

02.076

**Botschaft
über einen Rahmenkredit
für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und
Menschenrechtsförderung**

vom 23. Oktober 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf eines Bundesbeschlusses über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung mit Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, das folgende Postulat abzuschreiben:

1998 P 98.3257 Gute Dienste der Schweiz. Vermittlung zwischen
mexikanischer Regierung und Chiapas (N 9.10.98, Spielmann)

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

23. Oktober 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Der Entwurf des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte sieht vor, dass die finanziellen Mittel für Massnahmen in diesen beiden Bereichen in Form von mehrjährigen Rahmenkrediten bewilligt werden. Mit dieser Botschaft beantragt der Bundesrat erstmals einen entsprechenden Rahmenkredit in Höhe von 240 Millionen Franken mit einer Laufzeit von mindestens vier Jahren. Die Laufzeit beginnt am 1. Januar 2004.

Die zivile Konfliktbearbeitung und die Menschenrechtsförderung sind zentrale Anliegen der schweizerischen Aussenpolitik. Im aussenpolitischen Bericht 2000 hielt der Bundesrat fest, dass er künftig «einen wesentlichen und deutlich sichtbaren Beitrag zur Verhütung gewaltsamer Konflikte leisten» will. Gleichzeitig kündigte er an, dass er «eine eigenständige und profilierte humanitäre Politik betreiben» und «seine Bestrebungen zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit entsprechenden Massnahmen verstärken» will.

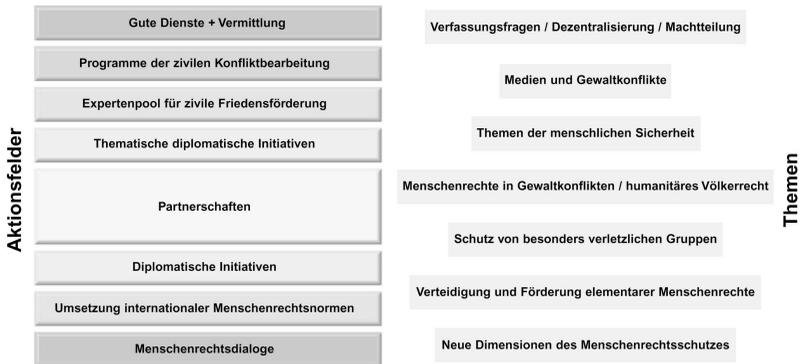
Sowohl die zivile Konfliktbearbeitung wie auch die Menschenrechtsförderung sind gekennzeichnet durch eigenständige Ausrichtungen, Methoden und Instrumente. Sie stehen jedoch in einer engen wechselseitigen Beziehung zueinander: Die Respektierung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts ist eine Grundlage für jede nachhaltige Friedenslösung. Gleichzeitig ist Frieden eine Voraussetzung, damit Menschenrechtsverletzungen verringert und die Menschenrechte umfassend geschützt werden können.

Der Bundesrat hat in den vergangenen Jahrzehnten die Erfahrung gemacht, dass die Chancen für erfolgreiche schweizerische Beiträge im Rahmen von Friedensprozessen zunehmen, wenn es bereits vor dem Beginn formeller Friedensverhandlungen gelingt, ein Vertrauensverhältnis zu den Konfliktparteien aufzubauen. Dieses Vertrauen lässt sich nur im Rahmen eines mehrjährigen und systematischen Engagements in einer Konfliktregion gewinnen.

Auch aus Sicht der Menschenrechtsförderung haben sich die Handlungsmöglichkeiten und Herausforderungen seit dem Ende der Ost-West-Konfrontation verändert. Während die Zahl der internationalen Menschenrechtsabkommen und der Staaten, welche diese ratifiziert haben, in den letzten Jahren stark zugenommen hat, klafft bei der Umsetzung der Menschenrechtsnormen eine beträchtliche Lücke. Eine andere zentrale Herausforderung besteht darin, Menschen vor Gewalt und Willkür zu schützen und ihre Sicherheit in jenen Situationen zu erhöhen, in denen sich Konfliktparteien ausserhalb staatlicher Gewaltmonopole bewegen und die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht missachten.

Der Bundesrat hat Ziele und Grundsätze definiert und konkrete Aktionsfelder festgelegt, in denen sich die Politische Direktion des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) in den beiden Bereichen während der kommenden vier Jahre engagieren wird. Um die Qualität und Wirkung der schweizerischen Beiträge zu erhöhen, wird diese Direktion zudem ihr Sachwissen in ausgewählten Themenbereichen ausbauen.

Zivile Konfliktbearbeitung



Internationale Menschenrechtsförderung

Die bisher zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel reichen nicht aus, um angemessen auf die ständig steigende Nachfrage nach schweizerischen Beiträgen in den Bereichen der zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung zu reagieren. Die bisherigen Mittel konnten zudem nur im Rahmen von einjährigen Verpflichtungen verwendet werden. Dieser Modus hat sich als unpraktikabel erwiesen. Er widerspricht der Erkenntnis, dass wirkungsvolle Massnahmen mindestens in einer mittelfristigen Perspektive umgesetzt werden müssen. Mit dem Rahmenkredit wird es möglich, mehrjährige Verpflichtungen einzugehen.

Die Zuständigkeit für die Durchführung der Massnahmen in den beiden Bereichen liegt bei der Politischen Direktion des EDA. Die Politische Direktion arbeitet dabei eng mit anderen Bundesstellen, insbesondere mit der Direktion für Zusammenarbeit und Entwicklung (DEZA), mit internationalen Organisationen, mit nichtstaatlichen Organisationen sowie mit Partnern aus Wissenschaft und Wirtschaft zusammen.

Die vorliegende Botschaft ist wie folgt gegliedert: Im 1. Teil werden die inhaltlichen Aspekte der zivilen Konfliktbearbeitung und der Menschenrechtsförderung behandelt. Ausgehend von einer Umfeldanalyse und einem Rückblick auf die bisherigen Massnahmen in den beiden Bereichen werden die Strategien und Schwerpunkte dargelegt, von denen sich die Politische Direktion in der Periode 2004–2007 leiten lassen will. Im 2. Teil der Botschaft werden die finanziellen und personellen Auswirkungen behandelt. In den Teilen 3 und 4 schliesslich wird der Bezug zur Legislaturplanung und zur rechtlichen Grundlage hergestellt.

Botschaft

1 Zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung

1.1 Einführung

Im aussenpolitischen Bericht 2000¹ hielt der Bundesrat fest, dass er der Vorbeugung gewaltsamer Konflikte und der Förderung der Menschenrechte in den kommenden Jahren einen hohen Stellenwert beimessen will. Dies nicht nur auf Grund des verfassungsmässigen Auftrags zur Förderung des friedlichen Zusammenlebens der Völker und der Achtung der Menschenrechte. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der Einsatz für Frieden und Menschenrechte eine Herausforderung darstellt, der er sich im eigenen Interesse und aus Gründen der internationalen Solidarität entschlossen und tatkräftig annehmen muss.

Frieden und Menschenrechte sind nicht voneinander zu trennen. Bereits in der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) ist festgehalten, dass die Anerkennung der Menschenrechte die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden bildet. Die Respektierung der Menschenrechte und des Völkerrechts stellen eine unverzichtbare Grundlage dar, ohne die nachhaltige Friedenslösungen nicht möglich sind. Die schwersten Menschenrechtsverletzungen werden heute vielfach vor oder während gewaltsamen Auseinandersetzungen begangen. Die internationale Staatengemeinschaft ist deshalb verpflichtet, zur friedlichen Lösung von Konflikten beizutragen und den Aufbau von Ordnungen zu unterstützen, in denen die Menschenrechte respektiert werden.

Der internationale Menschenrechtsschutz hat sich in den letzten Jahren dynamisch entwickelt. Das heutige Normensystem ermöglicht den Menschen, sich gegen menschenunwürdige Behandlungen durch Staatsgewalt zu wehren oder Schutz einzufordern. Trotzdem scheint das bisher Erreichte angesichts der massiven Menschenrechtsverletzungen weltweit nach wie vor unzureichend. Es gibt nur relativ wenige Staaten, in denen der internationale Menschenrechtsschutz umfassend gewährleistet ist. In Ländern mit weniger ausgeprägten rechtsstaatlichen Strukturen bleibt der Handlungsbedarf gross.

Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat einen Rahmenkredit für Aktivitäten in zwei Bereichen, die für die Förderung von Frieden und Menschenrechten zentral sind: die zivile Konfliktbearbeitung und die Menschenrechtsförderung. Diese Aktivitäten bilden Bestandteil einer umfassenderen schweizerischen Friedens- bzw. Menschenrechtspolitik. Die Konturen dieser umfassenderen Politiken sollen nachfolgend zur Orientierung im Rahmen eines Exkurses kurz skizziert werden. Sie bilden jedoch nicht Gegenstand dieser Botschaft.

¹ BBl 2001 261 ff.

Friedenspolitik des Bundes: Kohärenz und Koordination

Die Friedenspolitik des Bundes ist die Summe aller – zivilen und militärischen – Massnahmen verschiedener Bundesakteure, die auf das Ziel der Schaffung von Frieden hin gebündelt und ausgerichtet sind. Massnahmen der zivilen Konfliktbearbeitung und der Menschenrechtsförderung bilden Bestandteile der Friedenspolitik des Bundes. Sie können durch friedenspolitisch relevante Aktivitäten aus anderen Politikbereichen ergänzt werden. Zu nennen wären etwa die Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, die Aussenwirtschafts- und Migrationspolitik, die humanitäre Hilfe und die humanitäre Politik ebenso wie die Sicherheitspolitik, einschliesslich der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik. Auf die genannten Bereiche wird nachfolgend kurz eingegangen, da sie Bezugspunkte zur zivilen Konfliktbearbeitung und zur Menschenrechtsförderung aufweisen, die sich in der Praxis der vergangenen Jahre als besonders relevant erwiesen haben.

- Seit Mitte der 90er Jahre haben sich neue entwicklungspolitische Konzepte durchgesetzt, welche die enge Wechselwirkung zwischen der Gewaltprävention und klassischen entwicklungspolitischen Zielsetzungen in den Vordergrund stellen. Die offizielle Schweiz, namentlich die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), hat sich an den internationalen Diskussionen über den Zusammenhang von Entwicklung und Frieden aktiv beteiligt. Zu erwähnen sind hier insbesondere die Richtlinien des Entwicklungsausschusses (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), zu deren Erarbeitung schweizerische Delegationen beitrugen und an denen sich der Bund im Rahmen seiner internationalen Zusammenarbeit orientiert.
- Das strategische Ziel der Armutsbewältigung der internationalen Zusammenarbeit des Bundes ist es, eine ausgeglichene Machtteilung, den Abbau von Einkommensunterschieden, den gerechteren Zugang zu Ressourcen sowie die Förderung der guten Regierungsführung und damit die Verbesserung der gesellschaftlichen, politischen und institutionellen Rahmenbedingungen zu erreichen. Die strukturbildenden Anstrengungen der Entwicklungszusammenarbeit sind auf die langfristige Friedensentwicklung im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit und der Respektierung der Menschenrechte ausgerichtet. Die entsprechenden Massnahmen der DEZA wirken langfristig krisenpräventiv, spannungsabbauend und dadurch friedens- und menschenrechtsfördernd. Sie zielen darauf ab, lokale Friedensbemühungen zu fördern sowie den Wiederaufbau und die Wiedereingliederung im Rahmen von Massnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft zu begünstigen. Dies trifft auch für die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas zu.

Im Rahmen ihrer Ostzusammenarbeit stärkt die DEZA die Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte sowie den Aufbau oder die Festigung demokratischer Systeme, namentlich stabiler politischer Institutionen. Sie fördert eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung auf der Grundlage von marktwirtschaftlichen Grundsätzen, welche die wirtschaftliche Stabilität, die kulturelle Entwicklung, das Wachstum des Einkommens und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung begünstigt.

Zur Umsetzung der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit trägt auch das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) des EVD bei. Das seco engagiert sich in zusätzlichen Handlungsfeldern, die häufig ebenfalls in einem unmittelbaren Zusammenhang mit Bürgerkriegen oder internationalen Gewaltkonflikten stehen. Es beteiligt sich beispielsweise an Diskussionen über konkrete Wiederaufbauprogramme, die innerhalb der multilateralen Entwicklungsbanken geführt werden. Diese Banken spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, finanzielle und technische Mittel für die Wiederherstellung von Institutionen und Infrastrukturen zu mobilisieren, wirtschaftliche Nothilfeprogramme zu formulieren oder den Dialog zwischen Regierungen und Gläubigern zu koordinieren. Es kofinanziert ausserdem Sofortmassnahmen der multilateralen Institutionen, die auf die Ankurbelung von krisengeschädigten Volkswirtschaften abzielen, und beteiligt sich unter gewissen Bedingungen finanziell am Wiederaufbau lebenswichtiger Infrastrukturen. In bestimmten Fällen richtet das seco auch gezielte, zeitlich begrenzte finanzielle Unterstützungsleistungen zugunsten des Wiederaufbaus aus, die darauf abzielen, die makroökonomische Stabilität in kriegsversehrten Regionen wiederherzustellen. Gleichzeitig setzt sich das seco dafür ein, dass konfliktversehrte Staaten möglichst schnell wieder in die multilateralen Organisationen integriert werden können, und unterstützt diesbezügliche Bemühungen, etwa im Rahmen von Schuldenbereinigungen oder multilateralen Entschuldungsaktionen.

- Einen wichtigen Beitrag zur Friedenspolitik des Bund stellen auch die länderspezifischen Rückkehrhilfeprogramme dar, die vom Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) finanziert und von der DEZA umgesetzt werden. Sie sind darauf ausgerichtet, die Aufnahmefähigkeit der Herkunftsländer zu stärken, beispielsweise mittels Strukturhilfe, und so die dauerhafte gesellschaftliche Wiedereingliederung von Rückkehrenden zu sichern. Darüber hinaus unterstützt das BFF Projekte, die den Aufbau von Asyl- und Migrationsstrukturen in Mittel- und Osteuropa sowie in Zentralasien bezwecken und zur Förderung der legalen Migration beitragen. Hierzu zählen auch Ausbildungsmassnahmen im Asylverfahrensbereich, die darauf abzielen, das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit in den Partnerländern besser zu verankern.
- Die humanitäre Hilfe des Bundes ist für Bevölkerungen bestimmt, die Opfer einer Naturkatastrophe oder eines bewaffneten Konfliktes sind, wenn die Eigenmittel eines Landes oder einer Region, die von der Krise betroffen sind, nicht ausreichen, um diese ohne Hilfe von aussen bewältigen zu können. Priorität wird dabei den verletzlichsten und sozial schwächsten Gruppen eingeräumt, insbesondere Frauen und Kindern, Kranken und Betagten, Flüchtlingen und Vertriebenen. Die humanitäre Hilfe ist nicht eine isolierte Regierungstätigkeit, sondern Teil eines weit gefächerten Engagements der Schweiz zur Prävention von Krisen, zur Begrenzung der daraus entstehenden Folgen und Schäden, zur Einleitung einer nachhaltigen Entwicklung und damit zur Schaffung von Bedingungen für eine hoffnungsvolle Zukunft. Eine zentrale Erkenntnis der vergangenen Jahre liegt darin, dass die Interventionen dieser Akteure immer – direkt oder indirekt – auf die Konflikt-dynamik zurückwirken. Obwohl die humanitäre Hilfe grundsätzlich nicht auf Grund von politischen Erwägungen geleistet wird, sind humanitäre Bemühungen nie «*konfliktneutral*». Deshalb ist es von grösster Bedeutung,

dass diese Bemühungen mit anderen gewaltpräventiven und friedensfördernden Prozessen abgestimmt werden. Die humanitäre Hilfe des Bundes ist darum bemüht, die Lehren aus vergangenen Konflikten zu ziehen und den so genannten Grundsatz des «*do no harm*» konsequent umzusetzen. Dieser Grundsatz besagt, dass humanitäre und andere internationale Akteure vorgängig jeweils genau analysieren müssen, wem ihre Unterstützungsmassnahme nützt und wem sie allenfalls schaden könnte.

- Überall, wo unbeteiligte Zivilisten zu den Hauptleidtragenden von Gewaltkonflikten werden, erhalten Massnahmen der humanitären Politik besondere Bedeutung. Der Einhaltung der Regeln und Prinzipien des humanitären Völkerrechts und dem humanitären Dialog mit staatlichen und nichtstaatlichen Konfliktakteuren kommt in solchen Situationen ein hoher Stellenwert zu. Durch entsprechende Massnahmen werden nicht nur schwache und verletzte Menschen und Gruppen geschützt, die der Gewalt sonst schonungslos ausgeliefert wären; sie können auch dazu beitragen, eine erneute Gewalteskalation zu verhindern.
- Auch die Armee spielt heute mit ihren Instrumenten der militärischen Friedensförderung eine wichtige Rolle im Rahmen von integrierten friedenspolitischen Strategien. Militärische Expertinnen und Experten können im Rahmen von friedensunterstützenden Operationen Sicherheit gewährleisten oder Spannungssituationen stabilisieren, indem sie Beobachtungsaufgaben in Waffenstillstandszonen oder entmilitarisierten Zonen wahrnehmen. Die Armee nimmt auch oft Schutz- bzw. Dissuasionsaufgaben wahr, wenn es darum geht, die Lieferung und Verteilung humanitärer Hilfsgüter zu begleiten und zu überwachen. Die Schweiz beteiligt sich gemäss Artikel 66 ff. des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) an solchen friedensunterstützenden Operationen, indem sie freiwillige schweizerische Personen und Truppen, die eigens dafür ausgebildet sind, in den Friedensförderungsdienst entsendet. Eine Schweizer Beteiligung ist jedoch nur möglich, wenn eine friedensunterstützende Operation auf einem Mandat der Vereinten Nationen (UNO) oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beruht. Zudem ist die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung ausdrücklich ausgeschlossen.

Im Laufe der Jahre hat sich neben den Einsätzen vor Ort noch eine andere Art der militärischen Friedensförderung entwickelt. Vor allem im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden werden zu Präventionszwecken und als Beitrag zur Stärkung oder zum Wiederaufbau von staatlichen Strukturen Streitkräfte in ihrer Ausbildung und Reorganisation (demokratische Kontrolle) sowie in ihrer Ausrüstung unterstützt. Diese Unterstützung trägt dazu bei, staatliche Sicherheitsstrukturen zu stärken und das Risiko zu vermindern, dass sich illegitime parastaatliche Strukturen entwickeln. Die Schweiz beteiligt sich auf Grund von Artikel 149a MG ebenfalls an solchen Massnahmen und trägt mit bilateralen Kooperationsprogrammen zur Etablierung einer demokratischen Kontrolle der Streitkräfte bei.

Einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des Friedens und zur Vertrauensbildung leistet die Schweiz zudem mit Massnahmen im Rahmen ihrer Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik, die darauf abzielen, die internationale Stabilität und Sicherheit zu erhöhen. Im Rahmen dieser Politik unter-

stützt der Bundesrat etwa den Abbau von Waffenbeständen im Ausland, oder er stärkt einschlägige internationale Vertragssysteme. Nicht zuletzt aus diesem Grund hat er – mit Ausnahme des Spezialfalls des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) – alle multilateralen Vertragswerke über Rüstungskontrolle ratifiziert, bei denen eine schweizerische Ratifikation möglich ist. In Erfüllung der Motion Paupe (00.3519) hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten zudem vor Kurzem eine Botschaft überwiesen, in der er eine Abrüstungshilfe für jene Staaten vorsieht, die über keine ausreichenden Mittel für die Vernichtung ihrer Bestände an Massenvernichtungswaffen verfügen.

Die Vorstellung, wonach Instrumente aus den oben genannten und allfälligen weiteren Politikbereichen zur Prävention und Lösung von Gewaltkonflikten, je nach Konfliktphase, gestaffelt einzusetzen sind, hat sich in der Praxis als irreführend erwiesen. Auf Grund der Dynamik heutiger Gewaltkonflikte drängt sich in vielen Fällen ein integriertes Vorgehen auf, bei dem alle verfügbaren Instrumente koordiniert und parallel zur Anwendung gelangen. Dadurch steigt zwar der Koordinationsbedarf, gleichzeitig kann die Wirkung der einzelnen Instrumente aber erheblich erhöht werden.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die Chancen für nachhaltige Friedenslösungen zunehmen, wenn Akteure aus verschiedenen Politikfeldern ihre Instrumente im Rahmen eines integrierten Ansatzes zum Einsatz bringen.

Diese Einsicht ist auch für friedensfördernde Akteure des Bundes von Belang. Häufig kommt es vor, dass verschiedene Bundesakteure bei der Erfüllung ihres Mandates in denselben geografischen Räumen und innerhalb derselben Themenfelder operieren. Da sie im Rahmen ihrer Mandate jeweils unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen, wirken ihre Aktivitäten grundsätzlich komplementär.

Bei der Förderung von Frieden können sich unter Umständen aber *Ziel- und Interessenkonflikte* zwischen Handlungsträgern aus verschiedenen, friedenspolitisch relevanten Politikbereichen ergeben. Bei der Erarbeitung von friedenspolitischen Strategien stellen sich Fragen nach dem Verhältnis zwischen zivilen und militärischen Massnahmen der Friedensförderung oder nach dem Stellenwert von Massnahmen der zivilen Konfliktbearbeitung, wenn diese nicht im Einklang mit wirtschaftlichen oder anderen Interessen stehen. Der Bundesrat beabsichtigt, in der kommenden Legislaturperiode die Erarbeitung eines *friedenspolitischen Leitbildes* an die Hand zu nehmen, in dem er auch auf Ziel- und Interessenkonflikte eingehen wird.

Bericht über die Menschenrechtspolitik der Schweiz (2000)²

Die heutige Menschenrechtspolitik des Bundes geht auf einen Bericht des Bundesrates aus dem Jahre 1982 zurück. Damals legte der Bundesrat erstmals die Grundlagen der schweizerischen Menschenrechtspolitik dar und identifizierte die Instrumente, auf die er bei der Umsetzung dieser Politik zurückgreifen konnte. Im Jahre 2000 präsentierte er einen neuen Bericht über seine Menschenrechtspolitik, in dem

² BBl 2000 2586

er das Ziel der Achtung und des Ausbaus der Menschenrechte als eines der zentralen Anliegen der schweizerischen Aussenpolitik bekräftigte. Menschen vor Verletzungen ihrer Rechte und Grundfreiheiten schützen und Unterdrückung, Willkür und Ausbeutung vermeiden: Das ist der konkrete Auftrag, dem sich die schweizerische Menschenrechtspolitik in den internationalen Beziehungen verpflichtet fühlt. In seinem Bericht aus dem Jahre 2000 unterstrich der Bundesrat, dass es zur Umsetzung einer kohärenten Menschenrechtspolitik verschiedener Instrumente aus unterschiedlichen Politikbereichen bedarf. Er kam zum Schluss, dass der schweizerische Einsatz für die Menschenrechte auf internationaler, aber auch auf nationaler Ebene an Kohärenz und Glaubwürdigkeit gewinnt, wenn alle Akteure des Bundes die gleichen menschenrechtlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien teilen und diese Prinzipien auch bei bereichsübergreifenden politischen Entscheidungen anwenden. Aus diesem Grund hat der Bundesrat Verfahren entwickelt, die es ihm ermöglichen, auf interdepartementaler Ebene grösstmögliche Kohärenz zu erreichen. Diese Verfahren und die spezifischen Kompetenzregelungen sind im erwähnten Bericht ausführlich dargelegt. Auf internationaler Ebene obliegt die generelle Zuständigkeit für Fragen der Menschenrechtspolitik dem EDA, das gewisse seinem Kompetenzbereich unterstellte Tätigkeiten und Instrumente auch selbst umsetzt.

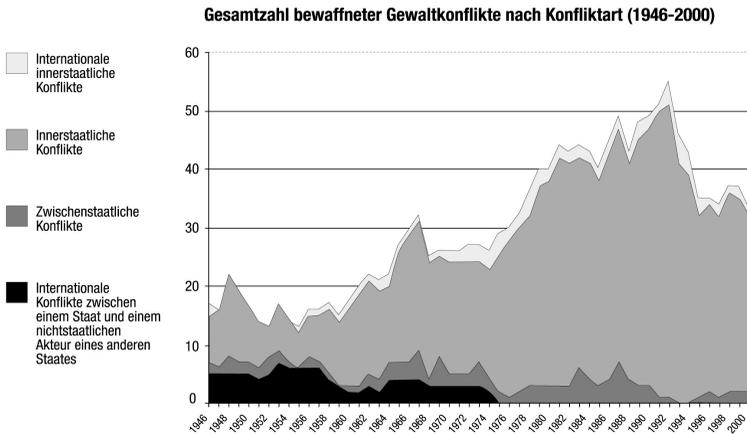
Innerhalb des EDA besteht ein besonders enger Zusammenhang zwischen den Aktivitäten der Politischen Direktion und der DEZA, deren Aktivitäten komplementär zueinander sind. Beide Direktionen verfolgen dabei einen auf dem Völkerrecht basierenden Ansatz (*«rights based approach»*). Während sich die Politische Direktion, in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit der Direktion für Völkerrecht, primär für die Weiterentwicklung sowie die Förderung und Umsetzung von internationalen menschenrechtlichen Normen einsetzt, verfolgt die DEZA bei ihrer Menschenrechtsförderung eher einen programmatischen, in der Strategie der Entwicklungszusammenarbeit begründeten Ansatz. Entsprechend diesem Ansatz dient die Förderung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit dem Kernziel der Förderung der guten Regierungsführung und somit der Verbesserung der gesellschaftlichen, politischen und institutionellen Rahmenbedingungen. Die unterschiedliche Akzentsetzung zwischen der Politischen Direktion und der DEZA führt in der Praxis zu einer Arbeitsteilung, die nach vereinbarten Grundsätzen erfolgt.

1.2 Rahmenbedingungen und Herausforderungen

Die Periode zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und dem Beginn der 90er Jahre war von einer starken Zunahme bewaffneter Gewaltkonflikte gekennzeichnet. Die Zahl der Konflikte erreichte in den Jahren 1990–1992 einen vorläufigen Höchststand und sank dann bis zum Jahre 1998 wieder leicht ab. Zwischen 1998 und der Jahrtausendwende stieg die Konflikthäufigkeit wieder geringfügig an. Seither ist sie wieder leicht rückläufig. Die meisten der gegenwärtigen Gewaltkonflikte finden in Afrika und Asien statt, gefolgt vom Nahen Osten. In Afrika gibt es kaum eine Region, die während der letzten Jahre nicht mit bewaffneten Konflikten konfrontiert worden wäre. Die Konflikthäufigkeit in Amerika und Europa ist demgegenüber deutlich tiefer, auch wenn in Zentral- und Südamerika, im ehemaligen Jugoslawien oder auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion die Gefahr der Eskalation einzelner Konflikte mancherorts nach wie vor gross ist.

Innerstaatliche Konflikte als vorherrschende Konfliktform

Die traditionelle Vorstellung von Kriegen zwischen zwei sich gegenüberstehenden staatlichen Armeen deckt sich heute nur noch in seltenen Fällen mit der Realität. Von den 220 bewaffneten Konflikten, die zwischen 1946 und 2000 weltweit ausgetragen wurden, hatten lediglich deren 42 zwischenstaatlichen Charakter im klassischen Sinne³. Grossflächige Kriege, wie sie zwischen 1980–1988 etwa zwischen Iran und Irak ausgefochten wurden, sind heute die Ausnahme. Die Zahl so genannter Stellvertreterkriege, wie sie zur Zeit des Kalten Kriegs häufig vorkamen, hat stark abgenommen. Nach wie vor nehmen Drittstaaten jedoch aus machtpolitischen Gründen Einfluss auf Konfliktverläufe. Dies ist dort besonders sichtbar, wo es um die Verteilung wichtiger Ressourcen geht.



Quelle: *Armed Conflict 1946-2000: A New Dataset*, N.P. Gleditsch et al., S. 7

Neben der Zunahme von innerstaatlichen Auseinandersetzungen war das sicherheitspolitische Umfeld in den letzten Jahren gekennzeichnet durch die wachsende Bedeutung von regionalen Konflikten und die anhaltende Bedrohung, die von gewissen «eingefrorenen» internationalen Konflikten ausgeht. Beunruhigend ist die Tatsache, dass biologische, chemische und nukleare Kampfstoffe sowie ballistische Trägermittel zunehmend auch in Reichweite von nichtstaatlichen Konfliktakteuren gelangen.

Ursachen von Gewaltkonflikten

Heutige Gewaltkonflikte können sehr unterschiedliche Gründe haben. Oft liegen ihnen aber zwei verhältnismässig einfach identifizierbare Hauptursachen zugrunde: Einerseits sind dies Spannungen im Zusammenhang mit dem Selbstverständnis von Personengruppen, etwa deren Zugehörigkeit zu bestimmten Ethnien, Religionen, Kulturen oder Sprachgemeinschaften; andererseits können Fragen betreffend der Verteilung von ökonomischen, politischen oder sozialen Ressourcen konfliktför-

³ *Armed Conflict 1946–2000: A New Dataset*, Nils Petter Gleditsch, Peter Wallensteen, Margareta Sollenberg, Havard Strand, S. 7

dernd oder –auslösend wirken. Häufig treten diese beiden Ursachen gleichzeitig auf, indem eine Personengruppe Anspruch auf bestimmte Ressourcen erhebt und diesen Anspruch mit der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Identität begründet.

Staatliche und nichtstaatliche Konfliktakteure

Kriege werden heute typischerweise nicht mehr von getrennt aufmarschierenden und konventionell agierenden Armeen verfeindeter Staaten ausgefochten, sondern zwischen Herrschern und ihren Machtinstrumenten, Rebellen, irregulären bewaffneten Gruppen, privaten und öffentlichen Milizen, Aufständischen, dissidenten Angehörigen der staatlichen Armee, Guerillas oder Freiheitskämpfern.

Häufig sind es konkurrierende Eliten, die um Macht und Kontrolle kämpfen und dadurch zur Eskalation interner Konflikte beitragen. In vielen Konflikten ist es schwierig oder gar unmöglich, staatliche von nichtstaatlichen Gruppierungen zu unterscheiden, da beide Gruppierungen keine anerkannte Legitimität besitzen. Im Jahre 2000 wurden weltweit über 190 nichtstaatliche Akteure in 60 Ländern gezählt, die über eine militärische Kommandostruktur und über Kapazitäten zur Planung grösserer militärischer Operationen verfügen. Auf Grund solcher Konstellationen gibt es in vielen Konflikten weder klar definierte Frontverläufe noch homogene Gebiete, in denen die eine oder andere Konfliktpartei eine umfassende Kontrolle ausübt. Häufig kommt es auch vor, dass Angehörige einer Konfliktpartei und Zivilpersonen nicht auseinander zu halten sind oder sich tatsächlich auch gar nicht unterscheiden.

Nichtstaatliche Akteure zeichnen sich zudem durch wechselnde Loyalitäten und instabile innere Hierarchieverhältnisse aus. Sie bewegen sich ausserhalb der Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Legitimität, weshalb die Trennlinie zwischen den von ihnen ausgeübten militärischen Handlungen und Gewaltverbrechen unscharf ist. Da es innerhalb der einzelnen Gruppen kaum institutionalisierte rechtliche Verfahren gibt, werden die geltenden Gesetze, die Menschenrechte oder das humanitäre Völkerrecht häufig missachtet. Garantien, die im Rahmen von Friedensprozessen verhandelt wurden, werden nicht immer eingehalten. In Konfliktsituationen, in die staatliche und nichtstaatliche Akteure verwickelt sind, ist es in der Regel schwierig, Verhandlungspartner zu identifizieren, die verlässlich sind und die eine ausreichende Legitimität besitzen, um im Namen ihrer jeweiligen Gruppe aufzutreten.

Die meisten Kämpfer, die sich im Rahmen von nichtstaatlichen Gruppen an kriegerischen Auseinandersetzungen beteiligen, sind männliche Jugendliche. Häufig ist ihre Teilnahme am Krieg auf eine Zwangsrekrutierung oder auf das Fehlen einer alternativen Überlebensperspektive zurückzuführen. Wo ein Mangel an älteren Kämpfern herrscht, werden oft auch Kinder rekrutiert, teilweise sogar, bevor sie ihr zehntes Lebensjahr vollendet haben.

Staatszerfall und Erosion des Rechts

Die Erosion des Rechts ist sowohl Ausgangspunkt wie auch Resultat bewaffneter Konflikte. Da staatliche Akteure in vielen Konflikten keine Rechtssicherheit mehr garantieren können, füllen nichtstaatliche Akteure oder so genannte Warlords diese Lücke und übernehmen gleichzeitig grundlegende Staatsfunktionen. Das Resultat derartiger Prozesse liegt häufig darin, dass sich politische und rechtliche Willkür ausbreiten. Systematische Menschenrechtsverletzungen werden nicht mehr geahndet und nehmen zu.

In zahlreichen Konfliktregionen ist der Staat nicht mehr in der Lage, Polizei- und Armeekräfte zu unterhalten und das staatliche Gewaltmonopol wirkungsvoll durchzusetzen.

Wo der Staat sein Gewaltmonopol eingebüsst hat, können Individuen sowie verletzte Gruppen innerhalb der Gesellschaft nicht mehr verlässlich vor den Auswirkungen politisch motivierter Gewalt und Krieg geschützt werden. Wer Menschenrechtsverletzungen auf einer geografischen Karte lokalisiert, stellt fest, dass sich diese Karte in vielen Bereichen mit der Weltkarte der Gewaltkonflikte deckt.

Privatisierung der Gewalt und Kriegsökonomien

In bewaffneten Konflikten, die über längere Zeit andauern, bilden sich Strukturen, die es bestimmten Akteuren ermöglichen, direkten Gewinn aus der anhaltenden Unsicherheit, der Knappheit an lebensnotwendigen Gütern und dem fehlenden Handel zu ziehen. Untersuchungen der Weltbank belegen, dass irreguläre Sicherheitskräfte, private Sicherheitsfirmen oder Rebellenorganisationen häufig mit nationalen Regierungen um die Kontrolle und das Recht der Ausbeutung natürlicher Ressourcen konkurrieren. Die wirtschaftliche Abhängigkeit von einzelnen Rohstoffen begünstigt diesen Kampf um wirtschaftliche Macht und Einfluss.

Für die Begünstigten von kriegsbedingten Umverteilungen von Land, Kapital und politischem Einfluss und für Waffenhändler oder -produzenten entspricht der Rückgriff auf kriegerische Gewalt häufig einem rationalen Kalkül.

Zivilbevölkerung als Hauptleidende von Gewaltkonflikten

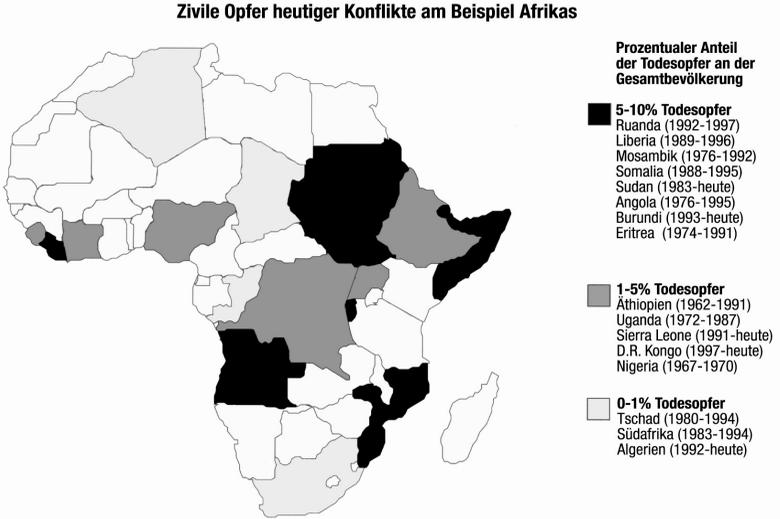
Die Hauptleidenden heutiger Konflikte sind meistens nicht Soldaten, sondern die Zivilbevölkerung. Sie ist Vergewaltigungen, Plünderungen, Erniedrigungen, Nahrungsknappheit, Landminen und anderen Formen der Gewalteinwirkung schutzlos ausgeliefert. Frauen und Kinder sind dabei besonders betroffen.

Schätzungen gehen davon aus, dass sich der Anteil der Konfliktopfer, die aus der Zivilgesellschaft stammen, in den 90er Jahre auf rund 80 Prozent erhöht hat. Zur Zeit des Ersten Weltkriegs betrug dieser Anteil schätzungsweise 5 Prozent.

Zwischen 1987 und 1997 haben zwei Millionen Kinder ihr Leben auf Grund von Gewaltkonflikten verloren, mindestens sechs Millionen wurden verstümmelt oder bleiben ihr Leben lang körperlich behindert. Rund zehn Millionen Kinder leiden an schweren psychischen Traumata, die auf ihre Kriegserfahrungen zurückgehen. Angehörige von Gesellschaften, die unter lange anhaltender Gewalt gelitten haben, bleiben oft Jahrzehnte lang traumatisiert oder erholen sich nie mehr von den Kriegsfolgen. Politische und individuelle Unsicherheit sowie eine erhöhte Gewaltbereitschaft sind typische Merkmale kriegsversehrter Gesellschaften.

Die Zivilbevölkerung ist nicht nur Leittragende von Konflikten. In der jüngeren Vergangenheit wurde sie häufig zur eigentlichen Zielscheibe der Gewalthandlungen.

Im Rahmen einer gezielten Politik der ethnischen Säuberung haben Konfliktparteien in der jüngeren Vergangenheit in verschiedenen Konfliktregionen versucht, unbeteiligte Zivilisten bewusst zu quälen, um die Bevölkerung zum Verlassen ihrer Heimat zu bewegen. Auf diese Weise werden die betroffenen Menschen zu Vertriebenen im eigenen Land oder zu Flüchtlingen im Ausland.



Quelle: Small Arms Survey (2001), S. 210

1.3 Internationale Lösungsansätze, Strategien und Trends

Im Verlaufe der 90er Jahre setzte sich die Erkenntnis durch, dass sich die «neuen Konflikte» weder durch punktuelle Massnahmen zur Beendigung der Gewalt, noch im Rahmen statischer, endgültiger Lösungen befrieden lassen. Als zweckmäßiger erwiesen sich friedensfördernde Bemühungen, die darauf abzielen, Konfliktparteien im Rahmen eines mittel- bis langfristigen Transformationsprozesses für gewaltlose Formen der Konfliktaustragung zu gewinnen. Erfahrungsgemäss lassen sich die Erfolgchancen derartiger Bemühungen erhöhen, wenn unterschiedliche friedenspolitische Instrumente aus verschiedenen Politikfeldern im Rahmen einer integrierten Strategie zur Anwendung gelangen.

Den Nutzen von integrierten Interventionsstrategien hob insbesondere der UNO-Generalsekretär in seiner *«Agenda für den Frieden»* vom Juni 1992 hervor. In diesem Schlüsseldokument wies er auf die Notwendigkeit hin, Instrumente verschiedener Politikbereiche im Rahmen von umfassenderen Strategien und Mandaten der vorbeugenden Diplomatie, Friedensschaffung, -sicherung und -konsolidierung zum Einsatz zu bringen. Gleichzeitig unterstrich er den zunehmenden Stellenwert der zivilen Instrumente innerhalb von UNO-Missionen.

Seit Mitte der 90er Jahre wurde die enge Wechselwirkung zwischen Gewaltprävention und klassischen entwicklungspolitischen Zielsetzungen auch im Rahmen der konzeptionellen Arbeiten innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit zunehmend in den Vordergrund gerückt. Den entsprechenden Konzepten – etwa den Leitlinien des DAC der OECD - lag die Überzeugung zugrunde, dass es für eine nachhaltige Beseitigung der tiefer liegenden Ursachen von Gewalt und Krieg nicht ausreicht, die sozialen und wirtschaftlichen Gefälle zu vermindern. Krisenanfällige Gesellschaften müssen zusätzlich darin unterstützt werden, sozialen Wandel auf friedliche Weise zu vollziehen. Die grösste Herausforderung für die Entwicklungsagenturen besteht deshalb darin, ihre umfangreichen Programme so zu konzipieren oder anzupassen, dass sie eine gewaltpräventive Wirkung erzeugen, zum Abbau sozialer Spannungen beitragen und die konstruktive Austragung von Konflikten fördern.

Seit den Terroranschlägen gegen die USA vom 11. September 2001 hat sich der Bezugsrahmen für friedens- und menschenrechtsfördernde Akteure erneut verändert. Diese Anschläge haben Strukturveränderungen in der Weltpolitik eingeleitet, die über die Bekämpfung des Terrorismus weit hinausreichen. Im Rahmen von Strategien der Terrorismusbekämpfung nehmen Staaten seit dem 11. September wieder vermehrt Einfluss auf Konfliktverläufe jenseits ihrer Grenzen. Verschiedene Staaten haben so genannte Anti-Terror-Gesetze eingeführt, auf Grund derer sich Rechte von Einzelpersonen oder Gruppen einschränken lassen. Gewisse Staaten nutzen die *«Gunst der Stunde»*, um politische Opponenten oder Gruppierungen unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung mundtot zu machen. Nicht selten bedienen sie sich dabei gewaltsamer Methoden. Die internationale Gemeinschaft sieht sich vor die Herausforderung gestellt, Terrorismus zu bekämpfen, ohne gleichzeitig völkerrechtliche Normen zu verletzen oder zu relativieren.

Die Terroranschläge gegen die Vereinigten Staaten haben gezeigt, dass bestimmte Menschen die westlich geprägte wirtschaftliche und kulturelle Globalisierung als eine Bedrohung ihrer eigenen Orientierungen empfinden und Abwehrkräfte dagegen mobilisieren. Auch wenn im Moment die weltweite Bekämpfung des Terrorismus Priorität genießt, ist offenkundig, dass militärische und polizeiliche Massnahmen alleine nicht ausreichen werden, um die heutigen globalen Strukturprobleme und die daraus entstehenden Spannungen zu beseitigen. Um Gewalt nachhaltig zu überwinden und damit auch dem Terrorismus den Nährboden zu entziehen, braucht es ergänzende Strategien, die auf längerfristige Krisenprävention und konstruktive Transformation von Konflikten abzielen.

Umfassende menschliche Sicherheit als vordringliches Anliegen

In den internationalen Beziehungen wird von Sicherheit gesprochen, wenn machtpolitische und militärische Stabilität gewährleistet ist. Für einzelne Personen oder für Gruppen von Personen stellt Sicherheit jedoch eine subjektive Empfindung dar, die sich einstellt, wenn menschliche Existenz, physische und psychische Unver-

sicherheit sowie Berechenbarkeit gewährleistet sind. Im Rahmen von innerstaatlichen Konflikten fehlt es oft an verlässlichen staatlichen Strukturen, die der Bevölkerung Schutz vor den Auswirkungen gewaltsamer Auseinandersetzungen und damit Sicherheit bieten können.

Seit dem Ende des Kalten Krieges wird der traditionelle Sicherheitsbegriff, der sich auf die Sicherheit zwischen Staaten konzentriert, deshalb um denjenigen der «*menschlichen Sicherheit*» ergänzt. Das Konzept der menschlichen Sicherheit zielt darauf ab, die Sicherheit der einzelnen Menschen, als Ergänzung zur Sicherheit von Staaten, zu erhöhen. Einen ersten Versuch zur Erläuterung dieses Konzeptes wurde im Bericht zur menschlichen Entwicklung des *United Nations Development Programme (UNDP)* von 1994 unternommen. Darin wurden verschiedene Dimensionen der menschlichen Sicherheit aufgezählt: ökonomische, ökologische, persönliche, kulturelle und politische Sicherheit für das Individuum sowie Zugang zu Nahrung und Gesundheit. Bis heute gibt es keine einheitliche Definition des Begriffs. Vereinfacht gesagt wird zwischen einer engen Auslegung der menschlichen Sicherheit unterschieden, welche sich auf Gewaltaspekte konzentriert, und einer breiten Auslegung, welche Aspekte der menschlichen Entwicklung miteinbezieht. Beiden Richtungen gemeinsam ist der Ansatz, das Individuum ins Zentrum zu stellen und sich an seinen Bedürfnissen nach Sicherheit zu orientieren.

Mit dem Begriff der menschlichen Sicherheit wird die Überzeugung zum Ausdruck gebracht, dass es heute nicht mehr ausreicht, Sicherheit nur als Sicherheit von Staaten und Territorien zu definieren, sondern dass die Sicherheitsbedürfnisse des Individuums, des betroffenen Menschen, im Zentrum stehen müssen.

Unter dem Begriff der menschlichen Sicherheit werden heute etwa Strategien gegen Personenminen, Kleinwaffenproliferation oder die Rekrutierung von Kindern als Soldaten diskutiert. Menschliche Sicherheit erhöhen, kann aber auch heissen, nicht-staatliche Konfliktakteure zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu verpflichten oder Sanktionen gezielt auf die Führungselite eines widerrechtlich handelnden Staates auszurichten und dadurch die Zivilbevölkerung zu schonen.

Frieden durch Recht: Entwicklung und Bedeutung des Völkerrechts

Während sich das klassische Völkerrecht früherer Jahrhunderte auf die Regelung zwischenstaatlicher Beziehungen beschränkte, hat sich dieses Recht seit dem Zweiten Weltkrieg beträchtlich weiterentwickelt. Einerseits verleiht es dem Individuum heute unmittelbar im Völkerrecht begründete Rechte; andererseits kann ein Einzelner für besonders schwere Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes betreffen, direkt völkerstrafrechtlich verantwortlich gemacht werden. Dies hat zur Folge, dass staatliche Souveränität nicht mehr unantastbar und bedingungslos garantiert ist, sondern eingeschränkt werden kann oder muss, wenn ein Staat fundamentale menschenrechtliche Pflichten gegenüber seinen Rechtssubjekten missachtet.

Nachhaltiger Frieden bedarf der Gerechtigkeit, und Gerechtigkeit fusst wesentlich auf einem Recht und transparenten Verfahren, die sich anwenden und durchsetzen lassen.

Mit der Errichtung der internationalen Tribunale für Ex-Jugoslawien, Ruanda und Sierra Leone ist erstmals seit den internationalen Militärgerichtshöfen von Nürnberg und Tokio die Möglichkeit geschaffen worden, Einzelpersonen wegen besonders schwerwiegenden Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts vor ein internationales Gericht zu stellen. Mit der Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofes wurde eine ständige Institution errichtet, welche die heutige Rechtsauffassung zusätzlich stärken wird. Alle diese Gerichte sind Zeugnis dafür, dass die internationale Gemeinschaft nicht gewillt ist, die Verletzungen von fundamentalen Grundlagen des friedlichen Zusammenlebens und der Menschlichkeit tatenlos hinzunehmen, sondern dass sie im Gegenteil alles daran setzt, die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Trotzdem wirft die Tatsache, dass staatliche Akteure in vielen Konfliktgebieten das Gewaltmonopol teilweise oder vollständig eingebüsst haben, fundamentale Fragen hinsichtlich des anwendbaren Völkerrechts und der Verantwortlichkeit der Konfliktparteien auf, die noch weitgehend unbeantwortet sind. Eine der grossen Herausforderungen liegt heute darin, nichtstaatliche Konfliktakteure in völkerrechtliche Verpflichtungen einzubinden.

Die heutigen rechtlichen Instrumente vermögen die Sicherheit von besonders verletzbaren Personengruppen wie intern vertriebenen Flüchtlingen, Frauen oder Kindern nur unzureichend zu gewährleisten.

Prävention als Leitprinzip

Die Prävention von Gewaltkonflikten drängt sich nicht nur auf Grund der moralischen Verpflichtung auf, menschlichem Leid vorzubeugen. Entsprechend der Weisheit «Vorbeugen ist besser als Heilen» ist Gewaltprävention auch humaner, politisch effektiver und kostengünstiger als die sehr viel aufwendigere reaktive Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung. Obwohl die UNO und andere Akteure den Stellenwert der Gewaltprävention bereits Anfang der 90er Jahre erkannten, konnten weder die Konflikte in Bosnien, Somalia oder Kosovo noch der Völkermord in Ruanda verhindert werden. Friedensexperten sind sich jedoch einig, dass es angesichts dieser tragischen Ereignisse erst recht notwendig ist, eine «Kultur der Prävention» zu entwickeln.

Gewaltprävention ist humaner, politisch effektiver und kostengünstiger als reaktive Friedenskonsolidierung.

Gewaltkonflikte als zentrale Herausforderung

Gewaltkonflikte sind dynamische Prozesse und durchlaufen verschiedene Phasen. Für eine zielgerichtete Konfliktbearbeitung ist es notwendig zu klären, in welcher

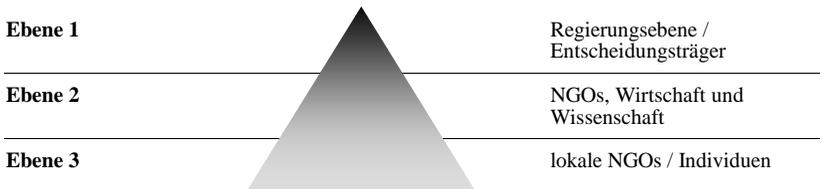
Phase sich ein Konflikt zu einem bestimmten Zeitpunkt befindet, d.h. ob er sich auf eine Eskalation hin bewegt, im Begriff ist, sich zu beruhigen oder stagniert. Häufig wird zur Veranschaulichung der Konfliktphasen ein 3-Phasenmodell verwendet. Dieses unterscheidet eine erste Phase der latenten Krise, die durch Polarisierungen und Konfrontation gekennzeichnet ist, ohne dass jedoch physische Gewalt im Spiel ist. Die zweite Phase entspricht dem Schritt hin zu einer gewaltsamen Konfliktaustragung. Die dritte Phase schliesslich tritt nach Beendigung der Gewaltanwendung ein und beschreibt den Prozess der Friedenskonsolidierung. Die einzelnen Phasen im Rahmen eines statischen Modells zu beschreiben, bereitet verhältnismässig geringe Schwierigkeiten. Bedeutend komplexer ist es hingegen, die Konfliktodynamik *zwischen* den einzelnen Phasen zu erklären. In der Praxis zeigt sich immer wieder, dass Konflikte sehr rasch eskalieren und gewaltsame Formen annehmen können.

Vernetzung von Akteuren und Interventionsebenen

Strategien der zivilen Konfliktbearbeitung müssen in erster Linie darauf abzielen, friedensorientierte interne Akteure in krisenzerrütteten Gesellschaften dabei zu unterstützen, lokale Lösungen für lokale Probleme zu finden. Externe Akteure können einen Friedenszustand nicht in eine Konfliktregion importieren. Sie können lediglich einen Beitrag leisten, um lokale Akteure, Gruppen oder Organisationen zu befähigen, soziale Konflikte mit friedlichen Mitteln auszutragen.

Lang anhaltende, hoch eskalierte Konflikte können jedoch dazu führen, dass sich die lokalen Kräfte die Freiräume nicht mehr alleine schaffen können, die nötig sind, um Friedens- und Dialogprozesse in Gang zu bringen und auf eine Verbesserung der Menschenrechtslage hinzuwirken. In solchen Situationen ist es notwendig, friedenswillige Kräfte von aussen her zu unterstützen. Dabei werden meistens drei verschiedene Interventionsebenen unterschieden:

Interventionsebenen für externe Akteure im Rahmen der zivilen Konfliktbearbeitung (3-Ebenen-Modell)



- Aktivitäten auf der *Ebene 1* zielen darauf ab, auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens Kontaktnetze mit wichtigen Akteuren eines Konfliktes aufzubauen und zu pflegen, diese Konfliktakteure im Rahmen von geeigneten Beratungs- und Begleitmassnahmen zu unterstützen und ihre Verhandlungsfähigkeit sowie ihr wohlverstandenes Interesse an einer konstruktiven Konfliktregelung zu stärken. Gleichzeitig geht es darum, den Dialog zwischen den Führungskräften und Eliten der Konfliktparteien zu fördern und Strukturen zu schaffen, die ein krisenstabiles Netzwerk persönlicher und institutioneller Verbindungen zwischen ihnen entstehen lassen.

- Friedensprozesse auf der obersten Ebene befinden sich erfahrungsgemäss in einer ständigen und direkten Wechselwirkung mit zivilgesellschaftlichen Prozessen, die auf einer mittleren Ebene, der *Ebene 2*, stattfinden. Die Ebene 2 umfasst dabei diejenigen Akteure, die zwar keine offiziellen Herrschaftspositionen einnehmen, aber wichtige Rollen als regionale oder sektorale Führungspersonlichkeiten bekleiden und Mittlerfunktionen zwischen der oberen Ebene und lokalen Gemeinschaften wahrnehmen können.
- Auf der unteren Ebene, der *Ebene 3*, stehen friedensfördernde Aktivitäten auf Gemeindeebene im Vordergrund. Die untere Ebene bezeichnet das hauptsächliche Arbeitsfeld von Akteuren, die sich im Rahmen von längerfristigen, strukturbildenden Aktivitäten für eine breit abgestützte und nachhaltige Friedensentwicklung einsetzen.

Die Dreiteilung in eine obere, mittlere und untere Ebene, die bei der Beschreibung sozialer Führungsebenen meistens vorgenommen wird, hat schematischen Charakter. In der Realität sind Akteurengelächte häufig Ebenen übergreifend. Die Forschungserkenntnisse und die praktischen Erfahrungen der vergangenen Jahre legen deshalb nahe, Interventionsstrategien so zu konzipieren und zu koordinieren, dass die gewählten Methoden und Instrumente auf verschiedenen Ebenen ansetzen und sich ergänzen. Bezogen auf die Akteure des Bundes lässt sich grundsätzlich sagen, dass die Aktivitäten der Politischen Direktion eher auf die politisch-diplomatische Ebene ausgerichtet sind, während die DEZA eher auf der entwicklungspolitisch-gesellschaftlichen Ebene arbeitet.

Geschlechterspezifische Aspekte und Gewaltkonflikte

Frauen und Männer erleben Konflikte unterschiedlich. Auf Grund dieser unterschiedlichen Wahrnehmung ergeben sich auch spezifische Bedürfnisse und Analysen. Frauen gehören zu jener Personengruppe, die Menschenrechtsverletzungen wie systematischer Vergewaltigung oder erzwungener Prostitution während Gewaltkonflikten in besonderem Masse ausgesetzt sind. Massnahmen, durch die sich der Schutz von weiblichen Opfern erhöhen lässt, müssen deshalb während allen Phasen einer friedensfördernden Intervention an vorderster Stelle stehen.

Auf internationaler Ebene wurde mit dem Aktionsplan von Peking (1995) erstmals ein breit abgestütztes Dokument formuliert, in dem nicht nur die Auswirkungen von Gewaltkonflikten auf Frauen, sondern auch das friedensfördernde Potenzial der Frauen in bewaffneten Konflikten in den Vordergrund gerückt wurde. In November 2000 verabschiedete das Europäische Parlament die *Entschiessung zur Beteiligung von Frauen an der friedlichen Beilegung von Konflikten*, die verschiedene Vorschläge und Aufforderungen enthält, wie Frauen in Konfliktsituationen rechtlich besser geschützt und gleichzeitig auf allen Ebenen aktiver in relevante Friedensprozesse einbezogen werden können⁴. Im Oktober 2000 schliesslich verabschiedete der UNO-Sicherheitsrat eine Resolution zu diesem Thema, in der die Staatengemeinschaft aufgefordert wird, der Frauenperspektive in allen friedenspolitisch relevanten Prozessen und Aktivitäten den grösstmöglichen Stellenwert beizumessen⁵.

⁴ Entschliessung des Europäischen Parlaments zur Beteiligung von Frauen an der friedlichen Beilegung von Konflikten, 2000/2025 (INI)

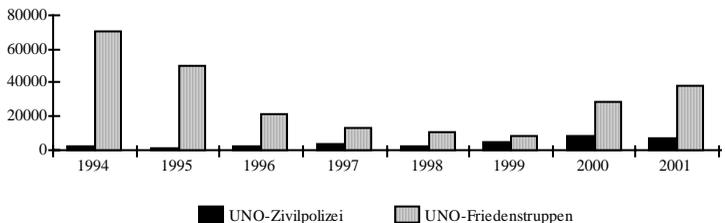
⁵ S/RES/1325 (2000)

Massnahmen zur Umsetzung dieser politischen Vorgaben müssen darauf abzielen, dass Frauen und Männer auf allen Ebenen der relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen und Institutionen angemessen vertreten sind. Bei der Formulierung von Interventionsstrategien ist die Geschlechterperspektive systematisch einzubeziehen. Frauen verfügen über persönliche Netzwerke, über die sie wirkungsvoll auf soziale und politische Prozesse Einfluss nehmen können. Derartige Netzwerke erhalten vor allem in jenen Situationen zusätzliche Bedeutung, in denen gewohnte politische Diskussions- und Entscheidungsprozesse auf Grund einer Konflikteskalation blockiert sind.

Friedens- und menschenrechtsfördernde Kapazitäten auf internationaler Ebene

Im August 2000 veröffentlichte ein vom UNO-Generalsekretär eingesetztes Expertengremium den so genannten *Brahimi*-Bericht. In diesem Bericht wurden die Erfahrungen systematisch aufgearbeitet, welche die Vereinten Nationen im Laufe der 90er Jahre im Rahmen von friedenserhaltenden Operationen gemacht hatten. Analysen von Missionen wie jenen im Kosovo oder in Osttimor zeigten, dass die UNO für zivile Herausforderungen im Zusammenhang mit friedensfördernden Missionen unzureichend vorbereitet und ausgerüstet war. Das Expertengremium regte deshalb unter anderem an, künftige UNO-Friedensmissionen auf der Grundlage umfassender Mandate durchzuführen und zusätzliche zivile Instrumente zu entwickeln und einzusetzen, um die Wirkung der Missionen zu erhöhen.

Zivilpolizei und Friedenstruppen in UNO-Missionen weltweit
(Bestandsdaten jeweils per 30. November)



Die OSZE hat ihr gewaltpräventives Instrumentarium in den 90er Jahren ebenfalls kontinuierlich weiterentwickelt. Die *Charta für Europäische Sicherheit*, die im November 1999 verabschiedet wurde, sah die Schaffung einer Reihe neuer Instrumente vor, um der OSZE künftig ein schnelleres Eingreifen in Krisensituationen zu ermöglichen. Auch die Europäische Union (EU) hat die Aktivitäten im Rahmen ihrer Entwicklungspolitik und der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) in den vergangenen Jahren zunehmend auf das Ziel der Krisenprävention hin ausgerichtet. Im Rahmen ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) identifizierte die EU im zivilen Bereich vier prioritäre Felder, in denen sie gezielt Kapazitäten zur Vorbeugung von Gewaltkonflikten ausbauen will: Polizei, Stärkung des Rechtsstaats, Stärkung der Zivilverwaltung und Katastrophenschutz. Zahlreiche westliche Regierungen haben ihre Kapazitäten im Bereich der zivilen Konflikt-

bearbeitung in den vergangenen Jahren ebenfalls konsequent ausgebaut, sei es im Bereich der Analyse und Früherkennung von Gewaltkonflikten, in der Entsendung von zivilen Expertinnen und Experten oder in der Entwicklung von Programmen und Projekten.

Im Verlaufe der 90er Jahre sind auch die Strukturen und Kapazitäten zur Stärkung des internationalen Menschenrechtsschutzes ausgebaut worden. Zu erwähnen ist in erster Linie das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte in Genf, das 1994 gegründet wurde und das seither die Hauptverantwortung für die Menschenrechtsaktivitäten der Vereinten Nationen trägt. Das Hochkommissariat ergänzt und unterstützt die Arbeit der UNO-Menschenrechtskommission und der überwachenden Ausschüsse zu den einzelnen Menschenrechtsverträgen. Es unterstützt regionale Organisationen in Ländern des Südens und ergänzt die Arbeit von Organen wie beispielsweise des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte oder der Menschenrechtsdirektion des Europarats in Strassburg. Die Hochkommissarin bzw. der Hochkommissar kann sich nicht nur öffentlich zu Menschenrechtsverletzungen äussern, das Hochkommissariat verfasst zudem thematische Menschenrechtsberichte und fördert die Menschenrechte im Rahmen konkreter Projektaktivitäten, etwa zur Stärkung demokratischer Strukturen oder zur Menschenrechtsausbildung von Polizisten.

Menschenrechtsnormen im Wandel

Aus der Internationalisierung der Menschenrechte seit Mitte des 20. Jahrhunderts ergab sich eine verstärkte gegenseitige Verantwortlichkeit der Staaten für ihr innenpolitisches Verhalten. Während die Menschenrechte zur Zeit des Kalten Kriegs häufig für den Kampf zwischen den beiden Machtblöcken instrumentalisiert und missbraucht wurden, ist diese Verhaltensweise seit dem Ende der 80er Jahre in den Hintergrund getreten. Gleichzeitig gelang es in den 90er Jahren, den internationalen Menschenrechtsschutz auf normativer Ebene erheblich zu stärken. Noch im Jahre 1990 waren lediglich rund die Hälfte aller Staaten an die beiden UNO-Menschenrechtspakte gebunden; seither haben diese beiden fundamentalen menschenrechtlichen Verträge beinahe universelle Geltung erlangt. Die ideologischen Debatten über unterschiedliche Menschenrechtskonzeptionen und -generationen hat nach dem Ende des Kalten Kriegs stark an Bedeutung verloren. An ihre Stelle ist ein Verständnis getreten, das von 171 Staaten anlässlich der zweiten UNO-Weltkonferenz in der Wiener Erklärung 1993 einstimmig und schriftlich bekräftigt wurde: Menschenrechte sind allgemein gültig und unteilbar, bedingen einander und bilden einen Sinnzusammenhang.

Im Rahmen der Menschenrechtsförderung gilt es, nationalen und regionalen, historischen, kulturellen und religiösen Besonderheiten Rechnung zu tragen, ohne dabei das Prinzip der Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte zu relativieren. Als Plattform für die Diskussion unter gleichwertigen Partnern aus verschiedenen Kulturkreisen wird der interkulturelle Dialog deshalb künftig an Bedeutung gewinnen.

Neben der Entwicklung und Kodifizierung von menschenrechtlichen Normen ist in den letzten Jahren eine neue Herausforderung immer mehr in den Vordergrund getreten: die Durchsetzung der geltenden Normen. Zwar gibt es nach wie vor Staa-

ten, die den Kernbestand der menschenrechtlichen Übereinkommen noch immer nicht ratifiziert haben. Bemühungen, dass diese Übereinkommen von möglichst allen Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft ratifiziert werden, bleiben deshalb wichtig. Es gibt jedoch eine Reihe von Staaten, welche diese Übereinkommen zwar ratifiziert haben, die darin enthaltenen Unterlassungs-, Schutz- und Leistungspflichten aber nicht erfüllen oder – im Falle von staatlichen Zerfallsprozessen in Konfliktgebieten – nicht erfüllen können.

Globalisierungsprozesse in verschiedenen Lebensbereichen verlangen nach neuen Regelungen und einer Verrechtlichung in Bereichen, die ursprünglich nicht zum Kernbestand der bürgerlichen und politischen Rechte zählten. Während beispielsweise biotechnologische Entwicklungen auf den ersten Blick ins Feld des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verweisen, werfen sie gleichzeitig fundamentale Fragen nach dem Recht auf Leben auf und müssen deshalb vermehrt auch im Lichte bürgerlicher und politischer Rechte diskutiert werden. Auch im Schnittstellenbereich zwischen den Menschenrechten und wirtschaftlicher Globalisierung zeichnet sich ein Bedarf nach neuen Normen und Regelungsmechanismen ab: In einer globalisierten Welt lassen sich Menschenrechte besser durchsetzen, wenn Regierungen und international tätige Wirtschaftsakteure gemeinsam nach einem verantwortungsbewussten Umgang mit den Problemen und Herausforderungen suchen, die sich der heutigen «Weltgesellschaft» stellen («*corporate social responsibility*»). Auf internationaler Ebene haben sich in den letzten Jahren verschiedene Akteure zu Partnerschaften zusammengeschlossen und versucht, entsprechende Verhaltensregeln zu entwickeln.

1.4 Rückblick: Antworten der Schweiz (1989–2002)

1.4.1 Von friedenserhaltenden Aktionen zur zivilen Konfliktbearbeitung

Der Bund engagierte sich seit Anfang der 50er Jahre im Rahmen von friedenserhaltenden Aktionen. In den Jahren 1986 und 1987 begann der Bundesrat, die schweizerischen Unterstützungsbeiträge an solche Aktionen als Ausdruck eines neuen friedens- und sicherheitspolitischen Bewusstseins deutlich anzuheben. In den Regierungsrichtlinien 1987–1991 kündigte er Massnahmen an, um die Beteiligung der Schweiz an den friedenserhaltenden Operationen der UNO auszubauen und internationale Anstrengungen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten stärker zu unterstützen. Im März 1988 verabschiedete er schliesslich ein vom EDA und dem damaligen Eidg. Militärdepartement (EMD) erarbeitetes *Konzept über den Ausbau der schweizerischen Beteiligung an Aktionen der internationalen Friedenssicherung*, in dem dargelegt war, wie der Bundesrat seinen Willen nach einem stärkeren internationalen Engagement im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik konkret in die Tat umzusetzen gedachte.

Friedenserhaltende Aktionen

Im Juni 1988 beschloss der Bundesrat ein erstes grösseres Massnahmenpaket zur Unterstützung friedenserhaltender Aktionen in Höhe von 10,7 Millionen Franken. Im Rahmen dieses Pakets waren eine Erhöhung der jährlichen Beiträge an die friedenserhaltenden Operationen der UNO in Zypern (UNFICYP) und im Libanon

(UNIFIL) sowie Unterstützungsleistungen für die Missionen der UNO im Nahen Osten (UNTSO) und an der indisch-pakistanischen Grenze (UNMOGIP) vorgesehen. Ebenfalls im Jahre 1988 erklärte sich der Bundesrat bereit, die Mission der UNO zur Überwachung des iranisch-irakischen Waffenstillstandes (UNIIMOG) finanziell zu unterstützen. Im gleichen Jahr wurde der Kredit für *Friedenserhaltende Aktionen* geschaffen, der sich zur hauptsächlichen Finanzierungsquelle für Aktivitäten im Bereich der friedenserhaltenden Aktionen und später der zivilen Konfliktbearbeitung entwickelte. Seit dem Jahre 2001 wird dieser Kredit unter der Rubrikbezeichnung *Zivile Friedensförderung* geführt.

Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre konzentrierte sich der Bundesrat im Rahmen seiner zivilen Friedensförderung hauptsächlich auf friedenserhaltende Aktionen im Rahmen der UNO.

In den Jahren 1990 und 1991 bewilligte er zwei weitere Massnahmenpakete in Höhe von je 15 Millionen Franken. Zusätzlich zu diesen substanziellen Beiträgen entschied sich der Bundesrat für die Entsendung einer unbewaffneten *Swiss Medical Unit* zur Verstärkung der UNO-Mission in Namibia (UNTAG), die im Februar 1989 aufgebaut worden war. Zur gleichen Zeit fielte er den Grundsatzentscheid, dass unbewaffnete Schweizer Militärbeobachter per Anfang 1990 im Rahmen der UNO zum Einsatz gelangen durften. Da es für diese verschiedenen Personaleinsätze einer rechtlichen Grundlage bedurfte, verabschiedete er die *Verordnung über den Einsatz von Personal bei friedenserhaltenden Aktionen und Guten Diensten*⁶ und setzte sie auf den 1. März 1989 in Kraft. Zur Entsendung von Sanitätspersonal und Militärbeobachtern kam bereits im Jahre 1989 eine dritte Art von Auslandseinsätzen hinzu, deren Bedeutung in den 90er Jahren kontinuierlich zunehmen sollte: die Beteiligung von Schweizerinnen und Schweizern an internationalen Wahlbeobachtungen. In den Jahren 1992/93 beschloss der Bundesrat die Entsendung eines zweiten Sanitätskontingents, diesmal zur Verstärkung der UNO-Mission für die Vorbereitung des Referendums in der Westsahara. Im Jahre 1993 entsandte er erstmals zivile Polizeibeobachter (CIVPOL) in multilaterale Missionen.

Im November 1989 fand die erste internationale Wahlbeobachtung mit Schweizer Beteiligung in Namibia statt. Seither beteiligten sich bis Mitte 2002 insgesamt 856 Schweizer Wahlbeobachterinnen und -beobachter an 80 Einsätzen im Rahmen von Kontingenten des EDA.

Im Jahre 1994 richtete der Bundesrat zusätzlich substanzielle Unterstützungsbeiträge an die damalige Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) aus. Im Jahre 1996 erhöhte er seine Beiträge an diese Organisation beträchtlich, indem er der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina eine logistische Einheit zur Verfügung stellte.

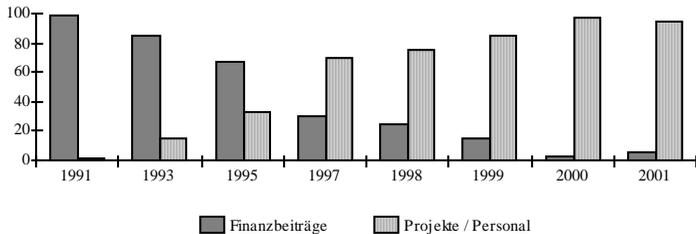
⁶ SR 172.221.104.4

Bis zum Jahre 1995 legte das EDA dem Bundesrat jährliche Budgetanträge vor, in denen die inhaltlichen Schwerpunkte des jeweils bevorstehenden Budgetjahres dargelegt und die dafür benötigten Mittel beantragt wurden. Der Bundesrat billigte diese Mittel auf Grund seiner Kompetenz zur Führung der schweizerischen Aussenpolitik, die sich aus dem damaligen Artikel 102 Ziffer 8 der Bundesverfassung ergaben. Im Jahre 1995 ging das EDA dazu über, die Schwerpunkte seiner zivilen Konfliktbearbeitung im Rahmen von vierjährigen Konzepten zu erörtern.

Zivile Konfliktbearbeitung

Ab Mitte der 90er Jahre begann sich die Ausrichtung der schweizerischen Aktivitäten im Bereich der zivilen Friedensförderung und Konfliktbearbeitung zu verändern: Der Stellenwert von finanziellen Zuschüssen und logistischer Unterstützung für multilaterale, friedenserhaltende Aktionen nahm ab, während die Ausgaben für Projektaktivitäten und Personaleinsendungen kontinuierlich anstiegen.

Finanzbeiträge sowie Ausgaben für Projekte und Personaleinsätze (1991–2001)

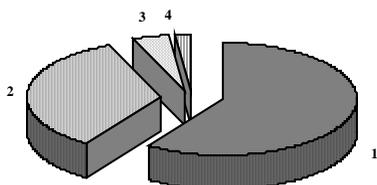


Die Neuausrichtung der Mittelverwendung erklärt sich zum Teil dadurch, dass traditionelle militärische Friedensmissionen der UNO im Laufe der ersten Hälfte der 90er Jahre zunehmend kritisch hinterfragt wurden. Die problematischen Einsätze der UNO in Bosnien, Ruanda oder Somalia lösten inner- und ausserhalb der Vereinten Nationen einen tief greifenden Reflexions- und Reformprozess aus. Im Rahmen dieses Prozesses setzte sich die Erkenntnis durch, dass militärische Instrumente der Friedensförderung und –sicherung alleine nicht ausreichen, um aktuelle Konflikte in nachhaltige Friedenslösungen zu überführen, und dass die Erfolgchancen einer multilateralen Intervention zunehmen, wenn militärische und zivile Instrumente kombiniert und koordiniert zum Einsatz gelangen. Gleichzeitig gewannen zivile Instrumente der Friedensförderung an Bedeutung. Auch der Stellenwert ziviler Friedensexpertinnen und -experten gegenüber militärischen Einsatzkräften nahm zu.

Erfolgten im Jahre 1991 noch rund 98 Prozent aller Ausgaben des EDA in Form von Finanzbeiträgen an friedenserhaltende Aktionen, so verminderte sich dieser Anteil bis zur Jahrtausendwende auf unter 5 Prozent.

Die Politische Direktion trug dieser Entwicklung Rechnung, indem sie den Akzent ihrer Arbeit zunehmend auf Projektaktivitäten mit präventivdiplomatischem Charakter verschob und klassische friedenserhaltende Operationen mit eigenen zivilen Projekten in ausgesuchten Schlüsselsektoren ergänzte. Im Vordergrund standen dabei Projektaktivitäten in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung, Minderheitenschutz, Medienförderung, Justiz- und Polizeiwesen sowie humanitäres Völkerrecht und Streitschlichtung. Die Steuerung und Betreuung von Projekten erwies sich als aufwendig, zeit- und personalintensiv. Da das EDA nur über beschränkte personelle Kapazitäten verfügt, war es der Politischen Direktion nur in Ausnahmefällen möglich, Projektaktivitäten selbst zu entwickeln und durchzuführen. Die Konzeption und Begleitung der Projekte musste an Partnerorganisationen delegiert werden. Zum wichtigsten dieser Partner avancierte die OSZE, die ab Mitte der 90er Jahre ein starkes Profil in den Bereichen der Präventivdiplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und dem Wiederaufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen nach Konflikten entwickelte. Auch mit der UNO und ihren Regional- und Sonderorganisationen baute die Politische Direktion gegen Ende der 90er Jahre zahlreiche projektbezogene Partnerschaften auf. In verschiedenen Regionen, insbesondere im südlichen Afrika, wurden ab Mitte des Jahrzehnts vermehrt auch bilaterale Projektaktivitäten in grösserem Umfang realisiert.

Verhältnis zwischen Projekten, Personaleinsätzen, Finanzbeiträgen und artübergreifenden Ausgaben im Jahre 2001



(1) Projekte	= 59,5 %
(2) Personaleinsätze	= 34 %
(3) Finanzbeiträge	= 4,5 %
(4) artübergreifend	= 2 %

Im Rahmen ihres *Konzeptes friedensfördernde Massnahmen (2000–2003)* wertete die Politische Direktion ihre Erfahrungen aus den 90er Jahren aus und definierte die Stossrichtung für künftige Aktivitäten. Sie kam zum Schluss, dass sich die intensiven Partnerschaften mit internationalen Organisationen grundsätzlich bewährt hatten und deshalb weitergeführt werden sollten. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre hatte sich der Budgetanteil, der für Aktivitäten im Rahmen internationaler Organisationen verwendet wurde, auf rund zwei Drittel des gesamten Finanzvolumens eingependelt. Das Konzept sah vor, diese Grössenordnung beizubehalten.

Im Konzept wurde darauf hingewiesen, dass das EDA seine Handlungsspielräume im Bereich der *bilateralen* zivilen Konfliktbearbeitung auf Grund fehlender Ressourcen bislang nur unzureichend wahrnehmen können. Der Ausbau und die Professionalisierung der bilateralen zivilen Konfliktbearbeitung wurden deshalb zu einer Priorität erklärt.

Die operationellen Zielsetzungen der zivilen Konfliktbearbeitung wurden im erwähnten Konzept folgendermassen neu definiert. Das primäre Ziel der multi- und bilateralen friedensfördernden Bemühungen lag fortan darin, Schlüsselakteure in einem Konflikt dabei zu unterstützen, Konfliktregelungen politisch, diplomatisch und rechtlich voranzubringen. Aus dieser strategischen Zielsetzung wurden vier prioritäre Handlungsfelder abgeleitet: Erstens präventivdiplomatische, vertrauensbildende und vermittelnde Aktionen; zweitens die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenschutz, Medien, Zivilpolizei, Justiz sowie die Stärkung der Konfliktfähigkeit der Zivilgesellschaft; drittens Massnahmen zur Erhöhung der menschlichen Sicherheit; und viertens der Ausbau des Instrumentariums und der entsprechenden Kapazitäten in der Bundesverwaltung und in anderen schweizerischen Institutionen und Organisationen.

Auf- und Ausbau von Kapazitäten und Instrumenten

Während das EDA seine friedenserhaltenden Aktionen Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre noch mit verhältnismässig geringem Planungsaufwand und einem rudimentären Instrumentarium umsetzen konnte, erwiesen sich die verfügbaren Ressourcen gegen Ende der 90er Jahre in zunehmendem Masse als unzureichend. Anpassungen drängten sich nicht nur deshalb auf, weil verschiedene bilaterale und multilaterale Partner ihre Kapazitäten ausbauen und die Qualitätsstandards anheben. In dem Masse, wie die Eigenständigkeit der friedensfördernden Aktivitäten der Politischen Direktion gegen Ende der 90er Jahre zunahm, stieg auch der Bedarf an politischer Analyse von Konfliktsituationen und schweizerischen Handlungsoptionen sowie an Planungs- und Steuerungskapazitäten.

Entwicklung vom Projekt- zum Programmansatz

Die Verlagerung der Ausgaben von logistischen und finanziellen Beiträgen hin zu Projektaktivitäten und Personalsendungen führte dazu, dass die Zahl der einzelnen Projektdossiers innert weniger Jahre markant zunahm. Dabei handelte es sich zu Beginn vielfach um punktuelle Aktivitäten, die als Reaktion auf unmittelbare friedenspolitische Bedürfnisse konzipiert und in den unterschiedlichsten Konfliktregionen umgesetzt wurden. Gegen Ende der 90er Jahre ging die Politische Direktion schrittweise dazu über, ihre Projektaktivitäten in umfassendere Programme in ausgesuchten Konfliktregionen zu überführen und in einer mehrjährigen Perspektive zu realisieren. Da sich friedenspolitische Opportunitäten jedoch immer auch kurzfristig und unerwartet ergeben können, wurde ein Teil des Gesamtbudgets für unvorhersehbare friedensfördernde Initiativen bereitgehalten. Die finanziell umfangreichsten Programme der zivilen Konfliktbearbeitung wurden seit Mitte der 90er Jahre in Südosteuropa durchgeführt. Die Konflikte auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien erforderten einen Mitteleinsatz, der gegen Ende des Jahrzehnts auf 40–50 Prozent des gesamten Budgets anstieg. Die Programme, welche die Politische Direktion für diese Region entwickelte, dienten der post-konfliktuellen Stabilisierung und der Prävention neuer Gewaltkonflikte und wurden schwergewichtig in Zusammenarbeit

mit der UNO und der OSZE durchgeführt. Umfangreiche friedensfördernde Programme wurden auch im südlichen Afrika und im Nahen Osten aufgebaut.

Die breite Streuung der Projektdossiers verursachte nicht nur einen grossen Verwaltungs- und Steuerungsaufwand. Sie stand auch zwei wichtigen Handlungsgrundsätzen entgegen, die sich gegen Ende der 90er Jahre immer mehr durchsetzten: der Konzentration der Mittel und dem mehrjährig planbaren Mitteleinsatz.

In den 90er Jahre unternahm die Politische Direktion in verschiedenen Konfliktregionen zudem intensive bilaterale Bemühungen, um das Profil der Schweiz als politisch-diplomatische Friedensvermittlerin zu entwickeln. Im Verlaufe der Jahre 1996 und 1997 wurden entsprechende Aktivitäten im Sudan, in Burundi und in Afghanistan unternommen. Während der 90er Jahre intensivierte die Politische Direktion ihre friedensfördernden Bemühungen auch in Sri Lanka, Mexiko, Zentralasien und der Demokratischen Republik Kongo. Im Juni 2000 schliesslich ergab sich die Möglichkeit einer schweizerischen Beteiligung am politisch-diplomatischen Friedensprozess in Kolumbien. Für alle diese Regionen wurden Aktivitäten entwickelt, die den spezifischen Konfliktsituationen angepasst waren, im Kern jedoch ähnliche Zielsetzungen verfolgten: Kontaktnetze mit Schlüsselakteuren zu knüpfen, strategisch wichtige Aktivitäten zu unterstützen und auf diese Weise eine Basis für mögliche Beiträge zu nachhaltigen Friedenslösungen zu schaffen.

Aufbau thematischer Sachkompetenz

Bei der Konzeption ihrer operationellen Aktivitäten im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung konzentrierte sich die Politische Direktion von Beginn weg auf jene thematischen Bereiche, in denen sie auf Grund besonderer schweizerischer Erfahrungen oder Charakteristika einen Mehrwert schaffen oder auf spezifisches Expertenwissen zurückgreifen konnte. Während die Projektaktivitäten bis in die zweite Hälfte der 90er Jahre ein breites Themenspektrum abdeckten, ergab sich in den Jahren unmittelbar vor und nach der Jahrtausendwende eine zunehmende Konzentration und Spezialisierung auf ausgewählte, besonders relevante Themenbereiche: Verfassungsfragen und Fragen der Dezentralisierung und Machtteilung, Unterstützung von Wahlprozessen als Teil der Friedenskonsolidierung und Themen innerhalb des Bereichs der menschlichen Sicherheit, insbesondere die Kleinwaffenproblematik, Personenminen oder nichtstaatliche Konfliktakteure.

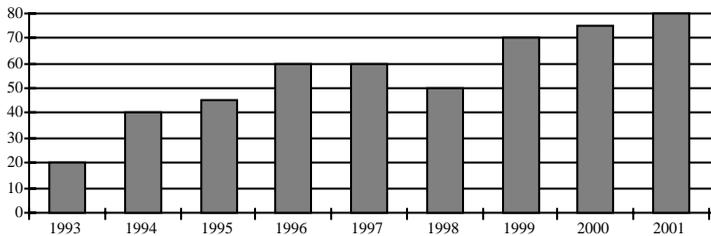
Entsendestrukturen für zivile Friedensexpertinnen und -experten

Als im Jahre 1998 der Konflikt im Kosovo eskalierte und sich die internationale Gemeinschaft zur Entsendung einer internationalen OSZE-Beobachtermission, der «*Kosovo Verification Mission*», entschied, wurde erstmals deutlich, welche grossen Schwierigkeiten es den Mitgliedstaaten der OSZE bereitete, geeignete Fachkräfte für derartige Feldmissionen zu rekrutieren. Der Bundesrat machte auch in der Schweiz Handlungsbedarf aus und kündete bereits im Dezember 1999 den Aufbau eines Korps für zivile Friedensexperten an. Ein Jahr später verabschiedete er das Konzept für den Aufbau eines *Schweizerischen Expertenpools für zivile Friedensförderung (SEF)*. Bei diesem Expertenpool handelt es sich um eine Personalreserve von qualifizierten Expertinnen und Experten, die – nach dem Milizsystem – rasch für inter-

nationale friedensfördernde Einsätze im multilateralen oder bilateralen Rahmen aufgeboten und eingesetzt werden können. Seit Ende der 90er Jahre gelangen die Expertinnen und Experten des SEF vermehrt im Rahmen von integrierten multi- und bilateralen Programmen der zivilen Konfliktbearbeitung zum Einsatz.

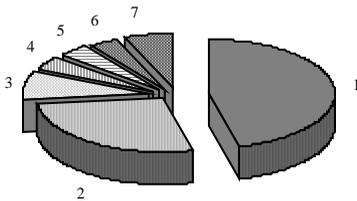
In den vergangenen Jahren hat der Bedarf an zivilen Friedensexpertinnen und -experten, die für einen friedensfördernden Einsatz im Rahmen internationaler Organisationen qualifiziert sind, stark zugenommen.

Zivile Friedensexpertinnen und -experten im gleichzeitigen Einsatz (1993–2001)



Der SEF umfasst heute rund 600 Personen, die unterschiedliche Profile aufweisen, in ihrem jeweiligen Fachgebiet jedoch alle einen hohen Ausbildungsstand mitbringen. Um sicherzustellen, dass die schweizerischen Expertinnen und Experten die Anforderungen der Partnerorganisationen erfüllen, wurden innerhalb des EDA professionelle Betreuungs- und Ausbildungsstrukturen aufgebaut. Die wichtigsten Partnerorganisationen sind die OSZE und die UNO, denen in den vergangenen Jahren rund drei Viertel aller Expertinnen und Experten zur Verfügung gestellt wurden.

Wichtigste Partnerorganisationen im Bereich der Expertenentsendungen (2001)



(1) OSZE	= 46 %
(2) UNO	= 27 %
(3) Temporary International Presence in Hebron (TIPH)	= 4,5 %
(4) EU	= 4 %
(5) Europarat	= 4 %
(6) OHR	= 4 %
(7) andere	= 6 %

Die Aufgabenbereiche, in denen die entsandten Schweizerinnen und Schweizer eingesetzt wurden, sind vielfältig. Im Vordergrund standen Einsätze als Menschenrechts- und Wahlbeobachterinnen und -beobachter, Zivilpolizistinnen und -polizisten, Zollspezialistinnen und -spezialisten oder Funktionen in den Bereichen Minderheitenschutz, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Unterstützung von Zivilverwaltungen, Medienförderung, *gender*-Beratung oder Informatikunterstützung⁷.

Bisherige Erfahrungen und Lehren für die Zukunft

In den vergangenen rund 15 Jahren hat sich die zivile Konfliktbearbeitung des EDA stark entwickelt. Während es Ende der 80er Jahre noch schwergewichtig darum ging, friedenserhaltende Missionen der UNO mit Finanzbeiträgen und Personalentsendungen zu alimentieren, stehen heute Aktivitäten im Vordergrund, die eine erhebliche politische und operationelle Steuerung erfordern. Die Theorie und Praxis der zivilen Konfliktbearbeitung hat sich in dieser Zeitspanne stark verändert. Der Bundesrat bemühte sich, seine Instrumente den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen und durch neue Methoden und Instrumentarien zu ergänzen. Die zuständige Politische Direktion versuchte, relevante Erkenntnisse aus der Wissenschaft und Praxis in ihre Arbeit zu integrieren, um die Erfolgchancen ihrer Aktivitäten zu erhöhen. Insgesamt gelang es ihr vielerorts, nutzbringende Beiträge zu Friedenslösungen und Stabilisierungsbemühungen zu leisten. Die Zusammenarbeit mit

⁷ Vgl. den Bericht des Bundesrates über Möglichkeiten und Grenzen von freiwilligen Auslandeinsätzen im Rahmen der zivilen Friedensförderung vom 23. Oktober 2002.

schweizerischen und internationalen NGOs, die seit Ende der 90er Jahre kontinuierlich intensiviert wurde, hat ebenfalls wesentlich zu einer Qualitätssteigerung beigetragen.

Der Bundesrat hat die bisherigen Anpassungen seines Instrumentariums der zivilen Konfliktbearbeitung nicht isoliert vorgenommen. Er befand sich vielmehr in engem und regelmässigem Kontakt mit verschiedenen Partnerstaaten und –organisationen und stellte dabei fest, dass sich diese Partner in eine ähnliche Richtung bewegen. In diesem Sinne betrachtet der Bundesrat seine Bemühungen um eine effizientere und qualifizierte zivile Konfliktbearbeitung als Teil eines internationalen Lernprozesses, der auch in Zukunft stetige Anpassungen und Neuorientierungen erforderlich machen wird.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass es Bereiche gibt, denen er in der Vergangenheit nicht die ihnen gebührende Aufmerksamkeit hat schenken können und die in Zukunft einen grösseren Stellenwert einnehmen müssen. Er muss und wird beispielsweise Mechanismen einführen, die ihm erlauben, die Wirkung seiner friedensfördernden Aktivitäten laufend und systematisch auszuwerten und die Resultate dieser Auswertungen in den Arbeitsprozess zurückzuführen. Eine Kultur der selbstkritischen Evaluation ist nicht nur eine wichtige Voraussetzung, um die Strategien und Programme der zivilen Konfliktbearbeitung zu verbessern; sie ist auch eine Voraussetzung für institutionelles Lernen und die Optimierung interner Methoden und Verfahren.

Vorbehalte sind auch hinsichtlich des punktuellen und kurzfristigen Engagements angebracht, auf das sich die Politische Direktion in manchen Situationen einliess. Im Zusammenhang mit derartigen Engagements liess sie sich in gewissen Fällen zu stark von der tagespolitischen Aktualität leiten und unterschätzte dabei die Bedeutung von fundierten Konfliktanalysen. In der Regel entfalteten derartige Beiträge eine geringe friedensfördernde Wirkung.

Die meisten der bisherigen Unzulänglichkeiten lassen sich darauf zurückführen, dass das EDA in der Vergangenheit nicht über die nötigen Ressourcen verfügte, um Prozesse der zivilen Konfliktbearbeitung sachgemäss zu planen und durchzuführen. Mit den Kapazitäten, die der Bundesrat seit Beginn des Jahrzehnts entwickelt hat und die er in den kommenden Jahren weiter auszubauen plant, schafft er eine wichtige Voraussetzung, um die Unzulänglichkeiten der Vergangenheit künftig zu vermeiden.

1.4.2 Auf- und Ausbau der Menschenrechtsförderung

Das EDA verfügt seit 1989 über einen Kredit, um Aktionen zugunsten der Menschenrechte und des Völkerrechts zu unterstützen, die im ausserpolitischen Interesse der Schweiz liegen. Die Höhe dieses Kredits wurde bis anhin jeweils jährlich vom Bundesrat festgelegt und vom Parlament bewilligt. Mit Beschluss vom 10. November 1999 wurde das EDA vom Bundesrat ermächtigt, im Rahmen des Voranschlags und des Finanzplans 2000–2003 jährliche Beiträge in Gesamthöhe von 1 780 200 Schweizer Franken an einzelne Aktionen oder Programme zu leisten, die der Erreichung der genannten Zielsetzung dienen. Die Politische Direktion und die Direktion für Völkerrecht des EDA teilen sich die Zuständigkeit für die Verwaltung dieses Kredits. Während die Politische Direktion mit rund zwei Dritteln der Mittel menschenrechtspolitische Aktivitäten unterstützte, verwendete die Direktion

für Völkerrecht das verbleibende Drittel zur Förderung *juristisch* ausgerichteter Aktionen. Bei der Ausrichtung von Unterstützungsbeiträgen der beiden Direktionen standen in den vergangenen Jahren folgende Tätigkeitsbereiche im Vordergrund:

Schutz und Rehabilitation von Opfern von Menschenrechtsverletzungen

Begünstigte der Unterstützungsleistungen in diesem Bereich waren besonders verletzte Gruppen wie Frauen, Kinder und Angehörige von Minderheiten, deren Menschenrechte besonders gefährdet sind und die deshalb eines besonderen Schutzes bedürfen. Ganz besonders grosse Bedeutung mass die Politische Direktion dabei dem Schutz von Leib und Leben, dem Verschwindenlassen von Personen und dem Verbot von Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe bei.

Die Politische Direktion konzentrierte sich bei der Unterstützung von Opfern von Menschenrechtsverletzungen auf Verstösse gegen Normen, die im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte enthalten sind.

Unterstützungsmassnahmen im Rahmen von Menschenrechtsdialogen

Glaubwürdige Menschenrechtsdialoge erfordern Begleitmassnahmen, um auf Bedürfnisse des Dialogpartners reagieren zu können. Dabei haben sich Aktionen wie der Austausch und die Ausbildung von Juristen, Studienreisen für Rechtspraktiker oder Symposien zum Thema Rechtsstaatlichkeit als besonders wertvoll erwiesen.

Aufbau zivilgesellschaftlicher Kapazitäten

Die Stärkung und Förderung der Menschenrechte ist ohne zivilgesellschaftliche Akteure nicht möglich. Der Einsatz von NGOs und Individuen war mit ausschlaggebend dafür, dass der internationale Menschenrechtsschutz in den vergangenen Jahren erheblich ausgebaut werden konnte. Eine wirksame und glaubwürdige schweizerische Menschenrechtspolitik bedingt deshalb eine aktive Unterstützung der Aktivitäten von NGOs, Forschungsstellen, Universitäten und anderer Träger der Zivilgesellschaft, die sich direkt oder indirekt für die Förderung von Menschenrechten einsetzen. Aus diesem Grund hat die Politische Direktion gezielt zivilgesellschaftliche Akteure unterstützt, von denen besonders wertvolle Impulse für die Stärkung des Menschenrechtsschutzes ausgingen. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang etwa die jährlichen Zuwendungen an die *Association pour la prévention de la torture*, welche dieser NGO ermöglichten, im Rahmen von Studien, Aktionen oder Missionen zur Tatsachenermittlung auf Verstösse gegen das Folterverbot aufmerksam zu machen.

1.5.1.1 Ziele und Grundsätze

Die zivile Konfliktbearbeitung der Politischen Direktion ist darauf ausgerichtet, Beiträge zur *Gewaltprävention*, *Konfliktregelung* und *Friedenskonsolidierung* zu leisten. Dabei stehen *fünf Ziele* im Vordergrund. Die Politische Direktion will:

- eine aktive Rolle als Vermittlerin im Rahmen von politisch-diplomatischen Friedensprozessen spielen und Gute Dienste in einer Form anbieten, die den heutigen Realitäten Rechnung trägt;
- wirkungsvolle Programme der zivilen Konfliktbearbeitung aufbauen, die sich an den Bedürfnissen der Menschen in Konfliktregionen orientieren;
- multilaterale Friedensmissionen und bilaterale Aktionen mit schweizerischen Expertinnen und Experten aus dem Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF) tatkräftig unterstützen;
- systematisch Partnerschaften mit ähnlich gesinnten Staaten, ausgewählten internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und Akteuren aus der Wirtschaft und Wissenschaft aufbauen, um Wissen und Erfahrungen auszutauschen und dadurch die Qualität der eigenen Arbeit zu erhöhen;
- innerhalb der UNO und anderen Organisationen diplomatische Initiativen zu friedenspolitisch relevanten Themen einbringen oder mittragen und diese mit Begleitmassnahmen unterstützen.

Bei der Umsetzung dieser Ziele orientiert sich die Politische Direktion an zehn Grundsätzen, die im Folgenden dargelegt sind:

Gewaltkonflikte mit hohem Eskalationspotential

Die Politische Direktion konzentriert sich im Rahmen ihrer zivilen Konfliktbearbeitung auf Konflikte mit hohem Eskalationspotential. Dabei stehen Interventionen in der Phase der latenten Krise, der Konflikteskalation und der unmittelbaren Nachkriegsphase im Vordergrund (vgl. Ziff. 1.3). Während der Phase der intensiven Gewaltanwendung sind die Möglichkeiten für friedensfördernde Aktionen häufig begrenzt.

Obere und mittlere Hierarchieebenen

Mit ihren Aktionen will die Politische Direktion Angehörige der oberen und mittleren Hierarchieebene der Konfliktparteien für gewaltlose Formen der Konfliktaustragung und für Friedenslösungen gewinnen. Aus diesem Grund konzentriert sie sich auf die Zusammenarbeit mit Regierungsstellen und anderen staatlichen und nicht-staatlichen Entscheidungsträgern und Eliten. Einflussreiche friedensorientierte Organisationen und Interessengruppen der Zivilgesellschaft sind für die Umsetzung von Programmen der zivilen Konfliktbearbeitung unentbehrliche Partner.

Thematische und geografische Konzentration

Um den Wirkungsgrad ihrer Massnahmen zu erhöhen, will die Politische Direktion die knappen Ressourcen, die ihr zur Verfügung stehen, konzentriert einsetzen. Dies gilt für den Aufbau von thematischem Wissen ebenso wie für die geografische Ausrichtung. Bei der Konzeption von Programmen der zivilen Konfliktbearbeitung werden bewusst Synergien mit anderen Akteuren und Instrumenten der schweizerischen

Aussen- und Sicherheitspolitik angestrebt. Bei der Entscheidung, in welchen Konflikten sich der Bund engagiert, sollen folgende Kriterien zur Anwendung kommen:

- Aussenpolitische Interessen: Hat ein Konflikt sicherheits-, wirtschafts-, migrations-, entwicklungspolitische, humanitäre oder ökologische Auswirkungen auf die Schweiz?
- Nachfrage: Ist ein friedenspolitisches Engagement der Schweiz erwünscht? Wird ein unparteilicher Akteur gesucht, der über keine belastende Vergangenheit oder offensichtliche politische und wirtschaftliche Interessen in der Konfliktregion verfügt?
- Einstiegspunkte: Bestehen besondere historische, politische, wirtschaftliche Beziehungen zwischen einer Konfliktregion und der Schweiz, die sich für ein friedenspolitisches Engagement nutzen lassen? Sind in der Schweiz spezifische Kompetenzen vorhanden, die sich gewinnbringend in einen Friedensprozess einbringen lassen?
- Internationale Zusammenarbeit: Fügt sich der schweizerische Beitrag sinnvoll in die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft als Ganzes ein? Sind Allianzpartner verfügbar, welche die Erfolgchancen der schweizerischen Intervention erhöhen?
- Synergien: Bestehen Synergien zwischen bilateralen und multilateralen friedensfördernden Aktionen der Schweiz? Sind Synergien mit anderen Aktivitäten des Bundes, beispielsweise der Entwicklungszusammenarbeit, zu realisieren?
- Kalkuliertes Risiko: Steht das politische Risiko, welches die Schweiz eingeht, in einem vernünftigen Verhältnis zum erwarteten friedenspolitischen Ertrag? Bewegen sich die Gefahren für Personen, die sich im Rahmen von friedensfördernden Aktionen vor Ort engagieren, in einem vertret- und kalkulierbaren Rahmen?

Mittelfristiger Planungshorizont

Heutige Gewaltkonflikte lassen sich mit punktuellen, isolierten Interventionen, die auf schnelle, sichtbare Ergebnisse abzielen, nicht nachhaltig befrieden. Grundsätzlich ist ein Engagement von mehreren Jahren nötig, damit sich eine konstruktive friedensfördernde Dynamik entwickeln kann, die von lokalen Konfliktakteuren mitgetragen wird. Auch für Vermittlungsaktionen auf der obersten Hierarchiestufe braucht es in der Regel ein mehrjähriges Engagement, um die nötigen Vertrauensbeziehungen herzustellen. Auf Grund der Unberechenbarkeit von Friedensprozessen muss es jedoch jederzeit möglich sein, auch mittelfristig angelegte Engagements anzupassen und die Aktivitäten im schlimmsten Fall abzubrechen.

Handlungsspielräume und erfolgversprechende Zugänge zu den Akteuren eines Gewaltkonfliktes können sich kurzfristig und unerwartet ergeben. Die Ressourcenplanung ist deshalb so anzulegen, dass die Politische Direktion auf unvorhergesehene Entwicklungen zu reagieren und neue friedenspolitische Opportunitäten zu ergreifen vermag.

Bedürfnisse der vom Gewaltkonflikt betroffenen Menschen

Die Bedürfnisse der direkt betroffenen Konfliktparteien und der betroffenen Menschen stehen an vorderster Stelle. Die Vorstellung, man könne Frieden von aussen in eine Konfliktregion «importieren» ist illusorisch. Beiträge zu Friedensprozessen sind nur dann nachhaltig, wenn sie von den Bedürfnissen der Menschen in der Konfliktregion ausgehen und die Verantwortung für den Friedensprozess bei den betroffenen Parteien belassen.

Unparteilichkeit und Transparenz

Die Politische Direktion verhält sich im Rahmen ihrer zivilen Konfliktbearbeitung unparteiisch. Die Vertreter der Konfliktparteien werden grundsätzlich gleich behandelt, und keine Partei wird auf Grund ihrer kulturellen, religiösen oder politischen Ansichten von vornherein von Friedensprozessen ausgeschlossen.

Transparenz gegenüber den Konfliktparteien und anderen Drittparteien ist für den Aufbau von Vertrauensverhältnissen in Konfliktsituationen oft von entscheidender Bedeutung. Dies schliesst nicht aus, dass es in bestimmten Phasen erforderlich und im Sinne der Sache sein kann, absolute Vertraulichkeit zu wahren.

Partizipation und Respekt vor kultureller und religiöser Verschiedenheit

Bei der zivilen Konfliktbearbeitung geht es darum, Eliten, Entscheidungsträger und Personen oder Gruppen aus der Zivilgesellschaft dabei zu unterstützen, Konflikte gewaltlos auszutragen. Dies ist nur möglich, wenn alle betroffenen Gruppen systematisch in Analyse und Entscheidungsfindung miteinbezogen werden. Der Erfolg von Aktivitäten im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung ist massgeblich von der gründlichen Kenntnis des Konfliktumfeldes abhängig. Zentral ist dabei, dass kulturellen, religiösen und anderen relevanten Faktoren in jeder Phase des Engagements Rechnung getragen wird.

Gender-Perspektive: die Rolle von Frauen und Männern in Gewaltkonflikten

Bei der Konzeption von Aktivitäten der zivilen Konfliktbearbeitung werden die unterschiedlichen Rollen und Bedürfnisse von Frauen und Männern in Gewaltkonflikten systematisch miteinbezogen. Der *gender*-Perspektive wird bei der Analyse der Konflikte und ihrer Auswirkungen, der Entwicklung und Umsetzung von Strategien sowie bei der Ausbildung von Expertinnen und Experten gebührend Rechnung getragen. Bei Personalentsendungen wird zudem auf ein ausgewogenes Verhältnis von Expertinnen und Experten geachtet.

Da Frauen den Gang von Friedensprozessen auf allen gesellschaftlichen Ebenen und während allen Konfliktphasen positiv beeinflussen können, soll ihr Potenzial bestmöglich genutzt werden.

Partnerwahl: multilaterale und bilaterale zivile Konfliktbearbeitung

Friedenspolitik hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend multilateralisiert. Die Ursachen heutiger Konflikte sind derart vielschichtig und vernetzt, dass krisenpräventive und friedensfördernde Aktionen, die im Rahmen der UNO, der OSZE oder anderer regionaler und subregionaler Organisationen erarbeitet und umgesetzt

werden, am meisten Wirkung erzeugen. Daneben spielen Initiativen einzelner Staaten oder bilateral koordinierte Aktionen mehrerer Staaten weiterhin eine wichtige Rolle.

Die Politische Direktion versteht multilaterale und bilaterale Konfliktbearbeitung nicht als voneinander getrennte Operationsarten, sondern als Engagements, die sich wechselseitig bedingen und ergänzen. Sie wählt die Träger und Partner für ihre Aktivitäten in Funktion der angestrebten Wirkung aus.

Notwendigkeit institutionellen Lernens

Die Bereitschaft zu institutionellem Lernen ist im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung von besonderer Bedeutung. Aus dieser Erkenntnis fliesst die Verpflichtung, relevantes Fachwissen regelmässig mit verwaltungsinternen und externen Partnern auszutauschen und zu diskutieren. Zentral ist zudem die Bereitschaft, Strategien und Programme laufend zu evaluieren, aus Fehlern zu lernen und die Aktivitäten im Lichte gemachter Erfahrungen zu optimieren. Eine wichtige Voraussetzung hierfür ist die permanente Weiterbildung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

1.5.1.2 Aktionsfelder

Die Ziele und Grundsätze, welche die Politische Direktion im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung verfolgt, konkretisieren sich in fünf Aktionsfeldern. Alle Massnahmen, die über den beantragten Rahmenkredit finanziert werden, lassen sich einem oder mehreren dieser Felder zuordnen. In der Praxis bestehen zwischen den einzelnen Aktionsfeldern zahlreiche Wechselwirkungen.

1.5.1.2.1 Gute Dienste und Vermittlung

Aus völkerrechtlicher Sicht umfasst der Begriff der Guten Dienste grundsätzlich die folgenden, in Artikel 33 der UNO-Charta enthaltenen Massnahmen: Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen, Abmachungen oder andere friedliche Mittel eigener Wahl. Bei der Drittpartei, die diese Massnahmen ergreift, kann es sich entweder um einen Staat oder eine Einzelperson handeln. Dabei zielt die Intervention der Drittpartei entweder darauf ab, Verhandlungen zu organisieren oder, im Falle einer staatlichen Drittpartei, ihr Territorium als Verhandlungsort zur Verfügung zu stellen; oder die Drittpartei übernimmt die Rolle einer Vermittlerin, die in die Verhandlungen eingreift und selbst Verhandlungsmodalitäten oder -lösungen vorschlägt.

In der Diskussion um die Guten Dienste nehmen die Vermittlungstätigkeiten oder Vermittlungsbemühungen in bewaffneten Konflikten einen besonderen Stellenwert ein. Die Rolle, welche die Schweiz als Vermittlerin seit dem Zweiten Weltkrieg gespielt hat, wird dabei häufig überschätzt. Obwohl der Bundesrat seine Guten Dienste oftmals anbot, erhielt er nur in wenigen Fällen Gelegenheit, aktiv zu Friedenslösungen beizutragen. Von den wenigen schweizerischen Vermittlungserfolgen sind die Bemühungen bei der Unterzeichnung des Waffenstillstandes von Evian

zwischen Frankreich und Algerien (1962) oder die Bemühungen um einen Waffenstillstand für die Nuba-Berge im Sudan (2002) hervorzuheben.

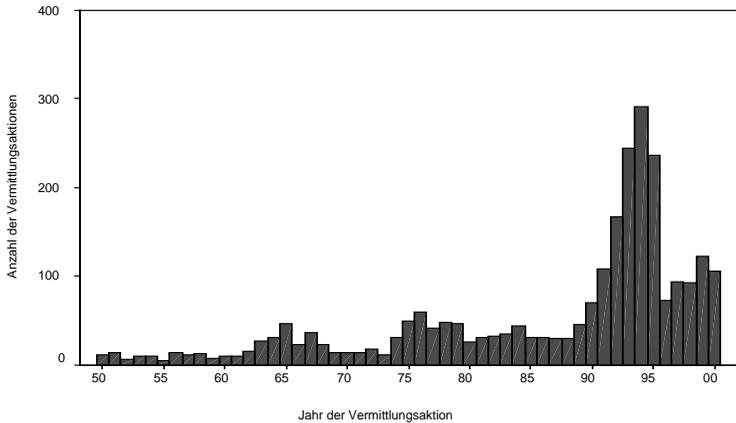
Gewandeltes Verständnis der Guten Dienste

Der Umstand, dass heutige Gewaltkonflikte vor allem zwischen rivalisierenden Gruppen innerhalb von Staaten und nur in selteneren Fällen zwischen staatlichen Akteuren ausgetragen werden, hat grundlegende Auswirkungen auf die Methodik, die Drittparteien anwenden müssen, wenn sie Gute Dienste anbieten oder Vermittlungsbemühungen unternehmen wollen. Die Möglichkeiten zur legitimen *«Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates»* sind eng begrenzt. Staaten, die von Konflikten betroffen sind, betrachten innerstaatliche Auseinandersetzungen, die auf ihrem Territorium ausgetragen werden, in der Regel als ihre eigene Angelegenheit und stehen Vermittlungsangeboten anderer Staaten oder Drittparteien skeptisch gegenüber. Staaten, die als Vermittler in Erscheinung treten wollen, müssen sich diesen veränderten Gegebenheiten anpassen. Dies gilt in besonderem Masse für Kleinstaaten, die keinen massgeblichen machtpolitischen Einfluss auf Entscheidungen der Konfliktparteien ausüben können.

Die Zahl der weltweiten Vermittlungsbemühungen hat während der 90er Jahre, parallel zur Zahl der Gewaltkonflikte, zwar stark zugenommen. Die Realität hat aber gezeigt, dass sich die Chancen für einen Kleinstaat wie die Schweiz, auf Vermittlungs- oder Verhandlungsprozesse aktiv einzuwirken, dadurch nicht automatisch erhöhen. Einerseits hat die Bedeutung der UNO als Vermittlerin seit dem Ende des Kalten Kriegs stark zugenommen. Gleichzeitig bemühen sich regionale Organisationen wie die OSZE, die EU, die Afrikanische Union (AU) oder die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) mit zunehmendem Erfolg um Vermittlungsmandate. Wenn einzelne Staaten mandatiert werden, handelt es sich meistens um Vermittler mit grossem machtpolitischem Gewicht. Diese Beobachtung lässt sich anhand der Vermittlungsversuche eindrücklich belegen, die während der 90er Jahre im ehemaligen Jugoslawien durchgeführt wurden: Während die UNO für rund 35 Prozent aller Vermittlungsversuche verantwortlich zeichnete, war die EU bei rund 25 Prozent massgeblich beteiligt. Die Vereinigten Staaten wiederum koordinierten rund 11 Prozent aller Versuche⁸.

⁸ Die statistischen Angaben und Darstellungen beruhen im Wesentlichen auf dem *International Conflict Management Dataset* von Dr. Jacob Bercovitch der Universität Canterbury (NZ), in dem alle Konfliktmanagementversuche während der Periode 1945–2000 systematisch erfasst sind.

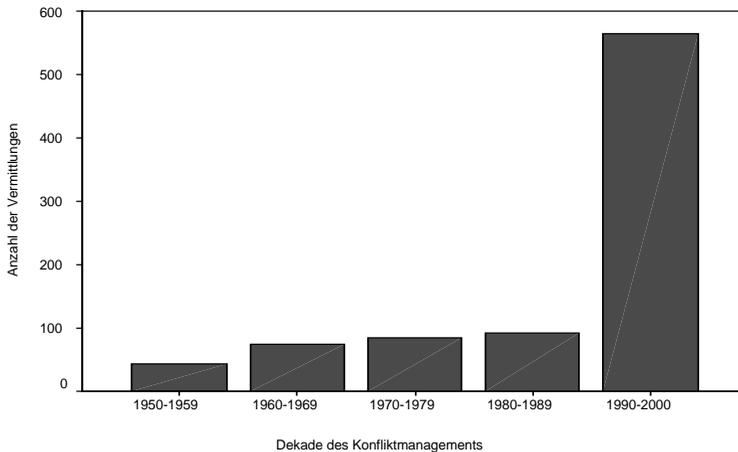
Anzahl der weltweiten Vermittlungsaktionen pro Jahr, 1950–2000



Der Bundesrat ist der Ansicht, dass dem Neutralitätsstatus bei der Diskussion um die Zuteilung von Vermittlungsmandaten in gewissen Fällen zwar immer noch eine wichtige Bedeutung zukommt. Auf Grund seiner praktischen Erfahrungen in den letzten Jahren ist er jedoch zur Überzeugung gelangt, dass dieser Status in vielen Fällen keinen ausschlaggebenden komparativen Vorteil mehr darstellt. Gleichzeitig ist der Bundesrat aber überzeugt, dass für die offizielle Schweiz nach wie vor Möglichkeiten bestehen, Friedens- und Vermittlungsprozesse auf diplomatischer Ebene aktiv und konstruktiv zu unterstützen. Hierfür bedarf es jedoch eines gewandelten Verständnisses des Instruments der Guten Dienste und einer Anpassung an heutige Realitäten. Gute Dienste im Rahmen nationaler Alleingänge haben je länger desto weniger Aussicht auf Erfolg. Dies trifft insbesondere für Kleinstaaten zu. Die bilateralen Vermittlungsbemühungen, die europäische Kleinstaaten wie die Schweiz, Luxemburg, Österreich, Finnland, Schweden, Norwegen und Dänemark zwischen dem Zweiten Weltkrieg und dem Jahre 2000 unternommen haben, machen insgesamt lediglich 4 Prozent aller weltweiten Vermittlungsversuche aus⁹.

⁹ Als Kleinstaaten gelten hier Staaten mit weniger als 10 Millionen Einwohnern.

Die UNO als Vermittlerin (1950–2000)



Kleinstaat haben heute als Erbringer von Vermittlungsdienstleistungen grössere Erfolgsaussichten, wenn sie ihre Dienstleistungen im Rahmen von Staatengruppen oder internationalen Organisationen anbieten. Der Bundesrat will diesem Umstand Rechnung tragen, indem er seine Guten Dienste künftig vermehrt im Rahmen von Partnerschaften mit anderen Staaten oder von multilateralen Strukturen einbringt. Als Mitglied der Vereinten Nationen wird die Schweiz künftig in der Lage sein, derartige Partnerschaften intensiver zu pflegen und friedenspolitische Opportunitäten im Rahmen der UNO zu ergreifen.

Die UNO ist heute die wichtigste Vermittlerin in Gewaltkonflikten. Kleinstaat, die im Alleingang handeln, haben je länger desto weniger Aussicht auf Erfolg.

Erfahrungsgemäss sind diplomatische Vermittlungsbeiträge der Schweiz auf internationaler Ebene vor allem dann gefragt, wenn die schweizerischen Vermittler Kenntnisse in Verhandlungsprozesse einbringen können, die sie sich im Rahmen einer langfristigen und systematischen Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Konflikt erworben haben. Fundierte Kenntnisse verleihen den Vermittlern die nötige Glaubwürdigkeit, um Kontakte mit Konfliktparteien zu knüpfen und gegenseitiges Vertrauen aufzubauen.

Gute Dienste im kolumbianischen Friedensprozess

Seit rund vierzig Jahren ist in Kolumbien ein grausamer bewaffneter Konflikt im Gange, dem allein in den vergangenen zehn Jahren etwa 40 000 Menschen zum Opfer fielen und der annähernd zwei Millionen Menschen zur Flucht im eigenen Land getrieben hat.

Auf Anfrage der kolumbianischen Regierung und der Rebellenbewegung «Ejército de Liberación Nacional» (ELN) wurde die Schweiz im Juni 2000 Mitglied der «Países amigos», einer Ländergruppe, zu der auch Frankreich, Norwegen, Spanien und Kuba gehören und die den Friedensdialog zwischen den beiden erwähnten Parteien unterstützt.

Seit März 2001 ist die Schweiz zudem Mitglied der so genannten «Comisión Facilitadora Internacional», einer internationalen Kommission, die den zweiten kolumbianischen Friedensprozess zwischen der Regierung und den «Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo» (FARC) begleitet. An den Arbeiten dieser Kommission beteiligen sich neben der Schweiz auch Frankreich, Norwegen, Kanada, Italien, Schweden, Spanien, Mexiko, Kuba und Venezuela.

Die befreundeten Länder und die internationale Kommission spielten in der jüngeren Vergangenheit eine massgebliche Rolle im kolumbianischen Friedensprozess. Die beteiligten Staaten haben mit zahlreichen vertrauensbildenden Massnahmen oder Beratungen der Konfliktparteien und Begleitung von Dialogprozessen dazu beigetragen, die Verhandlungsbereitschaft aufrechtzuerhalten, die Fähigkeit zum Dialog zu entwickeln und gegenseitiges Vertrauen zwischen den Konfliktparteien aufzubauen. Trotz intensiven Bemühungen gelang es ihnen jedoch nicht, den zwischenzeitlichen Abbruch der beiden Friedensprozesse im Frühjahr 2002 zu verhindern. Sollte es dereinst zu einer Wiederaufnahme des Dialogs zwischen den Konfliktparteien kommen, wird die Schweiz ihre Guten Dienste wiederum zur Verfügung stellen.

Die Schweiz spielte in beiden internationalen Begleitgruppen von Anfang an eine wichtige Rolle. Sie unterhält spezielle Kontakte zu allen Konfliktparteien, die sie mit gemeinsamen Projekten, beispielsweise im Bereich der humanitären Minenräumung, unternimmt. Sie verfügt mit Genf über einen ausgezeichneten Begegnungsort, an dem sie die Konfliktparteien mit Experten für Fragen des humanitären Völkerrechts oder für Themen wie Konstitutionalismus, Dezentralisierung oder Machtteilung zusammenführen und damit Friedensgesprächen wichtige Impulse verleihen kann. Und nicht zuletzt engagiert sie sich aktiv innerhalb der in Kolumbien ansässigen internationalen Organisationen wie etwa des Büros des Hochkommissariats für Menschenrechte.

Zur Unterstützung der schweizerischen Aktivitäten auf diplomatischer Ebene haben die Politische Direktion und die NGO-Koordination Schweiz-Kolumbien im Jahre 2001 zusammen ein flankierendes Programm der zivilen Konfliktbearbeitung aufgebaut. Die im Rahmen dieses Programms durchgeführten Projekte zielen darauf ab, eine Kultur des Dialogs, der Toleranz und der Versöhnung zu entwickeln und ausgesuchte zivilgesellschaftliche Bewegungen und Kräfte – beispielsweise die kolumbianische Frauen-Friedensbewegung – in ihrer Arbeit zu unterstützen.

Sonderbotschafter für Konfliktbearbeitung

Im Dezember 2000 hat der Bundesrat einen Sonderbotschafter für Konfliktbearbeitung ernannt. Die Aufgabe dieses Botschafters besteht darin, die schweizerischen Vermittlungsbemühungen auf politischer Ebene auszubauen und damit den schweizerischen Beitrag zur Schaffung einer friedlichen Welt zusätzlich zu steigern.

Die meisten Gewaltkonflikte der Gegenwart zeichnen sich durch ein äusserst vielschichtiges Akteurengflecht aus. Nebst der Sicherstellung einer besseren Präsenz der Schweiz auf der diplomatisch-politischen Ebene besteht die Arbeit des Sonderbotschafters für Konfliktbearbeitung darin, durch geduldige Arbeit ein Netz von wichtigen Kontakten aufzubauen und sich vertiefte Kenntnisse über Hintergrund und Dynamik eines Konfliktes anzueignen. Damit verschafft er sich die Möglichkeit, Akteure auf verschiedenen Ebenen zu vernetzen und schweizerische Mittel und

Vorstellungen dort einzubringen, wo diese zu einer Stabilisierung einer Konfliktsituation beitragen können. Dank seinem protokollarischen Rang ist der Sonderbotschafter schliesslich in der Lage, die schweizerischen Beiträge auf den relevanten politischen Ebenen zu verankern. Da die zivile Konfliktbearbeitung der Schweiz nicht auf machtpolitischer Überlegenheit basiert, muss er sich durch andere Qualitäten empfehlen, um das friedenspolitische Gewicht der Schweiz optimal einzubringen: Sachkompetenz, Einfallsreichtum, Vertrauenswürdigkeit und Durchhaltevermögen.

Schweizerische Beiträge zu Friedensordnungen entstehen nicht im luftleeren Raum. Unvermeidlich fliesst ein Teil unserer eigenen politischen Identität in derartige Beiträge ein. Was das schweizerische politische System prägt, ist seine Absicherung gegen den Missbrauch staatlicher Macht und gegen die Machtkonzentration in einer einzigen Hand. Die zahlreichen Hürden und Sicherungen, die für dieses System charakteristisch sind, wurden bewusst auf Kosten einer vermeintlichen Effizienz eingeführt. Selbstverständlich lassen sich die Eigenheiten des schweizerischen politischen Systems nicht ohne weiteres in Konfliktregionen «exportieren». In Regionen, in denen der systematische Missbrauch der Macht den Kern des Konfliktes darstellt, können sich Bezüge zur Schweiz als Diskussionsgrundlage jedoch durchaus als relevant erweisen.

Das Instrument des Sonderbotschafters erlaubt es dem EDA, bisher ungenutzte Handlungsspielräume zu erschliessen und innovative Methoden der zivilen Konfliktbearbeitung umzusetzen. Der Entscheid zur Fokussierung und Vertiefung in der Konfliktbearbeitung hat jedoch unweigerlich zur Folge, dass sich der Botschafter geografisch auf wenige Konfliktzonen konzentrieren muss. Besondere Anstrengungen unternahm er deshalb seit seiner Ernennung im Sudan und in Somalia.

Sonderbotschafter und Vermittlungsbemühungen im sudanesischen Friedensprozess

Auf der Grundlage jahrelanger Kontakte mit den südsudanesischen Konfliktparteien hat der Sonderbotschafter Denkanstösse für eine umfassende «Friedensarchitektur» für den Sudan erarbeitet, die den Weg vom Kriegszustand zum Frieden erleichtern sollen. Er hat versucht, die zentralen Probleme des sudanesischen Konfliktes systematisch zu erfassen und Ansätze zur Lösung dieser Probleme zu entwerfen. Die Konfliktparteien sowie einflussreiche Länder aus der Region und des Westens wurden in diesen Reflexionsprozess von Anfang an miteinbezogen.

Auf Grund von zahlreichen – bilateralen und multilateralen – Konsultationen hat der Sonderbotschafter schliesslich einige dieser Denkansätze weiterentwickelt und verdeutlicht, wie sie konkret in die Tat umgesetzt werden könnten. Nachfolgend sind drei dieser Ansätze kurz skizziert, denen besondere Bedeutung zukommt: die Teilung der Erdöleinnahmen, die Reform der Armee und schliesslich Bemühungen, die auf die Entwicklung eines institutionellen Rahmens für die zersplitterte südsudanesishe Gesellschaft abzielen.

- Seit die sudanesische Regierung vor rund drei Jahren mit der Ausbeutung der Erdölfelder im Südsudan begonnen hat, ist das Erdöl zum wichtigsten Streitpunkt des Sudankonfliktes geworden. Ohne eine gerechte Aufteilung der Erträge aus diesem strategisch bedeutsamen Rohstoff ist ein Ende des bewaffneten Konfliktes kaum denkbar. Der Sonderbotschafter hat deshalb

einen Vorschlag für ein Verfahren ausgearbeitet, nach welchem sich die Erdöleinnahmen auf transparente Art und Weise erfassen und gemäss einem festen Schlüssel verteilen lassen.

- Wie andere afrikanische Länder wird der Sudan primär von einer staatlich kontrollierten Armee zusammengehalten. Deren abrupte Abschaffung würde grosse Probleme hervorrufen. Nun ist der Sudan ein sehr heterogenes Land, dessen Nord-Süd-Konflikt seit Generationen militärisch ausgetragen wird. Vor diesem Hintergrund ist die vom Süden geforderte Selbstverwaltung nur denkbar, wenn auch bei den Streitkräften föderale Sicherungen eingebaut werden. Anfang 2002 hat der Sonderbotschafter erstmals Militärdelegationen aus dem Nord- und Südsudan in die Schweiz eingeladen, um ihnen am Beispiel der schweizerischen Armee zu veranschaulichen, dass föderale Ansätze auch im militärischen Bereich funktionieren können.
- Im Südsudan leben über sechzig verschiedene Stämme. Diesen ist es in der Vergangenheit nicht gelungen, tragfähige gemeinsame Institutionen zu errichten. Gleichzeitig funktionieren traditionelle Mechanismen der Streit-schlichtung und des Interessenausgleichs nicht mehr, weil viele Menschen durch den Krieg vertrieben wurden oder weil die traditionellen Mechanismen von bewaffneten Milizen unterlaufen werden. Ohne tragfähige Institutionen kann es im Südsudan jedoch keinen nachhaltigen Frieden geben. Aus diesem Grund hat der Sonderbotschafter beharrlich den Dialog mit Vertretern der südsudanesischen Elite gesucht und schliesslich einen Prozess in Gang gebracht, der auf die Schaffung lokal verankerter Institutionen abzielt. Eine Gruppe von Südsudanesen hat nun einen Vorschlag in die öffentliche Diskussion gebracht, wie ein Stammesrat errichtet werden könnte, vergleichbar der Loya Jirga in Afghanistan oder den Stammeskonferenzen im nördlichen Somalia, durch die es gelang, die dortigen bewaffneten Milizen unter Kontrolle zu bringen.

Vermittlung auf dem Bürgerstock

Im Januar 2002 fanden auf dem Bürgerstock (NW) Verhandlungen über einen Waffenstillstand in den Nuba-Bergen statt, jener Region im Zentrum Sudans, die vom südsudanesischen Bürgerkrieg am schwersten betroffen ist. Auf amerikanischen Druck hin hatten sich die sudanesische Regierung und die «Sudan People's Liberation Army» (SPLA) auf Waffenstillstandsverhandlungen eingelassen. Auf Grund des Vertrauens, das der Sonderbotschafter bei den Konfliktparteien geniesst, wurde er mit der Leitung der Verhandlungen beauftragt. Dank einer fruchtbaren schweizerisch-amerikanischen Zusammenarbeit ist es dabei gelungen, den Waffenstillstand zu einem Entflechtungsabkommen auszubauen und der Zivilbevölkerung so wieder Zugang zu fruchtbarem Land zu ermöglichen. Dabei zählte es sich aus, dass der Sonderbotschafter auch hohe Schweizer Offiziere in die Vermittlungsdelegation aufgenommen hatte.

Das am 19. Januar 2002 unterzeichnete Abkommen wurde in den Nuba-Bergen selbst ebenfalls sehr positiv aufgenommen, handelt es sich doch um das erste Abkommen, das zwischen der Regierung und den Aufständischen ausgehandelt und unterzeichnet werden konnte. Die sudanesische Regierung hat darin erstmals der Errichtung einer internationalen Überwachungskommission zugestimmt. Diese Kommission hat ihre Arbeit inzwischen in den Nuba-Bergen erfolgreich aufgenommen, und der Waffenstillstand ist bis heute (Herbst 2002) nicht gebrochen worden. Damit wurden neue Hoffnungen auf einen umfassenden Frieden im Sudan geweckt.

Auf Grund der positiven bisherigen Erfahrungen mit dem Sonderbotschafter für Konfliktbearbeitung behält sich der Bundesrat vor, in den kommenden Jahren bei Bedarf weitere Personen im Rahmen von diplomatischen Sondermissionen einzusetzen.

1.5.1.2.2 Programme der zivilen Konfliktbearbeitung

Programme der zivilen Konfliktbearbeitung sind Massnahmenpakete, die für eine bestimmte Konfliktregion konzipiert und umgesetzt werden. Die Programme setzen sich aus einzelnen, aufeinander abgestimmten Projekten und Expertenentsendungen zusammen.

Südosteuropa: Gewalt vorbeugen und Frieden konsolidieren

In Südosteuropa haben sich in den vergangenen Jahren verschiedene Akteure des Bundes engagiert und versucht, mit integrierten Programmen und Aktionen Gewalt vorzubeugen und den Frieden zu konsolidieren, sei es im Rahmen der humanitären Hilfe, der Ostzusammenarbeit, der Rückkehrhilfe oder der zivilen und militärischen Friedensförderung. Auch im Rahmen multilateraler Strukturen, beispielsweise im Stabilitätspakt für Südosteuropa, setzte sich die offizielle Schweiz für den Aufbau von demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen, den Schutz von Minderheiten oder die wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit ein.

Der Region Südosteuropa kam in der Vergangenheit auch aus Sicht der zivilen Konfliktbearbeitung besondere Bedeutung zu. Konfliktanalysen zeigen, dass nachhaltiger Frieden in dieser krisengeschüttelten Region nur denkbar ist, wenn es gelingt, die Verständigung zwischen verschiedenen ethnischen und religiösen Gruppen zu verbessern und die Fähigkeit für konstruktive Formen der Konfliktaustragung zwischen Bevölkerungsmehrheiten und –minderheiten zu entwickeln. Auf Grund des nach wie vor grossen Spannungspotenzials in Südosteuropa unterhält die Politische Direktion in dieser Region ihr volumenmässig bedeutsamstes Programm der zivilen Konfliktbearbeitung.

Im Vordergrund des Programms stehen Projekte und Aktionen, mit denen der Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten verbessert oder neue Verfassungslösungen unterstützt und gestärkt werden. Die Politische Direktion engagiert sich dort, wo die Verständigungsprobleme und damit auch das Konfliktpotenzial am grössten sind. Es sind dies Serbien und Montenegro, Kosovo, Bosnien und Herzegowina sowie Mazedonien. In Südosteuropa besteht ein dichtes Netz an multilateralen Akteuren, auf deren Zusammenarbeit das Programm basiert. Das wichtigste Instrument stellen dabei Einsätze von Expertinnen und Experten dar, die mehrheitlich in Missionen der OSZE entsandt werden. Projektaktivitäten beschränken sich auf einzelne friedenspolitisch bedeutsame Schlüssel-sektoren.

Häufig sind die Programme der zivilen Konfliktbearbeitung präventiv angelegt. In Gebieten, in denen Konflikte bereits im Gange sind, tragen sie zur Konfliktregelung oder Friedenskonsolidierung bei. Die Programme sind dabei eng mit Vermittlungsbemühungen der Schweiz abgestimmt, indem sie solche Bemühungen vorbereiten oder begleiten. In gewissen Fällen kann es sinnvoll sein, andere Staaten oder internationale Organisationen im Rahmen von multilateral ausgerichteten Programmen der zivilen Konfliktbearbeitung bei deren Vermittlungs- oder Konsolidierungsbemühungen zu unterstützen.

Programme der zivilen Konfliktbearbeitung sind nicht nur vor und während Gewaltkonflikten sinnvoll. Das Bedürfnis nach einem Interessenausgleich ist häufig auch in der unmittelbaren Nachkonfliktphase gross. In dieser Phase ist es wichtig, dass der labile Friedenszustand stabilisiert und eine tragfähige Nachkriegsordnung entwickelt wird.

Beratung und Vernetzung von Konfliktparteien in Sri Lanka

Der Bürgerkrieg zwischen der singhalesisch dominierten Regierung und den tamilischen «Liberation Tigers of Tamil Eelam» (LTTE) hat seit den frühen 80er Jahren zu grossem Leid durch Tod, Zerstörung, Vertreibung, Traumatisierung, zu wachsender Kriminalität und gesellschaftlicher Desintegration geführt.

Auf beiden Seiten wurden schwer wiegende Menschenrechtsverletzungen begangen. Während Jahrzehnten schien kein srilankischer Akteur in der Lage zu sein, die verfahrenne Konfliktsituation zu entschärfen und Erfolg versprechende Initiativen für eine Lösung voranzubringen. Weder militärische noch diplomatische, politische oder verfassungsbezogene Ansätze waren erfolgreich.

Das EDA unterhält in Sri Lanka seit längerem ein Programm der zivilen Konfliktbearbeitung. Im Rahmen dieses Programms unterstützt es das Berghof-Zentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung (Berlin) bei der Schaffung eines Netzwerkes für Konfliktstudien und -transformation in Sri Lanka. Es ergänzt damit die friedenspolitischen Bemühungen der norwegischen Regierung, der von den Konfliktparteien die Rolle einer Vermittlerin übertragen wurde.

Das Netzwerk soll die Kompetenzen und Potenziale wichtiger Akteure zur Konflikttransformation stärken und Anreize zur Kooperation und Vernetzung schaffen. Das Programmziel besteht darin, die Gesamtkapazität für konstruktive Konfliktregelung und Konfliktbearbeitung in Sri Lanka zu erhöhen. Personen und Teams, die im Rahmen des Programms betreut wurden, sollen anschliessend eine aktive Rolle im Friedensprozess übernehmen. Das Vorhaben setzt dabei vornehmlich auf die Stärkung und Förderung einheimischer Kräfte. Im Zentrum der vom EDA unterstützten Massnahmen stehen etwa Ausbildungsveranstaltungen in Verhandlungs- und Vermittlungstechniken, Analysen vergleichbarer Konflikte in anderen Ländern, Möglichkeiten einer kreativen Gestaltung von Phasen zwischen Waffenstillstand und Friedensabkommen oder verfassungsrechtliche Lösungen des Konflikts.

1.5.1.2.3 Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF)¹⁰

Der Schweizerische Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF) hat sich in den vergangenen Jahren als ein effizientes Instrument für die Entsendung qualifizierter Friedenskräfte bewährt. Das vom Bundesrat verabschiedete Konzept vom Dezember 2000 sieht den Aufbau von Strukturen vor, welche die Entsendung von gleichzeitig maximal 100 Personen ermöglichen. Sofern in naher Zukunft keine neuen Gewaltkonflikte ausbrechen, die den Aufbau umfangreicher multilateraler Friedensmissionen erfordern, wird sich der Bundesrat auch in den nächsten Jahren an dieser Richtzahl orientieren.

¹⁰ Für weiterführende Informationen zum Expertenpool für zivile Friedensförderung vgl. auch den Bericht des Bundesrates über Möglichkeiten und Grenzen von freiwilligen Auslandseinsätzen im Rahmen der zivilen Friedensförderung vom 23. Oktober 2002.

Der Hauptakzent im Bereich der Expertenentsendungen wird in den kommenden Jahren entsprechend weniger auf quantitativem, sondern auf qualitativem Wachstum liegen. Die Politische Direktion wird ihre Massnahmen zur Aus- und Weiterbildung sowie zur Betreuung der Expertinnen und Experten weiter ausbauen und optimieren, um das hohe Qualitätsniveau der entsandten Schweizerinnen und Schweizer zu gewährleisten. Sie wird zudem darauf hinwirken, dass die Expertinnen und Experten des SEF vermehrt in Kaderpositionen zum Einsatz gelangen und Führungserfahrungen sammeln können.

Wo dies möglich ist, stimmt die Politische Direktion Entsendeentscheide mit Programmen der zivilen Konfliktbearbeitung ab. Bei Entsendungen im Rahmen von multilateralen Programmen werden die Schweizer Expertinnen und Experten so eingesetzt, dass zwischen ihrer Tätigkeit und der strategischen Programmausrichtung Synergien entstehen können. Bei Entsendungen im Rahmen von bilateralen Programmen werden die Expertinnen und Experten eingesetzt, um Aktivitäten vor Ort mitzusteuern oder umzusetzen.

Obwohl die Politische Direktion grösstmögliche Synergien zwischen den einzelnen Instrumenten der zivilen Konfliktbearbeitung anstrebt, muss sie sich bei der Entsendung von Personen in multilaterale Missionen grössere Flexibilität bezüglich des Ortes und der Art des Engagements vorbehalten. Diese Flexibilität ist deshalb erforderlich, weil die Einsatzmodalitäten und der Typus der wahrzunehmenden Aufgaben massgeblich von den jeweiligen Entsendeorganisationen abhängen.

Personalentsendungen in Konfliktgebiete sind mit Risiken verbunden. Durch eine gewissenhafte und sorgfältige Einsatzvorbereitung und -betreuung lassen sich diese Risiken zwar reduzieren, jedoch nie ganz beseitigen.

Schweizerisches Expertenwissen beim Aufbau einer Ombudsinstitution im Kosovo

Nach dem militärischen Eingreifen der NATO im Kosovo im Frühjahr 1999 und der Errichtung einer UNO- und einer OSZE-Friedensmission im Juni 1999 kehrten rund 800 000 albanisch-stämmige Flüchtlinge in den Kosovo zurück, die während der kriegerischen Auseinandersetzungen von serbischen Kräften vertrieben worden waren. Gleichzeitig haben seit dem Juni 1999 über 200 000 nicht albanisch-stämmige Einwohner den Kosovo verlassen. Meistens stand der Entscheid zum Verlassen der Heimat im Zusammenhang mit ethnisch-religiösen Spannungen.

Die Politische Direktion unterstützt die Friedensmissionen im Kosovo seit dem Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen im Rahmen eines umfassenden Programms der zivilen Konfliktbearbeitung. Wichtigstes Instrument ist die Entsendung von Expertinnen und Experten. Bis zum Ende des Jahres 2001 waren über 120 Schweizerinnen und Schweizer im Kosovo im Rahmen eines zivilen friedensfördernden Einsatzes vor Ort und haben zur Stabilisierung der Sicherheitslage, zur Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen und zur besseren Verständigung zwischen der albanischen Bevölkerungsmehrheit und den verschiedenen Minderheiten beigetragen.

Eine Institution, welche die Politische Direktion von Anfang an tatkräftig unterstützt hat, ist die Ombudsinstitution im Kosovo. Diese hat den Auftrag, die Rechte und Grundfreiheiten der natürlichen und juristischen Personen auf dem Gebiete des Kosovo zu schützen und zu fördern. Sie soll sicherstellen, dass die Umsetzung jener Normen gewährleistet ist, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), den beiden UNO-Pakten und anderen wichtigen Menschenrechtsinstrumenten verankert sind. Schweizer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ombudsinstitution haben immer wieder berichtet, dass sie vor Ort vor allem auch als Expertinnen und Experten für die Verständigung zwischen Angehörigen verschiedener Bevölkerungsgruppen wahrgenommen und teilweise auch gezielt in diesem Bereich eingesetzt werden. Dabei können sie ihre schweizerischen Erfahrungen mit konstruktiven Formen des Interessenausgleichs Gewinn bringend nutzen.

1.5.1.2.4 Thematische diplomatische Initiativen

Im aussenpolitischen Bericht 2000 hat der Bundesrat die Förderung von Sicherheit und Frieden als ein «*zentrales Element der Strukturpolitik auf globaler Ebene*» bezeichnet. Mit dieser Formulierung wies er darauf hin, dass heutige Gewaltkonflikte und Kriege die internationale Gemeinschaft als Ganzes betreffen, und dass die friedenspolitischen Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft nach überstaatlichen Lösungen verlangen. Es ist deshalb folgerichtig, dass friedenspolitische Grundsatzfragen und -themen zunehmend in multilateralen Gremien oder im Rahmen informeller Staatengruppierungen diskutiert und weiterentwickelt werden. Es ist zu erwarten, dass derartige Gremien und Gruppierungen künftig weiter an Bedeutung gewinnen werden. Die Schweiz besitzt in verschiedenen relevanten Themenfeldern Sachkompetenz, die sie auf diplomatischer Ebene einbringen kann und in Zukunft vermehrt auch einbringen will. Im Rahmen von internationalen Diskussionen zu konzeptionellen oder themenspezifischen Fragen werden vielfach Entscheidungen getroffen, die unmittelbar auf die praktische Arbeit von Akteuren der zivilen Konfliktbearbeitung oder der Menschenrechtsförderung zurückwirken. Eine aktivere Teilnahme an diesen Diskussionen wird es dem Bundesrat erlauben, die Rahmenbedingungen mitzugestalten, innerhalb derer er sich im Rahmen der eigenen Programme bewegt. Eine intensivere Beteiligung an Diskussionen auf internationaler Ebene wird sich zudem positiv auf die inhaltliche Qualität der friedensfördernden Programme auswirken und die Chancen für Erfolg versprechende internationale Partnerschaften erhöhen. Die schweizerische Mitgliedschaft in der UNO bietet hier neue Möglichkeiten.

In den vergangenen Jahren hat sich der Bundesrat auf internationaler Ebene insbesondere in Diskussionen über Massnahmen zur Erhöhung der menschlichen Sicherheit eingesetzt. In verschiedenen internationalen Netzwerken hat er sich zu Schlüsselthemen wie der Kleinwaffenproliferation, der humanitären Minenräumung, nichtstaatlichen Konfliktakteuren, Kindersoldaten, der Reform des Sicherheitssektors in Konfliktregionen, der Verringerung der humanitären und wirtschaftlichen Nebenwirkungen von Sanktionen («*smart sanctions*») sowie zu Initiativen zur Verbesserung und Professionalisierung von multilateralen Friedensmissionen oder Entsendestrukturen für zivile Friedensexperthen geäussert.

Um die Erfolgchancen von themenbezogenen diplomatischen Initiativen der Schweiz zu erhöhen, ist die Politische Direktion auf externe Ressourcen in Form von Expertenwissen und -netzwerken angewiesen. In bestimmten Fällen ist es notwendig, schweizerische Initiativen durch punktuelle operationelle Begleitmassnahmen zu unterstützen, um diesen Initiativen Glaubwürdigkeit und Nachachtung zu verschaffen. Im Bereich der Kleinwaffen ist es dem Bundesrat nicht zuletzt auf Grund einer strategisch wichtigen Begleitmassnahme, der Unterstützung des «*Small Arms Survey*», gelungen, als glaubwürdiger Initiator diplomatischer Initiativen aufzutreten.

UNO-Kleinwaffenkonferenz und schweizerische Diplomatie

Im Juli 2001 fand in New York die erste Kleinwaffenkonferenz auf globaler Ebene statt: die Konferenz der Vereinten Nationen über sämtliche Aspekte des illegalen Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer dieser UNO-Konferenz haben sich auf ein Aktionsprogramm einigen können, das eine Vielzahl von Massnahmen auf nationaler, regionaler und globaler Ebene beinhaltet und das künftige Engagement der internationalen Gemeinschaft im Kleinwaffenbereich nachhaltig beeinflussen wird.

Das EDA hat sich bei der Ausarbeitung des Aktionsprogramms stark engagiert. Im Vorfeld der UNO-Konferenz hat es verschiedene internationale Seminarien durchgeführt, an denen zentrale Themen der Kleinwaffenproblematik vertieft wurden. Diese thematischen Vorbereitungen haben zur Versachlichung der Diskussionen vor und während der Konferenz beigetragen und den Wortlaut des Aktionsprogramms massgeblich beeinflusst.

Besonders erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die diplomatische Initiative zum Thema «Rückverfolgung von Kleinwaffen», welche die Schweiz zusammen mit Frankreich initiiert hat. Im Rahmen dieser Initiative ist die Ausarbeitung eines internationalen Systems des Informationsaustauschs vorgesehen, mit dessen Hilfe es möglich werden soll, die Herkunft von Kleinwaffen zu ermitteln und die Waffen zu kennzeichnen. Diese schweizerisch-französische Initiative hat im Rahmen der UNO-Konferenz grosses Interesse geweckt. Sie ist der erste konkrete Schritt zur Umsetzung jener Massnahmen, die im verabschiedeten Aktionsprogramm gefordert werden.

1.5.1.2.5 Partnerschaften

Multilaterale und bilaterale Partnerschaften

Die Ursachen heutiger Konflikte sind derart vielschichtig und vernetzt, dass gewaltpräventive friedensfördernde Initiativen, die im Rahmen der UNO, OSZE, EU, OECD, AU, OAS oder anderer globaler, regionaler oder subregionaler Organisationen erarbeitet und umgesetzt werden, am meisten Wirkung erzeugen können.

In seiner Botschaft über die Volksinitiative «Für einen Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» hat der Bundesrat seine zustimmende Haltung unter anderem damit begründet, dass dieser Beitritt der Schweiz Möglichkeiten eröffnen würde, «ihre politischen Werte und Prioritäten vermehrt in die Arbeit der Weltorganisation einzubringen»¹¹. In friedenspolitischen Fragen liegt eine solche Zusammenarbeit besonders nahe, handelt es sich doch sowohl aus schweizerischer Sicht wie auch aus Sicht der UNO um ein Politikfeld erster Priorität. Für die Schweiz drängt sich eine intensive Partnerschaft mit der UNO nicht zuletzt deshalb auf, weil die Vereinten Nationen sowohl bei der Diskussion und Erarbeitung neuer konzeptioneller Grundlagen, bei Vermittlungsbemühungen auf politisch-diplomatischer Ebene oder beim Aufbau umfassender Friedensoperationen eine massgebliche Rolle spielen.

Die UNO ist heute weltweit der wichtigste friedenspolitische Akteur. Indem der Bundesrat eine aktive Partnerschaft mit der UNO pflegt, erhöht er die Erfolgchancen schweizerischer Aktivitäten im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung.

¹¹ BBl 2001 1198

Neben der UNO bleibt für die Schweiz auch die OSZE ein wichtiges Forum zur Weiterentwicklung und Umsetzung von Massnahmen im Bereich der Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und des Wiederaufbaus nach Konflikten. Neben den internationalen Organisationen spielen Initiativen einzelner Staaten oder bilateral koordinierte Aktionen mehrerer Staaten ebenfalls eine wichtige Rolle. In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass sich einzelne Staaten im Rahmen von internationalen Friedensbemühungen immer stärker thematisch spezialisieren und Partnerschaften mit Staaten eingehen, die ähnlichen thematischen Prioritäten und strategischen Ausrichtungen folgen. Der Bundesrat ist der Überzeugung, dass die friedensfördernden Beiträge des Bundes mehr Wirkung erzielen können, wenn sie im Rahmen solcher Partnerschaften erbracht werden.

Als Mitglied der Vereinten Nationen wird sich die Schweiz wie alle anderen Mitgliedstaaten über die Beiträge an das reguläre Budget der UNO anteilmässig an den Kosten von Friedensmissionen beteiligen.

Partnerschaften mit Wissenschaft und Forschung

Die zivile Konfliktbearbeitung ist ein junges Gebiet mit relativ wenig gesicherten Erkenntnissen. Die Unterstützung von praxisorientierten Forschungsaktivitäten von Institutionen in der Schweiz und im Ausland ist unerlässlich, um eine qualitativ hoch stehende Entwicklung der Aktivitäten des Bundes sicherzustellen.

Verantwortungsvolle und wirksame Interventionsstrategien lassen sich ohne fundierte wissenschaftliche Analysen der Konfliktregionen und –ursachen nicht planen und durchführen. Unzureichende analytische Entscheidungsgrundlagen können sogar dazu führen, dass Massnahmen eingeleitet werden, die sich kontraproduktiv auf einen Konfliktverlauf auswirken. Der Bedarf an Analysekapazitäten übersteigt die verwaltungsintern verfügbaren Ressourcen bei weitem. Für die Planung und Begleitung konkreter Aktivitäten ist eine Zusammenarbeit mit externen Forschungsinstitutionen unumgänglich. Die Politische Direktion vergibt deshalb handlungsorientierte Forschungsaufträge und richtet diese auf folgende Schwerpunktthemen hin aus: Stellung der Friedenspolitik in der Aussenpolitik, Handlungsoptionen der schweizerischen Friedenspolitik sowie geografisch und thematisch orientierte Konfliktanalysen.

Partnerschaftliche Entwicklung friedenspolitischer Strategien

Ein wichtiger Partner für die Politische Direktion ist das Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research (HPCR). Das Programm ist auf angewandte Forschung über Themen wie menschliche Sicherheit, Konfliktprävention oder den Schutz der Zivilbevölkerung ausgerichtet. Das HPCR erarbeitet Strategiepapiere für Entscheidungsträger, bereitet Informationen zu bestimmten Konfliktgebieten auf und verbreitet diese Informationen anschliessend mit Hilfe moderner Informationstechnologien. Die Politische Direktion hat den Aufbau des HPCR in enger Zusammenarbeit mit dem Exekutiv-Sekretariat des UNO-Generalsekretärs in New York unterstützt. Heute profitiert sie auf verschiedenen Ebenen von den Überlegungen, Analysen und Denkanstössen, die im Rahmen des Programms entwickelt werden. Unter anderem berieten und unterstützten dessen Mitarbeiter die Politische Direktion bei der Ausarbeitung eines Überprüfungsmechanismus zur Einhaltung der Bestimmungen des humanitären Völkerrechts im Nahen Osten. Neben der offiziellen Schweiz profitieren auch die UNO sowie andere Regierungen und Akteure von den Beratungsdienstleistungen des HPCR.

Partnerschaften mit Nichtregierungsorganisationen und Wirtschaftsakteuren

Für staatliche Akteure zählt sich eine intensive Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen NGOs in verschiedener Hinsicht aus: Einerseits verfügen NGOs über Kenntnisse über Konfliktverläufe und Erfahrungswissen, welche die verwaltungsinernen Prozesse nutzbringend ergänzen. Andererseits sind diese Organisationen häufig innerhalb wie ausserhalb der Konfliktregion in Akteurennetzwerke eingebunden, die es erlauben, konstruktiv Einfluss auf Konfliktverläufe zu nehmen. NGOs sind nicht den Zwängen staatlicher Politik unterworfen und finden häufig leichter Zugang zu den Konfliktparteien. In gewissen Fällen kann es deshalb sinnvoll sein, NGOs zu unterstützen, die Erfolg versprechende Vermittlungsinitiativen unternehmen, an denen die offizielle Schweiz nicht oder noch nicht beteiligt ist.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass ein grosser Teil der weltweiten Gewaltkonflikte direkt oder indirekt ökonomische Ursachen hat. Verteilungskämpfe um knappe Ressourcen, Konkurrenz um Märkte, Kredite oder die Nutzung von Infrastruktur, Verfügungsmöglichkeiten über Devisen, die Besetzung strategischer Machtpositionen in der Nationalökonomie oder die Grösse und Struktur der Volkswirtschaft setzen entscheidende Rahmenbedingungen für die Entstehung und Austragungsform von Konflikten. Aus diesem Grund können Wirtschaftsakteure im Rahmen von Strategien der Konfliktbearbeitung eine wichtige Rolle spielen.

Unternehmen, die in konfliktträchtigen Gebieten operieren, sehen sich häufig vor die Frage gestellt, wie sich ihre Investitionen auf die Kräfteverhältnisse vor Ort auswirken bzw. ob diese Investitionen allenfalls zur Stärkung von so genannten Kriegsökonomien führen (vgl. S. 12). Längerfristig denkende Unternehmen sind in aller Regel daran interessiert, dass Gewaltkonflikte verhindert oder friedlich geregelt werden können. Krieg und Instabilität verursachen aus unternehmerischer Sicht Kosten und verunmöglichen eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung.

Frieden ist eine wichtige Voraussetzung für florierende Wirtschaftsbeziehungen. Unternehmen haben deshalb auch aus wirtschaftlichen Überlegungen ein Interesse daran, Gewaltkonflikten vorzubeugen. Wirtschaftsakteure, die in konfliktträchtigen Gebieten tätig sind, verfügen häufig über Kontakte zu wichtigen Entscheidungsträgern vor Ort. Wenn diese Kontakte im Rahmen integrierter Strategien der zivilen Konfliktbearbeitung genutzt werden können, ist dies nicht nur im Interesse des Bundes, sondern auch der Privatwirtschaft.

1.5.1.3 Thematische Schwerpunkte

Auf internationaler Ebene ist eine zunehmende thematische Spezialisierung der internationalen friedensfördernden Akteure zu beobachten. Die Politische Direktion trägt dieser Entwicklung Rechnung, indem sie ihr internes Spezialistenwissen und externe Netzwerke in ausgewählten thematischen Schlüsselbereichen ausbaut. Sie konzentriert sich dabei auf jene Bereiche, die sich in den vergangenen Jahren für die Steuerung von Friedensprozessen und die Durchführung von Aktivitäten der zivilen Konfliktbearbeitung als besonders relevant erwiesen haben.

1.5.1.3.1

Verfassungsfragen, Dezentralisierung und Machtteilung

Differenzen hinsichtlich der Organisation staatlicher Macht- und Kompetenzstrukturen liegen nicht nur vielen Gewaltkonflikten zugrunde. Sie erweisen sich regelmässig auch als zentrale Traktanden bei Friedensverhandlungen. Aus diesem Grund ist es unumgänglich, internes Expertenwissen im Bereich der Verfassungsgebung, Dezentralisierung, Machtteilung und des Minderheitenschutzes zu pflegen und die Zusammenarbeit mit externen Expertennetzwerken zu intensivieren. Seit den 90er Jahren gelang es der Politischen Direktion, in verschiedenen Konflikten glaubwürdige Anstösse zur Lösung von Problemen in den erwähnten Bereichen zu geben und damit den Verlauf der jeweiligen Konflikte konstruktiv zu beeinflussen.

Die heutigen Debatten im Bereich des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes und des Selbstbestimmungsrechts der Völker zeigen eines deutlich: Modelle der Subsidiarität werden in Zukunft wichtiger werden, während dem Drang nach staatlicher Selbständigkeit weiterhin enge Grenzen gesetzt sein dürften. Dies kann nur bedeuten, dass dezentrale Formen des Staatsaufbaus an Bedeutung gewinnen werden, die den betroffenen Gruppen ermöglichen, sich mit ihrer Region und ihrer Verwaltung zu identifizieren und sich «*selbstbestimmt*» zu fühlen, ohne in einem eigenständigen neuen Staat aufzugehen. In der Realität der meisten Mehrheiten-Minderheiten-Beziehungen sind Autonomie- und Selbstbestimmungsregelungen erst nach einer langen und mühsamen Zeit der Auseinandersetzung über die Forderungen der Minderheiten zu erreichen. Um diesen Prozess erfolgreich zu gestalten, reicht es keinesfalls aus, die Legitimitätsansprüche der Mehrheitsdemokratie und des Minderheitenschutzes einander abstrakt entgegenzustellen. Die Herausforderung für einen friedensfördernden Akteur liegt vielmehr darin, zwischen den und innerhalb der beteiligten Parteien einen Lern- und Problemlösungsprozess anzuregen und zu begleiten. Das Ziel dieses Prozesses besteht darin, dass die Parteien die Ansprüche der jeweils anderen Partei kennen und verstehen lernen. Der Drittpartei kommt dabei die Aufgabe zu, Expertenwissen in Verfassungsfragen bereitzustellen und die Parteien zu motivieren, eine auch für die andere Seite akzeptable Form der Machtteilung gemeinsam aufzubauen.

Um die Gefahr des Missbrauchs von Autonomieregelungen zu minimieren, braucht es möglichst exakte Vereinbarungen und Streitschlichtungsmechanismen. Damit die Abmachung über eine Machtteilung tragfähig ist, bedarf es neben einem gemeinsamen Verständnis über die geltenden Normen des Menschenrechts- und Minderheitenschutzes auch Vereinbarungen über die Garantie der inneren Sicherheit, die Schaffung repräsentativer Selbstverwaltungsorgane oder die Bildung gewählter Volksvertretungen.

Somalia: Suche nach der «richtigen» Staatsordnung

Seit dem Sturz von Siad Barre im Jahre 1991 hat Somalia keine nationale Regierung mehr. Der somalische Staat ist vollständig auseinander gefallen und dies, obschon die somalische Gesellschaft in Bezug auf ihre ethnische, religiöse und sprachliche Zusammensetzung ausgesprochen homogen ist. Somalia bietet heute eine in ihrer Art einmalige Gelegenheit, den Zweck und die Rolle des Staates an sich und dessen Stellenwert in Afrika im Besonderen zu überdenken.

Am Zerfall der staatlichen Strukturen und Institutionen in Somalia wird deutlich, wie schwach westlich geprägte nationalstaatliche Modelle auf dem afrikanischen Kontinent verankert sind und welche verheerenden Auswirkungen dies für die Stabilität der betroffenen Staaten haben kann. Im Schatten der Ereignisse vom 11. September 2001 wurde zudem allen vor Augen geführt, dass das Fehlen staatlicher Autorität in einer einzigen Region eine Bedrohung der internationalen Sicherheit darstellen kann.

Die Anstrengungen, mit welchen die Menschen in den nördlichen Regionen von Somalia heute aus eigener Kraft staatliche Institutionen aufzubauen versuchen, gibt jedoch Anlass zur Hoffnung. Diese Anstrengungen stellen auch für westliche Verfassungsexpertinnen und -experten eine grosse Herausforderung dar, gilt es doch, ihre Vorstellungen mit den Bedürfnissen und Realitäten der somalischen Gesellschaft in Einklang zu bringen.

Das EDA hat beschlossen, den Aufbau einer neuen Staatsordnung in Somalia auf verschiedenen Ebenen zu begleiten. Seit einigen Jahren unterstützt es die sich neu bildenden Institutionen im Nordwesten und Nordosten des Landes, indem es Expertenwissen zur Verfügung stellt. Unter der Leitung des Sonderbotschafters für Konfliktbearbeitung und in Zusammenarbeit mit einem Schweizer Universitätsinstitut wurde zudem eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich aus Vertretern unterschiedlicher Regionen Somalias zusammensetzt.

Diese Gruppe erarbeitet verschiedene Verfassungsmodelle, die als Diskussionsgrundlage für die zukünftige politische Ordnung in Somalia dienen sollen. Im Dialog mit verschiedenen Kreisen innerhalb der somalischen Gesellschaft werden diese Modelle vertieft und anschliessend in die Arbeiten einer künftigen verfassunggebenden Kommission eingebracht. Der Sonderbotschafter unterstützt diesen Prozess, indem er ihn mit den verschiedenen Gruppen in Somalia und den wichtigsten regionalen und internationalen Akteuren vernetzt.

Die Förderung der institutionellen Debatte in Somalia illustriert sehr anschaulich, welcher Stellenwert Verfassungsfragen in Konfliktgebieten zukommt und wie man derartige Fragen im Rahmen von Strategien der Konfliktbearbeitung angehen kann. In vielen kriegsversehrten Ländern geht es nicht bloss um eine Reform der bestehenden Institutionen, sondern um eine eigentliche Neugründung des Staates. Eine Neudefinition der Rolle des Staates und die Schaffung echter Gegengewichte zum Gewaltmonopol des Zentralstaates sind unerlässliche Voraussetzungen, um die zahlreichen Konflikte zu bewältigen, die in Afrika und anderswo durch den Missbrauch der Staatsmacht entstanden sind.

Unterstützung von Wahlprozessen

Selbst wenn es gelingt, Verhandlungen über eine künftige staatliche Ordnung zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen, erweist sich die Verankerung der erzielten Einigung bei den verschiedenen Parteien und in der breiten Bevölkerung häufig als schwierig. Dabei können Wahlen sowohl eine stabilisierende als auch destabilisierende Wirkung haben. Schlecht verlaufende Wahlen sind oft ein Indiz für Funktionsstörungen eines politischen Systems. Im Rahmen von präventiven Strategien können Wahlen deshalb ein Stimmungsmesser für die Achtung von demokratischen und rechtsstaatlichen Prozessen sein. In postkonfliktuellen, instabilen Gesellschaften kommt Wahlprozessen eine besonders wichtige Bedeutung zu. Verhandelte Verfassungslösungen oder politische Einigungen über die staatliche Machtteilung erhalten erst durch regulär durchgeführte Wahlen die erforderliche breite Akzeptanz und

Legitimität. Die Erarbeitung und Verbesserung von Wahlgesetzen ist dabei eine zentrale Vorbedingung.

Ob Wahlgänge regulär und demokratisch verlaufen sind, lässt sich in der Regel mit dem Instrument der internationalen Wahlbeobachtungen feststellen. Wahlbeobachterinnen und -beobachter erfüllen eine doppelte Funktion: Erstens stärken sie die Legitimität des Wahlprozesses, indem sie einen Beitrag an die Feststellung und Verhütung von Wahlfehlern, Manipulation oder Betrug leisten. Sie schaffen eine Atmosphäre der Offenheit und stärken das Vertrauen der Wählerinnen und Wähler in den Wahlprozess. Dabei beschränken sich die Beobachterinnen und Beobachter in der Regel nicht darauf, nur die Stimmabgabe zum Zeitpunkt der Wahlen zu beobachten. Im Rahmen von längerfristigen Einsätzen wird auch untersucht, ob die Versammlungs- und Meinungs(äusserungs-)freiheit im Vorfeld des Wahlgangs gewährleistet war. Zweitens manifestieren die Wahlbeobachterinnen und -beobachter das Interesse der internationalen Gemeinschaft an der friedlichen und demokratischen Entwicklung eines Landes und demonstrieren internationale Solidarität.

1.5.1.3.2 Medien und Gewaltkonflikte

Medien berichten nicht nur über Gewaltkonflikte. Sie üben häufig auch direkten Einfluss auf deren Dynamik aus. Manipulierte Medien können zur Eskalation von Konflikten beitragen, indem sie polarisieren, Gewaltereignisse instrumentalisieren, bestimmte Konfliktparteien ausgrenzen oder zur offenen Gewalt aufrufen.

Verantwortungsbewusst eingesetzte Medien können aber einen wichtigen Beitrag zur Prävention, Entschärfung oder Lösung von Gewaltkonflikten leisten. Sie können dazu beitragen, die Interessen, Bedürfnisse und Ziele der beteiligten Parteien zu analysieren und transparent zu machen. Damit erhöhen sie das Verständnis von Schlüsselaspekten des Konfliktes bei den betroffenen Menschen und schaffen so eine wichtige Voraussetzung, damit Dialogprozesse innerhalb und zwischen diesen Parteien stattfinden können. Eine ausgewogene Berichterstattung kann eine wichtige gewaltpräventive Wirkung entfalten, indem sie die Beteiligten darüber aufklärt, welchen Interessen eine Konflikteskalation dient und welche schädlichen Folgen sie nach sich zieht. Diese Informationsfunktion ist dort besonders wichtig, wo die formellen und informellen Kanäle zwischen den Parteien abgebrochen sind und Medien das einzige Kommunikationsmittel darstellen.

Das EDA fördert Medien dort, wo diese unmittelbar auf eine Konfliktdynamik einwirken und das Verhalten der Konfliktparteien zugunsten von konstruktiven Formen der Konfliktaustragung beeinflussen können.

Medien können auch unmittelbar zur Regelung von Konflikten beitragen, indem sie konstruktive Lösungsansätze bekannt machen und eine Plattform bereitstellen, auf der sich alle Parteien zu diesen Ansätzen äussern können. In dieser Phase können Medien der Rechenschaftspflicht der Verhandlungsführerinnen und -führer Nachdruck verleihen und Parteien entlarven, die den Verhandlungsprozess behindern. Verhandlungsführern ermöglichen sie zudem, sich an ihre eigene Öffentlichkeit zu

wenden, ihre Verhandlungspositionen zu erläutern und Akzeptanz für diese Positionen zu schaffen.

Radio OKAPI strahlt Frieden aus!

Die Demokratische Republik Kongo ist seit 1996 in Kriegswirren verwickelt. Nach einem ersten Krieg, der zum Sturz des ehemaligen Herrschers Mobutu Sese Seko führte, entflammte im August 1998 ein zweiter bewaffneter Konflikt, der bis heute andauert und in den noch mehrere andere afrikanische Staaten verwickelt sind.

Im Juli 1999 wurden in Lusaka Friedensverträge unterzeichnet, die unter anderem die Schaffung des so genannten innerkongolesischen Dialogs vorsahen. Dabei handelt es sich um eine politische Plattform, auf der sich die verschiedenen kongolesischen Parteien und Fraktionen im Rahmen eines inklusiven und partizipativen Prozesses über die künftige verfassungsmässige Ordnung des Kongos einigen sollen. Im Februar 2002 hat der innerkongolesische Dialog eine neue Qualität erlangt, als sich erstmals sämtliche wichtigen Parteien am Dialog beteiligten.

Die Politische Direktion begleitet den innerkongolesischen Dialog mit einem Programm der zivilen Konfliktbearbeitung. Seit dem November 2000 unterstützt sie das heutige Radio OKAPI, indem sie einen Projektbeitrag leistet und für dessen Betrieb einen Experten aus dem Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung zur Verfügung stellt. Radio OKAPI wird von der UNO-Mission im Kongo (MONUK) und der Schweizer Stiftung Radio Hirondele betrieben. Es verfolgt unter anderem folgende Zielsetzungen: die Menschen im Kongo mit verlässlichen Informationen zum Friedensprozess und zum innerkongolesischen Dialog zu versorgen und diesen Prozess auf solche Weise zu unterstützen, das Mandat und die Tätigkeit der MONUK zu erklären, Informationen über das humanitäre Völkerrecht und die Arbeit des IKRK zu verbreiten, auf Programme gegen Personenminen aufmerksam zu machen, die Eingliederung von Kindersoldaten ins zivile Leben zu unterstützen und auf die Massnahmen und Angebote der humanitären Akteure aufmerksam zu machen. Radio OKAPI trägt nicht nur dazu bei, die Chancen für einen dauerhaften Frieden im Kongo zu verbessern, sondern es leistet auch einen konkreten Beitrag zur Erhöhung der menschlichen Sicherheit der dortigen Bevölkerung.

1.5.1.3.3 Menschliche Sicherheit

Im Mai 1998 wurde mit dem so genannten Human-Security-Netzwerk eine institutionelle Struktur geschaffen, die den Mitgliedstaaten Kanada, Norwegen, Irland, den Niederlanden, Österreich, Slowenien, Griechenland, Mali, Jordanien, Chile, Südafrika und der Schweiz ermöglicht, Initiativen und Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit von Menschen zu diskutieren. Wie die meisten anderen nördlichen Staaten des Netzwerkes konzentriert sich auch die Schweiz auf Gewaltraspekte der menschlichen Sicherheit. Im Zentrum der Diskussionen stehen hauptsächlich die nachfolgenden thematischen Bereiche, in denen sich das EDA seit Jahren engagiert und denen es im Rahmen seiner zivilen Konfliktbearbeitung auch weiterhin grosse Bedeutung beimessen will: Kleinwaffenproliferation, Personenminen und nicht-staatliche Konfliktakteure.

Reduktion der Kleinwaffenproliferation

Eine besondere Herausforderung im Arbeitsfeld der menschlichen Sicherheit stellt das Ziel der Eindämmung der unkontrollierten Verbreitung und des Missbrauchs von Kleinwaffen dar. Von diesen Waffen geht nicht nur unermessliches Leid für die Menschen in Konfliktregionen aus. Sie sind auf Grund ihrer geringen Kosten und leichten Verfügbarkeit häufig mit ein Auslöser für die Eskalation von Konflikten.

Sie sind einfach zu transportieren oder zu schmuggeln, und ihre Bedienung erfordert nicht viel Training. In den meisten innerstaatlichen Konflikten sind Kleinwaffen die am häufigsten benutzten Kriegsgeräte. Gemäss Schätzungen sterben heute weltweit jährlich rund 500 000 Menschen durch Kleinwaffen.

Der Entscheid für ein schweizerisches Engagement im Bereich der Kleinwaffen geht ins Jahr 1998 zurück. Er fiel hauptsächlich auf Grund von drei Überlegungen: Erstens stellt der unkontrollierte Gebrauch von Kleinwaffen ein Problem dar, dem aus friedenspolitischer Sicht erste Priorität zukommt; zweitens bestand auf internationaler Ebene grosser Handlungsbedarf; und drittens verfügt die Schweiz über fachspezifisches Expertenwissen. Seit 1998 entwickelt das EDA eine eigenständige Kleinwaffenpolitik, die dazu beigetragen hat, dass internationale Normen und Mechanismen zur Bekämpfung der unkontrollierten Verbreitung und des Missbrauchs von Kleinwaffen ausgearbeitet und zunehmend auch befolgt werden. Ausserdem hat es Massnahmen ergriffen, um den Kenntnisstand über die Kleinwaffenproblematik zu erhöhen und Schlüsselfragen wie jene nach der Eindämmung des unkontrollierten Handels mit Kleinwaffen sowie der Kennzeichnung dieser Waffen oder der Verwaltung von Waffenlagern eingehender zu analysieren.

Internationales Kompetenzzentrum für Kleinwaffenfragen («Small Arms Survey»)

Der Ausdruck «Small Arms Survey» steht heute für solide Forschung und transparente Informationen im Kleinwaffenbereich. Das Survey ist ein Projekt, welches am Genfer Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales (IUHEI) umgesetzt wird.

Die wichtigste Aufgabe des Projektes ist die Veröffentlichung eines Kleinwaffen-Jahrbuchs. Das Jahrbuch enthält Daten und Analysen über Kleinwaffenproduktion, -bestände und -flüsse, über Auswirkungen der unkontrollierten Verbreitung und des Missbrauchs von Kleinwaffen sowie über multilaterale Massnahmen und Initiativen im Kleinwaffenbereich. Auf Grund der Qualität der ausgewerteten Daten hat das Buch bei politischen Entscheidungsträgern und zivilgesellschaftlichen Akteuren als grundlegende Informationsquelle bereits erhebliche Bedeutung erlangt.

Die Projektorganisation, die sich um die Herausgabe des Small Arms Survey kümmert, hat sich in relativ kurzer Zeit zu einem internationalen Kompetenzzentrum für Fragen der Kleinwaffen entwickelt. Neben der Publikation des Jahrbuchs treten die Herausgeber immer mehr auch als Berater von Staaten, internationalen und regionalen Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen in Erscheinung. Der Umstand, dass das Small Arms Survey in Genf hergestellt wird, ist für die Schweiz ein Glücksfall. Sie kann bei der Entwicklung politischer oder operationeller Aktivitäten unmittelbar auf dieses Know-how zurückgreifen.

Noch bis vor wenigen Jahren standen keine zuverlässigen Daten und Analysen zur Verfügung, was es den internationalen Akteuren erschwerte, die Tragweite des Kleinwaffenproblems richtig einzuschätzen und wirkungsvolle Gegenmassnahmen in die Wege zu leiten. Das Small Arms Survey hat massgeblich dazu beigetragen, die Diskussionen zu versachlichen und den internationalen Bemühungen zur Bekämpfung der unkontrollierten Verbreitung und des Missbrauchs von Kleinwaffen nachhaltigere Wirkung zu verleihen. Das EDA unterstützt das Projekt seit dem Beginn.

Kampf gegen Personenminen

Neben Kleinwaffen zählt der Einsatz von Personenminen zu den grausamsten Mitteln der Kriegsführung. Wie Kleinwaffen sind auch Personenminen billig, leicht erhältlich und einfach handhabbar. Auf Grund dieser Charakteristika kommt diese Waffenart hauptsächlich in Gewaltkonflikten in Entwicklungsländern zum Einsatz. Menschen in den betroffenen Ländern sind noch Jahre nach Beendigung der kriege-

rischen Auseinandersetzungen der Gefahr ausgesetzt, durch Minen verletzt oder getötet zu werden. Dabei ist der Einsatz von Personenminen erwiesenermassen von geringer strategischer Bedeutung für den Ausgang eines Konfliktes.

Der Bundesrat engagiert sich seit 1993 im Bereich der humanitären Minenräumung. Im Jahre 1994 entschied er sich zur Unterstützung von Entminungsaktionen der UNO im ehemaligen Jugoslawien und in Angola. Gegen Ende der 90er Jahre wurden derartige Unterstützungsbeiträge zunehmend in diejenigen Länder und Regionen kanalisiert, in denen die Politische Direktion auch ein Programm der zivilen Konfliktbearbeitung unterhält.

Die Wahrscheinlichkeit, dass eine vergrabene Personenmine einen Zivilisten verletzt, ist rund zehnmal höher als diejenige, dass sie ein Mitglied einer Konfliktpartei kampfunfähig macht.

Auf der Ebene völkerrechtlicher Normen konnte im Dezember 1997 die so genannte Ottawa-Konvention über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Personenminen unterzeichnet werden. Dieses wichtige Grundlagendokument trat am 1. März 1999 in Kraft und bindet bis heute weltweit 128 Staaten. Der Bundesrat hat diese Konvention als einer der ersten Staaten am 3. Dezember 1997 unterzeichnet und am 24. März 1998 ratifiziert. Seit dem Inkrafttreten dieses Vertrags haben die darin enthaltenen Bestimmungen bereits beachtliche Veränderungen bewirkt: Die Anzahl der Staaten, die Minen produzieren, hat von anfänglich über 50 auf etwas mehr als ein Dutzend abgenommen; auch der Minenhandel konnte substantziell vermindert werden. Darüber hinaus schlossen verschiedene Staaten bilaterale oder regionale Abkommen ab, in denen sie sich verpflichteten, bereits verlegte Minen zu entschärfen und vom Einsatz neuer Minen abzusehen. Schliesslich gelang es in den vergangenen Jahren auch, gewisse Rebellengruppen und nichtstaatliche Konfliktakteure dazu zu bringen, Personenminen zu ächten und nicht mehr einzusetzen. Trotzdem liegen weltweit nach wie vor 60–110 Millionen Personenminen vergraben; in Millionenhöhe bewegt sich auch die Zahl der Lagerbestände. Obwohl die Schweiz bei den kostspieligen Entminungen selbst nicht zu den wichtigsten Geberstaaten gehört, betrachtet es der Bundesrat angesichts der Höhe dieser Zahlen als eine Verpflichtung, sich auf diplomatischer Ebene auch in Zukunft für eine buchstabengetreue, weltweite Umsetzung der Ottawa-Konvention einzusetzen. Mit dem *Genfer Zentrum für Humanitäre Minenräumung* verfügt die Schweiz zudem über ein ausgewiesenes Kompetenzzentrum, das dem schweizerischen Einsatz in diesem Bereich internationale Glaubwürdigkeit verleiht¹².

¹² Das Genfer internationale Zentrum für Humanitäre Minenräumung (GICHD) wird wie die ebenfalls in Genf ansässigen Zentren für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) bzw. für Sicherheitspolitik (GZS) zwar vom EDA mit unterstützt, schwergewichtig aber vom Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) finanziert.

Minenräumung in Mosambik: Hilfe zur Selbsthilfe

Mosambik gehört zu den am meisten verminnten Ländern der Welt. Experten schätzen, dass wegen des Unabhängigkeits- und Bürgerkriegs, der mit dem Friedensabkommen von 1992 beendet wurde, bis zu drei Millionen Personenminen herumliegen bzw. vergraben sind.

Diese Minen erschweren es der Bevölkerung, sich frei zu bewegen, ihre Felder zu bestellen und die Ressourcen des Landes zu nutzen. Zwar engagierten sich seit dem Friedensschluss zahlreiche Organisationen im Bereich der humanitären Minenräumung; deren Aktivitäten waren jedoch zumeist unkoordiniert und wurden nicht auf der Grundlage von sorgfältigen Bedarfsanalysen durchgeführt. Während Landstriche entminnt wurden, die für den wirtschaftlich-gesellschaftlichen Wiederaufbau von geringem Nutzen waren, blieben fruchtbare Gebiete vermint.

Im Jahre 2000 entschied die Politische Direktion, das Instituto Nacional de Desminagem (IND), die nationale Minenbehörde Mosambiks, dabei zu unterstützen, Entminnungsaufträge bedarfsorientiert zu vergeben sowie die Minenräumung landesweit zu koordinieren und zu kontrollieren. Die Finanz- und Infrastrukturhilfe sowie der Know-how-Transfer ermöglichten es dem IND, eine Aufgabe wahrzunehmen, die für den Wiederaufbau Mosambiks zentral ist. Daneben finanziert die Politische Direktion Entminnungsoperationen im Süden und Norden des Landes.

Thematische Herausforderungen und Perspektiven

Die Liste von Themen, welche unter dem Begriff der menschlichen Sicherheit diskutiert werden, ist in den vergangenen Jahren immer umfassender geworden. Die Politische Direktion wird neue thematische Initiativen wie bisher daraufhin prüfen, inwiefern sie für eigene operationelle Aktivitäten unmittelbar relevant sind. Nachfolgend sollen zwei solche Themen kurz umrissen werden, denen im Rahmen der zivilen Konfliktbearbeitung zunehmende Bedeutung zukommt.

– Nichtstaatliche Konfliktakteure

Mit dem Umstand, dass nichtstaatliche Konfliktakteure eine immer wichtigere Rolle in Gewaltkonflikten spielen, war die Politische Direktion unmittelbar konfrontiert, als sie sich mit Ländern wie dem Sudan oder Kolumbien zu beschäftigen begann, in denen derartige Akteure im Zentrum der Kriegshandlungen stehen. Eine Hauptschwierigkeit in derartigen Konfliktregionen liegt darin, überhaupt Zugang zu nichtstaatlichen Konfliktakteuren und ihren Eliten zu erhalten. Sogar wenn es gelingt, die entsprechenden Kontakte herzustellen, erweisen sich diese in der Regel als gefährlich und risikoreich. Die Gefahren und Risiken lassen sich vermindern, wenn bereits vor einer direkten Konfrontation solide Informationen über die wichtigen Funktionsträger, die Hierarchie- und Kommandostrukturen sowie die Ziele und Motivationen der jeweiligen Gruppen zur Verfügung stehen. Die Politische Direktion kann dabei auf den Erfahrungsschatz der DEZA zurückgreifen, die im Rahmen ihrer humanitären Hilfe ebenfalls auf Kontakte zu nichtstaatlichen Konfliktakteuren angewiesen ist.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, nichtstaatliche Konfliktakteure in vertrauensbildende Prozesse einzubinden oder sie für einen Dialog mit anderen Konfliktakteuren zu gewinnen. Am aussichtsreichsten sind solche Prozesse, wenn die betroffenen Akteure sich vorgängig auf bestimmte Normen haben einigen können und bereit sind, diese auch zu befolgen. Von erstrangiger Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Normen und

Prinzipien des internationalen Menschenrechtsschutzes und des humanitären Völkerrechts.

Während in den meisten Fällen bekannt ist, an welche rechtlichen Normen sich staatliche Konfliktakteure zu halten haben, ist die Rechtslage für nicht-staatliche Akteure weniger klar. Einige nichtstaatliche Konfliktakteure haben sich in den letzten Jahren explizit dazu verpflichtet, sich an internationale Menschenrechts- und humanitäre Standards zu halten. Die Erfahrung hat gezeigt, dass diese Akteure in vielen Fällen grundsätzlich gewillt wären, diese Standards auch einzuhalten. Probleme entstehen jedoch häufig bei der Umsetzung der Verpflichtungen, weil nichtstaatliche Akteure nicht über jene Mechanismen verfügen, die nötig wären, um einen wirksamen Rechtsschutz zu gewährleisten.

In gewissen Fällen erkennen die Eliten von Rebellen Gruppen, dass es für sie von Vorteil ist, wenn die Soldaten ihrer Gruppe mit den Normen und Prinzipien des humanitären Völkerrechts vertraut sind. Dies erhöht nicht nur das internationale Ansehen der Gruppe, sondern trägt auch zur internen Disziplinierung bei.

– *Reform des Sicherheitssektors*

Die Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungs- und Transformationsländern ist eine wichtige Aktionslinie zur Reduzierung von Konfliktursachen, zur gewaltfreien Lösung von Konflikten und zur Stabilisierung demokratischer und rechtsstaatlicher Regierungssysteme. Die entsprechenden Reformprozesse sind vielschichtig und weisen entwicklungs- und sicherheitspolitische, wirtschaftliche, soziale und institutionelle Dimensionen auf. Begrenzte und transparente Militär- und Rüstungsausgaben, die demokratische Legitimation der Sicherheitskräfte und konstruktive Beziehungen zwischen zivilen und militärischen Instanzen sind wichtige Bestandteile solcher Reformen.

Fast immer steht die Frage nach der künftigen Ordnung der Militär- und Polizeikräfte zuoberst auf der Traktandenliste, wenn sich Konfliktparteien auf einen Verhandlungsprozess einlassen.

Da der Sicherheitssektor und dessen Reform häufig in unmittelbarem Zusammenhang mit Friedensprozessen steht, ist der Themenbereich auch für Akteure der zivilen Konfliktbearbeitung relevant. Zwar nimmt die Bereitschaft von Staaten, ihren Sicherheitssektor zu reformieren, in Phasen zunehmender Spannung ab, weil dieser Sektor als Garant der staatlichen Souveränität und des staatlichen Machtmonopols betrachtet wird. Im Rahmen von Friedensverhandlungen oder während der unmittelbaren Nachkriegsphase stellen sich jedoch häufig Fragen im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Einbindung militärischer und polizeilicher Sicherheitskräfte in demokratische Strukturen und ihrer Unterstellung unter eine zivile Kontrolle. Wenn die Politische Direktion in der Lage ist, Fachwissen

zu diesen Fragen verfügbar zu machen und einzubringen, kann sie unter Umständen den Gang von Verhandlungsprozessen positiv beeinflussen. Mit dem Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte steht eine kompetente und erfahrene Partnerinstitution zur Verfügung, auf welche die Politische Direktion bei Bedarf zurückgreifen kann¹³. Auf Grund der Vielschichtigkeit von Reformprozessen im Sicherheitssektor ist dieser Sektor nicht nur für die Politische Direktion von Bedeutung, sondern beispielsweise auch für die DEZA oder das VBS. Dabei verfolgen alle diese Bundesakteure unterschiedliche Zielsetzungen und arbeiten komplementär. Dadurch können Synergien entstehen, durch die sich die Wirkung des schweizerischen Engagements insgesamt zusätzlich erhöhen lässt.

1.5.1.3.4 Menschenrechte in Gewaltkonflikten und humanitäres Völkerrecht

In Konfliktregionen ergänzen sich der internationale Menschenrechtsschutz und das humanitäre Völkerrecht. Während beide Rechtsbestände unterschiedliche Geltungsbereiche aufweisen und in unterschiedlichen Situationen zur Anwendung kommen, zielen sie letztlich auf das gleiche Ergebnis ab: den Schutz des einzelnen Menschen vor Willkür und Gewalt. Menschenrechte sind grundsätzlich während Friedenszeiten und internen oder internationalen Konflikten anwendbar. Das humanitäre Völkerrecht hingegen kommt nur bei bewaffneten Konflikten zur Anwendung.

Internationaler Menschenrechtsschutz in Gewaltkonflikten

In Konfliktsituationen können Staaten einzelne Menschenrechte unter bestimmten Umständen und nach festgelegten Regeln notstandshalber ausser Kraft setzen. Ein Kernbestand von Menschenrechten ist jedoch «*notstandsfest*» und darf unter keinen Umständen in Frage gestellt werden. Unter diese Kategorie von Normen fallen etwa das Verbot des Völkermords, das Verbot der Sklaverei und des Sklavenhandels, das Recht auf Leben, das Verbot der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung, systematische Rassendiskriminierung oder das Verbot der Rückwirkung im Strafrecht. Alle Staaten sind zur Einhaltung dieser Normen verpflichtet und müssen den daraus fließenden Unterlassungs-, Schutz- und Leistungspflichten auch in Zeiten einer Konflikteskalation oder im Rahmen von Strategien zur Terrorismusbekämpfung vollumfänglich nachkommen.

Für einen friedens- und menschenrechtsfördernden Akteur ist es wichtig zu wissen, an welche menschenrechtlichen Normen Vertreter und Unterhändler der Regierung oder der staatlichen Sicherheitskräfte gebunden sind.

Obwohl der Staat grundsätzlich verpflichtet ist, die geltenden Menschenrechte auch in Konfliktsituationen durchzusetzen und die Menschen vor illegitimen Übergriffen zu schützen, kann er sein Gewaltmonopol in vielen Konfliktsituationen nicht durchsetzen. Zwar bleibt die staatliche Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen

¹³ Vgl. Fussnote 12.

gen auch in solchen Situationen bestehen. Doch dies hilft den Opfern von Rechtsverletzungen in der Regel wenig. Um zu ihrem Recht zu kommen, steht ihnen nur die – meistens theoretische – Möglichkeit offen, ihr Recht und allenfalls Entschädigungen vor nationalen oder internationalen Gerichten einzufordern.

Da nachhaltige Friedenslösungen ohne Respektierung der Menschenrechte nicht denkbar sind, setzt sich die Politische Direktion im Rahmen ihrer friedensfördernden Aktivitäten für Massnahmen ein, die zur Überwachung der Menschenrechtslage und zur Stärkung staatlicher Sanktionsmechanismen und des Menschenrechtsschutzes insgesamt beitragen.

Die Regeln und Prinzipien des humanitären Völkerrechts

Schwere und systematische Verletzungen des humanitären Völkerrechts – ethnische Säuberungen, Völkermord, kollektive Tötungen oder unmenschliche Behandlungen – wie sie namentlich während der Konflikte im Balkan, im südlichen und westlichen Afrika, in der Region der Grossen Seen und am Horn von Afrika begangen wurden, verursachen immenses Leiden unter der Zivilbevölkerung und nähren den Hass zwischen verschiedenen Gemeinschaften. Daher muss auf die vollumfängliche und bedingungslose Anwendung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte in Konflikten und Situationen allgemeiner Gewalt gedrängt werden. Die rechtliche Begrenzung der Gewaltanwendung hat zum Ziel, die Zivilbevölkerung zu schützen und eine menschliche Behandlung des Einzelnen zu gewährleisten, ob er nun direkt am Konflikt beteiligt ist oder nicht.

Die Anwendung des humanitären Völkerrechts ist in erster Linie Aufgabe der am Konflikt beteiligten Staaten. Gemäss der im gemeinsamen Artikel 1 dieser Konventionen verankerten Verpflichtung, das humanitäre Völkerrecht unter allen Umständen einzuhalten und durchzusetzen, sind aber auch alle anderen Vertragsstaaten der Genfer Konventionen angesprochen. Schliesslich sind gemäss dem gewohnheitsrechtlich geltenden Artikel 3 der Genfer Konventionen auch alle übrigen am Konflikt beteiligten Parteien zur Anwendung des humanitären Völkerrechts verpflichtet. Die Schweiz trägt auf Grund ihrer humanitären Tradition und ihrer Rolle als Depositarstaat der Genfer Konventionen eine besondere Verantwortung bei der Förderung und Stärkung des humanitären Völkerrechts.

Auf dem Gebiet der Prävention konzentrieren sich das EDA wie auch das VBS auf die Verbreitung der humanitären Regeln und Werte bei allen beteiligten Akteuren, namentlich bei Armeen, Behörden und Vertretern aus Politik und Zivilgesellschaft. Sie tragen zudem zur Förderung des humanitären Dialogs mit den staatlichen Akteuren – der Regierung und deren Streitkräften – und bewaffneten nichtstaatlichen Gruppierungen bei.

Die Schweiz hat als Depositarstaat der Genfer Konventionen eine besondere Verantwortung, den Schutz der Zivilbevölkerung in Konflikten und in Situationen allgemeiner Gewalt zu erhöhen, sei es im Rahmen von präventiven Massnahmen oder von Massnahmen zur Bekämpfung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts.

Im Rahmen der Bekämpfung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts ist das EDA auf mehreren Ebenen aktiv. Bilaterale und multilaterale diplomatische Aktivitäten haben zum Ziel, die Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu fördern und dazu beizutragen, den Verletzungen dieses Rechts Einhalt zu gebieten. Von zunehmender Bedeutung ist auch die Sensibilisierung von bewaffneten nichtstaatlichen Gruppierungen für die ihnen obliegende Verantwortung bei der Einhaltung der humanitären Regeln und Prinzipien.

Kampf gegen die Straflosigkeit und Unterstützung von Versöhnungsprozessen

Von entscheidender Bedeutung für die Förderung und Durchsetzung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts ist die Bestrafung von Rechtsbrechern. Strukturen, die Straflosigkeit zulassen, können als indirekte Aufforderung zum Rechtsbruch verstanden werden. Die Verfolgung von Rechtsbrechern ist eine wichtige Voraussetzung für die Wiederherstellung von Vertrauen in rechtsstaatliche Prinzipien und Institutionen. Das EDA unterstützt deshalb Massnahmen, damit Personen, die schwer wiegende Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts begangen haben, zur Verurteilung an die zuständigen Gerichte überstellt und verurteilt werden. Gleichzeitig ist es sich dabei der Bedeutung bewusst, die den Wahrheitskommissionen und ähnlichen aussergerichtlichen Mechanismen zukommt. Als Ergänzung zu gerichtlichen Verfahren können derartige Mechanismen für die Versöhnung von kriegszerrütteten Gesellschaften wichtige Impulse vermitteln.

1.5.2 Menschenrechtsförderung

1.5.2.1 Ziele und Grundsätze

Die Politische Direktion hat sich in den vergangenen Jahrzehnten im Rahmen ihrer Menschenrechtsförderung schwergewichtig auf akute Rechtsverletzungen durch staatliche Behörden konzentriert. Häufig bestand die schweizerische Reaktion darin, diskrete politisch-diplomatische Demarchen vorzunehmen oder im Extremfall öffentliche Stellungnahmen abzugeben. Interventionen und Demarchen gegen Regierungen, die Menschenrechte verletzen, werden auch in Zukunft wichtige Instrumente der schweizerischen Politik bleiben. Grundlage für solche Interventionen bleiben die am weitesten verbreiteten, global gültigen Menschenrechtsübereinkommen, wobei die Schweiz nur die Einhaltung von Normen einfordert, die sie auch selbst anwendet. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass rein reaktive Massnahmen meistens zu kurz greifen und durch konstruktive Unterstützungsmassnahmen ergänzt werden müssen. Solche Massnahmen drängen sich insbesondere gegenüber Staaten auf, die sich ihrer Menschenrechtsprobleme bewusst sind und die Bereitschaft aufbringen, die nötigen Reformen anzugehen. Bei der Konzeption und Umsetzung seiner Menschenrechtsförderung sieht das EDA für die Politische Direktion *fünf Ziele* vor. Sie soll:

- Verfahren und Akteure stärken, welche die Durchsetzung der Menschenrechte fördern, sowohl in Konfliktgebieten wie auch in Ländern, die sich im Friedenszustand befinden;

- Staaten mit weniger entwickelten rechtsstaatlichen Strukturen mit konstruktiven Massnahmen zur Einhaltung ihrer menschenrechtlichen Pflichten bewegen und entsprechende Bemühungen partnerschaftlich unterstützen;
- das Instrument des Menschenrechtsdialogs weiter verbessern und in zusätzlichen Partnerstaaten zur Anwendung bringen;
- innerhalb der UNO und anderen Organisationen diplomatische Initiativen zu menschenrechtlich relevanten Themen einbringen oder mittragen und diese mit Begleitmassnahmen unterstützen;
- strategische Partnerschaften mit wichtigen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen pflegen, die sich für die Stärkung des internationalen Menschenrechtsschutzes einsetzen.

Bei der Umsetzung dieser Ziele orientiert sich die Politische Direktion grundsätzlich an den Prinzipien, die im Bericht des Bundesrates über die Menschenrechtspolitik der Schweiz (2000) dargelegt sind. Sie beachtet dabei zusätzlich folgende zwei Grundsätze:

Verknüpfung von Menschenrechtsförderung und ziviler Konfliktbearbeitung

Da die meisten schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen heute im Zusammenhang mit Gewaltkonflikten begangen werden, drängt es sich auf, Massnahmen der Menschenrechtsförderung und der zivilen Konfliktbearbeitung wenn immer möglich aufeinander abzustimmen und im Rahmen von integrierten Programmen umzusetzen.

Thematische und geografische Konzentration

Auch im Bereich der Menschenrechtsförderung konzentriert die Politische Direktion ihre Mittel sowohl in thematischer wie in geografischer Hinsicht. Die thematischen Prioritäten werden in einer späteren Ziffer behandelt. Im Rahmen ihrer geografischen Ausrichtung konzentriert sie sich auf jene Staaten, in denen sie Menschenrechtsdialoge führt, bereits im Rahmen der zivilen Konfliktbearbeitung tätig ist oder in denen sich Synergien mit anderen schweizerischen Akteuren realisieren lassen. In Staaten, in denen solche Synergien nicht möglich sind, engagiert sie sich allenfalls indirekt, indem sie menschenrechtsfördernde Aktivitäten in Form von Beiträgen an strategische Partner unterstützt. Der Grundsatz der geografischen Konzentration wurde ausschliesslich aus pragmatischen Gründen formuliert, um die Effektivität der menschenrechtsfördernden Aktionen zu erhöhen. Er ändert nichts daran, dass die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte zentrale Prinzipien der schweizerischen Menschenrechtspolitik sind.

1.5.2.2 Aktionsfelder

1.5.2.2.1 Menschenrechtsdialoge

Menschenrechtsdialoge gehören zu den diplomatischen Instrumenten, über die der Bundesrat zur Umsetzung seiner Menschenrechtspolitik verfügt. Die Dialoge dienen dazu, «*die Beeinträchtigung der Menschenrechte zu bekämpfen, deren Einhaltung*

zu fördern und die Schaffung der zu diesem Zweck erforderlichen Rahmenbedingungen zu unterstützen»¹⁴. Menschenrechtsdialoge sind Dialogprozesse zwischen der Schweiz und ausgewählten Partnerländern, mit denen regelmässige menschenrechtsspezifische Gespräche auf Regierungs- bzw. Verwaltungsebene vereinbart werden und stattfinden. In Staaten, mit denen das EDA Menschenrechtsdialoge führt, fördert es zudem Expertenaustausche und leistet projektbezogene technische Hilfe. Wenn es dem Dialogpartnerstaat auf Grund schwieriger Rahmenbedingungen nicht möglich ist, einzelne menschenrechtliche Verpflichtungen einzuhalten, versucht die Politische Direktion, mit gezielten Massnahmen auf eine Verbesserung dieser Rahmenbedingungen hinzuwirken. Konkret zielen Begleitmassnahmen im Rahmen von Menschenrechtsdialogen etwa darauf ab:

- Reformen der Rechtssystems des Dialogpartners zu unterstützen, damit dieses System internationalen menschenrechtlichen Normen und Standards genügt;
- konkrete Verbesserungen der Menschenrechtslage im Dialogpartnerstaat zu erreichen;
- gegenseitiges Vertrauen aufzubauen und damit die bilateralen Beziehungen zum Dialogpartnerstaat allgemein zu verbessern;
- die Zusammenarbeit zwischen dem Dialogpartnerstaat und UNO-Sonderberichterstattern zu erleichtern;
- Akteure ausserhalb der Zentralregierung des Dialogpartnerstaates in ihren Bemühungen zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes zu unterstützen;
- den Meinungs austausch zwischen dem Dialogpartnerstaat und internationalen NGOs zu ermöglichen.

Das EDA führte in den 90er Jahren mit fünf Staaten offizielle Menschenrechtsdialoge: mit China (Beginn 1991), Marokko (Beginn 1997), Vietnam (Beginn 1997), Pakistan (Beginn 1997) und Kuba (Beginn 1999). Im Herbst 2000 wurde entschieden, die Bemühungen bis auf weiteres auf den Dialog mit China zu konzentrieren und die Dialoge mit den anderen Ländern nicht mehr weiterzuführen. Dieser Entscheid wurde unter Berücksichtigung einer externen Evaluation des *Instituts für öffentliches Recht der Universität Bern* gefällt, die zum Schluss gekommen war, dass für wirksame Menschenrechtsdialoge grössere Klarheit bezüglich inhaltlich-konzeptioneller Stossrichtung, geografischer Ausrichtung und verfolgter Zielsetzung erforderlich sei. Für die Entwicklung von glaubwürdigen Dialogprozessen hielten es die Evaluatoren zudem für notwendig, der Kontinuität sowie einem kohärenten und kompetenten Auftreten gegenüber den Dialogpartnern grösste Bedeutung beizumessen. In der Vergangenheit war dies auf Grund der beschränkten personellen Kapazitäten innerhalb des EDA nicht immer möglich. Doch selbst wenn die benötigten personellen Kapazitäten verfügbar wären, reichen verwaltungsinterne Ressourcen nicht aus. Der Einbezug von externem Expertenwissen erweist sich häufig als unentbehrlich.

Im Rahmen des Dialogs mit China konnte sich das EDA in den vergangenen Jahren hinsichtlich vieler konzeptioneller Fragen Klarheit verschaffen. Dazu gehört auch

¹⁴ BBl 2000 2591 ff.

die Einsicht, dass das Instrument des Menschenrechtsdialogs nicht in jeder Situation gleichermassen wirkungsvoll ist. Aus diesem Grund wird es neue Dialogpartner besonders sorgfältig auswählen und die Zweckmässigkeit laufender Dialogprozesse in regelmässigen Abständen kritisch überprüfen.

Der Bundesrat ist vom Sinn und Zweck von Menschenrechtsdialogen überzeugt. Das Beispiel des schweizerischen Dialogs mit China zeigt, dass das gegenseitige Vertrauen mit den Jahren zunimmt, ebenso wie die Bereitschaft, vom Dialogpartner zu lernen.

Mit den zusätzlichen Mitteln, die der Bundesrat mit diesem Rahmenkredit beantragt, will das EDA die Erkenntnisse, die es im Menschenrechtsdialog mit China gewonnen hat, im Rahmen von zusätzlichen Dialogen nutzen. Bei der Auswahl künftiger Dialogpartnerstaaten wird insbesondere ausschlaggebend sein:

- ob im entsprechenden Land eine prekäre Menschenrechtssituation herrscht;
- ob die Regierung im betreffenden Staat an einem offenen und kritischen Dialog interessiert ist und einen echten Willen zur Veränderung zeigt;
- ob zwischen dem betreffenden Staat und der Schweiz substantielle bilaterale Beziehungen oder ungenutzte Potenziale für derartige Beziehungen bestehen.

Mit China im Menschenrechtsdialog

Nachdem 1991 ein Menschenrechtsdialog mit China vereinbart worden war, begaben sich noch im gleichen Jahr und in den Jahren 1994, 1997 und 2002 Schweizer Menschenrechtsdelegationen nach China. In den Jahren 1992 und 1996 konnten chinesische Delegationen in der Schweiz empfangen werden. Im Rahmen des bisherigen Dialogprozesses wurden verschiedene menschenrechtliche Problembereiche erörtert, die nicht nur aus chinesischer, sondern auch aus schweizerischer Sicht relevant sind. Den Gesprächen liegt dabei die Überzeugung zugrunde, dass ein Dialog nur dann nachhaltig sein kann, wenn beide Dialogpartner neben der Kritik an der Situation im Dialogpartnerstaat auch zur Selbstkritik fähig sind und die Bereitschaft aufbringen, vom jeweiligen Partner zu lernen. Folgende Schwerpunktthemen standen bisher im Vordergrund: Strafverfahren, Strafvollzug, Religionsfreiheit und Rechte von Minderheiten. Um sicherzustellen, dass die Gespräche auf dem gewünschten, fachlich hohen Niveau geführt werden können, wurden jeweils zu jedem dieser drei Themen Experten beigezogen. Die letzte Schweizer Delegation setzte sich unter anderem aus einem Konsulenten für Fragen des Strafvollzugs, einem ehemaligen Gefängnisdirektor, einer Untersuchungsrichterin und einem Tibetologen zusammen. Anlässlich des Chinabesuchs dieser Delegation zu Beginn des Jahres 2002 wurden die Hintergrundpapiere ins Chinesische übersetzt und den Gesprächspartnern als Zeichen der Transparenz, der Offenheit und des Vertrauens vorgängig zugestellt.

Im Rahmen der Begleitmassnahmen zum Menschenrechtsdialog mit China organisiert die Politische Direktion etwa Studienprogramme für chinesische Juristen in der Schweiz oder arrangiert Symposien über das schweizerische und das chinesische Rechtssystem. Vorgesehen sind ausserdem Aufenthalte von Experten des schweizerischen Strafvollzugs in China, die chinesischen Gefängnisangestellten das Vollzugssystem in der Schweiz erklären und näher bringen sollen. In einem zweiten Schritt sollen chinesische Vollzugsbeamte dann die Schweiz besuchen und hier praktische Erfahrungen sammeln.

1.5.2.2.2

Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen

Die Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen stellt heute eine der dringendsten Herausforderungen dar. In den meisten internationalen Menschenrechtsverträgen sind Expertenausschüsse vorgesehen, denen die Vertragsstaaten in regelmässigen Abständen im Rahmen so genannter Staatenberichtsverfahren über die Situation in ihrem Land Rechenschaft ablegen müssen. Dabei müssen die Staaten einerseits erläutern, welche rechtlichen, verwaltungsmässigen und anderen Massnahmen sie ergriffen haben, um ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Gleichzeitig müssen sie darlegen, welche allfälligen Hindernisse der Erfüllung dieser Verpflichtungen im Wege stehen. Die Staatenberichtsverfahren zielen dabei nicht darauf ab, einen fehlbaren Staat in gerichtlicher Form anzuklagen oder zu verurteilen. Der Sinn und Zweck dieser Verfahren liegt vielmehr darin, Schwachstellen zu identifizieren und eine bessere Umsetzung der Verträge zu erreichen. Gewisse Regierungen – vornehmlich in Staaten mit weniger entwickelten Rechtssystemen – können ihren Berichtspflichten häufig deshalb nicht nachkommen, weil sie nicht über die nötigen Kapazitäten und das erforderliche *Know-how* verfügen, um die geforderten Dokumente zu verfassen und ihr Rechtssystem den internationalen Anforderungen anzupassen. Die Politische Direktion wird in den kommenden Jahren Strategien entwickeln, um derartige Regierungen bei der Erarbeitung ihrer Staatenberichte zu unterstützen und zu einer völkerrechtskonformen Entwicklung von deren Rechtssystemen beizutragen. Dazu zählt auch die Förderung von Institutionen wie beispielsweise universitären Lehrstühlen vor Ort. In solchen Institutionen können Fachkräfte ausgebildet werden, auf welche die staatlichen Stellen bei der Formulierung von Staatenberichten und bei Fragen der Rechtsumsetzung allgemein zurückgreifen können.

Während die Zahl der internationalen Menschenrechtsabkommen und die Zahl der Staaten, welche diese Abkommen ratifiziert haben, in den letzten Jahren zugenommen hat, klafft bei der Umsetzung der Menschenrechtsnormen eine beträchtliche Lücke.

Häufig geben die Staatenberichte nicht auf alle wichtigen Fragen eine Antwort. Um sich trotzdem ein Bild über die Lage machen zu können, sind die Mitglieder der Ausschüsse gezwungen, Massenmedien und Informationen von Menschenrechtsorganisationen – beispielsweise *Amnesty International* oder *Human Rights Watch* – heranzuziehen. Oft bleibt ihnen die Möglichkeit verschlossen, die eingeholten Informationen vor Ort zu überprüfen, weil Tatsachenermittlungen («*fact finding*») aus politischen und auch finanziellen Gründen nicht möglich sind. Um Tätigkeiten wie Tatsachenermittlungen durchführen zu können, sind die zuständigen Organisationen auf freiwillige Zahlungen von Mitgliedstaaten wie der Schweiz angewiesen.

Sonderberichterstatter und andere Überwachungsinstrumente

Neben den UNO-Ausschüssen, die zur Überwachung einzelner Menschenrechtsabkommen vorgesehen sind, beschäftigen sich noch andere internationale Organisationen und Organe mit Fragen der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen. Zu nennen wären beispielsweise der Europarat oder die OSZE. Innerhalb der UNO sind das Hochkommissariat für Menschenrechte und die Menschenrechtskommission hervorzuheben. Die Menschenrechtskommission nimmt Klagen entgegen und kann Untersuchungen beschliessen, um die Menschenrechtslage in einem bestimmten Land näher zu analysieren. Für die Durchführung dieser Untersuchungen steht ihr das Instrument der so genannten Sonderberichterstatter zur Verfügung. Diese Berichterstatter, allesamt unabhängige Expertinnen und Experten, werden beauftragt, entweder über die Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land oder über bestimmte menschenrechtliche Themen wie das Verschwindenlassen von Personen, die Folter, willkürliche Hinrichtungen oder Verhaftungen, Söldner, Kinderhandel, Gewalt an Frauen oder Rassismus zu berichten. Die vorgelegten Berichte können unter Umständen zu einer öffentlichen Verurteilung des fehlbaren Staates führen und diesen politisch unter Druck setzen, seine Praxis mit den Verpflichtungen des internationalen Menschenrechtsschutzes in Übereinstimmung zu bringen.

1.5.2.2.3 Diplomatische Initiativen

Demarchen in Menschenrechtsfragen bei Regierungen und politische Erklärungen vor der UNO-Menschenrechtskommission oder anderen multilateralen Gremien gehören zum Kerngeschäft diplomatischen Handelns. In der Regel erfolgen derartige Vorstösse als Reaktion auf gravierende Menschenrechtsverletzungen und zielen darauf ab, dass der angesprochene Staat das ihm vorgeworfene Fehlverhalten möglichst umgehend korrigiert. Oftmals ist dieses Fehlverhalten jedoch darauf zurückzuführen, dass die nötigen Umsetzungsmechanismen fehlen oder die staatlichen Organe nicht oder nicht mehr in der Lage sind, diese Mechanismen durchzusetzen. Sofern strukturelle Gründe für die Rechtsverletzung verantwortlich sind, wird die Politische Direktion in den kommenden Jahren vermehrt versuchen, Hand zur Behebung der angeprangerten Unzulänglichkeiten zu bieten.

Diplomatische Initiativen zu menschenrechtlichen Schlüsselthemen

Das EDA wird sich innerhalb internationaler Gremien wie bisher politisch und diplomatisch dafür einsetzen, dass Menschenrechtsinstrumente gestärkt und ausgebaut und bestehende normative Lücken gefüllt werden. Diplomatische Initiativen, die dazu beitragen, unterstützt die Politische Direktion mit gezielten Begleitmassnahmen.

Schweizer Einsatz für das Fakultativprotokoll zur UNO-Folterkonvention

Am 22. April 2002 hat die UNO-Menschenrechtskommission mit klarer Mehrheit einem Fakultativprotokoll zur UNO-Konvention gegen die Folter zugestimmt. Dieses Protokoll sieht die Einsetzung eines internationalen Expertenkomitees vor, das jederzeit Zugang zu den Haftstätten der Vertragsstaaten verlangen und diese inspizieren kann. Das Ziel solcher Besuche besteht darin, durch Diskussionen mit den jeweils zuständigen Behörden zu einer Verbesserung der Haftbedingungen beizutragen und dadurch die Gefangenen besser vor Folter und Misshandlung zu schützen.

Das EDA hat die Bemühungen im Zusammenhang mit der Erarbeitung und Verabschiedung des Fakultativprotokolls seit den 80er Jahren mitlanciert und aktiv unterstützt. Als Nichtmitgliedstaat der UNO war es der Schweizer Delegation jedoch nicht möglich, diese Initiative direkt und unter eigenem Namen in die UNO-Menschenrechtskommission einzubringen. Auf Anfrage anbot sich darauf die Regierung von Costa Rica, das Schweizer Projekt der Kommission zu unterbreiten.

Inhaltlich hat das EDA wesentlich zur Abfassung und zum heutigen Wortlaut des Protokolls beigetragen, das letztlich auf eine Initiative der NGO Association pour la prévention de la torture (APT) zurückgeht. Bereits rund fünfzehn Jahre früher, von 1985–1987, hatte die Schweiz in Zusammenarbeit mit APT wesentlich dazu beigetragen, dass die Europäische Konvention zur Verhütung der Folter angenommen wurde.

Mit der zunehmenden Globalisierung nimmt auch der Bedarf nach der Anpassung bestehender und der Entwicklung neuer Normen und Verfahren im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes zu. Die Diskussionen der letzten Jahre haben gezeigt, dass Globalisierung nicht nur als ein ökonomischer Prozess gesehen werden darf, sondern dass die Verantwortung für die Achtung des universellen Schutzes der Menschenrechte zentral dazu gehört. Im Rahmen wirtschafts-, sozial- oder umweltpolitischer Diskussionen muss die menschenrechtliche Dimension jederzeit und umfassend mitberücksichtigt werden. Das EDA wird sich in den einschlägigen internationalen Diskussionen dafür einsetzen, dass die Globalisierung nicht zu einer Schwächung, sondern zur Stärkung der Menschenrechte beiträgt. Initiativen, die sich an derselben Zielsetzung orientieren, wird die Politische Direktion punktuell mit Begleitmassnahmen unterstützen.

1.5.2.2.4 Partnerschaften

Unterstützung von multilateralen Akteuren

Das EDA setzt sich im Rahmen seiner Menschenrechtsförderung für die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte ein. Aus diesem Grund kommt der weltumspannenden UNO als Partnerorganisation eine besonders grosse Bedeutung zu. Angesichts der UNO-Mitgliedschaft der Schweiz wird sich die Partnerschaft mit dieser Organisation und ihren für Menschenrechtsfragen zuständigen Organen zusätzlich intensivieren. Unter den verschiedenen UNO-Institutionen ist das Hochkommissariat für Menschenrechte in Genf die weltweit wichtigste Anlauf- und Koordinationsstelle und das wichtigste Kompetenzzentrum für Fragen im Zusammenhang mit Menschenrechten. Es spielt auch bei der Umsetzung von menschenrechtlichen Normen eine Schlüsselrolle, indem es etwa die Sonderberichterstatter unterstützt und betreut, die von der UNO-Menschenrechtskommission eingesetzt werden. Daneben unterhält es eine Reihe von spezifischen Fonds in Bereichen, denen auch aus Sicht der Politischen Direktion erste Priorität zukommt, etwa der

Unterstützung von Folteropfern, der Bekämpfung moderner Formen der Sklaverei oder der Verbesserung der Situation von indigenen Völkern.

Das Hochkommissariat für Menschenrechte leidet nach wie vor unter Mittelknappheit, was sich nachteilig auf seine Arbeit auswirkt. Dies hat damit zu tun, dass nur ein kleiner Teil des Budgets dieser wichtigen Institution über den ordentlichen Haushalt der UNO finanziert wird, während der Grossteil der Kosten in Form von freiwilligen Beiträgen bestritten wird. Für den Bundesrat ist eine glaubwürdige schweizerische Menschenrechtspolitik ohne substanzielle Unterstützung des Hochkommissariats nicht denkbar. Für die kommenden Jahre ist deshalb eine Erhöhung des jährlichen Beitrags vorgesehen. Die Beiträge werden dabei so ausgerichtet, dass sie bilaterale Bemühungen der Schweiz bestmöglich ergänzen.

Die Zusammenarbeit mit dem Europarat und der OSZE wird auch in Zukunft wichtig bleiben. Die Politische Direktion wird diese Organisationen in den kommenden Jahren weiterhin bezuschussen und sie bei der Entwicklung neuer Schwerpunkte und Normen unterstützen. Zudem will sie vermehrt auch Expertinnen und Experten aus dem *Expertenpool für zivile Friedensförderung* in diese Organisationen entsenden und so unmittelbar zu deren Weiterentwicklung und Stärkung beitragen.

Unterstützung von NGOs und wissenschaftlichen Institutionen

Die Politische Direktion ist auf Grund ihrer beschränkten Ressourcen auch im Bereich der Menschenrechtsförderung auf kompetente nichtstaatliche Partner aus Wissenschaft und Praxis angewiesen. Angesichts der globalen Entwicklungen und Trends im Zusammenhang mit den Menschenrechten wird es zunehmend schwieriger, das nötige Fachwissen alleine aufzuarbeiten, um auf internationaler Ebene kompetent agieren zu können. Die Politische Direktion hat einen immer grösseren Bedarf an Hintergrundinformationen und Gutachten, auf die sie sich bei der Formulierung von menschenrechtspolitischen Positionen in internationalen Gremien oder bei der Planung und Durchführung von operationellen Aktivitäten abstützen kann. Aus diesem Grund werden Partnerschaften mit akademischen Institutionen, aber auch mit NGOs wie der *Association pour la prévention de la torture* oder dem *International Council on Human Rights Policy* in Zukunft mehr Gewicht erhalten.

Eine der ermutigendsten Entwicklungen seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahre 1948 ist zweifellos, dass sich im Laufe der Jahre weltweit ein immer dichteres Netzwerk von NGOs gebildet hat, die einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung der Menschenrechte, zur Verbreitung des Wissens über diese Rechte sowie zur juristischen, psychologischen und medizinischen Betreuung von Menschenrechtsopfern leisten. Die ständige Wachsamkeit und das unermüdliche Engagement der NGOs stellen oftmals den einzigen Schutz vor Menschenrechtsverletzungen dar. Personen und Gruppen, die sich für die Menschenrechte einsetzen und diese verteidigen, stehen für die Schwächsten der Weltgesellschaft ein und schrecken dabei häufig nicht davor zurück, Regierungsvertreter unmissverständlich auf ihre menschenrechtlichen Pflichten aufmerksam zu machen. Deshalb werden sie häufig selbst zur Zielscheibe von Repressionsmassnahmen. Fälle, in denen Menschenrechtsverteidiger von Vertretern der Staatsgewalt inhaftiert, gefoltert oder sogar getötet wurden, haben in den letzten Jahren zugenommen. Menschenrechtsverteidiger stehen unter schwierigsten Umständen für die Würde des Menschen ein und leisten damit einen entscheidenden Beitrag zur Stärkung des

internationalen Menschenrechtsschutzes. Die Politische Direktion will sie dabei künftig tatkräftiger unterstützen.

Strategische Partnerschaften mit Institutionen aus Wissenschaft und Praxis bilden das Rückgrat der schweizerischen Menschenrechtspolitik. Häufig stützt die Politische Direktion ihre Strategien und Positionen auf Gutachten ab, die vorwiegend von solchen Partnern erarbeitet worden sind.

1.5.2.3 Thematische Schwerpunkte

1.5.2.3.1 Verteidigung und Förderung elementarer Menschenrechte

Das Prinzip der Unteilbarkeit der Menschenrechte spricht eigentlich dagegen, eine Unterscheidung in „elementare“ und „gewöhnliche“ Menschenrechte vorzunehmen. Auch die Bestimmung, welche Rechte als elementar gelten sollen, bereitet Schwierigkeiten, denn bis heute ist es nicht gelungen, einen verbindlichen Katalog von elementaren Menschenrechten oder Menschenrechten mit zwingendem Charakter (*jus cogens*) aufzustellen. Zwar mag Einigkeit darüber herrschen, dass beispielsweise das Folterverbot elementaren Charakter aufweist. Bei anderen Rechten, etwa dem Recht auf Nahrung, gehen die Meinungen jedoch je nach Entwicklungsstand und Kulturkreis auseinander. Für einen Akteur wie die Politische Direktion drängt es sich angesichts der Menge unterschiedlicher Menschenrechtsverletzungen und der begrenzten verfügbaren Mittel trotzdem auf, sich auf die Förderung von bestimmten, besonders wichtigen Menschenrechten zu konzentrieren.

Es ist wichtig zu wissen, wie sich einzelne Menschenrechte entwickeln. Auf der Grundlage dieses Wissens ist es möglich, das Engagement auf bestimmte Rechte zu konzentrieren und angemessene Massnahmen zu deren Förderung und Verteidigung zu konzipieren und umzusetzen.

Fundamentaler Charakter kommt in jedem Fall jenen Rechten zu, die der überwiegende Teil der Lehre und Praxis heute als zwingende Normen des Völkerrechts bezeichnet (*jus cogens*): etwa dem Verbot des Völkermords, dem Verbot der Sklaverei und des Sklavenhandels, dem Recht auf Leben bzw. dem Verbot von Mord oder Verschwindenlassen von Individuen, dem Verbot der Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung sowie systematischer Rassendiskriminierung.

Diese Liste ist weder abschliessend noch unveränderbar. Weitere Normen können hinzukommen, sofern sie auf universelle Akzeptanz stossen und die internationale Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit daran interessiert ist, ihnen zwingende Geltung zuzugestehen.

1.5.2.3.2 Schutz von besonders verletzlichen Gruppen

Der Schutz von besonders verletzlichen Gruppen in Konfliktregionen ist eines der vordringlichsten Anliegen bei internationalen Bemühungen, die menschliche Sicherheit zu erhöhen und die Einhaltung der Normen und Prinzipien des humanitären Völkerrechts zu verbessern. Das Anliegen steht jedoch auch zuoberst auf der Prioritätenliste, wenn es um die Förderung der Menschenrechte in Friedenszeiten geht. Angehörige von Minderheiten, Kinder, Frauen, alte Menschen, Flüchtlinge oder Gefangene leiden häufig besonders stark unter Menschenrechtsverletzungen, weil sie sich gegenüber dem Delinquenten nicht wirksam zur Wehr zu setzen vermögen. Diskriminierung, Rassismus, Misshandlungen, Vergewaltigungen und Verstümmelungen sind nur einige der Formen von Rechtsverletzungen, unter denen Angehörige dieser Gruppen leiden. Dabei lässt sich keine abschliessende Liste der Kategorien von Personen definieren, die als besonders verletzlich gelten. Welche Personengruppen besonders verletzlich sind, hängt vom jeweiligen Kontext ab.

Es ist unerlässlich zu wissen, welche Personengruppen in welchen Ländern unter Menschenrechtsverletzungen leiden und um welche Art von Verletzungen es sich dabei handelt. Ohne dieses Wissen ist es häufig nicht möglich, diese Gruppen mit gezielten Aktionen zu stärken oder die Durchsetzung ihrer Rechte einzufordern.

1.5.2.3.3 Neue Dimensionen des Menschenrechtsschutzes

Die Globalisierung darf nicht nur daran gemessen werden, ob sie zu Wohlstandsgewinn führt, sondern sie muss auch danach bewertet werden, ob sie zur Verwirklichung menschlicher Grundrechte beiträgt und zwar sowohl der bürgerlichen und politischen wie auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Heute besitzt nahezu jedes Politikfeld grenzüberschreitende oder gar globale Dimensionen. Gleichzeitig werden die Handlungsspielräume nationalstaatlicher Akteure zunehmend eingeschränkt, während multinationale Konzerne und NGOs an Einfluss gewinnen. Wie die globalen Akteure von heute die sich stellenden grenz- und bereichsüberschreitenden Fragen beantworten werden, hängt letztlich davon ab, auf welche Ziele hin die Globalisierung ausgerichtet werden soll und ob es gelingt, sich auf weltweit akzeptierte Werte, Prinzipien und Normen zu einigen.

Alle Beteiligten – Staaten, internationale Organisationen, Wirtschaftsakteure, Gewerkschaften und die Zivilgesellschaft – sind herausgefordert, das Bewusstsein für die Probleme der Globalisierung zu fördern und normative Ansätze wie Verhaltenskodizes zu diskutieren und zu entwickeln. Schliesslich müssen internationale Verfahren und Mechanismen auf- und ausgebaut werden, mit denen sich wirtschaftliches und staatliches Handeln auf vereinbarte Werte hin ausrichten lässt. Wirtschaftliche Akteure stehen vor der Aufgabe, an der Entwicklung solcher Verfahren und Mechanismen mitzuarbeiten und mindestens in ihrem unmittelbaren Tätigkeits- und Erfahrungsbereich alles ihnen Mögliche zu unternehmen, um eine nachhaltige und sozial ausgewogene Wohlstandserhöhung auf globaler Ebene zu begünstigen.

Aus menschenrechtlicher Perspektive geht es darum zu vermeiden, dass die Grundwerte und Standards des internationalen Menschenrechtsschutzes im Zuge der Globalisierung relativiert oder ausgehöhlt werden. Gleichzeitig muss das Bewusstsein dafür geschärft werden, dass die Funktion von Menschenrechtsinstrumenten nicht

nur darin besteht, einen ethischen und moralischen Konsens in rechtliche Normen zu übersetzen. Vielmehr muss es auch darum gehen, neue ethische und moralische Vorstellungen zu entwickeln, die auf den geltenden Menschenrechten und auf der Menschenwürde aufbauen.

Menschenrechte und Wirtschaft

Seit dem Beginn der 90er Jahre haben sich die globalen Wirtschaftsflüsse ständig beschleunigt und eine neue Qualität erlangt. In dem Masse, wie die Investitions- und Produktionstätigkeiten global tätiger Konzerne in Ländern des Südens zugenommen haben, erhöhte sich auch das Interesse der kritischen Öffentlichkeit an diesen Tätigkeiten. In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass die Regierungen vieler Entwicklungsländer versuchen, international tätige Konzerne mit günstigen Investitions- und Produktionsbedingungen anzulocken. Im Gegenzug verzichten sie auf die Einführung oder den Ausbau von menschenrechtlichen Standards mit dem Argument, dass sich solche Standards negativ auf das Investitionsklima auswirken könnten. Besonders sensibel sind ausserdem Themen wie Kinderarbeit oder die Auswirkungen der globalen Wirtschaft auf indigene Völker und deren Lebensräume. Eine steigende Zahl von Unternehmen ist sich jedoch der sozialen Verantwortung bewusst, die ihre grenzüberschreitende, wirtschaftliche Tätigkeit mit sich bringt. Immer mehr Unternehmen haben Verhaltenskodizes unterzeichnet und sich verpflichtet, bestimmte Normen und Grundregeln zu befolgen.

Im Juli 2000 rief UNO-Generalsekretär Kofi Annan den «Globalen Pakt» («*Global Compact*») ins Leben. Der Globale Pakt ist eine Initiative der Vereinten Nationen zur Anregung und Förderung von «guten Unternehmenspraktiken» und praktischen Erfahrungen bei der Umsetzung allgemein akzeptierter Grundwerte und Prinzipien auf dem Gebiet der Menschenrechte, der Arbeitsrechte und der Umwelt. Mit dieser Initiative will die UNO Voraussetzungen für einen strukturierten Dialog zwischen den Vereinten Nationen, der Wirtschaft, der Arbeitswelt und der Zivilgesellschaft schaffen. Sie soll der Privatwirtschaft den Einstieg in eine neue Partnerschaft mit den Organisationen der Vereinten Nationen ermöglichen, durch die die Prinzipien und Zielsetzungen der Weltorganisation unterstützt und die Voraussetzung für einen strukturierten Dialog zwischen der UNO, der Wirtschaft, der Arbeitswelt und der Zivilgesellschaft geschaffen wird. Der Globale Pakt soll auch dazu beitragen, dass sich mehr Unternehmen als bisher solchen Bemühungen anschliessen.

Mit dem Globalen Pakt versucht der UNO-Generalsekretär darauf hinzuwirken, dass die Wirtschaftsakteure die Menschenrechte im Rahmen ihres Einflussbereichs achten und fördern. Die Schweiz unterstützt die Umsetzung dieser Zielsetzung im Rahmen ihrer Möglichkeiten und in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit schweizerischen Unternehmen.

Die Politische Direktion wird sich künftig noch stärker im Schnittstellenbereich zwischen Menschenrechten und Wirtschaft engagieren. Sie ergänzt damit die Arbeiten anderer Bundesakteure, namentlich der DEZA und des seco, die sich traditionellerweise um eine Verbesserung von wachstums- und investitionsfördernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bemühen und dabei fundamentalen arbeits-

rechtlichen Normen oder Prinzipien der «Good Governance» auf Unternehmens-ebene grosse Bedeutung beimessen.

Menschenrechte und Terrorismus

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 gegen die USA haben die Terrorbekämpfung weltweit ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Innerhalb weniger Monate haben verschiedene Staaten so genannte Anti-Terror-Gesetze eingeführt, die ihnen erlauben, die Freiheitsrechte der Bürger ihres Landes einzuschränken.

Terrorakte, durch die Menschen getötet werden, sind selbst schwerwiegende Verletzungen des Rechts auf Leben, eines der elementarsten Menschenrechte. Staaten haben die Pflicht, die Menschen vor solchen Rechtsverletzungen zu schützen und ihre körperliche Unversehrtheit zu gewährleisten. Aus diesem Grund ist es notwendig und legitim, den Terrorismus zu bekämpfen, seine Organisatoren und Hintermänner zur Verantwortung zu ziehen und vor Gericht zu stellen. Gleichzeitig setzt sich der Bundesrat aber mit allem Nachdruck dafür ein, dass der Kampf gegen den Terrorismus nicht dazu missbraucht wird, die universelle Geltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts zu relativieren oder auszuhöhlen.

1.5.3 Synergien und Zielkonflikte

Frieden und Menschenrechte sind nicht voneinander zu trennen. Bereits in der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) ist festgehalten, dass die Anerkennung der Menschenrechte die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden bildet.

In der Praxis stehen Aktivitäten der zivilen Konfliktbearbeitung und Massnahmen zur Förderung des internationalen Menschenrechtsschutzes und des humanitären Völkerrechts in einem engen wechselseitigen Verhältnis zueinander. In den allermeisten Fällen ergänzen sich diese Aktivitäten und wirken komplementär. Bei einzelnen Massnahmen, welche die Politische Direktion im Schnittstellenbereich zwischen der zivilen Konfliktbearbeitung und der Menschenrechtsförderung umsetzt, ist diese Komplementarität besonders gut sichtbar:

- Mit dem Instrument der Menschenrechtsbeobachtung ist es in vielen Fällen möglich, einen Beitrag zur Verhinderung eines Konfliktausbruchs oder einer Konflikteskalation zu leisten. Berichten, die im Rahmen von Menschenrechtsbeobachtungen erstellt werden, kommt eine wichtige Frühwarn- und Präventivfunktion zu, da gehäufte Menschenrechtsverletzungen in aller Regel Vorboten einer sich anbahnenden Konflikteskalation sind. Mittels einer Überprüfung mutmasslicher Menschenrechtsverletzungen können Menschenrechtsbeobachter verhindern, dass unbestätigte Anschuldigungen als Vorwand für eine Eskalation des Konfliktes missbraucht werden.
- Während oder nach Beendigung eines Gewaltkonflikts setzen in der Regel Verhandlungsprozesse über mögliche Friedenslösungen ein. Im Rahmen ihrer Programme der zivilen Konfliktbearbeitung versucht die Politische Direktion, bereits in einer frühen Phase sicherzustellen, dass die Menschenrechte und die Prinzipien des humanitären Völkerrechts im Rahmen dieser Lösungen gebührend berücksichtigt werden. Häufig werden neue verfas-

Absatz 1 des Finanzhaushaltsgesetzes¹⁵ das Vorhandensein eines Verpflichtungskredits erforderlich. Der beantragte Rahmenkredit erlaubt eine mittelfristige Planung und den Aufbau von längerfristigen Partnerschaften mit spezifischen Organisationen und Institutionen. Beides wird sich positiv auf die Qualität der friedens- und menschenrechtsfördernden Arbeit der Politischen Direktion auswirken.

Künftig soll den eidg. Räten im Abstand von in der Regel mindestens vier Jahren eine Botschaft für einen Rahmenkredit vorgelegt werden. Dadurch erhält das Parlament die Möglichkeit, den Umfang der bereitzustellenden Mittel und die strategische Ausrichtung des Mitteleinsatzes regelmässig zu prüfen.

Gestützt auf Artikel 159 Absatz 3 der Bundesverfassung unterliegt der vorgeschlagene Bundesbeschluss der Ausgabenbremse und benötigt deshalb das qualifizierte Mehr aller Mitglieder beider Räte.

2.2 Umfang des Rahmenkredits

Bedarf

Die Nachfrage nach Aktivitäten in den Bereichen der zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung ist in den vergangenen Jahren stark gestiegen. Die Zahl der weltweiten Gewaltkonflikte und der Menschenrechtsverletzungen ist nach wie vor hoch. Die Schweiz befindet sich in einer günstigen Ausgangslage, um in beiden Bereichen wirkungsvolle Beiträge zu leisten. Ein stärkeres schweizerisches Engagement entspricht den Zielsetzungen, die der Bundesrat im aussenpolitischen Bericht 2000 formuliert hat und von denen die eidg. Räte zustimmend Kenntnis genommen haben.

Bisherige Beträge

Die Ressourcen, die der Politischen Direktion für zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung zur Verfügung stehen, wurden in den vergangenen Jahren schrittweise erhöht. Die im Voranschlag 2003 vorgesehenen Kredite für die beiden Bereiche belaufen sich mittlerweile auf rund 44,5 Millionen Franken¹⁶. Diese Beträge liegen deutlich unter dem Bedarf und den Ausgaben vergleichbarer Länder.

Schweizerische Ausgaben im internationalen Vergleich

In der Praxis zeigt sich immer wieder, dass andere, mit der Schweiz vergleichbare Staaten für die zivile Konfliktbearbeitung und die Menschenrechtsförderung bedeutend mehr finanzielle Mittel bereitstellen. Bei Staaten wie Norwegen, Finnland oder Kanada, die in der jüngeren Vergangenheit friedenspolitische Erfolge verzeichnen konnten, ist dies besonders augenfällig. Bis heute sind keine verlässlichen interna-

¹⁵ SR 611.0

¹⁶ Der Kredit der Voranschlagsrubrik 201.3600.149 *Zivile Friedensförderung* (43 Mio. Fr.) wird per 1.1.2004 neu unter der Rubriksbezeichnung *Zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung* geführt. Aus der Voranschlagsrubrik 201.3600.104 *Freiwillige Aktionen zur Wahrung der Menschenrechte und des Völkerrechts* (1,78 Mio. Fr.) werden 1,50 Millionen Franken in die oben genannte Rubrik überführt. Die verbleibenden 0,28 Millionen Franken werden weiterhin unter der Rubrik 201.3600.104 geführt, die neu die Rubriksbezeichnung *Freiwillige Aktionen zur Wahrung des Völkerrechts* erhält und unabhängig vom Rahmenkredit verwaltet wird.

tionale Statistiken verfügbar, auf Grund derer sich die Diskrepanz zwischen den Ausgaben der Schweiz und denjenigen anderer Staaten dokumentieren liesse. Dies hat damit zu tun, dass die einzelnen Staaten ihre entsprechenden Ausgaben unter unterschiedlichen Budgetrubriken abbuchen und im Rahmen von internationalen statistischen Erhebungen, wie sie beispielsweise die OECD regelmässig durchführt, uneinheitlich notifizieren.

Finanzpolitische Rahmenbedingungen

Die Einführung der Schuldenbremse zwingt zu einer ausgesprochenen Zurückhaltung bei Vorhaben, die zu einer zusätzlichen Belastung des Bundeshaushalts führen. Mit der vorliegenden Botschaft trägt der Bundesrat der Schuldenbremse gebührend Rechnung. Gemessen am Budget, das für zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung im Jahre 2001 zur Verfügung stand, beantragt er ein Kreditvolumen, das rund einen Fünftel über den bisherigen Ausgaben liegt.

Gestützt auf die vorerwähnten Überlegungen beantragt der Bundesrat die Eröffnung eines Rahmenkredits in Höhe von 240 Millionen Franken für die Laufdauer von mindestens vier Jahren.

Zur Ablösung der während der Gültigkeit des Rahmenkredits eingegangenen Verpflichtungen sind entsprechende Zahlungskredite bereitzustellen. Im Zeitraum 2004–2007 sind Zahlungskredite von insgesamt 220 Millionen Franken erforderlich, die sich wie folgt auf die einzelnen Jahre aufteilen. Die dafür benötigten Mittel ab dem Jahr 2004 sind im Finanzplan 2004–2006 berücksichtigt:

2004:	47,5 Millionen Franken
2005:	52,5 Millionen Franken
2006:	57,5 Millionen Franken
2007:	62,5 Millionen Franken

Der effektive Betrag für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung hängt letztlich nicht allein vom Rahmenkredit, sondern von den jährlichen durch das Parlament gesprochenen Zahlungskrediten ab. Allfällige Budget- und Finanzplankürzungen würden eine entsprechende Verlängerung der Dauer des Rahmenkredites nach sich ziehen. Unter Vorbehalt, dass keine solchen Kürzungen erfolgen, ist davon auszugehen, dass der neue Rahmenkredit im Verlauf der vorgesehenen Mindestdauer von vier Jahren vollumfänglich gebraucht wird.

Entwicklung der Verpflichtungen und der jährlichen Ausgaben (2004–2007) in Millionen Franken

Jahre	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Σ
Mittelfristverpflichtungen (2004–2006)	7,90	7,90	7,90				23,70
Mittelfristverpflichtungen (2005–2007)		8,75	8,75	8,75			26,25
Mittelfristverpflichtungen (2006–2008)			9,60	9,60	6,60		25,80
Mittelfristverpflichtungen (2007–2009)				10,40	6,70	6,70	23,80
Verpflichtungen mit Auswirkungen allein auf das Budgetjahr							99,55
Total Verpflichtungskredit 2004–2007							240,0
Zahlungen auf Grund von 1-jährigen Verpflichtungen	39,60	35,85	31,25	33,75			
Zahlungen auf Grund von Mittelfristverpflichtungen	7,90	16,65	26,25	28,75			
Total Zahlungskredite 2004–2007	47,5	52,5	57,5	62,5			220,0

Gewisse Aktivitäten der Politischen Direktion in den Bereichen der zivilen Konfliktbearbeitung und der Menschenrechtsförderung gelten gemäss den Kategorien der OECD als Beiträge im Rahmen der öffentlichen Entwicklungshilfe. In den vergangenen Jahren machte der prozentuale Anteil dieser Aktivitäten rund 50% der gesamthaft verfügbaren Budgetmittel aus. Für das Jahr 2001 entsprach dies einer Summe von rund 20 Millionen Franken. Der Anteil der notifizierten Beiträge wird in Zukunft ähnlich bleiben. Mit dem Ausbau der Aktivitäten in den Jahren 2004–2007 werden sich deshalb die entsprechenden Werte der Schweiz in den Statistiken der OECD – wenn auch nur geringfügig – erhöhen.

2.3 Dauer des Rahmenkredits

Die Dauer des Rahmenkredits beträgt mindestens vier Jahre (2004–2007). Diese Mindestdauer entspricht dem Zeitraum einer Legislaturperiode. Sie gewährleistet, dass das Engagement des Bundes mindestens einmal während der Legislatur einer eingehenden parlamentarischen Prüfung unterzogen wird.

Die in diesem Zeitraum eingegangenen Verpflichtungen werden voraussichtlich Ausgaben während der Periode 2004–2009 zur Folge haben (vgl. Tabelle oben). Die erforderlichen Zahlungskredite werden jeweils im Rahmen des jährlichen Voranschlags der Eidgenossenschaft beantragt werden.

2.4

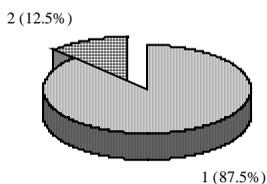
Aufteilung der Verpflichtungen zu Lasten des Rahmenkredits

Die nachfolgenden Angaben beruhen auf dem Planungsstand des Jahres 2002. Bei der tatsächlichen Aufteilung der Mittel bedürfen der Bundesrat und die Politische Direktion einer gewissen Flexibilität, die eine Anpassung an veränderte politische Situationen und Bedürfnisse erlaubt.

2.4.1

Aufteilung der Verpflichtungen zwischen ziviler Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung

Gewisse der geplanten Aktivitäten lassen sich verhältnismässig einfach entweder der zivilen Konfliktbearbeitung (1) oder der Menschenrechtsförderung (2) zuordnen. Wie die bisherigen Ausführungen zeigen, ist es bei anderen Aktivitäten jedoch schwierig, scharfe und eindeutige Abgrenzungen und Trennlinien zu ziehen: Aktivitäten, die innerhalb eines der beiden Bereiche umgesetzt werden, unterstützen in vielen Fällen auch Zielsetzungen im anderen Bereich. Die Politische Direktion plant, künftig noch vermehrt integrierte Programme durchzuführen, um die Synergien, die durch diese Wechselwirkungen entstehen, besser nutzen zu können. Aufgrund der unscharfen Trennlinie sind die unten stehenden Werte als Richtwerte zu verstehen. Es ist jedoch vorgesehen, die Ausgaben für Massnahmen zur Menschenrechtsförderung, gegenüber dem heutigen Stand anteilmässig zu erhöhen. Damit wird dem wachsenden Stellenwert Rechnung getragen, der diesen Massnahmen im Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik zukommt.



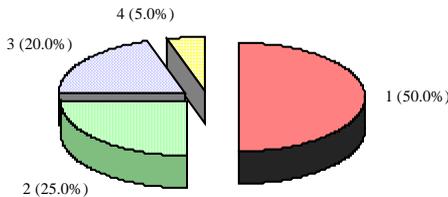
- (1) Zivile Konfliktbearbeitung
- (2) Menschenrechtsförderung

2.4.2

Aufteilung der Verpflichtungen im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung

Die vorgeschlagene Aufteilung der Verpflichtungen im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung basiert auf Erfahrungswerten der vergangenen Jahre. Unter der Kategorie (1) sind alle operationellen Massnahmen erfasst, welche die Politische Direktion im Rahmen von Friedensprozessen umsetzt. Davon ausgenommen sind einzig die Personalentsendungen, die über den Expertenpool für zivile Friedensförderung (2) abgewickelt werden. Der hierfür vorgesehene Ausgabenanteil lässt sich auf der Grundlage der heutigen Ausgabenstruktur ziemlich exakt veranschlagen. Die unter Kategorie (3) geplanten Ausgaben werden benötigt, um die schweizerische Politik der zivilen Konfliktbearbeitung und Friedensförderung weiter zu entwickeln, die hierfür erforderlichen Partnerschaften einzugehen und die Wirkung und Glaubwürdigkeit von schweizerischen Positionen und thematischen diplomatischen Initiativen mittels Begleitmassnahmen zu unterstützen. In der Kategorie (4) sind die Personal- und Verwaltungsaufwände ausgewiesen.

Verpflichtungen nach Ausgabenkategorien

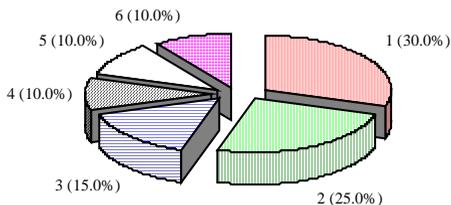


- (1) Gute Dienste und Vermittlung, zivile Konfliktbearbeitung (exkl. SEF)
- (2) Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF)
- (3) Politikentwicklung, strategische Partnerschaften, thematische diplomatische Initiativen (Begleitmassnahmen)
- (4) Personal- und Verwaltungskosten

Die grobe Streuung der geografisch gebundenen Ausgaben ergibt sich auf Grund der bisherigen geografischen Ausrichtung, die sich bewährt hat und an der im Sinne der Kontinuität im Wesentlichen festgehalten wird. Im Lichte der heute verfügbaren Analysen und Prognosen wurde diese Streuung jedoch leicht angepasst: Der grösste Anteil der beantragten Mittel wird wie bis anhin nach Südosteuropa (1) fließen und schergewichtig der Unterstützung der dortigen multilateralen Friedensmissionen dienen. Nimmt die Gefahr einer Konflikteskalation in dieser Region ab, so wird auch die Höhe der Mittel entsprechend nach unten angepasst. Als zweitwichtigste Zielregion ist Afrika (2) vorgesehen, weil das Konfliktpotenzial auf diesem Kontinent auf unabsehbare Zeit hoch bleiben bzw. noch zunehmen wird. Auch der Nahe Osten (3) wird mittelfristig bedeutsam bleiben. Die für diesen Raum geplanten Akti-

vitäten werden hauptsächlich dazu dienen, die Regeln und Prinzipien des humanitären Völkerrechts zu stärken. In Asien (4) und Lateinamerika (5) unterhält die Politische Direktion bereits heute punktuell zivile friedensfördernde Aktivitäten. In beiden Regionen sollen zusätzliche, gezielt ausgewählte Konflikte bearbeitet werden. Schliesslich ist eine Flexibilitätsmarge (6) einkalkuliert, die der Politischen Direktion ermöglicht, auf unvorhergesehene Entwicklungen zu reagieren.

Streuung der geografisch gebundenen Ausgaben für zivile Konfliktbearbeitung

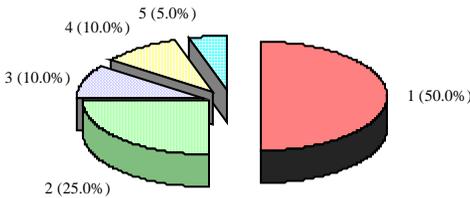


- (1) Europa
- (2) Afrika
- (3) Naher Osten
- (4) Asien
- (5) Lateinamerika
- (6) Flexibilitätsmarge

2.4.3 Aufteilung der Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechtsförderung

Im Bereich der Menschenrechtsförderung wird sich die intensivere Zusammenarbeit mit und die Unterstützung von multilateralen Partnern (1) kostenmässig am stärksten auswirken. Im Vordergrund stehen dabei Partnerschaften mit Organen und Institutionen im Rahmen der UNO. Die Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen (2) ist ein vordringliches Ziel zur Stärkung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Die Programme, die nötig sind, um dieses Ziel zu erreichen, beanspruchen rund ein Viertel der verfügbaren Mittel. Die unter der Kategorie (3) und (4) vorgesehenen Mittel für Begleitmassnahmen sind notwendig, um diplomatische Initiativen der Schweiz zu unterstützen bzw. den laufenden Menschenrechtsdialog sowie die zusätzlich geplanten Dialoge glaubwürdig zu begleiten. In der Kategorie (5) sind die Personal- und Verwaltungsaufwände ausgewiesen.

Verpflichtungen nach Ausgabenkategorien



- (1) Partnerschaften
- (2) Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen
- (3) Diplomatische Initiativen (Begleitmassnahmen)
- (4) Menschenrechtsdialoge
- (5) Personal und Verwaltung

2.5 Planung, Controlling und Evaluation

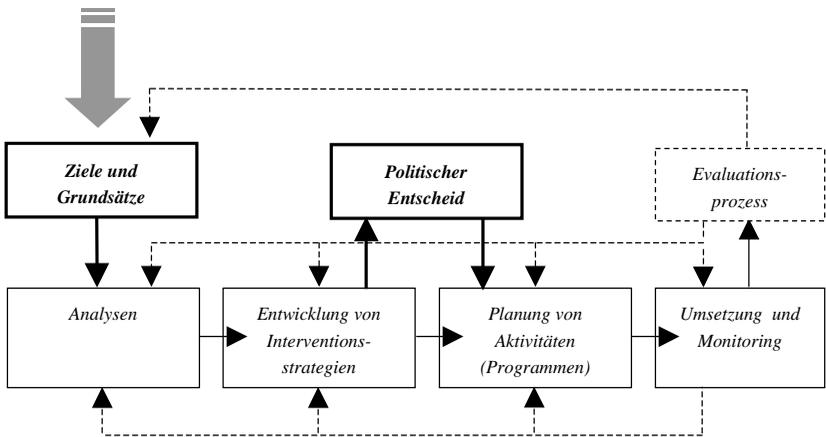
Interne Arbeitsprozesse und Organisationsoptimierung

Das Controlling dient der bewussten Steuerung einer Organisation auf allen Stufen. Die Organisation, im vorliegenden Fall die Politische Direktion, bemüht sich, Ziele angemessen zu setzen, realistisch zu planen, die Umsetzung der Entscheide zu überwachen, nötigenfalls Anpassungen vorzunehmen und die Ergebnisse in transparenter Form zugänglich zu machen. Mit den Instrumenten und Methoden des Controlling unterzieht die Direktion ihre Arbeitsprozesse einer quantitativen und qualitativen Überprüfung. Sie identifiziert allfällige Mängel im Arbeitsprozess und erhöht die Wirksamkeit, die Koordination, die Transparenz und die Kohärenz der Massnahmen. Neben der systematischen Selbstevaluation lässt die Politische Direktion die Qualität ihrer Aktivitäten regelmässig im Rahmen von externen Evaluationen prüfen. Partnerorganisationen, die substantielle Beiträge erhalten, werden ebenfalls einer regelmässigen Überprüfung unterzogen.

Inhaltliche Qualitätssicherung

Ausgehend von den Zielen und Orientierungen, nach denen die Politische Direktion ihre Aktivitäten im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung und der Menschenrechtsförderung ausrichtet, folgt sie einem mehrstufigen Verfahren: Analysen, die Entwicklung von Interventionsstrategien und die Durchführung der Aktivitäten sind dabei Teilschritte eines umfassenden, politischen und operationellen Planungsprozesses.

Gewaltkonflikte und Menschenrechtsverletzungen



Erfolgreiche Strategien der zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung lassen sich nur auf der Grundlage von verlässlichen Kenntnissen konzipieren. Bei Konfliktanalysen ist es unverzichtbar, die Dynamik des Konfliktes, die beteiligten Akteure, die Wirkungsfaktoren und die Probleme, die zur Eskalation des Konfliktes führen können oder bereits geführt haben, genau zu analysieren. Um möglichst umfassende und qualifizierte Analysen bereitstellen zu können, greift die Politische Direktion auf ihr intern verfügbares Sachwissen und andere verwaltungsintern vorhandene Ressourcen zurück. Im Bedarfsfall ergänzt sie ihre Kapazitäten mit externem Expertenwissen.

Anhand der Analysen und einer realistischen Einschätzung eigener Kapazitäten und Instrumente werden mögliche Interventionsmodelle und –strategien entwickelt. Je nach den Ergebnissen der Analysen kommen hierfür lokale, länderspezifische oder regionale Strategien in Frage. Die verwaltungsintern verfügbaren Instrumente werden auf die identifizierten Probleme des jeweiligen Konfliktes bzw. Gebietes ausgerichtet und allenfalls mit Instrumenten anderer schweizerischer oder internationaler Akteure koordiniert.

Anschliessend entscheidet sich die Politische Direktion oder gegebenenfalls der Bundesrat auf der Grundlage einer gesamtpolitischen Güterabwägung für oder gegen ein Engagement. Im Falle eines positiven Entscheids wird die geeignetste Interventionsstrategie in konkrete Aktionen und Programme überführt. Daraus resultiert ein detaillierter Umsetzungsplan in Form eines so genannten Mittelfristkonzeptes.

Mit dem Monitoring stellt die Politische Direktion sicher, dass die geplanten Aktionen und Programme gemäss den Vorgaben im Mittelfristkonzept realisiert werden. Gleichzeitig überprüft sie die Wirkung der Aktionen und Programme und versichert sich, dass die erzielten Resultate mit den strategischen Zielen und Orientierungen übereinstimmen. Konfliktverläufe können sich kurzfristig ändern und eine neue Dynamik annehmen. Die Politische Direktion trägt diesen Änderungen Rechnung, indem sie ihre Analysen, Interventionsstrategien und Umsetzungspläne im Lichte veränderter Konfliktkonstellationen überprüft und nötigenfalls anpasst.

Die Politische Direktion ist bestrebt, das Verfahren, das der politischen und operationellen Planung und der Umsetzung ihrer Aktionen und Programme zugrunde liegt, laufend zu optimieren. Aus diesem Grund sollen gemachte Erfahrungen und Fehler ermittelt und die daraus gezogenen Lehren für laufende oder künftige Aktivitäten nutzbar gemacht werden.

2.6 Organisation und Personal

Seit dem Jahre 2000 wurden innerhalb der Politischen Direktion verschiedene organisatorische Anpassungen vorgenommen und einige dringend benötigte Stellen geschaffen. Der Bestand an Stellen innerhalb der für Friedens- und Menschenrechtspolitik zuständigen Politischen Abteilung IV, die über Personalkredite finanziert werden, ist jedoch nach wie vor zu niedrig. Die Abteilung umfasst gegenwärtig 33 Personen mit einem Arbeitspensum von insgesamt 3095 Stellenprozenten (Stand: Juli 2002), einschliesslich Administrativ- und Sekretariatspersonal. Auf Grund der bestehenden finanziellen Auflagen lässt sich die Zahl des Strukturpersonals nicht erhöhen. Um das Arbeitsvolumen bewältigen zu können, war die Abteilung bereits bisher gezwungen, $6,0 \times 100$ zusätzliche Stellenprozente über den Kredit *zivile Friedensförderung* zu finanzieren.

Friedens- und menschenrechtsfördernde Aktivitäten werden meistens in einem politisch höchst sensiblen Umfeld durchgeführt. Daraus ergibt sich eine Notwendigkeit, diese Aktivitäten besonders eng zu begleiten. Bei einer zu losen Begleitung kann nicht nur finanzieller, sondern auch beträchtlicher aussenpolitischer Schaden entstehen. Bei den Personalentsendungen steht zudem die Sicherheit der Expertinnen und Experten auf dem Spiel. Deren Gefährdungsrisiko lässt sich durch eine gründliche Einsatzplanung und eine intensive Betreuung erheblich reduzieren.

Die Delegation von Aufgaben im Rahmen von externen Mandaten ist auf Grund des vertraulichen Charakters der Arbeit häufig nicht möglich. Zudem sind externe Mandate in der Regel kostspielig. Die Politische Abteilung IV befindet sich wegen der Eigenheiten ihres Arbeitsfeldes in einer besonderen personalpolitischen Ausgangslage, die sich von derjenigen anderer Bundesämter wesentlich unterscheidet.

Auf Grund des beantragten Rahmenkredits ergibt sich ein personeller Mehrbedarf von insgesamt 11×100 Stellenprozenten. Diese Stellenprozente werden über den Rahmenkredit finanziert. Die entsprechenden Kosten belaufen sich auf maximal 2,5 Millionen Franken, zuzüglich der anfallenden Arbeitgeberbeiträge. Die bereits vor 2004 über den Sachkredit finanzierten Stellen sind in diesem Betrag enthalten. Die zusätzlich benötigten Stellenprozente sind für die Durchführung von konzeptionellen und operationellen Arbeiten vorgesehen, die sich unmittelbar auf Grund des erhöhten Gesamtbudgets ergeben. Alle Anstellungen erfolgen gemäss dem Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000¹⁷.

Von den 11×100 neuen Stellenprozenten entfallen 7×100 Prozente auf den Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung:

- $2,5 \times 100$ Stellenprozente entfallen auf Programmverantwortliche. Die Programmverantwortlichen erarbeiten oder betreuen Konfliktanalysen, entwick-

¹⁷ SR 172.220.1

keln Interventionsstrategien und Mittelfristkonzepte, setzen konkrete Projekte in Gang und begleiten und evaluieren diese. Sie unterhalten einen strukturierten Dialog mit operationellen Partnern in der Schweiz und in den Konfliktgebieten.

- 3,5 × 100 Stellenprozente werden für Personen beansprucht, die im Rahmen von diplomatischen Sondermissionen zum Einsatz gelangen oder solche Missionen mit flankierenden Massnahmen vorbereiten und begleiten. Mindestens 50 Stellenprozente entfallen dabei auf Interventionen zur Stärkung des humanitären Völkerrechts.
- 100 zusätzliche Stellenprozente sind für eine verantwortungsvolle Betreuung des Expertenpools für zivile Friedensförderung (SEF) notwendig. Die heute verfügbaren Kapazitäten reichen zur inhaltlichen und logistischen Betreuung von 80 Expertinnen und Experten aus, die gleichzeitig im Einsatz stehen. Gemäss den bundesrätlichen Vorgaben ist vorgesehen, diese Zahl auf 100 zu erhöhen und gleichzeitig die Qualität der Rekrutierung, Ausbildung und Betreuung auf einem hohen Stand zu garantieren.

2 × 100 Stellenprozente werden für die Menschenrechtsförderung benötigt:

- 2 × 100 Stellenprozente sind für die Umsetzung der Massnahmen in den vier Aktionsfeldern nötig. Besonders personalintensiv ist dabei die Betreuung von zusätzlichen Menschenrechtsdialogen. Diese aufwendige Betreuungsarbeit beinhaltet die Analyse der Menschenrechtsslage im Dialogstaat, Vor- und Nachbereitung der Besuche von Menschenrechtsdelegationen und die fachliche Vertiefung mit externen Expertinnen und Experten sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren.

2 × 100 Stellenprozente werden benötigt, um den zusätzlich anfallenden administrativen Aufwand zu bewältigen, der sich auf Grund des Ausbaus der zivilen Konfliktbearbeitung und der Menschenrechtsförderung ergibt. Im Vordergrund stehen dabei die administrative Begleitung und die finanzielle Abwicklung von Projekten.

2.7 Konsequenzen für Kantone und Gemeinden

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

3 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1999–2003 nicht angekündigt.

Nach umfassenden verwaltungsinternen Abklärungen entschied der Bundesrat im Jahre 2000, eine gesetzliche Grundlage für Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte zu erarbeiten. Der entsprechende Gesetzesentwurf wurde den eidg. Räten parallel zur vorliegenden Botschaft überwiesen. Da der Bundesrat Rahmenkredite nur auf Grund einer gesetzlichen Grundlage beantragen kann, war es ihm seinerzeit nicht möglich, den Antrag auf einen Rahmenkredit formell in die Legislaturplanung 1999–2003 aufzunehmen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	7976
1 Zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung	7978
1.1 Einführung	7978
1.2 Rahmenbedingungen und Herausforderungen	7983
1.3 Internationale Lösungsansätze, Strategien und Trends	7987
1.4 Rückblick: Antworten der Schweiz (1989–2002)	7995
1.4.1 Von friedenserhaltenden Aktionen zur zivilen Konfliktbearbeitung	7995
1.4.2 Auf- und Ausbau der Menschenrechtsförderung	8003
1.5 Ausblick: Strategien und Schwerpunkte (2004–2007)	8005
1.5.1 Zivile Konfliktbearbeitung	8005
1.5.1.1 Ziele und Grundsätze	8006
1.5.1.2 Aktionsfelder	8009
1.5.1.2.1 Gute Dienste und Vermittlung	8009
1.5.1.2.2 Programme der zivilen Konfliktbearbeitung	8016
1.5.1.2.3 Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF)	8017
1.5.1.2.4 Thematische diplomatische Initiativen	8019
1.5.1.2.5 Partnerschaften	8020
1.5.1.3 Thematische Schwerpunkte	8022
1.5.1.3.1 Verfassungsfragen, Dezentralisierung und Machtteilung	8023
1.5.1.3.2 Medien und Gewaltkonflikte	8025
1.5.1.3.3 Menschliche Sicherheit	8026
1.5.1.3.4 Menschenrechte in Gewaltkonflikten und humanitäres Völkerrecht	8031
1.5.2 Menschenrechtsförderung	8033
1.5.2.1 Ziele und Grundsätze	8033
1.5.2.2 Aktionsfelder	8034
1.5.2.2.1 Menschenrechtsdialoge	8034
1.5.2.2.2 Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen	8037
1.5.2.2.3 Diplomatische Initiativen	8038
1.5.2.2.4 Partnerschaften	8039
1.5.2.3 Thematische Schwerpunkte	8041
1.5.2.3.1 Verteidigung und Förderung elementarer Menschenrechte	8041
1.5.2.3.2 Schutz von besonders verletzlichen Gruppen	8042
1.5.2.3.3 Neue Dimensionen des Menschenrechtsschutzes	8042
1.5.3 Synergien und Zielkonflikte	8044
2 Finanzielle und personelle Auswirkungen	8045
2.1 Bereitstellung eines Rahmenkredits	8045
2.2 Umfang des Rahmenkredits	8046
2.3 Dauer des Rahmenkredits	8048

2.4 Aufteilung der Verpflichtungen zu Lasten des Rahmenkredits	8049
2.4.1 Aufteilung der Verpflichtungen zwischen ziviler Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung	8049
2.4.2 Aufteilung der Verpflichtungen im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung	8050
2.4.3 Aufteilung der Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechtsförderung	8051
2.5 Planung, Controlling und Evaluation	8052
2.6 Organisation und Personal	8054
2.7 Konsequenzen für Kantone und Gemeinden	8055
3 Legislaturplanung	8055
4 Rechtliche Grundlagen	8056
Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung (Entwurf)	8059