

# Frieden und Menschenrechte in der schweizerischen Aussenpolitik

**Bericht 2006 über Massnahmen zur  
zivilen Konfliktbearbeitung und  
Menschenrechtsförderung, genehmigt  
vom Bundesrat am 15. Juni 2007**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
auswärtige Angelegenheiten EDA

## Impressum

Gestaltung:  
Atelier Bundi, Boll

Druck:  
Rickli + Wyss AG, Bern

Kontakt:  
Eidgenössisches Departement für  
auswärtige Angelegenheiten EDA  
Politische Abteilung IV Menschliche Sicherheit  
Bundesgasse 32  
3003 Bern  
[www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch)  
e-mail: [PA4@eda.admin.ch](mailto:PA4@eda.admin.ch)  
Tel: 031 323 00 10

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>1. Fokussierung und Vertiefung</b>	<b>4</b>
1.1 Geographische Fokussierung	4
1.2 Thematische Vertiefung	8
<b>2. Zivile Konfliktbearbeitung</b>	<b>12</b>
2.1 Gute Dienste und Vermittlung	12
2.2 Programme der zivilen Konfliktbearbeitung	14
2.3 Politikentwicklung und diplomatische Initiativen	18
<b>3. Förderung der Menschenrechte und Schutz der Zivilbevölkerung</b>	<b>20</b>
3.1 UNO-Menschenrechtsrat: Von der Gründung zum Aufbau einer neuen Institution	20
3.2 Menschenrechtsdialoge	21
3.3 Politikentwicklung und diplomatische Initiativen	22
3.4 Partnerschaften	25
<b>4. Expertenpool für zivile Friedensförderung</b>	<b>28</b>
<b>5. Organisationsentwicklung und Qualitätsmanagement</b>	<b>31</b>

# Zusammenfassung

2006 war ein erfolgreiches Jahr für die schweizerische Friedens- und Menschenrechtspolitik. An verschiedenen Orten der Welt konnten schweizerische Diplomaten und Experten durch Vermittlung oder Fachwissen zur friedlichen Beilegung von Konflikten beitragen, so zum Beispiel in Nepal, wo am 21. November 2006 ein Friedensabkommen einen zehnjährigen blutigen Konflikt beendet hat. Aber auch in anderen Konfliktgebieten leistete die Schweiz nützliche Beiträge zu Friedensprozessen, etwa im Nahen Osten, im Südsudan, in Uganda, Burundi, Indonesien, Kosovo, Mexiko oder Guatemala.

Die Schweiz hat im Berichtsjahr erfolgreich eigenes Fachwissen und Erfahrungen in die internationale Politikformulierung eingebracht. An einer Ministerkonferenz am 7. Juni 2006 in Genf haben 42 Staaten auf Initiative der Schweiz die *Genfer Erklärung über bewaffnete Gewalt und Entwicklung* angenommen. Damit sind sie Verpflichtungen eingegangen, zu einer Verringerung der verheerenden Auswirkungen bewaffneter Gewalt auf die gesellschaftlich-wirtschaftliche und die menschliche Entwicklung beizutragen. Am Hochrangigen Dialog über Internationale Migration im September 2006 in New York hat sich die Schweiz erfolgreich dafür eingesetzt, dass Partnerschaften zwischen Ursprungs- und Zielländern als wesentliches Element einer globalen Migrationspolitik anerkannt werden.

Mit dem Beschluss der UNO-Generalversammlung vom 15. März 2006 zur Schaffung eines Menschenrechtsrates in Genf kam eine mehrjährige diplomatische Initiative der Schweiz zu einem erfolgreichen Abschluss. Der neue Rat hatte einen schwierigen Start, doch es ist zu früh, Bilanz zu ziehen. Die Schweiz setzt sich gemeinsam mit ähnlich gesinnten Ländern dafür ein, dass der Rat zu einer wirksamen Instanz zum Schutz der Menschenrechte werden kann.

Seit zwei Jahren ist das EDA im Begriff, seine friedens- und menschenrechtspolitischen Engagements schrittweise zu fokussieren. Ein Ausstieg aus verschiedenen regionalen Engagements (u. a. Mosambik, Angola, Myanmar, Mexiko, Guatemala) erlaubt, die Ressourcen zu bündeln: Bis Ende 2007 plant das EDA, seine bilateralen friedenspolitischen Aktivitäten zu 80% auf 7 Schwerpunktregionen (Nepal, Sri Lanka, Südosteuropa, Grosse Seen, Kolumbien, Nahost, Sudan) zu konzentrieren. Dadurch können Synergien zwischen verschiedenen aussenpolitischen Instrumenten des Bundes (Entwicklungszusammenarbeit, Humanitäre Hilfe, Menschenrechtspolitik, zivile und militärische Friedensförderung) stärker zum Tragen kommen. Daneben stehen 20% der Ressourcen für Pilotvorhaben und politische Opportunitäten zur Verfügung.

Parallel hat das EDA systematisch eigene Kapazitäten gestärkt und relevantes Fachwissen aufgebaut. Dazu zählt etwa der Ausbau eigener Vermittlungskapazitäten und die systematische Auswertung von Erfahrungen aus vergangenen Leistungen von Guten Diensten, Mediation und Fazilitation in bewaffneten Konflikten in Zusammenarbeit mit Swisspeace und Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich.

Eine vergleichende Studie der ETH Zürich über die zivile Friedensförderung in fünf Ländern bestätigte, dass die Schweiz mit der Strategie der Fokussierung und Vertiefung grundsätzlich auf dem richtigen Weg ist. Sie enthält zudem nützliche Empfehlungen für den weiteren Ausbau dieses Politikbereiches, welchen die Verfasser als Schlüsselement der schweizerischen Aussenpolitik einstufen.<sup>1</sup>

Eine Erfolgsmeldung zum Schluss: Eine Studie des renommierten Instituts für Friedens- und Konfliktforschung der Universität Uppsala (Schweden) hat quantitative Untersuchungen angestellt, welche Länder und welche Organisationen am häufigsten in der Konfliktprävention und Vermittlung tätig sind. Die Schweiz belegt in dieser Rangliste der Vermittler in kleineren und mittelgrossen bewaffneten Konflikten Platz drei, direkt nach der UNO und den USA.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Andreas Wenger et al.: Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Aussenpolitik: Eine vergleichende Studie anhand von fünf Ländern. Center for Security Studies, ETH Zürich, 2006. [www.css.ethz.ch/publications/workingpapers](http://www.css.ethz.ch/publications/workingpapers).

<sup>2</sup> Frida Möller, Isak Svensson: Who prevents civil wars? Mediation Selection in Minor Armed Conflicts. Uppsala Conflict Data Program, Uppsala 2007.

# 1. Fokussierung und Vertiefung

## 1.1 Geographische Fokussierung

In einem umfassenden Planungsprozess hat das EDA Ende 2005 die bisherigen Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung systematisch überprüft und aufgrund ihrer Wirksamkeit und ihrer Relevanz für die aussenpolitischen Interessen der Schweiz beurteilt.

Zur Anwendung kamen dabei die in der Botschaft zum Rahmenkredit genannten Kriterien:

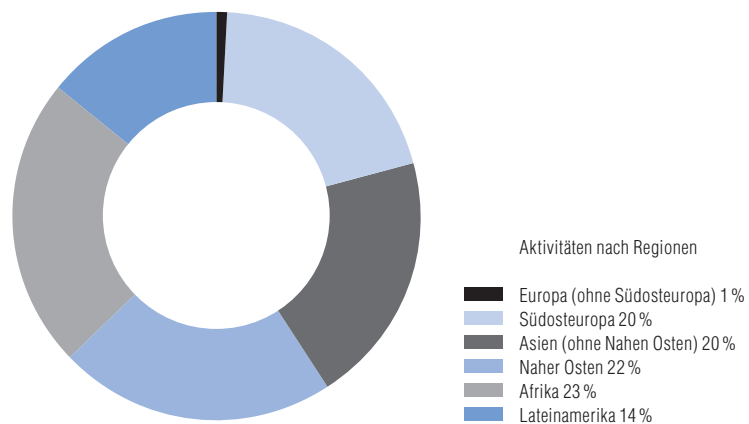
- Hat ein Konflikt sicherheits-, wirtschafts-, migrations-, entwicklungspolitische, humanitäre oder ökologische Auswirkungen auf die Schweiz?
- Ist ein friedenspolitisches Engagement erwünscht? Fügt sich ein schweizerischer Beitrag sinnvoll in die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft als Ganzes ein?
- Bestehen besondere historische, politische, wirtschaftliche Beziehungen zwischen einer Konfliktregion und der Schweiz, welche als Einstiegspunkt für eine Zusammenarbeit dienen können?
- Bestehen Synergien mit anderen Aktivitäten des Bundes, etwa mit der Entwicklungszusammenarbeit oder der militärischen Friedensförderung? Können sich bilaterale und multilaterale Engagements ergänzen?
- Steht das politische Risiko eines schweizerischen Engagements in einem vernünftigen Verhältnis zum erwarteten friedenspolitischen Ertrag?

Darauf aufbauend wurde eine schrittweise geographische Fokussierung beschlossen, welche 2006 und 2007 umgesetzt wird. Eine geographische Konzentration soll dazu beitragen, die Ressourcen zu bündeln und damit die Engagements der Schweiz wirkungsvoller zu gestalten.

Die Zahl der Schwerpunktregionen der Friedensförderung soll bis 2008 von 13 auf nur noch 7 reduziert werden, nämlich Südosteuropa, Nahost, Sri Lanka, Nepal, Sudan, Grosse Seen und Kolumbien. Damit verbunden ist der Ausstieg aus Programmen in Afghanistan, Myanmar, Usbekistan (2005), Angola, Mosambik, Kirgisistan (2006) sowie Mexiko und Guatemala (2007). 80% aller geographisch zuordenbaren Mittel werden in Schwerpunktregionen eingesetzt. 20% dienen Pilotprogrammen und punktuellen Interventionen und erlauben, rasch auf politische Opportunitäten zu reagieren.

## Engagements nach Regionen

2006 verteilen sich die Aktivitäten wie folgt:



(% der Ausgaben für geographische Aktivitäten)

In geografischer Hinsicht blieb das Engagement zwischen 2004 und 2006 relativ stabil. In Asien ist ein Anstieg zu verzeichnen (von 14 % im Jahr 2004 auf 20 % im Jahr 2006), der insbesondere auf die Aktivitäten in Nepal und Indonesien/Aceh zurückzuführen ist. Dagegen erlaubte die zunehmenden Stabilisierung in mehreren Ländern Südosteuropas eine schrittweise Reduktion unserer Massnahmen (von 27 % auf 20 %). In Kosovo bestehen weiterhin beträchtliche Aktivitäten.

## Geographische Fokussierung 2005–2008

- 01 Angola
- 02 Zimbabwe
- 03 Mosambik
- 04 Ruanda, Burundi, DR Kongo
- 05 Somalia
- 06 Sudan
- 07 Ägypten\*
- 08 Sri Lanka
- 09 Myanmar
- 10 Indonesien
- 11 Vietnam\*
- 12 Nepal
- 13 China\*
- 14 Afghanistan
- 15 Tadschikistan, Usbekistan
- 16 Iran\*
- 17 Nord- und Südkaukasus
- 18 Türkei
- 19 Nahost
- 20 Südosteuropa  
(Kosovo,  
Mazedonien,  
Bosnien und Herzegowina,  
Serbien und Montenegro)
- 21 Mexiko
- 22 Guatemala
- 23 Kolumbien



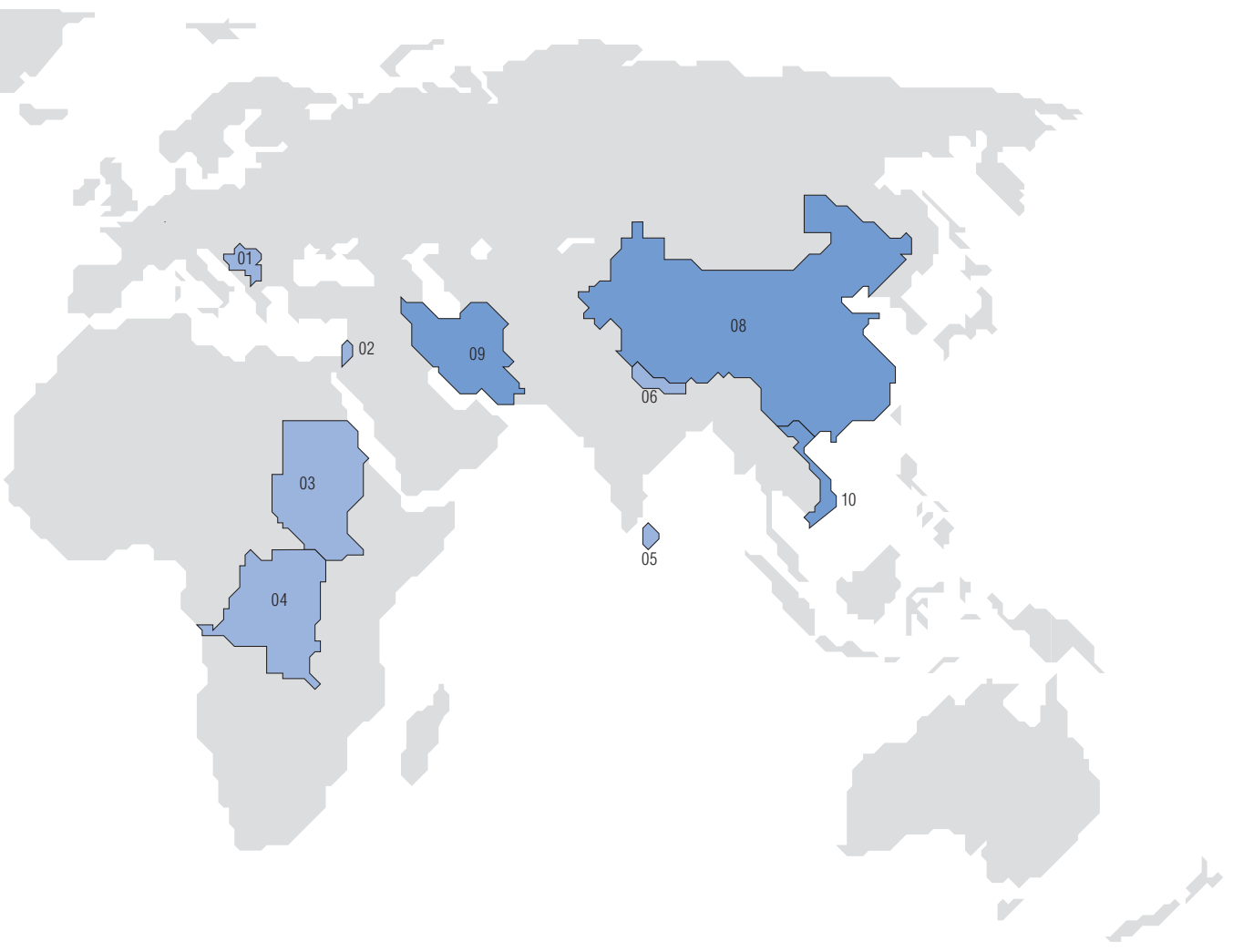
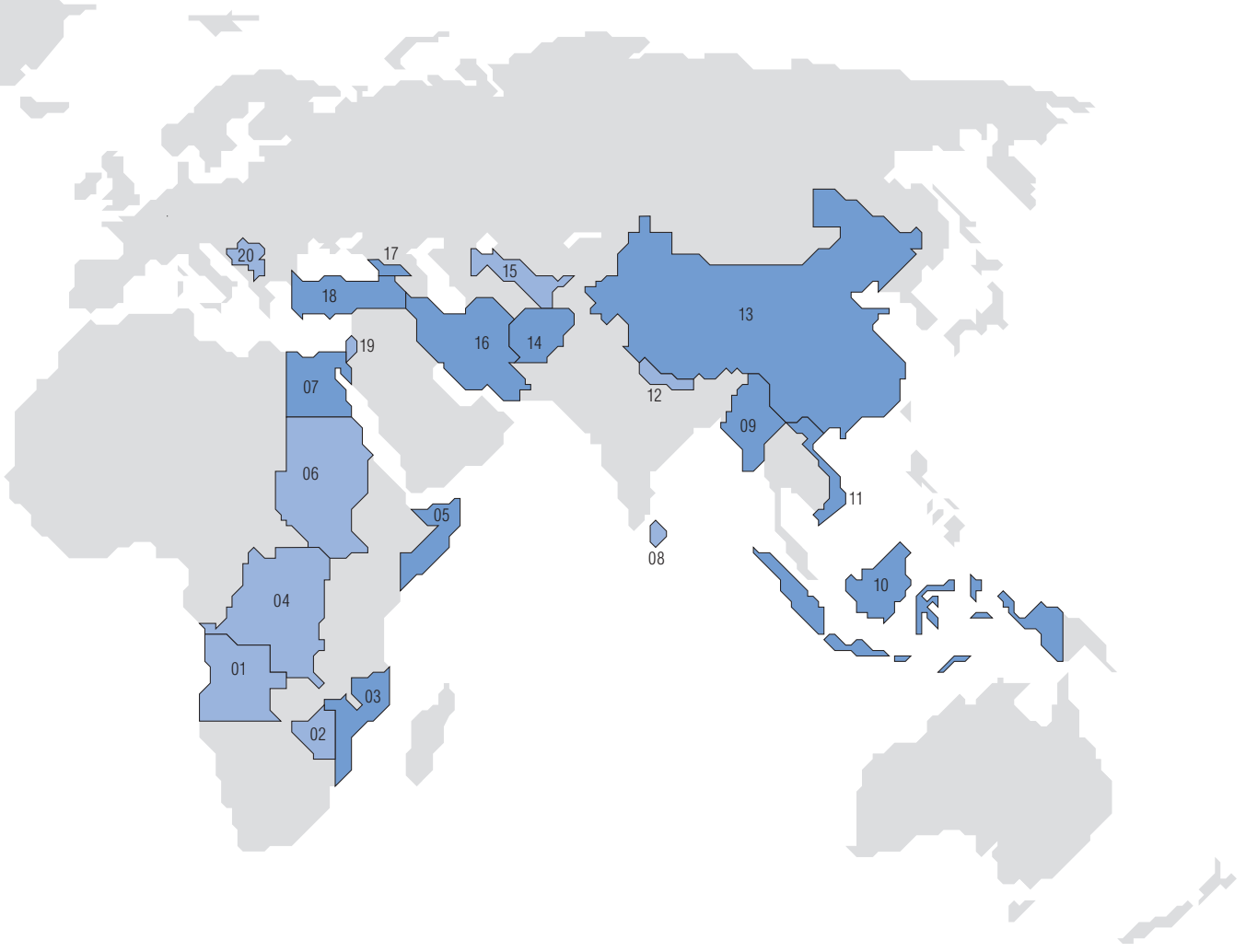
- 01 Südosteuropa
- 02 Nahost
- 03 Sudan
- 04 Ruanda, Burundi, DR Kongo
- 05 Sri Lanka
- 06 Nepal
- 07 Kolumbien
- 08 China\*
- 09 Iran\*
- 10 Vietnam\*

Punktuelle Interventionen: Georgien,  
Indonesien, Tadschikistan, Somalia



\* Menschenrechtsdialog





## 1.2 Thematische Vertiefung

Parallel zur geographischen Fokussierung erfolgt die gezielte Stärkung thematischer Fachkompetenzen und Instrumente der Friedens- und Menschenrechtsförderung. Steigende Mittel bei einer konstanten thematischen Verteilung ermöglichten einen Ausbau der bestehenden Stärken. Ein Akzent während des Berichtsjahres lag auf dem Ausbau der schweizerischen Kapazitäten zur Leistung Guter Dienste, Mediation und Fazilitation in bewaffneten Konflikten (vgl. Kap. 2.1).

### Entwicklung der finanziellen Mittel für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung

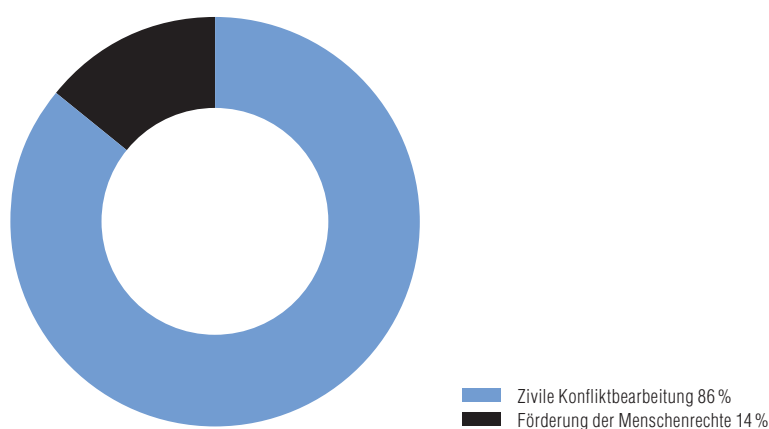
(jährliche Zahlungskredite in Mio. CHF)

	Rechnung 2004	Rechnung 2005	Rechnung 2006	Budget 2007
Beiträge an Projektkosten	29.8	32.1	37.0	36.3
Entsendungen von Experten ins Ausland (Personalkosten)	14.8	13.9	10.4	14.8
Anstellungen in Bern (Personalkosten)	1.3	1.9	2.6	2.9
Total	45.9	47.9	50.0	54.0

Seit 1. Mai 2004 sind Mittel des Rahmenkredits verfügbar. Wie in der Botschaft geplant und im Sinne des Aussenpolitischen Berichts 2000, wurden die Mittel für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung kontinuierlich erhöht.

### Zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechte<sup>3</sup>

2006 entfielen 86% der Ausgaben zu Lasten des Rahmenkredits auf die zivile Konfliktbearbeitung und 14% auf die Förderung der Menschenrechte.<sup>4</sup>



### Politisch-diplomatische Aktivitäten und Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft

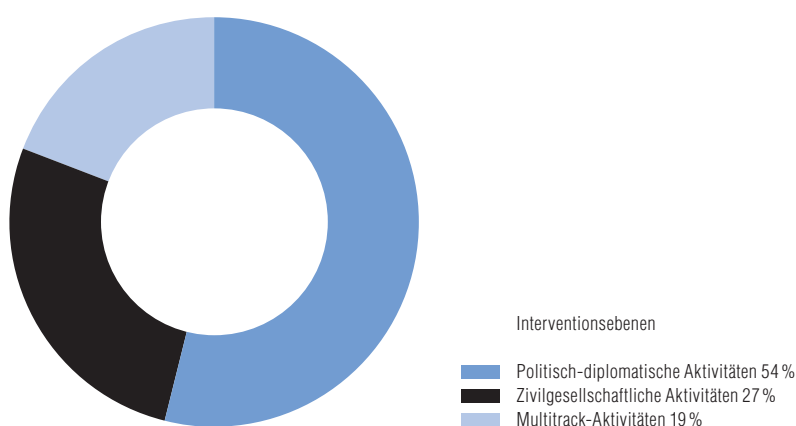
Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass für eine nachhaltige Begleitung von Friedensprozessen und Stärkung von Menschenrechten das Zusammenspiel von Engagements auf unterschiedlichen Interventionsebenen entscheidend ist. Wenn diplomatisch-politische Aktivitäten auf der Ebene nationaler Regierungen, Rebellenführern und internationaler Organisationen durch breit abgestützte Engagements in der Zivilgesellschaft ergänzt werden, sind die Chancen auf eine langfristige Wirkung wesentlich höher. Das EDA engagiert sich daher auf allen Ebenen, wobei in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Botschaft das Schwergewicht auf der diplomatisch-politischen Ebene liegt.

<sup>3</sup> Die Angaben in diesem Bericht beziehen sich auf die Gesamtausgaben 2006 für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung, die aus dem Rahmenkredit finanziert wurden; insgesamt waren dies 49.97 Mio. CHF.

<sup>4</sup> Die Botschaft vom 23. Oktober 2002 über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung sah in Kapitel 2.4.1 eine Aufteilung der Ausgaben von 87.5% für die zivile Konfliktbearbeitung und 12.5% für die Menschenrechtsförderung vor.

### Unterschiedliche Interventionsebenen

Eine Analyse der Ausgaben aus dem Rahmenkredit 2006 zeigt, dass die Tätigkeit der Schweiz vor allem politisch-diplomatische Aktivitäten (54 %) umfasste; sie wurden ergänzt durch zivilgesellschaftliche Aktivitäten (27 %) und Aktivitäten, die mehrere Interventionsebenen kombinierten («Multitrack») (19 %)⁵:



(% der Ausgaben aus dem Rahmenkredit)

### Schwerpunkt auf den politisch-diplomatischen Aktivitäten

In den letzten drei Jahren sind die grossen Trends stabil geblieben. Der Schwerpunkt liegt auf den politischen und diplomatischen Aktivitäten (2004: 61 %; 2005: 64 %; 2006 54 %). 2006 ist vorübergehend eine leichte Zunahme der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten zu verzeichnen (2004: 19 %; 2005: 18 %; 2006: 27 %), während die «Multitrack»-Aktivitäten, die alle drei Ebenen kombinieren, konstant bei etwa 20 % liegen (2004: 17 %; 2005: 21 %; 2006: 19 %).

### Die Schweiz als Akteurin

Dank dem Rahmenkredit kann die Schweiz eine Reihe von Institutionen im In- und Ausland finanzieren, die ihr Engagement in diesem Bereich konkretisieren: Bei 49 % dieser Ausgaben ist die Schweiz nur Geldgeberin. Der Kredit ermöglicht ihr aber vor allem eine Rolle als direkte Akteurin der Friedenspolitik: In 51 % der Fälle finanziert die Schweiz die Aktivitäten in diesem Bereich nicht nur, sondern wirkt auch aktiv bei ihrer Umsetzung mit.

<sup>5</sup> Die Interventionsebenen sind wie folgt definiert: Track 1 und 1.5 = politische und diplomatische Aktivitäten; Track 2 und 3 = Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft; Multitrack = kombinierte Aktivitäten.

### Beiträge zur globalen Politikentwicklung

Ein besonderes Augenmerk richtet die Schweiz auf Beiträge zur globalen Friedenspolitik und zur Stärkung der internationalen Systems zur Konfliktlösung und zur Durchsetzung des Rechts. Der Anteil der Aktivitäten im Zusammenhang mit der Entwicklung von *politischen Grundsätzen*, die nicht in einer bestimmten Region umgesetzt werden, sondern eher in multilateralen Verhandlungen oder diplomatischen Initiativen zum Tragen kommen, nimmt zu. Im Jahr 2004 entfielen 35% der Aktivitäten auf diese Kategorie, 2005 schon 40% und 2006 42%. Die Zunahme ist auf die Intensivierung der Bemühungen zur Schaffung des Menschenrechtsrats, die Bekämpfung der illegalen Kleinwaffen und die Verstärkung der Aktivitäten im Bereich der humanitären Politik zurückzuführen.

	2004	2005	2006
Ausgaben für einzelne Regionen	65%	60%	58%
Ausgaben ohne regionalen Bezug	35%	40%	42%

(% der Ausgaben aus dem Rahmenkredit 2004, 2005 und 2006)

# 2. Zivile Konfliktbearbeitung

## 2.1 Gute Dienste und Vermittlung

Gute Dienste und Vermittlung zwischen Konfliktparteien spielen eine zentrale Rolle bei Waffenstillstands- und umfassenden Friedensverhandlungen. Friedensverhandlungen sind heutzutage zu aufwändigen, hochkomplexen und arbeitsintensiven Prozessen geworden. In der Regel befindet sich ein Team von spezialisierten Expertinnen und Experten vor Ort, die unter der Leitung eines erfahrenen Mediators stehen, etwa einer hochrangigen Mitarbeiterin der UNO oder eines allseits geachteten Staatsmannes. Die Schweiz hat diese Entwicklung frühzeitig erkannt und beteiligt sich regelmässig an den Aktivitäten von Mediationsteams. Im EDA waren 2006 drei Sonderbotschafter (für die Friedensprozesse in Nahost, Sudan und Kolumbien) und eine Reihe von qualifizierten Mediatoren im Einsatz. Im Berichtsjahr war die Schweiz an einer Reihe von Guten Diensten, Mediationen und Fazilitationen von bewaffneten Konflikten beteiligt:

### Uganda

Die südsudanesischen Regierung hat am 14. Juni 2006 Friedensverhandlungen zwischen der Lord's Resistance Army (LRA) im Norden Ugandas und der ugandischen Regierung initiiert. Sie hat dabei einen schweizerischen Mediationsexperten für die Formulierung der verschiedenen Abkommen beigezogen. Die Schweiz hat die Verhandlungen in enger Zusammenarbeit mit der österreichischen EU-Präsidentschaft politisch unterstützt. Die Schweiz musste abwägen, ob sie Verhandlungen mit einer Rebellenbewegung unterstützen will, gegen deren fünf wichtigste militärische Führer der internationale Strafgerichtshof (International Criminal Court, ICC) eine Untersuchung eröffnet hatte. Die Schweiz nahm diese Herausforderung an, bemühte sich aber gleichzeitig um den regelmässigen Dialog zwischen den Konfliktmediatoren und dem ICC und um die Suche einer juristischen Umsetzung, welche internationale Rechtsgrundsätze einhält, ohne den Friedensprozess zu gefährden. Nachdem bereits nach wenigen Wochen, am 26. August 2006, ein Abkommen über die Einstellung von Kampfhandlungen unterzeichnet werden konnte, engagieren sich nun verschiedene Staaten und die UNO für den Friedensprozess. Ende 2006 wurde erstmals direkt über soziopolitische Fragen verhandelt, also über den Kern der Konfliktursachen. Der erfolgreiche Verlauf der bisherigen Verhandlungen brachte eine spürbare Verbesserung der Sicherheitslage für die Zivilbevölkerung und die intern Vertriebenen, von denen bereits viele in ihre Dörfer zurückgekehrt sind.

### Kolumbien

Die Schweiz ist in allen laufenden Friedensprozessen involviert. Gemeinsam mit Norwegen und Spanien unterstützt sie Friedensdialoge zwischen der kolumbianischen Regierung und der Rebellengruppe ELN, während sie gemeinsam mit Frankreich und Spanien ein humanitäres Abkommen zwischen der kolumbianischen Regierung und der Rebellenbewegung FARC anstrebt. Letzteres würde durch die Freilassung von Geiseln einen Schritt zur Wiederaufnahme eines echten Friedensprozesses bedeuten. Zudem unterstützt die Schweiz den Einbezug der Prinzipien der transitionellen Justiz und der Vergangenheitsarbeit bei der Umsetzung der Rechtsbestimmungen, welche den Opfern der kürzlich demobilisierten paramilitärischen Gruppe ein Recht auf Wahrheit, Gerechtigkeit und Entschädigung garantieren.

### **Sri Lanka**

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

### **Nepal**

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

### **Israel/Syrien**

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

Aufgrund der internationalen Entwicklungen und den Erfahrungen aus den Vermittlungstätigkeiten der letzten Jahre beabsichtigt das EDA, die Zahl der verfügbaren Mediatorinnen und qualifizierten Spezialisten zu erhöhen, um Expertinnen und Experten für internationale Mediationsteams stellen zu können, die Aufarbeitung von Erfahrungen und Wissensaustausch mit den wichtigsten Akteuren der Mediation und Fazilitation zu intensivieren, namentlich mit der UNO, die internen Weiterbildungsmodule für Diplomatinen und Spezialisten auszubauen sowie den schweizerischen Mediatoren vor Ort systematische und strukturierte Unterstützung anzubieten.

## 2.2 Programme der zivilen Konfliktbearbeitung

In verschiedenen Konfliktregionen unterhielt das EDA im Berichtsjahr Programme der zivilen Konfliktbearbeitung, die eine Palette von Massnahmen umfassen, etwa humanitäre Entminung, Förderung der Menschenrechte und Stärkung des Rechtsstaates, Vergangenheitsarbeit, Verfassungsfragen, Machtteilung und Föderalismus oder Gewaltprävention. Im Folgenden illustrieren die Beispiele *Nepal* und *Kosovo* das enge Zusammenspiel zwischen den unterschiedlichen ausserpolitischen Instrumenten der Schweiz (Entwicklungspolitik, zivile und militärische Friedensförderung). Die Engagements in *Guatemala* und *Mexiko* stehen dagegen für Programme, welche im Rahmen der Fokussierung aufgegeben werden – hier geht es darum Bilanz zu ziehen und zu analysieren, welche nachhaltigen Resultate erzielt werden konnten.

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

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

Seit über vierzig Jahren ist die Schweiz mit Programmen der Entwicklungszusammenarbeit im Himalaja-Königreich präsent. Das von der DEZA geführte Programm, welches stark auf die ländliche Entwicklung ausgerichtet ist, wurde in den letzten Jahren vor dem Hintergrund des bewaffneten Konfliktes nicht etwa eingestellt, sondern konflikt sensitiv gestaltet und gezielt um Projekte zum Abbau sozialer Spannungen, Integration unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen und zur Stärkung der Menschenrechte ergänzt. Seit Sommer 2005 ist eine von DEZA und Politischer Abteilung IV gemeinsam erarbeitete schweizerische Länderstrategie zu Nepal in Kraft, welche Engagements für Entwicklung, Menschenrechte und Frieden umfasst.

Im Frühling 2005 brachte die Schweiz vor dem Hintergrund der zunehmenden Repression in der UNO-Menschenrechtskommission erfolgreich eine Resolution zur Lage der Menschenrechte in Nepal ein. Dies führte unter anderem zur Schaffung der grössten Menschenrechts-Beobachtungsmission des UNO-Hochkommissariates für Menschenrechte. Die Schweiz hat die UNO-Menschenrechtsmission seit Sommer 2005 finanziell und mit der Entsendung einer zivilen Expertin unterstützt. Anfang 2007 entsandte die Schweiz zudem vier Militärbeobachter und zwei zivile Experten in die neu geschaffene UNO-Mission zur Überwachung des Waffenstillstandes, der Entwaffnungsprozesse und zur Vorbereitung von Wahlen (UNMIN).

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



## **Einsatz für Minderheitenrechte und Vergangenheitsarbeit im Kosovo**

Die Verhandlungen um den künftigen Status des Kosovo prägten das Jahr 2006. Die kosovo-albanische wie auch die serbische Seite zeigten wenig Kompromissbereitschaft: Während Pristina auf einer Unabhängigkeit beharrt, schliesst Belgrad diese kategorisch aus. Es ist zu hoffen, dass nun der UNO-Sicherheitsrat auf Grundlage des von Martti Ahtisaari ausgehandelten Entwurfs innert nützlicher Frist eine Lösung finden wird.

Die Aufarbeitung der eigenen Vergangenheit ist ein Schlüsselement für ein künftiges friedliches Zusammenleben der verschiedenen Volksgruppen im Kosovo. Deshalb hat die Schweiz dem UN-Sondergesandten Martti Ahtisaari, im September 2006 ein Optionenpapier «Dealing with the Past and the Negotiations on the Status of Kosovo» überreicht. Dieses Papier präsentiert eine Bestandesaufnahme der zahlreichen ungelösten Probleme der Vergangenheit in Kosovo und Serbien und zeigt verschiedene Lösungsvorschläge auf. Das Optionenpapier wurde auch an die Länder der Kontaktgruppe und weitere wichtige Staaten und Internationale Organisationen verteilt. Die Reaktionen waren ausschliesslich positiv. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass im künftigen Abkommen über den Status von Kosovo die Notwendigkeit eines funktionierenden Prozesses der Aufarbeitung der Vergangenheit und Versöhnung erwähnt wird. Im Entwurf, welchen der UN-Sondergesandte im März 2007 vorgelegt hat, fand dieser Punkt Aufnahme (Art. 2.5). Damit wurde eine wichtige Voraussetzung für eine institutionalisierte Aufarbeitung der Vergangenheitsarbeit geschaffen.

Während sich die offizielle Schweiz frühzeitig für eine Verhandlungslösung der Statusfrage einsetze, vertiefte sie gleichzeitig ihre Anstrengungen, im Kosovo innerhalb serbischer Bevölkerungsgruppen (inner-serbischer Dialog) und zwischen Serben, anderen Minderheiten und Albanern (gesamt-kosovarischer Dialog) zu vermitteln. Es fanden drei «Runde Tische» statt, die für Vertrauensbildung und Problemlösung genutzt wurden. Hohe Vertreter der kosovarischen Regierung und der UNO-Mission im Kosovo (UNMIK) sowie Minderheitenführer (Serben, Roma, Türken) nahmen daran teil; einzig die serbischen Vertreter der nationalistischen Rechten waren abwesend. Viele Fragen drehten sich um Dezentralisierung, Minderheitenschutz und Rückkehr der Serben in die politischen Institutionen.

## **Guatemala: Verarbeitung der Vergangenheit und Kampf gegen die Straflosigkeit als Beiträge zu einem nachhaltigen Frieden**

1996 wurde in Guatemala der 36-jährige Bürgerkrieg, der rund 200 000 Todesopfer gefordert hatte, durch die Unterzeichnung der Friedensverträge offiziell beendet. Nach wie vor sind viele Probleme ungelöst. Gewalt prägt auch heute den guatemaltekischen Alltag. Guatemala zählt zu den Ländern mit der höchsten Kriminalitätsrate in Lateinamerika und die Unterwanderung von Polizei und Verwaltung durch das organisierte Verbrechen und die endemische Straflosigkeit verschärfen das Problem zusätzlich. Die Gesellschaft ist fragmentiert und die Diskriminierung der indigenen Bevölkerung bleibt die traurige Regel.

Die Schweiz engagiert sich seit längerem für die Festigung dieses zerbrechlichen Friedens. Im Hinblick auf den Abzug der Beobachtungsmission der UNO (Minugua) 2004, hat die Schweiz seit 2002 ein Friedens- und Menschenrechtsförderungsprogramm aufgebaut und einen Friedensberater entsandt. Das umfassende Regelwerk der Friedensverträge fordert die Umsetzung zentraler Reformen für den Aufbau einer dauerhaften demokratischen und friedlichen Ordnung. Beides kam nur schleppend voran. Ziel der schweizerischen Unterstützung ist es, zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure in ihrer Bereitschaft und Leistungsfähigkeit zu stärken, gemeinsam die notwendigen Reformen vorzunehmen.

Die Laufzeit des schweizerischen Engagements in Guatemala war von Beginn weg auf sechs Jahre festgelegt. Im Hinblick auf den Ausstieg Ende 2007 wurden die schweizerischen Bemühungen im Berichtsjahr einer externen Evaluation unterzogen. Der Schlussbericht attestiert dem Friedensprogramm trotz schwieriger politischer Umstände eine positive Wirkung. Die Beiträge zur besseren Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und Regierungsinstanzen werden als wertvoll eingeschätzt. Ein Projekt zur Stärkung der Ermittlungsfähigkeit der Staatsanwaltschaft, das in Zusammenarbeit mit einem unabhängigen anthropologischen-forensischen Institut durchgeführt wurde, hatte positive Auswirkungen, die weit über das eigentliche Ziel der Ausbildung von Polizisten, Staatsanwälten und Tatortspezialisten hinaus gingen. Es gelang nämlich, fruchtbare Arbeitsbeziehungen zwischen einer Nichtregierungsorganisation und dem Justizsektor, einschliesslich dessen Kaderebene, in einer Atmosphäre gegenseitigen Respekts herzustellen. Das ist für Guatemala ungewöhnlich. Zu erwähnen ist auch der Beitrag der Schweiz zur institutionellen Stärkung von kleinen oder institutionell schwachen Organisationen. Dieser ist nachhaltig angelegt und wird zweifelsohne auch über die Laufzeit des Engagements der Schweiz hinaus fortwähren. Der Ombudsmann für Menschenrechte erhielt Unterstützung, etwa durch die Entsendungen von schweizerischen Archivexperten, welche der Ombudsstelle zur Sicherung und Aufbereitung der unter ihrer Obhut stehenden Polizeiarchive beratend zur Seite standen. Diese 2005 entdeckten Archive enthalten wichtige neue Dokumente zur Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen, die während des Bürgerkriegs begangen wurden.

Die momentan wenig stabile politische Situation trübt die Aussichten auf baldige tief greifende Veränderungen. Ob die schweizerischen Bemühungen eines Tages helfen werden, den angestrebten gesellschaftlichen Wandel herbeizuführen, wird die Zukunft weisen. Unbestritten ist jedoch – und obige Beispiele sind Beleg dafür –, dass es der Schweiz gelungen ist, ihre Mittel auf eine Weise einzusetzen, die in vielen Fällen nachhaltige Effekte zu erzielen vermochte.

### **Mexiko: Durch Dialog zwischen Regierung und Zivilgesellschaft zu einer griffigen nationalen Menschenrechtspolitik**

Mexiko ist Mitglied der OECD und weist 2006 ein Wirtschaftswachstum von 4.6% auf. Gleichzeitig hat das Land riesige soziale Probleme zu bewältigen. Im Jahr 2006 lebten 47% der Bevölkerung unter der Armutsgrenze und 17% litten unter extremer Armut. Die Gräben zwischen Arm und Reich, zwischen Zentrum und Peripherie und zwischen dem indigenen Bevölkerungsteil und den übrigen Bewohnern sind unverändert tief, und die Spannungen, die solche Ungleichheiten hervorrufen, entladen sich bisweilen in gewalttätigen Konfrontationen. So geschehen beispielsweise in Oaxaca, dem zweitärmsten Gliedstaat Mexikos, wo seit Juni 2006 gewalttätige Auseinandersetzungen die Behörden von Zentral- und Gliedstaat in Atem halten. Fälle von Menschenrechtsverletzungen durch Sicherheitskräfte wurden auch im Jahr 2006 publik und das Übel der Straflosigkeit erreicht erschreckende Dimensionen. Die Bemühungen der Regierung zur Verbesserung der Menschenrechtssituation sind gefährdet durch eine Kultur der Straflosigkeit, der Korruption und der Diskriminierung.

Die Schweiz setzt sich seit langem für die Förderung der Menschenrechte, die Überwindung der sozialen Gräben und die Festigung einer demokratischen Gesellschaft ein, die ihre Konflikte gewaltfrei austrägt. Zu Beginn beschränkte sich das Engagement auf den Gliedstaat Chiapas, wo sich die Regierung und die Rebellenbewegung EZLN 1994 eine bewaffnete Auseinandersetzung geliefert hatten. Die Hilfswerke Caritas Schweiz, HEKS, Fastenopfer, Brot für alle, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund und Schweizer Bischofskonferenz haben seit 1994 mehrere schweizerische Missionen zur Beobachtung der Situation entsandt. Das EDA hat zwischen 1999 und 2002 sechs solche Beobachtungsmissionen aus parlamentarischen und kirchlichen Kreisen finanziert. Seit 2001 engagiert sich die Schweiz gemeinsam mit Caritas Schweiz, Fastenopfer und dem HEKS in einem Programm zur Förderung des Friedensprozesses in Mexiko. Ziel ist die Stärkung der Gesprächs- und Verhandlungsbereitschaft der Konfliktparteien, welche durch Sensibilisierungsmassnahmen und die Stärkung von inhaltlichen und methodischen Kompetenzen erreicht werden soll.

Ab 2003 kamen Projekte mit nationalem Aktionsradius dazu: Präsident Fox hatte ein nationales Menschenrechtsprogramm ins Leben gerufen, das in Zusammenarbeit mit dem lokalen Büro des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte erarbeitet wurde. Die Schweiz leistete finanzielle und fachliche Unterstützung: Einer Genfer Nichtregierungsorganisation gelang es, mit den zuständigen Regierungsstellen und den involvierten zivilgesellschaftlichen Akteuren solide Vertrauensverhältnisse aufzubauen. Dies mündete in der Unterzeichnung einer gemeinsamen Absichtserklärung zwischen der Genfer Organisation und dem mexikanischen Innenministerium, zur Zusammenarbeit bei der Realisierung des Menschenrechtsprogramms. Als Scharnier zwischen Zivilgesellschaft und den Behörden vermag die Organisation als neutraler Akteur den Dialog zwischen den beteiligten Parteien aufrechtzuerhalten und ihn mit Expertise voranzutreiben. Ende 2006 organisierte sie eine Veranstaltung, an der über 400 Vertreter aller relevanten Ministerien und der Zivilgesellschaft teilnahmen. Dieses Seminar erwies sich als wichtiges Gefäss für die Übertragung von prioritären Anliegen aus dem nationalen Programm in die Menschenrechtsagenda der neuen Regierung.

Die mexikanischen Behörden haben vor kurzem ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit erneut bekräftigt und Institutionen auf Ebene der Gliedstaaten haben aufgrund dieser positiven Erfahrungen ebenfalls ihr Interesse an dieser im Land einmaligen Form der internationalen Kooperation angemeldet.

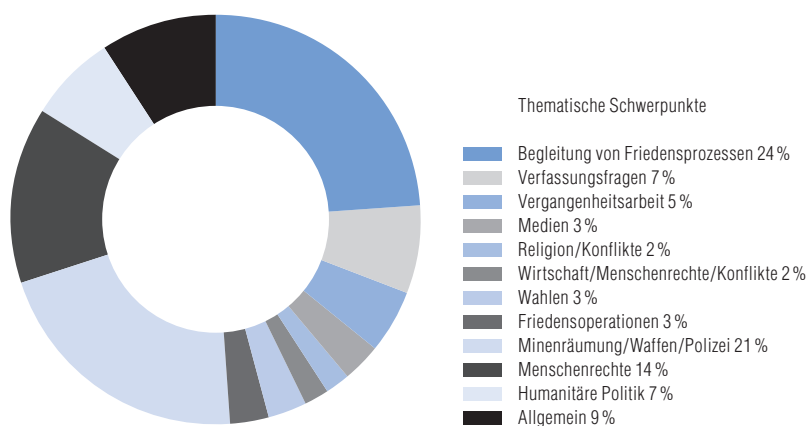
Auch in Mexiko beendet die Schweiz ihr Engagement Ende 2007. Der oben beschriebene Prozess hat einen wichtigen Beitrag geleistet für die dringliche Umsetzung eines einheitlichen nationalen Planes zur Förderung der Menschenrechte. Dass eine schweizerische Menschenrechtsorganisation als Vermittlerin zwischen Zivilgesellschaft und Regierung auftritt und innerhalb des mexikanischen Innenministeriums fachliche Unterstützung leistet, ist wegweisend für vergleichbare Vorhaben in anderen Ländern.

### 2.3 Politikentwicklung und diplomatische Initiativen

Die Schweiz hat sich in friedenspolitisch relevanten Themenbereichen ein beachtliches Fachwissen erarbeitet und auch 2006 mit gezielten thematischen diplomatischen Initiativen an der internationalen Politikformulierung mitgewirkt und zur Friedensförderung im multilateralen Rahmen beigetragen. Als Beispiel für diese thematische Arbeit steht der Kampf gegen illegale Kleinwaffen und bewaffnete Gewalt.

#### Thematische Schwerpunkte

Die thematischen Schwerpunkte des Schweizer Engagements sind in der folgenden Grafik aufgeführt. Sie entsprechen den geltenden Prioritäten, bei denen die Schweiz im Vergleich zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen in den Bereichen zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung einen Mehrwert erbringen kann:



(% der Ausgaben aus dem Rahmenkredit)

Diese thematische Aufteilung hat sich seit 2004 nur sehr leicht verändert.

## Bewaffnete Gewalt und Entwicklung

Anfangs 2006 lancierte die Schweiz eine Initiative, mit der die Regierungen für die verheerenden Folgen bewaffneter Gewalt sensibilisiert werden sollen. Mehrere Studien weisen nach, dass die meisten Länder, in denen ein bewaffneter Konflikt ausgetragen wird oder in jüngerer Zeit ausgetragen wurde, auf der Liste des Index für menschliche Entwicklung weit unten rangieren. Wenn diese Staaten für ihre Bevölkerung eine nachhaltige Entwicklung sicherstellen wollen, ist es unerlässlich, dass sie bewaffnete Gewalt bekämpfen. In Zusammenarbeit mit dem UNO-Entwicklungsprogramm (UNDP) organisierte das EDA am 7. Juni 2006 einen Ministergipfel zum Thema bewaffnete Gewalt und Entwicklung. An diesem Gipfel nahmen Staatschefs, Entwicklungs- und Aussenminister sowie hochrangige Beamte aus 42 Ländern aus aller Welt teil. Alle teilnehmenden Staaten nahmen die *Genfer Erklärung über bewaffnete Gewalt und Entwicklung*<sup>6</sup> an. Damit gingen sie Verpflichtungen ein, zu einer Verringerung der verheerenden Auswirkungen bewaffneter Gewalt auf die gesellschaftlich-wirtschaftliche und die menschliche Entwicklung beizutragen. Es ist nun Aufgabe dieser Staaten, die Genfer Erklärung in die Praxis umzusetzen. Die Schweiz koordiniert eine kleine Staatengruppe, welche die Geberländer und die von bewaffneter Gewalt betroffenen Länder in Bezug auf geeignete konkrete Massnahmen beraten soll. Sie kann damit an ihre erfolgreiche Initiative zur Markierung und Rückverfolgbarkeit von Kleinwaffen anschliessen, welche Ende 2005 zur Verabschiedung eines politisch bindenden Instrumentes durch die UNO-Generalversammlung geführt hatte.

---

<sup>6</sup> Text auf <http://content.undp.org/go/newsroom/june-2006/governments-agree-to-armed-violence-reduction-measures-.en>.

# 3. Förderung der Menschenrechte und Schutz der Zivilbevölkerung

## 3.1 UNO-Menschenrechtsrat: Von der Gründung zum Aufbau einer neuen Institution

Am 15. März 2006, nach langen Verhandlungen und viel Lobby-Arbeit, verabschiedete die UNO-Generalversammlung die Resolution 60/251 über die Schaffung des neuen UNO-Menschenrechtsrates mit Sitz in Genf. Am 9. Mai 2006 wurden von der Generalversammlung die 47 Mitgliedländer des Menschenrechtsrates gewählt. Die Schweiz wurde mit 140 Stimmen für drei Jahre in das neue Organ gewählt. Am 19. Juni 2006 wurde schliesslich die erste Session des UNO-Menschenrechtsrates in Genf eröffnet, die Schweiz wurde in das Amt der Vize-Präsidentschaft gewählt. Für die Schweiz, welche 2004 die Idee zur Schaffung dieser neuen UNO-Institution lanciert und sich über zwei Jahre hinweg engagiert für deren Umsetzung eingesetzt hatte, kam damit eine diplomatische Initiative zu einem erfolgreichen Abschluss.

Die Erwartungen an den UNO-Menschenrechtsrat bleiben hoch. Ende 2006 lässt sich noch keine abschliessende Bilanz über die Entwicklung des Rates ziehen. Erste positive, aber auch kritische Tendenzen lassen sich jedoch schon feststellen: So ist die Etablierung einer quasi-permanenten Institution zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte eine wesentliche positive Neuerung. Der Menschenrechtsrat hat, im Gegensatz zur früheren Menschenrechtskommission, die Möglichkeit, in dringenden Fällen sofort zu reagieren. Bis Ende 2006 wurden bereits vier Sondersessionen zu dringenden Fällen von Menschenrechtsverletzungen durchgeführt. Alle Akteure schätzen den interaktiven Dialog mit den Mandatsträgerinnen und -trägern der Sonderverfahren. Dieser direkte Austausch ermöglicht eine inhaltlich reiche Diskussion zu dringlichen Themen im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes.

Zu den negativen Tendenzen gehört in erster Linie die Blockbildung entlang der bekannten Linien. Diese bleibt weiterhin bedenklich. Noch ist unklar, in welche Richtung sich die Situation entwickeln wird, ob hin zum viel zitierten Neustart oder verharrend in der politisierten Atmosphäre wie zu Zeiten der Menschenrechtskommission.

Die Schweiz versucht weiterhin, das Blockdenken zu durchbrechen und einen vermittelnden Ansatz zu finden, der eine objektive und nicht-selektive internationale Menschenrechtspolitik verfolgt und frei von doppelten Standards und politisierten Debatten ist. Deshalb hat die Schweiz die Initiative ergriffen, den Dialog über die institutionelle Entwicklung (*«Institution Building»*) des Menschenrechtsrates systematisch über die bestehenden Block- und regionalen Grenzen hinaus zu führen.

Die Schweiz erachtet die institutionelle Entwicklung als vordringliche Aufgabe in dieser institutionellen Transitionsphase des Menschenrechtsrates. Um die Schaffung des Rates nicht zu gefährden, hat die Generalversammlung wesentliche Fragen der Organisation der neuen Instanz offen gelassen. Diese müssen jetzt geklärt werden. Die Institutionen, über deren Form und Ausgestaltung heute diskutiert wird, sind wegweisend für die Menschenrechtspolitik der kommenden Jahre. Mitte Juni 2007 sollen gemäss der GV-Resolution 60/251 die wesentlichen Parameter des institutionellen Aufbaus des Organs definiert sein.

### **3.2 Menschenrechtsdialoge**

Menschenrechtsdialoge sind ein Instrument der bilateralen Menschenrechtspolitik. Sie bestehen aus formalisierten, menschenrechtsspezifischen Gesprächen auf Regierungs- oder Verwaltungsebene und können durch Begleitaktivitäten wie den Austausch von Experten oder die Projektzusammenarbeit ergänzt werden. Die Schweiz führte im Berichtsjahr Menschenrechtsdialoge mit China, Iran und Vietnam sowie einen lokalen Menschenrechtsdialog in Indonesien.

#### **Menschenrechtsdialog mit China: Ein langfristiges und konsequentes Engagement**

Im März 2006 hat die zehnte Runde des Menschenrechtsdialogs mit China in der Schweiz stattgefunden. Inhaltlich konzentrierte sich der Dialog auf die Schwerpunkte Strafrecht und Strafvollzug, Minderheitenrechte und Religionsfreiheit, Wirtschaft und Menschenrechte sowie internationale Menschenrechtsfragen. Einzelne Aspekte wurden anlässlich von Besuchen bei verschiedenen Institutionen und durch Kontakte mit Expertinnen und Experten vertieft. In verschiedenen Bereichen wie etwa bezüglich Ratifikation des Internationalen Übereinkommens über bürgerliche und politische Rechte, Expertenaustausch auf dem Gebiet des Strafvollzugs, Partnerschaft zwischen Think Tanks zu Minderheitenrechten sowie Wirtschaft und Menschenrechte haben sich interessante Möglichkeiten zur Umsetzung gemeinsamer Projekte eröffnet. Gemäss Mittelfristkonzept wurde eine externe Institution beauftragt, den Menschenrechtsdialog zwischen der Schweiz und China zu evaluieren. Der abschliessende Bericht wird im Sommer 2007 vorliegen und die weitere Ausgestaltung und Zielsetzung des Dialogs mitbestimmen. Ausserdem tauscht die Schweiz weiterhin mit anderen Staaten, die ebenfalls Menschenrechtsdialoge mit China führen, Erfahrungen in informellem Rahmen aus. Schliesslich hat das EDA auch 2006 verschiedene Demarchen unternommen, insbesondere zugunsten mehrerer Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger.

#### **Menschenrechtsdialog mit Vietnam: Fruchtbarer Austausch und konkrete Hilfestellungen**

Die Schweiz und Vietnam haben im Mai 2005 einen Menschenrechtsdialog aufgenommen. Die zweite Gesprächsrunde fand am 3. und 4. Juli 2006 in Bern in konstruktiver Atmosphäre statt. Dabei wurden die Schwerpunktthemen Strafrecht und Strafvollzug, Minderheitenrechte und Religionsfreiheit, Frauenrechte sowie internationale Menschenrechtsfragen weiter vertieft. Im Berichtsjahr konnten auch die auf die einzelnen Schwerpunkte des Dialogs abgestimmten Begleitaktivitäten intensiviert werden: Im Hinblick auf die Unterzeichnung und Ratifizierung der Antifolterkonvention wurde u.a. eine Gruppe von Schweizer Strafvollzugsexperten in Hanoi empfangen. Ausserdem fand im Hinblick auf die Verabschiedung des neuen Gleichstellungsgesetzes im Frühjahr 2006 eine Studienreise einer vietnamesischen Delegation in die Schweiz zu den Themen Chancengleichheit und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen statt. Damit wurden die Ziele des Menschenrechtsdialogs mit Vietnam und den ergänzenden Aktivitäten erreicht sowie die Vertrauensbasis zwischen den beiden Ländern gestärkt.

### **Menschenrechtsdialog mit Iran: Kleine Schritte trotz internationalen Spannungen**

Die Schweiz und Iran führen seit Oktober 2003 einen Menschenrechtsdialog. Thematische Schwerpunkte sind Todesstrafe, Folter und Körperstrafen, Meinungsäusserungsfreiheit und häusliche Gewalt. Nach der zweiten Dialogrunde vom Juni 2005 gab es 2006 einen Unterbruch, es fand keine Dialogrunde statt. Ende 2006 erfolgte dann aber eine offizielle Einladung der iranischen Behörden für eine dritte Dialogrunde, welche im Februar 2007 in Teheran stattgefunden hat. Auf multilateraler Ebene hat die Schweiz in der UNO-Generalversammlung 2006 eine Resolution zur Menschenrechtslage in Iran unterstützt. Bilateral interveniert die Schweiz nebst den offiziellen Dialogrunden regelmässig mit Demarchen. In jüngster Vergangenheit haben sich solche Interventionen vor allem gegen die Hinrichtung von Jugendlichen oder Mitgliedern besonders verletzlicher Gruppen, die Ausführung von Körperstrafen sowie die Unterdrückung der Meinungsäusserungsfreiheit gerichtet.

### **3.3 Politikentwicklung und diplomatische Initiativen**

Die Schweiz hat sich im Berichtsjahr in verschiedenen Bereichen der Menschenrechts- und humanitären Politik an der globalen Politikentwicklung beteiligt. Neben der Justiz in Transitionsphasen und der Rolle von wirtschaftlichen Akteuren sind hier namentlich wirtschaftliche und soziale Rechte, so das Recht auf Wasser und das Recht auf Eigentum als Menschenrecht, zu erwähnen. Im Folgenden werden exemplarisch die Engagements in der Migrationspolitik und Massnahmen gegen den Menschenhandel dargestellt.

#### **Internationale Partnerschaften in der Migrationspolitik**

An der 61. Generalversammlung der UNO im September 2006 wurde erstmals im Rahmen eines «High Level Dialogue» (HLD) auf Ministerebene über den Nexus Migration und Entwicklung debattiert – ein Meilenstein, um die Migration als globales Thema zu verankern.

Folgende Schwerpunkte zeichneten sich während den Debatten ab:

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



Die Schweiz hatte sich mit Erfolg dafür eingesetzt, dass der Bericht der von ihr mitfinanzierten *Global Commission on International Migration* (GCIM) als Grundlage für den Dialog benutzt wurde. So fanden dieser Bericht und die so genannte *Berner Initiative* (eine schweizerische Initiative mit dem Ziel, eine bessere Steuerung und Regelung der Migration auf regionaler und globaler Ebene zu erreichen) ihren Weg ins Schlussdokument der Veranstaltung.

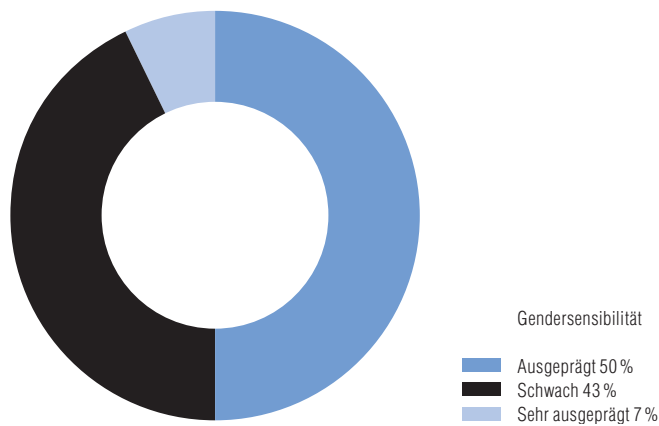
Der Bericht der GCIM sowie die aktive Teilnahme der Schweiz am High Level Dialogue konnten auch innenpolitisch valorisiert werden. So wurde in der Vorbereitung ein Workshop für die Bundesverwaltung und eine nationale Fachtagung mit Vertretern und Vertreterinnen der Zivilgesellschaft organisiert. Die Schlussfolgerungen dieser Veranstaltungen bildeten eine wertvolle Reflexionsgrundlage für die Stellungnahmen der Schweiz am High Level Dialogue.

Eines der zentralen Kapitel des Berichts der GCIM betrifft die Frage der Gouvernanz von internationaler Migration. Eine kohärente Politik auf nationaler Ebene ist dazu Voraussetzung. Die Schweiz hat diesbezüglich im Bereich der interdepartementalen Zusammenarbeit bereits signifikante Schritte gemacht. Plattformen der globalen und regionalen Kooperation sollen neu geschaffen oder gestärkt werden. Am High Level Dialogue wurde die Idee des *Global Forum on International Migration and Development* lanciert. Diese neue Plattform soll den Staaten einen informellen und nicht normativen Rahmen für zielgerichtete Diskussionen geben. Die Schweiz wird sich weiterhin dafür einsetzen, die Rolle der UNO im Migrationsbereich zu stärken, damit auch in Zukunft wichtige Migrationsthemen wie «Gender und Migration», «Gemischte Wanderbewegungen» und «Migration und Konflikte» global diskutiert werden können.

## Gendersensibilität

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

2006 wiesen 7% der Aktivitäten eine starke, 50% eine mittlere und 43% eine schwache Gendersensibilität auf. Das Kriterium der Gendersensibilität war in 68% der Fälle anwendbar.



(% der Ausgaben, ohne Kategorie «nicht anwendbar»)

Im Durchschnitt der letzten drei Jahre wiesen 16% der Aktivitäten eine starke, 54% eine mittlere und 29% eine schwache Gendersensibilität auf.

Insgesamt wird die Genderdimension bei unseren Aktivitäten gut berücksichtigt, obwohl 2006 eine leichte Abnahme zu verzeichnen ist. Zudem wurden 2006 erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung der internen Führungsinstrumente unternommen, damit die Genderdimension bei den Aktivitäten stärker berücksichtigt wird. Dank der Reform sind die Instrumente voll kompatibel mit den Analyseinstrumenten der OECD, und es konnte ein Pilotprojekt des EDA im Hinblick auf ein «Gender-Sensitive Budgeting» lanciert werden.

## **Menschenhandel: Wirksame Prävention und Opferschutz**

Die Schweiz setzt sich bei der Bekämpfung des Menschenhandels vor allem für Präventionsmassnahmen sowie wie für einen besseren Schutz der Opfer ein. Diese Schwerpunkte setzt sie sowohl in ihrer projektbezogenen Arbeit, als auch in ihrem multilateralen Engagement in der Ausformulierung internationaler Standpunkte. So hat sie 2006 beispielsweise ein Projekt in Santo Domingo mitfinanziert: Junge Frauen, die das Land Richtung Europa verlassen wollen, werden auf Migrationsrisiken aufmerksam gemacht. Gleichzeitig werden Anstrengungen unternommen, Frauen, die aus der Schweiz und anderen Ländern zurückkehren und dort mit Ausbeutung vor allem in der Sex-Arbeit konfrontiert waren, in ihrer Reintegration in soziale Netze und in den Arbeitsmarkt zu unterstützen.

Die Schweiz fördert gezielt Projekte relevanter internationaler Organisationen. Sie möchte dadurch dazu beitragen, dass Erfahrungen aus Projekten direkter für die multilaterale Politik- und Standard-Formulierung genutzt werden können: Im Iran trug die Schweiz zu einem umfangreichen UNODC-Projekt bei, welches die Anstrengungen der lokalen Behörden fördert, Prävention und Opferschutz zu verbessern. Ein gemeinsam mit den Behörden erarbeiteter Bericht über den Menschenhandel in Iran und entsprechende Strategien zur Bekämpfung des Phänomens dient als Grundlage für Informationskampagnen für potentielle Opfer von Menschenhandel, welche in Zusammenarbeit mit staatlichen und religiösen Organen sowie Nichtregierungsorganisationen lanciert werden. In Brasilien unterstützt sie ab 2007 ein Präventionsprojekt, welches von der brasilianischen Regierung in Zusammenarbeit mit der UNODC ausgearbeitet wurde.

Die Schweiz hat zudem die Europaratskampagne gegen Menschenhandel unterstützt und finanziert die Übersetzung des Lehrmittel-Comics «Tu n'es pas à vendre» in die deutsche und italienische sowie die ukrainische Sprache. Der Comic kann damit auch in Herkunftsländern von Menschenhandel als Sensibilisierungsinstrument für Jugendliche eingesetzt und gleichzeitig auch an schweizerischen Schulen benutzt werden.

### **3.4 Partnerschaften**

Ein breites Netz von Partnerschaften mit internationalen Organisationen, ähnlich gesinnten Staaten und Partnern aus Wissenschaft und Wirtschaft trägt dazu bei, dass die Schweiz ihre Engagements in der Friedens-, Menschenrechts und humanitären Politik wirkungsvoll durchsetzen kann. Dazu zählen beispielsweise regelmässige Konsultationen mit der EU, mit Norwegen und weiteren ähnlich gesinnten Staaten. Ergänzend dazu arbeitet die Schweiz auch mit unabhängigen Institutionen und nationalen oder internationalen Nichtregierungsorganisationen zusammen, welche besonderes Fachwissen besitzen oder ein Anliegen besonders gut weltweit vertreten können. Als Beispiel wird im Folgenden die Zusammenarbeit mit dem «Humanitarian Program and Conflict Research» an der Universität Harvard, Boston, dargestellt.

### Angewandte Zusammenarbeit mit der Universität Harvard

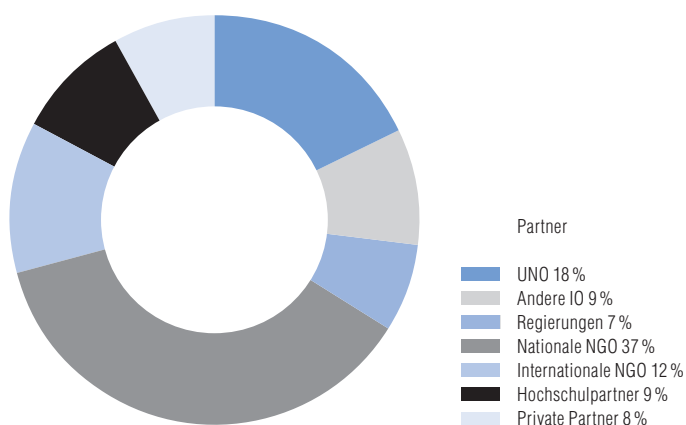
Das *Program on Humanitarian Policy and Conflict Research at Harvard University (HPCR)* ist ein langjähriger Partner der Schweiz in wichtigen humanitären Themenfeldern, wie beispielsweise der Stärkung des humanitären Völkerrechts und der Sicherheit des Personals internationaler Organisationen in Feldmissionen, welche in gefährlichen Kontexten durchgeführt werden. 2006 konnten in beiden Bereichen interessante Prozesse lanciert und weitergeführt werden.

Im Mai 2006 führte die Schweiz in Zusammenarbeit mit dem HPCR in Montreux das 3. informelle Expertentreffen zu den aktuellen Herausforderungen des humanitären Völkerrechts durch. Dieses Treffen fand im Rahmen eines informellen Reflexionsprozesses zum humanitären Völkerrecht und den aktuellen Konflikten statt, den die Schweiz im Januar 2003 in Zusammenarbeit mit dem HPCR lanciert hatte («Alabama-Prozess»). Mit dieser Initiative möchte die Schweiz vor allem eine Plattform für den Austausch und den informellen Dialog zwischen Regierungs- und Hochschulexperten schaffen und die Forschung im Bereich des humanitären Völkerrechts fördern. Durch diesen Prozess sollen u.a. die Staaten bei der Formulierung von politischen Grundsätzen unterstützt werden, mit denen den aktuellen Herausforderungen im humanitären Völkerrecht begegnet werden kann. Hauptthema des Treffens waren die Regeln des humanitären Völkerrechts für die Luft- und Raketenkriegsführung sowie die Prüfung eines Entwurfs für ein Handbuch. Dieses Handbuch ist das Ergebnis mehrerer Expertentreffen und bildet den ersten Versuch seit 1923, das Völkergewohnheits- und Völkervertragsrecht zur Regelung der Luft- und Raketenkriegsführung zu stärken. Die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Abschluss und der Kommentierung des Handbuchs werden 2007 fortgesetzt. Zweites Thema des Treffens von Montreux bildeten die transnationalen bewaffneten Gruppen. Dabei wurde über Themen diskutiert, die mit der Problematik einer Welt nach dem 11. September 2001 zu tun haben. Diese Debatte ist immer noch nicht abgeschlossen, und die Diskussionen sollten weitergeführt werden.

Im Rahmen der Sicherheitsmanagement-Initiative (SMI) wurde im Juli 2006 ein erster wegweisender Kurs durchgeführt, an dem sich Vertreter verschiedenster Organisationen beteiligten. Ziel des Kurses war es, die Entscheidungsinstanzen, die für die Planung und Durchführung von Feldmissionen in gefährlichen Kontexten zuständig sind, auf wichtige Fragen der Personalsicherheit zu sensibilisieren. So konnten computergestützt realitätsnahe Situationen in Bezug auf Entscheidketten in Krisensituationen geübt werden. Thematisiert wurden auch Fragen rund um neue Sicherheitsakteure – insbesondere private Sicherheitsfirmen – und zur rechtlichen Verantwortlichkeiten der entsendenden Organisationen.

## Partner

Die Schweiz arbeitet bei der Umsetzung ihrer Politik der zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung mit verschiedenen Partnern zusammen. Ein Grossteil der 2006 in diesem Rahmen getätigten Ausgaben (27 %) galt der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, insbesondere der UNO. Die bilateralen Beziehungen zu anderen Staaten (7 %) und zu nationalen NGO (37 %) ermöglichten vor allem die Durchführung von Aktionen in Konfliktregionen. Strategische Partner, die die Tätigkeit der Mitarbeiter des Bundes und insbesondere der Politischen Abteilung IV (Menschliche Sicherheit) des EDA direkt unterstützen, sind im Wesentlichen die internationalen NGO (12 %) und die Hochschulen (9 %), mit denen die Schweiz zusammenarbeitet. Dazu kommen eine Reihe privater Partner (Privatunternehmen, Berater usw.) (8 %).



(% der Ausgaben aus dem Rahmenkredit, ohne Verwaltungsausgaben)<sup>7</sup>

Die internationalen Organisationen machen seit 2004 einen bedeutenden Teil der Partner aus, mit denen die PA IV zusammenarbeitet (durchschnittlich 30 %); dabei werden die Vereinten Nationen immer wichtiger (2004: 14 %, 2006: 18 %). Gleichzeitig ist aber auch die Zusammenarbeit mit nationalen NGO von grosser Bedeutung (durchschnittlich 32 %), sei es in Form von Beiträgen an Organisationen in den Projektländern oder in Form der Unterstützung von Partnern in der Schweiz, die mit Partnern vor Ort zusammenarbeiten oder bei der Entwicklung von politischen Zielsetzungen mitwirken, an der die Schweiz beteiligt ist.

<sup>7</sup> Die Verwaltungsausgaben zur Unterstützung dieser Aktivitäten sind in dieser Grafik nicht enthalten; sie machen 7 % der Gesamtausgaben 2006 aus.

## 4. Expertenpool für zivile Friedensförderung

Der schweizerische Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF) stellt ein Schlüsselinstrument zur Förderung von Menschenrechten und Frieden dar. Schweizerische Expertinnen und Experten kommen sowohl in bilateralen Programmen als auch in multilateralen Organisationen zum Einsatz, wo sie aufgrund ihrer guten Qualifikation sehr gesucht sind. Dank des Pools, der im Milizsystem geführt wird, können schweizerische Friedens-Experten bei Bedarf kurzfristig für internationale Einsätze mobilisiert werden. Durch den Expertenpool sind Schweizerinnen und Schweizer in vielen Konfliktregionen präsent: Ende 2006 gehörten dem Pool 570 Experten (170 Frauen und 400 Männer) verschiedener Fachrichtungen an, beispielsweise Wahlbeobachter, Polizeiberaterinnen, Zoll-experten, Spezialistinnen und Spezialisten in Verfassungsfragen, Vermittlung, Rechtsstaatlichkeit, Vergangenheitsarbeit, Menschenrechten und humanitärem Recht. Die thematische und geographische Ausrichtung des Expertenpools entspricht den Schwerpunkten der schweizerischen Friedens- und Menschenrechtsförderung. 174 Personen kamen im Berichtsjahr zu einem lang- oder kurzfristigen Einsatz. Ein konkretes Beispiel zur Illustration:

### Ein Friedensberater und eine Menschenrechtsberaterin in Sri Lanka

Der bewaffnete Konflikt in Sri Lanka betrifft die Schweiz indirekt seit den Achtzigerjahren. Rund 40 000 Personen – mehrheitlich Tamilen – baten um politisches Asyl. Die Schweiz hat damit nach Kanada die weltweit grösste tamilische Diaspora gemessen an der Bevölkerung des Landes. Das Interesse an einer friedlichen Lösung des Konflikts ist entsprechend hoch.

Die Schweiz setzte sich deshalb früh für eine politische Annäherung der Konfliktparteien ein. So wurden bereits 1996 sri-lankische Parlamentarier an ein Seminar über Föderalismus eingeladen. Mitte 2001 wurde in Colombo das «Resource Network for Conflict Studies and Transformation» (RNCST) eröffnet. Es stärkt die Kompetenzen wichtiger Akteure des Konflikts zur Konflikttransformation und gibt Anreize zur Vernetzung. Zusätzlich organisierte das EDA Konferenzen für Verfassungsexperten, Vertreter von Regierung und Opposition sowie der Zivilgesellschaft und der Diaspora. Sie hatten das Ziel, nach verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zu suchen, die der tamilischen Minderheit im Norden und Osten des Landes eine weitgehende Autonomie erlauben würden.

Im Februar 2002 schlossen die Regierung und die Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), die für einen eigenen Staat im Norden und Osten der Insel kämpfen, einen unbefristeten Waffenstillstand. Friedensgespräche brachten schnell substanzielle Fortschritte. Im Dezember 2002 einigten sich Regierung und LTTE darauf, nach einer politischen Lösung zu suchen, die auf «*interner Selbstbestimmung gründet und auf einer föderalen Struktur innerhalb eines geeinten Sri Lanka basiert*»<sup>8</sup>. Die LTTE-Delegation besuchte unmittelbar nach diesem Entscheid die Schweiz, um einen ersten Einblick in ein föderales Modell zu erhalten. Tatsächlich gilt die Schweiz als vielsprachiger, multikultureller und wirtschaftlich erfolgreicher Staat in Sri Lanka seit Jahrzehnten als Vorbild.

<sup>8</sup> Erklärung vom 5. Dezember 2002

Im Juni 2003 entsandte die Schweiz einen Berater für zivile Friedensförderung nach Sri Lanka. Der Experte ist in die Botschaft in Colombo integriert und unterstützt und berät die Missionschefin in friedenspolitischen Belangen. Er begleitet, unterstützt und evaluiert Projekte der zivilen Friedensförderung. Er steht im Kontakt mit lokalen, regionalen und internationalen Akteuren. Dabei orientiert sich das Engagement der Schweiz an der Vision, dass Sri Lanka sich im friedlichen Zusammenleben als multiethnische, multireligiöse und multikulturelle Gesellschaft bewährt. Vielsprachigkeit und Multikulturalität sollen als Gewinn und nicht als Problem wahrgenommen werden. Zudem unterstützt der Berater die Bemühungen Norwegens um eine politische Lösung des Konflikts. Seit Mai 2006 wird die Arbeit durch eine – ebenfalls von Expertenpool entsandte – Beraterin für Menschenrechte ergänzt.

Das verstärkte Engagement der Schweiz wird in Sri Lanka geschätzt. Mehrere Delegationen von Ministern, Parlamentariern, Journalisten und Vertretern der LTTE besuchten die Schweiz, um sich mit dem Schweizer Föderalismus vertraut zu machen. Zahlreiche Experten nahmen an der Sommeruniversität des Instituts für Föderalismus teil. Als geplante Friedensgespräche 2006 an der Wahl des Ortes zu scheitern drohten, konnten sich Regierung und LTTE letztlich auf die Schweiz als Verhandlungsort einigen.

Obwohl die Gespräche im Februar und im Oktober 2006 in Genf nicht den erhofften Durchbruch brachten und die humanitäre Lage sich in den vergangenen Monaten drastisch verschlechtert hat, ist das EDA überzeugt, dass langfristig nur politische Verhandlungen eine Lösung des bewaffneten Konflikts bewirken können. Die beiden Berater sind deshalb nach wie vor in Kontakt mit allen Parteien. Durch eine breite Palette von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung im Rahmen einer gemeinsamen Mittelfriststrategie von DEZA und Politischer Abteilung IV will die Schweiz eine alle Parteien einschliessende politische Lösung des Konflikts unterstützen, die Menschenrechte fördern und menschliches Leiden verhindern.

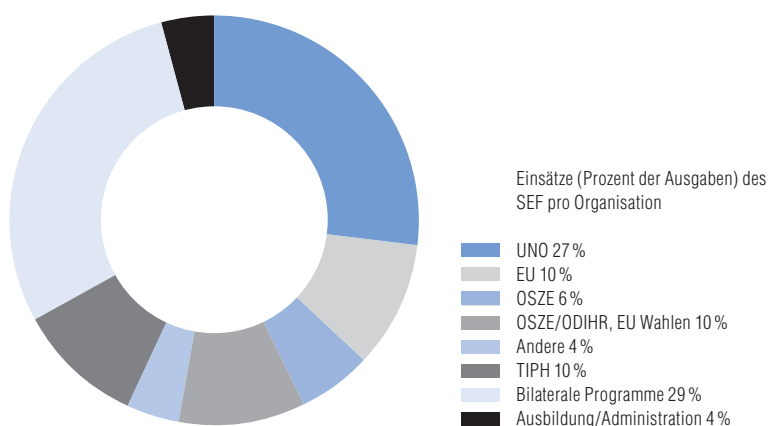
## Schweizerischer Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF)

### Ein leistungsfähiges Instrument der Schweiz

175 Mitglieder des Pools leisteten im Jahr 2006 in 37 Ländern einen bi- oder multilateralen Einsatz. Schweizerinnen und Schweizer waren an den Zentralen von UNO, OSZE und EU sowie im Feld tätig, vor allem für Menschenrechtsschutz, humanitäre Politik und Friedenspolitik. Elf Friedensberater und vier Menschenrechtsberaterinnen haben bilaterale Schwerpunktsprogramme unterstützt. Schweizer Expertinnen und Experten haben in 14 Ländern an insgesamt 16 internationalen Wahlbeobachtungen teilgenommen, meist im Rahmen von Beobachtungsmissionen der OSZE und der EU. 24 Zivilpolizisten und ein Zollexperte wurden vom Expertenpool eingesetzt. Durchschnittlich waren jeweils 72 Experten gleichzeitig im Einsatz. 35 % aller Experten-Einsätze wurden von Frauen geleistet.

### Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen

Rund 70 % der Einsätze erfolgen bei internationalen Organisationen. Die Graphik zeigt die wichtigsten internationalen Organisationen, die 2006 eine solche Unterstützung erhielten. Die wichtigsten Partner für Experteneinsätze sind die UNO und die EU, gefolgt von der OSZE und verschiedenen internationalen und regionalen Organisationen und internationalen Programmen, so etwa dem Europarat, und der Temporary International Presence in the City of Hebron (TIPH).





# 5. Organisationsentwicklung und Qualitätsmanagement

## **Programmentwicklung**

Die thematischen und geographischen Programme der Friedens- und Menschenrechtsförderung entwickelten sich auf den in den letzten Jahren aufgebauten und bewährten operationellen und Policy-Grundlagen, insbesondere was die Planungs-, die Monitorings- und die Evaluationsmethoden betrifft. Neu wurde in diesem Zusammenhang erstmals erhoben, wie sich die Arbeitszeit aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Politischen Abteilung IV auf die verschiedenen Themen verteilt. Zum Beispiel zeigte es sich, dass insgesamt über ein Fünftel des zeitlichen Engagements auf die Menschenrechtsförderung entfällt, während sich diese auf der Ebene der finanziellen Ausgaben nur auf 14 % bewegte. Solche Feststellungen erlauben neben der Transparenz auch eine möglichst präzise Steuerung dieses aussenpolitischen Engagements.

## **Ausgewählte Evaluationen**

Einige ausgewählte wichtige Programme wurden durch unabhängige Stellen extern evaluiert. So z. B. das gesamte Guatemala-Engagement (s. Seite 16) der Menschenrechtsdialog mit China, die strategische Partnerschaft mit dem Program on Humanitarian Policy and Conflict Research (HPCR), aber auch die Medien-Engagements für die Sudan-Diaspora und Südosteuropa. Die externen Fachleute kamen überall zu insgesamt positiven Ergebnissen, was die Nützlichkeit und Sichtbarkeit der von der Schweiz durchgeführten oder finanzierten Beiträge betrifft. Diese Evaluationen waren als gemeinsame Lernprozesse zwischen dem EDA und seinen Partnerorganisationen angelegt. Verbesserungsmöglichkeiten werden unmittelbar umgesetzt. Die Plausibilität für effektive Wirksamkeit konnte in allen Fällen erbracht werden.

## **Aufdatierung der SAP-Datenbank**

Auf Anfang 2006 wurde die Projektdatenbank gründlich überarbeitet. Die Kategorien, nach denen alle Projekte klassifiziert werden, wurden den in der Zwischenzeit entwickelten konzeptionellen Kategorien angepasst, wobei in einem arbeitsintensiven Prozess auch die Einteilung der Projekte der vorherigen Jahre erfasst wurde. Damit ist die Politische Direktion in der Lage, aggregierte Ergebnisse über alle ihre Projekte nach den aktuellen statistischen Fragestellungen zu erheben. Mit Hilfe dieser statistischen Grössen wird auch angestrebt, die Entwicklung der Programme in Bezug auf Schlüsselgrössen (z. B. geographische Verteilung; Verhältnis Akteur-Geber; Track-Niveau der Engagements; Gender-sensibilität) zu steuern.

## **Organisationsentwicklung**

Die Politische Abteilung IV hat ihren Organisationsaufbau und ihre Betriebsabläufe in einem extern unterstützten Prozess überprüft. Damit sollen nach der strategischen und inhaltlichen auch die organisatorischen Grundlagen für eine Weiterentwicklung einer aktiven schweizerischen Friedens-, Menschenrechts und humanitären Politik gelegt werden. Die letzte derartige Übung hatte vor drei Jahren stattgefunden und die Abteilung hat sich in dieser Zeit stark verändert. Der Prozess wird erst 2007 abgeschlossen. Es zeichnet sich ab, dass der Aufbau der Abteilung mit vier thematischen Sektionen, drei Stabsstellen und einem Dienst für Finanzen und Administration grundsätzlich stimmt. Hingegen soll eine moderate Fokussierung in thematischer Hinsicht das Profil der Abteilung schärfen. Zu bestimmten Themenfeldern, welche die Sektions- und Abteilungsgrenzen überschreiten, sollen vermehrt zeitlich begrenzte «Task Forces» zum Einsatz gelangen.



