



Bern, 13.11.2024

Unterstützung der Schweiz für die armenische Bevölkerung angesichts des Bergkarabach-Konflikts

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 24.3006 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates vom 30. Januar 2024

1. Auftrag

Mit dem Postulat 24.3006 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates wurde der Bundesrat beauftragt, «einen Bericht darüber vorzulegen, was die Schweiz unternehmen kann, um die armenische Bevölkerung aufgrund des Bergkarabach-Konflikts zu unterstützen.» Er sollte insbesondere prüfen, «wie die Schweiz auf die Freilassung der armenischen Kriegsgefangenen in Aserbaidschan und auf Sicherheitsgarantien für die in Bergkarabach verbliebenen Armenierinnen und Armenier hinwirken kann», und eine Unterstützung der über 100 000 Armenierinnen und Armenier anstreben, die nach Armenien flüchten mussten «und sich nun in einer schwierigen Situation mit wenig internationaler Hilfe befinden.»

Mit der Einreichung des Postulats gab die Kommission der Petition 20.2024 «Comité Suisse-Karabagh. Recht auf Leben und Selbstbestimmung für die Armenier in Bergkarabach» Folge.

Der vorliegende Bericht des Bundesrates konzentriert sich auf die aktuellen und geplanten Aktivitäten der Schweiz in der Region.

2. Ausgangslage

Im Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan kam es 2020 zu einer grösseren Eskalation mit bewaffneten Auseinandersetzungen, die vom 27. September bis zum 9. November 2020 dauerten. Dabei eroberte Aserbaidschan einen Grossteil der Gebiete zurück, über die es Anfang der 1990er-Jahre die Kontrolle verloren hatte. Nach monatelangen Zufahrtsbeschränkungen im Latschin-Korridor lancierte Aserbaidschan am 19. September 2023 eine Militäroperation und brachte die ganze Region Karabach unter seine territoriale Kontrolle. Dabei flohen rund 100 000 Menschen nach Armenien.

Die armenische Regierung kümmerte sich mit Unterstützung des Nationalen Roten Kreuzes und verschiedener humanitärer Organisationen um die Flüchtlinge. Ende Oktober 2023 zählten die armenischen Behörden 101 848 Flüchtlinge (darunter rund 30 000 Personen unter 19 Jahren).¹

Die grösste Herausforderung für Armenien ist die mittelfristige wirtschaftliche Integration der Flüchtlinge. Neben der internationalen humanitären Hilfe über den Nothilfeplan der Vereinten Nationen schnürte die armenische Regierung auch finanzielle Hilfspakete und fand Unterkünfte für bestimmte Personengruppen.

Die aserbaidsschanischen Behörden erklärten, dass alle Personen, die nach Hause zurückkehren wollen, dies tun könnten und dass ihre Rechte respektiert würden. Allerdings stellten sie die Bedingung, dass die Rückkehrwilligen die aserbaidsschanische Staatsangehörigkeit annehmen. Etwa zwanzig Personen, mehrheitlich ältere Menschen und Personen mit Behinderungen, blieben in Karabach. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) hat Zugang zur Region und kann den Schutz- und Hilfsbedarf dieser Personen, die in ihren Häusern oder in einer Notunterkunft untergebracht sind, vor Ort evaluieren.

Nach einem bilateral vereinbarten Gefangenenaustausch am 7. Dezember 2023 (32 armenische gegen 2 aserbaidsschanische Soldaten) sollen sich noch 23 armenische Häftlinge in Baku befinden, darunter ehemalige Führer der selbsternannten «Republik Arzach». Das IKRK besucht die Gefangenen regelmässig, um Kontakt zu ihren Familien herzustellen und zu überprüfen, ob ihre Haftbedingungen mit dem humanitären Völkerrecht vereinbar sind.

Auf politischer Ebene diskutieren Armenien und Aserbaidschan über einen Entwurf für ein Friedensabkommen. Die beiden Parteien haben begonnen, Grenzfragen zu klären. Es bleibt jedoch ungewiss, ob sich die Beziehungen normalisieren werden.

¹ Offizielle Zahlen der armenischen Regierung, <https://www.gov.am/en/news/item/10410/>

3. Aktivitäten der Schweiz in Armenien

a. Kooperationsprogramm

Die Schweiz ist durch die internationale Zusammenarbeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des EDA (DEZA) seit vielen Jahren in Armenien aktiv. Die DEZA setzt das regionale Kooperationsprogramm 2022–2025 für den Südkaukasus in den Bereichen demokratische Regierungsführung (Förderung der Dezentralisierung und der Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen), inklusive Wirtschaftsentwicklung (Förderung von Wirtschaftsinitiativen im ländlichen Raum, Modernisierung der dualen Ausbildung im Agrarsektor) und Bekämpfung des Klimawandels (Unterstützung der Anstrengungen für eine nachhaltige Wiederaufforstung und Erhaltung der Biodiversität) um. Im Rahmen dieses Regionalprogramms sind insgesamt rund 16 Millionen Franken für das Engagement in Armenien vorgesehen. Die Aktivitäten werden von lokalen und internationalen Partnern umgesetzt und regelmässig angepasst, um den Veränderungen im Land Rechnung zu tragen, insbesondere der Ankunft der zahlreichen Flüchtlinge aus Karabach.

Ausserdem genehmigte die DEZA vor Kurzem ein weiteres Projekt, das die soziale und wirtschaftliche Integration von gefährdeten Flüchtlingen und der Gastbevölkerung in den ländlichen Regionen im Süden des Landes bezweckt. Dabei handelt es sich um rund 7000 Personen. Dieses Projekt verfügt über ein Budget von 1,35 Millionen Franken und deckt den Zeitraum 2024–2027 ab. Die Mittel werden unter anderem für die Unterstützung von Gemeinschaftsbäckereien, für die Erleichterung des Zugangs lokaler Unternehmen zu staatlichen Zuschüssen und Finanzdienstleistungen sowie für Berufsbildungsmodule verwendet.

Die zuständigen Departemente und Bundesämter (EDA: DEZA und Abteilung Frieden und Menschenrechte [AFM]; WBF: SECO) erarbeiten derzeit das Programm 2026–2029 für die internationale Zusammenarbeit der Schweiz im Südkaukasus.

b. Humanitäre Hilfe

Das EDA finanzierte mehrere Projekte und Organisationen, um den dringendsten Bedarf in Armenien abzudecken und die lokalen Behörden bei der Aufnahme der Flüchtlinge zu unterstützen:

- Angesichts des spezifischen Mandats des **IKRK** zur Unterstützung der Zivilbevölkerung und von inhaftierten Personen in bewaffneten Konflikten überwies die Schweiz der Organisation im Oktober 2023 einen Beitrag von 500 000 Franken. In den Jahren 2023 und 2024 hatte das IKRK jeweils eine Million Franken für sein Engagement in der Region bekommen.

Das **UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge** erhielt im Oktober 2023 einen Beitrag von 500 000 Franken zur Unterstützung des «Refugee Response Plan» der Vereinten Nationen. Dieser direkte Beitrag ergänzte die Zahlungen, die an multilaterale Instrumente wie *Education Cannot Wait* und den *State and Peacebuilding Umbrella Trust Fund* der Weltbank geleistet wurden. Diese stellten Mittel für den *Refugee Response Plan* bereit, um den Schulbesuch von Flüchtlingskindern zu unterstützen und die psychische Gesundheit und das Wohlbefinden von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien (Vertriebene und Flüchtlinge) in über 200 Schulen Armeniens zu fördern.

- Dem **Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen** (WFP) wurde im Oktober 2023 ein Beitrag von 500 000 Franken für die dringendsten Bedürfnisse der Flüchtlinge gewährt. Im Jahr 2022 hatte die DEZA dem WFP 960 000 Franken zur Förderung der

Resilienz und des wirtschaftlichen Aufschwungs in den armenischen Grenzgemeinden überwiesen.

- Das **Schweizerische Rote Kreuz**, das in Armenien seit mehreren Jahren den Aufbau eines Systems der häuslichen Pflege unterstützt, gewährte dem Armenischen Roten Kreuz im Dezember 2023 einen Beitrag von 250 000 Franken über den von der DEZA vorfinanzierten Nothilfemechanismus.
- Zudem entsandte die DEZA eine Expertin des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe für ein Jahr in das **Büro der residierenden Koordinatorin des UNO-Systems in Armenien** (Dezember 2023 bis November 2024). Mithilfe dieser Expertin unterstützt die DEZA den Ausbau der Koordinations- und Kommunikationskapazitäten der UNO in Eriwan, insbesondere durch die Aufnahme der Flüchtlinge in die Sozialhilfeprogramme der armenischen Regierung. Damit verfolgt die internationale Zusammenarbeit der Schweiz einen integrierten Ansatz beim Übergang von der humanitären Nothilfe zur Entwicklungszusammenarbeit.

c. Politische Aktivitäten

Die Position des Bundesrates zum Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan ist unverändert: Das Völkerrecht muss eingehalten werden, der Waffenstillstand muss aufrechterhalten werden und die Streitigkeiten müssen durch Verhandlungen beigelegt werden.

Als Aserbaidschan im September 2023 eine Militäroperation lancierte, setzte sich die Schweiz auf bilateraler und multilateraler Ebene für eine sofortige und dauerhafte Einstellung der Feindseligkeiten, die Weiterführung der Verhandlungen und den Zugang der humanitären Hilfe zur notleidenden Zivilbevölkerung ein.

Der EDA-Vorsteher bekräftigte diesen Aufruf bei seinen bilateralen Treffen mit seinen armenischen und aserbaidsschanischen Amtskollegen am 19. und 20. September 2023 in New York, am 30. November 2023 in Skopje und am 24. und 25. September 2024 in New York. Zudem bot er den beiden Parteien die guten Dienste der Schweiz an. Auch beim regelmässigen Austausch zwischen dem EDA und den Botschaften Armeniens und Aserbaidschans in Bern wurden diese Punkte in Erinnerung gerufen.

Die Schweiz äusserte sich auch in internationalen Gremien mehrfach in diesem Sinne, etwa während der Sondersitzung des UNO-Sicherheitsrates nach Beginn der Militäroperation Aserbaidschans (21. September 2023), in der OSZE (20. und 28. September 2023, 5. Oktober 2023), im Europarat (27. September 2023) und in einer gemeinsamen Erklärung im Menschenrechtsrat (11. Oktober 2023). Sie rief jedes Mal dazu auf, das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte einschliesslich der Minderheitenrechte zu achten und die territoriale Integrität Armeniens und Aserbaidschans zu respektieren.

In Bezug auf die Flüchtlinge aus Karabach rief die Schweiz dazu auf, alles zu unternehmen, damit sie sicher nach Hause zurückkehren können, wenn sie dies wünschen, und ihre Rechte im Einklang mit dem Völkerrecht zu wahren. Zudem forderte sie die Konfliktparteien auf, den Schutz der Kulturgüter sicherzustellen. Auch bei den Verhandlungen über einen von Frankreich eingebrachten Entwurf für eine Resolution des Sicherheitsrates engagierte sie sich in diesem Sinne. Aufgrund unüberbrückbarer Meinungsverschiedenheiten im Rat wurde die Resolution jedoch nicht verabschiedet.

Der Bundesrat misst auch dem Kulturgüterschutz in Konfliktsituationen grosse Bedeutung bei. Er mahnt zur Einhaltung und Anwendung des Völkerrechts zum Schutz des Kulturguts in der Region, insbesondere im Rahmen des Haager Abkommens von 14. Mai 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (SR 0.520.3) und seiner Zusatzprotokolle.

d. Gute Dienste

Die Schweiz hat sich wiederholt bereit erklärt, ihre guten Dienste einzubringen, falls beide Parteien dies wünschen. Darunter fällt beispielsweise die Organisation von Treffen in der Schweiz, wie am 22. Oktober 2022 in Genf, als sich die Aussenminister Armeniens und Aserbaidschans trafen.

Zur Konkretisierung dieses Angebots besuchte die Abteilung Frieden und Menschenrechte (AFM) des EDA beide Länder und präsentierte ein *Non-Paper* mit Unterstützungsmöglichkeiten, etwa im Hinblick auf die Unterzeichnung eines Friedensabkommens oder mögliche Massnahmen zur Förderung des Vertrauens zwischen den beiden Ländern. Des Weiteren unterstützt die AFM über das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP) einen Dialog zwischen Expertinnen und Experten aus Armenien und Aserbaidschan über das Potenzial von Wirtschaftsbeziehungen für die Förderung eines dauerhaften Friedens zwischen den beiden Ländern.

4. Schlussfolgerungen

Die Schweiz ist in Armenien aktiv und wird sich auch weiterhin engagieren, namentlich über ihre internationale Zusammenarbeit und ihre humanitäre Hilfe. Sie setzt sich auf multilateraler Ebene, auch im UNO-Sicherheitsrat, für die Einhaltung des Völkerrechts und die friedliche Beilegung von Streitigkeiten ein.

Mehrere im Postulat aufgeworfene Fragen, namentlich die Sicherheit der in der Region Karabach verbliebenen Personen sowie der Gefangenen, werden mit Unterstützung des IKRK von den Parteien selbst angegangen.

Das EDA beobachtet die Lage in der Region auch weiterhin und steht in regelmässigem Kontakt mit den armenischen und aserbaidshanschen Behörden.