



# 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



# «Uns geht es besser, wenn es den Menschen in der Welt gut geht»



Liebe Leserinnen und Leser

Soll sich die Schweiz für Frieden, Menschenrechte sowie den Schutz und die Sicherheit von verletzlichen Menschen weltweit einsetzen?

Selbstverständlich, werden jene sagen, die sich der humanitären Tradition der Schweiz verpflichtet fühlen, die die Schweiz als Hüterin der Menschenrechte betrachten und sich dabei vielleicht auf unsere Bundesverfassung berufen.

Nein, werden jene sagen, die es unnötig finden, dass sich die Schweiz in fremde Konflikte einmischt und das Hüten der Menschenrechte den einzelnen Ländern überlassen möchten. Sie mögen argumentieren, die Schweiz sei zu klein und besser beraten, sich um die Angelegenheiten im eigenen Land zu kümmern.

Und die schweizerische Aussenpolitik – welche Haltung vertritt sie? Beide. Sie hat die Aufgabe, die Interessen der Schweiz gegenüber andern Ländern zu wahren und im Rahmen einer gesamtheitlichen Politik beizutragen, damit wir in Frieden, Sicherheit und Wohlstand leben können. Sie hat jedoch auch den Auftrag, sich für die Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden, die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat in der Welt einzusetzen.

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, das für die Umsetzung der Aussenpolitik zuständig ist, muss also unterschiedlichen Anforderungen gerecht werden, was zu Zielkonflikten führen kann, aber nicht muss. Eine Welt, in der die Menschen sicher und in Frieden leben können, ist in unserem Interesse, dazu beizutragen unsere Pflicht. Damit erhöhen wir auch unsere eigene

Sicherheit, denn die grossen Gefahren unserer Zeit, wie etwa der Terrorismus oder Umweltkatastrophen, weisen eine globale Dimension auf. Kommt hinzu, dass hungrige, vertriebene Menschen, selbst aus weit entfernten Ländern, auf der Suche nach einer Perspektive an Europas Küsten stranden und auch an unsere Türe klopfen.

Eine Welt, in der Menschen in Sicherheit und Frieden leben können, eröffnet auch neue Chancen für unsere Wirtschaft, was unserem Wohlstand wohl bekommt. Wirtschaftlich waren wir Schweizerinnen und Schweizer ja schon immer auf einen regen Austausch mit dem Ausland angewiesen und haben deshalb auch bereits erfahren, dass es uns besser geht, wenn es den Menschen in der Welt gut geht.

Die Broschüre, die Sie in Händen halten, informiert anhand von Beispielen über das Engagement der Schweiz für die menschliche Sicherheit in der Welt. Sie verdeutlicht aber auch, dass die Schweiz nicht nur gibt, sondern ebenso von diesem Einsatz profitiert – manchmal direkt, manchmal indirekt. Zudem lernen Sie Menschen im EDA kennen, die dieses Engagement geprägt haben und es noch prägen werden.

Ich wünsche Ihnen eine interessante und anregende Lektüre.

Micheline Calmy-Rey

Bundespräsidentin und  
Vorsteherin des Eidgenössischen Departements  
für auswärtige Angelegenheiten EDA

# Inhalt

<b>Die Politische Abteilung IV (PA IV)</b> das Kompetenzzentrum für die menschliche Sicherheit im EDA	5
<b>EDA-Staatssekretär Peter Maurer</b> «Wir tun es auch, weil es richtig ist»	6
<b>Claude Wild, Leiter der PA IV</b> «Im Mittelpunkt steht das Individuum, dessen Leid gelindert werden soll»	8
<b>Friedenspolitik</b>	11
Julian Hottinger, Mediator: «Urteile nicht, wirf deine Vorurteile über Bord und höre zu»	12
Wie der Frieden in Burundi gefördert wird	15
Kampf gegen den illegalen Handel mit Kleinwaffen	16
Von der Menschenrechtsinitiative bis zum Frieden in Nepal	17
Der Einfluss von Religionen und Weltbildern in Konflikten	18
Südsudan: Vom Bürgerstock zum umfassenden Frieden	19
<b>Stimmen aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft (Teil 1)</b>	20
<b>Menschenrechtspolitik</b>	21
Im Dialog mit Vietnam über Menschenrechte	22
Der Menschenrechtsrat überprüft die Menschenrechtslage	23
Verhaltenskodex für private Sicherheitsfirmen	24
<b>Humanitäre Politik und Migration</b>	25
Für eine international koordinierte Migrationspolitik	26
Migrationspartnerschaft: Chancen nutzen und Probleme lösen	27
Intern Vertriebene – auf der Flucht im eigenen Land	28
Massnahmen gegen den Handel mit Menschen	29
<b>Thomas Greminger, ehemaliger Leiter der PA IV</b> «Wir haben den Anspruch, selber auch eine Rolle zu spielen»	30
<b>Stimmen aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft (Teil 2)</b>	33



# Die Politische Abteilung IV – das Kompetenzzentrum für die menschliche Sicherheit im EDA

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- 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

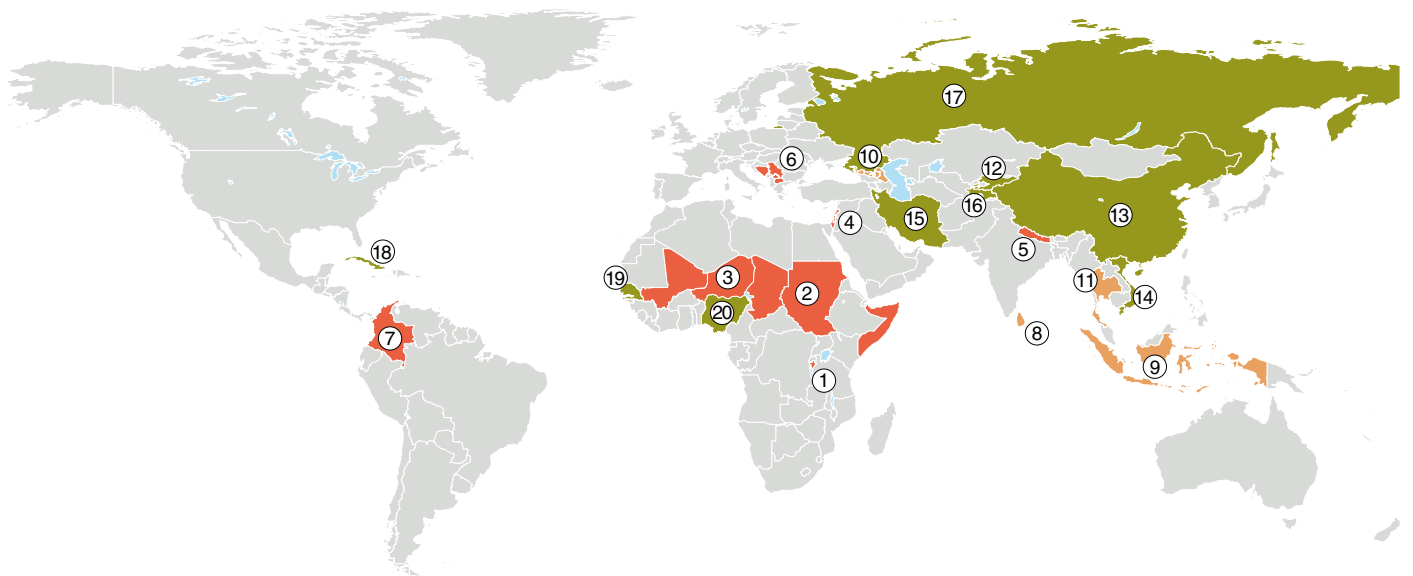
Für konkrete Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte hat das

Parlament 2004 ein Bundesgesetz erlassen und einen ersten Rahmenkredit bewilligt, der nach jeweils vier Jahren erneuert und vom Parlament genehmigt werden muss.

Für die Umsetzung von Massnahmen, die der Förderung der menschlichen Sicherheit in der Welt dienen, ist hauptsächlich die Politische Abteilung IV (PA IV) 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 2009–2012



**Zivile Friedensförderung:**  
Programme

1. Region der Grossen Seen
2. Sudan und Horn von Afrika
3. West- und Zentralafrika
4. Naher Osten
5. Nepal
6. Südosteuropa
7. Kolumbien

**Zivile Friedensförderung:**  
Punktueller Interventionen

8. Sri Lanka
9. Indonesien
10. Nordkaukasus
11. Thailand
12. Kirgistan

**Menschenrechte:**  
Dialoge (D) und Konsultationen (K)

13. China (D)
14. Vietnam (D)
15. Iran (D)
16. Tadschikistan (D)
17. Russland (K)
18. Kuba (K)
19. Senegal (D)
20. Nigeria (D)



## «Wir tun es auch, weil es richtig ist»

In seinem aussenpolitischen Bericht 2000 hat der Bundesrat festgehalten, dass er künftig «einen wesentlichen und deutlich sichtbaren Beitrag zur Verhütung gewaltsamer Konflikte leisten und eine eigenständige und profilierte humanitäre Politik» betreiben will.

Peter Maurer, früherer Schweizer Botschafter bei der UNO und heutiger Staatssekretär, oblag damals die Aufgabe, die «Politische Abteilung IV für menschliche Sicherheit» (PA IV) aufzubauen.

Im Jahre 2000 ernannte Aussenminister Josef Deiss den damals 44-jährigen Peter Maurer zum Botschafter und beorderte ihn von New York nach Bern, um die neue «Politische Abteilung IV für menschliche Sicherheit» aufzubauen und zu leiten. Maurer war seit 1996 als erster Mitarbeiter des Leiters der damaligen Ständigen Beobachtermission der Schweiz bei den Vereinten Nationen (UNO) tätig und sammelte dort Erfahrungen in einem internationalen Gremium. Zurück in Bern galt es, die Bereiche humanitäre Politik, Menschenrechte und Friedensförderung in eine Abteilung zu integrieren. Als Herausforderung erwiesen sich die Vorarbeiten für eine gesetzliche Grundlage und für den ersten Rahmenkredit, erinnert sich der heutige Staatssekretär. Um das Prinzip einer gesetzlichen Grundlage für die Aussenpolitik und die Formulierung des Gesetzestextes sei im EDA gerungen worden. Peter Maurer blieb stets zuversichtlich, dass die Vorlage auf breite Akzeptanz stossen würde: «Ich zweifelte nicht daran, dass in der Schweiz ein breiter Konsens herrscht, dass sich das Land mit zivilen Massnahmen für den Schutz der Menschenrechte, für humanitäre Belange und den Frieden engagieren soll». Dieser Konsens, so ist Maurer überzeugt, besteht auch heute noch.

«Aussenpolitische Motivation und innenpolitische Unterstützung sind bei der Gründung der PA IV zusammengefallen,» sagt Peter Maurer. Die Aussen-

politik hatte sich damals in den 1990er Jahren entscheidend verändert: «Unter der Decke des «Kalten Krieges» schlummerten zahlreiche «Froze Konflikte» (eingefrorene Konflikte), die wenig Spielraum für Interventionen liessen. Die meisten Konflikte – im europäischen Osten, im Kaukasus oder auch in Afrika – hatten eine Ost-West-Dimension oder waren eigentliche Stellvertreterkriege.» Nach dem Zerfall der Sowjetunion flammten zahlreiche eingefrorene Konflikte auf und neue bahnten sich an. Die Grossmächte, die EU sowie internationale Organisationen wie die UNO und die OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) begannen sich vermehrt in den Krisengebieten zu engagieren. Die Nachfrage nach Fachwissen in Konfliktbearbeitung sowie nach finanziellen und personellen Ressourcen nahm schlagartig zu. In diesem Umfeld baute die Schweiz die zivilen Instrumente der Friedenspolitik auf und aus. Diesem Schritt kam politisch umso grössere Bedeutung zu, als die Schweiz gleichzeitig nicht bereit war, sich an militärischen Aktionen der Friedensförderung zu beteiligen.

Nun galt es, das wachsende Engagement des EDA im friedenspolitischen, menschenrechtlichen und humanitären Bereich – im Jahr 2000 arbeiteten im EDA rund 35 Mitarbeitende auf diesen Themen – in einer Abteilung zu konzentrieren, die Aktivitäten zu koordinieren, in Form eines Gesamtkonzepts zu konkretisieren und die entsprechende Finanzierung sicherzustellen. Dass die Schweiz ihr Engagement im Bereich Friedensförderung ausweiten soll, war im Parlament weitgehend unbestritten. Debattiert wurde vielmehr die Frage, in welchen geographischen Gebieten und für welche Themen sich das EDA einsetzen sollte. Diese Diskussion dauere bis heute an, meint Maurer: «Die einen plädieren für ein Engagement in unmittelbarer Nachbarschaft der Schweiz, etwa im Mittelmeerraum, im Balkan oder im Kaukasus, andere befürworten Friedensmissionen in andern Kontinenten wie Lateinamerika und Asien oder in der Sub-Sahara.» Der Staatssekretär findet diese Diskussion müssig: «Wie stark die Politik interessengeleitet oder problemorientiert sein soll, ist meiner Meinung nach die falsche Debatte. Viele Konflikte sind miteinander verbunden; es lässt sich deshalb nicht von vornherein behaupten, dass sich Ereignisse in Kolumbien oder im Sudan auf unser Land weniger stark auswirken als jene auf dem Balkan. In der heutigen Realität der internationalen Vernetzung stellt sich vielmehr die Frage nach einer sinnvollen Mischung von klugem Konzept und flexibler Anpassung an Bedürfnisse. Die Grundsätze hierzu sind in den Botschaften zum Rahmenkredit wiedergegeben; sie umfassen Themenbereiche wie Konstitutionalismus, Religion und Politik, Wahlbeobachtung oder Menschenrechtsförderung.»

Es macht Sinn, die Kapazitäten und Fähigkeiten im friedenspolitischen Angebot der Schweiz auf die Bedürfnisse in Konfliktgebieten abzustimmen. Wie dies geschehen soll, müsse immer wieder von neuem diskutiert werden. Maurer plädiert hier für Pragmatismus: «Wenn wir vorwiegend Expertise in Föderation



lismus und Dezentralisierung anbieten, besteht die Gefahr, dass die Lösung das Problem sucht und nicht umgekehrt. Andererseits können wir uns nicht ausschliesslich nach der Nachfrage richten, da wir mit unseren Ressourcen und unserer Expertise nicht jedes Fachgebiet abdecken können.» Angebot und Nachfrage, Solidarität und Eigeninteresse sollen in einem dynamischen Prozess und einem rationalen Diskurs in Übereinstimmung gebracht werden.

Auf die Frage nach den grössten Erfolgen der Schweiz im Bereich Friedensförderung und Schutz der Menschenrechte zögert Maurer mit der Antwort: «Die Stabilisierungsbemühungen im Balkan, die Länderprogramme im Kosovo und in Mazedonien, die Genfer Initiative im Nahen Osten, die diplomatischen Bemühungen zwischen Armenien und der Türkei sind prominente Engagements. Die grösste Errungenschaft ist aber die Tatsache, dass wir mit der PA IV ein Instrumentarium geschaffen haben, das längerfristig zur Stabilität beiträgt, das innenpolitisch akzeptiert ist und das auch international als eines der besten beurteilt wird.» Trotzdem sieht Staatssekretär Maurer durchaus noch Wachstumspotenzial. Denn im Gegensatz zu andern westlichen Ländern wie etwa Spanien, Schweden, Österreich oder den Niederlanden leistet die Schweiz nur beschränkte Unterstützung in der militärischen Friedensförderung. Deshalb stünde es dem Land gut an, «wenn wir dort, wo wir auch tatsächlich etwas bewirken können, ein bisschen mehr leisten würden.»

Peter Maurer hat in Bern und Perugia Geschichte und Völkerrecht studiert. Seine damaligen Kommilitonen beschreiben ihn als engagierten, umsichtig handelnden Menschen mit grossem Einfühlungsvermögen. Diese Eigenschaften haben mit dazu beigetragen, dass ihm insbesondere seit seiner Tätigkeit als Schweizer Botschafter an der UNO in New York der Ruf eines effizienten, geschickten und beharrlichen Netzwerkers und Brückenbauers anhaftet. Seine Verdienste sind vom UNO-Generalsekretär explizit verdankt und 2009 mit der Wahl zum Vorsitzenden der fünften UNO-Kommission, die sich mit Budgetfragen befasst, anerkannt worden. Innert kurzer Zeit hat er mit seinem Engagement in multilateralen Prozessen dem noch jungen UNO-Mitglied Schweiz ein Profil gegeben. Unter anderem im Kreise der kleinen Ländergruppe «Small Five» (Schweiz, Liechtenstein, Costa Rica, Jordanien und Singapur) war die Schweiz treibende Kraft hinter vielen Reformbemühungen und Initiativen, so etwa bei Vorstössen für mehr Transparenz in den Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates oder für mehr Rechtsstaatlichkeit im Umgang mit Anti-Terror-Sanktionen.

Maurer relativiert: «Ich leide nicht unter einem idealistischen Brückenbauer-Syndrom. Wir schmieden Allianzen, um Mehrheiten zu erzielen, weil es uns nützt und weil wir flexibel sind, je nach Themen und Problemen sachbezogene Koalitionen zu formen.» In seiner Funktion als UNO-Botschafter führte er vor, wie man sich auch als kleines Land wirksam an internationalen Problemlösungen beteiligen kann. Mit Unbehagen verfolgt er das allgemeine Lamento über

die zunehmende Wirkungslosigkeit der UNO. Der Staatssekretär legt Wert auf die Feststellung, dass die Lösung von Konflikten in erster Linie vom Willen der Konfliktparteien abhängt: «Für Israel und Palästina wie für praktisch jeden Konflikt gilt das Gleiche: Der Kern liegt nicht im Scheitern der internationalen Gemeinschaft, sondern in der Unfähigkeit der Konfliktparteien, tragfähige und nachhaltige Lösungen und Formen des Zusammenlebens zu finden. Wo der Wille fehlt, ist guter Rat oft teuer.»

Wenn die Schweiz in der Friedensförderung Brücken baut und Allianzen schmiedet, so tut sie dies nicht zuletzt im eigenen Interesse, sagt der Staatssekretär. Damit nämlich gewinnt das Land auch in andern aussenpolitischen Fragen international an Goodwill und Einfluss. Die Kleinräumigkeit der Schweiz zwingt zu Kooperationen, «denn massgebliche Entwicklungen im Innern werden zunehmend durch Entwicklungen von aussen bestimmt». Die UNO und die Zusammenarbeit im Rahmen der Friedensförderung bieten eine ideale Plattform, um sich zu vernetzen, sich an Lösungsprozessen zu beteiligen und damit Einfluss zu gewinnen. Hier werden Allianzen und Kooperationen ermöglicht, die auch für andere Themen und Gelegenheiten mobilisiert werden können. ««Keep the ball rolling» (am Ball bleiben) heisst es im Spiel und in der Diplomatie», sagte Maurer in einer Rede. Macht und Einfluss hängen von der Möglichkeit ab, nützlich zu sein und Ressourcen bereitzustellen. «Eine auf budgetpolitischem Nullwachstum orientierte Aussenpolitik verkennt die wachsenden Herausforderungen, die durch die internationale Vernetzung auf uns zukommen.»

Doch auch wenn die Schweiz gut beraten ist, aufgrund der zunehmenden Interdependenz und im Hinblick auf Gelegenheiten zur Vernetzung sich international in der Friedenspolitik zu engagieren, müsse nicht «jeder Einsatz in einem Friedensprozess bis zum bitteren Ende an Interessen gebunden sein – wir tun es auch, weil es richtig ist.»

---

#### **Peter Maurer**

Peter Maurer wurde 1956 in Thun geboren. Er studierte Geschichte, politische Wissenschaften und Völkerrecht in Bern und Perugia und verfasste eine Dissertation über die Nahrungsmittelversorgung der Schweiz im Zweiten Weltkrieg. 1987 trat er in den diplomatischen Dienst ein, wo er unter anderem im Büro des Staatssekretärs tätig war. 1996 wurde er als erster Mitarbeiter des Chefs der damaligen Ständigen Beobachtermission der Schweiz bei den Vereinten Nationen nach New York entsandt. 2000 ernannte ihn der Bundesrat zum Botschafter und Chef der neuen Politischen Abteilung IV für menschliche Sicherheit. 2004 kehrte er als Botschafter der Schweiz an der UNO nach New York zurück. Seit 2010 ist Peter Maurer Staatssekretär im EDA.

---



# «Im Mittelpunkt steht das Individuum, dessen Leid gelindert werden soll»

Botschafter Claude Wild hat im August 2010 die Leitung der Politischen Abteilung IV für menschliche Sicherheit (PA IV) übernommen. Er will die Abteilung nach 10jähriger Aufbau- und Ausbauphase konsolidieren, aber auch neue Themen wie zum Beispiel den Klimawandel und dessen Auswirkung auf die Stabilität eines Landes in die internationale Diskussion einbringen.

## **Herr Wild, Sie sind seit einigen Monaten als neuer Leiter der PA IV tätig. Welche Eindrücke haben Sie bisher gesammelt?**

Für mich bedeutete der Wechsel sozusagen eine Rückkehr in die Friedenspolitik. Ich arbeitete von 1994 bis 1997 in der damaligen Sektion für Friedenspolitik, die zuerst Teil der Direktion für internationale Organisationen war und später Teil der Politischen Abteilung III. Mit 5 Mitarbeitenden und einem Budget von 25 Millionen Franken unterstützten wir damals mehrheitlich multilaterale Friedensaktionen und Programme der UNO sowie der OSZE. Heute beinhaltet unser Aufgabenbereich neben der Friedenspolitik auch Menschenrechtspolitik, humanitäre und Migrationspolitik. Wir verwalten mit 63 Personen ein Budget von rund 62 Millionen Franken im Jahr. Die Aktualität der Themen ist hoch, dementsprechend wird regelmässig über die Aktivitäten der PA IV berichtet. Es gibt aber auch politisch heikle Programme, deren Inhalt vertraulich bleiben muss, um den Prozess nicht zu gefährden. Positiv überrascht hat mich auch die Anzahl der NGOs (Nichtregierungsor-

ganisationen) im In- und Ausland, mit denen wir zusammenarbeiten und die hervorragende Arbeit leisten. Diese NGOs repräsentieren die Zivilgesellschaft, deren Beteiligung heute in komplexen Krisenbewältigungsprozessen oder Menschenrechtsfragen notwendig ist, um nachhaltige Lösungen zu finden und durchzusetzen.

## **Der PA IV standen bei ihrer Gründung erheblich weniger Mittel zur Verfügung. Reicht das heutige Budget aus, um die Ziele zu verfolgen?**

Ich bin der Meinung, dass das Budget für friedensfördernde Massnahmen auch heute noch nicht adäquat ist für ein wirtschaftlich starkes Land wie die Schweiz – vor allem im Vergleich mit Ländern wie Norwegen, Schweden, Dänemark oder Finnland. In Norwegen zum Beispiel erreichen die Ausgaben für Entwicklungshilfe und Friedensförderung rund 1 Prozent des BIP – wir in der Schweiz versuchen, bis 2015 0,5 Prozent zu erreichen. Weltweit fließen ungleich mehr finanzielle Mittel in Rüstungsgüter und in Kriegsführung als in friedensfördernde Aktionen; das Verhältnis ist unbefriedigend. Mein Eindruck ist, dass die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in unserem Land durchaus überzeugt ist, dass vermehrte friedensfördernde Aktivitäten nicht nur dem guten Ruf der Schweiz dienen, sondern auch im ureigenen Interesse unseres Landes liegen, weil auch wir die globalen Auswirkungen von Krisen und Konflikten zu spüren bekommen, etwa in Form von Flüchtlingen. Aber ebenso wie alle anderen staatlichen Bereiche sind auch wir nicht vom Spardruck verschont.

## **Mit welchen Argumenten machen Sie den Entscheidungsträgern eine Erhöhung des Budgets der PA IV «schmackhaft»?**

Es gilt zu beachten, dass der Gewinn im Verhältnis zum eingesetzten Kapital bei friedensfördernden Massnahmen für das Geberland gross ist. Dies hat kürzlich auch die Militärmacht USA anerkannt: Ein soeben erschienener Artikel von US-Aussenministerin Hillary Clinton trägt den Titel «Leading through Civilian Power» und betont die Vorteile einer Verstärkung des US-Engagements im Bereich der Friedens-



förderung sowie der zivilen Machtmittel. Dies ist eine höchst bemerkenswerte Verschiebung der aussenpolitischen Strategie hin zu einer Stärkung der Friedensförderung sowie der zivilen Macht. Diese Linie verfolgt das EDA durch die Aktivitäten der PA IV schon seit längerem. Die Schweiz geniesst international eine hohe Glaubwürdigkeit im Bereich der Friedensförderung und der menschlichen Sicherheit; wir wollen diese Stärke nutzen und noch weiter ausbauen.

### **Welche Kriterien spielen für das Engagement der Schweiz eine Rolle und wo werden Sie Schwerpunkte setzen?**

Es ist kein Zufall, dass wir so stark im Westbalkan engagiert sind und zwar auf allen Ebenen der Friedenspolitik. Wir haben die Folgen der dortigen Kriege hautnah zu spüren bekommen – unter anderem in Form verstärkter Migration aus dieser Region: zeitweise beherbergten wir rund einen Zehntel der kosovarischen Bevölkerung. Im Bereich Friedensförderung und menschliche Sicherheit macht das internationale Recht zweifellos Fortschritte – zum Beispiel mit neuen Konventionen über Personenminen. Allerdings nutzen diese Konventionen wenig in fragilen Ländern wie beispielsweise Somalia, weil der Staat nicht stark genug ist, um den Konventionen zum Durchbruch zu verhelfen. In solchen Ländern fehlt der Ansprechpartner. Hier entwickeln wir neue Modelle, wie der Dialog auch mit anderen einflussreichen Akteuren geführt werden kann, etwa mit bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren, die manchmal ein ganzes Gebiet kontrollieren. Sie sehen sich oft als Kämpfer für eine «gerechte Sache», sie wollen wahrgenommen werden und haben ein Interesse daran, ihr Image zu pflegen. Uns geht es, wohlverstanden, um die humanitäre Situation und den Schutz der Zivilbevölkerung. Bei diesem Paradigmenwechsel stehen nicht politische oder machtbedingte Interessen im Zentrum, sondern das Individuum, dessen Leid gelindert und das geschützt werden soll. Das heisst wiederum nicht, dass Menschenrechtsverletzungen ungesühnt bleiben sollen – im Gegenteil: Straffreiheit stellt ein ernstes Hindernis auf dem Weg zu einem dauerhaften Frieden dar.

### **Eine kürzlich erschienene ETH-Studie empfiehlt der PA IV eine geografische und thematische Konzentration der Mittel. Stimmen Sie dem zu?**

Nach 10-jährigem Bestehen der PA IV gilt es nun, die Arbeit zu konsolidieren und zu vertiefen. Eine Konzentration der Mittel ist grundsätzlich sinnvoll, weshalb wir zurzeit unsere friedenspolitischen Programme geographisch auf 7 Regionen konzentrieren. Allerdings sind wir keine Entwicklungsagentur, sondern eine politische Abteilung, die flexibel auf Krisensituationen und auf Anfragen, beispielsweise der UNO um Soforthilfe in politischen Krisen, reagieren muss. Wir dürfen deshalb nicht alle unsere Finanzmittel in mehrjährigen Projekten binden. Wir wollen weiterhin fähig sein, auf Anfrage zum Beispiel Mediatorinnen und Mediatoren zur Verfügung zu stellen – unabhängig davon, ob es sich beim Einsatzstaat um ein Prioritätenland handelt. Wichtig ist, dass die Parteien uns Vertrauen schenken

und dass wir einen Mehrwert in den Prozess der Krisenbewältigung einbringen können.

### **Worauf basiert die allseits geschätzte Glaubwürdigkeit der Schweizer Akteure?**

Erstens ist sie Folge der Geschichte: Die Schweiz ist neutral, sie war keine Kolonialmacht und ist nicht Mitglied eines Militärbündnisses. Zweitens spielen das Image und unsere Rolle als Depositarstaat der Genfer Konventionen sowie als Sitz vieler humanitärer Organisationen eine wichtige vertrauensbildende Rolle. Drittens sind natürlich die Qualität unserer Expertinnen und Experten und ihrer Leistungen im Bereich Mediation und Gute Dienste entscheidend für die Glaubwürdigkeit der Schweiz.

### **Welche neuen Themen wird die PA IV in ihr Programm aufnehmen?**

Wir werden unter anderem das Problem des Klimawandels und dessen Einfluss auf die Stabilität einer Region verstärkt in die internationale Diskussion einbringen. Die damit verbundenen Herausforderungen wie etwa Ressourcenknappheit und Migration sind gewaltig. Zunehmende Migration kann destabilisierend wirken, wie Beispiele am Horn von Afrika oder in der Sahel-Region zeigen. Länder, in denen Rebellen grosse Gebiete kontrollieren, werden oft als Route für Drogentransit missbraucht: Die Rebellen finanzieren sich mit Schmuggel und Drogenhandel. Ganze Länder können dadurch «fragilisiert» werden, was ihre Entwicklung bremst und Migrationsströme fördert. Allgemein werden wir uns wie bisher der Grundsatzfrage widmen, wie friedensfördernde Prozesse ausgestaltet sein müssen, damit Akteure in einem Krisengebiet die Situation ohne kriegerische Auseinandersetzung bewältigen können. Es mutet heute selbstverständlich an, doch es ist eine relativ junge Erkenntnis, dass eine Krise mit dem Waffenstillstand nicht ausgestanden ist, sondern dass der Wiederaufbau und ein nachhaltiger Frieden auch eine Bewältigung der Vergangenheit mit einschliessen muss.

### **Der UNO-Sicherheitsrat fordert in einer Resolution eine verstärkte Frauenförderung im Bereich Friedensförderung. Ist dieses Thema auch in der PA IV aktuell?**

Die Schweiz engagiert sich pro-aktiv für die Geschlechtergleichheit in der Friedenspolitik. Die UNO-Resolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit ist ein Kernthema der PA IV sowohl in unseren multilateralen Aktivitäten als auch auf bilateraler Ebene. Im November 2010 wurde der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der Resolution 1325 in revidierter Fassung vom Bundesrat zur Kenntnis genommen und er bildet seither eine wichtige strategische Basis für die PA IV-Programme im Bereich der Friedensförderung. Wir sind überzeugt, dass der Einbezug der Rechte und Bedürfnisse von Frauen und Mädchen und eine gleichberechtigte Teilnahme von Frauen und Männern in Friedensprozessen zu nachhaltigem Frieden und umfassender menschlicher Sicherheit

führen können. Konkret heisst dies zum Beispiel, dass wir über unsere internen Kontrollinstrumente messen, inwiefern unser Programm-Mitteinsatz zur Realisierung der Ziele der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 beiträgt. Auch bei den Entsendungen von Friedensförderungspersonal durch den Expertenpool der PA IV wird auf eine ausgewogene Balance der Geschlechter geachtet. Die Teilnahme der Frauen in Friedensmissionen – zivilen wie militärischen – ist gerade in Bezug auf den Schutz der zivilen weiblichen Opfer und die Prävention, Aufarbeitung und strafrechtliche Verfolgung von genderspezifischen Verbrechen, also zum Beispiel systematischer Vergewaltigungen, unerlässlich.

**Sie waren im Rahmen zweier Blaumützeinsätze der Schweizer Armee selber einmal an UNO-Friedensoperationen beteiligt. Was halten Sie von friedensunterstützenden Einsätzen unserer Armee?**

Friedensoperationen sind komplex und multidimensional. Sie brauchen oft eine zivile, polizeiliche, humanitäre, entwicklungspolitische und militärische Komponente. Als Offizier nahm ich 1989/90 am ersten Einsatz der Schweizer Blaumützen im Ausland teil. Das Schweizer Militärkontingent der «Swiss Medical Unit» war in Namibia und 1991/1992 in der Westsahara stationiert. Wie alle anderen Schweizer «Friedenssoldaten» machte ich die Erfahrung, dass die Schweizer Armee bei internationalen Bemühungen zur Stabilisierung einer Region eine wichtige Rolle spielen kann, was letztlich auch im ureigenen Interesse der Schweiz im Hinblick auf Handelsbeziehungen oder auf Migration liegt. Ausserdem profitiert auch die Schweizer Armee davon, wenn freiwillige Soldaten und Offiziere ihr in Kasernen- und Waffenplatzübungen erworbenes Wissen in der Realität einer komplexen Konfliktzone einsetzen und dabei im Rahmen einer internationalen Friedensmission wertvolle Erfahrungen sammeln können. Ich bin ein überzeugter Befürworter von friedensunterstüt-

zenden Einsätzen der Schweizer Armee im Ausland – aus eigener Erfahrung, aber auch weil wir nur so das ganze Spektrum der Friedenspolitik glaubwürdig abdecken können.

**Welche Themen und persönlichen Anliegen werden Sie in den kommenden Jahren beschäftigen?**

Zunächst freue ich mich auf die Vielfalt der Aktivitäten und auf die kommenden «Erfolgsgeschichten» dieser Abteilung, die immer wieder neu geschrieben werden. Im letzten Herbst zum Beispiel haben internationale Sicherheitsfirmen den sogenannten Verhaltenskodex unterschrieben, den wir entscheidend mitgestaltet haben. Dieser «Code of Conduct» (siehe dazu Seite 24) repräsentiert einen Paradigmenwechsel insofern, als dass auch die Realwirtschaft auf die Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet wird. Dieser jüngste Erfolg beweist, dass mit relativ wenigen Mitteln, guten Ideen und einem starken Glauben an die Realisierbarkeit von Projekten im Bereich der menschlichen Sicherheit vieles erreicht werden kann. Wir gehen dabei pragmatisch, hartnäckig und zielorientiert vor und vermögen damit andere Länder von einer guten Sache zu überzeugen. Ich würde es begrüßen, wenn auch die Schweizer Bevölkerung die Aktivitäten der Friedensförderung des EDA besser kennenlernt. Eine weitere Herausforderung ist die effiziente und verstärkte Zusammenarbeit aller Institutionen und Amtsstellen der Eidgenossenschaft und der Kantone, die sich im Bereich Friedensförderung und menschliche Sicherheit engagieren. Gemeinsam erzielen wir eine grössere Wirkung in der Förderung des Friedens in Krisengebieten und im Interesse einer global vernetzten Schweiz. Dafür werde ich mich 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 stellvertretender Chef der Sektion Friedenspolitik der Politischen Abteilung III in Bern. Ab 1997 war er erster Sekretär und später Botschaftsrat auf der Schweizer Botschaft in Moskau. Im Jahr 2000 übernahm er die Leitung der Sektion Politik und Institutionen im für Europapolitik zuständigen Integrationsbüro in Bern. 2004 wurde er stellvertretender Leiter der Schweizer Botschaft in Kanada und wirkte ab 2007 als stellvertretender Chef der schweizerischen Mission bei der Europäischen Union in Brüssel. Im August 2010 erfolgte die Ernennung zum Botschafter und Chef der Politischen Abteilung IV menschliche Sicherheit des EDA.

---



# Friedenspolitik





# «Urteile nicht, wirf deine Vorurteile über Bord und höre zu»

Mit seinen Erfahrungen und seinem ausgewiesenen Expertenwissen hat der Mediator Julian Hottinger im Auftrag des EDA 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, wann und warum ist Mediation 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. Sind sie einmal am Verhandlungstisch, wollen sie meist zuerst Zeit gewinnen und schauen, was auf sie zukommt. Zu Beginn einer Mediation ist es fast unmöglich vorzusehen, ob sie erfolgreich sein wird oder nicht. Meine goldene Regel lautet, nur dann eine Mediation zu 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, 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. Sie treten in eine völlig neue Welt ein und sollen nun plötzlich reden statt kämpfen und sich erst noch in die Lage der andern Partei versetzen. 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. Grundsätzlich bleiben Parteien nur dann am Tisch, wenn sie ahnen, dass sie mit Verhandlungen mehr gewinnen, als wenn sie in den Busch zurückkehren.

## **Welche Strategien wenden Sie an, um die Parteien für die Fortführung des Mediationsprozesses zu gewinnen?**

Das Wirksamste ist zuzuhören. Es ist unklug, den Parteien vermitteln zu wollen, man wisse bestens über den Konflikt Bescheid. Also bitten wir sie, uns über das Wesen des Konflikts aufzuklären. Wir vermeiden auch jegliche Ausübung eines Zeitdrucks. Kontraproduktiv ist ebenso die Vorgabe, unbedingt ein Übereinkommen zu formulieren. Ein Mediator hat zuallererst die Aufgabe, eine gemeinsame Basis zu schaffen. Die Parteien setzen sich an einen Tisch, debattieren tagelang, hören einander zu, vertreten ihre Positionen und denken nach – bis sich dann nach und nach das Kernproblem des Konflikts herauschält. Wir arbeiten in Kreisen und gelangen im Verlauf der Diskussionen immer enger an das Zentrum, 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. Man muss ihnen Zeit lassen. 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. Aber auch wenn der Zeitrahmen von Geldgebern oder westlichen Regierungen eng gesetzt wird, ist es trotzdem wertvoll, mit einer Mediation zu beginnen. Wenn sich erste Erfolge zeigen, wird die Mediation in der Regel weitergeführt.

## **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. Sprechen wir sie darauf an, hören wir immer wieder den Satz: «Wir werden sehen.» Ein Abkommen aber, das zentrale Fragen nicht thematisiert, ist nicht von Bestand. 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. Wir werfen gemeinsam mit ihnen einen Blick auf die Friedensprozesse in Burundi, Eritrea, Somalia und andern Orten; 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.

### **Welche Art von Konflikten ist heute vorherrschend?**

Das Problem ist komplex. Ein Konflikt kann sich vor 40 Jahren an ideologischen Differenzen entzündet haben. Im Verlaufe der Zeit tritt die Frage der Ideologie in den Hintergrund und es gesellen sich ethnische, territoriale und politische Dimensionen hinzu. Kein Konflikt ist eindimensional. Nehmen Sie Nordirland: Ursprünglich ging es um Katholiken und Protestanten; dann aber kamen ökonomische und politische Diskriminierung hinzu, und es entwickelten sich unterschiedliche Visionen der Gesellschaft. Oder nehmen Sie den Südsudan: Das Problem dreht sich bei weitem nicht nur um den Themenbereich Islam gegen Christentum – es leben ja nur gerade 2 Prozent Christen im Süden; es geht ebenso um Bodenschätze und politische Beteiligung. Eine Mediation muss alle Ebenen thematisieren, wobei natürlich zwischen wichtigeren und weniger wichtigen Dimensionen unterschieden werden muss.

### **Wann bezeichnen Sie eine Mediation als «erfolgreich» – mit dem Abschluss einer Vereinbarung?**

Erfolg ist ein weiter Begriff. Bezeichnen wir den Prozess in Südafrika als Erfolg? Auf den ersten Blick ja: das Apartheidregime wurde abgeschafft, der ANC wurde in die Politik integriert. Aber die heutigen Rassenprobleme in den Townships haben wir nicht beenden können. 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, an die man nicht unbedingt gedacht hat, 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 nicht darin, zu richten und zu verurteilen, sondern den Frieden herbeizuführen. Mediation heisst, mit dem Teufel reden, aber der Teufel wird später für seine Schuld zur Verantwortung gezogen – natürlich müssen Untäter zur Rechenschaft gezogen und Gewalttaten gesühnt werden.

### **Wie soll dies geschehen in einer kriegsversehrten Gesellschaft, wo die Justiz nicht richtig funktioniert oder über geringe Legitimation verfügt?**

Zwei Themen sind hier wichtig: Welche Form der Versöhnung kann die Gesellschaft akzeptieren und was erwartet sie von der Justiz? Mit andern Worten, man muss herausfinden, was die Gesellschaft braucht, um sich versöhnen zu können, und was sie erwartet von der Justiz. Dieser obliegt es dann, sich zu legitimieren, indem sie Straflosigkeit nicht akzeptiert und die Entscheide der Gesellschaft, welche Verbrechen bestraft werden sollen, umsetzt. Wenn die Gesellschaft in diesem Prozess den Eindruck gewinnt, ihrer Vorstellung von Sühne und Vergebung werde nicht Genüge getan, ist das Risiko gross, dass ein Friedensabkommen nie richtig umgesetzt wird.

### **Wo haben Sie als junger Mediator Ihre Spuren abverdient und wie hat sich Ihre Arbeit im Verlaufe der Zeit verändert?**

Ich arbeitete zunächst im Dienste der kanadischen Regierung und wurde dann bei der Gründung der Politischen Abteilung IV von der Schweiz angefragt. 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.

### **Gibt es eine Mediation, die für Sie persönlich sehr wichtig war?**

Der nordirische Konflikt ging mir sehr zu Herzen, da er sich in Europa abspielte und da meine Mutter als amerikanische Staatsbürgerin irische Wurzeln hat, und wir Kinder über unsere Verwandten vom Leben in Nordirland wussten. Ich war damals an den Vorgesprächen beteiligt, und uns wurde bald einmal klar, dass die irischen Parteien mit uns spielten: Sie wussten schon zu Beginn genau, was sie erreichen wollten, spielten aber nicht mit offenen Karten.

**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! Es kommt nicht selten vor, dass die Unterschrift verweigert wird – und dies bei jenen, bei denen man es nicht vermutet hätte. 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 heisst es dann für den Mediator, den Ort zu verlassen, denn die Parteien wollen ihn nicht mehr sehen. Dieser hat ihre besten, aber auch ihre schlechtesten Seiten erlebt. Mediatoren sollten nie wieder zurückkehren! 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. Die Treffen mit meinen Somali-Freunden haben mich immer fasziniert: sie reden und reden, bis es nichts mehr zu sagen gibt und Stille einkehrt. Alle kennen mehr oder weniger die Meinung der andern. Das Dümme ist, wenn der Mediator am Ende des Tages fragt: «Sind Sie einverstanden oder nicht?» Denn dann beginnen die Diskussionen wieder von vorne. Stattdessen sagen wir: «Gut, wir haben diese Debatte beendet, lasst uns zum nächsten Thema übergehen.» Es ist nahezu unmöglich, konkrete Resultate zu erlangen.

**Welche Fehler würden Sie heute vermeiden?**

Oh, eine ganze Liste! 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. Erst nach sechs Wochen ging ich zum Chefmediator und sagte: «Sehen Sie, ich bin die falsche Person am falschen Platz zur falschen Zeit.» Ich wurde ersetzt durch einen Kollegen, der anschliessend einen exzellenten Job machte. Ich hatte viel zu lange gewartet, obwohl mein Instinkt mir sagte: «Raus hier!» Die sechs Wochen waren insofern nicht verloren, als dass die Delegation glücklich war, jemand anderes zu haben, so 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, das keine koloniale Vergangenheit hat, keine Supermacht ist und vor allem keine versteckten Absichten hat – dies ist eindeutig ein Vorteil in Friedensprozessen. Im Verlaufe eines Mediationsprozesses indes spielt die Nationalität der Mediatoren eine immer geringere 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 (CIIAN) 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.

.....



# 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.

Fast die Hälfte der Friedensprozesse scheitert in den ersten fünf Jahren nach einem Waffenstillstand. Nachhaltige Friedenskonsolidierung verlangt ein Engagement über das Beenden der Gewalt hinaus. In dieser kritischen Periode nach einem Abkommen hat die UNO-Kommission den Auftrag, die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft zu mobilisieren und geeignete Strategien für die Friedenskonsolidierung und den Wiederaufbau nach einem Konflikt vorzuschlagen.

In Burundi sorgten die von politischen Eliten geförderte Polarisierung zwischen den Volksgruppen der Hutu und der Tutsi sowie strukturelle Ungerechtigkeiten für gewaltsame Auseinandersetzungen. Putsche, Militärdiktaturen, Aufstände und blutige Racheakte führten zu einem Bürgerkrieg, dem Schätzungen zufolge mehr als 300'000 Menschen zum Opfer gefallen sind. 1998 begannen Friedensgespräche zwischen den Konfliktparteien, die 2000 in ein Friedensabkommen (Friedensvertrag von Arusha) mündeten. Mit der Demobilisierung der letzten Hutu-Rebellenbewegung wurde der Friedensprozess 2009 weitgehend abgeschlossen. Im April 2009 wurde die FNL (Forces Nationales de Libération) als politische Partei zugelassen. Doch erhebliche Defizite bei der Regierungsführung und der Einhaltung der Menschenrechte sowie Kriminalität, Straflosigkeit und Korruption bleiben grosse Probleme für das Land.

Mit den Diensten des Mediators und Verfassungsrechtlers Julian Hottinger, damals am Institut für Föderalismus in Freiburg tätig, war die Schweiz am sogenannten Arusha-Prozess beteiligt. Hottinger wechselte bald darauf ins EDA und brachte Fachwissen und Beziehungen in die weiteren Verhandlungen ein. Die Schweiz baute in der Folge, in Zusammenarbeit mit der Nichtregierungsorganisation «Initiatives et Changement», einen Dialog mit der FNL auf, band sie in den Friedensprozess ein und begleitete sie während den Verhandlungen unter südafrikanischer Führung. Dass die Rebellen davon überzeugt werden konnten, ihre Waffen niederzulegen und ihren Namen zu ändern, wurde als grosser Erfolg gewertet. Erst der Einbezug der FNL machte einen umfassenden Frieden möglich. Bei der Umsetzung des Abkommens und im Hinblick auf die Wahlen von 2010 unterstützte die Schweiz die Umwandlung der Rebellenbewegung in eine politische Partei.

Die letztjährigen Wahlen wurden mit grosser Mehrheit von der Regierung gewonnen. Die politischen Oppositionsparteien hatten aber den Wahlprozess boykottiert und warfen der Regierung schwere Menschenrechtsverbrechen sowie Manipulation der Ergebnisse vor. Das nach jahrelangem Konflikt fehlende Vertrauen in den demokratischen Prozess und die mangelnde Kompromissbereitschaft der politischen Elite zeigen, dass Demokratie nicht mit der Durchführung von Wahlen gleichgesetzt werden kann. Die Schweiz unterstützt deshalb weiterhin den Dialog zwischen politischen Parteien und setzt sich für die Aufarbeitung von Kriegsverbrechen ein, um den Versöhnungsprozess zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu begünstigen.

Die UNO-Konfiguration für Friedenskonsolidierung in Burundi, deren Vorsitz die Schweiz innehat, legt ihre Priorität auf folgende Bereiche:

- Unterstützung der burundischen Integration in die East African Community, deren Vorsitz Burundi 2011 übernommen hat.
- Mobilisierung von Ressourcen für die wirtschaftliche und soziale Reintegration von ehemaligen Kämpfern und deren Familien.
- Sicherstellen, dass die Friedenskonsolidierung in Strategiedokumenten (z.B. der Weltbank) für die weitere Entwicklung des Landes eine zentrale Rolle beibehält.
- Plädoyer für den demokratischen Dialog mit allen politischen Kräften im Land, auch denjenigen, die nicht im Parlament vertreten sind.
- Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte, der Korruptionsbekämpfung und der Vergangenheitsbewältigung.

Die Schweiz verfügt heute vor Ort über ein Büro der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und einen Friedensberater, der das friedenspolitische Programm der Schweiz in Burundi umsetzt. Gegenwärtig konzentrieren sich die Aktivitäten insbesondere auf die Förderung des politischen Dialogs, die Kontrolle von Klein- und Leichtwaffen und die Unterstützung der Vergangenheitsarbeit und des Versöhnungsprozesses sowie die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien.



## Burundi

Das ostafrikanische Burundi ist eines der kleinsten und ärmsten Länder Afrikas, und mit 8,6 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern sehr dicht besiedelt. Seit die letzte Rebellenbewegung FNL (Nationale Befreiungsfront) Ende 2008 die Waffen niederlegte, hat sich die Sicherheitssituation stabilisiert, ein nachhaltiger Frieden muss sich aber noch entwickeln. Das Wahljahr 2010 galt als wichtiger Test für die noch junge Demokratie nach Jahren des Bürgerkrieges. Die meisten Oppositionsparteien haben allerdings die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen boykottiert.

# Kampf gegen den illegalen Handel mit Kleinwaffen

«Klein- und Leichtwaffen sind die heutigen Massenvernichtungswaffen», sagte der ehemalige Generalsekretär Kofi Annan an einer UNO-Konferenz. Mit diplomatischen Initiativen setzt sich das EDA für griffige internationale Normen ein, die den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen bekämpfen.

Kleinwaffen gehören heute zu den grössten Bedrohungen der menschlichen Sicherheit. 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. Kleinwaffen sind einfach zu beschaffen, meist billig und sie sind leicht zu bedienen. Ausserdem ist der illegale Waffenhandel profitabel.

Die UNO widmet sich seit Jahren dem Thema des illegalen Handels mit Kleinwaffen. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts steht das Problem auf der Agenda der multilateralen Diplomatie. Die Schweiz ist massgeblich am Kampf gegen Klein- und Leichtwaffen beteiligt und sorgt dafür, dass es nicht bei blossen Lippenbekenntnissen bleibt. An der UNO-Konferenz gegen Kleinwaffen 2001 verabschiedeten 156 Staaten den von der Schweiz gemeinsam mit Frankreich präsentierten UNO-Aktionsplan zur Unterbindung des illegalen Handels mit kleinen und leichten Waffen. Seither müssen Kleinwaffen gekennzeichnet werden – ein erster Schritt, um Handelsströme und verborgene Waffentransaktionen sichtbar zu machen.

Eine Ländergruppe unter der Führung des EDA arbeitete daraufhin ein Instrument aus, mit dem illegale Kleinwaffen rückverfolgt und markiert werden können. Dieses wurde von der UNO-Generalversammlung 2005 verabschiedet. Ausserdem einigte sich die Versammlung auf eine vom EDA formulierte Definition der Begriffe «Kleinwaffen» und «leichte Waffen»; damit war eine wichtige Voraussetzung für alle weiteren Verhandlungen geschaffen. Allerdings gelang es nicht, die Massnahmen völkerrechtlich bindend zu machen; es blieb bei Absichtserklärungen. Auch die Umsetzung des Aktionsplans geriet ins Stocken: An der UNO-Konferenz von 2006, welche die Fortschritte seit der Verabschiedung des Aktionsplans gegen den illegalen Handel mit Kleinwaffen (2001) überprüfte, konnte man sich – nicht zuletzt aufgrund nationaler Interessen der Grossmächte – nicht auf ein definitives Dokument einigen.

2006 organisierte das EDA gemeinsam mit dem UNO-Entwicklungsprogramm (UNDP) eine Ministerkonferenz über bewaffnete Gewalt und Entwicklung, die mit der Verabschiedung der Genfer Erklärung (Geneva Declaration) endete. Damit hatte die Schweiz

ein wichtiges Ziel erreicht, nämlich das Bewusstsein gestärkt, dass die Abrüstung von Kleinwaffen und Entwicklung sich gegenseitig beeinflussen. Je heftiger sich die Gewaltspirale dreht, desto stärker wird die ökonomische und gesellschaftliche Entwicklung eines Landes gehemmt. Die Signatarstaaten verpflichten sich, bis 2015 konkrete Massnahmen gegen die verhängnisvolle Wechselwirkung von Gewalt und Entwicklung zu ergreifen. Die Waffengewalt soll messbar reduziert werden.

Rund 110 Regierungen haben ihre Unterstützung zugesichert. Die Schweiz war Mitglied einer Kerngruppe, die den Aktionsrahmen für die Umsetzung der Deklaration entwarf. Darin aufgelistet sind Massnahmen wie Waffeneinsammelaktionen, symbolische Waffenverbrennungen, Reformen im Justiz- und Sicherheitssektor und Verbesserung der Grenz- und Zollkontrollen. Als Erstes muss das Ausmass der Waffengewalt in einem Land gemessen werden können; so beschäftigt sich die Kerngruppe heute damit, entsprechende Indikatoren zu definieren – zum Beispiel Anzahl Morde – und die volkswirtschaftlichen Kosten zu quantifizieren, die Gewalt mit Kleinwaffen verursachen. Aktionsprogramme werden gegenwärtig in verschiedenen Ländern getestet, so zum Beispiel in Burundi und Guatemala.

Die UNO-Generalversammlung genehmigte ausserdem ein Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen und den illegalen Handel. Wer Schusswaffen illegal herstellt, sie verkauft oder unerlaubt besitzt, kann jetzt bestraft werden.

## Kleinwaffen

Nach einer Schätzung des Genfer Kompetenzzentrums Small Arms Survey sterben jährlich rund 740'000 Menschen durch Schüsse aus Pistolen, Maschinenpistolen oder automatischen Gewehren. «Die Welt ist geradezu überschwemmt mit Klein- und Leichtwaffen. 500 Millionen Stück dieser Waffen gibt es auf der Welt, eine auf jeden zwölften Menschen.» (Kofi Annan, früherer UNO-Generalsekretär)

# Von der Menschenrechtsinitiative bis zum Frieden in Nepal

Am 21. November 2006 wurde in Kathmandu ein umfassendes Friedensabkommen unterzeichnet, welches den zehn Jahre währenden Bürgerkrieg in Nepal mit über 16'000 Todesopfern beendete. Das langfristige schweizerische Engagement für Frieden, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit hat massgeblich dazu beigetragen. Die Schweiz geniesst das Vertrauen aller Parteien und wurde um Unterstützung bei der Umsetzung des Abkommens gebeten.

Die Schweiz war eines der ersten Länder, das Anfang der 1950er Jahre entwicklungspolitisch in Nepal aktiv wurde. 1996 begann der Bürgerkrieg zwischen Rebellen und Regierung, der rund 10 Jahre dauern sollte und Tausende Menschenleben forderte; 200'000 Menschen wurden aus ihren Häusern vertrieben. Im Mai 2005 entsandte das EDA den Friedensberater Günther Bächler nach Kathmandu mit dem Mandat, Kontakte zu allen Konfliktparteien herzustellen und Möglichkeiten für eine Verhandlungslösung auszuloten. Entscheidend für den weiteren Verlauf war, dass der Friedensberater die demokratischen Parteien als Dritte in den Dialog mit einbezog.

Die Vermittlungstätigkeit des Schweizer Diplomaten begann steinig und führte ihn unter anderem in einen Hinterhof der Slums von New Delhi in Indien, zum Sitz der Rebellengruppe der «Maoisten». Nach einer Phase der informellen Shuttle-Diplomatie (separate Gespräche mit den Konfliktparteien) setzten sich die Parteien Ende 2005 erstmals offiziell an einen Gesprächstisch.

Der bewaffnete Konflikt endete 2006 mit einem Friedensabkommen und der Umwandlung Nepals in eine Republik 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. Nach dem Friedensabkommen folgten im April 2008 Wahlen für eine verfassungsgebende Versammlung. Der Sieg der demokratischen Kräfte führte einen Monat später zur Abschaffung der Monarchie.

Ein Friedensabkommen ist ein erster wesentlicher Schritt in einem Friedensprozess; die meist fragile Umsetzungsphase der folgenden Jahre entscheidet aber darüber, ob der Frieden auch langfristig Bestand hat. Die Schweiz blieb in Nepal vor Ort und spielte während der langen Übergangsphase nach der Unterzeichnung des Abkommens zwischen 2006 und 2008 eine vermittelnde Rolle. Der Umsetzungsprozess verlief, wie nicht anders zu erwarten war bei dieser Ausgangslage, harzig und war geprägt von Rückschlägen und Vertrauenskrisen zwischen den Parteien. Die Maoisten verliessen vorübergehend die Regierung, und die Umsetzung des Friedensabkommens stagnierte.

Gemeinsam mit andern Ländern leistete die Schweiz einen finanziellen Beitrag an den Friedensfonds, der von der nepalesischen Regierung gegründet wurde und heute dazu dient, den Prozess zu unterstützen. 11 Wahlbeobachter aus der Schweiz beteiligten sich an der EU-Mission während den Wahlen. Mit Schweizer Hilfe wurden Radioprogramme im Land eingerichtet mit dem Ziel, die Bevölkerung mit Informationen auf die kommenden Wahlen vorzubereiten. Die UNO-Mission in Nepal (UNMIN) wurde sowohl finanziell als auch mit der Entsendung von Experten unterstützt.

Wenn sich ein bisher autokratisch regiertes Land eine neue, demokratisch legitimierte Verfassung geben und Staatsreformen einleiten will, braucht es Expertenhilfe. Einen wichtigen thematischen Beitrag liefert die Schweiz im Verfassungsprozess. Im Oktober 2008 organisierte das EDA unter anderem eine Studienreise für Mitglieder der verfassungsgebenden Versammlung, um sich bei Kantons- und Gemeindebehörden informieren zu können. Anschauungsunterricht lieferte insbesondere die Geschichte der Gründung des Kantons Jura.

Unterstützung bietet die PA IV gemeinsam mit der DEZA und andern Bundesstellen auch beim Aufbau eines neuen Sicherheitssystems und im Prozess der Vergangenheitsbewältigung. Eines der wichtigsten Anliegen der Schweizer Aussenpolitik ist es, dazu beizutragen, dass die Menschenrechte eingehalten werden.

Die Schweizer Strategie 2009–2012 verbindet eine aktive politische Friedensförderung mit einem konfliktensiblen Projektmanagement der Entwicklungszusammenarbeit. Vermittlungsarbeit bleibt weiterhin gefragt. In jüngster Zeit war die Schweiz mehrmals auf informeller Ebene aktiv, um den stockenden Friedensprozess voranzubringen. Das Engagement wird von nepalesischer Seite wie auch international anerkannt und geschätzt.



## Nepal

In Nepal leben knapp 30 Millionen Menschen. Nach Schätzungen des IWF betrug das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung im Jahre 2009 452 Dollar; damit zählt der asiatische Binnenstaat zu den ärmsten Ländern der Erde. Nepal grenzt an die beiden bevölkerungsreichsten Staaten der Welt an: China und Indien. Die Bevölkerung umfasst eine Vielzahl ethnischer Gruppen. Das ehemalige hinduistische Königreich Nepal ist seit 2008 eine Republik. Anfangs 2011 zog die UNO-Mission (Unmin) aus Nepal ab. Ihre Hauptaufgabe, die Integration der rund 19 000 maoistischen ehemaligen Kämpfer in die Armee zu überwachen, gilt als gescheitert.

# Der Einfluss von Religionen und Weltbildern in Konflikten

Religionen und Weltbilder können in Konflikten eine zentrale Rolle spielen und sind daher auch im Rahmen eines Friedensengagements zu berücksichtigen. Das EDA tut dies auf pragmatische Weise im Rahmen der Förderung von Projekten, die Begegnung und Zusammenarbeit zwischen Vertretern mit unterschiedlichen Weltbildern ermöglichen.

Seit Mitte der 1980er Jahre ist ein weltweites Erstarren 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. Auch wenn Religionen nicht a priori Auslöser von kriegerischen Auseinandersetzungen sind, können sie doch dazu beitragen, dass Konflikte eskalieren. Klassische Verhandlungsprozesse sind hier weitgehend wirkungslos. Wenn unterschiedliche Weltbilder und Visionen aufeinandertreffen, sind Werte und Interessen nicht mehr voneinander zu trennen.

Die Friedensförderung muss diesem Aspekt Rechnung tragen. Das EDA beschäftigt sich seit 2004 intensiv mit diesem Thema und hat in verschiedenen Ländern Dialoge zwischen rivalisierenden Parteien ermöglicht. Mit der Erkenntnis, dass Isolation den Extremismus fördert, werden selbst fundamentalistisch orientierte Religionsvertreter mit einbezogen. Der Ansatz der Projekte ist ein pragmatischer: dem Frieden ist besser gedient, wenn sich die Parteien im Alltag begegnen und zusammenarbeiten, als wenn sie – meist unergiebig – über Wertesysteme diskutieren. Projekte, die die gegenseitige Integration fördern, bauen Vorurteile ab, stärken das Vertrauen und damit das friedliche Zusammenleben.

Dieser pragmatische Ansatz wird durch die Arbeit des EDA in Tadschikistan illustriert, das von 1993 bis 1997 durch einen Krieg auseinandergerissen wurde. Die Hauptbruchlinie verlief dabei zwischen der säkularen, aus dem sowjetischen System hervorgegangenen Regierung und der demokratischen Elite sowie den religiösen Eliten (Muslime). Obwohl der erfolgreiche Friedensprozess zur heutigen Stabilität in Tadschikistan führte, ist das Misstrauen zwischen den ehemaligen Kriegsgegnern tief und viele Fragen bezüglich der Beziehungen zwischen der säkularen Regierung und der religiösen Sphäre der Gesellschaft sind ungelöst. Einige davon konnten in einem von der Schweiz ermöglichten Dialog zwischen Regierungsvertretern und säkularen wie religiösen Eliten aufgenommen werden. Daraus resultiert ein Dokument über vertrauensbildende Massnahmen, das Prinzipien des Zusammenlebens und Mechanismen der Konflikttransformation für den Umgang mit religiösen, rechtlichen und politischen Angelegenheiten etabliert. Auf dieser Basis haben Arbeitsgruppen

Projekte zur Umsetzung dieser Prinzipien entworfen. Davon sieht eines die Ausarbeitung eines einheitlichen Lehrplans für die vom öffentlichen Bildungssystem unabhängigen privaten religiösen Schulen (Madrasas) vor. Durch Einführung von Elementen der säkularen und zivilen Bildung in den Lehrplan der religiösen Schulen konnte eine Brücke zwischen den zwei Bildungssystemen geschlagen werden. Darauf aufbauend wurde ein Projekt lanciert, das die Evaluation dieses Lehrplans in einer Madrasa und dessen Verbreitung in anderen religiösen Schulen beinhaltet. Auf diese Weise wird ein Beitrag zur Minderung von Spannungen und zur Regelung der Beziehungen zwischen Staat und religiöser Sphäre geleistet.

Das EDA ist unter anderem in folgenden Staaten und Organisationen engagiert:

- In Sri Lanka wird zur Förderung eines friedlichen Zusammenlebens aller Volksgruppen ein Dialog mit buddhistischen Mönchen geführt, die sich für eine friedliche politische Zukunft einsetzen.
- In Libanon verfolgt die Schweiz Bemühungen von Salafisten (Strömung innerhalb des Islam) zur Entwicklung einer theologischen und politischen Position in Harmonie mit dem libanesischen politischen System. Zudem unterstützt sie die Schaffung einer Basis für einen Verhandlungsprozess zwischen Salafisten und den offiziellen religiösen Repräsentanten, der ihre Integration in die religiösen Institutionen zum Ziel hat.
- In Ägypten wird ein praxisorientierter Dialog zwischen einer muslimischen und einer christlichen Schweizer Nichtregierungsorganisation ermöglicht und gefördert.
- In Zusammenarbeit mit der 2005 gegründeten «Allianz der Zivilisationen» der UNO erleichtert das EDA den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen muslimischen und nicht-muslimischen Akteuren, zum Beispiel in Afghanistan, Somalia und im Sudan. Das Ziel der Allianz der Zivilisationen ist die Bekämpfung des Extremismus und die Förderung gegenseitiger Toleranz.
- 2005 lancierte die Schweiz die «Initiative von Montreux» mit dem Ziel, die Transparenz der seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in Misskredit geratenen islamischen Wohltätigkeitsorganisationen zu fördern sowie ein Klima des Vertrauens zu schaffen.

## Einfluss von Religionen

In weiten Teilen der Welt ist eine politische Renaissance religiöser Gemeinschaften zu beobachten. Der Stellenwert der Religion in der öffentlichen Diskussion insbesondere im Zusammenhang mit Friedensprozessen und Konflikteskalationen hat deutlich zugenommen. Religiöse Überzeugungen können Konfliktverläufe beeinflussen; wissenschaftliche Arbeiten befassen sich heute mit der Frage, in welchen Fällen sich dies gewaltvermindernd beziehungsweise gewaltfördernd auswirkt. Ausserdem interessiert die Frage, ob religiöse Auseinandersetzungen ursächlich für den Konflikt sind oder ob hinter den Kontroversen verschiedener Glaubensrichtungen andere Motive stehen. Religionen können, so zeigen verschiedene Analysen, vor dem Hintergrund machtspezifischer Interessen instrumentalisiert werden.

# Südsudan: Vom Bürgerstock zum umfassenden Frieden

Dank langjährigem Engagement geniesst die Schweiz im Sudan Vertrauen zu den Parteien. Das EDA ist wiederholt angefragt worden, im von Bürgerkriegen gebeutelten Land einen Beitrag im Friedensprozess zu leisten.

Der Sudan gehört zu den ärmsten Ländern des afrikanischen Kontinents und ist Schauplatz einer der grössten humanitären Katastrophen der letzten Jahrzehnte. Ein Hauptgrund sind die Bürgerkriege zwischen dem islamistischen Norden und dem christlich-animistischen Süden; allein der zweite Bürgerkrieg von 1983 bis 2005 kostete rund 2 Millionen Menschen das Leben und vertrieb 4 Millionen aus ihren Häusern. Der Konflikt drehte sich um mangelnde politische Teilhabe des Südsudans und die damit verbundene Marginalisierung des Südens, die Macht über die natürlichen Ressourcen des Landes sowie um ethnische und religiöse Differenzen.

Das Engagement der Schweiz im Sudan war Folge der engen Beziehungen des Schweizer Diplomaten Josef Bucher zu einem sudanesischen Botschafter. Die sudanesische Regierung fragte Bucher, den Schweizer Sonderbotschafter für Konfliktbearbeitung an, die Gespräche zwischen der Sudan People's Liberation Army (SPLA) im Südsudan und der sudanesischen Regierung zu unterstützen. Bucher pflegte in der Folge zwischen 1994 und 2002 intensive Kontakte zu beiden Konfliktparteien. Die Gespräche mündeten 2002 in ein Waffenstillstandsabkommen für die Nuba-Berge, das zwischen der Regierung in Karthum und der Rebellenarmee SPLA auf dem Bürgerstock bei Luzern unterzeichnet wurde.

Die Schweiz war mit der Leitung der Verhandlungen beauftragt und vermittelte gemeinsam mit den USA zwischen den Parteien. Das EDA brachte unter anderem die Idee des Föderalismus in die Verhandlungen ein – für die Sudanesen eine zunächst unvorstellbare Staatsform. Im Streit um die Ölquellen im Süden schlugen die Schweizer Vermittler vor, statt über Besitzverhältnisse über die Verteilung der Einnahmen zu diskutieren. Das Waffenstillstandsabkommen war innert einer Woche ausgehandelt – vorausgegangen waren zähe und geduldige Vermittlungsbemühungen, die mehr als sieben Jahre gedauert hatten. In Erinnerung bleibt Josef Bucher die erste Begegnung mit dem Rebellenführer und späteren Vizepräsidenten John Garang: «Er schnitt sich mit dem Schweizer Armeemesser, das ich ihm mitgebracht hatte, in den Finger. Ich zuckte zusammen, doch er lachte und sagte: Was der Regierung im Norden nicht gelungen ist, hat Bucher geschafft: Mich zu verletzen.»

Das Bürgerstock-Abkommen war der Kern für weitgehende Verhandlungen, die 2005 in ein umfassendes Friedensabkommen mündeten. Der Frieden zwischen dem Norden und dem Süden hat weitge-

hend Bestand; mehr als 2 Millionen Menschen konnten in ihre Dörfer zurückkehren. Die Beziehungen allerdings bleiben bis heute angespannt. Strittige Punkte waren die Wahlen im Jahr 2010 und die Vorbereitungen für das Referendum über die Unabhängigkeit des Südens. Die Entwicklung im Sudan zeigt exemplarisch auf, dass ein Friedensprozess nicht mit der Unterschrift unter ein Abkommen endet, sondern weitergehendes Engagement verlangt.

Die Schweiz ist nach wie vor mit der Entsendung eines Experten an der Überwachung des Umsetzungsprozesses des Friedensabkommens beteiligt. Für die Verhandlungen zwischen den Rebellen der Lord's Resistance Army und der ugandischen Regierung stellte die Schweiz der südsudanesischen Regierung auf deren ausdrücklichen Wunsch einen Mediationsexperten zur Verfügung.

Das Projekt «Haus der Nationalitäten» geht auf die Initiative der Schweiz zurück. Ausgehend von der Erkenntnis, dass die vielfältigen Kulturen ein grosser Reichtum des Landes sind und die Rechte der ethnischen und kulturellen Gemeinschaften geschützt werden müssen, um den Frieden zu sichern, bot sich das «Haus der Nationalitäten» als Plattform für den Dialog zwischen den Kulturen an. Das Programm wurde Ende 2009 neu ausgerichtet und es wurde mit der Regierung des semi-autonomen Südsudans diesbezüglich eine schriftliche Vereinbarung getroffen. Heute läuft das Programm unter dem Namen «Forum für traditionelle Stammesführer», wobei die Federführung bei der südsudanesischen Regierung liegt. Im «Forum der traditionellen Stammesführer» werden mittels Dialog die latenten Spannungen zwischen und innerhalb der verschiedenen Stammesgruppen im Süden, die im Krieg zu Zehntausenden von Toten geführt haben, abgebaut. Dieses langfristig angelegte Programm zielt darauf ab, die Rolle der während des Krieges geschwächten Stammesgremien in Bezug auf lokale Konfliktprävention und -lösung wieder zu stärken. Sie sollen als Schnittstelle zwischen modernen Staatsstrukturen und traditioneller Gesellschaft fungieren. Die Rolle dieser Stammesgremien wurde gesetzlich verankert. Ausserdem fördert die Schweiz mit ihrem Engagement den Aufbau unabhängiger Medien und bemüht sich dadurch um den Einbezug der südsudanesischen Diaspora in den Wiederaufbauprozess des Landes.



## Sudan

Die Republik Sudan ist mit einer Fläche von 2,5 Millionen Quadratkilometern der grösste Staat Afrikas und wird von ungefähr 40 Millionen Menschen bewohnt. Im Sudan leben über 100 verschiedene Ethnien, ebenso gross ist die sprachliche Vielfalt. Über 50 Prozent der Bevölkerung sind Schwarzafrikaner, rund 36 Prozent arabischstämmig; die Mehrheit spricht jedoch Arabisch. Rund 65 bis 70 Prozent der Sudanesen sind sunnitische Muslime, fünf bis zehn Prozent Christen, der Rest verteilt sich auf indigene Religionen. Der Islam ist Staatsreligion. In der Friedenserklärung war neben einer Einheitsregierung und Wahlen auch ein Referendum über den Verbleib des Südens ein zentraler Punkt. Mit einer überwältigenden Mehrheit haben die Südsudanesen im Januar 2011 für die Unabhängigkeit ihres Landes votiert. Am 9. Juli 2011 soll die Trennung vollzogen werden.



# Stimmen aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft



Die Politische Abteilung IV des EDA ist mit ihrer Zuständigkeit für die zivile Friedensförderung und die Stärkung der Menschenrechte für einen wesentlichen Teil der schweizerischen Friedens- und Menschenrechtspolitik verantwortlich. Ihre Tätigkeit, gemeinsam mit der DEZA und dem Seco, im Bereich der Friedens-, Menschenrechts- und humanitären Politik hat der Schweiz auf internationaler Ebene Ansehen und Einfluss verliehen. Als Mitglied des schweizerischen Expertenpools für zivile Friedensförderung habe ich insbesondere bei Wahlbeobachtungen selber erfahren können, wie der Einsatz der PA IV bei Vermittlungsbemühungen, Dialogen, Projekten und Programmen wichtige Unterstützung geben konnte und kann. Dass sich unser Land in Zukunft noch vermehrt in diesen Bereichen engagiert, um die gesteckten Ziele auch nachhaltig zu erreichen, ist eine der grossen Herausforderungen der PA IV.

## **Brigitta M. Gadiant**

Nationalrätin; Mitglied der Beratenden Kommission des Bundesrates für internationale Entwicklungszusammenarbeit und Präsidentin der Kommission für internationales humanitäres Recht der Interparlamentarischen Union

Führungsbereitschaft sowie Offenheit für Zusammenarbeit sind entscheidend, um die Respektierung der Menschenrechte sicherzustellen. Dies wurde bei der Politischen Abteilung IV des EDA in den letzten Jahren zunehmend sichtbar und wirksam. Das wachsende Engagement der Schweiz mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, durch die PA IV, ist nicht nur willkommen, sondern trägt auch entscheidend zum Fortschritt im Menschenrechtsbereich und der Einführung geeigneter Prozesse bei. Es gibt noch viel zu tun, aber die Fortschritte sind deutlich zu spüren.



## **Ron Popper**

Leiter Corporate Responsibility bei ABB Asea Brown Boveri AG



Die «Académie de droit international humanitaire et de droits humains» in Genf leistet einen Beitrag zur internationalen Ausstrahlung der Schweiz in Bereichen, in denen unser Land traditionell Grosses leistet. Ziel dieses Projekts ist es, der Menschenwürde mehr Nachachtung zu verschaffen. Die Akademie hat sich schon nach wenigen Jahren bewährt, und wird sich auch in Zukunft erfolgreich weiterentwickeln. Ohne die Unterstützung der Politischen Abteilung IV des EDA wäre die Akademie sicher nie entstanden und könnte ihre Arbeit nicht weiterführen.

## **Nicolas Michel**

Professor für internationales Recht, Präsident der «Académie de droit international humanitaire et de droits humains» in Genf

Fortsetzung auf Seite 33



# Menschenrechtspolitik



# Im Dialog mit Vietnam über Menschenrechte

Die Schweiz führt mit über einem halben Dutzend Staaten Menschenrechtsdialoge, darunter auch mit Vietnam. Als wichtiges Instrument der Menschenrechtsausserpolitik haben diese Dialoge zum Ziel, einen Beitrag zur Achtung der Menschenrechte in den Dialogpartnerstaaten zu leisten.



## Vietnam

Die Bevölkerungszahl der sozialistischen Republik wird auf knapp 90 Millionen geschätzt. Seit dem Jahr 2000 verzeichnet Vietnam, das über keine unabhängige Judikative verfügt, ein rasantes Wirtschaftswachstum. Für die Schweiz ist Vietnam einer der wichtigsten Handelspartner in Südostasien: Zwischen 1998 und 2008 hat sich der Handel zwischen den beiden Ländern verfünffacht. Neben der Schweiz führen auch Australien, Norwegen und die USA Menschenrechtsdialoge mit Vietnam. Die Treffen im Rahmen dieses Dialogs geben der Schweiz Gelegenheit, Menschenrechtsthemen wie Meinungsäusserungs- und Medienfreiheit anzusprechen. Der vietnamesischen Regierung werden regelmässig Listen mit Namen von Gefangenen und anderen Personen vorgelegt, deren Situation das EDA beunruhigt. In Absprache mit anderen Staaten verfolgt die Schweizer Botschaft in Hanoi ausserdem die Prozesse gegen Menschenrechtsverteidiger.

Das EDA nahm 1997 den formellen Menschenrechtsdialog mit Vietnam auf. Vietnam zeigt eine ernsthafte Dialogbereitschaft und schätzt die Schweiz als Partner ohne versteckte Absichten. In der Regel findet ein jährliches Gespräch statt, das abwechselungsweise in der Schweiz und in Vietnam durchgeführt wird. Die Voraussetzungen für den Dialog mit Vietnam sind gut. Ausserdem ist der politische und mediale Druck, der Gespräche über Menschenrechtsfragen erschweren und Abwehrreflexe hervorrufen kann, weniger gross als beispielsweise beim Dialog mit China. Die in offenem Klima geführten Diskussionen bleiben vertraulich; am Ende der Tagung wird vereinbart, was publiziert werden soll.

Die Themen des Menschenrechtsdialogs mit Vietnam bewegen sich rund um internationale Menschenrechtsfragen, Strafrecht, Strafverfahren und -vollzug, Minderheitenrechte, Religionsfreiheit und Frauenrechte. Im sozialistischen Staat sind Defizite insbesondere bei der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit festzustellen. Auch die Zustände in den Gefängnissen möchte Vietnam in Zusammenarbeit mit der Schweiz verbessern. Die vietnamesische Delegation ihrerseits sprach in den vergangenen Runden die Minarettinitiative und die fehlenden Rechte von «Sans-Papiers» an. Im Zuge der Gespräche über die Ratifizierung der Antifolterkonvention der UNO und andere Reformen des vietnamesischen Rechts, wie etwa die Abschaffung der Todesstrafe, drängte das EDA auf ein Hinrichtungsmoratorium und eine Veröffentlichung von Statistiken über die Anwendung der Todesstrafe. Es rät dem Dialogpartner zudem zu einer engeren Zusammenarbeit mit dem UNO-Menschenrechtsrat.

Im Rahmen der Menschenrechtsdialoge wird auf eine Diskussion auf «gleicher Augenhöhe» geachtet. Statt bloss Kritik zu üben, will die Schweiz den Dialogpartner für menschenrechtliche Herausforderungen und Lösungsansätze sensibilisieren und Erfahrungen austauschen. Die Gespräche werden begleitet von konkreten, von der Schweiz finanzierten Projekten. So finden in jeder Runde auch Treffen mit Experten und Expertinnen und Besuche bei verschiedenen Behörden statt. Ein Expertenaustausch im Bereich Strafvollzug sowie zu Fragen rund um die Ratifikation und Umsetzung der UNO-Antifolterkonvention ist seit 2006 Teil des Menschenrechtsdialogs. Der letzte Besuch einer vietnamesischen Gefängnisexpertendelegation fand im Oktober/November 2009 in der Schweiz statt.

Ende 2010 ist eine schweizerische Delegation nach Vietnam gereist, um diesen Austausch fortzusetzen. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit wurde erstmalig ein Schwerpunkt auf die Ausbildung von Gefängnispersonal gelegt. Dabei arbeiten die Schweizer Expertinnen und Experten eng mit der kürzlich in Hanoi eröffneten Schule für Gefängnispersonal zusammen. Das EDA stellt fest, dass sich die Menschenrechtslage in Vietnam in den vergangenen Jahren verbessert hat. Todesurteile werden nicht mehr vollstreckt, in den Gefängnissen wird nachweislich weniger gefoltert, und die Religionsfreiheit wird offiziell anerkannt. 2007 wurde ein Gesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann und über häusliche Gewalt in Kraft gesetzt, das unter anderem in Zusammenarbeit mit der Schweiz erarbeitet worden war. Die Schweizer Vertreter an den Gesprächen sehen in der Tatsache, dass in Form des Menschenrechtsdialogs ein regelmässiger Austausch stattfindet und relevante Themen angesprochen werden können, eine positive Auswirkung auf die Menschenrechtslage oder das Staatswesen des Dialogpartners. Die Gespräche haben für beide Länder ausserdem auch auf andere Bereiche der bilateralen Beziehungen – zum Beispiel auf die Handelsbeziehungen – einen günstigen Einfluss. Die Schweiz führt auch mit dem Iran, Tadschikistan, Kuba und China einen Menschenrechtsdialog. Ausserdem werden mit Russland regelmässige Menschenrechtskonsultationen durchgeführt, mit Nigeria wird 2011 ein Menschenrechtsdialog lanciert.

# Der Menschenrechtsrat überprüft die Menschenrechtslage

Der 2006 geschaffene UNO-Menschenrechtsrat geht auf eine Initiative des früheren UNO-Generalsekretärs Kofi Annan in Zusammenarbeit mit der Schweiz zurück. Die Nachfolgeorganisation der wegen übermässiger Politisierung und Polarisierung in Misskredit geratenen UNO-Menschenrechtskommission verfügt über einen effizienten Mechanismus zur periodischen Überprüfung der Menschenrechtslage in allen Mitgliedstaaten.

Im Frühling 2006 beschloss die UNO-Generalversammlung mit 170 zu 4 Stimmen, den Menschenrechtsrat mit Sitz in Genf zu gründen. Dies war der krönende Abschluss einer Initiative des EDA: 2003 hatte der Schweizer Rechtsprofessor Walter Kälin im Auftrag des EDA nach Möglichkeiten gesucht, die Menschenrechtskommission zu reformieren. Das Konzept wurde 2004 dem UNO-Generalsekretär Kofi Annan übergeben. Dank einer engagierten diplomatischen Kampagne der Schweiz in Zusammenarbeit mit der UNO fand der neue Rat eine klare Mehrheit.

Der Menschenrechtsrat zählt 47 Mitglieder; diese werden für die Dauer von drei Jahren bestimmt. Die Sitze sind nach regionalen Gruppen verteilt. Ausserdem müssen die Anwärter auf einen Sitz ein Bewerbungsverfahren durchlaufen, sind rechenschaftspflichtig und dazu aufgerufen, den «höchsten Standards» bei der Einhaltung von Menschenrechten zu genügen. Den Mängeln der Vorgängerorganisation ist unter anderem damit begegnet worden, dass der Rat als Nebenorgan der Generalversammlung direkt angegliedert und damit institutionell höher gestellt ist als die vormalige Kommission. In dringlichen Fällen von Menschenrechtsverletzungen können Sondersessionen einberufen werden.

Die Mitgliedstaaten haben die Aufgabe, die Menschenrechtslage in allen Ländern zu beurteilen. In der allgemeinen periodischen Überprüfung (UPR) kommen alle Staaten an die Reihe, sich selbst einzuschätzen und die Empfehlungen der andern Länder entgegenzunehmen. Neben den Empfehlungen der Länder verfassen auch das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) einen Bericht. Ein Staat verpflichtet sich, die von ihm angenommenen Empfehlungen umzusetzen. Weitgehende Einigkeit herrscht darüber, dass die periodische Überprüfung der Menschenrechtslage in allen Mitgliedstaaten eine erfolgreiche Neuerung des Menschenrechtsrates ist. Bemängelt wird der oft fehlende Wille der Staaten bei der Umsetzung der Empfehlungen. Dass aber flächendeckend alle Staaten überprüft werden, fördert die Enttabuisierung der Situation der Menschenrechte in einem Land und gibt zur Hoffnung Anlass, dass mittelfristig politische Anpassungen vorgenommen werden. Nach wie vor sind viele Entscheide des Rates politisch motiviert und

ein Blockdenken macht sich bemerkbar. Anlass zu internationaler Kritik bot auch die Wahl von gewissen Mitgliedstaaten in den Rat, die beschuldigt werden, Menschenrechte zu verletzen.

Das EDA bemüht sich, den Dialog über die Blockbildung hinweg zu führen und gegen ein polarisierendes Klima anzugehen. Es pflegt deshalb bewusst die Brückenbildung, macht Vorschläge in überregionalen Gruppen und arbeitet eng mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und «Think Tanks» wie etwa der «Académie de droit internationale humanitaire et des droits humains» zusammen. Die NGOs sind ein wichtiger Bestandteil des Menschenrechtsrates. Weiter setzt sich das EDA dafür ein, dass nicht politisch argumentiert wird, sondern dass die Diskussion im Rat auf die jeweilige Menschenrechtslage zielt, denn diese allein – und nicht die politische Haltung – soll beurteilt werden. In allen Diskussionen sollen die Opfer im Blickpunkt stehen.

2010 wurde die Schweiz, die innerhalb des Rates eine geschätzte Ansprechpartnerin ist, zum zweiten Mal für eine Dauer von drei Jahren in den Rat gewählt.

## Der Menschenrechtsrat

Die Schweiz, die sich besonders stark für die Schaffung des Menschenrechtsrats und die Konsolidierung seiner Instrumente eingesetzt hat, ist seit Mai 2010 bereits zum zweiten Mal Mitglied des Rates, erstmals von 2006 bis 2009. Am 25. Februar 2011 hielt der Rat eine Sondersession zu Libyen ab – erstmals in der jungen Geschichte des Menschenrechtsrates war damit ein aktuelles Mitglied Thema einer Sondersession. Der Rat nahm ohne Abstimmung eine Resolution an, die der UNO-Generalversammlung empfahl, Libyens Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat zu suspendieren. Die UNO-Generalversammlung folgte diesem Antrag. Dies wurde als starkes Signal gewertet, dass der Rat Verletzungen der Menschenrechtsstandards bei seinen Mitgliedstaaten nicht akzeptiert.

# Verhaltenskodex für private Sicherheitsfirmen

Immer häufiger werden private Unternehmen mit Sicherheitsaufgaben betraut, insbesondere in Krisengebieten. Auf Initiative der Schweiz haben 58 der weltweit wichtigsten Sicherheitsfirmen einen Verhaltenskodex unterzeichnet, der sie verpflichtet, Menschenrechte zu achten und sich in ihrer Geschäftspolitik an diesen Standards zu orientieren.

Nach Ende des Kalten Krieges haben westliche Länder ihre Militärbudgets drastisch gekürzt und in der Folge Militär- und Sicherheitsaufgaben vermehrt an Private ausgelagert. Im Dienste von Regierungen, internationalen Institutionen, der Privatwirtschaft, Medien und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) schützen Sicherheitsunternehmen – vorwiegend in Krisenregionen – einzelne Menschen, Einrichtungen oder Konvois. Ihre Zahl hat sich weltweit stark erhöht; in einigen Ländern spielen die privaten Firmen mittlerweile eine grössere Rolle als die Polizei oder das Militär. Vor allem im Kontext der Konflikte im Irak und Afghanistan werden Machtbefugnisse und Kontrollen dieser Sicherheitsfirmen auch in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert.

Private Firmen und ihre Mitarbeitenden unterliegen dem humanitären Völkerrecht und sind dazu angehalten, die internationalen Menschenrechte zu achten. Bis zum Engagement der Schweiz gab es für diesen global tätigen Wirtschaftszweig jedoch keine Initiativen, welche die bestehenden internationalen Regelungen bekräftigt und Empfehlungen für deren Umsetzung gegeben hätten. Der vom EDA in Zusammenarbeit mit Branchenverbänden und NGOs ausgearbeitete Verhaltenskodex (International Code of Conduct) soll gewährleisten, dass sich die Branche und die Auftraggeber auch tatsächlich daran halten. Im November 2010 verpflichteten sich 58 Sicherheitsfirmen mit ihrer Unterschrift in Genf, die im Verhaltenskodex aufgenommenen Menschenrechtsstandards einzuhalten: Mitarbeitende dürfen die Waffe nur benutzen, um sich selber und andere in Lebensgefahr zu verteidigen oder um ein Verbrechen mit hohem Blutzoll zu verhindern; es gilt ein absolutes Verbot zu foltern, zu diskriminieren oder Menschenhandel zu betreiben. Die aktive Beteiligung an Kampfhandlungen lehnt der Kodex ausdrücklich ab. Das Firmenmanagement seinerseits muss die Mitarbeitenden nach gewissen Kriterien rekrutieren, sie adäquat weiterbilden und ihre Arbeit kontrollieren.

Wichtig ist festzuhalten, dass der Verhaltenskodex keine Selbstregulierung ist. So wurde das Dokument in einem Prozess unter Einbezug aller relevanten Akteure erarbeitet und mit dem Aufbau einer unabhängigen Überwachungsinstanz begonnen. Das EDA ist überzeugt, dass sich nationale Gesetzgeber am Kodex als Leitlinie orientieren werden. Auch werden

Regierungen, Unternehmen und humanitäre Organisationen die Verhaltensregeln in Verträge einfließen lassen, die sie mit Sicherheitsfirmen abschliessen. Grossbritannien zum Beispiel bemüht sich seit mehreren Jahren, die inländische Sicherheitsbranche zu regulieren; mittlerweile hat die Regierung beschlossen, die Ergebnisse der Schweizer Initiative als Orientierungshilfe für die Regulierung zu nutzen. Im Verhaltenskodex wird betont, dass dieser weder nationale Bestimmungen noch staatliche Kontrollen oder zukünftige internationale Regulierungen ersetzt.

Regierungen und Nichtregierungsorganisationen und die unterzeichnenden Firmen haben sich darauf verpflichtet, in den nächsten 18 Monaten eine Kontrollstelle einzurichten, und zwar in Form einer Beschwerdestelle: diese nimmt Beschwerden entgegen und leitet Untersuchungen ein. Die Resultate werden veröffentlicht und der Regierung zur Kenntnis gebracht. Gleichzeitig sollen Unternehmen bei der Umsetzung durch ein Sekretariat unterstützt werden.

Das EDA hatte bereits zwei Jahre zuvor ein Dokument über die Regulierung von Sicherheitsfirmen ausgearbeitet, das mittlerweile von 35 Staaten unterzeichnet worden ist. Das sogenannte Montreux-Dokument liefert einen Überblick über die völkerrechtlichen Verpflichtungen und nimmt die Staaten in die Pflicht zu gewährleisten, dass die Genfer Konvention – Schutz von Personen und andere Normen des humanitären Völkerrechts – von Staaten auch dann geachtet werden, wenn sie mit privaten Militär- und Sicherheitsfirmen zusammenarbeiten.

## Private Sicherheitsfirmen

«In Konflikten spielen nichtstaatliche Akteure wie private Sicherheitsunternehmen eine immer wichtigere Rolle. Die Verpflichtung dieser Firmen, die internationalen Standards einzuhalten, stellt folglich einen wichtigen Schritt dar zur Durchsetzung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts.»  
(Peter Maurer, EDA-Staatssekretär)



# Humanitäre Politik und Migration





# Für eine international koordinierte Migrationspolitik

Migration ist ein transnationales Phänomen; ein Staat allein kann die stetig zunehmenden Herausforderungen nicht alleine lösen. Migration bietet aber auch Chancen. Das EDA setzt sich aktiv dafür ein, dass das Thema Migration auf internationaler Ebene umfassend diskutiert wird.

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 Migration ist in der internationalen Politik bis noch vor wenigen Jahren stiefmütterlich behandelt worden. Die Debatten beschränkten sich lange Zeit auf Asylfragen und auf die Integration von Migrantinnen und Migranten in den Ländern des Nordens.

Nationalstaatliche Politik und globale Migrationsströme beeinflussen sich aber gegenseitig; eine sinnvolle internationale Zusammenarbeit im Umgang mit Migration kann dazu beitragen, dass negative Konsequenzen der Migration effizienter bekämpft und positive Aspekte besser genutzt werden können. Die Schweiz lancierte deshalb 2001 die «Berner Initiative», um auf internationaler Ebene eine Diskussion in Gang zu bringen. Eine Expertenkommission unter der Leitung der Schweiz betonte in ihrem Schlussbericht, dass die Migrationspolitik der einzelnen Länder koordiniert werden müsse, wolle man die Vorteile von Migration maximieren und die negativen Auswirkungen minimieren.

Dem EDA ist es ein Anliegen, in der Diskussion rund um internationale Migration den Paradigmenwechsel zu forcieren: 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 der Migranten an ihre Verwandten eine zunehmend wichtige wirtschaftliche Rolle; auf den Philippinen beispielsweise betragen die Transfers laut Schätzung mittlerweile rund 15 Prozent des Bruttosozialproduktes. Andererseits fördert Migration den Wissenstransfer: Arbeitskräfte eignen sich im Zielland Kenntnisse an, die später bei ihrer Rückkehr in ihre Heimat von Nutzen sind. Das Land wiederum, das Migranten aufnimmt, kann Beschäftigungslücken füllen.

Gefahren betreffen den Verlust an Knowhow, wenn gut qualifizierte Leute ein Entwicklungsland verlassen, oder der mangelnde Schutz der Migranten während und nach ihrer oft sehr langen Reise. Zudem verfügen weltweit immer mehr Migranten über keinen geregelten Aufenthaltsstatus. Diese so genannten

irregulären Migranten entziehen sich einerseits den legitimen Kontrollansprüchen der Staaten und sind andererseits häufig Opfer von Ausbeutung. Diskutiert wird auch, wie die zirkuläre Migration, das heisst die Rückkehr von Auswanderern in ihr Herkunftsland, gefördert werden kann. Sinnvoll sind Starthilfen an Rückkehrende, um ihnen den beruflichen Wiedereinstieg zu erleichtern.

An der 61. UNO-Generalversammlung im September 2006 wurde auf Initiative des damaligen UNO-Generalsekretärs Kofi Annan erstmals auf Ministeriebene über Migration debattiert («UN High-Level Dialogue on Migration and Development»). Die Diskussionen drehen sich seither um den Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung, um Arbeitsmigration, Rechte der Migranten und den Kampf gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel. Auch dank des Engagements der Schweiz wird 2011 im Rahmen der Generalversammlung ein informeller und 2013 ein weiterer «High-Level Dialogue» auf Ministeriebene zum Thema Migration und Entwicklung stattfinden.

Der erste High-Level Dialogue mündete in die Gründung des «Globalen Forums für Migration und Entwicklung» (GFMD). Dieses informelle Forum beruht auf der freiwilligen Teilnahme der Länder und bezieht das Knowhow von Nichtregierungsorganisationen mit ein. Die Schweiz ist als Mitglied des Steuerungsausschusses aktiv an der Gestaltung der Gespräche beteiligt; 2011 präsidiert sie das Forum. Die interdepartementale Zusammensetzung der Delegationen (EDA, EJPD, EVD), die von einem Sonderbotschafter für Internationale Migrationszusammenarbeit angeführt wird, veranschaulicht, dass alle relevanten Stellen an dieser Debatte beteiligt sind und zusammenarbeiten wollen (Whole-of-Government-Ansatz).

Das EDA koordiniert das Schweizer Engagement im Rahmen des internationalen Migrationsdialogs und setzt dabei auch inhaltliche Schwerpunkte. Insbesondere widmet es sich den Fragen des menschlichen Schutzes und den Rechten der Migrantinnen und Migranten. Beispielsweise will das EDA das Thema des Klimawandels und seiner Auswirkungen auf die globale Migration in die internationale Debatte einbringen – ein Bereich, der in seiner Dringlichkeit zu nehmen wird.

## Migration

Die Internationale Organisation für Migration schätzt, dass heute mehr als 200 Millionen Menschen in einem Land leben, das nicht ihre Heimat ist. Insgesamt nehmen die Migrationsbewegungen weltweit zu. Gemäss Weltbank betragen 2008 die Geldüberweisungen von Migranten in Entwicklungsländer über 300 Milliarden US-Dollar und lagen damit weit über der offiziellen Entwicklungshilfe der Industrieländer. In einigen Ländern stützt sich ein Drittel der Familien auf diese Geldüberweisungen, um nicht in Armut zu leben.



# Migrationspartnerschaft: Chancen nutzen und Probleme lösen

Die internationale Migration hat sich nicht nur beschleunigt, sie ist auch komplexer geworden. Das vom Bundesamt für Migration (BFM) und EDA geschaffene Instrument der Migrationspartnerschaft bietet die Möglichkeit, mit Herkunftsländern über die Probleme und Chancen von Migration zu diskutieren und Massnahmen zu ergreifen, 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 auch zu einer steigenden Migrationsbewegung beigetragen. Die 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 Migranten an Verwandte und vom Wissenstransfer der Rückkehrer profitieren. Andererseits kann Migration im Zielland zu einer subjektiv empfundenen Bedrohung der Bürgerinnen und Bürger führen. Wenn Migranten irregulär einreisen, sind sie arbeitsrechtlich nicht geschützt und laufen Gefahr, Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung zu werden.

In Kooperation und gemeinsamen Projekten des Herkunfts- mit dem Zielland lassen sich Chancen und Herausforderungen der Migration am sinnvollsten lösen. Deshalb hat die Schweiz das innovative Instrument der Migrationspartnerschaften entwickelt, das die Idee der Zusammenarbeit betont. 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 Migranten in ihr Heimatland fördern? Wie können die staatlichen Migrationsbehörden im Herkunftsland gestärkt werden? Wie lässt sich irreguläre Migration verhindern? Wie lassen sich 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?

Gemeinsam mit dem Bundesamt für Migration (BFM) und dem Partnerland entwickelt das EDA Projekte, welche die Zusammenarbeit beider Länder fördern sollen. Diese zielen beispielsweise im Herkunftsland auf eine bessere Information potenzieller Aus-

wanderer mittels Kampagnen über Möglichkeiten und Risiken oder auf Reintegrationsmassnahmen für Rückkehrer wie Berufshilfen, Stellenvermittlung oder Starthilfen für die Einrichtung eines eigenen Geschäfts. Das Zielland kann die Aus- und Weiterbildung von Migranten verbessern. Die finanziellen Überweisungen können vereinfacht und verbilligt werden. Die Projekte und Programme im Rahmen einer Migrationspartnerschaften umfassen je nach Bedarf auch weitere aussenpolitische Aktivitäten, die für Migration eine Rolle spielen, wie zum Beispiel zivile Friedensförderung, Förderung der Menschenrechte oder Sozialversicherungsabkommen. Für das EDA steht der Schutz der Migrantinnen und Migranten im Vordergrund der Diskussionen.

Das EDA und das BFM schliessen Migrationspartnerschaften mit solchen Ländern ab, die für die Schweiz eine Priorität darstellen, zum Beispiel weil deren Bürgerinnen und Bürger vermehrt in die Schweiz einreisen oder weil die Schweiz mit konkreten Austauschmöglichkeiten (Aufenthalt für Ausbildung usw.) einen Beitrag zur Entwicklung des Herkunftslandes leisten will. Im Jahre 2009 haben Gespräche mit Ländern des Westbalkans (Bosnien und Herzegowina, Serbien und Kosovo) und Nigeria begonnen. Migrationspartnerschaften sind langfristig ausgerichtet und sollen so lange bestehen, wie sie den beteiligten Staaten Vorteile bringen. Sie werden entweder durch einen Staatsvertrag (völkerrechtlich verbindliches Abkommen) oder durch ein Memorandum of Understanding (völkerrechtlich nicht verbindliches Abkommen oder Absichtserklärung) formalisiert. Der Inhalt einer Migrationspartnerschaft ist flexibel gestaltbar und ändert sich je nach Land, da er die spezifischen Interessen der jeweiligen Akteure widerspiegelt.

Verschiedene Bundesstellen beschäftigen sich mit Migration; die Migrationspartnerschaft bezweckt deshalb eine kohärente Politik, welche die Interessen aller Beteiligten berücksichtigt (Gesamtregierungsansatz). Zentrale Akteure sind hierbei das BFM, dem die Federführung für die Schweizer Migrationspolitik obliegt, die Politische Abteilung IV und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA). Je nach Bedarf werden auch andere Stellen wie etwa das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) miteinbezogen.

## ..... **Migrationspartnerschaften**

bedingen die Bereitschaft zum Dialog und zur Zusammenarbeit. In der Zusammenarbeit werden Fragen bezüglich der Rückkehr von Migrantinnen und Migranten einerseits und den Ursachen von erzwungener Migration im Herkunftsland (Armut, Konflikte und Menschenrechtsverletzungen) andererseits verbunden. Der gegenseitige Austausch schafft Verständnis für die Positionen des Partners und eröffnet neue Wege für konstruktive Lösungen, um die globale Migrationsproblematik zu bewältigen. Das EDA als Scharnierstelle zwischen Ausland und Inland hat die Aufgabe, die migrationspolitischen Interessen der Schweiz im Ausland zu vertreten und gleichzeitig die Aussenperspektiven in den internen Diskurs einfließen zu lassen.

.....

# Intern Vertriebene – auf der Flucht im eigenen Land

Die Zahl der Menschen, die in ihrem eigenen Land zu Flüchtlingen werden, hat sich in den letzten Jahren stetig erhöht. Das EDA setzt sich im Rahmen des internationalen politischen Engagements dafür ein, dass Intern Vertriebene besser geschützt und ihre Rechte gestärkt werden.

Intern Vertriebene haben aufgrund kriegerischer Auseinandersetzungen oder Naturkatastrophen ihr Hab und Gut zurücklassen müssen; es fehlt ihnen an Nahrung, sanitären Einrichtungen, medizinischer Versorgung und adäquater Behausung. Im Gegensatz zu Flüchtlingen haben Betroffene keine Staatsgrenze überschritten; sie geniessen deshalb keinen besonderen Rechtsstatus und erhalten wenig Schutz. Ein Ende der 1990er Jahre verfasstes UNO-Dokument mit Leitlinien über Interne Vertreibung bietet einen normativen Rahmen für den Umgang eines Staates mit Intern Vertriebenen; es ist allerdings rechtlich nicht bindend.

Nicht alle Regierungen von Staaten, in denen es Binnenvertriebene gibt, sind gleichermassen gewillt, sie zu schützen und ihnen Rechte zuzugestehen. Das Schicksal der Intern Vertriebenen ist heute eine der Prioritäten der Menschenrechtspolitik der Schweiz. Das EDA 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 Binnenvertriebenen sollen dazu angehalten, angeleitet und wo nötig finanziell und personell unterstützt werden, um die Leitlinien über interne Vertreibung in ihrer Politik umzusetzen. Ein intensives politisches Lobbying der Schweiz und anderer gleichgesinnter Staaten führte 2005 dazu, dass die Leitlinien in das Schlussdokument des UNO-Gipfels aufgenommen wurden und damit mehr Gewicht erhielten. Das EDA unterstützte das Mandat des ehemaligen Schweizer Beauftragten des UNO-Generalsekretärs für Binnenvertriebene, Walter Kälin, sowohl finanziell wie auch personell.

Untersuchungen in Sri Lanka, Kolumbien, Sudan und Georgien haben gezeigt, dass die Lösung des Problems der internen Vertreibung untrennbar mit der Etablierung eines dauerhaften Friedens verbunden ist. Das EDA unterstützte eine Studie<sup>1</sup> von Walter Kälin und dem «Brookings-Berne Project on Internal Displacement» zu diesem Thema; die Autoren plädieren dafür, Binnenvertriebene und ihre Bedürfnisse verstärkt in Friedensprozesse einzubinden, denn nur auf diesem Weg lasse sich ein dauerhafter Frieden etablieren. Solange die Vertriebenen keine Möglichkeit haben, sich entweder an ihrem Herkunftsort oder an einem andern Ort im Heimatland dauerhaft niederzulassen, bleibt das Konfliktpotenzial hoch. Als

Folge von Binnenvertreibung ist oft ein Anstieg der Kriminalität zu beobachten; ausserdem werden die Vertriebenen in die Gewaltspirale hineingezogen, wie Beispiele in Zentralamerika und im Sudan zeigen.

Um das Bewusstsein für diesen Zusammenhang zu fördern, organisierte das EDA 2008 gemeinsam mit dem Projekt «Brookings-Berne» und der Universität Javeriana in Bogotá in Kolumbien eine Veranstaltung mit Vertretern der Binnenvertriebenen, Regierung, Geldgebern und NGOs (Nichtregierungsorganisationen). Ziel war es, die Stimme der Betroffenen in die Friedensinitiativen einzubringen und über deren Rechte und Pflichten zu informieren. Der vom EDA verfasste Bericht über die Veranstaltung und drei Feldstudien in Kolumbien analysiert die Bedürfnisse der Intern Vertriebenen und gibt Empfehlungen ab, wie die Landrückgabe, die Entschädigung und die berufliche Einbindung von Binnenvertriebenen geregelt werden könnte.

Das EDA hat seine Expertise zum Thema Binnenvertriebene in verschiedenen Handbüchern festgehalten. Sie beinhalten Empfehlungen an Regierung, Justiz und NGOs, wie die Leitlinien zum Schutz von Binnenvertriebenen umgesetzt werden können. Mangels einer internationalen Konvention über die Rechte der Vertriebenen verfasste das EDA 2010 eine Anleitung für internationale und nichtstaatliche Akteure, wie sie die Regierungen für dieses Thema sensibilisieren und in ihren Bemühungen unterstützen können, die Situation der Vertriebenen dauerhaft zu verbessern. Die Missionen der Schweiz und des ehemaligen Schweizer UN-Gesandten haben inzwischen mehrere Länder – darunter Nepal, die Zentralafrikanische Republik oder Georgien – dazu bewogen, die gesetzliche Regelung der Binnenvertreibung in ihre Agenda aufzunehmen und die Intern Vertriebenen in ihren Rechten zu stärken. Es bleibt die Herausforderung, in den andern Ländern den Willen und die Kapazitäten zu stärken, um das Leiden zu lindern.

## Intern Vertriebene

In den letzten drei Jahrzehnten hat sich die Zahl der Intern Vertriebenen um das Fünffache auf rund 27 Millionen Menschen erhöht – es sind also doppelt so viele wie Flüchtlinge. In mehr als 50 Ländern werden Einwohnerinnen und Einwohner aus ihrem angestammten Lebensbereich vertrieben. Gründe sind bewaffnete Konflikte und fehlende Sicherheit, aber auch immer häufiger Katastrophen im Zusammenhang mit Klimaveränderungen. Es ist davon auszugehen, dass die prognostizierte Zunahme von Naturkatastrophen eine Vertreibung von Menschen in einem ungeahnten Ausmass zur Folge haben wird.

<sup>1</sup> Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements, Brookings-Berne Project, 2007

# Massnahmen gegen den Handel mit Menschen

Hunderttausende von Frauen, Männern und Kindern, die mangels Perspektiven ihr Herkunftsland verlassen, geraten in die Fänge von Menschenhändlern. Das EDA als Schnittstelle von Aussen- und Innenpolitik lädt Vertreter von Herkunftsländern zusammen mit inländischen Fachleuten an den Runden Tisch, um Lösungen über Grenzen hinweg zu finden.

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 geregelter Auskommen zu finden. Damit aber begeben sie sich häufig in die Fänge von kriminellen Organisationen, die mit Gewalt und Drohungen die Frauen unter Kontrolle halten. 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, Fürsorgeämter und Opferbetreuung. Das EDA nutzt seine internationalen Beziehungen, um das Expertenwissen zu vernetzen und zu fördern. Am sogenannten Runden Tisch führt es Fachleute aus der Schweiz und aus Herkunftsländern der Opfer zusammen. Die diskutierten Themen drehen sich vor allem darum, mit welchen präventiven Massnahmen das Herkunftsland den menschenverachtenden Handel mit seinen Bewohnern eindämmen und wie die Zusammenarbeit beider Länder gestaltet werden soll, wenn in der Schweiz Opfer aufgegriffen werden, aber auch welche Massnahmen der Schweizer Behörden nötig sind, um Rechte der Betroffenen zu schützen.

2010 lud das EDA Rumänien und Österreich an den Runden Tisch ein, um über das Thema Kinderbettelei und Kinderhandel zu diskutieren. Aus Rumänien stammen nicht nur viele Opfer, die hier sexuell ausgebeutet werden, sondern auch organisierte Gruppen von Bettelnden – darunter viele Kinder. Laut Polizeibefunden werden diese Kinder für Bettelei und Diebstahl missbraucht und sind oft Opfer von Kinderhandel. Wie Erfahrungen aus Österreich zeigen, ist es wichtig, dass aufgegriffene Kinder vor Ort gut betreut werden, um später in fachkundiger Begleitung zurück in ihr Herkunftsland reisen zu können. Ausserdem müssen die Städte untereinander sowie Polizei und Fürsorgebehörden gut zusammenarbeiten; ein taugliches Instrument sind Meldeplattformen, die alle Daten zu Menschenhandel im Inland vernetzen.

Ein Jahr zuvor wurde eine Delegation aus Ungarn, einem wichtigen Herkunftsland von Opfern sexueller Ausbeutung, empfangen; Thema war unter anderem, wie Opfer von Menschenhandel identifiziert und wie sie geschützt und betreut werden können.

Als eine der präventiven Massnahmen im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung in der Prostitution hält das EDA die Schweizer Botschaften in den Herkunftsländern an, Bedingungen an die Erteilung von Visa zum Beispiel an Cabaret-Tänzerinnen zu knüpfen. Bewerberinnen müssen ein Mindestalter nachweisen und werden von den Schweizer Konsulaten über Risiken dieser Tätigkeit im Zielland informiert. Aber auch in der Schweiz ist Handlungsbedarf. Zum Beispiel müssen die Gesetze so gestaltet sein, dass Missbrauch verhindert und der Schutz der Opfer gewährleistet ist. Den beteiligten Institutionen müssen genügend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

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.

## ..... **Menschenhandel**

Je nach Schätzung werden weltweit jährlich zwischen 700'000 und 2,5 Millionen Menschen Opfer von Menschenhandel, davon 80 Prozent Frauen. Der Grossteil der Menschen, zumeist Frauen, welche in der Schweiz ausgebeutet werden, stammt aus Osteuropa und Südamerika. Zwischen zunehmender Migration und verschiedenen Formen der Ausbeutung – etwa als Prostituierte oder Arbeitskräfte – besteht ein Zusammenhang. Für griffige Strategien gegen den Menschenhandel müssen die Staaten deshalb die Verletzlichkeit von Migrantinnen und Migranten ganz besonders berücksichtigen.  
.....



# «Wir haben den Anspruch, selber auch eine Rolle zu spielen»

Botschafter Thomas Greminger trat 2004 die Nachfolge von Botschafter Peter Maurer als Chef der Politischen Abteilung IV an. Unter seiner Leitung erweiterte die PA IV ihr Tätigkeitsfeld. Es war ihm ein Anliegen, «die Abteilung in einem politisch-diplomatisch sensiblen Umfeld gut zu führen und für die hochkompetenten und engagierten Mitarbeitenden ein Klima zu schaffen, in welchem sie sich entfalten können». Im August 2010 übergab er die Leitung an Botschafter Claude Wild.

## **Herr Greminger, wie schätzen Sie heute die globale Lage in Bezug auf die Einhaltung von Menschenrechten und die menschliche Sicherheit ein?**

Es ist statistisch nachgewiesen, dass die Zahl der politischen Konflikte zurückgegangen ist. Wesentlich mehr Konflikte werden heute durch Verhandlungen als durch militärische Auseinandersetzung gelöst. Auf der gesetzlichen Ebene hat sich der Menschenrechtsschutz dank grosser Anstrengungen in den letzten drei Jahrzehnten global massiv verbessert. Heute liegen die Herausforderung und der Fokus in erster Linie bei der Umsetzung dieser Normen. Andere Formen der bewaffneten Gewalt bleiben jedoch virulent. Die direkten Opfer von politisch motivierten Konflikten werden auf 52'000 beziffert – davon mehr Zivilisten als Kämpfer. 200'000 sind indirekte Konfliktopfer, die durch Hunger oder Krankheit sterben. Die Gesamtzahl der Opfer bewaffneter Gewalt beläuft sich insgesamt auf 740'000. Ein wichtiges Phänomen der bewaffneten Gewalt ist die Grauzone zwischen politischer und rein krimineller Gewalt (Jugendgewalt, Bandengewalt). Neue Risiken werden an Bedeutung zunehmen: Klimawandel sowie Konflikt um Ressourcen wie Wasser.

## **Ist die Tatsache, dass Konflikte zunehmend mittels Verhandlungen gelöst werden, eine Folge der internationalen Bemühungen in diesem Feld?**

Ja, so argumentiert jedenfalls der «Human Security Report» (Simon Fraser University, Vancouver, Kanada). Die internationale Gemeinschaft hat eine Vielzahl von friedenspolitischen Instrumenten entwickelt und zur Anwendung gebracht; die Techniken zur Lösung von Konflikten sind heute weit ausgefeilter. Darum scheint es mir eine plausible These zu sein. Aber auch die weltpolitische Lage hat dazu beigetragen: Das Ende des Kalten Krieges und damit der beiden dominierenden Blöcke.

## **Die PA IV kann mittlerweile auf ihr 10jähriges Bestehen zurückblicken. Welche Hintergründe führten zu der Gründung dieser politischen Abteilung?**

Artikel 54 der Bundesverfassung formuliert die aussenpolitischen Ziele der Schweiz; darin ist festgehalten, dass sie sich für die Achtung der Menschenrechte und ein friedliches Zusammenleben der Völker einsetzen soll. Um dies umzusetzen, brauchte es die Schaffung entsprechender Kapazitäten. Wir hatten bis dahin keine friedenspolitischen Werkzeuge systematisch bereitgestellt, also galt es, diese zu schaffen mit der PA IV als Kompetenzzentrum. Die zivile Friedensförderung ist eine wirkungsvolle Strategie des Konfliktmanagements; diese Erkenntnis hat sich mittlerweile in allen politischen Lagern durchgesetzt – nicht zuletzt auch deshalb, weil das Zivile nicht mehr gegen das Militärische ausgespielt wird. Dies hat uns vom Ideologieverdacht befreit. Des Weiteren ist man sich einig, dass ein reiches und stabiles Land wie die Schweiz angesichts der globalen sicherheitspolitischen Herausforderungen dazu angehalten ist, Beiträge zur Lösung globaler Probleme zu leisten. Die zivile Friedensförderung und der Menschenrechtsschutz sind dabei Bereiche, in denen die Schweiz über komparative Vorteile verfügt und zugunsten der internationalen Gemeinschaft einen Mehrwert schaffen kann. Ich möchte aber betonen, dass die Arbeit der PA IV in politischer Hinsicht noch kein Selbstläufer ist: es braucht weiterhin ein entsprechend starkes Bekenntnis seitens des EDA, des Bundesrates und des Parlaments.

## **Welche Eigenheiten prädestinieren die Schweiz, sich in der Friedenspolitik und im Menschenrechtsschutz zu engagieren?**

Es hilft, dass wir keine koloniale Vergangenheit haben und dass wir klein sind. Das macht uns nicht bedrohlich. Neutralität im völkerrechtlichen Sinn ist bestimmt kein Nachteil, reicht aber alleine nicht aus. Wichtig ist, dass wir uns konsequent unparteiisch positionieren. Ausserdem sind wir nicht Teil einer mächtigen Regionalorganisation, was uns mehr Handlungsoptionen eröffnet. So müssen wir zum Beispiel nicht die von der EU erstellte Liste der Terroristen übernehmen. Wir haben die Freiheit, mit all jenen zu reden, die unserer Einschätzung nach eine

politische Agenda haben. Und wenn wir den Dialog aus politischen Gründen nicht selber führen können, ziehen wir private Vermittler – Nichtregierungsorganisationen (NGOs) – bei. Gleichzeitig möchte ich betonen: wir sind bei der Lösung von Konflikten auf Allianzen mit mächtigen Partnern angewiesen. Es braucht praktisch immer eine Verbindung von «Soft- und Hardpower». Dank unseren friedenspolitischen Kapazitäten werden wir heute international als kompetente Partner wahrgenommen.

**Das Engagement der PA IV hat sich kontinuierlich erhöht; heute beläuft sich ihr Budget auf 63 Millionen Franken jährlich. Nach welchen Grundsätzen wird «investiert»?**

Die Zunahme des Budgets erklärt sich mit dem bewussten Bekenntnis von Bundesrat und Parlament zum Instrument der zivilen Friedensförderung und zur Stärkung der Menschenrechte. Dieses Instrumentarium sollte ausgebaut werden. Heute gilt es, diese Bestrebungen zu konsolidieren. Die recht grosse Wirkung, die wir mit relativ wenig Geld erzielen, hängt auch mit dem Grundsatz zusammen, dass wir uns als Akteure oder Ko-Akteure positionieren; dem liegt der Anspruch zugrunde, selber auch eine aktive Rolle zu spielen. Grosse Finanzbeiträge an friedenspolitische Initiativen sind hingegen nicht Bestandteil unserer Werkzeugkiste.

**Wie kommt das Engagement der PA IV der Schweiz zugute?**

Einerseits ist es ein Beitrag an eine kooperative internationale Sicherheitspolitik, den man von einem reichen globalisierten Land erwartet. Andererseits tragen wir damit zur Prävention von irregulärer Migration bei. Wenn in einem Land Frieden und Stabilität herrscht, kommt dies zudem auch den wirtschaftlichen Interessen unseres Landes zugute (Investitionen und Handel). Schliesslich erleichtert die friedenspolitische Arbeit den allgemeinen Zugang zu den grossen politischen Akteuren wie etwa den USA. Die Vermittlung zwischen Armenien und der Türkei oder auch die Nukleargespräche mit dem Iran ermöglichten Gespräche mit Barack Obama oder Hillary Clinton. Andere friedenspolitische Aktivitäten ergaben eine intensive Zusammenarbeit mit der späteren EU-Ratspräsidentschaft. Dies wiederum verschafft uns Vorteile bei der Lösung anders gelagerter Probleme wie jenes im Umgang mit Libyen. Gleichzeitig darf man die Friedenspolitik nicht als magische Formel für die Lösung sämtlicher aussenpolitischer Probleme darstellen: sie ist kein Ersatz für Diskussionen und Entscheide in andern aussenpolitischen Fragen wie beispielsweise der europäischen Integration.

**Wie setzte die PA IV unter Ihrer Leitung die Schwerpunkte bei ihrer Arbeit?**

Wir versuchen, wesentliche Beiträge zur Konfliktlösung, zum Schutz der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts und zu einer modernen, an den Prinzipien der menschlichen Sicherheit orientierten Migrationspolitik zu leisten. Der Schwerpunkt

liegt einerseits auf einem operationell ausgerichteten Fokus auf die Konfliktlösung: wir wollen einen ganz konkreten Mehrwert erbringen können. In andern Gebieten helfen wir mit, Rahmenbedingungen zu verbessern – so im Bereich des Menschenrechtsschutzes und einer menschlichen Migrationspolitik. Ein gewichtiger Beitrag fliesst in die Policy-Arbeit, also der politisch-normativen Entwicklung eines Themas. Dabei versuchen wir wo immer möglich, beide Ebenen zu verbinden, indem wir das Gelernte aus dem operationellen Bereich in die Diskussionen der Politikentwicklung beispielsweise der UNO einbringen. Letztlich ist die Schwerpunktsetzung immer eine Mischung zwischen top-down- und bottom-up-Impulsen, das heisst von Vorgaben, welche von Bundesrat und Departementsleitung definiert werden, und von der PA IV selbst identifizierten Prioritäten, welche dann in der Mittelfrist- und Jahresplanung ihren Niederschlag finden.

**Inwiefern betreibt die Schweiz eine Nischenpolitik?**

Wo auch immer wir uns engagieren, wir müssen Teil eines intelligent konzipierten Netzwerkes sein. Manchmal haben wir den Lead, manchmal dienen wir mit wertvollen Beiträgen zu. Nischenakteure sind wir zweifellos dort, wo Konflikte von den «Permanent Five» (den 5 Grossmächten im Sicherheitsrat) dominiert werden. Klassisches Beispiel ist der Konflikt im Nahen Osten. Nischenakteur ist die PA IV zuweilen auch innerhalb des Bundes; im Migrationsbereich zum Beispiel ist sie Juniorpartner und bringt Ideen für eine dynamische und die menschliche Würde respektierende Migrationspolitik ein.

**Sie waren während rund 8 ½ Jahre in diesem Bereich dabei, davon 6 Jahre als Leiter der PA IV. Welche Ereignisse würden Sie als Höhepunkte beziehungsweise Niederlagen bezeichnen?**

Ein Höhepunkt war bestimmt die Schaffung des Menschenrechtsrates und der Beitrag zu einer Verbesserung seiner Leistung. Die Erwartungshaltung bei der Gründung war allerdings sehr hoch, sodass die Realität fast zwangsläufig zu einer gewissen Ernüchterung führen musste. Ein wichtiger Erfolg war die Schaffung eines internationalen Instrumentes zu der Rückverfolgung von Kleinwaffen, auch wenn dessen konsequente Anwendung in der Praxis noch lange keine Selbstverständlichkeit ist. Erfolgreich war auch unsere Arbeit im Bereich der Formulierung eines Verhaltenskodexes für private Sicherheitsfirmen, den nun die USA sogar in ihre Gesetzgebung übernehmen wollen. Auf operationeller Ebene erreichten wir die grössten Erfolge in unserer Vermittlungstätigkeit wohl in Nepal und im Annäherungsprozess zwischen Armenien und der Türkei. In Burundi schafften wir es, die FNL (bewaffnete Partei, welche die Interessen der Hutu vertritt) in den Friedensprozess einzubeziehen. Auch im Nahen Osten und im Westbalkan vermochten wir wichtige Impulse zu geben, auch wenn wir in diesen Regionen nicht zu den Schlüsselakteuren gehören.



Die Niederlagen sind zumindest oft verbunden mit Teilerfolgen. In Kolumbien zum Beispiel ist es trotz grossem Aufwand nicht gelungen, im Friedensprozess mit den Parteien Durchbrüche zu erzielen. Dieses Engagement verhalf uns aber dazu, im Bereich der Vergangenheitsbewältigung eine wichtige Rolle zu übernehmen. Das Gleiche gilt für das Engagement zwischen der Lord Resistance Army (LRA) und der ugandischen Regierung: es ist zwar kein formeller Frieden erzielt worden, in Norduganda herrscht aber heute Ruhe, sodass die Flüchtlinge zurückkehren konnten. Wichtig ist, Durchhaltewillen zu zeigen und sich von Misserfolgen nicht allzu rasch entmutigen zu lassen. Denn wir müssen uns immer wieder in Erinnerung rufen: am Ende sind es nur die Parteien selbst, die den Frieden beschliessen können; uns externen Drittparteien fällt lediglich die katalytische, unterstützende Rolle zu.

### **Welche Momente bleiben Ihnen persönlich besonders in Erinnerung?**

Eine starke Erinnerung bezieht sich auf das Jahr 2006: Wir überreichten der kolumbianischen Botschafterin den zusammen mit Frankreich und Spanien ausgearbeiteten Vorschlag zur Einrichtung einer temporären «Begegnungszone», um Friedensverhandlungen zwischen der Regierung und der Rebellenorganisation FARC auszuloten. Der Vertrag wurde auch an die FARC und die kolumbianische Regierung übermittelt mit dem Hinweis, dass die Rückmeldungen vertraulich erfolgen sollten. Keine 24 Stunden später erklärte die Regierung an einer Pressekonferenz, dass sie den Vorschlag akzeptiere. Mir war sogleich bewusst, dass damit der Plan vermutlich gescheitert war, denn die FARC konnte wohl den Vorschlag nach einer solchen öffentlichkeitswirksamen Verlautbarung der Regierung nicht mehr akzeptieren. Es gab leider über Jahre keine Alternative zu dieser Idee der Begegnungszone. Einen ergreifenden Moment erlebte ich hingegen im August 2009 in Nepal: Wir reisten mit einer grösseren Delegation nach Kathmandu zur Eröffnung der Schweizer Botschaft. Obwohl kein Schweizer Minister teilnahm, wurden wir innert kürzester Zeit vom Präsidenten, vom Premierminister, andern relevanten Ministern und sämtlichen Partei-

führern empfangen. Diese Ehre war ganz klar eine Anerkennung unserer Rolle als Vermittler im Friedensprozess dieses Landes.

### **Welche Erfahrungen während Ihren Amtsjahren würden Sie als «Lessons Learnt» bezeichnen?**

Es war uns nicht von Anfang an klar, dass man sich auch im friedenspolitischen Engagement geografisch relativ stark konzentrieren muss. Es braucht eben Zeit, um sich zu positionieren, die entsprechenden Beziehungen und das nötige Vertrauen aufzubauen. Das Gleiche gilt in Bezug auf thematische Engagements: Der Bereich der Friedensförderung ist sehr komplex, und die Versuchung ist gross, überall ein bisschen kompetent sein zu wollen. Wir müssen uns auf jene Bereiche konzentrieren, wo einerseits Nachfrage besteht und wo wir andererseits ein ganz bestimmtes Knowhow einbringen können. Im Bereich Vermittlungs- und Prozessknowhow haben wir die Expertise konsequent ausgebaut; dies wird international auch anerkannt. Ähnliches gilt für die Themen Powersharing, Föderalismus oder Vergangenheitsbewältigung.

Eine dritte Lesson Learnt ist die Erkenntnis, dass die entsprechenden Kapazitäten jederzeit abrufbar sein müssen, um wirksam zu sein. Dafür reicht rein akademisches Wissen nicht, denn dieses muss der jeweiligen spezifischen Nachfrage in einem konkreten Friedensprozess angepasst werden. Dies ist letztlich die hohe Kunst. Diese Expertise mussten wir innerhalb und ausserhalb des Departments aufbauen und weiterentwickeln. Wir haben heute einen Expertenpool und strategische Partner an unserer Seite, die in der Lage sind, Schlüsselwissen einzubringen. Ein Beispiel dafür ist das weltweit führende Kompetenzzentrum für Kleinwaffen, «Small Arms Survey», ohne dessen Expertise wir es nicht gewagt hätten, im Rahmen der Vereinten Nationen (UNO) das nationale Rückverfolgungsinstrument für Kleinwaffen vorzuschlagen und die Verhandlungen zu führen. Eine andere Erkenntnis ist, dass Konfliktmanagement und Friedensförderung ein netzwerkbasierendes Unterfangen ist. Die Schweiz allein kann nirgends Frieden schaffen, dafür braucht es jedem Kontext angepasste Allianzen.

---

### **Thomas Greminger**

Thomas Greminger wurde 1961 in Luzern geboren. Er studierte Geschichte, Wirtschaft und Politikwissenschaften in Zürich und erwarb das Doktorat in Geschichte. 1990 trat er in den Dienst des EDA ein und begann seine Karriere als Attaché in der Schweizer Botschaft in Tel Aviv. Ab 1996 war er Leiter der Sektion Politik und Forschung der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und von 1999 bis 2001 Geschäftsträger der Schweizer Botschaft und DEZA-Koordinator in Mosambique. 2001 wurde er stellvertretender Chef der Politischen Abteilung IV und Leiter der Sektion Friedenspolitik. 2004 erfolgte die Ernennung zum Botschafter und zum Chef der PA IV. Seit Anfang September ist Thomas Greminger Chef der schweizerischen Delegation bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), ständiger Vertreter der Schweiz bei den Vereinten Nationen und den internationalen Organisationen sowie beim Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung in Wien.

---





# Stimmen aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft



Die Schweiz mit ihrer humanitären Tradition engagiert sich gemäss ihrer aussenpolitischen Maximen stark in der zivilen Friedensförderung und der Förderung der Menschenrechte. Freiheit und Sicherheit sind Urbedürfnisse jedes Individuums. Damit die Menschen wirksam vor Gewalt, Unterdrückung und Willkür geschützt werden können, ist dieses humanitäre Engagement enorm wichtig. Die Schweiz leistet dazu einen wichtigen Beitrag – sowohl mit bilateralen Programmen, als auch auf multilateraler Ebene.

## **Christa Markwalder**

Präsidentin der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates

---

Kein Mensch hätte vor zwanzig Jahren gedacht, dass die Schweiz einst eine äusserst rege aussenpolitische Abteilung zur Förderung von Frieden und Menschenrechten führen würde – damals galt noch die Devise, dass die beste Aussenpolitik des Neutralen keine Aussenpolitik ist. Wir wünschen uns natürlich für die Zukunft, dass die Ziele, welche die Politische Abteilung IV verfolgt, auch in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik oder internationalen Finanzpolitik einen Niederschlag finden. Vorderhand gilt, wie für die Entwicklungszusammenarbeit, dass sich die Schweiz hier vor allem durch mangelnde Kohärenz auszeichnet. Das schmälert nicht den Wert der PA IV, zeigt aber, wo der Bundesrat noch Hausaufgaben zu erledigen hat.



## **Peter Niggli**

Geschäftsleiter von Alliance Sud, der entwicklungspolitischen Arbeitsgemeinschaft von Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas und Heks.

---



Unser gut etablierter und sehr konstruktiver Dialog mit der PA IV 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. Wir schätzen auch andere Beiträge, die die PA IV geleistet hat und auch weiterhin leisten wird, um die Umsetzung der Menschenrechte in einem konkreten Wirtschaftskontext zu fördern, beispielsweise über das UN Global Compact Swiss Network oder – in den letzten Jahren – über die Who-Cares-Wins-Initiative des Finanzsektors. Wir setzen auch künftig auf den aktiven Input und die Unterstützung der PA IV, besonders jetzt, wo es darum geht, den UNO-Rahmen für Unternehmenstätigkeit und Menschenrechte in den Unternehmen umzusetzen.

## **Christian Leitz**

UBS AG, Head Corporate Responsibility Management



## **Liselotte Arni**

UBS AG, Head Environmental & Social Risk



Ich habe die Vorreiterrolle der Politischen Abteilung IV im Bereich Unternehmen und Menschenrechte sehr geschätzt. In Kolumbien bringt beispielsweise die «Guías Colombia» Initiative für Menschenrechte und Sicherheit Unternehmen, NGOs, Regierungsvertreter und Gewerkschaften zusammen. Ich hoffe, dass sich die Abteilung auch in Zukunft in diesem Bereich praxisorientiert engagieren wird.

**Christian Frutiger**

Public Affairs Manager Nestlé S. A.

---

Unter der Leitung der Botschafter Peter Maurer und Thomas Greminger ist es der Politischen Abteilung IV des EDA gelungen, sich in kurzer Zeit zu einer kompetenten Schaltstelle im Bereich der zivilen Friedensförderung und dem Schutz der Menschenrechte zu entwickeln. Drei Faktoren haben entscheidend dazu beigetragen. Erstens hat es die Spezialisierung auf bestimmte thematische und geografische Schwerpunkte ermöglicht, die begrenzten Mittel zielgerichtet einzusetzen. Zweitens versucht die PA IV, in der Friedensförderung einen umfassenden Ansatz zu verfolgen. In Ländern wie Nepal oder Sudan hat der kombinierte Einsatz von zivilen, militärischen und entwicklungspolitischen Instrumenten zu positiven Zwischenresultaten geführt. Diese Koordinationsbemühungen sollten fortgesetzt werden. Drittens hat die PA IV die Zusammenarbeit von Staat, Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen gezielt gefördert. Das Mediation Support Project, an welchem neben der PA IV das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich und die NGO swisspeace beteiligt sind, ist ein gutes Beispiel hierfür. Eine Fortsetzung des Engagements im Bereich der zivilen Friedensförderung und des Menschenrechtsschutzes liegt im Interesse der Schweiz. Die PA IV hat dafür in den vergangenen Jahren wertvolle Aufbauarbeit geleistet.



**Andreas Wenger**

Professor an der ETH Zürich für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik und Leiter des Center for Security Studies an der ETH

---



Unsere Bundesverfassung fordert in Artikel 54: «...Der Bund ...trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.» Damit drückt die Schweiz aus, dass ihr die Umwelt sehr wichtig ist und dass es uns nur gut gehen kann, wenn es auch ausserhalb unseres Landes zu Hoffnungen Anlass gibt. Die Politische Abteilung IV EDA macht aus den Worten Taten. Das Ziel in der Bundesverfassung wird wohl kaum je vollständig erreicht, doch ist gerade hier der Weg hinzu sehr wichtig. Als Aussenpolitiker unterstütze ich dieses Ziel sehr gerne.

**Geri Müller**

Mitglied der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates

## **Impressum**

Herausgeber:  
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA  
3003 Bern  
[www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch)

Texte:  
Bettina Hahnloser, Bern

Gestaltung:  
Visuelle Kommunikation EDA, Bern

Bilder:  
Trevor Snapp / Corbis (Titelseite), Frederic Courbet / Panos (Seite 11),  
Tim A. Hetherington / Panos (Seite 21), David Rose / Panos (Seite 25)

Druck:  
Stämpfli Publikationen AG, Bern

Fachkontakt:  
EDA, Politische Abteilung IV  
E-Mail: [PA4@eda.admin.ch](mailto:PA4@eda.admin.ch)

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

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

Bern, 2011

