Conference Paper 1 | 02

swisspeace – Jahreskonferenz 2002
Die Friedenspolitik der Schweiz
Akteure – Instrumente – Perspektiven

Beiträge von:

Franz von Däniken
Peter Maurer
Jakob Kellenberger
Francis Cheneval

Dezember 2002

Inhaltsverzeichnis

Vorwort
Laurent Goetschel 1

Friedenspolitische Ziele der schweizerischen Aussenpolitik
Franz von Däniken 3

Zivile Friedensförderung der Schweiz
Peter Maurer 7

Die (humanitäre) Tradition der Schweiz: Handicap oder Atout?
Jakob Kellenberger 11

Ist Friedenspolitik auch Interessenpolitik?
Francis Cheneval 21

swisspeace

Vorwort

Laurent Goetschel

Geschäftsführer von swisspeace.

Der Begriff „Frieden" hat Eingang in den praktischen und wissenschaftlichen Alltag gefunden. Friedenspolitik und Friedensforschung sind keine Randerscheinungen mehr, sondern anerkannte Bereiche und Disziplinen in Verwaltung und Wissenschaft. Es gibt staatlich und privat betriebene Friedensförderung, Friedensprogramme und sogar Friedensverträglichkeitsprüfungen.

Für swisspeace ist diese Entwicklung höchst erfreulich. Allerdings darf der Umgang mit Frieden nicht zum Selbstzweck verkommen: Grundsätzliche Auseinandersetzungen über die Bedingungen von Frieden und die sich daraus für staatliche und private Akteure ergebenden Konsequenzen dürfen im professionalisierten Friedensalltag nicht untergehen. Im Gegenteil: Gerade weil Friedenspolitik an Bedeutung gewonnen hat, ist ein stetes Hinterfragen der damit verbundenen Grundsätze und Anforderungen wichtiger denn je.

Die Ereignisse vom 11. September 2001 haben die Bedeutung der kritischen Auseinandersetzung mit dem Verständnis von Frieden weiter unterstrichen: Die massive Aufstockung militärischer Hilfeleistungen und die Pauschalisierung von Feindbildern haben sich in der Vergangenheit kaum je als valable Instrumente der Friedensförderung erwiesen. Auch wenn Terrorismus nie als legitimes Mittel bezeichnet werden kann, darf dessen Bekämpfung nicht dazu verleiten, in möglichst vielen Konfliktherden wie zur Zeit des Kalten Krieges zwischen „Guten" und „Bösen" zu unterscheiden und damit die Suche nach den Konfliktursachen und deren Bearbeitung in den Hintergrund zu drängen. Einer solchen Polarisierung und Militarisierung ist entschieden entgegenzutreten. Terrorismus ist ein Symptom von Konflikten und nicht deren Ursache. Eine wirksame Eindämmung von Terrorismus ist nur möglich, wenn Konfliktursachen fundiert analysiert und ganzheitlich angegangen werden. Die zivile Friedensförderung hat dazu einen entscheidenden Teil beizutragen.

Die Jahreskonferenz 2002 von swisspeace - Schweizerischen Friedensstiftung war einer Standortbestimmung zur Friedenspolitik der Schweiz gewidmet. Seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes haben sich die Bedingungen, unter denen gewaltsame Konflikte entstehen und ausgetragen werden, verändert und damit auch die Möglichkeiten zur Bearbeitung dieser Konflikte durch Dritte. Am ersten Konferenztag wurden die Rollen der wesentlichen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure der zivilen Friedensförderung in der Schweiz vorgestellt und ihr Zusammenwirken diskutiert. Auch kamen verschiedene parteipolitische Haltungen zu Stellenwert und Inhalt der Friedenspolitik zu Wort. Am zweiten Tag wurden praktische Konzepte vorgestellt und in Arbeitsgruppen debattiert, welche thematisch die wichtigsten Tätigkeitsfelder von swisspeace wiederspiegelten. Den Abschluss bildeten ein

Ausblick auf mögliche neue Ansätze der Friedenspolitik sowie eine Auseinandersetzung mit der Rolle der Friedenspolitik als Teil der übrigen interessengeleiteten Aussenbeziehungen.

Die nachfolgenden Vorträge der Hauptreferenten der diesjährigen Jahreskonferenz von swisspeace zeigen, dass sich die Friedenspolitik der Schweiz in Bewegung befindet und wichtige Fragen insbesondere zum Zusammenwirken verschiedener Akteure, zum Verhältnis von Friedensförderung und humanitärer Tradition aber auch zur Verteilung von Ressourcen angegangen werden müssen. Die erfolgte Standortbestimmung dient künftigen swisspeace Jahreskonferenzen als Grundlage, um anhand ausgewählter Regionen und Themen eine vertiefte Auseinandersetzung über die zivile Friedensförderungspolitik der Schweiz zu führen.

Friedenspolitische Ziele der schweizerischen Aussenpolitik

Franz von Däniken

Franz von Däniken ist Staatssekretär des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

Die Erhaltung und die Förderung des Friedens ist eines der Kernziele der schweizerischen Aussenpolitik. Darin unterscheidet sie sich wohl nicht von vielen anderen Ländern auf dieser Welt. Denn die Abwesenheit von Frieden, d.h. das Vorherrschen von Gewalt und Krieg, beeinträchtigt alle andern Lebensbereiche. Schon in Artikel 2, d.h. dem Zweckartikel der schweizerischen Eidgenossenschaft, heisst es: Die Eidgenossenschaft "setzt sich ein für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung". Und Artikel 54, der die Kernziele der schweizerischen Aussenpolitik beschreibt, bestimmt: "Der Bund trägt namentlich bei zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker". Frieden ist ein umfassender Begriff, und viele verschiedene Komponenten machen ihn aus: Die Freiheit von Krieg und Gewalt, rechtsstaatliche Verhältnisse, die Demokratisierung von Gesellschaften, der freie Zugang zu natürlichen Ressourcen, ein Dasein ohne Hunger und Elend.

Wer sich überlegt, was alles den Frieden ausmacht, muss sich aber auch sagen, dass sein Land in erster Linie dadurch zum Frieden beiträgt, indem es keine aggressive Politik gegen Aussen führt und im Innern Toleranz übt. Stabilität im Innern durch die Förderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verhältnisse einerseits, und eine *Politik der Gewaltfreiheit* und der Berechenbarkeit gegen Aussen andererseits sind die Stichworte. Solche Überlegungen sind heute in Westeuropa schon etwas in Vergessenheit geraten. Und es ist noch keine 100 Jahre her, als dies alles andere als selbstverständlich war. Und auch heute noch ist Frieden zwischen Staaten und Völkern nicht überall in Europa selbstverständlich.

An einer europapolitischen Veranstaltung am 3. Juni dieses Jahres in Zürich erinnerte der Vertreter Frankreichs daran, wie stark die Versöhnung zwischen Frankreich und Deutschland Anlass und Motiv für die Gründung der Europäischen Gemeinschaften gewesen war. Heute ist dieser Zusammenhang in unserem Bewusstsein wenig präsent, und hier in der Schweiz haben ihn viele kaum zur Kenntnis genommen. Doch bleiben Frieden und Versöhnung ein *Hauptmotiv für die europäische Integration*. Aus wirtschaftlichen Erwägungen allein lässt sich der Elan, mit dem die zu neuer Freiheit gelangten Staaten Mittel- und Osteuropas in Richtung Europäische Union drängen, nicht erklären. Die Mitwirkung in der Europäischen Union als Beitrag zum Frieden in Europa? Solche Fragen haben in der Schweiz derzeit keine Konjunktur.

Die *Friedenspolitik der Schweiz* in der Welt ist ein ebenso vielschichtiges wie umfassendes Unterfangen. Vielschichtig, was die Instrumente betrifft, vielschichtig aber auch in Bezug

auf die verschiedenen Interventionsebenen. Sie alle kennen die *Pyramide der drei Interventionsebenen*, deren Basis die Förderung und Entwicklung breiter Gesellschaftskreise beinhaltet. Die Unterstützung der repräsentativen Vertreter der Zivilgesellschaft, die für den Frieden einstehen, bildet den Mittelbau und die Beratung sowie die Begleitung von Führungskräften und Eliten der Konfliktparteien die oberste Ebene der Pyramide. Dieses Pyramidenmodell ist nicht mehr und nicht weniger als ein Behelf, der unser Verständnis für die verschiedenen Interventionsebenen fördern soll. Eine scharfe Abgrenzung der einzelnen Ebenen halte ich indessen nicht für möglich, und wir sollten auch nicht versuchen, eine Rangordnung zwischen den einzelnen Ebenen herzustellen.

Das Anliegen, keine Rangordnung zwischen den verschiedenen Interventionsebenen und Instrumenten herzustellen, ist mir wichtig. Denn nicht alles, was in der Friedenspolitik gegen Aussen in Erscheinung tritt, ist wertvoller als das Unauffällige und Abgelegene. Die Verbesserung der Wasserversorgung im Norden Mosambiks trägt ebenso zur langfristigen Förderung des Friedens bei wie die Teilnahme eines Parlamentariers an der Beobachtung von Wahlen in einem Land X oder Y. Und die diskrete Unterstützung unabhängiger Medien in Jugoslawien kann unter Umständen nicht weniger nachhaltig wirken als die auf dem Bürgenstock stattfindende Aushandlung eines Waffenstillstandes für die sudanesischen Nubaberge. Bedeutsamer ist hingegen die Einsicht, dass die Knappheit personeller und vor allem finanzieller Ressourcen uns zur Schwerpunktbildung zwingt. Ich betrachte es als einen Daueräuftrag aller friedensfördernden Akteure, regelmässig die gemachten Erfahrungen auszuwerten und zu prüfen, welche Aktionsfelder und welche Schwerpunkte bezüglich Aufwand und Ertrag am meisten bringen, und was dies für die Ausrichtung der Programme bedeutet.

Diese Frage der Schwerpunktbildung wird eines der zentralen Themen bilden bei den bevorstehenden Diskussionen über ein *Bundesgesetz für zivile Konfliktbearbeitung* sowie bei der Erörterung des dafür erforderlichen Rahmenkredites. Fünf Ziele stehen für die Schweiz bei der zivilen Konfliktbearbeitung im Vordergrund:

- Die Mitwirkung als Vermittlerin im Rahmen von politisch-diplomatischen Friedensprozessen und das Angebot Guter Dienste in einer Form, die den heutigen Realitäten Rechnung trägt.
- Der Aufbau wirkungsvoller Programme der zivilen Konfliktbearbeitung, die sich an den Bedürfnissen der Menschen in Konfliktregionen orientieren.
- Die Unterstützung multilateraler Friedensmissionen und bilateraler Aktionen mit schweizerischen Expertinnen und Experten aus dem Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF).
- systematische Partnerschaften mit ähnlich gesinnten Staaten, ausgewählten internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und Akteuren aus der Wirtschaft und Wissenschaft, um Wissen und Erfahrungen auszutauschen, Friedensprozesse positiv zu beeinflussen und die Qualität der friedensfördernden Beiträge insgesamt zu erhöhen.
- diplomatische Initiativen zu Themen der Friedenspolitik und der humanitären Politik im Rahmen der UNO und anderer Organisationen.

Um in der zivilen Konfliktbearbeitung kompetent agieren zu können, ist es notwendig, spezifisches Fachwissen aufzubauen. Für die politische Direktion stehen dabei *folgende Themenbereiche im Vordergrund:*

- Verfassungsfragen, Dezentralisierung und Machtteilung
- Die Rolle von Medien in Gewaltkonflikten
- Die Verbesserung der Menschlichen Sicherheit, insbesondere durch die Reduktion der Kleinwaffenproliferation sowie die Bekämpfung von Personenminen. Weitere Themen sind die Rolle von nicht-staatlichen Akteuren in Konfliktsituationen sowie die Reform des Sicherheitssektors.
- Menschenrechte in Gewaltkonflikten und humanitäres Völkerrecht als Transversalthema.

Die heutige Tagung wird uns Gelegenheit geben, einzelne dieser Schwerpunkte und Instrumente vertieft zu erörtern.

Der neue "Oxford Dictonary of English" gibt für das Wort "peace" zwei Umschreibungen:

1. Frieden = Freiheit vor Störungen; Ruhe und Stille; "peace of mind".

   Angesprochen von dieser Definition ist das, was wir auf Deutsch mit innerem Frieden umschreiben.

2. Frieden = Freiheit vor Krieg und Gewalt.

Diese Definition ist in zweifacher Hinsicht bemerkenswert. Erstens erinnert sie uns daran, dass äusserer Frieden den inneren Frieden voraussetzt. Das gilt auch für den persönlichen Bereich, für unser Verhältnis zur unmittelbaren Umwelt. Wer mit sich selbst nicht in Frieden ist, wird sich nur schwer zu einem sozialverträglichen Verhalten durchringen können.

Übertragen auf internationale Verhältnisse heisst das, dass letztlich nur innenpolitisch stabile, demokratische und selbstbewusste Staaten in der Lage sind, weltweit nachhaltige und überzeugende Beiträge zum Frieden zu leisten. Innerer Frieden, innere Stabilität ist die entscheidende Voraussetzung für ein friedliches Zusammenleben der Völker. Heute spricht viel dafür, dass der wichtigste Auftrag zur Friedenspolitik für die schweizerische Aussenpolitik nicht in der Vermittlung zwischen Staaten liegt, sondern in der Schaffung friedlicher Verhältnisse in ausgewählten Staaten; ein Auftrag, der ebenso umfassend wie nie endend ist.

Zivile Friedensförderung der Schweiz

Peter Maurer

Botschafter Peter Maurer ist Chef der Politischen Abteilung IV, Menschliche Sicherheit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

Friedenssicherung ist vielschichtig und umfassend, die Lokalisierung der Perspektive und die Definition von Begriffen daher besonders wichtig: Friedenspolitik, Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik sind eigenständige aber eng miteinander verbundene Politikbereiche mit einer Vielzahl von Akteuren. In jedem dieser Bereiche gibt es Fragen der Politikformulierung und solche der operationellen Umsetzung. Wichtig und nützlich ist dabei die Unterscheidung zwischen zivilen und militärischen Mitteln.

Die Politische Direktion (PD) und innerhalb der PD die Politische Abteilung IV (PA IV) ist verantwortlich für die operationelle Umsetzung eines Teiles der zivilen Friedens- und Menschenrechtsförderung. Wir verwenden dabei den Begriff der *zivilen Konfliktbearbeitung*, weil er am besten das aktive Element der Unterstützung von Friedensprozessen reflektiert. PD respektive die PA IV haben zudem Aufgaben im Bereich der Politik-Koordination. Sie koordinieren die aussenpolitischen Aspekte der Friedenspolitik.

Die operationelle Dimension orientierte sich bisher an den vom Bundesrat verabschiedeten Drei-Jahreskonzepten. Neu soll nun eine gesetzliche Grundlage und, mit dem Rahmenkredit zur Friedens- und Menschenrechtsförderung, ein Instrumentarium geschaffen werden, welches dieses Engagement verstetigt und systematisiert.

Für die umfassenderen Aspekte der Konzeption und Koordination einer schweizerischen Friedenspolitik sind die beiden aussenpolitischen Berichte von 1993 und 2000 sowie zahlreiche Antworten des Bundesrates auf parlamentarische Anfragen massgeblich (vgl. z.B. den Bericht zur Menschenrechtspolitik in Beantwortung des Postulates Bäumlin).

Allerdings fehlen eine Gesamtschau und Leitlinien für die Friedenspolitik, und es ist vorgesehen, diese Arbeiten bald an die Hand zu nehmen. Dies ist nötig und wichtig, weil Friedensförderung zu einer wichtigen Dimension in vielen anderen Politikbereichen geworden ist: Frieden und Entwicklung, Frieden und Umwelt, Frieden und Wirtschaft, Frieden und Gender, Frieden und Menschenrechte sind Themenfelder, welche heute erhöhte Aufmerksamkeit finden. Dies schlägt sich nieder in Ansätzen wie „Konflikt- und Menschenrechtsverträglichkeits-Abklärungen", "Do-no-harm"-Diskussionen, zivil-militärische Zusammenarbeit und vieles mehr.

Wo liegen die Besonderheiten der Aktivitäten im Bereich der zivilen Friedensförderung gegenüber anderen Bereichen? Zivile Friedensförderung beschäftigt sich mit Prävention, Entschärfung und Lösung von Gewaltkonflikten im Rahmen von Vertrauensbildung,

Vermittlung und friedensbildenden Massnahmen, wie der Entwurf zum Bundesgesetz feststellt. Zivile Friedensförderung zielt primär auf die Unterstützung von Friedensprozessen und nicht auf die Bekämpfung der Armut oder die Förderung der Sicherheit der Schweiz, obwohl hoffentlich auch für letztere positive Wirkungen aus Massnahmen der zivilen Friedensförderung wachsen. Zivile Friedensförderung spielt sich in der Nähe von Gewaltkonflikten ab – ihre Aktivitäten brauchen "venture capital for peace"; sie konzentrieren sich auf die obere und mittlere Hierarchieebene sowie auf spezifische Themen und Regionen. Zum Tragen kommen sie, wo sie am meisten unseren (breit verstandenen) Interessen entsprechen, wo Synergien mit anderen Aktivitäten möglich und wo besondere Beziehungen oder Know-how vorhanden sind, wo das Risiko vertretbar ist, Parteien ihr Einverständnis gegeben haben, Opportunitäten bestehen und sich schweizerische Massnahmen vernünftig in einen internationalen Kontext einordnen.

In der Umsetzung unserer Aktivitäten sind uns Unparteilichkeit und Transparenz sowie das Arbeiten mit Partnern besonders wichtig. Neben der erwähnten Orientierung an Prävention, Entschärfung und Lösung von Gewaltkonflikten, sind Frieden durch Recht und die Erhöhung menschlicher Sicherheit zentrale Orientierungsgrössen.

Die Aktivitätsfelder der zivilen Konfliktbearbeitung umfassen:

- gute Dienste und Vermittlung
- thematisch diplomatische Initiativen
- Programme der zivilen Konfliktbearbeitung
- die Bereitstellung von Experten
- Partnerschaften mit internationalen Organisationen, Nicht-Regierungsorganisationen, der Wirtschaft und der Wissenschaft.

Wir werden uns inskünftig noch verstärkt um systematische Wechselwirkungen zwischen diesen Aktivitätsfeldern bemühen müssen, z.B. indem wir mit Experten Programme und Vermittlungsaktivitäten initiieren und unterstützen.

Auch systematischere "lessons-learned"-Prozesse müssen etabliert werden, um die Wirksamkeit der Aktivitäten weiter zu erhöhen.

Wenn Friedenssicherung ein vielschichtiges und umfassendes Geschäft ist, dann ist es ein Gebot der Logik, nicht alles und überall zu tun. Schweizerische Besonderheiten liegen bei:

- Konstitutionalismusfragen und Machtteilungs-Arrangements
- bei der Förderung unabhängiger Medien
- bei Themen der menschlichen Sicherheit
- bei der Stärkung des Rechtes in Gewaltkonflikten (insbesondere des humanitären Völkerrechtes und fundamentaler Menschenrechte).

Wichtig ist dabei, dass wir intern unsere Kompetenzen stärken und uns international ein Profil geben, das uns erlaubt, auf dem Markt der Friedensförderer kompetent und sichtbar aufzutreten.

Auch wenn Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik unterschiedliche Perspektiven beinhalten und auch logischerweise ineinander übergreifen, wage ich die Behauptung, dass

die Schweiz insgesamt eine kohärente Politik führt. Verfahren der Klärung zwischen Verwaltungsstellen sind ausgebaut und funktionieren gut; offene Widersprüche oder Doppelspurigkeiten halten sich in Grenzen oder sind politisch begründet.

Handlungsbedarf orte ich primär auf zwei Ebenen: Jener der unausgeschöpften Potenziale zwischen humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedenspolitik sowie zwischen Friedens- und Sicherheitspolitik. Gemeinsame Analysen, Wissensmanagement, Netzwerk-Kenntnisse, "lessons-learned"-Prozesse und die Verbindungen bi- und multilateraler Prozesse sind ausbaufähig.

Und auf einer mehr politischen Ebene scheinen Ansprüche und Wirklichkeit bisweilen noch von einem tiefen Graben getrennt. Wer eine Politik der guten Dienste und vermehrtes Engagement will, sollte auch bereit sein, finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Wer eine aktivere Friedenspolitik will, sollte zur Kenntnis nehmen, dass heute nationales Profil und Ansehen nur in internationaler Kooperation weiterentwickelt werden kann

Die (humanitäre) Tradition der Schweiz: Handicap oder Atout?

Jakob Kellenberger

Jakob Kellenberger ist Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz.

Die Klammer um das Wort „humanitär" im Titel des Referates mag etwas überraschen. Es handelt sich aber gewissermassen um eine Klammer, die öffnen soll. Natürlich werde ich mich, meiner heutigen Aufgabe angemessen, vor allem zur humanitären Tradition äussern. Aber im Rahmen einer Friedensstiftung und mit der beruflichen Vergangenheit, welche die meine ist, eine europäische vor allem, werden auch Blicke darüber hinaus gestattet sein. Seiner Vergangenheit entgeht man ja so leicht nicht und soll es auch nicht. Überzeugungen sind zudem etwas anderes als vorübergehende Meinungen, in Bezug auf die Konjunkturresistenz zum Beispiel. Äussern tue ich mich hier als Staatsbürger und nicht als Vertreter des IKRK. Im Übrigen ist es auch kaum möglich, über Frieden nachzudenken und zu reden, ohne sich der jahrhundertelangen europäischen Kriegsgeschichte bewusst zu sein. Man verliert sonst leicht den Sinn für Proportionen bei der Beurteilung der Gegenwart. Hier bin ich auch, weil mich Ihr Präsident (Fritz R. Staehelin) auf meinem Berufs- und Lebensweg als echter Freund begleitet hat und begleitet.

"Tradition" ist einer jener Begriffe, die besonders hellhörig machen, weil sie gerne missbraucht werden, mit unterschiedlichen Zielsetzungen. Interessengeleitete Erkenntnis ist oft am Werk. Auf eine der sogenannten schweizerischen Traditionen, die Vermittlerrolle, komme ich später zurück.

Im Zuge seiner Kritik an der Aufklärung – „Das grundlegende Vorurteil der Aufklärung ist das Vorurteil gegen die Vorurteile überhaupt und damit die Überlieferung" schrieb Hans-Georg Gadamer den Satz: „Eben das ist es vielmehr, was wir Tradition nennen: ohne Begründung zu gelten". Auch wenn sich die Erinnerung an einen anderen deutschen Philosophen, Ernst Bloch nämlich, der dem Hegel-Leser die wachsame Untreue gegen fixe Begriffe nahelegte, hier fast zwangsläufig einstellt, wollen wir es beim Gadamer-Zitat bewenden lassen und uns etwas auf die Seite der Aufklärer schlagen. Das Zitat hat keine andere Aufgabe, als uns hellhörig zu machen. Schliesslich galten, neben der Neutralität, lange Zeit die Universalität, die Disponibilität und die Solidarität recht kritikresistent als Maximen schweizerischer Aussenpolitik und, unausgesprochen, eben auch als Traditionen, lange vor dem Beitritt zur UNO, ja vor dem Beitritt zum Europarat und bevor die KSZE, später OSZE, das Licht der Welt erblickte. Diese Maximen kennzeichneten dabei, vom wirtschaftlich-kommerziellen Bereich abgesehen, die Aussenpolitik europäischer Länder wie

die Niederlande, Schweden oder Dänemark weit stärker als die schweizerische. Der Teilsieg der Maximenrhetorik über die Wirklichkeit erwies sich als ziemlich dauerhaft. Der ziel- und nicht maximenorientierte Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den Neunzigerjahren vom 29. November 1993 führte eine neue Sichtweise ein und eine Annäherung der aussenpolitischen Sprache an die Wirklichkeit.

Der aussenpolitische Bericht 2000 hält an den umfassenden Zielsetzungen des Berichtes von 1993 fest, vertieft einzelne aussenpolitische Tätigkeiten aber und passt sie an. Er führte innerhalb der Ziele geographische und/oder thematische Schwerpunkte ein. Die fünf Ziele wurden im übrigen etwas anders formuliert. Um bei den Zielen, die uns hier vor allem interessieren, zu bleiben: aus „Wahrung von Frieden und Sicherheit" wurde „Friedliches Zusammenleben der Völker", aus „Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat" wurde „Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie". Der Begriff der Tradition kommt in diesem zweiten Ziel vor: „Humanitäre Politik der Schweiz - eine Tradition mit Zukunft".

Als Kernbereiche dieser Politik werden:

- humanitäre Aktionen der Schweiz angesehen, insbesondere die humanitäre Hilfe
- humanitäres Völkerrecht, insbesondere dessen weltweite Verankerung und Weiterentwicklung.

Da wir hier in einer Friedensstiftung sind, soll, bevor wir weiterfahren, noch rasch die Beziehung zwischen Friedenspolitik und humanitärer Politik geklärt werden.

Als Bestandteile schweizerischer Friedenspolitik werden sehr verschiedene Tätigkeiten angesehen, Tätigkeiten, denen eben eine Friedensrelevanz zuerkannt wird. Dass die einen von unmittelbarerer Friedensrelevanz sind als die anderen, wird vielleicht am deutlichsten, wenn diese einmal in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt werden:

- Aussenwirtschaftspolitik
- Entwicklungszusammenarbeit
- Finanzplatzpolitik
- humanitäre Politik
- Menschenrechtsförderung
- militärische Friedensförderung
- Sicherheitspolitik
- Zivile Konfliktbearbeitung

Die lange Liste, die auch einen verbreiteten Wunsch nach Friedensrelevanz der eigenen Tätigkeit in den verschiedenen Departementen und Bundesämtern erkennen lässt, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass gewisse dieser Tätigkeiten unmittelbarer friedensrelevant sind als andere, die humanitäre Politik oder die Menschenrechtsförderung zum Beispiel.

Wir sprechen mit einer gewissen Selbstverständlichkeit von der Tradition der humanitären Politik der Schweiz. Wir würden, aus verständlichen Gründen, nicht mit der gleichen Selbstverständlichkeit von einer nach aussen gerichteten friedenspolitischen Tradition der Schweiz

sprechen. Weshalb das so ist, werden wir etwas später prüfen. Die Unterscheidung ist für eine ordentliche Selbstbestimmung jedenfalls nützlich.

Definieren wir humanitäre Politik so, wie es im aussenpolitischen Bericht 2000 der Fall ist, kann die Schweiz für sich tatsächlich eine humanitäre Tradition beanspruchen, nicht ohne Bruchstellen, wie kein Land, denken wir an die Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkrieges. Die Tradition kann angerufen werden für die Verankerung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts wie für humanitäre Aktionen, insbesondere die humanitäre Hilfe. Besser als früher erkenne ich, wie ernst die Schweiz ihre Rolle als Depositarstaat der vier Genfer Abkommen und der beiden Zusatzprotokolle nimmt, und wie entschieden sie sich einsetzt für die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts. Die Konfliktzusammenhänge Afghanistan und Naher Osten lieferten in der jüngsten Vergangenheit Anschauungsunterricht für diese oft Mut erfordernde Haltung. Die Art und Weise, wie die Schweiz die äusserst heikle Konferenz von Hohen Vertragsparteien der IV. Genfer Konvention vom 5. Dezember letzten Jahres über die Anwendung des humanitären Völkerrechts in den besetzten palästinensischen Gebieten, einschliesslich Ost-Jerusalem, vorbereitet und durchgeführt hat, hat ihr Respekt verschafft. Bern ist eines der Kompetenzzentren in Sachen humanitäres Völkerrecht und humanitäre Politik.

Eine Tradition misst sich nicht an den Leistungen von einem oder ein paar wenigen Jahren. Mit dem Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am BSP lag die Schweiz innerhalb des Entwicklungsausschusses der OECD im Jahre 2001 mit 0,34% immerhin an siebter Stelle, allerdings sehr deutlich hinter Dänemark (1,01%), Norwegen (0,83%), den Niederlanden (0,82%) und Schweden (0,76%). Im Falle der Schweiz umfasst die öffentliche Entwicklungshilfe bekanntlich die Entwicklungszusammenarbeit (1162 Mio. Fr. Im Jahre 2000) und die humanitäre Hilfe (337 Mio. Fr. im Jahre 2000).

Das schweizerische Katastrophenhilfekorps trägt ohne Zweifel zum Gefühl einer echten schweizerischen humanitären Tradition bei. 547 Angehörige des SKH leisteten 1999 immerhin 40'500 Einsatztage.

Die Schweiz ist, nach den USA und Grossbritannien und vor den Niederlanden, der Europäischen Union und Schweden, auch der drittwichtigste Geldgeber des IKRK, dessen geplante Ausgaben sich für dieses Jahr auf 1,06 Mia. Schweizer Franken belaufen. Der Anteil der schweizerischen Beiträge an den staatlichen Beiträgen an das IKRK – dieses wurde letztes Jahr zu 88% von Staaten und der Europäischen Kommission finanziert – erreichte letztes Jahr rund 12%. Das IKRK ist der Schweiz für ihren Einsatz zugunsten des humanitären Völkerrechts und für ihre finanzielle Unterstützung dankbar. Die Tatsache, dass der Hauptsitz des IKRK in Genf für die Schweiz weder wirtschaftlich noch politisch ein Nachteil ist, ändert nichts an diesem Dank. Wenn ich sehe, wie gezielt und sorgfältig sich die Schweiz vorbereitet, die UNO-Mitgliedschaft auch für die Stärkung des humanitären Völkerrechts zu benutzen, und wie sie in das aus 13 Staaten bestehende "Human Security"-Netzwerk Anliegen des humanitären Völkerrechts einbringt, kann ich nur von einer noch grösseren Rolle der Schweiz in der Zukunft ausgehen. Das überzeugte Engagement der Schweiz im Bereich der Menschenrechte, des Flüchtlingsrechts und des humanitären Völkerrechts ist gerade heute wichtig und wertvoll. Das humanitäre Völkerrecht hat in letzter Zeit, wie Sie wissen, auch verstärkt politisches Interesse gefunden. Die Fragen über seine Anwendbarkeit und Angemessenheit im heutigen Umfeld werden so rasch nicht

aufhören. An dieser Stelle will ich mich mit zwei Bemerkungen begnügen: Es fehlt uns im humanitären Völkerrecht nicht in erster Linie an Vorschriften, aber schmerzlich an deren Beachtung, vor allem in internen Konflikten. In Bezug auf das Regelwerk halte ich es für ratsam, die allfälligen Lücken sorgfältig zu identifizieren und im Reden über das humanitäre Völkerrecht sorgfältig zwischen Revision und Weiterentwicklung zu unterscheiden. Dass im heutigen Klima Revisionsarbeiten auch zu einer Herabsetzung des Schutzniveaus führen könnten, ist im Auge zu behalten.

Sie sind sich der friedenspolitischen Relevanz des Einsatzes für das humanitäre Völkerrecht ohne Zweifel bewusst: je besser seine Regeln während der Konflikte und im Anschluss daran - Zusammenarbeit bei der Suche nach Vermissten, Freilassung und Heimschaffung von Kriegsgefangenen - eingehalten werden, desto besser die Voraussetzungen für eine Versöhnung.

Die zivile Konfliktbearbeitung ist angewiesen auf die Bereitschaft zur Zusammenarbeit von friedenswilligen und damit auch versöhnungsbereiten Menschen. Der weltweite Einsatz der IKRK-Mitarbeiter auf dem Feld in Kriegsgebieten für die Anwendung der Vorschriften des humanitären Völkerrechts hat - neben anderen Tätigkeiten - deshalb eine echte friedenspolitische Relevanz, auch wenn das IKRK in erster Linie ein humanitärer und nicht ein friedenspolitischer Akteur ist.

Die Anerkennung einer humanitären Tradition der Schweiz eignete sich allerdings nicht zur Begründung eines humanitären Sonderfalles oder gar eines friedenspolitischen Sonderfalles Schweiz. Noch etwas direkter und auch plumper ausgedrückt: die Leistungen im humanitären Bereich eigneten sich nicht als Argument, um der internationalen Staatengemeinschaft andere Leistungen und Beiträge vorzuenthalten, im Sinne von: „on a déjà donné".

Die Feststellung ist schon bemerkenswert, dass Länder, die pro Kopf der Bevölkerung bedeutend mehr ausgeben als die Schweiz, für die Entwicklungszusammenarbeit und die zivile sowie militärische Friedensförderung auch im Bereich der humanitären Politik viel leisten. Das gilt für die nachfolgenden vier, mit der Schweiz durchaus vergleichbaren Staaten: Niederlande, Schweden, Dänemark und Norwegen. Die Niederlande (u.a. zweitgrösster Nettozahler an den EU-Haushalt), Schweden und Dänemark sind Mitglieder der Europäischen Union, die Niederlande, Dänemark und Norwegen Mitglieder der NATO. Die öffentliche Entwicklungshilfe pro Kopf der Bevölkerung der CAD-Staaten betrug 1999 in US$ in:

- Dänemark 326
- Norwegen 307
- Niederlande 198
- Schweden 184
- Schweiz 138

Gemäss Statistiken der OECD über die öffentliche Entwicklungshilfe für die Jahre 1996-2000 gab Schweden für die demokratische Entwicklung (Wahlen, freier Informationsfluss, Menschenrechte, Rechtsentwicklung) und die nachkonfliktuelle Friedensförderung im UNO-Rahmen (inkl. Stärkung der Zivilgesellschaft) im engeren Sinne über 10,6% der für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellten Summe aus. Norwegen 7,4%, Dänemark 5,1%, die Niederlande 2,4% und die Schweiz 1,8%. In absoluten Zahlen sind die

Unterschiede noch grösser. Schweden wendete für die genannten beiden friedenspolitischen Aktivitäten neunmal mehr auf als die Schweiz. Norwegen, die Niederlande und Dänemark das Vier- bis Sechsfache. Statistiken jeder Art ist bestimmt mit einer gewissen Zurückhaltung zu begegnen, die Grössenordnungen bleiben immerhin aussagekräftig und sind Anlass für eine nüchterne Beurteilung der friedenspolitischen Eigenleistungen.

Die Entwicklung der friedenspolitischen Aktivitäten in der Schweiz über die letzten zehn Jahre ist allerdings beachtlich. Sie schlägt sich vor allem nieder in der Zunahme der finanziellen und personellen Mittel, welche für die zivile Konfliktbearbeitung und die militärische Friedensförderung zur Verfügung gestellt werden. In Anbetracht der schwierigen innenpolitischen Hürden, die gerade im Bereich der militärischen Friedensförderung zu nehmen waren, ist es auch verständlich, wenn in der Schweiz über die Entsendung eines Kontingentes mehr geschrieben und geredet wird, als in anderen vergleichbaren europäischen Ländern über die Entsendung grösserer Kontingente mit teils grösserer Disponibilität. Um unsere friedenspolitischen Beiträge richtig einzuordnen, ist der Quervergleich mit vergleichbaren europäischen Staaten unerlässlich, ohne die positive schweizerische Entwicklung deshalb gering zu schätzen.

Die Friedenspolitik der Schweiz und das IKRK

Die Friedenspolitik der Schweiz, welche die humanitäre Politik einschliesst, ist für das IKRK durchaus von Belang.

Die Feststellung ist auch interessant, wenngleich nicht tatsächlich überraschend, dass die Schweiz heute in der Mehrzahl der zehn grössten Einsatzgebiete des IKRK Projekte der zivilen Friedensförderung betreibt oder unterstützt. Die Bedeutung der Projekte und der damit verbundenen personellen und finanziellen Einsätze ist allerdings sehr unterschiedlich. Die Tragweite und Bedeutung des schweizerischen friedenspolitischen Engagements im Sudan erscheint mir beispielsweise grösser als in der Demokratischen Republik Kongo mit dem Radiosender OKAPI oder in Kolumbien, wo die Rahmenbedingungen ohnehin geändert haben und der Bürgerkrieg sich wieder verschärft.

Diese Überschneidungen bilden die Grundlage für gehaltvolle Gespräche, zeigen aber auch die unterschiedliche Ausgangslage, in der sich ein Land wie die Schweiz und das IKRK befinden. Trotz der erheblichen Friedensrelevanz zahlreicher seiner Tätigkeiten ist das IKRK nicht in erster Linie ein friedenspolitischer Akteur, ja es muss, will es seine humanitären Aufgaben weltweit erfüllen, sogar ausdrücklich verzichten auf Tätigkeiten, die für friedenspolitische Akteure wichtig sind. Die Teilnahme an Friedensverhandlungen als Vermittler zwischen Konfliktparteien ist eine solche Tätigkeit. Die Schweiz hat entgegen einer lange Zeit verbreiteten und mitunter sorgfältig unterhaltenen Meinung als echter Vermittler - eine klare Unterscheidung zwischen Vermittlung und sogenannten Guten Diensten drängt sich auf - zwar nie eine bedeutende Rolle gespielt, aber sie kann das Instrument der Vermittlung im Rahmen der zivilen Konfliktbearbeitung einsetzen und hat dies beispielsweise, nach jahrelanger diskreter Vorbereitung, im Falle des Sudans auch gemacht.

Das IKRK ist in Spannungs- und Konfliktgebieten vor dem Ausbruch der Gewalt, während der Gewaltphase und nach Einstellung der aktiven Feindseligkeiten – in der Zeit, die wir im IKRK Übergangsperiode nennen – präsent und tätig. Die Priorität liegt aber in der Wahrnehmung der Schutz- und Hilfsaufgaben während der Kriege und in der anschliessenden Phase, wo die Bevölkerung noch unter den direkten Folgen des Konfliktes leidet. Auf die friedenspolitische Relevanz gewisser dieser Tätigkeiten habe ich bereits hingewiesen. Die blosse physische Präsenz des IKRK in abgelegenen Konflikt- und Spannungsgebieten (oft allein) verbunden mit der Tatsache, dass das IKRK zu allen Konfliktparteien Verbindungen aufrechterhält (als einzige Organisation zum Beispiel in Kolumbien), kann friedenspolitische Bemühungen begünstigen, indem es unter Umständen von seinen Kontakten und logistischen Möglichkeiten her allein in der Lage ist, die Konfliktparteien an einem bestimmten Ort zusammenzubringen.

Die Verbreitung des humanitären Völkerrechts und der humanitären Grundsätze und deren Unterrichtung in Armeen, Polizeikorps, Schulen etc. leistet in Friedenszeiten einen Beitrag zur Gewaltprävention. Kommt es trotzdem zum bewaffneten Konflikt, wollen die Regeln der Gewalt wenigstens Grenzen setzen und dadurch auch den Weg zur Versöhnung und stabilisiertem Frieden offen halten.

Dem Willen, die Opfer bewaffneter Konflikte zu schützen und ihnen zu helfen, ordnet das IKRK andere Überlegungen und Ziele unter.

Europa und die Friedenspolitik

Die Webseite von swisspeace mit den Stichworten

- Peacebuilding
- Environmental Conflicts
- Swiss Integration and Foreign Policy
- Afghan Civil Society Forum

hat mich in der Überzeugung bestätigt, dass ein paar Worte zum Thema unerlässlich sind, gerade hier und heute.

In einer von der NZZ 1993 durchgeführten Interviewserie über „1989 und die Folgen" sagte der französische Intellektuelle André Glucksmann u.a.: „Der Krieg ist das Primäre. Deshalb ist nicht das Erstaunliche, dass es den Krieg gibt, sondern dass es Frieden gibt. ... Ich gehe also davon aus, dass sich jede Gesellschaft gegen 'den Krieg' organisieren muss." Das tönt natürlich etwas dunkel. Allein: Schon die Existenz Ihrer Stiftung und der hohe Stellenwert der Friedenspolitik in verschiedenen Staaten und bei zahlreichen nichtstaatlichen Akteuren sind unmissverständliche Anhaltspunkte dafür, dass Frieden nicht als etwas Selbstverständliches gelten kann und darf. Und wer noch im Zweifel sein sollte, mag einen Blick auf die vor allem mit Bürgerkriegen durchsetzte Konfliktkarte dieser Welt werfen.

Die Frage lässt sich stellen, ob ein anderer als ein Europäer hätte so sprechen können wie André Glucksmann. Über Jahrhunderte hinweg war europäische Geschichte vor allem Kriegsgeschichte. Vor 1815 soll es kein Jahrzehnt gegeben haben, in dem nicht wenigstens

eine Schlacht in Europa geschlagen wurde. Die Mitte des 19. Jahrhunderts in Europa erreichte erstaunliche Liberalisierung des Wirtschafts- und Personenverkehrs erwies sich als machtlos gegen den Ansturm eines übersteigerten Nationalismus, was allen Verehrern souveränitätsschonender Freihandelsmodelle mehr zu denken geben müsste, als dies tatsächlich oft der Fall scheint. Sie kennen die tragische Geschichte des letzten Jahrhunderts.

Es brauchte zwei mörderische Weltkriege, um den Weg für das wichtigste und umfassendste regionale Friedenswerk zu ebnen. Gemeint ist selbstredend die uns umgebende und immer weitere Teile Europas umfassende Europäische Union. „Entschlossen, an die Stelle der jahrhundertalten Rivalitäten einen Zusammenschluss ihrer wesentlichen Interessen zu setzen" steht in der Präambel des EGKS-Vertrages von 1951. Nur wer sich der europäischen Kriegsgeschichte nicht bewusst ist und nicht nachfühlen kann, was Krieg bedeutet, wird den entscheidenden Beitrag der EU zu Frieden, Sicherheit und Stabilität in Westeuropa und darüber hinaus gering schätzen. Politische und wirtschaftliche Reformen und die Lösung heikler Minderheitenprobleme in Zentral- und Osteuropa wären zudem kaum so entschlossen erfolgt, hätte die EU nicht deutlich gemacht, dass diese Reformen und die Lösung dieser Probleme Voraussetzungen für einen EU-Beitritt sind. Die Wahrnehmung dieser umfassenden europäischen Friedens- und Stabilitätsaufgabe durch die EU ist sehr anspruchsvoll und erfordert mehr, auch finanziellen, Aufwand als diejenige, die von anderen europäischen Organisationen oder einzelnen Staaten im Rahmen ihrer Friedenspolitiken betrieben wird. In eine buchhalterisch besser erfassbare Sprache übersetzt: Die Ausgaben der EU für die Osterweiterung sind auch Ausgaben für den Frieden in Europa, welche die friedenspolitischen Budgets mancher Organisation und manchen Staates übersteigen. Schenken wir einem in der ‚International Herald Tribune' unlängst erschienenen Artikel Glauben, müssen allerdings auch die sogenannten Erweiterungskosten ins rechte Licht gerückt werden. Die 1948-1951 von den USA geleisteten Zahlungen im Rahmen des Marshall Planes sollen, auf heute umgerechnet, rund viermal mehr als die veranschlagte Nettozahlung für die EU-Erweiterung von 2004-2006 betragen haben. Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung soll die Bundesregierung zwischen 1990 und 1999 den fünfzehnfachen Betrag dieser Nettozahlung nach den östlichen Bundesländern transferiert haben.

Die EU ist der wichtigste friedenspolitische Akteur in Europa und Nicht-Mitglieder wie die Schweiz ziehen Nutzen aus dem Umfeld, das die EU geschaffen hat. Die Nicht-EU-Mitgliedschaft ist auch eine Lücke im friedenspolitischen Dispositiv der Schweiz, die erkannt ist und mit dem EU-Beitritt eines Tages zu schliessen ist, nicht nur aus friedenspolitischen Gründen, sondern auch in überlegter Erkenntnis der eigenen Interessenlage. Die EU ist in Anbetracht ihres umfassenden Integrationsansatzes, der auch die gemeinsame Ausübung der Souveränität auf gewissen Gebieten beinhaltet, der solideste Produzent von Sicherheit und Frieden in Europa, der militärische Bereich ausgenommen. Sie ist gewissermassen, um auf Glucksmann zurückzukommen, die gegen den Krieg organisierte europäische Gesellschaft par excellence, die sich jetzt zur fünften Erweiterung anschickt. In der EU-Mitgliedschaft fallen zudem längerfristig orientierte Interessen- und Friedenspolitik in hohem Masse zusammen. Die Reden, mit welchen sich der damalige schwedische Ministerpräsident Carl Bildt und der damalige österreichische Bundeskanzler Franz Vranitzky einen Tag nach Abschluss der Beitrittsverhandlungen am 2. März 1994 an ihre nationalen Parlamente wandten, bringen die Verschränkung zwischen EU-Beitritt und Friedenspolitik treffend zum

Ausdruck: Franz Vranitzky: „Die EU ist damit zum Garanten für Frieden und Sicherheit auf unserem Kontinent geworden. Und Österreich hat die Chance, unter Beibehaltung seiner Neutralität Mitglied dieser Friedensgemeinschaft zu werden und an ihrem Ausbau zu einem ganz Europa umspannenden System der Sicherheit mitzuarbeiten..." Carl Bildt: „Wir haben eine Chance, uns voll am Aufbau einer neuen Friedensordnung in Europa, als einem Ergebnis einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik zu beteiligen. (Kommentar: Hier bleibt freilich noch sehr viel zu tun.) Das gibt uns mehr Sicherheit, während wir gleichzeitig noch immer nicht an Militärbündnissen teilnehmen... Wir werden kein marginaler Randstaat werden."

Die (humanitäre) Tradition der Schweiz: Handicap oder Atout?

Vielleicht müssten wir vor einem Antwortversuch die Fragestellung noch präzisieren. Handicap für wen, die Schweiz oder die Adressaten der humanitären Politik der Schweiz? Die Frage kann sich in diesem Fall, wie mir scheint, nur auf die Schweiz beziehen. Für die Adressaten der Tätigkeiten, in denen sich diese Tradition äussert, kann sie nur ein Atout sein. Auch wenn die Verhältnisse beim „atout" oder Trumpf nicht so einfach liegen, wird auch hier wohl „atout" für die Schweiz gemeint sein.

"Trumpf" würde ich zunächst zu „Vorteil" mässigen. Ein Handicap könnte diese Tradition für die Schweiz nur sein, wenn ihr nachzuleben die Schweiz daran hindern würde, andere wichtige Verantwortungen wahrzunehmen oder nationale Interessen zu verfolgen. Sie würde beispielsweise zum Handicap, wenn sie als Vorwand dafür diente, den EU-Beitritt auf die lange Bank zu schieben. Mit Blick auf die Vergangenheit kann man sich beispielsweise nicht des Eindrucks erwehren, die sogenannte schweizerische Vermittlertradition habe in den Augen gewisser Kreise als Alibi für anspruchsvollere Formen des aussenpolitischen Engagements herhalten müssen. Der aussenpolitische Bericht 2000 gibt glücklicherweise keine Anhaltspunkte für solche Verirrungen, die um so seltsamer wären, als unter den EU-Mitgliedstaaten solche mit einer besonders ausgeprägten humanitären und friedenspolitischen Tradition sind: „Der EU-Beitritt bleibt das Ziel des Bundesrates, weil die Interessen unseres Landes längerfristig besser innerhalb als ausserhalb der EU gewahrt werden können." Auch friedenspolitische Verantwortung in Europa wird dort am wirksamsten wahrgenommen. Die gewünschte breite innenpolitische Unterstützung für diese Politik wird sich allerdings nicht von selbst einstellen, es bedarf dazu der Überzeugungsarbeit. Und natürlich hoffe ich, auf die Gegenwart bezogen, dass die laufenden bilateralen Verhandlungen gut vorankommen. Dass die ermüdenden und entkräftenden Gedankenspiele über europapolitische Optiönchen in den Hintergrund gerückt sind, ist ein Fortschritt. Die Dinge liegen im wesentlichen ja vergleichsweise einfach: Ein Land ist Mitglied der EU oder ist es nicht. Formen, welche gleichzeitig die Vorteile des Drinnen- und Draussenseins bieten, gab es nicht in der Vergangenheit und wird es mit Bestimmtheit in der Zukunft nicht geben. Ein Handicap könnte sie auch werden, wenn die Schweiz ob dieser Tradition, die sie mit anderen Staaten teilt, vergessen würde, wo auf der Erde sich das Land befindet und was diese Lage bedeutet: politisch, gesellschaftlich, wirtschaftlich. Der Aussenminister eines bedeutenden europäischen Landes, das mehr für seine überlegte Interessenpolitik als lyrische Höhenflüge bekannt ist, sagte dies im Jahre 2000 so: „Any sane foreign policy must start by accepting the facts of geography. Europe is where we belong. We cannot opt by

political levitation to belong to another continent. As someone once famously said, there is no alternative. As one of the Foreign Secretaries, Lord Carrington, wrote in his memoirs, Britain's destiny is Europe." Das Land ist nach den USA der zweitgrösste Geldgeber des IKRK. Humanitäre Tradition und europäisches Engagement vertragen sich gut.

Sie haben das „humanitäre" im Titel meines Referates in Klammern gesetzt. Verbindet sich damit die Erwartung, dass ich auch noch zur Frage Stellung nehmen sollte, ob sich andere aussenpolitische Traditionen der Schweiz als Handicap oder Atout erweisen? Ein Antwortversuch in der verbleibenden Zeit wäre vermessen. Auch mit mehr Zeit wäre er vermessen. Eine Tradition, was ist das eigentlich? Das deutsche Wörterbuch „Wahrig" meint dazu: Tradition ist „das, was sich im Laufe der Zeit (innerhalb einer bestimmten Gruppe) an Bräuchen, Gewohnheiten, Anschauungen usw. entwickelt hat und auf die folgenden Generationen übergeht". Tradition muss also schon definitionsgemäss nicht mit den tatsächlichen Verhältnissen übereinstimmen. An der Wirkungsmächtigkeit von Traditionen ändert diese Feststellung allerdings nichts.

Die doch mehr erträumte als tatsächlich gespielte „traditionelle" Vermittlerrolle der Schweiz liefert übrigens auch ein schönes Beispiel für das, was Leute wie Peter von Matt oder Georg Kohler sinngemäss in verschiedenen Aufsätzen zum Ausdruck gebracht haben: Das Bild, das wir von uns selbst haben, wird weniger durch den tatsächlichen Verlauf der Geschichte bestimmt als durch das Bild, das von der Geschichte gilt. Die Kenntnis derer, die ein Geschichtsbild bestimmen, ist deshalb mindestens so wichtig wie die Kenntnis der Geschichte selbst. Diese Überlegung bezieht sich selbstredend nicht nur auf die Schweiz.

Den Begriff der „Tradition" etwas strapazierend und den Blick einschränkend auf die Aussenpolitik nur dies: Eine Tradition, die sich als Handicap erwiesen hat, ist wohl die, die Welt und insbesondere die nähere Umgebung der Schweiz lange Zeit mehr durch die Brille von Maximen statt mit der Landkarte in der Hand zu analysieren. Wir sind am Umlernen und sind gezwungen, umzulernen. Wie einer meiner verehrten Professoren in ganz anderem Zusammenhang einmal gesagt hat: „Die Wirklichkeit ist die Gesamtheit aller wirkenden Kräfte. Aus der Nähe wirken sie etwas stärker als aus der Ferne." Die Schweiz liegt in Westeuropa, nicht im Fernen Osten. Die Tradition des vorwiegend wirtschaftlich-kommerziellen Blickes auf die Europäische Union hat den Blick auf die tatsächlichen Entwicklungen und deren Bedeutung oft getrübt und droht ihn noch heute zu trüben. Unterschätzt wurden die Dynamik der EU und die Bedeutung des „Politischen". Uns scheint leicht zu entgehen, was vor dem Hintergrund europäischer Geschichte besonders offenkundig ist: Politisch muss sich Europa in erster Linie so organisieren, dass es nicht in den Krieg zurückfällt. Wie Jean-Claude Juncker in einem Artikel letztes Jahr einmal geschrieben hat: „Ein Tag Krieg kostet mehr als ein Jahr Europa." Wirtschaftlicher Liberalismus und Freihandel genügen nicht als Schranken gegen den Krieg, wie namentlich die europäische Geschichte der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts schmerzlich bewiesen hat.

Die humanitäre Tradition ist eine schöne Seite der Schweiz, und die Herausbildung einer umfassenden Friedenspolitik bereitet echt Freude. Die Freude bleibt ungetrübt, wenn daraus nicht Sonderfälle und Vorwände gegen das entschlossene Anpacken anderer aussenpolitischer Aufgaben konstruiert werden.

Ich danke der Schweiz für die Weiterführung ihrer humanitären Tradition und die Unterstützung des IKRK.

Ist Friedenspolitik auch Interessenpolitik?

Francis Cheneval

Prof. Dr. Francis Cheneval hat seit August 2002 die SNF-Förderungsprofessor für Philosophie an der Universität Zürich inne. Er leitet das Forschungsprojekt *Philosophische Legitimationsgrundlagen einer Verfassung der Europäischen Union*.

Raymond Aron hat seinem epochalen Werk *Guerre et paix entre les nations* (Paris 1962) folgendes Montesquieu-Zitat vorangestellt:

> «Le droit des gens est naturellement fondé sur ce principe: que les diverses nations doivent se faire, dans la paix, le plus de bien, et, dans la guerre, le moins de mal qu'il est possible, sans nuire à leurs véritables intérêts».
> (Montesquieu: De l'esprit des lois, I, 3).

Aus dem weiten Bedeutungsfeld dieses Satzes springt hier die neutrale Verwendung des Begriffs des Interesses in Bezug auf Frieden und Krieg ins Auge. So wie es ein Recht des Friedens und Recht des Kriegs gibt, so gibt es auch ein Interesse am Frieden und ein Interesse am Krieg. Das Interesse ist der Massstab, nach dem bestimmt wird, ob Frieden oder Krieg herrschen, wieviel dem Freund geholfen, wie stark dem Feind geschadet werden soll. Damit wäre auch schon die Basis zur Beantwortung der hier gestellten Frage gelegt. Natürlich ist Friedenspolitik auch Interessenpolitik. Es ist sogar ein Gebot der Vernunft und der Verantwortung, dass sie nichts anderes ist.

Allerdings führt die Thematisierung von Interesse und Nutzen am Frieden im heutigen Kontext eines demokratischen Staates wie der Schweiz auch zu einem neuartigen Legitimationsproblem. Nicht alle Akteure der Friedenspolitik haben das *gleiche* Interesse am *gleichen* Frieden. Es gibt keine Interessen ohne Interessenkonflikte. In der offenen Gesellschaft findet deshalb ein Diskurs über die Zustimmungsfähigkeit zu den Interessen statt. Bei dieser Auseinandersetzung können die unter Begründungszwang stehenden Beteiligten nicht mehr nur ihre partikularen Interessen anmelden, sondern sie müssen darüber hinaus auch Gründe vortragen, die eine allgemeine Geltung beanspruchen können.

So adäquat also eine theoretische Untersuchung der Friedenspolitik unter dem Aspekt des Interesses sein mag, so falsch wäre es zu meinen, dass dieser zweckrationale Diskurs vollständig von normativen Fragestellungen wegführt. Wir kommen auch im Fall der interessengeleiteten Thematisierung der Friedenspolitik nicht um Fragen herum wie: Was ist ein legitimes Interesse? Was ist ein allgemeines Interesse? Welcher Friede ist erstrebenswert? Der mir suggerierte Titel „Ist Friedenspolitik auch Interessenpolitik?" thematisiert also ein reales und aktuelles Problem der Friedenspolitik einer demokratischen Gesellschaft.

Die Frage bedarf zunächst einiger begrifflicher Präzisierungen, die ich in einem ersten Punkt vornehme. Zweitens möchte ich die theoretische Verbindung von Frieden und Interesse im

Licht der modernen Staatsphilosophie betrachten, weil diese Friede und Interesse in einer bestimmten Weise miteinander in Verbindung bringt. In einem dritten Abschnitt werde ich dann auf die direkte Beantwortung der Frage eintreten.

Insgesamt geht es in diesem Referat nicht um eine empirische Beantwortung der Frage wann, wo, welche Friedenspolitik welchen Interessen dient. Vielmehr geht es um den theoretischen Rahmen einer Verbindung von Frieden und Interesse, von Friedenspolitik und Interessenpolitik.

Begriffliche Klärungen

Das Bedeutungsfeld von „Interesse" umfasst seit seinen Ursprüngen im Römischen Recht Begriffe wie: Entschädigung, Vorteil, Nutzen, Zins, Dividende. Da wir Gegenständen, die uns Vorteil bringen, in der Regel auch zugeneigt sind, bedeutet Interesse auch: Gefallen, Belang, Anteilnahme. Ausgehend von dieser Semantik lässt sich formulieren:

Interesse ist eine bestimmte Konstellation zwischen einem individuellen oder kollektiven Akteur A und einem von diesem wertgeschätzten materiellen oder ideellen Objekt X, für die kennzeichnend ist, dass A seine Handlungen und Handlungsstrategien darauf richtet, eine Situation so zu bewahren oder zu verändern, dass ein den Motiven von A entsprechendes X bewirkt wird.

Interessen sind als Resultat von Kalkülen also nicht einfach Bedürfnisse. Sie haben nach dem üppigen Mittagessen sicher das unmittelbare Bedürfnis zu einer Siesta oder einem Spaziergang, aber sie nehmen an diesem Vortrag teil. Da sie dazu nicht gezwungen wurden, kann davon ausgegangen werden, dass jede Person für sich auf Grund eines ganz bestimmten, individuellen Interessenkalküls hier in diesem Saal sitzt.

Ebenso wichtig wie die Arbeitsdefinition von Interesse ist die formale Unterscheidung verschiedener Abstraktionsebenen, auf denen wir Interesse bestimmten Akteuren zuschreiben. Ich nenne drei.

- partikulares Interesse (konkrete Einzelpersonen, Interessengruppen: z. B. Verbände, politische Parteien, einzelne staatliche Ämter, einzelne Regierungsorganisationen, einzelne Nicht-Regierungsorganisationen etc.)
- demokratisch ermitteltes, allgemeines Interesse (munizipal, teilstaatlich, nationalstaatlich, ev. überstaatlich)
- abstraktes individuelles und allgemeines Interesse (als Mensch, Menschheit, als Mitglied einer zukünftigen Generation, als zukünftige Generation)

Die Unterscheidungen sind formal, sie ergeben sich aus einem methodischen Betrachtungsmodus. In der empirischen Wirklichkeit sind die Interessen komplex miteinander verflochten und vielfältig überlagert. Es gibt auch Interessenkonflikte innerhalb desselben Akteurs. Wir müssen auch davon ausgehen, dass es latente Interessen gibt, die nicht oder falsch wahrgenommen werden. In der Tat handeln Menschen und Gruppen oft ihrem eigenen Interesse zu wider, aus Gründen, welche die rationale Handlungstheorie nicht erklären kann.

Diese Problematik, die für die Friedensforschung nicht unwichtig ist, kann aber in der Folge nicht berücksichtigt werden. Ich erwähne sie nur, um auf die Grenzen der rationalen Interessenanalyse, der demokratischen Interessensvermittlung und letztlich der Interessenpolitik hinzuweisen.

Von Interessenpolitik kann man dann sprechen, wenn die Handlung und Handlungsstrategien in politischen Institutionen verankert oder durch die Beeinflussung oder Inanspruchnahme staatlicher Instanzen oder Verfahren verfolgt werden. James Madison hat schon 1788 in seinem *10. Federalist Artikel* dargelegt, dass es demokratisch kontraproduktiv ist, Interessenverbände repressiv an ihrem Entstehen zu hindern. Im Gegenteil, ihre Zahl sollte möglichst gross sein, damit sie sich gegenseitig konkurrenzieren und keine allein die staatlichen Institutionen oder die Gesellschaft vereinnahmen kann.

Innerhalb eines verfassungsmässigen Rahmens ist also Interessenpolitik nach den Grundsätzen der modernen Demokratie formal betrachtet erwünscht, unter der Bedingung, dass eine Pluralität von Interessenverbänden gewährleistet ist und keiner nachhaltig alle staatlichen Institutionen vereinnahmen kann. Der Begriff der Interessenpolitik steht somit für eine moderne, rationale Form von Politik und von Politikanalyse.

Man kann zwischen folgenden Taktiken der Interessenpolitik unterscheiden:

- Direktkontakt zu oder Direktvertretung in Legislative und Verwaltung
- Informelle Kontakte zu Legislative und Verwaltung
- Veröffentlichung von wissenschaftlichen Studien/Unterstützung von think tanks
- Allgemeine Präsenz in den Medien
- Gesetzesentwürfe, Initiativen, Referenden
- Basisarbeit, Briefkampagnen
- Gerichtsverfahren
- Wahlkampagnen
- Protestkundgebungen
- (Illegale Taktiken: Verleumdung, Bestechung, Gewalt)

Aus diesem Katalog, den ich nicht im Einzelnen erläutern will, geht hervor, dass der Begriff der „Interessenpolitik" bisher hauptsächlich im demokratisch-nationalstaatlichen Bereich zur Anwendung gebracht wurde, im Sinn von *interest group* oder *pressure group politics*, *lobbying*. Von „Interessenpolitik" eines Nationalstaates im internationalen Bereich spricht man eigentlich kaum. Nicht weil dieser keine Interessen verfolgt, sondern weil ihm mit Recht nicht einfach nur der Status einer *pressure group* zugeschrieben wird. Ausserdem stehen ihm andere Strategien und Foren der Interessenvertretung zur Verfügung. Die Interessenpolitik von global agierenden Interessenverbänden hingegen ist ein neues, sehr weites Forschungsfeld.

Was soll nun aber hier unter Frieden und unter Friedenspolitik verstanden werden? Was Frieden und Friedenspolitik inhaltlich und operationell ist, haben wir an dieser Tagung ausführlich vorgestellt bekommen. Ich beschränke mich deshalb zunächst auf die Ausbreitung einfacher, allgemein bekannter Begrifflichkeiten.

Das grosse Spektrum der verschiedenen Arten realen Friedens kann man zwischen folgenden zwei Polen aufspannen:

- negativer Friede (Abwesenheit von massiver militärischer Gewalt)
- positiver Friede (Verwirklichung zivilisatorischer Grundwerte: ziviler Friede, „gerechter Friede")

Diese Konzepte können bezogen werden auf:

- innerstaatlichen Frieden
- zwischenstaatlichen Frieden

Es ist meines Erachtens falsch, den positiven, gerechten Frieden gegen den negativen auszuspielen. Eine Abwesenheit von massiver militärischer Gewalt bedeutet oft schon enorm viel. Allerdings gibt es sicher ein „Richtungsschrittgesetz" (M. Scheler), das vorschreibt vom negativen zum positiven, gerechten Frieden voranzuschreiten.

Generell lässt sich auch sagen, dass der Begriff des positiven Friedens bislang eher auf den innerstaatlichen, derjenige des negativen Friedens eher auf den zwischenstaatlichen Bereich zutraf. Gewisse Veränderungen des internationalen Systems, zumindest in Europa, ich denke an den Europarat, die EU, die EMRK, bringen aber auch den internationalen Frieden einem positiven Frieden ein kleines Stück näher.

Im Hinblick auf meine Fragestellung möchte ich eine generelle Unterteilung der Friedenspolitik nach normativen Zielen vorschlagen, wobei von einer gegenseitigen Bedingtheit von innerstaatlichem und zwischenstaatlichem Frieden ausgegangen wird.

- globalistische strukturbildende Finalität: Strategien postnationaler Transformation des internationalen Systems (z.B. Reform der UNO, wirtschaftliche Integration mit Schlichtungsverfahren (WTO), Internationaler Strafgerichtshof, Europäische Integration, Regionale Integration, Menschenrechtspolitik etc.)
- etatistische und internationalistische Finalität: Ausbau oder Herstellung staatlicher Gewaltmonopole; politische und ökonomische Intervention zum Abschluss zwischenstaatlicher Friedensverträge oder zur Prävention zwischenstaatlicher Kriege
- juridische Finalität: Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Völkerrecht
- demokratische Finalität: Förderung von politischer Partizipation, sozialer Inklusion (gender), politischer Konfliktkultur und Infrastruktur (Parteien)
- kulturelle Finalität: kommunikative Herausbildung eines gemeinsamen Ethos, Unterstützung von Aufklärung, Bildung, Ausbildung: Affektkontrolle durch Identitätsstiftung
- ökonomisch-liberale Finalität: Förderung von tatsächlich freier Marktwirtschaft, von freiem und fairem Handel
- ökonomisch-soziale Finalität: Förderung von sozialer Gerechtigkeit, national und transnational

Friede und Interesse in der modernen Staatsphilosophie

Wie können die Konzepte von Friedenspolitik und Interessenpolitik miteinander in Beziehung gesetzt werden? Dazu möchte ich zunächst etwas ausholen und in Erinnerung rufen, dass in der modernen liberal-demokratischen Staatsphilosophie Friede und Interesse direkt miteinander verbunden werden. Diese Verbindung stellt sogar das Fundament einer bestimmten Tradition der modernen Staatsphilosophie dar. Thomas Hobbes leitete in seinem *Leviathan* (1651) die Begründung des Staates allein aus dem rationalen Selbstinteresse egoistischer Akteure ab. Er verstand den Staat als Garant eines zivilen Friedens, und er verstand den zivilen Frieden als Bedingung der Möglichkeit, überhaupt Interessen verfolgen können. Das bedeutete eine methodische Wende und ein Abkommen von einer Staatsphilosophie, deren Grundlage ein religiöses oder ideales Menschenbild darstellte. Der Begriff des Interesses steht deshalb auch für Entzauberung, Entlarvung und Ernüchterung in Bezug auf vorgeschobene ideologische oder religiöse Zwecke. Hobbes' Methode bedeutete aber auch eine radikale Abkehr vom Natur- und Völkerrecht, so wie es auch im Eingangszitat von Montesquieu zum Ausdruck kommt. Unter Bedingungen des Kriegs kann gemäss Hobbes weder von Recht noch von einer rationalen Verfolgung individueller Interessen die Rede sein.

Hobbes wies nach, dass ein Verfolgen des rationalen Selbstinteresses ohne Anerkennung einer allgemeinen Herrschaft eine Situation permanenter Lebensbedrohung provoziert. Unter diesen Umständen wird das zweckrationale Verfolgen von Interessen unmöglich. Der zivile Friede hingegen ist der Ermöglichungsgrund von Interessenwahrnehmung und deshalb ein universalisierbares, unbedingtes Interesse. Dieser zivile Friede kann auf der elementarsten Stufe der Vergesellschaftung nur durch eine Entprivatisierung der Gewalt und Herstellung eines staatlichen Gewaltmonopols garantiert werden. Den Staat und seinen zivilen Frieden müssen deshalb gerade rationale Egoisten anerkennen.

Die Theorie wurde seit Hobbes sukzessive zu einer Theorie demokratischer Rechts- und Sozialstaatlichkeit ausgebaut und entsprechend transformiert. Am Kern der Verbindung von zivilem Frieden und rationalem Selbstinteresse wird aber bis heute festgehalten, etwa in spieltheoretischen Begründungen von institutionalisierter Kooperation. Auch der Sozialstaat muss nicht mit einer moralischen Hilfspflicht begründet werden, sondern mit dem Interesse am Frieden, dessen Garant er in einer komplexen Industriegesellschaft ist. Sozialer Frieden gilt als Ermöglichungsbedingung von ökonomischer Tätigkeit und Wohlstand. Auch Interessenverbände, die am sozialen Ausgleich kein unmittelbares Interesse haben, stimmen grundsätzlich einem verfassungsmässigen System zu, das den sozialen Frieden fördert. Es muss somit in der modernen politischen Philosophie allgemein eine methodische Konvergenz von Frieden und wohlverstandenem Selbstinteresse festgestellt werden. Der Friede ist ein besonderer Zweck, er ist der politische Zweck schlechthin, er ist das Interesse der Interessen.

Die Probleme, die sich stellen, wenn man diese Logik auf die zwischenstaatliche Sphäre überträgt, haben offen gelegt, dass die Verbindung von Interesse und Frieden nicht nur eine Begründung des Staates, sondern auch die Begründung der demokratischen Staatsform und postnationaler demokratischer Strukturen leistet. In einem nicht-demokratischen Staat ist das Interesse des Staates ein partikulares Interesse derjenigen, die den Staat kontrollieren. Dem allgemeinen Interesse der rationalen Egoisten steht somit ein partikulares Staats-

interesse entgegen. Damit droht der Nutzen des Friedens für jeden Einzelnen oder auch der Friede überhaupt auch gleich wieder abhanden zu kommen. Die partikulare Staatsraison kann die Subjekte zu Kriegszwecken instrumentalisieren oder die partikularen Kriegsinteressen können ihre schädliche Wirkung in rechtsfreien Räumen ausserhalb des Staates entfalten.

Das Theorem des *democratic peace*, man nennt es auf Deutsch auch das Republikanismustheorem, besagt zwar, dass liberale Demokratien systemisch im Innern und in den Aussenbeziehungen dem Frieden zugeneigt sind. Dies gründet auf der Tatsache, dass die Demokratie das allgemeine, nationale Interesse nicht dem partikularen Interesse eines Autokraten, einer Oligarchie oder eines Interessenverbands anheim stellt. Das nationale Interesse, die Staatsraison, wird kommunikativ, demokratisch und letztlich individualistisch durch das System „one person, one vote" sowie durch die verfassungsmässig geregelte Konkurrenz von Interessenverbänden ermittelt und eingegrenzt. Die Demokratie vollzieht eine ständige prozedurale Vermittlung von individuellen, partikularen und allgemeinen Interessen. Diese können in der Regel nicht durch minoritäre, partikulare Kriegsinteressen ausgehebelt werden. In einem funktionierenden modernen demokratischen Industriestaat und einem zwischenstaatlichen System von funktionierenden modernen Demokratien überwiegt deshalb das Interesse an einer Friedensordnung, was statistisch hinreichend belegt ist.

Da nun aber auch demokratisch ermittelte, nationale Interessen im internationalen Bereich als partikulare Interessen auftreten, kann sich ein internationales System von Demokratien nicht einfach auf die innere „Tugend" der demokratischen Einzelstaaten verlassen. Es besteht eine Inkongruenz zwischen den betroffenen Adressaten der Aussenpolitik jenseits der Landesgrenzen und den an der demokratischen Kontrolle der Akteure partizipierenden Bürgern und Interessenverbänden. In dem Sinn besteht im internationalen Bereich ein Demokratiedefizit und ein Defizit demokratischer Interessenaggregation, welches auch die Aussenpolitik des demokratischen Staates für Vereinnahmungen durch partikulare Interessen anfällig macht.

Damit Interesse und Friede auch realpolitisch miteinander in Verbindung treten können, bedarf es also eines Systems demokratischer Verfassungsstrukturen. Dies gilt also gerade dann, wenn demokratische Politik als eine Form von zweckrationalem Interessenausgleich verstanden wird. Diese bedeutet wiederum, dass die Begründung des Staates durch das wohlverstandene Selbstinteresse die Begründung einer verfassungsmässigen demokratischen Ordnung und einer demokratischen Friedensordnung zwischen den Staaten impliziert. Das individualistische Friedens-Kalkül der modernen Staatsphilosophie verlangt, im Namen des wohlverstandenen Selbstinteresses, nach einer demokratischen Ordnung im Innern und einer Ausdehnung des zivilen Friedens auf das zwischenstaatliche System.

Zurück zur Fragestellung

Wir kommen nun der Beantwortung der Frage „Ist Friedenspolitik auch Interessenpolitik?" etwas näher. Ich möchte zwei Bedeutungsfelder der Frage unterscheiden:

Erstens: Dient Friedenspolitik Interessen? Ist es zulässig, dass Friedenspolitik Interessen dient, die nicht direkt den Frieden betreffen? Diese Frage kann man umdrehen und normativ

zuspitzen: Soll Friedenspolitik auch dann betrieben werden, wenn der Akteur der Friedenspolitik kein direktes Interesse an einem Frieden (z.B. in einer entfernten Region) zu haben scheint?

Zweitens: Bedient sich die Friedenspolitik der Strategien der Interessenpolitik? Ist es möglich, ist es effizient Friedenspolitik mit den Strategien der Interessenpolitik zu betreiben?

Ich möchte die zweite, taktisch-operationelle Frage der empirischen Friedensforschung überlassen und nur auf den ersten Fragenkomplex eingehen.

1. Auf Grund der Ausführungen zur Verbindung von Friede und Interesse in der modernen Staatsphilosophie muss die Frage, ob der Friede einem universalisierbaren Interesse dient, bejaht werden. Der Friede ist geradezu das Interesse schlechthin, er ist das Interesse der Interessen. Eine Friedenspolitik, welche den genannten Zielen des gerechten oder zivilen Friedens verpflichtet ist, ist in diesem Sinn Interessenpolitik schlechthin.

2. Hinzu kommt aber auch folgende Implikation: Friedenspolitik ist auch dann legitim, wenn sie ausser dem Frieden noch einem partikularen Interessen dient. Dieses sekundäre, partikulare Interesse kann sogar ihr eigentliches Motiv sein. Friedenspolitik müsste dann darin bestehen, im Sinn einer „List der Vernunft" die partikularen Interessen für den Frieden nutzbar zu machen.

3. Bedingung für (2) ist allerdings, dass dieses partikulare Interesse, im Sinn von James Madison, in einem verfassungsmässig geregelten Konkurrenzkampf zu anderen partikularen Interessen steht. Friedenspolitik ist in dem Sinn also nicht auf Interessenpolitik und auch nicht auf die angesprochene „List der Vernunft" reduzierbar. Denn sie muss zuerst die Bedingungen schaffen, unter denen Interessenpolitik überhaupt zur Förderung eines Gesamtnutzens beitragen kann. Friedenspolitik muss also konstitutionellen, systemischen Zielen verpflichtet sein und dabei berücksichtigen, dass diese Ziele geltungslogisch prioritär sind. Das heisst, sie muss verfassungsmässige Strukturen fördern, in denen nicht ein partikulares Interesse dominieren kann, sondern ein Ausgleich von partikularen Interessen möglich wird. Ich denke, dass die strukturbildende Friedenspolitik eher demokratischen Regierungen anheim gestellt werden kann als zivilgesellschaftlichen Interessengruppen. Deshalb sollte eine demokratische Regierung die demokratisch-strukturbildende Friedenspolitik (im weiten Sinn des Konzepts) als ihre Hauptaufgabe betrachten.

Das bringt mich zum zweiten Aspekt der Frage. Soll Friedenspolitik auch dann betrieben werden, wenn der Akteur der Friedenspolitik kein direktes Interesse an einem Frieden (z.B. in einer entfernten Region) zu haben scheint, eben aus reiner Pflicht?

1. Darauf gibt es zunächst eine moralphilosophische Antwort. Wenn davon ausgegangen wird, dass der zivile Friede ein Interesse der Interessen und auch die Bedingung der Möglichkeit von Recht und Gerechtigkeit ist, sprechen wir dem Frieden einen Endzweckcharakter zu. Dem Krieg kann andererseits nur ein instrumenteller Charakter zukommen, im Hinblick auf den Frieden oder im Hinblick auf ein partikulares Kriegsinteresse. Deshalb wird der Friede als höchster Zweck auch zur Pflicht. Anders gesagt, es

spielt für die Normbegründung gar keine Rolle, ob der Friede vom Interesse oder von der Pflicht her begründet wird. Das Resultat ist dasselbe, der Friede bleibt ein normativer Zweck.

2. Meines Erachtens ist es aber nicht unbedingt nötig, auf diese rigorose philosophische Theorie zurückzugreifen. Immanuel Kant hat in seiner *Friedensschrift* (1795) darüber nachgedacht, unter welchen Bedingungen es auch ein tatsächliches allgemeines Menschheitsinteresse am Frieden überall auf dem Globus geben würde. Er nannte eine solche Situation einen „weltbürgerlichen Zustand". Seine Antwort lautete, dass ein solcher Zustand dann eintritt, wenn eine Rechtsverletzung, die sich an einem Ort auf dem Globus ereignet, an allen anderen „gefühlt" wird. Ungleich der nur national-ökonomischen Interdependenz der Welt vor dem 1. Weltkrieg herrscht heute ein weltbürgerlicher Zustand im Sinn Kants. Konflikte, Kriege und Terrorakte spielen sich in einem System kommunizierender Gefässe ab. Sie entfalten ihre schädliche Wirkung unter Bedingungen transnationaler globaler Interdependenz und Kommunikation. Es ist eine stark abnehmende Bedeutung der geographischen Distanz der Konflikte zu verzeichnen und eine erhöhte Anteilnahme an jedem Konflikt auf der Welt. Die Gefahren und die Wahrnehmungen der Kriege folgen nicht mehr einem klaren Schema von nah und fern. Die Gefahren der Kriege folgen auch nicht mehr einem klaren Schema von Innen und Aussen, sondern sie können sich jederzeit im Innern eines vom direkten Konflikt weit entlegenen Staat entfalten. Gerade strukturschwache und wirtschaftlich sogenannt „uninteressante" Staaten rücken in dieser Perspektive in den Brennpunkt des Friedensinteresses, und sei es auch nur, weil sie einen sicheren Hafen für Terroristen darstellen. Wer vom Weltsystem, Globalisierung, Weltinnenpolitik spricht, muss deshalb auch von einem allgemeinen Interesse an globalen Frieden sprechen. Jeder Konflikt ist heute ein kleiner „Weltbürgerkrieg", der zu einem grossen eskalieren kann. Es wird immer schwieriger zu begründen, dass ein Krieg nicht den rationalen Interessen aller in der einen oder anderen Weise gefährlich werden kann. Es wird immer leichter einzusehen, dass es ein allgemeines und je einzelnes Interesse an einem allgemeinen, gerechten Frieden gibt. Es besteht heute so etwas wie ein faktisches Interesse an einem globalen nachhaltigen Frieden.

3. Diese Aufgabe einer globalen Friedenspolitik übersteigt die Möglichkeiten einzelner Akteure, auch einzelner staatlicher Akteure. Der Gedanke einer Friedenspolitik als Interessenpolitik verweist also auch in diesem Sinn auf die Notwendigkeit verstärkter zwischenstaatlicher Kooperation und auf die Notwendigkeit einzelstaatlicher und postnationaler Strukturbildung nach demokratischen Prinzipien.

swisspeace Publikationen

Informationsbroschüren

swisspeace Broschüre auf deutsch, französisch oder englisch.

NCCR Broschüre auf deutsch, französisch, englisch oder russisch.

(Die Broschüren sind kostenlos erhältlich)

Working Papers

Nr: 1 / 02
Christoph Spurk.
Media and Peacebuilding: Concepts, Actors and Challenges.
KOFF-Series.
November 2002.
ISBN 3-908230-49-7

Nr. 34
Heinz Krummenacher
and Susanne Schmeidl.
Practical Challenges in Predicting Violent Conflict. FAST: An Example of a Comprehensive Early-Warning Methodology.
October 2001.
ISBN 3-908230-48-9

Nr. 33
Heinz Krummenacher.
Conflict Preventions and Power Politics: Central Asia as a Show Case.
July 2001.
ISBN 3-908230-46-2

Nr. 32
Vicken Cheterian.
Little Wars and a Great Game:
Local Conflicts and International Competition in the Caucasus.
July 2001.
ISBN 3-908230-45-4

Nr: 1/2001 KOFF Peacebuilding Report.
Barnett R. Rubin, Ashraf Ghani, William Maley, Ahmed Rashid and Oliver Roy.
Afghanistan: Reconstruction and Peacebuilding in a Regional Framework.
July 2001.
ISBN 3-908230-47-0

Nr. 31
Schweiz. Friedensstiftung (Hrsg.).
„Frauen an den Krisenherd".
Sommer 2000.
ISBN 3-908230-37-3

Nr. 30
Patricia Barandun.
A Gender Perspective on Conflict Resolution: The Development of the Northern Ireland Women`s Coalition (NIWC) and its Role in the Multi-Party Peace Talks (1996-1998).
March 2000.
ISBN 3-908230-35-7

Nr. 29
Hanne-Margret Birckenbach.
Präventive Diplomatie. Das Beispiel der OSZE-Mission in Estland unter besonderer Berücksichtigung der Beteiligung von Frauen.
Mai 1999.
ISBN 3-908230-34-9

Nr. 28
Daniel Ziegerer.
Umweltveränderungen und Sicherheitspolitik aus der Sicht der NATO.
Oktober 1998.
ISBN 3-908230-33-0

Nr. 27
Günther Baechler.
Zivile Konfliktbearbeitung in Afrika. Grundelemente für die Friedensförderungspolitik der Schweiz.
März 1998.
ISBN 3-908230-32-2

Conference Papers

Nr: 1 / 02
swisspeace Jahreskonferenz 2002.
Die Friedenspolitik der Schweiz: Akteure – Instrumente – Perspektiven.
November 2002.
ISBN 3-908230-50-0

(Working Papers und Conference Papers sind für CHF 15.- zuzüglich Versandkosten erhältlich)

swisspeace

Weitere Publikationen von swisspeace Mitarbeitenden

Günther Bächler, Kurt Spillmann und Mohammed Suliman (Hrsg.).
Transformation of Resource Conflicts: Approach and Instruments.
Verlag Peter Lang, Bern, 2002.
ISBN 3-906769-98-4

Laurent Goetschel, Magdalena Bernath, Daniel Schwarz.
Schweizerische Aussenpolitik.
Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2002.
ISBN 3-858323-951-8

Susanne Schmeidl with Eugenia Piza-Lopez.
Gender and Conflict Early Warning: A Framework for Action.
June 2002.
ISBN 1-898702-13-6

Luc Reychler and Thania Pfaffenholz (Hg.).
Peacebuilding – A Field Guide.
Lynne Rienner Publishers, Inc., 2001.
ISBN 1-55587-937-3

Laurent Goetschel (Hg.)
Vom Statisten zum Hauptdarsteller. Die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft.
Verlag Paul Haupt Bern, 1997.
ISBN 3-258057-17-6

Laurent Goetschel (Hg.).
Small States Inside and Outside the European Union. Interests and Politics.
Kluwer Academic Publishers Dordrecht, 1998.
ISBN 0-792382-80-3

Schweizerische Friedensstiftung / Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hg.).
Friedensbericht 1999: Krisenprävention. Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung.
Rüegger-Verlag Chur/Zürich, 1999.
ISBN 3-725306-40-0

Günther Baechler.
Violence Through Environmental Discrimination Causes, Rwanda Arena, and Conflict Model.
Kluwer Academic Publishers Dordrecht, 1999.
ISBN 0-792354-95-8

Die Aussenpolitik der neuen Bundesregierung. Berner Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer.
Gehalten am 14. Januar 1999 an der Universität Bern.

Newsletters

Unter www.swisspeace.org können Sie sich registrieren, um die kostenlosen Newsletters von **ACSF** (Afghan Civil Society Forum) und **KOFF** (Kompetenzzentrum Friedensförderung) per E-Mail zu erhalten.

Bestellformular

Working Papers

Nr: _____

Conference Papers

Nr: _____

Weitere Publikationen von swisspeace Mitarbeitenden

Titel / AutorIn: _____

_____

_____

_____

Name: _____

Vorname: _____

Institution: _____

Strasse: _____

PLZ/Ort: _____

Land: _____

Tel/Fax: _____

E-Mail: _____

Datum: Unterschrift: _____

Bitte senden oder faxen an:

swisspeace, Sonnenbergstrasse 17, Postfach, CH-3000 Bern 7, Schweiz
Fax: +41 (0)31 330 12 13
info@swisspeace.ch
www.swisspeace.org

swisspeace