

Schweizer Friedensaussenpolitik – ein Rückblick und ein Ausblick

Im Kalten Krieg gab es praktisch keine aktive Friedensaussenpolitik der Schweiz. Heute nehmen Frieden und Menschenrechte im Aussenpolitischen Departement EDA vermehrt Raum ein, u.a. in der aussenpolitischen Strategie 2016–2019 des Bundesrates und in der vom Parlament gesetzten Zielsetzung der Internationalen Zusammenarbeit (IZA) für die Jahre 2017–2020. Zurzeit ist die Weiterentwicklung der EDA-Friedensaussenpolitik ungewiss. Deshalb lohnt sich ein Blick zurück und nach vorne: Was wurde in den letzten 30 Jahren entwickelt und wohin könnte der Weg in der Zukunft führen?

/ Markus Heiniger /

Im Entwurf «Erläuternder Bericht für die Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2021–2024» fehlen präzise Aussagen zur konkret geplanten schweizerischen Friedensaussenpolitik. In der sogenannten EDA-Vision «Avis 2028 – Impulse für eine zukunftsfähige Schweiz» über die Aussenpolitik bis ins Jahr 2028, die kürzlich publiziert wurde, werden die Friedensförderung, die Guten Dienste und die Problematik der fragilen Kontexte zwar herausgestellt, aber eine Priorisierung über andere Politikbereiche im Sinne einer friedens- und menschenrechtsorientierten Kohärenz, die als nächste Etappe in der Entwicklung hin zu einer EDA-Friedensaussenpolitik nötig wäre, ist nicht zu erkennen. In der konkreten Tagespolitik ergibt sich ein widersprüchliches Bild, man denke etwa an die Haltung zum Atomwaffenverbot der UNO, zu den Waffenausfuhren in Bürgerkriegsländer oder an das Fiasko mit dem globalen Migrationspakt von 2018.

Zusammenspiel der Abteilung

Menschliche Sicherheit mit der DEZA

Weiterhin gelten jedoch die positiven Zielsetzungen der friedenspolitisch massgeblichen Einheiten des EDA: Die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS)

erbringt mit ihren Kompetenzen im Bereich Friedensförderung Leistungen für Friedensprozesse, u.a. Mediation, «Fazilitation» (d.h., es werden ohne offizielle Mandatierung zwischen den Konfliktparteien informelle Kontakte hergestellt und Kommunikationskanäle wie vertrauliche Gespräche oder Konferenzen bereitgestellt), Vergangenheitsaufarbeitung und Verfassungsberatung/Föderalismus.

In fragilen und gewaltbetroffenen Kontexten arbeitet ihrerseits die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) gemäss geltender verbindlicher Strategie mit der konflikt sensitiven Methodik in allen Programmen an der Fragilität und den Ursachen der Gewaltkonflikte im betreffenden Partnerland und leistet mit ihren Programmen Beiträge zu inklusivem Staats- und Institutionsaufbau sowie zur strukturellen Friedensunterstützung bzw. langfristigen Friedensentwicklung. Im Weiteren ist vor allem auch die UNO-Politik und diejenige gegenüber regionalen Organisationen (u.a. OSZE) oft ähnlich positiv ausgerichtet.

1989: Abkehr von reiner Alleinverteidigungsorientierung

Der Einzug von «Frieden» ins EDA beginnt im November 1989, mit dem Ende des Kalten Krieges. Die erste Abteilung mit dem Namen «Frieden» im Titel 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 Frie-

densordnung, also das «Gleichgewicht des Schreckens» bzw. das globale Ordnungsprinzip der Blockkonfrontation, die auf der Drohung der gegenseitigen totalen Zerstörung durch Atomwaffen basierte. Fast überall abseitszustehen, wie in der Zeit des Kalten Krieges, wird ab 1990 für die Schweiz zum Risiko. Es heisst also weg von der reinen Sicherheits- und Alleinverteidigungsorientierung hin zu mehr Beteiligungen an kooperativen Konfliktmanagements und an der Friedensförderung.

Im EDA betritt man Neuland

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 sie der UNO bei). Einzig in der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE, später OSZE) wirkt sie bereits während des Kalten Krieges mit. Die Politische Abteilung 3, geleitet durch die erst zweite weibliche Botschafterin der Schweiz, Marianne von Grünigen, soll etwas in Richtung Friedenspolitik unternehmen. Die Beteiligung an KSZE/OSZE-Missionen wird realisiert.

Sowohl hier, in der Politischen Direktion (anfangs stark europazentriert), wie auch in der DEZA werden erste pragmatische Friedens-Schritte unternommen. In der Schweiz ist es das EDA unter Bundesrat Flavio Cotti, das den Wandel vorantreibt. Parallel dazu versucht Bundesrat Adolf Ogi, das Militärdepartement zu modernisieren. Die Bundesräte erkennen in der Friedensförderung wohl auch eine Möglichkeit der Kompensation dafür, dass die Schweiz auf anderen multilateralen Plattformen abwesend ist.

Das EDA und das VBS finden in den folgenden Jahren neben der OSZE auch weitere Möglichkeiten, die Schweiz international friedenspolitisch zu positionieren. Unter dem Druck der erwähnten internationalen Trends und dem Einfluss aus Zivilgesellschaft und Politik,

Markus Heiniger, früher aktiv im SFR, arbeitete ab 1995 als Helvetas-Programmleiter in Sri Lanka und von 2002–2017 im EDA, bei der AMS (u.a. 2007–2010 als Special Advisor for Peacebuilding in Nepal) und bei der DEZA.



Spuren des Bürgerkrieges: Haus in Ostsrilanka im Jahre 2007.

aber auch dank initiativer Personen innerhalb der Verwaltung, die nun mehr Einfluss erhalten, entwickelt das EDA eine Friedenspolitik.

Rückschlag bei der Blauhelmvorlage

Innenpolitisch wird der Öffnungskurs in Richtung Mitgestaltung der regionalen und globalen Friedensordnung mitgetragen, allerdings mit militärischer Friedensförderung als substanzieller Ausnahme: Die Blauhelmvorlage wird 1994 abgelehnt. Immerhin gibt es die Schweizer Finanzbeiträge an das UNO-Peacekeeping. Die umfassende militärische Friedensförderung aber bleibt innenpolitisch versperrt. Als eine Art Kompensation dafür erfolgen moderate Sicherheitspolitik-Modernisierungsschritte, darunter die Errichtung der drei bedeutsamen «Genfer Zentren» zwischen 1995 und 2000 mit VBS- und dann EDA-Geldern, nämlich das Zentrum für demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF), das Internationale Zentrum für humanitäre Minenräumung (GICHD) und das Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP).

Im Juni 2001 erhält die militärische Friedensförderung in einer neuen Volksabstimmung einen kleinen Schub: Möglich werden Auslandseinsätze im Rahmen von UNO- und OSZE-Mandaten inklusive Bewaffung zum Selbstschutz. Nach 2000 werden im EDA zwei neue Friedens- und Konflikteinheiten gegründet: die Politische Abteilung IV «Menschliche Sicherheit» (in der Politischen Direktion) und in der DEZA die thematische Einheit «Copret» (Conflict Prevention and Transformation), die 2010 neu lanciert wird als «Focal Point und Netzwerk Konflikt und Menschenrechte».

Gesetz zur zivilen Friedensförderung

Der globale Kontext ändert sich markant mit «9/11» und den militärgeliteten Reaktionen und Counterterrorismus-Strategien. Es scheint, dass eine zweite Phase nach Ende des Kalten Krieges beginnt: Nach der Friedens- und UNO-Phase der 1990er-Jahre kommt nun die 9/11-geprägte Zeit. Der Geist der unmittelbaren Nach-Kalter-Krieg-Phase bleibt im EDA aber relativ aktiv. Eine mehr wertegeleitete Interessen-Aussenpolitik materialisiert sich,

aufbauend auf den Anfängen in den 1990er-Jahren, die sich in einer aktiveren Aussenpolitik der Schweiz, vor allem in der UNO, aber auch bilateral, in Süd- und Ost-Konflikten zeigt.

Dies ist umso dringlicher, als die institutionelle Annäherung an die EG/EU ausbleibt. Friedensförderung wird so für den Small-medium-Staat, der an einer friedlichen globalen Gesamtordnung interessiert ist, noch relevanter, um zu zeigen, dass man eben doch kooperieren will und kann. Mit dem Gesetz zur zivilen Friedensförderung von 2003 wird die rechtliche Grundlage geschaffen für Rahmenkredite sowie die Institutionalisierung und Professionalisierung der AMS.

Gesprächsbereitschaft – eine Schweizer Spezialität in Konflikten

Sowohl Bundesrat Joseph Deiss als besonders akzentuiert Bundesrätin Micheline Calmy-Rey (wie später auch Didier Burkhalter) unterstützen die Investitionen des EDA in Frieden und Menschenrechte. Eine Spezialität der Schweiz ist,

Fortsetzung Seite 8

dass sie, trotz gewisser politischer Risiken, gelegentlich relativ lange Kontakte behält mit bewaffneten Akteuren im Interesse von Friedensprozessen, zum Beispiel im Fall der Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) in Sri Lanka. Dadurch ist man gelegentlich ein gefragter Gesprächspartner für andere, weil man direkt um die Positionen der bewaffneten Gruppen weiss.

Das Problem einer recht minimalen militärischen Friedensförderung bleibt bestehen. Mit konkreten Nachteilen, dass man sich bei Unterstützungen nicht vollwertig einbringen kann. So geschehen in der Monitoring-Mission in den Nuba-Bergen des Sudan, trotz Schweizer Mediationserfolg (Bürgenstock-Abkommen von 2002): Weil die Mission kein UNO- oder OSZE-Mandat hat, kann das VBS kein Personal entsenden und 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 Politischen Abteilung IV entsandt wird. Eine ähnliche Problematik gibt es im Fall der indonesischen Provinz Aceh. In gewissen Kontexten wird das rein zivile Auftreten aber auch als Vorteil gesehen, etwa in Afghanistan.

Die IZA-Botschaft und «AVIS 2028» müssen korrigiert werden

Trotz den Fortschritten der EDA-Friedensausserpolitik, die übrigens viel aufnimmt, was die Friedensbewegung der 1980er-Jahre gefordert hat, bleibt heute der Gesamteindruck einer Art Friedensboutique, die sich das EDA hält. Die übergeordnete Politikkohärenz fehlt. Oft wird in bestimmten Momenten im Fall eines Konfliktlandes – statt die für das Engagement in Friedensprozessen richtige Handlung zu wählen – entschieden, die Beziehungen zur betreffenden Regierung zu priorisieren. Manchmal wird nicht konsequent auf ein strategisches langfristiges Engagement gesetzt, sondern punktuell gehandelt (so kann man wenig positiv beeinflussen). Häufig gehen aussenwirtschaftliche Gesichtspunkte vor.

Weiter sollten Karriereplanungen so ausgerichtet sein, dass das EDA-Personal befähigt wird, in den schweizerischen und internationalen Mediationsteams besser als bisher prägend

mitzuwirken (Vermittlungen geschehen meistens in Netzwerken zusammen mit der UNO, regionalen Organisationen, anderen Staaten und lokalen oder internationalen Friedens-Nichtregierungsorganisationen, entsprechende Kompetenzen sind zu fördern). Die DEZA und die AMS sollten in weniger, aber den gleichen – hauptsächlich fragilen – Kontexten eng verbunden und komplexitär agieren.

Friedensförderung: Schwerpunkt für die nächsten 30 Jahre

Friedensausserpolitik ist bisher kein konsolidierter EDA-Politikbereich. Zwar ist sie als Orientierung im Umgang mit Gewaltkonflikten und Fragilität im Departement deutlich mehr akzeptiert als früher. Aber es braucht nun Schritte von der eingeschränkten Friedenspolitik, vom Frieden als Sektorpolitik, zum «Mainstreaming», also zur Friedenspolitikkohärenz. Der Frieden sollte eine Sache des gesamten EDA und dann des Bundesrates (militärische Friedensförderung!) werden. Dies sollte der Schwerpunkt für die nächsten 30 Jahre sein.

Dafür braucht es eine mehr strategische und politische Ausrichtung der Friedens- und Menschenrechtspolitik. Deren Kapazitäten sollten nicht primär

«Sustaining Peace» sollte auch das EDA inspirieren

Die UNO-Generalversammlung und der Sicherheitsrat nahmen im April 2016 einstimmig gleichlautende Resolutionen zu «Sustaining Peace» (Aufrechterhaltung des Friedens) an. Die Sorge um Frieden ist darin als Daueraufgabe im Sinn von Prävention von Gewalt konzipiert. Dies ergibt für die offizielle Friedenspolitik einen ganz neuen Akzent, sie wird als Mainstreaming-Aufgabe konzipiert, die, auf oberster Ebene angesiedelt, 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 Aufgabe primär für die Phase, nachdem die Waffen schweigen, wird ergänzt oder ersetzt durch diese erweiterte Friedensoptik.

dem Prestige des EDA dienen, sondern umgekehrt das EDA der langfristigen Friedensentwicklung. Darauf sollte die geplante neue IZA-Botschaft 2021–2024 ausgerichtet sein, weshalb der aktuelle Entwurf stark verbessert werden muss.

Der Bezug zur «Agenda 2030» der UNO für nachhaltige Entwicklung ist dabei fundamental, man denke nur an das dort verankerte Ziel 16 («friedliche und inklusive Entwicklung»), womit erstmals Frieden als offizielles Entwicklungsziel anerkannt wird. Ebenso wichtig ist die «Sustaining Peace»-Resolution der UNO von 2016, die Frieden als übergeordnete Daueraufgabe im Bereich Prävention konzipiert (siehe Kasten «Sustaining Peace»). Auch «Avis 2028» muss bei der Umsetzung noch drastisch in diese Richtung gelenkt werden.

Brückenfunktion der Schweiz und Vermittlungsrolle

Für die globale Gouvernanz bzw. globale Friedensgestaltung – heute unter Druck – sind das «Sustaining Peace»-Konzept und die «Agenda 2030», insbesondere das Ziel 16, sehr interessant (siehe auch **FRIEDENSZEITUNG** Nr. 17 vom Juni 2016 und Nr. 27 vom Dezember 2018). Die Werte und Interessen der Schweiz, langfristig gesehen, scheinen grundsätzlich deckungsgleich dazu: Verantwortung übernehmen, denn bessere globale Friedensordnung und kollektive Sicherheit nützen dem Kleinstaat Schweiz. Fragilität, rivalisierende Machtblöcke, Militarisierung der Politik, Ausschluss von Gruppen in den Innenpolitiken schaden auch unserem Land.

Es hat den von Krisen und Gewalt Betroffenen in den Konfliktländern wie auch der Schweiz etwas gebracht, dass das EDA eine Friedenspolitik aufgebaut hat. Es braucht nun ein EDA, das sich noch stärker an der Friedenspolitik ausrichtet. Denn wenn es der globalen Gouvernanz gut geht, kann die Schweiz ihre Werte und Erfahrungen und ihre Brückenfunktion einbringen. Wenn die globale Gouvernanz leidet, steht vielleicht mehr die Vermittlungsrolle im Zentrum, hinter der jedoch dieselben Werte stehen.

EDA-Friedensausserpolitik stärker und kritisch verfolgen

Diesen Weg zu gehen ist nur möglich, wenn es genügend innenpolitischen Konsens für eine solche Aussenpolitik gibt. Sonst besteht weiterhin die Gefahr einer allzu vorsichtigen Haltung, die sich

zugunsten einer vermeintlichen Stabilität der Staaten und Regierungen nicht gegen Missstände ausspricht. Das EDA hat während längerer Zeit eine insgesamt eher fortschrittliche Friedensausserpolitik betrieben, die allerdings in der Bevölkerung wenig bekannt ist. Diese Politik wurde in den vergangenen 30 Jahren wesentlich auch durch die Zivilgesellschaft, das Parlament und weitere Akteure geprägt (was im vorliegenden Artikel nicht näher beleuchtet wird).

Eine Brücke baut hier das KOFF, das Kompetenzzentrum Friedensförderung mit ca. 50 Trägerorganisationen (darunter das EDA), das bei Swisspeace angesiedelt ist. Trotz der oft nötigen Vertraulichkeit in Friedensprozessen könnte und sollte aber das Departement noch viel mehr informieren und die Bevölkerung für diesen Teil der Aussenpolitik interessieren. Auf der anderen Seite sind Friedensorganisationen und weitere interessierte Kreise in der Zivilgesellschaft gefordert, diese Aspekte der Aussenpolitik zu beobachten und kritisch zu verfolgen – diesbezüglich besteht, etwa im Vergleich mit der internationalen Umweltpolitik der Schweiz, noch Nachholbedarf.

Dies wird auch relevant sein, wenn es um den geplanten Einsitz der Schweiz als nichtständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrates 2023/2024 geht. Es gilt zu vermeiden, dass in der Öffentlichkeit nur Alleingangspolitiker und Kritiker



Umfassende Sensibilisierung über die Gefahren: Minenrisiko-Ausbildung in einem kambodschanischen Kloster.

der UNO hier die Agenda bestimmen, wie es leider zeitweise den Anschein macht. Bei allen offenkundigen aktuellen Problemen der UNO müsste doch gelten: Wenn die Schweiz in der Klima-, Atomwaffen-, Waffenhandels-, Menschenrechts- und Entwicklungspolitik die UNO-Standards aktiv mitträgt (was sie leider noch deutlich zu wenig macht), verdient die laufende Kandidatur des Bundesrates für einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat die friedenspolitische Unterstützung aus der Gesellschaft, damit diese zwei Jahre ein zusätzliches Instrument der Friedens- und Menschenrechtspolitik werden, um die

Werte der Schweiz und der UNO global mitzufördern.

AMS: www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/organisation-deseda/direktionen-und-abteilungen/politische-direktion/abteilung-menschliche-sicherheit.html.

DEZA: www.eda.admin.ch/deza/de/home/themen/fragile-kontexte-und-praevention.html, www.shareweb.ch/site/Conflict-and-Human-Rights.

AIO: www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/organisation-deseda/direktionen-und-abteilungen/politische-direktion/abteilung-vereinigten-internationalen-organisationen.html.

Literatur: Bericht des Bundesrates «Gute Dienste – Bericht über die internationalen Fazilitations- und Mediationsprozesse der Schweiz», 4.12.2018.

EDA-Friedensförderung: multilateraler Beginn, starke thematische Entwicklung

Auf multilateraler Ebene begann das EDA in den 1990er-Jahren, u.a. im Rahmen der OSZE- (bzw. früher der KSZE-) Missionen in Tschetschenien, Georgien und im Kosovo, relevante Beiträge zu leisten, finanziell und über Personalentsendungen. Daraus entstand dann auch der Expertenpool zivile Friedensförderung. Wichtig war auch die OSZE-Präsidenschaft 1996. Dank des 2002 endlich erfolgten UNO-Beitritts eröffnete sich der Schweiz ein neues Aktionsfeld für die Aussenpolitik, insbesondere für die Friedens- und Menschenrechtspolitik. Sie erarbeitete sich recht schnell ein klares UNO-Profil, einerseits als Brückenbauerin, etwa bei den Verhandlungen für eine Kontrolle der Kleinwaffen über

das «Marking and Tracing» (die Markierung und Rückverfolgung von Waffen). Andererseits trat man auch mit spezifischen Positionen hervor.

Menschenrechtsrat, Fraueneinbezug und Vergangenheitsaufarbeitung

Ein Beispiel dafür ist der Beitrag der Schweiz zur Konzeption und Durchsetzung des UNO-Menschenrechtsrates im Jahre 2006. Sehr wichtig war die Aufwertung der Thematik Frauen, Frieden und Sicherheit, die u.a. angetrieben war durch die entsprechende Sicherheitsrats-Resolution 1325 im Jahr 2000. Anderthalb Jahrzehnte danach gibt es jedoch zu wenig Fortschritte, aber immerhin mehr Sensibilisierung.

So wird zwar der Einbezug der Männer in die Friedens-Genderarbeit als zentral erkannt (v.a., aber nicht nur, als Täter), Frauen werden in Friedensprozesse aber immer noch zu wenig einbezogen.

Ein sehr bemerkenswertes Aktionsfeld ist die Vergangenheitsaufarbeitung («Dealing with the Past»), eine in allen Friedenprozessen hochexplosive Angelegenheit, die als thematische Expertise stark gepflegt wird. Ein Beispiel ist die Unterstützung des Polizeiarchivs in Guatemala und ebendort die unterstützte Untersuchungskommission CICIG, in deren Auftrag, basierend auf einem Vertrag zwischen Guatemala und der UNO,

Fortsetzung Seite 10

ausländische spezialisierte JuristInnen für die guatemtekische Staatsanwaltschaft Untersuchungen von Kriegsverbrechen etc. durchführten.

Vielfältige Aktionsfelder

Die psychosoziale und Traumaarbeit (DEZA in Rwanda oder Bosnien) oder die humanitäre Minenräumung (EDA und VBS, u.a. in Kambodscha) sind weitere Aktionsfelder. Die Ausbildung von MediationsspezialistInnen wird heute mehr als bisher vorangetrieben (zusammen mit dem CSS der ETH Zürich). Genf war und ist ein gefragter Ort für Friedensverhandlungen, auch wenn es mittlerweile starke andere Orte gibt wie Oslo, Doha oder auch Muscat.

Bemerkenswerte Friedensbeiträge konnte die Schweiz über die Jahre hinweg u.a. in Kolumbien, Türkei/Armenien, Myanmar, Sri Lanka, Nahost (u.a. die «Genfer Initiative», ein Denkanstoss unter Micheline Calmy-Rey) und im Balkan leisten. Dank der Entsendung von «Human Security Advisors» (BeraterInnen für menschliche Sicherheit) arbeitet die AMS in solchen Konflikten direkt vor Ort. Sehr relevant ist auch die Zusammenarbeit mit spezialisierten Nichtregierungsorganisationen, die finanziert werden, denn der Staat kann und soll nicht alles selber machen (Frieden wird ebenso sehr von unten ermöglicht).

Wichtige Vermittlungsarbeit in den Nuba-Bergen und Mosambik

Weitere Beispiele: 2002 vermittelte die Schweiz dank guter Vernetzung einen Waffenstillstand in den Nuba-Bergen (im heutigen Südsudan). Aktuelle Vermittlungsarbeit erfolgt in Kamerun (die Schweiz finanzierte im Juni 2019 ein Treffen verschiedener Oppositionsgruppen zur Vorbereitung eines Dialogs mit der Regierung) und in Mosambik, wo man zwar einerseits empört ist über die Rolle der Schweizer Bank Credit Suisse im Kreditskandal der letzten Jahre, wo aber das EDA bezüglich des internen bewaffneten Konflikts, der 2013 wieder aufgeflammt war, ihre guten Dienste zur Verfügung stellt. Auf Ersuchen des Präsidenten und des Oppositionsführers übernahm die Schweiz den Vorsitz der internationalen Kontaktgruppe, die die Gespräche der beiden Konfliktparteien begleitete. Der Prozess ermöglichte im August 2019 ein Friedensabkommen zwischen den beiden Konfliktparteien Renamo und Frelimo.

Nepal: Konfliktsensitive Friedens

Die Schweiz trug einiges dazu bei, dass in Nepal 2006 ein Friedensabkommen zwischen den Maoisten und der Regierung unterzeichnet wurde. Dieser Meilenstein beendete einen Bürgerkrieg, der zehn Jahre gedauert und über 16'000 Tote gefordert hatte. Entscheidend für die Rolle der Schweiz waren die über 50-jährige staatliche und nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit sowie der damit verbundene gute Ruf und die vielen Kontakte zwischen Nepal und der Schweiz.

Im Mai 2005 entsandte das EDA einen Friedensberater nach Kathmandu mit dem Mandat, Kontakte zu allen Konfliktparteien aufzubauen und Möglichkeiten für eine Verhandlungslösung auszuloten, die neben dem Palast und den bewaffneten Rebellen auch die grossen politischen Parteien einbezieht. Zusammen mit der UNO, den anderen Gebern und internationalen NGOs lancierte die DEZA die «Basic Operating Guidelines» (BOG), in denen die strikte Unparteilichkeit der Hilfe und ihre Ausrichtung auf die Armen und Diskriminierten klar und öffentlich proklamiert wurden – eine einflussreiche gemeinsame Aktion, die sowohl entwicklungs- wie auch friedenspolitisch positiv wirkte.

Friedensabkommen zwischen Maoisten und Regierung

In Genf in der damaligen UNO-Menschenrechtskommission verhandelte die

Schweiz parallel dazu eine von Nepal akzeptierte Feldmission des UNO-Menschenrechts-Hochkommissariats im Mai 2005. Nach einer starken Volksdemonstration für Frieden in Kathmandu im Frühling 2006 kam es zu Friedensverhandlungen. Der schweizerische Berater konnte dabei an seine guten Kontakte anknüpfen und beiden Seiten bei der Erarbeitung von Verhandlungsdesigns, bei konzeptuellen Fragen sowie methodischen Ansätzen behilflich sein. Im November 2006 wurde das Friedensabkommen unterzeichnet.

Danach ging es um die Umsetzung des Abkommens. Dieses sah umfassende Reformen in Nepal vor, die als Kompromiss zwischen den radikalen Vorstellungen der Maoisten und den weniger veränderungsorientierten Konzepten der bisherigen Regierung zustande kamen. Damit eröffneten sich für das Land Möglichkeiten zu einer gesellschaftlichen Reform (De-jure und De-facto-Gleichstellung der verschiedenen Kasten und ethnischen Gruppen, der Frauen etc.) und einer Staatsreform (von der Monarchie zu einer föderalen Republik).

Gefahr eines Rückfalls verkleinern

Die Schweizer Unterstützung umfasste die vermittelnde Fazilitation und wurde oft kombiniert mit Verfassungs- und Föderalismusberatung sowie im Bereich der Reform des Sicherheitssektors. So



Eine Familie in einem von Maoisten kontrollierten Tal in Nepal im Jahre 2005.