

07.051

**Botschaft
über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen
Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte**

vom 15. Juni 2007

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf eines Bundesbeschlusses über einen Rahmenkredit für die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte mit Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgendes Postulat abzuschreiben:

2003 P 03.3178 Friedensförderung und Konfliktbearbeitung (S 30.9.2003,
Sicherheitspolitische Kommission SR 02.076)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

15. Juni 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die Förderung von Frieden, Menschenrechten und des humanitären Völkerrechts ist ein zentrales Anliegen der schweizerischen Aussenpolitik. Seit dem 1. Januar 2004 werden entsprechende Massnahmen über einen Rahmenkredit finanziert. Dieses Finanzmodell erlaubt mehrjährige, systematische Engagements und hat sich bewährt. Der Bundesrat beantragt daher einen neuen Rahmenkredit über 240 Millionen Franken mit einer Laufzeit von mindestens 4 Jahren, beginnend am 1. Juli 2008.

Ausgangslage

Die Schweiz hat in den letzten Jahren ihre Engagements zur Förderung von Frieden und Menschenrechten wesentlich verstärkt. Sie hat sich für die Stärkung multilateraler Strukturen und Regelwerke eingesetzt und durch Gute Dienste, Vermittlung, bilaterale Programme und Mitwirkung an multilateralen Friedensoperationen zur Lösung regionaler Konflikte beigetragen.

Massnahmen der zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte tragen zur Lösung globaler Probleme bei. Gemäss den Kriterien der OECD sind diese Aufwendungen zu rund 90 % als offizielle Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) anrechenbar. Und sie wirken: In den letzten Jahren wurden mehr Kriege beendet als angefangen, und die Zahl der direkten Opfer von Gewaltkonflikten, von Genoziden, von schweren Menschenrechtsverletzungen sowie die Zahl der Flüchtlinge sind spürbar zurückgegangen. Diese Verbesserungen sind auch auf die verstärkten internationalen Bemühungen zur Eindämmung von Gewaltkonflikten und zur Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts zurückzuführen.

Das Engagement zur Förderung von Frieden und Menschenrechten nützt aber auch der Schweiz direkt: Es trägt zur Verbesserung der eigenen Sicherheit bei und ist eine geeignete Antwort auf aktuelle Herausforderungen, etwa die Bedrohungen durch Terrorismus und Fundamentalismus. Es hilft auch, die Schweiz vor nichtmilitärischen Folgen bewaffneter Konflikte (erzwungene Migration, Kriminalität) zu schützen.

Die Friedens-, Menschenrechts- und humanitäre Politik der Schweiz hat ihr in den letzten Jahren auf internationaler Ebene mehr Ansehen und Einfluss verliehen. Mit begrenzten Mitteln hat sie wirksame Instrumente entwickelt und sichtbare Resultate erzielt, etwa die Schaffung des UNO-Menschenrechtsrates, die Genfer Initiative für den Nahen Osten und Beiträge zu den Friedensprozessen in Kolumbien, Sri Lanka, Nepal, Südsudan und Uganda.

Inhalt der Vorlage

Mit einem moderaten Ausbau der Mittel beabsichtigt der Bundesrat, mehr Entsendungen von Schweizerinnen und Schweizern zu ermöglichen, die bestehenden Schwerpunktengagements zu verstärken und mehr Flexibilität für gezielte neue Engagements und die Unterstützung multilateraler Friedensoperationen zu gewinnen.

Friedenspolitik, Menschenrechtspolitik und humanitäre Politik stehen in einer engen Wechselbeziehung: Die Respektierung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts ist Grundlage für jede nachhaltige Friedenslösung. Der Frieden ist wiederum eine Voraussetzung dafür, dass die Menschenrechte umfassend geschützt werden können. Die konkreten Massnahmen fördern daher oft gleichzeitig den Frieden, die Menschenrechte und den Schutz der Zivilbevölkerung: Es sind Massnahmen zur Stärkung der Sicherheit des Individuums, der menschlichen Sicherheit.

Die vorliegende Botschaft thematisiert in den ersten beiden Ziffern die weltweiten Herausforderungen und die Antworten der internationalen Gemeinschaft. Ziffer 3 umreisst die schweizerische Friedens- und Menschenrechtspolitik in einem umfassenden Sinne: Friedens- und Menschenrechtspolitik sind Querschnittsaufgaben, mit denen verschiedene Bundesstellen befasst sind. Hier wird die in mehreren parlamentarischen Vorstössen verlangte Gesamtschau über alle Aktivitäten des Bundes in diesem Bereich vorgelegt, und es werden Mechanismen der Koordination erläutert. Ziffer 4 beschreibt dann die konkreten Massnahmen, welche aus dem neuen Rahmenkredit finanziert werden sollen. Ziffer 5 geht auf die finanziellen und personellen Auswirkungen ein. Ein Bericht über die durch den Rahmenkredit 2004–2007 finanzierten Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtspolitik findet sich im Anhang dieser Botschaft.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	4734
1 Frieden und Menschenrechte – eine weltweite Herausforderung	4738
2 Die Antworten der internationalen Gemeinschaft	4742
3 Schweizerische Friedens- und Menschenrechtspolitik	4750
3.1 Friedens- und Menschenrechtspolitik als Teil der schweizerischen Aussenpolitik	4750
3.2 Enge Kooperation der Akteure des Bundes	4751
3.2.1 Komplementarität zwischen Entwicklungszusammenarbeit und ziviler Friedensförderung	4751
3.2.2 Komplementarität zwischen ziviler und militärischer Friedensförderung	4753
3.3 Kohärenz in der schweizerischen Friedens- und Menschenrechtspolitik	4755
4 Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte	4757
4.1 Ziele und Grundsätze	4757
4.2 Instrumente	4759
4.2.1 Gute Dienste und Vermittlung	4759
4.2.2 Programme der zivilen Konfliktbearbeitung	4763
4.2.3 Menschenrechtsdialoge	4765
4.2.4 Expertenpool für zivile Friedensförderung	4766
4.2.5 Diplomatische Initiativen	4769
4.2.6 Partnerschaften	4770
4.3 Thematische Schwerpunkte	4772
4.3.1 Sicherheit und Frieden	4772
4.3.2 Föderalismus und Demokratie	4774
4.3.3 Dialog mit nichtstaatlichen Akteuren	4775
4.3.4 Menschenrechte im Konflikt und Vergangenheitsarbeit	4776
4.3.5 Stärkung des Menschenrechtsschutzes	4778
4.3.6 Schutz der Zivilbevölkerung	4779
4.3.7 Migration und Menschenhandel	4781
4.3.8 Männer, Frauen und Frieden	4782
5 Finanzielle und personelle Auswirkungen	4783
5.1 Neuer Rahmenkredit 2008–2012	4783
5.2 Umfang des Rahmenkredites	4783
5.3 Aufteilung der Verpflichtungen zulasten des Rahmenkredites	4787
5.4 Organisation und Personal	4788
5.5 Steuerung, Projektmanagement, Controlling und Qualitätssicherung	4789
6 Konsequenzen für die Kantone und Gemeinden	4793
7 Legislaturplanung	4793
8 Rechtliche Grundlagen	4793

Anhang: Bericht über die Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung in den Jahren 2004–2007	4794
Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit zur Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (<i>Entwurf</i>)	4817

Botschaft

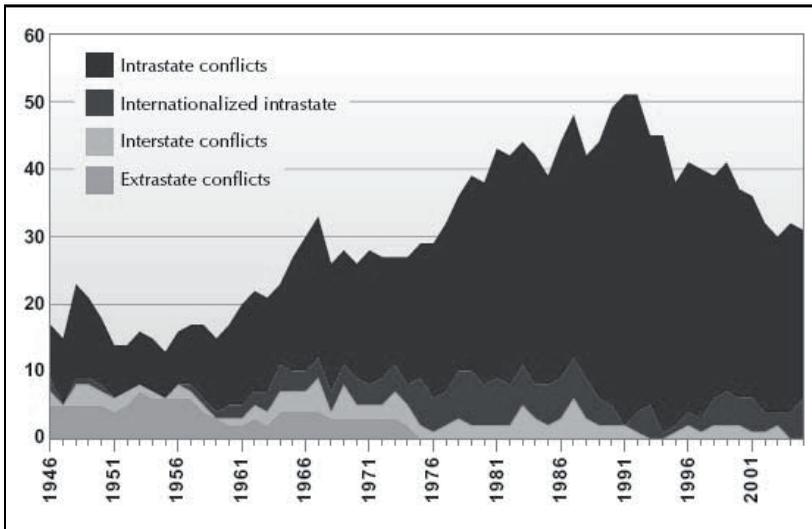
1 Frieden und Menschenrechte – eine weltweite Herausforderung

Die letzten fünfzehn Jahre haben grundlegende, weitgehend positive, aber in vieler Hinsicht unerwartete Veränderungen der weltweiten Sicherheitslage gebracht. Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes hatten sich nicht nur die globalen Spannungen und Bedrohungspotenziale massiv reduziert, auch zahlreiche blutige Stellvertreterkriege konnten beendet werden. Über hundert Konflikte, mehrheitlich sogenannte «vergessene» Kriege in Afrika, Asien und Lateinamerika, sind in den letzten Jahren beendet worden, die meisten abseits der grossen Medienöffentlichkeit.

Quantitative Erhebungen wie beispielsweise der Human Security Report 2005¹ belegen einen deutlichen Rückgang der Anzahl der Kriege, eine sinkende Zahl der direkten Opfer von Kriegen und bewaffneten Konflikten und einen Rückgang der weltweiten Kriegsflüchtlinge. Auch die Zahl der schweren Menschenrechtsverletzungen nimmt ab. Die Welt ist – solange wir auf die verfügbaren Zahlen abstützen – friedlicher und sicherer geworden.

Graphik 1

Eine weniger gewalttätige Welt. Anzahl von Konflikten 1946–2005.
Seit 1991 ist die Zahl der Kriege um 40 % gesunken.
Der weitaus grösste Teil aller Kriege findet innerhalb eines Staates statt.



Quelle: Human Security Brief 2006 / Uppsala Conflict Data Program / International Peace Research Institute, Oslo

¹ Human Security Centre. Human Security Report 2005. Oxford: Oxford University Press. 2005. www.humansecurityreport.info.

Ein verändertes Spektrum von Risiken und Bedrohungen

Gleichzeitig waren die Neunzigerjahre geprägt durch eine hohe Zahl neuer Konflikte. Neue Konfliktformen, namentlich Bürgerkriege, bewaffnete Separationsbewegungen und innergesellschaftliche Gewalt sind ins Blickfeld der Öffentlichkeit gelangt. Der Zerfall von Jugoslawien und der Sowjetunion brachte die Rückkehr des Krieges nach Europa. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die Reaktion der USA veränderten die Perspektiven erneut. Neue Bedrohungen durch Terrorismus, Naturkatastrophen, Pandemien, Massenvernichtungswaffen schaffen neue globale Unsicherheiten.

Graphik 2

Anzahl internationaler terroristischer Anschläge 1968–2005.

Auf eine Abnahme nach Ende des kalten Krieges folgte ein Anstieg ab 2001.

Die Zahl der Opfer bleibt indessen im Vergleich zu zwischen- und innerstaatlichen Kriegen relativ klein.



Quelle: Human Security Brief 2006 / Memorial Institute for the Prevention of Terrorism.

Das Spektrum von Bedrohungen und Risiken ist wesentlich breiter geworden: Nicht nur Krieg und bewaffnete Gewalt können lebensbedrohend werden, auch despotische Regimes können ihre eigenen Bürger zur Flucht ins Ausland treiben. Ebenso gravierend können die Folgen von fragiler und zerfallender Staatlichkeit sein: Über vierzig Staaten sind von einer Erosion des Gewaltmonopols gefährdet, und wo der Staat nicht mehr in der Lage ist, für Recht und Sicherheit zu sorgen, füllen bewaffnete Gruppierungen das Vakuum und errichten ihr eigenes Regime. Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle prägt den Alltag von Millionen von Menschen.

Es ist zu befürchten, dass auch der Klimawandel politische Spannungen verursachen wird. Konflikte im Zusammenhang mit Naturkatastrophen und Kriege um knappe Ressourcen gehören schon heute zu den größten Risiken in den Ländern des Südens.

Zunehmende Verletzlichkeit in einer globalisierten Welt

Kriege und Gewaltkonflikte des 21. Jahrhunderts bieten eine Reihe neuer Herausforderungen: Die überwiegende Zahl von Gewaltkonflikten finden *innerhalb eines Staates* statt. Es sind also in den meisten Fällen nicht zwei reguläre Armeen, welche sich gegenüberstehen, sondern die staatlichen Sicherheitskräfte werden von *bewaffneten nichtstaatlichen Gruppen* herausgefordert. Oftmals richten sich Kampfhandlungen direkt gegen die Zivilbevölkerung. Bewaffnete Gruppen zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts aufzufordern, in Friedensverhandlungen einzubeziehen und in staatliche Strukturen zu integrieren, erfordert neue Methoden.

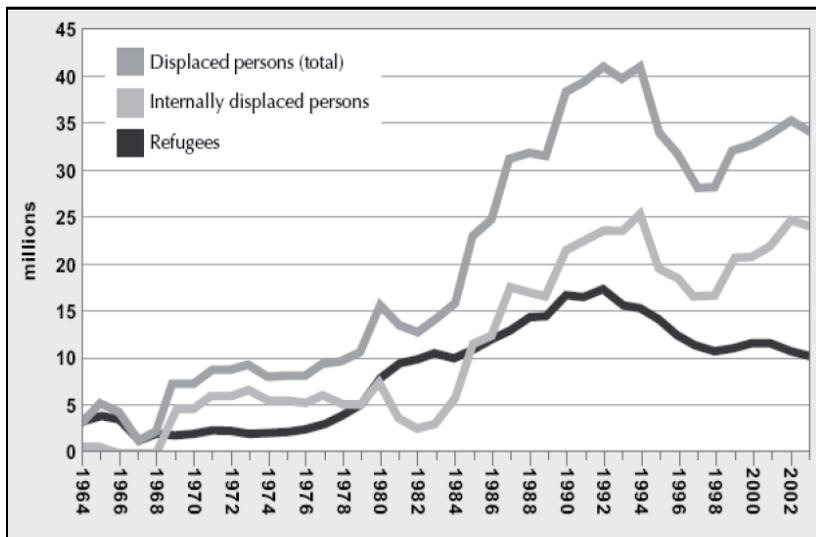
Bürgerkriege können auf Nachbarländer übergreifen und ganze *Regionen destabilisieren*. Bewaffnete nichtstaatliche Akteure sind zunehmend international vernetzt, durch moderne Kommunikationsmittel effizienter organisiert und oft grenzüberschreitend tätig. Vielfach verfolgen Konfliktparteien auch direkte wirtschaftliche Interessen, was eine Friedenslösung zusätzlich erschwert, weil während lang anhaltenden Konflikten eine für gewisse Kreise sehr profitable Kriegswirtschaft entstanden ist. Gleichzeitig zählen Krieg und Konflikt nach Untersuchungen des UNDP zu den wichtigsten Ursachen für Unterentwicklung und Armut.

In einer globalisierten Welt sind die Auswirkungen von Kriegen und Konflikten weltweit spürbar: Selbst Konflikte in entfernten Weltgegenden haben globale Auswirkungen, denen sich auch die Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz nicht entziehen können. Die Weltwirtschaft reagiert sensibel auf Erschütterungen und Gefährdung von Handelsströmen, Verkehrsverbindungen und wirtschaftlicher Stabilität. Höhere Preise für Energieressourcen oder verstärkte Sicherheitsbestimmungen an Flughäfen und Grenzen erinnern uns täglich daran.

Weltweit sind über 30 Millionen Menschen auf der Flucht vor Krieg, Gewalt, Menschenrechtsverletzungen oder humanitären Krisen. Weniger als ein Drittel von ihnen überschreitet dabei eine Landesgrenze, wodurch sie gemäss internationalen Definitionen zu *Flüchtlingen* werden. Die Flüchtlingszahlen sind weltweit rückläufig. Dagegen ist die Zahl der im eigenen Land Vertriebenen auf Rekordstand: Ihr Schutz gehört zu den drängenden internationalen Aufgaben.

Flüchtlinge und intern Vertriebene 1964–2003.

Die weltweite Zahl der Flüchtlinge ist seit 1992 um fast ein Drittel gefallen. Dagegen ist seit 1997 eine dramatische Zunahme intern Vertriebener zu verzeichnen. Bewaffnete Konflikte zählen zu den wichtigsten Ursachen erzwungener Migration.



Quelle: Human Security Report 2005 und Philip Orchard 2004.

Die Anschläge vom 11. September 2001 haben die Angst vor global agierenden Terrororganisationen geschürt – und in vielen Ländern zu drastischen Bescheidungen bürgerlicher Rechte und Freiheiten geführt. Dabei ist aber klar: Ohne die Gewährleistung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, guter Regierungsführung und Entwicklung kann der Gefahr durch solche Gruppierungen nicht begegnet werden. Zwar garantiert die Einhaltung dieser Grundprinzipien des staatlichen Funktionierens nicht automatisch Frieden und Gerechtigkeit, sie schafft aber die Grundbedingungen für das Zusammenleben in heterogenen Gesellschaften.

Ein erweiterter Sicherheitsbegriff

Seit den Neunzigerjahren hat sich ein erweiterter Sicherheitsbegriff etabliert: Das Konzept der *menschlichen Sicherheit* stellt das Individuum ins Zentrum und sein Bedürfnis, frei von Angst zu leben. Es kann das traditionelle Verständnis von staatlicher Sicherheit – zum Beispiel den Schutz der territorialen Integrität – nicht ersetzen, aber wesentlich ergänzen um Bereiche, die für die individuelle Sicherheit unerlässlich sind. Die Förderung der menschlichen Sicherheit umfasst daher Gute Dienste und Vermittlung ebenso wie Konfliktransformation, den Kampf gegen Antipersonenminen und illegale Kleinwaffen, gegen den Einsatz von Kindersoldaten und gegen den Menschenhandel. Auch Methoden zum Umgang mit bewaffneten Gruppen und radikalen Ideologien oder Programme zum Schutz der Zivilbevölkerung und zur Stärkung der Menschenrechte gehören dazu.

Frieden, Menschenrechte und Entwicklung sind eng miteinander verknüpft. UNO-Generalsekretär Kofi Annan hat es treffend formuliert: «Es gibt keine Entwicklung ohne Sicherheit, es gibt keine Sicherheit ohne Entwicklung und es gibt weder Sicherheit noch Entwicklung ohne Respektierung der Menschenrechte».² Armut, Unterentwicklung und Diskriminierung bieten dagegen einen Nährboden für Gewaltkonflikte. Engagements für Frieden, Menschenrechte und zum Schutz der Zivilbevölkerung tragen dazu bei, die globalen Ursachen von Gewaltkonflikten zu entschärfen. Sie zielen darauf ab, dass Menschen sich sicher fühlen können. Im Schlussdokument des Millennium+5 Gipfels vom September 2005 wurde das Konzept der menschlichen Sicherheit gutgeheissen und eine vertiefte Diskussion im Rahmen der UNO-Generalversammlung angeregt.³ Im weiteren Sinn umfasst menschliche Sicherheit auch Entwicklung und Armutsbekämpfung (*Freisein von Not*). Im Folgenden wird aber eine engere Auslegung (*Freisein von Angst*) verwendet, welche für die politisch wirkenden Massnahmen zur Förderung von Frieden und Menschenrechten relevant sind.

2 Die Antworten der internationalen Gemeinschaft

Frieden und menschliche Sicherheit

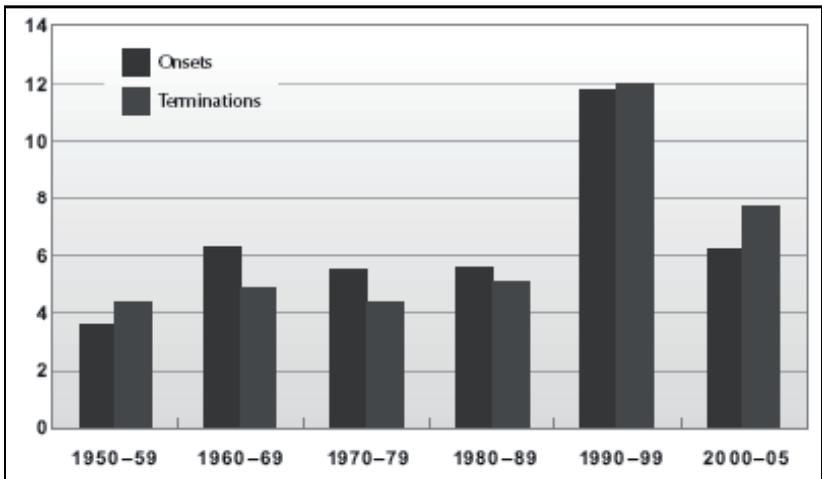
Nicht nur das Spektrum der Risiken und Bedrohungen hat sich verbreitert, sondern auch die Handlungsmöglichkeiten zu ihrer Eindämmung. Das Instrumentarium der Friedensförderung beginnt bei der Konfliktverhütung (Prävention) und reicht über Friedensstiftung (Gute Dienste, Vermittlung und Mediation) und Friedenssicherung bis zur Friedenskonsolidierung wobei diese unterschiedlichen Phasen oft zeitgleich ablaufen: Ein gutes Postkonflikt-Management ist oft die beste Prävention.

Während bis zum Zweiten Weltkrieg die überwiegende Zahl aller Kriege durch einen militärischen Sieg der einen Seite beendet wurde, hat seither die Anzahl der *Verhandlungslösungen* zugenommen. Auch hier brachte das Ende des kalten Krieges die entscheidende Trendwende: Seit 1990 werden mehr Kriege durch Vermittlung beendet als durch einen militärischen Sieg. Dies hat dazu beigetragen, dass in den letzten Jahren mehr Kriege beendet werden konnten als je zuvor. Gleichzeitig ist jedoch auch das Risiko von Rückfällen gestiegen: 40 % aller Friedensabkommen scheitern innerhalb von 5 Jahren. Die nachhaltige Absicherung des Friedens bleibt also eine grosse Herausforderung.

² «In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for all.» Report of the Secretary-General of the United Nations for Decision by Heads of State and Government in September 2005. New York 21.3.2005. www.un.org/largerefreedom.

³ www.un.org/summit2005/documents.htm

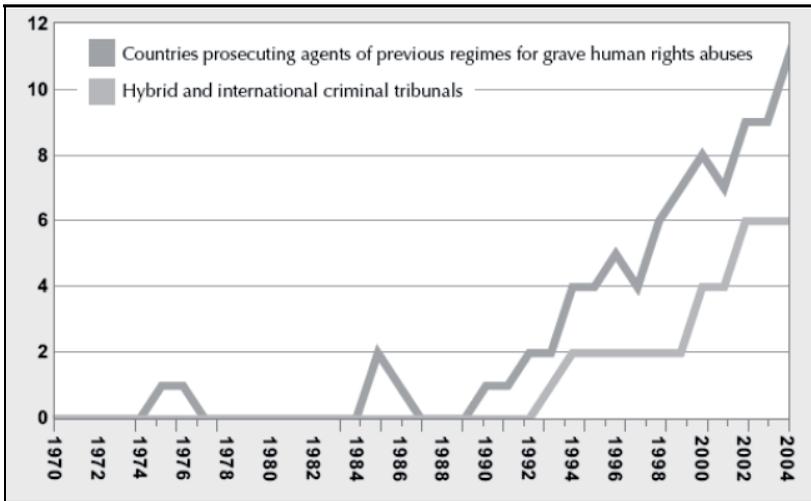
Trendwende. Seit 1990 werden mehr Kriege beendet als begonnen. Gleichzeitig werden immer mehr Kriege nicht durch einen militärischen Sieg, sondern durch vermittelte Friedensverhandlungen beigelegt.



Quelle: Human Security Brief 2006, Human Security Center, Vancouver / Uppsala Conflict Data Program.

Auf längere Frist noch bedeutender dürfte aber ein weiterer Trend sein: Der Kampf gegen die Straflosigkeit von Kriegsverbrechen und die Schaffung wirksamer Instrumente internationaler Strafgerichtsbarkeit. Immer mehr Länder verfolgen Angehörige früherer Regimes für schwere Menschenrechtsverletzungen. Eine steigende Zahl internationaler Tribunale sowie der neue Internationale Strafgerichtshof sorgen für eine gerichtliche Ahndung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Längerfristig dürfte diese Perspektive manchen potenziellen Kriegsverbrecher dazu bewegen, die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht einzuhalten, auch wenn diese Tendenz in der kurzen Frist oft schwierige Dilemmas zwischen Frieden und Rechenschaft aufwirft.

Kampf gegen die Straflosigkeit. Zahl von Ländern, welche Angehörige früherer Regimes für schwere Kriegsverbrechen vor Gericht bringen und Zahl internationaler Tribunale.

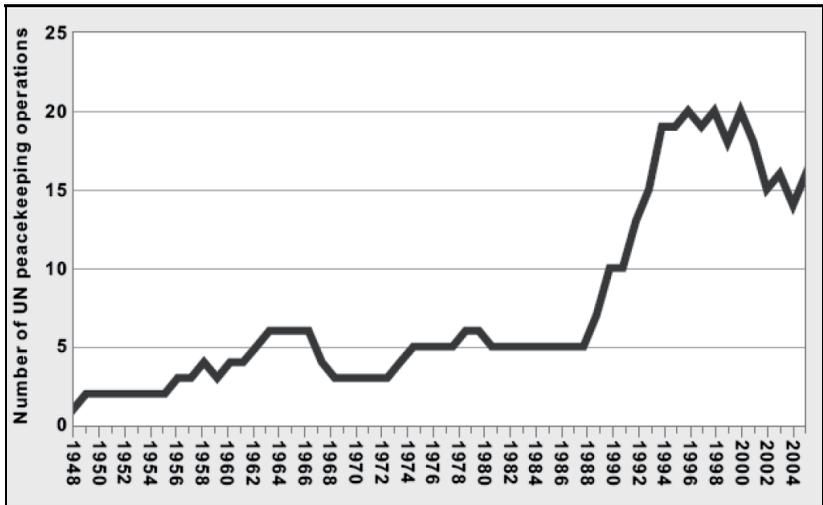


Quelle: Human Security Report 2005.

Die mit Abstand wichtigste Instanz der Friedensförderung ist die *UNO*. Sie hat seit den Neunzigerjahren nicht nur die Zahl von Friedensmissionen massiv erhöht, sondern auch die Vielzahl an Einsatzkräften und deren Kooperation und Koordination. So wurden militärische, polizeiliche, zivilgesellschaftliche und private Akteure aufgrund ihres jeweiligen komparativen Vorteils eingesetzt, um in komplexen Friedensoperationen in Nachkriegsgesellschaften ein Minimum an Sicherheit für den Aufbau von Staatlichkeit, wirtschaftlicher Entwicklung und Versöhnungsprozessen zu schaffen. Als Umsetzung der Empfehlungen des im Jahr 2000 veröffentlichten Brahimi-Berichts zur Reform von UNO Friedensmissionen⁴ konnten die UNO-Kapazitäten für multilaterale Friedenseinsätze erhöht und die Ausbildung der teilnehmenden Zivilisten und Soldaten durch neu geschaffene Peacekeeping-Trainingszentren verbessert werden.

⁴ Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809). 21 August 2000 (Üblicherweise zitiert als «Brahimi-Bericht»).

Eine Rekordzahl von Friedensmissionen. Anzahl der UN-Friedensmissionen 1948–2004



Quelle: Human Security Report 2005

Der protektorats-ähnliche Einsatz der UNO in Bosnien und Herzegowina, Timor Leste, Liberia und Kosovo und die insgesamt positiven Erfahrungen mit breit angelegten multilateralen Friedensmissionen zur langfristigen Stabilisierung in Postkonflikt-Situationen und in fragilen oder zerfallenden Staaten («*Nationbuilding*») zeigt, was für eine bedeutende Rolle die UNO in multilateralen Friedens- und Konfliktbearbeitungsbemühungen spielen kann.

Der Ende 2005 erschienene *Human Security Report*, der auch von der Schweiz mitfinanziert wurde, bestätigte, dass vor allem durch den verstärkten Einsatz von komplexen UN-Friedensoperationen die Zahl von Kriegen und die Anzahl damit verbundener Kriegstote beträchtlich gesenkt werden konnte.⁵ Dies ist als grosser Erfolg für die Arbeit der UNO und anderer multilateraler Organisationen zu werten, die sich mit militärischen und zivilen Kräften an solchen Einsätzen beteiligt haben.

Trotz der Zunahme von UNO-Friedensmissionen und deren nachweislichen Erfolgen in der Eindämmung von Gewaltkonflikten und Stabilisierung in der Nachkriegsphase stellen sich Fragen hinsichtlich deren Nutzen, Effizienz und nachhaltiger Wirkung. Die Fälle, in denen UNO-Missionen ihre Ziele nicht erreichen konnten (Bosnien und Herzegowina 1995) oder aufgrund politischer Hindernisse kein ausreichendes Mandat erhalten haben (Darfur), sind bekannt, die oft ungenügende Koordination innerhalb von internationalen Missionen ebenso.

⁵ Human Security Centre. Human Security Report 2005. Oxford: Oxford University Press. 2005. www.humansecurityreport.info.

Die UNO reagierte auf diese Herausforderungen im Rahmen der Reform von 2005. Aufgrund der Empfehlungen des Hocharangigen Expertenpanels für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel⁶ und des wegleitenden Berichts des UNO-Generalsekretärs⁷ wurde die Kommission für Friedenskonsolidierung («*Peacebuilding Commission*») geschaffen. Sie soll inskünftig integrierte Strategien für den Aufbau und die Friedenskonsolidierung in Nachkriegsgesellschaften ausarbeiten, mittel- und langfristig die finanzielle Grundlage solcher Aktivitäten sichern und die Zusammenarbeit zwischen politischen, militärischen, humanitären und entwicklungspolitischen Akteuren verbessern. In den kommenden fünf Jahren dürften die Weichen für den langfristigen Erfolg dieser innovativen institutionellen Neuerungen innerhalb des UN-Systems gestellt werden.

Die UNO ist die wichtigste und die einzige wirklich globale Institution der Friedensförderung, sie hat aber nicht in allen Konflikten eine zentrale Rolle. Neben die UNO sind in den letzten Jahren Akteure getreten, die in der gesamten Bandbreite (vor, während und nach Konflikten) Frieden fördern: Als besonders aktive Organisationen wäre hier die Weltbank, regionale Organisationen (z.B. NATO, OSZE, EU, AU, ASEAN) und Staatengruppen (Human Security Network, Frankophonie) zu erwähnen.

Traditionell ist die *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (OSZE) ein wichtiger Partner der Schweiz. Ihre Aktivitäten zielen auf frühzeitiges präventives Handeln und die Bemühung um eine thematisch möglichst breite Arbeit in Konfliktregionen. Mit ihren an die 20 Missionen in Krisenregionen, vor allem aber auch mit dem sehr erfolgreich eingesetzten Instrument des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten zeigt die OSZE damit im europäischen Raum, wie eine Regionalorganisationen wirksame Beiträge zu Frieden, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie leisten kann.

Zu einem bedeutenden friedensfördernden Akteur hat sich die *Europäische Union* (EU) entwickelt. An ihren erfolgreichen Missionen in Mazedonien, Bosnien und Herzegowina sowie Indonesien (Aceh) hat sich auch die Schweiz beteiligt. Eine schweizerische Beteiligung ist auch an der neuen EU-Mission im Kosovo vorgesehen, welche 2007 die UNMIK ablösen wird. Nicht nur geographisch, sondern auch vom konzeptionellen Ansatz her setzt die EU ähnliche Prioritäten wie die Schweiz: Die im Dezember 2003 veröffentlichte Europäische Sicherheitsstrategie⁸ ist stark dem Gedanken der menschlichen Sicherheit verpflichtet. Die Strategie betont die gegenseitige Abhängigkeit staatlicher wie auch nichtstaatlicher Akteure in der globalisierten Welt, weist auf die Bedeutung des Multilateralismus hin und geht auf das ausgeweitete Gefährdungsspektrum ein. Kern einer EU-Friedensmission ist in der Regel ein ziviles Engagement. Obwohl sich die EU mit der Strategie auch als militärischer Akteur positionieren will, kommt sie doch zum Fazit, dass keine der neuen Bedrohungen rein militärischer Natur ist und auch nicht mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden kann.

⁶ United Nations, *A More Secure World: Our Shared Responsibility – Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. New York: United Nations, 2004.

⁷ United Nations, General Assembly, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All – Report of the Secretary-General, A/59/2005*. New York: United Nations, 21 March 2005.

⁸ Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, *Europäische Sicherheitsstrategie*; Brüssel, 12. Dezember 2003.

Friedenserhaltende und stabilisierende Operationen, zunehmend im Zusammenwirken mit der Europäischen Union, sind heute auch zentrale Aufgabenfelder der *NATO* geworden. Damit hat sich das Einsatzspektrum dieser Organisation im zurückliegenden Jahrzehnt grundlegend gewandelt. So führt die *NATO* mit einem Mandat der UNO in Kosovo die grösste militärische Friedensmission in Europa durch, an welcher sich auch die Schweiz, die am «Partnership for Peace»-Programm mitmacht, mit einem 220-köpfigen Kontingent beteiligt.

Die *Organisation Internationale de la Francophonie* (OIF) leistet ebenfalls signifikante Aktionen der Präventivdiplomatie und des Postkonflikt-Managements in französischsprachigen Regionen, welche von Kriegen und Krisen betroffen sind, insbesondere in Afrika. Als frankophones Land hat die Schweiz auch hier ein besonderes Interesse und einen Mehrwert einzubringen.

Wichtige friedenspolitische Akteure sind auch *Einzelstaaten*, etwa Grossmächte und ihre Verbündeten, aber auch mittelgrosse und kleine Staaten. Zunehmen dürfte in Zukunft insbesondere die Bedeutung gemeinsamer Initiativen von zwei oder mehreren Staaten, sei dies in Form einer *Koalition* oder seien es nur informelle Absprachen zwischen ähnlich gesinnten («*like-minded*») Staaten. Zu Letzteren zählen im Falle der Schweiz insbesondere Deutschland, Schweden, Norwegen, Kanada, Frankreich, Australien und Neuseeland. Dazu kommen *private Akteure* aber auch NGOs und wissenschaftlich arbeitende Organisationen. *Nichtstaatliche Institutionen*, welche oft flexibler arbeiten können, spielen eine wichtige Schrittmacherfunktion in der Vermittlung. Die Schweiz unterhält daher eine Reihe von Partnerschaften (siehe Ziff. 4.2.6).

Nicht immer ist die UNO das zentrale Umsetzungsorgan von friedensfördernden Aktivitäten – doch muss sie sicherstellen können, dass die durch welche Gründe auch immer motivierten jeweiligen Akteure in der Umsetzung solcher Massnahmen nach internationalem Recht und Standards vorgehen. Klein- und Mittelstaaten haben ein grosses Interesse an der Stärkung und konsequenten Durchsetzung von internationalem Recht und Standards, die auch für Grossmächte der Weltpolitik verbindlich sind. Die Schweiz wird deshalb auch in Zukunft stets klar Position beziehen zur Einhaltung des Völkerrechts und zur Stärkung multilateraler Strukturen. Auf lange Sicht wird dies sowohl Ruf und Effizienz multilateraler Einsätze steigern als auch der UNO helfen, weltweit anerkannten Rechten und Pflichten Geltung zu verschaffen und unilaterale Vorstösse vorzubeugen.

Menschenrechte

Der Millennium+5-Gipfel der UNO 2005 hat die Menschenrechte neben Entwicklung sowie Frieden und Sicherheit als dritten thematischen Schwerpunkt definiert. Das Konzept der Verantwortung zum Schutz («*Responsibility to Protect*») spricht der UNO mehr Verantwortung für die Einhaltung der Menschenrechte zu. Ging die Weltgemeinschaft früher von einem unantastbaren Primat der staatlichen Souveränität aus, so herrscht heute Konsens, dass diese Souveränität zwingend den Schutz der elementaren Menschenrechte beinhalten muss. Sind Regierungen nicht in der Lage, die Bürger vor schwersten Verletzungen der Menschenrechte zu schützen, hat die UNO die Pflicht, diesen Schutz zu gewährleisten.⁹ Die Menschenrechte sowie die Rolle der UNO bei deren Durchsetzung haben damit in den letzten Jahren bedeutend an Gewicht gewonnen. Der Gipfel hat zwei konkrete Reformen im UNO-System

⁹ 2005 World Summit Outcome. Resolution adopted by the General Assembly.

verstärkt: die Schaffung des Menschenrechtsrats sowie die Stärkung des Amtes des Hochkommissars für Menschenrechte.

Am 15. März 2006 sprachen sich 170 der 191 Mitgliedstaaten der UNO für die Schaffung eines *Menschenrechtsrats* aus. Gegen den neuen Rat stimmten nur vier Staaten (bei 3 Enthaltungen). Vorangegangen war diesem Entscheid ein starkes Engagement der Schweiz. Sowohl an der Lancierung der Idee wie auch an der konkreten Ausgestaltung waren Vertreterinnen und Vertreter der Schweiz massgeblich beteiligt gewesen.

Der Menschenrechtsrat wurde mit dem Ziel geschaffen, die Schwächen seiner Vorgängerorganisation, der Menschenrechtskommission, zu beseitigen. Deshalb wurde erstens der Status des Organs erhöht. Der Menschenrechtsrat ist der Generalversammlung unterstellt, in fünf Jahren soll entschieden werden, ob er sogar ein Hauptorgan der UNO (wie Wirtschafts- und Sozialrat oder Sicherheitsrat) werden soll. Zweitens werden an die 47 Mitglieder des Rats – die Sitze sind proportional zu den Regionen verteilt – höhere Ansprüche gestellt, als dies früher der Fall war. Sie müssen von einer Mehrheit der Generalversammlung in geheimer Wahl bestätigt werden, können maximal zwei Amtszeiten zu drei Jahren im Rat verbleiben und können jederzeit durch eine Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung suspendiert werden.

Nach der Wahl der Mitglieder am 9. Mai 2006 – auch die Schweiz wurde in den Rat gewählt – nahm der Rat seine Tätigkeit am 19. Juni 2006 auf. Die Hauptaufgaben des Rats umfassen die Förderung des Respekts der Menschenrechte, die Prävention von Menschenrechtsverletzungen und die Überprüfung der Menschenrechtssituation in den UNO-Mitgliedsländern. Für eine Bilanz der Wirksamkeit des neuen Rates ist es noch zu früh, da sich seine Funktionsweisen im ersten Jahr noch einspielen müssen. Die Schweiz wird sich engagiert dafür einsetzen, dass der Rat zu einer wirksamen Institution des Menschenrechtsschutzes werden kann.

Ein weiterer wichtiger Schritt zur Stärkung der Menschenrechte ist die Stärkung des Amtes des *Hochkommissars für Menschenrechte* (Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR). Die Aufgaben des OHCHR beinhalten den Schutz der Menschenrechte, die Stärkung von Individuen zur Realisierung ihrer Rechte («empowerment») sowie die Unterstützung all jener, die sich für die Durchsetzung der Menschenrechte einsetzen¹⁰. Gemäss dem 2005 präsentierten Handlungsplan wird sich das OHCHR in den kommenden Jahren auf die Implementierung, die Stärkung des regionalen Engagements, den Ausbau der Führungsrolle des Hochkommissars in Menschenrechtsfragen und die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und anderen Abteilungen der UNO konzentrieren.¹¹ Zur Erreichung seiner Ziele¹² wurde dem OHCHR am Millennium+5 Gipfel der UNO Unterstützung zugesichert. Im Verlauf von fünf Jahren wird das Budget des OHCHR verdoppelt, die institutionelle Position des Amtes wurde zudem durch das klare Bekenntnis zur Unteilbarkeit der Menschenrechte deutlich gestärkt.

¹⁰ Human Rights High Commissioner's Strategic Management Plan 2006–2007.

¹¹ In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General. Annex: Plan of Action Submitted by the United Nations High Commissioner for Human Rights.

¹² In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General. Annex: Plan of Action Submitted by the United Nations High Commissioner for Human Rights.

Im europäischen Raum ist der *Europarat* erster Hüter der Menschenrechte. Dazu kommen die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Die Schweiz unterstützt die Konzentration des Europarates auf diese drei Kernbereiche. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) gilt als das zentrale menschenrechtliche Instrument des Europarats. Sie ist Grundlage des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der Beschwerden von Einzelpersonen gegen einen Vertragsstaat verbindlich beurteilt. Die Ratifikation durch die zahlreichen neuen Mitgliedstaaten des Europarates hat zu einer Flut von Beschwerden an den Gerichtshof geführt, sodass seine Funktionsfähigkeit langfristig nicht mehr gewährleistet ist. Eine wichtige Rolle bei der Überwachung der Menschenrechtslage in den Mitgliedstaaten kommt dem Kommissar für Menschenrechte zu. Die parlamentarische Versammlung leistet wertvolle Beiträge zur Demokratisierung.

Humanitäre Politik und Migration

Der Schutz des Individuums vor Gewalt und Willkür ist ein Kernelement menschlicher Sicherheit. Damit kommt der humanitären Politik, d.h. allen Aktivitäten auf diplomatischer Ebene und der Politikentwicklung, die darauf abzielen, die Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten zu schützen sowie die Rahmenbedingungen der humanitären Aktion zu stärken, wachsende Bedeutung zu. Die Einhaltung des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, darunter der vier Genfer Abkommen und der zugehörigen Zusatzprotokolle, steht dabei an erster Stelle. Dies gilt speziell für bewaffnete nichtstaatliche Akteure, für die sich die Kontrolle über die Einhaltung des humanitären Völkerrechts als besonders schwierig erweist. Ebenso wichtig ist die Thematisierung neuer Herausforderungen, zum Beispiel die Frage der Koordinierung humanitärer Aktivitäten mit Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensförderung oder der Stärkung der Sicherheit des Personals internationaler Organisationen in Feldmissionen, welche in gefährlichen Kontexten durchgeführt werden.

Auch Migration ist ein Thema der menschlichen Sicherheit. Sowohl der Schutz von Migrantinnen und Migranten, die Achtung ihrer Rechte als auch die gesellschaftliche Stabilität von Zielländern, gehören dazu. Während Fragen der Migration früher eindeutig in den Zuständigkeitsbereich der Nationalstaaten fielen, treten heute immer mehr internationale Zusammenhänge in den Vordergrund. Migrationsströme können zudem zuverlässige Indikatoren für das Vermögen oder Unvermögen des Herkunftsstaates sein, die menschliche Sicherheit der eigenen Bevölkerung zu gewährleisten.

Zwei wichtige Prozesse haben zur Weiterentwicklung der Thematik beigetragen. Zum ersten hat die 2003 gegründete *Globale Kommission zur internationalen Migration* (Global Commission on International Migration, GCIM) das Terrain vorbereitet: Hervorgegangen aus einem Vorschlag des UNO-Generalsekretärs im Jahr 2002, hatte die aus 19 unabhängigen Expertinnen und Experten bestehende Kommission zur Aufgabe, das Thema Migration auf die internationale Agenda zu setzen, die Thematik weiter zu verfolgen sowie Empfehlungen an die Staatengemeinschaft abzugeben. Sichtbares Resultat war der Bericht vom Oktober 2005, in welchem vor allem auf die Unterscheidung zwischen regulärer und irregulärer Migration hingewiesen wurde. Ausserdem betonte der Bericht die zahlreichen

positiven Wirkungen der Migration, sprach aber auch bestehende Lücken im Schutz von Migrantinnen und Migranten an¹³.

Der zweite bedeutende Prozess wurde mit dem 2006 an der UNO durchgeführten *Dialog auf hoher Ebene über internationale Migration und Entwicklung*¹⁴ in Gang gesetzt. Dessen Abschlussdokument weist ausdrücklich auf die positiven Einflüsse der Migration auf die Entwicklung hin. Entscheidend sei jedoch sicherzustellen, dass Migration nur aus freiem Willen geschieht. Damit verbunden ist ein starkes Bekenntnis zur Unteilbarkeit der Menschenrechte, welche auch im Bereich Migration besondere Bedeutung geniessen. Die geplante Weiterführung der Gespräche weist darauf hin, dass die Thematik bedeutsam bleiben dürfte.

3 Schweizerische Friedens- und Menschenrechtspolitik

3.1 Friedens- und Menschenrechtspolitik als Teil der schweizerischen Aussenpolitik

Die Schweiz ist nicht nur direkt betroffen von dem eingangs erläuterten erweiterten Spektrum von globalen Bedrohungen und Risiken des beginnenden 21. Jahrhunderts. Sie verfügt auch über einen erweiterten Handlungsspielraum, um auf diese Herausforderungen zu reagieren. Der Stellenwert der zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte ist seit den Neunzigerjahren kontinuierlich angestiegen und nicht nur die Schweiz hat ihr diesbezügliches Instrumentarium ausgebaut. Aufgrund ihrer humanitären Tradition und ihrer Allianzfreiheit ist die Schweiz gut positioniert, um mit profilierten Engagements für den Frieden und die Menschenrechte eigene Interessen zu vertreten und gleichzeitig ihr aussenpolitisches Profil zu schärfen.

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 nennt namentlich die Achtung der Menschenrechte, die Förderung der Demokratie und das Hinwirken auf das friedliche Zusammenleben der Völker als aussenpolitische Ziele der Schweiz.¹⁵ Im *Aussenpolitischen Bericht 2000*¹⁶ hat der Bundesrat zudem festgehalten, dass er künftig «einen wesentlichen und deutlich sichtbaren Beitrag zur Verhütung gewaltsamer Konflikte leisten», «eine eigenständige und profilierte humanitäre Politik betreiben» und «seine Bestrebungen zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit entsprechenden Massnahmen verstärken» will. Die Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, wie sie in Ziffer 4 dieser Botschaft im Detail beschrieben werden, sind daher ein wichtiger Teil der schweizerischen Friedens- und Menschenrechtspolitik. Ihre Wirksamkeit entfalten sie jedoch nur im grösseren Gesamtkontext aller friedens- und menschenrechtspolitischen Aktivitäten des Bundes.

¹³ Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Global Commission on International Migration. October 2005.

¹⁴ Summary of the High-level Dialogue on International Migration and Development. Note by the President of the General Assembly of the UNO. October 2006.

¹⁵ Art. 54 Abs. 2 und 101 BV (SR 101),

¹⁶ BBl 2001 261

3.2 Enge Kooperation der Akteure des Bundes

Die *Friedenspolitik des Bundes* ist «die Summe aller – zivilen und militärischen – Massnahmen verschiedener Bundesakteure, die auf das Ziel der Schaffung von Frieden hin gebündelt und ausgerichtet sind.»¹⁷ Eine effektive und kohärente schweizerische Friedenspolitik kann daher nur durch eine koordinierte Zusammenarbeit aller relevanten Akteure der Bundesverwaltung realisiert werden. Darüber hinaus bezieht eine kohärente schweizerische Friedenspolitik auch nichtstaatliche Organisationen und internationale Akteure ein.

Die *Menschenrechts-Aussenpolitik des Bundes* kommt in einer Vielzahl von Politikbereichen zur Anwendung (insbesondere Entwicklungs-, Aussenwirtschafts-, Migrations- und Friedenspolitik). Der *Bericht über die Menschenrechts-Aussenpolitik der Schweiz 2003–2007*¹⁸ vom 31. Mai 2006 gibt eine detaillierte Übersicht über diese Politikfelder und die Instrumente der Koordination. Diese Thematik wird daher im Folgenden nur noch kursorisch behandelt, soweit sie in engem Zusammenhang mit der Friedenspolitik steht.

Die folgenden Abschnitte fokussieren auf die schweizerische Friedenspolitik und erfüllen damit auch das *Postulat 03.3178 Friedensförderung und Konfliktbearbeitung der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates vom 30.9.2003*, welches den Bundesrat auffordert, die Friedenspolitik des Bundes departementsübergreifend zu strukturieren.

3.2.1 Komplementarität zwischen Entwicklungszusammenarbeit und ziviler Friedensförderung

Im Rahmen der Zuständigkeiten der *Politischen Direktion* des EDA ist die Politische Abteilung IV für die Formulierung und teilweise Umsetzung der *Friedens- und Menschenrechtspolitik* der Schweiz verantwortlich. Dabei stehen politische Strategien und Aktionen, diplomatische Vermittlung und Unterstützung von Friedensprozessen, Abbau von vorhandenem Konfliktpotenzial, Schutz der Menschen vor Willkür und Gewalt und die Stärkung der Menschenrechte und der Prinzipien des humanitären Völkerrechts im Zentrum.

Zu den operativen Massnahmen der zivilen Friedensförderung der Politischen Direktion zählen Vermittlungsbemühungen, Dialoge, Projekte und Programme der zivilen Konfliktbearbeitung, Entsendung von Expertinnen und Experten, diplomatische Initiativen und Partnerschaften. Sie setzen primär auf der oberen und mittleren Hierarchieebene an und wirken in Situationen mit hohem Gewalt- und Eskalationspotenzial. Im Vordergrund stehen weniger die ursprünglichen strukturellen Konfliktursachen als das Einwirken auf die Dynamik von Konflikten und die Unterstützung von friedensorientierten Prozessen. Ihr Einsatz erfolgt in der Regel mittelfristig (Ein- bis Dreijahresplanung), teils auch kurzfristig unter Ausnützung politischer Opportunitäten.

¹⁷ Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom 23. Oktober 2002, BBl 2002 7979–7982.

¹⁸ BBl 2006 2071 ff.

Die Tätigkeiten der *Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)* und des *Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)* in der *Entwicklungszusammenarbeit* wirken langfristig krisenpräventiv, spannungsabbauend und menschenrechtsfördernd. Das strategische Ziel der Entwicklungszusammenarbeit, die Reduktion der Armut, schliesst auch eine ausgeglichene Machtverteilung, den Abbau von Einkommensunterschieden und den gerechteren Zugang zu Ressourcen ein. Die Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der guten Regierungsführung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wirkt krisenpräventiv. Die *Humanitäre Hilfe* des Bundes hat zum Ziel, zur Rettung von menschlichem Leben und zur Linderung des Leidens von Bevölkerungen beizutragen, die Opfer einer Naturkatastrophe oder eines bewaffneten Konfliktes sind. Sie ist Teil des ausserpolitischen Engagements der Schweiz. Sie engagiert sich in der Prävention von Naturkatastrophen, der Soforthilfe, dem Wiederaufbau und in Aktivitäten zum Schutz der Opfer und zum anwaltschaftlichen Handeln an deren Gunsten.

Aufgrund der engen Verknüpfung von Frieden, Sicherheit und Entwicklung ist eine gemeinsame strategische Ausrichtung der beiden ausserpolitischen Instrumente der Friedensförderung und der Entwicklungszusammenarbeit unerlässlich. Inhaltliche Berührungspunkte bestehen insbesondere im Bereich der Konfliktprävention und der nachhaltigen Stabilisierung von Nachkriegsgesellschaften im Aufbau von Demokratie, Rechtsstaat und dezentraler Verwaltung. In diesen Bereichen stellen gemeinsame Arbeitsgruppen die Kohärenz sicher. So erarbeitet etwa ein gemeinsamer Ausschuss die Strategie zur Arbeit in fragilen Staaten.

Politische Direktion (PD) und DEZA sprechen ihre inhaltlichen und geographischen Schwerpunkte eng ab. Regelmässige Koordinationssitzungen zwischen PD und DEZA und ein Steuerungsausschuss zwischen der Politischen Abteilung IV (PA IV) und der DEZA dienen der konzeptionellen und operationellen Kooperation. Wo DEZA und PA IV in denselben Ländern tätig sind, erfolgt der Einsatz koordiniert, oft im Rahmen gemeinsamer Länderstrategien, und die Friedens- und Menschenrechtsberater vor Ort sind in der Regel in die Koordinationsbüros integriert.

**Frieden in Nepal – ein erfolgreiches Zusammenspiel
von Entwicklungszusammenarbeit, Menschenrechtsförderung und
diskreter Vermittlung der Schweiz**

Am 21. November 2006 wurde in Kathmandu ein Friedensabkommen unterzeichnet, welches den über zehnjährigen blutigen Bürgerkrieg mit über 13 000 Todesopfern beenden soll. Durch diskrete Beratungs- und Vermittlungsdienste konnte ein schweizerischer Vermittler wesentlich zu diesem Ergebnis beitragen (vgl. Anhang A.1.9). Entscheidende Voraussetzung dafür war die langjährige Präsenz der Schweiz vor Ort und ihr glaubwürdiges Engagement für Entwicklung und Menschenrechte.

Seit über vierzig Jahren ist die Schweiz mit Programmen der Entwicklungszusammenarbeit im Himalaja-Königreich präsent. Das von der DEZA geführte Programm, welches stark auf die ländliche Entwicklung ausgerichtet ist, wurde in den letzten Jahren vor dem Hintergrund des bewaffneten Konfliktes nicht etwa eingestellt, sondern konflikt sensitiv gestaltet und gezielt um Projekte zum Abbau sozialer Spannungen, zur Integration unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen und zur Stärkung der Menschenrechte ergänzt.

Im Frühling 2005 brachte die Schweiz vor dem Hintergrund der zunehmenden Repression erfolgreich eine Initiative in der UNO-Menschenrechtskommission zur Lage der Menschenrechte in Nepal ein. Dies führte unter anderem zur Schaffung der grössten Menschenrechts-Beobachtungsmission des UNO-Hochkommissariates für Menschenrechte.

Seit Sommer 2005 ist eine von DEZA und PA IV gemeinsam erarbeitete schweizerische Länderstrategie zu Nepal in Kraft, welche Engagements für Entwicklung, Menschenrechte und Frieden umfasst. Aufgrund dieses Landesprogrammes nahm ein über den Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung entsandter Friedensberater im Mai 2005 im Kooperationsbüro Kathmandu seine Tätigkeit auf.

Die Schweiz hat die UNO-Menschenrechtsmission seit Sommer 2005 finanziell und mit der Entsendung einer zivilen Expertin unterstützt. Anfang 2007 entsandte die Schweiz zudem vier Militärbeobachter und zwei zivile Experten in die neu geschaffene UNO-Mission zur Überwachung des Waffenstillstandes, der Entwaffnungsprozesse und zur Vorbereitung von Wahlen (UNMIN).

Die Schweiz hat damit wesentliche Beiträge zum Frieden in Nepal geleistet. Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, der Menschenrechtsförderung, der zivilen und der militärischen Friedensförderung kamen dabei koordiniert zum Einsatz.

3.2.2 Komplementarität zwischen ziviler und militärischer Friedensförderung

Im EDA ist innerhalb der Politischen Direktion die *Politische Abteilung IV* für die Konzeption der Friedenspolitik und die Umsetzung der Massnahmen der zivilen Friedensförderung verantwortlich. Das *Zentrum für internationale Sicherheitspolitik (ZISP)* beschäftigt sich mit internationalen sicherheitspolitischen Fragen.

Im VBS sind die *Direktion für Sicherheitspolitik (DSP)* und die *Internationalen Beziehungen Verteidigung (IBV)* für Fragen der Sicherheitspolitik und internationale Einsätze der Friedensförderung mit zivilen und militärischen Mitteln des VBS zuständig. Friedensunterstützende Massnahmen der Armee in UNO- oder OSZE-Einsätzen tragen zur Verbesserung des lokalen Sicherheitsumfeldes in Einsatzgebieten bei und unterstützen Beobachtungsmissionen.

Die Schweiz betreibt zivile und militärische Friedensförderung in multi- und bilateralen Programmen. Militärisch-zivile Schnittstellen der schweizerischen Friedensförderung ergeben sich daher zum einen in konzeptioneller Hinsicht in Bezug auf relevantes Fachwissen und Kapazitäten und zum anderen in operationeller Hinsicht bei der Teilnahme an multilateralen Friedensmissionen.

Thematische Schlüsselbereiche der Friedensförderung, in denen militärisches und ziviles Fachwissen zusammenkommen, sind insbesondere:

- Beobachtung («Monitoring») von Waffenstillstands- und Friedensabkommen durch militärische und/oder zivile Kräfte

- Subsidiärer Schutz der Zivilbevölkerung («Protection») durch militärische und polizeiliche Komponenten internationaler Friedensmissionen
- Reform des Sicherheitssektors (Armee, Polizei, Grenzschutz, Nachrichtendienste) nach demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien
- Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger bewaffneter Kämpfer
- Kontrollmechanismen für Kleinwaffen und Leichte Waffen (SALW) sowie Abbau überschüssiger Bestände an SALW und Munition
- Humanitäre Entminung
- Zusammenarbeit bei der Gewährleistung eines sicheren Umfelds vor und während Wahlen.

Innerhalb der Bundesverwaltung, in erster Linie zwischen VBS und EDA, bestehen zur zivil-militärischen Zusammenarbeit in der Friedensförderung verschiedene gut funktionierende Koordinationsmechanismen. Die von der PA IV geleitete *Kerngruppe Frieden* dient der Absprache über die grundsätzliche Ausrichtung aller Aktivitäten beider Departemente in der Friedensförderung und der Klärung konzeptioneller Fragen. Weitere Koordinationsorgane zu spezifischen Themen sind:

- die *interdepartementale Arbeitsgruppe Peace Support Operations (GIPSO)* zur Koordination der operationellen Beteiligung der Schweiz an multilateralen Friedensoperationen,
- der *Koordinationsausschuss humanitäre Minenräumung (KAM)*, im Rahmen dessen eine nationale Minenstrategie erarbeitet wurde,
- die *interdepartementale Arbeitsgruppe zur Reform des Sicherheitssektors (IDAG SSR)*,
- die *interdepartementale Arbeitsgruppe für regionale Militärische Kooperation (IDAG RMK)* sowie
- *gemeinsame länderspezifische Koordinationsgruppen* zu Engagements in spezifischen Ländern (z.B. Sudan).

Ein Steuerungsausschuss VBS/EDA mit alternierendem Vorsitz besteht für die Koordinierung der schweizerischen Beiträge an die drei Genfer Zentren.¹⁹

Multilaterale Friedensmissionen sind komplexe Unternehmungen geworden, welche in der Regel ein enges Zusammenspiel militärischer und ziviler Komponenten erfordern. Die UNO versucht zunehmend, zivile und militärische Ressourcen in sogenannten *integrierten Missionen* zu bündeln und damit deren Wirksamkeit zu erhöhen. In der UNO-Friedensmission im Sudan arbeiten etwa sowohl zivile als auch militärische Experten in der gemeinsamen Nachrichtenzelle. Auch die EU verfolgt in ihren Friedensmissionen, welche in der Regel einen starken zivilen Schwerpunkt haben, zunehmend auch einen integrierten Ansatz. So waren in der zivilen «Aceh Monitoring Mission», an welcher sich auch die Schweiz beteiligt hatte, neben zivilen Experten auch zahlreiche Personen mit militärischem Hinter-

¹⁹ Die Beiträge an die drei Genfer Zentren (Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte, Genfer internationales Zentrum für humanitäre Minenräumung) wurden dem Parlament 2007 in einer separaten Botschaft unterbreitet. Sie sind daher nicht Teil dieser Botschaft.

grund im Einsatz. In Bosnien-Herzegowina führt die EU sowohl eine zivile als auch eine militärische Mission, beide mit schweizerischer Beteiligung (vgl. Kasten). Für die Schweiz bleibt humanitäre Hilfe in erster Linie ein ziviles Engagement; allfällige militärische Mittel müssen subsidiären Charakter haben und unter ziviler Führung stehen.

Komplementäre zivile und militärische Friedensförderung in Bosnien-Herzegowina

Seit 1996 beteiligt sich die Schweiz mit zivilen und militärischen Mitteln an Wiederaufbau und Stabilisierung dieses Landes. Wenige Monate nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens von Dayton organisierte die Schweiz im Rahmen ihrer OSZE-Präsidentschaft 1996 die ersten demokratischen Wahlen nach dem vierjährigen Krieg, entsandte zahlreiche zivile Expertinnen und Experten (unter anderem die Ombudsperson für Menschenrechte, Polizistinnen und Polizisten für die Internationale Polizei-Taskforce und Menschenrechtsbeobachter) und führte bilaterale Programme für die Rückkehr von Kriegsflüchtlingen und für den Wiederaufbau. Gleichzeitig entsandte sie ein unbewaffnetes Truppenkontingent («Gelbmützen») für logistische Aufgaben.

Heute engagiert sich die Schweiz im Rahmen ihrer zivilen Friedensförderung für die Stärkung des Rechtsstaates und der unabhängigen Justiz, namentlich zum Aufbau von Kapazitäten zur Durchführung von Kriegsverbrecherprozessen im eigenen Land, für eine Verfassungsreform, für die gesellschaftliche Verarbeitung der Kriegsvergangenheit und in Programmen der humanitären Minenräumung. In der Europäischen Polizeimission (EUPM) sind drei bis vier über den Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung entsandte Polizeibeamtete im Einsatz. Im Rahmen ihrer militärischen Friedensförderung beteiligt sich die Schweiz mit 27 Armeeangehörigen an der militärischen Friedensmission (EUFOR) und unterstützt das internationale Ausbildungszentrum für Friedensoperationen in Sarajevo (PSOTC).

3.3 Kohärenz in der schweizerischen Friedens- und Menschenrechtspolitik

Als Querschnittsaufgabe, deren Konzeptualisierung und Umsetzung von der Zusammenarbeit einer grösseren Zahl unterschiedlicher Bundesstellen abhängt, ist die schweizerische Friedens- und Menschenrechtspolitik naturgemäss besonders anfällig für Inkohärenzen. Eine Studie der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik an der ETH Zürich kommt zum Schluss, dass Koordinationsprobleme der zivilen Friedensförderung nur durch «klare Zuweisungen von Kompetenzen, ein[en] regelmässige[n] Informationsaustausch sowie verstärkte Koordinationsbemühungen sowohl bei der Planung als auch bei der Umsetzung von Aktivitäten» verhindert werden können.²⁰

²⁰ Andreas Wenger et al., «Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Aussenpolitik. Eine vergleichende Studie anhand von fünf Ländern», Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zürich 2006 (www.css.ethz.ch/publications/workingpapers), S. 124.

Transparente Entscheidungsprozesse bei Interessenkonflikten

Inkohärenzen der schweizerischen Friedens- und Menschenrechtspolitik lassen sich aber nicht nur auf mangelhafte Koordination oder fehlende Organisationsstrukturen zurückführen. Sehr oft stehen dahinter handfeste politische Interessengegensätze. Die schweizerische Friedens- und Menschenrechtspolitik baut daher auf dem Verständnis auf, dass friedenspolitische Ziele mit anderen politischen Zielen nicht immer reibungslos vereinbar sind. Friedens- und menschenrechtspolitische Ziele können im Konflikt mit anderen nationalen Interessen stehen, die gegeneinander abgewogen werden müssen. Nur so lässt sich im schweizerischen Kontext auf Dauer eine ehrliche Friedens- und Menschenrechtspolitik betreiben.

Wenn der Bundesrat mit solchen Konflikten konfrontiert wird, legt er seine Interessen im konkreten Fall im Rahmen einer politischen Güterabwägung fest. Dabei beachtet er erstens das Völkerrecht, zweitens die Bundesverfassung und drittens alle relevanten Bundesgesetze. Für besonders umstrittene Fragen, etwa die Gewährung von Exportrisikogarantien oder die Bewilligung von Rüstungsexporten, kommen transparente institutionalisierte Entscheidungsverfahren zur Anwendung.

Kohärenz durch gemeinsame Analyse, Planung und Koordination

In den letzten Jahren wurden in der Bundesverwaltung immer zuverlässigere Analyse- und Informationsinstrumente entwickelt, um die Sicherheitslage, die Menschenrechtslage und die humanitäre Situation einer spezifischen Region zu überprüfen und potenzielle Auswirkungen einer Tätigkeit der Schweiz auf die Lage in einem Partnerland zu evaluieren. Diese tragen zur Stärkung einer gemeinsamen Perspektive innerhalb der Verwaltung bei. Durch so genanntes «Mainstreaming» können friedens- und menschenrechtspolitische Sichtweisen in alle relevanten Politikfindungs- und Umsetzungsprozesse der Bundesverwaltung integriert werden und somit auf Dauer zu einer kohärenteren Politik beitragen.

Der Bundesrat hat überdies eine Reihe von internen Konsultations- und Entscheidungsmechanismen eingerichtet, um die Kohärenz zwischen friedens- und menschenrechtspolitischen Aktivitäten und anderen aussenpolitischen Aktivitäten zu erhöhen. Hervorzuheben sind etwa die *Kerngruppe Frieden* und die *Kerngruppe Internationale Menschenrechtspolitik*, in denen alle interessierten Departemente und Bundesstellen vertreten sind. Das eingespielte System der gemeinsamen Ausschüsse, wie im vorangehenden Unterkapitel dargestellt, dient gleichermassen der operationellen Koordination konkreter Massnahmen, wie auch dem Informationsaustausch und der Erarbeitung gemeinsamer, departementsübergreifender Konzepte.

Die Sicherstellung von Kohärenz in der schweizerischen Friedens- und Menschenrechtspolitik wird eine permanente Herausforderung bleiben. Der Bundesrat ist indessen davon überzeugt, dass der eingeschlagene Weg der Stärkung bestehender Koordinations- und Konsultationsmechanismen der richtige ist und gegenüber der Alternative einer Neuorganisation beträchtliche Vorteile hat. Die bestehende Aufgabenzuweisung gemäss Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) ist hinreichend klar geregelt und eine Neustrukturierung des Politikbereichs der Friedens- und Menschenrechtsförderung drängt sich nicht auf.

4 **Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte**

4.1 **Ziele und Grundsätze**

Mit konkreten Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte will der Bundesrat gezielte Beiträge zur Lösung globaler Probleme leisten und gleichzeitig aussenpolitische Prioritäten der Schweiz vertreten. Dabei stehen *sechs Ziele* im Vordergrund. Die Schweiz soll insbesondere:

- gute Dienste in einer den heutigen Verhältnissen angepassten Form anbieten und eine aktive Rolle als Vermittlerin in Friedensprozessen spielen;
- wirkungsvolle Programme der zivilen Konfliktbearbeitung führen, die zu einem nachhaltigen Frieden beitragen;
- durch Menschenrechtsdialoge mit ausgewählten Partnerländern zur Stärkung des Menschenrechtsschutzes beitragen;
- multilaterale Friedensmissionen und bilaterale Programme durch den Einsatz von Expertinnen und Experten aus dem Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF) unterstützen;
- in der UNO und anderen internationalen Organisationen mit diplomatischen Initiativen relevante Themen der Friedens-, Menschenrechts- und humanitären Politik einbringen und mit Begleitmassnahmen unterstützen;
- ein Netz von Partnerschaften mit internationalen Organisationen, ähnlich gesinnten Staaten und Institutionen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft pflegen, um Erfahrung auszutauschen, schweizerische Anliegen wirkungsvoll zu vertreten und eigene Kapazitäten mit denjenigen anderer zu kombinieren.

Bei der Umsetzung dieser Ziele orientiert sich das EDA an den folgenden *sieben Grundsätzen*:

Geographische Konzentration

Um die Wirksamkeit der Massnahmen für zivile Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte sicherzustellen, setzt das EDA seine Ressourcen konzentriert und gebündelt ein. Bei der Entscheidung, in welchen Konflikten und Regionen mit schwachem Menschenrechtsschutz sich das EDA mit eigenen Programmen engagiert, kommen folgende Kriterien zum Einsatz:

- *Wirksamkeit*: Besteht die Aussicht, dass ein schweizerisches Engagement einen nützlichen, signifikanten Beitrag zur Förderung des Friedens, der Menschenrechte oder des humanitären Völkerrechtes leistet?
- *Aussenpolitische Interessen*: Hat ein Konflikt oder eine humanitäre Krise sicherheits-, wirtschafts-, migrations-, entwicklungspolitische, humanitäre oder ökologische Auswirkungen auf die Schweiz?
- *Nachfrage*: Ist ein Engagement der Schweiz von den Konfliktparteien erwünscht? Für Menschenrechtsdialoge: Ist eine Regierung zu Reformen im Menschenrechtsbereich bereit?
- *Einstiegspunkte und komparative Vorteile*: Bestehen besondere historische, politische, wirtschaftliche Beziehungen? Verfügt die Schweiz über spezifi-

sche Kompetenzen, welche zur Lösung des Konfliktes oder zur Stärkung der Menschenrechte in dieser Region besonders nützlich sind?

- *Synergien*: Sind Synergien mit internationalen Missionen und mit anderen Aktivitäten des Bundes, namentlich mit der Entwicklungszusammenarbeit oder der militärischen Friedensförderung zu realisieren?
- *Kalkuliertes Risiko*: Steht das politische Risiko, welches die Schweiz eingeht, in einem vernünftigen Verhältnis mit dem erwarteten Ertrag? Bewegen sich die Gefahren für Personal vor Ort in einem kalkulierbaren Rahmen?

Auf der Grundlage dieser Kriterien hat das EDA 2005 alle bisherigen friedens- und menschenrechtspolitischen Engagements überprüft und eine deutliche Konzentration der Mittel eingeleitet. Die Zahl der Schwerpunktregionen wurde von 13 (2004) auf deren 7 (2008) reduziert, nämlich Südosteuropa, Nahost, Sri Lanka, Nepal, Sudan, Grosse Seen (Ostafrika) und Kolumbien. Die Liste wird jährlich überprüft und angepasst. In einer Schwerpunktregion werden in der Regel Mittel von mindestens 1 Million Franken eingesetzt. Zur Umsetzung der Aktivitäten wird die schweizerische Vertretung vor Ort durch einen über den Expertenpool für zivile Friedensförderung entsandten Friedensberater verstärkt.

Thematische Fokussierung

Das EDA hat in den letzten Jahren eine Reihe von Kompetenzen in relevanten Themen der Friedens- und Menschenrechtsförderung sowie der humanitären Politik und Migrationsausserpolitik aufgebaut (die Umschreibung der thematischen Schwerpunkte findet sich unter Ziff. 4.3). Diese sollen gezielt vertieft und weiterentwickelt werden, sowohl verwaltungsintern als auch in Zusammenarbeit mit Partnern. Dagegen verzichtet das EDA bewusst darauf, in allen Teilbereichen der Friedens- und Menschenrechtsförderung eigene Kompetenzen aufzubauen.

Vertikale Synergien

Das EDA hat in den letzten Jahren gezielt eigene Projekterfahrung genutzt, um auf multilateraler Ebene relevante Themen der Friedens-, Menschenrechts- und humanitären Politik einzubringen (siehe Ziff. 4.2.5). Umgekehrt hat es multilaterale Prozesse durch eigene Begleitmassnahmen unterstützt. Als staatlicher Akteur kann die Schweiz in der Tat das ganze Kontinuum politischer Arbeit bedienen: von einzelnen Projekten auf dem Terrain über die Arbeit von Expertinnen und Experten, die konzeptionelle Forschung, bilaterale Kontakte auf politischer Ebene, die Zusammenarbeit in einem multilateralen Rahmen bis hin zur Entwicklung neuer Politiken und zur Erarbeitung neuer Normen im multilateralen Rahmen oder zur Schaffung von Mechanismen und Institutionen. Das EDA wird die sich aus diesem Kontinuum politischer Arbeit ergebenden Synergien in der Planung und Durchführung von Programmen und Initiativen systematisch nutzen und stärken.

Mittelfristiger Planungshorizont

Heutige Gewaltkonflikte lassen sich mit punktuellen, isolierten Interventionen, welche auf schnelle, sichtbare Ergebnisse abzielen, nicht nachhaltig befrieden. In aller Regel sind Engagements von mehreren Jahren notwendig, damit Vertrauen aufgebaut werden kann und sich eine konstruktive Friedensdynamik entwickeln kann. Engagements zur Stärkung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechtes setzen in jedem Fall eine mehrjährige Perspektive voraus.

Erfolgsversprechende Handlungsspielräume können sich jedoch auch kurzfristig und unerwartet ergeben. Gleichzeitig können unvorhersehbare politische Ereignisse die kurzfristige Anpassung oder den Abbruch von Aktivitäten erzwingen. Die Ressourcenplanung muss daher so erfolgen, dass das EDA auf Veränderungen und Opportunitäten flexibel reagieren kann.

Das Instrument des Rahmenkredites ermöglicht eine mehrjährige Planung und gleichzeitig den flexiblen und wirksamen Einsatz einzelner Instrumente. Um die Konzentration sicherzustellen, werden 80 % der geographisch zuordenbaren Mittel aus dem Rahmenkredit in den mittels einer Dreijahresplanung definierten Schwerpunktregionen eingesetzt. 20 % der Ressourcen stehen für Pilotprogramme und als strategische Reserve zur Verfügung, um auf politische Opportunitäten flexibel reagieren zu können.

Obere und mittlere Hierarchieebenen

Das EDA konzentriert sich auf die Zusammenarbeit mit Regierungsstellen und anderen staatlichen und nichtstaatlichen Entscheidungsträgern und Eliten. Die systematische Zusammenarbeit mit einflussreichen Organisationen der Zivilgesellschaft für die Umsetzung von Programmen zur Förderung von Frieden und Menschenrechten bietet dabei oft erfolgsversprechende alternative Zugriffspunkte.

Die Schweiz als Akteurin

Bei der Umsetzung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte tritt die Schweiz wenn möglich als Akteurin in Erscheinung. Wenn ein gemeinsames Vorgehen eher zielführend ist, kann sie auch als Geberin Projekte anderer mit Finanzbeiträgen unterstützen.

Geschlechterperspektiven: Die unterschiedlichen Rollen von Männern und Frauen

Bei der Konzeption und Umsetzung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte werden die unterschiedlichen Rollen und Bedürfnisse von Männern und Frauen systematisch einbezogen. Bei Personalentsendungen wird zudem auf ein ausgewogenes Verhältnis von Expertinnen und Experten geachtet.

4.2 Instrumente

4.2.1 Gute Dienste und Vermittlung

Gewandeltes Verständnis der Guten Dienste

Gute Dienste und Vermittlung zwischen Konfliktparteien spielen eine zentrale Rolle bei Waffenstillstands- und umfassenden Friedensverhandlungen. Das Verständnis von Guten Diensten hat sich in den letzten Jahren allerdings deutlich gewandelt: Seit dem Ende des Kalten Krieges werden die meisten bewaffneten Konflikte – in der Regel Bürgerkriege – durch Verhandlungen beigelegt. Bei diesen Verhandlungen ist in der Regel eine Drittpartei beteiligt, dies kann eine internationale Organisation, ein Staat, eine einzelne Person oder eine spezialisierte nichtstaatliche Organisation sein. Die wichtigste Vermittlerin in bewaffneten Konflikten ist heute die UNO, oft tritt auch eine Grossmacht oder eine Staatengruppe («Kontaktgruppe») als Vermittlerin

in Aktion. Kleinere Staaten, die im Alleingang handeln, haben nur in Ausnahmefällen Chancen auf Erfolg.

Gute Dienste, Mediation und Fazilitation

Die traditionellen Guten Dienste im Sinne von Vermittlung zwischen zwei Staaten durch eine Drittpartei – wie beispielsweise die Schutzmacht-Mandate der Schweiz für die USA im Iran und im Verhältnis zwischen den USA und Kuba – sind vor allem für unsere Beziehungen zu den USA von Bedeutung und tragen zum Ansehen der schweizerischen Diplomatie bei. Heute sind Gute Dienste jedoch meist als Vermittlungsbemühungen einer Drittpartei in innerstaatlichen Gewaltkonflikten zwischen der Zentralmacht und einer bewaffneten nichtstaatlichen Gruppierung gefragt. Diese Vermittlungstätigkeiten werden im internationalen Sprachgebrauch «Mediation» und «Fazilitation» genannt.

Bei Vermittlungstätigkeiten im Rahmen von Friedensverhandlungen wird zwischen Mediation und Fazilitation unterschieden. Bei der Fazilitation unterstützt, erleichtert und fördert die Drittpartei den Kontakt, die Kommunikation und den Prozess zwischen Konfliktparteien, ohne sich inhaltlich in die Verhandlungen einzubringen. Sie wird von den Konfliktparteien freiwillig gewählt. Sie ermöglicht den Konfliktparteien, sich an einem neutralen Ort zu treffen, um sich über mögliche Konfliktlösungen auszutauschen, Verhandlungen durchzuführen oder ein Friedensabkommen zu unterzeichnen.

Bei der Mediation erhält die Drittpartei von den beiden Konfliktparteien in der Regel ein formelles Mandat. Sie ermöglicht nicht nur die Zusammenkunft der Konfliktparteien, sondern unterstützt diese auch inhaltlich bei der Lösungssuche. Die Drittpartei kann namentlich die von einer Partei vorgeschlagene Lösung der anderen Partei überbringen, zwischen den Parteien inhaltlich vermitteln oder eigene Vorschläge einbringen.

Teamwork von erfahrenen Mediatoren und spezialisierten Experten

Friedensverhandlungen sind heutzutage zu aufwändigen, hochkomplexen und arbeitsteiligen Prozessen geworden. In der Regel befindet sich ein Team von spezialisierten Expertinnen und Experten vor Ort, die unter der Leitung eines erfahrenen Mediators stehen, etwa einer hochrangigen Mitarbeiterin der UNO oder eines allseits geachteten Staatsmannes. Regelmässig stehen spezifische Themen zur Verhandlung wie Demobilisierung, Entwaffnung und Wiedereingliederung von Rebellengruppen, politische Machtteilung, autonome oder föderalistische Strukturen des Staates und damit verbundene Reformen der Verfassungen, Wahlen, Aufbau staatlicher Institutionen und insbesondere Reformen des Sicherheitssektors, Aufarbeitung der Vergangenheit, transitionelle Justiz und Versöhnung zwischen den früheren Konfliktparteien.

Schweizerische Erfahrungen der letzten Jahre

Die Schweiz hat diese Entwicklung frühzeitig erkannt und beteiligt sich regelmässig an den Aktivitäten von Mediationsteams. Im EDA waren 2006 drei Sonderbotschafter (für die Friedensprozesse in Nahost, Sudan und Kolumbien) und eine Reihe von qualifizierten Mediatoren im Einsatz. In den letzten sechs Jahren waren schweizeri-

sche Mediatoren und Expertinnen in mehr als 15 Verhandlungsprozessen aktiv, und die Schweiz ist als wichtige internationale Vermittlerin und engagierte Drittpartei in Friedensverhandlungen anerkannt und gefragt (s. Kasten).

Beispiele von Vermittlungstätigkeiten der Schweiz:

Nubaberge/Sudan: Die Verhandlungen zum Waffenstillstandsabkommen zu den Nubabergen wurden 2002 auf dem Bürgenstock unter Leitung eines schweizerischen Sonderbotschafters durchgeführt. Dieses Waffenstillstandsabkommen und dessen erfolgreiche Umsetzung bedeuteten den Durchbruch im langwierigen Friedensprozess zwischen dem Norden und Süden des Sudans. Die Schweiz wurde als Verhandlungsort und gemeinsam mit den USA als Vermittlerin gewählt, weil der schweizerische Vermittler mit der sudanesischen Regierung ebenso wie mit der Rebellenbewegung ein langjähriges Vertrauensverhältnis aufgebaut hatte.

Sudan: Ein schweizerischer Verfassungs- und Mediationsexperte hat die gesamten Verhandlungen in den Jahren 2003–2005 begleitet und zusammen mit einem südafrikanischen Kollegen die wesentlichen inhaltlichen Vorschläge (etwa asymmetrischer Föderalismus, Regelung der Nutzung der Erdölvorkommen unter Ausklammerung der Besitzfragen) für die Ausarbeitung des Friedensabkommens zwischen dem Nord- und Südsudan eingebracht.

Uganda: Die südsudanesische Regierung hat 2006 Friedensverhandlungen zwischen der Lord Resistance Army (LRA) im Norden Ugandas und der ugandischen Regierung initiiert. Sie hat dabei einen schweizerischen Experten für die Formulierung der verschiedenen Abkommen beigezogen. Die Schweiz musste abwägen, ob sie Verhandlungen mit einer Rebellenbewegung unterstützen will, gegen deren fünf wichtigste militärische Führer der internationale Strafgerichtshof (ICC) eine Untersuchung eröffnet hatte. Die Schweiz nahm diese Herausforderung an, informierte aber gleichzeitig den ICC regelmässig über die Fortschritte im Friedensprozess. Nachdem bereits nach wenigen Wochen, am 26. August 2006, ein Abkommen über die Einstellung von Kampfhandlungen unterzeichnet werden konnte, engagieren sich nun verschiedene Staaten und die UNO für den Friedensprozess.

Kolumbien: Die Schweiz ist als einziges Land in allen drei laufenden Friedensprozessen involviert, nämlich in den Verhandlungen zwischen der kolumbianischen Regierung und den Rebellenbewegungen FARC und ELN sowie den Paramilitärs. Namentlich im Prozess mit der ELN, der von Spanien, Norwegen und der Schweiz begleitet wird, konnten 2006 namhafte Fortschritte erzielt werden.

Sri Lanka: Die Schweiz hat die beiden letzten offiziellen Treffen zwischen der Regierung Sri Lankas und den tamilischen Befreiungstigern (LTTE) im März und Oktober 2006 in Genf ermöglicht und leistete dabei Gute Dienste.

Nepal: Ein Schweizer Friedensberater hat durch diskrete Beratung und Vermittlung hinter den Kulissen wesentlich dazu beigetragen, dass zwischen der maoistischen Rebellenbewegung und der Regierung am 21. November 2006 ein Friedensabkommen unterzeichnet werden konnte.

Israel/Palästina: *Die Schweiz hat Kontakte zwischen Exponenten der israelischen und palästinensischen Zivilgesellschaft finanziell und logistisch unterstützt und damit die Ausarbeitung eines Modellabkommens für einen Friedensvertrag zwischen Israel und einem zukünftigen Staat Palästina ermöglicht. Die als «Genfer Initiative» am 1. Dezember 2003 der Weltöffentlichkeit vorgestellte Initiative war vermutlich einer der Faktoren, die Israel bewogen, sich im Herbst 2005 aus dem Gazastreifen zurückzuziehen.*

Israel/Syrien: *Wie israelische Medien im Januar 2007 bekannt gemacht haben, sind während zwei Jahren inoffizielle Geheimverhandlungen geführt worden, welche zu einem Entwurf über ein Friedensabkommen zwischen Syrien und Israel und über eine Lösung des Konflikts um die seit 1967 besetzten Golanhöhen führten. Dabei hat die Schweiz eine Vermittlerrolle gespielt.*

Zu den wichtigsten Erkenntnissen der schweizerischen Vermittlungstätigkeiten der letzten Jahre gehört:

- dass meist ein längerfristiges Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit, humanitären Hilfe oder in der Konfliktbearbeitung vor Ort eine wesentliche Voraussetzung für die Vermittlung in einem Friedensprozess ist,
- dass die Vermittlungstätigkeit auf höchster Ebene in der Regel durch ein flankierendes Programm der Friedensförderung und Konfliktransformation mit Organisationen der Zivilgesellschaft begleitet werden muss,
- dass eine erfolgversprechende Vermittlungstätigkeit auf die Zusammenarbeit von qualifizierten Spezialisten und erfahrenen Mediatorinnen angewiesen ist,
- dass die eigenen Erfahrungen, aber auch die internationalen Erkenntnisse sorgfältig ausgewertet werden müssen, um die Nachhaltigkeit von Friedensabkommen zu stärken,
- dass die Vermittlung in Friedensverhandlungen in der Regel nicht durch einen einzelnen Staat oder eine Organisation, sondern durch ein grösseres, aus internationalen Spezialistinnen und Spezialisten und einem erfahrenen Mediator zusammengesetztes Team erfolgt.

Ausbau der schweizerischen Vermittlungskapazitäten

Aufgrund der internationalen Entwicklungen und den Erfahrungen aus den Vermittlungstätigkeiten der letzten Jahre beabsichtigt das EDA:

- die Zahl der verfügbaren erfahrenen Mediatorinnen und qualifizierten Spezialisten zu erhöhen, um Experten für internationale Mediationsteams stellen zu können;
- Forschung, Aufarbeitung von Erfahrungen und Wissensaustausch mit den wichtigsten Akteuren der Mediation und Fazilitation zu intensivieren, namentlich mit der UNO;
- interne Weiterbildungsmodule für Diplomatinen und Spezialisten in Mediation und den damit zusammenhängenden Instrumenten auszubauen;
- den schweizerischen Mediatoren vor Ort systematische und strukturierte Unterstützung anzubieten.

Stärkung von Partnerschaften in der Vermittlung

Die Schweiz arbeitet eng mit den Vereinten Nationen zusammen und unterstützt deren *Mediation Support Unit*, welche für die Unterstützung der Vermittlung in Friedensprozessen zuständig ist, finanziell, operationell und bei der Fortentwicklung der Leitlinien und der Politik der Mediation. Vom Erfahrungsaustausch profitiert die Schweiz sehr direkt, denn die UNO und ihre Unterorganisationen sind und bleiben die wichtigsten Vermittler in Friedensverhandlungen.

Die Schweiz arbeitet mit mehreren Nichtregierungsorganisationen zusammen, die in der Mediation und Fazilitation tätig sind, insbesondere mit dem *Zentrum für Humanitären Dialog* in Genf (siehe Kasten unter Ziff. 4.2.6). Weitere wichtige Partner sind das *Institut Universitaire des Etudes de Development* (IUED) in Genf, die *Berghof Stiftung für Friedensunterstützung* in Berlin, *Conciliation Resources* in London, die *Crisis Management Initiative* in Helsinki und das *Mediation Support Programme* von Swisspeace, Bern und der ETH Zürich. Diese Organisationen haben eine langjährige Erfahrung in der Vermittlung. Sie haben oft einen direkteren Zugang zu bewaffneten nichtstaatlichen Gruppierungen und können in Situationen intervenieren, in denen die UNO oder ein Staat dies nicht kann, etwa wenn eine offizielle Drittparteienintervention nicht erwünscht ist. Damit können sie staatliche Engagements sinnvoll ergänzen.

4.2.2 Programme der zivilen Konfliktbearbeitung

Gute Dienste und Vermittlung können zur Einstellung von Kampfhandlungen führen, vermögen für sich allein aber in der Regel noch keinen dauerhaften Frieden zu sichern. Ein nachhaltiger Frieden muss breit abgestützt sein und weite Bevölkerungsschichten einbeziehen. Programme der zivilen Konfliktbearbeitung sind Massnahmenpakete, welche für eine bestimmte Konfliktregion angelegt werden und auf einen dauerhaften Abbau von Spannungen hinwirken.

Programme der zivilen Konfliktbearbeitung können *präventiv* angelegt sein. Wo Gewaltkonflikte bereits *im Gang* sind, tragen sie zur Vertrauensbildung und Konfliktbeilegung bei. Sie sind daher eng mit Vermittlungsbemühungen abgestimmt und können diese vorbereiten oder begleiten. In vielen Fällen dienen Programme der Konfliktbearbeitung der *Friedenskonsolidierung* und Stabilisierung nach dem Ende der Konflikthandlungen. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, weil die Hälfte aller Konflikte in den ersten fünf Jahren nach Abschluss eines Waffenstillstand- oder Friedensabkommens wieder ausbricht. Programme der zivilen Konfliktbearbeitung können daher entscheidende Beiträge zur Schaffung eines nachhaltigen, dauerhaften Friedens leisten.

Zivile Konfliktbearbeitung erfolgt in aller Regel international koordiniert, oft durch die UNO oder eine andere internationale Organisation. Die Schweiz konzentriert sich darauf, in einzelnen Bereichen, in denen sie über spezifische Kapazitäten verfügt, gezielte Beiträge zu leisten. Dazu zählen etwa Dialogförderung, Dezentralisierung und Föderalismus, Vergangenheitsarbeit, Einbezug der Menschenrechte in Friedensabkommen, Beseitigung von Antipersonenminen, Blindgängern und illegalen Kleinwaffen oder der Umgang mit nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen. Zudem engagiert sich die Schweiz auch für eine Stärkung der *frankophonen* Kapazitäten der Friedensförderung. Durch diese internationale Arbeitsteilung kann die

Wirksamkeit der Friedensförderung beträchtlich erhöht werden. Programme der zivilen Konfliktbearbeitung erfolgen dabei in enger Abstimmung mit Programmen der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und allfälligen militärischen Beiträgen zur Friedensförderung.

Schweizerische Strategie für Kosovo

Kosovo steht seit 1999 unter internationaler Verwaltung. Diese soll im Laufe des Jahres 2007 von der UNO auf die EU übergehen. Hauptaufgabe ist die Umsetzung des Statusentscheids des Sicherheitsrats. Dabei stehen der Aufbau einer effizienten Verwaltung und die Gewährung von Sicherheit für alle in einem multiethnischen Rechtsstaat im Zentrum. Dies gilt als Voraussetzung für eine spätere Unabhängigkeit, den Schutz von Minderheiten und die Heranführung an die Europäische Integration.

Die Schweiz hat seit 1999 gezielte Beiträge zur Stabilisierung des Kosovo geleistet und wird diese in den kommenden Jahren noch verstärken. Dabei konzentriert sie sich auf vier politische Schwerpunkte, in denen sie über besondere Stärken verfügt:

- *Dezentralisierung: Seit Januar 2007 führt die DEZA ein grösseres Projekt zur Förderung der lokalen Selbstverwaltung und Infrastruktur in den zwei ethnisch gemischten Gemeinden Viti und Kamenica. Die Politische Abteilung IV ergänzt diese lokalen Engagements strategisch durch Politikdialog auf nationaler Ebene und Vertretung in der internationalen Verwaltung.*
- *Minderheiten: Schutz und Integration der Minderheiten sind entscheidende Voraussetzungen für die politische Stabilität in einem multi-ethnischen Kosovo. Die Schweiz unterstützt Gespräche am Runden Tisch und gewährt dem Büro des Ministerpräsidenten und integrationsinteressierten Parteien und Politikern fachliche Unterstützung und Experteneinsätze.*
- *Vergangenheitsarbeit: Die Verarbeitung der eigenen Kriegsvorgänge durch alle ehemaligen Konfliktparteien ist ein Schlüsselfaktor für eine friedliche Zukunft. Die Schweiz hat sich erfolgreich dafür eingesetzt, dass Vergangenheitsarbeit in den Vorschlägen des UN-Sondergesandten Ahtisaari zur Lösung des Status des Kosovo figuriert. Sie unterstützt die lokalen Akteure vor Ort durch Projekte und Ressourcen in der gesellschaftlichen Verarbeitung der Kriegsvorgänge.*
- *Reform des Sicherheitssektors: Bis zu 10 schweizerische Polizeiberater unterstützen den Aufbau von Polizeikräften. Die Schweiz beteiligt sich mit einem Truppenkontingent (Swisscoy) an der militärischen Friedenssicherung.*

Aus dem Rahmenkredit werden jährlich ca. 4 Millionen Franken eingesetzt, mehrheitlich zur Entsendung von schweizerischen Polizeiberatern. DEZA und VBS (Swisscoy) setzen im Kosovo jährlich rund 45 Millionen Franken ein.

4.2.3

Menschenrechtsdialoge

Die langfristig orientierten und formalisierten bilateralen Menschenrechtsdialoge nehmen im Instrumentarium der Menschenrechtsausserpolitik eine besondere Stellung ein. Sie werden im Rahmen regelmässiger offizieller Delegationsbesuche geführt und mit Begleitmassnahmen unterstützt. Sie bedingen auf beiden Seiten die Bereitschaft zu einem ernsthaften, kritischen und konstruktiven Austausch sowie ein Potenzial für Veränderungen.

Menschenrechtsdialoge sollen dazu beitragen, die vielerorts klaffende Lücke zwischen eingegangenen internationalen Verpflichtungen und deren konkreter Umsetzung zu reduzieren. Grundlage dafür ist das Bekenntnis des Bundesrats zur universellen Gültigkeit der Menschenrechte und die Einforderung und Überprüfung von anerkannten Normen. Je nach länderspezifischem Kontext ist ein differenzierter Ansatz notwendig, welcher unterschiedlichen Zielsetzungen folgt und unterschiedliche Schwerpunkte setzt.

Menschenrechtsdialoge sollen in den Partnerländern eine langfristige Vertrauensbasis und ein Kontaktnetz schaffen, die normative Stellung der Menschenrechte ausbauen, den Austausch von Informationen und insbesondere auch die Diskussion über Einzelfälle ermöglichen, die Zusammenarbeit mit internationalen Menschenrechtsmechanismen fördern, die Umsetzungsmechanismen stärken und die menschenrechtsorientierten Akteure unterstützen.

In der konkreten Ausgestaltung muss ein Menschenrechtsdialog klare Prioritäten setzen, Kontinuität und Qualität des Austausches gewährleisten, Genderaspekte berücksichtigen, Partnerschaften nutzen sowie die Öffentlichkeit und die Zivilgesellschaft über Fortgang und Ergebnisse informieren. Die Durchführung eines Menschenrechtsdialogs schliesst die Anwendung anderer Instrumente auf bilateraler und multilateraler Ebene (Démarchen, Resolutionen) nicht aus. Wichtig ist auch die konsequente Thematisierung menschenrechtspolitischer Zielsetzungen bei Kontakten auf Regierungsebene. Ergänzend zu den formalisierten Gesprächen im Rahmen eines Menschenrechtsdialogs führt die Schweiz mit ihren Partnerländern konkrete Aktivitäten durch, welche die Erreichung der Dialogziele fördern, beispielsweise den Austausch von Experten oder die Umsetzung gemeinsamer Projekte.

Die Wirkung eines Menschenrechtsdialogs ist schwer abzuschätzen. Zu den kurzfristig sichtbaren Resultaten zählen Freilassungen von politischen Gefangenen und Haftverkürzungen. Mittelfristig bedeutsamer dürften die Einflüsse auf Reformprozesse (z.B. die Strafrechtsreform oder die Neuregelung der Revisionsgewalt bei Todesurteilen in China) sein. Menschenrechtsdialoge werden in regelmässigen Abständen intern und durch externe Stellen aufgrund von Indikatoren beurteilt. Auf der Grundlage eines Berichts und von Diskussionen mit den beteiligten Stellen sowie dem Partnerland wird gegebenenfalls über die Weiterführung, die Prioritäten und die Neuformulierung der Ziele entschieden.

Die Schweiz führt seit 1991 einen Menschenrechtsdialog mit China. In den vergangenen Jahren sind Dialoge mit Iran und Vietnam hinzugekommen. Neben diesen eigentlichen Menschenrechtsdialogen setzt der Bundesrat auch verwandte Instrumente ein. Im Rahmen eines lokalen Menschenrechtsdialogs, wie er beispielsweise mit Indonesien besteht, findet der Austausch vor Ort statt, primär zwischen der schweizerischen Vertretung und den Behörden des Partnerlandes. Politische Dialoge bieten eine weitere Möglichkeit, Menschenrechtsfragen als besondere Komponente

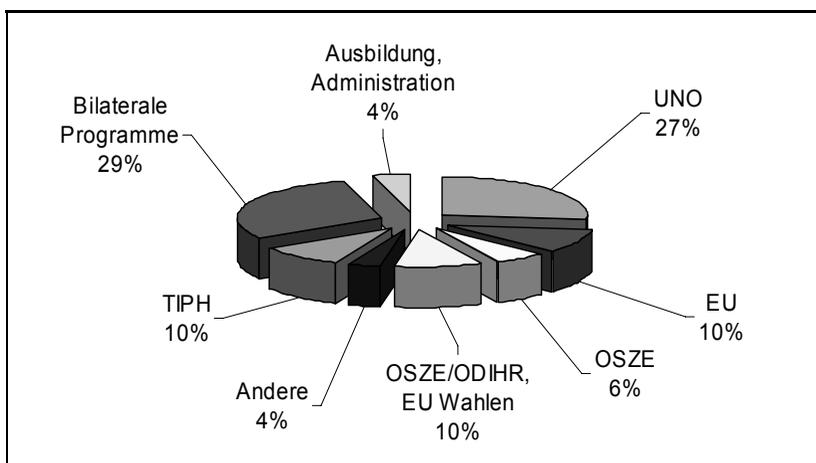
vertieft zu thematisieren, wie dies beispielsweise mit Kasachstan gemacht wird. Schliesslich ist ein Austausch über Menschenrechtsthemen oft auch im Rahmen von Friedensprozessen unabdingbar. Zu den schweizerischen Friedensengagements, in denen Menschenrechtsaspekte eine zentrale Rolle spielen, gehören beispielsweise diejenigen in Kolumbien, Nepal und Sri Lanka.

4.2.4 Expertenpool für zivile Friedensförderung

Der Schweizerische Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF) hat sich seit seiner Gründung im Jahr 2000 als wirksames und sichtbares Instrument der schweizerischen Friedensförderung bewährt. Durch den Pool, der im Milizsystem geführt wird, können schweizerische Friedensexperten relativ kurzfristig für internationale Einsätze mobilisiert werden. Jährlich leisten etwa 180 zivile Expertinnen und Experten einen kurz- oder längerfristigen Einsatz, im Durchschnitt sind rund 70 Personen gleichzeitig im Einsatz. Ende 2006 gehörten dem Pool 570 Experten (170 Frauen und 400 Männer) verschiedener Fachrichtungen an, beispielsweise Wahlbeobachter, Polizeiberaterinnen, Zollexperten, Spezialistinnen und Spezialisten in Verfassungsfragen, Vermittlung, Rechtsstaatlichkeit, Vergangenheitsarbeit, Menschenrechten und humanitärem Recht. Die thematische und geographische Ausrichtung des Expertenpools entspricht den Schwerpunkten der schweizerischen Friedens- und Menschenrechtsförderung.

Rund drei Viertel der Einsätze finden in internationalen Organisationen statt, entweder an deren Sitz oder in Feldmissionen. UNO, EU, OSZE und Europarat werden auch in Zukunft die bedeutendsten Partner für Personalentsendungen sein, gefolgt von spezifischen Programmen wie der Temporary International Presence in the City of Hebron (TIPH). Während bei der Gründung des SEF Einsätze ausschliesslich in multilateralen Missionen möglich waren, erfolgen heute dank dem Aufbau schweizerischer Schwerpunktprogramme rund ein Viertel aller Einsätze im bilateralen Rahmen: Berater für Friedensförderung (*Peacebuilding Adviser*) und Menschenrechte (*Human Rights Adviser*) sind in Ländern tätig, in denen das EDA grössere Programme zur Friedens- und Menschenrechtsförderung durchführt; 2006 waren bilaterale Experten in Mazedonien, Nahost, Sri Lanka, Nepal, Vietnam, Iran, Burundi, Guatemala und Kolumbien aktiv.

Einsätze des SEF 2006 (in Prozenten der Ausgaben)



Ein besonderes Augenmerk gilt der *Ausbildung*: Der Pool führt jährliche Trainingskurse für Experten durch. Daran nehmen immer mehr ausländische Gäste teil, etwa von Europarat, UNO oder dem Staatsdepartement der USA. Die Kurse behandeln Themen, die für die Bearbeitung von Post-Konflikt-Phasen in multilateralen Friedensmissionen wichtig sind, so etwa die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von ehemaligen Kämpfern, Wahlen, transitionelle Justiz und Vergangenheitsarbeit, Gender und Menschenhandel. Der Kurs dient auch der Professionalisierung des alltäglichen Handwerks der Friedensförderung, namentlich durch Ausbildung in Verhandlungsführung, Mediation und interkultureller Kommunikation. Seit 2006 wird der Kurs in Zusammenarbeit mit dem *Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik* (GCSP) und mit Experten von *Swisspeace* und *Swissint* durchgeführt.

Eine schweizerische Spezialistin im UNO-Büro für humanitäre Angelegenheiten (OCHA) in New York

Eine vom Expertenpool entsandte Spezialistin unterstützt seit September 2004 als Beraterin den Vertreter des UNO-Generalsekretärs für die Menschenrechte der intern Vertriebenen, den Schweizer Professor Walter Kälin. Sie pflegt Kontakte mit den wichtigen Akteuren in diesem Themenbereich, sorgt für den Informationsfluss zwischen der UNO und dem Vertreter des Generalsekretärs und fördert so die bessere Berücksichtigung der Menschenrechte von intern Vertriebenen in allen Organen der UNO. Nach dem Tsunami hat sie Leitlinien über den Schutz der Menschenrechte von intern Vertriebenen aufgrund von Naturkatastrophen verfasst, welche heute von UNO-Agenturen angewandt werden.

Ein schweizerischer Verfassungsexperte beim Friedensabkommen für Indonesien

In der Region Aceh, im Nordwesten der Insel Sumatra, hatte die «Bewegung für ein freies Aceh» (GAM) seit fast 30 Jahren einen bewaffneten Kampf um die Unabhängigkeit von Indonesien geführt. Dann, im Gefolge der Tsunami-Katastrophe vom Dezember 2004, bot sich eine Chance auf eine friedliche Lösung: Unter Vermittlung des ehemaligen finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari verhandelten die indonesische Regierung und GAM über ein Ende des bewaffneten Kampfes und eine weitgehende lokale Autonomie von Aceh. Gleich zu Beginn der Verhandlungen zeigte sich, dass GAM auf fachliche Beratung angewiesen war. Im Einverständnis mit beiden Parteien stellte deshalb die Schweiz einen erfahrenen Verfassungs-Experten zur Verfügung, der die GAM zwischen März und August 2005 bei der Formulierung und Erklärung ihrer Verhandlungspositionen und anschliessend bei der Umsetzung des Abkommens unterstützte. GAM-Vertreter hatten bisher nur ein zentralistisches Organisationsmodell des Staates gekannt. Der Schweizer Spezialist konnte das Konzept lokaler Autonomie darlegen und auf mögliche Nuancen hinweisen. Voraussetzungen für seine Beratertätigkeit bildeten die Schaffung einer Vertrauensbasis und das Eingehen auf den lokalen Kontext. Nur damit vermochte der schweizerische Experte kompromissorientiert auf die Verhandlungspositionen der GAM einzuwirken.

In den kommenden Jahren soll die erfolgreiche Tätigkeit des Schweizerischen Expertenpools für zivile Friedensförderung in ausgewählten Bereichen vertieft werden. Die Hauptakzente für zukünftige Expertenentsendungen sind:

Qualitatives Wachstum: Ein zunehmender Anteil der Schweizer Fachleute soll *hochrangigere, einflussreichere Posten* besetzen. Damit wird der schweizerische Beitrag zur Förderung von Frieden und Menschenrechten wirksamer, nachhaltiger und besser sichtbar. Höher qualifizierte Experten mit grösserer Berufserfahrung verursachen allerdings höhere Lohnkosten und mehr Aufwand für Auswahl und Vorbereitung der Einsätze sowie für die Rekrutierung und Ausbildung der Kandidaten. Geeignete Kandidatinnen und Kandidaten für höherrangige Posten sind rar: Qualifizierte Kaderpersonen haben oft Schwierigkeiten, einen mehrmonatigen Urlaub zu beziehen oder befürchten Karriere Nachteile bei einem temporären Auslandseinsatz, Alterslimiten engen die Kandidatenauswahl zusätzlich ein. Der Expertenpool wird nach Mitteln und Wegen suchen, um die Attraktivität von Auslandseinsätzen für höherrangiges Personal zu steigern.

Mehr Polizeiberaterinnen und -berater: Eindrückliche Veränderungen zeichnen sich bei den Aufgaben von Polizeifachleuten ab. Seit 1999 kann der Expertenpool bis zu 20 Polizisten jährlich in internationalen Friedensmissionen einsetzen. Während Polizisten und Grenzwächter früher mehrheitlich die lokale Polizei auf Einsätzen und Patrouillen begleiteten, bestehen ihre Aufgaben heute vor allem in Beratung, Ausbildung und Management. Die in UNO- oder EU-Missionen im Einsatz stehenden Expertinnen und Experten beraten die lokale Polizei bei Polizeireformen oder im Kampf gegen organisiertes Verbrechen, Korruption oder Menschenhandel, was die Nachhaltigkeit der Friedensförderung erhöht. Aufgrund der in diesen Themenbereichen gestiegenen Nachfrage nach hochprofessionellen Polizeikräften wird eine Erhöhung des Polizeiberater-Kontingents auf 30 Personen angestrebt.

Kombinierte Einsätze im Sicherheits- und Justizbereich: Eine wachsende Zahl internationaler Friedensoperationen umfasst sowohl *zivile als auch militärische Elemente* und benötigt vermehrt Polizeifachleute für Reformen des Sicherheitssektors. Im Zuge einer ganzheitlichen Betrachtung des Justizsystems wird auch der *kombinierte Einsatz von Polizeiberatern und Justizfachleuten* (Untersuchungsrichter, Richter, Staatsanwälte) noch wichtiger werden. Rechtsstaatlichkeit erfordert sowohl eine funktionierende Polizei als auch ein funktionierendes Gerichtswesen. Ein erster kombinierter Einsatz mit schweizerischer Beteiligung ist im Rahmen der neuen EU-Mission im Kosovo vorgesehen.

Wahlunterstützung ergänzt Wahlbeobachtung: Die seit vielen Jahren bewährten *Wahlbeobachtungen* im Rahmen einer internationalen Mission werden fortgesetzt. Ein typisches schweizerisches Wahlbeobachterkontingent besteht aus zwei Langzeitbeobachtern, die auch die Vorbereitung der Wahlen analysieren, und vier Kurzzeitbeobachtern. Wichtigste Partner für Wahlbeobachtungen bleiben voraussichtlich die OSZE, der Europarat und die EU. Neben die Wahlbeobachtung soll künftig die *Wahlunterstützung* treten. Die Erfahrung hat gezeigt, dass für den Aufbau demokratischer Strukturen die blosse Beobachtung der Wahlen nicht ausreicht. Der Expertenpool möchte deshalb künftig auch Experten entsenden, die vor den Wahlen als Berater wirken, sei es bei der Formulierung von Wahlgesetzen, der Organisation der Wählerregistrierung, der Ausbildung von Wahlkommissionsmitgliedern oder der Wahrung des freien Zugangs der Kandidaten und Parteien zu den Medien.

4.2.5 Diplomatische Initiativen

Kriege und schwerwiegende Verstösse gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht betreffen die internationale Gemeinschaft als Ganzes. Die Debatte friedens-, menschenrechtspolitischer und humanitärer Grundsatzfragen und die Schaffung von Mechanismen zur Lösung von Konflikten und zur weltweiten Durchsetzung der Menschenrechte müssen demzufolge in erster Linie im multilateralen Rahmen erfolgen.

Mit *diplomatischen Initiativen* will der Bundesrat aktiv relevante Themen der Friedens-, Menschenrechts- und humanitären Politik auf die internationale Agenda setzen und damit zur Verbesserung des internationalen Regelwerkes beitragen und multilaterale Strukturen stärken.

Diplomatische Initiativen der Schweiz seit 2003

Die Schweiz hat in den letzten Jahren überaus erfolgreich an der Formulierung internationaler Grundsätze mitgewirkt und nützliche Beiträge zur Stärkung multilateraler Strukturen geleistet:

- *Auf Initiative der Schweiz entstand 2003 ein informeller Dialogprozess über aktuelle Herausforderungen an das humanitäre Völkerrecht (der sogenannte «Alabama-Prozess»), welcher konkrete Resultate gebracht hat, u.a. die Erarbeitung des «Manual on International Humanitarian Law in Air and Missiles Warfare».*
- *Die humanitären Diskussionen in der UNO wurden aufgrund einer Initiative der Schweiz besser strukturiert. Doppelspurigkeiten zwischen*

ECOSOC und GV wurden reduziert, was in der Zukunft eine effizientere und wirkungsvollere Behandlung humanitärer Themen in der UNO erlaubt.

- *Eine diplomatische Initiative der Schweiz brachte 2005 das Thema der transitionellen Justiz auf die Agenda der UNO-Menschenrechtskommission.*
- *Eine schweizerische Initiative führte 2005 zur Entsendung von 50 Menschenrechtsbeobachtern nach Nepal, der grössten Feldmission des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte (vgl. Anhang A.1.9).*
- *Eine Initiative der Schweiz führte 2005 in der UNO zur Verabschiedung eines weltweit gültigen politischen Instruments zur raschen und zuverlässigen Identifikation und Rückverfolgung illegaler Kleinwaffen (vgl. Anhang A.1.2).*
- *Die erfolgreichste schweizerische Initiative führte 2006 zur Schaffung des UNO-Menschenrechtsrates in Genf (vgl. Anhang A.1.1).*

Der Bundesrat beabsichtigt, auch in den kommenden Jahren durch diplomatische Initiativen an der Weiterentwicklung internationaler Strukturen, Standards und Normen zur Stärkung von Frieden und Menschenrechten sowie des Schutzes der Zivilbevölkerung mitzuarbeiten. Dabei werden insbesondere Themen zur Sprache kommen, in denen die Schweiz aufgrund eigener Erfahrungen aus bilateralen Programmen und Tätigkeiten besondere Kompetenzen erworben hat (etwa zur Einhaltung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts, zu bewaffneter Gewalt und Entwicklung, zum Umgang mit nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen, zu Umwelt, Klima und Konflikt oder zum Thema von Eigentumsrechten als Menschenrechte), die auch auf multilateraler Ebene nützliche Diskussionsbeiträge bilden.

4.2.6 Partnerschaften

Förderung von Frieden, Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht ist eine Netzwerkaufgabe. Ein weit gespanntes Netz von Partnerschaften mit internationalen Organisationen, ähnlich gesinnten Staaten, Nichtregierungsstellen und akademischen Institutionen hilft der Schweiz, ihre Anliegen wirkungsvoll zu vertreten und eigene Kapazitäten mit denjenigen anderer zu kombinieren.

Multilaterale und bilaterale Partnerschaften

Die UNO ist der wichtigste weltweite Akteur in Friedens-, Menschenrechts- und humanitären Fragen. Die Zusammenarbeit erfolgt auf mehreren Ebenen: Die Schweiz beteiligt sich wie alle UNO-Mitgliedstaaten anteilmässig an den Kosten von Friedensmissionen. Sie leistet darüber hinaus gezielte freiwillige Beiträge an Unterorganisationen und Programme der UNO in besonders relevanten Bereichen und stärkt so die Wirksamkeit dieser Aktivitäten. Oft kann die Schweiz der UNO qualifizierte Experten zur Verfügung stellen, womit Schweizerinnen und Schweizer an entscheidenden Stellen Friedens- und Menschenrechtsmissionen der UNO mitgestalten können. Schliesslich trägt die Schweiz mit gezielten Initiativen dazu bei, die UNO-Strukturen zu stärken und zu erweitern, etwa mit der Schaffung des UNO-Menschenrechtsrats in Genf oder dem Ausbau des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte.

Weitere wichtige multilaterale Partner sind die OSZE, der Europarat, die Europäische Union und eine Reihe von regionalen Organisationen und Programmen.

Die Schweiz pflegt enge Partnerschaften mit ähnlich gesinnten Staaten. Hier stehen der Erfahrungsaustausch, die Absprache über gemeinsames Vorgehen bei multilateralen Vorstössen und Initiativen und die Nutzung von Synergien und Komplementaritäten in bilateralen Aktionen im Vordergrund. Regelmässige Konsultationen erfolgen mit Norwegen, Deutschland, Schweden, den Mitgliedern des *Human Security Networks*²¹ und des Netzwerks zu *Conflict Prevention and Development Cooperation* der OECD. Spezifische Aktivitäten erfolgen auch in enger Zusammenarbeit mit Grossmächten (das Abkommen über die Nubaberge im Sudan wurde von der Schweiz und den USA gemeinsam vermittelt).

**Das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte und die Schweiz:
Eine beidseitig nützliche Partnerschaft**

Das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte (UNHCHR) ist weltweit von entscheidender Bedeutung für die Förderung und Wahrung der Menschenrechte. Die Schweiz unterhält mit dieser in Genf beheimateten UNO-Institution seit ihrer Gründung eine privilegierte Partnerschaft.

Das UNHCHR hat in den letzten Jahren seine Präsenz in allen Weltregionen ausgebaut und thematisch verstärkt. An diesem Prozess war die Schweiz direkt beteiligt: Durch zwei diplomatische Initiativen, welche die Schweiz 1995 in der UNO-Menschenrechtskommission lancierte, konnte das UNHCHR seine Ressourcen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Justiz in Transitionsprozessen und Menschenrechte ausbauen und in Nepal seine bisher grösste Feldmission aufbauen. Die Schweiz arbeitet zudem seit einigen Jahren eng mit den Regionalbüros des Hochkommissariats in Kolumbien und Sri Lanka zusammen, beides Schwerpunktländer ihrer zivilen Friedensförderung. Schliesslich bezog sie das UNHCHR in den Bern-Prozess ein, an dem alle Staaten beteiligt sind, die einen Menschenrechtsdialog mit China führen.

Die Schweiz wirkte bei der Formulierung des Aktionsplans mit, der im Mai 2005 veröffentlicht wurde. Dazu gehörte auch die Verdoppelung der Mittel aus dem ordentlichen Budget der UNO (bisher hing das Hochkommissariat zu über 60 % von freiwilligen Beiträgen ab), was von der Generalversammlung im Dezember 2005 bestätigt wurde. Dies bringt dem Hochkommissariat nicht nur mehr finanzielle Unabhängigkeit, sondern vor allem eine bessere Planbarkeit und damit mehr Wirkung. Während des ganzen Prozesses setzte sich die Schweiz – eine der 15 wichtigsten freiwilligen Geberinnen – intensiv für die Anliegen des Hochkommissariats ein.

²¹ Mitglieder im Human Security Network sind Chile, Costa Rica, Griechenland, Irland, Jordanien, Kanada, Mali, die Niederlande, Norwegen, Österreich, die Schweiz, Slowenien, Thailand sowie Südafrika als Beobachter.

Partnerschaften mit Forschung, Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen

Um auf internationaler Ebene erfolgreiche diplomatische Initiativen lancieren zu können, stützt sich der Bundesrat auch auf externes Expertenwissen. In bestimmten Situationen ist es auch zweckdienlich, eine diplomatische Initiative der Schweiz mit operationellen Begleitmassnahmen zu unterstützen. So erfolgte die Initiative zur transitionellen Justiz in Zusammenarbeit mit *swisspeace*, Bern, und dem *International Center for Transitional Justice*, New York. Die Initiative für den informellen Dialogprozess über aktuelle Herausforderungen an das humanitäre Völkerrecht erfolgt in Zusammenarbeit mit dem *Harvard Programme on Humanitarian Policy and Conflict Research*, Boston. Die Vorstösse zur Kleinwaffenthematik stützen sich auf das solide Expertenwissen des *Small Arms Survey*, Genf.

Das Kompetenzzentrum Small Arms Survey in Genf

Das Kompetenzzentrum Small Arms Survey (SAS) wurde 1999 auf Initiative des EDA am Genfer Institut universitaire des hautes études internationales (IUHEI) ins Leben gerufen. Heute wird er von zehn Staaten unterstützt und ist der international führende Think Tank und das wichtigste Forschungsinstitut im Kleinwaffenbereich. Der SAS unterstützt die internationalen Bemühungen im Kampf gegen die unerlaubte Verbreitung und den Missbrauch von Kleinwaffen. In Form des Jahrbuches «Small Arms Survey» stellt er Regierungsvertretern, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft Analysen und Informationen zu zentralen Aspekten der Kleinwaffenthematik zur Verfügung.

Der SAS berät und unterstützt die Schweiz in ihrer Politik in Bezug auf Kleinwaffen. In den letzten Jahren lieferte er wichtige Grundlagen für die laufende Initiative der Schweiz in der UNO zur Erarbeitung eines Instruments für Rückverfolgbarkeit illegaler Kleinwaffen.

4.3 Thematische Schwerpunkte

4.3.1 Sicherheit und Frieden

Die Gewährung von Sicherheit für alle Menschen ist Ausgangspunkt und Ziel jedes Friedensprozesses. Die Schweiz will durch Beiträge zur Formulierung griffiger internationaler politischer Konzepte und durch konkrete Aktivitäten im Kampf gegen Antipersonenminen, Blindgänger, Kleinwaffen oder die Rekrutierung von Kindersoldaten dazu beitragen.

Antipersonenminen und Blindgänger: Seit dem Inkrafttreten des Übereinkommens über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen und über deren Vernichtung (Ottawa-Übereinkommen) 1999 wurden beeindruckende Erfolge erzielt: Über 40 Millionen eingelagerte Personenminen wurden vernichtet, grosse Landflächen wurden von Minen geräumt und können heute wieder produktiv genutzt werden. Doch es bleibt noch viel zu tun: Personenminen liegen noch immer im Boden von mehr als 80 Ländern und verletzen oder töten jedes Jahr mehr als zehntausend Menschen. 40 Staaten sind dem Übereinkommen noch nicht beigetreten. In mehreren Ländern werden Personenminen von

nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen eingesetzt. Die Schweiz setzt sich für die *weltweite Geltung* des Übereinkommens ein und beteiligt sich an der *Vernichtung der Bestände*, der *Minenräumung*, der *Aufklärung* über Minengefahren und der *Opferhilfe*. Sie unterstützt das Genfer Internationale Zentrum für humanitäre Minenräumung (GICHD), das als Fachzentrum für die Minenbekämpfung dient und bei der Umsetzung des Ottawa-Übereinkommens eine zentrale Rolle spielt. Die Schweiz setzt sich auch für die Lösung der drängenden humanitären Probleme ein, welche *nicht explodierte Kriegsmunitionsrückstände*, einschliesslich Streumunition, verursachen. Dazu unternimmt sie neben operationellen Aktivitäten auch diplomatische Bemühungen im Hinblick auf ein internationales Abkommen, welches die Verwendung von Streumunition regelt. Sie bemüht sich um den *Einbezug nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen* in das Verbot von Antipersonenminen, namentlich durch eine Zusammenarbeit mit der Nichtregierungsorganisation «Appell von Genf». Dieser Organisation ist es bis Ende 2006 gelungen, 31 nichtstaatliche bewaffnete Akteure zur Unterzeichnung einer formellen Erklärung (*Deed of Commitment*) zu veranlassen, in der sie sich einseitig dazu verpflichten, im Sinne des Ottawa-Übereinkommens auf den Einsatz von Personenminen zu verzichten.

Kleinwaffen und leichte Waffen fordern jedes Jahr Hunderttausende von Menschenleben. Pistolen, Gewehre und Maschinengewehre sind als Schmuggelware leicht zu beschaffen; sie sind einfach zu bedienen und zu reparieren. Selbst Kinder können damit schiessen. Der unerlaubte Handel mit diesen Waffen gefährdet die menschliche Sicherheit, verlängert und verschärft Konflikte und behindert die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung. Nach einer erfolgreichen diplomatischen Initiative für die Markierung und Rückverfolgbarkeit im Rahmen der UNO (vgl. Anhang A.1.2) hat die Schweiz 2006 eine neue Initiative lanciert: Mit der Annahme der *«Genfer Erklärung über bewaffnete Gewalt und Entwicklung»* haben sich im Juni 2006 die 42 unterzeichnenden Staaten zum Ziel gesetzt, bis 2015 eine quantifizierbare Verringerung der bewaffneten Gewalt zu erreichen. Die Schweiz koordiniert eine kleine Gruppe von Staaten, die dafür eintreten, dass alle Unterzeichnerstaaten die eingegangenen Verpflichtungen einhalten und dass weitere Staaten die Genfer Erklärung annehmen. Mitte 2007 sind es bereits 50 Staaten. Im Vordergrund stehen eine erhöhte Sensibilisierung der Regierungen für die negative Effekte und Kosten von bewaffneter Gewalt, die Entwicklung von messbaren Indikatoren und Forschung in diesen Zusammenhang und eine bessere Integration der Kleinwaffenproblematik in die Entwicklungszusammenarbeit.

Die *Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (Disarmament, Demobilisation and Reintegration, DDR)* von ehemaligen Kämpfern ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Kämpfe nicht wieder ausbrechen. DDR-Prozesse beinhalten entwicklungspolitische, humanitäre, sicherheitspolitische und militärische Dimensionen. Das EDA ist bestrebt, die Grundlagen für einen guten DDR-Prozess bereits in die Friedensverhandlungen einzubringen.

Kampf gegen die Rekrutierung von Kindersoldaten: Die Schweiz verschafft dem Grundsatz der Nichtteilnahme von Kindern an bewaffneten Konflikten vermehrt Beachtung. Neben ihrem Engagement im Rahmen der Rechtsetzung internationaler Instrumente und bei der politischen Unterstützung des Mandats des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte unterstützt sie Projekte, die vor allem darauf abzielen, Kinder aus dem Konflikt zu lösen und durch wirksame Reintegrationsprogramme in ihre Familien und Gemeinschaften zurückzubringen.

Die *Reform des Sicherheitssektors (Security System Reform, SSR)* ist zu einem bedeutenden Konzept einer umfassend verstandenen Aussen- und Sicherheitspolitik geworden und hat Eingang in die friedens-, entwicklungs- und menschenrechtspolitischen Kooperationsprogramme internationaler Akteure gefunden. SSR steht für einen ganzheitlichen Reformansatz und bietet einen Rahmen für bis anhin separat betrachtete Teilreformen wie Streitkräfte-, Polizei-, Zoll-, Grenzschutz-, Justiz- und Nachrichtendienstreformen. SSR weist sowohl zivile als auch militärische Komponenten auf. SSR soll zu einem sicheren Umfeld für eine demokratische Entwicklung und die Respektierung der Menschenrechte beitragen. Die Schweiz dient Transitionsländern als interessantes Beispiel, wie Sicherheitssysteme dezentral organisiert werden können, und verfügt mit dem Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) über eine kompetente und erfahrene Partnerinstitution.

4.3.2 Föderalismus und Demokratie

Die Frage der staatlichen Macht- und Kompetenzenverteilung liegt nicht nur vielen Gewaltkonflikten zugrunde. Modelle von horizontaler und vertikaler Machtteilung, Dezentralisierung, föderalistische Strukturen und Minderheitenrechte sind auch erfolgversprechende Lösungsansätze in vielen Friedensprozessen. Die Schweiz gilt aufgrund ihrer föderalistischen Struktur, ihrer direktdemokratischen Tradition, ihres ausgebauten Minderheitenschutzes und ihrer vier koexistierenden Kulturen vielen Konfliktparteien als Vorbild. Das schweizerische Modell lässt sich zwar nicht einfach auf andere Kontexte übertragen. Schweizerischen Verfassungsexpertinnen und -experten ist es jedoch in den letzten Jahren mehrfach gelungen, durch Erfahrung und Fachkompetenz Verfassungsprozessen in anderen Ländern nützliche Impulse zu verleihen.

Minderheitenrechte: Zu den historischen Erfahrungen der Schweiz zählt es, dass die Förderung von kultureller, religiöser und sprachlicher Identität der Angehörigen von Minderheiten sowie ihre gleichberechtigte Mitwirkung am politischen und gesellschaftlichen Leben Konflikten vorbeugen und somit die Stabilität und den Wohlstand eines Landes fördern können. Der Schutz der Angehörigen von Minderheitengruppen stellt ein dringendes Anliegen des Menschenrechtsschutzes dar. Er ergibt sich auch aus den Grundsätzen des Diskriminierungsverbotes und der Bekämpfung des Rassismus. Neben der Sensibilisierung von Regierungen für gezielte Massnahmen zur besseren Integration von Minderheiten kann auch die Beratung für den Aufbau föderaler und subsidiärer Staatsstrukturen zur Prävention ethnischer Spannungen beitragen. Im Wissen, dass sich Minderheitenprobleme je nach Land unterschiedlich manifestieren und deshalb unterschiedliche Lösungen erfordern, bemüht sich die Schweiz, ihre Erfahrungen in konkrete Projekte einfließen zu lassen. Auf der multilateralen Ebene will sie sich in den kommenden Jahren für die Stärkung entsprechender internationaler Schutzmechanismen einsetzen und die Entwicklung wirksamer Instrumente im Rahmen der UNO, des Europarats und der OSZE unterstützen.

Partizipation: Eine ausgewogene Macht- und Kompetenzenverteilung kann nicht durch Waffengewalt, sondern nur in aufwendigen, oft mehrjährigen und vor Rückfällen nicht gefeiten Friedensverhandlungen und Verfassungsprozessen erreicht werden. Die Schweiz achtet dabei darauf, dass die berechtigten Anliegen der Bevölkerung auf beiden Seiten der Kriegsfront berücksichtigt werden und nicht nur

bewaffnete Gruppen, sondern *alle Teile der Bevölkerung in den Verfassungsprozess einbezogen* sind.

Freie und faire Wahlen sowie Gewaltenteilung sollen dafür sorgen, dass die Staatsorgane sich nach rechtsstaatlichen Prinzipien verhalten und das Gemeinwohl im Auge haben. Die ersten Wahlen nach einem bewaffneten Konflikt stellen oft einen Meilenstein im Rahmen eines Friedensprozesses dar. Hier genügt in der Regel die Wahlbeobachtung nicht: Die *Unterstützung von Wahlprozessen* durch die Schaffung von neuen Wahlgesetzen, Wählerregistern, unabhängigen Wahlkommissionen und die Garantie des freien Zugangs zu den Massenmedien kann dabei entscheidend sein. Der Weg vom Schlachtfeld zu einer demokratischen Ordnung ist lange und beschwerlich. Die Schweiz kann diesen Prozess mit Vermittlung, Beratung und Ausbildung begleiten.

4.3.3 Dialog mit nichtstaatlichen Akteuren

Den Staaten fällt die Hauptrolle bei der Stärkung von Frieden und Menschenrechten zu. Doch auch Akteure der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und informeller Bewegungen leisten wichtige Beiträge. Die Schweiz setzt deshalb auch auf den Dialog und den Einbezug nichtstaatlicher Akteure in die Friedens- und Menschenrechtspolitik und entwickelt diese Zusammenarbeit gezielt weiter.

Wirtschaft und Menschenrechte: Immer mehr international tätige Unternehmen sind sich bewusst, dass ein verantwortungsvolles Verhalten gegenüber Arbeitnehmern, Gesellschaft, Umwelt und Staat – einschliesslich der Beachtung der Menschenrechte – von ihnen nicht nur erwartet wird, sondern auch den längerfristigen Geschäftserfolg unterstützt. Auf dieser Grundlage hat sich zwischen Anspruchsgruppen der Zivilgesellschaft und schweizerischen Unternehmen in vielen Fällen ein partnerschaftlicher Dialog entwickelt. Als wichtiger Standort weltweit aktiver Unternehmen gestaltet die Schweiz die Rahmenbedingungen der internationalen Wirtschaftstätigkeit seit langem engagiert mit. Dazu gehören sowohl internationale Standards zur Förderung von verantwortungsvollem Unternehmensverhalten wie namentlich die diesbezüglichen Instrumente der IAO, der OECD und der internationalen Entwicklungsbanken, als auch die Anstrengungen der UNO wie der Global Compact und die Arbeiten des Sonderbeauftragten des UNO-Generalsekretärs für Fragen der Menschenrechte und transnationaler Geschäfte sowie Handelsunternehmen. Soweit ein Bedürfnis vorliegt und eine genügend breite internationale Abstützung vorliegt, wird die Schweiz die Weiterentwicklung dieses normativen Rahmens auch in Zukunft unterstützen.

Private Unternehmen können auch wichtige *Akteure in Konfliktgebieten* sein. Sie können gewollt oder ungewollt zu Helfern oder Hindernissen für die Friedensförderung werden. Die Schweiz erarbeitet daher in Zusammenarbeit mit Vertretern der Privatwirtschaft – im Vordergrund stehen dabei der Finanzsektor und der Handel – Methoden und Instrumente, die zum Ziel haben, den negativen Einfluss wirtschaftlicher Tätigkeiten auf den Konfliktverlauf zu minimieren und positive Einwirkungsmöglichkeiten zu fördern.

Religionen, Politik und Konflikt: Bei vielen der derzeitigen Konflikte sind religiöse und politische Faktoren eng miteinander verflochten. Das EDA befasst sich in verschiedenen internen Arbeitsgruppen und in einer Partnerschaft mit dem Genfer Hochschulinstitut für Internationale Studien (HEI) gezielt mit Konflikten, in denen die

Verflechtung religiöser und politischer Faktoren eine entscheidende Rolle spielt. Die Arbeit beschränkt sich nicht auf Konflikte im Zusammenhang mit dem Islam, auch wenn diesem Thema zurzeit in aller Welt grosse Aufmerksamkeit gilt. Es werden auch politische Probleme angesprochen, die mit nationalistischen Bestrebungen hinduistischer oder buddhistischer Bewegungen oder mit christlichem oder jüdischem Fundamentalismus zusammenhängen. Konkrete Initiativen mit dem Ziel, zur Transformation von Konflikten beizutragen, die durch das Zusammentreffen unterschiedlicher Wertesysteme und Gesellschaftsordnungen entstehen, sind unter anderem ein Dialog zwischen politischem Islam und säkularen politischen Strukturen in Zentralasien und ein Projekt zur Beseitigung nicht gerechtfertigter Hindernisse für Islamische Wohltätigkeitsstiftungen, die sogenannte «*Initiative von Montreux*».

Humanitärer Dialog und Umgang mit bewaffneten Gruppen: Nichtstaatliche bewaffnete Gruppen sind sowohl aus einer friedenspolitischen wie auch aus einer humanitären Perspektive relevant. Der Schutz der Zivilbevölkerung in Konfliktsituationen setzt voraus, dass auch diese Gruppen das humanitäre Völkerrecht respektieren und dass sie den humanitären Akteuren Zugang zu den Opfern gewähren. Die Schweiz hat sich durch ihre Bemühungen in diesem Bereich einen Namen als Vorreiterin geschaffen und will dies auch in Zukunft tun: Die Schweiz wird weiterhin Démarchen zur *Einhaltung des humanitären Völkerrechts* auch an bewaffnete Gruppen richten. Die Schweiz wird bei Bedarf humanitäre Dialoge mit bewaffneten Gruppen zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts führen. Die Schweiz wird Massnahmen fördern, welche *Entminung, Opferhilfe und Prävention* auch in Gebieten unter Kontrolle von bewaffneten Gruppen ermöglichen. Der *Zugang* humanitärer Akteure zur Zivilbevölkerung in Gebieten unter Kontrolle von bewaffneten Gruppen ist und bleibt ein zentrales humanitäres Anliegen. Dazu hat die Schweiz die Ausarbeitung eines UNO-Handbuchs zu Verhandlungstechniken mit bewaffneten Gruppen unterstützt, und sie wird dessen Einsatz und gegebenenfalls Weiterentwicklung auch in Zukunft fördern.

4.3.4 Menschenrechte im Konflikt und Vergangenheitsarbeit

In Gewaltkonflikten werden die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht oft massiv verletzt. In den letzten Jahren hat der Kampf gegen die Strafflosigkeit grosse Fortschritte gemacht. Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen werden heute von der internationalen und der nationalen Justiz verfolgt. Die Schweiz setzt sich sowohl während eines Konfliktes als auch in der Nachkriegsphase für die Respektierung des humanitären Völkerrechts und die Menschenrechte ein.

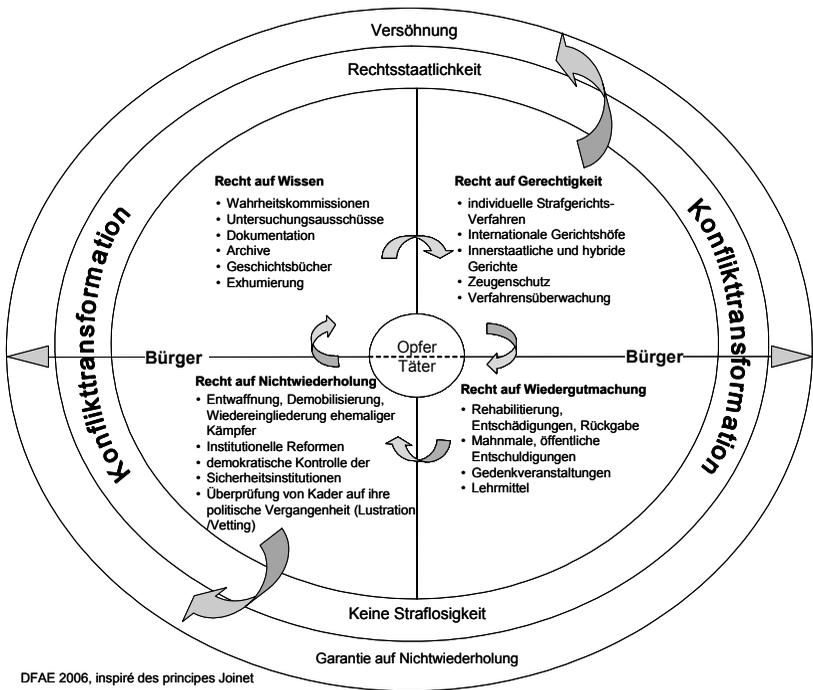
Die Schweiz unterstützt den *Einbezug von Menschenrechten bei der Aushandlung und Umsetzung von Friedensabkommen*. Nur ein gerechter Frieden ist ein langfristiger Frieden. Sie unterstützt private, staatliche und internationale Organisationen, die die Menschenrechtslage überwachen und Verletzungen registrieren, Ausbildung betreiben, die Öffentlichkeit aufrütteln und als Anlaufstellen für Opfer dienen.

Die Schweiz unterstützt die strafrechtliche Verfolgung von Kriegsverbrechen durch nationale und internationale Gerichte und Sondertribunale. Diese Verfahren der so genannten *transitionellen Justiz* spielen eine zentrale Rolle im Kampf gegen die Strafflosigkeit und zur Wiederherstellung des Vertrauens in den Rechtsstaat.

Diese juristischen Verfahren werden ergänzt durch gesellschaftliche Prozesse der *Vergangenheitsarbeit*: Wahrheitsfindung, namentlich im Rahmen von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen, Rückkehr von Vertriebenen, Suche nach Vermissten, Identifikation und Rückführung von Toten, Entschädigung und Wiedergutmachung für Opfer und Entfernen von Tätern aus Regierung und Verwaltung. Wichtig sind auch Massnahmen mit Symbolcharakter wie die Errichtung von Denkmälern und die Rehabilitierung von Opfern und Widerstandskämpfern. Eine wichtige Rolle spielen die Massenmedien. Eine systematische Vergangenheitsarbeit kann dazu beitragen, dass eine Gesellschaft nach Ende eines Konflikts zur Normalität zurückfindet und die Grundlage für einen dauerhaften Frieden geschaffen wird.

Graphik 8

Vergangenheitsarbeit und Konflikttransformation



Die Schweiz hat im UNO-Menschenrechtsrat einen Resolutionstext zur transitionellen Justiz hinterlegt sowie massgebliche Beiträge zur Vergangenheitsarbeit in Guatemala, Bosnien und Herzegowina, Serbien und Kroatien geleistet. Auf Vorschlag der Schweiz wurde Vergangenheitsarbeit Anfang 2007 in den Vorschlägen des UN-Sondergesandten Ahtisaari für die Lösung des Status von Kosovo verankert. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass in Friedensabkommen stets auch der Aspekt der Vergangenheitsarbeit berücksichtigt wird.

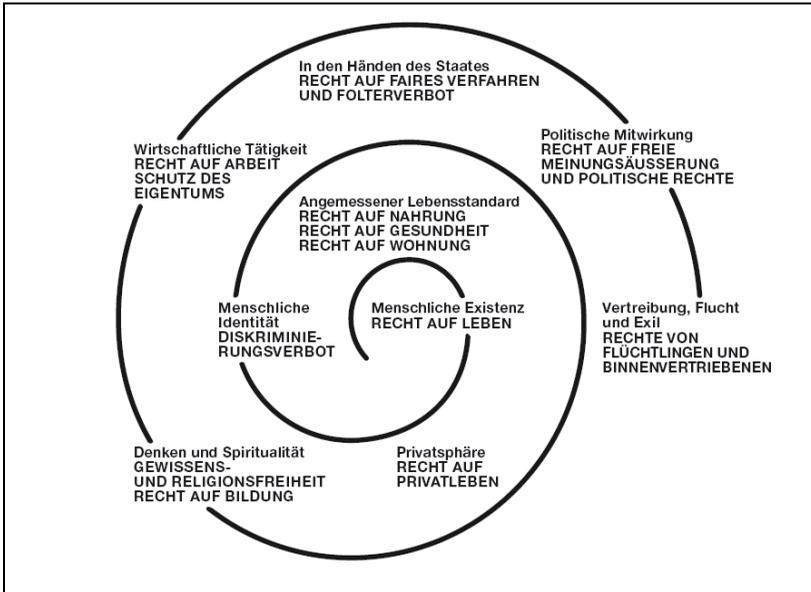
4.3.5

Stärkung des Menschenrechtsschutzes

Die Menschenrechtspolitik der Schweiz geht aus von einem Kern elementarer Menschenrechte wie dem Recht auf Leben, dem Folterverbot oder dem Verbot von Diskriminierungen aus rassistischen Gründen und dem Schutz der Rechte besonders verletzlicher Gruppen (Frauen, Kinder, Menschenrechtsverteidiger, Minderheiten, Vertriebene – erwähnt in anderen Unterkapiteln). Darauf aufbauend entwickelt sie weitere Felder des Menschenrechtsschutzes wie Wirtschaft und Menschenrechte und Schutz des Eigentums.

Graphik 9

Elementare Menschenrechte und neue Themen des Menschenrechtsschutzes



©Lars Müller Publishers

Das *Recht auf Leben* ist das höchste und grundlegendste aller Menschenrechte. Die Schweiz verurteilt mit Nachdruck alle Formen von aussergerichtlichen, summarischen oder willkürlichen Hinrichtungen. Sie setzt sich auch für die Ahndung von durch Einzelpersonen begangenen und teilweise von Staaten tolerierten Tötungen ein, wie beispielsweise die sogenannten Ehrenmorde oder die Ermordung von Menschen, die wegen ihrer sexuellen Orientierung verfolgt werden. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten setzt sie sich weltweit für die Abschaffung der Todesstrafe ein. Gegenüber Staaten, die an dieser Strafe dennoch festhalten, insistiert sie, dass völkerrechtliche Mindeststandards beachtet werden. Diese beziehen sich insbesondere auf das Hinrichtungsverbot gegenüber Minderjährigen oder Geisteskranken sowie auf eine Ächtung von inhumanen Exekutionsverfahren. Zusammen mit den NGO *Ensemble contre la peine de mort* und *World Coalition Against the Death Penalty* plant das EDA, den 4. Weltkongress zur Abschaffung der Todesstrafe im Jahre 2009

in der Schweiz durchzuführen. Eine besonders gravierende Form der Verletzung des Rechts auf Leben ist der *Völkermord*. Die Schweiz beteiligt sich an den Aktivitäten des International Forum on Holocaust und unterstützt den Sonderberater des UNO-Generalsekretärs für die Verhütung von Genozid und beteiligt sich an der Entwicklung von Instrumenten zur Früherkennung und Prävention von Genozidtendenzen.

Folterverbot: Jeder Mensch hat das unveräusserliche Recht, nicht der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung unterworfen zu werden. Dieses Folterverbot gilt auch ohne Einschränkung im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung. Die Schweiz setzt sich auf internationaler Ebene für die strafrechtliche Verfolgung von Folterern ein und plädiert für das Recht der Opfer auf Wiedergutmachung und Entschädigung. Einen Schwerpunkt setzt sie bei Präventionsmassnahmen, das heisst, sie pocht auf den raschen Zugang zu einem Anwalt in den ersten Stunden nach einer Verhaftung sowie auf eine regelmässige Begutachtung der Haftbedingungen durch unabhängige Beobachter. Durch die Herausgabe und Übersetzung von Handbüchern für Strafuntersuchungs- und Strafvollzugsbehörden, durch die Veranstaltung von Ausbildungskursen, durch die Mitarbeit bei Informationsveranstaltungen für ausländische Regierungsvertreter oder Parlamentarier wird das EDA dazu beitragen, die Verantwortlichen auf die konkrete Tragweite des Folterverbots hinzuweisen.

Die Schweiz anerkennt die zentrale Rolle der *Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger* beim Schutz der Menschenrechte, bei der friedlichen Lösung von Konflikten und bei der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit. Die Schweiz engagiert sich im neuen UNO-Menschenrechtsrat und in der Generalversammlung für die Umsetzung der Resolution über Menschenrechtsverteidiger. Dies äussert sich insbesondere in politischen Vorstössen in Drittländern, wenn Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger Übergriffen der Regierung ausgesetzt sind, in konkreten Hinweisen zur Situation der Menschenrechtsverteidiger anlässlich von bilateralen Besuchen, in der Erarbeitung von Richtlinien zum Schutze von Menschenrechtsverteidiger sowie durch Patenschaften schweizerischer Parlamentarierinnen und Parlamentariern (*«Parrainage»/«Marrainage»*).

Die *wirtschaftlichen und sozialen Rechte* gehören zu den entwicklungsfähigsten Menschenrechten. Zu den Schwerpunkten schweizerischer Engagements werden das *Recht auf Wasser* und die Förderung der *Eigentumsrechte als Menschenrechte* zählen. Ein funktionierendes Eigentumssystem ist die Voraussetzung für sozialen, wirtschaftlichen und politischen Fortschritt. Gleichzeitig sind Eigentumsrechte eng verknüpft mit weiteren Politikfeldern wie der Flüchtlings- und Migrationsproblematik (etwa Eigentumsrechte bei Rückkehr) sowie mit der Wiederherstellung von Gerechtigkeit und Frieden nach zwischenstaatlichen oder internen Konflikten.

4.3.6 Schutz der Zivilbevölkerung

Einhaltung und Stärkung des humanitären Völkerrechts: Die Regeln des humanitären Völkerrechts gewährleisten in bewaffneten Konflikten einen Mindestschutz, der unterschiedslos für alle betroffenen Zivilpersonen und andere geschützte Personen, zivile Objekte und andere besonders geschützte Objekte gilt. Sie begrenzen die Methoden und Mittel der Kriegführung, enthalten Verhaltensvorschriften für Konfliktparteien und definieren den Rahmen für humanitäre Hilfsmassnahmen in Konfliktsituationen.

Die Schweiz setzt sich für die strikte Einhaltung des humanitären Völkerrechts ein. Sie unternimmt bilaterale Vorstösse und gibt auf multilateraler Ebene Erklärungen ab, dies auch im Zusammenhang mit einzelnen Konflikten. Sie ruft die Staaten regelmässig zur Ratifizierung der einschlägigen internationalen Rechtsinstrumente und zur Integration dieser Instrumente in ihre nationale Rechtsordnung auf. Sie engagierte sich für die Annahme des dritten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen, dessen Gegenstand ein zusätzliches Schutzzeichen ist.

Die Schweiz setzt sich auch für die *Klärung und Bekräftigung der bestehenden Regeln des humanitären Völkerrechts im Zusammenhang mit den Herausforderungen* ein, welche neue Konfliktformen mit sich bringen. Sie initiiert informelle Dialoge zur Erarbeitung von Antworten zu Themen wie der unmittelbaren Beteiligung von Zivilpersonen an Feindseligkeiten, Auswirkungen von Kampfmethoden unter Einsatz von Hoch- und Einfachtechnologien und dem zunehmenden Auftreten international organisierter, nichtstaatlicher bewaffneter Akteure. In den kommenden Jahren sollen zudem Themenbereiche wie der Zugang humanitärer Organisationen zu geschützten Personen und die Verantwortlichkeiten von privaten Sicherheits- und Militärunternehmen, welche in Konfliktsituationen tätig sind, auf der Agenda stehen. Die Schweiz setzt sich auch aktiv für die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts ein, etwa im Zusammenhang mit der Verwendung von Streumunition (siehe Ziff. 4.3.1)

Der *Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten* ist ein Kernanliegen der internationalen Gemeinschaft. Neben der Einhaltung des humanitären Völkerrechts sind der Zugang zu Opfern, die Sicherheit des humanitären Personals, der Schutz von besonders verletzlichen Gruppen (Frauen, Kinder, Flüchtlinge und intern Vertriebene) sowie der Kampf gegen die Straflosigkeit wichtige Elemente des internationalen Engagements. Die Schweiz leistet dabei wichtige Beiträge, etwa durch die *Security Management Initiative* des *Harvard Programme on Humanitarian Policy and Conflict Research*, welche Ausbildungslehrgänge und Politikentwicklung im Sicherheitsmanagement anbietet. Sie wird auch in Zukunft zur Formulierung griffiger internationaler Politiken beitragen. *Regionalorganisationen* engagieren sich immer stärker in der Friedenskonsolidierung. Die Schweiz unterstützt daher den Aufbau eines strukturierten Austauschs zwischen Regionalorganisationen und der UNO, um die einheitliche Anwendung von Schutzstandards sicherzustellen und die Handlungsfähigkeit von Regionalorganisationen zu verbessern.

Flüchtlinge und intern Vertriebene: Weltweit sind über 30 Millionen Menschen auf der Flucht vor Krieg, Menschenrechtsverletzungen und Verfolgung. Rund 8,5 Millionen haben dabei eine internationale Grenze überschritten und stehen unter internationalem Flüchtlingsschutz. Die Schweiz engagiert sich im Exekutivausschuss des UNO-Hochkommissariates für Flüchtlinge (UNHCR) für die Stärkung des internationalen Schutzregimes für Flüchtlinge. Die grössten Fluchtbewegungen finden heute in Entwicklungsländern statt. Diese sind aber oft nicht in der Lage, eine grosse Zahl von Flüchtlingen ausreichend zu schützen. Wie andere westliche Staaten will die Schweiz mit dem UNHCR sogenannte *regionale Schutzprogramme* lancieren, um den Flüchtlingsschutz in den Herkunftsregionen zu stärken, damit Flüchtlinge nicht mehr gezwungen sind, risikoreiche Wanderungen, z.B. in Richtung Europa, zu unternehmen. Rund 25 Millionen Menschen sind in ihrem eigenen Land auf der Flucht. Als Binnenvertriebene haben sie keinen Flüchtlingsstatus. Häufig leben sie in besonders prekären Situationen. Die Einhaltung der Rechte von intern Vertriebenen ist eine zentrale Voraussetzung für die Prävention vor, den Schutz während und

die Reintegration in Sicherheit und Würde nach der Vertreibung. Diese Rechte sind in den «*UNO-Leitlinien für den Schutz von intern Vertriebenen*» festgeschrieben. Die Schweiz setzt sich für die Anwendung dieser UNO-Leitlinien und deren Überführung in die nationale Gesetzgebung ein und unterstützt das Mandat des Vertreters des UNO-Generalsekretärs für die Menschenrechte von intern Vertriebenen²². Sie setzt sich auch für eine stärkere Berücksichtigung der Rolle von intern Vertriebenen in Friedensprozessen ein, weil die Rückkehr und erfolgreiche Reintegration von intern Vertriebenen Schlüssel zur nachhaltigen Friedenskonsolidierung sind.

4.3.7 Migration und Menschenhandel

Migrationsbewegungen machen an keiner Grenze halt und involvieren mehr Menschen und Länder als je zuvor. Der *internationale Migrationsdialog* strebt umfassende Lösungsansätze an, welche die positiven Aspekte der Migration fördern, die negativen Aspekte minimieren und die Respektierung der internationalen Schutzstandards hochhalten. Die Schweiz hat mit der «*Berner Initiative*»²³ einen wichtigen Beitrag im Bereich der Migrationssteuerung geleistet und mit dem Bericht der *Global Commission on International Migration (GCIM)* (siehe Anhang A.1.4) ein Referenzdokument für den internationalen Migrationsdialog unterstützt. Die Schweiz wird ein konstruktiver und innovativer Partner im internationalen Migrationsdialog bleiben. Sie hat konkrete Erfahrungen einzubringen, etwa zur interdepartementalen Zusammenarbeit (sogenannter «*whole-of-government approach*»), Integrationspolitik und Rückkehrhilfe, und fördert Genf als Kompetenzzentrum des Expertendialogs. Die Schweiz wird sich weiterhin dafür einsetzen, dass die Rolle der UNO als wichtigste Plattform für den Migrationsdialog auf globaler Ebene gestärkt wird. Sie fördert die Politikentwicklung in neuen Themenbereichen wie gemischten Wanderungsbewegungen²⁴, Konfliktprevention und Migration, regionalen Schutzprogrammen, Gender und Migration.

Migrationspartnerschaften, wie sie seit 2006 im schweizerischen Ausländergesetz verankert sind, gelten als innovative Antwort auf die immer komplexeren internationalen Migrationsflüsse und die unterschiedlichen Interessen der Migrantinnen und Migranten und der betroffenen Staaten. Mit den Migrationspartnerschaften verfügt die Schweiz über ein Instrument, das in der Migrationspolitik zu einem fairen Interessenausgleich zwischen der Schweiz und den Herkunfts- und Transitstaaten führen kann. Eine Migrationspartnerschaft setzt eine konsolidierte schweizerische Strategie voraus, in der alle zur Verfügung stehenden innen- und aussenpolitischen Instrumente kohärent und konsequent eingesetzt werden. Neben den traditionellen Instrumenten *Rückübernahmeabkommen* und *Rückkehrhilfeprogramme* sowie *spezifischen Entwicklungsprojekten* leisten auch *Massnahmen zur Förderung von Frieden, Menschenrechten und dem Schutz der Zivilbevölkerung* einen wichtigen Beitrag zur

²² Dieses Mandat hat seit 2004 der Schweizer Prof. Walter Kälin inne.

²³ Die «*Berner Initiative*» endete am 17.12.2004 mit dem Erlass der *International Agenda for Migration Management (IAMM)*, die heute als Mittel für die Weiterbildung in verschiedenen Regionen benutzt wird.

²⁴ Immer häufiger bewegen sich Flüchtlinge in so genannten gemischten Wanderungsbewegungen d.h. gemischt mit Personen, die nicht schutzbedürftig sind. Gemischte Wanderungsbewegungen stellen hinsichtlich der Gewährung des internationalen Schutzes eine zusätzliche Herausforderung für Staaten dar.

Ursachenbekämpfung von irregulärer Migration und zur Eindämmung von Fluchtbewegungen.

Menschenhandel ist ein schwerwiegendes Verbrechen gegen die Menschenrechte, von dem auch die Schweiz als Zielland direkt betroffen ist. Weltweit werden je nach Schätzung bis zu 4 Millionen Menschen – mehrheitlich Frauen und Kinder – zur sexuellen Ausbeutung oder für Zwangsarbeit, aber auch zum Zweck von Zwangsehen oder des Handels mit Organen gehandelt. Armut, unsichere Lebensperspektiven und Abhängigkeitsverhältnisse erzeugen einen grossen Migrationsdruck, der von Menschenhändlern skrupellos ausgenutzt werden kann. Die Schweiz unterstützt verschiedenste Präventionsprojekte wie Schulprogramme, Theaterstücke und Informationskampagnen, mit denen potenzielle Opfer auf Risiken des Menschenhandels aufmerksam gemacht werden, und sie gewährt Geschädigten logistische, medizinische, psychologische und juristische Unterstützung. Sie wirkt auch darauf hin, zu verhindern, dass Menschen wiederum in Abhängigkeitsverhältnisse geraten und wiederholt Opfer von Menschenhandel werden. Darüber hinaus engagiert sich die Schweiz aktiv in internationalen Organisationen, welche gegen Menschenhandel tätig sind, namentlich UNO, OSZE und Europarat.

4.3.8 Männer, Frauen und Frieden

Männer und Frauen sind unterschiedlich von Konflikten betroffen: Während Männer häufiger zu den direkten Opfern von bewaffneter Gewalt gehören – als Kämpfer, Soldaten, Meinungsmacher und Entscheidungsträger, die getötet werden – sind Frauen oft indirekte Opfer des Konfliktes. Sie überleben – traumatisiert, misshandelt und oft ohne Möglichkeit, physische Verletzungen heilen und psychische Versehrungen therapieren zu lassen. Oft müssen sie zusätzlich zu ihren bisherigen Aufgaben die Rolle von vermissten oder verstorbenen Männern einzunehmen und für das wirtschaftliche Auskommen grösserer Familien sorgen in einem Umfeld, das nach Krieg und Zerstörung wenig Opportunitäten und Ressourcen bietet.

Wirksame Friedensförderung muss den unterschiedlichen Bedürfnissen und Verletzlichkeiten, aber auch den unterschiedlichen Rollen von Frauen und Männern Rechnung tragen. Das EDA arbeitet dazu mit den Regeln des *Gender Mainstreaming*: Sowohl in der Politikformulierung wie auch in konkreten Projektaktivitäten werden von der Analyse über die Planung und Umsetzung bis zur Evaluation systematisch das Potenzial und die Bedürfnisse von Männern und Frauen berücksichtigt.

Die Rechte von Frauen und Mädchen sind integraler Bestandteil der universellen und unveräusserlichen Menschenrechte. Sie sind durch verschiedene rechtliche Instrumente geschützt, insbesondere durch das UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Da vor und während eines Konflikts oft die Gewalt gegen Frauen zunimmt und nach dem Konflikt andauert, ist die Einhaltung der Frauenrechte ein Schwerpunkt schweizerischer Friedensförderung.

Zu den laufenden Prioritäten des Bundesrates zählen auch der Kampf gegen Frauenhandel und der Einsatz für die Teilnahme der Frauen am wirtschaftlichen Leben. Für eine gender-sensitive Friedensförderung ist jedoch auch der Einbezug von Männern wichtig, insbesondere in der Prävention geschlechtsspezifischer Gewalt.

Priorität in der schweizerischen Aussenpolitik

Die Bundesverfassung nennt die Förderung von Frieden und Menschenrechten als zentrale Anliegen der schweizerischen Aussenpolitik. Im aussenpolitischen Bericht 2000²⁵ hielt der Bundesrat fest, dass er künftig «einen wesentlichen und deutlich sichtbaren Beitrag zur Verhütung gewaltsamer Konflikte leisten», «eine eigenständige und profilierte humanitäre Politik betreiben» und «seine Bestrebungen zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit entsprechenden Massnahmen verstärken» will. Das Parlament hat mit der Bewilligung des ersten Rahmenkredites am 17. Dezember 2003 diesen Ausbau gutgeheissen und eine kontinuierliche Stärkung der Ressourcen ermöglicht. Diese Strategie soll fortgeführt werden.

Weltweiter Bedarf

Zivile Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte sind nützliche Beiträge der Schweiz zur Lösung globaler Probleme. Die Schweiz ist aufgrund ihrer eigenen Interessen und ihrer humanitären Tradition gefordert, in diesem Bereich wirksame Beiträge zu leisten. Der internationale Bedarf nach Personal und Finanzmitteln für friedensfördernde Massnahmen dürfte in den kommenden Jahren massgeblich zunehmen. Die internationale Gebergemeinschaft hat erkannt, dass Prävention wesentlich billiger ist als die Beseitigung von Konfliktfolgen.

Anrechenbarkeit als öffentliche Entwicklungshilfe (ODA)

In den letzten Jahren konnten von den durchgeführten Massnahmen und Projekte bis zu 90 % als offizielle Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) angerechnet werden.

Friedensförderung wirkt

In den letzten Jahren wurden mehr Kriege beendet als angefangen, und die Zahl der direkten Opfer von Gewaltkonflikten, von Genoziden, von schweren Menschenrechtsverletzungen sowie die weltweite Zahl der Flüchtlinge sind spürbar gesunken. Wissenschaftliche Studien führen diese Verbesserungen auch auf die verstärkten internationalen Bemühungen zur Eindämmung von Gewaltkonflikten und zum Schutz der Menschenrechte zurück.²⁶

Hohes Profil der Schweiz

Eine engagierte Friedens- und Menschenrechtspolitik hat in den letzten Jahren dazu beigetragen, der Schweiz auf internationaler Ebene mehr Ansehen und Einfluss zu verleihen. Mit begrenzten Mitteln wurden sichtbare Resultate erzielt (UNO-Menschenrechtsrat, Genfer Initiative, Friedensprozesse in Kolumbien, Nepal, Sri Lanka, Indonesien/Aceh, Sudan, Uganda, Nahost). Diese Erfolge schreiben die *humanitäre Tradition* und die *Politik der Guten Dienste* fort und tragen massgeblich zu einem guten Image der Schweiz bei. Sie schaffen der Schweiz aussenpolitischen Handlungsspielraum und wirken als Türöffner.

²⁵ BBI 2001 261

²⁶ Human Security Center: Human Security Report 2005. Oxford University Press, Oxford 2005. www.humansecurityreport.info.

Sicherheit der Schweiz

Engagements zur Förderung von Frieden und Menschenrechten sind ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der eigenen Sicherheit und eine geeignete Antwort auf aktuelle Herausforderungen, etwa die Bedrohungen durch Terrorismus und Fundamentalismus. Sie tragen dazu bei, die Schweiz vor nichtmilitärischen Folgen bewaffneter Konflikte (wirtschaftliche Stabilität, Rohstoffpreise, Sicherheit im Luftverkehr, Ausbreitung von Krankheiten, organisierte Kriminalität) zu schützen.

Migrationsprävention

Weltweit sind über 30 Millionen Menschen auf der Flucht vor Krieg, Menschenrechtsverletzungen und Verfolgung. Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte bekämpft die Ursachen von erzwungener Migration und Menschenhandel.

Internationaler Vergleich

Mit der Schweiz vergleichbare Länder wie etwa Schweden, Norwegen, die Niederlande oder Kanada bauen ihre Engagements in diesen Bereichen signifikant aus und erhöhen ihre Budgets teils mit zweistelligen Wachstumsraten. Zu diesem Ergebnis kommen Erhebungen der OECD sowie eine Studie der ETH Zürich²⁷, welche die zivile Friedensförderung von fünf Ländern vergleichend analysiert. Eine Verstärkung des schweizerischen Engagements hilft, das Profil unseres Landes in diesem Bereich zu konsolidieren.

Gezielt und fokussiert

Die Schweiz hat 2005 alle bisherigen Engagements anhand der Kriterien von Wirksamkeit und Relevanz für die schweizerische Aussenpolitik überprüft und eine thematische und geographische Konzentration eingeleitet. Das geographische Engagement konzentriert sich auf Schwerpunktregionen, die jährlich überprüft werden. Die jährlichen Tätigkeitsberichte dokumentieren diese Konzentration.

Effektiv und effizient

Konfliktprävention und Friedensförderung vor Ort sind in jedem Fall effizienter und billiger als das Tragen der Folgen (u.a. unerwünschte Migration, Kriminalität, Instabilität). Die Schweiz hat mit der Vermittlung und Guten Diensten, Programmen der Konfliktbearbeitung, Menschenrechtsdialogen, diplomatischen Initiativen, Partnerschaften und dem Expertenpool für zivile Friedensförderung effektive und effiziente Instrumente aufgebaut, die stärker dotiert und öfter eingesetzt werden können. Mit der geplanten Erhöhung der Mittel können mehr Schweizerinnen und Schweizer in internationale Missionen entsandt werden. Die Schweiz erhält die kritische Masse, um auch grössere Friedensengagements zu realisieren und mit mehr Flexibilität auf politische Opportunitäten zu reagieren.

Finanzplan und finanzpolitische Rahmenbedingungen

Die Lage des Bundeshaushalts zwingt zu ausgesprochener Zurückhaltung bei Vorhaben, welche zu Mehrausgaben führen. Die geplanten Ausbauschritte werden daher über die nächsten Jahre verteilt. Für die Periode 2004–2007 standen 220 Millionen

²⁷ Andreas Wenger et al.: Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Aussenpolitik: Eine vergleichende Studie anhand von fünf Ländern. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zürich, 2006. www.css.ethz.ch/publications/workingpapers.

Franken zur Verfügung. Beim Vergleich mit früheren Zahlen ist zudem zu berücksichtigen, dass die Unterstützung des Genfer «Zentrums für den Humanitären Dialog» (ehemals Zentrum Henri Dunant) im Betrag von 950 000 Franken pro Jahr, welche bisher über eine eigene Budgetrubrik erfolgte, neu in den Rahmenkredit integriert werden soll. Knapp 4 Millionen Franken der Erhöhung für die nächsten vier Jahre sind also kein Wachstum, sondern Folge der budgetneutralen Verschiebung eines Kreditpostens.

Dem beantragten Rahmenkredit von 240 Millionen stehen in den Jahren 2008–2011 folgende, in der aktuellen Finanzplanung berücksichtigte Zahlungskredite gegenüber:

2008	56,5 Mio. Franken
2009	59 Mio. Franken
2010	61,5 Mio. Franken
2011	63 Mio. Franken

Der in den kommenden Jahren verfügbare Kreditumfang ist letztlich abhängig von den jährlich durch die eidgenössischen Räte bewilligten Budgetkrediten. Allfällige Budget- und Finanzplankürzungen würden eine entsprechende Verlängerung der Dauer des Rahmenkredites nach sich ziehen.

Unterstellung unter die Ausgabenbremse:

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung bedarf der vorgeschlagene Bundesbeschluss der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da er wiederkehrende Ausgaben von über 2 Millionen Franken nach sich zieht.

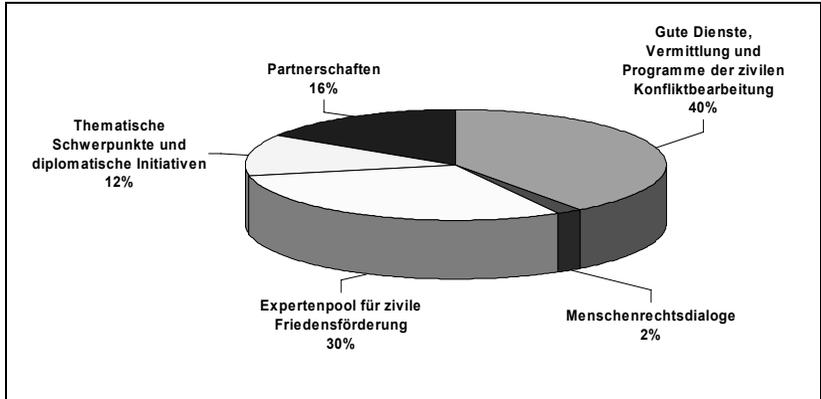
5.3

Aufteilung der Verpflichtungen zulasten des Rahmenkredits

Die folgenden Angaben sind indikativen Charakters und beruhen auf dem Planungsstand des Jahres 2007.

Graphik 10

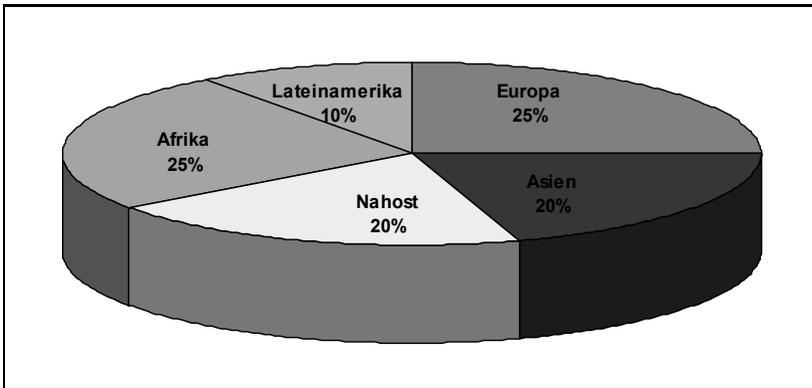
Aufteilung nach den wichtigsten Instrumenten



- (1) Gute Dienste, Vermittlung und Programme der zivilen Konfliktbearbeitung 40 %
- (2) Menschenrechtsdialoge 2 %
- (3) Expertenpool für zivile Friedensförderung 30 %
- (4) Politikentwicklung und diplomatische Initiativen 12 %
- (5) Partnerschaften 16 %

Diese Verteilung hat sich bewährt und blieb in den letzten Jahren relativ stabil. Naturgemäss absorbieren die ressourcenintensiven Programme der zivilen Konfliktbearbeitung und Entsendung von Expertinnen und Experten die grössten Anteile. Demgegenüber belasten die klassischen diplomatischen Mittel wie Vermittlung, Menschenrechtsdialoge und Diplomatische Initiativen den Rahmenkredit nur geringfügig, da sie weitgehend mit bestehenden Personalressourcen des EDA durchgeführt werden.

Verteilung der geographisch gebundenen Ausgaben



- (1) Europa 25 %
- (2) Asien 20 %
- (3) Nahost 20 %
- (4) Afrika 25 %
- (5) Lateinamerika 10 %

Im Vergleich zur Botschaft von 2002 ist eine gewisse Verschiebung festzustellen: Die Friedensmissionen in Europa (insbesondere Bosnien und Herzegowina, Serbien, Kosovo und Mazedonien) können voraussichtlich aufgrund der beachtlichen Fortschritte der Stabilisierung reduziert werden, bleiben aufgrund der Bedeutung dieser Region für die Schweiz aber ein gewichtiges Engagement. Die meisten bewaffneten Konflikte finden heute in Afrika und Asien statt, was einen moderaten Ausbau des schweizerischen Engagements in diesen Regionen rechtfertigt. Die Zahlen haben indessen nur indikativen Charakter, da die Schweiz auch in Zukunft rasch auf unerwartete politische Entwicklungen reagieren und ihre Planung kurzfristig anpassen können will.

5.4 Organisation und Personal

Die Zuständigkeit für die Umsetzung von Massnahmen der zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte liegt innerhalb der Politischen Direktion des EDA bei der Politischen Abteilung IV Menschliche Sicherheit. Durch diese organisatorische Zuordnung ist die enge Einbindung der operativen Massnahmen der Friedens- und Menschenrechtsförderung in den Kontext der aussenpolitischen Prioritäten sichergestellt.

Die Politische Abteilung IV ist in thematisch definierte Sektionen (für Friedenspolitik, Menschenrechtspolitik, humanitäre Politik und Migration) gegliedert. Dazu kommen ein schmaler Stab (gegenwärtig: strategisches Controlling, Grundsatzfragen, Gender) und eine Unterstützungseinheit (Finanzen und Administration). Gegenwärtig sind der Abteilung zwei Sonderbotschafter für Friedensprozesse unterstellt oder administrativ zugeordnet. Sie werden nach Bedarf vom Bundesrat ernannt. Da das geplante moderate Wachstum des Rahmenkredites in erster Linie

einer Vertiefung der Engagements dienen soll, kann die bestehende Organisationsform mit punktuellen Verstärkungen beibehalten werden, wie auch ein externes Audit Anfang 2007 bestätigt hat.

Friedens- und menschenrechtsfördernde Aktivitäten werden meist in einem politisch höchst sensiblen Umfeld durchgeführt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, diese Aktivitäten besonders eng zu begleiten. Die Delegation von Aufgaben im Rahmen von externen Mandaten ist aufgrund des vertraulichen Charakters oft nicht möglich. Auch dort, wo sich das EDA in einer bestimmten Phase nicht selbst direkt als Akteur exponiert, sondern mit anerkannten schweizerischen, lokalen oder internationalen Partnerorganisationen zusammenarbeitet, müssen diese aus politischen Gründen eng und kontinuierlich begleitet werden. Nicht zuletzt werden Wirkung und Sichtbarkeit des Schweizer Engagements über Personen zum Ausdruck gebracht, seien diese als Mediatoren, Expertinnen oder als Berater einer Vermittlung oder bei einem Normensetzungsprozess tätig. Dies gilt für Tätigkeiten im Rampenlicht genauso wie bei den häufigeren Engagements hinter den Kulissen, welche den jeweiligen Schlüsselakteuren durchaus bekannt sind und insofern ebenfalls zur Reputation der Schweiz beitragen. Aufgrund dieser Zusammenhänge kann eine schrittweise Erhöhung der Mittel des Rahmenkredits einzelne zusätzliche Personalanstellungen nötig machen.

Die Abteilung umfasst gegenwärtig 63 fest angestellte Personen, die sich 53,15 Vollzeitstellen teilen (5315 Stellenprozente), einschliesslich Administrativ- und Sekretariatspersonal (Stand Dezember 2006). Davon sind 17 Stellen über den bisherigen Rahmenkredit finanziert. Mit den Mitteln des beantragten neuen Rahmenkredits werden die bestehenden Anstellungsverhältnisse weitergeführt sowie Personal finanziert, das in direktem Zusammenhang mit der Umsetzung der politischen Friedens- und Menschenrechtsförderung steht. Diese Stelleneinheiten sind für die Dauer der Umsetzung der Massnahmen aus dem Rahmenkredit befristet. Rund 30 % des Rahmenkredits sind für Personalentsendungen über den Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung vorgesehen. Für Anstellungen an der Zentrale können für maximal 27 Stellen höchstens 7 % des Rahmenkredits eingesetzt werden.

5.5 Steuerung, Projektmanagement, Controlling und Qualitätssicherung

Strategische Führung

Die strategische Führung geht aus von den gültigen Strategiedokumenten auf Stufe Bundesrat und Parlament (*Aussenpolitischer Bericht 2000, aussenpolitische Tour d'horizon 2005 und 2006, Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, Botschaft vom 23. Oktober 2002 über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung*).

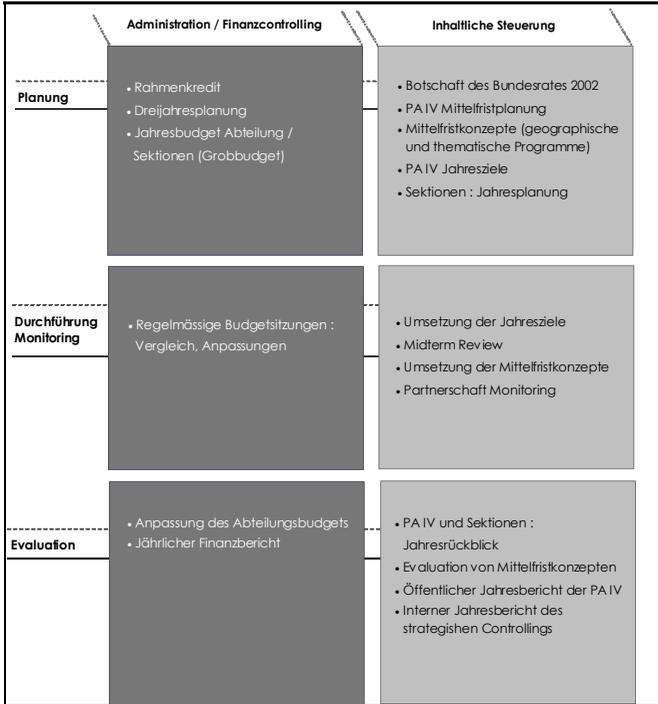
Diese Vorgaben werden aufgenommen im *Leitbild der Politischen Abteilung IV*, in deren *Mittelfristplanung* und *Jahresplanung*. Für mehrjährige Programme in den geographischen Schwerpunktregionen und für die Politikentwicklung in den thematischen Schwerpunktgebieten erarbeitet die Politische Abteilung IV *Mittelfriststrategien*, welche die beschriebenen Abläufe inhaltlich anleiten und die Integration der Engagements in den Rahmen der gesamten Aussenpolitik garantieren. Alle oben

genannten Dokumente werden innerhalb der *Politischen Direktion* konsultiert und vom Chef der Politischen Direktion unterzeichnet. Damit ist die Kohärenz der operativen Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte mit den ausserpolitischen Zielen sichergestellt.

Jede einzelne Massnahme wird über ein Projektdokument gesteuert. Projekte bis 500 000 Franken können auf Stufe der Abteilung bewilligt werden, bis 1 Million Franken durch den Politischen Direktor, bis 5 Millionen Franken durch die Departementsvorsteherin des EDA.

Graphik 12

Prozess-Controlling in der PA IV: Programme und Politikentwicklung



Zur Sicherstellung der inhaltlichen Kohärenz erfasst das strategische Controlling die relevanten Indikatoren, um die Einhaltung der in der Botschaft genannten Ziele, thematischen Schwerpunkte und Kriterien zur geographischen Schwerpunktsetzung zu überprüfen.

Projektzyklusmanagement: Planung, Durchführung, Evaluation

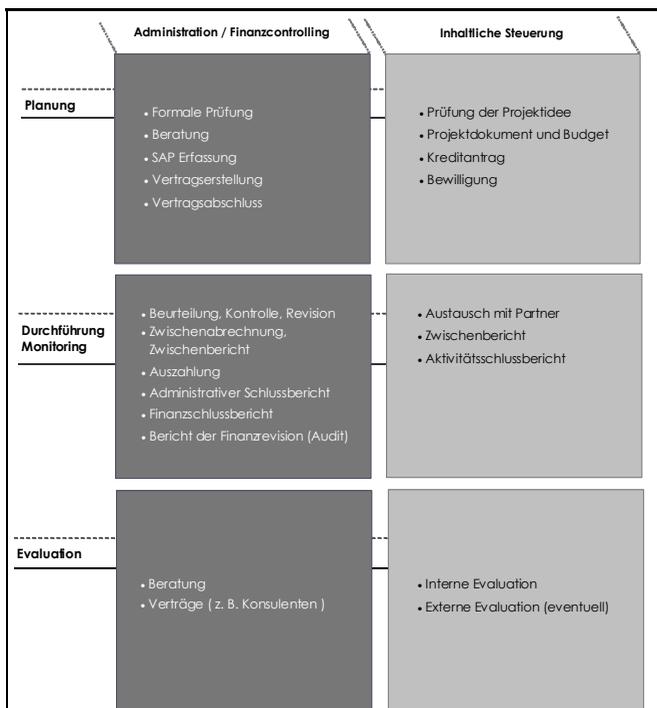
Zur Umsetzung der Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte stützt sich die Politische Abteilung IV bezüglich der finanzrelevanten Engagements auf das anerkannte Konzept des Projektzyklusmanagements (*Project Cycle Management, PCM*). Dabei wurde eine angepasste Variante entwickelt, welche berücksichtigt, dass sich das Umfeld der hochpolitischen Engagements und

Projekte oft schnell ändert und volatil ist. Gewisse Instrumente des Projektzyklusmanagements können deshalb nicht jederzeit mit derselben Tiefe angewandt werden wie etwa in mehr technisch orientierten Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit. Unabdingbar sind aber in jedem Fall die folgenden Schritte:

- eine fundierte Analyse der jeweiligen Konflikt- oder Menschenrechtssituation;
- eine Planung, meist zusammen mit den jeweiligen internationalen, staatlichen oder nichtstaatlichen Partnern, welche die Strategie, die erwarteten Resultate, die Projektorganisation, die inhaltliche und finanzielle Verantwortung für die Durchführung, die Chancen und Risiken und die vorgesehene Auswertung (Evaluation) definiert;
- der politische Entscheid über die Durchführung, der u.a. von der Höhe der finanziellen Verpflichtung und von der Vereinbarkeit mit übergeordneten Strategien abhängt;
- die Begleitung der Durchführung bzw. die Durchführung selbst, je nach der Rolle des EDA in der betreffenden Aktion;
- die Auswertung (Evaluation) in geeignetem Rahmen, so dass Erfahrungen («Lessons learnt») in die Planung weiterer Aktivitäten bzw. in die übergeordneten Strategien zurückfließen.

Graphik 13

Prozess-Controlling in der PA IV: Projekte



Qualitätssicherung, Controlling und Evaluation

Zur Unterstützung der Qualitätssicherung bestehen die folgenden Strukturen und Abläufe:

- *Jahreszielsetzungen*: Die Leitung der Politischen Abteilung IV über *resultatorientierte Jahreszielsetzungen* und deren halbjährliche Überprüfung und Anpassung.
- *Internes strategisches Controlling*: Das Controlling unterstützt die Leitung und stärkt die internen Instrumente des Projektmanagements mit dem Ziel, bei der Auswahl und Umsetzung von Programmen Effektivität, Effizienz und Relevanz als Kriterien zu berücksichtigen.
- *Benchmarking*: Der jährliche interne Controlling-Bericht erlaubt die Festsetzung von abgestützten internen Benchmarks, welche im kommenden Jahr eingehalten werden sollen.
- *Laufende Projektbegleitung und -kontrolle*: Diese umfasst gemäss Projektzyklusmanagement für jedes Projekt ein ausgehandeltes Planungs- und Budgetdokument, ein definiertes Berichtswesen, Projektbesuche, Revisionen und eine Abschlussdokumentation.
- *Aus- und Weiterbildungen*: Diese stärken gezielt Projektmanagement und Evaluationsmethodik.
- *Systematische interne und gezielte externe Evaluation*: Ausgewählte Projekte werden speziell evaluiert. Extern evaluiert wurden beispielsweise grössere Programme wie das Länderengagement in Guatemala, der Menschenrechtsdialog mit China und wichtige strategische Partner (u. a. Genfer Zentren, Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research).
- *Weiterentwicklung spezifischer Evaluationsmethoden*: Bei Engagements, die sich auf höherer politischer Ebene abspielen, ist es methodisch sehr schwierig, die Ergebnisse von politischen Gesamtprozessen einzelnen bestimmten Inputs (Programmen, Projekten) zuzuordnen. Umso wichtiger sind ergebnisorientierte, externe Ex-post-Evaluationen zur Aufarbeitung von Erfahrungen und das Lernen im Sinne der Wissensvermehrung sowie zur Anpassung von Folgeaktionen. Dazu pflegt die Politische Abteilung IV auch eine intensive Zusammenarbeit mit internationalen Evaluationsnetzwerken, etwa im Rahmen des Entwicklungsausschusses der OECD.
- *Systematisches Wissensmanagement*: Die Politische Abteilung IV – deren Personal sich aus versetzbaren Diplomaten und aus wissenschaftlichen Mitarbeitern, Fachleuten in Friedens- und Menschenrechtsfragen, zusammensetzt – hat wirksame Instrumente zum Wissensaustausch aufgebaut. Dazu zählt neben institutionalisierten Prozessen des Erfahrungsaustausches wie regelmässigen Rundtischen und «*Inhouse Lunch Discussions*» auch ein Intranet zur Optimierung des Informationsmanagements und des Projekt-Controllings.

Bericht über die Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung in den Jahren 2004–2007

A.1 Neun Beispiele

A.1.1 Schaffung des UNO-Menschenrechtsrats in Genf

Die Polarisierung der Debatten in der UNO-Menschenrechtskommission, welche eine wirksame Arbeit erschwerte, bereitete der Schweiz und anderen Staaten seit langem Sorgen. Im Jahr 2003 beschloss die Schweiz, grundlegende Reformvorschläge auszuarbeiten. Das EDA erteilte der Universität Bern den Auftrag, entsprechende Abklärungen durchzuführen («*Studie Kälin*»).

Im September 2004 unterbreitete Bundesrätin Micheline Calmy-Rey dem Expertenpanel für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel und dem UNO-Generalsekretär den Schweizer Vorschlag, die bestehende UNO-Menschenrechtskommission durch einen Menschenrechtsrat zu ersetzen. Dieser Vorschlag wurde im Bericht der Expertengruppe vom Dezember 2004 sowie im Bericht des Generalsekretärs vom März 2005 im Wesentlichen übernommen.

Die Schweiz spielte anschliessend eine wichtige Rolle im Verhandlungsprozess, der vom Präsidenten der Generalversammlung eingeleitet wurde und zur Verabschiedung einer Schlusserklärung der Staatschefs am Millennium+5-Gipfel der UNO vom 14. bis 16. September 2005 in New York führte. Insbesondere organisierte sie mehrere Seminare, an denen Vertreterinnen und Vertreter zahlreicher Staaten teilnahmen («*Lausanner Gruppe*») und deren Ziel es war, zu einem Konsens über die Arbeitsweise und die Modalitäten des künftigen Rates zu gelangen. Zudem hat sich die Schweiz während der Verhandlungen aktiv für das Zustandekommen von allseits akzeptierten Lösungen eingesetzt. Sowohl der Bundespräsident als auch die Vorsterherin des EDA machten die UNO-Reformen und insbesondere die Schaffung des Menschenrechtsrats in ihren Ansprachen und in Gesprächen mit Amtskollegen anlässlich des New Yorker Millennium+5-Gipfels zu einer Priorität.

Schliesslich stellte die Schweiz dem Präsidenten der UNO-Generalversammlung eine Expertin für Menschenrechte zur Verfügung. Die Expertin trug dank ihrer Erfahrung massgeblich zur Erarbeitung der Verhandlungsstrategie des Präsidenten bei.

Am 15. März 2006 war es soweit: Mit der Verabschiedung der Resolution A/RES/60/251 wurde die Schaffung eines UNO-Menschenrechtsrats mit 170 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen beschlossen. So löste der UNO-Menschenrechtsrat mit seiner ersten Sitzung am 19. Juni 2006 die Menschenrechtskommission offiziell ab.

Obwohl die Resolution A/RES/60/251 nicht alle ursprünglichen Forderungen der Schweiz enthält, ist sie ein guter Kompromiss, der eine Stärkung des UNO-Systems zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte ermöglicht. Die wichtigsten Unterschiede zwischen dem Rat und der Kommission sind:

- *Höherer institutioneller Status*: Der Rat wird ein Unterorgan der Generalversammlung.

- *Häufigere Tagungen:* Zur Stärkung des Dialogs und der Kooperation wird der Rat mindestens drei Tagungen im Jahr abhalten, die mindestens zehn Wochen dauern werden; auf Antrag eines Drittels seiner Mitglieder können ausserdem Sondertagungen einberufen werden.
- *Wirksamere und gerechtere Mechanismen:* Er wird über einen universellen periodischen Überprüfungsmechanismus verfügen, mit dem die Einhaltung der Menschenrechtsverpflichtungen aller Staaten überprüft werden kann;
- *Weniger Mitglieder (47 anstelle der 53 der Menschenrechtskommission):* die Mitglieder werden von der Generalversammlung mit absolutem Mehr für eine Dauer von drei Jahren gewählt, wobei ein Mitglied nach zwei aufeinanderfolgenden Mandaten nicht mehr wählbar ist.
- *Grössere Glaubwürdigkeit:* Die Ratsbewerber sind aufgefordert, freiwillige Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte zu formulieren. Ausserdem kann ein Mitglied bei schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen von der Generalversammlung mit Zweidrittelmehrheit suspendiert werden.

Die Schweiz hat sich sehr stark dafür eingesetzt, dass als Sitz des neuen Organs Genf gewählt wird, eine Stadt mit grosser humanitärer Tradition, in der sich bereits das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte und zahlreiche internationale NGO niedergelassen haben. Erstmals seit der Gründung der Vereinten Nationen hat damit ein UNO-Hauptorgan die Schweiz als Sitz gewählt. Die Wahl der Schweiz am 9. Mai 2006 zum Mitglied des Menschenrats für die nächsten drei Jahre ermöglicht unserem Land, seinen Einsatz noch konkreter auszugestalten, und wird die Schweizer Menschenrechtsausserpolitik vor neue Herausforderungen stellen.

Eine der Schwächen der Menschenrechtskommission war ihre Unfähigkeit, ihre Beschlüsse, Resolutionen und Empfehlungen konkret umzusetzen. Um diesem Problem abzuwehren und gleichzeitig das Schweizer Engagement umfassender abzustützen, hat das EDA seine *freiwilligen Beiträge an das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte* erhöht. Dank dieser Entwicklung, die auch von anderen Geberländern mitgetragen wird, kann das Hochkommissariat vor Ort mehr konkrete Mittel einsetzen, insbesondere in Ländern, die den Menschenratsrat um technische Hilfe gebeten haben.

Im Bereich der Bildung hat das EDA eng mit der Stadt, dem Kanton und der Universität von Genf zusammengearbeitet, um in Genf ein *Kompetenzzentrum für Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht* zu errichten. Mit diesem Lehrstuhl sollen das Thema Menschenrechte an den Genfer Hochschulen gestärkt und Synergien mit dem Menschenratsrat und dem Hochkommissariat für Menschenrechte geschaffen werden.

Die Schaffung des Menschenratsrats mit Sitz in Genf, die Wahl der Schweiz in den Rat und die damit verknüpften Initiativen des EDA zur allgemeinen Stärkung des UNO-Systems zur Förderung und Wahrung der Menschenrechte gehören zu den grössten Erfolgen der Schweiz seit dem UNO-Beitritt im Jahr 2002. Im Rückblick kann gesagt werden, dass dieser Erfolg ermöglicht wurde durch ein gelungenes Zusammenspiel von Instrumenten der klassischen Diplomatie, von internem Fachwissen, der systematischen Mitarbeit von strategischen Partnern wie dem Institut für öffentliches Recht der Universität Bern und dem kurzfristigen Einsatz von Experten aus dem Expertenpool. Für Expertenstudien, Seminarien in Lausanne, Genf und

Zürich im Rahmen der Kampagnen und den Einsatz von drei Menschenrechtsexpertinnen in Genf und New York wurden zwischen 2004 und 2006 insgesamt rund 1,4 Millionen Franken aus dem Rahmenkredit eingesetzt.

A.1.2 Im Kampf gegen illegale Kleinwaffen

Im Jahr 2000 lancierte die Schweiz eine diplomatische Initiative mit dem Ziel, ein internationales Rechtsinstrument zu schaffen, das die Identifikation und Rückverfolgung illegaler Kleinwaffen erleichtert. Eine dazu eingesetzte Expertengruppe hat der UNO-Generalversammlung im Juni 2003 die Aushandlung eines Instrumentes empfohlen. Die Schweiz wurde anschliessend von mehreren Staaten angefragt, ob sie bereit wäre, entsprechende Verhandlungen zu leiten. Innerhalb eines Jahres (Juni 2004–Juni 2005) gelang es einer allen Staaten offenstehenden Arbeitsgruppe unter der Leitung der Schweiz, ein solches Instrument auszuhandeln und im Konsens anzunehmen. Im Dezember 2005 wurde dieses Instrument von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen. Das *internationale Rechtsinstrument zur Ermöglichung der rechtzeitigen und zuverlässigen Identifikation und Rückverfolgung illegaler Kleinwaffen und leichter Waffen* enthält Bestimmungen für die Kennzeichnung und Registrierung von Kleinwaffen und regelt die Zusammenarbeit zwischen Staaten, UNO und Interpol im Hinblick auf Rückverfolgungsgesuche. Es erlaubte erstmals eine für alle Staaten annehmbare Definition der Begriffe «Kleinwaffen» und «leichte Waffen». Auf der Grundlage dieses Übereinkommens wird es künftig leichter sein, den Weg der Waffen zu rekonstruieren und illegalen Waffenlieferungen ein Ende zu setzen. Bei diesem Instrument handelt es sich jedoch nicht um ein rechtlich zwingendes Dokument. Es wird daher nur dann wirksam anzuwenden sein, wenn es von allen Staaten konsequent umgesetzt wird.

Anfang 2006 lancierte die Schweiz eine neue Initiative, mit der die Regierungen für die verheerenden Folgen bewaffneter Gewalt sensibilisiert werden sollen. Mehrere Studien weisen nach, dass die meisten Länder, in denen ein bewaffneter Konflikt ausgetragen wird oder in jüngerer Zeit ausgetragen wurde, auf der Liste des Index für menschliche Entwicklung weit unten rangieren. Wenn diese Staaten für ihre Bevölkerung eine nachhaltige Entwicklung sicherstellen wollen, ist es unerlässlich, dass sie bewaffnete Gewalt bekämpfen. In Zusammenarbeit mit dem UNO-Entwicklungsprogramm (UNDP) organisierte das EDA am 7. Juni 2006 einen Ministergipfel zum Thema bewaffnete Gewalt und Entwicklung. An diesem Gipfel nahmen Staatschefs, Entwicklungs- und Aussenminister sowie hochrangige Beamte aus 42 Ländern in aller Welt teil. Alle teilnehmenden Staaten nahmen die *Genfer Erklärung über bewaffnete Gewalt und Entwicklung*³³ an. Damit gingen sie Verpflichtungen ein, zu einer Verringerung der verheerenden Auswirkungen bewaffneter Gewalt auf die gesellschaftlich-wirtschaftliche und die menschliche Entwicklung beizutragen. Es ist nun Aufgabe dieser Staaten, die Genfer Erklärung in die Praxis umzusetzen. Die Schweiz koordiniert eine kleine Staatengruppe, welche die Geberländer und die von bewaffneter Gewalt betroffenen Länder in Bezug auf geeignete konkrete Massnahmen beraten soll.

³³ Text auf <http://content.undp.org/go/newsroom/june-2006/governments-agree-to-armed-violence-reduction-measures-en>.

Für die Initiative zur Markierung und Rückverfolgbarkeit wurden 90 000 Franken eingesetzt, die Vorbereitung und Durchführung des Ministergipfels von 2006 kostete 100 000 Franken zulasten des Rahmenkredites, weitere 100 000 Franken kamen aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit hinzu. Das von der Schweiz initiierte Kompetenzzentrum «*Small Arms Survey*» am Genfer Hochschulinstitut für internationale Studien (HEI) lieferte für beide Initiativen wertvolle Fachkompetenz und stellte dem Vorsitzenden der Arbeitsgruppe zur Markierung und Rückverfolgung von Kleinwaffen einen Berater zur Verfügung. *Small Arms Survey* wird mit jährlich rund 2 Millionen Franken unterstützt.

A.1.3 Auch Rebellengruppen sollen auf Antipersonenminen verzichten

Antipersonenminen verstümmeln und töten jedes Jahr weltweit Tausende von Menschen. Sie treffen die Zivilbevölkerung am stärksten und da Minen auch Jahre nach dem Ende eines bewaffneten Konfliktes explodieren können, verhindern sie den Wiederaufbau und die Rückkehr zur Normalität auf lange Zeit. Der Kampf gegen Antipersonenminen ist daher seit vielen Jahren eine Priorität der schweizerischen Friedenspolitik. Mit der Konvention von 1997 über das Verbot von Einsatz, Lagerung, Herstellung und Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung («*Ottawa-Konvention*»), welche inzwischen 155 Staaten unterzeichnet haben, wurde bereits einiges erreicht.

Antipersonenminen werden aber nicht nur durch staatliche Streitkräfte eingesetzt. Minen sind billig und können auch einfach selbst hergestellt werden, sie gelten daher auch als Waffe des armen Mannes. Geringe Kosten, einfache Handhabung und grosse Wirkung machen die Antipersonenmine zu einem bevorzugten Kampfmittel zahlreicher bewaffneter nichtstaatlicher Gruppen. Die Schweiz hat daher in ihrem Kampf gegen Antipersonenminen einen Schwerpunkt auf nichtstaatliche Konfliktparteien gelegt. Diese Arbeit ist umso wichtiger, als es nichtstaatlichen Akteuren nicht möglich ist, Mitglied internationaler Vertragswerke zu werden, wie beispielsweise der *Ottawa-Konvention* von 1997.

Aktion 46: Die Schweiz hat 2003 die Bildung einer informellen Reflexionsgruppe zum Thema bewaffnete nichtstaatliche Gruppen und Antipersonenminen angeregt. Die Gruppe kam am 29./30. Oktober 2004 erstmals in Montreux zusammen. Staatenvertreter, ehemalige Mitglieder bewaffneter Gruppen und akademische Experten diskutierten die militärische Bedeutung von Antipersonenminen, Arten des Einsatzes und Möglichkeiten der Vermeidung aus ihrer Sicht. An der Überprüfungskonferenz zur *Ottawa-Konvention* vom Dezember 2004 hat die Schweiz das Thema erfolgreich eingebracht: Der verabschiedete Aktionsplan 2005–2009 enthält auch Empfehlungen, welche bewaffnete Gruppen betreffen (so genannte «*Aktion 46*»). Die *Aktion 46* fordert die Staatengemeinschaft dazu auf, Minenaktionen in Gebieten, die sich nicht mehr unter staatlicher Kontrolle befinden, zu unterstützen. Zu Minenaktionen zählen neben der Minenräumung auch die Verbreitung der Kenntnisse über Minenrisiken, die Kartierung und Kennzeichnung minenverseuchter Gebiete, die Unterstützung von Opfern, Beratung und die Zerstörung bestehender Minenvorräte.

Minenaktionen in Gebieten, die von bewaffneten Gruppen kontrolliert werden: Die Schweiz hat 2005 ein Papier mit konkreten Vorschlägen erarbeitet, die es Staaten, humanitären Organisationen, aber auch bewaffneten Gruppen erleichtern sollen,

Minenaktionen in Gebieten durchzuführen, welche von bewaffneten Gruppen kontrolliert werden. Die Schweiz hat das Papier im Rahmen der Ottawa-Vertragsparteienkonferenz im Oktober 2006 in Genf vorgestellt. Mit dieser Initiative will sie den Schutz der Zivilbevölkerung in minenverseuchten Gebieten verbessern, die für humanitäre Akteure nur schwer zugänglich sind. Sie stimuliert damit die Diskussion zur Rolle nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen im Rahmen des weltweiten Antipersonenminenverbots und trägt zum Verständnis bei, dass bewaffnete Gruppen als Teil des Problems auch Teil der Lösung von humanitären Notständen sein müssen.

Appell von Genf: Ergänzend zu diesen diplomatischen Bemühungen unterstützt die Schweiz die Aktivitäten der Nichtregierungsorganisation «Appell von Genf», welche es sich zum Ziel gesetzt hat, bewaffnete Gruppen zum Verzicht des Gebrauchs von Antipersonenminen zu bringen. Bis Ende 2006 ist es dieser Organisation gelungen, 31 nichtstaatliche bewaffnete Gruppen davon zu überzeugen, auf den Einsatz von Antipersonenminen zu verzichten und eine entsprechende Erklärung («*Deed of Commitment*») zu unterzeichnen.³⁴

Die diplomatischen Initiativen und die Erarbeitung des Papiers zu *Minenaktionen* in Gebieten bewaffneter Gruppen verursachten zulasten des Rahmenkredites nur geringfügige Kosten für Studien und Workshops. Die Arbeit von «Appell von Genf» wurde mit einem schweizerischen Experten und Finanzbeiträgen unterstützt, insgesamt jährlich mit rund 460 000 Franken.

A.1.4 Die Schweiz als Schrittmacherin im internationalen Migrationsdialog

Die globale Migration ist zu einer Priorität für die internationale Staatengemeinschaft geworden. 2002 schlug der damalige UNO-Generalsekretär Kofi Annan die Schaffung einer internationalen Kommission vor, die weltweit die positiven Aspekte der Migration hervorheben, Konsens und Lücken in der internationalen Migrationsdebatte aufzeigen und konkrete Handlungsanweisungen formulieren sollte. Am 9. Dezember 2003 rief er in Genf im Beisein der schweizerischen Aussenministerin und der schwedischen Migrationsministerin die *Global Commission on International Migration (GCIM)* ins Leben.

Die Kommission bestand aus 19 angesehenen Persönlichkeiten und die Leitung des Genfer Sekretariats wurde von einem Schweizer übernommen. Eine Unterstützungsgruppe mit Vertretern aus 32 Ländern³⁵ traf sich unter dem Vorsitz der Schweiz und Schwedens regelmässig mit der Kommission zum Meinungsaustausch.

Die Kommission überreichte dem UNO-Generalsekretariat am 5. Oktober 2005 ihren Bericht.³⁶ Dieser zeigt in umfassender Weise die bestehenden Herausforderungen der Migration auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene auf und legt sechs Handlungsprinzipien dar: Migration als freie Wahl; Verstärkung der

³⁴ Der *Deed of Commitment* und die Liste der unterzeichnenden bewaffneten Gruppen finden sich auf www.genevacall.org.

³⁵ Mitglieder der Unterstützungsgruppe: Ägypten, Algerien, Australien, Bangladesch, Belgien, Brasilien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Indien, Indonesien, Iran, Japan, Kanada, Marokko, Mexiko, Niederlande, Nigeria, Norwegen, Pakistan, Peru, Philippinen, Russland, Schweden, Schweiz, Spanien, Sri Lanka, Südafrika Türkei, Ungarn, Heiliger Stuhl und Europäische Union.

³⁶ Volltext auf www.gcim.org.

positiven Auswirkungen der Migration auf Wirtschaft und Entwicklung; Bekämpfung der irregulären Migration; Stärkung des sozialen Zusammenhalts durch Integration; Schutz der Rechte der Migrantinnen und Migranten; Förderung der konzeptionellen und organisatorischen Kompetenz der Akteure sowie der Kohärenz in der Migrationspolitik.

Der GCIM-Bericht wurde für die Staaten zu einem Referenzdokument hinsichtlich des *UN-High Level Dialogue on International Migration and Development (HLD)*, der am 14. und 15. September 2006 in New York stattgefunden hat. Zum ersten Mal wurde auf hohem Niveau über Migration und insbesondere über den Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung unter der Ägide der UNO-Generalversammlung diskutiert. Folgende Schwerpunkte zeichneten sich während den Debatten beim HLD ab:

- Migration hat ein inhärentes Potenzial für die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung der Staaten, das gefördert werden muss.
- Partnerschaften im Bereich der Migration fördern die Synergiebildung zwischen Ursprungs- und Destinationsländern und führen zu gemeinsamen Lösungsansätzen, um u.a. die Ursachen irregulärer Migration wie Armut, Konflikte und Menschenrechtsverletzungen zu bekämpfen.
- Migration ist untrennbar mit Arbeit und Integration verbunden und Staaten sollten entsprechende Massnahmen treffen, um die Rechte der Migrantinnen und Migranten zu schützen.

Dank ihrem Engagement in den letzten Jahren wird die Schweiz als konstruktiver und innovativer Partner im internationalen Migrationsdialog wahrgenommen. Sie wird sich weiterhin für die Verankerung und gezielte Institutionalisierung des Migrationsdialogs in der UNO-Agenda engagieren und sich für einen offenen und konstruktiven Austausch zwischen Staaten, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft einsetzen.

Die Schweiz hat die Arbeit der Globalen Kommission für internationale Migration mit Finanzbeiträgen unterstützt und den Exekutivdirektor zur Verfügung gestellt. Neben Ressourcen aus dem Rahmenkredit (950 000 Franken) kamen auch Mittel aus den Budgets des Bundesamtes für Migration, des Seco und der DEZA zum Einsatz. Der gesamte schweizerische Aufwand betrug insgesamt 2,6 Millionen Franken über drei Jahre.

A.1.5 Eine erfolgreiche Dialogplattform in Mazedonien

In Mazedonien hat ein rechtzeitiges und entschiedenes Eingreifen der internationalen Gemeinschaft im Sommer 2001 die Ausbreitung eines gewaltsamen Konfliktes gestoppt. Das Friedensabkommen von Ohrid und die seither erfolgten Stabilisierungsbemühungen zeigen spürbare Fortschritte – seit Dezember 2005 ist Mazedonien Kandidat für die EU-Mitgliedschaft –, aber die politische Lage bleibt labil. Bislang ist es weder gelungen, eine gemeinsame nationale Identität der mazedonisch und albanisch sprechenden Bevölkerung zu schaffen noch den gleichberechtigten Zugang aller zu Rechten und Ressourcen durchzusetzen. Kritisch sind dabei die politische Unerfahrenheit und der Mangel an ausgebildeten Kadern.

Die Schweiz unterstützt Mazedonien bei der Festigung seiner Regierungsstruktur, in einem konstruktiven Dialog mit der Opposition und bei der Lösung zahlreicher Sachfragen. Die Schweiz vermittelt seit 2003 im Rahmen des sogenannten «*Mavrovo-Prozesses*» zwei institutionalisierte Dialogprozesse. Ein kleiner Kreis für Mitglieder der Regierungskoalition wird ergänzt durch ein breites Forum von Allparteiengesprächen im Stil der Von-Wattenwyl-Gespräche. Die regelmässigen Gesprächsrunden dienen der Vertrauensbildung und der Diskussion konkreter Sachfragen. Oft wird dabei ein Bedarf nach Sachwissen zu wichtigen Themen sichtbar: So haben schweizerische Experten die Grundlagen für eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit der Regierung geliefert und Weiterbildungsseminarien für Spitzenbeamte durchgeführt. Politisch besonders brisant ist die Regelung der Sprachenfrage: Schweizerisches Know-how erleichtert hier die Ausarbeitung sprachrelevanter Gesetze. Schliesslich stand dem Vizepremierminister während zwei Jahren eine schweizerische Expertin für Dezentralisierung zur Verfügung.

Durch den Aufbau von Vertrauenskapital hat sich die Schweiz in Mazedonien über mehrere Jahre hinweg die Voraussetzungen für diese Rolle geschaffen. Dadurch ist es ihr möglich, einen wesentlichen Beitrag zur Vertiefung und Fortführung des Friedensprozesses zu leisten, der die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft in entscheidenden Punkten ergänzt. Die Aktivitäten in Mazedonien werden durch einen Friedensberater in der schweizerischen Botschaft Skopje koordiniert. Aus dem Rahmenkredit werden jährlich rund 500 000 Franken eingesetzt.

A.1.6 Vorschläge für Verhandlungslösungen in Kolumbien

Kolumbien ist eines der Schwerpunktländer der schweizerischen Friedens- und Menschenrechtspolitik. Direkte Vermittlungsinitiativen werden ergänzt durch ein breites Programm der Förderung von Frieden und Menschenrechte. Ziel des schweizerischen Engagements ist, die Entwicklung einer friedlichen Demokratie zu fördern, in der sämtliche gesellschaftlichen Gruppen an einem funktionierenden Rechtsstaat teilhaben. Damit der Frieden von Dauer ist, muss er aus einem nachhaltigen Veränderungsprozess hervorgehen und die Grundsätze der Menschenrechte berücksichtigen. In diesem Sinne verfolgt die Schweiz in Zusammenarbeit mit verschiedenen multi- und bilateralen Partnern folgende konkreten Massnahmen:

Verhandlungen mit allen bewaffneten Gruppen in einem strukturierten, partizipativen und dauerhaften Friedensprozess

Die Schweiz unterstützt seit 2002 Dialogmechanismen zwischen den FARC-Guerillas und der Regierung; Ziel ist ein humanitäres Abkommen, das zur Freilassung der Geiseln führt. Ein solches Abkommen wäre ein erster Schritt zur Wiederaufnahme eines ernsthaften Friedensprozesses. Im Dezember 2005 legten die Schweiz, Frankreich und Spanien den Parteien nach vertraulichen Sondierungen einen konkreten Plan für Verhandlungen und einen Verhandlungsort vor. Der anhaltende bewaffnete Konflikt und die starke Polarisierung haben diese Bemühungen jedoch bis heute vereitelt. Trotzdem genießt die Schweiz das Vertrauen der Parteien und bleibt deren bevorzugte Gesprächspartnerin.

Seit Ende 2005 begleitet die Schweiz zudem zusammen mit Norwegen und Spanien die Friedensverhandlungen zwischen der kolumbianischen Regierung und der zweiten nationalen Guerillaorganisation, der Nationalen Befreiungsarmee (Ejército de

Liberación Nacional ELN). Schon vorher hatte die Schweiz mit dem zivilgesellschaftlichen Diskussionsforum «Casa de Paz» zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Wiederaufnahme der Verhandlungen beigetragen.

Die Vermittlungsbemühungen sind nicht neu: Bereits 2000 gehörte die Schweiz den beiden Ländergruppen an, welche die damaligen Friedensverhandlungen zwischen den beiden Guerillaorganisationen und der kolumbianischen Regierung begleiteten.

Vergangenheitsarbeit und Justiz in Transitionsprozessen

In Zusammenarbeit mit dem International Center for Transitional Justice (ICTJ), New York, stellt die Schweiz Fachwissen zur Verfügung, wie bei der Demobilisierung ehemaliger Kämpfer – insbesondere aus paramilitärischen Gruppen – die Grundsätze der transitionellen Justiz angewendet und das Recht auf Wahrheit, Gerechtigkeit und umfassende Wiedergutmachung für die Opfer gewahrt werden können. Die Schweiz unterstützt staatlichen Gremien und Opferhilfeorganisationen bei der Schaffung von Mechanismen zur Vergangenheitsarbeit, Opferentschädigung und der Anwendung des Rechts. Dies erweist sich als schwierig angesichts der Tatsache, dass Konflikte anhalten, alte und neue bewaffnete Gruppen weiterhin aktiv sind und viele Verbrechen ungesühnt bleiben. Dank ihres guten Einvernehmens mit sämtlichen Beteiligten konnte die Schweiz aber relevantes Fachwissen weitergeben, so dass die entsprechenden Prinzipien in die Friedensarbeit einfließen können.

Einbezug sämtlicher gesellschaftlicher Akteure (Private, Gewerkschaften, ethnische Minderheiten, Frauen, Bauern) im Friedensprozess

Seit Ende 2001 fördert die Schweiz in Zusammenarbeit mit einer Gruppe von Schweizer NGOs das «*Programa Suiza para la Promoción de la Paz en Colombia*» (SUIPPCOL), das die Friedensbemühungen der Zivilgesellschaft unterstützt. Es soll Standpunkte aus der ganzen Gesellschaft in die Friedensverhandlungen einfließen lassen. 2005 und 2006 konnte die Schweiz Synergien zwischen der SUIPPCOL und dem aktuellen Friedensprozess zwischen den ELN-Guerillas und der kolumbianischen Regierung nutzen: Im Rahmen der «Casa de Paz» konnten Organisationen der Zivilgesellschaft an Diskussionen mit der ELN teilnehmen.

Menschenrechte, humanitäres Völkerrecht und Rechtsstaatlichkeit

Die Schweiz bezieht gegenüber den Verhandlungsparteien klar Stellung und betont, dass sich ein nachhaltiger Frieden nur durch eine konsequente Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts erzielen lässt. Sie unterstützt multilaterale Organisationen (Büro des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte), staatliche Kontrollorgane sowie Nichtregierungsorganisationen, welche in diesem Bereich aktiv sind. Damit werden die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht auf die Tagesordnung der Friedensverhandlungen gesetzt.

Die Schweiz trägt dazu bei, der Arbeit von Menschenrechtsvertretern mehr Legitimität zu verleihen – zum Beispiel, indem sie eine Frauenorganisation durch eine Gruppe von schweizerischen Parlamentarierinnen begleiten lässt (Patinnenschaft) –, und unterstützt ein humanitäres Programm, das u.a. ein Verbot von Personenminen und der Rekrutierung von Kindersoldaten umfasst. Seit 2003 finanziert die Schweiz zudem staatliche Programme zur Sensibilisierung für die Minenproblematik, und 2005 unterstützte sie eine Studie über Kleinwaffen.

Seit Ende 2005 sind die Vermittlungsbemühungen in Kolumbien ein Arbeitsschwerpunkt des Sonderbotschafters für zivile Friedensförderung. Die Programme zur Förderung von Frieden und Menschenrechten und Stärkung der Zivilgesellschaft werden durch eine Friedensberaterin in der schweizerischen Botschaft in Bogotá koordiniert. Aus dem Rahmenkredit werden jährlich ca. 1,8 Millionen Franken eingesetzt. Das Friedensengagement wird ergänzt durch die humanitäre Hilfe des Bundes von jährlich rund 4 Millionen Franken.

A.1.7 Vom Bürgenstock-Waffenstillstandsabkommen zum umfassenden Frieden im Südsudan

Die friedenspolitischen Beiträge der Schweiz während der Berichtsperiode erfolgen im Rahmen eines längerfristigen Engagements unseres Landes, das seinen Anfang 1994 nahm. Das schweizerische Engagement umfasst neben vertrauensbildenden Massnahmen zwischen der Schweiz und den wichtigsten Akteuren in- und ausserhalb des Sudans auch Beiträge unterschiedlicher Natur zur Unterstützung von Friedensverhandlungen und -prozessen, Hilfe bei der Umsetzung von abgeschlossenen Abkommen sowie begleitende Massnahmen zur Stabilisierung der politischen Landschaft und Förderung des friedlichen Zusammenlebens unter den verschiedenen Bevölkerungsgruppen des Sudans. Diese vier Achsen des schweizerischen Engagements wurden während der Berichtsperiode mit unterschiedlicher Intensität verfolgt. Zu den wichtigsten Aktionen zählen:

Vertrauensbildende Massnahmen: Bestehende Kontakte und Beziehungen in- und ausserhalb des Sudans wurden ausgebaut, und gezielt wurden neue politische Akteure, insbesondere in Darfur und Ostsudan, kontaktiert. Vor dem Hintergrund der internationalen Dimension der Konflikte im Sudan wurde der regelmässige Dialog mit wichtigen internationalen Akteuren vertieft. Diese vertrauensbildenden Massnahmen haben die Bereitschaft der Schweiz zu seriösen Vermittlungen unterstrichen und ihre Wahrnehmung als ehrlicher Makler ohne versteckte eigene Agenda gestärkt.

Nord-Süd-Friedensprozess: Am 9. Januar 2005 wurde ein umfassendes Friedensabkommen zwischen der sudanesischen Regierung und der sudanesischen Volksbefreiungsbewegung (SPLM) unterzeichnet. Dieses Abkommen stellte den Höhepunkt eines erfolgreichen Friedensprozesses dar, der mit dem Abschluss des Waffenstillstandsabkommens für die Nubaberge auf dem Bürgenstock (Januar 2002) seinen Anfang genommen hatte. Während die Schweiz auf dem Bürgenstock mit der Leitung der Verhandlungen und gemeinsam mit den USA mit der Mediation zwischen den Konfliktparteien beauftragt war, unterstütze sie den Nord-Süd-Friedensprozess, welcher unter Schirmherrschaft der ostafrikanischen Entwicklungsbehörde IGAD erfolgte, mit einem Experten und der Bereitstellung von hochwertigem Kartenmaterial. Diese Karten sind auch für humanitäre Akteure im Felde immer noch von grossem Nutzen.

Darfur-Friedensverhandlungen: Im zweiten sudanesischen Konflikttherd, der Krise in Darfur, ist ein Friedensabkommen leider noch in weiter Ferne. Auf Anfrage der Afrikanischen Union kam ein schweizerischer Experte auch im Rahmen der Darfur-Friedensverhandlungen zum Einsatz.

Friedensabkommen zu Uganda: An dritter Stelle sind die Verhandlungen zwischen der ugandischen Regierung und den Rebellen der «Lords Resistance Army» zu erwähnen, welche am 26. August 2006 in einem Abkommen über die Einstellung

von Feindseligkeiten gipfelten. Die Schweiz hat hier nicht direkt vermittelt, sie hat aber die offiziellen Vermittler, die Regierung des Südsudans, mit Expertise unterstützt. Zudem hat sie den permanenten Dialog zwischen den Vermittlern und dem Internationalen Strafgerichtshof bezüglich dessen Anklageschriften gegen die Rebellenführer sichergestellt, um dazu beizutragen, dass sich das friedenspolitische Interesse an einem raschen Vertragsabschluss und das menschenrechtspolitische Interesse an der Einhaltung internationaler Standards in der gerichtlichen Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen auf eine zweckmässige Weise in Einklang bringen lassen.

Umsetzung von Abkommen: Die Schweiz hat nicht nur bei der Ausarbeitung von Abkommen, sondern auch bei deren Umsetzung mitgewirkt. So hat unser Land von 2002–2005 die für die Überwachung des Waffenstillstandsabkommens für die Nubaberge geschaffene *«Joint Military Commission»* finanziell, mit qualifiziertem Personal vom Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung und mit Kartenmaterial unterstützt. Karten wurden auch der auf der Basis des Waffenstillstandsabkommens von N'Djamena (April 2004) geschaffenen Beobachtermission der Afrikanischen Union für Darfur (AMIS) zur Verfügung gestellt.

Begleitende Massnahmen: Komplementär zum offiziellen Friedensprozess zwischen der sudanesischen Regierung und der SPLM unterstützt die Schweiz seit längerem auch Projekte, die auf den Abbau inner-südsudanesischer Spannungen und Konflikte sowie auf die Stärkung der Demokratie in der Region abzielen. Das *«Traditional Leaders Forum»* soll die institutionelle Einbindung von Stammesvertretern auf verschiedenen administrativen Ebenen des Südsudans verbessern. Die Förderung unabhängiger Medien und der Einbezug der südsudanesischen Diaspora im Wiederaufbauprozess waren weitere Schwerpunkte des friedenspolitischen Engagements.

Die Engagements im Sudan waren ein Arbeitsschwerpunkt des Sonderbotschafters für zivile Konfliktbearbeitung und (seit Ende 2005) des Sonderbotschafters für Menschliche Sicherheit. Schweizerische Experten kamen für verschiedene Verhandlungen und in der Überwachungsmission für die Nubaberge zum Einsatz. Seit Frühling 2007 ist ein Friedensberater in der schweizerischen Botschaft in Khartum tätig. Für Experteneinsätze und Projekte vor Ort wurden jährlich rund 2,2 Millionen Franken aus dem Rahmenkredit eingesetzt. Die DEZA setzte jährlich rund 17 Millionen Franken ein, das VBS entsandte zwei Minenexperten.

A.1.8 Von der Menschenrechtsinitiative bis zum Frieden in Nepal

Am 21. November 2006 wurde in Kathmandu ein umfassendes Friedensabkommen unterzeichnet, welches den seit zehn Jahren schwelenden Bürgerkrieg in Nepal mit über 13 000 Todesopfern beenden soll. Die langfristigen schweizerischen Engagements für Frieden, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit haben dazu massgeblich beigetragen.

Im Mai 2005 hat das EDA einen Friedensberater nach Katmandu entsandt mit dem Mandat, Kontakte zu allen Konfliktparteien aufzubauen und Möglichkeiten für eine Verhandlungslösung auszuloten, die neben dem Palast und den bewaffneten Rebellen auch die gewaltlos auftretenden grossen politischen Parteien einbezieht.

In der verhärteten Situation nach der Machtübernahme von König Gyandendra am 1. Februar 2005 war nicht absehbar, welche konkreten Möglichkeiten für einen Allparteiendialog vorhanden und welche Kanäle dabei allenfalls zu nutzen sind. Bereits im Herbst 2005 zeichnete sich mit dem einseitigen Waffenstillstand der maoistischen Rebellen ab, dass sich das königliche Regime international und im Innern isoliert hatte. Im Windschatten der Waffenruhe konnten die politischen Parteien und die Zivilgesellschaft aktiv werden und eine Protestbewegung aufbauen. Dadurch eröffneten sich erstmals konkrete Friedensperspektiven. Im Dezember 2005 kam es zu ersten vertraulichen Verhandlungen zwischen einer Siebenparteien-Allianz der grössten demokratischen Parteien und den maoistischen Rebellen.

Eine unerwartet breite und entschlossene Volksbewegung, die am 24. April 2006 im ganzen Lande Millionen auf die Strasse brachte, veränderte die politische Lage in Nepal schlagartig. Die oberste Armeeführung informierte den König, dass sie angesichts der sich zuspitzenden Krise in Kathmandu nicht mehr in der Lage sei, die Sicherheit des Palastes zu garantieren. Noch am selben Tag verlas der König eine Proklamation, welche von der Sieben-Parteien-Allianz redigiert war, und setzte das von ihm am 1. Februar 2005 aufgelöste Parlament wieder ein. Dieses reduzierte die Rechte des Königs auf eine zeremonielle Rolle. Die Armeeführung ging auf das Parlament über, das Vetorecht des Königs bei Gesetzesvorlagen wurde abgeschafft und die bewaffneten maoistischen Rebellen wurden von der Liste terroristischer Organisationen gestrichen. In der Folge erklärten sowohl die Maoisten wie die Regierung einen unilateralen Waffenstillstand. Damit eröffnete sich die Möglichkeit zu Friedensgesprächen und einem umfassenden Verfassungsprozess mit dem Ziel, ein friedliches, modernes und demokratisches Nepal zu schaffen.

Die veränderte politische Situation gab dem schweizerischen Berater einen ungleich grösseren Spielraum. Seit einem Jahr war er mehrheitlich direkt in Nepal vor Ort und hatte vertrauliche Konsultationen mit allen drei Konfliktparteien geführt. Zwar hatten sich im Laufe des Jahres 2005 Gespräche weder zwischen dem Palast und den politischen Parteien noch zwischen dem Palast und den Maoisten abgezeichnet. Trotzdem wurde die Bereitschaft der Schweiz, vertrauliche Vorgespräche zwischen allen Konfliktparteien zu ermöglichen, in wiederholten Gesprächen mit Vertrauens- und Verbindungspersonen aller Seiten bekräftigt, was die Sicherheit vermittelte, dass das schweizerische Engagement ehrlich und langfristig ist. Ähnlich gesinnte Staaten, die mittels Ad hoc-Missionen einen Beitrag zur Friedensförderung zu leisten versuchten, vermochten nie ein enges Verhältnis zu den Parteien aufbauen.

Mit dem Sieg der demokratischen Kräfte nahmen Friedensverhandlungen Gestalt an: Die Regierung der Sieben-Parteien-Allianz suchte nach einer raschen politischen Einigung mit den Maoisten. Der schweizerische Berater konnte dabei an seine guten Kontakte anknüpfen und beiden Seiten bei der Erarbeitung von Verhandlungsdesigns, konzeptuellen Fragen sowie prozeduralen Strukturen behilflich sein. Eine wichtige Rolle spielt dabei das Friedenssekretariat der Regierung. Dieses war früher direkt dem Sekretariat des Palastes unterstellt. Nach der Wende wurde es zu einem zentralen Dreh- und Angelpunkt für die Vorbereitung und Unterstützung der Gespräche beider Seiten. Der schweizerische Berater wurde zusammen mit vier Nepali und einem erfahrenen Kollegen aus Südafrika Mitglied einer «facilitation task force» des Friedenssekretariats. Zusammen mit der Task Force konnte er Ideen sondieren, Optionen entwickeln und Vorschläge an die Verhandlungsdelegationen unterbreiten.

In unzähligen Momenten des krisenanfälligen Friedensprozesses ersuchten die beiden Konfliktparteien in der Folge um die informellen und diskreten Fazilitationsfähigkeiten des schweizerischen Beraters. Eine offizielle Drittparteienintervention schlossen die Konfliktparteien aber ausdrücklich aus. So vermittelte der Berater beispielsweise im Streit um die Ausgestaltung des Einladungsschreibens an die UNO, welche zur Unterstützung der Waffenstillstandsbeobachtung und des Verfassungsprozesses nach Nepal geholt werden sollte. Auch bei der Erarbeitung des umfassenden Friedensabkommens vom 8. November 2006 spielte der Berater eine inhaltliche und prozessfördernde Rolle. Eine grosse Herausforderung stellt die Integration von Frauen in den Friedensprozess dar, und zwar auf allen Ebenen. Die Schweiz fördert die Gründung von Frauen-Friedenskommissionen und Frauenrunden. Eine Gruppe von Frauen wurde in der Verhandlungsführung und Mediation ausgebildet. Der schweizerische Berater versucht auf diese Weise, Frauen an den Verhandlungstisch zu bringen.

Das Engagement des Friedensberaters ist in thematisch komplementären Aktivitäten der Schweiz eingebettet. So unterstützt die Schweiz politisch, finanziell und personell die Mission des Hochkommissariates für Menschenrechte, deren Mandat die Schweiz 2005 durch eine diplomatische Initiative in der UNO-Menschenrechtskommission initiiert hatte. Die UNO-Friedensmission zur Waffenstillstandsbeobachtung und technischen Vorbereitung der Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung wird von der Schweiz ebenfalls beratend, finanziell und durch die Entsendung von Beobachterinnen und Beobachtern aus dem Expertenpool begleitet.

Einen wichtigen thematischen Beitrag liefert die Schweiz im bevorstehenden Verfassungsprozess. Die Schweiz fördert mit Seminaren, Diskussionsforen und schriftlichen Studien die Klärung grundlegender Fragen und analoger Prozesse und eine vergleichende und fachlich fokussierte Auseinandersetzung unter Schlüsselpersonen verschiedener politischer Ausrichtungen.

Nicht zuletzt stellt aber das langjährige und qualitativ überzeugende Programm der DEZA in Nepal das wichtigste Rückgrat des schweizerischen Beraters dar. Bereits 2005 wurde die erste, von der DEZA und der Politischen Direktion des EDA gemeinsam ausgearbeitete schweizerische Landesstrategie für Nepal verabschiedet, welche die aktive politische Friedensförderung mit einem konfliktsensiblen Projektmanagement der Entwicklungszusammenarbeit verbindet.

Die Schweiz wurde und wird als eine Akteurin wahrgenommen, die den Willen und die Fähigkeit dazu hat, glaubwürdige Advocacy-Arbeit für Menschenrechte mit einer Rolle als Vermittler im Konflikt zu verbinden. Öffentliche Friedensdiplomatie und vertrauliche Vermittlungs- und Expertentätigkeit haben sich ergänzt. Ausdauer ist ebenfalls ein Faktor, der nicht zu unterschätzen ist: Friedensförderung gleicht eher einem Marathonlauf als einem Hundertmetersprint. Für die Menschenrechtsinitiative, Projekte des Friedensberaters, Unterstützung der UNO-Mission und Entsendung schweizerischer Expertinnen und Experten werden seit 2005 jährlich rund 1,4 Millionen Franken eingesetzt. Die DEZA setzt für Entwicklungsprojekte jährlich rund 18 Millionen Franken ein.

Im Rahmen ihrer Reformpolitik zeigen die vietnamesischen Behörden eine zunehmende Offenheit in Menschenrechtsfragen. Deshalb beantwortete die Schweiz im Jahr 2004 die Anfrage der vietnamesischen Regierung zur Aufnahme eines Menschenrechtsdialogs positiv. Der Dialog dient der Verbesserung der Menschenrechtssituation in Vietnam, insbesondere durch die Stärkung reformorientierter Kräfte und des Rechtsstaats, die Leistung eines Beitrags zur Entstehung einer vielfältigen und starken Zivilgesellschaft, die Unterstützung der Ratifikation und Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen und die Intensivierung der bilateralen Beziehungen.

Inhaltlich umfasst der Dialog vier Schwerpunktbereiche:

- Strafrecht, Strafverfahren und Strafvollzug (unter besonderer Berücksichtigung der Fragen von Todesstrafe, Folter und Administrativhaft),
- Minderheitenrechte und Religionsfreiheit,
- Frauenrechte und Gleichstellung,
- internationale Menschenrechtsfragen (unter besonderer Berücksichtigung des UNO-Menschenrechtsrates und des internationalen Strafgerichtshofes).

Eine erste Dialogrunde fand im Mai 2005 in Hanoi statt. Dabei kam es auch bei sensiblen Themen zu einem offenen und konstruktiven Austausch mit den verschiedenen vietnamesischen Gesprächspartnerinnen und -partnern und es wurde eine Reihe konkreter Zusammenarbeitsfelder festgelegt. Eine weitere Gesprächsrunde im Juli 2006 in Bern stärkte die Vertrauensbasis und erweiterte die Möglichkeiten für die Zusammenarbeit auf technischer Ebene. Die Frage der Ratifikation und Umsetzung des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe durch Vietnam wurde unter Einbezug von Experten vertieft diskutiert und die schweizerische Strafvollzugspraxis im Rahmen eines Gefängnisbesuchs veranschaulicht.

Um dem Dialog mehr Wirksamkeit zu verleihen, werden die politischen Gespräche in Zusammenarbeit mit der DEZA durch praktische Aktivitäten ergänzt, beispielsweise gemeinsame Projekte oder den Austausch von Expertinnen und Experten. So wurden im Hinblick auf die Verabschiedung eines neuen Gleichstellungsgesetzes ein Expertenseminar in Vietnam und eine Studienreise in die Schweiz organisiert, um die Erfahrungen der Schweiz auf diesem Gebiet zu vermitteln. Während der Studienreise wurde auch die Problematik von Gewalt gegen Frauen thematisiert. Im Rahmen eines weiteren Seminars konnte einem Netzwerk lokaler Frauenorganisationen das nötige Wissen für die Ausarbeitung eines alternativen Berichts zur Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vermittelt werden. In der Perspektive einer Ratifikation des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe durch Vietnam lud das vietnamesische Ministerium für öffentliche Sicherheit eine Delegation schweizerischer Polizei- und Strafvollzugsexperten für einen Besuch in Vietnam ein, in dessen Rahmen sie einen Einblick in verschiedene Aspekte der vietnamesischen Praxis erhielten. Weitere Aktivitäten umfassen regelmässige Besuche im von Minderheiten besiedelten zentralen Hochland von Vietnam, die Unterstützung von Minderheitenanliegen bei der Ausarbeitung neuer Politiken oder die Übersetzung internationaler Menschenrechtsdokumente in Zusammenarbeit mit spezialisierten vietnamesischen Instituten.

Seit Juli 2005 überwacht eine über den schweizerischen Expertenpool entsandte Menschenrechtsberaterin in der schweizerischen Botschaft in Hanoi die Umsetzung der begleitenden Aktivitäten zum Menschenrechtsdialog und sorgt dafür, dass Synergien mit der Tätigkeit der DEZA genutzt werden. Für den Menschenrechtsdialog werden jährlich rund 100 000 Franken aus dem Rahmenkredit eingesetzt. Weitere 100 000 Franken aus Mitteln der DEZA kommen zusätzlich für Menschenrechtsprojekte im direkten Zusammenhang mit dem Dialog zum Einsatz.

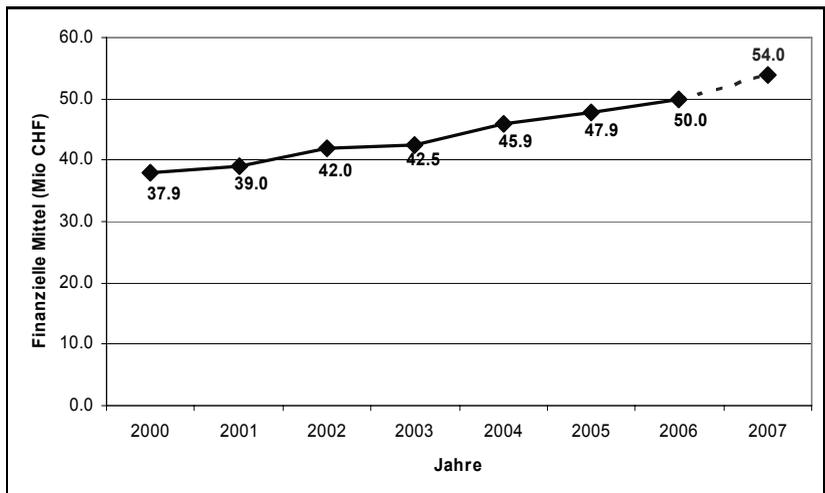
A.2 Statistiken zur Verwendung der Mittel des Rahmenkredites 2004–2007

A.2.1 Entwicklung der finanziellen Mittel

Der am 19. Dezember 2003 vom Parlament bewilligte Rahmenkredit 2004–2008 sah ein deutliches jährliches Wachstum der Mittel für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vor. Aufgrund der angespannten Bundesfinanzen musste dieses Wachstum im Vergleich zur ursprünglichen Planung erheblich verlangsamt werden, das Parlament hat aber mit den jährlichen Zahlungskrediten einen stabilen, kontinuierlichen Ausbau der Mittel bewilligt.

Graphik 14

Entwicklung der finanziellen Mittel (Ausgaben 2002–2006 und Budget 2007)



Das Verhältnis zwischen Projektkosten, Kosten von Personalentsendungen über den schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung und Personalkosten in Bern blieb dabei relativ stabil.

	Rechnung 2004	Rechnung 2005	Rechnung 2006	Budget 2007
Beiträge an Projektkosten	29,8	32,1	37,0	36,3
Entsendungen von Experten ins Ausland (Personalkosten)	14,8	13,9	10,4	14,8
Anstellungen in Bern (Personalkosten)	1,3	1,9	2,6	2,9
Total	45,9	47,9	50,0	54,0
(ursprüngliche Planung gemäss Botschaft 2002)	(47,5)	(52,5)	(57,5)	(62,5)

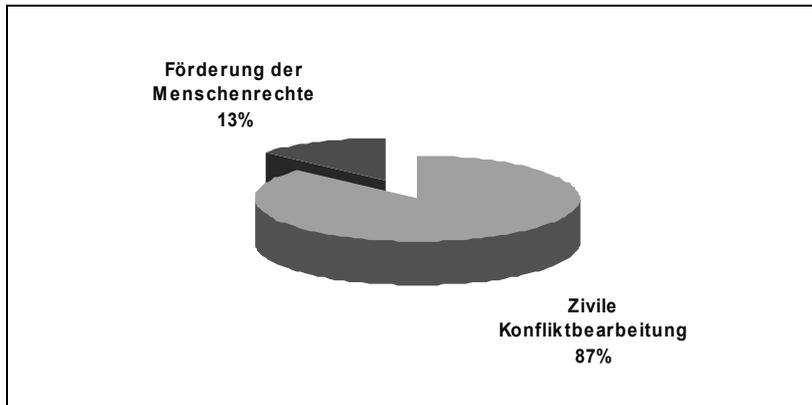
(jährliche Zahlungskredite in Mio. CHF)

A.2.2 Zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung

Die Verteilung der Ausgaben entspricht der Botschaft vom 23. Oktober 2002, welche 12,5 % für Aktivitäten der Menschenrechtsförderung und 87,5 % für zivile Konfliktbearbeitung vorgesehen hat.

Graphik 15

Zivile Konfliktbearbeitung – Menschenrechtsförderung (in % der Ausgaben, Mittel 2004–2006)



Die Entwicklung über die ersten drei Jahre der Laufzeit des Rahmenkredites zeigt eine stabile Verteilung:

	2004	2005	2006
Zivile Konfliktbearbeitung	40,3	41,1	42,8
Menschenrechtsförderung	5,3	6,7	7,2

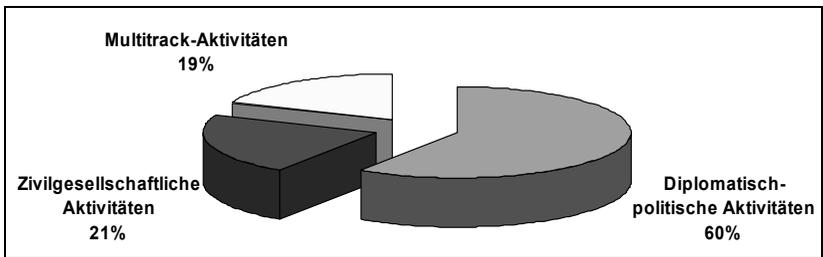
(Jährliche Ausgaben in Mio. CHF)

A.2.3 Unterschiedliche Interventionsebenen

Die Analyse der Ausgaben während der Berichtsperiode zeigt, dass die durch den Rahmenkredit finanzierten Aktivitäten hauptsächlich auf die politisch-diplomatische Ebene (60 %) zielten. Diese wurden ergänzt durch Tätigkeiten über die Zivilgesellschaft (21 %) und solche, die mehrere Interventionsebenen kombinieren («Multitrack») (19 %).³⁷

Graphik 16

Interventionsebenen («track level»)
(in % der Ausgaben, Mittel 2004–2006)



Diese Zahlen bestätigen, dass die Schweiz in ihren Engagements für Frieden und Menschenrechte erster Linie als politische Akteurin in Erscheinung tritt und damit den Vorgaben entspricht. Um vor Ort Wirkung entfalten kann, muss die Schweiz auch mit anderen Akteuren zusammenarbeiten, welche sich für Frieden und Menschenrechte einsetzen. Dazu zählt die Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft in diesen Ländern.

³⁷ Man spricht dabei auch von verschiedenen Interventionsebenen («Tracks»). Track 1 bedeutet dabei die Intervention auf der höchsten Ebene, d.h. etwa der Regierung auf der einen Seite und der Führung der Rebellen auf der anderen Seite. Hier geht es in erster Linie um die Regelung des Konflikts. Auf Track 2 sind einflussreiche Personen und Organisationen aus dem politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben angesiedelt. Ihr Einbezug ist wichtig, um einen Friedensprozess breit abzustützen. Entscheidend kann die Brücke zwischen Track 1 und 2 sein – sie wird auch als Track 1,5 bezeichnet –, wenn informelle Gespräche formelle Verhandlungen vorzubereiten und zu beeinflussen suchen. Track 3 schliesslich umfasst die Gemeindeebene. Zentrale Anliegen wie Versöhnung müssen von der breiten Bevölkerung aufgenommen werden, damit ein Frieden dauerhaft ist. Der «Multitrack-Ansatz» verbindet mehrere Interventionsebenen.

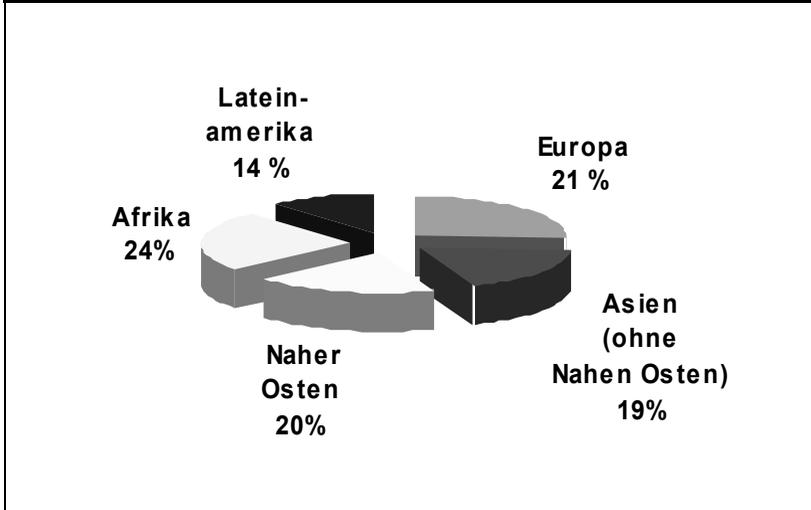
A.2.4 Geographische Verteilung

Die Verteilung während der Berichtsperiode (2004–2006) zeigt ein Gleichgewicht zwischen den wichtigsten Konfliktregionen. Engagements in Europa betreffen grösstenteils Südosteuropa.

Graphik 17

Aktivitäten nach Regionen

(in % der Ausgaben für geographische Aktivitäten, Mittel 2004–2006)



Im Vergleich zu den Projektionen der Botschaft von 2002 fallen zwei Änderungen ins Auge: Ein Anstieg von Aktivitäten in Asien und im Nahen Osten mit gewichtigen Engagements in Nepal, Sri Lanka und Indonesien/Aceh und der relative Rückgang der Tätigkeiten in Europa, wo die fortschreitende Stabilisierung in Südosteuropa eine Reduktion der Engagements erlaubte.

	2004	2005	2006
Europa	32 %	23 %	21 %
Asien (ohne Naher Osten)	14 %	22 %	20 %
Naher Osten	18 %	20 %	22 %
Afrika	26 %	24 %	23 %
Lateinamerika	10 %	11 %	14 %
(in % der jährlichen Ausgaben)			

Botschaft 2002
30 %
10 %
15 %
25 %
10 %
+10 % Flexibilitätsmarge

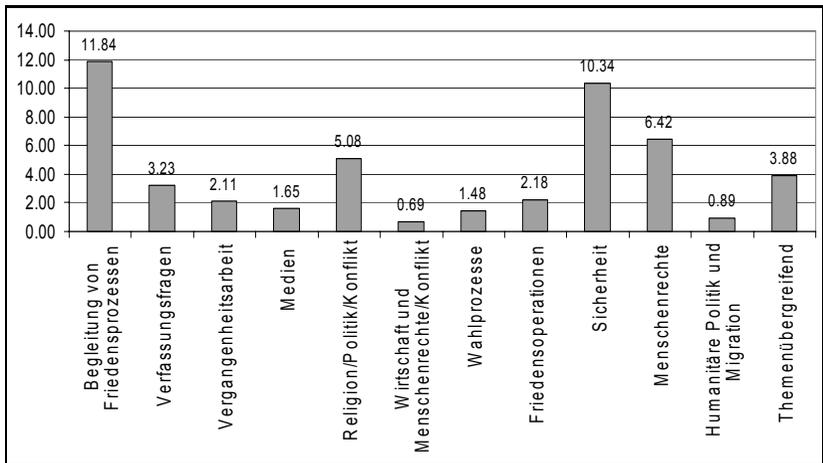
A.2.5 Schwerpunktt Themen

Die untenstehende Graphik zeigt die thematischen Schwerpunkte während der Berichtsperiode. Sie entsprechen den gesetzten Prioritäten und stellen Bereiche dar, in denen die Schweiz einen Mehrwert erbringen kann im Vergleich zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen.

Graphik 18

Schwerpunktt Themen

(in % der Ausgaben, Mittel 2004–2006)



Die untenstehende Tabelle zeigt die Entwicklung für den Zeitraum 2004–2007 mit einer stabilen Verteilung der Ausgaben pro Schwerpunktt Thema:

	2004	2005	2006
Begleitung von Friedensprozessen	11,9	11,9	11,7
Verfassungsfragen	3,3	2,9	3,5
Vergangenheitsarbeit	1,3	2,4	2,7
Medien	1,5	1,9	1,5
Religion/Politik/Konflikt	0,7	0,7	0,1
Wirtschaft und Menschenrechte/Konflikt	0,7	0,5	0,9
Wahlprozesse	1,5	1,4	1,5
Friedensoperationen	2,7	2,4	1,4
Sicherheit	10,1	10,2	10,7
Menschenrechte	5,3	6,7	7,2
Humanitäre Politik und Migration	2,7	3,6	3,3
Themenübergreifend	3,9	3,2	4,5

(Jährliche Ausgaben in Mio. CHF)

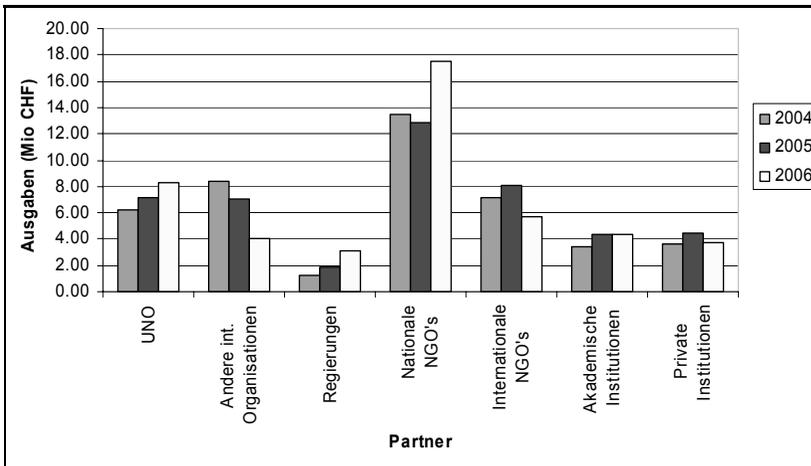
A.2.6 Partner

Internationale Organisationen sind die wichtigsten Partner, mit welchen die Schweiz bei der Umsetzung ihrer Politik der zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung zusammengearbeitet. In der Berichtsperiode hatte insbesondere die Unterstützung und Zusammenarbeit mit der UNO und ihren Unterorganisationen eine erhöhte Bedeutung. *Regierungsstellen* und *nationale Nichtregierungsorganisationen* in Konfliktgebieten sind wichtige Partner vor Ort. Die regelmässige Zusammenarbeit mit *schweizerischen* und *internationalen Nichtregierungsorganisationen* und einzelnen *wissenschaftlichen* und *privaten Institutionen* bildet einen unverzichtbaren Beitrag zur Politikentwicklung und -umsetzung.

Graphik 19

Partner

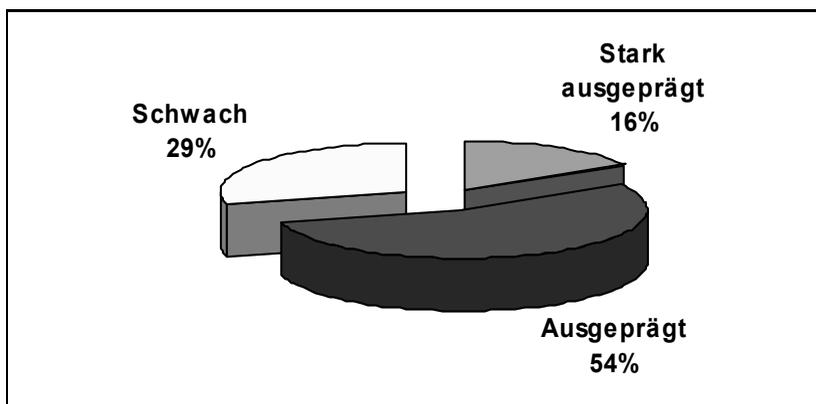
(Ausgaben in Mio. CHF, ohne Administration, Vergleich 2004–2006)



A.2.7 Gendersensibilität

Der Geschlechterperspektive kommt im Bereich Frieden und Menschenrechte eine grosse Bedeutung zu. Die unterschiedlichen Auswirkungen von bewaffneten Konflikten und Menschenrechtsverletzungen auf Männer und Frauen werden in allen Phasen eines Programms – von der Analyse bis zur Realisation konkreter Aktivitäten – berücksichtigt («Gender Mainstreaming»).

Im Berichtszeitraum (2004–2006) wiesen im Durchschnitt 71 % der Aktivitäten, für welche das Kriterium anwendbar ist, eine stark ausgeprägte oder ausgeprägte Gendersensibilität auf, während in 29 % der Fälle die Gendersensibilität schwächer ausgeprägt war. Das Kriterium der Gendersensibilität war in 68 % aller Fälle anwendbar.

Gendersensibilität*(in % der Ausgaben, ohne Kategorie «nicht anwendbar», Mittel 2004–2006)***A.2.8 Projektmanagement und Evaluation**

Die laufende Projektbegleitung und Kontrolle gemäss dem Projektzyklusmanagement umfasst für jedes Projekt ein ausgehandeltes Planungs- und Budgetdokument, ein definiertes Berichtswesen, Projektbesuche, Revisionen und eine Abschlussdokumentation.

Zusätzlich werden ausgewählte Projekte spezifisch evaluiert. Von den im Jahr 2005 abgeschlossenen Projekten, wurden 37,5 % – Projekte im Betrag von 12 Millionen – evaluiert. 122 Projekte wurden systematisch evaluiert, 21 davon extern.

	2005	2006
Finanzvolumen der abgeschlossenen Projekte	32 Mio. CHF	21 Mio. CHF
Anteil der evaluierten Projekte	37,5 %	32 %
Finanzvolumen der evaluierten Projekte	12 Mio. CHF	6,7 Mio. CHF
Anzahl der abgeschlossenen Projekte	366	264
Anzahl der evaluierten Projekte	122	56
Anzahl externer Evaluationen	21	12

A.3 Organisation und Personal**Konsolidierung der Politischen Abteilung IV Menschliche Sicherheit des EDA**

Die Zuständigkeit für die Umsetzung von Massnahmen der zivilen Friedens- und Menschenrechtsförderung liegt innerhalb der Politischen Direktion des EDA bei der Politischen Abteilung IV Menschliche Sicherheit (PA IV). Ihre Aufbauorganisation blieb 2004–2007 weitgehend stabil. Die Leitung wurde durch einen vollamtlichen

stellvertretenden Abteilungsleiter sowie durch eine kleine Anzahl von Stabsstellen verstärkt. Die Abteilung ist nach thematischen Gesichtspunkten gegliedert. Zu den drei Sektionen für Friedenspolitik, Menschenrechtspolitik, Humanitäre Politik und Migration kam 2005 eine eigene Sektion für den Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung hinzu. Bei der Ablauforganisation gelang es im Laufe der Zeit, zusätzliche Synergien durch verbesserte Zusammenarbeiten zwischen den Organisationseinheiten zu erzielen. Angegliedert sind der PA IV seit 2005 das Büro des Koordinators für den Friedensprozess im Nahen Osten, der Botschafter für Sonderaufgaben der Menschlichen Sicherheit (Friedensprozess im Sudan) sowie seit 2006 der Botschafter für Sonderaufgaben (Vermittlung in Kolumbien). Ein externes Audit hat Anfang 2007 die Aufbau- und Ablauforganisation überprüft und ihre Zweckmässigkeit im Wesentlichen bestätigt.

Die Botschaft zum ersten Rahmenkredit hatte vorgesehen, die Anzahl der Mitarbeitenden zur Begleitung der Aktivitäten des EDA, der finanziellen Beiträge an Partnerorganisationen und der Expertenentsendungen parallel zum Wachstum des Finanzvolumens Schritt für Schritt anzupassen. Insgesamt waren dafür mit der Botschaft zum ersten Rahmenkredit 17 Stellen bewilligt worden. Diese Stellen wurden wie vorgesehen bis zum Frühling 2006 geschaffen.

Planung, Controlling und Evaluation

Die Einführung des Rahmenkredits hat sich positiv auf die Planungssicherheit ausgewirkt und eine effizientere Umsetzung der politischen Engagements, Projekte und Programme ermöglicht. Bei der Ausweitung ihrer Tätigkeit hat die Politische Direktion ihr Augenmerk auf die Wirksamkeit ihrer Interventionen gerichtet. Sie hat dazu effiziente Instrumente zur qualitativen Verbesserung ihrer Arbeit und eine Professionalisierung des Managements geschaffen. Bezüglich Qualitätssicherung und Controlling kommt dies insbesondere in folgenden, während der Laufzeit des ersten Rahmenkredites eingeführten Massnahmen zum Ausdruck:

- Einführung einer *internen Stabstelle strategisches Controlling* zur Führungsunterstützung und Stärkung der internen Instrumente des *Projektmanagements* mit dem Ziel, bei der Auswahl und Umsetzung von Programmen Effizienz, Wirksamkeit und Relevanz als Kriterien zu berücksichtigen;
- Führung über *resultatorientierte Jahreszielsetzungen* und die halbjährliche Überprüfung und Anpassung der Jahresziele in den Organisationseinheiten und in der Abteilung;
- laufende Projektbegleitung und -kontrolle gemäss dem *Projektzyklusmanagement*, die für jedes Projekt ein ausgehandeltes Planungs- und Budgetdokument, ein definiertes Berichtswesen, Projektbesuche, Revisionen und eine Abschlussdokumentation umfasst;
- Aufbau einer *systematischen internen Evaluation*: 2005 wurden zum Beispiel 122 Projekte im Totalbetrag von 12 Millionen Franken systematisch evaluiert;
- *gezielte externe Evaluationen*: 21 Projekte wurden im Jahr 2005 extern evaluiert, insbesondere exemplarische, grössere Programme wie ein Länderengagement (Guatemala), ein Menschenrechtsdialog (China) und wichtige strategische Partner (Genfer Zentren, Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research);

- Erarbeitung eines Konzept «*integriertes Wissensmanagement*» und der Aufbau eines Intranets zur Optimierung des Informationsmanagements und des Projekt-Controllings;
- *Aus- und Weiterbildung* in Projektmanagement und Evaluationsmethodik.

Kennzahlen und Benchmarks

Jährlich wurde ein detaillierter interner Controlling-Bericht erstellt. Dieser schlüsselt die finanzrelevanten Projekte nach relevanten Kenngrössen auf, insbesondere nach:

- geographischer Verteilung,
- thematischen Schwerpunkten,
- Grösse und Anzahl der Projekte,
- Verteilung nach politisch-diplomatischen Aktivitäten bzw. Arbeit mit der Zivilgesellschaft,
- der Rolle des EDA, je nach Aktion als Akteur, Mitakteur oder Geber,
- dem Grad der Gendersensibilität der Aktionen.

Diese Kennzahlen wurden bei allen Projekten systematisch erhoben (vgl. die Statistiken in Anhang A.2). Dies erlaubte das Festlegen von Vorgaben (Benchmarks) für das Folgejahr, denen zufolge beispielsweise der Anteil derjenigen Projekte, in denen das EDA eine Akteursrolle spielt oder die eine mittlere und hohe Gendersensitivität aufweisen, erhöht werden soll.

Wirksamkeit, Visibilität und ODA-Anrechenbarkeit

In erster Linie müssen die Aktionen der Friedens- und Menschenrechtsförderung an ihren Resultaten bezüglich der Normenentwicklung und -umsetzung sowie der Friedenswirkung gemessen werden. Sekundär kann auch die Visibilität von Aktionen in der Öffentlichkeit oder bei Schlüsselakteuren wichtig sein: Sie kann den Einstieg in weitere Engagements im Menschenrechts- und Friedensbereich erleichtern oder generell zum aussenpolitischen Profil beitragen. Dabei ist auf eine sachgerechte Abfolge zu achten: In gewissen Phasen eines Prozesses kann die Vertraulichkeit wichtiger sein als eine Öffentlichkeitswirkung. Die friedens- und menschenrechtsfördernden Auftritte und Partnerschaften des EDA haben 2004–2007 mit Erfolg viel positive Visibilität für die Schweiz geschaffen.

Von den Ausgaben aus dem Rahmenkredit konnten gemäss den Kriterien des Entwicklungsausschusses der OECD bis 2004 75 % und ab 2005 90 % als staatliche Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Aid, ODA*) angerechnet werden.

