

15.xxx

**Botschaft
zur Verlängerung und Aufstockung des Rahmenkredits
zur Weiterführung von Massnahmen zur Förderung
des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016**

vom ...

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Verlängerung und Aufstockung des Rahmenkredits zur Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit.

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

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Der bestehende Rahmenkredit zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit läuft im Frühjahr 2016 aus. Bis zur Gewährung des nächsten Rahmenkredits im Rahmen der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit ab 2017 muss eine Überbrückung sichergestellt werden.

Ausgangslage

Der nächste Rahmenkredit zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit wird nicht mehr in einer eigenständigen Botschaft, sondern im Rahmen der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit für die Periode 2017–2020 beantragt werden. Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat die Verlängerung und Aufstockung des bestehenden Rahmenkredits vom 29. Juni 2011. Die aus diesen Verpflichtungen folgenden Zahlungen werden im Jahr 2016 oder den darauf folgenden Jahren fällig und sind als Aufwand in Voranschlag und Finanzplan enthalten.

Inhalt der Vorlage

Das Konzept der menschlichen Sicherheit setzt den Schutz des Individuums in den Mittelpunkt und wird als Freiheit zu einem Leben ohne Furcht verstanden. Die umfassende Würde des Menschen ist das Leitmotiv. Die Schweiz fördert die menschliche Sicherheit durch Aktivitäten in den Bereichen Frieden, Menschenrechte, Demokratie, humanitäre Politik und Migrationsaussenpolitik. Das Engagement zugunsten des Friedens und der menschlichen Sicherheit stellt als Ergänzung zu den übrigen aussenpolitischen Instrumenten eine strategische Antwort auf andauernde und neue Krisen und Herausforderungen dar.

Botschaft

1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

1.1 Ausgangslage

Am 23. Januar 2008 beschloss der Bundesrat, eine verbesserte zeitliche Abstimmung von bedeutenden mehrjährigen Finanzbeschlüssen mit der Legislaturplanung anzustreben. Damit sollen die Finanzvorlagen bestmöglich auf die Ziele der Legislaturplanung ausgerichtet werden. Am 5. Dezember 2008 hat der Bundesrat diese Neuregelung im Rahmen der Teilrevision der Finanzhaushaltsverordnung¹ verankert, deren Artikel 7 Absatz 2 besagt, dass der Bundesrat der Bundesversammlung mehrjährige und periodisch wiederkehrende Finanzbeschlüsse von erheblicher Tragweite in der Regel innerhalb von sechs Monaten nach der Botschaft über die Legislaturplanung unterbreitet.

In der Folge hat der Bundesrat u. a. die verschiedenen Rahmenkredite zur internationalen Zusammenarbeit zeitlich aufeinander abgestimmt und dem Parlament mit der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 erstmals in einer gemeinsamen Vorlage beantragt. Mit demselben Anliegen einer verbesserten zeitlichen Abstimmung soll für die Periode 2017–2020 auch der Rahmenkredit zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit im Rahmen der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit beantragt werden. Die Integration des Kredits in die Botschaft der internationalen Zusammenarbeit ab 2017 soll ausserdem die Kohärenz zwischen den Themenbereichen menschliche Sicherheit, Frieden, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit stärken. Dies gilt insbesondere für das verstärkte Engagement der Schweiz in fragilen Kontexten, wo Beiträge zur Friedensförderung und zum Staatsaufbau im Sinne einer langfristig orientierten Fragilitätsreduktion im Zentrum stehen. Da der bestehende Rahmenkredit im Frühjahr 2016 ausläuft, ist eine Verlängerung und Aufstockung des Kredits notwendig, um den Zeitraum bis zum Beginn des neuen Rahmenkredits ab 2017 zu überbrücken.

Vor diesem Hintergrund beantragt der Bundesrat mit der vorliegenden Botschaft eine Aufstockung des laufenden Rahmenkredits² um 84 Millionen Franken und eine Verlängerung des Zeitraums, in dem Verpflichtungen eingegangen werden können, bis Ende 2016. Die strategische Ausrichtung der Aktivitäten zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit bleibt im verlängerten Zeitraum grundsätzlich dieselbe wie in der Botschaft des Bundesrates vom 29. Juni 2011 über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016³. Über den Einsatz der Mittel aus dem verlängerten Rahmenkredit wird in einem Rückblick in der Botschaft 2017–2020 zur internationalen Zusammenarbeit Rechenschaft abgelegt.

1 SR 611.01

2 BB1 2012 355

3 BB1 2011 6311

1.2 Hintergrund

Im Gegensatz zum traditionellen Sicherheitsverständnis, das vor allem den Schutz des staatlichen Hoheitsgebietes umfasst, steht beim Begriff der menschlichen Sicherheit der Schutz des Individuums und der Gemeinschaft im Vordergrund. Nach dem Ende des Kalten Krieges war in allen Teilen der Welt zu beobachten, dass interne Konflikte, Vertreibungen, Willkür, politische und kriminelle Gewalt, Armut und Hunger eine weitaus grössere Bedrohung für die Sicherheit des Menschen darstellen, als Kriege zwischen Staaten. Der Begriff der menschlichen Sicherheit wurde in den 1990er-Jahren entwickelt, um diesen Bedrohungen wirksam zu begegnen und Antworten darauf zu finden. Die Schweiz fördert die menschliche Sicherheit durch Aktivitäten in den Bereichen Frieden, Menschenrechte, Demokratie, humanitäre Politik und Migrationsausserpolitik.

Das Mandat zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit gründet in Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung⁴: «Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.»

Präzisiert wird das Mandat im Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003⁵ über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. In Artikel 2 setzt sich der Bund das Ziel, zur Prävention, Entschärfung oder Lösung von Gewaltkonflikten beizutragen. Er tut dies durch Vertrauensbildung, Vermittlung und friedensbildende Aktivitäten nach Beendigung von gewaltsamen Auseinandersetzungen sowie durch die Förderung des humanitären Völkerrechts. Der Bund will weiter zur Stärkung der Menschenrechte beitragen, indem er bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von Personen oder Personengruppen und demokratische Prozesse fördert. Artikel 4 legt weiter fest, dass die Mittel für die Massnahmen nach diesem Gesetz als Rahmenkredite für jeweils mehrere Jahre bewilligt werden⁶.

Im ersten Aussenpolitischen Bericht vom 15. November 2000 hielt der Bundesrat fest, dass er künftig «einen wesentlichen und deutlich sichtbaren Beitrag zur Verhütung gewaltsamer Konflikte leisten», «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»⁷ wolle. In den jährlichen aussenpolitischen Berichten zeigt der Bundesrat seine Aktivitäten im Bereich der Friedensförderung, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit auf. Die Aussenpolitische Strategie des Bundesrates 2012–2015⁸ hebt zudem das langjährige schweizerische Engagement in der Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit hervor. Der Bedarf nach einem Engagement auf dem Gebiet der menschlichen Sicherheit nimmt nicht ab – im Gegenteil. Krisen, wie diejenige in Syrien (und deren Folgen in benachbarten Ländern), Libyen und der

⁴ SR 101

⁵ SR 193.9

⁶ Vgl. Bundesbeschluss vom 4. März 2008 (BBl 2008 2491) und Bundesbeschluss vom 22. Dezember 2011 (BBl 2102 355).

⁷ BBl 2001 261, hier 299 und 303

⁸ www.eda.admin.ch > Das EDA > Die Umsetzung der Schweizer Aussenpolitik > Aussenpolitische Strategie 2012–2015

Ukraine zeigen dies deutlich auf. Die Schweiz kann mit ihrer Expertise zur Milde- rung der negativen Auswirkungen sowie zur Lösung der Konflikte beitragen. Weiter rückt auch die Prävention von Konflikten, beispielsweise im Libanon, in Jordanien oder in Ägypten, zunehmend in den Fokus. Die Bereiche wie Vergangenheitsarbeit und Prävention von Gräueltaten, Mediation, der Schutz von Frauen und Kindern in bewaffneten Konflikten (Kindersoldaten), der Kapazitätsaufbau vor Ort sowie die Achtung der Menschenrechte bei wirtschaftlichen Aktivitäten haben an Bedeu- tung gewonnen.

1.3 Interesse des Bundes am Vorhaben

In der langen humanitären Tradition der Schweiz gründet auch ihre Solidarität mit gefährdeten Bevölkerungsgruppen und mit weniger privilegierten Ländern. Die Schweiz ist gehalten, ihren internationalen Verpflichtungen nachzukommen, die sich aus den Menschenrechten, dem humanitären Völkerrecht und dem Flüchtlingsrecht ergeben. Der Bundesrat hat die Förderung dieser Rechte überdies zu einer der Prio- ritäten der schweizerischen Aussenpolitik gemacht.

Das Engagement der Schweiz und die damit verbundene Bereitstellung von Sach- verstand und Erfahrung werten das Image und den Einfluss der Aussenpolitik unse- res Landes auf und stärken das Beziehungsnetz mit den internationalen Partnern. Dank ihren konkreten Aktivitäten im Bereich der menschlichen Sicherheit knüpft die Schweiz nicht nur Beziehungen mit Akteuren aus Konfliktregionen, sondern auch mit Staaten und Organisationen, die sich für mehr Stabilität einsetzen, und festigt dadurch auch die Sicherheit und die Wohlfahrt im eigenen Land. Die gegen- seitige Abhängigkeit ist derart gewachsen, dass ein Konflikt oder eine Krise in einer weit entfernten Region direkte Auswirkungen auf die Schweiz selbst haben kann, z. B. durch die Gefährdung von Schweizer Investitionen, von Exporten oder von Ergebnissen jahrzehntelanger Entwicklungszusammenarbeit, aber auch durch Gefah- ren für unsere Bürgerinnen und Bürger, die vor Ort von einem Konflikt betroffen sind. Fragile Staaten oder solche in Konfliktsituationen bilden einen Nährboden für die organisierte Kriminalität, für die Verbreitung von Waffen und für die Entstehung grenzüberschreitender Terrornetzwerke.

Die Schweiz genießt aufgrund ihrer stark verwurzelten Demokratie, ihrer Unabhän- gigkeit und Stabilität hohes Ansehen und Glaubwürdigkeit. Diese Glaubwürdigkeit führt dazu, dass Lösungen, welche die Schweiz vorschlägt, international ernst ge- nommen werden. Dies ermöglicht es der Schweiz, im Rahmen ihrer Politik und ihrer verschiedenen thematischen Aktivitäten dazu beizutragen, Antworten auf aktuelle Herausforderungen zu finden.

2 Inhalt des Kreditbeschlusses

2.1 Antrag des Bundesrates

Der laufende Rahmenkredit zur Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016⁹ in der Höhe von 323 Millionen Franken (inkl. Zusatzkredit von 13 Mio. Franken, der mit dem Voranschlag 2015 bewilligt wurde) wird bis im Frühjahr 2016 voraussichtlich vollständig zugesprochen sein. Der Zusatzkredit von 13 Millionen begründet sich wie folgt: Zur Bewältigung des Ukraine-Konflikts, welcher die Schweiz als OSZE-Vorsitzende stark gefordert hat, wurde am 14. August 2014 ein Nachtragskredit in der Höhe von 6 Millionen Franken gewährt¹⁰. Aus demselben Anlass wurde der entsprechende Kredit für 2015 aufgrund einer Nachmeldung des Bundesrats zum Voranschlag 2015 um 7 Millionen Franken gegenüber dem ursprünglich beantragten Wert erhöht. Diese Massnahme erhöhte den Rahmenkredit zur Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016 von 310 Millionen auf 323 Millionen. Franken. Von den ursprünglichen 310 Millionen sind 50 Millionen Franken für das Sonderprogramm Nordafrika und den Mittleren Osten vorgesehen. Für die Ukraine sind während der Überbrückungszeit Verpflichtungen in der Höhe von 5 Millionen Franken vorgesehen.

Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat eine Aufstockung des laufenden Rahmenkredits um 84 Millionen Franken und eine Verlängerung des Zeitraums, in dem Verpflichtungen eingegangen werden können, bis Ende 2016.

Bemessung der Aufstockung des Rahmenkredits

Die Aufstockung des Rahmenkredits soll zum einen erlauben, Verpflichtungen einzugehen, die bereits im Jahr 2016 zur Zahlung kommen. Zum anderen ist es für die Kontinuität der Aufgabenerfüllung erforderlich, über diesen Zeitraum hinaus Verpflichtungen eingehen zu können. Das heisst, dass Verpflichtungen zulasten des aufgestockten Rahmenkredits bis zum 31. Dezember 2016 eingegangen werden können, die entsprechenden Mittel zum Teil aber erst im Jahr 2017 oder später ausbezahlt werden. Gemäss der Planung des EDA zum laufenden Rahmenkredit ist bei den Verpflichtungen mit Fälligkeit im Jahr 2016 ein zusätzliches Verpflichtungsvolumen von 44 Millionen erforderlich. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit haben gezeigt, dass für später fällige Verpflichtungen etwa die Hälfte eines Jahresaufwands nötig ist, um eine effiziente Abwicklung der Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit zu gewährleisten (d. h. zurzeit rund 40 Millionen). Daraus resultiert die beantragte Aufstockung des Rahmenkredits von 84 Millionen.

(in Mio. Franken)

Geplante Verpflichtungen mit Fälligkeit im Jahr 2016	44
Geplante Verpflichtungen mit späteren Fälligkeiten	40
Total	84

⁹ BBl 2012 355

¹⁰ Bundesratsbeschluss Nachtrag 11/2014: Nachtragskreditbegehren vom 14.08.2014 für den Voranschlagskredit A2310.0556 «Zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechte».

2.2 Aktivitäten der menschlichen Sicherheit

Die Komplexität und die Wechselwirkung von Veränderungen und Krisen, welche die Welt erschüttern, sind Vorzeichen für neue Herausforderungen. Auch wenn gewisse geopolitische Entwicklungen viel Potenzial für Verbesserungen aufweisen, bleiben weltweit Spannungen und Instabilität bestehen. Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie politische und ökologische Krisen können dazu beitragen, Unsicherheit, Willkür, mangelnde Entwicklungsperspektiven oder Umwelterstörung zu erhöhen.

Neben langjährigen Programmen wie beispielsweise das Programm Westbalkan, welches seit 2001 die Stärkung demokratischer Institutionen, politische Dialoge, Vergangenheitsarbeit und humanitäre Minenräumung beinhaltet, konzentriert sich die Schweiz seit 2012 auf verschiedene neue Krisengebiete. Mit dem Sonderprogramm für Nordafrika und den Mittleren Osten unterstützt sie Projekte zur Stärkung inklusiver Wahl- und Verfassungsprozesse, zur Menschenrechts- und Vergangenheitsarbeit sowie zur Dialogförderung, welche der politischen und gesellschaftlichen Polarisierung in der Region entgegenwirken und Gewalt zwischen Gemeinschaften verhindern sollen. Zusätzlich zu ihrem Engagement in der humanitären Hilfe bestärkt die Schweiz die von der UNO und der Arabischen Liga unternommenen Anstrengungen zur Lösung des Konflikts in Syrien. Sie unterstützt ausserdem den Libanon, Jordanien und die Türkei bei ihren Bemühungen syrische Flüchtlinge sowie Schutzsuchende aus früheren Krisen aufzunehmen und zu schützen. Aufgrund der langjährigen Konflikte und der sich ständig verändernden Situation ist das Engagement in der Region besonders herausfordernd.

In Myanmar hat die Schweiz ein Programm aufgebaut bei dem im Hinblick auf ein nationales Waffenstillstandsabkommen sowohl Regierung als auch bewaffnete Oppositionsgruppen im Rahmen eines Mediationsverfahrens beraten werden. Zudem fördert die Schweiz den Aufbau demokratischer Institutionen im Land und die Verhandlungen mit den ethnischen Minderheiten durch Expertise.

In Mali unterstützt die Schweiz die Friedensgespräche mit ihrer Erfahrung im Bereich der Vergangenheitsarbeit. Sie wird dabei die Umsetzung des künftigen Friedensabkommens mit ihrem Sachverstand begleiten, insbesondere in Fragen der Versöhnung.

Im Südsudan beteiligt sich die Schweiz am Aufbau und der Stabilisierung des jungen Staates durch Unterstützung des nationalen Versöhnungs- und Verfassungsprozesses sowie der Integration traditioneller Autoritäten in staatliche Institutionen. Zusätzlich stärkt sie den Aufbau der diplomatischen Fähigkeiten zur erfolgreichen Verhandlungsführung mit dem Sudan und der internationalen Gemeinschaft im Allgemeinen.

Die aktuellen politischen Unruhen in der Ukraine, die Annexion der Krimhalbinsel durch Russland sowie die bewaffneten Auseinandersetzungen in der Ostukraine haben für die Schweiz eine prioritäre friedens- und sicherheitspolitische Bedeutung. Die Ukraine-Krise zeigt, wie gross das Eskalationspotenzial in Teilen Europas nach wie vor ist. Zu den Aktivitäten der Schweiz gehören u. a. die Unterstützung von Initiativen zur Konfliktbeilegung, zur Überwachung der Lage durch die Präsenz der OSZE vor Ort, zur Dokumentierung und Bearbeitung von schweren Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts sowie zur Stärkung der politischen und sozialen Kohäsion.

Im Bereich der Menschenrechte hat in letzter Zeit das Thema wirtschaftliche Aktivitäten und Menschenrechte in fragilen Kontexten an internationaler Aufmerksamkeit gewonnen. Die Schweiz engagiert sich hierzu gemeinsam mit den betroffenen Akteuren in verschiedenen Prozessen, wie beispielsweise der Initiative für freiwillige Grundsätze für Sicherheit und Menschenrechte. Diese hat zum Ziel, in der Rohstoffbranche aktive Firmen, Regierungen und Nichtregierungsorganisationen in einem Dialog auf Sicherheit und Menschenrechte zu sensibilisieren.

Die Politik der menschlichen Sicherheit kann nicht über Jahre hinaus geplant werden. Die Art der heutigen bewaffneten Konflikte und Menschenrechtsverletzungen sowie ein internationales Umfeld im Wandel erfordern innovative und gut durchdachte Strategien, eine Anpassung der Konzepte und Instrumente, an die aktuellen Herausforderungen, wirksame Partnerschaften sowie eine Stärkung der Koordination unter den Akteuren. Die Aktivität im Bereich der menschlichen Sicherheit erfordert somit Flexibilität, damit auf unvorhergesehene Ereignisse kurzfristig und effizient reagiert werden kann.

2.3 Schwerpunkte des Engagements bis 2016

Der Bundesrat legte mit der Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016 sechs strategische Ziele fest. Diese bleiben für die Dauer der Verlängerung des Rahmenkredits unverändert:

- Beitrag zur Prävention und Beilegung von Konflikten durch die aktive Vermittlung oder Fazilitation in Friedensprozessen und durch die Unterstützung von Vermittlungen in Bereichen, in denen die Schweiz einen hohen Mehrwert einbringen kann;
- Beitrag vor Ort zur Herstellung und Wahrung eines dauerhaften Friedens, der durch die Umsetzung von wirkungsvollen Programmen der zivilen Friedensförderung, einschliesslich gezielter Abrüstungsmassnahmen, den Bedürfnissen der Bevölkerung in Krisen- oder Konfliktregionen gerecht wird;
- Beitrag zur Stärkung des Menschenrechtsschutzes durch eine Menschenrechtspolitik, die in ausgewählten Ländern von konkreten Projekten vor Ort begleitet wird;
- Unterstützung von multilateralen Friedensmissionen, Wahlbeobachtungen und bilateralen Programmen durch Entsendung von Expertinnen und Experten des Schweizer Expertenpools für zivile Friedensförderung;
- Förderung der Diskussionen und der Erarbeitung globaler und regionaler Politiken in der UNO und in anderen internationalen Organisationen durch diplomatische Initiativen und Massnahmen zu deren Umsetzung zu Themen im Zusammenhang mit Frieden, Menschenrechten, Abrüstung, humanitärer Arbeit und Migration;
- Förderung innovativer Reflexion und der Bündelung von Wissen, Erfahrungen und operativen Kapazitäten dank Partnerschaften, welche die Schweiz mit universellen und regionalen internationalen Organisationen, gleichgesinnten Ländern und Institutionen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivil-

gesellschaft abschliesst. Durch solche Partnerschaften wird die Wirksamkeit ihres Vorgehens erhöht.

Zur Verwirklichung der oben genannten Ziele konzentrieren sich die Aktivitäten auf sechs Leitthemen, bei denen die Schweiz über einen ausgewiesenen und anerkannten Sachverstand verfügt. Im Vordergrund stehen:

- *Frieden und Sicherheit*: Die Förderung des Verbots von Waffen mit gravierenden humanitären Auswirkungen wie Antipersonenminen und die Eindämmung der Proliferation von Kleinwaffen sowie die Stärkung der Gouvernanz im Sicherheitssektor sind ein wichtiger Tätigkeitsbereich für die Schweiz. Sie bringt sich in globalen Überlegungen zu internationalen Friedenssicherungseinsätzen aktiv ein. Die Schweiz macht sich zudem im Bereich Frieden und Sicherheit auch für die Gender-Perspektive stark und setzt sich für die Verbreitung der Erkenntnis ein, dass nachhaltige Resultate nur möglich sind, wenn Männer und Frauen gleichwertig in alle Prozesse einbezogen werden. Im Rahmen des Unterthemas religiöse Faktoren, Weltbilder und Konfliktbeilegung stellt die Schweiz der internationalen Staatengemeinschaft ihr Fachwissen zur Verfügung, das sie in mehrjähriger Arbeit in Konflikten erworben hat, in denen diese verschiedenen Faktoren entscheidend miteinander verknüpft sind.
- *Demokratie, Wahlen und Gewaltenteilung*: Die Schweiz unterstützt die Vorbereitungen und Durchführung von Wahlen und setzt sich für Prävention von Konflikten im Zusammenhang mit Wahlen und für die Ausarbeitung von Verfassungen ein. Zusätzlich berät sie zu den Themen Föderalismus und Gewaltenteilung.
- *Vergangenheitsarbeit und Prävention von Gräueltaten*: Dieses Engagement der Schweiz ist eng verbunden mit ihrer humanitären Tradition und der Bekämpfung der Straflosigkeit (Internationaler Strafgerichtshof) sowie mit ihrer Unterstützung für die Förderung eines dauerhaften Friedens.
- *Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten*: Die doppelte Eigenschaft als Depositarstaat und Hohe Vertragspartei der Genfer Übereinkommen verleiht der Schweiz bei den Aktivitäten zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch die bewaffneten Konfliktparteien besondere Autorität und Legitimität.
- *Förderung und Schutz der Menschenrechte*: In diesem Bereich führt die Schweiz bereits seit Langem wesentliche und erfolgreiche Initiativen durch und ist angesichts ihres Engagements für die Achtung dieser Rechte in ihrem eigenen Hoheitsgebiet glaubwürdig. Sie hat zudem dank Initiativen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte an Glaubwürdigkeit dazu gewonnen. Als Staat mit einem liberalen und offenen Wirtschaftssystem und Sitz vieler international tätiger Grossunternehmen verfügt die Schweiz über eine ausgezeichnete Vernetzung mit allen Akteuren.
- *Migration und Bekämpfung des Menschenhandels*: Es liegt im unmittelbaren Interesse der Schweiz, dass die internationale Migration sicher, regelkonform und unter Achtung der Rechte der Migrantinnen und Migranten erfolgt sowie die Interessen der Herkunfts-, Transit- und Zielländer berücksichtigt.

Bei der Umsetzung der Aktivitäten kommen sechs Hauptinstrumente zum Einsatz: Mediation und Fazilitation, Friedensförderungsprogramme, aktions- und projektbe-

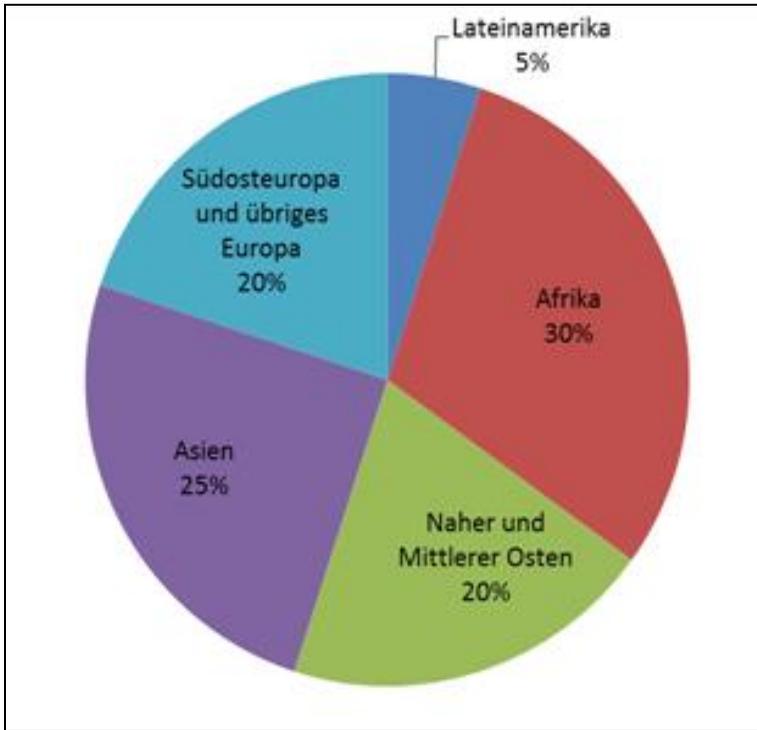
zogene Menschenrechtspolitik, Expertenpool, diplomatische Initiativen und Partnerschaften. Die Mittel des Rahmenkredits werden gezielt in den Regionen und Themenbereichen eingesetzt, die für die Schweiz von strategischem Interesse und aus Stabilitätsüberlegungen relevant sind. Die Instrumente der menschlichen Sicherheit sind eine Ergänzung zu den Aktivitäten der übrigen Akteure des Bundes, insbesondere im Bereich der internationalen Zusammenarbeit.

Im Verständnis der menschlichen Sicherheit wird neben dem Grundsatz der *Freiheit zu einem Leben ohne Furcht* auch die *Freiheit zu einem Leben ohne Mangel* definiert. Hier sind es die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe, die mit ihren Aktivitäten einen massgeblichen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten. Die Frage der Komplementarität zwischen der menschlichen Sicherheit, d. h. der Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte und der Armutsbekämpfung ist besonders in fragilen oder geschwächten Staaten relevant. Letztere sind in einer Abwärtsspirale von Unsicherheit und Armut gefangen, die ihrerseits Gewalt und Not hervorrufen. Wirksame Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten braucht griffige Massnahmen zur Stabilitäts- und Friedensförderung. Ein Drittel der Menschen, die unter extremer Armut leiden, lebt in einem fragilen Umfeld. Deshalb müssen die Instrumente der menschlichen Sicherheit und der Entwicklungszusammenarbeit aufeinander abgestimmt werden. Obwohl sie sich ergänzen, sind die Aufgaben dieser Bereiche sehr unterschiedlich. Während die Entwicklungszusammenarbeit den Schwerpunkt auf langfristige und strukturelle Hilfe legt, um die Armut zu bekämpfen und die weltweiten Herausforderungen zu bewältigen, verfolgt die Politik der menschlichen Sicherheit einen anderen Ansatz. Sie unterstützt Friedensprozesse und -verhandlungen, fördert Begleitmassnahmen bei politisch-diplomatischen Verhandlungen, stellt ihren Sachverstand und ihre Erfahrung bereit, die bei der Lösung von Konflikten oft entscheidend sind. Im Bereich der menschlichen Sicherheit ist besondere Flexibilität gefordert, um in einem gegebenen Kontext und in einem engen Zeitrahmen auf die Bedürfnisse der betroffenen Menschen eingehen zu können.

2.4 Verwendung der Mittel

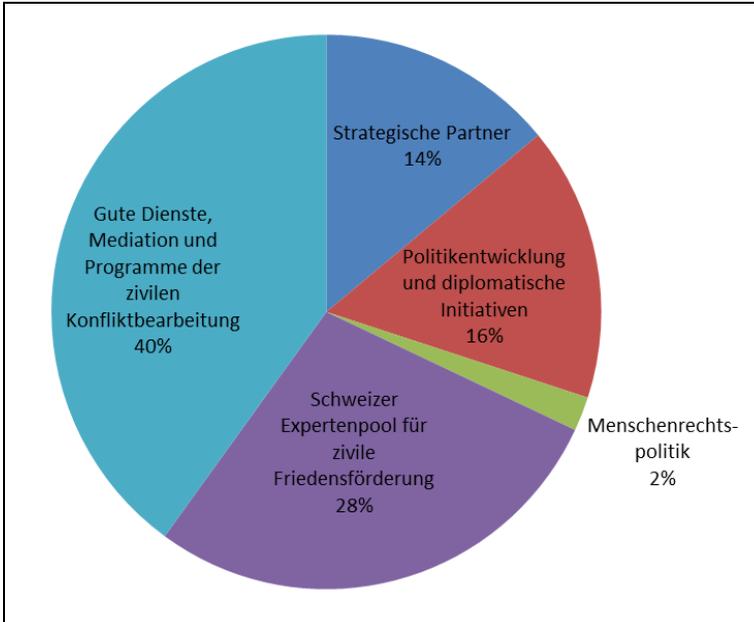
Die in der Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016 aufgezeigten strategischen Schwerpunkte zu verschiedenen Regionen, Themen und Instrumenten bleiben grundsätzlich unverändert. In Anbetracht der bisherigen Erfahrungen kann davon ausgegangen werden, dass die neu beantragten Mittel etwa wie folgt aufgeteilt werden (Richtwerte):

Aufteilung der Ausgaben nach Regionen



Das Friedensengagement in Südosteuropa wird wegen der grossen Bedeutung der Region für die Schweiz weiterhin umfangreich sein (20 %). Mehrere bewaffnete Konflikte finden zurzeit in Afrika und Asien statt, was eine Weiterführung des Schweizer Engagements im Umfang von 30 Prozent des Budgets für Afrika und 25 Prozent für Asien rechtfertigt. 20 Prozent des Budgets ist für den Nahen und Mittleren Osten vorgesehen. In Lateinamerika bleibt die Schweiz weiterhin in Kolumbien und in geringerem Ausmass in anderen Ländern engagiert; sie wird rund 5 Prozent des Budgets für diese Region verwenden. Diese Zahlen sind indessen nur als ungefähre Grössenangaben zu verstehen, da es wichtig ist, auch in Zukunft rasch auf unvorhergesehene politische Entwicklungen reagieren zu können und die Planung entsprechend anzupassen.

Aufteilung der Mittel nach den wichtigsten Instrumenten



Die Aufteilung auf die wichtigsten Instrumente ist in den letzten Jahren relativ stabil geblieben. Die Programme der zivilen Konfliktbearbeitung und der Konfliktprävention sowie die Entsendung von Schweizer Expertinnen und Experten beanspruchen naturgemäss einen Grossteil der finanziellen Mittel. Die klassischen diplomatischen Instrumente wie Mediation, Menschenrechtsförderung und diplomatische Initiativen benötigen vor allem personelle Ressourcen. Auf die Zusammenarbeit mit strategischen Partnern dürften rund 14 Prozent des Budgets entfallen. Für die Menschenrechtspolitik, die vor allem personelle Ressourcen erfordert, werden rund zwei Prozent eingesetzt.

2.5 Steuerung und Organisation

Für die Durchführung der Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit ist die Abteilung Menschliche Sicherheit in der Politischen Direktion des EDA zuständig.

Die Abteilung Menschliche Sicherheit orientiert sich bei ihrer Arbeit am Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte und an den strategischen Vorgaben von Bundesrat und Parlament (Legislaturziele, Aussenpolitische Berichte, Jahresziele des Bundesrates). Die in den Schwerpunktländern und -regionen oder im Rahmen thematischer Initiativen durchgeführten Programme stützen sich auf mittelfristige Konzepte und Strategien. Diese Konzepte und Strategien unterliegen einer internen oder interde-

partementalen Vernehmlassung, wodurch ein integriertes ressortübergreifendes Vorgehen auf nationaler Ebene und die Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik sichergestellt werden.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Der laufende Rahmenkredit zur Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016 in der Höhe von 323 Millionen Franken gemäss Bundesbeschluss vom 22. Dezember 2011¹¹ und Nachtragskredit 2014 sowie Nachmeldung 2015 wird im Frühjahr 2016 auslaufen und wird bis dahin voraussichtlich auch vollständig zugesprochen sein. Die beantragte Verlängerung und Aufstockung des Rahmenkredits ermöglicht es dem Bund finanzielle Verpflichtungen in der Höhe von 84 Millionen Franken einzugehen. Die aus diesen Verpflichtungen folgenden Zahlungen werden 2016 oder in den darauf folgenden Jahren fällig und sind als Aufwand in Voranschlag und Finanzplan einzustellen.

Entwicklung Voranschlagskredit A2310.0556 «Zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechte»

Da der Bundesrat dem Parlament bereits in Kürze einen neuen Rahmenkredit für den Zeitraum 2017–2020 mit der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit unterbreiten wird (vgl. dazu Ziff 1.1), liegt in der vorliegenden Botschaft der Fokus auf den finanziellen Auswirkungen im Jahr 2016. Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die in Voranschlag 2015 und Finanzplan 2016 eingestellten Mittel für die Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit:

	2015	2016
Voranschlag und Finanzplan ¹² (in Mio., gerundet)	82,6	80,1
Wachstum p.a. (in %)		-3,1

Da im Jahr 2016 der ausserordentliche Aufwand im Zusammenhang mit dem Schweizer OSZE-Vorsitz wegfällt, reduziert sich der im Finanzplan veranschlagte Aufwand im Vergleich zum Voranschlag 2015 um 2,5 Millionen Franken oder 3,1 Prozent.

Im Jahr 2016 werden demnach Zahlungen in der Höhe von höchstens 80,1 Millionen Franken erfolgen, welche aus den Verpflichtungen des aufgestockten Rahmenkredits sowie bereits früher eingegangener Verpflichtungen resultieren.

¹¹ BB1 2012 355

¹² Inklusive Nachmeldung zum Voranschlag 2015 in der Höhe von 7 Millionen im Zusammenhang mit dem Ukraine-Konflikt.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Die für den laufenden Rahmenkredit geltende Vorgabe, wonach höchstens 10 Prozent des Kredits für die Finanzierung von Stellen eingesetzt werden dürfen, soll auch für die beantragte Aufstockung weitergeführt werden. Die beantragte Verlängerung und Aufstockung des laufenden Rahmenkredits hat keine personellen Auswirkungen auf die Bundesverwaltung.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

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

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit hat keine direkten Auswirkungen auf die schweizerische Volkswirtschaft.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

In der Botschaft vom 25. Januar 2012¹³ zur Legislaturplanung 2011–2015 ist die Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2016–2020 angekündigt. Diese Botschaft und der entsprechende Rahmenkredit werden jedoch in die Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 integriert. Da der laufende Rahmenkredit zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit voraussichtlich im Frühling 2016 vollständig zugesprochen sein wird, ist für eine Übergangsphase eine Verlängerung des Kredits notwendig, um den Zeitraum bis zum Beginn des neuen Rahmenkredits ab 2017 zu überbrücken. In diesem Sinn ist die Vorlage in der Botschaft zur Legislaturplanung 2011–2015 nicht angekündigt.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Vorlage zur Verlängerung und Aufstockung des Rahmenkredits stützt sich auf Artikel 167 der Bundesverfassung, gemäss dem die Bundesversammlung die Ausgaben des Bundes beschliesst, sowie auf Artikel 4 des Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, gemäss dem die Mittel für die Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit als Rahmenkredite für jeweils mehrere Jahre bewilligt werden.

¹³ BBl 2012 481, hier 557 und 611

5.2 Erlassform

Gemäss Artikel 163 Absatz 2 der Bundesverfassung und Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁴ ist im vorliegenden Fall die Form des einfachen Bundesbeschlusses vorgesehen, der nicht dem Referendum unterstellt ist.

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung bedarf der vorliegende Beschlusssentwurf der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte, da der Beschluss eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken nach sich zieht.

5.4 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Die beantragten Finanzierungsbeschlüsse richten sich nach den Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990¹⁵. Nach Artikel 5 dieses Gesetzes ist der Bundesrat verpflichtet, die Finanzhilfen und Abgeltungen periodisch zu überprüfen.

Die Vorgaben des 2. Kapitels des Subventionsgesetzes werden eingehalten.

Bedeutung der Subvention für die Erreichung der angestrebten Ziele

Gemäss Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung leistet der Bund in der Aussenpolitik einen Beitrag zur Linderung von Armut und Not, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie sowie eines friedlichen Zusammenlebens der Völker. Die Aussenpolitische Strategie 2012–2015 hebt das langjährige schweizerische Engagement in der Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit hervor und erläutert unter dem strategischen Schwerpunkt 2, dass die Schweiz wie kaum ein anderes Land Erfahrung in den Bereichen direkte Demokratie, Föderalismus und Achtung der kulturellen Vielfalt besitzt. Ebenso wie die internationale Zusammenarbeit wirkt sich auch die Friedensförderung positiv auf die Sicherheit und den Wohlstand der Schweiz aus. Die gegenseitige internationale Abhängigkeit steigt stetig und ein Konflikt in einer entfernten Region hat häufig direkte Auswirkungen auf die Schweiz. Die Tätigkeit der Schweiz im Bereich der menschlichen Sicherheit wird durch die humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit ergänzt, da Entwicklung nur in einer Gesellschaft nachhaltig sein kann, in der die Sicherheit ein gewisses Niveau erreicht hat. In fragilen Staaten, d. h. in Ländern, in denen die staatlichen Strukturen schwach sind und die bewaffnete Gewalt zunimmt, besteht zudem die Gefahr, dass die in den letzten Jahrzehnten erzielten Entwicklungsfortschritte ins Stocken geraten oder zunichte gemacht werden. Ohne Frieden und ohne Menschenrechte gibt es keine Sicherheit für die Menschen; ohne Sicherheit gibt es keine Entwicklung.

Die Schweiz sieht sich Erschütterungen der Weltwirtschaft gegenüber, die sehr empfindlich auf Gefährdungen der Handelsströme, Verkehrswege und Energieres-

¹⁴ SR 171.10

¹⁵ SR 616.1

sourcen reagiert. Gleichzeitig sind wir mit Migrationsdruck aus Ländern konfrontiert, in denen Unsicherheit, Menschenrechtsverletzungen, mangelnde Perspektiven oder Umweltzerstörung den Alltag prägen. Zusätzlich bilden Staaten in Konfliktsituationen einen Nährboden für die organisierte Kriminalität, für bewaffnete Gewalt und für grenzüberschreitende Terrornetzwerke. Mit der Förderung stabiler internationaler Beziehungen kann diesen Problemen entgegengewirkt werden. Dem Engagement der Schweiz zur Förderung des Friedens, der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der menschlichen Sicherheit kommt daher eine grosse Bedeutung zu. Mit diesem Engagement trägt sie zur anerkannten Aussenpolitik bei.

Verfahren der Beitragsgewährung

Die Subventionen werden gestützt auf Verträge mit den Subventionsempfängern ausgerichtet. Mit diesen Verträgen lassen sich die gezielte Mittelverwendung sowie gegebenenfalls weitere Verhaltensweisen, die vom Subventionsempfänger erwartet werden, steuern.

Für jedes Vorhaben muss ein Finanzierungsantrag gestellt werden. Für die Bewilligung der Vorhaben sind gemäss der geltenden EDA-internen Weisung über die Finanzkompetenzen zuständig:

- bis 500 000 Franken: die Abteilung Menschliche Sicherheit;
- von 500 000 bis 1 Million Franken: der Direktor der Politischen Direktion;
- von 1 bis 20 Millionen Franken: der Vorsteher des EDA;
- über 20 Millionen: der Bundesrat.