



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
auswärtige Angelegenheiten EDA

# Rückblick für die Zukunft: 30 Jahre Friedensengagement im EDA 1990–2020





# Vorwort

Mitarbeitende des EDA, welche im neuen Jahrtausend ins Aussendepartement eingetreten sind, mögen davon ausgehen, dass ein Friedensengagement seit jeher zur DNA des EDA gehört hat. Sie erfahren im vorliegenden Text, dass dies nicht der Fall ist, dass eine enge Auslegung der Schweizer Neutralität eine Friedens-Aussenpolitik – mit wenigen Ausnahmen – lange verunmöglicht hat. Erst die Zeitenwende von 1989 hat die Schweiz aussen- und friedenspolitisch in ein neues Zeitalter katapultiert. Verstärkte politische Kooperation bedeutete nun Übernahme von Verantwortung als internationaler Akteur.

Der vorliegende Text von Markus Heiniger (abgeschlossen Mitte 2017) beschreibt den Weg des EDA von einem entstehenden punktuellen Friedensengagement nach 1989 hin zum jetzigen Zustand mit Ansätzen von Friedens-«Mainstreaming», entsprechend dem «Sustaining Peace» Konzept der UNO, welches den Frieden nicht als Abwesenheit von Krieg, sondern als dauerhafte Aufgabe im Sinn von Prävention versteht und als integraler Bestandteil der Internationalen Zusammenarbeit.

Die Studie zeichnet das Bild der Entstehung und Ausformung der Friedenspolitik des EDA und deren beachtliche Leistungen im Bereich menschliche Sicherheit, Mediation, Vergangenheitsaufarbeitung, der Entsendung von Friedensexperten und dem Einbezug der Friedensdimension in die Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe. Markus Heiniger, der anderthalb Jahrzehnte in der EDA-Friedens- und

Entwicklungszusammenarbeit tätig war, hat diese Geschichte aufgearbeitet, die nun erstmals einen Überblick ermöglicht. Er beschreibt die Fortschritte, die das Departement in relativ kurzer Zeit gemacht hat und die Schweiz in verschiedenen Bereichen der Friedenspolitik gut positioniert hat. Er beschreibt, wie im EDA komplementär hauptsächlich über die Abteilung Menschliche Sicherheit (früher Politische Abteilung IV) und die DEZA die verschiedenen Disziplinen der Friedensarbeit entstanden sind und sich weiterentwickelt haben. Wie Bevölkerungsgruppen in vielen von Gewalt betroffenen Ländern in ihren Bestrebungen für die Konflikttransformation und menschliche Sicherheit unterstützt wurden. Die Bestrebungen anderer Staaten und internationaler Organisationen wie auch diejenigen der zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Wissenschaft konnten im Rahmen der vorliegenden Arbeit nur gestreift werden.

Die Auseinandersetzung mit der Geschichte lehrt uns die Gegenwart verstehen und so führt uns die Lektüre dieses Textes erst die ganze Tragweite der Vereinbarung des heutigen Nachhaltigen Entwicklungsziels 16 (friedliche, gerechte und inklusive Gesellschaften) für die Schweiz und die Internationale Gemeinschaft vor Augen.

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2. Überblick 1990–2020: Die Entstehung des Friedensengagements des EDA</b>	<b>7</b>
<b>3. Ende Kalter Krieg bis New York-Anschläge: Aussenpolitischer Schrittwechsel</b>	<b>11</b>
Zusammenfassung: von 1989 bis «9/11»	16
<b>4. Von «9/11» zu den arabischen Revolten (2001–2011): Das EDA- Friedensengagement gewinnt an Statur</b>	<b>19</b>
Zusammenfassung Nuller Jahre	24
<b>5. 2011–2017, Zehner Jahre: Mehr Friedenskoooperation im EDA, aber auch Wiederaufleben traditioneller Sicherheitsansätze</b>	<b>27</b>
5.1. 2010–2017 – AMS-Friedensförderung	29
5.2. 2010–2017: DEZA – CSPM, Arbeiten an der Fragilität und Friedensentwicklung werden wichtiger	32
Zusammenfassung Zehner Jahre	37
<b>6. Das EDA-Friedensengagement anfangs der Zwanzigerjahre</b>	<b>40</b>
<b>Anhang</b>	<b>42</b>
1) Wer treibt die Schweizer Friedenspolitik voran?	42
2) Timeline 30 Jahre Friedensengagement im EDA	44
3) Gesprächspartner für die Recherche der Studie	50
4) Ausgewählte Dokumente	51

## Der Autor:

Markus Heiniger arbeitete 2002–2017 für das EDA: 2002–2007 für die PA IV (heute AMS) in Bern (u.a. als stellvertretender Leiter der Sektion Friedenspolitik sowie als Leiter des strategischen Controllings der PA IV) und 2007–2010 für die PA IV in Nepal (Special Advisor for Peacebuilding/Nepal), sowie 2010–2017 für die DEZA in Bern als Focal Point Konflikt und Menschenrechte. Diese Geschichte des EDA Friedensengagements entstand im Auftrag der DEZA, durchgeführt mit Unterstützung der AMS, von November 2016 bis Februar 2017. Das Kapitel 6 wurde im ersten Halbjahr 2020 aufdatiert.

# 1. Einleitung

Die Studie entstand im Auftrag der DEZA und mit Unterstützung der Abteilung für Menschliche Sicherheit AMS, mit dem Ziel, zum EDA-internen Wissensmanagement beizutragen und darzustellen, wie sich das EDA friedenspolitisch einbrachte und welche Folgerungen daraus für die Zukunft gezogen werden können. Ein zweites Produkt der Beschäftigung mit der Thematik ist die Timeline-Tabelle (Anhang 2). Diese Chronologie 1986–2016 ist parallel zur Textlektüre zu konsultieren. Das 3. Produkt ist das Video «Aid for Peace?» mit einer Zusammenfassung des Friedensengagements des EDA in 4 Minuten ([https://www.youtube.com/watch?v=rd3XcKpO330&index=8&list=PLuPeA-iQCuVVA-VIT\\_cHkHdUP1jKZBK4g](https://www.youtube.com/watch?v=rd3XcKpO330&index=8&list=PLuPeA-iQCuVVA-VIT_cHkHdUP1jKZBK4g)).

Es hat sich gezeigt, dass der globale Kontext-Umbruch von 1989 maßgeblich der Grund für die sicherheits- und friedenspolitische Umorientierung im EDA war und diese weniger einer Schweiz internen Dynamik folgte. Es bildete sich schnell eine eigene Dynamik im EDA, welche die Elemente einer neuen Kooperationspolitik im Friedens- und Menschenrechtsbereich gestaltete, die die traditionelle «stille» Aussenpolitik mit neuen Elementen ergänzte. Der vorliegende Text geht folgenden Fragen nach: Wie reagierte das EDA auf den globalen sicherheits- und friedenspolitischen Umbruch von 1989/1990, mit dem die Politik des Alleingangs aus dem Kalten Krieg zum Risiko wurde? Wie organisierte es die neue Friedenspolitik? Welche Wirkungslogik(en) wurden priorisiert: Stand die Beendigung der Gewalt- und Konfliktproblematik bzw. die Betroffenheit der Bevölkerung in bestimmten Kontexten im Zentrum? Die Nützlichkeit für die Schweiz? Der Nutzen für die Aussenpolitik, für das EDA? Für bilaterale oder multilaterale Engagements? Prospektiv stellt sich damit die Frage angesichts des heutigen globalen Kontexts, der erneut im Umbruch ist, welche Friedens- Aussenpolitik der Schweiz in den nächsten Jahren angezeigt sein wird.

Dieser Text stellt dar, wie das EDA-Friedensengagement aufgebaut wurde; zu welchen Erfolgen es für unter Gewaltkonflikten und Fragilität leidende Menschen beitragen konnte, wie es dabei gleichzeitig den Schweizer Werten und Interessen sowie dem EDA dient und welche Fragen für die

Zukunft heute intern diskutiert werden. Nach einem Überblick (S. 7–9), werden drei Phasen geschildert: a) Ende Kalter Krieg bis zu den Anschlägen vom 11. September 2001 und ihre Folgen (S. 11); b) die Zeit bis zu den arabischen Revolten 2011 (S. 19), c) die Zehnerjahre (S. 27). Der Text endet mit dem Ausblick (S. 40).

Dabei geht es primär um die Darstellung der Veränderungen der EDA-Politiken und des Kapazitätsaufbaus. Nur am Rand wird Bezug auf Entwicklungen in anderen Aussenministerien und Entwicklungsakteuren, zur Zivilgesellschaft und der Forschung gemacht (v.a. Anhang 1). Für diesen «Rückblick für die Zukunft» habe ich, neben dem Studium von Dokumenten und dem Rückgriff auf eigene Erfahrungen, mit rund 60 Personen gesprochen, die die EDA-Friedenspolitik mitgestaltet haben. In den Interviews stellte ich oft einen starken Bezug auf die eigene Organisationseinheit fest: Man weiss viel darüber, was man selbst gemacht hat, und meist wenig, was sonst noch im EDA geschieht. Ich bin zuversichtlich, dass die in dieser «Netzwerkarbeit» zusammengetragene «Friedensstory» zum Know-how-Erhalt und zum Wissensmanagement beitragen wird. Ich danke den DEZA-, AMS- und weiteren EDA-Mitarbeitenden dafür, dass sie mir in den Interviews diverse Aspekte des Friedens-Themas aus ihrer Erfahrung näherbrachten. Für spezifische Inputs danke ich Thomas Gredinger, Heidi Grau, Derek Müller, Roland Salvisberg, Nils Rosemann, Ursula Keller, Claudia Marti, Elisabeth von Capeller, Andra Iff, Claudia Moser, Marie-Therese Karlen, Barbara Afholter und weiteren KollegInnen aus dem Netzwerk Konflikt und Menschenrechte. Der Inhalt entspricht meiner persönlichen Interpretation und gibt keine offizielle Position wieder.

Markus Heiniger



Honduras. Photo: Thomas Jenatsch

## 2. Überblick 1990–2020: Die Entstehung des Friedensengagements des EDA

Vor einem Vierteljahrhundert kannte das EDA kaum ein Friedensengagement, wenn man absieht von gewissen Ansätzen wie etwa der KSZE-Politik, bei dem eine vermittelnde Position teilweise erfolgreich gesucht und praktiziert wurde. Heute nimmt das Thema Frieden im EDA einen prominenten Raum ein, u.a. bereits in der aussenpolitischen Strategie 2016–2019 des Bundesrats, in der aussenpolitischen Strategie 2020–2023 und auch in der vom Parlament gesetzten Zielsetzung der Internationalen Zusammenarbeit (IZA) der Schweiz: «Frieden und Gouvernanz» ist eines der vier Hauptziele der IZA-Botschaft 2021–2024. Das zweite von sieben strategischen Zielen der Botschaft zum Rahmenkredit 2017–2020 hatte dies bereits ausgedrückt, drei weitere waren damit eng verflochten:

### **Vier von sieben strategischen Zielen der Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2017–2020**

- 2) Prävention und Bewältigung von Krisen, Katastrophen und Fragilität, sowie Förderung der Konflikttransformation
- 5) Stärkung des Rechtsstaats und der demokratischen Mitsprache, Unterstützung von Institutionen, die der Gesellschaft und der Wirtschaft dienen
- 6) Achtung und Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten
- 7) Stärkung der Geschlechtergleichstellung und der Rechte von Frauen und Mädchen

### **Zeitenwende 1989**

1989 erscheint als Zeitenwende. Der Kontext für die Aussenpolitik ändert sich drastisch. Wie wird die neue globale Ordnung aussehen? Welche Rolle wird die Schweiz spielen? Für Europa ist es vorerst eine gute Zeit, dies ändert sich erst mit den Balkankriegen. In Osteuropa wurde die Freiheit erkämpft aber sie blieb ohne soziale Sicherheit. Für den globalen Süden brechen nach 1990 vermehrt Gewaltkonflikte, hauptsächlich interne, aus. Die Idee eines «Friedenszeitalters» kommt nach der Epoche des Kalten Kriegs auf, erweist sich aber als Europa zentriert und schlussendlich als Illusion. Die Gestaltung einer globalen Friedens- und Gouvernanzpolitik, die auf Verhand-

lungen und auf einer kollektiven Entwicklung der Institutionen, der Rechtsordnung und der Sicherheit setzt, kommt im Vierteljahrhundert seit 1989 ein beträchtliches Stück voran (Uno, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa OSZE, Afrikanische Union AU, Association of Southeast Asian Nations ASEAN, Völkerrecht etc.). Allerdings werden diese Erfolge seit etwa 2010 wieder in Frage gestellt durch die zunehmende Fragilität vieler Regionen, das Abwürgen von Freiheits- und Demokratiebewegungen (z.B. der arabischen Revolten), das punktuelle Versagen und die Schwächungen der Uno, sowie die Bedeutungszunahme von Nationalismus, Isolationismus und regionalen Mächten. Vermutlich der markanteste Einschnitt in diesem Vierteljahrhundert ist «9/11», die Anschläge in New York und ihre Folgen; seither hat Falken-Politik wieder mehr Prestige und überschattet die Friedensfortschritte.

### **Heisser Herbst 1989 – der globale Kontext-Umschwung bringt die Schweiz zum Umdenken**

Der Einzug des Themas Frieden ins EDA beginnt im November 1989 mit dem Ende des Kalten Krieges. Die erste Abteilung, die «Frieden» im Titel trägt, ist die Politische Abteilung 3, «Frieden, Sicherheit, Abrüstung». Sie nimmt ihre Arbeit am 6. November 1989 auf. Der Herbst 1989 ist eine heisse Zeit. Drei Tage später, am 9. November, fällt die Berliner Mauer. Die kommunistischen Regierungen des Ostblocks, mit Ausnahme der Sowjetunion, fallen. Der Kalte Krieg ist zu Ende, und damit die bisherige Sicherheits- und Friedensordnung, das «Gleichgewicht des Schreckens», das globale Ordnungsprinzip der Blockkonfrontation, die auf der Drohung der gegenseitigen totalen Zerstörung durch Atomwaffen basierte.

Auch die Schweiz funktionierte bis zu diesem Wechsel im Schatten des Kalten Krieges nach dem Abschreckungsprinzip: Sicherheit ausschliesslich durch autonome Verteidigung («Dissuasion»), de facto im (West-)Schutz der globalen Abschreckung. Darum, und damit implizit auch um den Frieden, kümmerte sich das Militärdepartement. Die Überlegung war, dass man im Zweiten Weltkrieg gut damit gefahren war und allein und mit einer autonomen Armee unversehr geblieben

war. Im offiziellen Narrativ wurde ausgeblendet, dass dies auch diversen anderen Faktoren zuzuschreiben gewesen war, wie z.B. wirtschaftlicher Kollaboration. Etwas überspitzt gesagt konzentrierte sich die neutrale aber in die Westmächte integrierte Schweiz im Kalten Krieg auf die Unterstützung der Schweizer Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland. Sie praktizierte eine eher passive Aussenpolitik, mit gewissen Ausnahmen, etwa im Versuch einer eigenständigeren KSZE-Politik. Die Stimmenthaltung war beispielsweise bei politischen Fragen in internationalen Gremien der Normalfall. Die Guten Dienste verloren an Bedeutung, es gab jetzt die Uno, die das übernahm. Es verblieb eine «Hotelier»-Rolle für Konferenzen (Genf) und die Schutzmandate. Von letzteren gab es bis zu 25 (1973). Zum Vergleich: Während des zweiten Weltkriegs waren es über 200 Einzelmandate für 35 Staaten – 2008 aber nur noch gerade 4 Mandate. Als Begründung für diese Art der Aussenpolitik diente die Neutralität. Obschon rechtlich im Prinzip nur auf den Kriegsfall anwendbar, wurde die Neutralität so umfassend interpretiert, dass sie zeitweise wie als Staatszweck der Schweiz gehandhabt wurde und nicht als Mittel zum Zweck. «Aussenpolitik im Gefängnis der Neutralität», nennt das der Historiker Thomas Fischer im Rückblick.

## Alleingang-Doktrin wird zum Risiko

Das ändert sich nun und bereits 1988 ist sichtbar geworden, dass der Kalte Krieg nicht ewig dauern würde und die Alleingangspolitik ein Risiko werden könnte. Der Bundesrat veröffentlicht zum ersten Mal einen Bericht zur «Friedens- und Sicherheitspolitik». Darin sind Richtungsänderungen wenigstens gedanklich vorweggenommen: Eine richtig verstandene Sicherheitspolitik könne sich nicht ausschliesslich auf das Landesinnere beschränken. Friede bedeute nicht bloss Waffenstillstand. Er sei mehr als das Schweigen der Waffen und die Vernichtung der Arsenale. Eine Initiative für ein internationales Friedenskorp, wie aus dem Parlament verlangt, will der Bundesrat aber nicht ergreifen. EDA-Vorsteher Pierre Aubert (bis 1987) hatte bereits kurz zuvor intern gesagt, er wolle, dass zum Thema Frieden Aktivitäten gestartet würden, allerdings wusste er auf Nachfrage nicht zu sagen, was das konkret sein könnte. Im gleichen Jahr 1988 wird aus engagierten Kreisen der Zivilgesellschaft und Wissenschaft die Schweizerische Friedensstiftung gegründet (heute Swisspeace). Expertise und Forschungskapazität sollte zur Verfügung gestellt werden, um die Entwicklung einer Friedenspolitik der Schweiz zu unterstützen.

Dann, im Herbst 1989, sagt zur Verblüffung aller mehr als ein Drittel der Schweizer StimmbürgerInnen ja zur Initiative für die Abschaffung der Armee. Eine Friedensbewegung hatte es im Kalten Krieg zwar immer gegeben, sie bestand aus traditionell pazifistischen Kreisen, den Frauen für den Frieden, kirchlichen Kreisen und Kriegsmaterialausfuhr- und Waffenplatz-KritikerInnen. In Abstimmungen über Frieden und Sicherheitsthemen blieb sie jedoch meist unter 20% (mit Ausnahme der Waffenausfuhrverbotsinitiative von 1972, die 49.2% Ja-Stimmen erreichte). Seitens der Friedensbewegung

kritisiert man, dass die Schweiz sich in aussenpolitischen Fragen zu Frieden und Sicherheit kaum engagiert und dass Frieden als Synonym für Kommunistenfreundlichkeit verketzert wird.

## Das EDA lanciert erstmals eine Politische Abteilung mit der Bezeichnung «Frieden»

Überall abseits zu stehen, wie in der Zeit des Kalten Krieges, wird ab 1990 für die Schweiz zum Risiko. Mitmachen, Ausprobieren wird ein Gebot der Stunde. Das EDA reagiert. Die Politische Abteilung III, «Frieden, Sicherheit, Abrüstung» soll etwas in Richtung Friedenspolitik unternehmen. Geleitet wird sie durch die erst zweite weibliche Botschafterin der Schweiz, Marianne von Grünigen. Das Jahresbudget des «Dienstes Frieden» in dieser Abteilung für 1990 beträgt 80'000 Franken. Im Rahmen von Uno, Nato, EWG (ab 1993: EG) und auch bei den Bretton Woods-Institutionen (bis zum Beitritt 1992) kann sich die Schweiz nicht engagieren, da sie kein Mitglied ist (erst 2002 tritt die Schweiz der Uno bei). Einzig in der KSZE, der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, (später OSZE) wirkt die Schweiz bereits während des Kalten Krieges mit. Das EDA und das VBS finden jedoch in den folgenden Jahren neben der OSZE neue Räume und Möglichkeiten, die Schweiz international zu positionieren, indem sie erste Schritte in Richtung einer Friedenspolitik machen. Unter dem Druck der erwähnten internationalen Trends und dem Einfluss aus Zivilgesellschaft und Politik, aber auch dank starken Treibern von innen, entwickelt das EDA innerhalb von 25 Jahren eine Friedensförderungspolitik. Diese manifestiert sich in der Schaffung der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) und in ihren Erfolgen in der zivilen Friedensförderung (und der Menschenrechts-Aussenpolitik). Gleichzeitig steigt, speziell in den fragilen Kontexten, die Orientierung der DEZA am Nexus Entwicklung und Frieden, der Friedensentwicklung (und den Menschenrechten sowie der Gouvernanz). Es gibt sowohl in der AMS als auch in der DEZA eine Professionalisierung und Spezialisierung, eine Anwendung bilateraler und multilateraler Instrumente sowie beträchtliche finanzielle Engagements im Friedensbereich. AMS und DEZA strahlen zum Teil auch in andere EDA-Einheiten aus. Aus zeitlichen Gründen konnten in dieser Studie die Leistungen anderer EDA Abteilungen zu wenig analysiert und einbezogen werden. Dies gilt insbesondere für die multilaterale, im Speziellen die UNO Politik.

## Von der EDA-«Friedensboutique» zur Schweizer Friedenspolitik?

Bei der Arbeit am vorliegenden Text zeigte sich allerdings, dass die Friedensförderungs(aussen)politik heute noch, selbst EDA-intern, kein allgemein bekannter und konsolidierter Politikbereich ist, wie etwa die Sicherheits-, die Umwelt- oder die Aussenwirtschaftspolitik. Bei diesen gilt es als selbstverständlich, dass sie die gesamte Politik des Bundes beeinflussen und durchdringen, dass sie also «ge-mainstreamt» sind. Nicht so im Fall des Friedensengagements, das mehr als etwas Spezifisches und mit anderen Politikbereichen eher Unverbundenes bekannt ist und das mit einzelnen Einheiten des EDA identifiziert wird (AMS-Friedenssektionen und teilweise DEZA zu fragilen Kontexten, teilweise mit der AIO). Die vorliegende Dokumentation zeigt aber doch, dass im letzten Vierteljahrhundert eine erste bemerkenswerte Substanz für ein Friedensengagement entwickelt wurde. Im Interesse der Schweiz und aus Solidarität zu einer kollektiven Sicherheits- und Friedensgestaltung sollte diese in den nächsten 30 Jahren aus den momentanen Nischen heraustreten und mehr sein als eine «Friedensboutique im Aussenministerium», wie dies der ehemalige Alliance Sud-Geschäftsleiter Peter Niggli einmal formulierte.

## «Sustaining Peace» – Friedens-Mainstreaming: die UNO macht es vor

Uno-Generalversammlung und Sicherheitsrat nahmen im April 2016 einstimmig gleichlautende Resolutionen zu «Sustaining Peace» an. Die Sorge um Frieden wird als Daueraufgabe im Sinn von Prävention konzipiert. Dies ergibt für die Friedenspolitik einen ganz neuen Akzent, sie wird als Mainstreaming-Aufgabe konzipiert, die, von der obersten Ebene geführt, auch andere Politikfelder beeinflussen soll und eigentlich zu jeder Zeit nötig ist, nicht nur in Eskalations- oder sogenannten Postkonfliktphasen. Damit wird vom veralteten Konfliktzyklus-Modell – Eskalation, Gewaltkonflikt Postkonflikt – Abschied genommen. «Peacebuilding» als eine Aufgabe primär für die Phase, nachdem die Waffen schweigen, wird ergänzt oder ersetzt durch diese erweiterte Friedens-Optik. Das International Peace Institute, New York, erläutert dies wie folgt:

«One could assume that peace is an automatic outcome for states that have inclusive, transparent, and accountable institutions, fair legal frameworks, inclusive economic policies, and a culture of tolerance. However, by relegating peace to the status of an implicit consequence of other national policies, we risk overlooking fundamental factors that contribute to peace. Sustaining peace also relies on the intention and willingness to foster peaceful societies. Hence, peace needs to be made a deliberate policy objective of the state. This means that core government ministries, in addition to fulfilling their intrinsic functions, must explicitly address challenges to peace and contribute to its sustainability.»

«Seen from this perspective, sustaining peace cannot simply sit alongside economic, social, or security policies. It must be positioned above all the different sectors, akin to a meta-policy that builds on and accounts for all other policies. All policies must be infused with the intention to sustain peace, which in turn will make them more durable and coherent. The mandate to sustain peace should be housed at the apex of national and local government structures.» (International Peace Institute, April 2017).



Mostar, Bosnien und Herzegowina. Photo: Flickr/Lasserbua

### 3.

# Ende Kalter Krieg bis New York-Anschläge: Aussenpolitischer Schrittwechsel

Nach dem Ende des Kalten Krieges erfolgt eine rasche Abkehr von der restriktiven Neutralitätshaltung der Schweiz. Ein erster Schritt aus der Isolation ist die Beteiligung der Schweiz an der Konferenz für Zusammenarbeit und Sicherheit in Europa, KSZE, für die Charta von Paris.

#### **1990 Charta von Paris «Ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit»**

«Wir, die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, sind in einer Zeit tiefgreifenden Wandels und historischer Erwartungen in Paris zusammengetreten. Das Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas ist zu Ende gegangen. Wir erklären, dass sich unsere Beziehungen künftig auf Achtung und Zusammenarbeit gründen werden. – Europa befreit sich vom Erbe der Vergangenheit. Durch den Mut von Männern und Frauen, die Willensstärke der Völker und die Kraft der Ideen der Schlussakte von Helsinki bricht in Europa ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit an.» (Charta-Auszug)

Der Sicherheitspolitische Bericht der Schweiz von 1990 spricht bereits von «Sicherheit durch Kooperation». Die Neutralität wird neu interpretiert: Im Golfkrieg 1990/91 (Uno-Resolution, und Koalition gegen Saddam Husseins Kuwait-Invasion) erlässt die Schweiz Wirtschaftssanktionen gemäss Uno-Beschluss und gewährt sogar Überflugrechte für Sanitätstruppen, jedoch nicht für Kampftruppen. Im Aussenpolitischen Bericht 1993 werden fünf neue Ziele der Aussenpolitik statuiert: «Wahrung und Förderung von Frieden und Sicherheit, Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat, Förderung der Wohlfahrt, Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen». Das Nord-Süd-Leitbild des Bundesrats von 1994 fasst die neue entwicklungs- und friedenspolitische Orientierung bzw. Fragestellung prägnant zusammen (vgl. S. 13). Die revidierte Bundesverfassung von 1999 schliesslich enthält

deutlich aktivere Zielsetzungen für die Aussenpolitik (Art. 54, s. S. 17). Angesichts des neuen Kontextes (global und in der Schweiz) können sich die einer aktiven Aussenpolitik zugeneigten Gruppen im EDA besser durchsetzen gegenüber denjenigen, die für Abseitsstehen und primäre Orientierung an der Aussenwirtschaft eintreten (siehe immer auch Zeit-Tabelle, Anhang 2).

#### **Aufbau der Friedenserhaltenden Aktionen durch die Politische Direktion**

Bereits 1989 unterstützen EDA und VBS die Wahlen in Namibia mit Wahlbeobachtern, einer medizinischen Einheit sowie Militärbeobachtern bei den Friedenserhaltenden Truppen der Uno. Auch weiterhin sind die anfänglichen Schwerpunkte des Schweizer Engagements hauptsächlich multilateral und europabezogen, durch Personalentsendungen an KSZE/OSZE-Missionen. Dies betrifft z.B. Tschetschenien, Ukraine/Krim, Kroatien, Ex-Jugoslawien (was auch zu diversen Missionsleitungen führt, zum Beispiel durch Thomas Fleiner im Kosovo, Heidi Tagliavini in Georgien, Tim Guldemann und Heidi Tagliavini in Tschetschenien), sowie Uno-Missionen und -Wahlbeobachtungen. Im Laufe der Zeit werden diese ergänzt durch bilaterale Projekte. Die Departementsspitze wünscht mehr bilaterale Beiträge, um die Schweiz sichtbarer zu machen. Gegen Ende der 90er Jahre kommt Mediation in den Blickwinkel als neue Art der guten Dienste. Die Finanzmittel der Politischen Direktion (PD) aber sind beschränkt: «Neutralität allein hilft nicht, wir müssen auch Geld haben», zitiert ein alt-Botschafter die damalige Stimmung in der PA III. Schliesslich gibt es dafür ab 1996 eine eigene Kreditlinie. Projekte werden teilweise von Bundesrat Cotti selbst unterzeichnet. Die Sektion wächst von 1.8 Stellen (1989) auf etwa 8 Personen per Ende 1999. 1990 stehen dem damaligen «Friedensdienst» im EDA 80'000.– Franken zur Verfügung. Innerhalb eines Jahrzehnts wird das Friedensbudget neben der DEZA einer der grossen Posten im EDA (die Beiträge an internationale Organisationen sind hier nicht berücksichtigt). Im Jahr 2000 sind es bereits 38 Mio. Zum Vergleich: 2016 gibt die AMS 52'620'000.– für Friedensaktivitäten aus (Sektionen

Friedenspolitik, Expertenpool, Stab). Der Bundesrat spricht für 1996–1999 und dann für 2000–2003 mehrjährige Friedensförderungskredite und zwar für EDA und VBS, aufgrund einer gemeinsamen Eingabe der Bundesräte Cotti und Ogi (die konkreten Beträge werden im Rahmen der jeweiligen jährlichen Budgets bestimmt).

Es bildet sich eine geographische Konzentration im OSZE-Raum heraus, v.a. im Balkan sowie in Afrika und im Nahen Osten. Die Ausgaben werden unterteilt in Entminung, Kleinwaffenkontrolle (SALW), Zivile Polizeibeobachter und Wahlbeobachtungen. Hauptnutznießer sind spezifische Aktionen von Uno und OSZE. Von den 26 Millionen Franken werden 1998 33% für Personaleinsätze, 43% für Projekte, 13% für logistische Unterstützungen und 11% für Finanzbeiträge ausgegeben. Die Projektliste umfasst etwa 140 Projekte höchst unterschiedlicher Natur und finanziellen Umfangs. Themen sind u.a. Friedensgespräche, Demokratisierung, Wahlen, Personenminen, Menschenrechte, Demobilisierung, Stärkung der Polizeientwicklung (zivile Polizeibeobachter) und Forschung.

1995 verspricht Bundesrat Cotti bei einem Besuch in Kapstadt Präsident Mandela aus dem Stand, die Schweiz werde Südafrikas Aufbau in den nächsten 4 Jahren mit 20 Millionen Franken unterstützen – heute wird dies oft interpretiert als Kompensations-Geste für die zuvor riskant lange Toleranz gegenüber der Apartheid durch die offizielle Schweiz. Die PD und die DEZA unterschreiben eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit bei der Umsetzung dieses Programms, da die PD, im Gegensatz zur DEH (bis 1996 Dienst für Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe DEH, dann DEZA) keine entsprechenden Strukturen vor Ort hat.

Partnerschaften werden erweitert und aufgebaut, u.a. mit der Uno und der OSZE, dem Human Security Network, dem War-torn Society-Project (später Interpeace), dem Genfer Centre for Humanitarian Dialogue HD, sowie mit den drei ab 1995 entstehenden Genfer Zentren: dem Geneva Centre for Security Policy GCSP, dem Geneva International Centre for Humanitarian Demining GICHHD, und dem Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, heute Geneva Centre for Security Sector Governance DCAF. Die drei Genfer Zentren werden vom VBS unter Bundesrat Ogi lanciert und mit einem eigenen Rahmenkredit finanziert als Schweizer Beitrag an die Sicherheitsaussenpolitik und militärische Friedensförderung.

Die OSZE-Präsidentschaft 1996 ist eine Schlüssel-Erfahrung auch für Bundesrat Cotti, der ein wichtiger Treiber einer aktiven Aussenpolitik ist. Sie schafft innenpolitischen Goodwill für die Friedensförderung. Ab dieser Zeit fließt in der PD deutlich mehr Geld. Nach der OSZE-Präsidentschaft fokussiert Cotti auf Konflikte, bei denen die Schweiz Friedensabkommen vermitteln könnte, wie Ehemalige berichten, z.B. Sri Lanka, Kolumbien, Afghanistan. Eine Episode zeigt, wie der Charakter von Friedensprozessen damals verstanden wird: Im Rahmen der Vorbereitung der OSZE-Präsidentschaft reist Bundesrat Cotti erstmals in ein bestimmtes Land. Laut

Mitarbeitenden ist er damals davon ausgegangen, direkt vor Ort ein Abkommen vermitteln zu können. Wieviel jahrelanges personales und finanzielles Engagement in der Unterstützung eines Friedensprozesses nötig ist, um allenfalls zum Schluss ein positives Resultat zu erreichen und als erfolgreicher Vermittler zu gelten, kann man sich damals noch gar nicht vorstellen.

### **Neues Konzept weltweit: «Human Security» – Sicherheit des Individuums**

Der Uno-Entwicklungsbericht (UNDP) von 1994 ist ein wichtiger Impulsgeber: Er postuliert eine Friedensdividende (Abrüstungsgewinne für menschliche Entwicklung einsetzen) und thematisiert erstmals prominent das Konzept «Menschliche Sicherheit»: Freiheit von Not (Freedom from Want) und Freiheit vor Furcht (Freedom from Fear). Im Kontext von mehr innerstaatlichen Gewaltkonflikten, der steigenden Bedeutung der Zivilgesellschaft auch als Akteur von politischen Prozessen, inkl. der Friedenspolitik, geraten zusätzlich zur *state security* die Sicherheitsbedürfnisse des einzelnen Menschen ins Blickfeld. Im «Human Security Network» beteiligt sich das EDA früh.

### **Das Human Security Network – Kanada, Norwegen voraus, Schweiz kommt aktiv dazu**

Norwegen und Kanada sind der Schweiz voraus. Sie sind führend in den Bestrebungen für das Verbot der Antipersonenminen, die «Ottawa-Konvention». Sie begründen 1998 die Lysøen-Deklaration (Lysøen liegt in Norwegen), die 1999 zum Human Security Network HSN führt. «The HSN is committed to promoting respect for human rights and international humanitarian law; strengthening the rule of law and good governance; and fostering a culture of peace through peaceful resolution of conflicts, controlling the instruments of violence and ending impunity in case of violations of human rights and international humanitarian law.» Die Schweiz hängt sich an, und die 2. Ministerkonferenz findet Mitte 2000 in Luzern statt. Konkrete Themen sind u.a. Minen und Kleinwaffen. Beim Verbot von Antipersonenminen muss zuerst ein erheblicher Widerstand des VBS überwunden werden.

Anfangs 2000 werden Friedensförderung, Menschenrechte und humanitäre Politik sowie Migration in der neuen Politischen Abteilung IV (PA IV) zusammengefasst. Diese gründet (und finanziert) zusammen mit Hilfswerk-VertreterInnen das Kompetenzzentrum Friedensförderung, KOFF. Es wird bei Swisspeace (ehemals Friedensstiftung) angesiedelt, getragen vom EDA (Hauptfinanzierung) und zahlreichen schweizerischen NGOs.

## DEH/DEZA

In der damals so genannten «Dritten Welt» brechen zunehmend gewaltsame Konflikte aus, seit die Klammer der Blockkonfrontation wegfällt, unter welcher sie teilweise eingefroren waren. Gewaltkonflikte werden lange Zeit ausschliesslich im Hinblick auf die Bedrohung der Rahmenbedingung für die technische Zusammenarbeit angeschaut. Ist die Projektsicherheit bedroht, überlegen sich die Verantwortlichen Sanktionen, d.h. das Aussteigen aus den Programmen, wie 1986 in Nicaragua wegen eines Contra-Angriffs auf Gebiete, in denen auch die DEH tätig ist. Dieser Fall wurde sogar im Parlament diskutiert. Dass der externe Akteur sich als ein Teil der Konfliktdynamik versteht, ist noch nicht geläufig. Das ändert sich später mit dem internationalen Aufkommen der «Do no harm»- und «Conflict Sensitivity»-Konzepte. Es gibt noch keine institutionelle Ambition, sich systemischer für eine Konflikttransformation zu engagieren. Einzelne Mitarbeitende im Feld haben, wie sie berichten, durchaus Konfliktursachen wie Exklusion, Diskriminierung, Unterdrückung und institutionelle Gewalt als Grundursachen der Konflikte erkannt und bereits damals auf «agents of change» gesetzt, dies aber losgelöst von der offiziellen Politik des EDA und der DEH.

### **Das Leitbild Nord-Süd des Bundesrates von 1994 – ein wegweisendes Dokument mit Wirkung**

Der Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren (Leitbild Nord-Süd) ist kurz (14 Seiten). Aber in dieser markanten Analyse der globalen Beziehungen und der Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Schweiz werden Dilemmata nicht schöngeschrieben, sondern als Herausforderung benannt. **Auszüge:**

**«Frieden schaffen und sichern»:** Die Schweiz verstärkt ihren Beitrag an die internationalen Anstrengungen zur Wahrung und Festigung von Sicherheit und Frieden, indem sie sich vermehrt an friedenserhaltenden Aktionen beteiligt. Sie schafft hierzu unter anderem ein schweizerisches Blauhelmkontingent. Sie will im Bereich der vorbeugenden Diplomatie, der Krisenbewältigung, der Rüstungskontrolle und der Abrüstung ihre personellen und finanziellen Möglichkeiten erweitern. In KSZE und Uno verstärkt die Schweiz ihr Engagement in Sachen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung. Um in den für Frieden und Sicherheit relevanten Gremien der Vereinten Nationen volles Mitentscheidungsrecht zu erlangen, strebt der Bundesrat weiterhin die Vollmitgliedschaft der Schweiz in der Uno an. Regionalen Organisationen der kooperativen Sicherheit ausserhalb Europas kann die Schweiz mit Vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen zur Seite stehen. (...)

**«Zielkonflikte sichtbar machen»:** Mögliche Zielkonflikte zwischen Arbeitsplatzsicherung und Wirtschaftswachstum durch staatliche Exportförderungsinstrumente einerseits und entwicklungspolitisch

motivierter Förderung von Demokratie und Menschenrechten andererseits sind sichtbar zu machen und im Dialog möglichst auszugleichen. (...)

**«Unverhältnismässige Militärausgaben in den Entwicklungsländern reduzieren»:** Die Schweiz unterstützt positive Massnahmen (beispielsweise Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme), um Sicherheit und Frieden zu fördern und Militärausgaben in Partnerländern zu reduzieren.

**«Kriegsmaterialexporte»:** Bei der gegenwärtigen Revision des schweizerischen Kriegsmaterialgesetzes soll berücksichtigt werden, dass die Bewilligung von Kriegsmaterialexporten nur erteilt wird, wenn sie den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht. Für den Entscheid sollte deshalb insbesondere massgebend sein, dass die Aufrechterhaltung des Friedens nicht beeinträchtigt wird, dass die Menschenrechte respektiert werden und dass der Entscheid nicht im Widerspruch zu den entwicklungspolitischen Grundsätzen der Schweiz und deren Bestrebungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit steht.»

Das Nord-Süd-Leitbild ist ein Schlüsseldokument für die verstärkte Arbeit an der Friedens- und Sicherheitsthematik im EDA. In seiner Umsetzung beginnt sich die DEZA mit den Themen Rechtstaatlichkeit, Menschenrechte und der Kohärenz von Humanitärer Hilfe, Frieden und Entwicklung zu beschäftigen (vgl. das Contiguum-Continuum-Papier, S. 14).



Rwanda

Der Genozid von Ruanda ist das prägende Ereignis dieses Jahrzehnts für die Internationale Zusammenarbeit. Es zeigt sich, dass ohne vertiefte politische Analysen weder ein Konflikt-risiko erfasst, noch der Fokus auf positive Veränderung des Systems gerichtet werden kann. International entsteht als Reaktion auf den Ruanda-Schock ein Interesse an «Do no harm», an Konfliktanalyse und Konfliktsensibilität, Frühwarnung und Prävention. Es werden beispielsweise sogenannte «Peace and Conflict Impact Assessments» entworfen. Die DEZA entwickelt mit der Schweizerischen Friedensstiftung das MERV (Monitoring von Entwicklungsrelevanten Veränderungen im

Kontext). Damit soll eine kontinuierliche Beobachtung des Umfeldes im Hinblick auf steigende Spannungen ermöglicht werden. Auch das FAST (International Early Warning Methodology) der Friedensstiftung wird in der DEZA und später teilweise in der Politischen Direktion angewandt. Das Verhältnis zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Humanitärer Hilfe wird thematisiert und eine verbesserte Abstimmung verlangt (vgl. Kasten «Continuum-Contiguum»). Grundsätzlich heisst das Motto aber immer noch, zugespitzt formuliert: «Wenn es in einem Land zu «heiss» wird, verlassen wir (EZA) es, bzw. wir gehen erst gar nicht dorthin.» Heute ist dies anders, die IZA muss und will in fragilen und Konfliktsituationen engagiert bleiben.

#### **Ruanda, Bosnien – Psychosoziale und Trauma-Arbeit in der Internationalen Zusammenarbeit**

Während die Zivilgesellschaft nach den Massenvergewaltigungen in Kriegen die treibende Kraft ist, um Gender auf die Agenda der internationalen Friedenspolitik und Friedensförderung zu setzen, reagiert auch die DEZA auf die Ereignisse. Sie engagiert sich in Bosnien und im Rahmen der humanitären Hilfe in der Region der Grossen Seen für die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt. In dieser Zeit werden auch die ersten Grundlagen der psychosozialen Arbeit als integrierter Ansatz für Konflikttransformation gelegt. Auch die Politische Direktion unterstützt punktuell psychosoziale Arbeit, etwa in Südafrika und Bosnien-Herzegowina.

Frieden, Menschenrechte, Gouvernanz und Demokratieförderung ergänzen in den 90er Jahren weltweit die technische Orientierung der Entwicklungszusammenarbeit. Mit der damaligen Betonung des «technischen» Charakters der EZA war man der Kritik einer gewissen Vereinnahmung durch tagespolitische Entscheide, sowohl im eigenen Departement als auch im Partnerland, weniger ausgesetzt. Die politischen Bezüge werden nun aber expliziter gemacht. Ansätze, die direkter auf Konfliktursachen oder Symptome Bezug nehmen, entstehen auch in der DEZA, wie folgende Beispiele zeigen: Als eines der Good Governance-Themen gilt die Eindämmung übermässiger Militärausgaben (vgl. UNDP-Human Development-Bericht 1994). Das DEZA-Engagement nach dem Friedensschluss in Mozambique mit der Unterstützung der Demobilisierung, wird im Wesentlichen damit begründet. In Ländern mit DEZA-Programmen wie Niger, Bosnien, Sri Lanka, Ruanda, Angola, Mozambique, Nicaragua und anderen, prägen Gewaltkonflikte den Kontext. Programmanpassungen sind unumgänglich. Man entwickelt Projektansätze wie die Unterstützung von Korridoren zur Konfliktverhütung zwischen Sesshaften und Nomaden (z.B. in Niger), erste psychosoziale bzw. Trauma-Arbeits-Ansätze (Bosnien, Ruanda), Wahlunterstützungen (Nicaragua, Mozambique), Demobilisierungs-Unterstützung (Mozambique) und Ansätze in Landrechtsfragen (z.B. Niger, Nicaragua, Mozambique). Die Reorganisation der DEZA von 2000 trägt der neuen Situation Rechnung: Ab 2001 sind von 5 neuen «Fachdienst»-Sektionen insbesondere 2 Ausdruck davon: «Gouvernanz» und

«Copret» (Conflict Prevention and Transformation). Gouvernanz (inkl. Menschenrechte und Gender) findet anfänglich mehr Resonanz bei den operationellen Sektionen, da dieser Ansatz bereits länger existiert (und er kann leichter «technisch» gehalten werden). Beide Ansätze ergänzen sich: in fragilen Kontexten helfen Gouvernanz-Ansätze zu verstehen, wie und auf welche Art im konkreten Fall Friedensentwicklung und inklusive Staatsbildung effektiv unterstützt werden können.

#### **«Beyond the Continuum» – seit 1997 ein Dauerbrenner im EDA: wie soll man Frieden, Konflikt, Humanitär und EZA besser koordinieren?**

Eine Arbeitsgruppe der DEZA und der Politischen Direktion (unter Ch. Raedersdorf, Chef HH) erarbeitet 1997 das Dokument «Beyond the continuum: Peace, Conflict, Relief and Development Assistance». Dieses enthält Folgerungen, die heute noch aktuell sind oder erst heute zum Teil realisiert werden (Triple Nexus). Mehr Koordination zwischen humanitären, Entwicklungs- und diplomatischen Akteuren wird propagiert, sich auf Gewaltursachen («root causes») zu konzentrieren, Nothilfe sollte «phase out as early as possible», die politische Analyse, ein «Joint strategic framework», Entwicklungsorientierung und den Einbezug der Menschenrechte. Das Dokument ist Teil der Umsetzung des Nord-Süd-Leitbildes des Bundesrats von 1994 (s. S. 17). Auch in der EDA-Arbeitsgruppe zu fragilen Staaten von 2005–2007 steht die verbesserte Kooperation in schwierigen Kontexten, als Instrument der Aussenpolitik im Zentrum (vgl. S. 24).

#### **Humanitäre Hilfe, Entwicklung, Frieden – Nicht Silos, die Begünstigten ins Zentrum stellen!**

«Aus der Sicht der Betroffenen ist es egal, unter welchem Titel sie unterstützt werden, ob Humanitär, Frieden, Entwicklung oder Menschenrechte. Hauptsache, die Unterstützung kommt». Peter Maurer, IKRK-Präsident, 2017

Heute wird, global und im EDA, immer noch darüber gesprochen, dass angesichts von fragilen Kontexten und «protracted crisis» das Aufbrechen von «Silos» innerhalb der Hilfs-Industrien» vordringlich sei – aber sehr viel hat sich seit 1997 im Prinzip nicht geändert. Heute sind neue Konzepte eingeführt worden aber die Grundproblematik gegenüber diesen Kontexten sind im Prinzip immer die gleichen: «Protracted crisis»-Situationen z. B. sind laut ODI (Overseas Development Institute) eine Teilmenge der fragilen Kontexte. Die Entwicklungsorientierung der HH ist zwar heute sicher stärker als vor 20 Jahren. Die DEZA-Direktion vertritt heute – ähnlich einem «Comprehensive Aid approach», bei dem ein Kooperationsprogramm mit gemeinsamer Strategie und Management angepeilt wird – die «Toolbox»-Idee: «Das Ineinandergreifen von HH- und EZA- Instrumenten soll nicht als Continuum/Contiguum dargestellt werden, sondern in Form einer Toolbox. In vielen, vor allem fragilen Kontexten werden die Instrumente gleichzeitig eingesetzt. Nicht

immer lösen EZA-Interventionen die HH ab. Der umgekehrte Fall kommt auch vor.» Aber wie auch die teilweise aufgetretenen internen Rivalitäten und diffusen Kompetenzklärungen im Vorlauf zum Humanitären Gipfel in Istanbul von 2016 zeigen, sind die «Silos» nach wie vor ein strukturierendes Merkmal. Immer noch taucht beispielsweise gelegentlich das Schlagwort «Linking Relief, Rehabilitation and Development, LRRD» auf, das von einer simplen linearen Transition von humanitärer Hilfe zu Entwicklungszusammenarbeit ausgeht. Dabei hat sich die Schweiz am Humanitarian Summit im Mai 2016 verpflichtet, «to transcend humanitarian-development divides». Im Jahr 2020 spricht die IZA-Botschaft vom Nexus als enger Verbindung zwischen den verschiedenen Instrumenten der IZA.

## Wenig Kooperation DEH – Politische Direktion

Ausser im Bericht «Beyond the Continuum» von 1997 gibt es offenbar kaum nennenswerte Kooperationen zwischen Politischer Abteilung III und IV und DEH, nur punktuell, etwa in der Erarbeitung der DEZA-Leitlinien zu Menschenrechten und Entwicklungszusammenarbeit, wo in der Arbeitsgruppe alle EDA-Direktionen sowie das Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) und das Bundesamt für Justiz (BJ) teilnehmen. Eine Ausnahme ist das Südafrika-Programm ab 1995: Die DEH besorgt für die PA III die Umsetzung. Hier kommt es aber oft zu Diskussionen darüber, was ein Entwicklungs- und was ein politisches Projekt sei. Man agiert weitgehend für sich. Persönlichkeiten spielen auch eine Rolle, der damalige DEZA-Direktor Fust (unterstützt von Bundesrat Cotti) betreibt eine deutliche Politik der Eigenständigkeit.

## Frauen, Frieden, Sicherheit – Genderaspekte der Friedenspolitik

Angesichts der Massenvergewaltigungen in den Kriegen in Ex-Jugoslawien, insbesondere in Bosnien, und in der Region der Grossen Seen (Kongo, Ruanda, Burundi) gerät die Gewalt gegen Frauen in den Fokus der internationalen und zivilgesellschaftlichen Friedens-Diskussion. Zwar waren Vergewaltigungen in Kriegskontexten schon immer eine Realität. Jetzt wird das massive Vorkommen von genderspezifischer Gewalt als Kriegswaffe erstmals breit thematisiert. Die Pekinger Weltfrauenkonferenz von 1995 (eines von 12 Aktionsfeldern betrifft Rechte von Frauen in Konflikten), das Römer-Statut von 1998, das systematische Vergewaltigung als Verbrechen gegen die Menschlichkeit deklariert, wie auch die Verabschiedung der Sicherheitsrat-Resolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit von 2000 sind die politische Antwort der internationalen Gemeinschaft. Gewalt gegen Frauen (in Kriegskontexten) wird auf die politische Agenda gesetzt.

Parallel dazu erweitert sich das Verständnis der Geschlechterdifferenzen in der Friedensförderung. Der zunehmende Fo-

kus auf die Sicherheit des Individuums (siehe human security, S. 12) schafft Ansatzpunkte für eine Geschlechter-Perspektive des Sicherheitsbegriffs. Über die bisherige simplifizierende Dichotomie von Frauen als zivile und verwundbare Opfer und Männer als Kriegsakteure hinausgehend werden vermehrt Fragen nach den Geschlechterverhältnissen und Genderrollen in Konflikten und militarisierten Kontexten gestellt. Damit wird «Gender und Friedensförderung» als Handlungsfeld der Friedenspolitik abgesteckt aber von der Politischen Direktion in den 90er Jahren noch kaum aufgegriffen. Prägend für das diesbezügliche Agendasetting sind zivilgesellschaftliche Akteure. Zum einen Schweizer Hilfswerke (vor allem Christlicher Friedensdienst cfd, Frauen für den Frieden, aber auch Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz HEKS u.a.), die einen feministischen Ansatz vertreten, sowie Swisspeace, die als erste Organisation in der Schweiz Gender als Thema der zivilen Friedensförderung aufnimmt. Auch das KOFF hilft, Gender als zentralen Pfeiler der zivilen Friedensförderung zu verankern.

## Die Menschenrechts-Aussenpolitik wird entwickelt

Die Menschenrechtspolitik des EDA ist während dem Kalten Krieg eher marginal. Für Handelsbeziehungen und Wirtschaftshilfe ist der Respekt für Menschenrechte kein Kriterium. Dies wird damals mit dem Hinweis auf die Neutralität begründet. Bis in die zweite Hälfte der 80er Jahre hat die Schweiz keine der wichtigen Uno-Menschenrechtspakte ratifiziert, während im KSZE-Prozess, als es um den Ostblock geht, die Menschenrechte für die Schweiz hingegen als prioritär erscheinen. In den 90er Jahren ändert sich das: 1993 wird der Menschenrechtsschutz eines von fünf aussenpolitischen Zielen. Der Rückstand betreffend die Ratifikation von Uno-Menschenrechtskonventionen wird wettgemacht. Menschenrechtsbeobachter werden der Uno und der OSZE für deren Missionen zur Verfügung gestellt. 1997 wechseln die Menschenrechte schwerpunktmässig von der Völkerrechtsdirektion in die Politische Direktion. Die neue Politische Abteilung IV «Menschenrechte und humanitäre Politik» nimmt ihre Arbeit auf. Sie behandelt z.B. Kinderrechte und führt Menschenrechtsdialoge u.a. mit Tunesien, Marokko und Vietnam. Ebenfalls 1997 erlässt die DEZA erstmals Leitlinien für Menschenrechte in Entwicklungsprogrammen.

## Ansätze einer schweizerischen militärischen Friedensförderung

Der Bundesrat peilt anfangs der 90er Jahre eine ziemlich umfassende Friedenspolitik an, inklusive eines militärischen Standbeins, d.h. einer vollen Beteiligung an Peacekeeping-Operationen. Bundesrat Ogi, VBS-Vorsteher, treibt dies voran. Das Parlament ist auf seiner Seite. Nationalkonservative Kreise (sie haben 1986 den Uno- und 1992 den EWR-Beitritt erfolgreich bekämpft) ergreifen das Referendum. Ein Teil der Linken und Grünen ist ebenfalls dagegen. Die traditionellen Friedensorganisationen sind dafür, die Gesellschaft Schweiz

ohne Armee ist gespalten. Das Jahrzehnte lang gepflegte Sonderfall-Denken mit einer Verabsolutierung der Neutralität wird einmal mehr mobilisiert. In der Volksabstimmung von 1994 werden Schweizer Blauhelme abgelehnt. Doch die Schweiz erhält weiterhin Anfragen zum Mitmachen: Zur UNPROFOR (Bosnien, Kroatien) kann sie nicht beitragen, ausser mit einigen Militärbeobachtern. Schliesslich werden 1996 die «Gelbmützen» erfunden: Die Schweiz stellt der OSZE unbewaffnete militärische Einheiten für logistische Aufgaben zur Verfügung, als eine Art Notlösung, damit man zeigen kann, dass man gerne beitragen möchte. Zwischen Juli 1996 und Dezember 2000 stehen 420 Schweizer Gelbmützen in Bosnien-Herzegowina im Einsatz, für die Unterstützung der OSZE-Mission und Wahldurchführung in Bosnien und dann für die Uno-Überwachungsmission im Kosovo. 2001 wird eine moderatere Vorlage zur militärischen Friedensförderung knapp mit 51% der Stimmen angenommen: Die Entsendung von Armeeingehörigern ist erlaubt, wenn ein Uno oder OSZE-Mandat besteht. Die Frage der Bewaffnung ist Sache des Parlaments: Der Bundesrat konsultiert APK und SIK beider Kammern bei Einzelfällen. Werden über 100 Angehörige der Armeeeinsatzdauer oder dauert der Einsatz länger als 21 Tage, muss die Bundesversammlung den Einsatz genehmigen. Teilnahme an Kampfhandlungen ist nicht erlaubt. Die Swisscoy (für Swiss Company), der Verband der Schweizer Armee in der internationalen friedensfördernden Kosovo Force KFOR wird dementsprechend nun bewaffnet (die Schweiz beteiligt sich seit Oktober 1999 an der KFOR).

## Das sogenannte Oslo-Syndrom – Vergleich mit Norwegen, Schweden, Finnland

Grundsätzlich liegt die Schweiz im Trend mit den anderen vergleichbaren Staaten wie Finnland, Norwegen und Schweden. Diese haben aber früher und aktiver Friedensaktionen gestartet, so dass in und ausserhalb des EDA vom Oslo-Syndrom gesprochen wird. Das in der Schweiz zur Verfügung stehende Finanzvolumen ist deutlich geringer, wie die Neue Zürcher Zeitung im Juli 2002 berichtet: «Gemäss Statistiken der OECD über die öffentliche Entwicklungshilfe für die Jahre 1996–2000 wendete beispielsweise Schweden für die demokratische Entwicklung (Wahlen, freier Informationsfluss, Menschenrechte, Rechtsentwicklung) und die postkonfliktuelle Friedensförderung im Uno-Rahmen neunmal mehr auf als die Schweiz; Norwegen, die Niederlande oder Dänemark immerhin das Sechs- bis Vierfache.» Eine schweizerische Besonderheit sticht ins Auge: Die Schweiz entwickelt keine substantiellere internationale militärische Friedensförderung. Norwegen zum Beispiel hat schlicht einen Vorsprung bezüglich Frieden: Das Land hat auf den 2. Weltkrieg komplett anders reagiert als die Schweiz, nämlich mit dem sofortigen Beitritt zu Uno (für den Frieden) und die Nato (für die Sicherheit). Es setzt auch mehr Geld ein und hat aufgrund der Erfahrungen, z.B. mit dem Oslo-Abkommen von 1993 zwischen Israel und den Palästinensern für eine Zweistaatenlösung im Nahostkonflikt, den längeren Atem. Norwegen setzt auch personelle Ressourcen gezielter und langfristiger ein, geht strategischer vor. Es erstaunt nicht, dass Norwegen

oder Kanada der Schweiz nun aussen- und friedenspolitisch voraus sind, zum Beispiel beim Verbot der Antipersonenminen («Ottawa-Konferenz»), beim Human Security Network, bei der Friedensförderung im Nahen Osten (Oslo-Prozess), in den beginnenden Aktivitäten in Kolumbien oder auch in Sri Lanka. Multilaterale Vernetzung hilft offenbar eher, um für bilaterale Vermittlungs-Engagements angefragt zu werden und diese erfolgreich auszuüben.



Bangladesh. Photo: Carole Lauener

## Zusammenfassung: von 1989 bis «9/11»

- Der Kalte Krieg ist vorbei. Der globale Kontext verändert sich. Die Schweiz riskiert, wegen der politischen Alleingang-Strategie in eine Isolation zu geraten.
- Eine Veränderungsstimmung ergreift das EDA. Eine aussenpolitische Neuorientierung bezüglich Frieden und Sicherheit findet statt aber sie kann nur vereinzelt (KSZE/OSZE und ab 1992 Bretton Woods) in die Plattformen der kollektiven Engagements eingebracht werden, da die Schweiz weder Mitglied der Uno noch der EG/EU ist.
- Sowohl in der Politischen Direktion (anfangs stark europazentriert) wie auch in der DEZA werden erste pragmatische «Friedens»-Schritte unternommen. Dies im Rahmen der teilweisen Neuorientierung der Schweiz, weg von der reinen Sicherheits- und Alleinverteidigungsorientierung hin zu ersten Beteiligungen an kooperativen Konfliktmanagements und an der Friedensförderung (vgl. Timeline im Anhang).
- Treiber der Veränderung ist der sich wandelnde globale Kontext. In der Schweiz ist es eher das EDA und seine Führung durch Bundesrat Cotti als innenpolitischer Druck, das den Wandel vorantreibt. Parallel dazu versucht Bundesrat Ogi, das VBS zu modernisieren. Die Bundesräte erkennen in der Friedensförderung, zivil und militärisch, eine Möglichkeit der Kompensation dafür, dass die Schweiz auf den anderen multilateralen Plattformen abwesend ist (ausser bei der KSZE/OSZE).

- Innenpolitisch wird der Öffnungskurs in Richtung Mitgestaltung der regionalen und globalen Friedensordnung mitgetragen, allerdings mit der substanziellen Ausnahme der vollen militärischen Friedensförderung (Blauhelme). Die «Kompensation» dafür sind moderate Modernisierungsschritte in der Sicherheitspolitik – unter anderem die Errichtung der Genfer Zentren und der Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden.
- Im Juni 2001 erhält die militärische Friedensförderung in einer neuen Volksabstimmung einen kleinen Schub: Bewaffnung zum Selbstschutz und für Mandat wird erlaubt.
- Man kommt also den nationalkonservativen und Teilen der linken Kreise entgegen. Immerhin kann das VBS Gelbmützen entsenden, was einen quantitativen Sprung bedeutet. Auch die Schweizer Finanzbeiträge an das Uno-Peacekeeping müssen erwähnt werden. Die «volle» militärische Friedensförderung aber bleibt innenpolitisch versperrt.
- Die Schweiz baut nur die zivile Friedensförderung auf. 2003 stimmen denn auch viele SVP-Parlamentarier für das Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. Die AUNS verzichtet auf ein Referendum.
- Das Multilaterale steht am Anfang der friedenserhaltenden Aktionen der Politischen Direktion. Das diesbezügliche Instrumentarium wird durch den Bretton Woods-Beitritt (Weltbank) ergänzt, was auch die DEH/DEZA involviert.
- Bilateral entstehen Probleme mit Gewaltkonflikten im globalen Süden wie in Europa; die Entwicklungszusammenarbeit nimmt die Konfliktthematik Schritt für Schritt auf; die Politische Direktion finanziert, auch wegen der Visibilität, zunehmend auch bilaterale Projekte (z.B. Burundi, Südafrika, Balkan).
- Die Genderdimension der Friedenspolitik wird breiter thematisiert, die Sicherheitsrat-Resolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit (2000) ist ein erster Durchbruch.
- Anfangs des neuen Jahrhunderts liegt gemäss Experten die DEZA im Vergleich mit Deutschland (BMZ, GTZ), England (DFID) etwas zurück, was den Einbezug der Konflikt- und Friedensdimension angeht. Die Politische Direktion ist diesen Ländern im Kapazitätsaufbau hingegen eher voraus, mit Ausnahme von Norwegen und Kanada.
- Als Kulmination des Jahrzehnts werden im Jahr 2000 in der Politischen Direktion und in der DEZA zwei neue Organisationseinheiten für Frieden und Konfliktbearbeitung aufgesetzt: Die Politische Abteilung IV und Copret.
- Das EDA arbeitete seit jeher stark mit Partnern zusammen (sie werden in der vorliegenden Arbeit eher kursorisch behandelt, ein kurzer provisorischer Blick darauf ist in Anhang 2 skizziert: «Wer treibt die Friedensausenpolitik der Schweiz voran?»)
- Ein Schlüsseldokument ist das Leitbild Nord-Süd von 1994 (neben dem Sicherheitspolitischen Bericht 90 «Sicherheit durch Kooperation» und dem Aussenpolitischen Bericht 1993). Es artikuliert die Dynamik und treibt sie gleichzeitig an – sowohl verwaltungsintern als auch im Parlament und bei der interessierten Bevölkerung. Daneben agiert das EDA in der Friedensfrage aber noch nicht mit intensiverer Öffentlichkeitsarbeit, mit Ausnahme der OSZE-Präsidentschaft 1996.

### Neu in der Bundesverfassung von 1999: «Friedliche und gerechte internationale Ordnung» und «friedliches Zusammenleben der Völker»

- › Die Bundesverfassung (BV) von 1999 reflektiert die aussenpolitischen Veränderungen der 90er Jahre. Der neue Artikel 54, Absatz 2 gibt der Aussenpolitik ganz neue Aufgaben im Vergleich zu früher, darunter die Friedensförderung. Der alte Artikel 2 der BV hatte bisher nur gelautet:
  - › «Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen außen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.»
- › **Ab 1999: Neu Art. 2:** «Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes.»
  - › 2) Sie fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.
  - › 3) Sie sorgt für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern.
  - › 4) Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.
- › **Neuer Art. 54, Abs. 2:** «Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.»



Photo: DEZA/Derek Müller

## 4.

# Von «9/11» zu den arabischen Revolten (2001–2011): Das EDA-Friedensengagement gewinnt an Statur

Nach den Anschlägen von New York ändert sich der globale Kontext: Die USA und die «Koalition der Willigen», entscheiden sich für eine kriegerische Reaktion. mit Einmärschen in Afghanistan und im Irak. Die Uno wird ebenfalls hineingezogen. Spannungen, Gewalt und Fragilität nehmen zu. Die seit den 90er Jahren im Vordergrund der Gewaltkonflikte stehenden internen Konflikte (Bürgerkriege) nehmen etwas ab, die Themen Terrorismus, Organisierte Kriminalität und Gewalt, Drogen und Mafia-Strukturen mit regionaler Bedeutung werden immer mehr diskutiert. Parallel dazu, bzw. als Reaktion auf die stark militärisch geprägten Reaktionsmuster etwa der USA auf die 9/11-Anschläge, werden in Absichtserklärungen der Uno die Vernetzung von Entwicklung, Frieden, Sicherheit und Menschenrechte immer dringlicher anerkannt, dies bereits in der Millenniums-Deklaration von 2000, dann aber verstärkt z.B. am Weltgipfel 2005. Die Globalisierung entwickelt sich stark, ab 2007 kommt die globale Finanzkrise hinzu, die neue Konflikte schafft.

Die Schweiz reagiert auch auf 9/11, aber vorerst wirkt noch der Schub der 90er Jahre: Dank des Uno-Beitritts von 2002 als 191. Staat eröffnet sich der Schweiz ein neues Aktionsfeld für die Aussenpolitik, insbesondere die Friedens- und Menschenrechtspolitik, in dem sich das gesamte EDA engagiert. Die Schweiz erarbeitet sich recht schnell ein klares Uno-Profil als Brückenbauerin (z.B. in den die Kleinwaffen betreffenden «Marking and Tracing»-Verhandlungen) wie auch für spezifische eigene Werte und Positionen der Schweiz (z.B. im Menschenrechtsbereich, siehe Initiative für Menschenrechtsrat). In dieser Zeit der Nuller-Jahre baut das EDA systematisch und längerfristig angelegt parallel zwei neue Einheiten mit unterschiedlichen Aufgaben für eine Friedenspolitik auf: PA IV und die Fachsektion Copret bei der DEZA. Im Fall der PA IV geht es den Gang in den Bundesrat und vor das Parlament, woraus das Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und der Stärkung der Menschenrechte resultiert, mit dem neuen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung. Mehr Ressourcen und ein gesicherter Rahmen erlauben einen stetigen Ausbau (siehe Timeline, Anhang 2).

### PA IV / AMS – Die Friedensförderung wird zügig ausgebaut

In der Pionierphase ab 2000 werden die diversen Aufgabenbereiche auf und ausgebaut: Gute Dienste/Vermittlung, Programme der zivilen Konfliktbearbeitung, thematische, diplomatische Initiativen, Expertenpool, Partnerschaften, Menschenrechtsdialog, Normenentwicklung und Unterstützung bei der internationalen Umsetzung der Menschenrechte, humanitäres Völkerrecht. Es gibt Raum für Professionalisierung und Innovation, z.B. wird der Einsatz von bilateralen «Peacebuilding Advisors» (heute: Human Security Advisors, HSA) als neues Instrument entwickelt: «Die Person ist das Projekt». 2009 sind 13 HSA in Botschaften oder Koordinationsbüros tätig; mehr und intensiveres Engagement in Mediations- und Fazilitationsfunktionen, einschliesslich der Unterstützung des Aufbaus der Mediations-Support Unit der Uno, wird praktiziert. Expertise in Vergangenheitsaufarbeitung («Dealing with the past»), Verfassungsberatung, Wirtschaft und Menschenrechte/Konflikte wird aufgebaut. Entsprechende Beratungen, diplomatische und Vermittlungsrollen und Projekte werden geführt, u.a. im Balkan, in Nahost, Zentralasien, Sri Lanka, Nepal, Guatemala, Mozambique, Grosse Seen etc. Auch die Thematik Religion und Konflikt trifft im Departement nach 9/11 und den Folgen auf beträchtliches Interesse und wird ausgebaut.

Diese Engagements werden zum Teil mit eigenem Personal umgesetzt, nachdem in den 90er Jahren die Finanzierung von Programmen, die von anderen umgesetzt wurden, das Hauptinstrument gewesen ist. Von nun an arbeitet man auch in Vernetzung mit dem neu lancierten Kompetenzzentrum Friedensförderung KOFF und dessen Trägerorganisationen (Schweizer NGO), teilweise auch zusammen mit der DEZA (Copret) und internationalen Kontakten. Es entstehen intensive Lernfelder, an welche sich viele ehemals Beteiligte erinnern. Man bearbeitet Themen, die teilweise bereits in den 90er Jahren im EDA erkannt wurden, wie Bekämpfung der Proliferation von Kleinwaffen, vor allem «Marking and Tracing»-Prozesse in der Uno, sowie humanitäre Minenräumung. Neues wird lanciert wie die Genfer Erklärung zu «Armed Violence and Development» mit dem Ziel der Reduktion

bewaffneter Gewalt bis 2015, nachdem diese Thematik in den Millenniums-Zielen nicht aufgenommen wurde. Die internationale Vernetzung wird auch auf globaler Ebene ausgebaut, durch den Ausbau von strategischen Partnerschaften. Neu kommen u.a. die Berghof Foundation dazu, die finnische Crisis Management Initiative (CMI), Interpeace und andere. Die PA IV organisiert Menschenrechts-Kurse für die gesamte Bundesverwaltung. Das Menschenrechts-Mainstreaming ist eine Folge der Berichte der unabhängigen Expertenkommission Schweiz-Zweiter Weltkrieg, die ihren Schlussbericht 2002 veröffentlicht). Das Budget der PA IV wächst von CHF 45.9 Mio. 2004 auf 62.8 Mio.2010.

### **Nepal: Erfolgreiche Schweizer Friedensvermittlung – «Targetting» und «Conflict Sensitive Program Management (CSPM) über das ganze Schweizer Kooperationsprogramm**

Die wichtige Fazilitations- und Mediationsfunktion vor, während und nach dem Friedensabkommen zwischen den Maoisten und der Regierung und die Ausrichtung des gesamten DEZA-Programms auf einen Beitrag zu Friedensentwicklung und inklusiver Staatsbildung wäre ohne die enge Zusammenarbeit im EDA nicht möglich gewesen. Die Schweiz geht diskret vor, weil sie kein formelles Mandat von den Parteien erhielt. Indien hätte es nicht zugelassen, dass ein anderer Staat in seinem Vorhof politisch tätig wird. Dennoch trägt die Schweiz entscheidend dazu bei, dass Ende 2006 ein Friedensabkommen zwischen den Maoisten und den anderen politischen Parteien in Nepal unterzeichnet wird. Es beendet einen Bürgerkrieg, der zehn Jahre gedauert und über 16 000 Tote gefordert hatte. Entscheidend für die Rolle der Schweiz ist auch die über 50-jährige Entwicklungszusammenarbeit und damit verbunden das gewachsene gegenseitige Vertrauen, der gute Ruf und die vielen Kontakte.

Als 2002 der erste Friedensprozess ohne ausländische Vermittlung gescheitert ist, beginnt die Schweiz sich immer mehr zu sorgen, auch um die getätigten entwicklungspolitischen Investitionen. Anfang 2005 wird eine Mission DEZA/PA IV lanciert mit dem Ziel, eine gemeinsame entwicklungs- und friedenspolitische Schweizer Strategie für Nepal zu prüfen. Im Mai 2005 entsendet das EDA einen Friedensberater nach Katmandu mit dem Mandat, Kontakte zu allen Konfliktparteien aufzubauen und Möglichkeiten für eine Verhandlungslösung auszuloten, die neben dem Palast und den bewaffneten Rebellen auch die gewaltlos auftretenden grossen politischen Parteien einbezieht. Zusammen mit der Uno, den anderen Gebern und internationalen NGOs lanciert die DEZA die «Basic Operating Guidelines» BOGs, in denen die strikte Unparteilichkeit der Hilfe und ihre Ausrichtung auf die Armen und Diskriminierten klar und öffentlich proklamiert wird – eine einflussreiche gemeinsame Aktion, die sowohl entwicklungs- wie auch friedens-

politisch positiv wirkt, sowie auch für die Sicherheit der Mitarbeitenden und der Programme wichtig ist. 2006, nach einer starken Volksdemonstration für Frieden und der Schwächung des Königs, nehmen Friedensverhandlungen Gestalt an: Die Regierung der Sieben-Parteien-Allianz sucht nach einer raschen politischen Einigung mit den Maoisten. Der schweizerische Berater kann dabei an seine guten Kontakte anknüpfen und beiden Seiten bei der Erarbeitung von Verhandlungsdesigns, bei konzeptuellen Fragen sowie methodischen Ansätzen behilflich sein. Eine wichtige Rolle spielt dabei das Friedenssekretariat der Regierung. Der schweizerische Berater wird zusammen mit vier Nepali und einem erfahrenen Kollegen aus Südafrika Mitglied einer «facilitation task force» des Friedenssekretariats. Zusammen mit der Task Force kann er Ideen sondieren, Optionen entwickeln und Vorschläge an die Verhandlungsdelegationen unterbreiten. Im November 2006 wird das Friedensabkommen unterzeichnet. Die Schweiz bleibt auch danach auf friedenspolitischer Ebene engagiert, ein Friedensberater unterstützt nun auch den Prozess der Umsetzung des Abkommens in den folgenden Jahren. Abkommen sind primär einmal gegenseitige Versprechungen. Die Umsetzung ist anschliessend der wirkliche Lackmestest – oft auch für die Vermittler. Mediation und Vermittlung hinter den Kulissen bleibt nötig. Man arbeitet im Team, mit unabhängigen nepalischen Vermittlungspersönlichkeiten. Die DEZA verändert in diesen Jahren die Art und Weise, wie die Entwicklungsprogramme umgesetzt werden in Richtung Konfliktsensitivität. Am Inhalt der Projekte wird nichts geändert, vielmehr an der Art der Umsetzung. Es wird bei den Ursachen des Konflikts angesetzt, den Ungleichheiten. So wird z. B. der Bau von Brücken und Strassen weitergeführt, aber Quoten auch für Gender in das Programm eingebaut: Fortan müssen mindestens 60 Prozent der Begünstigten zu den diskriminierten Gruppen gehören. Ebenso wird dafür gesorgt, dass ausgegrenzte Bevölkerungsteile voll in die Planung und Umsetzung der Entwicklungsaktivitäten einbezogen werden. Ausserdem erhalten alle Projekte eine psychosoziale Komponente, damit Traumatisierte oder Gewaltopfer unterstützt werden können. Damit sich keine der Bevölkerungsgruppen benachteiligt fühlt, ist völlige Transparenz gefragt. Aus diesem Grund lässt die DEZA in den Dörfern regelmässig öffentliche Versammlungen abhalten. Dabei wird die Bevölkerung präzise über die gesprochenen Beträge und deren Verteilung informiert. Mit ihrem Doppelansatz auf dem Nexus Entwicklung und Frieden unterstützt die Schweiz die Bearbeitung sowohl des sozialen wie auch des politischen Konflikts.

Das globale Post-9/11-Umfeld ist durch letztlich rein politisch geprägte Kampfbegriffe wie «Failed States» und «Axis of evil» sowie einer militärisch und repressiv dominierten Anti-Terrorismus-Agenda ungünstig ausgerichtet für Dialog,

Engagement und inklusive Kooperationen. Dennoch behält die Schweiz die Politik bei, bewaffnete Organisationen nicht per se zu verbieten, ausser denjenigen auf der Uno-Liste (Al Kaida). Ebenso hält sie die Praxis aufrecht, mit bewaffneten Gruppen in Kontakt zu bleiben (z.B. Hamas; LTTE trotz EU-Listing), da im EDA-Verständnis der Dialog deeskalierend wirken kann und tendenziell die Moderaten in diesen Bewegungen stärken sollte. Ein Teil dieser Politik ist auch die weiterhin bestehende Unterstützung für die NGO «Geneva Call» (Arbeit mit bewaffneten Gruppen, gegenseitiger Verzicht auf Einsatz von Personenmienen von Rebellen und jeweiliger Regierung). Dieses Friedensengagement muss gegenüber andern immer auch verteidigt werden, hat aber manchmal den Nebeneffekt, dass die Schweiz punktuell interessant wird für andere Staaten, z.B. solche, die mit gewissen Gruppen nicht direkt sprechen dürfen.

### **Auch «kleine» Erfolge auf langem Weg zählen! z.B. im Kolumbien-Friedensprozess**

Seit 2000 ist die Schweiz immer wieder als Fazilitatorin in den Konflikten zwischen der Regierung, der FARC und der ELN beteiligt. Dabei gibt es Erfolgserlebnisse, nicht nur auf der sichtbarsten «höchsten» Ebene («Track 1», siehe Anhang S. 43), auf der Regierungsmitglieder und Guerillachefs beteiligt sind:

**ELN-Prozess – Einbezug der Zivilbevölkerung:** Die Schweiz ist einer der Begleitstaaten eines Dialogs zwischen der kolumbianischen Regierung und der Guerilla ELN, der zwischen 2006 und 2008 stattfindet. In diesem Rahmen wird in Medellín ein Haus des Friedens eingerichtet, damit dort Gespräche zwischen dem Sprecher des ELN, der Regierung und verschiedenen Gruppen stattfinden konnten. Einmal wird einer der Kommandanten des ELN, Antonio García, nach Medellín gebracht, damit er direkt mitdiskutieren kann. Die Schweiz hat sich dafür eingesetzt, dass García auch mit Vertretern verschiedener Regionen des Landes sprechen kann, die stark vom bewaffneten Konflikt betroffen sind. Viele von ihnen gehörten Partnerorganisationen des Schweizer Programms der zivilen Friedensförderung (SUIPCOL) an. Die Gespräche tragen einerseits dazu bei, dass Antonio García einen Einblick in die schwierige Situation der Bevölkerung bekommt, die von Aktionen des ELN direkt betroffen ist (eine Perspektive, die bewaffneten Gruppen oft fehlt). Andererseits werden zwischen diesen Vertretern und García sogenannte humanitäre Abkommen getroffen, die laut Aussagen der Betroffenen während der nächsten zwei Jahre merklich zu einer Verminderung von Übergriffen des ELN auf die Zivilbevölkerung in diesen Gegenden beitragen und so deren Lebenssituation deutlich verbesserte.

**Dialog öffnet Türen: Ungewöhnliches Treffen mit dem Nestlé-Chef im Departement Caquetá:** Vertreter der Abteilung für menschliche Sicherheit organisieren 2008 ein Treffen zwischen dem Chef des kolumbia-

nischen Nestlé-Tochterunternehmens und Bauernvertretern aus dem Departement Caquetá, die am Schweizer Friedensprogramm mitmachen. Nestlé betreibt im Caquetá Milch- und Kaffeeproduktion. Immer wieder war es zu Angriffen bewaffneter Gruppen auf Milchtransporter der Firma gekommen, und in der Bevölkerung herrscht gegenüber der Firma, eine gespaltene Stimmung. Die Vertreter der Landbevölkerung erklären dem Nestlé-Direktor, welche Konfliktlinien in ihrem Departement vorhanden sind und zeigten ihm die Schwierigkeiten auf, denen sie in diesem vom bewaffneten Konflikt schwer betroffenen Departement ausgesetzt waren. Der Nestlé-Chef bedankte sich für das Gespräch und bezeichnete dieses als eines der interessantesten der letzten Jahre. Die Bauernvertreter haben für zukünftige Anliegen bei Nestlé eine Ansprechperson gefunden. Die Konflikte im Caquetá wird zwar durch das Gespräch nicht gelöst werden, aber ein erster Dialog hat Gräben überwunden und Türen geöffnet, die zum besseren gegenseitigen Verständnis beitragen.

### **DEZA, Copret: Conflict Sensitive Program Management und OECD-DAC-Vernetzung**

Die 2001 lancierte neue Fachsektion Copret (Conflict Prevention and Transformation) entwickelt für Schweizer Kooperationsprogramme die richtungsweisende Mainstreaming-Methodik des Conflict Sensitive Programme Management (CSPM). 2003 werden die DEZA-Leitlinien «Friedensentwicklung» (Peacebuilding) als Politik und strategische Orientierung der DEZA-Programme in Konflikt-Kontexten in Kraft gesetzt (2006 folgt die DEZA-Menschenrechtspolitik, durch die Gouvernanzsektion erarbeitet). Es folgt eine vertiefte konzeptionelle Beschäftigung mit einzelnen für die Entwicklung relevanten Konflikt- und Friedensaspekten, wie Gender, Trauma und psychosoziale Arbeit, Sicherheitssektorreform und Demobilisierung (DDR). Diverse Kooperationsbüros werden mit dem CSPM vertraut gemacht, aber die operationelle Umsetzung in den bilateralen Programmen braucht viel Zeit. Im Nepal-Programm werden ab 2004 das CSPM und darüber hinaus auch die enge strategische und operationelle Zusammenarbeit DEZA-PA IV implementiert.

Copret bietet eine Mediationsausbildung an, die über Jahre viele TeilnehmerInnen anzieht. Copret hat einen etwas limitierten Einfluss auf die operationellen Programme, engagiert die DEZA/das EDA aber intensiv im OECD-DAC Policy-Netzwerk «Conflict, Peace and Development Cooperation» CPDC, später im «International Network on Conflict and Fragility» INCAF. Die internationale «3C-Konferenz» von 2009 in Genf, auf Einladung der Schweiz, zur Förderung von Frieden, Sicherheit und Entwicklung in fragilen Staaten, stellt das Prinzip des strategisch ausgerichteten Engagements in den Vordergrund, mit dem 3C-Prinzip: «coherent, coordinated, complementary». Später wird im EDA vor allem vom «Whole of government»-Approach gesprochen für die neu erkannte

Notwendigkeit, dass die Dienststellen, nicht zuletzt DEZA und Abteilung für Menschliche Sicherheit AMS, von Beginn weg in die Konfliktanalyse eingebunden werden müssen und in der Durchführung von Programmen viel enger zusammenarbeiten sollten.

## Nahost – vielfältige Engagements der Schweiz

Im Nahen Osten unterstützt die Schweiz seit den 1950er-Jahren das Uno-Hilfswerk für Palästinaflüchtlinge (UNRWA). Das spezifisch friedenspolitische Engagement der Schweiz in dieser Region nahm ihren Anfang 1967, als der UNTSO (United Nations Truce Supervision Observation) ein Verbindungsflugzeug samt Besatzung zur Verfügung gestellt wurde. Im Jahr 1988 beschloss der Bundesrat ein erstes grösseres Massnahmenpaket zur Unterstützung friedenserhaltender Aktionen, durch welche weitere Unterstützungsleistungen an die im Mittleren Osten tätige UNTSO abgedeckt wurden. Ende der 1980er- und Anfang 1990er-Jahre konzentrierten sich die friedenspolitischen Bemühungen der Schweiz vorwiegend auf friedenserhaltende Aktionen im Rahmen der Uno. In der Folge agierte Alt Bundesrat René Felber von 1993 bis 1995 als erster Uno-Sonderbeauftragter für die Menschenrechtssituation im besetzten Gebiet Palästina.

Ab Mitte der 1990er-Jahre hat sich das Engagement der Schweiz in Israel und dem Besetzten Palästinensischen Gebiet kontinuierlich verstärkt: Im Anschluss an das Oslo-Abkommen eröffnete die Schweiz 1994 ein Kooperationsbüro in Ostjerusalem. Im Rahmen des multilateralen Nahost-Friedensprozesses, welcher mit der Konferenz von Madrid 1991 seinen Anfang nahm, erhielt die Schweiz 1995 ein Mandat zur Stärkung der «menschlichen Dimension». Ferner beteiligt sich die Schweiz seit 1997 an der Temporary International Presence in Hebron, einer Beobachtermission, die auf einem Zusatzprotokoll des Oslo-Abkommens beruht.

Ein eigenständiges friedenspolitisches Programm in Israel und den besetzten Gebieten wurde 2001 unter der Sektion «Friedensfragen» der PA IV errichtet. 2001 wurde ebenso ein Vertretungsbüro in Ramallah eröffnet, wodurch die Grundlage für ein grösseres Engagement vor Ort geschaffen wurde. Ende 2003 – mitten in der zweiten Intifada – trug die Schweiz wesentlich zur Errichtung der von israelischen und palästinensischen Persönlichkeiten getragenen Genfer Initiative bei, die mit ihrem «Blueprint» einen ausführlichen und konkreten Vorschlag für eine Zweitstaatenlösung ausformulierte, der sämtlichen Kernfragen der Konflikts Rechnung trägt und sich seither den Status eines anerkannten Referenzmodells erschaffen hat.



Flüchtlingslager in Syrien

Die Bedeutung der Konfliktsensitivität nimmt in den Nuller Jahren zu, international und in den Programmen der DEZA und der Schweizer Hilfswerke. Dabei spielt das KOFF gegenüber den NGOs eine wichtige Rolle. Tatsächlich arbeitet die DEZA zunehmend «in conflict» und «in fragility», dehnen sich doch diese Problemzonen aus, nicht zuletzt als Folge des geopolitischen Kontextes (Post-9/11 etc.). Die Absicht und der Wille, aktiv auch zur Bekämpfung der Konfliktsursachen beizutragen, d.h. «on conflict» und «on fragility» zu arbeiten, bleibt aber in den Schweizer Programmen eher noch beschränkt, mit Nepal als Ausnahme.

## Spezialisierung – Abgrenzung – Kooperation

Es ist bemerkenswert, dass im EDA zwei Einheiten mit Friedensrelevanz gegründet werden, gleichzeitig. Es ist kein Geheimnis, dass die DEZA-Leitung gegenüber der Lancierung der PA IV skeptisch ist, bzw. diese Thematik eher in der DEZA ansiedeln will. Der Aufbau von Kompetenzen und Spezialisierungen sowohl bei der PA IV und der DEZA hat einerseits zur Folge, dass gesamthaft im EDA vielfältig Know-how aufgebaut wird. Parallel dazu gibt es eine gewisse abgrenzende Wirkung. Beide Einheiten entwickeln eigene Strategien und Vorgehensweisen, betonen deren Wichtigkeit und die eigene Identität. Gemeinsame Landesstrategien werden vorerst kaum erarbeitet. Nach oben und nach aussen werden Unterschiede als Komplementaritäten dargestellt, zum Beispiel in den ersten «Grundsätzen der Zusammenarbeit» von 2002: «Mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Instrumenten ausgestattet, verfolgen die Aktivitäten von DEZA und PD/PA IV in den oben genannten Bereichen die gleichen übergeordneten Zielsetzungen, die insbesondere im aussenpolitischen Bericht 2000 definiert sind.» In weiteren Gefässen und Prozessen der Zehnerjahre wird ein strategischer Austausch und

ein Bemühen zu einer gewissen Koordination ersichtlich: im Comité de Pilotage zwischen DEZA und PA IV (zweimal jährlich) sowie ab 2008 im «Memorandum of Understanding», unterzeichnet zwischen dem Leiter der PA IV und der Leiterin der DEZA-Sparte Themen und Fachbereiche. Rege Kontakte erfolgen auch etwa in der «Kerngruppe Frieden» und der «Arbeitsgruppe fragile Staaten».

## Kerngruppe und Leitbild Frieden – Friedens-Mainstreaming wird verpasst

Die Kerngruppe Frieden (KGF) befasst sich mit Themen und Bereichen, an denen diverse Ämter beteiligt sind, wie mit den Genfer Zentren (vgl. auch die Zeit-Übersichtstabelle), Sicherheitssektor-Reform (SSR), Resolution 1325, humanitäre Minenräumung oder Kleinwaffen. Gewisse spezifische Themen werden von Interdepartementalen Arbeitsgruppen (IDAGs) betreut, die z.T. von der Kerngruppe Frieden (KGF) mandatiert werden, wie die IDAG SSR, die IDAG 1325, die IDAG Small Arms and Light Weapons (IDAG-SALW) und der Interdepartementale Koordinationsausschuss Minenräumung (KAM). Bemerkenswerterweise sind dies eher Themen der Hard Security, an welchen sowohl EDA, VBS und SECO Interesse haben. Der Ausbau der militärischen Friedensförderung bleibt ein Thema, es geht aber kaum vorwärts. Dabei ist die Humanitäre Minenräumung eine Ausnahme, aber doch nur eine kleine Nische. Der Grund dafür liegt beim Parlament, wo der Widerstand von rechts, aber auch teilweise von links, einen substanziellen Weiterausbau nicht erlaubt. Aber auch die VBS-Spitze zeigt nicht mehr das Engagement wie zu Zeiten Adolf Ogis. Ursprünglich ist es die Ambition der Kerngruppe Frieden gewesen, «Probleme zu identifizieren, bei denen sich bezüglich Koordination oder Kohärenz Handlungsbedarf abzeichnet» und Vorschläge zum Umgang mit diesen Problemen» zu erarbeiten (TOR KGF). Das gelingt jedoch immer weniger, seit den Zehner Jahren widmet sich die KGF nur noch dem Informationsaustausch.

### 2003: Idee für ein «Leitbild Frieden» des Bundesrats – Plan für kohärente Friedenspolitik scheitert

Der Bundesrat beauftragt das EDA anlässlich der Verabschiedung des Beschlusses zur Botschaft über den Rahmenkredit für zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung, ein «Leitbild Frieden» zu erarbeiten. Das Bedürfnis nach einem solchen Leitbild habe sich im Rahmen der Arbeiten an der Botschaft gezeigt; auch ist die Bundesverwaltung auf Grund des Postulats Haering, welches ein Konzept zivile Friedenspolitik fordert, gehalten, konzeptionelle Klärungen bezüglich Inhalt und Stossrichtung der schweizerischen Friedenspolitik herbei zu führen. Die Befürworter denken wohl an eine analoge Auslegung

wie das bekannte «Nord-Süd-Leitbild» des Bundesrates von 1994, das damals auch die Kohärenzprobleme als Herausforderung ausdrücklich benannt hat. Hier wird erstmals ein Anlauf genommen, eine Friedenspolitik der Schweiz zu formulieren. Dies geschieht ab 2003 in der «Kerngruppe Frieden», mit EDA- und VBS-Beteiligung, sowie anderen Bundesvertretungen wie SEM, SECO und die Oberzolldirektion. Diese Gruppe diskutiert die Wechselwirkung zwischen verschiedenen Politikbereichen, beispielsweise zwischen ziviler und militärischer Friedensförderung, ziviler Konfliktbearbeitung und Menschenrechtspolitik, zwischen ziviler Konfliktbearbeitung und Aussenwirtschaft, ziviler Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung oder ziviler Konfliktbearbeitung und Migration. Ziele des Leitbilds wären, eine bessere Abstimmung innerhalb der Bundesverwaltung zu erreichen, den nationalen und internationalen Auftritt der Schweiz in friedenspolitischen Angelegenheiten zu verbessern, Synergien zwischen den einzelnen Bundesakteuren zu nutzen und Spannungsfelder innerhalb von friedenspolitisch relevanten Themen oder Prozessen zu thematisieren. Der Prozess kommt aber ins Stocken. Der politische Wille, insbesondere zu einem substanziellen Ausbau der militärischen Friedensförderung, ist nicht vorhanden, obschon in gewissen Momenten von einer Anzahl von 500 Militärangehörigen, also fast einer Verdoppelung, als Zielgrösse gesprochen worden war. Ein Leitbild Frieden ohne effektive strategische Bedeutung wird dann als unnötig empfunden. Schliesslich entscheidet die EDA-Departementsvorsteherin, dass kein Leitbild Frieden erstellt wird. 2007 stellt der Bundesrat einen «Gesamtbericht über seine künftige Strategie für Friedensförderung und Abrüstung in Aussicht», d.h. zivile Friedensförderung, militärische Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit, der jedoch nicht zustande kommt.

### «Fragilität» als neue gemeinsame Problemstellung in der Folge der 9/11-Anschläge

Der «failed States»-Begriff, die Benennung gewisser Staaten als schwarze Sicherheitslöcher im Sinn der «Achse des Bösen» und, daraus abgeleitet, die Legitimation für deren Bombardierung, lösen die weltweiten Unsicherheiten und Irritationen der Post 9/11-Situation offensichtlich nicht. Im Gegenteil kreiert dieses stark sicherheits- und militärlastige Vorgehen neue Probleme: Die Fragilität wird gefördert, der Nährboden für den Terrorismus statt ausgetrocknet eher verstärkt. Dies anerkennen implizit auch die Uno-Erklärungen zur holistischen Betrachtung von Sicherheit, Menschenrechten, Frieden und Entwicklung in der Zeit um 2005. Eine andere, an individueller und kollektiver Sicherheit und Frieden orientierte Idee wird deshalb (wieder) aufgenommen, welche von der Fragilität diverser Staaten bzw. Kontexte ausgeht. Satt Sanktionen,

militärische Interventionen oder exklusiv humanitäre Hilfe soll mit dem Prinzip, sich längerfristig zu engagieren, gegenüber Fragilität und Gewaltkonflikten reagiert werden. Die Idee: Man will zusammen mit reformorientierten Kräften in Regierung und Zivilgesellschaft in den fragilen Staaten langfristig an den Konfliktursachen arbeiten. Diese Diskussion wird unter anderem im OECD DAC-Policy-Netzwerk INCAF weiterverfolgt. Es wird ein konkreter Dialog- und Verhandlungsprozess zwischen Mitgliedern von INCAF (inklusive Schweiz), im Dialog mit fragilen Staaten wie Osttimor, Liberia, Sierra Leone etc. zu diesen Fragen aufgebaut, der 2008 nach dem Gipfel zu Aid Effectiveness in Accra beginnt. Dieser führt Ende 2011 zum von über 40 Partnern (Geber und Nehmer) unterschriebenen «New Deal for Engagement in Fragile States» (vgl. Kapitel 5).

Bereits 2006 erarbeitet im Auftrag der Chefs der politischen Direktion und der DEZA eine EDA-weite «Arbeitsgruppe fragile Staaten» Grundlagen und Massnahmenvorschläge zu diesen Fragen. Es bestehe ein sehr breites, sicherheits-, friedens-, entwicklungs-, humanitär-, migrations-, wirtschafts- und allgemein politisches Interesse, heisst es in den Schlussfolgerungen des Berichts der Gruppe von anfangs 2007. Die Schweiz solle sich vermehrt mit Gesamt- und nicht nur mit sektoriellen Strategien einbringen und zwar im Verbund auch mit multilateralen und zivilgesellschaftlichen Partnerschaften. An der erwähnten internationalen «3C-Konferenz» von 2009 wird das «coherent, coordinated, complementary» Vorgehen in fragilen und Konflikt-Kontexten postuliert, um positive Resultate zu erzielen.

## Gender

Die Uno-Sicherheitsratsresolution 1325 von 2000 und ihre verschiedenen Folgeresolutionen bündeln das internationale Engagement zu Gender in der Friedens- und Entwicklungspolitik. Für das EDA gilt die Resolution 1325 fortan als roter Faden und Referenz. Die Schweiz gehört damit zu den ersten Ländern, die einen solchen Plan verabschieden. Die Ziele des Aktionsplans orientieren sich an den Kernforderungen der Resolution, 1) die verstärkte Partizipation von Frauen in Friedensprozessen, 2) die Prävention und der Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Konflikten sowie 3) die Integration einer Geschlechterperspektive in allen Massnahmen der Friedens- und Konfliktprävention. Im Rahmen der Kerngruppe Frieden wird die IDAG 1325 gegründet, die die Umsetzung und das Monitoring des NAP 1325 koordiniert und beaufsichtigt.

Für die DEZA stehen in diesen Jahren die psychosozialen Programme und die Gewaltprävention mit einem starken Genderbezug im Vordergrund. Das Toolkit «Gender, Konflikttransformation und psychosozialer Ansatz» von 2005 bietet dazu Hintergrundinformation und Arbeitsanregungen, die nicht nur auf die Genderfrage zugeschnitten sind. Demgegenüber legte die neu gegründete PAIV (AMS) den Fokus auf die Partizipation von Frauen in Friedensprozessen. Dabei wird gemäss dem Track-Modell von John Paul Lederach (vgl. An-

hang 2, S. 43) der Schwerpunkt insbesondere auf die Beteiligung von Frauen im Track 1 gelegt (s. Bsp. Sri Lanka). Zudem werden Genderaspekte gemäss der Mainstreaming-Devisen mehr oder weniger systematisch in allen Aktionsfeldern der AMS aufgenommen, so etwa in Mediation, Dealing with the Past und SSR.



Honduras, DEZA/I.Göbel-Bösch

## Zusammenfassung Nuller Jahre

Der globale Kontext ändert sich markant mit dem «9/11»-Einschnitt und den militärgeleiteten Reaktionen und Counterterrorismus-Strategien. Es scheint, dass die zweite Post-Kalte-Krieg-Phase beginnt: Nach der «Friedens- und Uno-Phase» der 90er die von 9/11-geprägte Zeit.

- Quasi spiegelverkehrt dazu und als Option einer nicht-militaristischen Reaktion werden auf Policy-Ebene bei Uno und OECD-DAC die holistische Sichtweise von Frieden/ Menschenrechte/Sicherheit/Entwicklung immer stärker in den Vordergrund gestellt; Fragilität als Entwicklungs- und Friedenshindernis gerät in den Fokus.
- Der Geist der Phase unmittelbar nach dem Kalten Krieg lebt im EDA weiter. Trotz 9/11 bleibt es stark auf Friedenskurs: Eine doch recht stark auch wertegeleitete Aussenpolitik materialisiert sich, aufbauend auf den Anfängen in den 90er Jahren, in einer aktiveren Aussenpolitik der Schweiz, v.a. in der Uno, aber auch bilateral, in Süd- und Ost-Konflikten.
- Dies ist umso dringlicher, als die institutionelle Annäherung an die EG/EU politisch verhindert wird. Friedensförderung wird so für einen kleinen Staat, der an einer friedlichen globalen Gesamtordnung interessiert ist, noch relevanter, um zu zeigen, dass man auf der internationalen Bühne kooperieren will und kann.
- Mit dem Gesetz zur zivilen Friedensförderung wird die rechtliche Grundlage geschaffen für Rahmenkredite, Institutionalisierung, Professionalisierung und Spezialisierung. Sowohl Bundesrat Deiss als akzentuiert vor allem

- Bundesrätin Micheline Calmy-Rey unterstützen die Investitionen des EDA in Frieden und Menschenrechte stark und mit persönlichem Einsatz.
- Der Mehrwert dieser Politik besteht darin, dass die Schweiz Kontakte mit bewaffneten Akteuren im Interesse von Friedensprozessen beibehält, z.B. Hamas, LTTE (Sri Lanka). Ebenso versucht man, andere Staaten zu überzeugen, dass ohne solche Dialoge Friedensprozesse nicht möglich sind. Hier geht die Schweiz zwar politische Risiken ein, allerdings macht es sie auch zu einem gelegentlich gefragten Gesprächspartner, zum Beispiel, weil man mit Hamas sprechen kann.
  - Austausch und Kooperation, aber auch Abgrenzung zwischen AMS und DEZA werden praktiziert. Die Formel «Komplementär» ist nützlich, aber in der Praxis wird oft wenig versucht, den Einsatz von inzwischen gewachsenen Kapazitäten in «Friedensentwicklung» (DEZA) und «Friedensförderung» (AMS) strategisch und energisch in gegebenen Kontexten voranzutreiben (Ausnahme: Nepal). Jede Einheit macht zum Schluss mehr oder weniger, was sie will oder was ihr möglich ist.
  - Fragilität als Hindernis für Armutsbekämpfung und friedliches Zusammenleben, wird, rückblickend gesehen, zwar erkannt, aber wenig energisch verfolgt, wenn man bedenkt, wie gross das Problem heute erscheint (Bsp Terrorismus und Migration).
  - Die PA IV verschafft der Friedens- und der Menschenrechtsthematik dank Konstanz, Professionalität und Erfolgen mehr Akzeptanz, Anerkennung und einen gewissen Mainstreaming-Effekt im Departement und zum Teil auch ausserhalb. COPRET hat es als thematische Sektion recht schwer, angesichts den für die DEZA immer prioritären und «wichtigeren» operationellen Alltagsgeschäften (bilateral und multilateral) Fuss zu fassen.
  - Das Problem einer recht minimalen militärischen Friedensförderung bleibt bestehen. Mit konkreten Nachteilen, auch in Fällen wie der Monitoring-Mission in den Nuba-Bergen im Sudan, wo man sich trotz Mediationserfolg (Bürgerstockabkommen) nicht vollwertig bei der Unterstützung der Umsetzung einbringen kann. Weil die Mission kein Uno- oder OSZE-Mandat hat, kann das VBS kein Personal entsenden und kann sich deshalb nicht an den oberen Verantwortungspositionen beteiligen und entsprechende Erfahrungen machen.  
Die Schweiz beteiligt sich trotzdem, sowohl finanziell als auch mit Personal, das durch den Expertenpool der PA IV entsandt wird. Eine ähnliche Situation gibt es 2005 im Fall des Friedensabkommens in Aceh, Indonesien, das von Finnland vermittelt und von der EU und ASEAN überwacht wurde. Das rein zivile Auftreten wird aber in Kontexten wie Afghanistan als Vorteil gesehen und stellt einen Mehrwert gegenüber anderen Akteuren dar.
  - Die Sicherheitsberichte des Bundesrats sprechen zwar seit 2000 von 500 Armeeingehörigen für Auslandseinsätze als Ziel, dieses wird aber nie erreicht. Die Leitung des VBS ist anders orientiert als noch in den 90er Jahren. Hier ist auch das Nein des Parlaments zur Teilnahme an der Anti-Piraten-Operation «Atalanta» 2009 am Horn von Afrika zu erwähnen.
  - Die Idee des Alleingangs bzw. die restriktive Neutralitätskonzeption stösst weiterhin auf beträchtliche politische Zustimmung, sowohl von nationalkonservativer Seite als auch von einem Teil der Linken. Die Post «9/11»-Phase hat diese Zustimmung erneut etwas erhöht.
  - Die Umsetzung der Resolution 1325 wird durch das EDA an die Hand genommen, psychosoziale Aspekte und die Beteiligung von Frauen an Friedensprozessen aufgenommen.
  - Das Thema Frieden bleibt im EDA also letztlich auf AMS, DEZA und natürlich im multilateralen Bereich auf Uno und OSZE limitiert. Trotz umfassendem Friedensbegriff im Mandat, insbesondere bei der AMS, ist das Friedens-Mainstreaming im EDA und darüber hinaus nur sehr punktuell zu finden.

### Burundi: Wichtig sind Schlüsselfiguren

Der Beitrag der Schweiz zur Friedensvermittlung in Burundi wird möglich dank der Bereitstellung eines Mediationsexperten und Verfassungsrechtlers im Rahmen des sogenannten Arusha-Prozesses. Dieser führte im August 2000 zu einem Abkommen, das den Bürgerkrieg vorerst stoppt, aber nicht zu einem umfassenden Frieden führt, da die Befreiungsorganisation FNL nicht einbezogen war. 2009 schliesst sich die Rebellenorganisation Palipehutu-FNL dem Friedensprozess an, inzwischen wirkt auch eine Persönlichkeit von der «Caux-Initiatives et Changement» mit. Diese erfolgreiche Friedensvermittlung hat der Schweiz eine wichtige UNO-Funktion in New York eingebracht: Den Vorsitz der Burundi-Konfiguration der UNO-Peacebuilding-Kommission.

### Türkei-Armenien – der grosse Coup?

Vermittelt durch die Schweiz, unterzeichnen im Oktober 2009 die Türkei und Armenien in Zürich die «Normalisierungsprotokolle» zu ihrer Beziehung. Die Aussenminister/innen Clinton (USA), Lawrow (Ru) und Kouchner (Fr) sowie Xavier Solana (EU), treten in Zürich auf. An diesem Abkommen – wohl dasjenige mit dem höchsten Prestige, das die Schweiz vermittelte – hatten auch EU, USA und Russland Interesse, unterstützten aber de facto die Schweiz in ihrer Vermittlerrolle. Die Annäherung zwischen der Türkei und Armenien war positiv, die Umsetzung des Abkommens erfolgte aber bisher nicht. Der Fall zeigt, wie friedenspolitische Erfolge als Nebeneffekt Zugang zu Schlüsselakteuren und internationalen Prestigegewinn bringen können.



Palästina. Photo: DEZA/Thomas Jenatsch

# 5. 2011–2017, Zehner Jahre: Mehr Friedenskooperation im EDA, aber auch Wiederaufleben traditioneller Sicherheitsansätze

Es scheint sich nach dem folgenreichen «9/11»-Einschnitt und den neuen Gewaltbewegungen (Islamischer Staat etc.) der Zehner Jahre ein neuer globaler Kontext zu entwickeln, welcher einerseits durch wachsende Fragilität charakterisiert ist, die immer mehr als Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungsproblem grossen Ausmasses wahrgenommen und erfahren wird. Andererseits hat die Globalisierung auch positive Wirkungen auf globale Gouvernanz- und Friedensoptionen, zeichnet sich aber auch aus durch scharfe Verwerfungen wie weiterwachsende Ungleichheit und Gewaltpotenzial. Die starke Globalisierungskritik, bis ca. 2010 vor allem von politisch linken Kräften ausgehend, kommt mehr und mehr von rechter politischer Seite. Kommt dazu, dass sich gelegentlich ein Ende der «Pax Americana» abzuzeichnen scheint, so dass neue regionale Macht-Netze zur – volatilen – Hauptstruktur werden könnten.

## Globaler Kontext: in Richtung Abschottung, Demokratie- Rezession, Remilitarisierung?

Innerstaatliche Politiken der Ausgrenzung gehen aussenpolitisch mit der Infragestellung der Kooperation einher, es sind zwei Seiten derselben Medaille und nichts Neues in der Geschichte. Die Phase nach dem Kalten Krieg hatte den Raum in der Schweiz und global geöffnet, so dass politische Kräfte, die für eine Entwicklung in Richtung Öffnung nach aussen und Integration im Innern waren, mehr Einfluss bekamen.

Nun gewinnen Tendenzen nationalistischer Art und die Remilitarisierung der Konfliktlösung wieder an Boden. Islamistische Terrornetzwerke tauchen auf. Anti-Terror-Gesetze und -Koalitionen beginnen prägender zu wirken. Nichtstaatliche Akteure gewinnen an Einfluss, v.a. Wirtschafts- und Finanzkonzerne. Demokratie, die internationale Kooperation, Menschenrechte und das Völkerrecht geraten unter Druck, ebenso freiwillige, staatsinterne und – übergreifende Politiken und Mechanismen zur nicht gewaltsamen Konfliktregelungen.

Die geopolitische Tektonik scheint in Bewegung. Neigt sich die Weltordnung nach dem zweiten Weltkrieg dem Ende zu? Deren Landschaft von Werten, Allianzen und Institutionen bleibt zwar bestehen, wird aber sichtlich geschwächt.

Innenpolitisch, auch in der Schweiz, ist parallel zu den erwähnten Trends in vielen Ländern die Tendenz zu Politiken der Ausgrenzung (Populismus etc.) festzustellen. Zivilgesellschaftlichen, demokratieorientierten Bewegungen, die für Inklusivität stehen, wird hingegen vielerorts der Handlungsraum beschnitten («Shrinking Space»), was nicht nur aus Friedenssicht eine negative Entwicklung ist. Die Aufstände der arabischen Revolten, die auf Demokratie-Ausbau setzen, scheitern vielerorts. Erlebten die 1990er Jahre einen «Demokratie-Boom», besteht heute sozusagen die Gefahr einer «Demokratie-Rezession» (Moisés Naim, «Foreign Policy»).

## «New Deal», «Sustaining Peace», SDG 16 – ein Erweiterter Friedensbegriff mit der Daueraufgabe Prävention

Es gibt auf globaler Ebene aber auch neue konstruktive Ansatzpunkte, einerseits mit der Uno-Agenda 2030, den «Sustainable Development Goals» (2015 von der Uno-Generalversammlung in Kraft gesetzte Entwicklungsagenda 2015–2030 mit 17 Zielen, den SDGs) und insbesondere mit dem SDG 16 «Peaceful and Inclusive Societies» («Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels»). Andererseits wird mit der «Sustaining Peace»-Resolution im Gefolge der Überprüfung der Friedensumsetzungs-Architektur der Uno der Einsatz für den Frieden als Daueraufgabe im Sinn von Prävention konzipiert. Dies gibt der Friedenspolitik einen ganz neuen Akzent. Sie wird als Mainstreaming-Aufgabe konzipiert, die auch andere Politikfelder beeinflussen soll und eigentlich zu jeder Zeit nötig ist, nicht nur in Eskalations- oder sogenannten Postkonfliktphasen. Damit wird vom veralteten Konfliktzyklus-

Modell – Eskalation, Gewaltkonflikt Postkonflikt – Abschied genommen. «Peacebuilding» als eine Aufgabe primär für die Phase, nachdem die Waffen schweigen, wird ergänzt oder ersetzt durch die erweiterte Friedens-Optik. Diese macht auch Anleihen beim Friedensforscher Johan Galtung, und seinem Konzept des «positiven Friedens» aus den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts. Die Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 hatte dies ansatzweise bereits übernommen, wie auch frühere Grundlagendokumente der AMS und die DEZA-Friedensentwicklungs-Strategie. Nun braucht es in den bilateralen Schweizer Programmen wie in den multilateralen Bezügen weitere Anstrengungen für die effektive Umsetzung dieses Friedensbezugs bzw. der Konfliktprävention als Dauer-aufgabe.

## Peace- and Statebuilding – Goals: New Deal for Engagement in Fragile States

Breit abgestützte Reformprogramme sind gerade für schwierige Kontexte sehr wichtig. 2011 unterzeichneten die meisten der OECD-Geberstaaten, Weltbank und UNDP sowie eine Anzahl sogenannt fragiler Staaten wie Afghanistan, Südsudan, Somalia, Timor L'Este und weitere den «New Deal for Engagement in Fragile States». Dieser internationale Referenzbeschluss wurde im «International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding» IDPS verhandelt. Im IDPS einigten sich Geber und Empfängerländer auf fünf Peacebuilding and Statebuilding-Goals des New Deal, die die Zusammenarbeit in fragilen Kontexten leiten sollen:

### Legitimate Politics – Foster inclusive political settlements and conflict resolution

- **Security** – Establish and strengthen people's security
- **Justice** – Address injustices and increase people's access to justice
- **Economic Foundations** – Generate employment and improve livelihoods
- **Revenues & Services** – Manage revenue and build capacity for accountable and fair service delivery

Diese Orientierung zeigt, dass die Strategie der DEZA zur Reduktion der Fragilität bestens an das international abgemachte Vorgehen angepasst ist, bzw. dieses mitbeeinflusste, unter anderem durch die Mitarbeit im OECD DAC International Network on Conflict and Fragility INCAF. Als gemeinsame Prozesse im New Deal werden Fragilitäts-Assessments und New Deal «Compacts» – gedacht als breit abgestützte Reformprogramme, die alle fünf in den PSGs genannten Aspekte abdecken – erarbeitet. Seit 2011 sind sieben g7+-Länder Pilotländer geworden. Compacts bestehen u.a. in Somalia und – auf dem Papier – in Südsudan. Beiträge der Schweiz zu gemeinsamen Anstrengungen für Reformen in fragilen Kontexten erfolgen u.a. durch die Übernahme des Co-Chairs von INCAF ab 2014, durch das vorgesehene aktive Koordinations-Engagement im Compact Südsudan, in Afghanistan (lokale Kontext-Assessment), in Haiti und anderswo. Hinzu kommt das multilaterale Engagement.

Als Teil des New Deals definiert OECD/DAC 10 Prinzipien für die Arbeit in fragilen Staaten:

1. *Take context as the starting point*
2. *Ensure all activities do no harm*
3. *Focus on state building as the central objective*
4. *Prioritise prevention*
5. *Recognise the links between political, security and development objectives*
6. *Promote non-discrimination as a basis for inclusive and stable societies*
7. *Align with local priorities in different ways and in different contexts*
8. *Agree on practical coordination mechanisms between international actors*
9. *Act fast... but stay engaged long enough to give success a chance*
10. *Avoid pockets of exclusion («aid orphans»)*

Der New Deal setzt eine klare Priorität nicht bei der Konditionalität, sondern beim Engagement mit Partnern, das besser geeignet ist, um politische Rahmenbedingungen und strukturelle Konfliktursachen zu beeinflussen. Die Schweiz hat sich mit der Unterstützung des New Deals verpflichtet, in fragilen Kontexten eng mit den anderen bilateralen und multilateralen Gebern zusammen zu arbeiten.

Das EDA setzt bisher in den Zehner Jahren trotz des sich zum Negativen verändernden globalen Kontextes seine Friedenspolitik fort und beteiligt sich an den entsprechenden globalen Initiativen. Um die Wirkung in den schwierigeren Kontexten zu verstärken und weil die Departementsspitze es wünscht, erfolgen zwischen AMS und DEZA mehr Schritte in Richtung Zusammenarbeit, Schnittstellenpflege und Absprache. Dies zeigt sich u.a. darin, dass neue Kooperationsstrategien für die Partnerländer immer mehr als «Whole of Government»-Strategien entwickelt werden und die Botschaft 2017–2020 umfasst erstmals auch die Aktivitäten der AMS. Auch das Engagement für die Dimension «Frieden und Sicherheit», wie die angepeilte Zielrichtung zuerst genannt wurde in der Agenda 2030 der Uno, passt hierzu. Dafür hat sich die Schweiz direkt aufgrund der Prioritäten von Bundesrat Burkhalter und Bundesrats-Beschlüssen stark engagiert. Die OSZE-Präsidentschaft von 2014, stark aufgeladen durch den Ukraine-Russland-Konflikt, nutzt das EDA für einen starken Auftritt, international als auch rückwirkend auf die Schweiz. Es ist ein ähnliches Schlüsselmoment für die Schweizer Diplomatie wie die Präsidentschaft von 1996. Die Thematik der Sicherheit rückt international, aber auch für die Schweiz wieder in den Vordergrund und zwar nicht nur im Sinne von human/personal security, sondern vermehrt auch die traditionelle, staatliche Sicherheit, im Zusammenhang mit der Terrorismusabwehr, mit ihren teilweise umstrittenen Konsequenzen, was die Menschenrechte betrifft.

## 5.1. 2010–2017 – AMS-Friedensförderung

Ab 2012 heisst die PA IV «Abteilung Menschliche Sicherheit», AMS. Die Pionierzeit ist Vergangenheit, die bestehenden Bereiche werden gepflegt und ausgebaut. Konfliktvermittlungen werden weltweit angeboten und genutzt, bilaterale Programme auf- und abgebaut und multilateral wird in verschiedensten Bereichen agiert (siehe Zeit-Tabelle, Anhang 1). Ein Schweizer Mehrwert, die Kontaktpolitik mit bewaffneten Akteuren, wird beibehalten, trotz steigendem Druck durch die internationalen Terrorismus-Debatten und des aufkommenden Themas «Prevention of violent extremism» (PVE) im EDA, im Gefolge des islamistischen Terrors und des Syrienkriegs. Die Schweiz hält an ihrer Haltung fest, auch mit bewaffneten und schwierigen Akteuren einen Kontakt zu behalten, um den Raum für allfällig mögliche Verhandlungslösungen offen zu halten. Auch der Expertenpool, ein wichtiges Instrument der AMS, wird weiterentwickelt, er entsendet jährlich etwa 200 Experten und bietet entsprechende Aus- und Weiterbildungen an.

Die Mediationskapazitäten der AMS bzw. des EDA stehen bei der Departementsspitze in hohem Ansehen. 2016/17 wird beschlossen, dass diese noch deutlich ausgebaut werden sollen. Ab Herbst wird an der ETH Zürich erstmals ein Master of Advanced Studies «Mediation in Peace Processes» angeboten. Der Bund unterstützt das Vorhaben mit 1,6 Millionen Franken.

Zur Blüte gelangt nun auch das Arbeitsfeld der Vergangenheitsaufarbeitung, eines der im Rahmen von PA IV/AMS seit 2003/4 für das EDA innovativsten und nachgefragtesten Arbeitsfelder (in Kooperation mit der Direktion für Völkerrecht, dann aber auch mit der DEZA). Seit einigen Jahren wird von «Vergangenheitsaufarbeitung und Prävention von Gräueltaten» gesprochen. Erfolgreiche Einsätze gibt es z.B. auf den Philippinen, in Guatemala und Kolumbien. In der Uno gibt es jetzt, auch dank der Schweiz, einen Sonderberichterstatte für Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence zur Thematik, womit das Arbeitsgebiet auf Englisch «Dealing with the past» umrissen ist; international und im Uno-Rahmen hält sich allerdings mehrheitlich die inhaltlich eingeschränktere Bezeichnung «transitional justice».

*Im Folgenden weitere Aspekte der Arbeit der AMS:*

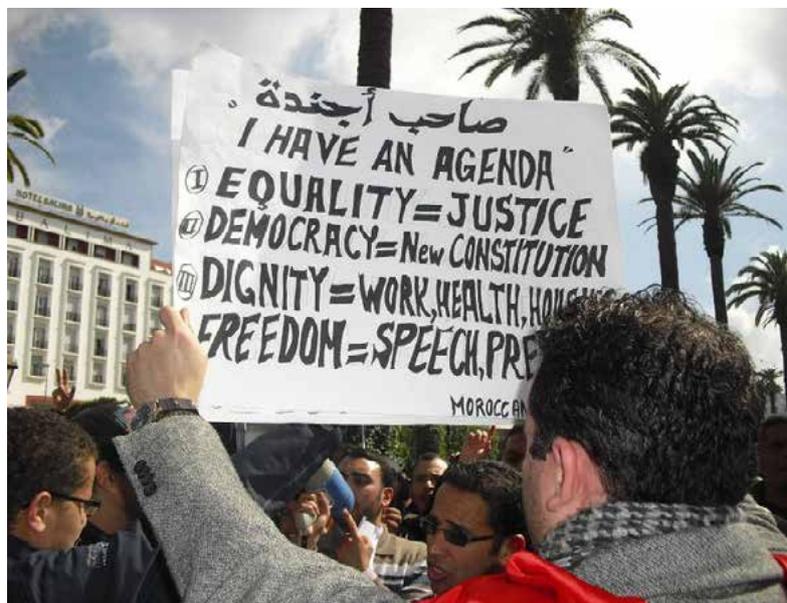
### Business & Human Security – Beispiele für erfolgreiche Aktionen

- Das UNO-Mandat zur Unternehmensverantwortung (Ruggie-Prozess) wird von Anfang an politisch, personell und finanziell unterstützt
- Die diplomatische Initiative im Bereich private Militär- und Sicherheitsfirmen lanciert einen Verhaltenskodex und eine neue Internationale Organisation mit Sitz in Genf

→ Dies bringt Kontakte zur Rohstoffindustrie: Beitritt zu Multistakeholder-Initiativen, Lancierung bzw. Unterstützung von Zertifizierungsprozessen (Grosse Seen / OECD)

### Humanitäre Minenräumung, Bekämpfung der Kleinwaffenproliferation, aus Sicht AMS:

- Die Zusammenarbeit zwischen AMS und DEZA, wie auch mit anderen Departementen konnte verbessert werden; ab Mitte der Zehnerjahre ist eine klarere Aufteilung der Tätigkeiten sichtbar: Die AMS konzentriert sich v.a. auf die multilaterale Politik und strategische Ausrichtung, die DEZA integriert Projekte der humanitären Minenräumung in ihre Entwicklungsprojekte.
- Ein Gemeinsames Verständnis zwischen AMS und DEZA hat sich etabliert, dass diese humanitären Aspekte der konventionellen Abrüstung auch als Wegbereiterinnen für Frieden, Sicherheit, humanitäre Aktionen und Entwicklung zu sehen sind.
- Die AMS hat auch ermöglicht, neue Felder zu identifizieren und sich nachhaltig engagiert, z.B. mit der Initiative zur sicheren und gesicherten Lagerung und Verwaltung von konventioneller Munition: Erfahrungen aus Libyen oder anderen Ländern in Afrika, Mittlerer Osten oder auch Europa haben v.a. das Proliferationsrisiko gezeigt, das Friedens- und Entwicklungsbemühungen nachhaltig untergräbt; die Schweiz hat hier eine Nische entdeckt.



Marokko

## Serbien – Kosovo

**2013:** Serbien und Kosovo haben sich durch Vermittlung der EU grundsätzlich auf eine Normalisierung ihrer nachbarschaftlichen Beziehungen verständigt und damit eine wichtige Hürde auf ihrem Weg zu einer EU-Mitgliedschaft genommen. Das Abkommen lässt viele Fragen offen. Die Schweiz konkretisiert durch einen komplementären Track mit kosovarischen und serbischen Schlüsselpersonen das Abkommen, damit es besser umgesetzt werden kann. Sie engagiert sich auch immer wieder direkt mit den Verhandlungsparteien, um das gegenseitige Vertrauen und Austausch zu verbessern.

## Agenda 2030 und SDG 16+ / Genfer Zentren, aus Sicht der AMS

- Die 2006 von der Schweiz und UNDP initiierte «Genfer Erklärung zur bewaffneten Gewalt und Entwicklung» (Geneva Declaration on Armed Violence and Development) machte auf die Bedeutung von Gewalt und Konflikten als Hindernis für Entwicklung aufmerksam. Diese Initiative konnte mit der Aufnahme des SDG 16 (v.a. 16.1 und 16.4 – Friedliche und inklusive Gesellschaften) in die Agenda 2030 erfolgreich abgeschlossen werden. Damit gelang, was damals bei den Millennium Entwicklungszielen nicht möglich war. SDG16 hat aber zahlreiche Verbindungen zu anderen Zielen und deckt ein breites Spektrum an relevanten Aspekten zum Thema «Frieden» ab. Daher wird oft von «SDG16+» gesprochen.
- SDG16+ ist für AMS und DEZA auch eine ideale Plattform, den Standort Genf (u.a. das 2014 eröffnete Maison de la Paix) weiter zu stärken und die humanitäre Tradition des Standortes Genf zu nutzen. Genf kann mit mehr Feldexpertise und einem informelleren Rahmen gewinnbringend sein und Umsetzungsfragen angehen, die in New York am UNO-Hauptquartier nicht möglich sind.
- Agenda 2030 / SDG16+ ist aber erst am Anfang einer umfassenden Implementierung.

## Schweizer Vermittlung zur Vergangenheitsaufarbeitung auf den Philippinen

Die Schweiz unterstützt die Regierung und die islamische Befreiungsfront der Moros dabei, das Friedensabkommen von 2014 umzusetzen. Auf Anfrage der beiden ehemaligen Konfliktparteien übernahm die Schweizer Sondergesandte für Vergangenheitsaufarbeitung den Vorsitz der Kommission für Übergangsgerechtiz und Versöhnung.

## Peacekeeping und Peacebuilding aus Sicht der AMS

- Die AMS, zusammen mit der Abteilung für internationale Organisationen der Politischen Direktion (AIO) hat v.a. auch die multilateralen Prozesse im Bereich Peacekeeping und Peacebuilding zunehmend integriert und vor dem Hintergrund der verschiedenen relevanten Tätigkeitsfelder einem «Mainstreaming» unterzogen.
- Die Schwierigkeit ist jedoch, dass seitens des EDA viel Potential, Kompetenzen und Goodwill für die Friedensförderung existiert, aber sich die Ambitionen des EDA nicht mit den Ambitionen des VBS in der militärischen Friedensförderung decken:
- Die Schweiz ist multilateral eine explizite Unterstützerin der zivilen und militärischen Friedensförderung v.a. im UNO-Rahmen, aber ist selbst kein grosser truppenstellender Staat. Das zwingt dazu, v.a. mit Einzelpersonen zivil oder militärisch in Nischen aktiv zu sein – damit ist aber multilateral kaum Hebelkraft gegeben.

## Syrie – conflit armé et conséquences humanitaires

- › Création du programme de promotion de la paix en Syrie en 2012, parallèlement aux premiers signaux de tension politique en Syrie. Accent mis sur soutien aux capacités locales de paix, au dialogue multilatéral sur la Syrie, ainsi que sur la défense du respect du droit international humanitaire par les parties au conflit.
- › Dans ce contexte, constitution en janvier 2016 de la Civil Society Support Room, plateforme gérée par l'ONU permettant une meilleure inclusion de la société civile syrienne dans le processus de négociation formelle. Depuis janvier 2016, plus de 150 organisations, représentant un réseau de 400 organisations locales, ont pu exprimer leurs points sur les priorités et la structure à donner à un accord de paix.
- › Rôle de facilitation de la Suisse : dans un contexte très polarisé, la fonction de « discreet convener » de la Suisse a joué un rôle important : en 2016 seulement, plus de 20 rencontres formelles ou semi-formelles entre acteurs internationaux ainsi qu'entre parties au conflit.
- › DEZA : progressivement, plus grand engagement humanitaire en cours (315 mio CHF depuis 2011) : Focus sur aide humanitaire à partir de 2016, intérêt à résilience des communautés locales.
- › D'importantes questions posées au sein du DFAE : comment gérer la politisation de la réponse humanitaire dans le cadre du conflit armé en Syrie ?

## Libyen

Seit Oktober 2012 unterhält die AMS zusammen mit einer Partnerorganisation (**Peaceful Change Initiative PCI**) einen Prozess, der die hinsichtlich Libyen aktive internationale Gemeinschaft dafür sensibilisiert, dass es generell – und in einem konfliktiven Umfeld wie in Libyen besonders – wichtig ist, durch Kooperationsprojekte nicht unabsichtlich bestehende Konflikte zu schüren oder neue zu kreieren; dass die Unterstützung möglichst wirksam sein und gleichzeitig zur Etablierung eines friedlichen Staates beitragen sollte. Konkret wird von 2016 an von der AMS zusammen mit UNDP und PCI organisierten, regelmässigen Treffen zwischen Vertretern von über 30 diplomatischen Missionen und internationalen Organisationen jeweils das aktuelle Konfliktgeschehen analysiert sowie die Beziehung zwischen diesem Geschehen und dem internationalen Engagement diskutiert. Im Laufe des Prozesses haben die Beteiligten zudem drei Prinzipien definiert, die die internationale Unterstützung gemäss obiger Grundsätze leiten sollen und deren formelle Gutheissung momentan durch verschiedene diplomatische Missionen und internationale Organisationen diskutiert wird. Zugleich hat die UN die drei Prinzipien in die Strategie des UN-Teams für Libyen integriert. Des Weiteren wurden eine Führungsgruppe bestehend aus verschiedenen Botschaftern und Direktoren geschaffen, sowie praktische Massnahmen identifiziert, wie etwa ein Peer-Review von Projekten, die die Umsetzung dieser Grundsätze und Prinzipien aktiv fördern.

## Myanmar

Die Unterstützung der Schweiz beim Wiederaufbau in Myanmar nach dem Wirbelsturm Nargis von 2008 und beim friedlichen Übergang zur Demokratie ist ein Beispiel für ein Engagement in einem fragilen Kontext. Neben der humanitären Hilfe, mit der bereits über 130 Schulen und Gesundheitszentren saniert wurden, konnten zwischenzeitlich im Rahmen einer gemeinsamen Kooperationsstrategie auch mehrere Entwicklungsprojekte umgesetzt werden. So wurden mit Unterstützung der DEZA seit 2014 rund 2000 Ausbildungsplätze geschaffen, namentlich im Gastgewerbe, aber auch in den Bereichen Schneiderei, Elektroinstallationen usw. Exemplarisch ist ein Gesundheitsprojekt für fast 400'000 Personen, bei dem parallel im Gebiet der Regierung wie auch im angrenzenden Kayin/Karen State (von der «ethnic Group» Kayin/Karen kontrolliert) Gesundheitsposten und die gesamten Gesundheitssysteme unterstützt werden. Die Kooperation betrifft medizinische Standards, Organisationsformen, Entwicklung der Gesundheitssysteme etc. Mit der Anwendung des **Conflict Sensitive Program Management** werden technische (medizinische) und friedenspolitische Komponenten kombiniert, es soll im Hinblick auf die in Myanmar so genannte «**Convergence agenda**» auch eine Ver-

trauensbildung auf einer technischen sowie auch auf einer politischen Ebene erreicht werden.

Spätestens seit der Eröffnung einer Schweizer Botschaft im Jahr 2012 hat sich die Schweiz auch politisch stärker eingebracht. Ausgestattet mit einem impliziten Mandat der Militärregierung und der ethnischen Gruppierungen wurde durch zahlreiche Beratungen und Workshops der Experten der AMS der Weg bereitet, der 2014 zum Waffenstillstandsabkommen führte, das von der Regierung und weiteren acht Konfliktparteien unterzeichnet wurde. 2015 facilitierte die Schweiz (AMS) die Erarbeitung und die Überwachung eines Verhaltenskodexes, den über 70 politische Parteien unterzeichneten. Die Einhaltung dieses Kodex' trug massgeblich dazu bei, dass nach 60 Jahren Militärjunta die ersten Wahlen im November 2015 frei und fair durchgeführt werden konnten.

## Afrique du Nord

A la suite des soulèvements de 2011 en Afrique du Nord, le Conseil fédéral a décidé le 11 mars 2011 de renforcer l'engagement suisse dans la région, à la fois sur le plan financier et thématique. Ainsi, de 2011 à 2016, le programme de soutien de la Suisse a reposé sur une stratégie interdépartementale dans les trois domaines suivants: 1. transition démocratique et renforcement des droits de l'homme, 2. développement économique et création d'emplois, 3. migration et protection des groupes de personnes particulièrement vulnérables. L'objectif de cet engagement visait à soutenir les transitions de cinq pays d'Afrique du Nord – la Libye, la Tunisie, l'Egypte, le Maroc – en prenant en compte les dimensions politiques, sociales et économique afin de contribuer à des sociétés pacifiques, inclusives, résilientes et démocratiques en Afrique du Nord.

L'engagement suisse a permis de soutenir et de renforcer les capacités des acteurs de la société civile et des autorités en matière de prévention contre la torture. La Suisse a ainsi contribué à la signature par la Tunisie de traités internationaux fondamentaux, et à la mise en place de mécanismes institutionnels de suivi. La DSH a également appuyé les efforts menés dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité, des processus électoraux, parlementaires et de suivi constitutionnel à travers l'envoi d'experts suisses dans les domaines du contentieux électoral et de la constitutionnalité des lois. En Libye, les activités menées en matière de transformation de conflits ont notamment contribué à accroître la représentativité dans le processus de dialogue politique facilité par l'ONU et à établir des bases en vue d'une meilleure participation des femmes. Sur le plan des droits de l'homme, l'engagement a permis de contribuer à soutenir la résilience de la société civile dans des contextes difficiles, notamment à travers un soutien en matière de développement de capacités et la mise en réseau.

## 5.2. 2010–2017: DEZA – CSPM, Arbeiten an der Fragilität und Friedensentwicklung werden wichtiger

Für die DEZA sind die globalen Kontextveränderungen deutlich spürbar, und sie erzwingen gewisse Veränderungen: Das Conflict-Sensitive Programme Management (CSPM) wird nun effektiv gemainstreamt, und im Idealfall gilt: Die Schweizer Programme agieren mittels Konflikt- und Kontextanalysen, auf Kontextveränderung zielende Wirkungshypothesen und strategischen Zielsetzungen. Die Planung in Szenarien, ein umfassendes Risikomanagement und die Arbeit im Verbund unter der Schweizer Akteuren aber auch mit anderen Gebern sowie der Regierung und Zivilgesellschaft des Partnerlandes sind weitere Elemente des CSPM. Friedenswirksam ist das Engagement dank dem «staying engaged»-Prinzip: Die Schweiz besitzt dank der Wahrnehmung als historisch unparteiliche Akteurin und langjähriger Erfahrungen mit der Konfliktsensitivität und dem Nexus Entwicklung/Frieden in fragilen und Konfliktkontexten gute Voraussetzungen, um auch in schwierigen Kontexten langfristig engagiert zu bleiben.

«Setzen sich die Trends des Jahres 2016 weiter fort, würden in der Folge vor allem die Ärmsten dieser Welt leiden. Immer mehr von ihnen leben bereits heute in Ländern, wo staatliche Strukturen wegen internen Konflikten weitgehend fehlen oder beschädigt sind. Für die internationale Zusammenarbeit der Schweiz liegt deshalb auch das Schwergewicht der Armutsbekämpfung auf solchen fragilen Kontexten. Die besonders schwierigen Herausforderungen, die sich in diesen Kontexten stellen, erfordern eine Strategie und innovative Ansätze, welche das humanitäre Engagement der Schweiz noch besser und wirksamer mit der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensförderung verknüpfen.» (Jahresbericht DEZA-SECO 2016).



Bangladesh. Photo: DEZA/Derek Müller

Im Rahmen der Reorganisation von 2008 werden die Themen in der DEZA neu aufgestellt: Anstelle der Sektion Co-

pret gibt es den/die «Themenverantwortlich/e Konflikt und Menschenrechte» (gleichzeitig AbteilungsleiterIn Südasien), sowie den gleichnamigen «Focal Point» mit dem Fachteam und das Netzwerk «Konflikt und Menschenrechte». Das Netzwerk entwickelt sich zur Fachaustausch- und Plattform für Methodenkompetenz. Drei «face-to-face»-Meetings der Netzwerk Mitglieder finden zwischen 2011 und 2016 statt, neben unzähligen kleineren learning events. Spezifische thematische Arbeitsgruppen zur Rechtsstaatlichkeits-Arbeit der DEZA, der PVE-Thematik, des CSPM und diverse weitere sind aktiv. Herausforderungen der Netzwerkarbeit liegen in der oft fehlenden Mandatierung der Netzwerkmitglieder durch ihre operationellen Einheiten und den mangelnden Einbau der Netzwerk-Lernergebnisse in die Gesamtheit der Kooperationsbüros und Einheiten an der Zentrale. Das Fachteam um den Focal Point in der Abteilung Südasien ist einerseits mit Netzwerkanimation und thematischem Coaching beschäftigt, berät andererseits die Direktion und repräsentiert die DEZA in internationalen Fachgremien.

Das Engagement der Schweizer Internationalen Zusammenarbeit in fragilen und in von Gewaltkonflikten betroffenen Kontexten nimmt zu, bzw. traditionelle Partnerländer werden zunehmend als fragil eingestuft, wie zum Beispiel die Sahelzone. Dabei verfolgt die Schweiz das Ziel, in den betroffenen Partnerländern zugunsten der armen und ausgeschlossenen Bevölkerungsgruppen auch unter schwierigen Umständen engagiert zu bleiben. Zugunsten der Nachhaltigkeit wird die Arbeit auf ihren Beitrag zur Friedensentwicklung und inklusiver Staatsbildung des Partnerlandes ausgerichtet. Konfliktspezifische Fragestellungen erhalten deshalb in den letzten Jahren eine immer grössere Bedeutung. Wegen der Orientierung an den Menschenrechten gibt es ein spezielles Augenmerk auf die Opfer, zum Beispiel den Schutz der Kinder und Jugendlichen. Deren Perspektiven sind gerade in fragilen Situationen schlecht, weshalb sie sich vermehrt kriminellen Banden und Guerillas anschliessen und so zu Tätern werden können.

Die externe Fragilitätsevaluation von 2011 ist ein Meilenstein: Sie hebt hervor, dass die DEZA zwar in fragilen Kontexten arbeitet, aber nicht an der Fragilität, d.h. an den Ursachen bzw. am Nexus Entwicklung/Frieden. Ein technischer Ansatz reicht nicht, wenn die Probleme politisch gemacht sind. Es wird der DEZA empfohlen, sich stark zu konzentrieren, so dass man in jedem Landesprogramm unter den grössten 10 Gebern ist. Die neue Peace & Statebuilding-Strategie der DEZA nimmt dies auf: Es soll stärker darum gehen, wie gearbeitet wird, nämlich mit der Ausrichtung auf Work on fragility and conflict transformation. Die Ausrichtung der Sektorarbeit (Wasser, Infrastruktur, Gesundheit, Arbeit und Einkommen, Bildung etc.) an der Schnittstelle von Entwicklung und Frieden soll sie relevant machen für schwierige Kontexte und einen Beitrag zur Reduktion der Fragilität leisten. Diese Orientierung wird deutlich verbindlicher als zuvor. Das CSPM als Arbeitsmethode

wird je nach Kontext obligatorisch. Es werden nicht Listen mit fragilen Staaten geführt, sondern Fragilität ist eine Problematik, die man analysieren muss und darauf aufbauend wird die Landesstrategie definiert. CSPM wird als Kern-Kompetenz für das DEZA Personal definiert. 2013 wird die Schweiz als Co-Chair von INCAF gewählt, dem OECD Netzwerk für Konflikt und Fragilität, wobei der Lead für die INCAF-Mitgliedschaft bei der DEZA liegt. Die damit verbundenen Ziele sind u.a.: Der bessere Einbezug der Humanitären Hilfe und der Genderdimension in die Fragilitätsdiskussion und die Verstärkung des Bewusstseins für Konfliktsensitivität. In diese Zeit fällt auch die DAC-Diskussion darüber, welche Aufwendungen für «peace and security» zur offiziellen «ODA» gerechnet werden können. Die Schweiz (und u.a Schweden) vertritt eine relativ harte Linie gegen zu starke Ausweitung, die als «securisation of development» aufgefasst würde. Auf der anderen Seite sind die führenden Länder der G77 in der Uno skeptisch gegenüber einem Friedensziel in der Agenda 2030 und es besteht die Gefahr, dass das SDG 16 durch veränderte Definitionen sehr stark von Sicherheitsagenden vereinnahmt werden könnte. Die im Februar 2016 erzielte Einigung im DAC bleibt relativ stark auf der Linie der Schweiz und Schwedens.

Das Engagement im Rahmen der weltweiten Umsetzung des New Deal for Engagement in fragile States wird auch von Bundesrat Burkhalter geschätzt, der 2016 am High Level-Treffen der International Dialogue (Trägerschaft des New Deals) in Stockholm teilnimmt. Er betont in seiner Rede, dass die Ursachen von Fragilität und Gewaltkonflikten nur mit einem langfristigen Engagement aller Akteure nachhaltig bearbeitet werden können. Fragilität ist ein zentrales Hindernis für Entwicklung und untergräbt auch die Sicherheit und die Menschenrechte. Instabilität und Gewalt bedeuten nicht nur eine Gefahr für die betroffenen Staaten und ihre Bevölkerung, sondern führen auch dazu, dass der Nährboden der Radikalisierung und der Druck zur Migration wachsen. Es liegt deshalb auch im Interesse von Ländern wie der Schweiz, gemeinsam Antworten auf diese Herausforderungen zu finden.

### Wie misst die DEZA die Wirkungserreichung beim Ziel der Botschaft 17–20: «Prävention und Bewältigung von Krisen, Katastrophen und Fragilität, sowie Förderung der Konflikttransformation»?

#### Folgende Indikatoren müssen von den Kooperationsprogrammen berücksichtigt werden (Auswahl):

a) *Contribution to the inclusion of vulnerable groups and of the gender-dimension in peace processes and in the strengthening of public institutions:*

- › **Diversity in representation** (by gender, age, region and social groups) in key-decision making bodies (peace agreements, fragility assessments, legislature, government, military, judiciary) supported by Swiss funded programs compared to national distribution.
- › **Accountability:** Number of investigations, reports and debates (at different levels of government) by supported public supervisory bodies (e.g.

parliaments, media, citizens' initiatives, NGOs, auditors, independent institutions), on performance assessment and control of government authorities. The number of corrective measures or sanctions following complaints.

- › **Empowerment:** Number of persons from vulnerable groups empowered to participate in relevant peace, development and political processes.

b) Addressing conflict causes (dealing with the past; political and social inclusion; conflict transformation). *Degree of trust between conflict parties regarding cross-boundary conflicts and resources (particularly water)*

- › **Inclusion:** Number of persons benefiting from Swiss funded programmes to reduce discrimination, marginalization, and exclusion.
- › **Counselling and Dealing with the Past:** Number of people reached by Swiss funded programmes to reduce psycho-social consequences of fragility and conflict (dealing with the past).

c) Strengthening the state's resistance to crises (rule of law, security sector reform, security of population)

- › **Effectiveness and accountability of security sector:** Number of programmes supported by Switzerland that contribute to increase accountability of public and private security forces.
- › **Freedom from fear:** Percentage of people benefiting from Swiss funded programmes that feels safe in their country and in their neighbourhoods.
- › **Resilience: Social Fabric & Trust:** Number of Swiss funded projects contributing to an increase level of trust among people and between formerly conflicting groups.
- › **Reduction of violence:** Number of persons reached by xx1 organisations that contribute to the reduction of violence (including forced displacement).

Die DEZA-Direktion erklärt den Friedensentwicklungs- und Staatsbildungsansatz für fragile und Konfliktkontexte als obligatorisch (2015). Dazu wird im Feldhandbuch bei der Landesstrategieentwicklung ein eigenes Kapitel zu den obligatorischen Schritten in fragilen Kontexten eröffnet. Das MERV, das sich als inzwischen sehr bekanntes und stark angewandtes Kontext-Beobachtungstool bewährt hat und im ganzen Departement zum Markenzeichen geworden ist, wird erstmals seit 1999 überarbeitet und auf den neuesten Stand gebracht. Ist die Schweiz damit im Jahr 2017 «Fit for fragility» (vgl. das entsprechende interne DEZA-Papier von 2016)? Bei der Umsetzung des CSPM in den Operationen hapert es noch, auch wenn teilweise Fortschritte da sind. Der Ansatz ist nun in der DEZA verankert, doch er wird noch nicht systematisch umgesetzt. Immerhin, im internationalen Vergleich scheint die DEZA recht gut dazustehen, wie beispielsweise die englische Conflict Sensitivity-Spezialistin Rachel Goldwyn in ihrer Studie für die Peacexus Foundation zum «Conflict Sensitivity Community Hub» bilanzierte: «I am incredibly impressed by all the systems SDC has in place to enable conflict sensitivity.»

Es stellt sich 2017 die Frage, wie weit es der DEZA gelingen wird, sich wirklich zu «Fit for Fragility» zu entwickeln. Bisher ist dies bis zu einem gewissen Grad im normativen Bereich erfolgreich, teilweise auch im Sicherheitsbereich mit einer besseren Koordination im Departement der sicherheitsrelevanten Entwicklungen auf den Aussenstellen, relativ wenig weit ist man hingegen im Bereich Personal in der Aus- und Weiterbildung und der Anpassung der Karriere. In der Praxis stellen sich für die KollegInnen nichtsdestotrotz immer wieder schwierige Fragen, gerade in Bezug auf die Erfassung der Resultate: Anerkennt die DEZA auch Prozesse als Resultate? Könnte die DEZA etwas flexibler sein bezüglich Resultat-Rahmen in volatilen Kontexten? Sollten die Zeithorizonte manchmal nicht kürzer definiert werden als die vier Jahre gemäss Landesprogramm, dies obschon der vier-Jahres Zyklus im Normalfall und im Vergleich zu anderen staatlichen Agenturen ein grosser Vorteil für die Verlässlichkeit und Planungssicherheit darstellt. Wie soll man angesichts der ambitionierten Zielsetzung für Frieden und Staatsbildung die Tatsache interpretieren, dass man manchmal nur schon froh sein muss, wenn sich die Situation für die Zielgruppen nicht verschlimmert (z.B. OPT)? Wie geht man im Feld damit um, wenn man von der Zentrale angesichts der täglich wechselnden und sehr schwierigen Umstände im Einsatzland manchmal nicht sofort und richtig verstanden wird (und umgekehrt) und Missverständnisse in der Kommunikation zu zusätzlichen Belastung werden?

### **Afghanistan – Positive Veränderung ist möglich**

Das Ausmass an Korruptionsruinen, denen man auf Reisen in die Provinzen Afghanistans begegnet, ist erschütternd. Und doch: Die jungen Afghanen und insbesondere die Afghaninnen, die heute auf dem urbanen Arbeitsmarkt sind, haben einen gänzlich anderen Ausbildungsstand und eine andere Arbeitshaltung als noch vor wenigen Jahren. Selbst im abgelegenen Takhar, in der Nähe von Kunduz, wollen junge Frauen ihre verpasste Schulbildung nachholen. Eine Freiwillige im Städtchen hat das nötige Wissen. Sie braucht nur die Lehrmittel dazu. Eine Fürsprache des Deza-Partners bei der lokalen Behörde für Bildung bildet die Brücke dazu. Den Rest besorgen die Frauen selbst. Positiv ist auch: eine organisierte Zivilgesellschaft, die national und international in ihrer Bedeutung anerkannt ist; ein kompetentes Netzwerk von Menschenrechtsgruppen und –Spezialistinnen (die Schweiz unterstützt die afghanische Menschenrechtskommission); einzelne Provinzen und Politikerinnen, die effektiv good governance praktizieren. Auf diesen und anderen Errungenschaften und Potentialen baut die Schweiz ihr Engagement in Afghanistan weiter auf. Die Schweiz ist der einzige Geber, der nicht militärisch involviert ist. Als neutraler, kleiner Akteur ohne strategische Partikularinteressen hat die DEZA genügend Akzeptanz von allen Seiten, um ihre Programme weiterführen zu können. In schwie-

rigen Regionen ist nur schon die Tatsache, dass ein Geber bleibt (Prinzip des «stay engaged») ein klares Signal einer Orientierung auf Friedensentwicklung (Marianne Huber, Leiterin DEZA-Programm in Kabul, 2010–2015).

### **Die Genderthematik**

Das Engagement in der Genderfrage in der EDA-Friedenspolitik kann anhand der zwei grossen Konferenzen des EDA zu den Jubiläen der Resolution 1325 aufgezeigt werden. AMS und DEZA organisieren diese in enger Zusammenarbeit. An der 2010 stattfindenden Jubiläumsveranstaltung werden die Anerkennung des Themas und das Commitment im Departement gewürdigt, dabei aber auch ein Blick auf kritische Themen und Lücken bei der Umsetzung geworfen. Die Erfahrungen der Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini, der sudanesischen Politikerin Anne Itto und der Präsidentin der afghanischen Menschenrechtskommission Sima Samar zeigen, wie schwierig es für Frauen nach wie vor ist, sich als gleichwertige Akteurinnen in Friedensprozessen, insbesondere auf Track 1, zu positionieren. Ein Thema ist auch der einseitige Fokus der Resolution 1325 auf Frauen, der eher Geschlechterstereotypen fördert anstelle einer grundlegenden Transformation der Geschlechterbeziehungen. Der Einbezug von Männern in die Genderarbeit, auch hinsichtlich der Umsetzung der Resolution 1325, ist ein wichtiger Schritt in der EDA-Gender- und Friedenspolitik.

Die «15 Jahre 1325»-Konferenz im Maison de la Paix in Genf 2015 steht im Kontext der Verabschiedung der Agenda 2030, die mit dem SDG 5 zur Gleichstellung der Geschlechter und dem SDG 16 zu «peaceful and inclusive societies» zentrale Aspekte der Sicherheitsratsresolution 1325 in die Entwicklungsagenda aufnimmt. Die Verlinkung der Friedens- und Entwicklungsagenda, im Hinblick auf ein breites Friedensverständnis und der komplementären Nutzung der verschiedenen Instrumente (Whole of Government Approach), gilt auch für Resolution 1325. Dabei kristallisierten sich zwei Trends heraus: In der DEZA wird die Umsetzung der Resolution 1325 mit dem Ansatz des Peacebuilding & Statebuilding verknüpft, basierend auf der DAC/INCAF Studie zu Gender & Statebuilding von 2011. Diese betont die Bedeutung einer grundlegenden Stärkung der Geschlechtergleichstellung und inklusiven Staatsentwicklungsprozesse in fragilen und konfliktiven Kontexten. Die Forderung nach Partizipation von Frauen in Friedensprozessen wiederum wird erweitert auf eine verstärkte politische Partizipation in lokalen und nationalen Gouvernanzprozessen, mit Fokus auf fragile sowie Transitions- und Konfliktkontexte. Dies ist in die Programmarbeit in fragilen Kontexten eingeflossen. Allerdings zeigt die von der DEZA mitfinanzierte DAC Studie «Review of donor performance on gender equality in fragile contexts» auf, dass die Programmansätze zwar genderspezifische Vulnerabilitäten gut berücksichtigen und integrieren, aber nur punktuell auch langfristig orientierte transformative Ansätze hinsichtlich der Genderproblematik unterstützen. Die Humanitäre Hilfe wie-

derum nimmt mit dem Schwerpunktthema «Sexual and gender-based violence in humanitarian crises and emergencies» in der neuen Botschaft 2017–2020 einen expliziten Fokus der Resolution 1325 auf. Bezüglich der Teilnahme an politischen Prozessen rückt vermehrt die Frage der effektiven Einflussnahme ins Zentrum, und weniger die Anzahl von Frauen am Friedens und Verhandlungstisch: «Making Women Count – Not Just Counting Women: Assessing Women’s Inclusion and Influence on Peace Negotiations,» (Studie Paffenholz).

## Koordination zwischen AMS und DEZA – 2017 auf dem Papier deutlich verbessert

Die Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen wird intensiver. Das Motto «whole of Government», oder, als Vorstufe dazu «Whole of EDA», wird deutlich stärker umgesetzt. Diese Entwicklung ist auch bei anderen Staaten als internationaler Trend zu beobachten. Einerseits ist dieser orientiert am Willen, mit gemeinsamen Kontextanalysen und strategischen Zielsetzungen auf mehr Wirkung hinzuarbeiten. Andererseits spielt immer auch die Frage hinein, welcher Teil der Verwaltung sich eher welchem anderen Teil anpassen sollte... Der Prozess der Erarbeitung und Genehmigung der Schweizer Kooperationsstrategien ist die Plattform, in der Arbeitsweisen, Mandate und Interessen der DEZA mit ihren verschiedenen Bereichen, der AMS, der anderen EDA-Einheiten und weiterer Partner (z.B. SEM) eingebracht und entschieden werden. Der Prozess ist von der DEZA geleitet aber die AMS und andere nehmen an allen Schritten teil, auch bei der strategischen Weichenstellung, der «Frühnotiz» und «Concept note». Mit dem Schlusstext der Strategie müssen alle einverstanden sein.



Bangladesch. Photo: Carole Lauener

## Vertraulichkeit nach aussen und koordinierte Information nach innen

Vertraulichkeit nach aussen ist essentiell für Fazilitations- und Vermittlungsfunktionen und damit für die Friedenspolitik. Dass hingegen im eigenen Lager, d.h. im EDA selbst, die Information koordiniert und kohärent erfolgen muss, zeigt der Fall Mali, wo dies zu bestimmten Zeiten zu wenig beachtet wird. Die Aktivitäten der AMS werden von der DEZA als Risiko für das eigene Programm eingeschätzt. AMS und DEZA-Verantwortliche sollten keine Geheimnisse in relevanten Fragen voneinander haben, ein gemeinsames Risikomanagement gehört zu jedem Friedens- und Entwicklungsengagement.

2017 gibt es bereits 18 gemeinsame Kooperationsstrategien – eine markante Steigerung innerhalb weniger Jahre. Die Tiefe der Zusammenarbeit aufbauend auf gemeinsam definierten Resultaten ist unterschiedlich. Manchmal reflektieren die verschiedenen Domänen der Landesprogramme eine durchdachte und komplementäre gemeinsame Strategie, manchmal ist es eher eine additive Zusammenstellung, wobei jeder Partner in seiner Komfortzone bleibt. Eine Tendenz zu mehr inhaltlicher Zusammenarbeit ist aber über die Jahre ersichtlich.

Neben den landesbezogenen existieren auch diverse thematische integrierte Strategien des EDA, wie diejenigen zu den Menschenrechten, Personenminen, *Protection of Civilians*, den Kleinwaffen, zu Resolution 1325 oder zu Kindersoldaten. Der Begriff «Strategie» ist dabei öfters etwas hoch gegriffen, es handelt sich eher um Zusammenstellungen dessen, was die Schweiz macht. Insbesondere wird selten die Erarbeitung gemeinsamer Strategien mit anderen Departementen angestrebt. Ein Beispiel dafür ist die Menschenrechtsstrategie, die auf Ebene EDA erarbeitet wurde.

Die verstärkte Zusammenarbeit erfolgt auch auf Wunsch der Spitze des Departements aus politischen Gründen. Gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit soll klar gezeigt werden, dass komplementär gearbeitet wird und dass keine Doppelspurigkeiten vorkommen. Im Auftrag von BR Burkhalter erarbeiten AMS und DEZA in der zweiten Jahreshälfte 2015 eine Notiz an den Departementsvorsteher mit dem Titel «Frieden und Sicherheit – ein Pfeiler der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz, 2015». Erstmals seit dem Memorandum of Understanding von 2008 zwischen DEZA und PA IV, das aber nicht auf Stufe Departement validiert wurde, existiert damit eine gemeinsam getragene und von der Departmentesspitze genehmigte Übersicht über die Arbeitsweisen, Schwerpunkte und Synergien. Bereits früher wird entschieden, dass auf die Zeitspanne 2017–2020 erstmals eine gemeinsame Botschaft der IZA, mit Einbezug der AMS, vorgelegt wird, was im Vorfeld für einige Diskussionen, auch im Parlament, sorgt. Die strategischen Sitzungen des Comité de Pilotage DEZA/AMS erfolgen weiterhin, bis sie dann zeitweilig durch die Meetings in verschiedenen Formaten im Rahmen des Prozesses zur Botschaft 2017–2020 abgelöst werden.

Intensive Kooperationen gibt es in der gemeinsam geführten Arbeitsgruppe zur Schweizer Positionierung und Verhandlungsunterstützung für das SDG 16 der Agenda 2030 und zur Definition, der Bedeutung und Stellenwert der Terrorismusbekämpfung und der Prävention des gewalttätigen Extremismus für AMS, die DEZA und das ganze Departement.

### **Wasser und Prävention, zum Beispiel «Blue Peace»**

Seit langem arbeitet die DEZA an der Verknüpfung der Wasser- und Präventions-/Friedenthematik. Es gehört seit jeher zum Handwerk von Trinkwasserprojekten, dass mit der betroffenen Bevölkerung, Gemeindebehörden sowie den nationalen und Distriktwasserbehörden darüber verhandelt wird, wie ein Projekt durchgeführt wird. Z.B. einigt man sich darauf, wo die Zapfstellen sind, wer was zu Investition, Bau und Unterhalt beiträgt etc. Bereits Ende der 90er-Jahre beginnt die DEZA mit grösseren Projekten und grenzüberschreitenden Initiativen, zum Beispiel im Ferghana-Tal in Zentralasien, bei denen Wasser-Know-how mit Präventionsstrategien und Friedensansätzen kombiniert wird. Das EDA (DEZA und AMS) setzt über die Initiative «Blue Peace», die auch diplomatischen Charakter hat, nachhaltige Wassernutzung als Mittel für den Frieden ein. Im Nahen Osten wurde 2014 eine Einigung zwischen dem Irak und der Türkei in der Frage des Tigris-Wassereinzugsgebiets erzielt. Im Rahmen dieses Projekts profitieren seither über 30 Mio. Menschen von einem gesicherten Trinkwasserzugang. In Zentralasien arbeitet heute die «Blue Peace Central Asia»-Initiative in einem politischen Dialog über Herausforderungen und Lösungsansätze für die Wasserbewirtschaftung in der zentralasiatischen Region. Parallel dazu werden technisches Wissen (z.B. Gletscherdaten) ausgetauscht und die Ausbildung von jungen, im Wasserbereich engagierten Menschen («Young Water Champions») gefördert. Die Schweiz hat 2015 in Genf ein globales Panel zu Wasser und Frieden eröffnet.

**Beispiel Honduras:** In Honduras haben Jugendliche aus von Gewalt betroffenen Quartieren dank Berufsbildungsangeboten und neuen Perspektiven eine bessere Chance, dem Abgleiten in Kriminalität (Mitmachen bei mafiaähnlichen Drogen- oder Waffenbanden) zu entgehen. Dazu wurden 2014 rund 1000 Polizisten nach neuem Curriculum mit Fokus auf persönliche Sicherheit der Einwohner und Menschenrechte ausgebildet. Die Reform des Sicherheitssektors hat als Ziel die Schaffung einer bürgernahen Polizei.

### **2011: Policy-Empfehlungen « Improving International Support to Peace Processes: The Missing Piece »**

2011/2012 engagieren sich AMS und DEZA gemeinsam im Rahmen von OECD DAC INCAF für eine Policy-Initiative zu einer verbesserten Zusammenarbeit von Entwicklungs-, diplomatischen und Militärakteuren bei der Unterstützung von Friedensprozessen. Aus der entsprechenden Konferenz resultiert eine beachtete OECD-Publikation. Die Empfehlungen darin betonen u.a., dass Vermittlung und Unterstützung von aussen bei Friedensprozessen nicht nur im Hinblick auf das Erreichen eines Abkommens, sondern auch für nachher, bei der Umsetzung wichtig sind. Sie betonen auch die Bedeutung von gemeinsamen Analyse und Strategieentwicklungen, von internationalen Mediationsteams und von Diversität in den Verhandlungsdelegationen.

*Improving International Support to Peace Processes: The Missing Piece, OECD-Publikation, 2012*

### **Tunesien – Miteinander im EDA**

Seit dem Sturz des Regimes von Ben Ali 2011 unterstützt die Schweiz – neben anderen Programmschwerpunkten – den politischen Transitionsprozess in Tunesien. Das Programm der Schweiz orientiert sich seit Beginn an den Etappen des politischen Prozesses: 2011 bis 2013 stand der Verfassungsprozess im Vordergrund. Ab Januar 2014, nach der Verabschiedung der neuen Verfassung, stand der Wahlprozess im Zentrum des Interesses. Der Whole of Government Ansatz, in diesem Fall der institutionsübergreifende Ansatz DEZA/AMS hat sich für die Umsetzung dieses prozessorientierten Programms als sehr sinnvoll und nützlich erwiesen: Die einzelnen Initiativen und Projekte orientieren sich alle an den Prinzipien der Förderung des Dialogs, der Unterstützung von Reformprozessen und der Stärkung der Kapazitäten der tunesischen Akteure – zivilgesellschaftliche oder staatliche. In der konkreten Umsetzung gibt es jedoch Unterschiede zwischen den Instrumenten der DEZA und der AMS: die Projektunterstützung über die AMS ist in der Regel kurzfristig ausgerichtet, rasch umsetzbar, prozessorientiert, mit überschaubarem Budgetvolumen, oft verbunden mit dem Einsatz von Schweizer Expertise und – falls nötig – diskret. Dies ermöglicht eine zeitgleiche Reaktion auf die Entwicklungen im politischen Prozess. So hat die AMS z.B. kurzfristig und diskret zur Einhaltung der Spielregeln des politischen Fairplays im Vorfeld der Wahlen von 2014 beigetragen: Eine Partnerorganisation der AMS vermittelte zwischen den politischen Parteien in der Erarbeitung einer Wahlcharta. Die Charta wurde von der grossen Mehrheit der politischen Parteien unterzeichnet, deren Einhaltung während des Wahlkampfes wurde gemeinsam mit den Parteien und der unabhängigen Wahlkommission überwacht. Die DEZA-

Projekte wiederum sind langfristig ausgerichtet, mit grösserem Budgetvolumen, oft grösserer Visibilität und dem Anspruch auf nachhaltigen, systemischen Wandel. Hier wurde z.B. 2015 ein umfassendes und langfristig ausgerichtetes Wahlprogramm durch die DEZA initiiert. Dieses begleitet den Wahlprozess über den gesamten Wahlzyklus und fokussiert auf die nachhaltige Stärkung der institutionellen Kapazitäten der Wahlkommission. So werden die unterschiedlichen Instrumente der DEZA und der AMS parallel angewandt und die entsprechenden Initiativen ergänzen sich gegenseitig. Und das Ziel – nämlich zum Aufbau eines demokratischen Staates in Tunesien beizutragen – ist ein Gemeinsames.

## Zusammenfassung Zehner Jahre

- Es entstehen neu 18 gemeinsame Kooperationsstrategien mit dem Whole of Government- Ansatz, insbesondere getragen von DEZA und AMS
- Diverse gemeinsame thematische Papiere/Strategien: Kleinwaffen, Antipersonenminen etc.
- Das erste gemeinsame AMS-DEZA Standortpapier entsteht im Auftrag des Departementschefs und wird 2015 genehmigt
- Erstmals wird für 2017–2020 eine gemeinsame Botschaft der Internationalen Zusammenarbeit mit Einbezug der AMS erarbeitet und vom Parlament genehmigt (unter separaten Rahmenkrediten)
- Das Engagement der Schweiz im Rahmen der «Agenda 2030» für SDG 16 («peaceful and inclusive societies») basiert u.a. auf dem Entscheid der Departementsspitze, für «Frieden und Sicherheit» ein SDG anzustreben (Verhandlungsmandat des Bundesrates), sowie auf der gut koordinierten Zusammenarbeit zwischen AMS/DEZA, der AIO und der Mission New York. Wichtig sind auch die internationalen Koalitionen, insbesondere via International Dialog (New Deal) und die «g7+»-Länder sowie die frühere «Geneva Declaration on armed violence and development».
- Konzeptionell bringt SDG 16 erstmals das Thema Frieden als offizielles Entwicklungsziel und die Sustaining Peace-Resolution erzielt auf der Ebene Uno eine Erweiterung des Friedensbegriffs mit der Daueraufgabe Prävention.
- Anderthalb Jahrzehnte nach der Resolution 1325 ist bezüglich der Genderdimension im Friedensbereich deutlich mehr Sensibilisierung zu erkennen. Der Einbezug der Männer in die Genderarbeit wird als zentral erkannt (v.a. aber nicht nur als Täter). Bezüglich ihrem Einbezug in Friedensprozesse gilt «Making Women Count – Not Just Counting Women». Die Themen Migration und Terrorismus überschatten in der globalen und der schweizerischen politischen Diskussion zum Teil die langfristige Orientierung an Friedensprozessen und den Konflikt- und Fragilitätsursachen sowie an der Notwendigkeit, noch verstärkter in die Bekämpfung und Transformation der Grundursachen der Konflikte sowie in Friedensförderung zu investieren.
- In der Position des EDA gegenüber dem Thema Terrorismus (IS etc.) legen DV, AMS und DEZA Wert darauf, dass die persönliche Sicherheit des Individuums (human security), die Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte im Zentrum stehen sollen.
- Der vermehrten Kooperation steht das offensichtliche Bedürfnis der Kooperationspartner DEZA und AMS nach eigener Identität und separatem Leistungsausweis gegenüber, was immer wieder auch zu Spannungen führt, z. B. in den Diskussionen über die Botschaft 2017–2020 in der Frage, wer für Frieden und Konflikttransformation «zuständig» sei. Die Botschaft regelt es nun so, dass verschiedene Akteure dazu beitragen sollen (vgl. strategische Ziele der gesamten IZA).
- Bezüglich kooperativer Sicherheit als komplementäre Grösse eines Friedensengagements fällt auf, dass die Schweiz das einzige vergleichbare Land ist, das nur eine minimale militärische Friedensförderung pflegt, (dazu steht in der aussenpolitischen Strategie 2020–2023: «Gemäss Sicherheitspolitischem Bericht 2016 strebt der Bundesrat eine qualitative und quantitative Stärkung der militärischen Friedensförderung an und will gleichzeitig bis zu 500 Angehörige der Armee einsetzen können.»).
- Die AMS wird nach der Pionierphase jetzt zu einer grossen und integrierten Abteilung der Politischen Direktion.
- Karriereplanungen fokussieren noch kaum auf Friedenspolitik. Der Friedenkapazitäten-Aufbau ist unter anderem dank nicht-diplomatischem Personal möglich gewesen, dieses hat im EDA aber eher unbefriedigende Karriere-möglichkeiten.
- Es gibt allerdings keinen ausgeprägten Schweizer Friedens-Sonderfall. Das meiste wurde im Gleichschritt mit internationalen Entwicklungen und ausgerichtet an den Änderungen des globalen Kontexts, entwickelt.
- Aber das kombinierte «Package» aus Guten Diensten, Friedensförderung (inkl. Mediationsexpertise, Vergangenheitsbearbeitung, Expertenpool etc.), thematisch, bilateral und multilateral und des Fokus' auf konfliktorientierte Arbeit in fragilen Kontexten scheint im internationalen Vergleich überdurchschnittlich zu sein.
- Es bleibt der Gesamteindruck einer Art «Friedensboutique», weil die übergeordnete Politikkohärenz fehlt, trotz eines grundlegenden Ansatzes im friedensbezogenen Mandat («positiver Friede») für AMS und DEZA. Zum Beispiel scheint es wenig kohärent, die Waffenausfuhren in fragile Kontexte nicht schärfer zu unterbinden, oder auch die militärische Friedensförderung kaum weiter auszubauen

## **Friedenskapazitäten und Infrastrukturen für den Frieden damals und heute – es ist viel geschehen!**

Die fachlichen Ressourcen im Bereich Frieden sind im letzten Vierteljahrhundert in der Schweiz stark angestiegen, wie ein paar Stichworte zeigen: 1990 gibt es praktisch keine Ausbildungs- und Beratungskapazitäten mit Ausnahme der Friedensstiftung und bei gewissen traditionellen Friedensorganisationen. Die Schweiz hinkt Deutschland, UK, Schweden und Norwegen hinterher.

Vieles wird durch internationale Vernetzung in die Schweiz gebracht, via die Uno in Genf (War Torn Society Project WSP, Interpeace etc); aus Deutschland (diverse Fachpersonen mit universitärer Ausbildung), UK (diverse spezialisierte NGOs etc.). Das EDA holt zusätzlich Personal aus der Zivilgesellschaft, denn der Aufbau der reorganisierten PA IV nach 2000 ist nicht möglich mit diplomatischem Personal allein. Aus Sicht der Zivilgesellschaft ist dieses EDA-Angebot zur Partizipation, auch via KOFF, neu und interessant. Man hat früher schon vom EDA mehr Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft verlangt, gerade in der Friedens- und Menschenrechtsförderung, die bisher vom EDA als rein staatliche Sache angeschaut worden war. Die Uno geht da voraus, beispielsweise an den Weltkonferenzen der 90er Jahre (Gender Beijing, Menschenrechte Wien, Umwelt Rio etc.), wo systematisch NGOs einbezogen werden.

Heute existieren in der Schweiz bereits recht vielfältige Ausbildungen und Weiterbildungen, die Kurse von Swisspeace, an der ETHZ/CSS gibt es CAS-Kurse und neuerdings sogar einen MAS-Lehrgang Mediation. Neben Bern (Swisspeace) und Basel (Universität) ver-

sucht vor allem Genf, zu einem Peace-Hub zu werden, u.a. mit den Genfer Zentren, jetzt im Maison de la Paix; mit dem Centre for Humanitarian Dialogue, Interpeace, der Universität Genf mit dem Graduate Institute und dem Centre on Conflict, Peacebuilding and Development sowie der Geneva Peacebuilding Platform.

Bezüglich Aus- und Weiterbildung muss generell der EDA-Beitrag via KOFF, Projekten (Mediation), und Berufserfahrungen vieler junger Leute (Hochschulpraktikumseinsätze PA IV/AMS) erwähnt werden. Viel Aus- und Weiterbildung geschah und geschieht im EDA selbst durch on the job-Tätigkeiten, durch Beratungen, z.B durch das Fachteam *Conflict and Human Rights* der DEZA, durch CSPM- und vergleichbare Kurse (CSPM ist eine Kernkompetenz für DEZA-Kader). Der Expertenpool für zivile Friedensförderung ist diesbezüglich sehr wichtig: er führt u.a. den zweiwöchigen Basiskurs, den Dealing with the Past-Kurs, den Mediationskurs, sowie Kurse für Beratungsmandate, Stressmanagement und Sicherheit und den Wahlbeobachtungskurs. Zu nennen sind auch die JPO-Programme des EDA, der Uno und der OSZE.

Bezüglich Forschungsunterstützung ist u.a. auf das DEZA Forschungsprogramm Resarch for Development r4d) mit dem Schweizerischen Nationalfonds SNF hinzuweisen (Zehner Jahre), wo der erste thematische Schwerpunkt «social conflicts» heisst, mit den Schwerpunkten Fragilität, Friedensentwicklung und -förderung.



Nicaragua. Photo: DEZA/Thomas Jenatsch

# 6. Das EDA-Friedensengagement anfangs der Zwanzigerjahre

Die vorliegende Skizze zur Geschichte des EDA-Friedensengagements zwischen 1989 und 2017 entstand zwischen November 2016 und Februar 2017. Es ist augenscheinlich, dass die hier bis 2017 beschriebene Linie seither fortgesetzt wurde: Bei der AMS etwa durch die neue Mediationsausbildung in Kooperation mit ETH/CSS oder durch diverse neue oder erweiterte Friedensprozess-Unterstützungen, bei der DEZA z.B. dadurch, dass die Hälfte aller DEZA-Programme in fragilen Kontexten aktiv sind, wo gemäss der Botschaft zur Strategie der Internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 die Arbeit an den Konflikten und die Prävention eine zentrale Aufgabe ist (vgl. IZA-Botschaft, S. 39, Subsahara-Afrika: «Die Prioritäten in den fragilen Ländern sind die Korruptionsbekämpfung, die Konfliktprävention, der Aufbau eines Rechtsstaates und die Achtung der Menschenrechte...»). Ebenso blieb die multilaterale friedens- und menschenrechtsorientierte Arbeit aktiv und sichtbarer, u.a. in den Bereichen Uno und OSZE. Schliesslich ergaben sich breit beachtete Erfolge, die abteilungsübergreifend erarbeitet wurden (z.B. Friedensabkommen Mozambique). Die Zahl der Schutzmandate nahm wieder zu, was auch ein Ausdruck von gestiegenen Spannungen auf globaler Ebene ist.

## EDA-Friedensengagement, globale Situation und innenpolitische Präferenzen

Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass die Entwicklung des Friedensengagements einerseits stark von der globalen Friedens- und Sicherheitssituation abhängt; nach der «Zeitenwende» Ende der 80er Jahre wurde es erst richtig lanciert. Seine Form wird andererseits geprägt von den innenpolitischen Strömungen. Beispiele sind etwa die Verhinderung der Blauhelme, aber auch der Uno-Beitritt. Die momentane Situation bezüglich dieser beiden Einflussfaktoren scheint so zu sein, dass einer Beibehaltung oder auch einer Weiterentwicklung eines auf Konflikt- und Gewaltprävention ausgerichteten EDA-Friedensengagements weder von der globalen Situation noch von den Präferenzen in der Bevölkerung her etwas im Weg steht:

Im globalen Kontext sehen wir den Trend, dass Multilateralismus es schwerer hat, dass nationale Interessen von den grösseren Staaten direkter durchgesetzt werden und die zwei quasi Supermächte USA und China mehr und mehr bestimmend wirken. In der Aussenpolitischen Strategie 2020–2023 heisst es: «Im aktuellen globalen Gefüge können Staaten, die ausgleichend wirken, eine wichtige Rolle spielen.» (S.9) Man könnte vermuten: Wenn es der globalen Gouvernanz gut geht, kann die Schweiz im Friedensbereich ihre Werte und die Interessenvertretung durch Kooperation gut einbringen. Wenn die globale Gouvernanz leidet, was derzeit der Fall ist, steht eher die Vermittlungsrolle im Zentrum, mit den damit verbundenen Werten der Schweiz. Das heisst zum Beispiel nicht Vermittlung um jeden Preis, sondern mit dem Ziel, eine positive Veränderung zu erreichen. Dasselbe gilt für die Friedensentwicklung der DEZA in fragilen Kontexten, wo es um Konflikttransformation statt Gewaltausübung gehen soll.

In der Schweizer Bevölkerung stehen sich seit jeher die beiden Gruppen gegenüber, die grob mit «Autonom/Sonderfall» vs. «Interessenvertretung durch Kooperation» beschrieben werden können. Je nach politischen Präferenzen und Durchsetzungskraft dieser beiden Grundüberzeugungen hat sich die Schweiz eher in der isolationistischen oder in der integrierenden Rolle (im Sinn eines Brückenbauers, Mediators) verstanden, so auch bereits in der Zeit des Völkerbunds nach dem ersten Weltkrieg (vgl. dazu etwa «Switzerland as a paradigmatic case of small-state peace policy», A. Graf, D. Lanz, 2013). Die ETH-Studie «Sicherheit 2019» fand heraus, dass es gegenwärtig drei Gruppen in der Bevölkerung gibt: «Harte Öffnungswillige» machen 31% aus, «Weiche Öffnungswillige» 35%, und «Autonomisten» 34% (ETH-CSS, Sicherheit 2019, S. 160f.).

## Bundesrat und Bevölkerung wollen Ausbau

Der Bundesrat definiert in der aussenpolitischen Strategie 2020–2023 das Ziel, dass die Schweiz bis 2023 «zu den weltweit führenden Ländern in der Friedensförderung» gehören soll (S.11).

Laut der ETH-Umfrage «Sicherheit 2019» will auch die Bevölkerung mehrheitlich in diese Richtung gehen: «Kooperationsformen ohne institutionelle Bindungen finden in der Schweiz die grösste Zustimmung und werden von 65% bis 78% der SchweizerInnen unterstützt. Namentlich soll die Schweiz an internationalen Konferenzen eine aktivere Rolle spielen, mehr in Konflikten vermitteln und mehr Entwicklungshilfe leisten. Auch ein verstärktes Engagement im Rahmen der Uno wird von einer soliden Mehrheit unterstützt. So soll laut einer Mehrheit der SchweizerInnen ein Sitz im Sicherheitsrat angestrebt werden. Überdies soll die Schweiz sich aktiv und an vorderster Front für die Anliegen der Uno einsetzen und der Uno Friedenstruppen zur Verfügung stellen.» (S. 164) Es gibt keine Untersuchung, die zeigt, wie weit das Friedensengagement des EDA in der Bevölkerung bekannt ist. Die Erfahrungen beim Verfassen dieser Arbeit lassen den Schluss zu, dass es wenig bekannt ist. Am ehesten sind noch die Ansätze und Beispiele aus der Entwicklungszusammenarbeit bekannt, weil dort auch viele NGO Informationsarbeit betreiben. Eine allfällige Steigerung des Friedensengagements würde auch vermehrte Information der Bevölkerung und Dialog mit der Zivilgesellschaft voraussetzen. Die «Aussenpolitische Vision Schweiz 2028» beinhaltet diesbezüglich ein Kapitel mit dem Titel «Den Dialog über Aussenpolitik ausweiten», und in der aussenpolitischen Strategie 2020–2023 werden in einem eigenen Kapitel zur Kommunikation u.a. die folgenden Ziele gesetzt: «Der Bundesrat sorgt für eine transparente, zeitnahe, proaktive und qualitätsgesicherte Kommunikation über seine Aussenpolitik und achtet auf die Kohärenz der Kommunikation im In- und Ausland» und «Das EDA pflegt den Austausch mit der Bevölkerung zur schweizerischen Aussenpolitik und Diplomatie (...)».

Ob eine solche von Bundesrat und Bevölkerung gewünschte Steigerung des Friedensengagements im Rahmen der bestehenden Friedens-Ressourcen und Strukturen im EDA möglich sein wird, wird sich zeigen. Das Friedensengagement bleibt bis heute in Sektorpolitiken definiert. Ein Mainstreaming, wie ansatzweise etwa im Gender- oder im Menschenrechtsbereich, existiert nicht. Die Voraussetzungen dazu wären vom Friedensverständnis von zwei Hauptakteuren, AMS und DEZA (Themenbereich «fragility, conflict & human rights») her gut. Denn die Mandate von AMS und DEZA in den Rahmenkrediten und den massgeblichen Policy-Papieren weisen in die gleiche strategische Zielrichtung: Die AMS erbringt mit ihren Kompetenzen im Bereich Friedensförderung (peace promotion) Leistungen für spezifische, zeitlich und bezüglich Akteuren definierte Friedensprozesse, etwa Mediation, Vergangenheitsaufarbeitung, Verfassungsberatung/Föderalismus, Religion/Politik/Konflikt. Ausserdem schafft sie eine Verbindung zu weiteren Instrumenten der Aussenpolitik, etwa Demarchen sowie Menschenrechts- und politische Dialoge. In fragilen und gewaltbetroffenen Kontexten arbeitet die DEZA an der Fragilität und den Ursachen der Gewaltkonflikte und leistet mit ihren Programmen Beiträge zu inklusivem Staats- und Institutionsaufbau, sowie für strukturelle Friedensunterstützung bzw. langfristige Friedensentwicklung (peace building).

Das Friedensverständnis ist darin auf positive Veränderung ausgerichtet: Inklusion, Frieden als Prozess und weniger Gewalt im Umgang mit Konflikten, Konflikttransformation, Arbeiten an Ursachen von Fragilität und Gewaltkonflikten, Menschenrechte, Genderbezug. Gewalt-Prävention ist ebenfalls seit Anbeginn ein Teil davon, ebenso der Einbezug der politischen Dimension und die Multi-Akteur-Dimension. Frieden und Entwicklung werden darin nicht als technische Probleme verstanden. «Kein Krieg ist noch kein Frieden», d.h. das deklarierte Friedensverständnis grenzt sich ab von einer Friedenskonzeption, die primär an «Stabilität», an «negativem» Frieden («nur» Waffenruhe) orientiert ist.

Dieses umfassende, auf Prävention ausgerichtete Friedensverständnis, das die Sicherheitsfrage implizit mit einschliesst, liegt auch dieser Analyse zugrunde. Es entspricht dem seit 2016 geltenden «Sustaining Peace»-Ansatz der Uno, sowie der Agenda 2030, insbesondere durch das SDG 16, welches in der von der Schweiz mitunterstützten Weltbank-Uno-Studie von 2018 mit dem Titel «Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict», massgebend weiter ausgeführt wird. «Sustaining Peace» als Referenzkonzept würde entsprechend eine Weiterentwicklung von der Friedensförderung und Friedensentwicklung hin zu einer EDA-Friedenspolitik bedeuten. Die Vision wäre dann eine «Friedenszusammenarbeit», indem die Aussenpolitik, im Rahmen der kooperativen Sicherheit, insgesamt auf Prävention und Friedenspolitik ausgerichtet wäre.

# Anhang

## 1) Wer treibt die Schweizer Friedenspolitik voran?

Anfangs 90er Jahre gibt es ein Lobbying aus friedensorientierten Kreisen (Frauen für den Frieden, kirchliche und pazifistische Kreise etc.), aber auch aus dem Parlament, dass das EDA sich mehr für den Frieden engagieren soll. Dabei werden die Postulate aus den 80er Jahren wiederaufgenommen. Die 1988 gegründete Friedensstiftung, mit bereits früher aktiven Kreisen als eine wichtige Basis, beabsichtigt als neue Akteurin im langsam abflauenden Kalten Krieg mit Expertenwissen und Friedensforschung die Entwicklung einer Schweizer Friedenspolitik zu fördern. Mit Erfolg: Es kommt in den 90er Jahren zu diversen Begegnungen und Kooperationen mit dem EDA. Die EDA-Selbsteinschätzung scheint aber zu sein, dass das EDA in den 90er Jahren die treibende Kraft beim Friedensausbau gewesen ist. Auf's Gesamte bezogen ist dem zuzustimmen, wenn auch ein gewisser Druck aus Forderungen der Zivilgesellschaft ebenfalls eine Rolle spielte (siehe unten). Ein kurzer und extrem kursorischer Blick über den EDA-Tellerrand hinaus zeigt aber, dass es nicht allein ist.

Diverse Hilfswerke und Nichtregierungsorganisation engagieren sich kontinuierlich für Frieden, für Gender und Frieden, sowie für Friedens- und Menschenrechts-Engagements in bestimmten geographischen Kontexten, zum Beispiel Nahost, Kolumbien, Zentralamerika oder Südmexiko (Chiapas). Die Idee der «Friedensdividende» (UNDP-Bericht 1994) wird aufgenommen: Eine Eidgenössische Volksinitiative «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» wird lanciert: Die Initianten argumentieren, die Schweiz gebe 1.4 Mia. für Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Umweltprogramme, Uno, Europarat, KSZE aus, aber 6 Mia. für die Landesverteidigung. Das Parlament erklärt die Initiative 1995 für ungültig, wegen fehlender Einheit der Materie. 1997 wird erneut eine Volksinitiative «Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)» eingereicht. Die Idee: Die Militärausgaben gemessen an 1987 halbieren, ein Drittel, d.h. ca. 600 Mio. für internationale Friedensförderung einsetzen (EZA, OZA, ziv. Friedensförderung etc.). Im Jahr 2000 wird sie in der Volksabstimmung abgelehnt.

Ende der 90er Jahre gibt es zusätzlich u.a. im Schweizerischen Roten Kreuz, bei Caritas, HEKS und anderen Hilfswerken starke Bestrebungen, Konfliktlösungsmethoden einzubauen wie Mediation, Konflikt-Sensibilität, Gender-Dimension (Christli-

cher Friedensdienst CFD). Dies ist eine internationale Tendenz, im Gefolge vom Völkermord in Ruanda und diversen Drittweltländern mit internen Gewaltkonflikten. Gewisse dieser Projekte werden von der PA III finanziell unterstützt. Ansätze aus der Friedensforschung wie von John Paul Laederach (siehe Kasten) und praktische Erfahrungen zeigten, dass weder staatliche noch zivilgesellschaftliche Akteure allein Frieden bewirken können. Frieden wird vermehrt als Prozess dargestellt, der auf den verschiedenen «Tracks» vorangetrieben werden muss. Einflussreich wird auch der «Do no harm»-Ansatz von Mary Anderson. Schweizer Hilfswerke wie Caritas und SRK beschäftigten sich mit diesen Fragen auch konzeptuell. Einbezug der Zivilgesellschaft liegt im Trend, man erkennt, dass für positive Veränderung staatliche Stellen allein nicht reichen. Schliesslich hat man gesehen, dass die Mega-Veränderung, das Ende des Kalten Krieges, von den Menschen, von der Zivilgesellschaft getrieben worden ist. Auch bei den grossen Uno-Konferenzen der 90er Jahre (Peking, Wien, Rio etc.) oder bei der Ottawa-Konvention (die das EDA genau beobachtete, weil hier Kanada und Norwegen vormachten, «wie es geht»), sind Nichtregierungsorganisationen mehr und mehr vertreten, ja, sie sind mitunter die eigentlichen Triebkräfte, gerade im Fall des Personenminen-Verbots (Ottawa-Konvention).

Das EDA geht folgerichtig unter BR Cotti teilweise auch auf NGOs zu, z.B. Caritas, und regt friedenspolitische Betätigung an. Wichtig für die Schweiz ist Ende der 90er Jahre etwa die Publikation «Friedensallianzen» von Caritas, welche diese Erkenntnisse zusammenfasst. 1998 lädt Bundesrat Cotti VertreterInnen von Entwicklungs- und Friedensorganisationen ein, um über Friedenspolitik zu sprechen. Dabei lernt das EDA auch Jean-Pierre Gontard von der Universität Genf, kennen, eine Verbindung, die dann zum Engagement in Kolumbien führt. Die Politische Direktion unterstützt finanziell einige wenige Projekte von NGOs in Chiapas und Guatemala und in Kolumbien das gemeinsam von verschiedenen NGOs erarbeitete und durchgeführte SUIPCOL-Projekt. Die PA IV lanciert 2001 zusammen mit Personen aus Hilfswerken das Kompetenzzentrum Friedensförderung KOFF, als Projekt von Swisspeace. Es dient als Plattform zwischen EDA und Zivilgesellschaft, sowie für den Ausbau der Friedensförderungskapazität. Der Newsletter des KOFF ist bis heute eine wichtige Austausch- und Informationsquelle.

Andererseits sind die 90er Jahre allgemein eine Zeit der «Professionalisierung» (u.a. auch in der Sozialarbeit, der Drittwelt- und der Umweltbewegung), so dass es anfangs der 80er Jahre von der «Friedensbewegung» zu einer Ausrichtung auf Friedens-«Projekte» kommt, für die es nun teilweise staatliche Finanzmittel gibt. Diese Entwicklung führte auch von der «Bewegung» hin zu einer gewissen «Bürokratisierung».

Eine vermehrte Gender-Orientierung der Friedensengagements des EDA ist wesentlich durch Anstösse aus der Zivilgesellschaft, international und aus der Schweiz, bestimmt (vgl. auch Haupttext). Zum Beispiel bereiten die Kampagne «1325 – der Code ist nicht geheim» einer NGO-Allianz sowie parlamentarische Vorstösse (Barbara Haering) den Boden für die Verabschiedung des ersten Schweizerischen Nationalen Aktionsplans für Frauen, Frieden und Sicherheit im Jahr 2007 (Umsetzung UNRS 1325). Das KOFF fasilitiert eine Plattform 1325, in der NGO und Verwaltung die Umsetzung der nationalen Aktionspläne 1325 diskutieren, wobei die NGO sowohl ihre Expertise beratend und unterstützend einbringen, wie auch als Monitoring Instanz Berichterstattung und Rechenschaft einfordern. So wurde etwa im dritten NAP (Nationalen Aktionsplan 2013–2016) die Forderung nach einer Berichterstattung ans Parlament eingebracht und erstmals 2015 gemacht. Bemerkenswert ist auch die öffentlichkeitswirksame Initiative «1000 Friedensfrauen» für den Friedensnobelpreis von 2005, eine Kampagne initiiert von NR Ruth Gaby Vermot zur Anerkennung der vielfältigen Leistungen von Frauen für den Frieden auf der ganzen Welt. Die Kampagne wird massgeblich von der PA IV unterstützt. Die «1000 Friedensfrauen» haben den Nobelpreis zwar nicht erhalten, das Netzwerk und die Organisation bestehen aber bis heute.

Diverse NGO/Hilfswerke bauen in der Aufbruchszeit zu Beginn der Nuller-Jahre eigene Friedenskapazitäten auf, meist in der Form von thematischen Stellen (Focal Points). Heute ist diese Tendenz rückläufig, insbesondere für jene, die sich heute weitgehend als Auftragnehmer verstehen. Der Wunsch, dass DEZA/EDA vermehrt Friedensprojekte ausschreiben sollten im Rahmen der Schweizer Kooperationsprogramme widerspricht der Idee vom Friedensmainstreaming, in dem ein Landesprogramm als gesamtes dem Beitrag zur Fragilitätsbekämpfung und Friedensentwicklung gewidmet sein soll. Zusätzlich gibt es die für Frieden und Menschenrechte engagierten Kreise, insbesondere bezüglich Latein- und Zentralamerika, die weiterhin kontinuierlich Einfluss nehmen: kirchliche Kreise, spezifische landesorientierte Kreise, sowie auch Peace Brigade International PBI, Peace Watch, etc. Eine gewisse Ausstrahlung hat auch die KOFF-Trägerschaft mit ihren rund 50 nichtstaatlichen Organisationen/Hilfswerken. KOFF selbst bleibt erfolgreich als Plattform und Ressourcenbasis.

PA IV/AMS: Mit den Genfer Zentren, dem Centre for Humanitarian Dialogue, HD, Interpeace, Universität Genf (Graduate Institute, Centre on Conflict, Peacebuilding and Development), Geneva Call, der Geneva Peacebuilding Plattform ua. besteht eine grosse Genf-Orientierung. Auch die

DEZA sieht die Zusammenarbeit im Friedensbereich mit der Zivilgesellschaft als interessant an, vor allem in den Schweizer Landesprogrammen. Heute schränkt der oft zu beobachtende «shrinking space» für NGO politisch sensible Tätigkeiten wie Friedens- und Menschenrechtsarbeit öfters ein.

### **Der «Multi-Track» Ansatz von John Paul Lederach: als Kategorie wenig geeignet?**

Der Druck auf die Mitarbeitenden, auf Track 1, also auf der politischen und militärischen Entscheidungsebene zu arbeiten, ist z.T. bei der AMS stark. Aus der Zivilgesellschaft hört man manchmal, sie selber sei nur interessant, um den Zugang zu Track 1 zu ermöglichen. Aus der Einsicht heraus, dass Frieden nicht nur von oben gemacht wird, gewinnt nach 2000 der «Multi-Track» Ansatz an Bedeutung. Einerseits wird damit die Komplementarität zwischen PA IV und DEZA dargestellt: die PA IV arbeitet hauptsächlich auf Track 1, also mit Regierungen, Rebellenchefs, auf der Uno-Ebene etc. Die DEZA ist engagiert auf Track 3 (Gemeindeebene). Auf Track 2 (NGOs, Gewerkschaften, Kirchen etc.) engagieren sich je nach Kontext beide. Akzentuiert wird die Track-Diskussion durch BR Micheline Calmy Rey, die darauf pocht, dass die Schweiz in der Friedensförderung als Akteur und nicht so sehr als Unterstützerin von Partnern auftreten soll. In der Realität hat der Begriff teilweise zu Problemen geführt, wenn sich die Frage stellte, wie DEZA oder PA IV/AMS sich konkret in einem Land engagieren sollen. Dabei besteht die Gefahr, dass die Aufmerksamkeit auf eine eher technische «Schublade» gelenkt wird, anstatt dass die konkrete Kontextanalyse die Ansatzpunkte liefert dafür, welche Unterstützungen in diesem spezifischen Kontext die zentralen sind. Track 1 kann genauso wichtig sein für die DEZA als Akteurin (wenn z.B. die AMS nicht vertreten ist in einem Land) und auch auf Track 3-Ebene gibt es relevante Prozesse, die AMS-Know How benötigen, wie das Beispiel Kolumbien (S. 21) zeigt, oder allgemein z.B. in der Arbeit zur Vergangenheitsbewältigung.

## 2) Timeline 30 Jahre Friedensengagement im EDA

Jahr	Kontext international	Kontext Schweiz	EDA
1986		Ablehnung Uno-Bertritt in Volksabstimmung (75% Nein)	
1988		<p>Friedens- und Sicherheitsbericht des Bundesrats spricht erstmals davon, dass ausgreifende Friedenspolitik für die Schweizer Aussenpolitik wichtig werde.</p> <p>Im Jahr 1988 beschloss der Bundesrat ein erstes grösseres Massnahmenpaket zur Unterstützung friedenserhaltender Aktionen, durch welche weitere Unterstützungsleistungen an die im Mittleren Osten tätige UNTSO (United Nations Truce Supervision Observation) abgedeckt wurden. Ende der 1980er- und Anfang 1990er-Jahre konzentrierten sich die friedenspolitischen Bemühungen der Schweiz vorwiegend auf friedenserhaltende Aktionen im Rahmen der UNO.</p> <p>Schweizerische Friedensstiftung, heute Swisspeace, gegründet, Präs. A. Haye, ehem. IKRK-Präsident</p>	
1989	<p>Ende Kalter Krieg</p> <p>Fall der Berliner Mauer (9. Nov.)</p>	<p>36% Ja-Stimmen für «Schweiz ohne Armee» (26.11.1989)</p> <p>Schweizer Sanitätseinheit, Swiss Medical Unit SMU (150 Personen) nimmt an Peacekeeping der Uno in Namibia teil. (1989/1990), sowie ab 1991 Westsahara (80 Personen)</p>	<p>Neue EDA-Abteilung «Frieden, Sicherheit und Abrüstung» nimmt ihre Arbeit auf (6. Nov.)</p> <p>Beobachter (30 Personen) und Unterstützung an Parlamentswahlen Namibia</p>
1990	<p>2.2. das ZK der KPdSU gibt das Machtmonopol der Partei der Sowjetunion auf</p> <p>Deutsche Wiedervereinigung (3. Oktober)</p> <p>Charta von Paris für ein neues Europa, KSZE, head of states</p>	<p>Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel, Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz «Sicherheit durch Kooperation». Armee soll sich an internationaler Friedensförderung beteiligen</p>	
1991	<p>2. Golfkrieg (USA-geführt, mit UNO-Resolution)</p> <p>Zerfall Jugoslawiens und Beginn der Kriege in Kroatien (1991), dann Bosnien und Herzegowina (1992)</p> <p>Zerfall der UdSSR</p>	<p>Demonstrationen gegen Golfkrieg</p> <p>Neutralitäts-Shift: Schweiz beteiligt sich an Uno-Wirtschaftssanktionen (1990). Überflugsrechte für humanitären Einsatz bewilligt (für Kampftruppen abgelehnt)</p>	

<b>1992</b> UNO: Agenda for Peace	<p>November: Bretton Woods-Beitritt der Schweiz, nach Volksabstimmung (Referendum von Entwicklungsorganisationen im Mai 1992). D.h. ab jetzt Beteiligung an Weltbank und IWF</p> <p>Ablehnung EWR-Beitritt (Volksabstimmung nach Referendum)</p> <p>Volksabstimmung: Annahme «Bundesbeschluss über die Einführung eines Zivildienstes für Dienstverweigerer»</p>	
<b>1993</b> Oslo-Abkommen Israel/PLO (Oslo I)	<p>Eidgenössische Volksinitiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» abgelehnt</p> <p>Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Neu: 5 strategische Ziele der Schweizer Aussenpolitik:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wahrung und Förderung von Frieden und Sicherheit,</li> <li>- Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat,</li> <li>- Förderung der Wohlfahrt,</li> <li>- Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit,</li> <li>- Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen</li> </ul>	<p>Flavio Cotti übernimmt das EDA (bis 1999)</p> <p>Alt Bundesrat René Felber agierte von 1993 bis 1995 als erster UNO-Sonderbeauftragter für die Menschenrechtssituation im Besetzten Palästinensischen Gebiet B.P.G.</p>
<p><b>1994</b> Apri/Mai Ruanda-Genozid</p> <p>Der UN Development Report von UNDP thematisiert 1994 eine «Friedensdividende» und «Menschliche Sicherheit»: «freedom from fear» und «freedom from want»</p> <p>Erste allgemeine und freie Wahlen Südafrika</p> <p>Krieg um Nagorno Karabach</p>	<p>Volksabstimmung (Referendum): Ablehnung der Blauhelm-Vorlage (57.2% Nein), vorgesehen war ein Kontingent von ca. 600 Mann, freiwillig für Peace-keeping</p> <p>Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren: Leitbild Nord-Süd</p>	
<p><b>1995</b> Massaker von Srebrenica (Bosnienkrieg)</p> <p>Dayton Friedensabkommen beendet den Bosnien-Krieg</p>	<p>Eidgenössische Volksinitiative «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» vom Parlament für ungültig erklärt (fehlende Einheit der Materie)</p> <p>Bundesrat beschliesst Friedensförderungskredit 1996–1999 (EDA 24 bis 26 Mio.; VBS 6.8–7.5 Mio.)</p> <p>Erstes Genfer Zentrum «Geneva Centre for Security Policy» (GCSP) gegründet vom VBS</p> <p>Im Rahmen des multilateralen Nahost-Friedensprozesses, welcher mit der Konferenz von Madrid 1991 seinen Anfang nahm, erhielt die Schweiz 1995 ein Mandat zur Stärkung der «menschlichen Dimension»</p>	<p>1995–1999 Vereinbarung Polit. Abteilung II – DEH in Südafrika</p>
<b>1996</b>	<p>Schweiz/EDA hat den OSZE-Vorsitz</p> <p>Schweiz steigt ein bei «Partnerschaft für den Frieden» (Nato)</p> <p>Ab 1996: Schweiz stellt der OSZE unbewaffnete militärische Einheiten («Gelbmützen») für logistische Aufgaben zur Verfügung</p> <p>Im Dezember: Unabhängige Expertenkommission Schweiz-Zweiter Weltkrieg eingesetzt durch Parlament zur Vergangenheitsaufarbeitung in der Schweiz</p>	<p>Verordnung über den Einsatz von Personal bei friedenserhaltenden Aktionen und Guten Diensten</p>

1997	<p>Unterzeichnung der Ottawa-Konvention (Anti-Personen-Minen Konvention), in Kraft 1999</p> <p>OECD DAC 1997 guidelines, Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21<sup>st</sup> Century.</p>	<p>Eidgenössische Volksinitiative «für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr» abgelehnt</p> <p>Seit 1997 wirkt die Schweiz auch im Rahmen des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPC) mit.</p> <p>Politisches Frühwarnsystem FAST lanciert (DEZA-Finanzierung)</p>	<p>Schweiz beteiligt sich seit 1997 an der «Temporary International Presence in Hebron», einer Beobachtermission, die auf einem Zusatzprotokoll des Oslo-Abkommens beruht</p> <p>Arbeitsgruppe aus DEZA und Politischer Direktion (Leitung: Ch. Raedersdorf, Chef HH) erarbeitet das programmatische Dokument «Beyond the continuum: Peace, Conflict, Relief and Development Assistance»</p> <p>EDA gründet die «Politische Abteilung IV, Menschenrechts- und humanitäre Politik»</p> <p>Erste Leitlinien der DEZA zu Menschenrechten: «Förderung der Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit»</p>
1998	<p>Durch das «Römer Statut» wird der internationale Strafgerichtshof gegründet, der ab 2002 seine Tätigkeit in Den Haag aufnimmt (Kompetenzen: Kernverbrechen des Völkerstrafrechts, nämlich <u>Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit</u> und <u>Kriegsverbrechen</u>)</p>	<p>Gründung des 2. Genfer Zentrums «Geneva International Centre for Humanitarian Demining» (GICHD).</p>	
1999	<p>«Ottawa-Konvention»: Das Personenminenübereinkommen (als umfassendes Verbot des Einsatzes, der Lagerung, Produktion und Weitergabe von Personenminen) tritt in Kraft</p> <p>NATO-Luftangriffe auf Serbien führt zu serbischem Truppenabzug aus dem Kosovo</p>	<p>Bundesverfassung neu Artikel 54, Abs. 2: «Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.»</p> <p>Beginn der Beteiligung der Schweiz mit der «Swisscoy» an der Uno-Friedensmission KFOR mit max. 235 zum Selbstschutz bewaffneten freiwilligen Armeemitgliedern.</p>	<p>Joseph Deiss übernimmt das EDA</p> <p>BR genehmigt «Konzept friedensfördernde Massnahmen Legislaturperiode 2000–2003»</p> <p>Publikation «Allianzen für den Frieden», Caritas</p> <p>MERV (Monitoring von entwicklungsrelevanten Veränderungen im Kontext) in der DEZA lanciert</p>
2000	<p>Uno: «Brahimi»-Report zur Reform der Uno-Friedensoperationen</p> <p>Milleniumserklärung der Uno-GV enthält ein ganzes Kapitel zu Frieden, Sicherheit, Abrüstung (inkl. Fragen wie Kleinwaffen, Landminen), aber von den 8 konkreten Millenium Development Goals bezieht sich keines direkt auf friedenspolitische Dimensionen</p> <p>Uno-Sicherheitsrat verabschiedet einstimmig Resolution 1325 «Frauen, Frieden, Sicherheit», erste Resolution, die sich auf die spezifischen Bedürfnisse und Rechte von Frauen in Gewaltkonflikten und Nachkriegskontexten bezieht</p> <p>Lancierung der «Voluntary Principles on Security and Human Rights (VPSHR)» Leitlinien für Firmen der Rohstoffindustrie zur Respektierung von Menschenrechten und Grundfreiheiten</p>	<p>Ablehnung der am 26. März 1997 eingereichten Volksinitiative «Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)» (Militärausgaben gemessen an 1987 halbieren, ein Drittel, d.h. ca. 600 Mio. für internationale Friedensförderung einsetzen (EZA, OZA, ziv. Friedensförderung etc.)</p> <p>Aussenpolitischer Bericht 2000 Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt</p> <p>Drittes Genfer Zentrum «Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces» (DCAF) gegründet</p>	<p>Bestehende Einheiten werden neu zur PA IV Frieden, Menschenrechte, humanitäre Politik zusammengelegt (H. Tagliavini, danach Peter Maurer)</p> <p>Abkommen Burundi (Arusha Friedensprozess) mit Schweizer Verfassungsexperte</p> <p>Ca. 2000 erster Peacebuilding-Kurs für Expertenpool</p>

<p><b>2001</b></p>	<p>9/11 Al-Kaida-Attacke auf USA, Reaktion der Bush-Administration</p> <p>DAC-Guidelines Helping Prevent Violent Conflict</p>	<p>Änderung des Militärgesetzes (Bewaffnung) – Militäreinsatz mit Waffen im Ausland erlaubt, wenn UNO- oder OSZE-Mandat, keine Kampfhandlungen (BR bis 100 Personen und 3 Monate (wenn grosser oder länger: Parlament), angenommen mit 51% (Referendumsabstimmung, GSoA und AUNS)</p> <p>Eidgenössische Volksinitiative «Für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee» abgelehnt</p>	<p>Botschafter für Konfliktbearbeitung (Bucher)</p> <p>DEZA lanciert als eine von 5 Fachsektionen «COPRET», Conflict Preventin and transformation</p> <p>Gründung durch EDA (inkl. Finanzierung) und Hilfswerke des Kompetenzzentrums Friedensförderung KOFF (angesiedelt bei Swisspeace)</p>
<p><b>2002</b></p>	<p>Irakkrieg</p> <p>ISAF-Intervention in Afghanistan lanciert</p> <p>Bügenstock-Abkommen: Waffenstillstand und Truppen-Entflechtung Nuba-Berge, Sudan. Monitoring-Mission (Überwachungskommission), Schweizer Vermittlungsbeteiligung</p>	<p>Eidgenössische Volksinitiative «für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» angenommen</p> <p>(März) Bericht des Bundesrates «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002»: Nachhaltigkeit in alle Politikbereiche einbeziehen; Handlungsfeld 9: EZA und Friedensförderung</p> <p>(Okt.) BR beschliesst Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung (erster Rahmenkredit PA IV)</p> <p>BR beschliesst Botschaft über einen Rahmenkredit für zivile friedensfördernde Massnahmen im Rahmen des VBS (Erster mehrjähriger Kredit für die Genfer Zentren)</p> <p>Schlussbericht Unabhängige Expertenkommission Schweiz – 2. Weltkrieg (Bergierkommission)</p>	<p>Zivile Friedensförderung, Förderung von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht – Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der DEZA und der PD</p> <p>Comité de Pilotage DEZA-PA IV, tagt regelmässig</p> <p>Delegation der LTTE besucht Bern nach Friedensverhandlungen mit Regierungsdelegation in Oslo: Föderalismusformel beidseitig anerkannt</p>
<p><b>2003</b></p>	<p>Irakkrieg (3. Golfkrieg)</p>	<p>(Dez) Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte</p>	<p>Micheline Calmy-Rey übernimmt das EDA</p> <p>(Dez.) «Genfer Initiative» lanciert: detaillierter Vorschlag (Modellabkommen) für ein Abkommen zwischen Israel und den Palästinensern. Von Mitgliedern der israelischen und palästinensischen Zivilgesellschaft mit der Unterstützung der Schweiz ausgearbeitet.</p> <p>DEZA-Leitlinien Friedensentwicklung</p>
<p><b>2004</b></p>	<p>Comprehensive Peace Agreement Sudan, mit CH-Support</p>	<p>Erste Strategie des Bundes in der humanitären Minenräumung 2004–2008</p>	<p>PA IV Erster Rahmenkredit 2004–2007</p> <p>CSPM-Methodologie in DEZA lanciert: Conflict Sensitive Program Management, Leitbild Friedensentwicklung</p>
<p><b>2005</b></p>	<p>«In larger freedom: towards development, security and human rights for all». Report UNSG</p> <p>Weltgipfel 2005: Untrennbarkeit und Zusammenhang der Bereiche Sicherheit, Menschenrechte und Entwicklung wird anerkannt, Verknüpfung gefordert – Paradigmenwechsel zu einem integrierten Ansatz Sicherheit – Entwicklung – Menschenrechte</p> <p>Resolution «Responsibility to protect R2P from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity». Option für Eingreifen von aussen (Sicherheitsrat)</p>	<p>Rund 200'000 Personen aus dem Balkan leben in der Schweiz. Micheline Calmy-Rey setzt sich für einen künftigen Kosovo ein, der nicht mehr Teil von Serbien ist.</p>	<p>Erste gemeinsame Kooperationsstrategie DEZA/PA IV für Nepal (2005–2008)</p>

<p><b>2006</b> UNO-GV gründet Menschenrechtsrat (löst MRK ab), entscheidend vorgeschlagen von der Schweiz, jetzt u.a. UPRs</p> <p>Friedensabkommen Nepal (Schweizer Vermittlung)</p>		<p>Auf Einladung der Schweiz und UNDP wird die «Geneva Declaration on Armed Violence and Development» von 42 Regierungen lanciert</p> <p>Verordnung über das Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe (PVFMH) in Kraft</p> <p>Toolkit «Gender, Konflikttransformation und psychosozialer Ansatz», DEZA</p>
<p><b>2007</b> Ahtisaari Friedensplan für den Kosovo wird von Serbien verworfen</p> <p>OECD DAC 10 Fragile States Principles</p>		<p>Bericht der Gesamt-EDA-Arbeitsgruppe Fragile Staaten: Schweiz solle sich vermehrt mit Gesamt- und nicht nur sektoriellen Strategien einbringen, im Verbund auch mit multilateralen und zivilgesellschaftlichen Partnerschaften</p> <p>Erster Nationaler Aktionsplan (NAP) zur UNSR 1325 (Lead PA IV)</p>
<p><b>2008</b> Kosovo ruft seine Unabhängigkeit aus</p> <p>Georgienkrieg. Heidi Tagliavini-Report Georgienkrieg.</p> <p>OECD DAC-Netzwerke «Conflict, Prevention and Development Cooperation» CPDC und «Fragile States» fusionieren zum «International Network on Conflict and Fragility», INCAF</p>	<p>2008 erste Strategie des Bundes zur internationalen Bekämpfung des unerlaubten Handels mit und des Missbrauchs von Kleinwaffen und leichten Waffen («Kleinwaffenstrategie»)</p>	<p>2008–2011 zweite Strategie des Bundes in der humanitären Minenräumung</p>
<p><b>2009</b> Vermittelt durch die Schweiz, unterzeichnen Türkei und Armenien in Zürich «Normalisierungsprotokolle» betreffend ihrer Beziehungen. Clinton (USA), Lawrow (Ru), Solana (EU), Kouchner (Fr) in Zürich</p> <p>Heidi Tagliavini, Leiterin Untersuchungskommission zum Konflikt in Georgien des Europäischen Rats, legt den Bericht vor.</p>	<p>Eidgenössische Volksinitiative «für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten» abgelehnt</p>	<p>Internat. «3C Conference in Geneva members of the defence, development, diplomatic, finance and economic, humanitarian, and justice and police communities.: Improving results in conflict and fragile situations»</p> <p>2009–2012 Erste EDA-Strategie «Protection of Civilians in armed conflicts»</p>
<p><b>2010</b> Arabische Aufstände beginnen</p> <p>Schweiz wird «engaged government»</p> <p>«Voluntary Principles on Security and Human Rights (VPSHR)»</p>		<p>DEZA-Netzwerk «Konflikt und Menschenrechte» und Focal Point K+M, lanciert</p> <p>10 Jahre UNSCRS 1325, grosse Veranstaltung in Bern</p> <p>Schweiz ist bis heute Haupt-Geber des neuen «UN-World Bank Fragility and Conflict Partnership Trust Fund» mit dem Zweck, das «How to work» der beiden grossen Multilateralen Organisationen in schwierigen Kontexten zu verbessern.</p>

<p><b>2011</b></p>	<p>Ausbruch des bewaffneten Konflikts in Syrien</p> <p>World Bank, «World Development Report 2011: Conflict, Security and Development»</p> <p>Am 4. High Level Forum on Aid Effectiveness wird der «New Deal for Engagement in fragile States» unterzeichnet, von den OECD-DAC Geberländern, fragilen Staaten, UNDP, Weltbank</p> <p>Die Schweiz fasilitiert Verhandlungen zwischen Russland und Georgien, die zum Beitritt Russlands zur WTO führen</p>	<p>Eidgenössische Volksinitiative «Für den Schutz vor Waffengewalt» abgelehnt</p>	<p>Externe«Evaluation of the performance of SDC instruments in fragile and conflict affected contexts»</p> <p>Lancierung einer «Whole of Government»-Strategie (2011–2016) zur Unterstützung der Transitionsprozesse in Nordafrika</p>
<p><b>2012</b></p>	<p>Communiqué de Genève, suite à la conférence sur la Syrie, convoquée par l'Envoyé spécial de l'ONU pour la Syrie Kofi Annan (Genève I)</p>	<p>Didier Burkhalter übernimmt das EDA</p> <p>2012–2015 Dritte Strategie des Bundes in der humanitären Minenräumung</p>	<p>DEZA-Direktion: Umsetzungsplan gemäss Fragilitäts-Evaluation 2012–2016</p> <p>DEZA und Schweiz. Nationalfonds lancieren thematisches Forschungsprogramm «Causes of and Solutions to Social Conflicts an Context of Weak Public Institutions or State Fragility»</p> <p>Umbenennung PA IV in «Abteilung Menschliche Sicherheit»</p>
<p><b>2013</b></p>	<p>Schweiz unterstützt den Mediator Burkina Faso im Konflikt zwischen Mali und den separatistischen Tuareg-Organisationen (MNLA und HCUA)</p>	<p>2013–2016 Zweite Strategie des Bundes zur internationale Bekämpfung des unerlaubten Handels mit und des Missbrauchs von Kleinwaffen und leichten Waffen</p>	<p>Schweiz wird als Co-Chair von INCAF gewählt.</p>
<p><b>2014</b></p>	<p>Umsturz und Ausbruch des Krieges in der Ukraine</p> <p>Annexion der Krim durch Russland</p> <p>Rencontre de Montreux sur la Syrie, facilitée par l'Envoyé spécial ONU pour la Syrie Lakhdar Brahimi (Genève II)</p> <p>Unterzeichnung zweier «Bangsamoro Friedensabkommen» zwischen Philippinen und der MILF (2012/2014). Später scheitert jedoch die Ratifizierung durchs Parlament. Die Schweiz leitet die Kommission für Transitionsjustiz und Versöhnung</p> <p>Arms Trade Treaty ATT tritt in Kraft</p>	<p>Schweiz/EDA hat den OSZE-Vorsitz</p> <p>Eröffnung Maison de la Paix, Genf</p>	
<p><b>2015</b></p>	<p>Agenda 2030: SDG16 «...peaceful and inclusive societies...»</p> <p>Erstes (2014) und zweites Minsker Friedensabkommen, das massgeblich von Heidi Tagliavini als OSZE-Vertreterin vermittelt wird.</p>		<p>DEZA-Strategie für fragile Kontexte: Peace and Statebuilding für verbindlich erklärt von DEZA-Direktion</p> <p>Papier AMS/DEZA: «Frieden und Sicherheit – ein Pfeiler der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz»</p> <p>BR Burkhalter setzt auf Ausbau und Stärkung der Schweizer Mediation</p> <p>15 Jahre UNSCRS 1325, grosse internationale Veranstaltung in Genf</p>
<p><b>2016</b></p>	<p>Processus de Genève III sur la Syrie, sous la direction de l'Envoyé spécial de l'ONU pour la Syrie Staffan de Mistura</p> <p>Kolumbien Friedensabkommen mit FARC, CH-Beteiligung</p>	<p>2016–2019 Vierte Strategie des Bundes in der humanitären Minenräumung)</p>	<p>Botschaft 2017–2020</p> <p>Arbeitspapier «Frieden und Sicherheit» (EDA-Arbeitsgruppe )</p>

# 3) Gesprächspartner für die Recherche der Studie

In der Reihenfolge der Interviews 2016/17

Anne Gloor  
Jean-François Cuénod  
Marcel Stoessel  
Derek Müller  
Barbara Affolter,  
Nils Rosemann,  
Cristina Hoyos  
Marie Therese Karlen  
André Huber  
Martin Stürzinger  
Peter Aeberhard  
Remo Gesù  
Ursula Keller  
Elisabeth von Capeller  
Jürg Benz  
Geneviève Federspiel  
Stephan Husy  
Rainer Baudendistel  
Thomas Greminger  
Manuel Sager  
Thomas Oertle  
Adrian Maître  
Martina Santschi  
Jörg Frieden  
Anne-Claude Cavin  
Heidi Grau  
Günther Baechler  
Michael Gerber  
Pio Wennubst  
Roland Salvisberg

Véronique Hulmann  
Roland Anhorn  
Mô Bleeker  
Chantal Nicod  
Caroline Tissot  
Gerhard Siegfried  
Jon Albert Fanzun  
Daniel Möckli  
Raphael Nägeli  
Claudia Moser  
Silvio Flückiger  
Geert van Dok  
Giorgio Dhima  
Sidonia Gabriel  
Esther Keimer  
Georg Stein  
Mirjana Spoljaric  
Esther Marthaler  
Armin Ritz  
Dominique Favre  
Urs Ziswiler  
Raimund Kunz  
Marianne von Grünigen  
Tatjana von Steiger  
Thania Paffenholz  
Claudia Marti  
Esther Iseli  
Peter Maurer  
Werner Thut  
Andrea Iff  
Peter Reinhardt

## 4) Ausgewählte Dokumente

- Nord-Süd-Leitbild, Bundesrat, 1994
- Arbeitsgruppe DEZA + PD, «Beyond the continuum: Peace, Conflict, Relief and Development Assistance», 1997
- Förderung der Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit, Leitlinien der DEZA, 1997
- Caritas: Allianzen für den Frieden, 2000
- Projekt Frieden, Beiträge der staatlichen und nichtstaatlichen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, der Not- und Katastrophenhilfe der Schweiz zur langfristigen Gewaltprävention und gewaltfreien Konfliktlösung, DEZA und Hilfswerke, 2000
- Bundesrat, 1999: Konzept friedensfördernde Massnahmen, Legislaturperiode 2000–2003
- Gewaltprävention und Friedenskonsolidierung in der Internationalen Zusammenarbeit der DEZA, DEZA-Friedensbezogene Aktivitäten, Anregungen für Ausbau, M. Heiniger, 2000
- Aid for Peace, Markus Heiniger, Video (4 Min.) IZA und Friedensentwicklung seit 1995 (März 2016) ([https://www.youtube.com/watch?v=rd3XcKpO330&index=8&list=PLuPeA-iQCuVVA-VIT\\_cHkHDdUP1jKZBK4g](https://www.youtube.com/watch?v=rd3XcKpO330&index=8&list=PLuPeA-iQCuVVA-VIT_cHkHDdUP1jKZBK4g)).
- Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, 19.12.2003
- Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der DEZA und der PD, 2002
- DEZA-Leitlinien Friedensentwicklung, 2003
- DEZA CSPM-Handbuch (Integrating Conflict Sensitivity and Prevention of Violence into SDC Programmes), 2004
- Schlussbericht der EDA-Arbeitsgruppe fragile Staaten, 2007
- Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen DEZA und PA IV, Memorandum of Understanding, 2008, inkl. Monitoring-Tabelle
- Context-Sensitive Engagement, Lessons learnt from Swiss experiences in South Asia for aid effectiveness in fragile scenarios, DEZA, 2008 (für Accra High Level Forum)
- Zusammenarbeitsvereinbarung DEZA–PA IV, Stand 25. September 2009
- Zivile Friedensförderung der Schweiz, Bestandesaufnahme und Entwicklungspotential, Center for Security Studies (CSS), ETHZ, 2011
- 2011, Externe Fragilitäts-Evaluation DEZA
- Frieden und Sicherheit, ein Pfeiler der Internationalen Zusammenarbeit der Schweiz, Notiz DEZA/AMS an BR Burkhalter, 2015
- DEZA CSPM-Plattform (Conflict Sensitive Programme Management) verbindliche CSPM-Anwendung für DEZA-Programme, ersetzt das CSPM-Handbuch von 2004), 2015. Link: <https://www.shareweb.ch/site/Conflict-and-Human-Rights/startpage-tools/cspm-tool#menu01>
- Arbeitspapier «Frieden und Sicherheit», High Level-Gruppe im EDA (sog. «Tolstoi»-Gruppe), Feb. 2016
- Botschaft IZA 2017-2020
- International Peace Institute, IPI, Sustaining Peace, What does it mean in Practice, April 2017

## **Impressum**

Herausgeber:

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

**Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA**

Abteilung MONA-E; Fragilität, Konflikt und Menschenrechte

3003 Bern

@eda.admin.ch

www.deza.admin.ch

Lektorat/Redaktion:

Barbara Affolter

Photo Titelseite:

Bethlehem, West Bank, Panos/ Francesco Cito

Gestaltung:

Team Audiovisuell, Kommunikation EDA

Bern, 2021 / © EDA