



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Humanitäre Minenräumung: Strategie des Bundes 2016–2022

Für eine Welt ohne Personenminen, Streumunition und
explosive Kriegsmunitionsrückstände



Die vorliegende Strategie wurde ursprünglich für die Periode 2016–2019 ausgearbeitet. Beim vorliegenden Dokument handelt es sich um die bis 2022 verlängerte Version.

Vorwort

Die Berichte und Bilder aus aktuellen bewaffneten Konflikten führen uns deren langfristige negativen Folgen auf die Menschen vor Augen. Diese werden von Minen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen noch verstärkt. Umso mehr, als diese Waffen auch lange nach Ende der Konflikte unterschiedslos wirken und humanitäre Schäden verursachen. So verhindern sie die Rückkehr Vertriebener in ihre Heimat, behindern die nachhaltige Entwicklung, beeinträchtigen die menschliche Sicherheit und stellen ein Hindernis für den Frieden dar.

Seit über 25 Jahren engagiert sich die internationale Gemeinschaft – und mit ihr die Schweiz – aktiv für die humanitäre Minenräumung. Während dieser Zeit wurde viel erreicht: die Anzahl der Opfer konnte wesentlich vermindert werden, von einst durchschnittlich über 70 auf heute schätzungsweise 10 Opfer pro Tag. Weiter wurden gegen 50 Millionen gelagerte Personenminen und über 2 Millionen Stück gelagerte Streumunition vernichtet, grosse Flächen wurden geräumt und die internationale Zusammenarbeit und Hilfe wurden gestärkt. Auf politischer Ebene ermöglichen das Inkrafttreten und die Umsetzung des Personenminenübereinkommens sowie des Streumunitionsübereinkommens nicht nur konkrete Wirkung gegen die humanitären Folgen dieser Waffen, sondern änderte auch die Wahrnehmung über deren Einsatz: Obwohl einige Staaten sie leider nach wie vor einsetzen, wird der Einsatz dieser Waffen heute weitgehend als inakzeptabel angesehen.

Diese Erfolge zeigen, dass langfristige und gemeinsame Anstrengungen gegen Minen, Streumunition und explosive Kriegsmunitionsrückstände Leben retten und die Zukunft der bedrohten Gemeinschaften verbessern. So hat sich die internationale Gemeinschaft zum Ziel gesetzt, bis 2025 das Zeitalter der Personenminen zu beenden. Dieses ambitionierte Ziel erfordert, dass wir unseren bisherigen Einsatz zur Umsetzung der völkerrechtlich wichtigen Instrumente fortführen und weiterhin alle notwendigen Ressourcen zur Erreichung dieses Ziels einsetzen.

In der Tat bleibt noch vieles zu tun. So haben zum einen noch zahlreiche Staaten bis heute die genannten Übereinkommen nicht ratifiziert. Die Schweiz wird deshalb, zusammen mit anderen Staaten, die Universalisierung dieser Instrumente weiterhin fördern. Der Schutz der betroffenen



Massive Zerstörungen nach Kampfhandlungen in einer syrischen Stadt © Handicap International/Philippe Houllat

Gemeinschaften kann nur durch die globale Einhaltung und Umsetzung der Verpflichtungen dieser Übereinkommen nachhaltig gewährleistet werden. Zum anderen sind Staaten gelegentlich nicht in der Lage, die Umsetzung der Verpflichtungen mit der gebotenen Zügigkeit vorzunehmen, weshalb es zum Beispiel in der Räumung kontaminierter Gebiete zu Verzögerungen gekommen ist.

Auf der Basis ihrer langjährigen humanitären Tradition setzt sich die Schweiz vorbehaltlos gegen Personenminen, Streumunition und die humanitären Konsequenzen explosiver Kriegsmunitionsrückstände ein. Dieses Engagement ist Teil der aussenpolitischen Prioritäten der Schweiz. Die vorliegende Strategie stellt eine Weiterführung unserer bisherigen Aktivitäten in diesem Bereich dar, die für den Frieden, die menschliche Sicherheit und die nachhaltige Entwicklung entscheidend ist. Die Strategie führt die bisherige Linie der Schweiz fort und will die Rahmenbedingungen für das Schweizer Engagement so festlegen, dass ein noch wirkungsvollerer Einsatz für eine Welt ohne neue Opfer von Minen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen möglich wird. Dabei ist die Schweiz von der Wichtigkeit der internationalen Zusammenarbeit und Hilfe überzeugt. Mit Blick auf die aktuellen Konflikte sieht die Schweiz zudem eine wachsende Bedeutung in der Minenräumung in überbauten

Gebieten. Schliesslich stellt die humanitäre Minenräumung auch ein zentrales Instrument in der Erreichung der kürzlich angenommenen Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung dar.


Konkret gestaltet unser Land kontinuierlich die politische Arbeit der internationalen Gemeinschaft mit, unterstützt Minenräumprojekte vor Ort mit finanziellen Mitteln, und entsendet Schweizer Experten zugunsten des Aufbaus lokaler Fähigkeiten und Wissens ins Feld. Weiter wird die Schweiz mit dem Genfer internationalen Zentrum für humanitäre Minenräumung (GICHD) als global anerkanntes Kompetenzzentrum eng zusammenarbeiten und dieses finanziell unterstützen.

An dieser Stelle sei allen engagierten Akteuren im Einsatz gegen Personenminen, Streumunition und explosive Kriegsmunitionsrückstände ausdrücklich gedankt. Wir schätzen ihre wichtige Arbeit und ermutigen sie, diese unvermindert fortzuführen. Dank ihnen können die betroffenen Menschen in ihre Heimat zurückkehren und mit dem Wiederaufbau einer Zukunft beginnen.



Didier Burkhalter

Vorsteher des Eidgenössischen Departements
für auswärtige Angelegenheiten



Guy Parmelin

Vorsteher des Eidgenössischen Departements für
Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

1. Das Ergebnis von 25 Jahren Engagement: Vieles ist erreicht, aber Wichtiges bleibt zu tun

1.1 Zahlreiche Erfolge

Mit der Beendigung einer Vielzahl von Stellvertreter- und Bürgerkriegen im Nachgang zum Ende des Kalten Krieges wurde deutlich, welche gravierende humanitäre Folgen Minen, Streumunition und explosive Kriegsmunitionsrückstände für die betroffene Bevölkerung auch nach Konflikte haben: Minen, Streumunition und explosive Kriegsmunitionsrückstände lassen sich nicht einfach abschalten, sondern bleiben weiterhin aktiv – auch über längere Zeit. So gefährden sie Mensch und Tier, behindern die humanitäre Hilfe und machen Flächen unbrauchbar, die für den Wiederaufbau, die wirtschaftliche Entwicklung oder die Rückkehr von Vertriebenen wichtig sind.

Das erste Minenräumprogramm der internationalen Staatengemeinschaft entstand 1989 unter den Auspizien der UNO in Afghanistan in der Folge des Rückzugs der sowjetischen Truppen. Weitere UNO-Programme folgten in Südostasien und Afrika. Auch in Europa wurde die humanitäre Minenräumung im Nachgang der Kriege im ehemaligen Jugoslawien zum Thema. Diese Programme waren notwendig, da rasch klar war, dass die betroffenen Gemeinschaften und Staaten die Probleme der Minen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückstände sowie deren soziale, wirtschaftliche und friedenspolitische Folgen nicht alleine bewältigen können.

Der Ruf nach einer breit akzeptierten und völkerrechtlich verankerten Lösung, nach technischen Massnahmen und finanzieller Unterstützung auf der Basis des Prinzips der «Hilfe zur Selbsthilfe» wurde immer stärker und mündete 1997 in die Verabschiedung des *Übereinkommens über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen und über deren Vernichtung* (auch bekannt als «Ottawa-Konvention»), welches heute von über 160 Staaten verbindlich akzeptiert wurde. Die Konvention schuf nicht nur solide Rechtsgrundlagen für die nationale Umsetzung, sondern fördert auch die internationale Zusammenarbeit und Hilfe zwischen Staaten sowie internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

In diesem Zusammenhang sind auch das *abgeänderte Protokoll II über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen* (1996) zu dem *Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können* (UNO-Waffenkonvention – CCW) sowie das *Protokoll V der CCW über explosive Kriegsmunitionsrückstände* (2003) zu nennen: mit Regulierungen und Teilverböten decken diese UNO-Instrumente ein breites Gefahrenspektrum ab und stellen gerade für die Räumung einer Vielzahl von Blindgängern oder die Eindämmung von behelfsmässigen Sprengvorrichtungen (sog. Improvised Explosive Devices, IEDs) wichtige Grundlagen dar.

Aufgrund der humanitären Folgen von Streumunition kam die Staatengemeinschaft 2008 überein, auch hier regelnd einzugreifen. Das *Streumunitionsübereinkommen* verbietet den Einsatz sowie die Entwicklung, Herstellung, Lagerung und Weitergabe von Streumunition umfassend und stärkt die Grundlage für internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich. Darüber hinaus verankert die Konvention juristisch verbindliche Massnahmen zur Hilfe an die überlebenden Opfer von Streumunition, und verstärkt damit die Rechte von Opfern von Minen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen.

Rund eine Generation nach Beginn der internationalen Bestrebungen im Bereich der humanitären Minenräumung und unter dem Eindruck der seither erfolgten Anstrengungen können wir festhalten, dass im Kampf gegen die humanitären Folgen von Minen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen viele Erfolge zu verzeichnen sind: Von den ursprünglich über 80 betroffenen Staaten sind heute bereits 29 vollständig geräumt. Dort hat die Bevölkerung wieder risikolosen Zugang zu Land, Wasser und Ressourcen, womit eine Vorbedingung für die Schaffung einer nachhaltigen Entwicklung erreicht wurde.

Die Vertragsstaaten sind nebst der Räumung von verlegten Minen auch weitgehend ihrer Verpflichtung nachgekommen, die nationalen Lagerbestände an Minen zu vernichten. So wurden mittlerweile gegen 50 Millionen Minen vernichtet.



Minenopfern eine Perspektive geben: Integration in die Arbeitswelt in Thailand © ISU AP Mine Ban Convention

Auch bei den Opferzahlen ist ein positiver Trend zu verzeichnen. War vor 25 Jahren im Schnitt noch alle 20 Minuten ein Opfer von Minen, Streumunition oder explosiven Kriegsmunitionsrückständen zu beklagen, so sind es heute noch schätzungsweise 10 Personen pro Tag¹. Dies sind noch immer zu viele Menschen; die Verbesserung der Situation ist dennoch unübersehbar.

Besonders hervorzuheben ist auch die Tatsache, dass betroffene Staaten immer mehr in der Lage sind, vollumfänglich und direkt Eigenverantwortung zu übernehmen. So steigt der Anteil der eigenen Ressourcen, die diese Staaten für die humanitäre Minenräumung aufwenden, stetig an: Heute kommt rund ein Drittel der weltweit zur Räumung bereitgestellten Mittel aus den betroffenen Staaten selbst. Weiter ist auch eine positive Entwicklung in den nationalen Rechtsgrundlagen und den administrativen Vorgaben zu verzeichnen, so dass sich unterstützende Organisationen auf eine vorhersehbare und stabile lokale Ordnung stützen können.

¹ Diese und andere statistische Angaben in Kapitel 1 basieren auf dem *Landmine and Cluster Munition Monitor*, www.the-monitor.org

Massgeblich war auch der Prozess der technischen Normierung und Standardisierung der Räumprozesse auf internationaler Ebene. Erst mit der Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses, einer gemeinsamen Sprache, eines koordinierten Vorgehens und eines standardisierten Lernprozesses war es möglich, weltweit akzeptierte Verbesserungen und Entwicklungen vorzunehmen, die eine massive Beschleunigung in der Reduktion belasteter Flächen brachte. Neben der Räumung ist hier insbesondere die Entwicklung von Methoden zu nennen, mit denen Flächen, die fälschlicherweise als belastet ausgewiesen werden, rasch freigegeben werden können (sog. «Land Release»). Dies hat auch die zielgerichtete Zuordnung von finanziellen und personellen Ressourcen entscheidend begünstigt.

1.2 Verbleibende Herausforderungen im Feld

Trotz der zahlreichen Fortschritte ist der Zeitpunkt für das Ende des Engagements der Staatengemeinschaft in diesem Bereich noch nicht gekommen. Zwar sind viele Gebiete für die Bevölkerung bereits risikofrei nutzbar, doch zahlreiche Flächen, die aus humanitären oder entwicklungstechnischen Gründen benötigt würden, harren ihrer Räumung. Meist handelt es sich um Flächen, bei denen die Räumung komplex und damit teuer ist.

Gleichzeitig brechen immer wieder neue bewaffnete Konflikte aus, während andere andauern und keine Beilegung in Sicht ist. In diesem Umfeld (sog. «protracted conflicts») sind nachhaltige Räumarbeiten nicht möglich. Vor allem der Einsatz von Sprengfallen und behelfsmässigen Sprengvorrichtungen, aber auch andere explosive Kriegsmunitionsrückstände, behindern die humanitären Aktionen wie etwa die humanitäre Soforthilfe oder den Schutz der Zivilbevölkerung. Umso wichtiger werden in diesen Fällen Massnahmen wie etwa die Präventionsarbeit und Gefahrensensibilisierung («Mine Risk Education») oder auch die Opferhilfe.

Überlebende Opfer von Minen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen benötigen meist ein Leben lang spezielle Unterstützung im medizinischen Bereich. Ebenso gilt es, ihre soziale und wirtschaftliche Integration in ihre jeweilige Gemeinschaft sowie die

gleichberechtigte Ausübung ihrer Menschenrechte sicherzustellen. Eine nachhaltige Unterstützung bedarf u. a. eines funktionierenden nationalen Gesundheitssystems, der Ermöglichung eines wirtschaftlichen Auskommens sowie die Überwindung allfälliger Diskriminierungen. Diese Massnahmen wirken letztlich auch jenseits der humanitären Minenräumung und unterstützen generelle entwicklungspolitische Ziele. Leider stellt die Opferhilfe international den am geringsten finanzierten Bereich der humanitären Minenräumung dar und wird trotz des allgemein anerkannten Rechts auf Hilfe oft durch eine mangelnde nationale Verantwortung und die fehlende Integration der Überlebenden ins Gesundheitssystem marginalisiert. Sehr oft hängt die Opferhilfe von internationalen Hilfsorganisationen ab.

Aktuell sind noch beinahe 60 Staaten und Regionen von Minen, Streumunition oder explosiven Kriegsmunitionsrückständen betroffen. Syrien, Libyen oder der Jemen verzeichnen jüngst zusätzliche Kontamination. Diese Beispiele zeigen, dass Minen und insbesondere Streumunition sowie andere explosive Kriegsmunitionsrückstände aus aktuellen und zukünftigen bewaffneten Konflikten weiterhin und auf Jahre und Jahrzehnte eine Gefahr darstellen werden, ohne dass die genaue Menge der eingesetzten Kampfmittel nur annähernd beziffert werden kann.

Künftige Minenräumprogramme werden sowohl in Bezug auf die Anzahl der explosiven Kriegsmunitionsrückstände wie auch der geographischen Ausdehnung der kontaminierten Zonen vor grossen Herausforderungen stehen. Vor dem Hintergrund aktueller Konflikte, welche zunehmend in überbautem Gelände ausgetragen werden, ist davon auszugehen, dass insbesondere auch der städtische Lebens- und Wirtschaftsraum vermehrt betroffen sein wird.

Gleichzeitig dürfen die neuen Herausforderungen nicht übersehen werden. Während in den aktuellen Konflikten industriell gefertigte Minen kaum mehr verfügbar sind, kommen IEDs weit verbreitet zum Einsatz. Diese lassen sich einfach und rasch herstellen und verursachen dieselben humanitären Probleme wie Minen und Streumunition. Zudem sind sie instabiler und deshalb sowohl für die Bevölkerung als auch für die Räumexperten gefährlicher. Ihre Beseitigung verlangt denn auch ein ganz spezielles Wissen (sog. IED-Disposal).

Die lange Lebensdauer von Minen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen ist ein Risikofaktor, der nicht unterschätzt werden darf. Selbst lange nach Abschluss der offiziellen Räumarbeiten können noch aktive Elemente auftauchen: So werden u. a. in Belgien, Deutschland und Frankreich noch heute Minen und explosive Kriegsmunitionsrückstände aus den beiden Weltkriegen gefunden. Dieses Restrisiko besteht grundsätzlich bei allen Staaten, auf deren Gebiet ein bewaffneter Konflikt ausgetragen wurde. Es gilt deshalb, tragfähige Strukturen und Fähigkeiten aufzubauen, die mit dieser verbleibenden Gefahr (sog. residuale Kontaminierung) umgehen können. Gleichzeitig muss die betroffene Bevölkerung in die Lage versetzt werden, die Gefahren zu erkennen und ihr Leben trotz dieser Risiken erfolgreich meistern zu können. Der Präventionsarbeit kommt somit auch hier eine zentrale Bedeutung zu.

Auch Projekte der Entwicklungszusammenarbeit können lange nach Konflikte durch verbliebene Minen, Streumunition und explosive Kriegsmunitionsrückstände behindert werden. Deshalb muss auch in diesem Kontext beim Auftauchen solcher Gefahren rasch und pragmatisch gehandelt werden: Es kann durchaus angebracht sein, die Gefahr zu beseitigen, das Projekt zu realisieren und damit die Bevölkerung nachhaltig zu unterstützen. Hier findet denn auch ein Paradigmenwechsel statt, indem die Räumung nicht mehr ein Teil der eigenständigen Aktivität «humanitäre Minenräumung» darstellt, sondern ein integraler Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit wird.

Nach Abschluss der Räumung stellen sich weitere Fragen. So ist etwa zu klären, was nach dem Ende der Räumoperationen aus den einheimischen Räumexperten vor Ort werden soll. Im Nachgang zu Konflikten sind die vormaligen Kämpfer oftmals in Räumprogramme integriert worden. So konnte ihr militärisches Fachwissen genutzt und ihnen ein Auskommen ausserhalb der Konfliktparteien ermöglicht werden. Auch gelang es, sie damit in den Prozess des Aufbaus der Friedensordnung einzubinden. Es stellt sich nun die Frage, wie diese Personen auch nach Abschluss der grossen Räumprogramme weiterhin einen konstruktiven und friedlichen Beitrag an ihre Gemeinschaft leisten können.

1.3. Herausforderungen für die internationale Politik

Die weltweite Anerkennung der negativen Konsequenzen von Minen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen widerspiegelt sich in deren laufenden Beseitigung sowie in der anhaltenden Bereitschaft von Staaten, sich den Werten der auf internationaler Ebene geschaffenen völkerrechtlichen Instrumente verpflichtet zu fühlen.

Viele Staaten haben sich schon bereit erklärt, durch die verschiedenen Abkommen gebunden zu sein. Die Anzahl neu hinzukommender Vertragsstaaten nimmt allerdings erfahrungsgemäss einige Jahre nach Inkrafttreten der jeweiligen Abkommen ab. Die Universalisierung der entsprechenden Abkommen verliert somit an Schwung. Obschon sich international die politische Ächtung insbesondere der Personenminen weitgehend etabliert hat, sind mehrere militärisch führende Staaten nach wie vor nicht bereit, Vertragsstaaten der einschlägigen Übereinkommen zu werden. Obwohl einige Nicht-Vertragsstaaten den humanitären Grundgedanken teilen, überwiegen dort weiterhin nationale Sicherheitsüberlegungen.

Bedenklich ist insbesondere der Einsatz von vertraglich geächteten Kampfmitteln (z.B. Personenminen) durch einzelne Vertragsstaaten der Ottawa-Konvention während der letzten vier Jahre. Die Vertragswerke sehen spezifische Prozesse zur Klärung solcher Fälle vor. Die Zuordnung eines Vertragsbruchs zu einer Konfliktpartei ist jedoch schwierig und politisch heikel. Überdies setzt auch eine Minderheit sogenannt «nicht-staatlicher bewaffneter Akteure» oder bewaffneter Gruppen heute u. a. Minen ein, wobei es sich zunehmend um IEDs handelt. Auch hier bleiben die Informationsbeschaffung und Zuordnung eines derartigen Einsatzes sehr schwierig. Umso wichtiger ist es, bewaffnete Gruppen auf ihre Verpflichtungen gegenüber dem humanitären Völkerrecht aufmerksam zu machen und auf eine umfassende Einhaltung hinzuwirken.

Gleichzeitig zeigt sich, dass die durch Staaten eingegangenen Verpflichtungen sehr unterschiedlich, teilweise lückenhaft oder mit Verspätungen umgesetzt werden. Dabei geht die Räumung kontaminierter Flächen in einer Vielzahl von Staaten nur schleppend voran; die vertraglich vereinbarten Fristen werden in zahlreichen Fällen nicht eingehalten. Vereinzelt verspätet sich auch die Vernichtung bestehender Lagerbestände.

Als Gründe werden der Mangel an Ressourcen, schwierige klimatische und geographische Bedingungen, eine ungenügende oder falsche Datenlage oder auch militärische Bedürfnisse angegeben. Auch die Pflicht zur Berichterstattung und Schaffung von Transparenz, die in den völkerrechtlichen Instrumenten vorgesehen ist, bereitet Schwierigkeiten. Die Angaben sind oft lückenhaft und von unterschiedlicher Qualität. Dies erschwert die quantitative und qualitative Analyse und damit die Überprüfung der Einhaltung der Verpflichtungen. Auch hier wird oft Ressourcenmangel, fehlendes Know-how oder Unübersichtlichkeit zur Erklärung angeführt.

Bezüglich des finanziellen Engagements der Geberstaaten in der humanitären Minenräumung konnte bisher von einem sehr ansprechenden Niveau berichtet werden. So stehen z.B. seit 2008 – trotz globaler Finanzkrise – jährlich über 600 Millionen US-Dollar im Kampf gegen Minen, Streumunition und explosive Kriegsmunitionsrückstände zur Verfügung. Dennoch ist festzuhalten, dass Einsparungen in diesem Bereich kein politisches Tabu mehr darstellen. Der Enthusiasmus scheint einem Pragmatismus zu weichen, weshalb sich die politische Unterstützung gerade heute nicht mehr immer in eine finanzielle Unterstützung übersetzen lässt.



Umfassende Sensibilisierung über die Gefahren: Mine Risk Education in einem kambodschanischen Kloster © DEZA/SDC Mekong

1.4. Humanitäre Minenräumung heute und in Zukunft: Ein erfolgreicher Beitrag zu Frieden, Sicherheit und Entwicklung

Trotz den Erfolgen der letzten 25 Jahre im Kampf gegen Minen, Streumunition und explosive Kriegsmunitionsrückstände bestehen weiterhin gewichtige Herausforderungen auf humanitärer und entwicklungstechnischer Ebene, so dass die Weiterführung des Engagements im Feld wie auch auf der internationalen politischen Ebene noch immer notwendig ist.

Die humanitäre Minenräumung stellt einen wichtigen Beitrag zu Frieden, Sicherheit und Entwicklung dar. Sie ist eine Grundvoraussetzung für humanitäre Aktionen, Friedensprozesse, Sicherheit und die sozio-ökonomische Entwicklung in den betroffenen Gemeinschaften entsprechender Staaten. Durch die humanitäre Minenräumung werden konkrete Leistungen erbracht, damit Flüchtlinge und intern Vertriebene wieder in ihre Heimat zurückkehren können, damit die betroffene Bevölkerung wieder Zugang zu Wohn- und Arbeitsgebieten hat, damit landwirtschaftliche Flächen und natürliche Ressourcen wieder genutzt werden können und notwendige Infrastruktur repariert oder aufgebaut werden kann. Damit leistet die humanitäre Minenräumung Beiträge zu verschiedenen Politikbereichen, die für die Schweiz von Bedeutung sind: Zum einen im Rahmen der Friedenspolitik und der Friedensförderung, zum anderen aber auch zugunsten humanitärer Aktionen sowie der langfristigen Entwicklungspolitik. Ebenso stellt die humanitäre Minenräumung ein Instrument zur Erreichung verschiedener Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals) dar. Die Nachhaltigkeit kann jedoch nur erreicht werden, wenn das weltweite Engagement mindestens auf dem heutigen Niveau fortgeführt werden kann und die nationale Verantwortung in den betroffenen Staaten wahrgenommen wird, was auch die Verfügbarkeit der entsprechenden finanziellen Ressourcen bedingt. Nur mit mindestens gleichbleibendem internationalem Engagement können zahlreiche vertraglich festgelegte Massnahmen der humanitären Minenräumung umgesetzt und damit die Gefahren durch Minen, Streumunition und explosive Kriegsmunitionsrückstände nachhaltig eingedämmt werden.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass technisches Know-how und nationaler Fähigkeitsaufbau, welche für den Bereich der humanitären Minenräumung unabdingbar sind, auch in anderen Aktivitätsfeldern von

Nutzen sind. Zu denken ist etwa an die Fragestellung der sicheren und gesicherten Lagerung und Verwaltung von Waffen und Munition, da diese – unsachgemäss behandelt – ebenso zu einer humanitären wie entwicklungstechnischen Belastung werden können wie Minen, Streumunition und explosive Kriegsmunitionsrückstände. Die zahlreichen Fälle von explodierenden Munitionsdepots und deren erhebliche humanitäre und wirtschaftliche Folgen zeigen dies nur zu deutlich auf. Diese Aktionsfelder sollen nicht in den Bereich der humanitären Minenräumung integriert werden; im Bereich der Schnittmenge soll jedoch jedes Potenzial zur Steigerung von Sicherheit, Effizienz und Effektivität genutzt werden.

2. Internationale Instrumente und Definition

Das humanitäre Völkerrecht reguliert und beschränkt insbesondere in den Zusatzprotokollen von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949 sowie in den völkergewohnheitsrechtlichen Regeln generell die Verwendung von Methoden und Mittel der Kriegsführung während bewaffneter Konflikte.

Um die humanitären Folgen von Minen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen gezielt zu beseitigen, hat die internationale Gemeinschaft während der letzten zwei Jahrzehnte grosse Anstrengungen unternommen. Diese umfassen die Schaffung mehrerer internationaler Übereinkommen:

- Das Übereinkommen vom 18. September 1997 über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen und über deren Vernichtung² («Ottawa-Konvention» oder APMBC);
- Das Übereinkommen vom 30. Mai 2008 über Streumunition³ als Totalverbot des Einsatzes sowie der Entwicklung, Beschaffung, Lagerung und Weitergabe von Streumunition («Oslo-Konvention» oder CCM);

² SR 0.515.092, Übereinkommen vom 18. September 1997 über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen und über deren Vernichtung

³ SR 0.515.093, Übereinkommen vom 30. Mai 2008 über Streumunition

- Das Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können⁴ («UNO-Waffenkonvention» oder CCW), mit seinem abgeänderten Protokoll II über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen in der am 3. Mai 1996 geänderten Fassung sowie mit seinem Protokoll V vom 28. November 2003 über explosive Kriegsmunitionsrückstände;
- Das Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁵.

Definitionen

Die Strategie des Bundes in der humanitären Minenräumung 2016–2022 basiert auf dem international etablierten Begriff zur humanitären Minenräumung (engl. Mine Action). Unter «humanitärer Minenräumung» werden alle Aktivitäten verstanden, deren Ziel es ist, die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen von Minen und explosiven Kriegsmunitionsrückständen einschliesslich nicht explodierter Streumunition zu lindern.¹

Der Ausdruck «Mine» im Begriff der «humanitären Minenräumung» wird geläufig als *pars pro toto* verwendet und umfasst sowohl spezifisch Minen (Personen- wie Fahrzeugminen) als auch Streumunition sowie explosive Kriegsmunitionsrückstände (engl. Explosive Remnants of War). Letztere umfassen sowohl nicht zur Wirkung gelangte als auch aufgegebene Munition.

Der Begriff der «humanitären Minenräumung» bezieht sich nicht nur auf die technische Flächenräumung, sondern richtet sich in erster Linie auf die Menschen und die Gemeinschaften in den betroffenen Gebieten aus, deren Leben durch Minen und explosive Kriegsmuni-

¹ Gemäss den International Mine Action Standards (IMAS), 4.10 Glossary of mine action terms, definitions and abbreviations, www.mineactionstandards.org (Januar 2016)

⁴ SR 0.515.091, SR 0.515.091.3, SR 0.515.091.4, Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können (mit Prot. I-IV)

⁵ SR 0.109, Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

tionsrückstände stark beeinträchtigt werden. Ziel der humanitären Minenräumung ist es, die durch Personenminen und explosive Kriegsmunitionsrückstände bedingten Gefahren so weit zu reduzieren, dass die betroffene Bevölkerung wieder sicher leben kann. Darin eingeschlossen ist auch eine Entwicklung auf wirtschaftlicher, sozialer und gesundheitlicher Ebene, die nicht von Minen und explosiven Kriegsmunitionsrückständen beeinträchtigt wird. In diesem Zusammenhang stehen auch die Rechte der Opfer auf den Zugang zur notwendigen Hilfe, die Gleichberechtigung und gesellschaftliche Integration, wobei auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Opfer eingegangen werden soll. Humanitäre Minenräumung umfasst gemäss den internationalen Standards fünf Bereiche, die einander ergänzen:

- a) Prävention durch Aufklärung über Gefahren, Anzeichen, gefährdete Zonen etc.;
- b) Minenräumung, inkl. Ortung von Minen und explosiven Kriegsmunitionsrückständen, Kartographierung, Markierung und Räumung der kontaminierten Gebiete;
- c) Opferhilfe inkl. medizinischer Hilfe, Rehabilitation sowie soziale und wirtschaftliche Wiedereingliederung;
- d) Vernichtung der Lagerbestände;
- e) Überzeugungsarbeit für die Ächtung von Personenminen.

Thematisch verwandte Bereiche wie Kleinwaffen und leichte Waffen sowie die sichere und gesicherte Lagerung und Verwaltung konventioneller Munition über den gesamten Lebenszyklus fallen nicht unter den Begriff humanitäre Minenräumung und werden separat behandelt. Synergien sollen aber konsequent genutzt werden.

3. Konsequenzen für die Schweiz

Das Schweizer Engagement in der humanitären Minenräumung erfolgt durch den Bund, in enger Zusammenarbeit mit anderen Staaten sowie internationalen, regionalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Der Bund verfügt über die langjährige Erfahrung, mit seinen Mitteln sowohl auf politischer als auch operationeller Ebene die identifizierten Herausforderungen interdepartemental koordiniert angehen zu können.

Konkrete Leistungen

Der Bund hat in der Periode 2012–2015

- die institutionelle Stärkung der humanitären Minenräumung vorangetrieben (Entsendung von Schweizer Expertinnen und Experten an die UNO-Standorte New York und Genf, Verankerung der Sekretariatsleistungen in Genf, Stärkung von Finanzierungsmodalitäten für die Umsetzungsunterstützung);
- die humanitäre Minenräumung auf politischer Ebene in den multilateralen Foren gefördert (Übernahme von Generalsekretariatsrollen und thematischen Koordinationsfunktionen);
- im Rahmen der humanitären Hilfe, Friedenspolitik und Entwicklungszusammenarbeit Programme und Projekte in beinahe 30 Ländern v. a. in Europa, Afrika, Lateinamerika sowie im Mittleren Osten finanziell unterstützt;
- fünf UNO-Programme durch die Entsendung von Angehörigen der Armee im Rahmen der militärischen Friedensförderung unterstützt;
- durch die Unterstützung des Genfer internationalen Zentrums für humanitäre Minenräumung (GICHD) und Ausbildungsangebote auf internationaler Ebene die technische Expertise und Etablierung internationaler Standards gefördert.



Internationales Engagement: Bundesrat Didier Burkhalter anlässlich des 12. Vertragsstaatentreffens zum Personenminenübereinkommen © ISU AP Mine Ban Convention

Aus den oben genannten aktuell bestehenden Herausforderungen ergibt sich für die Schweiz die Erkenntnis, dass ihr Engagement trotz zahlreicher Erfolge im Bereich der humanitären Minenräumung bis 2022 unabdingbar ist. Dies umso mehr, weil die negativen Auswirkungen von Minen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen sowie der vermehrte Einsatz von IEDs das humanitäre, friedensfördernde und entwicklungspolitische Engagement des Bundes nachhaltig behindern und letztlich die Erreichung der Verfassungsziele⁶ erschweren. Der Bundesrat hat denn auch die Bedeutung der humanitären Minenräumung in verschiedenen aussen- und sicherheitspolitischen Berichten unterstrichen. Vor diesem Hintergrund wird die Minderung der von Minen, Streumuni-

⁶ Art 54, Abs. 2 der Bundesverfassung: 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.

tion und explosiven Kriegsmunitionsrückständen ausgehenden Risiken zum Leitmotiv der Aktivitäten des Bundes. Wie die vorangehende Bestandsaufnahme gezeigt hat, zeichnen sich verschiedene Bereiche mit Handlungsbedarf ab, so insbesondere

- die Förderung der Einhaltung und Umsetzung der internationalen Übereinkommen mit Bezug zur humanitären Minenräumung sowie weiterer relevanter völkerrechtlicher Grundlagen (insbesondere des humanitären Völkerrechts und Völkergewohnheitsrechts), da nur die gemeinsame, konsequente und effiziente Erfüllung der Verpflichtungen die notwendige Nachhaltigkeit im Kampf gegen Minen, Streumunition und explosive Kriegsmunitionsrückstände und somit die Erreichung der humanitären Ziele garantieren kann. Dabei gilt es auch, die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen bei allen Vertragsparteien in geeigneter Form einzufordern. Bei Bedarf wird der Rechtsrahmen geklärt oder weiterentwickelt;
- die Universalisierung der relevanten Übereinkommen und der darin enthaltenen Normen, damit diese ihre volle Wirkung entfalten können;
- die Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft in der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, da die Gefahr, die von vor Ort vorhandenen Minen, Streumunition oder explosiven Kriegsmunitionsrückständen ausgeht, die Realisierung einer Mehrzahl der 17 Ziele erheblich beeinträchtigen kann;
- die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft in der Umsetzung des Aktionsplans von Maputo (im Rahmen des Personenminenübereinkommens) sowie des Aktionsplans von Dubrovnik (im Rahmen des Streumunitionsübereinkommens), da die konkreten Aktionen eine pragmatische und greifbare Umsetzung der jeweiligen Vertragsverpflichtungen fördern;
- die Anwendung der humanitären Minenräumung als integrales Instrument der humanitären, friedenspolitischen und friedensfördernden, entwicklungspolitischen sowie indirekt sicherheitspolitischen Aktivitäten, da sich die Erfolge oder Misserfolge in der humanitären Minenräumung direkt auf die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung

betroffener Gemeinschaften auswirken;

- die Unterstützung der betroffenen Gemeinwesen zur Selbsthilfe, da nur die Förderung der Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten vor Ort sicherstellt, dass die Betroffenen auch in Zukunft mit den Gefahren, die von Minen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen ausgehen, umgehen können;
- die aktive Nutzung und Unterstützung der multilateralen Prozesse und Institutionen, welche mehrheitlich in Genf verankert sind, weil diese sowohl in Abrüstungspolitischen und humanitären Fragen als auch für multilaterale Gouvernanzfragen Plattformen für inklusive und globale Lösungen bieten.

Die Evaluation der Bundesstrategie 2012–2015 und der Tätigkeiten der Schweiz hat gezeigt, dass der Bund bisher taugliche und wirkungsvolle Massnahmen ergriffen hat. Deshalb besteht kein Grund, das bisherige Engagement fundamental umzugestalten. Vielmehr ist es auf die aktuellen Herausforderungen anzupassen und in diesem Sinne weiterzuführen. Das Potenzial der heutigen Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung und mit externen Partnern zugunsten der humanitären Minen-



Sichere Sprengung von Blindgängern: Dank des in der Schweiz entwickelten SM EOD-Systems können Blindgänger berührungsfrei vernichtet werden (c) vss

räumung als Kernbeitrag für Frieden und Sicherheit ist weiter zu nutzen. Ebenso ist der Bedeutungsgewinn im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung angemessen einzubauen. Beide Elemente – menschliche Sicherheit und die Dimension der Entwicklung – werden in der Vision unverändert beibehalten.

4. Vision

Die Schweiz strebt langfristig eine Welt an, in der keine Menschen mehr Opfer von Personenminen, Streumunition oder explosiven Kriegsmunitionsrückständen werden und in der eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung möglich ist, welche die Bedürfnisse der Betroffenen deckt.

5. Strategische Ziele

Im Sinne einer Langzeitperspektive (über 2022 hinausgehend) werden zugunsten der Erreichung der Vision die folgenden strategischen Ziele definiert:

Strategisches Ziel 1

Die relevanten Übereinkommen werden umfassend umgesetzt und universell angewendet.

Die Schweiz setzt sich für eine messbare und umfassende Umsetzung der eingegangenen konkreten Verpflichtungen durch alle Vertragsstaaten ein. Daneben fördert sie die Universalisierung der relevanten Übereinkommen (vgl. Kap. 2) und engagiert sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Anwendung der darin enthaltenen Grundprinzipien durch Nicht-Vertragsstaaten.

Strategisches Ziel 2

Die Sicherheit der Menschen vor Minen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen ist erhöht und die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung sind verbessert.

Die Schweiz trägt durch die von ihr ergriffenen Massnahmen zur Sicherheit betroffener Menschen und ihrer Gemeinschaften bei und verbessert damit die Voraussetzungen für die humanitären Aktionen sowie für die nachhaltige Entwicklung. Die Schweiz unterstützt dabei die Erreichung der Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, insbesondere Ziel 16 (Förderung von friedlichen und inklusiven Gesellschaften), Ziel 2 (Erreichen der Ernährungssicherheit und Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft), Ziel 3 (Gewährleisten von Gesundheit und Wohlergehen), sowie Ziel 11 (Städte und Siedlungen sind inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig).

Strategisches Ziel 3

Die humanitäre Minenräumung liegt vollständig in der Eigenverantwortung der Betroffenen vor Ort.

Die Schweiz fördert und unterstützt die zuständigen Behörden als Vertreter der Betroffenen vor Ort, so dass diese die Verantwortung für die umfassende Minderung der Risiken, welche von Minen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen ausgehen, vollständig übernehmen und nachhaltig tragen können.

6. Schwerpunkte bis 2022

Auf der Grundlage der strategischen Ziele setzt der Bund in Zusammenarbeit mit seinen Partnern bis 2022 folgende Schwerpunkte:

Schwerpunkt 1.1: Die vertraglich festgehaltenen Fristen werden eingehalten, die durch Vertragsstaaten in den Fristverlängerungen angekündigten Ziele werden erreicht; die geplanten Umsetzungsmassnahmen sind realistisch.

- Im Rahmen ihrer Friedenspolitik, humanitären Aktionen, Entwicklungszusammenarbeit und Sicherheitspolitik leistet die Schweiz finanzielle Unterstützung an mindestens fünf Räumprojekte, welche explizit auch der Einhaltung der vertraglich festgelegten Fristen oder bzw. der Erreichung der in der Fristverlängerung angekündigten Ziele dienen.

- Die Schweiz unterstützt während der Strategieperiode mindestens einen Staat, welcher eine Fristverlängerung beantragt, mit Expertise bei der Planung und Umsetzung der Massnahmen.

Schwerpunkt 1.2: Die Berichterstattung durch die Vertragsstaaten ist aussagekräftig und erfolgt zeitgerecht.

- Die Schweiz unterstützt Bestrebungen zur Normierung und Vereinfachung der Prozesse zur Berichterstattung der Vertragsstaaten.

Schwerpunkt 1.3: Zusätzliche Staaten treten den Übereinkommen bei.

- Zusätzlich zu ihrem multilateralen Engagement pflegt die Schweiz mit mindestens einem Nicht-Vertragsstaat den politischen Dialog hinsichtlich eines Beitritts zu den relevanten Übereinkommen und berät diesen dabei.

Schwerpunkt 1.4: Die Einhaltung des Rechtsrahmens wird gestärkt und die Klärung mutmasslicher Verletzungen gefördert.

- Die Schweiz appelliert im Rahmen ihrer politischen bilateralen und multilateralen Kontakte aktiv zur Einhaltung des internationalen Rechtsrahmens. Auch Nicht-Vertragsstaaten ruft sie zur Einhaltung der Grundprinzipien der relevanten Abkommen auf.
- Die Schweiz fördert die Klärung mutmasslicher Vertragsverletzungen, namentlich indem sie die existierenden Mechanismen sowie weitere Organisationen unterstützt, welche einen Beitrag zur Klärung leisten.

Schwerpunkt 1.5: Dialoge mit nicht-staatlichen Akteuren im Hinblick auf die Einhaltung des Rechtsrahmens und den Nicht-Einsatz von Personenminen werden gefördert.

- Die Schweiz unterstützt mit finanziellen und ideellen Beiträgen weiterhin den Dialog unabhängiger humanitärer Organisationen mit nicht-staatlichen Akteuren und bewaffneten Gruppierungen.



Hoffentlich bald auf sicherem Grund: Spielende Kinder nahe einem buddhistischen Schrein in Kambodscha © KEYSTONE/AP Photo/David Longstreath

Schwerpunkt 2.1: Durch die Räumung von Minen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen werden die Risiken für die Bevölkerung gemindert und der Zugang zu lokalen Ressourcen wird ermöglicht.

- Im Rahmen ihres Fokus' auf fragile Kontexte und innerhalb bestehender Länderstrategien leistet die Schweiz finanzielle Unterstützung an Räumprojekte als Teil ihres friedenspolitischen, humanitären, entwicklungspolitischen und sicherheitspolitischen Engagements.
- Im selben Rahmen unterstützt die Schweiz in betroffenen Partnerländern der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit Projekte mit dem Ziel, zur Reduktion der Opfer unter Bevölkerung und Nutztieren beizutragen, durch verbesserten Zugang zu Land und Forst die ländliche Entwicklung zu ermöglichen, und insbesondere die Nahrungsmittelsicherheit zu erhöhen. Die Umwandlung in Agrarland soll dort unterstützt werden, wo sie zum direkten Nutzen der Bevölkerung und namentlich der Kleinbauern beiträgt.

- Die Schweiz unterstützt Projekte im Hinblick auf die Rückkehr intern Vertriebener oder von Flüchtlingen und der Wiederaufnahme ihre gewerblichen und landwirtschaftlichen Tätigkeiten.
- Die Schweiz unterstützt Untersuchungen (technical/non-technical surveys) und Entminung im Rahmen von Friedensprozessen und Konfliktnachbearbeitung und im Hinblick auf die Stärkung des Vertrauens der Bevölkerung in den Frieden.
- In den betroffenen multilateralen Foren (APMBC, CCM, CCW) unterstützt die Schweiz die etablierten Prozesse zur Räumung sowie zur internationalen Kooperation und Hilfe mit Analysen und Expertise, gegebenenfalls in koordinierender Funktion.
- Die Schweiz pflegt den thematischen Kontakt zu anderen Geberländern in den dafür geeigneten Foren (z.B. Mine Action Support Group).
- Die Schweiz trägt zur Entwicklung von Konzepten und operationellen Instrumenten bei, welche auf gegenwärtige Bedrohungen und Herausforderungen ausgerichtet sind (z.B. Minenräumung im städtischen Umfeld).
- Die Schweiz unterstützt mindestens vier Minenräumprogramme der UNO und der OSZE mit Fachexpertise gemäss deren Bedarf und nutzt Synergien zu verwandten Bereichen wie der sicheren und gesicherten Lagerung und Verwaltung von Waffen und Munition aktiv.

Schwerpunkt 2.2: Die Opfer werden medizinisch betreut sowie gesellschaftlich und wirtschaftlich integriert.

- Im Rahmen ihres Fokus' auf fragile Kontexte und innerhalb bestehender Länderstrategien unterstützt die Schweiz internationale Organisationen, das IKRK oder Nichtregierungsorganisationen bei der medizinischen Betreuung und Rehabilitation von Minenopfern.

- Im selben Rahmen unterstützt die Schweiz die Opferhilfe durch einen dualen Ansatz, so a) durch spezifische Opferhilfe zugunsten von Überlebenden und indirekten Opfern, und b) durch Hilfe im Rahmen von Entwicklung, Menschenrechtsaktivitäten und humanitären Initiativen, welche auch Überlebende und indirekte Opfer von Minen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen einschliesst.

Schwerpunkt 2.3: Die betroffenen Gemeinschaften werden auf den Umgang mit bestehenden Risiken sensibilisiert.

- Die Schweiz leistet einen Beitrag, indem sie im Rahmen ihres humanitären und entwicklungspolitischen Engagements Projekte zur Risikosensibilisierung (Mine Risk Education) unterstützt.
- Die Schweiz baut zusammen mit dem GICHD und UNICEF einen Ausbildungskurs im Bereich Mine Risk Education (MRE) auf.
- Die Schweiz stellt frühestens ab 2018 Experten auf dem Gebiet der MRE zur Verfügung.

Schwerpunkt 3.1: Behörden vor Ort können die Verantwortung für die humanitäre Minenräumung nachhaltig und selbständig wahrnehmen.

- Die Schweiz unterstützt mindestens vier Minenräumprogramme der UNO und der OSZE mit Fachexpertise gemäss deren Bedarf, und nutzt Synergien zu verwandten Bereichen (z. B. die sichere und gesicherte Lagerung und Verwaltung von Waffen und Munition) aktiv.
- Die Schweiz unterstützt die Weiterentwicklung und Durchführung von Ausbildungsangeboten auf internationaler und regionaler Ebene zusammen mit Partnern, z. B. dem GICHD, UNMAS, UNOPS und UNICEF.
- Die Schweiz unterstützt zusammen mit internationalen Partnern, ausländischen Ausbildungszentren und dem GICHD die Koordination, die Entwicklung und Durchführung von Ausbildungsprojekten

und -programmen, welche Synergien zwischen der Minenräumung und der sicheren und gesicherten Lagerung und Verwaltung von Waffen und Munition nutzen.

Schwerpunkt 3.2: Die Normsetzungs- und Standardisierungsprozesse sind vor Ort verankert und werden allseitig akzeptiert.

- Die Schweiz stellt Fachexpertise zur Verfügung und nimmt in den Gremien zur Normsetzung eine aktive Rolle ein.
- Die Schweiz unterstützt Bestrebungen, betroffene Staaten in den Prozess zur Normsetzung und Standardisierung einzubeziehen.
- Die Schweiz nutzt im Zusammenhang mit der Standardisierung und Umsetzung allfällige Synergien mit thematisch naheliegenden Bereichen wie etwa der sicheren und gesicherten Lagerung und Verwaltung von Waffen und Munition (z. B. IATG).



Schweizer Logistiker im Einsatz für das Minenräumprogramm der UNO in der Demokratischen Republik Kongo: Ausbildung am Generator © vbs

7. Leitlinien

Dem Engagement der Schweiz in der humanitären Minenräumung unterliegen folgende Handlungsrichtlinien:

- Die Schweiz fördert die humanitäre Minenräumung als politischen und operationellen Beitrag für den Frieden, die Sicherheit, für humanitäre Aktionen und die nachhaltige Entwicklung. Sie integriert die Forderung nach der Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte.
- Die Schweiz unterstützt Projekte zur Erreichung der Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ausdrücklich auch dann, wenn diese durch Minen, Streumunition und explosive Kriegsmunitionsrückstände beeinträchtigt oder gefährdet werden. Hier werden die Instrumente der humanitären Minenräumung gezielt eingesetzt.
- Die Schweiz handelt bedürfnisorientiert, folgt dem Prinzip der «Hilfe zur Selbsthilfe» und berücksichtigt in ihrem Handeln den «do no harm»-Ansatz. Sie setzt sich für eine wirkungsorientierte Umsetzung ein und nutzt entsprechende Monitoring- und Evaluationsinstrumente angemessen und unter Einbezug der betroffenen Akteure vor Ort.
- Die Schweiz konzentriert ihre Aktivitäten grundsätzlich auf Länder, in denen sie bereits aktiv ist und in denen sie Projekte mittel- bis langfristige unterstützen kann. Synergien zwischen verschiedenen Aktionslinien (humanitäre Minenräumung, Friedensförderung, humanitäre Aktionen, Entwicklungszusammenarbeit) werden aktiv angestrebt und vor Ort genutzt.
- Die Schweiz sieht im konkreten Engagement des betroffenen Staates sowohl im Rahmen der eingegangenen Verpflichtungen auf völkerrechtlicher Ebene bzw. den Bemühungen, den relevanten Übereinkommen beizutreten, als auch in konkreten Aktivitäten und Projekten einen wichtigen Indikator für die eigene Beurteilung der Unterstützungsmöglichkeiten.

- Die Schweiz fördert im Rahmen ihrer Aktivitäten das «Gender and Diversity Mainstreaming» unter Berücksichtigung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 sowie den «Gender Guidelines for Mine Action Programmes⁷».
- Das Engagement der Schweiz erfolgt partnerschaftlich mit Staaten, internationalen Organisationen sowie Akteuren der Zivilgesellschaft unter Nutzung der multilateralen und bilateralen Plattformen.
- Die Interaktion zwischen den internationalen Organisationen, international tätigen Nicht-Regierungsorganisationen und Akteuren der Zivilgesellschaft und den Staaten am Standort Genf soll gefördert werden, um den Austausch und Synergien zwischen den humanitären Anliegen, dem Themengebiet der guten Regierungsführung, der Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie anderen für die humanitäre Minenräumung wichtigen Themengebieten optimal nutzen zu können.
- Die Aktivitäten der Schweiz tragen, wo geeignet, zur Umsetzung der relevanten Aktionspläne im Rahmen des Personenminen- wie auch des Streumunitionsübereinkommens, bei.
- Die Schweiz analysiert und antizipiert die Entwicklungen in der humanitären Minenräumung mit Blick auf Synergien mit thematisch verwandten Bereichen, insbesondere im Bereich der sicheren und gesicherten Lagerung und Verwaltung von Waffen und Munition, und passt ihr Interventionsinstrumentarium entsprechend an.

⁷ <http://www.mineaction.org/sites/default/files/publications/MA-Guidelines-WEB.pdf> (Oktober 2015)

8. Verteilung der Aufgaben und Koordinationsmechanismen

Zur Erreichung der genannten Ziele stehen der Schweiz Methoden und Instrumente zur Verfügung, die situationsabhängig, selektiv und koordiniert eingesetzt werden können. Das Engagement der Schweiz erfolgt dabei in Form der interdepartementalen Zusammenarbeit im ganzheitlichen Ansatz («Whole-of-Government»-Ansatz) zwischen dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Grundlage für die Umsetzung der Schwerpunkte bilden jährliche Aktionspläne, in denen die Aktivitäten der Schweiz abgebildet werden. Diese Aktionspläne sind wirkungsorientiert, enthalten messbare Indikatoren und werden jährlich evaluiert.

Die Koordination des Schweizer Engagements erfolgt auf interdepartementaler Ebene im Koordinationsausschuss Humanitäre Minenräumung (KAM): Die politische Koordination erfolgt unter Leitung des EDA, die operationelle Koordination unter Leitung des VBS.

Das EDA ist federführend im politischen Bereich sowie bei der Politikgestaltung. Innerhalb der Politischen Direktion ist die **Abteilung Menschliche Sicherheit** (AMS) zuständig, die ihrerseits auch für die friedenspolitischen Massnahmen und die zivile Friedensförderung verantwortlich ist. Die Umsetzung erfolgt durch die Finanzierung konkreter Programme, Beiträge an das GICHD und an Projekte.

Die **Ständigen Vertretungen der Schweiz** (insbesondere jene bei der UNO in Genf) sind für die ständige Interessenswahrung im Bereich der humanitären Minenräumung in den geeigneten multilateralen Foren zuständig. Gleichzeitig analysieren und antizipieren sie relevante politische Entwicklungen zuhanden der Zentrale. Spezifisch auf dem Platz Genf erfolgt das Engagement auch im Zusammenhang mit der Standortförderung bzw. Sitzstaatspolitik.

Die **Direktion für Völkerrecht** (DV) des EDA begleitet die völkerrechtlich relevanten Entwicklungen in der humanitären Minenräumung und ihren Foren und berät die involvierten Amtsstellen in Bezug auf Rechtsfragen. Sie engagiert sich für die Klärung und Weiterentwicklung des Rechtsrahmens.

Die **Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit** (DEZA) des EDA ist für die entwicklungspolitische Dimension zuständig, wobei insbesondere die Schweizer Beiträge zur Erreichung der Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zu berücksichtigen sind. Aktivitäten im Bereich der humanitären Minenräumung erfolgen auf der Basis der konkreten Bedürfnisse von Projekten und Programmen.

Das **VBS** unterstützt den Bereich der humanitären Minenräumung durch die Bereitstellung von Angehörigen der Armee, die im Rahmen der militärischen Friedensförderung in entsprechenden Programmen der UNO oder der OSZE eingesetzt werden können. Weiter kann das VBS Räumprogramme mit Material unterstützen und Ausbildungskurse durchführen bzw. finanzieren, auch zusammen mit dem GICHD und anderen Partnern. Schliesslich stellt das VBS dem EDA Expertise im Bereich konkreter Programme und Projekte auf Antrag zur Verfügung, z. B. für die Durchführung von Evaluationen vor Ort.

Basierend auf der Botschaft über den Rahmenkredit zur Weiterführung der Unterstützung der drei Genfer Zentren führt die Schweiz die strategische Partnerschaft mit dem **GICHD** als internationales Kompetenzzentrum für humanitäre Minenräumung weiter. Das GICHD unterstützt die Schweiz in der Erreichung ihrer strategischen Ziele in diesem Bereich, während der Bund die Umsetzung der strategischen Ziele des Zentrums fördert; EDA und VBS sind im Stiftungsrat des GICHD vertreten.

Die Schweiz ist bereit, weiterhin jährlich insgesamt zwischen 16 und 18 Millionen Schweizer Franken in die humanitäre Minenräumung zu investieren.



Job well done: Minenräumerin in Mozambique © UNDP/Apopo

9. Monitoring und Evaluation

Das Monitoring der Aktivitäten der Schweiz – basierend auf den jährlichen Aktionsplänen – erfolgt regelmässig im Rahmen des KAM. Es beruht auf der Analyse der Zielerreichung (Schwerpunkte und strategische Ziele) auf der Basis des neu eingeführten Modells der ergebnisorientierten Verwaltung (Results Based Management). Dabei soll die Wirksamkeit des Schweizer Engagements soweit als möglich objektiv gemessen und analysiert werden. In diesem Zusammenhang werden die Wirkungsketten sowie das Wirkungsgerüst (results frameworks) entwickelt und regelmässig im Rahmen des KAM überprüft.

Unter der Federführung des EDA erstellt die Schweiz einen jährlichen öffentlichen Kurzbericht zum Stand der Umsetzung.

Um eine kontinuierliche Anpassung und Weiterentwicklung der strategischen Grundlagen für das Schweizer Engagement gewährleisten zu können, soll spätestens 2022 eine externe Evaluation der Strategie und ihrer Umsetzung durchgeführt werden. Die Empfehlungen der Evaluation sollen wiederum in die Erarbeitung einer allfälligen Nachfolgestrategie fließen.

Bern, Juni 2016



Botschafterin Heidi Grau

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
Politische Direktion, Abteilung Menschliche Sicherheit



Botschafter Thomas Greminger

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit



Botschafter Christian Catrina

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
Generalsekretariat, Sicherheitspolitik



Divisionär Claude Meier

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
Armeestab

Abkürzungen

AMS	Abteilung Menschliche Sicherheit
APMBC	Anti-Personnel Mine Ban Convention (Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung)
CCM	Convention on Cluster Munitions (Übereinkommen über Streumunition)
CCW	Convention on Certain Conventional Weapons (Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DV	Direktion für Völkerrecht
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
ERW	Explosive Remnants of War (Explosive Kriegsmunitionsrückstände)
IATG	International Ammunition Technical Guidelines (Internationale technische Leitlinien für Munition)
ICBL	International Campaign to Ban Landmines (Internationale Kampagne zum Verbot von Personenminen)
IED	Improvised Explosive Device (Behelfsmässige Sprengvorrichtung)
IEDD	Improvised Explosive Device Disposal (Vernichtung von behelfsmässigen Sprengvorrichtungen)
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz

IMAS	International Mine Action Standard (Internationale Normen im Bereich der Humanitären Minenräumung)
IMSMA	Information Management System for Mine Action (Integriertes System zum Informationsmanagement für die Humanitäre Minenräumung)
KAM	Interdepartementaler Koordinationsausschuss Humanitäre Minenräumung
MASG	Mine Action Support Group (informelle Gruppe der Geberländer)
MRE	Mine Risk Education (Prävention und Gefahrensensibilisierung)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PfP	Partnership for Peace (Partnerschaft für den Frieden)
SALW	Small Arms and Light Weapons (Kleinwaffen und leichte Waffen)
SDG	Sustainable Development Goals (Agenda 2030, Ziele für nachhaltige Entwicklung)
UNO	United Nations Organization (Organisation der Vereinten Nationen)
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Kinderhilfswerk der UNO)
UNMAS	United Nations Mine Action Service (Dienst für Humanitäre Minenräumung der UNO)
UNOPS	United Nations Office for Project Services (Büro der UNO für Projektdienste)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Impressum

- Herausgeber: Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
3003 Bern
www.eda.admin.ch
- Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)
3003 Bern
www.vbs.admin.ch
- Premedia: Zentrum elektronische Medien ZEM, VBS
81.040 d 300 04.2019
- Bestellungen: Information EDA
Tel.: +41 (0) 58 462 31 53
E-Mail: publikationen@eda.admin.ch
- Fachkontakt: Abteilung Menschliche Sicherheit, Politische Direktion, EDA
Tel.: +41 (0) 58 462 30 50
E-Mail: pd-ams@eda.admin.ch
- Stabsstelle humanitäre Minenräumung, Armeestab,
Internationale Beziehungen Verteidigung, VBS
Tel.: +41 (0) 58 464 49 75
E-Mail: HMR.ASTAB@vtg.admin.ch

Diese Publikation ist auch auf Englisch, Französisch, und Italienisch erhältlich.

Bern, Juni 2016
Angepasster Nachdruck April 2019

