



Für Frieden, Menschenrechte und Sicherheit

Vom Engagement der Schweiz in der Welt



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten EDA

Im Interesse der Schweiz und der Welt



Gemäss Bundesverfassung hat die Aussenpolitik die Interessen der Schweiz zu wahren und ihre Werte zu fördern. Dies umfasst auch den Einsatz für Frieden, Achtung der Menschenrechte und den Schutz von Vertriebenen und Flüchtlingen. Mit diesem Engagement handelt die Schweiz nicht zuletzt in ihrem eigenen Interesse. Konflikte und Unruhen können sich rasch auf die ganze Welt und damit auch auf unser Land auswirken. Dies haben etwa die Balkankriege oder die Aufstände in der arabischen Welt gezeigt. Sei es, weil unsere Energieversorgung auf dem Spiel steht, Flüchtlinge bei uns Zuflucht suchen oder Migrantinnen und Migranten hierzulande ein sichereres und menschenwürdigeres Leben anstreben. Wenn die Schweiz dazu beitragen kann, dass diese Menschen in ihrer Heimat in Sicherheit leben und ihre Familien ernähren können, profitieren zweifellos alle Beteiligten davon.

Eine unberechenbare Gefahr für die globale Sicherheit sind Terrorgruppen, die sich oft in zerrütteten Staaten einnisten und von dort aus ihre Anschläge planen. Indem die Schweiz fragile Staaten beim Aufbau von staatlichen Strukturen unterstützt und jungen Demokratien ihr Wissen zur Verfügung stellt, verhilft sie diesen Ländern zu mehr Stabilität und leistet einen Beitrag für eine sicherere Welt. Dies erfordert Ausdauer und Geduld. Aber schliesslich ist unsere Demokratie auch nicht von heute auf morgen entstanden.

Auch die Wirtschaft kann profitieren, wenn sich die Schweiz für Frieden, die Achtung der Menschenrechte und Sicherheit einsetzt. Internationale Stabilität sichert unserem Land die Versorgung mit Energie und Rohstoffen, ermöglicht der Wirtschaft Investitionen, dadurch werden Arbeitsplätze geschaffen und es entstehen neue Märkte. Vergessen wir nicht: Unsere Wirtschaft, die jeden zweiten Franken im Ausland verdient, war schon immer auf einen regen Austausch mit andern Ländern angewiesen.

In den letzten zehn Jahren hat die Schweiz ihr Engagement im Bereich der menschlichen Sicherheit verstärkt, und sie hat sich damit einen guten Namen geschaffen. Als neutrales Land ohne koloniale Vergangenheit ist die Schweiz als Vermittlerin in Konflikten sehr geschätzt, aber auch als Partnerin im Bereich der Menschenrechte, der humanitären Politik und der Migration. Sie arbeitet dabei oft mit anderen Staaten zusammen – von kleinen bis zu ganz grossen. Dies ermöglicht wertvolle Kontakte, die unserem Land in anderen Bereichen wiederum zugute kommen.

Dieses Engagement für die menschliche Sicherheit ist nur möglich, weil das Parlament dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA alle vier Jahre die nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung stellt. Für mich ist dies Vertrauensbeweis und Auftrag zugleich. Diese Herausforderung nehme ich gerne an.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'D' followed by a long horizontal line that ends in a small hook.

Bundesrat Didier Burkhalter
Vorsteher des Eidgenössischen Departements für
auswärtige Angelegenheiten EDA

Inhalt

Im Interesse der Schweiz und der Welt.	3
Die Menschliche Sicherheit	5
Botschafter Claude Wild: «Wir werden weiterhin eine Avantgarde-Funktion haben»	6



Friedenspolitik	9
Mediation in Friedensprozessen	10
Julian Hottinger: «Wirf deine Vorurteile über Bord und höre zu»	12
Die Schweiz unterstützt den Wandel in Nordafrika	14
Der lange Weg zum Frieden in Nepal.	16
Ohne Vergangenheitsarbeit kein nachhaltiger Frieden	17
Kampf gegen den illegalen Handel mit Kleinwaffen.	19
Wie der Frieden in Burundi gefördert wird	20
Der Expertenpool für zivile Friedensförderung	21
Botschafterin Heidi Tagliavini: «Humor und Menschlichkeit sind zentral»	24



Menschenrechtspolitik	27
Einsatz für Menschenrechte auf multilateraler Ebene	28
Bilaterale Gespräche über Menschenrechte	29
Menschenrechte und multinationale Firmen.	30
Engagement für die Abschaffung der Todesstrafe	32
Sascha Müller: «Es braucht einen langen Atem»	33



Humanitäre Politik und Migration	35
Für eine international koordinierte Migrationspolitik	36
Migrationspartnerschaften: die doppelte Gewinnchance	37
Massnahmen gegen den Handel mit Menschen.	38
Intern Vertriebene: auf der Flucht im eigenen Land	39
Nichtstaatliche bewaffnete Gruppen	40
Hilfe soll Notleidende in Konfliktgebieten erreichen	41

Die Menschliche Sicherheit

Das Konzept der menschlichen Sicherheit stellt die Sicherheit des einzelnen Menschen und seinen Schutz vor politischer Gewalt, Krieg und Willkür ins Zentrum. Es berücksichtigt, dass Friedens-, Menschenrechts-, Migrations- und humanitäre Politik eng miteinander verbunden sind.

Die Förderung von Frieden und Menschenrechten ist als Ziel der schweizerischen Aussenpolitik in der Bundesverfassung verankert und geniesst deshalb einen hohen Stellenwert. Das heisst für die Schweiz, dass sie in diesen Bereichen profilierte und international wirksame Beiträge leisten will.

Für konkrete Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte hat das Parlament 2004 ein entsprechendes Bundesgesetz erlassen und einen ersten Rahmenkredit bewilligt, der nach jeweils vier Jahren erneuert und vom Parla-

ment genehmigt werden muss. Letztmals wurde der Kredit im Rahmen von 310 Millionen Franken für die Periode 2012–2016 erneuert.

Für die Umsetzung von Massnahmen, die der Förderung der menschlichen Sicherheit in der Welt dienen, ist hauptsächlich die Abteilung Menschliche Sicherheit AMS des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA zuständig. Sie ist das Kompetenzzentrum für die Friedens-, Menschenrechts- und humanitäre Politik sowie für die Migrationsaussenpolitik der Schweiz.

Geographische Schwerpunkte



ZIVILE FRIEDENSFÖRDERUNG

PROGRAMME

1. Burundi und Demokratische Republik Kongo
2. Sudan, Südsudan und Horn von Afrika
3. Westafrika und Sahelzone
4. Naher Osten
5. Nepal
6. Südosteuropa
7. Kolumbien

ZIVILE FRIEDENSFÖRDERUNG

PUNKTUELLE INTERVENTIONEN

8. Sri Lanka
9. Indonesien
10. Kaukasus
11. Thailand
12. Myanmar
13. Guatemala

MENSCHENRECHTE

INSTITUTIONALISIERTE DIALOGE UND KONSULTATIONEN

14. China
15. Vietnam
16. Iran
17. Tadschikistan
18. Russland
19. Kuba
20. Senegal
21. Nigeria

MENSCHLICHE SICHERHEIT

SPEZIALPROGRAMM

- NORDAFRIKA
22. Tunesien
23. Libyen
24. Ägypten

«Wir werden weiterhin eine Avantgarde-Funktion haben»

Botschafter Claude Wild, Leiter der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS), setzt Schwerpunkte in Nordafrika, bei der Mediation sowie beim Thema Klimawandel und Migration. Ausserdem will er intensiver mit der Privatwirtschaft zusammenarbeiten und die Fähigkeit seiner Abteilung stärken, noch rascher und flexibel auf Krisen und Opportunitäten zu reagieren.



Claude Wild, die Abteilung Menschliche Sicherheit hat 2010 das 10-Jahr-Jubiläum feiern können. Das Budget ist in diesen Jahren kontinuierlich erhöht worden. Warum soll die Schweiz so viele Mittel in die Förderung der menschlichen Sicherheit investieren?

Claude Wild: Die Schweiz kann noch mehr für Frieden und Menschenrechte leisten. Die Tatsache, dass das Engagement im Bereich der menschlichen Sicherheit richtig ist und gleichzeitig den Interessen der Schweiz dient, ist auch vom Parlament mit grosser Mehrheit anerkannt worden. Die Mittel sind seit der Gründung der AMS von 12 Millionen auf heute 77 Millionen Franken pro Jahr erhöht worden. Der Erfolg unserer Arbeit hat deren Ausbau notwendig gemacht. Heute ist sie mit rund 70 Beschäftigten eine relativ grosse Einheit innerhalb des Departementes. Die Erkenntnis, dass dieser Bereich der Aussenpolitik kontinuierlich an Bedeutung gewinnt, setzt sich auch in andern Ländern durch. US-Aussenministerin Hillary Clinton hat eine Reform ihres Ministeriums vorgenommen, um mit mehr Finanzen und mehr Effizienz im Bereich der menschlichen Sicherheit agieren zu können. Auch die EU hat die Einrichtung eines europäischen

Friedensinstitutes angeregt. Die Schweiz ist übrigens angefragt worden, den Aufbau des Institutes beratend zu unterstützen.

Welches spezifische Fachwissen kann die Schweiz anbieten?

Die Schweiz hat einerseits Fachwissen bei der Gestaltung von friedenspolitischen Prozessen. Dank unserem Instrumentarium können wir Beiträge in allen Phasen eines Friedensprozesses leisten. Andererseits haben wir auch langjährige Erfahrungen mit Einsätzen vor Ort. Unsere Erfolge der jüngsten Zeit haben zum guten Ruf der Schweiz beigetragen – man denke an die Vermittlung zwischen Georgien und Russland im Hinblick auf den Beitritt Russlands zur WTO. Die Schweiz ist auch aus folgenden Gründen gefragt: Sie hat keine koloniale Vergangenheit, verfolgt keine versteckten geostrategischen Interessen und sie hat eine lange und glaubwürdige Tradition im Bereich Friedensförderung und Menschenrechte. Sie ist unter anderem Depositärin der Genfer Konvention und das IKRK sowie der UNO Menschenrechtsrat haben ihren Sitz in der Schweiz.

Sie sind seit 2010 Leiter der AMS. Welches sind die herausragenden Ereignisse dieser Zeit?

Bald nach meiner Amtsübernahme erlebten wir den arabischen Frühling. Im Rückblick kann man festhalten: 2011 ist das Jahr, in welchem die Menschenrechte wiederentdeckt wurden. Ich habe eine wichtige Lektion aus diesem Ereignis gezogen. Der Westen hat in den letzten Jahrzehnten gegenüber den Ländern des Maghreb und seinen autoritären Regimes eine einseitige Stabilitätspolitik verfolgt. Diese Politik diente vor allem drei Interessen: dem gesicherten Zugang zu Energiequellen, der Kontrolle der islamistischen Extremisten und der Eindämmung der Migrationsströme. Die menschliche Dimension, die Anliegen der lokalen Bevölkerung, die Beachtung der Menschenrechte und Einhaltung demokratischer Spielregeln traten in den Hintergrund. Den legitimen Interessen der Zivilgesellschaft muss nun Rechnung getragen werden. Alle Menschen haben das Recht, ihre eigene Regierung zu wählen – ob diese uns nun gefällt oder nicht. Diese hat aber die Rechte der Bürgerinnen und Bürger zu respektieren.

Ich kämpfe dafür, dass das Engagement für die Menschenrechte und die entsprechenden diplomatischen Bemühungen den gleichen Stellenwert erhalten, wie die Verfolgung der wirtschaftlichen Interessen. Wirtschaftliche Entwicklung und Stabilität der Staaten und der Gesellschaften bleiben illusionär, wenn die Menschenrechte nicht respektiert werden. Dieser Übergang geht, wie Erfahrungen zeigen, nicht ohne Rückschläge vonstatten – man denke etwa an die französische Revolution. Die Kräfte, die das frühere Regime bekämpft haben, werden jetzt versuchen, ihre politische Karte auszuspielen – auch solche mit religiöser Tendenz. Wichtig ist aber, dass die Rechte der Bürgerinnen und Bürger respektiert werden.

Das EDA hat relativ früh die Tragweite der Ereignisse in Ägypten und Tunesien abschätzen können und begriffen, dass diese unumkehrbar sind. Als andere westliche Länder noch zögerten, hat der Bundesrat eine interdepartementale Strategie zur Unterstützung des Übergangs in den Ländern Nordafrikas und des Mittleren Ostens gutgeheissen. Das Parlament hat eine Erhöhung des Rahmenkredits der AMS für 2012–2016 um 70 Millionen Franken gesprochen. Davon sind 50 Millionen über 4 Jahre für ein Spezialprogramm in der Region Nordafrika und Naher Osten vorgesehen. Dies ist im Vergleich zum Budget anderer Programme der AMS ein hoher Betrag.

Was beinhaltet dieses Spezialprogramm?

Zunächst leisten wir Hilfe, um korrekte und glaubwürdige Wahlen durchzuführen. Hier braucht es auch Aufklärungsarbeit. Zweitens begleiten wir die Reform des Sicherheitssystems – also Polizei, Justiz und Militär, die zuvor dem repressiven Regime gedient haben. Die Mentalität dieser Organe muss verändert werden: Heute haben sie der Gesellschaft zu dienen und nicht gegen sie zu wirken. Der dritte Pfeiler zielt auf die Stärkung der Zivilgesellschaft beziehungsweise ihre Fähigkeit, sich frei zu organisieren, sei es gewerkschaftlich, für die Sache der Frau oder für eine freie und unabhängige Presse. Wir unterstützen Dialog-Plattformen, auf welchen sich die verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Interessen-Vertreter über die «Spielregeln» im politischen Prozess einigen können.

Wie steht die Schweiz konkret in Kontakt mit diesen Ländern?

Unsere Interventionen sind nachfragegetrieben. Wir reagieren auf die Bedürfnisse des Landes und seiner Gesellschaft. In Ägypten, Libyen und Tunesien haben wir je eine Beraterin für Fragen der menschlichen Sicherheit vor Ort, die jeweils dem Botschafter unterstellt ist. Die Beraterinnen erarbeiten mit lokalen Partnern und auf der Basis ihrer Bedürfnisse Projekte und kommunizieren diese nach Bern. Es gibt aber auch spontane Anfragen internationaler Organisationen, die für die Durchführung eines bestimmten Programms einen Partner suchen. Auch die Diaspora in der Schweiz meldet sich mit ihren Anliegen.

Wo setzen Sie die weiteren Schwerpunkte in Ihrer Abteilung?

Ein Schwerpunkt ist eigentlich ein Anti-Schwerpunkt: Die Flexibilität. Sie erlaubt es uns, Opportunitäten aufzugreifen. Bis zu einem gewissen Grad sind wir ferngesteuert. Ein Beispiel: Der Bundesrat hat nach einer entsprechenden Anfrage entschieden, dass die Schweiz 2014 die OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) präsidieren soll. Ein grosser Teil der Aktivitäten der OSZE überschneidet sich mit den Programmen unserer Abteilung, so dass wir hier viele Inputs leisten können. Die «heissen Zonen», in welchen sich die OSZE engagiert, sind der Balkan, Transnistrien, Kaukasus, Zentralasien und Weissrussland; diese Regionen werden damit auch für uns wichtiger. Unabhängig davon hatten wir bereits eine Verstärkung unseres Engagements im Südkaukasus sowie in Zentralasien geplant.

« Die Schweiz mit ihrer humanitären Tradition engagiert sich gemäss ihrer ausserpolitischen Maximen stark in der zivilen Friedensförderung und der Förderung der Menschenrechte. »

Christa Markwalder, Nationalrätin FDP.Die Liberalen.

Welche Themen im Bereich menschliche Sicherheit stehen für die Schweiz im Vordergrund?

Wir haben uns im Bereich Vergangenheitsarbeit ein international anerkanntes Expertenwissen angeeignet, das heute auf der ganzen Welt von Ländern nachgefragt wird, die realisiert haben, dass die Bekämpfung der Straflosigkeit und die Rehabilitierung der Opfer nach einem bewaffneten Konflikt eine wichtige Voraussetzung für dauerhaften Frieden und Versöhnung sind (s.S.17). Weitere Schwerpunkte sind Mediation und Fazilitation (s.S.10). Damit verbunden ist unsere Arbeit mit religiös motivierten politischen Akteuren, wo die Schweiz ein hervorragendes Netzwerk aufgebaut hat (s. S. 15). Verstärken werden wir zudem die Unterstützung von Wahlprozessen, um dem Konfliktpotential, das in solchen Momenten aufbrechen kann, entgegenzuwirken. Zudem ist unser Expertenpool bei internationalen Organisationen sehr gefragt und geniesst einen hervorragenden Ruf (s. S. 21).

Sie haben seit 2010 persönliche Erfahrungen gesammelt. Gab es auch überraschende Momente?

Generell hat mich die Dynamik, die in dieser Abteilung herrscht, überrascht. Es vergeht keine Woche, in welcher es nicht irgendwo «brennt». Aus dem Ausland erreichen uns laufend Anfragen nach Engagements. Dies ist eine Herausforderung, gleichzeitig aber auch sehr faszinierend. Aufgrund der Ressourcenknappheit müssen wir auch Anfragen ablehnen. Faszinierend ist auch die Vielfalt der Engagements. Die bewaffnete Gewalt beispielsweise fordert heute viel mehr Opfer als bewaffnete Konflikte. Die Schweiz hat unter dem Titel «Bewaffnete Gewalt und Entwicklung» schon 2006 eine diplomatische Initiative ergriffen, die mittlerweile von mehr als 100 Staaten unterzeich-

net worden ist – ein hochaktuelles Thema (s.S. 19). Dies zeigt gleichzeitig auch das Besondere unserer Abteilung auf: Der ganze Prozess des Engagements für die Förderung der menschlichen Sicherheit – von der Präventionsarbeit über die Transformation eines Konfliktes bis zu politischen Empfehlungen und der operationellen Umsetzung – wird hier mitgestaltet, in Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen innerhalb und ausserhalb des EDA. Dies erlaubt uns, ganzheitlich und vernetzt zu arbeiten. Darüber hinaus setzen wir uns im Rahmen der traditionellen bilateralen und multilateralen Diplomatie für die menschliche Sicherheit ein, zum Beispiel im Menschenrechtsrat der UNO (s. S. 28).

«Kein Mensch hätte vor zwanzig Jahren gedacht, dass die Schweiz einst eine äusserst rege aussenpolitische Abteilung zur Förderung von Frieden und Menschenrechten führen würde.»

Peter Niggli, Geschäftsleiter Alliance Sud

Haben Sie auch Momente der Enttäuschung beziehungsweise Grenzen des Machbaren erlebt?

Jede Absage eines vielversprechenden Projekts ist eine Frustration. Um unsere Flexibilität und unsere Handlungsfähigkeit zu erhalten, müssen wir aber leider auch nein sagen und aus laufenden Engagements aussteigen können. Ich sehe noch viel Potenzial darin, die Themen der menschlichen Sicherheit mit anderen Politikbereichen zu kombinieren. Ich denke zum Beispiel an die Kombination von Wirtschaft und Menschenrechten oder von Entwicklung und Sicherheit. Auch was den Friedenseinsatz unserer Armee anbelangt, gibt es dank dem Sicherheitsbericht und dem Armeebereich die Möglichkeit, die Einsätze im Ausland zu verdoppeln. Friedenspolitik ist eine Investition in Sicherheitspolitik, Migrationspolitik, Wirtschaftspolitik, Rohstoffpolitik, humanitäre Politik und in Entwicklungspolitik.

Welche Herausforderungen im Bereich menschliche Sicherheit sehen Sie auf uns zukommen?

Der Klimawandel wird uns sehr beschäftigen, sei es durch drohende Kriege um den Zugang zu Wasser oder verstärkte Migrationsströme. Es handelt sich um ein mehrdimensionales Problem. Ein weiteres Thema ist das Verhalten von Handelsfirmen des Rohstoff- und Energiesektors. Unser Land ist heute ein Drehpunkt dieses Geschäftsbereichs. Wenn Unternehmen ihr Geschäft ohne Rücksicht auf Menschenrechte in anderen Ländern betreiben, schaden sie nicht nur dort, sondern auch dem Ruf der Schweiz. Heute, im 21. Jahrhundert, sind auch Akteure ausserhalb des Staates dazu aufgerufen, Verantwortung im Bereich menschliche Sicherheit zu übernehmen. Konkret arbeiten wir – zusammen mit den Unternehmen und der Zivilgesellschaft – an einem nationalen Dialog zum Thema «Unternehmerische Gesellschaftsverantwortung» auf der Basis der UNO-Empfehlungen zu diesem Thema (s. S. 30).

Wie wird sich die Welt bezüglich Frieden und Respektierung von Menschenrechten entwickeln?

Die Paradigmen haben sich verändert. Früher herrschte der Kalte Krieg, und die Fronten waren klar gezeichnet. Heute gibt es unzählige Formen der Gewalt, welche die Sicherheit von Millionen von Menschen bedrohen. Ich gehe davon aus, dass wir mithilfe neuer Technologien und damit zusammenhängend mit Erscheinungen wie solchen des arabischen Frühlings viel schneller und effektiver menschenrechtswidrige Aktionen denunzieren können – wo auch immer diese auf der Welt stattfinden. Was unsere Abteilung anbelangt, so wird sie weiterhin eine Avantgarde-Funktion einnehmen, das heisst mit relativ wenig Geld in Nischenfunktionen tätig sein, in denen wir viel bewirken können. Wir werden weiterhin Zonen identifizieren, die zu wenig beachtet sind. Wir werden auch mit Menschen den Dialog suchen, mit denen man bis anhin nicht oder noch zu wenig gesprochen hat. Das Wichtigste scheint mir aber, dass wir weiterhin glaubwürdig sind. Das heisst, dass wir uns in allen Bereichen der Aussenpolitik für die Förderung des Friedens und die Einhaltung der Menschenrechte einsetzen.

CLAUDE WILD

Claude Wild wurde 1964 in Lausanne geboren. Er studierte am Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales (IUHEI) in Genf Politikwissenschaften und internationale Beziehungen und schloss ein Nachdiplomstudium in Sicherheitspolitik ab. 1989–1990 sowie 1991–1992 nahm er als Mitglied des Schweizerischen Kontingents an UNO-Friedensoperationen in Namibia und in der Westsahara teil. Von 1990–1991 war er Assistent im sicherheitspolitischen Programm des IUHEI. 1992 trat er in den diplomatischen Dienst ein. Nach Einsätzen in der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), auf der Schweizer Botschaft in Nigeria und im österreichischen Verteidigungsministerium wurde er stv. Chef der Sektion Friedenspolitik im EDA. Ab 1997 war er erster Sekretär und später Botschaftsrat in Moskau. 2000 übernahm er die Leitung der Sektion Politik und Institutionen im Integrationsbüro in Bern. 2004 wurde er stv. Leiter der Botschaft in Kanada und wirkte ab 2007 als stv. Chef der Schweizer Mission bei der EU in Brüssel. Im August 2010 erfolgte die Ernennung zum Botschafter und Chef der Abteilung Menschliche Sicherheit AMS des EDA.

«Die AMS hat die Zusammenarbeit von Staat, Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen gezielt gefördert und wertvolle Aufbauarbeit geleistet. Eine Fortsetzung des Engagements im Bereich der zivilen Friedensförderung und des Menschenrechtsschutzes liegt im Interesse der Schweiz.»

Andreas Wenger, Professor und Leiter des Center for Security Studies der ETH



FRIEDENSPOLITIK

Die weltweiten Bedrohungen für Frieden und Sicherheit sind nicht mehr in erster Linie militärischer Art. Es sind vor allem innerstaatliche Konflikte, die organisierte Kriminalität, der internationale Terrorismus, die Armut, der Mangel an überlebenswichtigen Ressourcen oder die Folgen des Klimawandels, die heute ein friedliches Zusammenleben der Menschen bedrohen. In der globalisierten Welt können diese Gefahren weit über die direkt betroffenen Staaten hinaus Folgen haben.

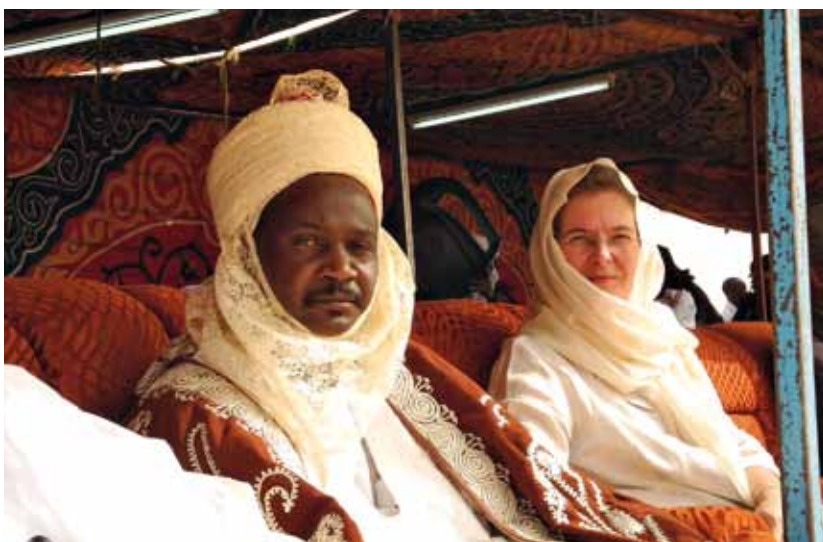
Das «friedliche Zusammenleben der Völker» ist eines von insgesamt fünf Zielen der schweizerischen Aussenpolitik, wie sie die Bundesverfassung definiert. Deshalb setzt sich die Schweiz dafür ein, Konflikte zu verhindern und stabile Rahmenbedingungen für die friedliche Lösung von Auseinandersetzungen zu schaffen. Um ihren Einsatz möglichst wirksam zu gestalten, stimmt sie ihre Friedenspolitik systematisch mit der Aussen-, der Sicherheits- und der Wirtschaftspolitik ab und arbeitet mit ähnlich ge-

sinnten Staaten und internationalen Organisationen zusammen.

Die meisten Konflikte werden heute durch Verhandlungen beendet. Im Rahmen ihrer guten Dienste stellt die neutrale Schweiz hier ihre Vermittlungskapazitäten sowie ihr Fachwissen zur Verfügung. Mediatorinnen und Mediatoren unterstützen die Konfliktparteien bei Verhandlungen. Expertinnen und Experten begleiten die Vorbereitung und Durchführung freier und fairer Wahlen und helfen einem Land in seinem Bemühen, die Vergangenheit zu bewältigen. Treffen unterschiedliche Wertesysteme aufeinander, trägt die Schweiz zu einer Verständigung bei und leistet damit einen Beitrag zur Prävention und der friedlichen Beilegung von Konflikten. Für internationale Friedensmissionen stellt sie Diplomaten und Fachleute aus ihrem Expertenpool zur Verfügung. Gezielte Vorstösse in internationalen Organisationen zu weltweiten friedenspolitischen Leitlinien begleiten ihre guten Dienste.

Mediation in Friedensprozessen

Mediation ist gefragter denn je. Die Vermittlertätigkeit in Friedensprozessen ist ein Schwerpunkt der Schweizer Aussenpolitik und heute weltweit ein wichtiges Instrument zur Beendigung bewaffneter Auseinandersetzungen und schwerer politischer Krisen. Eine 2011 verabschiedete UNO-Resolution anerkennt und stärkt die Rolle der Mediation in allen Phasen eines Friedensprozesses. Die Schweiz war an deren Ausarbeitung massgeblich beteiligt.



Carole Mottet ist als Beraterin für Menschliche Sicherheit in Westafrika im Einsatz.

Internationale Vermittlerdienste erfreuen sich zunehmender Nachfrage. Immer häufiger werden in Konfliktsituationen und Friedensprozessen Mediatorinnen und Mediatoren beigezogen, die zwischen den Streitparteien vermitteln. Wo es bewaffnete Konflikte gibt, da fehlt es meist auch an Verständigung.

Mediatorinnen und Mediatoren agieren als unparteiische Vermittler zwischen den Konfliktparteien. Sie unterstützen sie darin, miteinander zu reden, Verständnis für die Interessen der andern Partei aufzubringen und inhaltliche Lösungen zu suchen, die für alle Beteiligten akzeptabel sind. Mediatoren urteilen nicht, sie gehen vielmehr davon aus, dass alle Beteiligten zu einer Lösung beitragen können und sollen. Sie organisieren und strukturieren Treffen, unterstützen eine konstruktive Kommunikation und helfen den Parteien, zentrale Probleme zu definieren und Lösungen zu erarbeiten.

Die Aussicht auf Erfolg ist dabei umso grösser, je mehr die Chancen eines Sieges für die Kriegsparteien sinken oder die Kosten einer Fortführung des Konfliktes nicht mehr tragbar sind und die internationale Gemeinschaft Druck auf die Parteien ausübt.

Die Schweiz hat sich im Bereich der Mediation in den letzten Jahren an mehr als dreissig Friedensprozessen in über zwanzig Ländern beteiligt. Sie führt eigene Mediationen durch und unterstützt Mediationen der UNO und anderer internationaler Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) mit Expertise, Personal und finanziellen Beiträgen.

Eigene Mediationen führte sie unter anderem zwischen Armenien und der Türkei, Georgien und Russland, in Indonesien, Kolumbien, Mazedonien, Nepal, Sudan, Sri Lanka und Mali durch. Bedingung für ein Engagement der Schweiz ist ein Mandat aller Konfliktparteien. Viele dieser Mediationen dauerten mehrere Jahre oder sind noch immer im Gang. Die Dienste der Schweiz werden entweder von den Konfliktparteien nachgefragt, oder sie werden ihnen angeboten. In Mali zum Beispiel, wo die Schweiz unter

MEDIATIONEN DURCH DIE SCHWEIZ

Die Schweiz hat auf Wunsch der Türkei und Armeniens zwischen den beiden Staaten direkt vermittelt. Die Protokolle wurden im Oktober 2009 in Zürich von den beiden Aussenministern unterzeichnet. Sie thematisieren unter anderem die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen den beiden Staaten, die Öffnung der Grenzen und eine Kommission von Historikern, die die Ereignisse von 1915 untersucht. Eine Ratifizierung durch die Parlamente ist bis anhin nicht erfolgt, unter anderem wegen des ungelösten Konfliktes um Bergkarabach. Die Schweiz vertritt die Interessen Russlands und Georgiens im jeweiligen andern Staat. In diesem Kontext wurde die Schweiz angefragt, in den Verhandlungen um den Beitritt Russlands in die Welthandelsorganisation, dem sich Georgien widersetzte, zu vermitteln. Dank der Vermittlung der Schweiz, in die verschiedene Schweizer Botschafter und der Staatssekretär involviert waren, konnte ein Abkommen erzielt werden, das strikte Kontrollen des Warenaustauschs zwischen den georgischen Sezessionsgebieten Abchasien und Südossetien vorsieht. Die Schweiz wird auch die Umsetzung des Abkommens unterstützen.

anderem seit Jahren aktiv eine Schule für Friedensförderung unterstützt, wurde sie von den Tuareg-Rebellen gebeten, im Konflikt zwischen ihnen und der Regierung zu vermitteln.

In vielen Ländern war die Schweiz schon vor Beginn einer Mediation in der Entwicklungszusammenarbeit engagiert oder mit humanitärer Hilfe präsent; sie kannte deshalb die Verhältnisse und genoss dort das Vertrauen der Parteien – so zum Beispiel in Nepal (s. S. 16) oder im Sudan. Das Vertrauen ist denn auch eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Mediation. Erst wenn die Parteien davon überzeugt sind, dass die Vermittler unparteiisch sind und keine versteckten politischen Ziele verfolgen, lassen sie sich auf den Verhandlungsprozess ein.

Im Falle einer Mediation versucht die Schweiz oft nicht nur zwischen den Führern der Parteien zu vermitteln, sondern auf verschiedenen Ebenen auf einen Friedensprozess einzuwirken, beispielsweise indem sie die Zivilgesellschaft unterstützt, mit NGOs zusammenarbeitet oder vertrauensbildende Massnahmen umsetzt.

Mit jeder Konfliktpartei, so lautet das Credo der Schweiz, wird das Gespräch gesucht. Werden Lösungen aufoktroiert, die nicht das Resultat von Verhandlungen sind, bleibt der Frieden fragil. Und es gibt auch keinen nachhaltigen Frieden, wenn vergangene Verbrechen der Parteien ungesühnt bleiben und die Opfer nicht rehabilitiert werden (s. S. 17). In einem solchen Umfeld erfolgreich zu vermitteln, verlangt Geduld und stellt eine grosse Herausforderung dar.

UNO-RESOLUTION ZUR MEDIATION

Zusätzlich zum direkten Mediationsengagement unterstützt die Schweiz andere Akteure wie etwa die UNO in finanzieller und fachlicher Hinsicht. Die UNO-Generalversammlung hat 2011 erstmals eine Resolution zum Thema Mediation verabschiedet. Im Vorfeld war die Schweiz aktiv an den Verhandlungen beteiligt. Damit ist die wachsende Bedeutung der Mediation als diplomatisches Werkzeug zur friedlichen Beilegung von Konflikten und zu deren Prävention anerkannt worden. Ziel ist es, diesen Bereich im Rahmen der UNO institutionell zu stärken.

Der blosser Wille zu vermitteln, reicht oft nicht aus. Es braucht entsprechendes Fachwissen und die Unterstützung durch ein Team. Die Resolution fordert die UNO-Staaten auf, den Einsatz von Mediation zu optimieren. Länder, die Mediationen anbieten, sollen besser zusammenarbeiten und ihre Tätigkeiten aufeinander abstimmen. Damit künftig kohärenter, systematischer und vor allem schneller auf Bedürfnisse reagiert werden kann, wird den Staaten empfohlen, Personal im eigenen Land auszubilden und das Angebot zu professionalisieren.

Wichtig sei ausserdem, so die Resolution, Frauen in den Prozess einzubeziehen – auch in leitenden Funktionen.



Botschafter Jean-Daniel Biéler vermittelt in Westafrika.

PROFESSIONALISIERUNG DER MEDIATION

Als Teil der guten Dienste hat die Vermittlung in Konflikten in der Schweiz eine lange Tradition. Die zunehmende Nachfrage nach Mediation durch Schweizer Fachleute hat die Schweiz dazu bewogen, das Engagement gezielt auszubauen und die Kompetenzen zu professionalisieren. Dazu gehören eine klare strategische Ausrichtung, eine gezielte Auswahl der Fälle, der Aufbau personeller Kapazitäten sowie ein breiter Konsens in der Bevölkerung über Sinn und Zweck schweizerischer Vermittlungstätigkeit.

Schweizer Mediatoren absolvieren heute einen Ausbildungslehrgang, an dem auch Experten und Expertinnen anderer Länder und der UNO teilnehmen. Sie werden geschult im Bereich Konfliktanalyse, Konfliktaustragung, Mediation und Konfliktthemen. Erwartet werden soziale Kompetenz und Interesse an kulturellen Besonderheiten.

Die Schweiz hat sich mittlerweile einen soliden Ruf als kompetente und erfahrene Vermittlerin erworben. Sie wird deshalb vermehrt auch angefragt, vor Ort Mediation anzubieten oder die Konfliktparteien in der Technik der Friedensverhandlungen zu schulen. In Darfur (Sudan) beispielsweise waren die Parteien daran interessiert, von Schweizer Fachleuten zu lernen, wie ein lebendiger Föderalismus funktioniert.



Botschafter Günther Baechler hat als Mediator wesentlich zum Friedensabkommen in Nepal beigetragen.

«Wirf deine Vorurteile über Bord und höre zu»

Mit seinen Erfahrungen und seinem ausgewiesenen Expertenwissen hat der Mediator Julian Hottinger im Auftrag der Schweiz weltweit wichtige Friedensförderungsmissionen begleitet, so im Sudan, in Uganda, Burundi, Liberia und in Indonesien. Der Verfassungsrechtler und Sohn des Nahost-Experten Arnold Hottinger ist Mitglied des Expertenpools für zivile Friedensförderung des EDA.



Herr Hottinger, warum ist Mediation so erfolgreich in der Friedenspolitik?

Eines vorweg: Mediation gilt heute als Wundermittel für die Lösung aller Konflikte. Mediation kann tatsächlich ein geeignetes Mittel sein, aber dies nur in bestimmten Situationen. Erstens spielt der richtige Zeitpunkt eine Rolle: die Parteien müssen «reif» sein für Verhandlungen. Das heisst in der Regel, dass der Konflikt schon länger andauert und in eine hoch eskalierte Phase getreten ist. Die Parteien realisieren, dass sie mit Gewalt nicht weiterkommen – oder auch, dass ihnen die Ressourcen hierzu fehlen. Meine goldene Regel lautet: Nur dann eine Mediation beginnen, wenn das Risiko, damit Schaden anzurichten, minim ist.

Lässt sich mit Mediation tatsächlich Schaden anrichten?

Oh ja, wenn nämlich die Parteien die Verhandlungszeit dazu benutzen, um sich mit Waffen aufzurüsten und neu zu formieren, sodass sie am Ende gefährlicher sind als zuvor. Meist ist es dann die Zivilbevölkerung, die Schaden nimmt. Es ist nicht leicht, diese Gefahr gleich zu Beginn einer Mediation zu erkennen. Die Parteien lassen sich nicht in die Karten blicken – ganz abgesehen davon, dass sie oft

selber nicht wissen, ob sie tatsächlich verhandeln oder weiterkämpfen wollen. Man vergesse nicht: Ein Mediationsprozess verlangt ihnen viel ab. Als erstes beginnen sie meist zu streiten, sich anzuschreien und einander zu drohen, denn das ist die Welt, die sie kennen.

Wie gehen Sie zu Beginn einer Mediation vor?

Das Schlüsselwort einer Mediation, die gelingen soll, heisst Empathie: Wenn keine Partei fähig ist, Empathie für den Verhandlungspartner zu entwickeln, ist die Mediation gescheitert, denn dann fehlt der Wille zu verhandeln. Die Gegner sitzen da und streiten sich – und nichts passiert. Wir bezeichnen sie als «Sitting Ducks». Dies geschieht vor allem dann, wenn ihnen die Autorität oder die Legitimation ihrer Partei für Verhandlungsspielraum fehlt. Das Wirksamste ist zuzuhören. Es ist unklug, zeitlichen Druck auszuüben oder den Parteien vermitteln zu wollen, man wisse bestens Bescheid über den Konflikt. Kontraproduktiv ist ebenso die Vorgabe, unbedingt ein Übereinkommen zu formulieren. Ein Mediator hat zuallererst die Aufgabe, eine gemeinsame Basis zu schaffen. Wir arbeiten in Kreisen und gelangen im Verlauf der Diskussionen immer enger an das Zentrum und damit an das Kernproblem heran, bis eine gemeinsame Basis entsteht, die es erlaubt, über eine Lösung nachzudenken. Hier ist unsere Aufgabe beendet, denn es obliegt den Parteien, den Inhalt einer Vereinbarung zu entwerfen. Es genügt eine Minute, dass ein Konflikt entbrennt und es braucht Jahre, bis er wieder gelöscht ist. Der Sudan ist ein gutes Beispiel dafür. Der Westen hat manchmal Mühe, sich hier in Geduld zu üben.

Worauf richten Sie Ihr Augenmerk in einer Mediation?

Ein Mediator muss acht geben, dass das Kernthema des Konflikts nicht ausgespart bleibt. Die Parteien umschiffen gerne die wirklich neuralgischen Themen wie beispielsweise den Umgang mit Menschenrechtsverletzungen. Eine weitere Technik in internationaler Mediation ist auch, den Parteien vor Augen zu führen, dass ähnliche Konflikte in andern Ländern zumindest teilweise gelöst werden konnten. Das hilft, sich von der Fixierung auf den eigenen Konflikt

zu lösen und an die Kraft von Verhandlungen und damit an die Lösbarkeit des Problems zu glauben. Wenn es in einem Friedensprozess gelingt, die Parteien an einen Tisch zu holen, eine gemeinsame Vision zu entwerfen und vor allem die Gewalt zu beenden, dann war die Mediation erfolgreich. Ob es auch ein nachhaltiger Erfolg ist, zeigt nur die Geschichte.

Wie muss man sich den «idealen» Mediator, die «ideale» Mediatorin vorstellen?

Oh, ganz anders als mich (lacht)! Diese Frage lässt sich schwer beantworten. Ich absolvierte eine ziemlich harte Mediationsschule in Kanada. Später realisierte ich, dass Ausbildung nur die eine Seite einer guten Mediation ist. Es braucht Geduld, Empathievermögen und die Fähigkeit, zuzuhören. Vor allem aber sollte ein Mediator kreativ genug sein, Lösungsvorschläge zu liefern, die auf den ersten Blick ungewöhnlich sind, die aber helfen können, das Problem zu lösen oder zumindest anzugehen. Wichtig ist zudem Erfahrung und Kenntnis im Umgang mit multikulturellen Gesellschaften. Last but not least: Respektiere immer jene, mit denen du arbeitest, und tue ihnen nicht Dinge an, von denen du willst, dass man sie dir nicht antut! Das Allerwichtigste aber ist, nicht moralisch zu urteilen. Ich wurde heftig dafür kritisiert, mich mit den grössten Kriminellen an den Tisch zu setzen. Meine Arbeit aber besteht darin, den Frieden herbeizuführen. Mediation heisst, mit dem Teufel reden, aber der Teufel wird später für seine Schuld zur Verantwortung gezogen. Die Gesellschaft entscheidet, welche Form der Versöhnung notwendig ist. Es obliegt dann der Justiz, sich zu legitimieren, indem sie Straflosigkeit nicht akzeptiert. Wenn die Gesellschaft in diesem Prozess den Eindruck gewinnt, ihrer Vorstellung von Sühne und Vergebung werde nicht Genüge getan, ist das Risiko gross, dass der Friedensvertrag langfristig scheitert.

Wie hat sich Ihre Arbeit im Verlaufe der Zeit verändert?

Die ersten Jahre nach Abschluss der Ausbildung waren anspruchsvoll. Ich klebte förmlich an der Theorie, bis ich realisierte, welche grosse Lücke zwischen Theorie und Praxis klafft. Bei jedem Fall habe ich dazu gelernt. Letztlich ist es die Erfahrung, die sich bezahlt macht – und damit der Instinkt, das Verhalten der Leute bzw. ihre verbalen und nonverbalen Signale richtig zu interpretieren.

Erinnern Sie sich an besonders beglückende Momente?

Ich misstrauere grundsätzlich allen Anzeichen eines Durchbruchs. Man weiss wirklich bis zuletzt nie, ob die Parteien die Vereinbarung unterzeichnen werden. Man sieht dann die Hände mit dem Kugelschreiber zittern und denkt: Oh mein Gott, nun ist alles möglich! Ausserdem wissen wir in einem solchem Moment: Unterzeichnen ist das Eine, das Andere ist die Implementierung des Vertrags. Normalerweise bin ich zu diesem Zeitpunkt sehr müde, meist werde ich krank und mache mir Sorgen über alles Mögliche,

das noch passieren könnte. Man soll nicht mit dem Herzen verhandeln, sondern mit dem Kopf. Nach der Unterzeichnung sollte der Mediator den Ort verlassen: Die Parteien wollen ihn nicht mehr sehen, denn dieser hat ihre besten, aber auch ihre schlechtesten Seiten erlebt. Die Umsetzung der Vereinbarung obliegt andern Akteuren.

Welche ist Ihre wichtigste «Lernerfahrung»?

Urteile nicht, wirf deine Vorurteile über Bord und höre zu. Dies gilt ganz besonders für Verhandlungen in Afrika. Afrikaner lieben es zu debattieren, am besten informell, auf einem Marktplatz oder unter einem Baum. Das Dummste ist, wenn der Mediator am Ende des Tages fragt: «Sind Sie einverstanden oder nicht?». Denn dann beginnen die Diskussionen wieder von vorne. Es ist nahezu unmöglich, konkrete Resultate zu erlangen. Es gibt eine ganze Liste von Fehlern, aus denen ich gelernt habe. Der ärgerlichste war folgender: An einem Mediationsprozess war es vom ersten Tag an offensichtlich, dass die Delegierten mich nicht mochten – und ich sie übrigens auch nicht. Mein Englisch war vielleicht zu europäisch, ihres zu asiatisch. Ich dachte, es werde besser, obwohl mein Instinkt mir sagte: «Raus hier!». Erst nach sechs Wochen ging ich zum Chefmediator und sagte: «Ich bin die falsche Person am falschen Platz zur falschen Zeit.» Der Kollege, der mich ersetzte, machte anschliessend einen exzellenten Job. Die Zeit war aber insofern nicht verloren, als dass die Delegationsmitglieder so glücklich waren über den Ersatz, dass sie danach voll kooperierten.

Wieweit spielt in Ihrer Arbeit die Tatsache eine Rolle, dass Sie im Dienste der Schweiz agieren?

Die Schweiz ist ein kleines neutrales Land ohne koloniale Vergangenheit und vor allem ohne versteckte Absichten – dies ist eindeutig ein Vorteil in Friedensprozessen. Im Verlaufe eines Mediationsprozesses indes spielt die Nationalität der Mediatoren eine immer kleinere Rolle und der Mensch eine grössere – vom «Schweizer» mutiere ich zu «Julian». Die Schweiz wird hoch geschätzt. Trotzdem haben wir die Tendenz, uns ständig zu unterschätzen. Andererseits ist es gerade diese Bescheidenheit, die uns zu geschätzten Partnern macht.

JULIAN HOTTINGER

Julian Thomas Hottinger ist im Auftrag des EDA als Mediations- und Fazilitations-Experte im Einsatz. Nach seinen Studien an der Universität von Lausanne in Sozial- und Politikwissenschaft sowie am IUED (Institut de hautes études internationales et au développement) spezialisierte er sich am Kanadischen Internationalen Institut für angewandte Verhandlungen (CIAN) auf internationale Konfliktmediation. Bis 2003 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Föderalismus in Freiburg. In den letzten Jahren engagierte er sich unter anderem in den Friedensprozessen in Afghanistan, Nordirland, Burundi, Liberia, Sierra Leone, Somalia, Sudan und Aceh in Indonesien. Zudem beteiligte er sich an den Waffenstillstandsverhandlungen für die Nuba-Berge im Zentralsudan, die auf dem Bürgerstock mit einem Abkommen beendet wurden, und auch an den Verhandlungen zwischen dem nördlichen und südlichen Teil des Sudan, die zu einem umfassenden Friedensabkommen geführt haben.

Die Schweiz unterstützt den Wandel in Nordafrika

Was Ende 2010 mit der «Jasmin-Revolution» in Tunesien begann, führte zum «arabischen Frühling». In Tunesien, Ägypten und Libyen mobilisierten sich die Menschen in Massen, beehrten auf und stürzten die langjährigen Machthaber. Die Schweiz hat rasch auf diese gesellschaftlichen Umwälzungen in Nordafrika und im Nahen Osten reagiert und ihre Unterstützung im Übergangsprozess dieser Länder zu Demokratie und Rechtsstaat intensiviert.

Nach dem Aufstand in Tunesien erfasste der «arabische Frühling» Land um Land. Im Namen der Freiheit, der Gerechtigkeit und Würde erhob sich die Bevölkerung unter anderem gegen Willkür, Unterdrückung und Korruption, gegen Armut, Arbeitslosigkeit und steigende Nahrungsmittelpreise. Der «arabische Frühling» von 2011 ist eine historische Zäsur mit weit reichenden politischen, wirtschaftlichen und geostrategischen Folgen, die in ihrem Ausmass noch nicht abzusehen sind.

Die Schweiz hat früh erkannt, dass dieser Prozess in Nordafrika und im Nahen Osten unumkehrbar ist. Seither bildet diese Region einen neuen Schwerpunkt im Engagement der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS). Bereits im ersten Semester 2011 verabschiedete der Bundesrat eine Strategie mit dem Ziel, die einzelnen Länder bei ihrer Transition zu unterstützen. Fünf Bundesämter in drei Departementen sind an der Umsetzung beteiligt. Um die Wirkung der einzelnen Programme und Projekte zu verstärken, stimmen sie ihre Aktionen aufeinander ab (so genannter «Whole of Government Approach»).

Die Hilfe konzentriert sich auf drei Bereiche. Erstens begleitet die Schweiz den Übergang zu einer demokratischen Staatsform und stärkt die Menschenrechte. Sie setzt sich insbesondere für den Schutz besonders gefährdeter Menschen ein. Zweitens fördert sie die wirtschaftliche Entwicklung und schafft Arbeitsplätze. Drittens geht sie mit diesen Ländern so genannte «Migrationspartnerschaften» ein, die sowohl die Interessen des Herkunftslandes wie auch jene der Schweiz in die Diskussion einbeziehen.

Ein Land, das jahrzehntelang autoritär regiert worden ist, hat keine rechtsstaatlichen Strukturen. Doch ohne Gewaltentrennung und Grundrechtsschutz gibt es keine Demokratie. Hier setzt das Programm der AMS an. So beraten Fachleute die zuständigen Stellen eines Landes, wie sie Wahlen transparent durchführen können, ohne dass eine Gruppe diskriminiert wird. Gleichzeitig wird die Bevölkerung bezüglich ihrer neuen politischen Rechte sensibilisiert. In Tunesien etwa hat die Schweiz Nichtregierungsorganisationen (NGOs) darin unterstützt, Wahlbrochüren herzustellen und an die gesamte Bevölke-



Erste Protestkundgebungen in Bengasi, Libyen 2011.

rung zu verteilen. Für die ersten freien Wahlen im Oktober 2011 finanzierte sie die Bereitstellung von Wahlurnen. Schweizer Experten verfolgten den Urnengang als Wahlbeobachter. Ausserdem fördert die Schweiz die Zusammenarbeit zwischen NGOs und der verfassungsgebenden Versammlung.

Ein zweiter Pfeiler ist die Reform des Sicherheitssektors: Armee, Polizei und Sicherheitsdienste. Diese Institutionen waren zuvor Stützen der repressiven Regimes, weshalb das Vertrauen der Bevölkerung wiederhergestellt werden muss. Dazu müssen insbesondere auch die Menschen in diesen Institutionen ihre Mentalität ändern. Die Schweiz, die dank dem Genfer Zentrum für die zivile Kontrolle von Streit- und Sicherheitskräften (DCAF) über eine international anerkannte Einrichtung mit grosser Expertise verfügt, begleitet diese Prozesse in einigen Ländern, allen voran in Marokko und Tunesien. In Tunesien berät die Schweiz das Innenministerium in seinem Bestreben, die Bevölkerung vorgängig zu Reformen im Sicherheitsbereich zu befragen und damit ihr Vertrauen zu stärken. Auf einer besonderen Datenbank hat das DCAF Gesetzestexte, die für den Sicherheitssektor relevant sind, zugänglich gemacht und so eine öffentliche Debatte über die Rolle und Kontrolle der Geheimdienste lanciert.

Basis jeder Demokratie ist eine starke Zivilgesellschaft, die sich frei organisieren und für ihre Rechte einstecken kann. Die Schweiz hilft mit, die Zivilgesellschaft zu stärken, indem sie zum Beispiel Frauen darin unterstützt, am politischen Prozess teilzunehmen. An den Protesten, die zum Sturz mehrerer Regimes führten, beteiligten sich auffallend viele Frauen. Doch von der Macht bleiben diese nach den Wah-

len weitgehend ausgeschlossen. Die Schweiz regt die Frauen an, trotz unterschiedlicher religiöser und politischer Ausrichtung zusammenzuarbeiten, um ihre Macht im politischen Prozess zu stärken. Auch zwischen politischen Parteien sollen Brücken gebaut werden. In informellen Dialogen werden Erfahrungen ausgetauscht und gemeinsame Spielregeln im politischen Prozess diskutiert.

Um den demokratischen Staat nach einer Periode autoritärer Regimes und Menschenrechtsverletzungen zu stärken, muss die Vergangenheit bewältigt werden. Die Schweiz stellt hier ihr international anerkanntes Wissen zur Verfügung. Hintergründe und Umstände sollen analysiert werden, die es einem diktatorischen Regime erlaubt haben, sich meist über mehrere Jahre hinweg zu etablieren. Die Schweiz stützt sich dabei auf die von ihr entwickelte Strategie der Vergangenheitsarbeit. Im Vordergrund steht die Wahrheitsfindung. Sie soll Antworten geben auf folgende Fragen: Was ist passiert? Wer ist verantwortlich? Wer sind die Opfer? Wo sind die Verschwundenen? Um das Vertrauen der Bevölkerung zu stärken, müssen die Täter strafrechtlich belangt und die Opfer rehabilitiert und für das erlittene Unrecht entschädigt werden. Schliesslich gilt es, soziale und institutionelle Reformen im Land zu fördern mit dem Ziel, eine Wiederholung der Menschenrechtsverletzungen auszuschliessen.

Die Schweiz leistet ihr Engagement im Bereich Vergangenheitsarbeit in Zusammenarbeit mit andern lokalen Akteuren. In Tunesien unterstützt sie ein Projekt zum Schutz der Archive, die Verletzungen von Menschenrechten dokumentieren. Diese Archive sollen später, wenn die Bedingungen gegeben sind, der Vergangenheitsaufarbeitung dienen.

DER EINFLUSS VON RELIGIONEN UND WELTBILDERN IN KONFLIKTEN

Seit Mitte der 1980er Jahre ist ein weltweites Erstarken religiöser Bewegungen zu beobachten. In vielen Staaten ist Religion integrierender Bestandteil des sozialen und politischen Lebens. Zahlreiche inner- und zwischenstaatliche Konflikte haben heute eine religiöse Dimension, wie Beispiele in Afghanistan, Sri Lanka oder dem Mittleren Osten zeigen.

Die Friedensförderung trägt diesem Aspekt Rechnung. Die Schweiz tut dies auf pragmatische Weise, indem sie Projekte fördert, welche die Begegnung und Zusammenarbeit zwischen Vertretern von unterschiedlichen Weltbildern ermöglichen. Sie hat in verschiedenen Ländern den Dialog zwischen rivalisierenden Parteien gefördert. Mit der Erkenntnis, dass Isolation den Extremismus begünstigt, werden selbst fundamentalistisch orientierte Religionsvertreter mit einbezogen. Nach dem Krieg in Tadschikistan in den 90er Jahren etwa hat die Schweiz den Dialog zwischen Regierungsvertretern und religiösen Eliten gefördert. Das im Anschluss verabschiedete Paket von vertrauensbildenden Massnahmen im Zusammenleben beinhaltete beispielsweise die Absicht, einen Lehrplan für die privaten religiösen Schulen auszuarbeiten, der auch säkulare und zivile Elemente beinhaltet. Die Schweiz setzt sich auch in Sri Lanka, Ägypten und dem Libanon für den Dialog zwischen Vertretern unterschiedlicher Weltanschauungen ein. In Kooperation mit der «Allianz der Zivilisationen» der Vereinten Nationen erleichtert sie die Kommunikation zwischen muslimischen und nicht-muslimischen Akteuren, zum Beispiel in Afghanistan, Somalia und im Sudan. Die 2005 von der Schweiz lancierte «Initiative von Montreux» fördert die Anerkennung der islamischen Wohltätigkeitsorganisationen, die nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in Misskredit geraten waren.

Vor dem «arabischen Frühling» gehörte die Schweiz zu den wenigen Ländern, welche die Menschenrechtslage in der Region öffentlich thematisierten und den Dialog mit allen gesellschaftlichen Akteuren und religiösen Gruppen suchte. Nicht zuletzt deshalb genießt sie heute eine grosse Glaubwürdigkeit bei ihrem Engagement, dem Werte wie die Freiheit des Einzelnen und die Achtung der Menschenrechte zu Grunde liegen.

Die gesellschaftlichen Umwälzungen in Nordafrika und dem Nahen Osten haben auch die Politik der westlichen Länder verändert. Jahrzehntlang setzten diese auf einen starken, stabilen Staat, der den Zugang zu Energiequellen sicherte, die Migration eindämmte und extremistische Gruppierungen kontrollierte. Die Menschenrechte waren diesen Interessen untergeordnet. Der «arabische Frühling» hat vor Augen geführt, dass es keine dauerhafte Stabilität geben kann, wenn die Rechte der Menschen auf ein Leben in Freiheit und Sicherheit nicht gewährleistet sind.

Der lange Weg zum Frieden in Nepal

2006 wurde in Katmandu ein umfassendes Friedensabkommen unterzeichnet, das den zehn Jahre währenden Bürgerkrieg in Nepal mit über 16'000 Todesopfern beendete. Das langfristige Engagement der Schweiz für Frieden, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit hat massgeblich dazu beigetragen und es geht weiter. Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Frieden sind noch zahlreiche Hürden zu überwinden.



NEPAL

In Nepal leben knapp 30 Millionen Menschen. Der asiatische Binnenstaat zählt zu den ärmsten Ländern der Erde und grenzt an die beiden bevölkerungsreichsten Staaten der Welt – China und Indien – an. Die Bevölkerung umfasst eine Vielzahl ethnischer Gruppen. Das ehemalige hinduistische Königreich Nepal ist seit 2008 eine Republik.

Martin Stürzinger (dritter v.l.), Berater für Menschliche Sicherheit in Nepal, mit hochrangigen Parteienvertretern.

Im Mai 2005 entsandte das EDA einen Friedensberater nach Katmandu mit dem Mandat, Kontakte zu allen Konfliktparteien zu knüpfen und Möglichkeiten für eine Verhandlungslösung im Konflikt zwischen den Maoisten und der Regierung auszuloten. Entscheidend für den weiteren Verlauf der Gespräche war, dass der Friedensberater die demokratischen Parteien als Dritte in den Dialog mit einbezog.

Nach einer Phase informeller separater Gespräche mit den Parteien, setzten sie sich Ende 2005 erstmals offiziell an einen Tisch. Der bewaffnete Konflikt endete 2006 mit einem Friedensabkommen und der Einsetzung einer Regierung unter Einbezug der Maoisten. Grosse Wirkung hatte eine Menschenrechtsinitiative der Schweiz im Frühjahr 2005. In der Folge wurde die grösste Feldmission des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) geschaffen. Im April 2008 folgten die Wahlen für eine verfassungsgebende Versammlung, und der Sieg der demokratischen Kräfte führte einen Monat später zur Abschaffung der Monarchie.

Die Schweiz blieb auch nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens im Land und begleitet es seither auf seinem schwierigen Weg zu einem nachhaltigen Frieden. Dazu gehört auch die Unterstützung beim Aufbau demokratischer Strukturen. 2007/08 hatten Mitglieder der nepalesischen verfassungsgebenden

Versammlung Gelegenheit, sich mit Schweizer Behörden über Chancen und Herausforderungen des Föderalismus auszutauschen, und das EDA stellte während vier Jahren eine Verfassungsexpertin zur Verfügung. 2011 lud das EDA hochrangige Parteienvertreter zu Verhandlungen nach Steckborn ein. Daraus resultierten neue Impulse für den Friedensprozess. Die so genannte «Steckborn-Group» trug massgeblich dazu bei, dass es bei der Integration und Rehabilitierung früherer maoistischer Kämpfer 2012 zu einer Einigung kam. Einen weiteren Schwerpunkt des Schweizer Engagements bildet der Schutz der Menschenrechte.

Gemeinsam mit andern Ländern leistet die Schweiz zudem einen finanziellen Beitrag an den Friedensfonds, der von der nepalesischen Regierung gegründet wurde, sie entsandte Wahlbeobachter und unterstützte sowohl die UNO-Mission in Nepal (UNMIN) als auch die Feldmission des OHCHR.

Immer wieder kommt es auch zu Rückschlägen. So mussten sowohl die UNMIN als auch die Feldmission des OHCHR 2011 das Land verlassen. Eine weit aus grössere Enttäuschung war aber die Auflösung der verfassungsgebenden Versammlung am 27. Mai 2012. Es war ihr nicht gelungen, ein neues Grundgesetz zu verabschieden, obschon ihr Mandat um zwei auf vier Jahre verlängert worden war. Damit wird ein neues Gremium die Arbeit beenden müssen, und die Bevölkerung Nepals wird noch länger auf eine Verfassung und die damit erhoffte sozio-ökonomische Erholung warten müssen.

Die Schweiz wird Nepal auch in Zukunft unterstützen. Sie hat ihr Engagement, das von den Nepalesen aber auch international anerkannt und geschätzt wird, bis 2017 verlängert. Die Schweizer Strategie verbindet ein konfliktsensitives Projektmanagement der Entwicklungszusammenarbeit mit der Friedensförderung. Die Verabschiedung der neuen Verfassung, der Aufbau föderaler Strukturen, Wahlen auf allen föderalen Ebenen sowie die Stärkung der Menschenrechte bilden dabei die Schwerpunkte.



Ohne Vergangenheitsarbeit kein nachhaltiger Frieden

Gewaltkonflikte, Diktaturen und repressive Regimes hinterlassen tiefe Spuren. Die Vergangenheitsarbeit trägt dazu bei, begangene Menschenrechtsverletzungen systematisch aufzuarbeiten und damit einen Beitrag zu leisten für einen nachhaltigen Frieden. Die Schweiz hat ein eigenes internationales Profil im Bereich Vergangenheitsarbeit gewonnen und stellt auf Anfrage von Regierungen ihr Fachwissen zur Verfügung.



Die Archivierung von Dokumenten, wie hier in Guatemala, spielt eine wichtige Rolle bei der Vergangenheitsarbeit.

In repressiven Regimes und Diktaturen werden fast immer massive Menschenrechtsverletzungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Massaker und manchmal auch Völkermord begangen. Die Opfer sind traumatisiert und die Täter bleiben oft straffrei. Der Übergang von autokratisch-diktatorischen Verhältnissen zu einer demokratischen Ordnung oder von bewaffneter Gewalt zum Frieden stellt die Gesellschaften vor die Aufgabe, die Last der Vergangenheit aufzuarbeiten. Wer Menschenrechtsverletzungen ignoriert oder nur vordergründig bearbeitet, schafft die Grundlage, dass Konflikte auch nach einem Friedensabkommen weiterschwellen und jederzeit wieder aufbrechen können. Opfer können nicht rehabilitiert werden, wenn schwere Verbrechen ungesühnt bleiben. In jungen Demokratien sind die Wahrheitsfindung, die Verfolgung

und Bestrafung von Verbrechen, Programme der Wiedergutmachung und die Förderung von tiefgreifenden institutionellen Reformen von existenzieller Bedeutung. Wenn diese Elemente berücksichtigt und umgesetzt werden, hat dies eine abschreckende Wirkung und das Vertrauen in den Rechtsstaat und die Demokratie wird gestärkt, ansonsten bleibt der Friedensprozess fragil.

Die Schweiz hat sich im Bereich der Vergangenheitsarbeit ein international anerkanntes Fachwissen angeeignet. Sie berät demokratische Regierungen und zivilgesellschaftliche Akteure in ihrem Bestreben, die belastete Vergangenheit aufzuklären und aufzuarbeiten. Sie berät auch Mediatorinnen und Mediatoren im Vermittlungsprozess zwischen den Parteien im Hinblick auf ein Friedensabkommen.

Als Konzept beruht die Vergangenheitsarbeit auf den von der UNO-Menschenrechtskommission 1997 verabschiedeten «Grundsätze zur Bekämpfung der Straflosigkeit». Die von Louis Joinet entwickelten Grundsätze stellen die Rechte der Opfer und die Pflichten der Staaten im Kampf gegen die Straflosigkeit nach Fällen schwerer Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in den Mittelpunkt. Zur Bekämpfung der Straflosigkeit ist eine Reihe kombinierter Massnahmen vorgesehen, die Rechte und Pflichten ausgestalten, und zwar in den folgenden Bereichen: Recht auf Wahrheit, Recht auf Gerechtigkeit, Recht auf Wiedergutmachung und Garantie der Nichtwiederholung.

Die Dienste der Schweiz werden unter anderem von Kolumbien, Guatemala, in Südosteuropa, im Kaukasus, im frankophonen Afrika und in den Ländern der Region der Grossen Seen in Afrika beansprucht.

Kolumbien leidet seit Jahrzehnten unter einem bewaffneten Konflikt. Alle Parteien – Sicherheitskräfte, Guerillagruppen und paramilitärische Gruppen – sind für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen und Verstösse gegen das humanitäre Völkerrecht verantwortlich. Mit ungefähr 3 Millionen ist die Zahl der landesintern Vertriebenen ausserordentlich hoch. Die Schweiz hat hier im Bereich Vergangenheitsarbeit eine Schlüsselrolle wahrgenommen, zum Beispiel bei der Gründung und Entwicklung der Kommission der geschichtlichen Erinnerung («Grupo de memoria historica»), der Ausarbeitung des nationalen Gesetzes zugunsten der Opfer und im Bereich der Rückführung von Bodenrechten.

Der Aufarbeitungsprozess beginnt mit der Aufzeichnung der Aussagen der Opfer, um den Tathergang zu rekonstruieren. Die Opfer sollen für begangenes Unrecht entschädigt werden. Entscheidend für den Erfolg ist dabei das Vertrauen der Betroffenen in jene, die sie befragen: Die Opfer müssen die Sicherheit haben, dass ihre Aussagen nicht wirkungslos bleiben oder ihnen gar schaden werden.

Vergangenheitsarbeit in Kolumbien ist insofern eine Herausforderung, als die Konflikte andauern und der Schutz der Bevölkerung nicht vollständig gewährleistet ist. Bewaffnete Gruppen leben zum Teil inmitten der Gesellschaft; Täter und Opfer können Nachbarn sein. Die Vergangenheit ist somit stets präsent. Im Rahmen der Vergangenheitsarbeit werden Täter gerichtlich belangt oder – bei leichteren Vergehen – darin unterstützt, sich in die Gesellschaft zu reintegrieren.

In Burundi unterstützt die Schweiz Bemühungen zur Gründung einer Wahrheitskommission. Schweizer Fachleute helfen dem afrikanischen Staat, den Dialog mit der Zivilgesellschaft zu führen. Voraussetzung jeder erfolgreichen Vergangenheitsbewältigung ist der Wille des Staates, diese Aufgabe wahrhaftig anzugehen. In fragilen Staaten stellt sich zudem das Prob-

lem, dass Justiz und Streitkräfte mangelhaft funktionieren und die demokratische Kontrolle fehlt.

Aufgrund der vielen Anfragen nach Unterstützung im Bereich der Vergangenheitsarbeit hat das EDA eine interdepartementale Taskforce gegründet. Diese begleitet das Engagement der Schweiz vor Ort und entwickelt multilaterale Initiativen zur Vergangenheitsarbeit und Prävention von Gräueltaten.

ERFOLGE IN INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN

Mit ihrem Fachwissen und ihrer langjährigen Erfahrung hat die Schweiz entscheidend dazu beigetragen, dass das Thema der Vergangenheitsbewältigung in die Agenda der internationalen Organisationen aufgenommen worden ist. Der UNO-Menschenrechtsrat verabschiedete 2011 eine Resolution zur Einsetzung eines Sonderberichterstatters zur Förderung der Wahrheit, der Gerechtigkeit, der Wiedergutmachung und der Garantie der Nichtwiederholung. Diese Resolution geht auf eine Initiative der Schweiz zurück; sie hofft, dass das neue Mandat den Staaten erlaubt, ihren Pflichten besser nachzukommen. Es soll auch den Opfern eine Stimme geben und die Achtung ihrer Rechte gewährleisten.



Kampf gegen den illegalen Handel mit Kleinwaffen

Kleinwaffen und leichte Waffen gehören heute zu den grössten Bedrohungen der menschlichen Sicherheit. Mit diplomatischen Initiativen setzt sich die Schweiz für griffige internationale Normen ein, die den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen bekämpfen.

Die Mehrheit der auf eine halbe Milliarde geschätzten Kleinwaffen ist in der Hand von Behörden. Gelangen sie aber in die Hände von Terroristen und Kriminellen, so hat dies verheerende Folgen. Nach einer Schätzung des Genfer Kompetenzzentrums «Small Arms Survey» sterben jährlich mehr als 700'000 Menschen durch Schüsse aus Pistolen, Maschinenpistolen oder automatischen Gewehren. Kleinwaffen sind einfach zu beschaffen, meist billig und leicht zu bedienen. Ausserdem ist der illegale Waffenhandel profitabel.

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts steht das Problem des illegalen Waffenhandels auf der Agenda der multilateralen Diplomatie. Die Schweiz ist massgeblich an den internationalen Anstrengungen zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit und des Missbrauchs von Kleinwaffen und leichten Waffen beteiligt. Über 150 Staaten verabschiedeten 2001 an der UNO-Konferenz gegen Kleinwaffen ein Aktionsprogramm mit dem Ziel, den unerlaubten Handel zu verhüten, zu bekämpfen und zu beseitigen. Die Schweiz beteiligte sich massgeblich an der Ausarbeitung eines darauf aufbauenden Instrumentes, das die Identifizierung und Rückverfolgung illegaler Kleinwaffen erleichtern soll. Seit dessen Verabschiedung durch die UNO-Generalversammlung müssen Kleinwaffen markiert werden – ein erster Schritt, um Handelsströme und verborgene Waffentransaktionen sichtbar zu machen. Ausserdem einigte sich die Versammlung auf eine Definition der Begriffe «Kleinwaffen» und

«leichte Waffen»; damit war eine wichtige Voraussetzung für alle weiteren Verhandlungen geschaffen.

Allerdings gelang es nicht, diese Dokumente rechtlich bindend zu machen; es blieb bei politischen Absichtserklärungen (soft law). Dieser Umstand erschwert auch die Umsetzung. Ferner erwies sich an Folgetreffen das Ausgleichen gegensätzlicher nationaler Interessen und die Konsensfindung unter den UNO-Mitgliedstaaten als schwierig und aufwändig.

2006 organisierte die Schweiz gemeinsam mit dem UNO-Entwicklungsprogramm (UNDP) eine Ministerkonferenz über bewaffnete Gewalt und Entwicklung. Mit der im Anschluss verabschiedeten «Genfer Erklärung über bewaffnete Gewalt und Entwicklung» (Geneva Declaration) hatte die Schweiz ein wichtiges Ziel erreicht: Die Erklärung stärkte das internationale Bewusstsein, dass sich der Missbrauch von Kleinwaffen und leichten Waffen – und damit die Gewalt in einer Gesellschaft – negativ auf die ökonomische und soziale Entwicklung auswirkt. Die Signatarstaaten verpflichteten sich, konkrete Massnahmen gegen die verhängnisvolle Wechselwirkung von Gewalt und Entwicklung zu ergreifen. Die Waffengewalt soll dabei bis 2015 messbar reduziert werden.

Über 100 Regierungen unterstützen heute die Genfer Erklärung. Die Schweiz leitet die Kerngruppe, welche die Umsetzung der Deklaration steuert. Sie war zudem sowohl 2008 als auch 2011 Gastgeberin der Überprüfungskonferenzen über die Genfer Erklärung. An diesen Konferenzen wurden Schlussdokumente verabschiedet, welche die bisherigen Verpflichtungen bekräftigen und weitere Aktionslinien begründen.

Die UNO-Generalversammlung beschloss ausserdem 2001 ein Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen und deren illegalen Handel als Zusatz zu dem ein Jahr zuvor verabschiedeten rechtlich bindenden Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Mit der Festlegung von Mindeststandards wird eine gewisse Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsordnungen geschaffen und so ein effizientes Vorgehen im Kampf gegen illegale Waffenherstellung und den Handel ermöglicht.

Eine Bank aus Kleinwaffen in Mosambik.



Wie der Frieden in Burundi gefördert wird

Die Schweiz hat in Burundi wesentlich zu einem Waffenstillstandsabkommen zwischen den Bürgerkriegsparteien beigetragen. In der Folge wurde ihr eine wichtige UNO-Funktion übertragen: Sie hält bereits zum zweiten Mal den Vorsitz der sogenannten Burundi-Konfiguration der UNO-Kommission für Friedenskonsolidierung inne. Mit ihrem Engagement trägt sie zu einem nachhaltigen Frieden im Land bei.



BURUNDI

Burundi ist eines der kleinsten und ärmsten Länder Afrikas und mit 8,6 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern sehr dicht besiedelt.

Fast die Hälfte der Friedensprozesse scheitert in den ersten fünf Jahren nach einem Waffenstillstand. Wenn der Frieden nachhaltig gesichert werden soll, muss das Engagement nach Beendigung der Gewalt fort dauern. In dieser kritischen Periode hat die UNO-Kommission den Auftrag, die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft zu mobilisieren und geeignete Strategien für die Sicherung des Friedens und den Wiederaufbau nach einem Konflikt vorzuschlagen.

In Burundi führte die Polarisierung zwischen den Volksgruppen der Hutu und der Tutsi zu gewaltsamen Auseinandersetzungen. Dem Bürgerkrieg fielen gemäss Schätzungen mehr als 300'000 Menschen zum Opfer. 1998 begannen Friedensgespräche zwischen den Konfliktparteien; sie mündeten 2000 in ein Friedensabkommen (Friedensvertrag von Arusha). Die Schweiz war damals mit einem Mediator und Verfassungsrechtler am Arusha-Prozess beteiligt. Es gelang ihr, in Zusammenarbeit mit der Nichtregierungsorganisation «Initiatives et Changement» einen Dialog mit der Hutu-Rebellenorganisation FNL (Forces Nationales de Libération) aufzubauen, sie in den Friedensprozess einzubinden und sie davon zu überzeugen, die Waffen niederzulegen. Erst der Einbezug der FNL ermöglichte einen umfassenden

Frieden. Die Schweiz unterstützte die Umwandlung der Rebellenbewegung in eine politische Partei. Die Oppositionsparteien boykottierten aber die Wahlen im Jahre 2010 und warfen der siegreichen Regierung vor, den Wahlprozess manipuliert und Menschenrechtsverbrechen verübt zu haben. Es fehlte das Vertrauen in den demokratischen Prozess; die politische Elite zeigte sich nicht kompromissbereit.

Dies veranschaulicht, dass sich Demokratie nicht auf die Durchführung von Wahlen beschränkt. Die Schweiz fördert deshalb weiterhin den Dialog zwischen politischen Parteien. Sie setzt sich für die Aufarbeitung von Kriegsverbrechen ein, um den Versöhnungsprozess zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu begünstigen. Sie fördert die Kontrolle von Klein- und Leichtwaffen.

Und sie hat dazu beigetragen, dass sich Burundi heute frei von Minen erklären kann im Sinne der Ottawa-Konvention zum Verbot von Personenminen. Die Schweiz ist heute vor Ort unter anderem durch einen Berater für die menschliche Sicherheit vertreten.

Die Konsolidierung des Friedens in Burundi ist nicht abgeschlossen. Erhebliche Defizite bei der Regierungsführung und der Einhaltung der Menschenrechte sowie Kriminalität, Straflosigkeit und Korruption bleiben grosse Probleme für das Land. Die Schweiz setzt sich für die Einhaltung menschenrechtlicher Standards und rechtsstaatlicher Prinzipien ein. So unterstützt sie zum Beispiel die 2011 eingesetzte nationale Menschenrechtskommission und zivilgesellschaftliche Organisationen, die auf Missstände aufmerksam machen und der Regierung konstruktive Lösungsvorschläge unterbreiten.

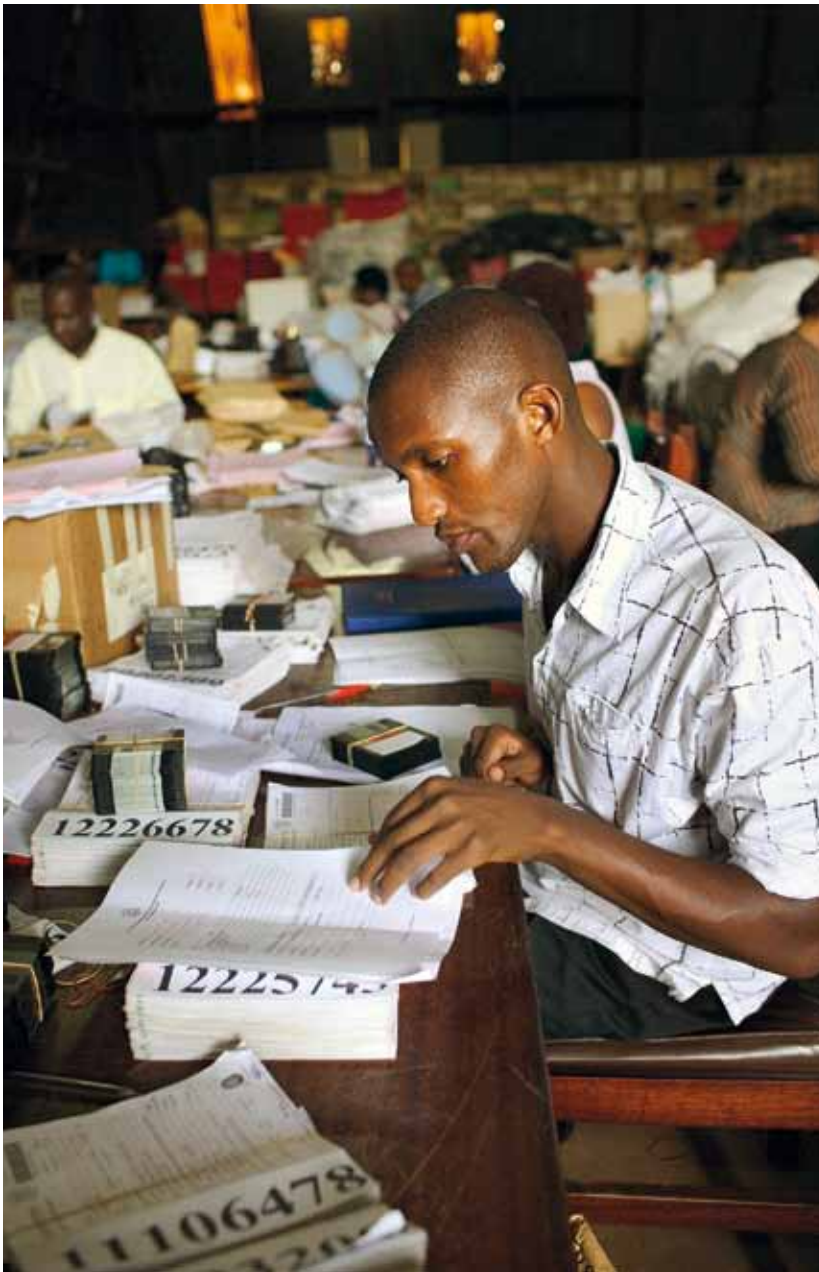
Die Schweiz hat den Vorsitz der UNO-Konfiguration für Friedenskonsolidierung in Burundi inne. Diese bietet eine Plattform des Dialogs mit der burundischen Regierung und orientiert den UNO-Sicherheitsrat über Fortschritte. Sie fördert die wirtschaftliche und soziale Reintegration von ehemaligen Kämpfern und deren Familien und unterstützt die Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte.



Der Krieg hat das Leben vieler Menschen in Bujumbura, Burundi, verändert.

Der Expertenpool für zivile Friedensförderung

In Pristina beim Aufbau des kosovarischen Rechtsstaates mitarbeiten, die Wahlen in Russland beobachten oder die Polizei in Liberia mit Fachexpertise unterstützen. Dies sind nur drei ausgewählte Bereiche, in welchen Schweizer Expertinnen und Experten ihr Wissen in der zivilen Friedens- und Menschenrechtsförderung der internationalen Gemeinschaft zur Verfügung stellen.



In Kampala, Uganda, registriert ein Mann Wählerinnen und Wähler für die bevorstehenden Wahlen

Mit der Einrichtung des Expertenpools reagierte die Schweiz 2000 auf eine wachsende internationale Nachfrage nach Expertinnen und Experten im Bereich der zivilen Friedens- und Menschenrechtsförderung. Nach dem Ende des Kalten Krieges und im Zuge der Balkankriege wurde deutlich, dass es für die nachhaltige Sicherung von Frieden und den Wiederaufbau kriegsbeschädigter Länder vor allem ziviles Fachwissen braucht.

Seither ist die Nachfrage nach Expertinnen und Experten stetig gestiegen. Sie beraten Behörden und Institutionen vor Ort, helfen beim Aufbau von staatlichen Strukturen, unterstützen internationale Friedensmissionen und Wahlen und sind Teil der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, Frieden und Menschenrechte zu fördern.

Die Vereinten Nationen (UNO), die Europäische Union (EU) und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) gehören zu den wichtigsten Partnern des Expertenpools. Die Expertinnen und Experten werden nach ihrer Rekrutierung durch den Pool von diesen Organisationen an deren Zentralen oder im Feld eingesetzt, etwa in einer UNO-Mission in einem afrikanischen Land oder im Auftrag der EU im Balkan. Botschafterin Heidi Tagliavini leitete die OSZE-Wahlbeobachtungsmissionen während der Präsidentschaftswahlen 2012 und den Parlamentswahlen 2011 in Russland (s. S. 24).

Hinzu kommen Einsätze für Organisationen wie etwa die «Internationale Kommission gegen die Straflosigkeit in Guatemala» (CICIG) oder die «Temporary International Presence in Hebron» (TIPH): Im Auftrag der palästinensischen und israelischen Behörden beobachten Schweizer Expertinnen und Experten zusammen mit Kontingenten aus fünf anderen Staaten die Situation der palästinensischen Bevölkerung in Hebron.

Expertinnen und Experten kommen auch im Rahmen der bilateralen Beziehungen zum Einsatz und sind als Human Security Advisers (Berater für Menschliche Sicherheit) der jeweiligen Schweizer Botschaft angegliedert.

WISSENSWERTES ZUM EXPERTENPOOL

Jedes Jahr leisten rund 200 zivile Expertinnen und Experten mit unterschiedlichem Fachwissen in über 30 Ländern einen kürzeren oder längeren Einsatz, die Hälfte davon als Wahlbeobachterinnen und -beobachter. Im Durchschnitt sind rund 90 Personen gleichzeitig im Einsatz, der Frauenanteil liegt bei 40 Prozent.

Die Einsätze orientieren sich an den geografischen und thematischen Schwerpunkten der Schweiz im Bereich menschliche Sicherheit. Dazu gehören Mediationen und Fazilitationen bei Friedensabkommen, Staatsaufbau, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, humanitäres Völkerrecht sowie Wahlen und Vergangenheitsarbeit.

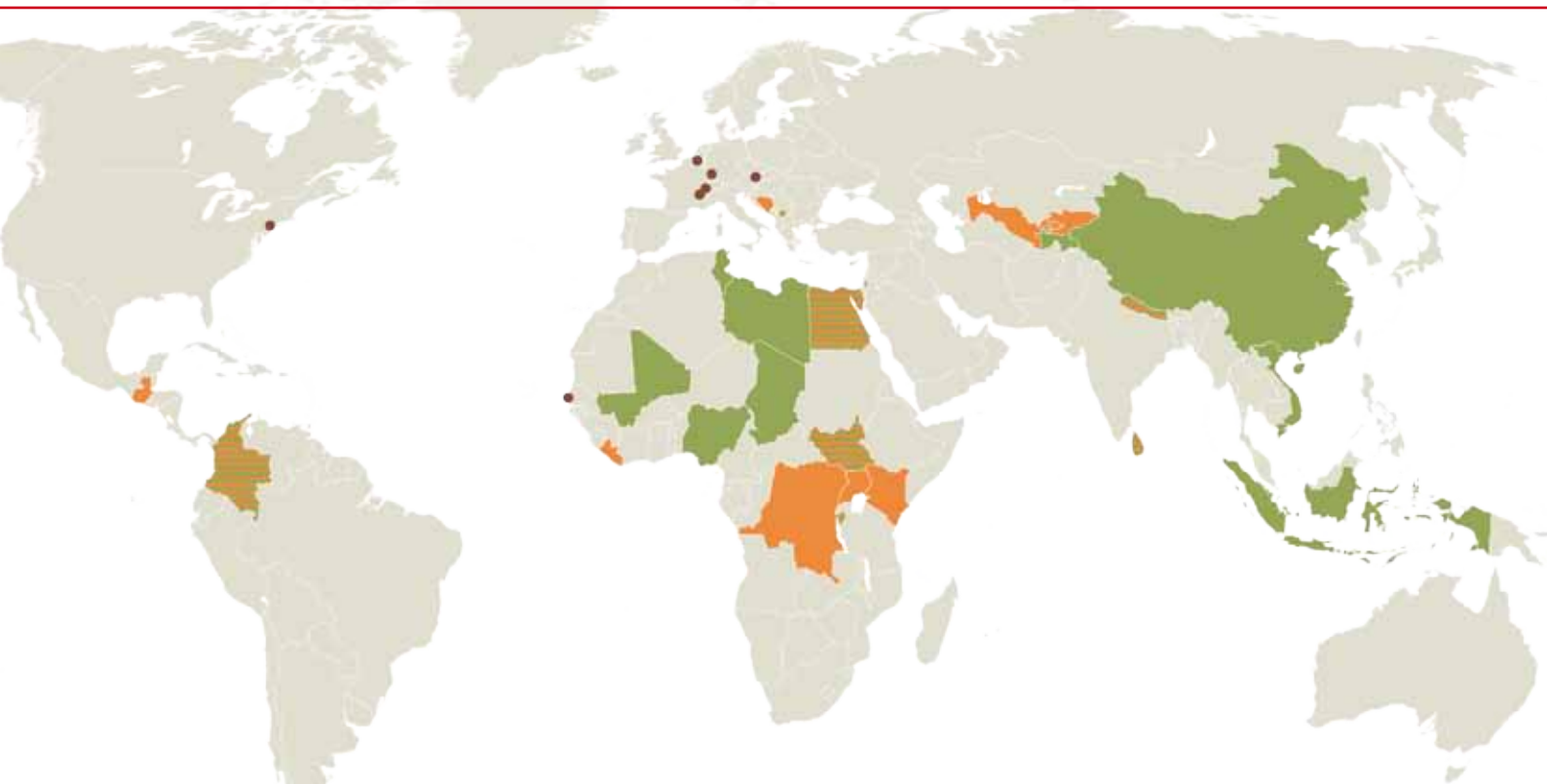
AUS- UND WEITERBILDUNG

Wie verhalte ich mich an einem Checkpoint? Welche friedensfördernden Instrumente hat die UNO? Wie kann ich das Risiko von Minen bei einem Feldeinsatz minimieren? In Zusammenarbeit mit externen Partnern bietet die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) Aus- und Weiterbildungskurse an: In einem zweiwöchigen Basiskurs werden neue Expertinnen und Experten in die Friedens- und Menschenrechtsarbeit eingeführt. Weiterbildungskurse gibt es u.a. zu Mediation, Vergangenheitsarbeit und Missions-Management.

Der Expertenpool finanziert jährlich mehrere Praktikumsstellen bei der UNO für Studienabgänger und -abgängerinnen oder Personen mit kurzer internationaler Berufserfahrung. Zudem unterstützt die Schweiz die Aus- und Weiterbildung von lokalen Experten und Expertinnen aus Krisengebieten, etwa in Afrika an der „Ecole de Maintien de la Paix in Mali“ (EMP) und am „International Peace Support Training Centre“ (IPSTC) in Kenia.

Weitere Informationen:

www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/peace/peac/confre/sep.html
www.civpol.ch



EINSÄTZE AN ZENTRALEN INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN

New York (UN)
 Dakar (UNOWA/UNOHCHR)
 Lyon (INTERPOL)
 Brüssel (EU)
 Genf (UNOHCHR/JRR)
 Strassburg (CoE)
 Wien (UNODC/OSCE)

EINSÄTZE IN MISSIONEN INTERNAT. ORGANISATIONEN

Guatemala (CICIG)	Ägypten (UNDP)
Kolumbien (UNOHCHR)	Südsudan (UNMISS)
Liberia (UNMIL)	Burundi (BNUB)
Bosnien-Herzegowina (State Court)	Uganda (UNOHCHR)
Kosovo (UNDP/EULEX/ICO)	Kenia (UNPOS)
Demokratische Republik Kongo (MONUSCO)	Usbekistan (UNODC)
Besetztes palästinensisches Gebiet (TIPH)	Kirgistan (OSCE)
	Nepal (UNHCR)
	Sri Lanka (UNDP)

EINSÄTZE FÜR BILATERALE PROGRAMME

Mali	Burundi
Nigeria	Besetztes palästinensisches Gebiet
Tunesien	Tadschikistan
Kolumbien	China
Libyen	Nepal
Tschad	Sri Lanka
Kosovo	Indonesien
Ägypten	Vietnam
Südsudan	

ABKÜRZUNGEN

BNUB: UN Office in Burundi
 CICIG: International Commission against impunity in Guatemala
 CoE: Council of Europe
 EULEX: European Union Rule of Law Mission
 ICO: International Civilian Office
 INTERPOL: Organisation Internationale de Police Criminelle/International Criminal Police Organization

JRR: Justice Rapid Response
 MONUSCO: UN Organisation Stabilization Mission in the DR Congo
 NATO: North Atlantic Treaty Organization
 OSCE: Organisation for Security and Cooperation in Europe
 TIPH: Temporary International Presence in the City of Hebron
 UNDP: UN Development Programme
 UNHCR: UN High Commissioner for Refugees

UNMIL: UN Mission in Liberia
 UNMISS: UN Mission in South Sudan
 UNODC: UN Office on Drugs and Crime
 UNOHCHR: UN Office of the High Commissioner for Human Rights
 UNPOS: UN Political Office for Somalia
 UNOWA: UN Office West Africa

Im Einsatz für Frieden und Sicherheit

Rund 90 Expertinnen und Experten sind in ganz unterschiedlichen Funktionen und Ländern im Auftrag des Expertenpools für zivile Friedensförderung des EDA im Einsatz. Drei davon erzählen von ihrer Arbeit.



PATRICIA PFISTER, 38, Soziologin, Beraterin aus Oron-la-Ville

Ich bin seit Januar 2012 für ein Jahr bei der «Temporary International Presence in Hebron» (TIPH) im Westjordanland im Einsatz, wo ich für die Abteilung Forschung, Analyse und Information (RAI) verantwortlich bin. Diese verfasst unter anderem Berichte und Empfehlungen, die regelmässig der israelischen Regierung, der palästinensischen Behörde und den sechs Mitgliedstaaten der TIPH übergeben werden. Die Berichte sind zentral für die Analyse der Situation der palästinensischen Bevölkerung in Hebron und ermöglichen einen Dialog mit den betroffenen Parteien. Es ist jedoch sehr wichtig, dass man beim Verfassen der Berichte unparteiisch und objektiv bleibt. Ich glaube, dass meine Erfahrung und der gute Ruf der Schweiz mir dabei nützlich sind. Meine Tage sind ausgefüllt mit Sitzungen. Dabei geht es um die tägliche Arbeit, um Dokumente, die Führung und Organisation der Mission sowie um Treffen mit lokalen und internationalen Partnern.

Die Erfahrungen, die ich hier sammle, sind sehr bereichernd. Ich lerne jeden Tag etwas Neues: über den israelisch-palästinensischen Konflikt, Personalführung, diplomatische Kompetenzen, aber auch über das Leben in einer Art «geschlossenem Universum» mit Menschen aus verschiedenen Kulturen, mit unterschiedlicher Arbeitsmethodik und Motivation.

Ich möchte auch weiterhin im Bereich der menschlichen Sicherheit arbeiten, denn dies entspricht meinen persönlichen Zielen, meiner Ausbildung und meiner Berufserfahrung in zahlreichen unterschiedlichen Kontexten.



DAVID ROSSET, 38, Polizist, Polizeiberater aus Lausanne

Ich bin seit Januar 2012 bei der UNMISS-Mission (United Nations Mission in the Republic of South Sudan), wo ich der Führung der südsudanesischen Polizei (South Sudan Police Service, SSPS) bei der Reform und Reorganisation ihres Dienstes helfe. Ich stehe in enger Verbindung mit sämtlichen Akteuren (UNMISS, UNO-Länderteam, Geber) und unterstütze sie während der verschiedenen Projektphasen.

Die SSPS befindet sich immer noch in einem Prozess des Übergangs und der internen Reform. Es ist ausserordentlich wichtig, dass die südsudanesische Regierung Unterstützung erhält zur besseren Durchsetzung des Rechts, zur Eindämmung von Gewalt und Verbrechen und zur Gewährleistung des Schutzes der Zivilbevölkerung. Deshalb habe ich mich sogleich gemeldet, als sich die Möglichkeit bot, als ziviler Polizeiberater der Schweiz in den Südsudan zu reisen. Zuvor habe ich verschiedene Ausbildungen des Expertenpools absolviert: UNO-Polizeikommandant, Polizeientwicklungsprojekte, dezentralisierte Regierungsführung und Konfliktprävention.

Der Südsudan hat viele Probleme zu bewältigen, und es ist eine grosse Herausforderung, in diesem neuen Land zu arbeiten, etwa wegen der fehlenden Grundversorgung und der Gefahr eines erneuten Konfliktausbruchs. Die Polizei ist manchmal nicht in der Lage, qualitativ optimale Dienstleistungen zu erbringen. Fehlende Infrastruktur, mangelnde Ausbildung, hohe Analphabetenrate und nicht funktionierende Polizeistationen sind ein schwerwiegendes Problem. Zudem hat das System hier zahlreiche bürokratische Hürden, die die effiziente Umsetzung operativer Prioritäten behindern. Trotzdem ist es für mich sehr bereichernd, in enger Zusammenarbeit mit meinen internationalen und nationalen Kolleginnen und Kollegen mitzuhelfen, die Kapazitäten dieser Institution zu stärken.



ROMAN HUNGER, 41, Jurist, Militärberater aus Küsnacht

Die UNO-Generalversammlung in New York ist eines von sechs Hauptorganen der Vereinten Nationen. Mein Einsatz als Berater für Abrüstung und Friedensförderung im Büro des Präsidenten erlaubt eine sehr spannende und fordernde Tätigkeit, die in ihrer (global-) politischen Substanz sehr aktuell ist und umfassende politische sowie prozedurale Aktivitäten in und um das Funktionieren der Generalversammlung ermöglicht. Eine Vertretung im Büro des Präsidenten ist sehr hilfreich: Damit können Aktivitäten der UNO-Generalversammlung, die auch für die Schweiz wichtig sind, rechtzeitig erkannt und präsidiale Prioritäten beeinflusst und genutzt werden. Der Austausch mit Schweizer Kolleginnen und Kollegen im System ist entsprechend intensiv und sorgt für einen kontinuierlichen Informations- und Wissensfluss.

Dies ist mein zweiter Einsatz als Mitglied des Expertenpools. Mein erster führte mich für drei Jahre nach Nepal, wo ich als Special Coordinator und stellvertretender Direktor für das Regionale UNO-Büro für Frieden und Abrüstung in Asien und Pazifik arbeitete. Vorher war ich bei der Ständigen Vertretung der Schweiz bei der UNO verantwortlich für Abrüstung und Friedensförderung.

«Humor und Menschlichkeit sind zentral»

Botschafterin Heidi Tagliavini hat sich während 30 Jahren im Dienste der Schweiz als Vermittlerin in Konflikten und Leiterin von Wahlbeobachtungen weltweit einen herausragenden Ruf erworben. Internationale Organisationen haben die gebürtige Baslerin und ausgewiesene Kennerin der Kaukasusregion an die Spitze heikler Missionen berufen.



Heidi Tagliavini, im Zuge demokratischer Wandlungsprozesse Ende der 1980er Jahre hat die internationale Wahlbeobachtung an Bedeutung gewonnen. Welche Wirkung haben solche Missionen im jeweiligen Land?

Mittlerweile sind in über 250 Wahlbeobachtungen viele Erfahrungen gesammelt worden. Nach der Auflösung der Sowjetunion fanden solche Missionen vor allem in den früheren Ostblockländern und im Balkan statt. Heute werden sie vermehrt auch in die westlichen Länder entsandt, auch wenn hier der Wahlprozess von der Bevölkerung nicht infrage gestellt wird. Auch die Schweiz stand schon unter Beobachtung. Ihr wurde unter anderem nahegelegt, die Parteienfinanzierung offenzulegen. Die internationalen Wahlbeobachter-Teams versuchen, Manipulationen und Missstände im Wahlprozess aufzudecken und damit das Vertrauen in den Demokratisierungsprozess zu stärken. Darum sind sie so wichtig.

Wie haben Sie diese Missionen erlebt?

Eine Mission dauert in der Regel zwei bis drei Monate, je nachdem, ob es einen zweiten Wahlgang gibt. Das ODIHR (siehe Box) stellt eine Gruppe von Leuten – darunter Juristen, Wahlexperten, politische Experten und Expertinnen, Medienspezialisten und Statistiker – aus verschiedenen OSZE-Ländern zusammen, die den Wahlvorgang beobachtet. Dazu kommen bis zu 60 Langzeitbeobachter, die an verschiedenen Standorten im jeweiligen Land den Wahlprozess mitverfolgen und analysieren. Die Mission untersucht die Wahlgesetze, die politische Lage und die Wahlkampagnen in den Medien und hält fest, ob alle Kandidaten oder Parteien gleich behandelt werden und ob Versammlungs- und Pressefreiheit gewährleistet sind usw. Auch das Funktionieren der Wahlverwaltung wird landesweit beobachtet. Wichtig ist in allen Wahlen die Zusammenarbeit mit den Wahlkommissionen auf allen Niveaus. Die Befunde werden in einer ersten Erklärung noch vor den Wahlen publiziert.

Die Kurzzeitwahlbeobachter sind erst kurz vor dem Wahltag unterwegs und nehmen das Abstimmungsprozedere in den Lokalen unter die Lupe. Sie prüfen, ob ein abgedeckter Raum zur Verfügung steht, ob die Wahlzettel parat sind und ob die Wahlen insgesamt gemäss etablierten Standards ablaufen oder ob Unregelmässigkeiten vorkommen. Die Aussagen der internationalen Wahlbeobachtermission basieren auf den Rückmeldungen dieser Teams. Am Tag nach den Wahlen veröffentlicht die Mission einen ersten vorläufigen Bericht über den Verlauf der Wahlen. Zwei Monate später, im Schlussbericht, werden Empfehlungen abgegeben.

In welcher Phase des Wahlprozederes geschehen die schwerwiegendsten Unregelmässigkeiten?

Schummeleien kommen in allen Phasen vor. Die gravierendsten aber geschehen meistens nach der Schliessung der Wahllokale, wenn die Auszählung beginnt und die Protokolle an die nächsthöhere Kommission geschickt werden. Trotz Kameras und der Anwesenheit von Wahlbeobachtern läuft die Auszählung in verschiedenen Wahlen schlecht bis sehr schlecht. Dies geschieht aufgrund mangelnder Professionalität oder mit Absicht, häufig aus Angst, dass das Resultat nicht der Erwartung mächtiger Kandidaten entspricht.

Wahlen sollten während des ganzen Prozesses transparent sein, den Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachtern wird aber nicht überall Zugang gewährt. Eine andere Regel lautet, dass die Wahlkommissionen auf allen Ebenen vollkommen unabhängig von den Behörden sein müssen.

Sie haben Wahlbeobachtungsmissionen in Russland und in der Ukraine geleitet. Sehen Sie heute Fortschritte im Demokratisierungsprozess dieser Länder?

Die Sowjetunion ist erst vor 20 Jahren auseinandergebrochen. Eine echte Demokratie stellt sich nicht schlagartig ein, der hierzu notwendige Mentalitätswandel ist langwierig und vor allem nicht schmerzlos. Interessant ist aber die Tatsache, dass die Politiker dieser Länder die Anwesenheit von Wahlbeobachtern wünschen, um damit ihre Wahl zu legitimieren. Die Ukraine ist ein Beispiel dafür: Wiktor Janukowytsch, dem sein «Sieg» 2005 wegen massiver Wahlfälschung abgesprochen wurde, wollte fünf Jahre später beweisen, dass er auch mit legitimen Mitteln an die Macht kommen kann. Wahlbeobachtungen haben auch deshalb eine grosse Wirkung, weil jedes Land unter Druck gerät, einigermassen akzeptable Wahlen durchzuführen. Wenn Politiker danach von «fairen und demokratischen» Wahlen sprechen, entspricht dies aber nicht dem Sprachgebrauch der ODIHR. Was heisst schon «frei und fair»? Die Mission hält daher nur fest, welche internationalen Standards gemäss Kopenhagener Abkommen erfüllt waren.

1995 wurden Sie als einzige Frau einer sechsköpfigen Assistenzgruppe der OSZE für ein Jahr nach Tschetschenien entsandt, mitten in den Krieg. Wie haben Sie diese Mission erlebt?

Die Tatsache, dass eine Bevölkerung, die viele Jahre trotz einer jahrhundertealten tragischen Geschichte friedlich zusammengelebt hatte, sich nun plötzlich im Kriegszustand wiederfand, war eine Schockerfahrung. Es ist ein ungewohnter emotionaler Stress, hautnah miterleben zu müssen, wie Menschen rundum sterben und alles zerstört wird. Man lebt mit der täglichen Bedrohung. Einmal lockte man uns in ein Dorf, um mit der Bevölkerung zu arbeiten. Kurz nach unserer Ankunft wurde jedes einzelne Haus angezündet und wir standen mittendrin. Vor den Duma-Wahlen (Parlamentswahlen in Russland) im Dezember 1995 stand ich in Grosny direkt neben dem Regierungsgebäude, als eine Bombe detonierte und 60 Menschen umkamen. Das Ziel dieses Angriffs war offensichtlich die Einschüchterung der Bevölkerung. Nach solchen Erlebnissen ist man sehr dünnhäutig. Ich habe lange Zeit Erst-August-Feierlichkeiten gemieden, Feuerwerke sind für mich heute noch schwer zu ertragen.

Welche Erfahrungen bezüglich Verhandlungstaktik haben Sie aus dieser Zeit gewonnen?

Ich habe erst einmal erfahren, wie schwierig es ist, zwischen Konfliktparteien, die extrem verfeindet sind, Verhandlungen zu führen, aber auch wie man Schwierigkeiten überwinden kann. Es wird meist um

jedes Wort gerungen. Bei Abkommenstexten suche ich stets nach Lösungen in Formulierungen, die alle akzeptieren können. Begriffe wie «Terroristen» zum Beispiel habe ich jeweils einfach verboten wegen den unvermeidlichen juristischen Konsequenzen. «Flüchtlinge» anstelle von «intern Vertriebenen» zu schreiben kann alle Verhandlungen blockieren. Zweitens sollten Vermittler niemals nur eine Partei zufriedenstellen, ausser wenn die andere Seite die volle Verantwortung trägt für grosses Leid in der Bevölkerung. Die Parteien verhalten sich oft wie Kinder vor dem Kuchen. Sie pochen auf Gleichbehandlung und haben Maximalforderungen: Unabhängigkeit oder nichts! Drittens müssen Spielregeln festgesetzt werden: die Parteien dürfen sich gegenseitig nicht in den Dreck ziehen, die Rededauer muss beschränkt werden, und gewisse Wörter sind tabu. Das Verhandlungsklima sollte es allen erlauben, die eigenen Interessen wahrzunehmen und ihren Frust auszudrücken, immer mit Respekt für die andere Seite. Die Vermittlerin muss unbedingt unparteiisch und objektiv sein und sollte sehr offen in eine Verhandlung einsteigen, sie muss das Ziel aber trotzdem klar vor Augen haben. Oft geht es um Waffenstillstandsbruch, um fürchterliche Massaker und Zerstörung. In solchen Fällen sollten Vermittler den Text eines möglichen Abkommens mit verbindlichen Verpflichtungen schon aufgesetzt haben, gleichzeitig aber flexibel bleiben. Das Schwierigste ist aber, die Parteien überhaupt an den Verhandlungstisch zu bringen. Goodwill aufbauen lässt sich nur, wenn man Vertrauen genießt, zwischen den Parteien hin und her pendelt und ein offenes Ohr hat.

Welche persönlichen Eigenschaften haben Ihnen geholfen, sich in den Verhandlungen durchzusetzen?

Ich spreche die Parteien in ihrer Sprache an. Sie schätzen es, wenn man sich bemüht, ihr Land, seine Kultur und Geschichte zu verstehen. Ich nehme stets Blickkontakt auf, dies signalisiert ihnen emotionales Engagement. Ich versuche, mich selber zurückzunehmen, und mir gleichzeitig nicht auf die Füsse treten zu lassen. Ich musste mich öfters heftig zur Wehr setzen. Frauen haben vielleicht mehr Geduld und Verständnis, müssen sich aber auch wehren können. Und ich lache mit ihnen. Humor und Menschlichkeit sind zentral. Auch der oberste Boss, der sich schuldig gemacht hat, hat meist Traumatisches erlebt und will als Mensch wahrgenommen werden. Vermittler müssen eben mit allen Konfliktparteien das Gespräch suchen,

DIE KOPENHAGENER KRITERIEN

Wahlbeobachtung ist ein umfassendes Thema und hat eine weitreichende Wirkung. Die Aufgaben sind methodologisch breit abgestützt: Basis sind die sogenannten Kopenhagener Kriterien, die alle Staaten der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) in den 90er Jahren unterzeichnet haben. Die Länder sind verpflichtet, bei Präsidentschaftswahlen eine Delegation der ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights) einzuladen, welche die Wahlen begleitet.

Informationen zu ODIHR: www.osce.org/odihr

wenn sie Fortschritte erzielen wollen. Es lässt sich kein Modus Vivendi finden, wenn nicht jene einbezogen werden, die massgeblich am Konflikt beteiligt sind. Integrität, Glaubwürdigkeit, Flexibilität, Ausdauer sind unerlässlich. Die Liste liesse sich beliebig verlängern. Und schliesslich müssen Vermittler auch Misserfolge in Kauf nehmen können.

Stellen Sie heute im Rückblick auf die vergangenen Jahrzehnte eine Verbesserung der menschlichen Sicherheit fest?

Wir sind in den letzten Jahrzehnten in völkerrechtlicher Hinsicht sehr weit gekommen. Kriegsverbrecher können heute verfolgt und verurteilt werden. Das Kriegsverbrechertribunal und der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag zielen in die richtige Richtung, indem sie das Signal aussenden, dass niemand ungestraft einen Krieg anzetteln, Massaker verüben oder Kinder als Soldaten missbrauchen kann. Aber menschliche Sicherheit ist ein breites Thema und die Frage ist, wie nachhaltig sie jeweils gesichert werden kann.

Wie haben Sie die Rolle der internationalen Gemeinschaft und Organisationen erlebt?

Das Leid der Bevölkerung bei Krieg und Gewalt ist derart gravierend, dass jede Bemühung für eine friedliche Lösung von Konflikten gerechtfertigt ist, auch wenn die Intervention keine ideale ist. Das Engagement vor Ort zur Linderung der Not ist dabei absolut zentral. Hier spielt das IKRK (Internationale Komitee vom Roten Kreuz) mit seinen besonderen Regeln und seinem diskreten Verfahren eine zunehmend wichtige Rolle. Staatsführer, die international geächtet sind, lassen Hilfskräfte anderer Länder oder internationaler Organisationen oft nicht mehr ins Land, Hilfsaktionen des IKRK aber akzeptieren sie, da das Komitee auf Basis der totalen Vertraulichkeit operiert.

Welche Ereignisse in Ihrer 30jährigen Karriere als Diplomatin sind Ihnen in besonderer Erinnerung geblieben?

Darunter fällt sicher der Zerfall der Sowjetunion, den ich vor Ort miterlebt habe. Eindrücklich war auch die Tinguely-Ausstellung im April 1990 in Moskau – also mitten in der Umbruchphase. Ich hatte die Ausstellung in Moskau organisatorisch betreut, Jean Tinguely und seine Equipe wohnten bei mir. Seine unverfälschte Sicht auf das Regime bleibt mir unvergessen.

Hochspannend war auch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit den neuen Ländern in Zentralasien und im Kaukasus. In dieser Mission bereiste ich insgesamt zehn neue unabhängige Länder. Nach dem nachhaltigen Erlebnis in Tschetschenien und nach einem Aufenthalt in Bosnien als Botschafterin wurde ich an die Spitze einer UNO-Militärbeobachtermission in Georgien mit über 400 Mitarbeitenden gewählt. Unter prekären Sicherheitsverhältnissen musste ich die Mission leiten und den Friedensprozess ankurbeln. Das war enorm anspruchsvoll, aber sehr lehrreich.

Die vielleicht schwierigste Aufgabe meiner Karriere war die Aufarbeitung des Georgienkrieges im Auftrag der EU. Es musste beurteilt werden, ob ein Angriff unter Umständen legitimiert war oder ob die internationale Anerkennung der von Abchasien und Südossetien deklarierten Unabhängigkeit völkerrechtlich korrekt war. Die Materialquellen waren spärlich, die Zeit von neun Monaten knapp und die Parteien übten Druck aus. Eine solche Aufgabe sollte man nur annehmen, wenn man die Lage sehr gut kennt und damit ermessen kann, was richtig oder falsch sein könnte. Der Schlussbericht umfasste mehr als 1000 Seiten. Ich achtete penibel darauf, dass er möglichst fehlerfrei war, denn Parteien stürzen sich mit Vorliebe auf jede Ungenauigkeit und können so die Arbeit von Monaten zunichte machen. Ich las den Bericht dreimal sorgfältig durch, auch die Übersetzungen im Anhang. Dass er sowohl von Russland wie auch von Georgien angenommen wurde, war ein Erfolg.

Was geben Sie Ihren jungen Kolleginnen und Kollegen, die Vermittlerdienste leisten werden, mit auf den Weg?

Ich blicke mit grossem Respekt auf alle Bemühungen zur Lösung von Konflikten. Wichtig dabei ist, dass man die Hintergründe und die Fakten sehr gut kennt und eine Sachlage beurteilen kann. Danach braucht es viele Monate, bis man als Autorität anerkannt und akzeptiert ist. Erst als mich Bekannte und Freunde nach meinen Motiven fragten, in schwierigem Umfeld als Vermittlerin tätig zu sein, wurde mir bewusst, dass ich mich moralisch dazu verpflichtet hatte, ein Mandat möglichst gut zu erfüllen und damit einen Beitrag zu leisten für die Verbesserung der Lebensumstände der Menschen. Es ist hart mitanzusehen, wie Menschen im Elend leben oder durch Gewalt ihr Leben verlieren. Warum sie und nicht wir? Das dreht mir heute noch den Magen um. Wenn der moralische Antrieb fehlt, sollte man solche Aufgaben nicht übernehmen.

30 JAHRE IM DIENST DER SCHWEIZ

Heidi Tagliavini studierte in Genf und Moskau Philologie. 1982 trat sie in den diplomatischen Dienst des EDA ein. Nach Posten in Bern, Peru, Moskau, Den Haag und als Botschafterin in Sarajewo übernahm sie im Auftrag der OSZE und der UNO schwierige Aufgaben im Kaukasus, so 1995 in Tschetschenien und 1998 als Stellvertretende Leiterin der UNO-Beobachtermission in Georgien. 1999 wurde sie zur Botschafterin und Leiterin der Politischen Abteilung IV im EDA ernannt. 2000 war sie persönliche Vertreterin des österreichischen OSZE-Vorsitzenden für Missionen im Kaukasus. 2002 bis 2006 führte sie als Sonderbeauftragte des UNO-Generalsekretärs und Missionschefin die Beobachtermission der UNO in Georgien. 2008 beauftragte sie die EU mit der Leitung der Untersuchungskommission zum russisch-georgischen Krieg um Südossetien. Im Januar 2010 leitete sie die OSZE/ODIHR-Mission zur Beobachtung der Präsidentschaftswahl in der Ukraine und 2011 und 2012 die Wahlbeobachtung für die Duma-Wahlen und die Präsidentschaftswahl in Russland.

Heidi Tagliavini spricht acht Sprachen und hat verschiedene Artikel und Bücher publiziert. 2010 wurde sie mit der Ehrendoktorwürde der Universitäten Basel und Bern für ihre Verdienste als international anerkannte Krisendiplomatin für Friedenssicherung und Konfliktbewältigung in der Kaukasusregion ausgezeichnet. Wie die Laudatio der Universität Basel festhält, «vereinen sich in der Person der Ausgezeichneten Vermittlungsgeschick, Courage, Engagement und Pflichtgefühl».



MENSCHENRECHTSPOLITIK

Achtung und Ausbau der Menschenrechte sind ein zentrales Anliegen der schweizerischen Politik. Massive Menschenrechtsverletzungen gefährden internationale Stabilität und Sicherheit, und sie schaden dem wirtschaftlichen Wohlstand der Staaten und ihrer Entwicklung.

Menschenrechtsfragen sind ein fester Bestandteil aller politischen Konsultationen der Schweiz. Menschenrechtspolitik ist eine Gesamtaufgabe der Schweizer Politik: Es darf weder in der Aussen-, noch in der Sicherheitspolitik oder einem anderen Politikbereich «menschenrechtsfreie Zonen» geben. Dies fängt im eigenen Land an: Die Schweiz unterzieht sich den Kontrollinstrumenten der internationalen Staatengemeinschaft, mit denen die Einhaltung der Menschenrechte überwacht und überprüft werden.

Sind andere Staaten willens, die Lage der Menschenrechte zu verbessern, bietet die Schweiz Beratungen an und organisiert Austauschprojekte im Bereich

Haftbedingungen, Minderheitenschutz, Gewalt gegen Frauen oder Meinungsäusserungsfreiheit. Mit Vorstössen, Interventionen und öffentlichen Stellungnahmen in internationalen Gremien wie dem UNO-Menschenrechtsrat setzt sie sich für Rahmenbedingungen ein, die Verletzungen von Menschenrechten bekämpfen und verhindern sollen. Erfolge verbuchte sie etwa bei der Bekämpfung der Todesstrafe oder der Verantwortung von privaten Firmen, Menschenrechte zu respektieren. Mit Expertenmissionen, Seminaren oder Publikationen fördert sie das internationale Fachwissen in diesem Bereich.

Wo Menschen vor Verletzungen ihrer Rechte und Grundfreiheiten nicht geschützt werden können, muss internationaler Druck als Gegenmittel dienen. Herzstück präventiver Diplomatie bleibt aber eine auf Dialog und Kooperation gegründete Menschenrechtspolitik.

Einsatz für Menschenrechte auf multilateraler Ebene

In Zusammenarbeit mit anderen Staaten und Organisationen sowie mit eigenen diplomatischen Initiativen engagiert sich die Schweiz für die Schaffung weltweit gültiger Regeln zum Schutz von Opfern und besonders verletzlichen Gruppen.



Nicht nur in Kairo, Ägypten, kämpfen Menschen für ihre Rechte, zu Recht.

OSZE

Die OSZE definiert Sicherheit nicht allein aus einer militärischen oder polizeilichen Perspektive, sondern bezieht auch andere Dimensionen wie Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Wirtschaft und Umwelt mit ein. Ihr gehören alle Staaten Europas, die Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie die USA und Kanada an. Die Organisation stellt unter anderem Vermittler zur Verfügung und hilft, die Zusammenarbeit mit angrenzenden Regionen in Asien, im Mittleren Osten und in Nordafrika sowie mit der Zivilgesellschaft zu verbessern.

Den Menschen vor Verletzungen seiner Rechte zu schützen, ist Aufgabe der Schweizer Menschenrechtspolitik. Weltweit sollen Voraussetzungen geschaffen werden, die Unterdrückung, Willkür und Ausbeutung verhindern. Dies geschieht in regelmäßiger und enger Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen wie der UNO, dem Europarat und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

Die Arbeit in der OSZE bildet für die Schweiz einen neuen Schwerpunkt, weil sie 2014 den Vorsitz dieser Organisation übernimmt. Dieses Mandat steht im Einklang mit einer strategischen Priorität der Schweizer Aussenpolitik, sich für Stabilität und Frieden in Europa und in den Nachbarregionen einzusetzen. Im Rahmen ihres Vorsitzes strebt die Schweiz unter anderem auch eine Reform der OSZE-Institutionen an; heute fordern fast alle Teilnehmerstaaten eine Erneuerung und Wiederbelebung der OSZE als zentrales Sicherheits- und Dialogforum für Europa, Amerika und Asien.

Mit ihren Initiativen setzt die Schweiz auch im Rahmen der Vereinten Nationen wichtige Akzente, so auch im UNO-Menschenrechtsrat. Die vom Rat verabschiedeten Resolutionen zielen darauf ab, die Förderung und den Schutz der Menschenrechte zu stärken. Sie bilden eine Grundlage, auf die sich nicht

zuletzt auch die Zivilgesellschaft bei ihrem Einsatz für Menschenrechte berufen kann.

Auf Anregung der Schweiz und anderer Staaten schaffte der Rat etwa ein Mandat zur Übergangsjustiz, was für den Schutz von Opfern und von Menschenrechtsverteidigern auf der ganzen Welt von grosser Bedeutung ist, insbesondere in Ländern, die sich in einer Transition befinden. Zudem unterstützt die Schweiz die Arbeit verschiedener Sonderberichterstatter, die etwa über Folter, grausame, unmenschliche Strafen und Behandlungen rapportieren oder über die Missachtung der Versammlungsfreiheit. Die Rechte, auf welche sich diese Mandate beziehen, sind untrennbar mit dem Respekt vor der Würde des Menschen und seiner Teilnahme am politischen Leben verknüpft.

Neben ihrem Einsatz für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in diesen Gremien, engagiert sich die Schweiz stets auch für institutionelle Reformen um die Wirksamkeit der internationalen Organisationen zu stärken.

DER UNO-MENSCHENRECHTSRAT

Der 2006 gegründete Menschenrechtsrat mit Sitz in Genf ist eine bedeutende Errungenschaft der Schweizer Aussenpolitik. Der Rat ist als Unterorgan der Generalversammlung angegliedert. In dringlichen Fällen von Menschenrechtsverletzungen können Sondersessionen einberufen werden.

Der Rat zählt 47 Mitglieder, die für die Dauer von drei Jahren gewählt werden und die Aufgabe haben, die Menschenrechtslage in allen Ländern zu beurteilen. In der allgemeinen periodischen Überprüfung (UPR) müssen alle Staaten die Entwicklung der Menschenrechtslage in ihrem Land präsentieren und Verbesserungs-Empfehlungen von anderen Ländern entgegennehmen. Die von der Schweiz entwickelte Datenbank «Universal Human Rights Index» leistet dabei wertvolle Dienste. Zudem bemüht sich die Schweiz, einen Dialog über Blockbildungen hinweg zu führen und sie arbeitet mit Nichtregierungsorganisationen und Denkfabriken zusammen.

Bilaterale Gespräche über Menschenrechte

Die Schweiz setzt sich mit unterschiedlichen Mitteln für die Achtung der Menschenrechte ein. In den meisten politischen Gesprächen auf bilateraler oder multilateraler Ebene wird dieses Thema heute mit einbezogen und ist fester Bestandteil der Agenda. Mit einigen Ländern führt die Schweiz zudem spezifische Gespräche über die Situation der Menschenrechte und organisiert einen Expertenaustausch und Zusammenarbeitsprojekte.

Menschenrechte sind universell und unteilbar. Sie gelten für alle Menschen, und zwar in einem doppelten Sinn: Jeder Mensch hat das Recht auf menschliche Würde und Schutz vor staatlicher Willkür, aber auch die Pflicht, die ethisch-moralische und rechtliche Geltung der Menschenrechte anzuerkennen. Für die Einhaltung und Durchsetzung der Menschenrechte sind allerdings in erster Linie die Staaten verantwortlich.

Die Schweiz führt seit Langem bilaterale und multilaterale Initiativen durch mit dem Ziel, den Respekt und die Einhaltung der Menschenrechte zu fördern. Dies entspricht einem Verfassungsauftrag, genauso wie die Pflege der Kontakte im Rahmen der ausserpolitischen und ausserwirtschaftlichen Beziehungen. Dem Thema Menschenrechte soll dabei immer Rechnung getragen werden, weshalb es auch Bestandteil des Dialogs auf allen Ebenen ist.

Das eigentliche Gespräch über Menschenrechte – auch Menschenrechtsdialog oder –konsultation genannt – ist Teil der schweizerischen Menschenrechtspolitik und wird, nebst anderen Instrumenten, dann eingesetzt, wenn die Partnerstaaten interessiert und gewillt sind, diesen Bereich zu thematisieren und sich beraten zu lassen. Meist zeigt sich dieser Wille im Zusammenhang mit politischen Reformen. Ziel solcher Gespräche und Zusammenarbeitsprojekte ist es, die

Haftbedingungen, wie hier in Nigeria, werden im Rahmen von bilateralen Gesprächen über Menschenrechte angesprochen.

Situation der Menschen hinsichtlich ihrer Rechte zu verbessern. Dies ist oft ein Prozess, der viel Ausdauer erfordert. Die Schweiz geniesst als Dialogpartnerin eine hohe Glaubwürdigkeit aufgrund ihrer langjährigen humanitären Tradition und ihrem Engagement für die Menschenrechte, zum Beispiel im Rahmen des UNO-Menschenrechtsrates.

Seit 1997 steht die Schweiz beispielsweise mit Vietnam im Dialog. Dabei wird über Fragen der internationalen Menschenrechtspolitik, des Strafrechts und Strafvollzugs, der Minderheiten- und Frauenrechte und der Religionsfreiheit gesprochen. Auch Defizite, etwa bei der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit, werden angesprochen. Die Schweiz sensibilisierte das Land auch für das Thema Todesstrafe und schlug vor, Schritte in Richtung Moratorium und Abschaffung zu unternehmen.

Die Gespräche werden begleitet von konkreten, von der Schweiz unterstützten Projekten. Ein Schwerpunktthema in mehreren Ländern sind dabei die Haftbedingungen in Gefängnissen und der mangelnde Schutz vor Polizeigewalt. Die Schweiz entsendet Experten, die ein Land beraten und Ausbildungen anbieten. Nigeria ist zum Beispiel eines der Länder, das sich der Problematik bewusst ist und um Unterstützung der internationalen Gemeinschaft gebeten hat.

Eine Veränderung der Menschenrechtssituation bleibt jedoch ein langwieriger Prozess. Wo der Wille da ist, fehlt es oft an staatlichen Mitteln, um Massnahmen effizient durchzusetzen. Fortschritte sind dennoch erkennbar. In Tadschikistan zum Beispiel werden Todesurteile nicht mehr vollstreckt, und die Abschaffung der Todesstrafe steht zur Diskussion. Und in den Gefängnissen Vietnams haben sich die Zustände nachweislich verbessert, auch was die Folter betrifft.

Nebst diesen vertieften Gesprächen mit einigen wenigen Ländern, thematisiert die Schweiz die Menschenrechte jedoch auch mit einer breiten Anzahl von Staaten im Rahmen so genannter politischer Konsultationen.



Menschenrechte und multinationale Firmen

In der Schweiz sind einige der grössten international tätigen Rohstoff- und Energieunternehmen domiziliert. Auch sie haben die Verantwortung, Menschenrechte und Umwelt zu respektieren. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass Firmen diese Verantwortung wahrnehmen und internationale Standards für eine korrekte Unternehmensführung einhalten.

Rund ein Viertel des weltweiten Rohstoffhandels wird über Firmen mit Sitz in der Schweiz abgewickelt. Zwar ist jeder Staat verpflichtet, die Menschenrechte in seinem Land zu respektieren und zu schützen, das heisst auch, dafür zu sorgen, dass keine Drittparteien wie Unternehmen Menschenrechte verletzen. Einige multinationale Unternehmen operieren verstärkt in Regionen mit schwachen und repressiven Regierungen. Diese sind manchmal nicht in der Lage oder nicht willens, Menschenrechtsverletzungen durch Firmen zu verhindern. Fehlbare Unternehmen und ihre Tochterfirmen werden deshalb oft nicht zur Rechenschaft gezogen.

Die Schweiz hat hohe rechtsstaatliche Standards und setzt sich weltweit für die Menschenrechte ein. Sie hat als Partei zahlreicher Menschenrechtsvertrage die Pflicht, die Menschenrechte bei ihren eigenen wirt-

schaftlichen Aktivitäten zu schützen und zugleich auch dafür zu sorgen, dass der Schutz der Menschenrechte durch Aktivitäten privater Unternehmen nicht beeinträchtigt wird. Dies schliesst eine Verantwortung gegenüber der Tätigkeit von Schweizer Unternehmen in einem globalisierten Markt mit ein. Die Tätigkeiten von multinationalen Firmen sollen das Engagement für die Menschenrechte nicht untergraben. Gleichzeitig hat die Schweiz ein Interesse daran, ihren Ruf als Wirtschaftsstandort zu wahren. Sie setzt sich deshalb in verschiedenen internationalen Initiativen dafür ein, dass Privatunternehmen die Menschenrechte achten und Umweltstandards respektieren.

Die von der Schweiz unterstützen Initiativen auf internationaler Ebene zielen auf eine Selbstregulierung der Firmen und auf freiwillige Mechanismen ab. Das Konzept der sozialen Unternehmensverantwortung (Corporate Social Responsibility, CSR) besagt, dass Unternehmen alle sozialen und ökologischen Nebenwirkungen ihrer Tätigkeit kontrollieren und Schäden beheben müssen. Einige Unternehmen haben erkannt, dass der Weg zu dauerhaftem wirtschaftlichem Erfolg und Shareholder Value nicht allein über eine kurzfristige Profitmaximierung führen kann. Es braucht vielmehr ein marktorientiertes Handeln, das sozial verantwortlich ist. Viele

« Unser gut etablierter und sehr konstruktiver Dialog mit der AMS gibt uns einen wertvollen Einblick in die sich wandelnde Debatte über Wirtschaft und Menschenrechte. Dies hilft uns bei der Umsetzung der UBS-Erklärung zu den Menschenrechten. »

Christian Leitz, Head Corporate Responsibility Management, UBS

Liselotte Arni, Head Environmental & Social Risk, UBS

DIE SCHWEIZ FORBERT INTERNATIONALE STANDARDS

Nach sechs Jahren weltweiter Konsultationen mit Regierungen, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen legte Professor John Ruggie 2011 dem UNO-Menschenrechtsrat seinen Schlussbericht über die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen vor. Die Schweiz hat seine Arbeit massgeblich unterstützt. Der Bericht hat die Debatte über Menschenrechtsverletzungen durch die Privatwirtschaft vorangebracht und die diesbezüglichen Lücken im herrschenden Recht aufgezeigt. Generell bemängelt sein Bericht die Inkohärenz zwischen der Förderung der Menschenrechte im Rahmen der Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik derselben Länder.

Die entsprechenden Leitlinien der UNO beruhen auf drei Säulen: Erstens müssen Staaten aktiv dafür sorgen, dass Unternehmen den Schutz der Menschenrechte nicht beeinträchtigen («state duty to protect»). Zweitens sollen Unternehmen den Respekt der Menschenrechte zum Bestandteil ihrer Unternehmenskultur machen. Drittens wird für Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen ein erleichterter Zugang zur Justiz gefordert.

Parallel zu den vom UNO-Menschenrechtsrat verabschiedeten Leitlinien unterstützte die Schweiz verschiedene Initiativen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Unter anderem finanzierte sie einen informellen Austausch zwischen Staaten und eine Studie über Unternehmensverantwor-

tung in Hochrisikoländern. Sie ist auch beteiligt an den «Freiwilligen Grundsätzen zur Wahrung der Sicherheit und der Menschenrechte». Die Prinzipien richten sich an Öl-, Gas- und Bergbauunternehmen: Diese verpflichten sich, die Menschenrechte zu achten und entsprechende Sicherheitsmassnahmen zu ergreifen. Unter anderem sollen die Unternehmen das Personal angemessen schulen und die Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung verbessern. Das 2010 gegründete Kompetenzzentrum für Menschenrechte unter Federführung der Universität Bern bearbeitet sechs verschiedene Themenbereiche, darunter auch Wirtschaft und Menschenrechte.



Arbeiter in einer Goldmine in Südafrika. Sie wurde wegen der steigenden Nachfrage nach Gold wieder eröffnet.

Unternehmen wissen: Sie tragen zur nachhaltigen Entwicklung bei, wenn sie ihre Tätigkeit so gestalten, dass sie Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit fördern und gleichzeitig Umweltschutz und soziale Verantwortung praktizieren.

Die Schweiz hat insbesondere die Arbeiten des UNO-Sonderbeauftragten für Menschenrechte und Unternehmen personell und finanziell unterstützt. Seine Vorschläge, erarbeitet in Partizipation mit Staaten, Vertretern der Wirtschaft und Zivilgesellschaft, hat der Menschenrechtsrat 2011 in Form von neuen Richtlinien zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen («Guiding Principles on Business and Human Rights») gutgeheissen. Diese sind zum Referenzrahmen geworden für die Pflicht von Staaten sicherzustellen, dass ihre Unternehmen, auch wenn sie im Ausland operieren, keine Menschenrechte verletzen. Die Leitlinien basieren auf der staatlichen Pflicht, Menschenrechte zu schützen, der unternehmerischen Verantwortung, Menschenrechte zu respektieren, und verlangen, dass Opfern der Zugang zur Justiz erleichtert wird.

Innerhalb der Bundesverwaltung beschäftigen sich mehrere Verwaltungseinheiten mit menschlicher Sicherheit, Aussenpolitik und Aussenwirtschaft. Um die Positionen zu einigen und kohärente Massnahmen zu definieren, ist die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) bemüht, den Dialog mit allen betroffenen Stellen weiterzuführen. Das Prinzip der Selbstregulierung bleibt nicht unangefochten. Eine der zentralen Fragen der kommenden Jahre wird es sein, ob und auf wel-

« Ich habe die Vorreiterrolle der AMS im Bereich Unternehmen und Menschenrechte sehr geschätzt und hoffe, dass sich die Abteilung auch in Zukunft in diesem Bereich praxisorientiert engagieren wird. »

Christian Frutiger, Public Affairs Manager, Nestlé S.A.

« Das wachsende Engagement der Schweiz mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren durch die AMS ist willkommen und trägt entscheidend zum Fortschritt im Menschenrechtsbereich bei. »

Ron Popper, Leiter Corporate Responsibility, ABB

che Weise Regierungen die globalen Aktivitäten jener Unternehmen gesetzlich oder mit Anreizsystemen beeinflussen können, die in ihren Ländern ansässig sind. In der Schweiz hat die Debatte erst begonnen. Es geht um die Sorgfaltspflicht, die Schweizer Konzerne für ihre eigene Tätigkeit sowie jene ihrer Tochterfirmen und Zulieferer haben. Und es geht darum, wie Opfer von Menschenrechtsverletzungen und Umweltverbrechen zu ihrem Recht kommen können.

PRIVATE SICHERHEITSFIRMEN UND DER VERHALTENSKODEX

Immer häufiger werden private Unternehmen mit Sicherheitsaufgaben betraut, insbesondere in Krisen- und Konfliktgebieten. Private Firmen und ihre Mitarbeitenden unterliegen dem humanitären Völkerrecht und sind dazu angehalten, Menschenrechte zu achten. Auf Initiative der Schweiz haben inzwischen über 300 Sicherheitsfirmen einen Verhaltenskodex unterzeichnet, der sie verpflichtet, Menschenrechte zu achten und sich in ihrer Geschäftspolitik an diesen Standards zu orientieren. Beispielsweise hält der Verhaltenskodex Folgendes fest: Mitarbeitende dürfen die Waffe nur benutzen, um sich selber und andere in Lebensgefahr zu verteidigen oder um ein Verbrechen mit hohem Blutzzoll zu verhindern; es gilt ein absolutes Verbot zu foltern, zu diskriminieren oder Menschenhandel zu betreiben. Die aktive Beteiligung an Kampf-

handlungen lehnt der Kodex ausdrücklich ab. Das Firmenmanagement seinerseits muss die Mitarbeitenden nach gewissen Kriterien rekrutieren, sie adäquat weiterbilden und ihre Arbeit kontrollieren. Regierungen und Nichtregierungsorganisationen und die unterzeichnenden Firmen haben sich darauf verpflichtet, eine Kontrolle in Form einer Beschwerdestelle einzurichten. In Bearbeitung ist ausserdem eine Zertifizierung für private Sicherheitsunternehmen, damit die Einhaltung der im Kodex festgehaltenen Qualitätsstandards verifiziert werden kann. Das «Montreux-Dokument», das die Schweiz zwei Jahre vor dem Kodex ausgearbeitet hatte, nimmt seinerseits die Staaten in die Pflicht: Der Staat soll garantieren, dass er die Genfer Konvention – Schutz von Personen und andere Normen des humanitären Völkerrechts – auch dann achtet, wenn er mit privaten Militär- und Sicherheitsfirmen zusammenarbeitet.

Engagement für die Abschaffung der Todesstrafe

Die Schweiz setzt sich mit Nachdruck für eine menschenwürdige Welt ein, in der es die Todesstrafe nicht mehr gibt. Das Recht auf Leben ist das grundlegendste Menschenrecht. Die Schweiz engagiert sich für die Abschaffung der Todesstrafe ohne Einschränkungen, das heisst unter allen Umständen und in allen Regionen der Welt.

Obwohl immer mehr Staaten von der Todesstrafe abrücken, sind allein 2011 über 700 Menschen hingerichtet worden (Opfer in China nicht eingeschlossen). Die Schweiz weist die Haltung entschieden zurück, dass im Namen der Justiz getötet werden darf. Die Todesstrafe leistet keinen Beitrag zur Wiedergutmachung, noch wirkt sie abschreckend oder macht die Gesellschaft sicherer. Sie stellt vielmehr eine Verletzung der grundlegenden Menschenrechte dar.

Aus Sicht der Schweiz stellt die Anwendung der Todesstrafe ein inakzeptables Hindernis für einen umfassenden Menschenrechtsschutz dar; eine solche Bestrafung hat keinen Platz mehr in der heutigen Welt. Der Einsatz gegen die Todesstrafe gehört deshalb zu den Prioritäten der Schweizer Aussenpolitik im Bereich der Menschenrechte. Bisher haben zwei Drittel aller Länder die Todesstrafe rechtlich oder faktisch abgeschafft. Obwohl auch Demokratien wie die USA oder Japan weiterhin Menschen exekutieren, sind es vor allem autoritäre Regimes, welche die Todesstrafe anwenden.

Guatemala: Die Todesstrafe steht im Widerspruch zum grundlegendsten Menschenrecht, dem Recht auf Leben.

Als offizielle Gastgeberin beherbergte die Schweiz 2010 in Genf den vierten Weltkongress gegen die Todesstrafe. Im selben Jahr gründete sie gemeinsam mit Spanien und anderen Ländern die unabhängige

«Internationale Kommission gegen die Todesstrafe», die heute ihren Sitz in Genf hat. Damit hat die Schweiz ihre Haltung bekräftigt, die Abschaffung der Todesstrafe konsequent einzufordern, und sie ist in der Staatengruppe vertreten, welche die Kommission unterstützt. Diese versucht alle Länder, die nach wie vor Menschen exekutieren, bis 2015 zu einem möglichst umfassenden Moratorium zu bewegen. Als dringliche Massnahme fordert die Kommission diese Staaten auf, die völkerrechtlichen Mindestanforderungen einzuhalten, namentlich das Verbot der Hinrichtung von Minderjährigen oder geistig Behinderten.

Die Schweiz setzt sich auch in andern internationalen Gremien wie dem UNO-Menschenrechtsrat und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) gegen die Kapitalstrafe ein. 2010 hat die Vollversammlung der Vereinten Nationen ihre dritte Resolution verabschiedet, die zu einem weltweiten Moratorium für die Vollstreckung der Todesstrafe aufruft. Die Schweiz ist Mitverfasserin dieser Resolution. Weitere Resolutionen sollen den Druck auf jene Länder verstärken, die bisher noch nicht ja gestimmt haben. Ziel der Moratorien ist es, auf eine vollständige Abschaffung der Kapitalstrafe hinzuwirken, beziehungsweise auf eine Umwandlung in Gefängnisstrafen.

Wenn ein Land die Todesstrafe abschafft oder gefällte Urteile nicht mehr vollstreckt, besteht immer noch ein Risiko: Populistische Regierungen können der Versuchung erliegen, im Kampf gegen das Verbrechen wieder auf das vermeintlich probate Mittel der Todesstrafe zu setzen. Hier gilt es, präventiv auf diese Gefahr hinzuweisen. Das Thema wird von der Schweiz denn auch in den bilateralen Gesprächen über die Menschenrechtspolitik aufgegriffen. Auch in Staaten wie den USA, die diese Strafe noch nicht abgeschafft haben, setzt die Schweiz regelmässig Zeichen, indem sie Gnadengesuche unterstützt oder beim Vollzug einer Todesstrafe ihr Bedauern ausdrückt. In anderen Situationen erhalten Nichtregierungsorganisationen, die sich weltweit oder in einzelnen Ländern gegen die Todesstrafe einsetzen, von der Schweiz auch finanzielle Unterstützung.



«Es braucht einen langen Atem»

Sascha Müller ist Mitglied des Expertenpools für zivile Friedensförderung der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) des EDA. Als Beraterin für Menschliche Sicherheit (Human Security Adviser) hat die Juristin vier Jahre in Sri Lanka verbracht; nun ist sie in Hanoi tätig, wo sie die Konsultationen zwischen Vietnam und der Schweiz mitgestaltet.



Sascha Müller, welche Bereiche beinhaltet Ihre Arbeit in Hanoi?

Die Schweiz führt mit Vietnam unter anderem Konsultationen über Menschenrechte durch. Die Gespräche mit Regierungsmitgliedern finden einmal jährlich statt. Zudem sind verschiedene Projekte im Gang im Bereich Menschenrechte, wo wir neben staatlichen Stellen auch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenarbeiten.

Wie spielt sich diese Zusammenarbeit konkret ab?

Es gibt verschiedene Kontakte innerhalb der Regierung; mit dem Ministerium für öffentliche Sicherheit organisieren wir zum Beispiel einen Austausch im Bereich Gefängnismanagement und Ausbildung von Gefängnispersonal. Dabei besucht etwa eine vietnamesische Delegation Schweizer Haftanstalten, um sich über die Ausgestaltung der Untersuchungshaft und des offenen Strafvollzugs zu informieren. Gleichzeitig arbeitet das Schweizerische Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal mit der gleichgelagerten Institution in Vietnam zusammen. Dieser Austausch ist ein längerfristiges Engagement

und ein wichtiger Teil der Zusammenarbeit zwischen Vietnam und der Schweiz – komplementär zu den Konsultationen.

Welche Aufgaben gehörten zu Ihrer Arbeit in Sri Lanka?

Meine Arbeit gestaltete sich im Rahmen des «Whole of Government approach» (Gesamtregierungsansatz), das heisst in Zusammenarbeit mit andern Bundesstellen wie der DEZA und unter Einbezug der Botschaft. Als Beauftragte für Menschenrechtsfragen und Friedensförderung habe ich das EDA zur Menschenrechts- und Friedenspolitik der Schweiz in Sri Lanka beraten und die DEZA im Bereich der humanitären Hilfe. Es ging damals 2008 und 2009 vor allem um Binnenflüchtlinge. Viele Menschen waren während des Krieges aus ihrer Region vertrieben worden, 300'000 Menschen wurden nach dessen Ende 2009 von der Regierung in geschlossene Camps gebracht. Die Schweiz leistete Nothilfe und unterstützte die Rückführung dieser Leute in ihr Heimatgebiet sowie den Wiederaufbau der Häuser. Meine Aufgabe war damals, mich zu informieren und einen Überblick zu gewinnen über die Problematik. Danach konnte ich das EDA beraten, welche Massnahmen im Bereich Menschenrechte notwendig und sinnvoll sind und der DEZA u.a. empfehlen, bei ihrer Arbeit in diesen Camps gewisse minimale Standards einzufordern, um nicht zur Komplizin des Systems zu werden – schliesslich wurden Binnenflüchtlinge unrechtmässig festgehalten.

Wie beurteilen Sie im Rückblick die Wirkung der Arbeit, welche die Schweiz in Sri Lanka geleistet hat?

Es ist schwierig zu sagen, welcher Einsatz genau welche Wirkung erzielte. Jedenfalls begann die Regierung nach fünf Monaten, die Binnenflüchtlinge in den geschlossenen Lagern in ihre Dörfer zurückzuführen. Die Geldgeber haben hier sicher eine Rolle gespielt. Es braucht aber einen langen Atem, und es geht oft einen Schritt vorwärts und zwei zurück. In Einzelfällen lässt sich aber durchaus etwas erreichen. Die Schweiz kann einen Teilbeitrag leisten zu einem koordinierten Engagement von grösseren Organisationen, die dort arbeiten.

Die AMS engagiert sich unter anderem auch für die Verbesserung der Rechte von Binnenflüchtlings. Erhalten diese international genügend Aufmerksamkeit?

Die betroffenen Regierungen messen diesem Problem eher zu wenig Bedeutung bei und sind nicht immer gewillt, die entsprechenden Mittel zur Verfügung zu stellen. Es fragt sich dann, ob es die Rolle der internationalen Gemeinschaft ist, diese Aufgabe in einem Schwellenland wie etwa Sri Lanka zu übernehmen. Dies ist das Dilemma der Hilfsangebote: Einerseits will man den Menschen in Not helfen, andererseits soll die Regierung nicht einfach aus der Verantwortung entlassen werden.

Welchen Ruf genießt die Schweiz im Einsatzort und innerhalb der internationalen Gemeinschaft?

Sie genießt hohe Glaubwürdigkeit, auch weil sie klein ist, keine versteckten Absichten und keine koloniale Vergangenheit hat. Unterstützungsangebote von Ländern mit kolonialer Vergangenheit wecken rasch den Abwehrreflex von «Einmischung und Neokolonialismus». Wichtig ist, dass die Schweiz ihre Nische findet, wo sie Beiträge leisten kann – zum Beispiel durch die Bereitstellung von Expertise, mittels Koordinationshilfe oder mit Projekten zur Stärkung der Zivilgesellschaft. Wir versuchen, das Bewusstsein zu wecken für die Menschenrechte – in Sri Lanka etwa beim Thema Binnenflüchtlinge oder Vergangenheitsarbeit. Stossen wir auf eine unrechtmässige Situation, nehmen wir das Thema lokal mit der Regierung auf oder äussern uns im UNO-Menschenrechtsrat.

Wie sehen Sie die weltweite Entwicklung: Sind tendenziell Fortschritte in der Achtung der Menschenrechte zu beobachten?

Man muss unterscheiden zwischen sozialen und ökonomischen einerseits und zivilen und politischen Rechten andererseits. Bei letzteren gibt es zwar immer wieder Rückschläge, aber global gesehen verbessert sich die Lage zusehends – dies nicht zuletzt dank den neuen Medien wie Twitter und Facebook. Das Monitoring der Weltöffentlichkeit hat sich verbessert und damit auch die Möglichkeit, auf humanitäre Krisen zu reagieren. Keine Notlage, in der Millionen von Leuten an Hunger sterben oder im Krieg umkommen, bleibt unbemerkt und unbeantwortet. Auch im

Bereich Straflosigkeit gibt es Verbesserungen mit der Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs. Das heisst natürlich nicht, dass es keine schwerwiegenden Verstösse mehr gibt. Die Herausforderung im Einsatz für die Achtung der Menschenrechte ist heute, das Bewusstsein und die «Ownership» dafür zu fördern. Häufig wird dies von Regimes als Einmischung in die internen Angelegenheiten verstanden. Werden die Leute aber konkret konfrontiert mit dem Wesen der Menschenrechte, dann sprechen sich die allermeisten gegen Folter oder Diskriminierung aus. Das Problem ist, dass die Menschenrechtsarbeit vom jeweiligen Regime politisch instrumentalisiert und für die nationalistische Rhetorik missbraucht werden kann. Wenn aber das Regime in einem Land wechselt, der politische Wille vorhanden ist und die Regierung Durchsetzungskraft hat, kann sich die Menschenrechtssituation rasch ändern.

Welche Engagements im Bereich Friedensförderung vor Ort haben sich als besonders wirksam erwiesen?

Es ist sinnvoll, lokale Kräfte zu fördern, welche die gleiche Zielsetzung haben – interessierte Regierungsstellen, politische Parteien, Journalisten und Nichtregierungsorganisationen. Wir können zwar Druck ausüben und Hilfe anbieten, aber letztlich muss der Wandel in diesen Ländern selber stattfinden. Der Einsatz für den Frieden und die Menschenrechte lässt sich aber in den Empfangsländern selber schlecht «verkaufen», weil der Bereich diplomatisch sensibel ist.

Haben Sie schon Situationen erlebt, die für Sie persönlich gefährlich waren?

Es gab schon Momente des Aufruhrs in einem Land – zum Beispiel damals in Nepal während des sogenannten People's Movement 2006, das in die Entmachtung des Königs mündete. Ich war als Beobachterin unter den Demonstrierenden auf der Strasse und wusste nicht, ob Gewalt ausbrechen würde. Das grösste Risiko aber ist eindeutig der Strassenverkehr. Da habe ich schon Situationen erlebt, wo ich dachte: «Das ist nun das Ende». Krankheiten sind ebenfalls eine Gefahr, wie etwa das Denguefieber.

Werden Sie weitere Auslandseinsätze leisten?

Bestimmt, denn die Arbeit im Feld ist meines Erachtens sehr spannend. Man trägt viel Verantwortung und kann die Arbeit weitgehend selbständig steuern und beeinflussen. Interessant ist auch, neue Länder und Mentalitäten kennenzulernen. Und man erlebt historische Momente – wie zum Beispiel in Nepal 2006, als der König zurücktreten musste, oder das Kriegsende in Sri Lanka.

SASCHA MÜLLER

Sascha Müller ist seit mehr als 10 Jahren im Ausland tätig – hauptsächlich in Asien. Nach Abschluss des Studiums in Jurisprudenz bewarb sie sich «spontan» beim IKRK. Danach absolvierte sie in England einen Master in Entwicklungszusammenarbeit. Für die UNO war sie in Nepal tätig, zuerst im Rahmen des Entwicklungsprogramms, anschliessend für das Hochkommissariat für Menschenrechte. Nach einer Anstellung bei Swisspeace zog es Sascha Müller wieder ins Ausland. Sie bewarb sich auf die vom EDA ausgeschriebene Stelle in Sri Lanka. Seit März 2012 ist sie als Beraterin für Menschliche Sicherheit in Vietnam im Einsatz.



HUMANITÄRE POLITIK UND MIGRATION

Bewaffnete Konflikte, Krisen und Katastrophen bringen Menschen in Notsituationen, die sie aus eigener Kraft nicht bewältigen können. Die Schweiz setzt sich für einen besseren Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten ein, für eine menschenwürdige Flüchtlings- und Migrationspolitik und den wirksamen Kampf gegen Menschenhandel.

Die Beachtung des humanitären Völkerrechts und die Förderung der Menschenrechte sind zentrale Aufgaben der Schweizer Aussenpolitik. Ziel der humanitären Politik ist es, das Leben, die Rechte sowie die Würde von Menschen vor, während und nach bewaffneten Konflikten und Krisensituationen zu schützen. Im Rahmen der Schweizer Strategie zum Schutz der Zivilbevölkerung fördert die Schweiz dies unter anderem in internationalen Foren wie beispielsweise

in der UNO, aber auch mittels Forschungs- und Anwendungsprojekten. Besondere Aufmerksamkeit gilt den am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen wie Frauen, Kindern und intern Vertriebenen.

Eine wirksame und innovative Migrationsaussenpolitik bekämpft die negativen Aspekte der Migration und fördert gleichzeitig deren Chancen. Sie umfasst bilaterale und multilaterale diplomatische Initiativen, die das Phänomen in seinen verschiedenen Dimensionen angehen. Die Migrationsaussenpolitik beachtet die internationalen Verpflichtungen und die humanitäre Tradition der Schweiz und berücksichtigt die legitimen Interessen im Bereich der Sicherheit und des sozialen Zusammenhalts. Die Schweiz pflegt eine enge Zusammenarbeit auf bilateraler und multilateraler Ebene mit den betroffenen Staaten (Herkunfts-, Transit- und Zielländern).

International koordinierte Migrationspolitik

Migration ist ein transnationales Phänomen; ein Staat allein kann die stetig zunehmenden Herausforderungen nicht alleine lösen. Migration bietet aber auch Chancen. Die Schweiz setzt sich ein, damit dieses Thema auf internationaler Ebene diskutiert wird.



Bauarbeiter aus Bangladesch, die für eine koreanische Baufirma in Tunesien arbeiten.

Im Zuge der Globalisierung hat sich auch die internationale Migration drastisch verstärkt. Menschen verlassen ihren angestammten Lebensraum, um anderswo Arbeit und Auskommen zu finden. Das Thema ist von der internationalen Politik noch bis vor wenigen Jahren jedoch stiefmütterlich behandelt worden. Um auf internationaler Ebene eine Diskussion in Gang zu bringen, lancierte die Schweiz 2001 die «Bernener Initiative». Eine von der UNO einberufene Expertenkommission «Global Commission on International Migration GCIM», unter der Leitung der Schweiz und Schwedens, betonte in ihrem Schlussbericht 2005, dass die Migrationspolitik der einzelnen Länder koordiniert werden müsse.

Der Schweiz ist es ein Anliegen, in der Diskussion rund um internationale Migration zu einem Paradigmenwechsel beizutragen: Migration soll nicht nur als Problem – vor allem der Einwanderungsländer – betrachtet werden, sondern es sollen auch die damit verbundenen Chancen für Herkunfts- und Zielland diskutiert werden. Migrantinnen und Migranten

tragen zum Beispiel zum wirtschaftlichen Wachstum und zu sozialer Entwicklung sowohl in Ziel- wie auch in Herkunftsländern bei. Einerseits spielen die finanziellen Überweisungen an ihre Familien in den Herkunftsländern eine zunehmend wichtige wirtschaftliche Rolle; in Tadschikistan betragen die Rücküberweisungen laut Schätzungen mittlerweile bereits gegen 40 Prozent und in den Philippinen rund 15 Prozent des Bruttosozialprodukts. Gemäss Weltbank beliefen sich die Geldüberweisungen von Migranten in Entwicklungsländer im Jahr 2011 auf über 300 Milliarden US-Dollar und lagen damit weit über der offiziellen Entwicklungshilfe der Industrieländer. Andererseits fördert Migration den Wissenstransfer: Arbeitskräfte eignen sich im Zielland Kenntnisse an, die später bei ihrer Rückkehr in ihre Heimat von Nutzen sind. Jene Länder, die Migranten aufnehmen, können wiederum Beschäftigungslücken füllen.

Gefahren betreffen einerseits den sogenannten «Brain Drain»: Wenn gut qualifizierte Leute auswandern, geht im Entwicklungsland notwendiges Wis-

sen verloren. Zudem sind die Migrierenden während und nach ihrer oft sehr langen und beschwerlichen Reise mangelhaft geschützt, und sie verfügen weltweit immer häufiger über keinen geregelten Aufenthaltsstatus. Diese so genannten irregulären Migrantinnen und Migranten entziehen sich einerseits den legitimen Kontrollansprüchen der Staaten und sind andererseits häufig Opfer von Ausbeutung. Diskutiert wird auch, wie die Rückkehr von Auswanderern in ihr Herkunftsland gefördert werden kann. Sinnvoll sind etwa Starthilfen an Rückkehrende, um ihnen damit den beruflichen Wiedereinstieg zu erleichtern.

An der 61. UNO-Generalversammlung 2006 wurde auf Initiative des damaligen UNO-Generalsekretärs Kofi Annan erstmals auf Ministerienebene über Migration debattiert (UN-High-Level Dialogue on International Migration and Development). Auch dank des Engagements der Schweiz hat in der UNO 2011 eine informelle Debatte zu Migration und Entwicklung stattgefunden, die auf Ministerienebene weitergeführt werden soll.

Der erste UNO-Dialog mündete 2007 in die Gründung des «Global Forum on Migration and Development» (GFMD). Hier treffen sich Staaten auf informeller Basis, die an diesem Thema interessiert sind. Die Gespräche beziehen das Wissen von internationalen Organisationen und zivilgesellschaftlichen Akteuren mit ein. Die Schweiz ist als Mitglied des Steuerungsausschusses des GFMD seit Anbeginn aktiv an der Gestaltung des Austauschs beteiligt; 2011 präsidierte



sie das Forum und leistete mit ihrer unkonventionellen Führung einen massgeblichen Beitrag zu einem konstruktiven internationalen Dialog über Migration und Entwicklung.

Für zahlreiche tadschikische Väter heisst es Abschied nehmen. Mit dem Geld, das sie im Ausland verdienen, können sie ihre Familie ernähren.

Alle relevanten Stellen in der Bundesverwaltung sind im Rahmen des internationalen Migrationsdialogs an dieser Debatte beteiligt (Whole-of-Government-Ansatz), der vom Sonderbotschafter für Internationale Migrationszusammenarbeit geleitet wird. Das EDA koordiniert das Schweizer Engagement und setzt auch inhaltliche Schwerpunkte, insbesondere im Bereich des Schutzes und der Rechte von Migrantinnen und Migranten. Die Schweiz bringt heute verstärkt das Thema des Klimawandels und seiner Auswirkungen auf die globale Migration in die internationale Debatte ein – ein Bereich, der in seiner Dringlichkeit zunehmen wird.



Auf der Suche nach einer Zukunft: Männer auf dem Weg von Mali durch die Wüste über Algerien nach Europa.

Die Frau aus Nicaragua ist eine von vielen, die im Nachbarland Costa Rica Arbeit suchen.



Migrationspartnerschaften: die doppelte Gewinnchance

Die Schweiz nutzt das Instrument der Migrationspartnerschaften, um mit Regierungen der Herkunftsländer von Migrantinnen und Migranten über die Probleme und Chancen von Migration zu diskutieren. Gemeinsam werden Massnahmen ergriffen, die für beide Partner von Nutzen sind.

Heute leben schätzungsweise mehr als 200 Millionen Menschen in einem Land, das nicht ihr Heimatland ist. Der Fall des Eisernen Vorhangs und die kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem Balkan und in Afrika haben zu einer steigenden Migrationsbewegung beigetragen. Die Migrantinnen und Migranten sind meist auf der Suche nach einer beruflichen Perspektive und damit nach einem besseren Leben.

Migration hat Folgen sowohl für das Herkunfts- wie auch für das Zielland. Im Herkunftsland kann die Abwanderung zu einem Mangel an gut ausgebildeten Arbeitskräften führen, während die Zielländer mit der Zuwanderung ihre Beschäftigungslücken füllen können. Das Auswanderungsland wiederum kann von den finanziellen Überweisungen der Migrantinnen und Migranten an Verwandte und vom Wissenstransfer der Rückkehrer profitieren. Andererseits kann Migration im Zielland dazu führen, dass sich Bürgerinnen und Bürger bedroht fühlen. Wenn Migrantinnen und Migranten irregulär einreisen, sind sie arbeitsrechtlich nicht geschützt und laufen Gefahr, Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung zu werden.

Die Schweiz erachtet es als sinnvoll, wenn Chancen und Herausforderungen der Migration zwischen Herkunfts- und Zielland diskutiert werden. Deshalb hat sie das innovative Instrument der Migrations-

partnerschaften entwickelt, das die Zusammenarbeit betont und gemeinsame Projekte lanciert. Vertreterinnen und Vertreter aus der Schweiz und einem Herkunftsland treffen sich mindestens einmal jährlich zu einem Dialog, der sich im Wesentlichen um folgende Fragen dreht: Wie lässt sich die freiwillige Rückkehr und Reintegration der Migrantinnen und Migranten in ihr Heimatland fördern? Wie können die staatlichen Migrationsbehörden im Herkunftsland gestärkt werden? Wie lässt sich irreguläre Migration verhindern? Wie lassen sich Migrantinnen und Migranten im Einwanderungsland besser integrieren und vor Menschenhandel schützen? Was können die beiden Länder zu einer wirtschaftlichen Entwicklung im Herkunftsland beitragen, um den Migrationsdruck zu vermindern? Und schliesslich: Wie kann das Zielland den Migrantinnen und Migranten Wissen und Fähigkeiten vermitteln, die sie nach ihrer Rückkehr anwenden können?

Der gegenseitige Austausch schafft Verständnis für die Positionen des Partners und eröffnet neue Wege für konstruktive Lösungen. Projekte der Zusammenarbeit sorgen in den Herkunftsländern etwa für eine bessere Information über Möglichkeiten und Risiken einer Auswanderung. Zudem werden Reintegrationsmassnahmen für Rückkehrer gefördert mittels Berufshilfen, Stellenvermittlung oder Starthilfen für die Einrichtung eines eigenen Geschäfts. Das Zielland kann zu einer Aus- und Weiterbildung von Migrantinnen und Migranten beitragen und das Prozedere von finanziellen Überweisungen kann vereinfacht werden.

Die Schweiz strebt mit jenen Ländern eine Migrationspartnerschaft an, aus denen viele Migrantinnen und Migranten einreisen oder weil sie einen Beitrag zur Entwicklung leisten will. So zum Beispiel mit Bosnien und Herzegowina, Serbien, Kosovo und mit Nigeria. Zudem haben Gespräche mit Tunesien begonnen.

Neben der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) ist auch das Bundesamt für Migration an den Partnerschaften beteiligt. Für die AMS steht der Schutz der Migrantinnen und Migranten im Vordergrund.

Nigerianische Polizeibeamte absolvieren eine Weiterbildung bei der Stadtpolizei St. Gallen. Dies im Rahmen der Migrationspartnerschaft zwischen Nigeria und der Schweiz.



Massnahmen gegen den Handel mit Menschen

Hunderttausende von Frauen, Männern und Kindern, die mangels Perspektiven ihr Herkunftsland verlassen, geraten in die Fänge von Menschenhändlern. Die Schweiz setzt sich für eine wirksame Bekämpfung des Menschenhandels ein. Das EDA ist Schnittstelle von Aussen- und Innenpolitik und sucht gemeinsam mit Vertretern von Herkunftsländern und inländischen Fachleuten nach Lösungen.



Einer jungen Kambodschanerin gelang die Flucht, nachdem sie nach Bangkok verschleppt worden war.

Jährlich verlassen Millionen von Menschen ihren angestammten Lebensraum, um anderswo Arbeit und Auskommen zu finden. Sie flüchten vor Armut, Diskriminierung oder Gewalt. Der Migrationsdruck ist bei allein erziehenden oder alleinstehenden Frauen in Armut besonders stark. Oft werden sie in ihrem Herkunftsland von Menschenhändlern angeworben und verlassen ihr Land mit der Illusion, anderswo ein geregelt Auskommen zu finden. Damit begeben sie sich jedoch häufig in die Fänge von kriminellen Organisationen, die sie mit Gewalt und Drohungen unter Kontrolle halten. Je nach Schätzung werden weltweit jährlich zwischen 700'000 und 2,5 Millionen Menschen Opfer von Menschenhandel, davon 80 Prozent Frauen. Sich aus eigener Kraft daraus zu befreien, gelingt den wenigsten; die Opfer sind auf Hilfe von aussen angewiesen.

In der Schweiz beschäftigen sich verschiedene Bundesstellen und Institutionen mit Menschenhandel und seinen Auswüchsen: Polizei, Justiz, Opferenschutzstellen und Migrationsbehörden. Das EDA nutzt seine internationalen Beziehungen, um das Expertenwissen zu vernetzen und zu fördern. Am sogenannten Runden Tisch werden Fachleute aus der Schweiz und aus Herkunftsländern der Opfer zusammengeführt. Sie diskutieren darüber, wie die Zusammenarbeit zwischen den Staaten verstärkt,

die Verbrechen garantiert verfolgt und Opfer besser geschützt werden können. Diese Gespräche dienen den Schweizer Behörden auch dazu, geeignete Massnahmen zum Schutz der Rechte der Betroffenen zu ergreifen.

2011 fand im Rahmen der Migrationspartnerschaft mit Nigeria ein Runder Tisch mit Vertreterinnen und Vertretern der Schweiz, Nigerias und den Niederlanden statt. Sie diskutierten über die Entwicklung des Menschenhandels von nigerianischen Staatsangehörigen in Europa und der Schweiz und untersuchten, in welchem Ausmass die Schweiz als Durchgangsland für den Menschenhandel aus Nigeria dient. Ein Jahr zuvor wurde mit Rumänien und Österreich über das Thema Kinderbettelei und Kinderhandel diskutiert. Aus Rumänien stammen nicht nur viele Opfer, die hier sexuell ausgebeutet werden, sondern auch organisierte Gruppen von Bettelnden – darunter viele Kinder, die für Bettelei und Diebstahl missbraucht werden und oft Opfer von Kinderhandel sind. Wie Erfahrungen aus anderen Staaten zeigen, ist es wichtig, dass aufgegriffene Kinder vor Ort gut betreut werden, damit sie später in fachkundiger Begleitung sicher zurück in ihr Herkunftsland reisen können.

Die Schweiz engagiert sich ausserdem für die Weiterentwicklung von internationalen Normen und Politiken zur Bekämpfung des Menschenhandels. Beispielsweise der Schutz von Hausangestellten – meist Frauen – vor Ausbeutung muss weiter verbessert werden. Mit einem neuen Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation 2011 wurden hier einige Verbesserungen erzielt.

Um den Menschenhändlern auf die Spur zu kommen, braucht es einen wirksamen Zeugenschutz. Jenen Frauen, die bereit sind, vor einem Gericht gegen ihre Peiniger auszusagen, muss Polizeischutz, finanzielle Hilfe und psychologische Betreuung gewährt werden. Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel aus dem Jahr 2005 ist die erste Konvention, die den Opferschutz ins Zentrum stellt. Sie wurde von der Schweiz 2008 unterzeichnet.

Intern Vertriebene: auf der Flucht im eigenen Land

Die Zahl der Menschen, die auf Grund von Konflikten und Naturkatastrophen in ihrem eigenen Land vertrieben werden, hat sich in den letzten Jahren stetig erhöht. Die Schweiz setzt sich sowohl auf der internationalen Ebene als auch in den betroffenen Ländern dafür ein, dass intern Vertriebene (Internally Displaced Persons, IDPs) besser geschützt und ihre Rechte gestärkt werden.



Diese afghanische Frau teilt ihr Schicksal mit vielen anderen, die in einem Lager für intern Vertriebene im Norden Kabuls Unterschlupf gefunden haben.

2010 wurden weltweit 27 Millionen Menschen auf Grund von gewaltsamen Konflikten vertrieben; weitere 42 Millionen mussten vor Naturkatastrophen flüchten. Die Zahl der intern Vertriebenen übertrifft damit jene der Flüchtlinge um das Doppelte. Sie haben ihr Hab und Gut zurücklassen müssen; es fehlt ihnen an Nahrung, sanitären Einrichtungen, medizinischer Versorgung und adäquaten Unterkünften. Im Gegensatz zu Flüchtlingen haben IDPs keine Staatsgrenze überschritten und können sich damit nicht auf einen besonderen Rechtsstatus oder auf spezifische Schutzmassnahmen berufen.

Die 1998 von der UNO lancierten Leitlinien über interne Vertreibung (Guiding Principles on Internal Displacement) bieten zwar einen normativen Rahmen für den Umgang mit intern Vertriebenen, sind jedoch nicht rechtlich bindend. Das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge verfügt damit aber über einen ausserordentlichen Auftrag zum Schutz von IDPs. Dabei sind primär die betroffenen Staaten in die Pflicht zu nehmen, intern Vertriebene zu schützen und ihnen Rechte zuzugestehen. Nicht alle Regierungen sind aber gleichermassen gewillt, diese Verantwortung wahrzunehmen.

Der Schutz von IDPs ist deshalb eine der Prioritäten der humanitären Politik der Schweiz. Sie setzt sich dafür ein, dass interne Vertreibung auf die politische Agenda internationaler Organisationen gesetzt und

damit als dringliches humanitäres Problem wahrgenommen wird. Regierungen von Staaten mit intern Vertriebenen sollen dazu angehalten, angeleitet und wo nötig finanziell und personell darin unterstützt werden, die UNO-Leitlinien über interne Vertreibung in ihrer nationalen Politik umzusetzen. Auf regionaler Ebene existiert heute mit der 2009 von der Afrikanischen Union verabschiedeten Kampala-Konvention ein erstes Abkommen, das die Rechte und Garantien für intern Vertriebene für einen ganzen Kontinent fixiert und die Verantwortlichkeiten verbindlich festlegt.

Eine zentrale Rolle bei der Förderung und Umsetzung dieser Instrumente spielt der UNO-Sonderberichterstatler für IDPs. Die Schweiz unterstützt dieses Mandat finanziell und personell, insbesondere im Rahmen der Projekte der Partnerorganisation «Brookings Institution». Die Schweiz beteiligt sich auch direkt in verschiedenen Ländern daran, Projekte zum Schutz von IDPs umzusetzen. So beispielsweise in Nigeria: Sie finanziert ein Projekt der Partnerorganisation «Internal Displacement Monitoring Centre» (IDMC), das die Ratifizierung und Implementierung der Kampala-Konvention unterstützt. In Kolumbien, wo die Schweiz seit längerem tätig ist, setzt sie sich eingehend mit der Rolle auseinander, die intern Vertriebene in Friedensprozessen spielen. Die gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen können nun im Rahmen des neuen kolumbianischen Opfer- und Landrückgabegesetzes verwendet werden.

Vertreibung infolge von Naturkatastrophen hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Die Schweiz behandelt deshalb dieses Problemfeld prioritär. Sie unterstützt unter anderem eine Datenbank, die alle Fälle erfasst und die als Grundlage für die Erarbeitung von Leitlinien zum Schutz von IDPs nach Naturkatastrophen dient.

Die Schweiz hat ihr Fachwissen in Handbüchern festgehalten. Diese beinhalten Empfehlungen an Regierungen, Justizbehörden und Nichtregierungsorganisationen, wie die Leitlinien zum Schutz von IDPs umgesetzt werden können.

Nichtstaatliche bewaffnete Gruppen

Nichtstaatliche bewaffnete Gruppen spielen in den meisten Konflikten eine zentrale Rolle. Um den Schutz der Zivilbevölkerung zu sichern, setzt sich die Schweiz dafür ein, dass nicht nur die Staaten, sondern auch diese Gruppen internationale Normen einhalten. Und sie lädt diese Gruppen ein, an Friedensprozessen teilzunehmen, weil nachhaltige politische Lösungen nur dann möglich sind, wenn alle Beteiligten mitmachen.

Oft sind nichtstaatliche bewaffnete Gruppen (Rebellenbewegungen, Milizen, usw.) eine direkte Bedrohung für die Zivilbevölkerung, sie können jedoch auch eine beschützende Rolle übernehmen. In der öffentlichen Debatte werden sie häufig mit Terroristen und Kriminellen gleichgesetzt, mit denen niemals verhandelt werden dürfte. Dabei wird vergessen, dass die Isolation solcher Gruppen die moderaten Kräfte schwächt und die Hardliner stärkt. Wenn die Schweiz also Gespräche mit bewaffneten Gruppen führt, dann geschieht dies mit der Absicht, sie für eine umfassendere Respektierung internationaler Normen zu gewinnen. Es bedeutet aber keinesfalls, dass die Schweiz schwere Verstösse gegen das Völkerrecht toleriert, im Gegenteil: Sie verurteilt Gewaltakte, beispielsweise terroristische Anschläge, mit Nachdruck und setzt sich mit verschiedenen Initiativen dafür ein, dass die Verantwortlichen von Gewalt in Konflikten zur Rechenschaft gezogen werden.

Die Schweiz hat sich als Vermittlerin zwischen Konfliktparteien einen soliden internationalen Ruf erworben. Dabei bemüht sie sich, alle wichtigen Parteien in

den Dialog einzubeziehen, um die Gewaltspirale zu durchbrechen und den Friedensprozess nachhaltig zu gestalten. In erfolgreichen Vermittlungsprozessen hat sich gezeigt, dass bewaffnete Gruppen ihre militärischen Strukturen erst dann auflösen, wenn sie überzeugt sind, dass sie ihre Interessen auch mit gewaltfreien Mitteln erfolgreich vertreten können. Sie in diesem Prozess zu unterstützen, ist deshalb ein Beitrag zum Frieden.

Die internationale Politik schenkt den bewaffneten Gruppen und ihrer Rolle immer mehr Beachtung. So forderten die Vereinten Nationen ihre Mitglieder auf, gezielte Massnahmen zur Einhaltung des Völkerrechts durch solche Gruppen zu definieren und anzuwenden. Die Schweiz und die «Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights» arbeiten seit 2009 an der Entwicklung neuer Instrumente, die bewaffnete nichtstaatliche Akteure anleiten, wie sie internationale Normen einhalten können. Ein 2011 publiziertes Dokument zeigt Fachleuten aus den Bereichen humanitäre Hilfe und Mediation, wie sie nichtstaatliche bewaffnete Gruppen besser einbeziehen können, um den Schutz der bedrohten Zivilbevölkerung zu gewährleisten (Rules of Engagement: Promoting the Protection of Civilians Through Dialogue with Armed Non-State Actors¹).

Die Schweiz arbeitet auch eng mit der Genfer Nichtregierungsorganisation «Geneva Call» zusammen. Diese setzt sich dafür ein, dass nichtstaatliche bewaffnete Akteure internationale humanitäre Normen einhalten. Bis heute haben sich beispielsweise über vierzig bewaffnete Akteure aus der ganzen Welt dazu verpflichtet, auf den Einsatz, die Produktion, die Lagerung und den Weiterverkauf von Antipersonenminen zu verzichten.

*Kämpfer einer Rebellen-
gruppe in der Zentralafri-
kanischen Republik 2006.
Auch sie sollen wissen,
dass es Regeln gibt und
sich daran halten.*



¹ www.adh-geneva.ch/policy-studies/ongoing/armed-non-state-actors-and-protection-of-civilians

Hilfe soll Notleidende in Konfliktgebieten erreichen

In bewaffneten Konflikten ist der gesicherte Zugang des humanitären Personals zur notleidenden Zivilbevölkerung zentral. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass humanitäre Organisationen rasch und ungehindert gefährdete Bevölkerungsgruppen erreichen können und dass das Völkerrecht respektiert wird.



Ein Konvoi der UNO sichert den Zugang zu einem Flüchtlingslager in Tschad.

Heute überwiegen interne bewaffnete Konflikte, in denen sich Armeen und nichtstaatliche bewaffnete Gruppen (Rebellenbewegungen, Milizen, usw.) gegenüberstehen oder sich gegenseitig bekämpfen. In den meisten dieser Konflikte ist die Unterscheidung zwischen Zivilpersonen und Kämpfern nicht einfach. Zudem finden Konflikte nicht mehr auf entlegenen Schlachtfeldern statt, sondern oft in dicht bewohnten Gebieten mit der Konsequenz, dass die Zivilbevölkerung mehr denn je unter den schlimmen Folgen dieser Konflikte leidet. Für die internationale Gemeinschaft wird es immer schwieriger, Zivilpersonen zu schützen. Häufig verweigern oder behindern die am Konflikt beteiligten Akteure den schnellen und ungehinderten Zugang für Hilfs- und Schutzleistungen und missachten die Grundregeln des humanitären Völkerrechts.

Die humanitären Akteure bewegen sich also in einem komplexen Umfeld: Es gibt viele Konfliktparteien, viele humanitäre Akteure, und damit steigen auch die Anforderungen an Logistik und Koordination. Auch die Sicherheit der Helfer selber ist nicht immer gewährleistet: Sie bewegen sich in einem gefährlichen Umfeld und werden oft auch von den Konfliktparteien bedroht.

2008 griff die Schweiz diese Problematik auf und organisierte ein internationales Expertentreffen (Pro-

cessus de Montreux) mit dem Ziel, die rechtlichen, politischen und operationellen Herausforderungen des humanitären Zugangs zu identifizieren und konkrete Lösungen vorzuschlagen. Dabei zeigte sich, dass die rechtlichen Verpflichtungen, die den humanitären Zugang regeln, nicht allen Akteuren klar sind und dass es an praktischen Instrumenten fehlt, die es den Helfern ermöglichen, den humanitären Zugang sicherzustellen. Die Schweiz hat diese Probleme aufgenommen und die Initiative «Humanitärer Zugang in bewaffneten Konflikten» lanciert. Gemeinsam mit dem IKRK und dem UNO-Amt für die Koordination humanitärer Angelegenheiten (OCHA) hat sie zwei Handbücher verfasst. Das eine vermittelt einen Überblick über den bestehenden rechtlichen Rahmen¹, das zweite dient als Leitfaden und zeigt Lösungsansätze auf, wie der rasche und ungehinderte humanitäre Zugang erschlossen, aufrecht erhalten und die Sicherheit des humanitären Personals gewährleistet werden kann².

1 www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/phumig.Par.0006.File.tmp/FDFA_Humanitarian%20Access_Handbook.pdf

2 www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/phumig.Par.0005.File.tmp/FDFA_Humanitarian%20Access_Field%20Manual.pdf

Impressum

Herausgeber:
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
3003 Bern
www.eda.admin.ch

Gestaltung:
Visuelle Kommunikation EDA, Bern

Bilder:
Panos: Jenny Matthews, Martin Roemers, Ivor Prickett, Dieter Telemans, David Rose, Mikkel Ostergaard, Tim Dirven, Teun Voeten, Leo Erken, Sven Torfinn, Lana Slezic, Jeroen Oerlemans, Karen Robinson, Giacomo Pirozzi
KEYSTONE: Sergei Chirikov (EPA), Ulises Rodriguez (EPA), Ennio Leanza
UN Photo: Olivia Grey Pritchard

Druck:
Stämpfli Publikationen AG, Bern

Fachkontakt:
EDA, Abteilung Menschliche Sicherheit
E-Mail: ams@eda.admin.ch

Bestellungen:
Tel.: +41 (0)31 322 31 53
E-Mail: publikationen@eda.admin.ch

Diese Publikation ist auf Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch erhältlich und kann unter www.eda.admin.ch/publikationen auch in elektronischer Form bezogen werden.

Bern, 2012

