

Synthese KOFF Leitungstreffen

Friedensförderung durch Schweizer Akteure: Quo Vadis?

21. Februar 2019, 9:00 – 10:45 Uhr, swisspeace, Sonnenbergstrasse 17, Bern



Einleitung

Das KOFF Leitungstreffen brachte die Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter der zivilgesellschaftlichen [KOFF Trägerorganisationen](#) mit hochrangigen Vertreterinnen und Vertretern des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zusammen.¹

Ziel des Austausches war eine offene Diskussion zu aktuellen Fragen und Herausforderungen der Friedenspolitik und Konflikttransformation, die zu effektiveren und innovativen Antworten und Lösungsansätzen beitragen kann. Zudem sollte das Treffen im Hinblick auf die Konsultation zur neuen Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit (Botschaft IZA 2021-2024) und darüber hinaus als Grundlage zur Strategiefindung und Positionierung der beteiligten Akteure dienen.

Die folgende Synthese nimmt zusammenfassend die wichtigsten Themen des Austauschs auf und soll der Dokumentation, sowie als Grundlage für weiterführende Diskussionen dienen.

Der Kontext: Konflikte, Fragilität und Menschenrechte

Die Schweiz und ihre IZA stehen vor grossen entwicklungs- und friedenspolitischen Herausforderungen. Geopolitische Entwicklungen und das Erstarken von Alternativen zum westlichen Staats-Modell führen zu zunehmendem Druck auf das Völkerrecht und die Menschenrechte und einer deutlichen Einschränkung des Handlungsspielraums, auch in Europa und der Schweiz. Bewaffnete Konflikte sind zunehmend komplexer, dauern länger und finden auf unterschiedlichen Ebenen (lokal, regional, global) statt, wie das Beispiel Syrien deutlich vor Augen führt. Eng damit verknüpft ist der Begriff der Fragilität, der von schwachen und/oder illegitimen staatlichen Institutionen, systemischer Korruption, mangelnden wirtschaftlichen Perspektiven, sowie vom fehlenden Einbezug unterschiedlicher Stimmen und der Abwesenheit von Dialog im öffentlichen Diskurs geprägt ist. Hinzu kommen weitere relevante Themen, wie die Entwicklungen und Debatten rund um Flucht und Migration (siehe unten), Umweltfaktoren und Klimawandel als Auslöser von Konflikten und Fluchtbewegungen, sowie Fragen rund um die Möglichkeiten, Grenzen und Risiken von Technologie und Digitalisierung.

¹ Liste der Teilnehmenden im Annex.

Eine neue Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit der Schweiz

Die globale friedens- und entwicklungspolitische Ausgangslage, internationale Policy-Instrumente, sowie innenpolitische Entwicklungen in der Schweiz bilden den Rahmen für die Erarbeitung der neuen Botschaft IZA 2021-2024. Folgende Eckwerte und Schwerpunkte wurden am KOFF Leitungstreffen diskutiert:

- **Grundsatzfragen:** Der Text der neuen Botschaft IZA 2021-2024 wird deutlich kürzer als bisher und erfordert daher eine klare Priorisierung. Einzelne Themen und Ansätze wie z.B. die Geschlechtergleichstellung, Kulturförderung oder Reformen des Sicherheitssektors können nicht mehr spezifisch aufgeführt werden. Gleichzeitig soll die Botschaft den Rahmen bieten, um das bestehende Engagement weiterzuführen. Es ist daher zentral, auf einer Meta-Ebene Grundsätze und Eckwerte zu definieren, die eine wirksame und erfolgreiche Friedens- und Entwicklungspolitik ermöglichen. Spezifischere Themen und Ansätze sollen dann in andere Strategiedokumente des EDA, wie beispielsweise die ausserpolitische Vision 2028 und die ausserpolitische Strategie einfließen.
- **Aussenpolitik ist Innenpolitik:** Die Verknüpfung von ausserpolitischen Zielen mit den innenpolitischen Interessen der Schweiz wird vom Parlament zunehmend eingefordert. Dabei stellt sich jedoch die Frage, von welchen Interessen die Rede ist, oder wie es ein Teilnehmer formulierte, welches die «richtigen Interessen der Schweiz» sind. Während Einige an dieser Stelle die wirtschaftlichen und migrationspolitischen Interessen der Schweiz in den Vordergrund rücken, berufen sich Andere auf Schweizer Werte wie Demokratie, Menschenrechte und Solidarität. So ist die Förderung von Menschenrechten und demokratischen Prozessen im [Bundesgesetz über die Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte](#) verankert. Solidarität ist als Grundprinzip im [Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe](#) aufgeführt und dient seit jeher als Grundlage für die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit (EZA). Es geht daher auch darum, die gesellschaftlichen Debatten rund um den Wert von Frieden, Menschenrechten und Demokratie konstruktiv mitzugestalten und die Wirkung des Schweizer Engagements in Bezug auf Schweizer Interessen klarer aufzuzeigen.
- **Internationale Politik-Instrumente:** Die fünf transversalen Themen der [Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung](#) (*Planet, People, Prosperity, Peace, Partnership*) prägen die Erarbeitung der neuen Botschaft. Es werden voraussichtlich vier Zielsetzungen formuliert, die diesen transversalen Themen zugeordnet werden können: a. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (*Planet*), b. staatliche Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger wie Bildung, Gesundheit, etc. (*People*), c. Wirtschaftsförderung und wirtschaftliche Entwicklung (*Prosperity*), und d. Konfliktprävention und Friedensförderung (*Peace*). Der Fokus auf die Vorbeugung von Konflikten, wie er auch im Konzept [Sustaining Peace](#) formuliert wird, ist bereits im Bundesgesetz über die Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte verankert (siehe oben) und wird auch in der Botschaft zur Geltung kommen. Zudem ist es zentral, im Rahmen der Friedensförderung langfristige Prozesse vor Ort zu unterstützen, die über die klassischen Friedensverhandlungen unter Entscheidungsträgern (Track I) hinausgehen und die Friedensarbeit an der Basis (Track III) miteinbeziehen.
- **Der engagierte Privatsektor?** Die neue Botschaft strebt eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Privatsektor zur Erreichung der ausserpolitischen Ziele an. In einigen fragilen Kontexten gibt es kleine Fortschritte mit lokalen privatwirtschaftlichen Akteuren zur Wirtschaftsförderung und Schaffung von Perspektiven. Auch im Bereich des konfliktensiblen Wiederaufbaus nach bewaffneten Konflikten bieten sich der Friedensförderung Gelegenheiten für innovative Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft. Gleichzeitig stellt die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, insbesondere in der Schweiz, die IZA vor grosse Herausforderungen. So ist fraglich, inwiefern die politische Erwartungshaltung und die Verantwortungszuschreibung in diesem Bereich in einem realistischen Verhältnis zum Auftrag und den Möglichkeiten der IZA stehen, und welche Anreize es braucht, um die Eigenverantwortung der Privatwirtschaft zu stärken, ihren Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung in allen Dimensionen (wirtschaftlich, sozial, ökologisch) zu erhöhen.

- **Menschenrechte und Friedensförderung in Lateinamerika:** Die Konzentration der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz auf bestimmte Fokusregionen scheint beschlossene Sache zu sein. Dies kann für diese Regionen durchaus positive Effekte haben, indem in diesen Kontexten mehr Ressourcen und ein Gesamtpaket von Instrumenten eingesetzt werden können, wie beispielsweise im Süd Sudan. Gleichzeitig bedeutet dieser Entscheid für die vom Ausstieg betroffenen Regionen einen Verlust an Ressourcen, Expertise und langjährigen Vertrauensbeziehungen. So ist beispielsweise die Arbeit zu Konflikttransformation, Menschenrechten und Gouvernanz, wie sie die DEZA in Zentralamerika leistet, in Anbetracht der aktuellen sozio-politischen Lage in der Region (latente und offene gewaltsame Konflikte; systematische Menschenrechtsverletzungen; hohe Gewaltrate und gesellschaftliche Ungleichheit; systemische Korruption) von grosser Relevanz und Bedeutung. Wenn auch die Arbeit der DEZA nach einem allfälligen Ausstieg nicht einfach durch andere Akteure ersetzt werden kann, wird die Schweiz ihre langjährigen Vertrauensbeziehungen und hohe Glaubwürdigkeit in diesen Bereichen nutzen, um die Unterstützung im Rahmen der Möglichkeiten fortführen. Über den Politik-Dialog mit lateinamerikanischen Regierungen, die Unterstützung auf multilateraler Ebene und die Zusammenarbeit mit der lokalen Zivilgesellschaft wird weiterhin ein Beitrag zu Menschenrechten und Frieden in der Region geleistet, insbesondere dort, wo das Schweizer Engagement einen Mehrwert bringen kann. Zudem bestehen auch in der Schweizer Zivilgesellschaft langjährige solidarische Beziehungen und ein starkes Engagement für Zentral- und Lateinamerika.
- **Grundwerte im Umgang mit Migration:** Ein Schwerpunkt der neuen Botschaft IZA liegt auf der strategischen Wechselwirkung von Migrationspolitik und IZA. Im politischen Diskurs wird diese jedoch oft auf die Bekämpfung von Fluchtursachen reduziert, mit dem Ziel, Migration einzudämmen und dadurch die (staatliche) Sicherheit in den Empfängerländern zu gewährleisten. Diese politische Erwartungshaltung basiert jedoch auf fraglichen Annahmen, sowohl in Bezug auf die Möglichkeiten und Grenzen der IZA, als auch zum Thema Migration. So muss aus einer Schweizer Perspektive die Frage der Verhältnismässigkeit gestellt werden, findet doch der Grossteil der Migrationsbewegungen im globalen Süden statt. Zudem macht die bestehende Polarisierung zwischen einer «migrationsfreundlichen» und «migrationsfeindlichen» Haltung in der Realität wenig Sinn, da Migration sowohl positive wie auch negative Seiten hat. Zielführender wäre eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Frage, wie Migration gesteuert werden kann, um gleichzeitig die Schattenseiten anzugehen, wie auch das Potential zu nutzen. Dabei stehen die Prävention von Zwangsmigration durch verschiedene Ursachen wie Konflikte, Naturkatastrophen und Armut, die Stärkung lokaler Schutzmassnahmen (*protection in the region*), sowie die Förderung der wirtschaftlichen Selbständigkeit im Vordergrund. Für die Glaubwürdigkeit der Schweiz im politischen Dialog mit anderen Ländern ist es zudem zentral, im Umgang mit Migration die Menschenrechte und demokratische Werte hochzuhalten. Dies gilt insbesondere im eingangs beschriebenen aktuellen geopolitischen Kontext.

Anna Leissing, 27. März 2019

Annex: Liste der Teilnehmenden

	Name	Institution / Organisation	Funktion
1	Franziska Theiler	Brücke-Le Pont	Geschäftsleiterin
2	Carmen Meyer	Cfd	Geschäftsleiterin
3	Heiner Hänggi	DCAF	Deputy Director
4	Heidi Grau	EDA, AMS	Chefin
5	Yannick Reichenau	EDA, AMS	Stabschef
6	Derek Müller	EDA, DEZA	Chef Abteilung Südasiens
7	Pietro Mona	EDA	Botschafter Entwicklung, Zwangsvertrieb und Migration
8	Daniel Hostettler	Fastenopfer	Leiter Internationale Zusammenarbeit
9	Caroline Vuillemin	Fondation Hirondelle	Direktorin
10	Ruedi Tobler	Friedensrat	Präsident
11	Peter Merz	HEKS	Direktor
12	Hansuli Gerber	IFOR mir	Generalsekretär
13	Jochen Kirsch	Mission 21	Leiter Internationale Beziehungen
14	Andrea Nagel	Peace Brigades Switzerland	Geschäftsleiterin
15	Yvonne Joos	Peace Watch Switzerland	Geschäftsleiterin
16	Flurina Derungs	PWAG	Geschäftsleiterin
17	Cécile Cassini	Stiftung Integrale Friedensförderung	Stiftungsrätin
18	Franziska Lauper	Terre des hommes Schweiz	Geschäftsleiterin
19	Laurent Goetschel	swisspeace	Direktor
20	Anna Leissing	KOFF/swisspeace	Leiterin KOFF