



18.094

Botschaft zu einem Rahmenkredit zur Weiterführung der Unterstützung der drei Genfer Zentren 2020–2023

vom 7. Dezember 2018

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

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über einen Rahmenkredit zur Weiterführung der Unterstützung der drei Genfer Zentren.

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

7. Dezember 2018

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Alain Berset
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit dieser Botschaft wird den eidgenössischen Räten für die Weiterführung der Unterstützung der drei Genfer Zentren ein Rahmenkredit in der Höhe von 128,0 Millionen Franken für den Zeitraum 2020–2023 beantragt. Unterstützt werden damit das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP), das Genfer internationale Zentrum für humanitäre Minenräumung (GICHD) sowie das Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle von Streitkräften (DCAF).

Ausgangslage

Das aktuelle sicherheitspolitische Umfeld der Schweiz hat sich in den letzten Jahren in eine Richtung entwickelt, die auch für die Schweiz und die Sicherheit ihrer Bevölkerung neue Herausforderungen bringt. Das Umfeld ist geprägt von immer komplexeren und langandauernden Konflikten, einer hohen Zahl fragiler Staaten auch in uns benachbarten Regionen, steigenden Spannungen zwischen den Grossmächten sowie neuen Herausforderungen in Bereichen wie Terrorismus, Cyberbedrohungen und automatisierter Kriegsführung. Ebenso haben die Tendenzen zur selektiven Anwendung des internationalen Rechts und zur Anwendung des «Recht des Stärkeren» zugenommen. In den kommenden Jahren ist somit kaum mit Fortschritten auf der völkerrechtlichen Ebene zu rechnen. Gefragt sind praktische Lösungen und anwendbares Wissen.

Mit den drei Genfer Zentren stehen eigenständige Akteure zur Verfügung, die in ihren jeweiligen Fachgebieten international anerkannt sind und gehört werden. Der Mix aus internationaler Trägerschaft und enger Verbindung mit der Schweiz ermöglicht es den Zentren, als «ehrliche Makler» aufzutreten und ihr Fachwissen zugunsten der Interessen der Schweiz wirksam und effizient einbringen zu können.

Inhalt der Vorlage

Gegenstand dieser Botschaft ist ein Finanzbeschluss über die Unterstützung des Bundes für die drei Genfer Zentren. Diese verfügen über die Expertise, an konkreten Bedürfnissen orientierte Lösungen in drei Kernbereichen zu entwickeln und anzubieten:

- Das GCSP fördert den sicherheitspolitischen Dialog durch Aus- und Weiterbildungsprogramme für internationale zivile und militärische Fach- und Führungskräfte mit Fokus auf das globalisierte Sicherheitsumfeld. Es führt internationale Tagungen, Konferenzen und öffentliche Veranstaltungen durch und unterstützt Friedensprozesse auf verschiedenen Ebenen.*
- Das GICHD stärkt die Kapazitäten und das Fachwissen von nationalen und internationalen Partnern zur Beseitigung von Minen und explosiven Kriegsmunitionsrückständen und fördert die Proliferations- und Unfallverhütung für konventionelle Munitionsbestände.*
- Das DCAF fördert die wirksame und gute Regierungsführung in einem politisch besonders sensiblen öffentlichen Bereich, dem Sicherheitssektor, und*

trägt so zur Konfliktprävention, Friedenskonsolidierung und nachhaltigen Entwicklung bei.

Eine 2017/2018 durchgeführte externe Evaluation bestätigt die globale Anerkennung der Zentren als in ihren Fachgebieten führend und attestiert ihnen darin einen hohen Einfluss auf die internationale Agenda.

Der unterbreitete Rahmenkredit von 128,0 Millionen Franken ist eine Million tiefer als der laufende Rahmenkredit 2016–2019 (129,0 Millionen Franken), jedoch 6,3 Millionen höher als die in dieser Periode tatsächlich aufgewendeten Mittel. Gegenüber dem Finanzplan 2020–2022 vom 22. August 2018 entspricht dies einer Erhöhung um 4 Millionen Franken (+3,2 %), welche innerhalb des Voranschlags des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten kompensiert wird.

Mit den Mitteln aus dem Rahmenkredit führen die Zentren ihre bewährten bisherigen Tätigkeiten fort und fokussieren dabei auf die drängendsten internationalen Bedürfnisse: Das GCSP wird Entwicklungen mit potenziellen Auswirkungen auf die internationale Sicherheit aufarbeiten und seine hochrangigen Netzwerke weiter stärken. Das GICHD wird Methoden und Standards in der Minenräumung weiterentwickeln sowie seine Position im Bereich der Proliferations- und Unfallverhütung für konventionelle Munition ausbauen. Das DCAF wird seine Unterstützung auf Staaten fokussieren, die erhebliche Gouvernanzprobleme haben und insbesondere nicht in der Lage sind, eine geregelte Beziehung zwischen Sicherheitskräften und Bevölkerung sicherzustellen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	1168
1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen	1172
1.1 Die drei Genfer Zentren	1172
1.2 Relevante Veränderungen während der laufenden Legislaturperiode	1172
1.3 Kernidee und Schweizer Interessen	1173
1.4 Abgrenzung zu anderen Akteuren	1174
1.5 Resultate der externen Evaluation	1174
1.6 Erfüllung der Aufträge aus der Botschaft 2016–2019	1175
1.7 Verhältnis zur Legislaturplanung	1177
2 Die drei Genfer Zentren: Auftrag und Schwerpunkte 2020–2023	1177
2.1 Aufträge und Schwerpunkte für alle drei Zentren	1177
2.2 Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP)	1178
2.3 Genfer internationales Zentrum für Humanitäre Minenräumung (GICHD)	1180
2.4 Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF)	1181
2.5 Stellenwert der Maison de la Paix für die Genfer Zentren und den Standort Genf	1183
3 Gouvernanz und Steuerung des Beitrags des Bundes	1183
3.1 Rechtlicher Rahmen der Genfer Zentren	1183
3.2 Steuerung auf Ebene Bund	1184
3.3 Steuerung auf Ebene der Zentren	1184
3.4 Externe Evaluation	1185
4 Inhalt des Finanzbeschlusses	1185
4.1 Rückblick auf den vorhergehenden Beschluss	1185
4.2 Antrag des Bundesrates	1185
4.3 Umfang des Rahmenkredites	1186
4.4 Aufteilung der Mittel auf die drei Genfer Zentren	1187
4.5 Ausbau der Finanzierung durch Drittmittel	1188
4.6 Dauer des Rahmenkredits	1188
4.7 Annahmen über die Teuerung	1188
5 Auswirkungen	1189
5.1 Auswirkungen auf den Bund	1189
5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	1189
5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	1189

5.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	1189
5.5	Weitere Auswirkungen	1189
6	Rechtliche Aspekte	1190
6.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit sowie Erlassform	1190
6.2	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	1190
6.3	Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz	1190
Anhang: Bericht über die Tätigkeit der Genfer Zentren 2016–2019		1192
Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit zur Weiterführung der Unterstützung der drei Genfer Zentren 2020–2023 (<i>Entwurf</i>)		1201

Botschaft

1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

1.1 Die drei Genfer Zentren

Vor dem Hintergrund der damaligen aussen- und sicherheitspolitischen Entwicklungen hat der Bund zwischen 1995 und 2000 in Genf drei Zentren geschaffen, die auf internationaler Ebene in ausgewählten Themenbereichen die internationale Gemeinschaft unterstützen sollen. Mit diesem Beitrag will die Schweiz zum Ziel einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung beitragen, wie es in Artikel 2 der Bundesverfassung¹ vorgesehen ist.

Die drei Genfer Zentren umfassen das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (*Geneva Centre for Security Policy, GCSP*), das Genfer internationale Zentrum für humanitäre Minenräumung (*Geneva International Centre for Humanitarian Demining, GICHD*) und das Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF*). Die Zentren wurden als Stiftungen des Schweizer Privatrechtes durch den Bund und ausländische Staaten gegründet (zur thematischen Aufstellung der Zentren im Detail siehe Ziff. 2.)

Die drei Genfer Zentren sind seit 2014 in der Maison de la Paix in Genf beheimatet, die sich in unmittelbarer Nähe des UNO-Sitzes befindet. Im gleichen Gebäude sind auch das Genfer Hochschulinstitut für internationale Studien und Entwicklung (IHEID) sowie weitere Nichtregierungsorganisationen untergebracht, sodass sowohl räumlich wie thematisch ein Brennpunkt für aussen- und sicherheitspolitische Themen geschaffen werden konnte.

1.2 Relevante Veränderungen während der laufenden Legislaturperiode

Der Trend auf internationaler Ebene hat sich während der vergangenen Jahre deutlich in eine Richtung gewendet, die auch für die Schweiz und die Sicherheit ihrer Bevölkerung neue Herausforderungen bringt. Spätestens die Annexion der Halbinsel Krim machte deutlich, dass es selbst in Europa wieder möglich geworden ist, internationale Grenzen mit Gewalt zu verschieben. Ebenso haben sich die Tendenzen zur autoritären Regierungsführung, zur Anwendung des «Rechts des Stärkeren» in den internationalen Beziehungen, zur selektiven Anerkennung des internationalen Rechtsrahmens, zur Desolidarisierung und zur Abwendung von der multilateralen Ordnung auf internationaler Ebene verstärkt. Weiter wird in Konfliktsituationen die Zivilbevölkerung zum prioritären Ziel, sei es durch Terroranschläge, sei es durch gezielte Einschüchterungs- oder Säuberungsmassnahmen, die zu Fluchtbewegungen führen. Langandauernde bewaffnete Konflikte und verschleppte Altlasten ehema-

¹ SR 101

liger Konflikte behindern die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen und verunmöglichen eine nachhaltige Entwicklung. Die *Aussenpolitische Strategie 2016–2019*² wie auch der *Sicherheitspolitische Bericht 2016*³ stellen diese Veränderungen ausführlich dar.

Die neuen Trends und Entwicklungen verlangen nach neuen Lösungen, die die Staatengemeinschaft jedoch erst entwickeln muss. Somit ist ein hohes Mass an Anpassung, an Analysekapazität und an Erfahrung gefragt, um neue Konzepte bedürfnisgerecht und wirkungsvoll umsetzen zu können.

Die Genfer Zentren können in ihrem jeweiligen Themengebiet massgebliche Beiträge zur Bewältigung dieser Herausforderungen leisten. Die 2017/18 durchgeführte externe Evaluation bestätigt, dass jedes der drei Zentren in seinem Fachbereich international anerkannt und in der Lage ist, bedürfnisorientiert Beiträge von hoher Qualität zu leisten und so die Ziele der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik zu unterstützen (siehe Ziff. 1.5).

1.3 Kernidee und Schweizer Interessen

Die drei Genfer Zentren verfügen aufgrund ihrer institutionellen Struktur über eine besondere Position: Der Mix aus privatrechtlicher Stiftung und internationaler Trägerschaft auf Regierungsebene eröffnet Handlungsspielräume, über die weder die offiziellen Akteure noch Nichtregierungsorganisationen verfügen.

Für die Schweiz war von Beginn an zentral, dass die Genfer Zentren einen aussen- und sicherheitspolitischen Beitrag leisten, die internationale Zusammenarbeit und Konfliktprevention fördern, zur Stärkung und Umsetzung des Völkerrechts beitragen sowie als Schweizer Beitrag zur Partnerschaft für den Frieden (PfP) verstanden werden. Im Interesse des Bundes ist weiter die aktive Umsetzung und Konkretisierung von Schweizer Initiativen über die Zentren. Es ist die Absicht des Bundesrates, diesen speziellen Kanal in wichtigen Bereichen der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik weiterhin zu nutzen und dabei praktische Lösungen mit verschiedenen Ansätzen bedarfsorientiert zu fördern.

- Dies betrifft die *Aus- und Weiterbildung* von zivilen und militärischen Fach- und Führungskräften aus dem In- und Ausland. Dabei geht es darum, den Wissens- und Kapazitätsaufbau gemäss den vor Ort herrschenden Bedürfnissen gezielt zu fördern und Netzwerke zu stärken.
- Mit der Entwicklung, Verbreitung, Förderung und Umsetzung von *bewährten Ansätzen* («best practice») beispielsweise im Krisenmanagement, der Minenräumung oder in der demokratischen Kontrolle von Sicherheitskräften werden die Einhaltung internationaler Normen und Standards gestärkt. Damit wird eine friedliche und nachhaltige Entwicklung unterstützt.
- Gerade die Entwicklungen der jüngsten Zeit auf internationaler Ebene machen deutlich, dass laufend *praxisrelevante Anpassungen* der Massnahmen

² www.eda.admin.ch > Das EDA > Strategie und Umsetzung der Aussenpolitik
³ BBl 2016 7763

an die Bedürfnisse notwendig sind. Dank ihrer Stellung sind die drei Genfer Zentren gut positioniert, solche Änderungen frühzeitig wahrzunehmen und entsprechende Massnahmen in der Praxis zu entwickeln und auszutesten.

Die Schweizer Beiträge an das GICHD und das DCAF werden entsprechend der Kriterien des Ausschusses für Entwicklungshilfe (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als öffentliche Entwicklungshilfe (APD) angerechnet.

1.4 Abgrenzung zu anderen Akteuren

Zu den Merkmalen der Produkte und Dienstleistungen der drei Genfer Zentren gehört auch, dass sie in anderen Bereichen aktiv sind als andere Partner des Bundes. So unterscheidet sich das GCSP von einer Hochschule oder einem sicherheitspolitischen Forschungsinstitut (z. B. Center for Security Studies CSS ETH): Weder ist das GCSP in der akademischen Forschung und Lehre aktiv, noch versteht es sich als akademische Analysestelle. Vielmehr trägt es durch Weiterbildung auf Führungsebene im öffentlichen Bereich (Regierungen, internationale Organisationen) wie im privaten Bereich (Unternehmungen, Nichtregierungsorganisationen) zum Kapazitäts- und Knowhow-Aufbau bei.

Das GICHD giesst die politischen Entscheide der internationalen Gemeinschaft zur Minenräumung in praktikable Umsetzungslösungen und universelle Standards für die betroffenen Staaten und die im Feld aktiven Organisationen um. Damit ist es komplementär zum operationell ausgerichteten Minenräumdienst der Vereinten Nationen (UNMAS) oder zu im Feld aktiven zivilgesellschaftlichen Organisationen und Räumorganisationen.

Das DCAF berät fallspezifisch Regierungen in der Stabilisierung und Verankerung ihrer Sicherheitsorganisationen und kann dabei gleichzeitig sowohl auf langjährige Forschungsarbeiten als auch auf Erfahrungen aus seiner Feldpräsenz zurückgreifen. Diese Expertise besitzt keine andere Organisation in diesen Kernbereichen, weder in Genf noch in Europa.

1.5 Resultate der externen Evaluation

Basierend auf dem Bundesbeschluss vom 24. September 2015⁴ über einen Rahmenkredit zur Weiterführung der Unterstützung der drei Genfer Zentren 2016–2019 hat der Bund wiederum eine externe Evaluation der drei Genfer Zentren zu Relevanz, Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit der Bundesbeiträge durchgeführt. Diese Evaluation wurde 2017–2018 durchgeführt und im Mai 2018 abgeschlossen. Sie wurde per Ausschreibung gemäss der Verordnung vom 11. Dezember 1995⁵ über das öffentliche Beschaffungswesen vergeben.

⁴ BBI 2015 7433

⁵ SR 172.056.11

Das Evaluationsresultat bestätigt die globale Anerkennung der Zentren als in ihren Fachbereichen führend und bescheinigt ihnen, aktualitätsbezogen und mit gutem Gespür für sicherheitspolitische Herausforderungen zu arbeiten. Das Resultat bestätigt auch, dass sich die strategische Ausrichtung der Zentren in allen drei Fällen mit den aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz deckt. Die Zentren werden international sehr positiv als «schweizerisch» wahrgenommen; sie werden mit Schweizer Werten wie Unparteilichkeit und Unabhängigkeit, humanitäre Tradition und Produkte von hoher Qualität assoziiert.

Die Evaluation stellt allen drei Zentren bzgl. Management, Relevanz, Wirksamkeit und Effizienz ein sehr gutes Zeugnis aus und empfiehlt primär gewisse institutionelle Anpassungen zugunsten einer nachhaltigen Unternehmensentwicklung. Die Empfehlungen (institutionelle Stärkung nach einer Phase des Wachstums, weitere Umsetzung der Wirkungs- und Resultatorientierung, strategischere Nutzung der Gouvernanzstrukturen) wurden sowohl seitens des interdepartementalen *Comité de Pilotage* als auch von den Zentren entgegengenommen; die angenommenen Empfehlungen werden im Zeitraum 2020–2023 umgesetzt (siehe Ziff. 2).

1.6 Erfüllung der Aufträge aus der Botschaft 2016–2019

Mit seinem Beschluss vom 24. September 2015 hat das Parlament den Genfer Zentren für die Legislaturperiode spezifische Ziele gesetzt. Auch wenn die Legislaturperiode noch nicht abgeschlossen ist, sind gegenwärtig doch bereits folgende Trends erkennbar:

Drittmittelfinanzierung: Für die laufende Legislaturperiode sind die Zentren zur Diversifizierung ihrer jeweiligen Finanzierung aufgefordert. Als Ziel in der Rahmenkreditperiode 2016–2019 soll für das GCSP ein Anteil an Drittmittelfinanzierung von 15 Prozent, für das GICHD von 25 Prozent und für das DCAF von 45 Prozent erreicht werden. Wie die externe Evaluation bestätigt, zeigt die Analyse der bisher abgeschlossenen Jahresrechnungen (2016, 2017) sowie der laufenden Budgetplanung (2018), dass die Zentren die vorgegebenen Schwellenwerte erreicht haben oder sie demnächst erreichen dürften: Werden sowohl Kern- als auch Projektbeiträge der Schweiz aufgerechnet, so beträgt die Drittmittelfinanzierung beim GCSP aktuell rund 20 Prozent, beim GICHD beinahe 30 Prozent und beim DCAF zwischen 40 und 45 Prozent; werden nur die Kernbeiträge aufgerechnet, beträgt die Drittmittelfinanzierung bereits heute beim GCSP über 20 Prozent, beim GICHD rund 32 Prozent und beim DCAF bereits 47 Prozent. Das vom Parlament vorgegebene Ziel wird nach aktueller Einschätzung für alle drei Zentren erreicht werden.

Nutzung von Synergien und gemeinsame Strategien im Rahmen der Maison de la Paix: Für die laufende Legislaturperiode hat das Parlament die Verwendung von jährlich mindestens 1,4 Millionen Franken aus dem Rahmenkredit für gemeinsame Projekte im Rahmen der Maison de la Paix gefordert. Auf dieser Grundlage veröffentlichten die Zentren im April 2016 die gemeinsame Strategie *Maison de la Paix: Multiplying impact for the benefit of peace, security and sustainable development*. Sie stellt die Grundlage dar für die gemeinsame bedürfnisorientierte Unterstützung von Partnern, für ganzheitliche Ansätze und innovative Lösungen sowie für die

Stärkung der Strahlkraft der Maison de la Paix als Treffpunkt. So haben beispielsweise die gemeinsamen Arbeiten von GICHD und DCAF in Partnerschaft mit der *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (OSZE) dazu geführt, dass in der Ukraine die Problematik von Minen und explosiven Kriegsmittelrückständen durch die Behörden wesentlich aktiver und nachhaltiger angegangen und vor dem Hintergrund der guten Regierungsführung betrachtet wird. Wie auch die externe Evaluation bestätigt, hat die seitens Parlament geforderte Nutzung von Synergien und Etablierung von gemeinsamen Strategien bislang im geforderten Mass stattgefunden. Die Evaluation bekräftigt jedoch ebenso, dass die Nutzung der Synergien v.a. dort erfolgreich ist, wo sie durch die Mitarbeitenden der Zentren als Chance wahrgenommen und proaktiv gesucht wird.

Wirkungs- und Resultatorientierung: Im Vorfeld der Botschaft zur aktuellen Legislaturperiode hat der Bund die Entwicklung hin zu einer umfassenden inhaltlichen und institutionellen Wirkungs- und Resultatorientierung als Hauptstossrichtung identifiziert. Hierzu übernahm das GICHD bereits mit der Strategie 2015–2018 die Wirkungs- und Resultatorientierung und setzt dies mit seiner Strategie 2019–2022 fort. Das DCAF vollzog den Übergang zur Wirkungs- und Resultatorientierung im Rahmen der Einführung eines «*Results-Based Management*»-Systems (RBM) von 2014 bis 2017; seit 2017 legt das DCAF jährlich einen umfassenden Wirkungsbericht (*Performance Report*) vor, der von den Geberländern als konkreter Ausdruck erfüllter Rechenschaftspflicht geschätzt wird und künftig eine wichtige Grundlage für die strategische Steuerung des Zentrums bilden soll. Das GCSP hat die Wirkungs- und Resultatorientierung ins Projektmanagement sowie in sein Curriculum aufgenommen und lehrt interdisziplinäre Ansätze zur Überwachung und Auswertung von Programmen in der Friedenskonsolidierung, im Sicherheits- und Entwicklungsumfeld; auf der Ebene des Unternehmens ist sie noch nicht umfassend eingeführt. Die Einführung der Wirkungs- und Resultatorientierung ist somit ein langjähriger Prozess und heute noch nicht abgeschlossen, was auch durch die externe Evaluation bestätigt wird.

Individuelle Förderziele: Das Parlament hat mit seinem Beschluss 2015 weitere individuelle Ziele für die Zentren gesteckt:

- Das GCSP wurde aufgefordert, die GCSP-Gemeinschaft zu vergrössern und die Netzwerke zu stärken. Mit dem zwischenzeitlichen Aufbau der *Global Fellowship Initiative* insbesondere auch für hochrangige (teilweise ministerielle) Alumni und einem Zuwachs von rund 4000 auf über 7000 Alumni seit der letzten Botschaft wird dieses Ziel erreicht.
- Das GICHD wurde aufgefordert, den Austausch zwischen der Minenräumung und damit verwandten Bereichen der menschlichen Sicherheit zu fördern. Dieses Ziel wurde beispielsweise durch die Partnerschaft mit dem UNO-Entwicklungsprogramm (UNDP) und der vertieften Analyse zum Beitrag der Minenräumung für die nachhaltige Entwicklung erreicht.
- Das DCAF wurde aufgefordert, im Zuge seiner thematischen Profilschärfung die Management- und Gouvernanzstrukturen zu stärken. Zwischenzeitlich hat das DCAF 2017 eine Modernisierung und Stärkung der Managementstrukturen eingeleitet. Gleichzeitig hat das Büro in Vertretung des Stif-

tungsrates zusammen mit dem Direktorium eine Aktualisierung der Statuten entlang der Vorgaben des Eidgenössischen Stiftungsrechts durchgeführt; damit sollen die Gouvernanzstrukturen gemäss Parlamentsauftrag gestärkt werden.

1.7 Verhältnis zur Legislaturplanung

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 27. Januar 2016⁶ zur Legislaturplanung 2015–2019 seinen Willen bekräftigt, im Rahmen des Engagements der Schweiz für die internationale Zusammenarbeit und des Ausbaus ihrer Rolle als Gastland internationaler Organisationen den internationalen Standort Genf zu stärken (Leitlinie 2, Ziel 10). Die vorliegende Botschaft knüpft an diese Leitlinie an.

2 Die drei Genfer Zentren: Auftrag und Schwerpunkte 2020–2023

Der Bundesrat will die drei Zentren weiterhin als Akteure der aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz unterstützen. Sie verfügen über wertvolle Expertise in den Themenfeldern Sicherheitsarchitekturen in Europa und anderen Regionen, Extremismus und Terrorismus, Radikalisierung, Cyber- und Informationssicherheit, oder Konfliktprävention und -transformation. Damit einher geht die Stärkung des internationalen Standortes Genf als Platz mit der dichtesten Fachkompetenz für Aussen- und Sicherheitspolitik sowie für humanitäre Belange.

2.1 Aufträge und Schwerpunkte für alle drei Zentren

Instrumente der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik

Die Genfer Zentren werden ihre strategische Ausrichtung regelmässig mit den Interessen der Schweiz abgleichen. Als unabhängige Zentren im internationalen Wettbewerb verfügen sie dabei über einen gewissen Gestaltungsfreiraum. Dennoch sollen die Zentren weiterhin die Werte verkörpern, die generell mit der Schweiz in Verbindung gebracht werden, namentlich die Ausrichtung auf Unparteilichkeit und Pragmatismus sowie die humanitären Werte und Traditionen. Zum anderen müssen sich die Zentren stets auf das sich rasch wandelnde aussen- und sicherheitspolitische Umfeld ausrichten, ohne jedoch übergeordnete Trends zu vernachlässigen.

Die strategische und die finanzielle Führung und Abstimmung der Schweizer Beiträge an die Zentren durch das interdepartementale *Comité de Pilotage* garantiert den engen Austausch zwischen dem Bund und den Zentren sowie die Kohärenz in der Verwendung der durch den Bund zur Verfügung gestellten Mittel. Diesbezüglich wird das Comité de Pilotage mittelfristig einen Strategieentwicklungsprozess lancie-

⁶ BBl 2016 1105, hier 1178–1180

ren, um die übergeordnete Interessenwahrung des Bundes bis in die zweite Hälfte der 2020er-Jahre sicherzustellen.

Fokussierung und Stärkung der Komplementarität

Die Zentren werden das Potenzial für komplementäre Leistungen innerhalb wie ausserhalb der Maison de la Paix weiter schärfen. Die Stiftungsräte, Büros und Beratungsgremien (*Advisory Boards*) helfen mit, dieses Potenzial herauszuschälen, zu fokussieren und umzusetzen. Durch den Zusammenschluss der Zentren und weiterer Partner inner- und ausserhalb der Maison de la Paix ergibt sich ein Mehrwert. Der Bund hat ein Interesse, dass Kräfte weiter gebündelt und ressourcenschonend eingesetzt werden. Die Zentren werden daher beauftragt, komplementäre Leistungen in Finanz- und Rechenschaftsberichten klar auszuweisen und mit einer qualitativen Einschätzung samt allfälligem Korrekturbedarf zu ergänzen.

Wirkungs- und Resultatorientierung

Die Wirkungs- und Resultatorientierung bleibt ein Kernanliegen des Bundesrates. Hierzu besteht auch für die kommenden Jahre Handlungsbedarf. Auf die Phase der erfolgreichen Einführung des entsprechenden Instrumentariums soll eine Phase der Konsolidierung und stetigen Verbesserung folgen, die auf den Stand der entsprechenden Arbeiten und die Erfahrungen des jeweiligen Zentrums ausgerichtet ist. Die operationellen Stärken und die inhaltliche Agilität der Genfer Zentren sollen dabei nicht gefährdet werden.

Nachhaltige und diversifizierte Finanzierung

Schliesslich bleibt dem Bundesrat auch die langfristige finanzielle Abstützung der Zentren ein Anliegen. Denn auch in Zukunft ist bei Beiträgen von internationalen Gebern mit Schwankungen zu rechnen, da sie sich oft zeitlich begrenzt und selektiv für spezifische Projekte und Aktivitäten engagieren. Indem die Schweiz Kosten für Gouvernanz und Administration übernimmt und gleichzeitig dafür sorgt, dass die Zentren auch in diesen Bereichen haushälterisch agieren, kann sie Einfluss auf die Gestaltung dieser Bereiche nehmen.

Gleichwohl bestärkt der Bundesrat die Zentren in der weiteren Erschliessung neuer Finanzierungsquellen. Auf der Basis des Beschlusses des Bundesrates vom 8. November 2017 zu strukturellen Reformen soll der Drittmittelanteil am Gesamtbudget im Verhältnis zum Schweizer Kernbeitrag Ende 2023 beim GCSP mindestens 25 Prozent (bisher 15 %), jener des GICHD mindestens 35 Prozent (bisher 25 %) und jener des DCAF mindestens 50 Prozent (bisher 45 %) betragen.

2.2 Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP)

Auftrag

Das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (*Geneva Centre for Security Policy, GCSP*) wurde 1995 als internationales Weiterbildungszentrum aufgebaut und ist rechtlich als Stiftung organisiert. 2018 zählt es 68 Mitarbeitende und weist ein

Jahresbudget von 14,4 Millionen Franken auf (davon sind rund 20 % durch Drittmittel finanziert). Im Stiftungsrat sind 52 Staaten und der Kanton Genf vertreten.

Das GCSP offeriert ein umfassendes Programm an Weiterbildungskursen für Fach- und Führungskräfte und bietet ein Forum, in dem sich an internationaler Aussen- und Sicherheitspolitik Interessierte austauschen und vernetzen können. Das GCSP ist dabei Weiterbildungsstätte, Verteidigungsakademie, Business-Kaderschule und Dialogplattform in einem. Seine Dienstleistungen werden als wichtige Beiträge der Schweiz an die Partnerschaft für den Frieden (PfP) anerkannt. Hochrangige zivile und militärische Vertreterinnen und Vertreter von Staaten sowie internationale Expertinnen und Experten bestätigen, dass sich die Teilnahme an Kursen und Programmen des GCSP positiv auf ihre berufliche Entwicklung ausgewirkt hat. Die externe Evaluation 2018 hat wiederum den international hervorragenden Ruf, das hohe Sach- und Fachwissen seiner Mitarbeitenden sowie die internationale Anziehungskraft des Zentrums bestätigt.

Schwerpunkte 2020–2023

Beibehaltung des Bewährten

Das Zentrum wird sein Angebot von längeren Kursen (bis zu 8 Monaten) und kürzeren (wenige Tage) beibehalten und bestehende Partnerschaften weiter vertiefen. Dabei wird sich das Zentrum weiterhin auf sein methodisches Kerngeschäft, die sicherheitspolitische Aus- und Weiterbildung von internationalen Fach- und Führungskräften mit Einfluss auf die internationale Sicherheitspolitik, fokussieren. Das GCSP wird die Nachhaltigkeit seines Kursangebotes messen und laufend umfassende Analysen des akademischen Umfeldes und des darin herrschenden Wettbewerbes vornehmen. Diese Massnahmen bilden ein Fundament für die Strategieprozesse mit Blick auf die 2020er-Jahre.

Stärkung der Stiftungsgremien

Es ist dem Bundesrat ein Anliegen, dass die Stiftungsgremien des GCSP im sich rasch ändernden Umfeld des GCSP noch stärker in die Strategieprozesse eingebunden werden bzw. die entsprechenden Impulse liefern können. Die Impulse sollen dabei auch institutionelle Aspekte wie Bildung, Unternehmensentwicklung und Marketing umfassen. Der Bund wird dank seiner besonderen Position in den Stiftungsgremien das GCSP darin unterstützen, die notwendigen Massnahmen innerhalb der Gremien umzusetzen und die Kompetenzen in den relevanten Gremien zu nutzen. Gleichzeitig soll der Stiftungsrat darin gestärkt werden, zugunsten einer noch besseren Risikoanalyse die Rechenschaftsberichte kritisch zu prüfen.

Ausrichtung auf neue sicherheitspolitische Herausforderungen

Im Rahmen seines Mandates soll das GCSP kontinuierlich neue sicherheitspolitische Herausforderungen antizipieren, analysieren und die konkreten Ausbildungsbedürfnisse von Staaten, internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Privatwirtschaft ansprechen. Thematisch werden dabei neue Bereiche wie die sicherheitspolitische Dimension künstlicher Intelligenz, Robotik und Cybersicherheit ebenso wie regionale Sicherheitsentwicklungen und Rüstungskontrolle eine wichtige Rolle spielen. Damit einher soll auch ein weiterer Ausbau des GCSP-Netzwerkes

gehen, namentlich die Stärkung der *Global Fellowship Initiative* (GFI) sowie der weitere Ausbau des Alumni-Netzwerkes.

2.3 Genfer internationales Zentrum für Humanitäre Minenräumung (GICHD)

Auftrag

Das Genfer internationale Zentrum für humanitäre Minenräumung (*Geneva International Centre for Humanitarian Demining*, CIDHG/GICHD) wurde 1998 gegründet und zählt heute 65 Mitarbeitende. Das Jahresbudget beträgt etwa 15 Millionen Franken, wovon knapp 30 Prozent durch Drittmittel finanziert sind. Im Stiftungsrat sind derzeit 22 Staaten (Geber- und Empfängerländer) sowie die Europäische Union und der Minenräumdienst der Vereinten Nationen vertreten.

Das GICHD hat seine Rolle als Bindeglied zwischen der normativen Ebene und der operationellen Arbeit in der Minenräumung sowie im Umgang mit Munition. Als Expertenorganisation fördert es auf der Basis humanitärer Prinzipien die nachhaltige Räumung von Minen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen. So werden Leben gerettet, die Rückkehr von Flüchtlingen ermöglicht und eine friedliche und nachhaltige Entwicklung gefördert. Die Schlussfolgerungen der externen Evaluation der drei Genfer Zentren bestätigen die auf seinem Kerngebiet unbestritten führende Rolle des GICHD hinsichtlich der technischen Expertise, der Analyse und der Weiterbildung im Bereich der Minenräumung.

Schwerpunkte 2020–2023

Bewährtes fortführen

Das GICHD wird internationale und nationale Standards stärken, Methoden der Minenräumung weiterentwickeln und den Dialog zwischen betroffenen Ländern, Geberländern, internationalen und regionalen Organisationen und den im Feld aktiven Partnern fördern. Da die Minenräumung mit einer zunehmenden technischen Komplexität konfrontiert ist, vermehrt im städtischen Umfeld stattfindet und aufgrund andauernder Konflikte häufiger nahe aktiver Konfliktzonen erfolgt, wird das GICHD Konzepte, Methoden und Instrumente weiterentwickeln müssen. Die Arbeit in zahlreichen Ländern treibt auch die Umsetzung der internationalen Vereinbarungen zu Personenminen, Streumunition und anderen explosiven Kriegsmunitionsrückständen voran. Zugunsten dieser Wirkung werden die Sekretariate zum Personenminenübereinkommen⁷ sowie zum Streumunitionsübereinkommen⁸ unverändert durch das GICHD beherbergt.

⁷ Übereinkommen vom 18. September 1997 über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen und über deren Vernichtung, SR **0.515.092**.

⁸ Übereinkommen vom 30. Mai 2008 über Streumunition, SR **0.515.093**.

Neue Themen nachhaltig bewirtschaften

Das GICHD wird von Staaten und internationalen Organisationen gebeten, ganzheitliche Lösungen für Probleme mit Minen, konventioneller Munition und explosiven Kriegsmunitionsüberresten zu entwickeln. Dazu gehört zunehmend die Beratung im Bereich der sicheren und gesicherten Munitionsverwaltung. Beispielsweise hat die Schweiz mit der Explosion im Munitionslager Mitholz 1947 die verheerenden und langfristigen Auswirkungen derartiger Ereignisse selbst erfahren. Angesichts der in vielen Ländern alternden Munitionslager und der gerade in fragilen Staaten oft inexistenten institutionellen Grundlagen für eine nachhaltige Munitionsverwaltung wird die Dringlichkeit für Lösungen hierzu noch deutlich steigen. Das GICHD wird dieses Feld komplementär zur Minenräumung bearbeiten und Expertise aufbauen. Gleichzeitig sieht das GICHD den mittelfristigen Aufbau einer internationalen Beratungs- und Koordinationsplattform im Bereich Munitionsverwaltung vor. Damit soll die sichere und gesicherte Munitionsverwaltung als Thematik am Standort Genf verankert und durch die Fachexpertise des GICHD untermauert werden.

Um betroffenen Ländern langfristig ganzheitliche Lösungen anbieten zu können, wird das GICHD in den kommenden Jahren auch erste Machbarkeitsstudien bezüglich der Zusammenarbeitsmöglichkeiten zum Themenkreis der Kleinwaffen durchführen. So wird das GICHD die Komplementarität zu Partnern insbesondere auch innerhalb der Maison de la Paix weiter ausbauen.

Geringe institutionelle Anpassungen, wo nötig

Mit der fortgesetzten Einführung und Konsolidierung der Wirkungs- und Resultatorientierung, mit der Ausrichtung auf eine gesteigerte Nachfrage nach den Produkten, Dienstleistungen und Lösungsansätzen des Zentrums sowie mit der thematischen Weiterentwicklung im Bereich Munitionsverwaltung wird das GICHD im Rahmen der vorhandenen Mittel institutionelle Anpassungen vornehmen.

2.4 Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF)

Auftrag

Das Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, DCAF) wurde im Oktober 2000 gegründet. Der Stiftungsrat umfasst heute 62 Mitgliedstaaten sowie den Kanton Genf und sechs ständige Beobachter. Mit gut 170 Mitarbeitenden und einem Jahresumsatz von heute rund 29 Millionen Franken (davon rund 47 % durch Drittmittel finanziert) ist das DCAF das grösste der drei Genfer Zentren.

Das Zentrum arbeitet mit allen Akteuren zusammen, die zum Sicherheitssektor gehören (u. a. Streitkräfte, Polizei, Strafjustiz und -vollzug, Grenzschutz, Nachrichtendienste und zuständige Ministerien). Das DCAF trägt dazu bei, dass die innere und äussere Sicherheit eines Staates wirksam, bürgernah und in demokratisch legitimierter und die Menschenrechte respektierender Weise gewährleistet wird. Die 2018 abgeschlossene Evaluation unterstreicht die Relevanz und Nachhaltigkeit des

Zentrums, betont aber gleichzeitig die Notwendigkeit institutioneller Anpassungen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat zudem 2016–2017 ein Audit des DCAF durchgeführt. Die Auditresultate bestätigen die Notwendigkeit, nach einer Phase des starken Wachstums die Finanzüberwachung seitens des Zentrums wie auch des Bundes zugunsten der Effizienz zu stärken und an die heutige Grösse des Zentrums anzupassen. Das Zentrum hat die Anpassungen mit dem 2017 lancierten Change-Management-Prozess bereits an die Hand genommen.

Schwerpunkte 2020–2023

Fokussierung und Unterstützung fragiler Staaten

Das Zentrum wird in der kommenden Legislaturperiode Staaten weiterhin bei der Umgestaltung und gesellschaftlich-demokratischen Verankerung seiner Streit- und Sicherheitskräfte beraten. Im Vordergrund steht dabei die Förderung der Eigenverantwortung durch die betroffenen Länder. Dabei wird das DCAF fokussiert fragile Staaten im Auf- und Umbau ihrer Institutionen im Sicherheitssektor unterstützen. Schliesslich wird es auf bilateraler wie multilateraler Ebene als unparteiische Expertenorganisation die Stärkung des rechtlichen und politischen Rahmens unterstützen. In diesem Zusammenhang wird die Gebergemeinschaft auch weiterhin von den Beratungen und der Koordinationsfunktion des *International Security Sector Advisory Team* (ISSAT) profitieren können, ein global einsetzbares, hoch flexibles Instrument mit Fachexpertise, um die Staatengemeinschaft schnell und unkompliziert mit Expertise zu unterstützen.

Damit einher geht auch das Bewusstsein, dass Männer und Frauen unterschiedlich von Sicherheit oder Unsicherheit betroffen sind. Vor diesem Hintergrund wird das DCAF in seiner Arbeit der Sensibilisierung von allen Akteuren des Sicherheitssektors für geschlechterspezifische Bedürfnisse einen sehr hohen Stellenwert einräumen. Gleichzeitig wird das DCAF darauf achten, dass es die geschlechterspezifische Diversität auch intern insbesondere auf der Führungsebene weiter stärkt.

Konsolidierung der Aufbau- und Ablauforganisation

Nach einem erfolgreichen Aufbau und einem raschen Ausbau des Zentrums über die ersten eineinhalb Jahrzehnte befindet sich das DCAF seit 2017 in einem institutionellen Reformprozess zur Modernisierung seiner organisatorischen und operationellen Strukturen und Prozesse. Der institutionelle Reformprozess im DCAF wird bis Ende 2019 weitgehend abgeschlossen sein. Danach folgt nahtlos ein Prozess der Konsolidierung und kontinuierlichen Anpassung der Organisation an die Erfordernisse eines nachhaltigen Wachstums.

Stärkung der Stiftungsgremien und Diversifizierung der Finanzierung

Der laufende Modernisierungsprozess des DCAF umfasst auch die Gouvernanzstrukturen des Zentrums. Dabei wird die Haltung des Bundesrates, dass dem Stiftungsrat und dem Büro bei der strategischen Ausrichtung des DCAF eine noch zentralere Rolle zukommen sollte, auch von den anderen Ländern geteilt. Die 2018 durchgeführte Evaluation bekräftigt dies und empfiehlt eine strategischere Nutzung der Stiftungsgremien. Grundlage wird eine umfassende Bestandsaufnahme sein, die insbesondere auch thematisiert, unter welchen Bedingungen Reformen im Sicher-

heitssektor bisher mehr oder wenig Erfolg hatten und wie den Perspektiven des globalen Südens umfassender und systematischer Rechnung getragen werden kann.

2.5 Stellenwert der Maison de la Paix für die Genfer Zentren und den Standort Genf

Eng mit der Bedeutung der drei Genfer Zentren verbunden ist die Bedeutung der 2014 eröffneten *Maison de la Paix* in Genf. Sie beherbergt neben den drei Genfer Zentren das IHEID sowie einige kleinere Partner wie Small Arms Survey und Interpeace. Das IHEID ist Hausherr; die Genfer Zentren sind Mieter. Der Umzug der Zentren in die Maison de la Paix hat es den Zentren ermöglicht, in ein Kompetenzzentrum für Aussen- und Sicherheitspolitik einzuziehen, das in Europa einzigartig ist. Die räumliche Nähe verschiedener Organisationen erhöht dabei die Effizienz und erlaubt umfassende, innovative und gut koordinierte Lösungsansätze. Die Maison de la Paix wird gelegentlich auch als «Silicon Valley des Friedens» bezeichnet.

Grundlage dafür ist die im April 2016 veröffentlichte gemeinsame Strategie der drei Zentren zur Maison de la Paix, in deren Rahmen seither verschiedene gemeinsame Initiativen umgesetzt wurden. Dazu gehören u. a. der *Gender and Diversity Hub* zur Stärkung Fokussierung auf geschlechterspezifische Aspekte der Friedens- und Sicherheitspolitik, die Durchführung des *International Security Forums 2016* für Regierungsvertreterinnen und -vertreter, Diplomaten, Militärs und Privatpersonen, die *Geneva Peace Week* mit übergreifenden politischen Foren oder die Schaffung des *Sustainable Development Goals Hub* zur Nutzung von Synergien unter UNO-Organisationen und Nichtregierungsorganisationen zur Umsetzung der Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung. Solcherart gemeinsame Initiativen sollen auch in Zukunft stattfinden.

3 Gouvernanz und Steuerung des Beitrags des Bundes

3.1 Rechtlicher Rahmen der Genfer Zentren

Die drei Genfer Zentren sind Stiftungen nach Schweizer Recht (Art. 80 ff. des Zivilgesetzbuchs⁹); sie unterstehen der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (Eidgenössischen Departements des Innern, EDI). Wie vom Stiftungsrecht vorgesehen, hat jedes Zentrum seine statutarischen Organe. Dazu gehören der Stiftungsrat für die strategische Steuerung sowie das sogenannte Büro als Ausschuss für operative Geschäfte der Stiftung.

Mitglieder sind Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedsländer sowie Expertinnen und Experten. Die statutarische externe Revisionsstelle kontrolliert gemäss Schweizer Recht die Buchführung und Rechnungslegung der jeweiligen Stiftung und unterbreitet dem Stiftungsrat den jährlichen Revisionsbericht. Dieser wiederum wird durch die Stiftungsaufsicht des EDI auf die Konformität mit dem Schweizer Stif-

⁹ SR 210

tungsrecht geprüft. Vor dem Hintergrund des aussen- und sicherheitspolitischen Wandels sind die Statuten der Zentren von Zeit zu Zeit anzupassen.

3.2 Steuerung auf Ebene Bund

Die Verwendung der Schweizer Beiträge wird durch das seit 2003 vom Bundesrat eingesetzte *Comité de Pilotage* koordiniert. Im Sinn der interdepartementalen Zusammenarbeit (*Whole of Government Approach*) sind in diesem Gremium das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA; Abteilung Menschliche Sicherheit, Abteilung Sicherheitspolitik, Ständige Mission der Schweiz in Genf und DEZA) sowie das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS; Generalsekretariat des VBS und Armeestab, Internationale Beziehungen Verteidigung) vertreten. Seine Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind in einem Pflichtenheft geregelt.

Das *Comité de Pilotage* ist für die integrale Führung und Steuerung der Bundesbeiträge an die drei Zentren verantwortlich. Es legt die strategischen Zielsetzungen fest, überprüft die sachgerechte Verwendung der Mittel und instruiert die Schweizer Stiftungsräte.

Der Bund schliesst mit den einzelnen Zentren vierjährige Rahmenverträge sowie jährliche Leistungsvereinbarungen ab, welche die Modalitäten der Zusammenarbeit, der operationellen und der finanziellen Berichterstattung regeln. Erstere stecken den allgemeinen Rahmen der Zusammenarbeit ab, Letztere konkretisieren die erwarteten Leistungen im entsprechenden Jahr.

3.3 Steuerung auf Ebene der Zentren

Der Bund verfügt über folgende Instrumente, um in jedem Zentrum ihre Interessen wahren bzw. durchsetzen zu können:

- Privilegierte Einsitznahme in die Entscheidungsgremien der Zentren (Stiftungsrat und Büro): die Schweiz hat laut Statuten als einziger Partner das Recht, mehrere Stiftungsräte zu entsenden, und ist in den Büros mit mehreren Vertreterinnen und Vertretern zugegen.
- Abschluss des Rahmenvertrages über die Schweizer Beiträge während vier Jahren, in denen die wesentlichen Eckwerte sowie die von der Schweiz zur Verfügung gestellten Mittel definiert werden.
- Abschluss der jährlichen Leistungsvereinbarung, in der die konkret zu erbringenden Leistungen definiert werden.
- Vorschlagsrecht für die Stiftungsratspräsidien.
- Mitgestaltung des Selektionsprozesses bei der Auswahl der Direktorinnen und Direktoren der Zentren.

In den Rahmenverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen wird die Wirkungsorientierung in der Berichterstattung in den Vordergrund gerückt (*Results-based management and reporting*). Die Verträge regeln auch die Berichterstattung bezüglich Leistungen und Finanzen.

3.4 Externe Evaluation

Die Botschaft zur Weiterführung der Unterstützung der drei Genfer Zentren 2016–2019 verlangt eine externe Evaluation, welche 2017 bis 2018 durchgeführt wurde (siehe Ziff. 1.5). Der Bundesrat beabsichtigt, weiterhin periodisch eine Evaluation durchzuführen. Kriterien sollen wiederum Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit der eingesetzten Bundesmittel sein.

4 Inhalt des Finanzbeschlusses

4.1 Rückblick auf den vorhergehenden Beschluss

Der vorliegende Finanzbeschluss ermöglicht die weitgehend unveränderte Weiterführung der Unterstützung durch den Bund. So garantiert die Schweiz den Erhalt ihrer führenden Rolle in den Stiftungsgremien.

Der bisherige Rahmenkredit 2016–2019 von 129,0 Millionen Franken wird als Folge von Spar- und Korrekturmassnahmen, insbesondere der Teuerungskorrekturen in den Jahren 2016 und 2018, nicht ausgeschöpft werden; die tatsächlich zur Verfügung stehende Summe wird sich in den genannten Jahren voraussichtlich auf knapp 122,7 Millionen Franken belaufen.

Dadurch konnten bislang verschiedene für die laufende Legislaturperiode geplante Aktivitäten nicht realisiert werden: So konnte in der Minenräumung das GICHD verschiedenen Anfragen von betroffenen Ländern für technische Unterstützung nicht nachkommen, beispielsweise was die Beratung und die Erarbeitung von nationalen Minenräumstandards oder die Wirkungsmessung betrifft. Das DCAF musste unter anderem zwei Programme im Libanon und in Burkina Faso sistieren und Aktivitäten in Südosteuropa zurückstufen. Ebenso konnte das GCSP auf mehrere Kursanfragen von ausländischen Ministerien nicht eingehen.

4.2 Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt für die Weiterführung der Unterstützung der drei Genfer Zentren in den Jahren 2020–2023 einen Rahmenkredit in der Höhe von 128,0 Millionen Franken. Der unterbreitete Rahmenkredit 2020–2023 ist damit um eine Million Franken tiefer als der bisherige Rahmenkredit. Die Zuständigkeit für die Verwendung des Kredits liegt beim EDA (Politische Direktion und DEZA).

4.3 Umfang des Rahmenkredites

Der beantragte Rahmenkredit beinhaltet gegenüber dem Finanzplan 2020–2022 vom 22. August 2018¹⁰ eine Erhöhung um jährlich eine Million Franken. Mit dieser Zunahme soll der steigenden Nachfrage nach den Dienstleistungen der Zentren begegnet werden. Ebenso bleibt es der Wille des Bundesrates, die Zentren noch strategischer als Akteure der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik zu nutzen und die Zentren zu befähigen, sich den Empfehlungen der externen Evaluation entsprechend für die Zukunft zu rüsten. Dies führt zu folgendem Mehrbedarf; dieser wird innerhalb des Voranschlags des EDA kompensiert; die Kompensation erfolgt auf den Voranschlagskrediten A231.0338 «Zivile Friedensförderung und Menschenrechte» (2,8 Mio. CHF) und A231.0329 «Bestimmte Aktionen der Entwicklungszusammenarbeit» (1,2 Mio. CHF).

Mehrbedarf der Genfer Zentren

In Millionen Franken, gerundet	GCSP	GICHD	DCAF	Total
Total pro Jahr	0,33	0,30	0,37	1,00

Die Zentren sind gehalten, die zusätzlichen Mittel des Bundes insbesondere für folgende Tätigkeiten einzusetzen und periodisch über den Fortschritt zu berichten:

- Beim *GCSP* steht mit den zusätzlichen Mitteln die Aufarbeitung von neuen Entwicklungen mit potenziellen Auswirkungen auf die internationale Sicherheit im Vordergrund (z. B. künstliche Intelligenz, Cyberbedrohungen). Damit sollen Aus- und Weiterbildungen für Personen, die in der Schweiz oder in ihren Herkunftsländern in strategisch wichtigen Positionen sind oder deren Karriereweg sie in derartige Positionen führen kann, kontinuierlich bedürfnisorientiert, attraktiv und einzigartig bleiben. Das daraus resultierende globale *Alumni-Netzwerk*, das auch Entscheidungsträger in unseren strategischen Partnerstaaten umfasst, soll in Zukunft noch gezielter für die politischen Interessen der Schweiz genutzt werden.
- Die zusätzlichen Mittel erlauben es dem *GICHD*, Standards und Methoden der humanitären Minenräumung an das Umfeld einer sich wandelnden Kriegsführung (z. B. in Städten) mit erhöhten Gefahren für die Zivilbevölkerung anzupassen. Rasche Minenräumung ist ein wichtiges Element auch mit Blick auf die Rückkehr von Flüchtlingen. Ebenso wird das *GICHD* Partner im Einbezug von Genderfragen sowie in der Wirkungsmessung unterstützen und damit die Nachhaltigkeit und Rechenschaftspflicht ihrer Programme erhöhen und bei geringeren Kosten Resultate schneller erreichen. Mit den zusätzlichen Mitteln kann das *GICHD* ausserdem eine international führende Stellung in der Munitionsverwaltung und Proliferationsverhütung für konventionelle Munition (organisierte Kriminalität, Terrorismus) erlangen.

¹⁰ www.efv.admin.ch > Finanzberichte > Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan

- Das *DCAF* wird seine Unterstützung für Staaten, die erhebliche Gouvernanzprobleme haben und insbesondere nicht in der Lage sind, eine geregelte Beziehung zwischen Sicherheitskräften und Bevölkerung sicherzustellen, fokussiert weiterführen und, wo angezeigt, auf- und ausbauen. Dies betrifft namentlich Ost- und Südosteuropa (z. B. Kosovo, Ukraine), den Nahen Osten sowie ausgewählte Länder Afrikas (z. B. Libyen und Mali). Übergriffe schlecht geführter, korrupter und nicht der demokratischen Kontrolle unterstellter Sicherheitskräfte haben eskalierende und konfliktschürende Wirkung, die zu sicherheitspolitischen Bedrohungen auch jenseits der Grenzen des jeweiligen Landes werden können.

Im Anhang wird über die Aktivitäten im Rahmen der laufenden Legislatur Bericht erstattet.

Die folgende Tabelle vergleicht die Planung der vorliegenden Botschaft mit der aktuellen Finanzplanung:

Entwicklung Voranschlagskredit A231.0339

«Genfer Sicherheitspolitische Zentren DCAF/GCSP/GICHD»

in Mio., gerundet	Voranschlag	Finanzplan				
	2019	2020	2021	2022	2023*	20–23
Planung vorliegende Botschaft	30,5	31,5	31,8	32,2	32,5	128,0
<i>Jährliches Wachstum</i>		3,2 %	1 %	1 %	1 %	1,6 %
Finanzplan 2020–2022 vom 22.8.2018)	30,5	30,5	30,8	31,2	31,5	124,0
<i>Jährliches Wachstum</i>		0 %	1 %	1 %	1 %	0,8 %
Aufstockung gegenüber Finanzplan (in Mio.)	0	1,0	1,0	1,0	1,0	4,0
<i>Aufstockung gegenüber Finanzplan (in %)</i>	0	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2

* Der Finanzplan vom 22. August 2018 legt nur die Werte bis 2022 fest. Der Wert für das Jahr 2023 beruht auf einer Extrapolation (Annahme: Teuerung 1 Prozent).

4.4 Aufteilung der Mittel auf die drei Genfer Zentren

Die nähere Spezifikation des Rahmenkredits obliegt dem Bundesrat. Die Zielsetzungen für die drei Zentren werden in jährlichen Leistungsvereinbarungen mit dem Bund festgelegt werden. Es ist folgende Aufteilung auf die drei Genfer Zentren vorgesehen, wobei eine gewisse Flexibilität vorbehalten bleibt, damit sich ändernden Bedürfnissen Rechnung getragen werden kann.

Beitrag des Bundes 2020–2023	In Millionen Franken gerundet	In Prozent
GCSP*	42,2*	33 %
GICHHD	38,4	30 %
DCAF	47,4	37 %
Total	128,0	100 %

* Das GCSP stellt die IT-Infrastruktur sowie IT-Dienstleistungen zugunsten aller drei Zentren zur Verfügung. Das Budget für diese IT-Service-Kosten sind in diesem Betrag enthalten. Das GCSP handelt diesbezüglich mit den anderen Zentren selbstständig Verträge zu deren Beteiligung an den Kosten aus.

4.5 Ausbau der Finanzierung durch Drittmittel

Mit seinem Beschluss vom 8. November 2017 zu den strukturellen Reformen hat der Bundesrat das EDA beauftragt, den Anteil der Drittmittelfinanzierung weiter zu erhöhen (siehe Ziff. 2.1). Der Anteil der Drittmittelfinanzierung am Gesamtbudget soll im Verhältnis zum Schweizer Kernbeitrag Ende 2023 für das GCSP mindestens 25 Prozent (bisher 15 %), für das GICHHD mindestens 35 Prozent (bisher 25 %) und für das DCAF 50 Prozent (bisher 45 %) betragen.

4.6 Dauer des Rahmenkredits

Die Dauer des Rahmenkredits beträgt vier Jahre (2020–2023) und entspricht dem Zeitraum einer Legislaturperiode. Sie gewährleistet, dass das Engagement des Bundes mindestens einmal während der Legislatur einer eingehenden parlamentarischen Prüfung unterzogen wird. Die erforderlichen Voranschlagskredite werden jeweils im Rahmen des jährlichen Voranschlags der Eidgenossenschaft beantragt.

4.7 Annahmen über die Teuerung

Die dem Umfang des Rahmenkredits zugrundeliegenden Teuerungsannahmen werden im Bundesbeschluss (Art. 1) ausgewiesen. Den Teuerungsannahmen liegt der Indexstand des Landesindexes der Konsumentenpreise vom Oktober 2018 von 102,1 Punkten zugrunde, wobei sich dieser Indexstand auf die Indexreihe «Dezember 2015 = 100 Punkte» bezieht. Die jährlichen Voranschlagskredite werden jeweils an die aktuellen Teuerungsannahmen angepasst.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Mit dieser Vorlage wird bei den eidgenössischen Räten für die Jahre 2020–2023 ein Rahmenkredit in der Höhe von 128,0 Millionen Franken für die Weiterführung der Unterstützung der drei Genfer Zentren beantragt (vgl. Ziff. 4). Die Vorlage hat keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen auf den Bund.

Der beantragte Rahmenkredit hat keine personellen Auswirkungen auf die Bundesverwaltung.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Der Vollzug des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses obliegt dem Bund und belastet die Kantone und Gemeinden nicht.

Die Unterstützung des Bundes für die drei Genfer Zentren stärkt indirekt den Standort des internationalen und humanitären Genf und erhöht dessen Anziehungskraft und Ausstrahlung. Auch im akademischen Umfeld sind positive Nebeneffekte zu erwarten, insbesondere durch die Vernetzung von Expertenwissen sowie gemeinsame Aus- und Weiterbildung. Zudem sitzt der Kanton Genf im Stiftungsrat des GCSP und DCAF.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Volkswirtschaftlich stärkt der Vollzug des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses insbesondere den Standort Genf. Dies betrifft sowohl Arbeitsplätze in der Maison de la Paix als auch eine Nachfrage für Dienstleistungen vor allem im Hotellerie- und Gastgewerbe durch Leistungsbezüger der Zentren. Weiter wird der Bekanntheitsgrad der Region Genf als Konferenzstandort erhöht. Abgesehen davon hat die Vorlage keine signifikanten volkswirtschaftlichen Auswirkungen.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Gesellschaft in der Schweiz.

5.5 Weitere Auswirkungen

Es ist offensichtlich, dass die Vorlage keine weiteren spezifischen Auswirkungen hat. Die entsprechenden Fragen wurden daher nicht vertieft untersucht.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit sowie Erlassform

Der zur Genehmigung unterbreitete Bundesbeschluss stützt sich auf Artikel 167 BV, aus dem sich die Budgetkompetenz der Bundesversammlung ergibt. Der Beitrag an das GCSP stützt sich auf Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 2003¹¹ über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte und die Beiträge an das GICHD sowie für das DCAF auf Artikel 9 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976¹² über internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Nach beiden erwähnten Gesetzen werden die Mittel für derartige Massnahmen als Rahmenkredite für jeweils mehrere Jahre bewilligt. Da es sich um einen Finanzbeschluss handelt, ist nach Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹³ die Form des einfachen Bundesbeschlusses vorgesehen.

6.2 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Gestützt auf Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV unterliegt der vorgeschlagene Bundesbeschluss der Ausgabenbremse und benötigt deshalb die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte.

6.3 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Bedeutung der Subvention für die Erreichung der angestrebten Ziele

Die vorliegende Botschaft umschreibt die Interessen des Bundes in Ziffer 1 und in Ziffer 2 die daraus abgeleiteten Aufträge und Schwerpunkte. Diese Subventionen werden mit dem Ziel ausgerichtet, diese Arbeit zu unterstützen. Eine substanzielle Kürzung der Gesamtbeiträge bedeutete eine unmittelbare Verminderung der Leistung der Zentren und der 2014 eröffneten *Maison de la Paix*, und damit eine Gefährdung des aufgebauten Systems von zivil-militärischer Expertise, ausgedehntem Einfluss und weltweitem Netzwerk auf diesem Gebiet. Der erwünschte aussen- und sicherheitspolitische Multiplikatoreneffekt würde vermindert.

Der Bund unterstützt die Zentren nach dem Grundsatz der Subsidiarität. Die Beziehungen zum Ausland sind Sache des Bundes und können nicht an die Kantone oder Gemeinde delegiert werden.

Die Vorgaben des 2. Kapitels des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990¹⁴ werden mit dem vorangehend Beschriebenen eingehalten.

¹¹ SR 193.9

¹² SR 974.0

¹³ SR 171.10

¹⁴ SR 616.1

Verfahren und Steuerung der Subventionsgewährung

Auf der Basis des Bundesbeschlusses werden ein vierjähriger Rahmenvertrag sowie jährliche Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den drei Genfer Zentren als Subventionsempfängern vereinbart. Mit den erwähnten Vereinbarungen lassen sich die gezielte Mittelverwendung sowie gegebenenfalls weitere Leistungen, die vom Subventionsempfänger erwartet werden, steuern.

Das Parlament legt die Mittel, welche die Schweiz den Zentren für vier Jahre zur Verfügung zu stellen gedenkt, in einem Rahmenkredit fest. Ziffer 3 dieser Botschaft geht auf die Gouvernanz und Steuerung des Beitrags des Bundes auf der Ebene des Bund und auf der Ebene der Zentren ein und legt die Kontrollmechanismen dar, die eine effiziente, transparente und rechtmässige Subventionsgewährung sicherstellen.

Für die Aufteilung der Subventionen auf die einzelnen Zentren wird auf Ziffer 4.3 verwiesen.

Bericht über die Tätigkeit der Genfer Zentren 2016–2019

Im Folgenden wird ein Überblick über die Tätigkeiten der drei Genfer Zentren in den Jahren 2016–2019 gegeben. Der Rahmenkredit 2016–2019 wird – trotz ausgewiesenem Bedarf nach Leistungen der Zentren – aufgrund von Spar- und Korrekturmassnahmen im Finanzhaushalt des Bundes nicht ganz ausgeschöpft.

Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP)

Auf Bewährtem aufbauen

Dank seinem guten Ruf und seiner Erfahrung kann das Zentrum Topausbildungen anbieten. Die Ausbildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer erwerben so eine solide Grundlage und die Kompetenzen, die sie brauchen, um das komplexe Zusammenspiel der internationalen Sicherheitspolitik zu verstehen und mitzugestalten. Um die wachsende Nachfrage zu befriedigen, wurde das Angebot an kürzeren Lehrgängen stark ausgebaut (von 30 Kursen im Jahr 2014 auf 80 im Jahr 2018). 2017 nahmen über 1300 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus 165 Nationen an solchen Kursen teil. 2016 waren es erst 140 Nationen gewesen.

Das GCSP hat zudem seine Rolle als Dialogplattform unter Beibehaltung seiner globalen Ausrichtung ausgebaut. Ausserdem hat es zahlreiche öffentliche Veranstaltungen organisiert (120 im Jahr), um den Dialog über Friedensförderung und Sicherheitspolitik zu stärken.

Für das EDA hat das GCSP mehrere Diskussionsforen organisiert. Die Zermatter Foren sollten unter anderem den Dialog zwischen hochrangigen Akteuren im Nordpazifik (koreanische Halbinsel) fördern und waren weltweit die einzigen Plattformen dieser Art, die alle Schlüsselakteure in diesem Dossier an einen Tisch brachten. Das jährliche Forum von Chambésy seinerseits war Fragen zur europäischen Sicherheitspolitik gewidmet. Ausserdem organisierte das GCSP 2016 und 2017 gemeinsam mit den jordanischen Behörden Diskussionsforen zur Cybersicherheit im Nahen Osten und in Nordafrika.

Zur Umsetzung der Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz beitragen

Im Rahmen seines Auftrags trug das GCSP zur Umsetzung der Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz bei, indem es unter anderem besondere Leistungen für das EDA und das VBS, einschliesslich der Schweizer Armee, erbrachte.

Als zertifiziertes Ausbildungszentrum der Partnerschaft für den Frieden (PfP) setzte es seine Beiträge an das von der Schweiz angebotene Programm der Partnerschaft fort. Dazu gehörten Einführungskurse für Attachés und hochrangige Beamte im Verteidigungsbereich.

Ab 2015 empfing das GCSP auf Initiative des Staatssekretariats für Migration (SEM) mehrere offizielle Delegationen aus Guinea, Kamerun und dem Irak zu Kursen über den Aufbau staatlicher Strukturen und über Migration. Ziel dieser

Kurse war es, die Kenntnisse, Kompetenzen und Fähigkeiten der Teilnehmenden zu verbessern, den Austausch und den Dialog zu fördern und die berufliche Vernetzung im internationalen Genf zu erleichtern.

Auf Initiative des EDA (Abteilung Menschliche Sicherheit) wurde 2018 zum sechsten Mal ein Weiterbildungsprogramm für 26 myanmarische Fach- und Führungskader durchgeführt. Thema waren verschiedene Aspekte des Demokratisierungs- und Transformationsprozesses. Der Kurs wurde in Zusammenarbeit mit dem Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) angeboten und sollte den Teilnehmenden Werkzeuge an die Hand geben, mit denen sie einen Beitrag an den Prozess der politischen Transformation in Myanmar leisten können.

Innovation, Kreativität und Nachhaltigkeit fördern

Angesichts des wachsenden weltweiten Wettbewerbs wollte das GCSP seine besondere Position festigen und seine internationale Wettbewerbsfähigkeit steigern, zum Beispiel im Bereich der neuen Bedrohungen (Terrorismus, Cyberschwachstellen, Sicherheit im Weltraum) oder der Schnittstelle zwischen Sicherheit und Recht bei bewaffneten Konflikten. So führte das GCSP 2018 im vierten aufeinanderfolgenden Jahr die «Cyber 9/12 Student Challenge» mit etwa zwanzig internationalen und schweizerischen Teams durch. Dieser Wettbewerb soll Studierenden ein besseres Verständnis der politischen Herausforderungen im Zusammenhang mit Cyberkrisen und Konflikten verschaffen und den Austausch zwischen verschiedenen Akteuren wie Regierungsangehörigen, hohen Beamten und Vertretern der Privatwirtschaft fördern. Ausserdem wurde ein Programm zur Sensibilisierung für politische Herausforderungen und Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit den Bedrohungen lanciert, vor denen Raumfahrtssysteme stehen. Dazu wurden unter anderem seit 2016 regelmässige Kurse organisiert und Module zur Raumfahrtsicherheit in allgemeinere Ausbildungen integriert.

Das 2015 geschaffene Bündnis zwischen dem GCSP und dem Centre for Creative Leadership (CCL) soll die Leadership fördern, um das wachsende Bedürfnis nach Verbesserung der Wirksamkeit von internationalen Friedens- und Sicherheitsmissionen und von Personen und Organisationen abzudecken. Zwischen 2015 und 2017 bildete das Bündnis mehr als 1250 Teilnehmende aus 114 Ländern aus.

Beispiel *Global Fellowship Initiative*: 2015 lancierte das GCSP eine innovative und wegweisende Initiative: die Global Fellowship Initiative. Sie setzt sich aus Persönlichkeiten mit unterschiedlichem Fachwissen und unterschiedlicher geografischer Herkunft zusammen. So konnte das GCSP vom Fachwissen von Botschaftern, Bankiers, wirtschaftlichen und politischen Beraterinnen und Beratern, Leitern von Stiftungen und NGO, Politikerinnen, Militärangehörigen, Schriftstellern, Künstlerinnen und Journalisten profitieren. Diese Schnittstelle fördert die Kreativität, Innovation und Zusammenarbeit zwischen friedens- und sicherheitspolitischen Akteuren. In drei Jahren empfing das Zentrum über 160 Fellows und unterstützte damit die Lancierung von sieben Projekten. Alle diese Projekte, zum Beispiel die Terrorism Joint Analysis Group (TJAG), die Media and Arts for Peace (MAP) oder CyberAid, haben ein grosses Friedensförderungspotenzial.

GCSP-Gemeinschaft vergrössern, Netzwerke stärken

Das GCSP hat seinen internationalen Stiftungsrat erweitert: 2018 umfasste er 52 Mitgliedstaaten aus allen Kontinenten (vier neue Mitglieder seit 2016: Sri Lanka, Pakistan, Kanada und Japan). Zudem wurden das Expertenteam ausgebaut (von 482 im Jahr 2015 auf 724 im Jahr 2017) und die Beziehungen zu den Absolventinnen und Absolventen des Zentrums verstärkt. Das internationale Alumni-Netzwerk des GCSP ist ein wichtiges Mittel für den Zugang zu Entscheidungsträgerinnen und -trägern in der ganzen Welt. Mit der Lancierung einer Onlineplattform für Alumni 2014 und der Eröffnung von fünf neuen Hubs (Paris, Stockholm, Kairo, Addis Abeba und Tiflis) konnte dieses für das Zentrum entscheidende Netzwerk gestärkt werden. Schliesslich konnte das GCSP seine institutionellen Partnerschaften mit der Unterzeichnung von über 43 Memoranda of Understanding seit 2014 deutlich ausbauen.

Genfer internationales Zentrum für humanitäre Minenräumung (GICHD)

Die Verseuchung durch Minen, Streumunition und andere explosive Munitionsrückstände ist weiterhin gross. In der Berichtsperiode hat das Genfer internationale Zentrum für humanitäre Minenräumung (Geneva International Centre for Humanitarian Demining, GICHD) als international anerkanntes Kompetenzzentrum wirkungsvoll und nachhaltig gearbeitet und dabei Ergebnisse erzielt, dank denen zahlreiche Länder die Minenräumung auf ihrem Hoheitsgebiet verbessern und beschleunigen konnten. Dies geschah auf verschiedenen Wegen:

Im Bereich der *Erarbeitung eigener Strategien und nationaler Pläne* zur Minenräumung hat das GICHD in Partnerschaft mit internationalen und lokalen Akteuren während mehrerer Jahre das mosambikanische nationale Programm zur Minenräumung unterstützt. Weitere nationale Strategien wurden unter anderem in Afghanistan, in Bosnien-Herzegowina, in der Demokratischen Republik Kongo und im Südsudan unterstützt. Das Zentrum verbesserte die Minenräumungskompetenzen, erarbeitete eine Strategie und begleitete die nationalen Behörden bei ihren Aktivitäten.

Damit die Länder ihre Verpflichtungen im Bereich der Minenräumung schneller erfüllen können, erarbeitete das GICHD *verbesserte Untersuchungsmethoden* und wandte diese an, um kontaminierte Gebiete, zum Beispiel in Sri Lanka, genauer zu identifizieren und abzugrenzen (siehe Kasten).

Das *Informationsmanagementsystem für Minenräumung* (Information Management System for Mine Action, IMSMA) des GICHD – ein Tool zur Sammlung, Speicherung, Validierung und Analyse von Daten, das von zahlreichen Organisationen in über vierzig Ländern eingesetzt wird – wurde 2017 angepasst, damit das Zentrum Spitzentechnologien wie die Drohnenfotografie und die 3-D-Kartografie noch besser für die Analyse und den Austausch von räumlichen Daten nutzen kann. Das System kam in Kontexten wie Syrien, Gaza und im Irak erfolgreich zum Einsatz.

Beispiel für globale Unterstützung: Sri Lanka

Der 26-jährige Bürgerkrieg in Sri Lanka hat 64 km² Flächen hinterlassen, die als kontaminiert gelten. Im Rahmen des Minenräumungsplans gründeten Expertinnen und Experten des GICHD das srilankische Minenräumungszentrum, das nichttechnische Untersuchungen durchführt. So konnten allein 2015 schon 18,7 km² Flächen freigegeben werden, die vorher als potenziell kontaminiert gegolten hatten. Die Räumung eines Quadratmeters Minengelände kostet in Sri Lanka ungefähr zwei Franken. Ausserdem nutzte das nationale Minenräumungszentrum das Tool zur Festlegung von Prioritäten des GICHD (Priority Setting Tool for Mine Action, PriSMA) zur Hierarchisierung der operativen Planung der kontaminierten Bezirke und Gebiete, was die Setzung von Schwerpunkten und die Beschlussfassung im weiteren Sinne erleichterte. Das GICHD hat zudem Sri Lanka dabei geholfen, eine nationale Minenräumungsstrategie zu erarbeiten, die zum Ziel hat, das Land bis 2020 minenfrei zu machen.

Im Bereich der *Normen und Standards* wurden internationale Minenräumungsnormen (International Mine Action Standards, IMAS) erarbeitet, die als globale Leitlinien zur Verbesserung der Sicherheit und Wirksamkeit der Minenräumung und zur Qualitätssicherung eingesetzt werden. Im Auftrag der UNO entwickelt, revidiert und verbreitet das GICHD die IMAS in der Minenräumungsgemeinschaft, damit die Normen den Realitäten vor Ort entsprechen.

Wenn sich ein Land für minenfrei erklärt, besteht immer noch das Risiko, dass später doch noch Minen und andere explosive Rückstände entdeckt werden. Zur Bewältigung dieser *Restkontamination* braucht es unbedingt nachhaltige nationale Kapazitäten. Gemäss seinem zweiten Strategieziel hat das GICHD in enger Zusammenarbeit mit der kambodschanischen, der laotischen und der vietnamesischen Regierung eine langfristige Risikomanagementpolitik erarbeitet.

Zudem hat das GICHD in Zusammenarbeit mit der UNO und dem «Small Arms Survey» sein Fachwissen zur Lagerung und Beseitigung von Explosivstoffen eingebracht, um die *Bewirtschaftung von Munitionslagern zu verbessern*. Dazu hat es ein vollständiges Ausbildungsprogramm und Richtlinien zum sicheren Umgang mit Munition (Ammunition Safety Management, ASM) sowie zur Einhaltung internationaler Normen erarbeitet. Das GICHD hat diese Richtlinien erfolgreich angewandt, um den Aufbau von Kapazitäten vor Ort zu unterstützen, zum Beispiel in Malawi und im Niger.

Beispiel für globale und Multi-Stakeholder-Unterstützung: Ukraine

Das GICHD führte im Jahr 2015 in Zusammenarbeit mit dem DCAF und dem Projektkoordinator der OSZE für die Ukraine (OSZE PCU) eine Konferenz durch, an der die verschiedenen an der Minenräumung beteiligten ukrainischen Ministerien teilnahmen. Die Konferenz empfahl folgende Massnahmen: die Stärkung der zivilen Aufsicht, eine bessere Koordination durch Erlass eines Gesetzes über die nationalen Einrichtungen im Bereich der Minenräumung und die Schaffung nationaler Standards.

In der Folge unterstützte das GICHD in Zusammenarbeit mit dem DCAF und dem OSZE PCU die ukrainische Regierung mit Beteiligung einer parlamentarischen Begleitgruppe bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, um die notwendigen nationalen Einrichtungen für die Durchführung humanitärer Minenräumaktionen zu schaffen. Unterstützung leistete es zudem bei der Entwicklung nationaler Minenräumungsstandards und beim Kapazitätsaufbau im Bereich des Informationsmanagements innerhalb der Einsatzkräfte des ukrainischen Staates und anderer Ministerien.

Gleichzeitig stärkte das GICHD auch die Informationsmanagement-Kapazitäten in den Reihen der Sonderbeobachtermission der OSZE in der Ukraine (OSCE SMM). So adaptierte das GICHD ein Informationsmanagement-Tool, um die Kapazität der OSCE SMM zur auftragsgemässen Datenerhebung und -speicherung zu stärken, die Verarbeitung der Daten über bestehende Risiken zu verbessern und zur Sicherheit der Beobachterinnen und Beobachter beizutragen. Schliesslich führte das GICHD auch Sensibilisierungsmassnahmen zum Thema Minen und explosive Kriegsmunitionsrückstände für die Mitglieder der OSCE SMM durch, die bei ihren täglichen Patrouillen mit Personenminen und explosiven Kriegsmunitionsrückständen konfrontiert sind.

Das GICHD setzte sich zudem weiterhin für die *universelle Geltung und Umsetzung der einschlägigen Instrumente* des humanitären Völkerrechts im Bereich der Minenbekämpfung ein, indem es unter anderem die Sekretariate zum Personenminenübereinkommen und zum Streumunitionsübereinkommen beherbergt und mit diesen zusammenarbeitet.

Schliesslich ist das GICHD den *Grundsätzen der Geschlechtergleichstellung und der Vielfalt* verpflichtet und achtet bei sämtlichen internen und externen Aktivitäten auf die Integration von gender- und diversitätsspezifischen Fragestellungen. Schliesslich beherbergt das GICHD das Gender and Mine Action Programme (GMAP), eine den Gender- und Diversitätsaspekten der Minenräumung gewidmete Initiative, und arbeitet eng mit ihr zusammen.

Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF)

Das DCAF hat in der Berichtsperiode seine Stellung als weltweit führende Adresse im Bereich der guten Regierungsführung und der Reform des Sicherheitssektors (SSR) weiter gestärkt. Das Zentrum hat wichtige Mandate auf praktisch allen Kontinenten durchgeführt und war in mehr als 70 Ländern tätig, darunter Staaten, die von Fragilität betroffen sind oder sich in einer Postkonflikt- bzw. Postkrisensituation befinden. Neben der direkten Zusammenarbeit mit nationalen Partnern begleitete das DCAF die Koordination der einzelstaatlichen SSR-Prozesse unter der Schirmherrschaft multilateraler Partner (UNO, Weltbank, Europäische Union usw.) und bilateraler Geber, zu denen auch die Schweiz gehört.

So unterstützte das DCAF zwischen 2016 und 2019 die Schweiz bei der Umsetzung mehrerer Dutzend grösserer Projekte im Auftrag des EDA/DEZA und des VBS in Kolumbien, Gambia, Georgien, Honduras, Mazedonien, Moldawien, Tadschikistan, der Ukraine, im Libanon und im Persischen Golf. Thematisch hat sich das DCAF zum weltweit wichtigsten Ansprechpartner auf dem Gebiet der Geschlechtergleichstellung im Sicherheitssektor und der Regulierung privater Sicherheitsdienstleister sowie von *Public Private Partnerships* zwischen der öffentlichen Hand und privaten Sicherheitsdienstleistern entwickelt.

Beispiel für globale Unterstützung: Mali

Das DCAF ist seit 2014 in Mali präsent. Es unterstützt im Rahmen der Umsetzung des 2015 unterzeichneten Friedensabkommens von Algier staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure bei der Reform des Sicherheitssektors (SSR). Mali ist als Folge der anhaltenden innen- und sicherheitspolitischen Krise und im Kontext extremer Armut mit einer hohen Instabilität konfrontiert. Diese wird von zahlreichen bewaffneten Gruppierungen und verschiedenen terroristischen Gruppen ausgenutzt, die sich durch Entführungen, Schmuggel und Schleusertätigkeiten (Waffen, Drogen, Migrant*innen usw.) finanzieren und die Schwächen des Landes im Gouvernanzbereich offen zutage treten lassen.

Das DCAF trägt mit seinem Fachwissen zur Verbesserung der Gouvernanz im Sicherheitssektor in Mali bei. Dazu arbeitet es auf strategischer Ebene mit dem Nationalen Rat für SSR und dem Premierministeramt und parallel dazu auf technischer Ebene mit den nationalen Sicherheitskräften (Polizei, Gendarmerie) sowie mit den externen Akteuren der Aufsicht über den Sicherheitssektor wie der Nationalversammlung, der Nationalen Menschenrechtskommission und den Akteuren der Zivilgesellschaft zusammen. Ziel des DCAF in Mali ist es, die institutionellen Rahmenbedingungen der Gouvernanz im Sicherheitssektor, die Effizienz und Rechenschaftspflicht der Sicherheitskräfte gegenüber der Bevölkerung sowie die Fähigkeit der externen Akteure zu verbessern, die Kräfte der inneren Sicherheit bei Fehlverhalten zur Verantwortung zu ziehen, um damit zur Stärkung einer auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichteten, demokratisch und rechtsstaatlich abgestützten Sicherheit beizutragen. Für das DCAF – das einzige in Mali präsente Genfer Zentrum – stellt die Fortsetzung seines Engagements für eine integrative Gouvernanz im Sicherheitssektor eine Priorität dar.

Der *Polizeireform* wird wegen der zentralen Rolle der Polizei als Anbieter von Sicherheitsdiensten grosses Gewicht beigemessen. So haben die vom DCAF unterstützten Projekte in den westlichen Balkanstaaten zum Beispiel zu einer engeren Zusammenarbeit und der Förderung des operativen Informationsaustauschs zwischen den Polizeibehörden zwecks Bekämpfung des grenzüberschreitenden organisierten Verbrechens und der illegalen Migration in der Region und darüber hinaus geführt.

Beispiel für die Unterstützung der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit: Südosteuropa

Durch die Stärkung der Kapazitäten der für den Grenzschutz zuständigen Polizeibehörden und die Unterstützung der Entwicklung neuer Formen der polizeilichen Zusammenarbeit hat das DCAF zur Stärkung der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit in *Südosteuropa* beigetragen, mit dem Ziel, die Integrität der Grenzen zu gewährleisten, die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität zu verhindern, aufzudecken und zu bekämpfen und Terrorismus, schwere Verbrechen, Menschen- und Drogenhandel sowie illegale Migration zu bekämpfen.

Dank dem DCAF tauschen die Polizeidienste der sieben Länder des Westbalkans (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Moldawien, Montenegro, Rumänien und Serbien) heute systematisch Informationen über die Beschlagnehmung gefälschter Reisedokumente aus. Diese Zusammenarbeit hat die Kapazitäten der forensischen Polizeidienste der einzelnen Länder gestärkt, strafrechtliche Ermittlungen erleichtert und es den Strukturen zur Terrorbekämpfung in den westlichen Balkanstaaten erlaubt, eine gemeinsame Liste von straffälligen ausländischen Personen zu erstellen, die den EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz zur Verfügung gestellt wurde.

Dank der Unterstützung des DCAF haben die für grenzüberschreitende Operationen zuständigen Grenzschutzdienste in Südosteuropa grosse Erfolge erzielt: Anstieg der Beschlagnehmungen von Schmuggelware, Aufdeckung einer höheren Anzahl Fälle von Menschen- und Drogenhandel und vermehrte Identifizierung gefälschter Reisedokumente.

Zu den grössten Erfolgen gehört auch die Schaffung des rechtlichen und institutionellen Rahmens für die Automatisierung des Informationsaustauschs über DNA-Profile, Fingerabdrücke und die Zulassung von Fahrzeugen.

Das *reibungslose Funktionieren der Institutionen des Sicherheitssektors* erfordert Kompetenzen auf verschiedenen Fachgebieten, die mit der Unterstützung des DCAF in Form von institutionsübergreifenden Dienstleistungen verbessert werden konnten. Dazu gehören zum Beispiel die Optimierung des Ressourcen- und Projektmanagements innerhalb der Institutionen des Sicherheitssektors, die Sensibilisierung öffentlicher und privater Sicherheitsdienstleister für Menschenrechte und Gleichstellung, die Korruptionsbekämpfung (insbesondere innerhalb der Polizei) sowie die Verbesserung von Qualität und Inhalt der Schulungsprogramme für Sicherheitsdienstleister.

Die Gleichstellung der Geschlechter bei der Führung der Institutionen des Sicherheitssektors und die Bekämpfung von sexistischen Vorurteilen, Diskriminierung und Gewalt gehören zu den Grundprinzipien der SSR. Das DCAF hat sich zu einer global führenden Adresse im Bereich Gender und Sicherheitssektorreform entwickelt. Sie hat zur Entwicklung von Strategien, Aktionsplänen und Organisationsstrukturen beigetragen, welche die Gleichstellung der Geschlechter und die Teilhabe der Frauen in den Institutionen des Sicherheitssektors fördern sollen. Die Tätigkeit des DCAF hat zudem zahlreichen Initiativen Auftrieb verliehen. In Bosnien und

Herzegowina greifen die Justizbehörden bei Fällen von Gewalt gegen Frauen immer strenger durch und verwenden andere Beweismittel, wenn Opfer die Aussage verweigern; die Opfer trauen sich vermehrt, Fälle von sexueller und geschlechterspezifischer Belästigung zu melden. In Jordanien haben die Streitkräfte einen Aktionsplan zur Stärkung der Rolle der Frauen entwickelt, der die Schaffung von spezifischen Funktionen sowie von Mechanismen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung umfasst. In Liberia haben Gemeinschaftsvorsteher ihre Bevölkerung für das Thema sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt und Persönlichkeitsrechte sensibilisiert.

Umfassende Hilfspakete: Eine anerkannte Stärke des Zentrums ist seine Fähigkeit, nicht nur punktuelle Hilfestellung zu leisten, sondern Regierungen eigentliche Hilfspakete anzubieten, die den raschen Zugang zu einer Palette an Leistungen ermöglichen, durch die mehrere Aspekte der Steuerung und der Gouvernanz im Sicherheitssektor gleichzeitig verbessert werden sollen, und zwar so lange wie dies notwendig ist. Ein gutes Beispiel stellt die Unterstützung der langen und schwierigen Reformprozesse in Tunesien und in Mali dar (siehe Kasten). Dieser integrative, auf langfristige Ergebnisse ausgerichtete Ansatz in Verbindung mit einem Angebot, das massgeschneidert und situationsgerecht auf die Bedürfnisse des Partners eingeht, macht das DCAF zu einer Institution, die Schweizer Werte wie Neutralität, Effizienz, Diskretion, Vertrauen und Professionalität widerspiegelt.

Institutionelle Fragen: Parallel zur Stärkung seiner internationalen Finanzierungsbasis hat das DCAF seine Organisationsstruktur konsolidiert, das Projektmanagement verbessert und den Übergang zu wirkungsorientiertem Management (RBM) erfolgreich abgeschlossen, wie die seit 2016 veröffentlichten jährlichen Leistungsberichte des Zentrums zeigen.

In der Berichtsperiode (2016–2019) setzte das DCAF thematische Schwerpunkte auf die Politikberatung im Bereich der guten Regierungsführung und die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für den Aufbau stabiler, partizipativer, transparenter und verantwortungsvoller Institutionen des Sicherheitssektors (siehe Kasten); die Reform des rechtlichen Rahmens und die Stärkung der parlamentarischen Aufsicht über den Sicherheitssektor; die Intensivierung der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit (siehe Kasten); die Gleichstellung der Geschlechter im Sicherheitssektor sowie die Förderung kompetenter zivilgesellschaftlicher Strukturen.

