

Politorbis

Zeitschrift zur Aussenpolitik
Revue de politique étrangère
Rivista di politica estera

www.eda.admin.ch/politorbis

**Bei Not und Krise
im Ausland**

**En cas de détresse et de crise
à l'étranger**

3 / 2014

Bei Not und Krise im Ausland

Konsularischer Schutz und
Krisenmanagement der Schweiz
im 21. Jahrhundert

En cas de détresse et de crise à l'étranger

La protection consulaire et la gestion
des crises de la Suisse au 21^{ème} siècle

Contact:

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction Politique DP
Division Politique de sécurité DPS
Politorbis
Bernastrasse 28
3003 Bern

Phone: + 41 58 464 37 77

Fax: + 41 58 464 38 39

mailto: politorbis@eda.admin.ch

www.eda.admin.ch/politorbis

Die Texte werden normalerweise in der Sprache der Verfasser gedruckt.
Der Inhalt muss nicht zwingend mit der Meinung des EDA übereinstimmen.

En principe, les articles sont publiés dans la langue de travail de leurs auteurs.
Le contenu ne reflète pas nécessairement la position du DFAE.

The articles are published usually in the language in which they were written.
The contents do not necessarily reflect the views of the FDFA.

Politorbis

Inhaltsverzeichnis / Préface

1. Teil: Konsularischer Schutz und Krisenmanagement

1^e partie: *Protection consulaire et gestion des crises*

„Plane Gut. Reise gut“ <i>Der konsularische Schutz der Schweiz</i>	Jürg Burri	11
« Départ réfléchi. Voyage réussi » <i>La protection consulaire de la Suisse</i>		13
Das Krisenmanagement-Zentrum des EDA – Heute und in Zukunft	Ralf Heckner	17
Le Centre de gestion des crises du DFAE – Aujourd’hui et demain		23

2. Teil: Die mobilen Schweizerinnen und Schweizer

2^e partie : *Les Suisses en mouvement*

Einleitung / <i>Introduction</i>	Red.	29
« Responsable moi ? » <i>La perception de la notion de responsabilité individuelle chez le citoyen suisse se rendant à l'étranger</i>	Ariane Rustichelli	31
« Un indien averti en vaut deux » <i>Le point sur l'aventure psychologique des voyageurs</i>	Patricia Failletaz	39
„Ich denke immer wieder daran!“ <i>Langfristige Verarbeitung von schwerwiegenden Ereignissen</i>	Johanna Hersberger	45
Abseits der Normalrouten <i>Reisealltag eines Afrikakorrespondenten</i>	Patrik Wülser	49
Konfrontiert mit dem Ungewissen <i>Zwischen institutioneller Pflicht und Eigenverantwortung am Beispiel einer Mitarbeiterin von mission 21 in der Republik Südsudan</i>	Guy Thomas	53
Das kollektive Gedenken zur Bewältigung von Katastrophen	Stephan Winkler	57

Traduction française des textes de Jürg Burri et Ralf Heckner : Pierre-Michel Cotroneo

3. Teil: Krisen – Herausforderungen von 1997 bis 2011

3^e partie : Les crises – défis de 1997 à 2011

Einleitung / <i>Introduction</i>	Red.	61
Luxor – 1997		
Drei Tage, die eine Ewigkeit waren – 1997	Marcel Stutz Pascal Décosterd	63
Halifax – 1998		
SR 111 – 1998	Albert Mehr	67
Thailand – 2004		
Tsunami im indischen Ozean / <i>Tsunami dans l'océan indien</i>	Red.	71
Rückblick vom damaligen Missionschef der Schweizer Botschaft in Bangkok	Hans-Peter Erismann	73
Rückschau eines Detachierten der Schweizer Botschaft zur Situation im Unglücksgebiet in Thailand	Daniel Cavegn	77
Détachement pour la coordination des interventions dans la zone de Phuket	Pascal Bornoz	81
Learning by doing an der Tsunami-Hotline	Rudolf Wyder	85
Liban - 2006		
« Evacuez ! » <i>Guerre Hezbollah / Israël</i>	François Barras	89
Haiti - 2010		
Im Kriseneinsatz nach dem Erdbeben in Haiti – 2010	Red.	93
À la recherche de concitoyens	Dominique Baeriswyl	95
Evakuierung von Kindern	Doris Wälchli Giraud Rolf T. Hallauer	99
Fukushima - 2011		
Erdbeben, Tsunami, nukleare Verstrahlung – 2011	Urs Bucher	103

4. Teil: Krisenmanagement und konsularische Tätigkeit von 1999 bis 2011: Organisation, Instrumente und Dienstleistungen

4^e partie : Gestion des crises et activités consulaires de 1999 à 2011 : organisation, instruments et prestations

Einleitung / *Introduction* Red. 107

Organisation der Verwaltung **Organisation administrative**

Das Krisenmanagement des EDA im Zeitraum 2002 bis 2006 Peter Sutter 109

Das Krisenmanagement des EDA, die Entwicklung bis 2010 Markus Börlin 115

Création du Centre de gestion des crises Christian Dussey 123
Multiplication des crises et des défis

Die Konsularische Direktion Gerhard Brügger 127
Konsequente Weiterführung eines Erfolgsmodells

Umsetzungsinstrumente **Instruments de mise en oeuvre**

Im Büro fühle ich mich am sichersten Esther Leupp 137
Reisehinweise des EDA

Es ist wahrscheinlich, dass das Unwahrscheinliche geschieht Hans-Peter Heiniger 141
Die Entwicklung der Hotline und Helpline EDA

Missions KEP : un témoignage Marino Cuénat 145

5. Teil: Zusammenarbeit **5^e partie : Collaboration et coopération**

Einleitung / *Introduction* Red. 149

Synergies d'actions Hans-Peter Lenz 151
Collaboration entre l'Aide humanitaire et le Centre de gestion des crise (KMZ)

Zusammenarbeit in Krisen, eine Notwendigkeit Carlo Laeri 155
*Zusammenarbeit des Eidgenössischen Departements für auswärtige
Angelegenheiten mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz*
Rebekka Koltai

6. Teil: Blick nach vorne **6^e partie: Perspectives d'avenir**

Einleitung / *Introduction* Red. 159

Protection consulaire : le dynamisme indispensable d'une institution millénaire Laurent Perriard 161

1. Teil: Konsularischer Schutz und Krisenmanagement

1^e partie: Protection consulaire et gestion des crises

„Plane gut. Reise gut.“

Der konsularische Schutz der Schweiz

Jürg Burri¹

Schweizerinnen und Schweizer sind Nachfahren von Pionieren – erarbeiteten sich Wohlstand – und sind somit ein reisefreudiges Volk, das seine Reisevorhaben auch sorgfältig plant und umsetzt. Gelegentlich sind unsere Landsleute aber auch geprägt von Eindrücken, wie ein ganz normaler Fernsehabend sie vermitteln kann.

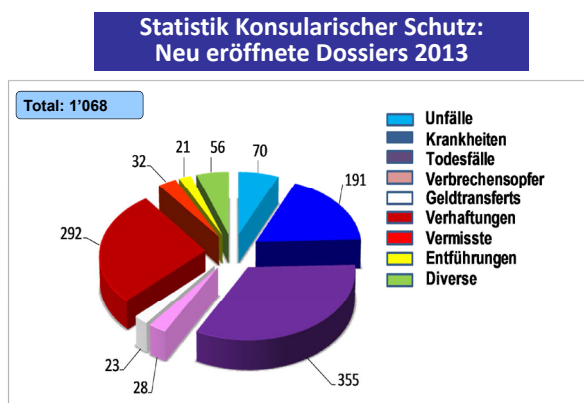
Werbung: „Just do it“
Redaktioneller Teil: „Dschungelcamp“

In dieser Stimmungslage begibt sich immerhin eine kleine Minderheit der Schweizerinnen und Schweizer auf Reisen an immer entferntere Destinationen. Die Reisen sind zunehmend via Internetdienste organisiert und die professionellen Anbieter sind nicht involviert. Es können also – meist unverschuldet, gelegentlich aber auch aus Unachtsamkeit – Notsituationen entstehen, in denen der Bund helfend einspringen muss.

Wichtige Vertretungen² – In etwa 1720 Fällen waren 2013 die Vertretungen bzw. das EDA aktiv, wenn die Betroffenen sich nicht selber helfen konnten. Davon wurden 1068 Dossiers an der Zentrale in Bern eröffnet für neu eingetretene Notsituationen, die von Todesfällen im Ausland (355) über Verhaftungen (292) bis hin zu schweren Erkrankungen (191) reichten. Auch Entführungen, Kindsentführungen und Vergewaltigungen werden behandelt.

1 Jürg Burri (1965) ist seit Mai 2014 Direktor der Konsularischen Direktion des EDA (mit Botschaftertitel). Nach einem Geschichts-Studium in Bern und einigen Jahren in der Privatwirtschaft trat er 1996 in den Dienst des EDA. Er wurde in Bern, New York (UNO), Brüssel (EU) und Beijing eingesetzt. 2009 bis März 2014 war er Vize- und Stellvertretender Direktor des heutigen Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation.

2 (Red.) In einem weiten Sinne kann man unter „Vertretungen“ jede Organisation, in der ein Entsandter des Bundes präsent ist, verstehen. Es kann sich um Botschaften und Konsulate sowie Missionen bei Organisationen wie UNO, OSZE und EU sowie um die Koordinationsbüros der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) handeln. Im engeren Sinne handelt es sich um die Organisationseinheiten, die konsularische Aufgaben wahrnehmen (Generalkonsulat oder diplomatische Vertretung mit konsularischer Abteilung.)



Quelle: Konsularische Direktion

Gemeinsam mit den gegen 400 Vertretungen des Aussennetzes (davon fast die Hälfte Honorarkonsulate) und namentlich den (in den gegen 400 enthaltenen) über 120 Konsularabteilungen steht in Bern eine sechsköpfige Equipe bei der Konsularischen Direktion des EDA (KD), der „Konsularische Schutz“, Schweizerinnen und Schweizern in solchen Notlagen bei.

Prävention im Zentrum – Dass bei mittlerweile 8,5 Mio. Auslandsreisen, welche die Schweizerinnen und Schweizer 2012 unternommen haben, die Fall-Zahlen nicht weiter ansteigen, ist nicht zuletzt den aktiven Investitionen des EDA in die Prävention zu verdanken. Habe ich als Schweizer Bürgerin oder Bürger Reisepläne, so steht mir eine Palette von Angeboten zur Verfügung, mit denen ich das Risiko vermindere, im Ausland in Not zu geraten. Ich konsultiere die **Reisehinweise**, die für 176 Länder dreisprachig formulieren, wohin und unter welchen Bedingungen sicher gereist werden kann. Dann kann ich eine rund um die Uhr erreichbare **Helpline** kontaktieren, die bei Unsicherheiten und Schwierigkeiten als erste Anlaufstelle bereit steht. Zehn Mitarbeitende der KD beantworten dort jährlich rund 40'000 Anfragen, also über 100 pro Tag. Und zuletzt sorgen mobile Lösungen, u.a. eine Smartphone-App namens **itineris** dafür, dass mich Sicherheitsinformationen sogar während der Reise erreichen. Wenn es brenzlig wird,

sendet mir das EDA, falls ich auf itineris registriert bin, eine warnende SMS.

Eigenverantwortung zuerst – Sind Schweizer Bürgerinnen und Bürger in Not geraten, so erwarten sie – beziehungsweise ihre Angehörigen – vom Bund natürlich die volle Hilfsbereitschaft und vielfältige Leistungen. Allerdings sind dem Bund Grenzen gesteckt, wenn er ausserhalb des schweizerischen Hoheitsgebiets tätig ist. Es ist tatsächlich ein eherer völkerrechtlicher Grundsatz, dass jede Regierung auf dem eigenen Staatsgebiet für die Sicherheit und den Schutz aller zuständig ist, die es bewohnen oder es besuchen. Deswegen werden Vertretungen und das EDA aktiv, soweit das Völkerrecht dies erlaubt und die zuständige Regierung ihr Einverständnis gibt.

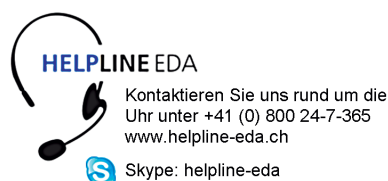
Die Unterstützung, die der Bund seinen Bürgerinnen und Bürgern auf Reisen im Ausland effektiv leistet, ergänzt deren Eigenverantwortung, die Bundesrat und Parlament auch im neuen Auslandschweizergesetz ASG verankert haben. Der Bundesrat hat die Unterstützung der Landsleute im Ausland zu einem seiner aussenpolitischen Schwerpunkte der Jahre 2012 bis 2015 bestimmt;³ sie wird aber auch nach Ablauf dieser Legislaturperiode prioritär bleiben. Je mehr die Schweizerinnen und Schweizer bei der Planung und Durchführung ihrer Reisen und Aufenthalte Verantwortung walten lassen, desto seltener treten die Notlagen ein. Beachten der Reisehinweise, sorgfältige Planung, Eintragen auf itineris, angemessenes Verhalten auf der Reise, Abschluss einer Reiseversicherung für Freizeit-, Bildungs- oder Berufsaufenthalte: Wenn wir im Ausland die Eigenverantwortung wahrnehmen, erlauben wir dem Bund, die Kräfte auf die Hilfe bei unverschuldet eingetretenen Notsituationen auszurichten.

Das Dispositiv des EDA – Diverse Beiträge dieser Ausgabe gehen auf das Dispositiv des EDA zur Unterstützung von Schweizerinnen und Schweizern in Notlagen ein. Das Dispositiv besteht aus den Vertretungen im Ausland, dem Krisenmana-

gement-Zentrum KMZ und der Konsularischen Direktion KD mit Helpline und Konsularischem Schutz. Für eine wirkungsvolle Unterstützung wichtig ist namentlich die geographisch weite Streuung des Aussennetzes. Hinzu kommt die eingespielte Kooperation mit einer Vielzahl von Partnern in- und ausserhalb der Bundesverwaltung, von anderen Behördenstellen über private Organisationen bis hin zu zahlreichen wichtigen Kontakten in unseren Partnerstaaten.


Hier erfahren die Bürgerinnen und Bürger die Nützlichkeit und Qualität der Tätigkeit des EDA direkt und können sie auch konkret beurteilen. Die Politorbis-Ausgabe stellt die heute angebotenen, umfassenden Leistungen dar und schildert die Entwicklung, in der die Instrumente und Methoden, die heute angewendet werden, entstanden sind. Die Lektüre soll uns in Erinnerung rufen:

„Plane gut. Reise gut.“⁴




itineris

Registrieren Sie Ihre Auslandsreisen, damit wir Sie in Krisensituationen kontaktieren können.
www.eda.admin.ch/itineris

 Reisen Sie mit der itinerisApp
Verfügbar auf iOS und Android

Reisehinweise

Konsultieren Sie die Reisehinweise und nutzen Sie die ReiseCheckliste.
www.eda.admin.ch/reisehinweise

 Folgen Sie den Reisehinweisen auf
twitter.com/travel_edadfae

³ (Red.) Aussenpolitische Strategie 2012-2015, Bericht des Bundesrats über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur, März 2012. <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/dienstleistungen-publikationen/publikationen.html/publikationen/de/eda/schweizer-aussenpolitik/aussenpolitische-strategie-2012>

⁴ Ergänzende Fotos auf Seite 15.

« Départ réfléchi. Voyage réussi. »

La protection consulaire en Suisse

Jürg Burri¹

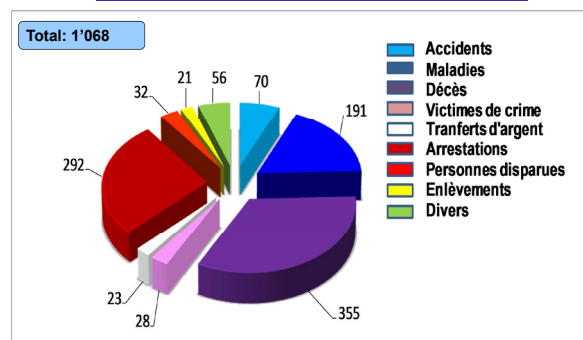
Puisque les Suisses sont les descendants d'un peuple de pionniers ayant construit leur bien-être, ils aiment voyager ; ils planifient et réalisent leurs projets de voyage minutieusement. Parfois, ils s'imprègnent d'images glânées devant la télévision.

Publicité : « Just do it » ;
Télé réalité : « Koh-Lanta ».

Avec cet état d'esprit, une petite minorité de Suisses part en voyage pour des destinations toujours plus lointaines. Ils organisent leurs voyages par Internet sans faire appel aux professionnels du voyage. Ce faisant, la probabilité augmente de voir ces personnes dans une situation de détresse – en grande partie involontairement mais parfois par inadvertance – nécessitant l'intervention de la Confédération.

L'importance des représentations² – En 2012, le DFAE et les représentations suisses à l'étranger ont traité ensemble environ 1720 cas de personnes se trouvant dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins. Parmi ces cas, la centrale à Berne a traité 1068 nouvelles situations de détresse, allant des décès à l'étranger (355) aux arrestations (292) en passant par des maladies graves (191). Sans oublier

Statistique protection consulaire : nouveaux dossiers ouverts en 2013



Source : Direction consulaire

les cas d'enlèvements, d'enlèvements d'enfants et de viols.

Le réseau formé par les 400 représentations suisses à l'étranger vient en aide aux Suisses se trouvant en situation de détresse. Parmi elles, presque la moitié sont des consulats honoraires et 120 disposent de services consulaires. Elles sont assistées à Berne par les six membres de la section « Protection consulaire » de la Direction consulaire.

La prévention au centre – Si le nombre de voyages effectués à l'étranger par les citoyens suisses a atteint 8.5 Mio en 2013, le nombre stable des interventions de la Protection consulaire est à mettre sur le compte de la prévention. En tant que Suisse, j'ai à ma disposition une palette d'offres me permettant d'assouvir mes désirs de voyages tout en limitant les risques de devoir être assisté à l'étranger. **Les Conseils aux voyageurs** me donnent une information en trois langues sur où et comment voyager en sécurité dans 176 pays. En cas de situation difficile ou d'insécurité dans mon lieu de séjour, une **Helpline** se tient à ma disposition à toute heure du jour et de la nuit ; elle est le premier centre d'écoute que je peux atteindre. Dix collaborateurs de la Direction consulaire y répondent chaque année à près de 40'000 demandes, soit plus de 100 par jour. Enfin, pendant mon voyage, des solutions mobiles, comme l'application pour smartphone nommée

¹ Jürg Burri (1965) est depuis mai 2014 directeur de la Direction consulaire du DFAE (avec titre d'Ambassadeur). Après des études en Histoire à l'Université de Berne et quelques années d'activité dans l'économie privée, il entre en 1996 au service du DFAE. Il a été en poste à Berne, New-York (ONU), Bruxelles (UE) et Pékin. De 2009 à mars 2014, il a été vice-directeur et directeur suppléant de l'actuel Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation.

² (ndlr.) Au sens large, on peut comprendre par « représentations » toute organisation dans laquelle un émissaire de la Confédération est présent. Il peut s'agir des ambassades et des consulats ainsi que des missions auprès d'organes comme l'ONU, l'OSCE ou l'UE, sans oublier les bureaux de coordination gérés par la Direction du développement et de la coopération (DDC). Au sens restreint, il s'agit d'entités disposant de fonctions consulaires (consulat général ou représentation diplomatique disposant d'une section consulaire).

itineris, me permettent de recevoir des informations relatives à la sécurité de mon lieu de séjour. Si je suis enregistré sur la plateforme itineris, le DFAE m'envoie un SMS lorsque cela commence à sentir le roussi.

La responsabilité individuelle d'abord – Lorsque des citoyens suisses se trouvent dans une situation de détresse, ils attendent – ainsi que leurs proches – de la Confédération non seulement un engagement total mais aussi des prestations diverses et variées. Cependant, ses actions à l'étranger sont limitées. En effet, un principe essentiel du droit international public attribue à chaque pays, sur son propre territoire, la responsabilité de la sécurité et de la protection de la population qui y réside et de celle qui le visite. Ainsi, les représentations à l'étranger et le DFAE ne peuvent intervenir que lorsque le droit international public le permet et lorsque le gouvernement responsable donne son accord.

Le soutien de la Confédération envers les citoyens voyageant à l'étranger complète la responsabilité individuelle que le Parlement et de Conseil fédéral ont ancré dans la nouvelle Loi sur les Suisses de l'étranger (LSEtr). Dans sa Stratégie de politique étrangère 2012–2015³, le Conseil fédéral a décrété que le soutien aux Suisses à l'étranger est un objectif prioritaire ; il le restera bien entendu aussi au terme de la législature. Plus les citoyens suisses feront preuve de responsabilité individuelle dans la planification et la conduite de leurs voyages, plus les situations de détresse seront rares. Considérer les Conseils aux voyageurs, planifier minutieusement, s'inscrire sur itineris, se comporter de façon appropriée lors des voyages, souscrire à une assurance de voyages pour les séjours de loisirs, de formation ou professionnels : en faisant preuve de responsabilité individuelle, nous permettons à la Confédération de concentrer ses forces et de n'intervenir que dans des situations de détresse non imputables aux personnes touchées.

Le dispositif du DFAE – Plusieurs contributions de ce numéro de Politorbis traitent du dispositif

3 (ndlr.) Stratégie de politique étrangère 2012–2015, Rapport sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature, mars 2012. <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/dienstleistungen-publikationen/publikationen.html/publikationen/fr/eda/schweizer-aussenpolitik/aussenpolitische-strategie-2012>

du DFAE mis en place pour soutenir les Suisses en situation de détresse. Ce dispositif est constitué des représentations à l'étranger, du Centre de management des crises et de la Direction consulaire avec sa Helpline et sa Protection consulaire. Afin que l'aide puisse être apportée de façon efficace, le réseau extérieur doit être géographiquement amplement étendu. S'ajoute à cela la coopération bien rôdée avec de multiples partenaires internes et externes à la Confédération, allant d'autres autorités administratives aux organisations privées en passant par les contacts nombreux et importants avec nos États partenaires.

Les citoyens suisses découvriront ici l'utilité et de la qualité de l'activité du DFAE et pourront l'évaluer sur une base concrète. Cette édition de Politorbis présente l'étendue de l'offre des services actuels et en retrace l'évolution en montrant comment ces instruments et méthodes utilisés aujourd'hui ont vu le jour. Sa lecture devrait nous évoquer le slogan :

« Départ réfléchi. Voyage réussi. »



Vous pouvez nous joindre 24h/24
au +41 (0) 800 24-7-365
www.helpline-dfae.ch

Skype: helpline-eda



Enregistrez-vous afin que nous puissions
vous contacter en cas de crise.
www.dfae.admin.ch/itineris



Voyagez avec l'itinerisApp
Disponible sur iOS et Android

Conseils aux voyageurs

Consultez les Conseils aux voyageurs et
la Check-list voyage.
www.dfae.admin.ch/voyages



Les Conseils aux voyageurs figurent
également sur twitter.com/travel_edadfae

La Helpline du DFAE / Die EDA Helpline



Opérateurs de la Helpline DFAE. Source : Pierre-Michel Cotroneo/DFAE
Operateure der Helpline EDA. Quelle: Pierre-Michel Cotroneo/EDA



L'équipe actuelle de la Helpline. Source : DFAE
Das aktuelle Team der Helpline. Quelle: EDA

Das Krisenmanagement-Zentrum des EDA – Heute und in Zukunft

Ralf Heckner¹

Das Krisenmanagement-Zentrum (KMZ) des EDA wurde 2011 gegründet. Es ist das Organ des Bundes, welches zur Bewältigung von Krisen zuständig ist, in welche Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland involviert sind. Die Rolle des KMZ kann in drei Worten zusammengefasst werden: Prävention, Voraussicht und Bewältigung von Krisen. Die Angliederung des KMZ ans Staatssekretariat erlaubt seinem Chef einen direkten und bevorzugten Kontakt sowohl zur politischen Welt als auch zu den höheren Verwaltungsstufen. Das Weltgeschehen stets im Blick haltend, tritt das KMZ in Aktion, sobald sich ein Ereignis von grösserem Ausmass abzeichnet. Ralf Heckner präsentiert uns das KMZ aus seiner Sicht in einer Frage-Antwort-Form.

Wann tritt das KMZ in Aktion?

Es tritt immer dann in Aktion, wenn sich Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland in einer krisenbedingten Notlage befinden und sich nicht mehr selbst helfen können. Das KMZ wird also subsidiär tätig. Die Bürgerinnen und Bürger handeln selbstverantwortlich.

Krisen sind ein grösserer Verkehrsunfall (Flugzeug, Schiff, Bus), politische Unruhen (Kriege und Bürgerkriege), eine Naturkatastrophe (Erdbeben, Überschwemmung), Terrorattentate, Entführungen und Geiselnahmen durch Terroristen.

Ende 2013 hat das Krisenmanagement-Zentrum eine zusätzliche Aufgabe erhalten. Das KMZ kann von der Departementsspitze (Departementsvorsteher, Staatssekretär, Generalsekretär) beauftragt werden, auch Krisen zu bewältigen, welche nicht in das eigentliche Mandat des Schutzes von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland fallen. Das KMZ ist damit zur Krisenplattform des EDA schlechthin geworden. Ab Anfang 2015 ist das KMZ auch für die Sicherheit des Personals des Bundes im Ausland zuständig.

Ist das Krisenmanagement im EDA wichtig?

Über 700'000 Schweizer leben im Ausland und

pro Jahr werden mehr als 12 Mio. Auslandsreisen von der Schweiz aus unternommen. Es erstaunt also nicht, dass die „Unterstützung von Schweizer Staatsangehörigen, die im Ausland wohnen oder reisen“ eines von fünf aussenpolitischen Legislaturzielen (2012-15) des Bundesrates ist.² Dies erklärt auch, warum das KMZ in den letzten zwei Jahren besondere Anstrengungen unternommen hat: Alle Prozesse und die Infrastruktur des Krisenmanagement-Zentrums wurden überprüft und angepasst; die kartographische Abbildung der Schweizer im Ausland und das Erstellen spezieller Karten für die Krisevorsorge wurden lanciert; die Präventionsarbeiten wurden durch Kontakte zu Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Hochschulen intensiviert.

Die organisatorische Zuweisung zeigt die politische Bedeutung des Krisenmanagements. Der Chef des Krisenmanagement-Zentrums rapportiert seit Oktober 2012 direkt dem Staatssekretär des EDA. Diese organisatorische Zugehörigkeit macht Sinn. Wenn im Krisenmanagement etwas schief geht, sehen es alle vom Fernsehpublikum über den Politiker im Parlament bis zum Journalisten. Im KMZ arbeitet man im Glashaus. In der Krise müssen die Wege zur politischen Ebene kurz und direkt sein.

¹ Botschafter Dr. Ralf Heckner ist seit 2012 Chef des Krisenmanagement-Zentrums und untersteht direkt dem Staatssekretär EDA. Nach seinem Doktorat in zeitgenössischer Geschichte an der Universität Fribourg trat er 1997 in den Dienst des EDA. Er wurde seitdem in Bern, Rom und Washington und wieder Bern eingesetzt. Im Jahr 2015 wird er als Missionschef nach Nairobi versetzt.

² (Red.) Aussenpolitische Strategie 2012-2015, Bericht des Bundesrats über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur, März 2012. <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/dienstleistungen-publikationen/publikationen.html/publikationen/de/eda/schweizer-aussenpolitik/aussenpolitische-strategie-2012>

Das KMZ ist nicht nur ein wichtiger Akteur, wenn es um die Umsetzung der Legislaturziele des Bundesrates geht, und hier speziell um die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Das KMZ arbeitet sehr eng mit den Krisenzentren der Nachbarstaaten und Grossbritanniens zusammen und trägt damit zu einem weiteren aussenpolitischen Legislaturziel bei, der Interessenwahrung gegenüber und den Beziehungen zu den Nachbarstaaten und Grossbritannien.

Das KMZ ist schliesslich auch eine derjenigen Verwaltungsstellen im EDA, welche der Vorgabe des Departementschefs nachkommt, die Zusammenarbeit der verschiedenen Direktionen des Departements zu fördern und daraus „une direction de la politique extérieure“ zu machen. Das KMZ ist, wie wir unten sehen werden, eine Zusammenarbeitsplattform *par excellence*, eine Zusammenarbeitsplattform, welche nota bene alle Departemente betrifft.

Wie gross ist das Krisenmanagement-Zentrum des EDA?

Es ist klein, aber fein: 10,5 Personalstellen verteilt auf 14 Mitarbeitende. Es ist gewollt, dass Angestellte Teilzeit arbeiten können. Das Personal ist zu Beginn einer Krise ausgeruht. Dadurch, dass das KMZ ab Anfang 2015 neu für die Sicherheit des Personals im Ausland zuständig ist, verfügt das KMZ im Krisenfall auch über mehr Personal, was für die Durchhaltefähigkeit von grosser Bedeutung ist.

So klein das KMZ numerisch ist, so vielfältig ist der Hintergrund seines Personals: Frauen und Männer, Junge und Ältere, Deutsch-, Französisch- und Italienischsprachige, versetzbares (konsularisches und diplomatisches) und nicht-versetzbares Personal. Der berufliche Hintergrund umfasst derzeit u.a. ehemalige Mitarbeitende des Nachrichtendienstes des Bundes und des Militärs sowie des IKRK.³ Diese *diversity* ist gewollt. Sie führt dazu, dass in der Krise Herausforderungen von allen möglichen Seiten angeschaut und kreative Lösungen erarbeitet werden. Denn jede Krise ist anders und braucht ihre eigene, massgeschneiderte Bewältigung.

Welche Qualitäten braucht es im Krisenmanagement?

Die Mitarbeitenden des KMZ sind agil und „auf Zack“. Sie sind hartnäckig. Ganz wichtig im Krisenmanagement ist nämlich der *mind-set*. Wer nicht wachen Geistes ist, hat im Krisenmanagement nichts zu suchen. Wer einen „9 to 5 job“ möchte, wird im KMZ nicht glücklich. Die Krise kann am Freitagabend oder während der Sonntagsmesse passieren.

Oft ist es nicht klar, was eine Krise ist oder werden könnte. Wenn also die Nachricht über einen Bombenanschlag oder Busunfall in einer Stadt, wo Schweizer leben oder als Touristen hinreisen, das KMZ erreicht, klären die Mitarbeitenden mit der zuständigen Vertretung vor Ort sofort ab, ob Landsleute unter den Opfern sind. Und die Mitarbeitenden lassen erst dann locker, wenn die Vertretung Entwarnung gibt. Sollten aber Schweizerinnen bzw. Schweizer betroffen sein, dann ist das KMZ „on it“ und zusammen mit seinen Partnern bereit zum vollen Einstieg in die Krise. Die im Kleinen konstituierte Krisenzelle wird dann zu einer interdepartementalen Taskforce mit zahlreichen Bundesstellen unter der Leitung des Chefs des Krisenmanagement-Zentrums des EDA.

Wie erfährt das KMZ von Krisen?

Das KMZ ist eine sehr gut vernetzte Verwaltungsstelle und verfügt über zahlreiche Sensoren, um Krisen frühzeitig zu erkennen. An erster Stelle ist dies das Vertretungsnetz der Schweiz im Ausland, die Botschaften, Kooperationsbüros, Generalkonsulate, *Swiss Business Hubs*. Sie sind gehalten, jedem Sicherheitszwischenfall nachzugehen, welcher potentiell Mitbürgerinnen bzw. Mitbürger betreffen könnte. Die Humanitäre Hilfe der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) ist ein weiterer Sensor und meldet dem KMZ Erdbeben und deren mögliches Schadenspotential. Die Helpline der Konsularischen Direktion ist rund um die Uhr erreichbar und setzt sich mit dem KMZ in Kontakt, sobald Informationen vorliegen, welche auf eine mögliche Krise schliessen lassen. Das Bundeslagezentrum des Nachrichtendienstes prüft 24/7 Meldungen aus aller Welt und informiert das KMZ über krisenrelevante Ereignisse. Im KMZ selbst beobachten zwei Personen tagsüber das Weltgeschehen und verfassen zweimal täglich einen internen sog. „Point de la situation“, welcher auf einer A4-Seite die wichtigsten Sicherheitsvorfälle weltweit auflistet.

³ (Red.) Internationales Komitee vom Roten Kreuz.

Wer sitzt am Krisentisch?



Informations- und Koordinationssitzung Ebola vom Donnerstag, dem 28. August 2014. Quelle: Pierre-Michel Cotroneo/EDA

Im Krisenfall mobilisiert das KMZ schnell zusätzliche Ressourcen des Bundes. Und es sind rasch einmal zwei, drei Dutzend Mitarbeitende für das KMZ – in Bern und im Ausland – im Einsatz. Die Herausforderung im Krisenmanagement ist, all diese Partner mit ihren unterschiedlichen Mandaten und Mentalitäten auf ein gemeinsames Ziel hin auszurichten und im Krisenfall zu einem einzigen „Team Schweiz“ zu formen.

Im Krisenraum des KMZ sitzen je nach Krisenart andere Dienste der Bundesverwaltung am Tisch: Bei Naturkatastrophen nimmt die Humanitäre Hilfe der DEZA eine zentrale Rolle ein.⁴ Bei Verkehrsunfällen sind es die Sektion Konsularischer Schutz und die Helpline, welche die wichtigsten Partner des KMZ sind. Bei Terroranschlägen mit

Schweizer Opfern sind es fedpol und die *Disaster Victim Identification Experts* (DVI) der Kantone. Bei Entführungen von Schweizern bzw. Schweizerinnen im Ausland durch Terroristen kommt ein spezieller Mechanismus zum Zuge: Das KMZ konstituiert eine Taskforce. KMZ, fedpol und der Nachrichtendienst des Bundes bilden den Kern der Fallbearbeitungszelle, die sogenannte Strategieguppe. Diese evaluiert fortwährend mögliche Lösungsstrategien. Die Mittel des Bundes zur Lösung von Entführungsfällen sind sehr beschränkt. Der Bundesrat hat die klare Politik, an Terroristen kein Lösegeld zu zahlen. Die Bürgerinnen und Bürger tun deshalb gut daran, die Reisehinweise des EDA zu befolgen.

Was geschieht im Krisenfall?

Das KMZ beruft sofort eine Krisensitzung ein und bildet eine interdepartementale Taskforce. Nehmen wir den Taifun, welcher an einem Wochenende im November 2013 die Philippinen heimsuchte. Das

⁴ (Red.) Siehe Beitrag von Hans-Peter Lenz.

Katastrophengebiet war so lange wie die Strecke von Genua bis Hamburg und so breit wie die Distanz von Genf nach St. Gallen. Hunderte von Inseln waren betroffen.

Beim Taifun war die Humanitäre Hilfe der zentrale Partner. Die Anrufe, welche bei der Helpline eingingen, gaben dem KMZ Aufschluss darüber, wie viele Schweizerinnen und Schweizer im Katastrophengebiet gesucht oder vermisst gemeldet wurden. Die Reisehinweise des EDA und die Homepage der Botschaft in Manila wurden angepasst: Die Schweizer im Katastrophengebiet wurden gebeten, sich bei ihren Familien und beim EDA zu melden. Das KMZ und die Geodienste des EDA erarbeiteten eine Karte, auf welcher das Schadensgebiet und die potentiell betroffenen immatrikulierten Schweizer abgebildet wurden.⁵ Diese war eine wichtige Grundlage, um bei der grossen Ausdehnung des Schadensgebietes zu bestimmen, auf welchen Inseln prioritär mit der Suche nach Schweizer Opfern begonnen werden sollte. Eine weitere Entscheidungsbasis waren die Ergebnisse der pausenlosen Anrufe, Emails und SMS, welche die Botschaft in Manila an die Immatrikulierten im Krisengebiet sandte.

Sobald die Humanitäre Hilfe auf der Insel Cebu ihren ersten Stützpunkt errichtet hatte, konnte das KMZ Mitglieder des Kriseneinsatzpools (KEP) dorthin entsenden. Die Vertretung in Manila schickte Personal in den Süden des Landes.⁶ Botschaftspersonal, Mitglieder des KEP und der Humanitären Hilfe suchten zusammen mit den österreichischen und schwedischen Kollegen nach Schweizern und Europäern im Krisengebiet. Unser Botschafter in Manila war im engen Kontakt mit den lokalen Behörden und den Behörden der Zentralregierung in Manila. Er mobilisierte sein Beziehungsnetz in Politik und Wirtschaft und setzte es für das Auffinden von Schweizern ein. Auch auf den Philippinen wohnhafte Schweizer halfen bei der Suche nach Landsleuten mit. Nach drei intensiven Wochen stand fest, dass zum Glück keine Schweizer Opfer zu beklagen waren. Verletzte und Kranke waren gefunden und von EDA-Personal nach Manila gebracht worden,

wo sie die nötige medizinische Versorgung erhielten.

Was macht das Krisenmanagement-Zentrum, wenn es keine Krise zu bewältigen hat?

Das KMZ bearbeitet 12 bis 16 Krisen pro Jahr. Die Arbeit des KMZ hat man sich als Zyklus mit vier Phasen vorzustellen: Die Krisenprävention, Krisenvorbereitung, Krisenbewältigung – das Krisenmanagement wie oben beschrieben –, und die *After Action Review*.

Ein zentraler Pfeiler des KMZ ist die **Krisenprävention**: Die „beste“ Krise ist nämlich diejenige, welche keine Schweizer betrifft. Die Reisehinweise des EDA werden vom KMZ zweimal jährlich aufdatiert. Für bald 180 Länder existieren Reisehinweise, welche die Schweizerinnen und Schweizer auf Sicherheitsrisiken im Ausland aufmerksam machen. Ziel ist es, für alle Länder der Welt Reisehinweise anbieten zu können. Das KMZ pflegt auch Kontakte zur Wirtschaft (Reise-, Versicherungsbranche, Schweizer Unternehmen mit einer globalen Präsenz), zu Nichtregierungsorganisationen aus dem Humanitären Bereich, der Friedensförderung und der Menschenrechte, denn diese arbeiten oft in Ländern mit erheblichen Sicherheitsrisiken, und zu Universitäten und Lehrstätten mit Studierenden und Mitgliedern des Lehrkörpers, welche weltweit Forschungsprojekte haben. Das KMZ baut diese Kontakte gezielt aus.

Ein zweiter Pfeiler ist die **Krisenvorbereitung**. Hierzu gehören die Mitglieder des Kriseneinsatzpools (KEP). Er umfasst 270 weltweit einsetzbare Angestellte des EDA vom Teamassistenten, der Konsulin über Jungdiplomaten bis zum Botschafter. Dieses Instrument funktioniert gut und schnell. So wurden beim Taifun auf den Philippinen zuerst KEP aus Asien nach Manila und in den Süden der Philippinen geflogen: von unseren Botschaften in Bangkok, Seoul und Beijing. Danach wurden KEP von den Botschaften Teheran und Nikosia, vom Generalkonsulat in Mailand und der Zentrale in Bern in die Krisenregion entsandt. Das KMZ greift auf die Mitglieder des KEP nicht nur in einer akuten Krise zurück. Es entsendet KEP auch präventiv an Vertretungen beispielsweise vor und während Grossveranstaltungen wie Fussballweltmeisterschaften oder Olympiaden, welche von einer Grosszahl von Schweizerinnen und Schweizern besucht werden.

5 (Red.) Siehe diesbezüglich die Illustration nach dem Artikel von Marino Cuenat.

6 (Red.) Siehe diesbezüglich die Beiträge von Hans-Peter Erismann, Daniel Cavegn und Pascal Borno.

Diese KEP haben auch eine Krisenausbildung zu absolvieren. Das KMZ bietet zusammen mit anderen Stellen des EDA (Humanitäre Hilfe) Krisenkurse an. Zur Krisenvorbereitung gehören natürlich auch die Ausrüstung der Auslandvertretungen mit Kommunikationsmitteln wie Satellitentelefonen, Krisenkoffern und speziellen Mützen und T-Shirts, welche das Schweizer Personal für die Mitbürger in der Krise erkennbar machen. Jede Vertretung (Botschaft, Generalkonsulat, Kooperationsbüro etc.) ist gehalten, ihr Krisendispositiv stets auf dem aktuellen Stand zu haben. Jedes Jahr machen KMZ-Mitarbeitende (zusammen mit der Humanitären Hilfe und mit dem VBS)⁷ sogenannte Krisenvorsorgemissionen. Krisenvorsorgemissionen besuchen Vertretungen, evaluieren das Krisendispositiv und führen Krisenübungen mit dem Vertretungspersonal durch. Damit werden Vertretungen gezielt auf Krisen vorbereitet. Auf Grossanlässe, wo mit einer grösseren Anzahl von Schweizerinnen und Schweizern zu rechnen ist, bereitet sich das KMZ selbstverständlich speziell vor (*Contingency Planning*).

Schliesslich arbeitet das KMZ auch mit Kartenmaterial, welches von den Geodiensten erstellt wird. Auf diesen Karten sind die immatrikulierten Schweizer sowie die wichtigsten Infrastrukturen (Botschaft, Generalkonsulat, Kooperationsbüro, Honorarkonsulat, Flug- und Schiffshäfen, Strassen) abgebildet. Auch werden die Sammelpunkte im Falle einer organisierten Ausreise von Schweizern und mögliche Evakuierungsrouten festgehalten. Die kartographische Abbildung ist ein wichtiges visuelles Instrument für den schnellen Einstieg in die Krise und zentral für das Krisenmanagement in Bern. In den kommenden Jahren sollen alle Länder mit Schweizer Gemeinschaften kartographisch erfasst werden.

Nach der Krisenbewältigung führt das KMZ mit allen involvierten Diensten jeweils eine **After Action Review** durch. Das KMZ ist eine lernende, selbstkritische Verwaltungseinheit, welche immer besser werden möchte.

Wie sieht die Zukunft des Krisenmanagement-Zentrums aus?

Das Krisenmanagement im EDA hat sich über

die Jahre hinweg stetig und gezielt weiterentwickelt. Es hat aus Krisen gelernt. Heute verfügt das KMZ über zahlreiche fürs Krisenmanagement notwendige Instrumente und Partner (von den Reisehinweisen, bis zur Helpline, über den Pool der Kriseneinsatzexperten, die Humanitäre Hilfe etc.). Wie immer beim Bund sind die Ressourcen knapp bemessen. Dies ist von Volk und Parlament so gewollt. Das KMZ verfügt über die Hälfte oder einen Drittel des Personalbestandes der Krisenbewältigungszentren unserer Nachbarländer. Dennoch kann sich das KMZ mit seinen Leistungen durchaus sehen lassen. Es ist ein ernst genommener und geschätzter Partner der Krisenzentren der Nachbarstaaten.

Im Vergleich zu anderen Staaten fehlt dem KMZ ein wichtiges Instrument zur Krisenbewältigung zugunsten von Schweizern in Not im Ausland: Die rasche und unkomplizierte Verfügbarkeit des Militärs zur Unterstützung der organisierten Ausreise (Evakuation) von Schweizern.

Selbstverständlich arbeitet das KMZ schon heute mit dem VBS und der Armee zusammen. Das KMZ – so meine These – wird im Krisenfall aber erst dann rasch und unkompliziert auf militärische Mittel zurückgreifen können, wenn die Schweizer Armee ihr friedensförderndes Engagement zugunsten von multilateralen Organisationen wie der UNO stark und konsequent ausgebaut hat. Dazu braucht es den entsprechenden politischen Willen in Volk und Politik.

⁷ (Red.) Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Le Centre de gestion des crises du DFAE : aujourd'hui et demain

Ralf Heckner¹

Le Centre de gestion des crises (KMZ) du DFAE a été créé en 2011. Il est l'organe de la Confédération compétent pour la gestion des crises dans lesquelles sont impliquées des personnes de nationalité suisse à l'étranger. Son rôle peut se résumer en trois mots : prévention, préparation et gestion des crises. Rattaché au Secrétariat d'État, son positionnement dans l'organisation de l'administration permet à son chef un contact direct et privilégié à la fois avec le monde politique et les hautes instances de l'administration. Épluchant l'actualité mondiale, il entre en scène dès qu'un événement majeur se dessine. Ralf Heckner nous le présente sous une forme de questions-réponses.

Quand est-ce que le KMZ entre en action ?

Il entre en action lorsque des personnes de nationalité suisse se trouvant à l'étranger dans une situation de détresse ont besoin d'assistance. Le KMZ agit donc de façon subsidiaire ; les citoyens sont responsables de leurs actes.

Les crises se signalent par un grave accident (avion, bateau, bus), des tensions politiques dans un pays donné (guerres et guerres civiles), une catastrophe naturelle (tremblement de terre, inondations), des attentats terroristes, des enlèvements et des prises d'otages perpétrées par des terroristes.

Le KMZ a reçu fin 2013 une charge supplémentaire. La tête du Département (le chef du Département, le Secrétaire d'État, le Secrétaire Général) peut attribuer au KMZ la gestion de crises allant au-delà de son mandat originel qui consiste à porter assistance aux Suisses à l'étranger. Le KMZ est ainsi devenu la plateforme de gestion des crises du DFAE par excellence. Dès 2015, le KMZ sera aussi responsable de la sécurité du personnel de la Confédération à l'étranger.

Quelle est l'importance du KMZ au sein du DFAE ?

Plus de 700'000 Suisses vivent à l'étranger et plus de 12 Mio. de voyages sont effectués chaque année à l'étranger par des résidents en Suisse. Il

n'est dès lors pas étonnant que le « soutien aux ressortissants suisses vivant ou voyageant à l'étranger » soit l'un des cinq objectifs de la législature 2012-2015 du Conseil fédéral². C'est la raison pour laquelle le KMZ a fourni des efforts particuliers notamment dans les domaines suivants : tous les processus et toute l'infrastructure du centre de gestion des crises ont été vérifiés et ajustés ; la cartographie des Suisses à l'étranger ainsi que la création de cartes topographiques spécialement conçues pour la préparation aux crises ont été entamées ; les travaux relatifs à la prévention des crises en collaboration avec le monde économique, la société civile et les Hautes Ecoles ont été intensifiés.

La position du KMZ au sein de l'organigramme de l'administration fédérale est le témoin de son importance politique. Depuis octobre 2012, le chef du KMZ dépend directement du Secrétaire d'État du DFAE. Cette organisation a été mûrement réfléchi. Lorsque quelque chose ne tourne pas rond dans la gestion de crise, tout le monde le voit : des télespectateurs aux politiciens du Parlement en passant par les journalistes. Au KMZ, on travaille à découvert. En cas de crise, les voies vers la sphère politique doivent être courtes et directes.

Le rôle du KMZ ne se limite pas à atteindre les objectifs de législature du Conseil fédéral relatifs aux Suissesses et Suisses de l'étranger. Le KMZ

¹ Dr Ralf Heckner est Ambassadeur et chef du Centre de gestion des crises depuis 2012. Il dépend de ce fait directement du secrétaire d'État du DFAE. Après son doctorat en histoire contemporaine de l'Université de Fribourg, il entre au service du DFAE en 1997. Il a été depuis affecté à Berne, Rome, Washington et à nouveau Berne. En 2015, il prendra fonction à Nairobi en tant que chef de mission.

² (ndlr.) Stratégie de politique étrangère 2012–2015, Rapport sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature, mars 2012. <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/dienstleistungen-publikationen/publikationen.html/publikationen/fr/eda/schweizer-aussenpolitik/aussenpolitische-strategie-2012>

travaille en étroite collaboration avec les cellules de crise des pays voisins et britannique ; de ce fait, le KMZ contribue à un autre objectif de politique étrangère qui consiste en la défense des intérêts et des relations de la Suisse avec les pays voisins. En favorisant la collaboration entre différentes directions du Département, le KMZ fait partie des divisions qui concrétisent l'objectif du Chef du Département : « *une* direction de la politique extérieure ». Comme nous le verrons ci-dessous, le KMZ est une plateforme de travail en commun *par excellence* qui concerne tous les départements.

Quelle est la taille du KMZ ?

Il est petit mais costaud : nous disposons de 10.5 équivalents plein temps répartis sur 14 collaborateurs. Le travail à temps partiel est encouragé ; ceci permet au personnel d'être d'avantage reposé lors du déclenchement d'une crise. Du fait que le KMZ sera, dès 2015, responsable de la sécurité du personnel à l'étranger, il disposera de plus de ressources en personnel en cas de crise ; cela augmentera notre capacité à agir sur la durée de façon significative.

Si le KMZ est modeste en nombre de collaborateurs, il se distingue en revanche par la diversité de son personnel : hommes et femmes, jeunes et moins jeunes, de langue allemande, française et italienne, transférables (consulaires et diplomates) et non transférables. Ces personnes proviennent entre autres du Service de renseignement de la Confédération, de l'armée ainsi que du CICR³. Cette diversité est souhaitée. En cas de crise, cette multiplicité des points de vue permet de relever les défis de façon créative. Chaque crise étant différente, elle nécessite une gestion taillée sur mesure.

Quelles sont les qualités requises dans la gestion des crises ?

Les collaborateurs du KMZ sont agiles et alertes. Je dirais même coriaces. Le « *mind-set* » est important dans le management de crise. Celui ou celle qui n'est pas vif d'esprit n'a pas sa place au KMZ. Celui ou celle qui souhaite un « *9 to 5 job* » ne s'y épanouira pas. Une crise peut survenir le vendredi soir ou pendant la messe le dimanche matin.

Il est souvent difficile d'affirmer qu'un événement constitue effectivement une crise et comment elle

évoluera. Lorsque le KMZ apprend, par exemple, la nouvelle de l'explosion d'une bombe ou d'un accident de bus dans une ville dans laquelle habitent ou voyagent des Suisses, les collaborateurs clarifient avec la représentation sur place si des concitoyens figurent parmi les victimes. La tension ne redescend que lorsque la représentation donne la fin de l'alerte. Si en revanche, des Suisses devaient se compter parmi les victimes, le KMZ est sur le coup et s'engage activement dans la gestion de la crise avec ses partenaires. La petite cellule de crise devient alors une Taskforce interdépartementale constituée de nombreux Offices fédéraux sous la direction du Chef du Centre de gestion des crises.

Comment le KMZ se tient-il informé des crises ?

Le KMZ est une division bien connectée qui dispose d'un nombre conséquent de capteurs qui permettent de détecter une crise le plus rapidement possible. La première ligne est constituée par le réseau des représentations suisses à l'étranger : les ambassades, les bureaux de coopération, les consulats généraux, les Swiss Business Hubs. Les représentations sont tenues de suivre attentivement toutes les situations qui pourraient entraîner des problèmes d'ordre sécuritaire et dans lesquelles pourraient être impliqués des concitoyennes et concitoyens. L'Aide humanitaire de la Direction du développement et de la coopération (DDC) est un capteur supplémentaire et informe le KMZ des tremblements de terre et leurs dégâts potentiels. La Helpline de la Direction consulaire est atteignable en tout temps et transmet au KMZ les informations qui pourraient laisser présager la survenue d'une crise. Le Centre fédéral de situation du Service de renseignement de la Confédération examine 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 les informations venant du monde entier et informe le KMZ sur les événements pouvant relever d'une crise. Au sein même du KMZ, deux personnes suivent continuellement les événements mondiaux et compilent deux fois par jour le « Point de la situation », qui recense sur une page A4 les incidents sécuritaires du monde entier.

³ (ndlr.) Comité international de la Croix-Rouge.

Qui siège à la table de gestion des crises ?



Séance d'information et de coordination Ebola du jeudi 28 août 2014. Source : Pierre-Michel Cotroneo/DFAE

En cas de crise, le KMZ déploie rapidement des ressources supplémentaires de la Confédération. Deux à trois douzaines de collaborateurs volontaires – à Berne et à l'étranger – sont rapidement mobilisés par le KMZ. Le défi de la gestion de crise consiste à aligner vers le même objectif tous ces partenaires disposant de leur propre mandat et de leur propre façon de travailler ; en cas de crise, il s'agit de former ensemble un « *Team Suisse* ».

En fonction de la nature de la crise, d'autres départements siègent dans la salle de crise du KMZ : en cas de catastrophe naturelle, l'Aide humanitaire de la DDC prend un rôle central⁴. En cas d'accident majeur du transport de personnes, ce sont les sections Protection consulaire et Helpline qui sont les partenaires les plus importants du KMZ. En cas d'attaque terroriste comportant des victimes

suisse, ce sont en revanche fedpol et les *Disaster Victim Identification Experts* (DVI) des Cantons qui prennent un rôle prépondérant. En cas d'enlèvements de Suissesses ou de Suisses à l'étranger perpétrés par des terroristes, un mécanisme spécial se met en place : le KMZ constitue une Taskforce. Le KMZ, fedpol et le Service de renseignement de la Confédération forment le noyau de la cellule de crise : le dénommé Groupe stratégique. Ce dernier analyse en continu des stratégies possibles en vue de la résolution de la situation. En cas d'enlèvement, les moyens de la Confédération sont limités. Le Conseil fédéral mène une politique claire de refus de paiement de rançon aux terroristes. Les citoyennes et citoyens ont ainsi tout intérêt à suivre les Conseils aux voyageurs du DFAE.

Que se passe-t-il en cas de crise ?

Le KMZ convoque sur le champ une séance de crise et forme une Taskforce interdépartemen-

4 (ndlr.) Voir à ce sujet la contribution de Hans-Peter Lenz.

tale. Prenons par exemple le typhon qui a ravagé les Philippines en novembre 2013. Le territoire touché était aussi long que la distance entre Gênes et Hambourg et aussi large que celle entre Genève et Saint-Gall. Des centaines d'îles étaient touchées.

Dans ce cas, l'Aide humanitaire était le partenaire central. Les appels téléphoniques reçus à la Helpline ont éclairé le KMZ sur le nombre de Suissesses et Suisses annoncés comme recherchés ou disparus. Les Conseils aux voyageurs du DFAE et la page web de l'ambassade à Manille ont été mis à jour : les Suisses qui se trouvaient sur le lieu de la catastrophe étaient priés de s'annoncer auprès de leur famille et auprès du DFAE. Le KMZ et les Géoservices du DFAE ont établi une carte sur laquelle apparaissaient les zones touchées et le nombre de Suissesses et Suisses immatriculés et potentiellement touchés par la catastrophe⁵. C'était une base de travail importante qui, étant donnée l'étendue de la zone touchée par la catastrophe, nous a permis de déterminer sur quelles îles la recherche de victimes suisses était prioritaire. Les retours des incessants appels téléphoniques, e-mails et SMS que l'ambassade à Manille envoyait aux immatriculés dans les zones touchées constituait une source d'information sur laquelle nous pouvions nous appuyer afin de prendre des décisions.

Aussitôt la première base de l'Aide humanitaire établie sur l'île de Cebu, des membres du Pool d'intervention en cas de crise (KEP) ont pu y être envoyés. La représentation à Manille envoya du personnel au Sud du pays⁶. Avec la collaboration des collègues autrichiens et suédois, les employés de l'ambassade, les membres du KEP et de l'Aide humanitaire ont recherché des Suisses et des Européens sur les territoires touchés. Notre Ambassadeur à Manille était en contact étroit avec les autorités locales et celles du gouvernement central à Manille. Il mobilisa son réseau politique et économique afin d' enrôler ces personnes dans la recherche de Suisses. Les Suisses émigrés aux Philippines ont aussi contribué à la recherche de compatriotes. Après trois semaines intensives, il fut constaté qu'aucune victime suisse n'était à déplorer. Les blessés et malades ont été retrouvés et envoyés à Manille par

le personnel du DFAE où ils ont reçu les soins médicaux nécessaires.

En quoi consiste la gestion de crise ?

Le KMZ traite entre 12 et 16 crises par an. Il faut se représenter le travail du KMZ comme un cycle en quatre phases : la prévention, la préparation, la gestion – ou le management de crise comme décrit ci-dessus – et l'« *After Action Review* ».

Le pilier central du KMZ est la **prévention de crise** : une « bonne » crise est celle dans laquelle aucun Suisse n'est impliqué. Les Conseils aux voyageurs du DFAE sont mis à jour au moins deux fois par année. Pour près de 180 pays, les Conseils aux voyageurs rendent les Suissesses et Suisses attentifs aux risques sécuritaires à l'étranger. L'objectif est de proposer des conseils de voyage pour tous les pays de la planète. Le KMZ soigne aussi ses relations avec le monde économique (agences de voyages et d'assurances ou entreprises ayant une présence internationale), avec les Organisations non gouvernementales actives dans le secteur humanitaire, de la promotion de la paix et des droits de l'Homme – puisqu'elles sont souvent actives dans des pays qui connaissent des problèmes sécuritaires considérables, avec les Universités, les Hautes écoles ainsi que les étudiants et le corps enseignant qui développent des projets de recherche internationaux. Le KMZ entretient et développe ses relations de façon ciblée.

Le deuxième pilier est la **préparation** à la crise. Les membres du KEP en font partie. Le KEP recense près de 270 collaborateurs du DFAE prêts à intervenir partout dans le monde. Ses membres sont des volontaires, allant de l'assistant d'équipe au Consul en passant par les jeunes diplomates jusqu'aux ambassadeurs. Cet instrument fonctionne vite et bien. Lors du typhon aux Philippines, ce sont des membres du KEP affectés en Asie qui ont d'abord été envoyés à Manille et dans le Sud des Philippines : ils provenaient de nos ambassades à Bangkok, à Séoul et à Pékin. Plus tard ce sont des membres du KEP en poste aux ambassades à Téhéran et à Nicosie, au consulat général de Milan et à la centrale à Berne qui ont été détachés dans les zones sinistrées. Le KMZ ne détache pas les membres du KEP uniquement en cas de crise aigüe. Il envoie les KEP dans les représentations aussi de façon préventive, par exemple avant ou pendant des événements de grande ampleur qui seront

5 (ndlr.) Voir à ce sujet l'illustration à la suite de l'article de Marino Cuénat.

6 (ndlr.) Voir à ce sujet les contributions de Hans-Peter Erisman, Daniel Cavegn et Pascal Bornoz.

fréquentés par un grand nombre de Suissesses et Suisses, comme la coupe du monde de football ou les jeux olympiques.

Ces KEP reçoivent une formation adéquate. Le KMZ, en collaboration avec d'autres divisions du DFAE (comme l'Aide humanitaire) propose des cours de formation à la gestion de crise. Les équipements dont disposent les représentations à l'étranger (les moyens de communication comme les téléphones satellites, la valise de crise ou les casquettes et t-shirts spéciaux qui permettent aux concitoyens de reconnaître le personnel de la Confédération sur le terrain) font bien entendu partie de la préparation à la crise. Chaque représentation (ambassade, consulat général, bureau de coopération etc.) est tenue de maintenir son dispositif de crise à jour. Chaque année, des collaborateurs du KMZ (en collaboration avec l'Aide humanitaire et le DDPS⁷) organisent des missions de préparation de crise. Ces missions visitent des représentations, évaluent le dispositif de crise et effectuent des exercices avec le personnel de la représentation. De cette manière, les représentations sont préparées à affronter une crise. Lors d'événements de grande ampleur qui attirent un nombre potentiellement élevé de ressortissants suisses, le KMZ s'y prépare tout spécialement (*Contingency Planning*).

Enfin, le KMZ travaille avec des cartes géographiques établies par les Géoservices. Sur ces cartes sont localisés les Suisses immatriculés ainsi que les principales infrastructures (ambassades, consulats généraux, bureaux de coopération, consulats honoraires, ports et aéroports, routes). Si une évacuation de nos concitoyens devait être organisée, des points de ralliement et des voies d'évacuation sont saisis. La cartographie est un instrument visuel important permettant une rapide entrée en matière dans la crise, c'est aussi un élément central du management de crise à Berne. Dans les années à venir, tous les pays possédant des communautés suisses devraient être cartographiés.

Après avoir géré la crise, le KMZ conduit une **After Action Review** avec tous les offices concernés. Le KMZ est une administration qui cherche

toujours à s'améliorer à travers l'autocritique et à tirer les leçons de ses expériences.

A quoi ressemble le futur du Centre de gestion des crises ?

Au cours des ces dernières années, le KMZ s'est continuellement développé au sein du DFAE et cela de façon ciblée. Les crises qu'il doit gérer lui apportent un apprentissage continu. Aujourd'hui, le KMZ dispose d'un nombre important d'instruments et de partenaires essentiels (des Conseils aux voyageurs à la Helpline en passant par un pool d'experts en matière de crise, l'Aide humanitaire etc.) Comme d'habitude, les ressources au sein de la Confédération sont limitées. Cela est souhaité à la fois par le peuple et le parlement. Le KMZ dispose de la moitié voire du tiers des ressources en personnel en comparaison avec les cellules de crise de nos voisins. Malgré cela, le KMZ s'en sort dignement. Il est un partenaire pris au sérieux et apprécié par les centres de gestion des crises des États voisins.

En comparaison avec les autres États, il manque au KMZ un instrument important pour maîtriser une crise et soutenir des Suisses en détresse à l'étranger ; à savoir la disponibilité rapide et flexible de militaires permettant de soutenir l'organisation de la sortie des concitoyens (évacuations).

Bien entendu, le KMZ travaille déjà aujourd'hui main dans la main avec le DDPS et l'armée. En cas de crise, le KMZ – c'est du moins ma thèse – ne pourra disposer rapidement et aisément de moyens militaires que lorsque l'armée suisse aura développé sérieusement ses engagements en faveur de la paix auprès d'organisations multilatérales comme l'ONU. Pour ce faire, une volonté populaire et politique sont nécessaires.

7 (ndlr.) Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports.

2. Teil: Die mobilen Schweizerinnen und Schweizer

Wenn wir ins Ausland reisen, setzen wir uns Risiken aus, deren wir uns bewusst sein müssen. Die Bewusstmachung begründet die Pflicht, diesen Risiken Rechnung zu tragen. Gewisse Risiken sind vorhersehbar, etwa bei Reisen in ein Konfliktgebiet, was bei anderen Risiken wie beispielsweise Naturkatastrophen keineswegs der Fall ist. Geraten Bürgerinnen oder Bürger in eine kritische Situation, die sie aus eigener Kraft nicht zu überwinden vermögen, wird Beistand von dritter Seite nötig, den oft private Einrichtungen wie Reiseversicherungen leisten. Sind sie völlig hilflos, kann es soweit kommen, dass das Handeln des Staates geboten ist.

Aus unterschiedlicher Warte beleuchten die Autorinnen und Autoren die Problematik des im Ausland in eine kritische Situation geratenen Individuums und der Eidgenossenschaft, die ausserhalb ihres Staatsgebiets handeln muss. Die unterschiedlichen Formen, die eine Notlage annehmen kann, reichen vom psychischen Versagen des Individuums über berufsbedingte Risiken bis zur Naturkatastrophe. Die Problematik wird aus der Warte der Soziologie und der Psychologie beleuchtet.

Auch wenn eine Notlage gelöst worden ist, lässt ein Ereignis doch dunkle Spuren in der Erinnerung, die sich schwer ausmerzen lassen. In andern Fällen haben wir ein Bedürfnis, das Ereignis in der Erinnerung lebendig zu halten und es nicht in Vergessenheit geraten zu lassen.

2^e partie : Les Suisses en mouvement

En voyageant à l'étranger, nous nous exposons à des risques dont nous devons être conscients ; ce faisant, nous nous engageons à en assumer les conséquences. Certains risques sont prévisibles – imaginons un voyage dans une zone de conflit – d'autres pas du tout – comme une catastrophe naturelle. Lorsqu'un citoyen suisse est confronté à une situation critique dont il ne peut s'extraire par ses propres moyens, l'engagement de tiers – souvent des agents privés comme les assurances de voyages – devient nécessaire. Lorsque le citoyen est complètement démuné, il arrive que l'État doive intervenir.

Les auteurs apportent ici différents éclairages sur la problématique de *l'individu* en situation de détresse à l'étranger impliquant *l'intervention de la Confédération* hors de son territoire. La situation de détresse peut prendre plusieurs formes, de la défaillance psychique de l'individu à la catastrophe naturelle en passant par des risques découlant de la pratique d'un métier particulier. Les éclairages vont quant à eux de la sociologie à la psychologie.

La situation rétablie, l'événement laisse parfois des traces sombres, difficiles à effacer de la mémoire. Dans d'autres cas, nous avons besoin de marquer l'événement, de nous en souvenir.

« Responsable, moi ? »

La perception de la notion de responsabilité individuelle chez le citoyen suisse se rendant à l'étranger

Ariane Rustichelli¹

Cet article rend compte d'une étude menée pour le DFAE dans le cadre d'un travail de fin d'Executive master of Business administration à la Haute Ecole Arc Neuchâtel, Berne, Jura. L'auteur cherche à comprendre comment les Suisses qui voyagent à l'étranger comprennent la notion de responsabilité individuelle contenue dans le projet de Loi fédérale sur les Suisses de l'étranger (LSEtr). Plus loin, des mesures sont proposées afin de promouvoir les Conseils aux voyageurs édités par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

En 1998, le gouvernement suisse met en place un service de Conseils aux voyageurs sur le site Internet du DFAE. Cette décision fait suite à l'attentat du 17 novembre 1997 sur le site touristique de Louxor en Egypte, qui a vu 36 ressortissants suisses tués. Aujourd'hui, la probabilité qu'un citoyen suisse soit victime de violence, du terrorisme, d'enlèvement, de retombées de crises politiques ou de catastrophe naturelle est d'autant plus grande que la mobilité des ressortissants suisses augmente au fil des ans. Selon l'Office fédéral de la statistique, 12 millions de voyages ont été effectués à l'étranger par la population résidente en Suisse pour la seule année 2012. Quant au nombre d'Helvètes décidant d'aller vivre à l'étranger, même pour une courte période, il progresse au vu des statistiques publiées annuellement par le DFAE ; ces personnes sont elles aussi amenées à se déplacer hors de leur pays de résidence. Ainsi, du fait du nombre croissant des déplacements, les recours aux prestations consulaires ne cessent d'augmenter. Cela engendre des coûts financiers élevés pour la collectivité et nécessite une importante mobilisation de ressources humaines. Il serait donc utile d'intervenir afin de limiter les dommages collatéraux liés aux déplacements des voyageurs.

Analyser distinctement la notion de responsabilité individuelle à l'aune de la compréhension qu'en ont les voyageurs suisses est au cœur de la problématique de cette étude. Il s'agit de savoir pourquoi,

dans des cas particuliers, ils prennent des risques. Serait-ce à cause d'une mauvaise estimation des dangers ou d'une motivation à prendre des risques les surpassant ? Ou alors, la mise en péril de soi serait-elle liée à l'idée que la responsabilité est partagée, même partiellement, avec des tiers ? C'est en apportant des réponses à ces questions qu'il sera possible, d'une part, de cerner l'idée que se font les voyageurs suisses sur la notion de responsabilité individuelle et, d'autre part, de comprendre pourquoi certains voyageurs prennent des risques. Les réponses apportées à ces questions permettront, dans un deuxième temps, de définir les moyens à mettre en œuvre pour conduire les voyageurs à prendre conscience de leur responsabilité individuelle et pour promouvoir efficacement les Conseils aux voyageurs.

Vous avez dit « responsabilité individuelle » ?

Les Conseils aux voyageurs sont au centre des mesures d'information – et donc de prévention – mises en place par le DFAE. A charge des personnes se rendant à l'étranger de les consulter, de décider ou non d'effectuer un voyage et de prendre les mesures de précaution nécessaires à leur propre sécurité. Le système repose clairement sur la notion de responsabilité individuelle du voyageur. Mais que signifie exactement cette notion ? Quelles en sont les implications ?

Depuis le 18^{ème} siècle², les nombreuses définitions de la responsabilité s'accordent sur le fait qu'être responsable, c'est répondre d'actes : l'auteur d'une action doit en assumer les conséquences pour

1 Ariane Rustichelli est, depuis le 1^{er} janvier 2014, co-directrice de l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE). Licenciée en histoire et histoire de l'art, elle a été pendant six ans la responsable marketing de l'OSE.

2 Dictionnaire de l'Académie française. Cinquième édition, version originale de 1798.

lui, ainsi que pour les autres. Si l'on souhaite comprendre ce qu'est et ce qu'implique la notion de responsabilité individuelle, l'analyse de son acception juridique me semble d'abord nécessaire. Ensuite, un point de vue sociologique me permettra d'aborder la notion de responsabilité individuelle sous l'aspect éthique – ou moral. En effet, nous le verrons ci-dessous, la notion de responsabilité établit l'étendue et les limites de l'action individuelle et collective. Elle permet ainsi de définir les règles de vie en communauté. De ce fait, cette notion se retrouve dans toutes les sociétés.

Une loi : une attente de société ?

L'élaboration en cours de la « Loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (LSEtr) » peut être entendue comme l'expression d'un souhait social. D'une part, le Gouvernement suisse a affirmé sa volonté de responsabiliser les citoyens se rendant à l'étranger dans sa stratégie de politique étrangère 2012-2015. D'autre part, le Parlement a entamé l'élaboration du projet de loi (LSEtr) qui traite à son article 5 de la notion de responsabilité individuelle.³

Cette loi, dont le titre court sera « Loi sur les Suisses de l'étranger », définit la notion de protection consulaire ainsi que les conditions auxquelles celle-ci pourra être accordée. L'idée est que la protection consulaire n'est pas un droit de fait et que la responsabilité individuelle prime sur celle de l'Etat ; l'action étatique n'interviendrait qu'en dernier ressort, de manière subsidiaire. L'article 5 du projet de loi illustre ce phénomène en stipulant que les voyageurs engagent leur propre responsabilité en cas de séjour à l'étranger⁴.

Il est intéressant de noter que, tant les commissions parlementaires compétentes que les chambres des cantons et du peuple se sont unanimement ralliées au principe de responsabilité individuelle. La volon-

té politique affirmée de responsabiliser les citoyens suisses répond non seulement aux conséquences de l'augmentation des voyages à l'étranger mais aussi à une attente de société, que je décrirais sous l'appellation de « négligent-payeur ».

L'attente de société peut s'illustrer à travers la réaction populaire et le débat politique suscités par la résolution du cas du couple bernois enlevé par des Talibans au Pakistan le 1^{er} juillet 2011. Le fait que les frais de rapatriement du couple aient été convertis en travaux d'intérêt général n'a pas été apprécié par l'ensemble de la classe politique fédérale⁵. Les voix qui se sont élevées alors souhaitaient faire assumer aux responsables les conséquences financières de leurs actes.

Que dit la sociologie ?

La notion de responsabilité individuelle et la volonté de l'inscrire dans une base légale semble donc être en phase avec l'air du temps. L'interprétation du concept varie cependant d'une société et d'une époque à l'autre. Ainsi, l'idée que l'individu soit seul responsable de ses actes est plutôt issue d'une vision politique libérale qui met au centre de sa pensée la liberté de l'individu. Dans les lignes qui suivent, je vais traiter de la notion de responsabilité individuelle d'un point de vue sociologique, tout en faisant allusion à la LSEtr en guise d'illustration.

Conviction et responsabilité

En 1919 déjà, Max Weber avait défini deux écoles de pensée en lien avec la notion de responsabilité : l'éthique de conviction et l'éthique de responsabilité. L'idée centrale défendue par Weber est que le point de vue adopté déterminerait la façon d'agir et donc le niveau de responsabilité.

L'éthique de conviction stipule que si l'intention est bonne, l'action l'est également car la personne reste fidèle à ses principes. Il en découle que cette dernière n'est pas tenue pour responsable en cas de conséquences négatives de ses actes. Prenons l'exemple d'une personne qui, poussée par ses convictions personnelles, subirait des dommages en décidant de se rendre par ses propres moyens dans un pays en guerre pour aider les victimes. Dans ce

3 Art. 5 LSEtr. Responsabilité individuelle. Toute personne qui prépare et réalise un séjour à l'étranger ou qui exerce une activité à l'étranger engage sa propre responsabilité.

4 Concrètement, l'article 5 servirait de base légale permettant de facturer à la personne responsable les frais engendrés par les prestations consulaires fournies dans le cas où les recommandations émises par la Confédération n'auraient pas été respectées. S'il est actuellement possible de facturer certains services, il est en revanche impossible d'adapter le montant de la facture au degré de négligence de l'individu. Le projet de la LSEtr permettrait une telle adaptation, encourageant en cela les comportements responsables.

5 (ndlr.) Voir notamment de Graffenried Valérie, « Otages du Pakistan, le prix (de la discorde) à payer ». *Le Temps*. 26 juillet 2012.

cas, l'éthique de conviction suppose que la responsabilité de cette personne vis-à-vis des dommages subis (ou causés) est amoindrie.

L'éthique de responsabilité stipule quant à elle que l'auteur doit assumer seul les conséquences de ses actes. Dans ce cas, l'entière responsabilité d'un acte et de ses conséquences serait portée par son auteur.

Idéalement, une action et ses conséquences devraient être évaluées en tenant compte de ces deux composantes : la conviction et la responsabilité. Revenons un instant à l'article 5 de la LSEtr mentionné ci-dessus. Tel que formulé et analysé sous l'œil des concepts wébériens, cet article ne semble pas faire de distinction entre conviction et responsabilité ; l'éthique de responsabilité semble prédominer.

Prévention et précaution

Ces deux notions sont d'emploi plus récent. Le principe de prévention relève d'une approche dite « traditionnelle » des risques. Ceux-ci sont évalués sur la base d'informations concrètes qui amènent à la conclusion qu'un danger est avéré. Sur cette base, une personne décidera d'agir ou non.

Il en va autrement du principe de précaution. Celui-ci repose sur une évaluation sans preuves formelles des risques en mesurant la probabilité qu'un danger apparaisse, ainsi que sa durée et son ampleur. Il faudrait donc anticiper les risques possibles et adapter ses choix de voyage et ses comportements sur place sur la base de cette appréciation.

Il est intéressant de constater que la LSEtr contient ces deux principes. Celui de précaution se retrouve dans le fait que les personnes se rendant à l'étranger doivent évaluer la dangerosité d'un déplacement par elles-mêmes. Le principe de prévention est lui concrétisé par le fait que, pour estimer les dangers avérés, les voyageurs doivent s'informer et préparer leur voyage, par exemple en consultant les Conseils aux voyageurs édités par le DFAE. De plus, en cas d'intervention de l'État, l'évaluation des risques encourus et les mesures prises pour y remédier seront prises en compte, mettant ainsi la loi à la frontière entre le principe de précaution et de prévention.

Le point de vue de l'individu

Ce qui précède nous permet de définir le cadre qui nous permettra ci-dessous d'étudier la perception de la notion de responsabilité individuelle par les individus.

Méthodologie de recherche et échantillonnage retenu

Un questionnaire en ligne a été envoyé entre le 17 et le 30 octobre 2013 à 9'752 Suisses de l'intérieur et de l'étranger, âgés de 18 ans et plus. Les réponses des citoyens suisses vivant sur le territoire national et hors de Suisse ont ensuite été pondérées afin d'obtenir des données comparables entre ces deux groupes distincts. Chacun des groupes cible avait une semaine pour répondre au sondage. Cinq grandes catégories de questions avaient été définies : les données personnelles, les comportements des voyageurs à l'étranger, la perception des risques liés aux voyages, la compréhension de la notion de responsabilité individuelle et la connaissance des Conseils aux voyageurs du DFAE. 351 personnes âgées de 18 à 89 ans actives dans plus de 40 catégories socioprofessionnelles ont répondu. Le taux de retour global a été de 3,6%, ce qui est relativement faible. Cela peut s'expliquer par le délai de réponse assez court pour chacun des publics – Suisses de l'intérieur et de l'étranger. Cependant, il est intéressant de noter que, dénombré séparément, le taux de participation des Suisses vivant en Suisse a été de 35% contre 2,5% seulement pour les Suisses de l'étranger. Ce premier constat pouvait laisser penser que les expatriés suisses se sentaient moins concernés par la question de la responsabilité individuelle, ou qu'ils étaient moins informés sur le sujet. Enfin, deux entretiens directifs ont été réalisés avec Gerhard Brügger, alors directeur de la Direction consulaire du DFAE ainsi qu'avec Esther Leupp, responsable des Conseils aux voyageurs au DFAE.

Enseignements clés de la recherche⁶

Principaux canaux d'information

Les résultats montrent que l'Internet est le canal d'information privilégié. En effet, plus de 80% des sondés annoncent s'informer par ce biais sur une destination ainsi que sur les risques liés à cette destination. Les Conseils aux voyageurs du DFAE ne sont en revanche pas systématiquement consultés, ce qui pourrait démontrer le besoin d'accroître

6 Seuls les résultats les plus pertinents sont présentés ici.

leur visibilité. Les informations délivrées par le biais des agences de voyage et dans les médias semblent également jouer un rôle important pour l'information des voyageurs. Enfin, les Suisses de l'intérieur s'informent mieux que leurs compatriotes de l'étranger sur les destinations de voyage et sur les risques. Une intensification de la communication à l'adresse de ce second public semble donc nécessaire.

Raisons de la prise de risques

Pour plus de 60% des sondés, les comportements à risque semblent découler soit d'une mauvaise estimation des dangers, soit d'une motivation à prendre des risques démesurés. En analysant le profil des personnes interrogées, on constate qu'elles peuvent appartenir simultanément à différentes typologies de touristes. Une personne peut ainsi dans la même année faire un voyage dans lequel elle sera prise en charge de A à Z, puis partir seule à l'aventure. Il ressort que les personnes qui se laissent prendre en charge – même partiellement – semblent moins s'informer et moins bien préparer leur voyage en comparaison à celles qui partent à l'aventure. Ces dernières semblent plus conscientes des dangers et de leur devoir de responsabilité. Tout un travail de sensibilisation à la prise de risque, que ce soit par la formation ou par l'information, me semble à ce titre justifié.

Compréhension de la responsabilité individuelle

La notion de responsabilité individuelle, telle que définie dans la LSEtr, ne semble pas comprise par la majorité des répondants. Seuls 46% des sondés estiment être pleinement responsables d'eux-mêmes lors de leurs déplacements à l'étranger. Les personnes interrogées ont également évalué séparément le degré de co-responsabilité d'une liste d'organismes. Les réponses cumulées dépassent les 100% et les pourcentages exprimés représentent le degré de responsabilité attribué à chaque organisme.

Plus de 70% des sondés reportent leur responsabilité essentiellement sur les autorités du pays de destination et 57% sur les différents acteurs du tourisme (voyagistes, tours opérateurs, agences de voyages, hôteliers) tant en Suisse qu'à l'étranger. Il est intéressant de noter une différence significative entre les Suisses de l'étranger qui estiment à 42% que le DFAE est co-responsable alors que les Suisses de l'intérieur ne sont que 34,5% à le penser.

Recommandations

Sur la base de ces résultats, les recommandations qui vont suivre ont pour but, d'une part, d'accroître la pénétration des Conseils aux voyageurs au sein de la population et, d'autre part, d'inciter les ressortissants suisses à prendre conscience de leur responsabilité individuelle lors de leurs déplacements à l'étranger. Elles devraient ainsi permettre une diminution du nombre de recours aux prestations consulaires et accroître la sécurité des personnes qui voyagent.

Sensibilisation

Étant donné que la responsabilité individuelle semble plébiscitée – et qu'il y aurait même une attente en faveur du principe du « négligent-payeur » – il s'agirait avant tout de sensibiliser les individus pour qu'ils adoptent les bons réflexes. A ce titre, nous pouvons imaginer plusieurs vecteurs permettant cette sensibilisation.

L'école peut, à mon avis, jouer un rôle important dans la transmission de la notion de responsabilité individuelle. Je suis persuadée que si l'on parvient à faire comprendre aux enfants la valeur de cette notion, ils deviendront des adultes conscients de leur responsabilité individuelle. Ensuite, si la notion de responsabilité individuelle devait être inscrite dans la loi, il me semble essentiel de le communiquer à l'ensemble de la population qui envisage de se rendre dans des lieux sensibles.

Diffusion de l'information

Si l'Internet semble être le canal d'information privilégié des répondants, autant se servir de ce vecteur à bon escient afin d'informer la population de l'existence des Conseils aux voyageurs édités par le DFAE. Un lien vers ces conseils pourrait par exemple figurer sur les sites internet utiles à la préparation d'un voyage : celui des ambassades et des consulats suisses, celui des professionnels du tourisme – comme la fédération suisse des agences de voyage – ou encore celui des sites des partenaires du DFAE – comme l'Organisation des Suisses de l'étranger.

En somme, tous les acteurs du secteur du voyage ont un intérêt à inciter les voyageurs à faire preuve de responsabilité individuelle. Citons à titre d'exemple les assureurs qui limitent leurs prestations dans le cas où un voyageur n'aurait pas

respecté les consignes du DFAE⁷. En agissant ainsi, ces organismes se font eux aussi les promoteurs de la responsabilité individuelle.

Enfin, l'étude a montré que les Suisses de l'étranger, probablement du fait de l'éloignement géographique, sont moins bien informés de l'existence des Conseils aux voyageurs et les consultent moins que leurs compatriotes de l'intérieur. Un travail de sensibilisation particulier peut donc être entrepris auprès de ce public au travers des canaux de communication qui leur sont propres : la *Revue Suisse* d'une part, seul média à atteindre tous les Suisses de l'étranger inscrits auprès d'une représentation suisse et de SwissCommunity.org, la plateforme de réseautage en ligne des expatriés suisses.

Création d'un service au DFAE

La création d'un service au sein du DFAE chargé de la promotion des Conseils aux voyageurs permettrait de coordonner le travail effectué actuellement au sein de différents services. Il serait par exemple chargé de faire le lien entre les partenaires du DFAE et les représentations suisses à l'étranger. Enfin, il définirait une stratégie de communication en lien avec le contenu de la LSEtr.

En conclusion

Il est intéressant de noter que la Suisse semble être le seul pays ayant décidé de légiférer en matière de responsabilité individuelle. Les autres Etats se contentent d'inciter leurs compatriotes à avoir un comportement responsable en s'appuyant sur l'information qui leur est donnée au travers de conseils aux voyageurs. La responsabilisation y est axée sur une base volontaire et facultative.

Avec la LSEtr, l'accent est mis sur la notion de responsabilité individuelle. Or, l'étude de terrain a montré que la majorité des sondés estime que la responsabilité est partagée entre différentes entités (voir ci-dessus). Il est possible d'imaginer que cette perception vienne du fait que, puisque nous vivons en communauté, nous nous sentons co-responsables de la collectivité. Il peut alors en découler que l'on attende des institutions une co-responsabilité en retour. De ce fait, il me semble bon de se demander

si l'ordonnance qui découlera de la loi ne devrait pas prendre en compte, selon le principe de l'éthique de conviction, les motivations amenant les gens à partir à l'étranger dans la résolution des cas litigieux.

7 C'est notamment le cas du livret ETI du TCS pour les personnes se rendant en Afghanistan ou au Pakistan (TCS, 2013).

Bibliographie

Arendt, H. (1972). *Qu'est-ce que la liberté ? La crise de la culture. Huit exercices de pensée politique (1968 pour la version originale anglaise)*. Paris : Gallimard, 186-222.

Arendt, H. (1983). *Condition de l'homme moderne (1961 pour la version originale anglaise)*. Paris : Calmann-Lévy.

Bachmann, A. (2007, août). *Les nanoparticules de synthèse et le principe de précaution. Une analyse éthique*. Expertise externe de la Commission fédérale d'éthique pour la biotechnologie dans le domaine non humain. Repéré à l'adresse : <http://www.ekah.admin.ch/fr/documentation/expertises-externes/index.html>

Canivez, P. (1995). *Eduquer le citoyen ?* Paris : Ed. Hatier.

Chancellerie fédérale, Loi sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (Loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr) du 26 septembre 2014, In : Feuille fédérale no. 39 du 7 octobre 2014, pp. 6965-6986. Repéré à : <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2014/6965.pdf>

Croutsch, J.-J., Roux, M. (2005). Risque et tourisme : vers un modèle causal d'évaluation de l'impact des risques sur le comportement des touristes. *Téoros. Revue de recherche en tourisme*. 24(1), 63-70.

Curia Vista – Base de données des objets parlementaires. 11.446 - Rapport explicatif de la Commission des institutions politique du Conseil des Etats. In : Feuille fédérale no. 9 du 11 mars 2014, pp. 1851-1908 <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2014/1851.pdf>

Cura Vista – Base de données des objets parlementaires. 13.3088. – Motion. Otages suisses. Remboursement des frais administratifs de libération. Déposée par Emanuel Tornare, le 15 mars 2013. Repéré à l'adresse : http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20133088

Département fédéral des affaires étrangères. Conseils aux voyageurs. Repéré à : www.eda.admin.ch/voyages

Département fédéral des affaires étrangères. Statistiques des Suisses de l'étranger. Repéré à : <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aktuell/informationen-deseda.html/content/eda/de/meta/news/2014/1/24/51764>

Gemperli, S. (2013, 29 août). *Wie unverschämt dürfen Geiseln sein? Neuer Zürcher Zeitung*. Repéré à : <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/wie-unverschaeamt-duerfen-geiseln-sein-1.18140775>

Jonas, H. (1995). *Le Principe responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique*. Paris : Editions du Cerf.

Laurent, A. (2012) *Voyage au bout de la responsabilité individuelle. Contrepoints*.

Martha, C. (2002). Etude du sens des conduites à risque actuelles. *Sociétés*, 3(77), 55-68.

Müller, H. W. (2013). *Les conseils avisés du DFAE. Touring Club suisse (TCS)*. Repéré à : www.tcs.ch/fr/le-club/medias/touring/articles/2013/conseils-dfae.php

Rapport sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature (stratégie de politique étrangère 1012-2015), en exécution de la motion 10.3212 (« Pour une stratégie claire en matière de politique extérieure »). Site du DFAE. Repéré à : <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/services-publications/publications.html/content/publikationen/fr/eda/schweizer-aussenpolitik/aussenpolitische-strategie-2012>

Responsabilité & Responsable. (1798). Dans *Dictionnaire de l'Académie française. Tome 2. Cinquième édition, version originale*. Repéré à : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k504065/f485.zoom.r=Dictionnaire%20de%20l%27Acad%C3%A9mie%20fran%C3%A7oise.langEN>

Ricœur, P. (1992). *Postface au Temps de la responsabilité. Lecture 1*. Paris : Seuil.

Rustichelli, A. (2013). La responsabilité individuelle découlant de la Loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger. - Mise en place de mesures de communication pour promouvoir les conseils du Département fédéral des affaires étrangères aux voyageurs, en vue de responsabiliser les citoyens suisses partant à l'étranger-. Travail de Master EMBA HES-SO à la Haute Ecole Arc. Neuchâtel, 12 décembre 2013.

Valder Munoz, R. & Chebat, J.-C. (1997) La compréhension du choix de destination touristique. *Revue Française de Marketing*, 163, 19-36.

Weber, M. (1963). *Le savant et le politique*. Paris : Ed. Plon.

« Un indien averti en vaut deux ? »

Le point sur l'aventure psychologique des voyageurs

Patricia Failletaz¹

Sortir de chez soi comporte toujours plus de risque que de rester confortablement installé dans son canapé. Mais cette prise de risque participe à la magie de la vie, par une rupture des habitudes, la découverte d'autres paysages, d'autres langues et d'autres cultures. En restant chez soi, cet exotisme des pays étrangers nous échappe. Cet article propose un aperçu des pathologies d'ordre psychologique qui peuvent affecter les voyageurs lors de leur séjour à l'étranger ; un voyage à travers la psychologie des voyageurs en somme.

Voyager fait donc rêver, mais peut aussi stresser. Pour certains, la simple idée de prendre un avion, un train ou un bateau angoisse et déclenche des bouffées de vertiges si handicapantes que le voyage s'en trouve annulé à la dernière minute. Pour d'autres, il y a une sorte de surestimation de ses capacités d'adaptation et un manque complet de préparation face au climat et au choc culturel. Le voyageur, même s'il est accompagné, se retrouve donc seul face à l'inconnu, aux différences linguistiques, au jet-lag² et à la gestion de ses affaires personnelles. Si le touriste peut se sentir investi d'une sorte de toute-puissance à la conquête de contrées étrangères, il peut aussi se sentir bien vulnérable lorsqu'un pays ne correspond pas à l'idée qu'il s'en est faite.

Cet article propose d'élaborer une réflexion sur l'impact psychologique que peuvent avoir certains voyages. Nous verrons aussi quels symptômes peuvent se déclencher lors de situations stressantes et traumatiques. Finalement, nous tenterons d'apporter des solutions pour limiter au mieux les risques d'incidents psychologiques et les nécessités de rapatriements lors d'un voyage à l'étranger.

Personne n'est à l'abri

Que l'on soit très bien préparé ou non à voyager, personne n'est à l'abri d'un incident. En effet, à partir du moment où nous quittons le sol suisse, toute une série d'événements imprévus peuvent jaloner un séjour comme le retard d'un avion, un

problème de réservation d'une chambre, l'absence de taxi à l'aéroport, l'impossibilité de communiquer dans sa langue, etc. Dans certains cas, la situation s'aggrave si l'on est victime du jet-lag, d'un vol, d'une maladie, d'une agression, d'un accident ou d'une catastrophe.

Par conséquent, même avec toute la bonne volonté du monde de cacher son argent et son passeport dans une pochette sécurisée, d'emporter plutôt une carte de crédit que du cash, d'éviter les pays ou des quartiers à risque, d'avoir suivi scrupuleusement les consignes de sécurité et de santé en matière d'hygiène et de vaccinations, il peut arriver que des vacances deviennent un véritable cauchemar.

Dans ces moments de désespoir, la seule préoccupation du voyageur est d'être rapatrié au plus vite en Suisse. Cela engendre toute une série d'actions des agences de rapatriement et, subsidiairement, de la section de protection consulaire du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

En 2013, par exemple, le Touring Club Suisse (TCS) a effectué 1100 rapatriements et la REGA 936. Environ 7% des rapatriements du TCS (soit 77 cas) et 2.5% de ceux de la REGA (soit 4 cas) étaient liés à des problèmes psychologiques : mal du pays, sentiment de mal-être, stress aigu, anxiété, déprime, agressivité et irritabilité, sentiment d'être bizarre et confus³. Selon le Dr Christophe Bron, directeur médical du TCS, un manque de prépa-

1 Patricia Failletaz est psychologue d'urgence certifiée RNAPU (Réseau national d'aide psychologique d'urgence) et psychothérapeute FSP. Elle est chargée de la formation des intervenants d'urgence auprès de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP).

2 (ndlr.) Syndrome du décalage horaire.

3 (ndlr.) Il faut toutefois prendre ces chiffres avec une certaine précaution. Il est en effet difficile de déterminer si la cause du rapatriement est essentiellement due à un dérangement d'ordre psychique. Une personne peut par exemple être victime d'un accident qui engendrera à son tour un trouble psychique.

ration au voyage a été relevé chez ces voyageurs. Parmi les 77 rapatriements effectués par le TCS pour des motifs psychologiques, 4 cas présentaient des décompensations psychiatriques graves ayant nécessité une intervention médicalisée sur place.

Par ailleurs, d'après les statistiques du TCS, 28% des annulations de voyage avant le départ sont dues à des problèmes psychiatriques, bien plus que les annulations pour des raisons d'ordre cardiaques ou rénales réunies. De plus, environ 25% des jeunes de moins de 29 ans ayant fait appel aux services du TCS pendant un séjour linguistique ont dû être rapatriés en raison de troubles de l'adaptation et de troubles anxio-dépressifs liés au « mal du pays ». Pour terminer, 5% des annulations de voyage avant le départ sont dues à des phobies de l'avion. Ces voyageurs sous-estiment l'impact stressant que peut déclencher la soif de l'aventure.

Le syndrome du voyageur

Et si partir à l'étranger pouvait apporter plus de dégoût que de plaisir, plus de stress que de repos ? Et si un choc culturel pouvait déclencher un mal-être si profond atteignant les entrailles de notre équilibre psychique ? Et si le pays idéal devenait subitement un enfer à quitter à tout prix ?

Selon des spécialistes, comme le psychiatre Régis Airault, les risques de décompensations psychiatriques nécessitant un rapatriement sont à considérer sous l'appellation « *le syndrome du voyageur* ». Selon lui, les personnes qui décompensent en voyage ne présentent pas nécessairement un problème psychiatrique avant leur départ et c'est la raison pour laquelle le syndrome du voyageur peut concerner tout un chacun.

Pour ces spécialistes, les troubles psychiatriques liés aux voyages peuvent être déclenchés par le jet-lag, la prise de médicaments ou de drogues, le choc culturel et le « voyage pathologique ». Concernant le jet-lag, il a été observé que la fatigue peut entraîner de l'irritabilité, de la baisse de concentration, une dépression modérée et des épisodes maniaques chez les patients bipolaires. De même, certaines médications contre le paludisme (comme la mefloquine) peuvent être à l'origine de troubles dépressifs, anxieux ou hallucinatoires. Si un patient est sous lithium, les changements

climatiques peuvent conduire à une intoxication⁴. Il semblerait que la quête de la drogue ait souvent été associée au voyage : l'alcool à l'époque coloniale, « le trip » haschich dans les années 1970 ou les opiacés en Asie. Prendre de l'iboga en Afrique ou de l'ayahusaca en Amérique du Sud lors de « séminaires » chamaniques semble à la mode mais comporte certains dangers.

Afin de cerner plus précisément le déclenchement du syndrome du voyageur, il est donc nécessaire de connaître avant tout les motivations des voyageurs. En effet, certains voyageront pour découvrir une nouvelle culture, effectuer une lune de miel ou des vacances, tandis que d'autres partiront pour fuir leur quotidien ou en quête d'expériences mystiques. Lorsque les troubles psychiatriques sont à l'origine du déplacement, le voyage est alors qualifié de « voyage pathologique ».

Quels sont les troubles mentaux pouvant être déclenchés ?

Lorsqu'un voyageur décompense⁵, il y a toujours un événement déclenchant : éloignement de sa famille, choc culturel, fatigue, incompréhension de la langue, etc. Cela peut déclencher une anxiété massive, des attaques de panique, un sentiment de dépersonnalisation, de déréalisation, des idées de persécution, voire des hallucinations. Selon le Dr Airault « *ces symptômes déclenchés par le voyage, survenant chez une personne sans antécédent psychiatrique et sans prise de drogue sont alors qualifiés de pathogènes. Ils régressent habituellement après le retour dans le milieu habituel* »⁶. Pour le Dr Y. Mahmoudia, psychiatre à l'Hôtel-Dieu à Paris, chaque semaine, environ un touriste qui visite la ville décompense et est hospitalisé en raison d'épisodes délirants liés au voyage. Cependant, ce psychiatre ne croit pas que les voyages puissent déclencher à eux seuls des épisodes délirants. Selon lui, les patients étaient perturbés avant leur départ par des troubles du

4 (ndlr.) Le lithium est utilisé dans le traitement de psychoses maniacodépressives, connues aussi sous le terme de maladies bipolaires. Lors d'un séjour dans des pays chauds, la concentration de Lithium dans le sang peut augmenter, pouvant mener le patient à une intoxication.

5 (ndlr.) La décompensation psychique peut se définir comme le passage d'une situation d'équilibre à celle d'un trouble psychique. Elle peut se manifester sous la forme de souffrances psychiques, délires, hallucinations ou de comportements exagérément inadaptés ne permettant plus à l'individu de fonctionner de façon autonome.

6 Airault, R. (2011).

sommeil, un surmenage, des problèmes affectifs ou professionnels.

Quelques cas particuliers

Le *syndrome de Jérusalem*, décrit par le Dr Bar-El de l'hôpital Kfar Shaul à Jérusalem, est un épisode psychotique aigu déclenché par le séjour dans cette ville. Ce délire mystique s'associe à des troubles du comportement où le sujet « prêche l'amour universel » après s'être purifié et drapé de blanc. Une fois le sujet rapatrié, le délire disparaît.

Le Dr Airault, en poste au consulat de France à Bombay – fonction unique en son genre – décrit le *syndrome indien* comme le véritable choc culturel vécu par les voyageurs lorsqu'ils se confrontent au bruit, à la foule, aux odeurs, au climat, à l'hygiène, au mysticisme et surtout à la pauvreté de l'Inde. Les voyageurs peuvent sombrer dans l'angoisse, la sidération et une véritable dépersonnalisation : ils commencent par perdre leur argent, leurs affaires, avant d'oublier leur nom et leur identité. Ils peuvent être en extase sauvage ou entrer dans une forme d'errance. Selon le Dr Airault, hormis les toxicomanes ou marginaux aux antécédents psychiatriques, la plupart des victimes sont des personnes plutôt équilibrées et structurées. Ce n'est que l'immersion dans le pays qui a déclenché chez eux une décompensation psychotique aiguë.

Ce même état d'extase peut se retrouver chez certains touristes à Florence qui sont pris d'un mal-être devant la beauté des œuvres artistiques. La Doctoresse G. Magherini de l'hôpital Santa Maria Nuova a nommé ce phénomène le *syndrome de Stendhal* en référence au vertige de l'auteur lors de sa visite de l'église de Santa Croce.

C'est en 1988 que le Dr H. Ota a décrit le *syndrome des japonais à Paris*. Ces derniers présentent des bouffées délirantes avec des idées de persécution, des hallucinations car ils avaient idéalisé le romantisme de Paris et décompensent donc par déception. Le phénomène semble si fréquent qu'un secteur au sein de l'hôpital Ste Anne est réservé à ces touristes.

Citons encore le *syndrome des îles ou insulaire* (d'Hawaï, de Tahiti, de la Réunion, de Mayotte) où, après la lune de miel liée à la beauté des lieux, le sujet se sent prisonnier de son fantasme et

développe des troubles anxieux, de la dépression, voire un vécu persécutif. Certains échappent au malaise au travers de l'alcool ou de la drogue, d'autres par le biais d'un surinvestissement de leur travail.

Quelques situations traumatiques et leurs conséquences sur la santé psychique des voyageurs

Mais que se passet-il lorsque le voyage tourne au cauchemar et que peut-on faire pour aller mieux ? Tout accident est par définition imprévisible que l'on soit en Suisse ou à l'étranger. Par contre, l'impact psychique sera plus conséquent si cet imprévu nous arrive à l'autre bout du monde. Le seul avantage étant qu'en cas de problème à l'étranger, nous pouvons toujours dire que le pays de notre malheur est rayé à tout jamais de notre carte des rêves.

Un attentat, un tsunami, un emprisonnement inattendu, un accident ou une agression peuvent déclencher les conséquences psychiques suivantes : une dépression, des phobies, des crises d'angoisse, un repli sur soi, des pensées envahissantes sur ce qui est arrivé, des troubles de la concentration et le sentiment de perdre le contrôle de soi-même et de sa vie. Soyez rassurés, ce n'est pas la victime qui perd ses esprits mais c'est la surcharge émotionnelle liée à l'impact psychologique de l'événement qui fait émerger toute une série de réactions de stress dites normales face à un événement qui ne l'est pas. Ces symptômes diminuent en principe avec le temps.

Face à un traumatisme, les réactions de stress sont aiguës et peuvent devenir chroniques si la personne n'arrive pas à récupérer. Lorsque corps et psychisme sont exposés à un événement impliquant directement ou indirectement la mort, plusieurs réactions de stress peuvent apparaître : une peur intense, des pensées envahissantes sous la forme de flashes rappelant l'événement, un sentiment d'impuissance, une impression d'engourdissement, de détachement, des réactions psychosomatiques, des troubles du sommeil, des difficultés de concentration, une tendance à la déréalisation et à l'isolement, de l'irritabilité et une tendance à fuir dans des dépendances de toutes sortes. Ne soyez donc pas étonnés si un traumatisme qui vous a fait craindre pour votre vie cause ces réactions de stress aigu. Si vous êtes confrontés à un tel événement, prenez votre mal en patience, ces symptômes diminueront

avec le temps et, le cas échéant, consultez un spécialiste dans le traitement des chocs post-traumatiques et documentez-vous sur le comportement à adopter en cas d'événement éprouvant⁷.

Précisons que les symptômes sont les mêmes si le traumatisme a été subi en Suisse ou à l'étranger. Cependant, bien qu'il ait été constaté que tout événement traumatique cause les mêmes dégâts psychologiques en Suisse ou à l'étranger, ils diffèrent par leur intensité. Ainsi, le fait d'être éloigné de son pays amplifierait les symptômes et freinerait la récupération car la victime n'a plus ses repères. Dans la mesure du possible, le rapatriement est donc la première étape à envisager avant un éventuel traitement.

Comment préparer un voyage à l'étranger ?

Afin de préparer son voyage le mieux possible, le voyageur devrait se renseigner avec précision sur la situation interne du pays. A ce sujet, le DFAE met à jour régulièrement son site et ses « conseils aux voyageurs » afin de renseigner le touriste sur chaque destination. Les polycliniques universitaires de vaccinations vous renseignent aussi avec précision sur les conditions de santé publique de chaque pays.

Selon votre état de santé, il sera recommandé de faire un bilan médical préalable chez votre médecin avant d'entreprendre un séjour à l'étranger et cela en particulier si vous prenez une médication qui, sous certains climats, sera compliquée à conserver. Si vous êtes sujet à des difficultés psychologiques, il serait mieux d'éviter les pays au fort choc culturel ou impact émotionnel.

En sus des informations au sujet du climat politique d'un pays, le voyageur devra aussi se renseigner sur la langue, les coutumes, les règles sociales, le climat et les maladies. A titre d'exemple, prendre des photos, filmer des monuments ou ramasser des cailloux ou des coraux peut faire l'objet d'une arrestation et conduire à une inculpation dans certains pays alors que ces actes sont parfaitement licites dans d'autres.

7 A ce titre, je souhaite rendre le lecteur attentif à un document édité par le RNAPU disponible à l'adresse www.rnapu.ch > Downloads > Flyer « Recommandations sur le comportement à adopter en cas d'événement éprouvant ».

La situation particulière des expatriés qui rentrent en Suisse

La situation de l'expatrié suisse est à différencier de celle des voyageurs. En effet, l'expatrié a quitté la Suisse par choix – en raison du travail notamment – et non par nécessité comme le cas des réfugiés politiques qui quittent leur pays. Or, il arrive que l'expatrié suisse doive quitter son pays d'adoption pour des raisons médicales, professionnelles ou politiques et cela n'est pas nécessairement simple. La situation des ressortissants suisses rapatriés d'urgence du Liban en 2006⁸, pris en charge par l'OFPP⁹, a mis en évidence une plus grande facilité d'adaptation chez les expatriés qui avaient entretenu des liens réguliers avec leur famille en Suisse, prête à les accueillir dans l'urgence. Pour ceux qui n'ont pas eu cette chance, des difficultés psychologiques ont été révélées (troubles du sommeil et troubles digestifs, stress, anxiété, agitation) à retrouver ses repères « dans un pays qui n'est plus le sien ». En effet, l'expatrié suisse peut rencontrer des difficultés à se réadapter à sa culture d'origine et développer le *syndrome d'Ulysse*. Tout comme dans le mythe grec, on a le sentiment d'être étranger en des lieux autrefois si familiers. L'expatrié peut se sentir fondamentalement « apatride » car il se sent à cheval entre deux cultures, deux langues, deux pays. Lors d'une affectation à l'étranger, des symptômes de stress cumulatif apparaissent en lien avec la surcharge de travail, l'apprentissage de la langue et de nouveaux codes sociaux, les tracas de la vie quotidienne et l'éloignement de la culture d'origine. Après avoir mis tout en œuvre pour s'adapter à sa nouvelle culture, le retour de l'expatrié en Suisse peut entraîner une période dépressive et un travail de deuil pour retrouver une place qui n'existe plus dans son propre pays. La tentation est alors grande de repartir. Lorsque, comme pour le personnel diplomatique rattaché au DFAE, le changement de pays est devenu monnaie courante, un sentiment d'apatridie peut se faire ressentir en particulier chez les enfants de diplomates qui, à l'âge adulte, auront développé, en plus du plurilinguisme, de grandes facilités d'adaptation combinées avec des difficultés identitaires et un besoin accru de s'établir quelque part – en Suisse – et d'y rester. Afin de permettre une prévention des troubles psychologiques et identi-

8 (ndlr.) Voir à ce sujet les contributions de François Barras et Carlo Laeri & Rebekka Koltai.

9 (ndlr.) Office fédéral de la protection de la population.

taires liés aux enfants d'expatriés, il semble conseillé de préparer minutieusement chaque nouveau départ, de consulter *sans honte* des psychologues spécialisés dans la migration, d'encourager son enfant à développer une passion *qu'il pourra transporter* avec lui aux quatre coins du monde, de maintenir des liens réguliers avec les familles d'origine établies en Suisse et de l'aider à partager, avec d'autres enfants d'expatriés, son vécu de TCK (Third Culture Kids)¹⁰.

En conclusion

Que l'on soit voyageur, expatrié, agent de voyage, médecin traitant, assureur en rapatriement ou attaché diplomatique au DFAE, la responsabilité de chacun réside dans une approche préventive d'un voyage en tentant de mesurer au mieux les risques encourus. Ainsi, si chaque acteur du voyage agit en connaissance de cause, il peut mieux se préparer à intervenir en amont d'une situation.

Bibliographie

- Aebischer Perone, S., van Beerendonk, H., Avril, J., Bise, G. et Loutan, L. (2004). Stress et santé mentale chez les expatriés. *Revue médicale suisse*. 2008, 157 (4). 1206-1211. Repéré à : <http://rms.medhyg.ch/numero-157-page-1206.htm>
- Airault, R. (2002). Fous de l'Inde, délires d'occidentaux et sentiment océanique. Paris : Petite Bibliothèque, Payot.
- Airault, R. (2011). Voyages et risques de décompensations psychiatriques. *Tribunes. ADSP*, 76, 43-45.
- Bar-El, I., Durst, R., Katz, G. et al. (2000). The Jerusalem syndrome. *British journal of psychiatry*, 176, 86-90.
- Caroli, F. & Masse, G. (1981). La notion de voyage pathologique. *Annales médico-psychologiques*, 139(7), 828-832.
- Failletaz, P., De Soir, E. & Niquille, M. (2013). Les troubles de stress aigus. *Médecine d'urgence préhospitalière*. Lausanne : Médecine et Hygiène, 275-281.
- Magherini, G. (1995). La syndrome di Stendhal. Florence : Ponte alle Grazie, 219.
- Mahmoudia, Y. (2006, 10 août). Les voyages ne rendent pas fou. *20minutes.fr*. Repéré à : <http://www.20minutes.fr/article/101075/France-Youcef-Mahmoudia-Les-voyages-ne-rendent-pas-fou.php>
- Ota, H. (1988). Voyages et déplacements pathologiques des japonais vers la France. *Nervure*, 6, 12-16.
- Pollok, D. C. & Van Reken, R. E. (2009). *Third Culture Kids – Growing up among worlds*. Boston (USA) & London (UK) : Nicholas Brealey Publishing.

10 Pollok, D. C. (2009).

„Ich denke immer wieder daran!“

Langfristige Verarbeitung von schwerwiegenden Ereignissen

Dr. Johanna Hersberger¹

Wie können schwerwiegende Ereignisse von Betroffenen und Angehörigen langfristig in die eigene Biographie eingeordnet werden? Wie kann man darüber berichten, ohne dass Erzählende noch Jahre danach von unwillkürlich auftretenden Gefühlen überschwemmt werden? Die Autorin wird in diesem Beitrag keine Rezeptsammlung vorlegen, dafür das Zusammenspielen verschiedener Faktoren aufzeigen, die bei der langfristigen Verarbeitung eines schwerwiegenden Ereignisses als Betroffene oder Angehörige wesentliche Anteile haben.

Die Art eines Ereignisses ist ein erster, wesentlicher Faktor, denn beispielsweise ein Autounfall mit einer verletzten Person wird von der Gesellschaft anders wahrgenommen als ein Grossereignis mit internationaler Breitenwirkung wie damals 2004 der Tsunami mit tausenden von Toten und Betroffenen. Herr Wagner,² der den Tsunami 2004 überlebte, berichtete von der Fassungslosigkeit mit der er, seine Frau und ihre damals 6 Jahre alte Tochter am Strand auf die heranrollende Welle starrten. Eben noch wähnte sich die junge Familie im Paradies und plötzlich standen sie ohnmächtig und hilflos einem ihnen unbekanntem Naturphänomen gegenüber. Unkontrollierbarkeit und Unvorhersehbarkeit gelten als belastende Faktoren eines Ereignisses, denn wir Menschen neigen dazu, im Alltag alles „im Griff“ haben zu wollen!

Trotzdem, eine Naturkatastrophe wird auch von Betroffenen anders bewertet als ein Unfall oder gar ein Gewaltverbrechen. Aber bei jeder Art von Ereignis können die persönlichen Grundüberzeugungen erschüttert werden. Sei es im Sinne eines Zusammenbruchs der vermeintlichen Sicherheit, wie die vielen Tsunami Überlebenden berichteten, oder eines massiven Eingriffs in ethische Werte wie bei Gewalt unter Menschen, was sich beispielsweise in der weltweiten Schockwelle nach 9/11 zeigte.

Beim Starren auf die Riesenwelle hatte Herr Wagner plötzlich nur noch den Gedanken „Weg hier!“ Er packte Livia, die Tochter, und schrie seiner Frau zu, sie solle auf den Hügel rennen. Es gelang ihm mit Frau und Kind bis zu den ersten Bäumen zu rennen, als die Wassermassen sie einholten und einfach den Berg hinauf schoben. Festhalten, habe er noch seiner Frau zugeschrien, als der Sog des zurückfliessenden Wassers sie alle mitzureissen drohte.

Das Trauma verarbeiten

Während die ersten Reaktionen nach einem Ereignis, wie dies die Familie Wagner erlebte, als normal gelten, mussten die anhaltenden Ängste, Ohnmachts- und Versagensgefühle sowie die ständig wiederkehrenden Alpträume und die enorme Gereiztheit von Herrn Wagner als beginnende akute Belastungsstörung eingeordnet werden. Zumal Herr Wagner auch nach der Rückkehr in die Schweiz lange kaum darüber sprechen konnte. Wie sollte er auch, denn nur seine Tochter Livia und er überlebten, seine Frau dagegen konnte nur noch tot geborgen werden. Ausgerechnet, dabei war er es, der darauf gedrängt hatte, der alljährlichen Familienweihnachtsfeier zu entfliehen und für einmal nur zu dritt die Feiertage in den Tropen zu verbringen.

Das Ausmass der Betroffenheit, insbesondere das ständige Drehen der Gedanken von Herrn Wagner, weshalb seine Frau sterben musste und nicht er, warum er dies nicht verhindern können und wieso er sie bloss zu dieser Reise gedrängt habe, gelten als Risiko bei der langfristigen Verarbeitung. Die Art dagegen, wie es Herrn Wagner gelang, aus der ersten Erstarrung ins Handeln zu kommen

1 Dr. Johanna Hersberger ist Dozentin in der Professur für Spezielle Pädagogik und Psychologie an der Pädagogischen Hochschule und am Institut für spezielle Pädagogik und Psychologie in Basel. Seit 1998 ist sie regelmässig eingesetzt im Bereich Notfallpsychologie (Unfälle, Gewalt, Katastrophen).

2 Die Fallgeschichte ist aus verschiedenen ähnlichen Fällen zusammengestellt und somit frei erfunden.

und sein Kind zu retten, kann die Verarbeitung unterstützen.

Wie sollte er bloss seinen Schwiegereltern begegnen, fragte sich Herr Wagner während der ganzen Heimreise. Erst als ihn seine Schwiegermutter am Flughafen einfach in die Arme nahm und er Livia in diesem familiären Schutz wusste, konnte er seine eigene Trauer, aber auch seine Wut und Verzweiflung zulassen.

Aber nicht nur Angehörige und Freunde unterstützten Herrn Wagner in der ersten Zeit nach seiner Rückkehr. Auch die Anteilnahme am Arbeitsplatz und die grosse Solidarität mit den Tsunamiopfern vor Ort empfand Herr Wagner als unterstützend und fair. Ohne die Hilfe der Menschen vor Ort wäre es Herrn Wagner kaum gelungen, die Tage nach dem Tsunami einigermaßen geordnet zu überstehen oder gar seine tote Ehefrau zu finden. Breite gesellschaftliche Anteilnahme und Unterstützung bei Grossereignissen sind in der Tat hilfreich. Zu einem Stolperstein für Betroffene und Angehörige kann das Interesse an einem Grossereignis jedoch werden, wenn diese von den Medien zu sehr ins Rampenlicht gezerrt werden.

Die Situation von Herrn Wagner ist eine besondere, da er zugleich Betroffener von einem schwerwiegenden Ereignis und ein Angehöriger ist, der seine Frau bei einem plötzlichen Todesfall verlor. Diese Mischung erschwert die langfristige Verarbeitung, denn einerseits sind da die eigenen Erlebnisse mit möglicherweise ständig wiederkehrenden Erinnerungsfetzen. Andererseits verlor er plötzlich seine Partnerin und ist dadurch mit Abschied und Trauer konfrontiert. Nicht zu vergessen, dass er sich auch noch die Schuld für den Tod seiner Frau gab.

Die Situation von Livia ist ähnlich, nur kann sie altersgemäss den Tod noch nicht so ganz als etwas Endgültiges einordnen. Das schützt jüngere Kinder aber auch, denn für Livia ist Mama nun der hellste Stern am Himmel, der immer über ihr wacht. Auf ihre kindliche Art konnte Livia dadurch das traurige Ereignis letztlich einordnen, in einen höheren Zusammenhang stellen. Dies gilt als Faktor,

der die Resilienz³ oder eben die Widerstandskraft eines Menschen stärkt. Ob Livia auch Schuldgefühle bezüglich des Todes ihrer Mutter hat, sollte jeweils bereits ein bis zwei Wochen nach einem Ereignis von einer Fachperson sorgfältig abgeklärt werden.

Für die Schwiegereltern von Herrn Wagner steht der unerwartete Verlust ihrer Tochter im Vordergrund. Als Angehörige wollten sie sicherlich von Herrn Wagner hören, was am Morgen des Tsunami genau geschehen ist. Informationen über den Hergang eines Ereignisses helfen, das unfassbar Scheinende mit der Zeit einordnen zu können. Manche Angehörige hadern und fragen sich, warum es gerade ihren geliebten Menschen treffen musste. Andere versuchen sich zu trösten, indem sie sich das intensive und glückliche Leben einer verstorbenen Person bewusst machen. Einige Angehörige neigen dazu, nach einem Schuldigen zu suchen. Nicht so bei Herrn Wagner, seine Schwiegereltern waren von Anfang an überzeugt, er habe alles getan, um Frau und Kind zu retten. Es tröstete sie, dass Livia überlebte und in der nachfolgenden Zeit oft bei ihnen war, so dass ihre Grosselternrolle zu einer neuen sinnvollen Aufgabe für die beiden wurde.

Trost finden

Langfristig sind Sinnfindung, ein gutes soziales Netz und die Art und Weise, wie über das Ereignis gesprochen werden kann, wichtige Aspekte zur Stärkung von resilientem Verhalten. Gerade Offenheit im Bewältigungsprozess gilt als wichtiger Faktor in einer guten langfristigen Verarbeitung eines schwerwiegenden Ereignisses. Herr Wagner brauchte Zeit, bis er zu dieser Offenheit finden konnte. Zuerst wollte er am liebsten gar nicht darüber reden, in der Hoffnung, dass er dann auch nicht daran denken würde. Leider zeigte es sich, dass je mehr er sich bemühte, nicht über seine Schuldgefühle, seine Verzweiflung und das tiefe Gefühl des Versagens zu sprechen, sich belastende Träume und Erinnerungsfetzen aufdrängten. Erst als Freunde, denen sein verändertes Verhalten auffiel, ihn ansprachen und ihn auf seine Verantwortung Livia gegenüber hinwiesen, gelang es Herrn Wagner, sich professionelle Hilfe zu organisieren. Es sollte jedoch noch einige Zeit dauern, bis es ihm gelang,

3 (Red.) Die Resilienz ist ein psychologischer Prozess, der für ein Individuum darin besteht, in sich und in seiner Umgebung die nötigen Ressourcen zu finden, um eine persönliche traumatische Situation zu bewältigen.

zu seinen Schwiegereltern zu gehen und sie um Verzeihung zu bitten.

Ein gewisses Mass an Offenheit in der Bewältigung und ein gutes Angebot an professioneller Hilfe sind in unserem Kulturkreis eher selbstverständlich denn selten. Nicht so in vielen Ländern, deren Bewohner hart von den Folgen des Tsunamis betroffen wurden. Inwiefern betroffene Menschen über erlebte schwerwiegende Ereignisse reden können, wird stark von der kulturellen Zugehörigkeit geprägt und hat somit einen wesentlichen Einfluss auf die langfristige Bewältigung.

Allerdings können auch Rituale bei der Bewältigung hilfreich sein. Jede Kultur hat ihre Abschiedsrituale und darauf folgende Gepflogenheiten, deren heilsame Wirkung nicht zu unterschätzen ist. In der westlichen Tradition wird nicht ohne Grund von einem „Trauerjahr“ gesprochen. Auch für Herr Wagner und die kleine Livia war dieses Jahr geprägt von herausfordernden Tagen wie der Geburtstag der verstorbenen Frau beziehungsweise Mutter, der Hochzeitstag, die ersten Weihnachten und kurz danach der erste Todestag.

Die persönliche Trauer dagegen ist ein individueller Prozess. Für Herrn Wagner stellten sich ja, im Gegensatz zu seinen Schwiegereltern, zwei Aufgaben, nämlich die Bewältigung des Ereignisses mit all den Vorwürfen, die er sich machte, sowie die eigentliche Trauer um den Verlust seiner Frau. „Ich denke immer wieder daran!“ betont Herr Wagner noch heute und berichtet dann chronologisch über den Morgen des Tsunamis und seinen Weg zurück in den veränderten Alltag.

Gut zu wissen

- Das Ausmass eines Ereignisses, je mehr Menschen betroffen sind, umso grösser ist das Chaos am Anfang, aber auch die Anteilnahme der Gesellschaft.
- Der Schweregrad ist wesentlich, Gewalt unter Menschen gilt als besonders belastend, Naturkatastrophen können eher einer höheren Macht zugeordnet werden.
- Je länger Betroffene einem belastenden Ereignis ausgesetzt sind, umso mehr verschwimmt das Zeit- und Raumgefühl.
- Falls das Ereignis in einem grösseren Zusammenhang gesehen werden kann, fällt das Einordnen des Geschehens leichter.
- Die soziale Unterstützung wie ein gutes soziales Netz aus Familie, Freunden und dem Arbeitsumfeld gelten als die wirksamste Unterstützung.
- Wenn es Betroffenen gelingt, über das Ereignis zu sprechen oder zu schreiben, gelingt ihnen die langfristige Verarbeitung besser.
- Falls sich Betroffene während eines Ereignisses ohnmächtig und hilflos fühlten oder Willkürlichkeiten ausgeliefert waren, wirkt sich dies belastend auf die Verarbeitung aus.
- Haben Betroffene bereits früher vergleichbare Ereignisse erlebt, kann dies sowohl hilfreich, als auch eine erschwerende Bedingung für die Bewältigung darstellen.

Literatur

Antonovsky, A. (1987). *Unravelling the mystery of health*. San Francisco: Jossey-Bass.

Bengel, J. & Riedel, T. (2004). Stressbewältigung und Belastungsverarbeitung. In J. Bengel (Hrsg.), *Psychologie in Notfallmedizin und Rettungsdienst*. Berlin: Springer.

Dunmore, E., Clark, D. M. & Ehlers, A. (2001). A prospective investigation of the role of cognitive factors in persistent Posttraumatic Stress Disorder (PTSD) after physical and sexual assault. *Behaviour Research and Therapy*, 39, 1063-1084.

Lasogga, F. & Gasch, B. (2011). *Notfallpsychologie*. Heidelberg: Springer-Medizin-Verlag.

Maercker, A. (2003). *Therapie der posttraumatischen Belastungsstörungen (Hrsg.)*. Berlin: Springer.

Schützwohl, M. & Maercker, A. (1997). Social support and coping as predictors of PTSD thirty years after traumatisation. In A. Maercker, M. Schützwohl & Z. Solomon (Eds.), *Posttraumatic stress disorder: A lifespan developmental perspective*. Seattle: Hogrefe & Huber.

Abseits der Normalrouten

Reisealltag eines Afrikakorrespondenten

Patrik Wülser¹

Den Zahlen von zwei schweizerischen Mediengewerkschaften² zufolge arbeiten 2014 329 schweizerische Journalisten im Ausland. Davon wurden 110 entsandt, um punktuell über ein Ereignis zu berichten, und 219 haben den ständigen Wohnsitz im Ausland³. Patrick Wülser gehört zu den Letztgenannten. Er teilt den Leserinnen und Lesern seine persönlichen Erfahrungen in schwierigem Gelände mit. Ein ungeschminkter, ergreifender und bestürzender Bericht.

„Ich stopfte mir ein Hemd oder zwei in meine altväterische Reisetasche, klemmte sie unter den Arm und machte mich auf den Weg nach Kap Horn und dem Stillen Ozean.“ So frohen Mutes tritt der Erzähler Ismael in Melvilles „Moby Dick“ seine Seereise an. Er wird als einziger überleben.

Sich auf den Weg machen gehört auch zum Alltag eines Afrika-Korrespondenten. Vor dem Schreibtisch in Nairobi erstrecken sich 49 Länder⁴ mit 800 Millionen Menschen, 1000 Sprachen und mindestens so vielen Realitäten und Wahrheiten. Ein Radiokorrespondent ist das vorgeschobene Ohr der Hörerinnen und Hörer zu Hause und ist deshalb ziemlich häufig unterwegs zu Schauplätzen, die unterschiedlicher nicht sein könnten. In überfüllten Kursmaschinen quer über den Kontinent. In russischen Transporthelikoptern über den Regenwald in Liberia oder im Landrover über holprige Pisten in Kenya. Ein neugieriger Korrespondent klettert in die Kupferminen im Kongo oder steigt auf den Kilimanjaro. Er besucht Minenfelder, Präsidentenpaläste und Slums. Und wie Ismael möchte er von seinen Reisen immer wieder nach Hause zurückkehren.

In die Reisetasche gehören deshalb ein Satellitentelefon, eine Apotheke gegen allerhand Unpässlichkeiten, Beglaubigungsschreiben, Kontaktadressen von Vertrauenspersonen und ein kluger Reiseplan.

Ein Korrespondent muss wissen, wer ihn am Flughafen abholt. Wo er die Nacht verbringt und wie er sicher ins Hinterland kommt. Zu diesem Zweck hat er mit Diplomaten, Nichtregierungs-Organisations-Mitarbeitern und lokalen Journalisten gesprochen und sich mit einem verlässlichen Reisepartner zusammengeschlossen. Aber selbst die beste Planung bewahrt einen nicht vor unangenehmen Überraschungen. Dies mussten der Schreibende und sein deutscher Kollege kürzlich einmal mehr in der Zentralafrikanischen Republik erfahren.

Den Innenminister kennt in Bangui niemand

Gleich am ersten Tag in Bangui, der Hauptstadt dieser Republik, absolvierten wir einen Antrittsbesuch im Innenministerium. Das Gebäude ist eine Bauruine. Im Korridor liegt ein aufgesprengter Tresor. Die Toiletten sind defekt. Minister Aristide Sokambi dagegen trägt einen makellosen Anzug und ein professionelles Lächeln. Der Mann, der im Nebenberuf eine Anwaltskanzlei in Brüssel führt, unterschreibt mit seinem Montblanc-Füller unsere Medienakkreditierung und versichert, die Regierung nehme die Lage sehr, sehr ernst. Das Problem ist, dass die Rebellen die Regierung nicht ernst nehmen. Sie kontrollieren weite Gebiete des Landes im Herzen Afrikas und dessen lukrative Diamanten-Industrie. Habgierige Minister und skrupellose Rebellen hätten das Land ruiniert, sagt eine Gruppe junger Männer, die einen Steinwurf

1 Der Autor ist Afrikakorrespondent des Schweizer Radio SRF und lebt mit seiner Familie seit 2011 in Nairobi (Kenya).

2 (Red.) Impressum und Syndicom.

3 (Red.) Genauere Zahlen über die Auslandskorrespondentinnen und -korrespondenten stammen aus einer 2009 von der Zeitschrift Edito durchgeführten Umfrage. Leider beschränkte sich die Umfrage auf deutschschweizerische Medien. Für weitere Information: <http://www.edito-online.ch/archiv/edito0409/edito0409d/hierbrenntnocheinlicht.html>

4 (Red.) Der Autor bezieht sich hier auf die Staaten der Region Subsahara-Afrika.

vom Innenministerium entfernt auf der Strasse einen Lastwagen reparieren.

Während die Männer erzählen, nähert sich ein Jeep mit schwer bewaffneten Seleka-Rebellen. Ein sudanesischer Oberst springt vom Wagen und baut sich bedrohlich vor dem Reporter auf. Diese Leute seien dumm, es sei verboten mit ihnen über Politik zu reden. Der Einwand, wir hätten eine Akkreditierung des Innenministers, provoziert den Offizier noch mehr. „Welcher Innenminister?“ fragt er. „Wir kennen hier keinen Innenminister mehr. Verschwinden Sie!“. Wir befolgen diesen Befehl umgehend. Linien zu überschreiten, kann in diesem Land tödlich enden.

„Wir sahen viele seltsame Dinge“

Als Korrespondent begegnet man in fernen Ländern dem Fremden, dem Schönen, aber auch den Abgründen. Die Wahrscheinlichkeit, von einer Dienstreise nicht nach Hause zurückzukehren, ist leider intakt. Deswegen sollte ein Korrespondent nicht paranoid werden, aber respektvoll, bescheiden und offen für kluge Ratschläge bleiben.

Die meisten Pfade auf denen ein Korrespondent wandelt sind nicht ausgetrampelt, jeder Stein ist neu. „Wir sahen viele seltsame Dinge“, notierte der Afrika-Reisende Balthasar Springer vor 400 Jahren. Man verliert leicht die Orientierung, wenn man den eigenen Kulturkreis verlässt, das vertraute Terrain, wo man die Zeichen lesen kann. Sobald man in einem neuen Land ankommt, muss man den Alltag entziffern: Die Grösse der Felder und Häuser verrät etwas über den Wohlstand in einem Land. Stromausfälle und Schlaglöcher geben Auskunft über den Zustand der Infrastruktur; und bereits das Verhalten der Automobilisten auf dem Weg vom Flughafen ins Hotel ist ein Hinweis für das Zusammenleben in einem Land. Aber trotz all den fremden und seltsamen Dingen sollte man das Schöne nicht aus den Augen verlieren.

„Jeder zweite Artikel über Afrika handelt von Krieg und Katastrophen: Nicht etwa, weil die Wirklichkeit in Afrika zu 50 % kriegerisch und katastrophal wäre, sondern weil es offenkundig ein Bedürfnis gibt, Afrika leiden zu sehen. Leiden, sterben, morden.“ schrieb kürzlich ein kenianscher Soziologe in der Wochenzeitung „The East African“.

Das Schweizer Radio schätzt das Bedürfnis der Hörerinnen und Hörer glücklicherweise ein bisschen differenzierter ein. Die Berichterstattung beschränkt sich nicht auf Kriege, Krisen und Katastrophen. Und selbst wenn diese ins Zentrum rücken, folgt diese Berichterstattung publizistischen Leitlinien. Fredy Gsteiger, stellvertretender Chefredaktor von Schweizer Radio SRF, hat diese im Mai 2012 in einem internen Newsletter so festgehalten:

Es gehört zu unserem Selbstverständnis und zum journalistischen Handwerk, die Gegenden und Ereignisse, über die wir berichten, nicht nur von Ferne zu beobachten, sondern hinzugehen und uns selbst ein Bild zu machen. Das gilt für die Regional- genauso wie für die Inland- und für die Auslandsberichterstattung. Doch der Vor-Ort-Recherche sind dann Grenzen gesetzt, wenn es am Ort des Geschehens zu gefährlich ist.

Wir sind bei Radio SRF mit Einsätzen in Kriegsgebieten zurückhaltender als manche andere Redaktionen. Wir leben weder finanziell noch publizistisch von Scoops. Andere Medien tun das. Deshalb haben wir auch während der gefährlichsten Jahre des Irak-Krieges niemanden nach Bagdad geschickt. Deshalb schicken wir einstweilen niemanden nach Syrien oder nach Somalia. Das Argument „andere tun das aber schon“ ist für uns kein Grund, unsere Korrespondenten unnötig in Gefahrenzonen zu schicken. Keine noch so gute Reportage ist das Leben oder die Gesundheit [...] unserer Leute wert.

Um möglichst lange gesund zu bleiben, plant ein Korrespondent seine Reisen sorgfältig wie Hochtouren in den Alpen. Lawinenprognosen sind (ähnlich wie Reiseempfehlungen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten) für eine grobe Lagebeurteilung hilfreich. Ob jedoch ein Gipfelhang stabil und passierbar ist, kann man dagegen nur vor Ort entscheiden. Am besten spricht man am Vorabend des Aufstiegs mit dem Hüttenwart. In Afrika sind meine Hüttenwarte oft Schweizer Diplomaten und DEZA-Mitarbeiter. In den meisten Fällen gut informierte, hilfsbereite und umgängliche Leute, die grosses Verständnis für meine Aufgabe haben. Sie versorgen mich mit Informationen über die aktuelle politische Situation, über die aktuelle Gefahrenlage und vermitteln wertvolle Kontakte. Eine Diplomatin in Westafrika sagte mir unlängst: „Sie sollten nicht in den Norden reisen, aber wenn

ich Journalistin wäre, würde ich es auch tun. Reisen Sie bitte mit unserem Vertrauens-Fahrer und melden Sie sich jeden Tag bei mir.“ Ein EDA-Beamter in einem anderen Krisengebiet dagegen verweigerte schlicht das Gespräch und verwies mitten im Bürgerkrieg an die Medienstelle im fernen Bundeshaus. Ein Informationsverwalter in Bundesbern übermittelte postwendend eine einzige Zeile: „Wir raten im Moment von Reisen ins Land X. ab“.

Geschichten liegen Abseits der Normalrouten

Konflikte und ihre Opfer halten sich selten an Reiseempfehlungen. Die wahren Geschichten spielen nicht in den Fünf-Stern-Hotels der Hauptstädte. Auch General Yaya in der Zentralafrikanischen Republik trafen wir abseits der Normalroute. Vermittelt und vorbereitet durch einen UN-Mitarbeiter empfing er uns in einer Häuserruine im Regenwald am Rande von Bossangoa. Wir saßen um ein dreibeiniges Tischlein, auf dem eine schwere Pistole lag. Das Arrangement war symbolisch für die instabile Lage im Land. Yaya war der Kommandant der muslimischen Rebellen, welche die christliche Bevölkerung seit Wochen terrorisierten und umbrachten. Eine französische Fotografin, ein deutscher Zeitungskollege und ich hatten Gelegenheit, eine Stunde mit dem Rebellenchef zu sprechen.

Der 60jährige Mann aus dem Tschad trug einen Tarnanzug und einen langen Bart. Ein Kindersoldat mit glasigen Augen und umgehängter Kalaschnikow servierte lauwarmes Coca Cola. Die junge Französin wollte wissen, weshalb hier sinnlos so viele Menschen sterben müssten? Selbst Frauen und Kinder? Alles Lügen, antwortete der General. Seine Männer würden nur die Bevölkerung schützen. Christen und Muslime. Er handle im Auftrag der Regierung. Welcher Regierung? Der Einfluss des damaligen Präsidenten endete an der Schwelle seines Büros. Ausserhalb der Hauptstadt herrschte Anarchie.

Nach einer Stunde war die Audienz im Regenwald beendet. Der General nahm die Pistole vom Tisch und steckte sie in den Gurt. Der Mann fürchtete sich. Mit gutem Grund. Zwei Wochen später war er tot. Erschossen in einem Hinterhalt. Er war nicht der einzige der kleinen Gruppe im Regenwald, der seine Mission mit dem Leben bezahlt hat.

Ende Mai traf sich eine kleine Gruppe Afrika-Korrespondenten in Nairobi zu einem Gedenkgottesdienst. Sie nahmen Abschied von Camille Lepage. Die französische Fotografin, die damals von Yaya wissen wollte, weshalb hier so viele Menschen sterben müssten, wurde zwei Wochen zuvor erschossen. Irgendwo im Regenwald in der Zentralafrikanischen Republik.

In Afrika gibt es nicht nur Krisen, Kriege und Katastrophen, doch wohl nirgends auf der Erde erfährt man so häufig wie in Afrika, was es bedeutet, nochmals mit dem Leben davon gekommen zu sein.

Konfrontiert mit dem Unerwarteten

Zwischen institutioneller Pflicht und Eigenverantwortung am Beispiel einer Mitarbeiterin von Mission 21 in der Republik Südsudan

Guy Thomas¹

Mehrere Tausend Schweizer Staatsangehörige wirken für humanitäre, missionarische oder ökumenische Zwecke, oder in der Entwicklungszusammenarbeit im Ausland. Oft in schwierigen Situationen sind sie bereit, sich für ihren Einsatz Risiken auszusetzen. Nach Angabe des cinfo-Zentrums hielten sich im Jahr 2012 dafür 4417 Personen im Ausland auf.² Guy Thomas zeigt anhand des aktuellen Beispiels einer Schweizerin, die im Dezember 2013 in einer Konfliktzone in der Republik Südsudan wirkte, Wahrnehmung und Umgang mit Risikofaktoren auf. Es ist die ökumenische Mitarbeiterin des evangelischen Missionswerks Mission 21 Chantal Wullimann.³ Dem Bericht über ihre Erfahrungen wird ein Überblick zu Kontext und Darstellung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren vorangestellt. Im Anschluss werden einzelne Fragen zu institutionellem Krisenmanagement und Sicherheitsmassnahmen sowie zur Eigenverantwortung der Person in einer Gefahrensituation beleuchtet.

Die Republik Südsudan, die am 9. Juli 2011 ihre Unabhängigkeit erlangte, ist der jüngste Nationalstaat auf dem afrikanischen Kontinent. Die Geschichte des Landes ist seit Mitte der 1950er Jahre von langen Phasen des Bürgerkriegs mit dem nördlichen Nachbarn Sudan sowie inneren Unruhen geprägt. 50 Jahre nach Beginn des Bürgerkriegs trafen Vertreter der Sudanese People's Liberation Movement (SPLM) und der Zentralregierung in Khartoum 2005 ein Friedensabkommen. Der SPLM-Führer John Garang wurde zum Vizepräsidenten des Sudans und Präsidenten der autonomen Region Südsudan ernannt. Nach seinem Tod im selben Jahr trat der neu gewählte Salva Kiir Mayardit an seine Stelle. Er wurde bei der Gründung der Republik Südsudan als Staatsoberhaupt bestätigt und bekleidet das Amt im Moment der Redaktion dieses Artikels. Die Legitimität seines Amtes in diesem ethnisch gespaltenen und verfeindeten Land wird im derzeit herrschenden Bürgerkrieg von seinem Kontrahenten Vizepräsidenten Riek Machar bestritten.

Wurde der gesamtsudanesischen Konflikt jahrzehntelang auf staatspolitischer Ebene als Machtkampf mit Sezessionsbestrebungen geführt, so spielen auch spezifische regionale Faktoren eine Schlüsselrolle. Wiederholt aufflammende Unruhen, etwa zwischen den Volksgruppen der Dinka, der Nuer und der Murle im Osten Südsudans, lassen einerseits interethnische Spannungen erkennen. Andererseits stecken Fragen nach dem Zugang zu lebensnotwendigen Ressourcen (z.B. Weideflächen, Wasser, Rohstoffe, Infrastruktur) dahinter. Die Verwaltung hatte sich bis anhin einseitig auf SPLM-Parteimitglieder mit teils geringer Erfahrung in Regierungsaufgaben gestützt.

Die Präsenz der Kirchen im Südsudan

Mitten in diesen Konfliktszenarien wirken neben Staat, Militär und zahlreichen Nichtregierungs-Organisationen (NRO) auch mehrere Kirchen, so auch die Presbyterian Church of South Sudan (PCOSS), vormals Presbyterian Church of Sudan (PCOS).⁴ Deren erste Missionsstation Doleib Hill wurde im Jahr 1900 nahe der nördlich gelegenen Stadt Malakal im heutigen Südsudan vom amerikanischen Presbyterianer John Kelly Giffen gegründet. In Malakal befand sich lange Zeit der Hauptsitz der PCOSS. Im Laufe der Unruhen im Dezember 2013 wurden indes

1 Dr. phil. Guy Thomas ist Leiter Archiv und Bibliothek der Basler Mission / Mission 21 und Lehrbeauftragter zur Geschichte Afrika an der Universität Basel.

2 Bericht zum Schweizer Arbeitsmarkt der internationalen Zusammenarbeit (IZA) 2011 / 2012, Cinfo, Biel, 2013. (Red.) Laut Bericht belegen pro Jahr etwa 1000 Personen die Aus- und Weiterbildungsgänge der IZA. Dabei handelt es sich um "SchweizerInnen und AusländerInnen, die bereits mit der Schweiz in Kontakt gestanden sind."

3 Namen mit der freundlichen Genehmigung der betroffenen Person aufgeführt.

4 Der strategische Beschluss zur Änderung des Namens der Kirche und Verlagerung ihres Hauptsitzes in die Hauptstadt Juba erfolgte an der Vollversammlung der PCOSS im April 2012.

wichtige Einrichtungen der PCOSS zerstört, namentlich ein Gemeinschaftszentrum, das als Sitz der Frauen- und Jugendarbeit der Kirche diente, ebenso wie die beiden theologischen Ausbildungsstätten Nile Theological College und Giffen Institute of Theology. Neueren Einschätzungen zufolge ist in nächster Zeit kaum an einen Wiederaufbau zu denken. Stattdessen bemüht sich die Kirchenleitung seit der Beilegung des Konfliktes darum, ihre Verwaltungszentrale in der südsudanesischen Hauptstadt Juba neu einzurichten.

Die PCOSS, die zu den grössten Kirchen Sudans zählt, ist eine bedeutende Akteurin in den Friedensbemühungen in der östlichen Region des Landes, unweit der Staatsgrenzen zu Äthiopien und Kenya. Als Mitglied des Sudan Council of Churches war die PCOSS auch am Verhandlungsprozess für das Friedensabkommen von 2005 beteiligt. Allerdings haben sich seit der Gründung der Republik Südsudan weder der neu formierte South Sudan Council of Churches noch das Sudan Ecumenical Forum entscheidend in Szene zu setzen gewusst, so dass die einzelnen Mitgliedskirchen selbst handeln müssen.

Mission 21

Die Basler Mission, ein evangelisches Missionswerk mit pietistischen Wurzeln, wurde am 25. September 1815 ins Leben gerufen und ist seit bald 200 Jahren in Gebieten ausserhalb Europas tätig. Am 1. Januar 2001 übernahm die neu gegründete Mission 21 das operative Geschäft der Basler Mission. Schwerpunkte der heutigen Arbeit von Mission 21 in 20 Partnerländern, verteilt auf ca. 70 Partnerkirchen und weiteren Organisationen sowie rund 100 Projekten, liegen in den Bereichen Armutsbekämpfung, Bildungsarbeit, Gesundheitsprojekte, Friedensarbeit und Frauenförderung.⁵

Die Verbindung von Mission 21 zur PCOSS und die aktuelle Konfliktlage in Südsudan

Vor der Gründung von Mission 21 pflegte die Basler Mission ab den 1970er Jahren eine Kooperation mit der PCOSS, die 1975 die Katechetin Maria Schlenker nach Südsudan einlud, um die kirchliche Frauenarbeit aufzubauen. Daraus entstand eine fortwährende Partnerschaft, getragen vom Afri-

ka-Referat der Basler Mission und von Maria Schlenker selbst.⁶ Heute unterhält Mission 21 die Beziehung zur PCOSS über einen eigens dafür zuständigen Programmverantwortlichen in der Abteilung Internationale Beziehungen am Sitz in Basel. Die Hauptakzente der Zusammenarbeit liegen auf den Bereichen Bildung, Gesundheit und Landwirtschaft.

Anfang Oktober 2013 wurde auf Anfrage der PCOSS Chantal Wullimann, Geografin und Afrikanistin von Mission 21 als Projektberaterin und Verbindungsreferentin in die Republik Südsudan mit einer dreijährigen Vertragsdauer entsandt. Die Situation war damals relativ stabil. Ihr Arbeitsort war Malakal, wo sich bis zu den jüngsten Unruhen auch der Sitz der Kirchenleitung befand. Kaum hatte Chantal Wullimann jedoch Fuss gefasst, spitzte sich die politische Konfliktlage auf den Dezember 2013 hin wieder zu.

Im Wesentlichen dürften die Ursachen der Unstimmigkeiten innerhalb der SPLM zu orten sein, nachdem Staatspräsident Salva Kiir Mayardit Vizepräsident Riek Machar bereits im Juli 2013 abgesetzt hatte. Putschgerüchte machten die Runde und führten zur Entlassung weiterer hoher Regierungsbeamter. Daraufhin brachen am 15. Dezember zunächst in der Hauptstadt Juba Gefechte aus, die sich rasch auf andere Landesteile einschliesslich Upper Nile State um Malakal ausweiteten. Die Regierung und Rebellen trafen sich Anfang Januar 2014 zu Gesprächen in Addis Abeba und vereinbarten einen ersten Waffenstillstand am 23. Januar, der nicht eingehalten wurde. Die Situation bleibt sehr konfliktreich und unübersichtlich, und von grosser Tragik für die Bevölkerung.⁷

Krisenmanagement und Sicherheit aus institutioneller Optik

Zwar verfügt Mission 21 über keine detaillierten Notfallpläne für die einzelnen Länder wo sie tätig ist, aber es wird derzeit über den Umgang mit Notsituationen konsultiert, sowohl intern wie auch im Rahmen etwa des Afrika-Forums, in dem sich

⁵ Siehe Porträt von mission 21, Juni 2014, unter: <http://www.mission-21.org/de/ueber-uns/portraet-der-organisation/>

⁶ Im Anschluss an ihre Rückkehr nach Europa im Jahr 1985 wegen dem neuerlichen Ausbruch des Bürgerkriegs führte Maria Schlenker diese Arbeit weiter in ihrer Kapazität als Beauftragte für Sudan mit Sitz in Stuttgart.

⁷ Eine Reihe von Erfahrungsberichten und Analysen zur Situation in Sudan von Mitarbeitenden von mission 21 finden sich unter: <http://www.mission-21.org/de/news/berichte-aus-suedsudan/>

Leitungspersonen aus den Afrika-Programmbereichen von deutschsprachigen Missionswerken austauschen.⁸ Mission 21 reagierte rasch auf die Unruhen in der Republik Südsudan, indem sie einen Ad-hoc-Krisenstab einrichtete. Chantal Wullimann befand sich zum Zeitpunkt des Ausbruchs der Unruhen gerade mit Leitungsmitgliedern der PCOSS im Gästehaus der Episcopal Church of Sudan and South Sudan in Juba. Am folgenden Tag, dem 16. Dezember, liess die Vertretung in Juba⁹ ein erstes Schreiben zur Sicherheitslage zirkulieren. Wichtig war in den nächsten drei Tagen eine seriöse Einschätzung der Lage auf Grund von Medienberichten und Direktkontakten mit Betroffenen, per E-Mail und per Telefon: Das EDA verschickte Kontaktangaben, ein reger Austausch mit den zuständigen Stellen von Mission 21 in Basel fand statt, dazu kamen Kurzreportagen zur Krise. Kurzzeitig brach zwar das Telekommunikationsnetz zusammen. Insgesamt aber funktionierte der Austausch sowohl innerhalb Südsudans wie auch über internationale Kanäle recht gut.¹⁰ Wichtig waren dabei u.a. die guten Kontakte mit der PCOSS und der unabhängigen NRO Presbyterian Relief and Development Agency (PRDA) mit Sitz in Juba und Malakal, welche Chantal Wullimann in den schwierigen Tagen intensiv begleiteten.

Da das EDA keine organisierte Evakuierung veranlasste, wurde Chantal Wullimann mit Vertretern der humanitären Organisation Cordaid in die Evakuierungsliste der deutschen Botschaft aufgenommen. Letztlich wurde sie mit dem Cordaid-Team am 20. Dezember 2013 von der britischen Royal Air Force nach Entebbe, Uganda, evakuiert, bevor sie tags darauf nach Nairobi, Kenya, weiterflog.¹¹

Nebst dem Aspekt meist verlässlicher Kontakte der Projektberaterin vor Ort in Juba und ihres regelmässigen Austauschs mit Mission 21 zur differenzierten Einschätzung der Krisenlage und Unterstützung bei der Entscheidungsfindung, ist abschliessend auf das Verhalten und Befinden,

8 Gespräch mit Armin Zimmermann, ehemaliger Programmverantwortlicher von mission 21 für Sudan, Basel, 15. Juli 2014.

9 (Red.) Programmbüro der DEZA und Konsularagentur.

10 Chantal Wullimann, Timeline – Emails, Dezember 2013.

11 Chantal Wullimann, verschiedene Gespräche und schriftliche Antworten auf Fragen im Juli 2014.

sowie auf die Eigenverantwortung von Chantal Wullimann selbst einzugehen.

Umgang mit der Krisenlage und Sicherheit aus der Optik der Eigenverantwortung

Eigenverantwortung ist ein prominentes Motiv in Chantal Wullimanns Rückschau auf ihre Erfahrung, in einer Zeit von Unruhen und Ungewissheit, die Überraschungen in sich birgt. Gewissenhaftigkeit und Eigenverantwortung stehen hinter dem Handeln von Chantal Wullimann. Noch bevor endgültig feststand, nach welchem Plan sie evakuiert werden konnte, erwog sie eine kurzzeitige Rückkehr nach Malakal, um wichtige Unterlagen für ihre Zusammenarbeit mit den kirchlichen Behörden und Mission 21 zu retten. Indes erwies sich die Lage als zu riskant. Ein weiterer Wesenszug von Chantal Wullimann ist die Besonnenheit, die ihren Umgang mit den verschiedenen Ansprechpartnern auszeichnete. Krise, Risiko und die daraus folgende Planung ging sie in einem kollektiven Geist von Solidarität und einem ausgeprägten Mass an Vernunft an. Dies geht aus ihren Schilderungen hervor und wurde von Betroffenen dankbar bestätigt, nachdem sie in Nairobi eingetroffen war.

Chantal Wullimann schildert eine Episode, die sie besonders traf und jegliche planbare Sicherheitsvorkehrungen kurzfristig untergrub. Sie bezeichnet sich als „total fokussiert“, als ein

„ranghoher Offizier der Armee den Compound des Gästehauses (in Juba) betrat – angeblich um seine „Freunde“ zu grüssen. Er setzte sich zum Berater eines Bischofs an den Tisch, der früher für die Regierung gearbeitet hatte. Etwa 15-30 Minuten später fuhr ein Pick-up mit rund 12-15 schwer bewaffneten Soldaten vor. Die Soldaten sahen sich um. Wir Gäste verzogen uns in unsere Zimmer und blieben von den Fenstern fern. Nach weiteren 30 Minuten waren der Offizier und die Soldaten wieder verschwunden.“¹²

Die obige Episode unterstreicht die Ungewissheit und das Potenzial an Willkür, welche die Fähigkeit, in einer schwer einzustufenden Notlage ruhig und besonnen zu bleiben, umso wertvoller macht. Entscheidend für Krisenmanagement und Krisenbewältigung, so ein mögliches Fazit

12 Chantal Wullimann, schriftliches Kurz-Statement vom 17. Juli 2014.

im vorliegenden Fall, ist ein vertrauensvolles, funktionierendes Verhältnis zwischen der entsendenden Institution, wie Mission 21, und ihren Mitarbeitenden. Wenn dieses Verhältnis allseits in einem Geist der Sorgfalt, der Verantwortung und der Offenheit gestaltet wird, so wird dies die Grundlage für zweckdienliche Verhaltenskodexe von Kollektiven und für kluge Handlungsansätze der Einzelnen bilden, den Grundzügen von Eigenverantwortung und Mitverantwortung gegenüber allen Betroffenen folgend.

Chantal Wullimann fand den Weg aus einer hochriskanten Situation in die Sicherheit. Sie ist trotz all dem Erlebten bereit, unter erschwerten Voraussetzungen an ihren Einsatzort zurückzukehren. So steht sie nach einem Aufenthalt in Europa nach wie vor im Dienst von Mission 21. Ihr Ziel ist, wieder im Südsudan zu wirken. Noch kann sie nicht direkt vor Ort in Malakal oder Juba an ihre Arbeit und muss von Nairobi aus ihr Möglichstes tun. Ihr Entscheid, ihre Erfahrung wieder in einen Neuaufbruch gemeinsam mit Mitarbeitenden der PCOSS zu investieren, bleibt ausserordentlich, nachdem sie schon einmal grosse Risiken eingegangen war und ihr gesamtes Hab und Gut in Malakal verloren hatte. So zentral Fragen sorgfältiger Krisen-, Risiko- und Sicherheitserwägungen zweifelsohne bleiben, Chantal Wullimann ist überzeugt von der Notwendigkeit, ihre Arbeit auch unter angespannten Umständen fortzuführen. Sie will die Aufgabe in Übereinstimmung mit Mission 21 wieder anpacken.

Das kollektive Gedenken zur Bewältigung von Katastrophen

Stephan Winkler¹

Wenn die Schweiz von einem krisenhaften Ereignis im Ausland massiv betroffen ist, kann die Landesregierung die kollektive Anteilnahme des Volks in verschiedenen Formen ausdrücken, namentlich durch Präsenz eines Bundesrats an Anlässen im Ausland wie im Inland, ferner durch Zeichen mit symbolischer Funktion.

Ereignet sich eine Katastrophe im Ausland, so sucht der Bund nach Landsleuten und hilft ihnen, steht den Angehörigen zur Verfügung, leistet humanitäre Hilfe. Doch in der operativen Tätigkeit erschöpfen sich die Beiträge nicht, die vom Bund erwartet werden. Ist die Schweiz auf einschneidende Weise von einem krisenhaften Ereignis betroffen, so tritt zur individuellen Verarbeitung durch die Betroffenen und Angehörigen die kollektive Anteilnahme der Gesellschaft. Die Behörden bringen diese Anteilnahme zum Ausdruck, sei es unmittelbar nach dem Katastrophenereignis oder später, beispielsweise am ersten Jahrestag im Rahmen von Trauer- bzw. Gedenkfeiern am Ereignisort oder an Wohnorten der Betroffenen. Diese Aktivitäten können wir als kollektives Gedenken bezeichnen.

Die Anteilnahme im Augenblick

Es ist Aufgabe des Bundesrats, die Anteilnahme der politischen Gemeinschaft Schweiz nach einer Katastrophe mitzuteilen, ob diese nun die Schweiz oder ein anderes Land getroffen hat. Er veröffentlicht Erklärungen, in denen er namens des Schweizervolkes sein Beileid ausdrückt. Die Regierung repräsentiert ausserdem die Anteil nehmende Schweiz durch die Präsenz eines Mitglieds an wichtigen Gedenkveranstaltungen. Ferner kann der Bundesrat symbolisch Zeichen setzen, etwa am Bundeshaus, wofür ihm eine Anzahl fester Formen zur Verfügung steht.

Im Ausland werden offizielle Trauer- und Gedenkveranstaltungen üblicherweise durch die Behörden des Landes organisiert, in dem sich eine Katastrophe ereignet hat (Ereignisstaat). Ist die Schweiz schwerwiegend mitbetroffen, wird normalerweise ihre Regierung eingeladen. Diese kann beschliessen, dass ein amtierendes Bundesratsmitglied die Schweiz an einem Anlass repräsentiert. Wenn die Umstände die eigene Teilnahme nicht erlauben, kann sich der Bundesrat durch ein vormaliges Bundesratsmitglied oder durch den akkreditierten Schweizer Missionschef bzw. die Missionschefin im Ereignisstaat vertreten lassen.

Die Teilnahme von Bundesräten an Feierlichkeiten im Ausland zur Trauer und zum Gedenken an eine nationale Tragödie der Schweiz oder eines anderen Landes hat keine lange Tradition. 1963 rückte der Bundesrat vom bis dahin massgebenden Leitsatz des Verzichts auf Auslandsreisen in diesem Kontext ab, indem er ein Mitglied an die Trauerfeier für den ermordeten amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy in die USA abordnete. Seither ist die Befugnis des Bundesrats unbestritten, seine Vertretung an Feierlichkeiten zu beschliessen. Nach Kenntnis des Autors trat jahrzehntelang kein Fall ein, dass im Ausland eine Feierlichkeit zum Gedenken namentlich auch an schweizerische Opfer organisiert wurde und der Bundesrat über die Abordnung eines Mitglieds hätte entscheiden müssen. Erst kurz vor der Jahrtausendwende stellte sich die Frage. Der Bundesrat musste zur Bewältigung der nationalen Tragödie beitragen, die der Absturz einer Swissair-Maschine anfang September 1998 bei Halifax darstellte. Er beschloss, dass die Bundespräsidentin die Schweiz am Gedenk Anlass zum ersten Jahrestag des Unglücks am 2. September 1999 in Halifax vertreten soll. Die Schweiz war in zweifacher Weise von der

¹ Dr. Stephan Winkler arbeitete nach der Promotion an der Universität Basel in zeitgenössischer Geschichte am Institut für Geschichte der ETH Zürich. Darauf trat er in den Dienst des EDA und war in Nigeria, Brasilien und Frankreich sowie an der Zentrale in Bern im Einsatz. Seit 2012 ist er Mitarbeiter der Konsularischen Direktion.

Tragödie betroffen: Durch die dem Unfall zum Opfer gefallenen Landsleute und weil die nationale Fluggesellschaft betroffen war.

Im Inland benutzt der Bundesrat bestimmte Massnahmen symbolischer Natur, um die Anteilnahme der Schweiz mit den Betroffenen und Angehörigen auszudrücken. Symbole sind Scharniere der Kommunikation des kollektiven Gedenkens. Der Bundesrat drückt in einer Medienmitteilung die Betroffenheit der Schweiz aus. Es kann ein Kondolenzbuch physisch oder in digitalisierter Form aufgelegt werden, und in besonderen Fällen kann die Beflaggung öffentlicher Gebäude des Bundes auf halbmast gesetzt werden. Es versteht sich, dass der Bundesrat auch an öffentlichen Gedenk- und Traueranlässen präsent ist, die in der Schweiz durchgeführt werden. Nach dem Flugzeugabsturz bei Halifax wurden am 11. September 1998 parallel in Zürich und Genf Trauerfeiern abgehalten. In Genf richtete Bundespräsident Flavio Cotti das Wort an die Trauergemeinde, in Zürich war es Bundesrat Moritz Leuenberger.

Kollektives Gedenken wird oft durch das Ritual der Schweigeminute zum Ausdruck gebracht. Der Bundesrat kann sie in seiner Sitzung einlegen. Selten ist die Einladung der Regierung an die Bevölkerung zur selben Handlung; zu erwähnen sind die drei Schweigeminuten am 14. September 2001, 12.00 Uhr, drei Tage nach den Anschlägen in den USA. Auch die eidgenössischen Räte wenden das Ritual an; die Parlamentarier erheben sich bei Sitzungsbeginn zu Ehren der Verstorbenen. Beispiele hierfür liefern die Sessionen nach dem Attentat in Luxor 1997 und nach den Anschlägen in den USA am 11. September 2001.

Die Optimierung der Erinnerung

Der Bundesrat handelt insbesondere in den ersten Wochen nach einer Katastrophe, um die Wichtigkeit der kollektiven Erinnerung zu erhöhen. In dieser Phase richtet sich eine breite, emotional intensive Aufmerksamkeit auf das Ereignis, und die Öffentlichkeit sowie die Betroffenen suchen nach einem Sinn des Unfassbaren. Anschliessend rückt die Bewältigung als eine Angelegenheit der Individuen in den Vordergrund. Wenn sich eine Tragödie jährt, wird allerdings oft ein Bedürfnis stark, den Opfern erneut kollektiv zu gedenken und das krisenhafte Ereignis kurzfristig wieder in das Bewusstsein der Öffentlichkeit bringen. Das

„Trauerjahr“ kann mit einem Erinnerungsanlass abgeschlossen werden. Zum ersten Jahrestag des Flugzeugabsturzes bei Halifax nahm Bundespräsidentin Ruth Dreifuss die Einladung an die offiziellen Feierlichkeiten in der Nähe des Unglücksorts an.

Mitunter werden auf Initiative privater Kreise permanente Gedenkstätten errichtet. Deren Zweck besteht darin, die Erinnerung an das Ereignis in der Öffentlichkeit nicht verblasen zu lassen. Was Gedenkstätten an Katastrophen im Ausland anbelangt, hat der Bund grundsätzlich keine Aufgabe, kann sich aber ausnahmsweise auf diesem Gebiet engagieren. Ein Beispiel hierfür ist die finanzielle Unterstützung, welche die Eidgenossenschaft zur Errichtung von zwei Memorials bei Halifax gewährte, die 1999 eingeweiht wurden: das eine zum Gedenken an die Opfer (Bayswater), das andere zum Dank an die Helferinnen und Helfer (Whalesback).

Nachwort

Soweit einer Katastrophe öffentlich und unter Beteiligung von Behörden gedacht wird, laufen die Prozesse der individuellen und der kollektiven Bewältigung parallel. Ein Schicksalsschlag wird von den Betroffenen auf individuell unterschiedliche Weise verarbeitet, wie Johanna Hersberger in ihrem Beitrag anschaulich darlegt. Eine öffentliche Rückbesinnung auf eine Katastrophe erleichtert oder erschwert je nach individueller Disposition die Bewältigung, vor allem wenn das Ereignis zeitlich weiter zurückliegt. Wer einen Anlass zum kollektiven Gedenken organisiert, kann es kaum allen recht tun. Die angestrebte Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit kann dem Bedürfnis nach Intimität entgegenstehen, das stets bei einigen Betroffenen und Angehörigen besteht. Deshalb sollten die Organisatoren von Gedenkveranstaltungen behutsam vorgehen. Das wird auch vom Bundesrat beachtet, dessen Präsenz einem Anlass offiziellen Charakter verleiht.



Gedenkstätte in Whalesback zur Erinnerung an die Katastrophe vom 2. September 1998. Quelle: Beat Kaser/EDA

Das Protokoll

Der Bundesrat wird bei Entscheidungen über seine Präsenz oder Repräsentation an Gedenk- und Traueranlässen im In- und Ausland in erster Linie von der Bundeskanzlei unterstützt. Die Tätigkeit in diesem Bereich ist gekoppelt an eine enge Zusammenarbeit der Bundeskanzlei mit dem EDA, das in Fragen des diplomatischen Protokolls zuständig ist. In dessen Ressort gehören zum Beispiel Briefwechsel der Bundespräsidentin bzw. des Bundespräsidenten oder des Vorstehers bzw. der Vorsteherin des EDA mit den obersten Vertretern des Ereignisstaates, denen sie bzw. er die Anteilnahme der Schweiz ausdrückt und gegebenenfalls Fragen der Kooperation anspricht.

3. Teil: Krisen – Herausforderungen von 1997 bis 2011

Seit 1997 sind Krisen von bisher unbekanntem Ausmass eingetreten, von denen Schweizerinnen und Schweizer im Ausland betroffen waren. In den Krisenregionen waren die Mitarbeitenden der Vertretungen bzw. das zur Verstärkung entsandte Personal mit einer ungewöhnlichen Situation konfrontiert, auf die sie mit der Bereitschaft zu ausserordentlichem Einsatz und mit Vorgehen ausserhalb der Routine reagierten.

In den folgenden Beiträgen schildern die Autorinnen und Autoren, wie sie ihren Einsatz erlebt haben, den sie meistens im Krisengebiet zugunsten von Schweizer Bürgern und Bürgerinnen leisteten. Ihre Erfahrungen sind in die Verbesserung von Einrichtungen und Abläufen des Krisenmanagements im Ausland eingeflossen. Nicht zuletzt hat das EDA auch erkannt, dass die Konfrontation Auge in Auge mit einer Krise nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für das helfende Personal eine Belastung darstellt.

3^e partie : Les crises – défis de 1997 à 2011

Depuis 1997 se sont succédées des crises d'une ampleur sans précédent impliquant des Suisses à l'étranger. Dans les régions touchées, le personnel des représentations et ses renforts ont été confrontés à des situations exceptionnelles nécessitant un engagement exemplaire et une faculté d'adaptation hors du commun.

Dans les pages qui vont suivre, les auteurs racontent comment ils ont vécu leur engagement en faveur des citoyens suisses dans les régions en crise. Leurs expériences ont permis au DFAE d'améliorer et de professionnaliser son dispositif de gestion des crises à l'étranger. Les récits rapportés ici sont parfois déroutants ; ils montrent à quel point une crise affecte non seulement les victimes mais aussi le personnel qui s'engage pour les aider.

Drei Tage, die eine Ewigkeit waren



Am früheren Morgen des 17. November 1997 fand in Luxor (Ägypten) ein terroristischer Anschlag statt. 68 Menschen starben. Darunter auch 36 schweizerische Staatsangehörige. Zudem wurden 24 Menschen verletzt, wovon 12 Landsleute. Noch nie waren so viele Schweizerinnen und Schweizer bei einem einzelnen Anschlag getötet oder verletzt worden.¹

Marcel Stutz (1954) trat 1982 in den Dienst des EDA ein. Bis zum geschilderten Geschehen war er im Einsatz in Bern und Tunis (Stage), Strassburg (Euro-parat), Lagos, Berlin/DDR (1989) und Berlin (1991) und Jakarta. Ab 2001 wurde er in Madrid, Zimbabwe (2004 – wo er zum Botschafter ernannt wurde) und Bern eingesetzt. Im Jahr 2014 arbeitet er als Schweizer Botschafter in Australien, Kiribati, Nauru, Papua Neu Guinea, Solomon Islands und Vanuatu. Zum Zeitpunkt des Geschehens (1997) war er einer der Stellvertretenden Leiter der Politischen Abteilung II der Politischen Dokumentation und im Rang eines Ministers zuständig für Lateinamerika und Afrika.

Pascal Décosterd (1955) est entré en 1976 au DFAE. Il a été affecté à Berne, Londres, Téhéran, Beyrouth, Colombo, Buenos Aires, La Havane, Antananarivo, Singapour, Le Caire, Luxembourg et Dakar. De janvier 2007 à juin 2010, il a dirigé la section finances et administration du personnel puis, dès juillet 2010, la section politique des salaires et prestations à l'étranger de la Direction des ressources du DFAE à Berne. Depuis début mai 2011, il est Consul général à Barcelone. En 2015 il sera transféré comme chef de Mission à Quito. Au moment des faits (1997) il était Premier Secrétaire/Chef de chancellerie à l'Ambassade suisse du Caire.

Montag, 17. November 1997

Im Laufe des Morgens treffen erste Nachrichten in Kairo und in Bern ein, wonach in Luxor ein schwerer Anschlag verübt wurde. Das Ausmass der Katastrophe war vorerst unbekannt. Die Anzeichen verdichteten sich, dass auch Schweizer betroffen seien. Aufgrund erster, ungenauer Informationen entschied die Botschaft in Kairo, Vizekonsul Hans-Peter Heiniger nach Luxor zu entsenden. Bei dessen Ankunft in Luxor herrschte im dortigen Spital Chaos. Die Identifikation von einzelnen Personen war nicht möglich; allerdings konnte bestätigt werden, dass eine grosse Anzahl von Schweizern vom Attentat direkt betroffen war. Am Abend begann die ägyptische Armee, die Leichen nach Kairo zu transferieren. Die Verwundeten waren schon während des Tages dorthin gebracht worden.

Zwischenzeitlich trafen sich in Bern Botschafter Christian Blickenstorfer, Chef der Politischen Abteilung II, die damals die Beziehungen zur ganzen südlichen Welt umfasste, der Pressesprecher EDA, dessen Stellvertreterin, und Marcel Stutz vor und nach der Mittagspause. Aufgrund der vorliegenden, sich erhärtenden Meldungen stuften sie die Situation als Krise ein. Der Bundesrat wurde informiert. Um ca. 17h00 wurde beschlossen, die Botschaft in Kairo mit zwei Personen zu verstärken: Erwin Trinkler, Chef Auslandschweizerdienst, und einer der Stellvertreter von Blickenstorfer: Da der eigentlich für Ägypten zuständige Stellvertreter auf einer Dienstreise landesabwesend war, kam Stutz zum Einsatz.

Mit einem Sonderflug erreichte die Verstärkung am Dienstag um 02h00 Kairo. Wegen fehlender Visa wurde die Einreise erst möglich, nachdem die Botschaft intervenierte. Gleich vom Flughafen aus wurden sie in das erste Leichenschauhaus gefahren. Ein Dutzend Tote lagen nackt in Militärschlafsäcken. Zum Teil lagen Pretiosen auf den Toten – aber keine Identifikationspapiere oder Kleidungsstücke.

Dienstag, 18. November 1997

Um 07h00 fand die erste Lagebesprechung auf der Botschaft statt. Botschafter Blaise Godet versammelte sein Team und die Verstärkung aus Bern. Die Botschaft wurde für den Publikumsverkehr geschlossen. Trinkler übernahm die Information nach Bern. Stutz und Kanzleichef Pascal Décosterd mussten die Toten identifizieren. Bis zum Eintreffen der Pässe aus Luxor besuchten Stutz und Décosterd die Verletzten. Die Verwundeten wurden im Militärspital Maadi vorbildlich

¹ (Red.) Siehe dazu auch: Müller Felix E., Massaker in Luxor – Augenzeugenbericht und Analyse, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 1998.

betreut. Bei vielen herrschte aber Verzweiflung, da sie zum Teil wussten, zum Teil vermuteten, dass ihnen Freunde oder Verwandte genommen worden waren. Stutz und Décosterd trösteten und halfen im persönlichen Gespräch so gut wie es möglich war. Eine Frau erzählte, dass ihr Mann nicht auf die Reise habe mitkommen wollen, dass er dann den Ausflug nach Luxor nicht habe buchen wollen, und dass er am Schluss den Hatshepsut-Tempel nicht habe sehen wollen – und jetzt sei er tot. Sie habe gesehen, wie ihm der Kopf abgeschnitten worden sei. Der Kopf sei über den Boden gekullert. Dies stellt sich im Nachhinein als eine traumatische, nicht reale Wahrnehmung über den Tod ihres Mannes dar. Eine andere Frau antwortete auf den Vorschlag von Stutz, dass sie wegen des Blutverlustes viel trinken müsse, das gehe so schlecht, weil sie mit einem Schuss in den Hals verletzt sei.

Um 11h00 brachte Vizekonsul Heiniger die Pässe der vermissten Schweizer, die ihm in Luxor von den Touroperators ausgehändigt wurden (Die Reisenden hatten zuvor ihre Pässe an der Schiffsreception deponiert). Auf Anregung von Stutz wurden in der Botschaft zwei Kuriermappen, ein Meterstab, Anhängeetiketten und ein Rundstempel bereitgestellt. In den Mappen wurden die Pässe nach Geschlecht und Grösse der Personen eingereiht. Mit einem Fahrer begaben sich Stutz und Décosterd auf den Weg. Sie wurden begleitet von einem Vertreter der ägyptischen Verwaltung. Während 8 Stunden klapperten sie im dichten Verkehr die Leichenhallen von 7 Spitälern ab, welche über ganz Kairo verteilt lagen. Ein Schweizer, der den Tod seiner Frau miterleben musste, bat die zwei, sie begleiten zu dürfen, um den Leichnam seiner Ehefrau identifizieren zu können.

In jedem Spital oder Leichenschauhaus wurden die von den Ägyptern als „vermutliche Schweizer Opfer“ gekennzeichneten Schlafsäcke einzeln auf Schragen gelegt. Stutz und Décosterd vermessen die Toten und versuchen sie anhand von spezifischen Kennzeichen zu identifizieren (Körpergrösse, mögliches Alter, Haartracht und -farbe, Augenfarbe, Ohrringe, etc.) Das jüngste Opfer war nicht einmal 16 Jahre alt. Sobald eine Leiche positiv identifiziert worden war, wurden der Körper und der Schlafsack mit einer Anhangadresse mit Namen, Rundstempel und Unterschrift versehen. Damit sollte vermieden werden, dass Leichen

allenfalls verwechselt oder vertauscht würden, und erreicht werden, dass sie raschestmöglich für den Rücktransport in die Schweiz bereit waren.

Bei diesen Identifizierungen stellte sich das Problem, dass die Verstorbenen in 7 verschiedenen Lokalitäten aufgebahrt wurden. So kam es mehrmals vor, dass eine Leiche vermeintlich identifiziert, aber in einem nächsten Spital eine Leiche gefunden wurde, die der Beschreibung noch genauer entsprach; deshalb wurden die Identitäten bis am Mittwoch Mittag dauernd geprüft und erneut geprüft. Es war eine Sisypusarbeit.

Rücksprache mit der Botschaft war während der ganzen Aktion nur über die privaten Mobiltelefone der Lokalangestellten möglich. Die öffentliche Telefonlinie der Botschaft war völlig überlastet – und die Botschaft hatte lediglich ein einziges Mobiltelefon, um die Erreichbarkeit der Botschaft sicherzustellen sowie externe Anrufe zu tätigen.

Ein weiteres Problem bestand darin, dass es für das islamische Personal der Spitäler keineswegs selbstverständlich war, dass sie Stutz und Décosterd Zugang zu den weiblichen Leichen gaben. Mit Diplomatie wurde vieles erreicht; es musste aber auch des Öfteren ein Machtwort gesprochen werden. Die omnipräsenten Vertreter von Militär und Geheimdienst halfen. Am frühen Abend waren 35 Personen positiv identifiziert. Die Frau des sie begleitenden Schweizer fehlte. Sie wurde erst im 7. Spital gefunden. Sie lag versehentlich bei den britischen Opfern. So konnte am Abend der uns begleitende Schweizer seiner ermordeten Frau begegnen; seine Trauerarbeit konnte beginnen.

Parallel zu den Abklärungen von Stutz und Décosterd kam der damalige Departementschef Bundesrat Flavio Cotti auf einen Blitzbesuch nach Kairo. Er besuchte in Begleitung von Botschafter Godet die verletzten Schweizer in den Spitälern. Er machte Druck auf seinen Amtskollegen Amr Moussa, damit die Opfer möglichst sofort in die Schweiz überführt würden. Somit war sich die ägyptische Verwaltung von der Wichtigkeit des Vorfalles für die Schweiz bewusst – was wiederum die Arbeit in den Spitälern und Leichenschauhäusern und den späteren Rücktransport positiv beeinflusste.

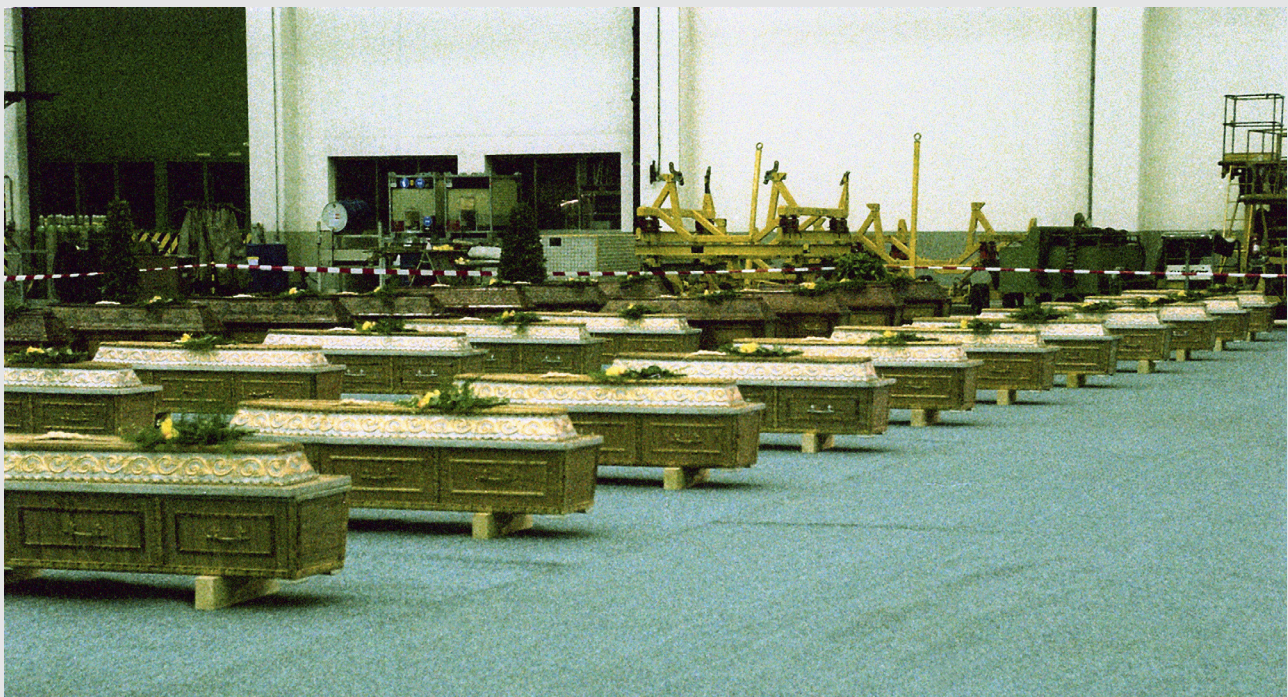
Am Nachmittag konnten [fast] alle Verletzten per Ambulanzflugzeug in die Schweiz evakuiert werden.²

Mittwoch, 19. November 1997

Am Mittwoch verifizierten Stutz und Décosterd nochmals die Identität aller Opfer. Wieder mussten alle 7 Spitäler besucht werden. Der Zustand der Leichen verschlechterte sich stündlich. Da es in Ägypten zu wenig Kühlstauraum für die Toten hatte und selbst im November hochsommerliche Temperaturen herrschten, war, zum Beispiel, bei vielen Opfern die Augenfarbe nicht mehr erkennbar. Tigerbalsam in der Nase beruhigte oder übertölpelte die Geruchsnerven.

Ab Mittag war klar, dass die Schweizer noch an diesem Abend heimgeführt würden. In Bern wurden administrative Hindernisse aus dem Weg geräumt: es brauchte eine Sonderbewilligung, um die Leichen ohne Zinksarg in die Schweiz zu überführen.

Am frühen Abend waren das Botschaftsteam und die ägyptischen Vertreter auf einem militärischen Flugfeld ausserhalb Kairo versammelt. 34 Säрге standen bereit. Die Ägypter wollten, dass der Flug endlich abhebe. Botschafter Godet blieb standhaft. Nach gut zwei Stunden wurden die zwei fehlenden Opfer auf das Gelände gebracht. Stutz signierte für jede Leiche, die in das militärische Transportflugzeug geladen wurde. Der Heimflug verlief ruhig, war aber unheimlich für Trinkler und Stutz, sowie für einen Sondergesandten von Amr Moussa: Sie sassen im selben Flugzeug mit den Toten, von den Särgen nur durch einen leichten Vorhang getrennt. In tiefster Nacht traf die Maschine in Zürich-Kloten ein. In einer Wartungshalle wurden die Säрге aufgebahrt. Die Abschiedsfeier, geleitet von Bundesrat Leuenberger, war schlicht und gab den Überlebenden die erste Gelegenheit, ihre Trauerarbeit zu beginnen.



Die Säрге der Opfer wurden nach ihrer Ankunft in Kloten in der Werfthalle III aufgebahrt. Quelle: Blick/RDB

2 (Red.) Gemäss Müller Felix E. wurden die Verletzten in zwei Flügen in die Schweiz zurück gebracht: eine erste Gruppe am Dienstag und die andere am Mittwoch.

Eine Krise mit grosser Nachwirkung

Aufgrund des Attentates von Luxor nahm der Bund Gespräche mit den Reiseveranstaltern auf, die zu Beginn zum Teil wenig Interesse am Austausch zeigten. Botschafter Blickenstorfer wirkte darauf hin, dass im EDA ein selbstverantwortliches System der Reisehinweise geschaffen wurde. Aus dem Einsatz wurden auch wichtige Lehren gezogen. Der Grundstein zur heutigen Konsularischen Direktion und zum Krisenmanagement-Zentrum war damit gelegt.

Nicht alle Betroffenen waren mit der Arbeit des EDA zufrieden. Von den Überlebenden wurde insbesondere bemängelt, dass zu wenig für die Verfolgung der Täter getan wurde und der Bundesrat Versprechen gemacht habe, die er nicht umsetzen konnte. Im März 2000 wurde die Akte Luxor von der Bundesanwaltschaft geschlossen, ohne dass Ägypten die erhofften Informationen geliefert hätte.

Die Verletzten wurden am Tage nach dem Attentat, die Toten innert 72 Stunden in die Schweiz gebracht. Von den 36 Leichen wurden 35 richtig und eine falsch identifiziert, wie das Gerichtsmedizinische Institut der Uni Zürich anhand der DNA bestätigte. Etwa zwei Wochen später konnten die falsch identifizierten Leichen exhumiert und zwischen einer britischen und schweizerischen Familie ausgetauscht werden.

Nachwort der Helfer

Aus heutiger Sicht stellen wir fest, dass wir damals Unmögliches geschafft haben. Ohne technisches Wissen und Vorbildung wurden wir ein ausserordentliches Team, das sich aufgrund von unvorstellbarem Terror zusammen fand. Wenn wir uns heute sehen, sprechen wir nicht darüber.

Eine professionelle Betreuung, die heute in Form von „care teams“ angeboten wird, war damals nicht bekannt. Jeder musste mit seinen traumatischen Erfahrungen selbst umgehen. Der Horror bleibt, auch wenn wir ihn hinter uns liessen.



Mehrere Grossunfälle im Jahr 2014 rufen uns in Erinnerung, wie verheerend der Absturz eines Langstreckenflugzeugs ist, wie schwer der Verlust für die Angehörigen der Opfer und wie stark die Belastung für Helfer. Für die Schweiz war der Absturz einer MD-11 in den Atlantik vor der kanadischen Küste Anfang September 1998 ein grosser Schock, weil sich viele Landsleute unter den 229 Opfern befanden, und weil die Fluggesellschaft Swissair betroffen war. Alt Generalkonsul Alfred Mehr war während dieser Krise Postenchef des zuständigen Generalkonsulats in Montreal. Er hat unter dem Titel „Spuren“¹ einen lebendig geschilderten Rückblick auf seine konsularische Laufbahn veröffentlicht. Die Momente, die er im Einsatz nach dem Absturz des Flugs 111 der Swissair erlebte, haben ihn geprägt. Er behandelt in seinem Beitrag insbesondere, wie seine Vertretung und das EDA mit dieser Katastrophe umgingen.

Albert Mehr (1941) trat 1962 in den Dienst des EDA. Nach seiner Ausbildung in Lyon wurde er in London, Algier, Bregenz, Kairo, Bern, London, Dhaka und Montreal eingesetzt. Von Ende 2001 bis zur Pensionierung (2005) leitete er das Generalkonsulat in Sydney. In seinem Bericht erwähnt Albert Mehr seine Einsätze in Kairo (1977 – 1981) und in Bern (1981 – 1987) als Mitarbeiter der Sektion Konsularischer Schutz. Am 2. September 1998 war Albert Mehr Generalkonsul in Montreal.

Mittwoch, 2. September 1998, ein eher ruhiger Tag im Büro. Ich freue mich, in einer faszinierenden Stadt wie Montreal ein äusserst sympathisches Team zu führen, das sich aus Tessinern, Welschen und Deutschschweizern zusammensetzt. Einsatzbereitschaft und Harmonie im Team sind vorbildlich, alle sind glücklich, in einem schönen Land wie Kanada arbeiten zu dürfen. Dass sich dieses Teamwork plötzlich in einer ungewohnten Situation als sehr wichtig erweisen sollte wie in dieser schicksalhaften Nacht und an den folgenden Tagen und Monaten, hatte wohl keine und keiner von uns erwartet.

Der Chef eines konsularischen Postens und sein Team denken zwar oft an mögliche Krisenszenarien. Daher existiert auch überall ein Plan für allfällige Katastrophen und Evakuationen der Schweizerkolonie. Hatte mich ein unterschwelliges Gefühl an jenem Herbstabend beeinflusst, von einer netten Dinner-Einladung früher als üblich aufzubrechen? Bei meiner Rückkehr in die Residenz an der Avenue Docteur Penfield, im gleichen historischen Gebäude wie die Kanzlei, hatte unser Sohn Michael gut reagiert und die lange steile Treppe voll mit Internet-Auszügen bedeckt... „Swissair-Absturz bei Halifax, mit über 220 Passagieren und Besatzung auf dem Flug New York – Genf“. Ein Riesenschok. Erster Gedanke: Eine Swissair-Maschine kann auf dieser Strecke gar nicht abstürzen, und dann schlagartig die Reaktion: Das ist ja in deinem Konsularbezirk!

Der Schock, das Handeln

Der Krisenstab des Generalkonsulats war äusserst schnell aktiv. Alle wollten ihr Bestes geben. Der mittenächtliche Anruf aus Bern kam nicht unerwartet. „Begeben Sie sich sofort nach Halifax“. Dank einem Kollegen bei Swissair Montreal konnte ich um 07h00 in die Provinz Nova Scotia fliegen. Er hatte die zwei letzten freien Plätze auf einem kleinen Flugzeug buchen können. Das Personal von Air Canada streikte und demonstrierte sogar am Flughafen. Nicht einmal von einer schrecklichen Katastrophe dieser Art liessen sich die Drahtzieher der Gewerkschaft beeindrucken. Die heftigen Turbulenzen unterwegs passten zum traurigen Thema, eigentliche Endzeitstimmung!

¹ Mehr, A. (2009).

Einen Koffer um Mitternacht überstürzt zu packen, ist nicht einfach. Ich hatte in jenem Moment auch nicht mit einem Aufenthalt von einer Woche in Nova Scotia gerechnet. Den schwarzen Anzug, den ich mir dort in Eile für die Trauerfeiern in Halifax kaufen sollte, trage ich noch heute bei besonderen Gelegenheiten. Auch das Programm der offiziellen Trauerfeier mit den Namen aller Opfer und den ergreifenden Hymnen wie „Abide with me“ und „Amazing Grace“ werde ich für immer aufbewahren. Kürzlich habe ich bei einer meiner Lesungen meiner Erinnerungen „Spuren“ eine Frau getroffen, die ihren Schwager auf diesem Flug verloren hat. Ich habe die traurigen Erlebnisse verarbeitet, denke aber oft an diese dramatischen Tage zurück, vor allem wenn wie im März 2014 wieder ein Linienflugzeug aus heiterem Himmel verschwindet und irgendwo ins Meer stürzt.

In Halifax angekommen, leistete ich meinen Teil an die immensen Anstrengungen der Suche und Betreuung, zu denen namentlich die kanadischen Behörden und die Fluggesellschaften (Swissair, American Airways) beitrugen, abgesehen von der eindrucklichen Zahl von Freiwilligen. Ich wurde im Hotel des kanadischen Krisenstabs einquartiert, wo auch die vielen Angehörigen der Opfer logierten. Ein Ort der tiefen Trauer, Verzweiflung, Empörung und heftigen, oft seltsam anmutenden Reaktionen. So wollten zum Beispiel Angehörige ohne die Leiche ihres Sohnes oder wenigstens seinen Reisepass absolut nicht in die Schweiz zurückkehren. Den beiden mit dem ersten Flugzeug eingetroffenen schweizerischen Gerichtsmedizinern bin ich heute noch dankbar, beruhigten sie doch mit Erfolg solche Angehörige und erklärten ihnen die traurige Realität.

Die sechsköpfige Familie aus Genf, zu der ich um Mitternacht in eine Pizzeria gerufen wurde, hat mich ebenfalls sehr beeindruckt. Ihr in New York studierender Sohn wollte die Eltern an seinem 20. Geburtstag überraschen und konnte den letzten Platz auf SR 111 buchen, vielleicht denjenigen, auf den Tennisspieler Marc Rosset im letzten Moment verzichtet hatte. Diese Trauerfamilie richtete eine Stiftung ein, die alljährlich junge Leute aus Neuschottland für einen Aufenthalt in der Westschweiz einlädt.

Die Ankunft der trauernden Familien am 3. September am Flughafen sehe ich noch intensiv vor

mir. Heute sind speziell ausgebildete Care-Teams sofort zur Stelle, damals waren es vor allem Vertreter von christlichen, jüdischen und muslimischen Religionen. Viele der Ankommenden waren für diese Betreuung sehr dankbar.

Abends trafen wir uns jeweils mit den vielen Helfern von Swissair und American Airways zu einem gemeinsamen Trunk, eine gute Idee: Ein Gespräch unter Helfern war sehr wichtig und eine wahre Medizin für unsere schwere Aufgabe. Ich hatte darauf bestanden, überall dabei zu sein, im Hangar, der als Leichenhalle eingerichtet wurde, im Zelt mit den aufgefischten Gepäckstücken, im Hangar mit den Flugzeugteilen, ausserdem mit allen Informations-Meetings für die Familien, und bei den Trauerfeierlichkeiten, beispielsweise der Zeremonie am Unglücksort am 3. September und der stark besuchten Trauerfeier vom 9. September. Ich bemühte mich um Präsenz vor allem auch, um allfällige Reklamationen und Beschwerden zu vermeiden, die bei Katastrophen dieser Art fast unvermeidlich sind, welche die Angehörigen einer grossen psychischen Belastung aussetzen. Hätte doch die blossе Absenz eines Schweizer Vertreters als Desinteresse missdeutet werden können. Das EDA erhielt in der Folge keine einzige Beanstandung.

Die Zusammenarbeit mit den kanadischen Behörden war unkompliziert. So konnten die beiden DNA-Spezialisten der Kantonspolizei Genf unverzüglich nach ihrer Ankunft in Halifax ihre Arbeit aufnehmen. Die Kanadier verschoben Formalitäten wie Anmeldung und Ausstellung der Badges auf den nächsten Morgen. Die Polizeibehörden hatten uns allen auch ein sogenanntes „Debriefing“ offeriert, um die traurigen Erlebnisse unter kompetenter Leitung zu verarbeiten. Ich habe darauf verzichtet, obwohl mich das Erlebnis stark beeindruckte und mir gerade der Unfalltod des Schweizer Botschafters in Ottawa auf dem Bahnhof Sitten drei Tage nach dem Absturz einen weiteren Schlag versetzt hatte.

Frühere Erfahrung war mir nützlich

Viel geholfen, in diesen Tagen in Nova Scotia trotz der psychischen Belastung effizient und mit dem erforderlichen Fingerspitzengefühl zu arbeiten, hatten mir meine Erfahrungen als Kanzleichef auf der Botschaft in Ägypten und meine sechsjährige Tätigkeit in Bern.



Hangar J: Hier wurden in Kartons zwecks Analyse die kleineren Überreste des Flugzeugs aufbewahrt, die aus dem Ozean geborgen wurden.
Quelle: Andri Pol

In Kairo (1977-81) hatten wir häufig sehr schwierige Konsularschutzfälle zu bearbeiten. Problematische Heimschaffungen von verwirrten Landsleuten, tragische Todesfälle im Strassenverkehr und tödliche Stürze beim verbotenen Besteigen der Pyramiden. Viel Arbeit gaben auch mehrere Haftfälle. Ein des schweren Drogenschmuggels angeklagter Mitbürger, zu lebenslänglicher Haft verurteilt, konnte erst nach einem von Präsident Anwar el Sadat unterzeichneten Gnadendekret heimgeschafft werden, wo der sich immer als unschuldig Ausgebende kurz darauf in Zürich zu zehn Jahren Zuchthaus verurteilt wurde.

Viel zu reden gab damals auch die Verhaftung eines Schweizer TV-Korrespondenten, dem Zusammenarbeit mit palästinensischen Terroristen vorgeworfen wurde. Die intensiven Interventionen bei den ägyptischen Behörden waren sehr schwierig. Diese entsprachen den Gesuchen um eine Besuchsbewilligung meistens nur nach einer längeren

Wartezeit. Unser Landsmann konnte erst nach acht Monaten harter Einzelhaft ohne Prozess schliesslich heimreisen. Die Drohung eines Attentats auf Sadat vom 6. Oktober 1981 lag damals schon wie ein Damoklesschwert über Ägypten, die Nervosität der Staatsschützer war überall spürbar.

Meine Versetzung nach Bern 1981 in die damalige Sektion für Konsularschutz brachte mir eine weitere anspruchsvolle, aber sehr interessante Aufgabe. Wir waren im Vergleich zur Sektion heute ein kleines Team, das oft rund um die Uhr sehr unter Druck stand. So bei der Entführung des Kreuzfahrtschiffs „Achille Lauro“ im Mittelmeer, wo viele voller Besorgnis anrufende Angehörige aus der Innerschweiz zu beruhigen waren, weil gerade eine Folklore-Kreuzfahrt mit Wysel Gyr dort unterwegs war. Beim Erdbeben in Mexiko 1985 erhielten wir über 1300 Telefonanrufe. Ein grosses Glück, fast ein Wunder, dass dort keine Landsleute umkamen.

Tsunami im indischen Ozean

Am 26. Dezember 2004 löste ein Seebeben im indischen Ozean mit der Stärke 9 auf der Richter-Skala eine Reihe von Flutwellen (Tsunami) an den umliegenden Küsten aus. Der Tsunami forderte fast 230'000 Menschenleben und machte rund zwei Millionen Personen obdachlos.

Es ist unmöglich, eine Katastrophe dieses Ausmasses in einem einzigen Blick zu verstehen; die involvierten Personen und die geschaffenen Situationen erzeugen zahlreiche herzerreissende Geschichten. Wir legen Ihnen deren vier vor; sie zeigen auf ihre Art ein Bild der Katastrophe aus der Sicht von Mitarbeitern der Bundesverwaltung, die die Ereignisse bewältigen mussten: auf verschiedenen Posten, mit unterschiedlichen Aufgaben und an verschiedenen Orten des Planeten.

Tsunami dans l'océan indien

Le 26 décembre 2004, un séisme sous-marin d'une magnitude 9 sur l'échelle de Richter a déclenché un raz-de-marée (Tsunami) dans l'océan indien dévastant les côtes voisines. Le Tsunami a emporté avec lui près de 230'000 vies humaines et non moins de deux millions de personnes se sont retrouvées sans abri.

Il est impossible d'appréhender une catastrophe de cette ampleur d'un seul coup d'œil ; les personnes qu'elle implique et les situations qu'elle engendre génèrent des quantités d'histoires aussi bouleversantes qu'innombrables. Nous vous en proposons ici quatre ; elles donnent, à leur mesure, une image de la catastrophe du point de vue des personnes au service de la Confédération qui ont dû gérer les événements : à différents postes, en effectuant différentes tâches et à différents endroits de la planète.

Rückblick vom damaligen Missionschef der Schweizer Botschaft in Bangkok



Im Krisenfall entscheidet der Chef der Vertretung über die bereit stehenden Ressourcen. Wie François Barras in seinem Bericht schreibt, «gewährleistet er die optimale Verwendung aller zur Verfügung stehenden lokalen Ressourcen sicher, insbesondere den Einsatz der Freiwilligen und die Nutzung der Beziehungsnetze.» [Übersetzung Red.] Er muss sicherstellen, dass der Kontakt zu den Behörden des Ereignisstaates hergestellt ist, dass die Massnahmen mit denjenigen aller Partner koordiniert sind und dass die Information optimal zwischen der Zentrale und der Vertretung fließt. Ausserdem verlangten Pressekonferenzen Zeit und Mühe, und der Besuch hochrangiger Vertreter der Schweiz brachte Mehrarbeit mit sich. Im Krisenfall werden die Stunden, die zum Schlaf zur Verfügung stehen, rarer.

Hans-Peter Erismann (1941) ist Doktor der Wirtschaftswissenschaften der Hochschule St. Gallen. 1971 trat er in den Dienst des EDA und wurde als Stagiaire in Bern und Brüssel eingesetzt. 1973 wurde er nach Warschau und 1976 als erster Mitarbeiter des Missionschefs nach Canberra versetzt. 1979 kehrte er an die Zentrale zurück, wo er der Politischen Abteilung I der Politischen Direktion zugeteilt wurde. 1982 wurde er als erster Mitarbeiter des Missionschefs nach Kairo versetzt. 1986 berief ihn der Bundesrat zum Botschafter in der Republik Korea. 1989 wurde er zum Generalkonsul in New York ernannt, mit dem Titel eines Botschafters. Ab 1993 war er Botschafter in Kenia, Burundi, Ruanda, Uganda, den Seychellen und Somalia sowie Ständiger Vertreter der Schweiz beim Umweltprogramm der Vereinten Nationen, mit Sitz in Nairobi. 1997 ernannte ihn der Bundesrat zum Botschafter in Chile. Ab 2001 und zum Zeitpunkt des Geschehens (2004) war er Botschafter in Thailand, Laos, Myanmar und Kambodscha, mit Sitz in Bangkok. Seit dem 31.01.2006 ist er pensioniert.

Die Meldung vom Tsunami erreichte mich am Morgen des 26. Dezember 2004. Die Büros waren an diesem Tag – Stephanstag – geschlossen, und einige Botschaftsmitglieder weilten in den Ferien. Es dauerte nicht lange, bis mir bewusst wurde, dass wir es mit einer grossen Naturkatastrophe zu tun hatten. Auch war klar, dass viele Schweizer betroffen sein mussten, denn zu jener Jahreszeit halten sich jeweils Tausende unserer Landsleute in der vom Tsunami heimgesuchten Region in Thailand auf.

Präsenz und Einsatzbereitschaft erstellen

Glücklicherweise waren viele Botschaftsangestellte über die Feiertage in Bangkok verblieben, und so konnten sie innerhalb kürzester Zeit mobilisiert werden.¹ Einem besonders glücklichen Zufall war es zuzuschreiben, dass sich der mit humanitären Aufgaben betreute Botschaftsangestellte zur Zeit des Tsunami in Phuket aufhielt und sofort einsatzbereit war. Auch mit Bern und dem thailändischen Aussenministerium war der Kontakt binnen kurzem hergestellt. Es wurde ein Vorausteam von Botschaftsangestellten für Phuket – dem Ort des Tsunamis – aufgestellt, das bereits am Abend des 26. Dezembers mit einer vom thailändischen Aussenministerium gecharterten Maschine nach Phuket fliegen konnte. Kurz vor der Landung war die ebenfalls vom Tsunami beschädigte Landepiste in Phuket wieder benutzbar gemacht worden. Noch in den frühen Morgenstunden des folgenden Tages war ein Schweizer Krisenstab-Büro in Phuket einsatzbereit. Ein Schweizer und seine Gattin mit einem Treuhandbüro in Phuket leisteten dabei unschätzbare Hilfe.

Listen der Betroffenen erstellen

In Bangkok waren die Botschaftsangestellten schon am Nachmittag des 26. Dezembers damit beschäftigt, die ersten Tabellen zu erstellen, um die Mitteilungen über vermisste oder tote Schweizer Bürgerinnen und Bürger zu verarbeiten. Dasselbe geschah auch in der Schweiz. Weil über mehrere Wochen hinweg entsprechende Meldungen von verschiedensten Stellen und Personen in der Schweiz und auch an der Botschaft in Bangkok eingingen, mussten die Tabellen in mühsamer Arbeit aufeinander abgestimmt werden. Dies bereitete einiges Kopfzerbrechen, ebenfalls der schon wenige Tage nach dem Tsunami in Thailand eingetroffenen Departementschefin Micheline Calmy-Rey.

¹ (Red.) Die Schweiz verfügt in Thailand über eine Botschaft in Bangkok und zwei Honorarkonsulate in Chiang Mai und Phuket.

Ihr Besuch wurde von den thailändischen Behörden ausserordentlich geschätzt aber bedeutete für die Botschaft eine zusätzliche gewaltige Belastung.

Die Ereignisse um den Tsunami waren mit einem plötzlich auftretenden Flächenbrand zu vergleichen, wo gleichzeitig überall genügend Feuerwehrleute hätten eingesetzt sein sollen. Infolge des Überraschungseffekts des Tsunami war das natürlich nicht möglich. Dies wurde vor allem von den Massenmedien gerügt, weniger jedoch von den Betroffenen selbst. Das Augenmerk zur Ersthilfe wurde an den thailändischen Flughäfen, vor allem in Phuket und Bangkok, zuerst auf die Verwundeten gelenkt. Die von Phuket her anfliegenden Maschinen mit Schwerverwundeten landeten nicht am Haupt-Flughafengebäude in Bangkok, sondern bei einem dem Militär gehörenden Nebengebäude. Es war also beinahe unmöglich, den Ansprüchen von Flugpassagieren gerecht zu werden, die mit den ersten Flügen nach erfolgtem Tsunami Thailand fluchtartig verlassen wollten. Es mangelte an Personal und Flügen. An den beiden erwähnten Flughäfen herrschte ein unbeschreibliches Gedränge, und es waren vor allem jene Fluggäste, die mit heiler Haut davon gekommen waren, die unwirsch wurden und Ansprüche stellten, die oft nicht erfüllt werden konnten. Dass gewisse Massenmedien diese Zustände mit Gusto aufnahmen, erstaunt nicht. Allerdings sind wir Schweizer mit unangebrachter Kritik grösstenteils verschont geblieben. In anderen Ländern schlugen die Massenmedien zum Teil brutal zu und verbreiteten viele ungerechte und teilweise sogar falsche Nachrichten, obwohl sich auch dort diejenigen Behörden und Organisationen, die mit den Folgen des Tsunami zu tun hatten, grosse Mühe gaben, ihre schwierige Pflicht zu erfüllen.

Es kann also zusammengefasst werden, dass vor allem die Aufstellung von aussagefähigen und mit Bern koordinierten Listen über Vermisste und Tote, der sofortige Einsatz von genügend Personal und die optimale Betreuung der Massenmedien grosse Ansprüche an die Botschaft stellten.

Die helfenden Hände koordinieren

Der Tsunami brachte mancherseits das Beste hervor. Bern zeigte sich von seiner besten Seite, indem sofort ein hervorragend arbeitender Krisenstab auf die Beine gestellt wurde, mit dem es ausserordentlich erspriesslich und unkompliziert war,

zusammenzuarbeiten. Es wurde der Botschaft innerhalb kürzester Frist zusätzliches Fachpersonal aus der Zentrale, anderen Schweizer Vertretungen weltweit, sowie mehreren Schweizer Behörden und Organisationen zur Verfügung gestellt. Ebenso wurden unverzüglich finanzielle Mittel freigestellt, um die anfallenden Kosten zu decken. Auch von privater Seite fehlte es nicht an spontaner Hilfe, die schweizerischen Landsleuten zugute kam. Private reisten auf eigene Kosten nach Thailand, um tatkräftig mitzuhelfen. Die Studenten einer thailändischen Universität leisteten der Schweiz insbesondere am Flughafen in Bangkok vorbildliche Hilfe. Aus der oft zu Unrecht als zwielichtig angesehenen Schweizer Gemeinschaft in Thailand gingen unzählige Hilfsangebote personeller und finanzieller Natur ein. Ganz ausgezeichnet gestalteten sich der Kontakt und die Zusammenarbeit auch mit den thailändischen Behörden, wobei sich eine Spezialistin im thailändischen Aussenministerium besonders hervortat, indem sie in Windeseile notwendige Kontakte bis hin zum örtlichen Land-Polizisten und bis hinauf zum Premierminister herstellte. Auch die Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Botschaften und Ländern war gut, nützlich und leicht herzustellen. Zu guter Letzt darf aber auch erwähnt werden, dass sich die Botschaftsangestellten voll einsetzten, wobei für die ersten Wochen nach dem Tsunami das übliche Botschaftsdispositiv abgeändert und durch ein adäquates Krisendispositiv ergänzt werden musste.

Es kann zusammengefasst werden, dass wohl das Positivste in dieser schwierigen Situation die Hilfsbereitschaft und der professionelle Einsatz aller Hilfsbereiten war. Solche Krisen bringen bei vielen Menschen das Beste heraus. Für mich bleibt dies neben dem vielen Leid, das ich miterleben musste, das eindrücklichste Erlebnis dieser Naturkatastrophe.

Kommunikation in der Krise

Weiterhin kann nicht genug betont werden wie wichtig es ist, in Krisensituationen über gute Kommunikationen zu verfügen. Das zeigte sich, als man feststellen musste, dass das Telefon-Festnetz und das Mobilnetz im Krisengebiet ausgefallen waren und man im besten Falle in den ersten Tagen nach dem Tsunami noch via SMS durchkam, vorausgesetzt, dass Mobil-Telefone aufgeladen werden konnten. Auch die Stromversorgung kam ja an vielen Orten zum Erliegen.

Eine riesige Belastung für den Missionschef trotz Entsendung eines Medienspezialisten durch Information EDA war die Betreuung der Schweizer Medien. Während der ersten Wochen im Anschluss an den Tsunami gab es praktisch rund um die Uhr Anfragen, Interviews und Live-Sendungen. Trotz grosser Professionalität des Medienspezialisten wollten die meisten Medienschaffenden direkt mit dem Missionschef sprechen und trugen wesentlich zu dessen grossem Schlafmanko bei. Erst beim eigenen Erleben von Schlafentzug kann man verstehen, weshalb dieser als Folterinstrument benutzt wird.

Spenden, Bewirken

Männiglich mag sich wohl noch daran erinnern, in welcher grosszügiger Weise in der Schweiz und auch in anderen Ländern im Anschluss an den Tsunami Hilfsgelder flossen, für die Landsleute wie für die betroffene lokale Bevölkerung. Man denke nur daran, wie viele Millionen Franken innerhalb kürzester Frist alleine bei der Glückskette eingingen. Viel schwieriger als das Spenden gestaltete sich anschliessend der optimale Einsatz dieser Gelder. Auch bei bestem Willen und professionellem Einsatz der Helfer stellten sich grosse Probleme menschlicher, sozialer, wirtschaftlicher, administrativer, rechtlicher, religiöser und schicksalshafter Natur, um dem guten Willen der Spender Genüge und den vom Tsunami betroffenen Menschen optimal helfen zu können. Dieses Phänomen trifft natürlich nicht nur auf den Tsunami von 2004 zu.

Wenn weiter oben die spontane Hilfsbereitschaft von vielen hervorgehoben wurde, dann muss leider auch angefügt werden, dass sich beim Einsatz der Gelder gewisse Kreise – dazu gehörten in Thailand insbesondere gewisse lokale Behörden und Instanzen – als oberste Richtlinie leider nicht die Hilfe für die Betroffenen, sondern die eigene Bereicherung setzten. Auch administrativer Schlenker, Dummheit, Eifersucht und Unmut machten es den Helfern oft nicht leicht, die Gelder in optimaler Weise einzusetzen.

Helfen mit der richtigen Psychologie

Schliesslich soll auch erwähnt werden, wie wichtig es ist, mit Verletzten und mit Angehörigen von Opfern einen korrekten, ehrlichen, unkomplizierten und informativen Kontakt aufzubauen und zu unterhalten. Die Helfenden sollten aber

auch durch Schulung auf die Eventualität vorbereitet sein, dass sich Opfer und Angehörige von Opfern aus Verzweiflung in vehemente Weise gegen die Helfenden richten. Psychologen und Betroffene wissen, dass in solchen Fällen gewisse Helfer psychologischer Hilfe bedürfen.

Mein Fazit

Zusammengefasst möchte ich festhalten, dass bei der Bewältigung der Tsunami-Folgen die gute Zusammenarbeit und Koordination mit verschiedensten Stellen und Menschen ausschlaggebend waren. Trotz elektronischer Medien konnte festgestellt werden, dass menschliche Kontakte auch in unserem Zeitalter besonders in Krisenzeiten wichtig sind. Sind die zum Einsatz gelangenden Personen besonders für Krisenmanagement geschult, ist darin noch ein weiterer Pluspunkt zu sehen. Ebenfalls grosses Augenmerk sollte auf die rechtzeitige Bereitstellung eines auch in Krisenzeiten funktionsfähigen Kommunikationssystems gerichtet werden. Dem Umgang mit den Massenmedien kommt besonders hohe Bedeutung zu. Auch hier kann eine entsprechende Ausbildung der zum Einsatz gelangenden Personen nur von Nutzen sein. Wie oben erwähnt gilt es auch, dem Umgang mit Opfern und Angehörigen von Opfern grosse Aufmerksamkeit zu schenken. Helfer sollten in der Kunst des Helfens geschult sein und wissen, dass Helfen nicht immer leicht ist und Folgen haben kann.

In meiner Karriere bedeutete das Aufarbeiten der Tsunami-Folgen wohl das einschneidendste, schwierigste, tiefgehendste, traurigste und gleichzeitig erhebendste Erlebnis, das ich zwar gerne hätte missen wollen, das mir aber auch zeigte, wieviel Gutes sich im Menschen befindet.

Rückschau eines Detachierten der Schweizer Botschaft zur Situation im Unglücksgebiet in Thailand



Die Katastrophe des Tsunami hat sich in einem ausgedehnten geografischen Raum ereignet. Die schweizerischen Vertretungen in Asien von Sri Lanka bis Indonesien mussten handeln. In Thailand entsandte der Missionschef Hans-Peter Erismann umgehend Mitarbeitende in die Zonen, in denen die intensivste Hilfe zugunsten der Landsleute anfiel. Daniel Cavegn wurde für Kommunikations- und Koordinationsaufgaben in die Provinz Phuket detachiert.

Daniel Cavegn (1964) ist Doktor der Psychologie der K.U. Leuven (Belgien). 1996 trat er in den Dienst des EDA ein und wurde als Stagiaire in Bern (Sekretariat des Departementsvorstehers) und Hanoi eingesetzt. Von 1998 bis 2001 war er in der Politischen Abteilung II der Politischen Direktion für die Region Iran bis Bangladesch zuständig. Ende 2001 folgte die Versetzung nach Bangkok, wo er bis Mitte 2005 v.a. die Länder Myanmar und Kambodscha sowie humanitäre und multilaterale Angelegenheiten betreute. Das letzte Halbjahr seines Einsatzes in Bangkok war stark durch den Tsunami und dessen Aufarbeitung geprägt. Von Mitte 2005 bis 2009 war er stellvertretender Chef des Zentrums für Analyse und prospektive Studien bzw. des Politischen Sekretariats im EDA und koordinierte u.a. die Arbeiten zum Aussenpolitischen Bericht 2009. Seit Sommer 2009 war er Erster Mitarbeiter der Botschaft in Seoul ist und seit Sommer 2013 ist er in gleicher Funktion an der Botschaft in Abuja eingesetzt.

Wir verwenden das Wort „Katastrophe“ oft leichtfertig. Der Tsunami des 26. Dezember 2004 war eine wirkliche Katastrophe. Für mehrere zehntausend ausländische Touristen an den thailändischen Stränden auf Phuket, auf anderen Inseln und auf dem Festland brach die Ferienrealität in sich zusammen. Alle Botschaften im fernen Bangkok wurden in einen wochenlangen Krisenmodus geworfen. Mein Beitrag deckt die Bereiche ab, die sich ausserhalb der Botschaft in Bangkok, an den Flughäfen und anderen Unglücksorten (v.a. Phuket), abgespielt haben.

Information und Ungewissheit

In Thailand hatte es seit 300 Jahren keinen Tsunami gegeben. Ich erinnere mich noch, dass ich zunächst einmal gegoogelt habe, was genau ein Tsunami ist, denn ich hatte nur ein vages Bild einer grossen Welle (wohl die berühmten japanischen Darstellungen) im Kopf. Die Informationslage zu Beginn war extrem dürftig. Zunächst mehr gefühlsmässig, dann nach und nach durch Informationen bestärkt wurde klar, dass etwas ganz Schlimmes passiert ist. Wir haben grob geschätzt, dass ca. 3000 Schweizerinnen und Schweizer betroffen sein könnten. Plattformen zur Registrierung für Reisende wie itineris standen uns noch nicht zur Verfügung.

Die Länge der betroffenen Strände in Thailand betrug mehrere hundert Kilometer, in etwa die Distanz vom Genfer- bis zum Bodensee, und in diesem Gebiet gab es unzählige Zufluchtsorte, wo sich Überlebende aufhalten könnten (wie beispielsweise buddhistische Tempel, ein Dutzend Spitäler und mindestens vier Flughäfen). Der Betrieb des Flughafens Phuket war in den ersten Tagen nach dem Tsunami nur beschränkt gewährleistet.

Ressourcen und Erschöpfung

Mehrere Tausend überlebende Schweizerinnen und Schweizer an unzähligen möglichen, weit auseinanderliegenden Orten... Die einen unverseht und mit dem Wunsch, so schnell wie möglich das Land zu verlassen, die anderen mehr oder weniger schwer verletzt, viele auf der Suche nach der Familie, Freunden, und sehr oft ohne Möglichkeit, zu kommunizieren. Die allermeisten mehr oder weniger schwer traumatisiert, durch den Tsunami selbst und all die Erfahrungen nach den Wellen.

Was tun? Mit einem Schweizer Botschaftspersonal, das am Anfang nicht einmal ein Dutzend Personen umfasste, plus unser Lokalpersonal. Ich habe dies ein paar Mal überlegt und es erscheint mir auch heute noch – mit all dem Wissen und mit den neuen Instrumenten und Kommunikationsmitteln – überwältigend.

Mit weitgehend fehlender Information und ständig wechselnder Nachrichten mussten von der Botschaft als Ganzes und vom Einzelnen unzählige Entscheide und Priorisierungen getroffen werden. Die notwendige Präsenz und Hilfeleistungen konnten beim besten Willen nicht immer und nicht an allen Orten gewährleistet werden. Dies hiess auch, dass von Anfang an die Botschaft und das EDA in der Kritik – gerechtfertigt oder nicht – standen.

Die Unterstützung durch die Zentrale in Bern und durch das ausgezeichnete Kriseneinsatzteam von Spezialisten der DEZA, durch all die EDA-Kolleginnen und Kollegen aus nah und fern (damals gab es noch keinen sog. „Kriseneinsatzpool“ des EDA), die nach und nach eingeflogen wurden, und auch durch viele Schweizer vor Ort war für die Botschaft „überlebenswichtig“. Auf Phuket hat ein Schweizer Geschäftsmann praktisch am Unglückstag seine Büros und Privathäuser der Botschaft zur Verfügung gestellt, andere haben Transporte für uns unternommen, und viele Dienstleistungen wurden freiwillig und unentgeltlich geleistet. Dies war von unschätzbarem Wert,

da wir weder über eine Vertretung auf Phuket noch über mobile Computer verfügten. Die Kommunikation lief über unsere privaten Mobiltelefone und der einzige Raum in Phuket Town Hall, den die Regierung zur Verfügung stellte, war von allen Botschaften überfüllt; dort standen ein Tisch und zwei Sitzplätze und damit nur eine rudimentäre Anlauf- und Informationsstelle zur Verfügung.

Meine Erfahrung und wohl diejenige der allermeisten vor Ort war, dass irgendwie der Adrenalinspiegel extrem ansteigt und die eigenen Bedürfnisse (nach Schlaf und Essen) erstaunlich lange vernachlässigt werden können. Die Gefahr besteht jedoch in der Selbstüberschätzung. Bei mir stellten sich gegen Ende des Aufenthalts auf Phuket handfeste Halluzinationen ein (mein Nokia-Phone „vibrierte“ und „läutete“, was es nicht tat), etwas, das ich weder vor- noch je nachher wieder erlebt habe. Es stellten sich kurzfristig höchst unangenehme Reizassoziationen ein, in dem irgendwelche Reize (sogar ein Bonbon) den penetranten Leichengeruch wieder lebendig werden liessen. Die inneren Bilder von einzelnen Toten in verschiedenen Verwesungsstadien werde ich wohl nie los, wie ich auch



Die Anlaufstelle der Schweiz in Phuket Town Hall. Quelle: Daniel Cavegn/EDA

bislang nie mehr im Meer baden konnte, ohne an den Tsunami erinnert zu werden. Dabei war ich viel weniger als einige meiner Kollegen der Botschaft mit der Katastrophenrealität konfrontiert, da ich nicht zur ersten Staffel vor Ort gehörte, sondern erst am 30. Dezember 2004 nach Phuket flog.

Die wichtigsten Spezialisten waren in diesem konkreten Fall die Psychologen und Traumaspezialist/innen, für die vom Tsunami Betroffenen, aber auch für die nicht-professionellen Helfer selber. Wir hatten zu wenige davon, und ich kann nur empfehlen, bei vergleichbaren Fällen möglichst viele aufzubieten und in die Unglücksorte zu schicken.

Grenzen werden überwunden

Der Tsunami hat für ein paar Tage auch physisch Grenzen „gesprengt“. Die Kontrollen am Flughafen in Bangkok, an dem ich in den ersten Tagen nach dem Tsunami hauptsächlich war, fielen praktisch weg. Viele Reisende konnten ohne Pass und offizielle Identifikation zurück in die Heimat. Im Grenzfall haben wir auf einem Papier einen sog. Laissez-passer improvisiert und mit dem Stempel der Botschaft abgegeben; dies genügte für die Ausreise und auch für die Einreise in die Schweiz, selbst über Frankfurt.

Schon am Flughafen und dann auf Phuket war frappant, wie höchst individuell die Reaktion der betroffenen Schweizer und Schweizerinnen war. Viele kamen nicht einmal zu den Standorten der Schweizerischen Botschaft, andere liessen ungebremst ihren Ärger, ihre Wut und ihre Aggression los. Im Grossen und Ganzen, und dies habe ich auch in anderen Krisen erlebt, sind die Schweizerinnen und Schweizer ziemlich „krisenresistent“ und wissen sich zu helfen, so dass sich die Botschaft auf die wirklich Notleidenden konzentrieren kann. Es gibt allerdings Ausnahmen.

Auch in den Hilfsoperationen vor Ort fielen alle „Grenzen“; nicht nur zwischen professionellen Helfern, Botschaftsangehörigen und Freiwilligen, sondern auch zwischen den Nationen. Alle haben allen geholfen. Dies war ein ungeheuer bereicherndes und positives Erlebnis. Das Schlimmste hat für einmal das Beste im Menschen hervorgebracht. Ich kann nur den Hut ziehen vor vielen thailändischen Freiwilligen (oft junge Studentinnen und Studenten), die tage- und wochenlang eine schier

unglaubliche Arbeit bei der Leichenbergung und -identifikation geleistet haben. Leider haben diese „stories“ fast nicht den Weg in die nationalen und internationalen Medien gefunden.

Medien und mediale Wirklichkeiten

Kaum auf Phuket angekommen wurde mir die „heisse Kartoffel“ des Medienzuständigen übergeben. Das Medieninteresse war enorm. Falls mich meine Erinnerung nicht im Stich lässt, waren nach wenigen Tagen schon 24 Schweizer Journalisten (bzw. solche, die für Schweizer Zeitungen, Radios und Fernsehen arbeiteten) vor Ort.

Ich war froh, dass EDA Information mir einen weitgehenden Vertrauensvorschuss gab, denn es war praktisch nicht möglich, in jedem einzelnen Fall Rücksprache zu nehmen; nur schon der Zeitunterschied und die technischen Probleme setzten der Erreichbarkeit enge Grenzen. Ohnehin, dies war von Anfang klar, wurde alles Wichtige (insbesondere Angaben zu möglichen Opferzahlen etc.) nur durch EDA Information in Bern kommuniziert. Jede falsche Zahl oder Aussage hätte unabsehbare Folgen gehabt, und es war wichtig, konsequent auf dem Boden der Tatsachen zu bleiben.

Das Management der Medien war eine schwierige und zeitintensive Aufgabe, noch weit mehr als in meinem Fall, im Fall des Missionschefs (siehe Beitrag von alt-Botschafter Erismann). Ich wurde in Phuket von einer Spezialistin aus der Schweiz abgelöst, aber dies erfolgte erst nach Neujahr und nach dem Besuch von Bundesrätin Calmy-Rey und Delegation, bei dem die Journalisten praktisch von A bis Z dabei sein konnten, was die Medienberichterstattung in der Schweiz stark geprägt hat.

Der Besuch beinhaltete einen Austausch mit den Behörden in Phuket City, den Besuch einer Schweizer Familie in einem Spital (der Mann im Koma; ein Sohn war von der Familie getrennt worden und strandete mutterseelenalleine am Bangkokener Flughafen; er hat bei meiner Familie in Bangkok übernachtet und ich organisierte nach Abklärungen mit unserem Team auf Phuket den Rückflug) sowie einen Flug in einer Militärmaschine von Phuket nach Krabi, wo ein grosses Schweizer Leichenidentifikationsteam eingesetzt war, und zurück. Es brauchte viel Improvisation und wohl auch ein Quäntchen Glück, dass alles ohne grössere Pannen ablief.

Die mediale Wirklichkeit war bedeutsam, denn in der Schweiz wurde der Tsunami über diese wahrgenommen. Das Verhältnis zwischen diesen medialen Wirklichkeiten und den Ereignissen vor Ort wäre allerdings eigene Untersuchungen wert.

Immer an der Frontlinie

Die Botschaft vor Ort ist praktisch bei jeder Katastrophe oder Krise sofort an der Frontlinie, zumal wenn viele Schweizerinnen und Schweizer potentiell betroffen sind.

Die Tätigkeit auf einer Botschaft ist eine gute Vorbereitung auf diese Ausnahmesituationen. Denn es gehört zu unseren Aufgaben, auch unter schwierigen Umständen Informationen zu erhalten, unter Ungewissheit begründete Einschätzungen abgeben und mit traumatisierten Menschen umgehen zu können, für schwierige Entscheide die Verantwortung zu übernehmen und mit oft äusserst knappen Ressourcen das Beste rauszuholen. Dieser „Rucksack“ an Kompetenzen und Erfahrungen ist „überlebenswichtig“ im Fall einer Katastrophe oder Krise, denn in diesen Situationen wird dies alles auf harte und härteste Proben gestellt.

Die Unterstützung durch die Profis an der Zentrale, durch Fachleute vor Ort und Freiwillige sind aber unabdingbar, denn eine Botschaft gerät relativ rasch an die Grenzen des Mach- und Erfüllbaren. Die Erfahrungen von Tsunamis haben in der Folge eine viel stärkere Professionalisierung und die Entwicklung neuer Instrumente (v.a. einige, äusserst wertvolle elektronische Plattformen) im Bereich des Krisenmanagements nach sich gezogen. Wohl nicht zuletzt wegen dem Tsunami wurde die itineris-Plattform vom EDA erstellt, in dem Aufenthalte im Ausland registriert werden können und damit Bern und den Botschaften mehr Information zur Verfügung steht (wie nützlich itineris ist, habe ich 2013 in Südkorea im Verlauf des Kesseltreibens auf der koreanischen Halbinsel erlebt).¹ All diese Entwicklungen sind aber noch immer keine Garantie, dass das Katastrophen- und Krisenmanagement gelingt. Wer je in einer solchen Situation gewesen ist, weiss, wieviel dort ablaufen und auch potentiell schief laufen kann. Es bleibt eine permanente Herausforderung und man hat nie ausgelernt.

Mir ist dies auch gerade jetzt – ich schreibe diese Zeilen in Nigeria während einer schwierigen Periode mit zahlreichen Bombenanschlägen und erhöhter Unsicherheit – wieder bewusst.

¹ (Red.) Für weitere Informationen bezüglich itineris verweisen wir auf die Beiträge von Hans-Peter Heiniger und Esther Leupp.

Détachement pour la coordination des interventions dans la zone de Phuket



Lors de catastrophes, l'objectif premier des représentations suisses à l'étranger est de s'occuper des concitoyennes et concitoyens. Les tâches sont diverses et nécessitent un engagement simultané sur le front et en arrière-plan afin de coordonner les interventions. Leur mise en oeuvre peut s'avérer exténuante autant physiquement que psychiquement pour les personnes détachées. Pascal Bornoz a accepté de nous raconter celles qui ont été pour lui les plus marquantes.

Pascal Bornoz (1964) entre au service du DFAE en 1994 et effectue sa formation pratique en tant que stagiaire consulaire au sein du consulat général à Barcelone. De retour à Barcelone après le stage, il sera collaborateur consulaire à l'ambassade à Santiago (Chili) de 1998 à 2002. De 2002 à 2005, soit lors de la catastrophe, il est vice-consul à l'ambassade à Bangkok (Thaïlande) et de 2006 à 2008, consul à l'ambassade à Riyad (Arabie saoudite). De 2009 à 2011, retour à Berne à la Direction des ressources, tout d'abord en tant que responsable du recrutement des collaborateurs consulaires, puis chef suppléant de la section « Concours et marketing du personnel DFAE ». A l'été 2011, il devient coordinateur régional adjoint en charge des pays du Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye) à la Division Afrique du Nord et Moyen-Orient de la Direction politique. Dès juillet 2014 il y officie en tant que coordinateur régional pour le Moyen-Orient.

En poste à Bangkok depuis l'été 2002 j'étais, à l'époque, en charge du dossier de la protection consulaire. Suite à l'annonce de la catastrophe par le chef de mission, je me suis porté volontaire pour effectuer un détachement temporaire à Phuket afin d'y gérer le bureau de liaison de l'ambassade ; j'ai pris l'avion le 26 décembre 2004 en milieu de soirée, accompagné de deux collègues de travail.

Ce n'est qu'en arrivant à la mairie (city hall) de Phuket, le 27 décembre peu après minuit, que j'ai pris conscience de l'ampleur de cette catastrophe naturelle. Je me trouvais alors au milieu d'un immense parc, transformé pour l'occasion en centre d'accueil ; il était bondé de rescapés hagards ou couchés à même le sol, de personnes affichant des photos de disparus sur des panneaux prévus à cet effet ou consultant celles de victimes, et de secouristes distribuant de la nourriture, des vêtements, ou offrant un soutien moral.

Après un bref échange, un collègue a pris place dans la section réservée aux représentants des ambassades afin d'encadrer les rescapés, les proches de victimes et d'assurer le contact avec les autorités locales. Je me suis rendu, en compagnie de mon autre collègue, dans le siège de la société d'un homme d'affaires suisse, situé à quelques kilomètres, afin d'y installer notre bureau de liaison. Nous y avons débuté nos activités immédiatement avec les moyens du bord (notre téléphone portable et un compte de courrier électronique privé), rejoints peu après par un collègue de la DDC qui était en vacances à Phuket.

Notre bureau est resté ouvert en permanence durant les jours qui ont suivi. Centre de coordination, d'accueil pour rescapés ou proches de victimes, réfectoire et centre de presse, on y côtoyait, dans un espace restreint, collaboratrices, collaborateurs, volontaires, rescapés, proches de victimes et journalistes.

Des tâches dictées par la catastrophe

Mes tâches ont été aussi diverses que nombreuses ; je propose ici de n'énumérer que celles qui me paraissent les plus significatives ou qui méritent à mon sens d'être évoquées et cela sans souci d'exhaustivité.

Il m'a fallu gérer et planifier les ressources humaines (rotations, repos, demande de renfort) afin que les rescapés et les proches de victimes reçoivent en permanence un encadrement adéquat (accueil au bureau ; établissement du contact avec les familles ; soutien logistique et administratif ; assistance dans l'organisation du rapatriement ; etc.)

J'ai veillé à l'intégration graduelle – dans le dispositif mis en place – des renforts en provenance de Bangkok, de Suisse, de représentations suisses à l'étranger (collègues, médecins, psychologues, porte-paroles), et des environs de Phuket (volontaires). Leur intégration rapide s'avérait nécessaire pour le développement de nos activités dans divers endroits stratégiques tels que la mairie, l'aéroport (terminal passager et celui du fret aérien d'où partaient les avions militaires à destination de Bangkok), divers hôpitaux de Phuket ou sur le terrain (temples, morgues de fortune, hôpitaux de campagne). Dans le cadre des opérations d'identification des victimes, les membres de l'équipe spécialisée venue de Suisse ont également bénéficié de notre soutien.

Toutes ces activités ont généré une masse d'informations que j'ai dû gérer et transmettre au chef de mission à Bangkok via des rapports quotidiens. Toujours concernant la gestion des informations, il m'a fallu – en étroite coordination avec « Information DFAE », l'ambassade à Bangkok, ou la porte-parole mandatée par le DFAE envoyée en renfort de Suisse – répondre aux questions des journalistes, ce qui, dans certains cas, n'était pas une moindre affaire.

Pour terminer, la visite de la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey le 2 janvier 2005 a engendré un surcroît de travail, que ce soit à Bangkok ou à Phuket ; j'ai participé à la préparation de la visite, puis accompagné Mme Calmy-Rey durant son passage dans la région de Phuket. Ces efforts additionnels n'ont à mon avis pas été vains, dans la mesure où cette visite a contribué à réduire de manière significative la pression, en particulier médiatique, sur le déploiement de nos activités. Elle a d'autre part constitué une démonstration de solidarité envers les autorités locales, de sympathie aux yeux des blessés ou des proches de victimes rencontrés, et de reconnaissance pour le travail accompli par l'équipe du bureau de liaison et celle de l'ambassade.

Il m'est impossible de dresser une liste exhaustive des innombrables interventions effectuées par les collaboratrices et les collaborateurs du bureau, ceci d'autant plus que nos journées étaient longues, notre rayon d'action vaste et que nous opérons généralement, que cela soit au bureau ou sur le terrain, en petits groupes autonomes. Ces derniers s'étoffaient au fur et à mesure de l'arrivée des renforts ;

je les réunissais ou consultais régulièrement pour faire le point, coordonner les différentes activités, ou discuter le programme quotidien. A titre d'illustration, voici néanmoins deux exemples.

A la recherche des disparus

Les récits de divers rescapés faisant état de dégâts considérables et de nombreuses victimes dans la zone touristique de Khao Lak (env. 100 km au nord de la ville de Phuket), j'ai pris la décision, le 27 décembre au matin, de m'y rendre en compagnie de mon collègue thaïlandais et d'une jeune touriste suisse à la recherche de sa famille en vacances dans ladite zone. Dès l'arrivée des employés de l'homme d'affaires suisse [*ndlr. Voir le troisième paragraphe ci-dessus*], dont certains avaient été désignés pour nous seconder et assurer une permanence au bureau, nous avons pris la route en direction du Nord. Cette expédition s'est ultérieurement avérée être la première effectuée par une équipe de représentants d'une ambassade après le tsunami survenu la veille.

Nous nous sommes arrêtés dans plusieurs hôpitaux, un temple (Wat Lak Kaen) et sa morgue de fortune, avons visité des hôtels fortement endommagés, et parcouru divers tronçons de plages dévastées, toujours dans le même but, à savoir retrouver un maximum de ressortissants suisses. Les nombreux rescapés qui nous reconnaissaient grâce à la casquette rouge à croix blanche que nous portions, ou que nous débusquions au fil de nos recherches, étaient regroupés puis acheminés vers notre bureau de liaison à bord de taxis collectifs loués par nos soins. Nous avons d'autre part veillé à ce que les blessés soient acheminés vers les centres de soins et à ce que les rescapés qui ne souhaitaient pas quitter les lieux pour des raisons personnelles (recherche d'un proche disparu) soient recensés et puissent rester en contact avec nous. Les détails étaient, dans la mesure du possible, transmis à notre collègue de la DDC resté ce jour-là à Phuket ou directement à l'ambassade à Bangkok.

Sur le chemin du retour, nous nous sommes à nouveau rendus au chevet d'un blessé suisse, découvert le matin même. Face à la dégradation de son état de santé nous l'avons, avec l'accord du médecin-traitant, emmené dans notre minibus.

Après un ultime détour par l'hôpital régional de Phang-Nga (ville située à environ 50 km de la côte),

dans lequel nous avons découvert de nouveaux blessés suisses (parmi lesquels figuraient tous les membres de la famille de la jeune touriste qui nous accompagnait), nous avons repris la direction de Phuket. Nous y avons tout d'abord déposé notre blessé dans un hôpital avant d'atteindre en fin de soirée le bureau de liaison où la suite du travail nous attendait.

Evacuation des blessés

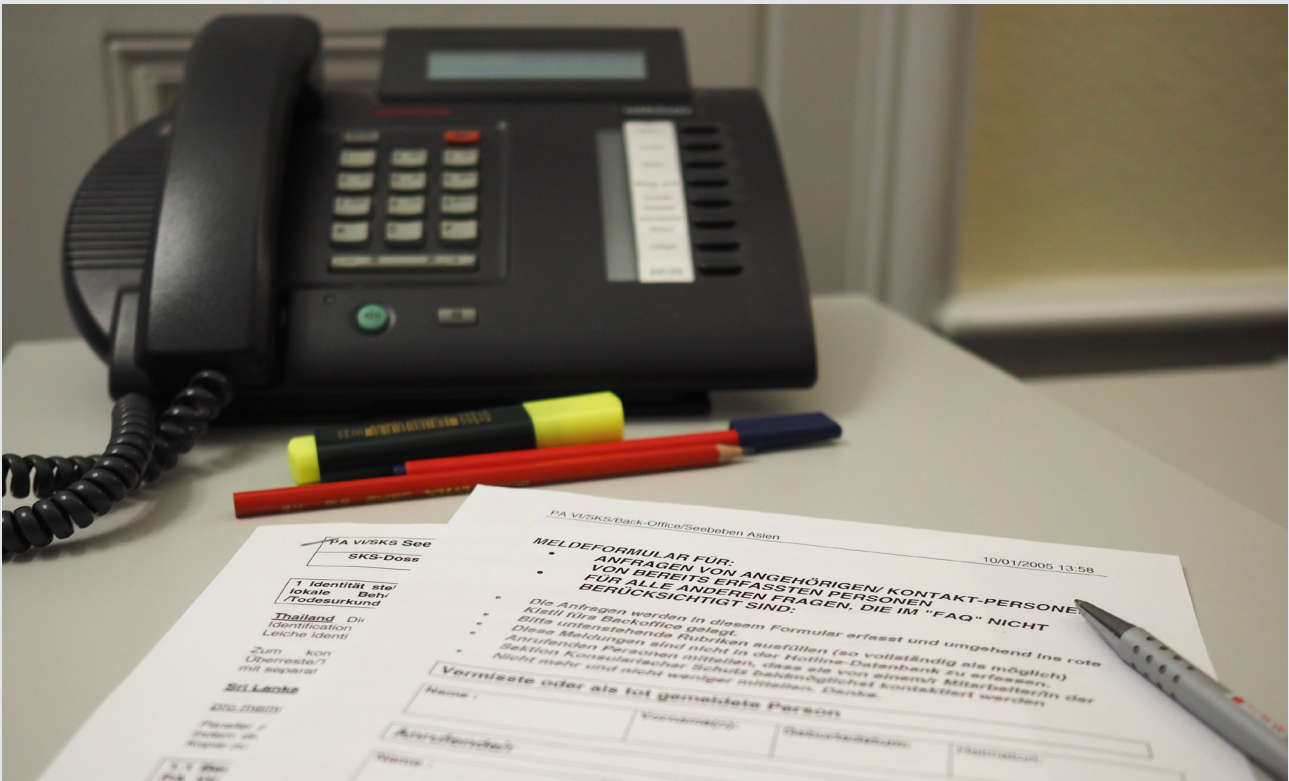
Si l'organisation du voyage de retour des rescapés et des proches de victimes était relativement aisée, la situation était malheureusement différente pour les blessés graves. Face à cette constatation et au surpeuplement hospitalier dans la région, décision a alors été prise d'évacuer un maximum de blessés suisses à bord du vol spécial organisé le 29 décembre entre Phuket et Zürich par deux grands voyagistes helvétiques, en coopération avec le DFAE. Ce jour-là, mon rôle consistait à m'assurer, à l'aéroport, que les blessés sélectionnés durant la nuit par des médecins envoyés en renfort embarquent comme prévu sur ce vol. Il a fallu planifier les transferts depuis les différents hôpitaux, s'assurer des procédures d'enregistrement et s'occuper des documents de voyage et des formalités d'immigration. 130 touristes indemnes ont pris place à l'avant de l'appareil, 35 rescapés sérieusement blessés ont été placés sur des civières ou couchés sur les rangées centrales à l'arrière (dont celui récupéré le 27 décembre au retour de Khao Lak). Accompagnés de quelques médecins, tous ont finalement pu quitter Phuket ce jour-là. Les voyages de retour ou d'évacuation ultérieurs se sont effectués par vols charters / commerciaux, ou à bord d'avions sanitaires.

Une expérience inoubliable

Mon engagement temporaire à Phuket a pris fin le 12 janvier 2005, date à laquelle j'ai remis la gestion du bureau de liaison à une collègue venue en renfort depuis une représentation suisse à l'étranger.

Outre quelques épisodes douloureux liés principalement aux phases de recherche de disparus et d'identification de victimes, je conserve de ces trois semaines le souvenir d'une mission accomplie avec assiduité par une équipe qui n'était pas nécessairement formée pour affronter de telles situations mais qui a fait preuve de conscience professionnelle et est restée motivée malgré l'ampleur de la tâche, les conditions de travail extrêmes, les

réactions parfois virulentes de rescapés ou proches de victimes, et les quelques critiques infondées rapportées dans certains médias.



Quelle: Christoph Dütschler/EDA

Im Falle einer Katastrophe ist es die Hauptaufgabe der Schweizer Behörden, Schweizer Bürgerinnen und Bürger ausfindig zu machen. Die Hotline EDA in Bern (siehe Bild oben) sammelt Informationen über die Identität der gesuchten oder vermissten Personen. Auf dem Terrain (siehe Bild unten) unternehmen Teams der Vertretungen und des KEP die Suche. Das KMZ koordiniert diese beiden Aktivitäten.



Quelle: Claude Gluntz/Illustré/RDB

Learning by doing an der Tsunami-Hotline



Der Rekordbetrag der privaten Spenden nach der Tsunami-Katastrophe von 2004 in Südostasien¹ zeigt, wie stark wir uns durch diese Art von Katastrophe betroffen fühlen. Jeder will auf seine Weise eine Unterstützung leisten. Das war auch der Fall bei Rudolf Wyder. Kaum war die Einrichtung der Hotline des EDA publik gemacht, bot er dieser seine Hilfe und die anderer Mitarbeitender der Auslandschweizer-Organisation an, um das Team der Telefonistinnen und Telefonisten zu verstärken. Eine unvergessliche Erfahrung.

Dr. phil. **Rudolf Wyder** war zum Zeitpunkt der Katastrophe Direktor der Auslandschweizer-Organisation, eine Stellung, die er von 1987 bis 2013 bekleidete. Vorher war der promovierte Historiker Zentralsekretär der Europa-Union Schweiz (heute: Neue Europäische Bewegung Schweiz) und später in der Privatwirtschaft im Bereich Public Relations tätig. Heute ist er freier Mitarbeiter einer Agentur für Public Relations/Public Affairs. Im Juli 2014 wurde er Vizepräsident der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik.

November 2004. Zwei Wochen Urlaub in Kao Lak. Die aufstrebende Badedestination nördlich von Phuket ist mir angelegentlich empfohlen worden: Sandstrände so weit das Auge reicht, lauschige Resorts, eine Oase der Ruhe abseits des grossen Rummels, herzlich-individuelle Betreuung. Mein Reisebüro hat mir gut geraten. Hübscher Bungalow mit Blick auf die Andaman Sea, gepflegte Gartenanlage, liebenswertes Personal, gute Küche, erholsame Stille.

Zurück in Bern. Zum weihnachtlichen Turkey kommt eine festliche Runde zusammen, darunter ein junger Thai, Freund von Freunden. Ferienerinnerungen werden aufgefrischt, Fotos herumgezeigt. Beflügelt von unserer Begeisterung erzählt unser Freund von seiner Familie in Phuket, bringt uns seine Heimat noch näher, nährt unseren Wunsch, Thailand bald wieder zu besuchen.

Am Stephanstag trifft man sich erneut. Aufgeschreckt diesmal, besorgt, erschüttert ob der immer dramatischeren Nachrichten aus dem Indischen Ozean. Katastrophenbilder, die von allen TV-Sendern wieder und wieder ausgestrahlt werden, eine Schadenszone von nie gesehenen Dimensionen, exponentiell wachsende Opferzahlen. Das apokalyptische Ausmass der Flutkatastrophe lässt sich erst nach und nach erahnen. Ungläubige Betroffenheit, lähmende Hilflosigkeit. Unser thailändischer Freund versucht vergeblich, seine Familie zu kontaktieren. Man bleibt zusammen – gemeinsam sind die verstörenden Eindrücke und die Ungewissheit eher auszuhalten.

Die Meldung, dass das EDA für besorgte Angehörige eine Hotline eingerichtet hat, illustriert den Ernst der Lage. Zugleich hat sie eine gleichsam befreiende Wirkung: die Lähmung weicht dem Bedürfnis, etwas zu tun, einen Beitrag zu leisten. Ich brauche nicht lang, um zu realisieren, dass es für das EDA schwierig werden könnte, zwischen Weihnachten und Neujahr genügend Personal anzubieten, um den Betrieb der Hotline rund um die Uhr zu gewährleisten. Also rufe ich umgehend den Chef der PA VI, Peter Sutter, an, um ihm Unterstützung durch Personal der Auslandschweizer-Organisation anzubieten. Das Angebot wird dankend angenommen, das Aufgebot folgt innert Stunden.

Eine Handvoll Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ASO – wer eben über die Feiertage gerade erreichbar war – reihen sich ein in das ad hoc zusammengestellte Team der Operateure der Tsunami-Hotline.

¹ (Red.) Gemäss der Glückskette wurden CHF 227.7 Mio. gespendet

Die Einweisung ist kurz, die Instruktionen sind knapp und klar. Aufgabe der Operateure ist es, Auskunftsbegehren und Suchmeldungen zu erfassen. Strikte Weisung ist, weder zu kommentieren noch Auskünfte zu erteilen und schon gar nicht Mutmassungen anzustellen.

Nochmals tief durchatmen, dann nehme ich beherzt den ersten Anruf entgegen. Jemand erkundigt sich, ob wir Kenntnis hätten vom Aufenthaltsort eines Ehepaars, das sich irgendwo zwischen Madagaskar, den Seychellen, vielleicht Sri Lanka aufhalten dürfte. Wird notiert. Das war wohl noch nicht der Ernstfall. Aber dann die verzweifelte Mutter, die um ihre Tochter bangt, die als Medizinerin in Indonesien arbeitet und deren Mobiltelefon nicht reagiert. Soll ich sagen, dass es noch nichts zu bedeuten hat, wenn das Handy stumm bleibt, da in Aceh wohl kein Telefonnetz mehr funktioniert? Ich tu's, auch wenn es vielleicht gegen die Instruktionen ist. Dann nehme ich die Suchmeldung der schon etwas erleichterten Mutter auf.

Die nächste Anfrage kommt aus dem Fürstentum Liechtenstein. Ja, sind wir überhaupt zuständig? Liechtensteiner werden von der Auslandschweizer-Statistik erfasst, also erfasse ich auch die Suchmeldung. Und dann der Anruf des verstörten Vaters, der das Handy seiner Tochter in Kao Lak erreicht hat, aber da war jemand Anderer dran, mit dem der Anrufer nicht kommunizieren konnte – und dann brach der Kontakt ab...

Leute erkundigen sich nach dem Verbleib ihrer Nachbarn, die in diesen Tagen hätten heimkehren sollen. Wo genau sie waren, ist nicht bekannt. Ein Mann lässt seinem Ärger über angeblich nutzlose Diplomaten freien Lauf, bis ich ihn unterbreche und bitte, die Linie für Suchmeldungen freizugeben, worauf er mit noch heftigeren Invektiven reagiert. Jemand bricht in haltloses Schluchzen aus. Ich muss den Kontakt abbrechen und melde die Nummer dem Back office zwecks fachkundiger Betreuung. Der nächste Anrufer hat soeben ein Zeichen von seiner Tochter erhalten, die verletzt in Thailand liegt, aber noch fehlt von seinem Schwiegersohn jede Spur. Warum repatriieren wir die verletzte Tochter nicht umgehend? Die Rega hat doch Ambulanz-Jets. Und weiss denn niemand, was mit dem Mann geschehen ist? Wenn Sie wissen, dass er tot ist – warum sagen Sie es nicht!

Im Moment, wo du auf den Knopf drückst, um einen Anruf entgegenzunehmen, weisst du nicht, ob du verzweifelte Angehörige am Draht haben wirst oder besorgte, für jede Hilfe dankbare Familienmitglieder, aufgebrachtes Publikum oder unter Schock stehende Eltern, die Mühe haben, ihr Anliegen zu artikulieren. Wird es ein Hilfeschrei sein oder ein nüchterner Suchauftrag, eine diffuse Nachfrage oder eine Todesmeldung?

Als Hotline-Operateur bemüht du dich um einen ruhigen, sachlichen, gefassten Ton. Empathie ist unabdingbar, aber sorgsam zu dosieren. Du kannst Bestürzung und Befürchtungen des Publikums nicht auf deine Schultern laden. Die Hotline ist kein Sorgentelefon. Innerlich bist du indes unvermeidlicherweise aufgewühlt, nimmst Anteil an der Sorge der Anrufer, kriegst bei der Erfassung der Personalien Vermisster immer wieder Gänsehaut, tust dich schwer mit der Pflicht zu schweigen, wenn du etwas weisst, was vielleicht geeignet wäre, die Ängste der Anrufenden zu dämpfen.

Am Ende des ersten Tags an der Hotline: komplette Erschöpfung. So auch am zweiten, am dritten Tag.

Aber keinesfalls möchte ich die Erfahrung der Tage an der Hotline missen. Angesichts erhöhter persönlicher Betroffenheit hatte es so etwas wie eine therapeutische Wirkung, mittun, überhaupt etwas tun zu können. Einen kleinen und doch effektiven Beitrag zur Krisenbewältigung leisten zu können, dürfte alle Beteiligten mit Genugtuung erfüllt haben.

Als Ad-hoc-Mitglied des Hotline-Teams wurde ich Zeuge eines eindrucklichen Professionalismus. Aufgrund eines bestehenden Krisendispositivs wurden Organisation, Abläufe, Instruktionen, Sprachregelungen laufend perfektioniert und den ungeahnten Dimensionen der Katastrophe angepasst. Für die meisten, wenn nicht für alle Beteiligten war es ein Learning by doing. Management und Improvisation auf hohem Niveau und dazu ein eindruckliches Teamwork mit Akteuren, von denen sich viele nie zuvor begegnet waren.

Mit besonderer Genugtuung erfüllt mich, dass die ASO die Gelegenheit gepackt hat, im Moment eines personellen Engpasses ihre verfügbaren Ressourcen beizusteuern. Botschafter Sutter wird dies

in seinem Rückblick vor dem Auslandschweizererrat dankbar hervorheben. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und ASO dürfte dadurch nachhaltig gestärkt worden sein.

In einer Krisensituation wie jener von Ende Dezember 2004 ist die EDA-Hotline als Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger von eminenter Bedeutung. Nicht nur als Informationsbörse. Sie signalisiert der Bevölkerung in einem Moment fokussierter Aufmerksamkeit, dass die Behörden in Krisensituationen für sie da sind. Hie und da ist die Hotline auch als Blitzableiter und Klagemauer von Nutzen. Zwar wird man dem Publikum in Zukunft noch vermehrt zumuten dürfen, Suchmeldungen über E-Government-Lösungen selber einzugeben. Aber die telefonische Kontaktstelle wird dies nicht ersetzen können.

Wie die inzwischen aufgebaute konsularische Helpline ist die Hotline in Krisensituationen Konsequenz der Verantwortung des Staates für seine Bürgerinnen und Bürger. Diese kollektive Verantwortlichkeit steht nicht im Widerspruch zur Eigenverantwortung des Individuums. Sie ist vielmehr komplementär zu dieser und deren notwendiges Korrelat.

Für das EDA war die Tsunami-Katastrophe von 2004 ein dramatischer Härtestest. Aufgrund der damals gemachten Erfahrungen ist das Krisendispositiv seither perfektioniert worden. Einen Schwerpunkt bildet zu Recht die Schulung der Operateure. In der Tat ist ein Pool kompetenter, sofort einsetzbarer Operateure das A und O einer Krisen-Hotline. Der Gebrauch der Arbeitsinstrumente sowie Standardabläufe müssen periodisch geübt werden, damit man im Ernstfall Routinen blind beherrscht und seine Konzentration auf den Publikumskontakt fokussieren kann. Hilfreich ist auch die psychologische Vorbereitung, denn wenn's ernst gilt, heisst es, unter Schock handlungsfähig zu sein.

Auch auf seiten der ASO bewirkte der Tsunami von 2004 nachhaltige Weichenstellungen: Obwohl eigenständige NGO, ist sie seither Bestandteil des Krisendispositivs des Bundes. Ein Teil ihres Teams ist für den Einsatz an der Hotline geschult, nimmt an den regelmässigen Auffrischkursen teil und steht für Einsätze zur Verfügung. Schweizervereine und schweizerische Institutionen im

Ausland werden in die länderspezifischen Krisen- und Katastrophenplanungen einbezogen. Dies dürfte in Zukunft noch systematisiert werden.

Die von der ASO verwaltete Stiftung Schnyder von Wartensee zur Unterstützung von Landsleuten, die im Ausland Opfer von Naturkatastrophen geworden sind, konnte nach dem Dezember 2004 effiziente Wiederaufbauhilfe leisten. Dies war indes nur möglich dank substanzieller Unterstützung durch die Spendensammelorganisation Glückskette. Daraus hat sich eine permanente Partnerschaft zwischen ASO und Glückskette entwickelt: Auslandschweizer beteiligen sich an den Sammlungen, Landsleuten im Ausland wird im Katastrophenfall geholfen.

Zehn Jahre danach bleibt Kao Lak für mich Metapher für eine Katastrophe von biblischen Dimensionen. Und ein persönliches Memento mori. Gleichzeitig ist es der Name, der für die Überwindung eines Traumas steht, für den Triumph des Lebens, das nach der Sintflut wieder Oberhand gewinnt.

Werde ich Kao Lak wieder besuchen? Und wäre es nur der Symbolik wegen: Ja.

« Evacuez ! »

Guerre Hezbollah / Israël



Le proche Orient est, depuis plus de 60 ans, une zone particulièrement instable. Les guerres s'enchaînent et les personnes qui vivent sur ces territoires savent qu'un conflit peut se déclarer à tout moment ; y vivre et y travailler est parfois synonyme de prise de risques quotidienne. Pour les représentations suisses établies sur ces territoires, il s'agit de veiller au grain et de se préparer au pire comme l'illustre la prise en charge des Suisses lors de la guerre qui a opposé Israël au Hezbollah libanais en juillet 2006.

François Barras (1952) débute sa carrière diplomatique au DFAE en 1986 après avoir achevé un doctorat en anthropologie légale à l'université de Londres et effectué des missions en Haïti et au Burundi pour la Banque Mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement. Il a été successivement en poste à Berne, Washington, Mexico, aux Emirats Arabes Unis et à Hong Kong. Le 12 juillet 2006, François Barras était chef de mission à l'ambassade suisse du Liban depuis quatre mois ; il y restera jusqu'en 2010. Il est actuellement ambassadeur à New York et y donne pro bono un séminaire à l'Université sur l'impact des nouvelles technologies sur le métier de diplomate. Il sera prochainement de retour au Liban.

De nombreux pays sont en prise avec une instabilité politique chronique susceptible de déboucher sur des troubles sécuritaires pouvant aller jusqu'à une guerre ouverte. Ce sont parfois des pays très visités par nos compatriotes ou avec une importante communauté suisse. Ces situations délicates sont en général bien connues : le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) publie des conseils aux voyageurs les avertissant des risques potentiels et les représentations ont leur propre dispositif de gestion de crise à l'attention de la communauté suisse et du personnel de l'ambassade. Il s'agit d'un système bien rodé qui fonctionne. Toutefois la réalité est différente. On a beau être préparé, on est toujours, en cas de crise, pris par surprise d'une manière ou d'une autre. La gestion de crise, c'est avant tout la gestion de l'imprévu.

François Barras

J'étais en poste à Beyrouth depuis quelques mois. C'était le début de l'été et le pays était envahi de touristes. Quand la nouvelle de l'enlèvement de deux soldats israéliens par le Hezbollah est tombée, mes contacts libanais, habitués à de tels événements, ont évoqué une réponse sous forme d'une attaque ciblée selon l'habitude de l'Etat hébreu. Bref, presque la routine dans cette partie troublée de la planète. Sans que personne ne s'y attende, la routine s'est transformée en cauchemar : bombardements systématiques du sud du pays et des infrastructures par l'armée israélienne, fermeture de l'aéroport, touristes bloqués, nombreux morts et blessés, exode vers le nord d'un million de Libanais... En une journée¹, un pays de vacances s'était soudainement transformé en zone de guerre et cela pour six semaines !

Quelques heures après la fermeture de l'aéroport, les premiers touristes suisses frappaient à la porte de l'ambassade demandant conseil pour leur retour et notre centrale téléphonique recevait des appels de familles paniquées de savoir leurs proches sous les bombes. Après avoir consulté notre cellule de crise², composée d'experts qui ont confirmé l'état de guerre et le risque d'un blocus pour une longue période, j'ai immédiatement contacté la communauté suisse par le biais du réseau existant des personnes de liaison réparties à travers tout le Liban. Parallèlement, j'ai adressé le SMS suivant aux plus de 1000 Suisses immatriculés : « Prière d'observer vigilance, éviter zones à risque, voir médias,

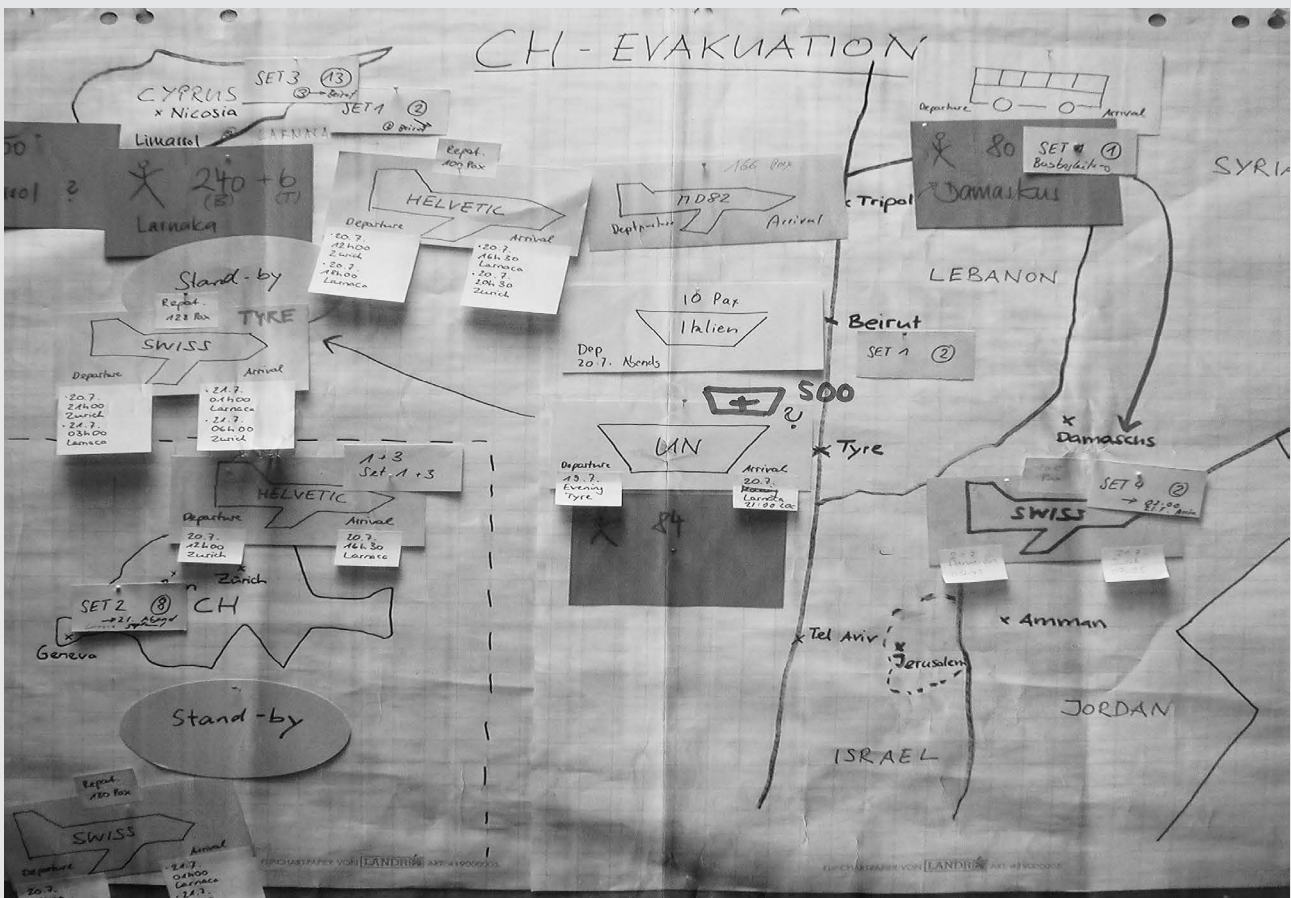
1 (ndlr.) Le 12 juillet 2006.

2 (ndlr.) Cette cellule de crise – mise sur pied en quelques heures par le personnel de l'ambassade – était composée de personnes ayant de bonnes relations avec les institutions locales importantes (aéroports, hôpitaux, administrations etc.). Ces personnes ont permis de recueillir des informations capitales sur la situation de crise.

aéroport fermé jusqu'à nouvel avis ». Ensuite, d'entente avec la Centrale à Berne, j'ai entamé la planification d'un convoi routier offrant plus de sécurité que des transports individuels pour permettre aux touristes bloqués de rentrer chez eux. Le lendemain, trois bus quittaient Beyrouth pour Damas par la seule route encore praticable, celle du Nord ; un voyage d'une quinzaine d'heures au lieu des deux habituelles³. Il fallut entre autres annoncer le convoi à l'armée israélienne pour éviter qu'elle le bombarde et se coordonner avec notre ambassade en Syrie pour assurer le passage de la frontière et la prise en charge locale. Deux autres convois routiers, dont l'un organisé conjointement avec les Allemands et les Autrichiens, quittèrent Beyrouth quelques jours plus tard.

Une opération d'évacuation à grande échelle
 Au même moment, les premières rumeurs cir-

culaient à propos de l'évacuation généralisée de tous les étrangers. Le Liban était devenu un navire en perdition d'où tous ceux qui le pouvaient essayaient de s'échapper. Anticipant la demande, l'ambassade proposa une évacuation de ses concitoyens sur un navire français, un pays avec lequel nous avions conclu un accord de rapatriement. Le premier groupe suisse n'ayant pu, comme prévu initialement, se joindre au convoi français, il a été décidé, avec l'accord et le soutien de la Centrale, d'organiser notre propre transport maritime. Ce dernier fut communiqué à la communauté par un second SMS : « NAVIRE SUISSE : départ 22 juillet en soirée – Suisses souhaitant une place : enregistrement immédiat à l'ambassade ». Près de 300 de nos compatriotes embarquèrent sur un ferry pour camions à destination de Chypre. D'autres ont pu joindre des convois grecs et français. En tout, nous avons porté assistance à près de 1000 Suisses, soit l'une des plus



Planification des opérations. Source : DFAE

3 (ndlr.) La route Beyrouth-Damas ayant été bombardée, un détour par le Nord était nécessaire pour atteindre Damas, engendrant des heures supplémentaires de trajet.

grandes opérations de ce type pour notre pays. Parallèlement à l'organisation logistique de l'évacuation et à la gestion de la communication avec la colonie, nous avons mis en place un système d'enregistrement des candidats au départ avec la signature d'une déclaration de prise de responsabilité et un contrôle des documents d'identité. Mon équipe a été assistée par un renfort venu de Berne et un groupe de volontaires⁴. Chaque matin, une réunion de service réunissait personnel de l'ambassade, « Bernois » et volontaires afin d'assurer la répartition des tâches quotidiennes de chacun. Une communication interne optimale et une discipline de langage commune vis-à-vis de l'extérieur furent adoptées, en particulier avec la presse suisse qui, bien évidemment, s'intéressait de près à la guerre libanaise. Le 25 juillet, la plupart des étrangers souhaitant quitter le pays furent évacués dont plus de 14'000 Canadiens et environ 5'000 Australiens.

Le 1er août, j'ai retrouvé chez moi les quelques Suisses restés à Beyrouth. Quinze jours plus tard, les hostilités ont pris fin grâce à un cessez-le-feu négocié par l'ONU.

Avant tout une question d'attitude

Dans une situation de crise, c'est l'engagement proactif de la représentation qui fait la différence. Après avoir procédé à une évaluation de la situation, celle-ci doit être capable – avec, le cas échéant, l'accord de la Centrale – de rapidement prendre les décisions nécessaires en matière de communication et d'actions à entreprendre. Une politique de communication active et transparente vers l'extérieur est un atout. Le contenu du message aux Suisses en difficulté doit être le suivant : « L'ambassade est à votre service. Elle suit l'évolution de la situation et prend les choses en main ». Ils doivent se sentir rassurés et pris en charge.

Dans l'organisation des rapatriements et des évacuations, des opérations sous contrôle suisse sont beaucoup plus faciles à organiser que des opérations avec d'autres pays. Au Liban, les convois routiers et le convoi maritime suisse ont été conçus, préparés et réalisés rapidement et efficacement de manière indépendante conjointement par

l'ambassade, l'équipe de l'Aide Humanitaire, nos représentations à Damas et Nicosie ainsi qu'avec la Centrale.

Au contraire, nous nous sommes retrouvés dans une situation de dépendance quand nous nous sommes joints à des convois étrangers : les responsables étaient difficilement atteignables et nous avons toujours le sentiment d'être demandeurs d'une faveur. Dans la mesure où il y a un nombre assez important de compatriotes à rapatrier, il faut ne pas hésiter à organiser notre propre transport ; la Suisse possède les capacités humaines, logistiques et financières pour organiser elle-même un rapatriement de manière rapide et efficace. La coopération avec un autre pays « like minded » (aux mêmes valeurs) – par exemple l'Autriche – peut s'avérer être une carte à jouer gagnante, cela même si cette coopération a parfois de la peine à aboutir – comme ce fut le cas avec la France dans la phase initiale de l'accord d'évacuation.

Après la guerre de 2006, j'ai reçu de nombreux remerciements de Suisses que mon équipe et moi-même avons assistés. Ce qui m'a particulièrement frappé, c'est que ce sont les gestes humains dans un moment de détresse – hébergement à la résidence de familles avec des enfants en bas âge en attente d'un convoi, transport d'une valise d'une dame âgée, etc. – qui ont été les plus remarquables et appréciés. En complément à l'opérationnel et à la communication, c'est donc bien la dimension humaine et le sens du service qui sont au cœur du processus de gestion de crise !

Quelques leçons utiles

Si la gestion d'une crise est par définition faite d'imprévus, mon expérience libanaise m'a appris quelques leçons utiles :

- Un dispositif de crise à jour et en état de fonctionnement fait la différence et permet d'être tout de suite opérationnel. Même si c'est une tâche répétitive et ennuyeuse, la tenue à jour régulière du dispositif de crise de la représentation constitue une priorité absolue !
- Une communication proactive, rapide et transparente vers l'extérieur est essentielle. Nos compatriotes doivent pouvoir compter sur

⁴ (ndlr.) Le groupe de volontaires était formé de touristes ou de résidents en vacances qui se sont spontanément présentés à l'ambassade pour offrir leur aide.

l'ambassade et se sentir soutenus, la représentation doit toujours pouvoir être atteinte grâce à la mise en place d'une hotline et les contacts avec la presse doivent faire l'objet d'un soin particulier.

- Le chef de mission assume la responsabilité de la gestion de la représentation. Par son style de leadership et son intégration dans l'équipe, il donne le ton et assure l'utilisation optimale de toutes les ressources locales disponibles, en particulier avec les volontaires et les réseaux de relations. Il attribue une répartition claire des tâches, assure une communication interne transparente et une bonne relation avec la Centrale.

Témoignages

Ces deux courts témoignages, envoyés à François Barras par des Suisses évacués du Liban en 2006, soulignent l'importance de la dimension humaine dans de telles opérations.

« Je voudrais vous remercier en particulier d'avoir accepté que je fasse partie du groupe partant, j'étais seule, désespérée et très près de la panique...Vous avez, vous-même, donné le ton à Beyrouth en aidant de votre personne les uns et les autres. »

« Au moment de quitter votre résidence où vous nous avez si généreusement accueillis dans ces temps de détresse, je voulais encore vous remercier au nom des miens pour votre gentillesse. »

Im Kriseneinsatz nach dem Erdbeben in Haiti

Am 12. Januar 2010 um 16.53 Uhr Lokalzeit wurde Haiti von einem schweren Erdbeben erschüttert. Das Epizentrum von der Stärke 7,3 auf der Richterskala lag 25 km südwestlich der Hauptstadt Port-au-Prince. Es gab weit mehr als 230'000 Todesopfer, über 300'000 Verletzte und gewaltige Sachschäden. Eineinhalb Millionen Menschen wurden obdachlos.

Die Schweiz leistete die grösste Soforthilfeaktion seit dem Bestehen der Humanitären Hilfe (DEZA). Die Glückskette sammelte über 66 Millionen Schweizerfranken Spendengelder, die drittgrösste Summe in der Geschichte der Glückskette.¹ Die Krisenzelle der Politischen Abteilung VI richtete sofort eine Hotline für Angehörige von Schweizerinnen und Schweizern ein, die im Krisengebiet vermutet wurden. Es galt den Verbleib der 130 Immatrikulierten, zusätzlich von rund 70 Landsleuten, die sich am 12. Januar ebenfalls im Epizentrum des Bebens aufhielten, ausfindig zu machen, und die aufgefundenen Landsleute zu betreuen. Dazu reisten in fünf Wellen unter der Regie der PA VI Mitglieder des Kriseneinsatzpools (KEP) in Gruppen über die Hauptstadt des Nachbarlandes Santo Domingo ins Krisengebiet, wo sie zwischen dem 13. Januar und dem 9. März zur Verstärkung der beiden Vertretungen auf der Insel Hispaniola einander ablösten. Die KEP-Freiwilligen kamen aus Bern und von den Vertretungen in Paris, Lima, Chicago, Strassburg, Atlanta, Madrid, Prag, Genf und San José.

Die Aufgabe der KEP-Mitglieder war die Ablösung und Unterstützung der Mitarbeitenden in den beiden Vertretungen, die Suche nach Vermissten, die Organisation der Evakuationen, die administrativen Aufgaben vor Ort und das Erstellen von täglichen Berichten zuhanden der Zentrale. Während in Port-au-Prince unter erschwerten Bedingungen – Nachbeben, keine Wasser- und Stromversorgung, kein Telefonnetz, verschüttete Strassen, Plünderungen, allgemeine Unsicherheit – die Suche nach Schweizer Bürgerinnen und Bürgern und deren Betreuung im Vordergrund stand, kümmerten sich die Mitarbeitenden in Santo Domingo um die Versorgung der Vertretung in Port-au-Prince mit Treibstoff, Nahrungsmitteln, Wasser, medizinischem Gerät und weiteren nützlichen Gütern und Gegenständen. Die Vertretung mietete Busse, die diese Güter nach Haiti brachten. Auf der Rückfahrt evakuierten die Busse mehr als 50 Ausreisewillige – darunter auch Bürger befreundeter Staaten – von Port-au-Prince nach Santo Domingo. Von dort aus wurde die Weiterreise in die Schweiz organisiert. Die Evakuierung schloss sieben haitianische Kinder mit abgeschlossenem oder weit fortgeschrittenem Adoptionsverfahren ein. Mehrere Schweizerbürgerinnen und -bürger, darunter ein Verletzter, legten die Strecke im Helikopter zurück, den die DEZA gemietet hatte.

Wenn heute feststeht, dass sich glücklicherweise keine Schweizer Staatsangehörigen unter den Todesopfern befanden, so war dies am Anfang der Operation nicht bekannt. Diese war auf die Bereitschaft ausgelegt, in allen Hypothesen effiziente Hilfe zu leisten.

1 1. Tsunami 2004, 2. Wallis/Tessin 2000.

A la recherche de concitoyens



Dominique Baeriswyl (1963, Pully/VD) entre au service du DFAE en 1991 et fait sa formation pratique en tant que stagiaire consulaire à Barcelone. Après le stage, retour à Barcelone. De 1996 à 2000 affectation à Accra (Ghana) en tant que collaborateur consulaire à l'ambassade. De 2000 à 2003, 1^{er} collaborateur et chef de chancellerie au consulat général à Karachi (Pakistan). De 2003 à 2008, chef de chancellerie à Bordeaux jusqu'à la fermeture du consulat général. De 2008 à 2013, soit lors de la catastrophe chef de chancellerie à Strasbourg. Retour à Berne en 2013 auprès de la Direction consulaire, section de la protection consulaire, responsable de l'Asie du Sud-Est et de l'Océanie. A partir d'août 2014, chef de section suppléant.

Un lundi matin de janvier 2010¹, en vérifiant les courriels du week-end dans mon bureau du consulat général de Strasbourg, il y en a un qui attire tout de suite mon attention :

« Centre de crise à Berne, envoyé à 03h02 : tremblement de terre Haïti, le centre de crise cherche de nouveaux volontaires du KEP pour remplacer les collègues du pool qui se trouvent actuellement sur place. »

S'ensuit un entretien avec le chef de poste puis avec mon épouse. Tous deux me donnent leur accord pour cette mission et j'en informe Berne à 9h27. A 9h42, je reçois les e-tickets² par courriel !

Jeudi je prends l'avion à Strasbourg. Escale à Paris où je rencontre Doris Wälchli Giraud et Yves Nicolet-dit-Félix ; ils ont également répondu positivement à l'appel du centre de crise. Voyage commun jusqu'à St Domingue. Nous arrivons le soir. Briefing. Repas. Nuit à l'hôtel.

Le lendemain matin, un autocar passe nous prendre, Yves et moi, à l'hôtel. Doris reste à St Domingue pour renforcer l'équipe de l'ambassade qui sert de base arrière. Première halte : résidence de l'ambassadeur de Suisse. Une dernière réception avant le départ sur Port-au-Prince ? Non, les garages de la résidence regorgent de biens de première nécessité que nous nous empressons de charger dans les soutes du car :



Chargement de marchandises dans le bus loué par la Suisse. Quelle: Doris Wälchli/EDA

eau, pois chiches, riz, barres énergétiques, etc. Une dernière halte auprès d'une station-service où nous remplissons une dizaine de jerrycans de diesel, puis commence le long voyage vers Port-au-Prince qui durera presque dix heures.

1 (ndlr.) Le 11 janvier.

2 (ndlr.) Billets d'avion électroniques.

Après avoir passé la frontière, nous commençons à découvrir dans certains villages que nous traversons les premiers signes du tremblement de terre. Une grosse fissure sur une façade, un mur d'enceinte en partie détruit, un escalier effondré. Plus nous nous approchons de la capitale et plus les dégâts sont importants. La circulation devient plus difficile. Peu de routes sont dégagées. Nous traversons des quartiers de Port-au-Prince où il n'y a plus une seule maison entière. Me viennent à l'esprit ces images de villes totalement détruites après des bombardements de la 2ème guerre mondiale.

Nous avons rendez-vous avec un véhicule de l'ambassade qui vient à notre rencontre et qui nous guidera lors des derniers kilomètres à travers un véritable labyrinthe. Finalement nous apercevons dans le quartier de Pétionville un écusson suisse sur un immeuble à première vue intact. Nous y sommes. Un grand portail s'entrouvre et nous nous trouvons dans la cour intérieure du bâtiment. Une quinzaine de personnes y sont regroupées avec quelques bagages. Puis surgit de l'immeuble un grand bonhomme, chemise au vent. « C'est vous les nouveaux KEP ? » Notre réponse affirmative est reçue avec un large sourire et une accolade franche et cordiale. C'est M. l'Ambassadeur Urs Berner en personne. « Posez vos affaires ici. Nous devons décharger le bus au plus vite. Les personnes dans la cour attendent pour embarquer et pour rejoindre St Domingue ».

C'est ainsi que durant les jours à venir ce rituel se répétera. Des autocars affrétés par l'ambassade à St Domingue feront le voyage vers Port-au-Prince avec leur chargement de biens de première nécessité et, lors du voyage de retour, évacueront les personnes qui le désirent.

Le jour touche déjà à sa fin et, après une première prise de contact avec les employés de l'ambassade et les deux KEP qui sont déjà sur place depuis plusieurs jours, nous devons nous empresser de nous rendre à la résidence de l'ambassadeur pour y passer la nuit ; suite à l'effondrement de plusieurs prisons, environ 5'000 détenus se sont échappés et aggravent une situation sécuritaire hors de contrôle. De plus, les personnes qui veulent éviter des pillages de leur maison détruite dorment dans la rue, devant leur logement, ce qui rend une circulation déjà difficile de jour, impossible de nuit. Cette résidence sera, durant toute notre mission,

un havre de paix et de sécurité où nous pourrons reprendre des forces pour le lendemain. Urs y a installé un PC de crise qui nous permet chaque soir de rédiger le rapport journalier que nous transmettons ensuite en Suisse. Un générateur et des réserves de diesel donnent quelques heures de courant par jour. Des citernes d'eau et une piscine sont nos très précieuses réserves d'eau.

La résidence est intacte. Un pavillon en bois dans le jardin, lui, a souffert. Le bâtiment de trois étages qui abrite l'ambassade présente quelques fissures inquiétantes. Un expert en statique évalue la situation et confirme qu'il ne s'agit de rien de grave. Il affirme que le bâtiment devrait être en mesure de résister à un deuxième tremblement de terre de même intensité.

La ville de Port-au-Prince est en grande partie détruite. Il n'y a pas d'eau, pas d'électricité, pas de télécommunications, pas de carburant, pas de banques. Il n'y a presque plus d'hôpitaux qui fonctionnent, la grande majorité des ministères et administrations a été détruite. C'est dans ce cadre que nous allons essayer de mener à bien nos missions : recherche active des disparus, soutien aux Suisses et à leurs proches, organisation des évacuations, déblocage des dossiers d'adoption, aide administrative sur place, soutien à l'équipe de l'ambassade, installation des moyens de communication supplémentaires via satellite, rédaction des rapports journaliers.

Comment s'y prendre pour rechercher des personnes alors que, hormis les grands axes, les routes et rues sont impraticables et la majorité des immeubles sont détruits ou endommagés ? Sur la base des dossiers d'immatriculation de l'ambassade, nous confectifions des dossiers de recherche de personnes, si possible avec photo à l'appui. Nous louons les services de personnes à moto – beaucoup plus mobiles qu'en voiture – qui connaissent la ville comme leur poche. Muni de nos documents, nous nous rendons aux adresses de domicile indiquées. Nous montrons les photos au gens sur place. « Connaissez-vous cette personne ? Est-elle là ? L'avez-vous vue après le tremblement de terre ? Est-elle partie à l'étranger ? » Ce travail de fourmi, couplé à l'aide de la Hotline mise en place en Suisse, permettra au fil des jours de réduire cette liste de personnes disparues. Nous nous rendons également dans des hôpitaux et des postes de secours de fortune. En fin de journée, retour à l'ambassade.

Briefing, échange d'information, mise à jour des listes.

En face du bâtiment de l'ambassade il devait y avoir, avant le tremblement de terre, un jardin public avec un certain charme. C'est maintenant devenu un camp de sans-abri occupé par environ 2000 personnes. Des tentes de fortune avec des bâches en plastique, sans aucun confort, sans eau courante. Le moindre espace vide est ainsi habité par des Haïtiens ayant tout perdu. A la droite de l'ambassade, c'est un grand rond-point qui ressemble maintenant à un village de fortune. Lors de nos missions journalières, nous passons à côté de centaines d'immeubles entièrement détruits où se trouvent encore de très nombreuses victimes. Parfois, en bord de route, un linceul recouvre une ou plusieurs personnes. Des pick-up et camionnettes se chargent de les évacuer.

La misère et la désolation sont omniprésentes mais, ce qui me frappe lors d'entretiens avec des personnes dans la rue, c'est qu'il y a toujours, à la fin de leur discours, un message d'espoir qui est transmis : « Je suis en vie » ou « Dieu l'a voulu ainsi », un léger sourire au coin des lèvres. « Nous reconstruirons tout ça. » Un semblant de commerce se met en place. Quelques femmes en bord de route munies de paniers vendent des fruits et légumes en provenance de l'arrière-pays.

Lorsque nous procédons aux évacuations, nous sommes à l'entrée du bus et nous vérifions une à une si les personnes qui y montent figurent bien sur notre liste. C'est un moment de très grande émotion pour tout le monde. Des gens nous remercient, en larmes. Certains ont tout perdu. D'autres nous embrassent. Des petits enfants semblent ne pas comprendre ce qui se passe, un bras en bandoulière. « Nous reviendrons bientôt, c'est sûr. »

Après deux semaines d'engagement la fatigue physique et mentale se fait sentir. Mais quelle solidarité au sein de cette petite équipe si active et motivante à l'ambassade ! Il y a toujours un mot d'encouragement et une pensée pour l'autre. Une image me revient. Dans le bureau de l'ambassadeur nous prenons position, tous en rond, en se tenant par les épaules dans le style d'une équipe de hockey avant le début d'un match. Urs nous remercie un par un pour notre engagement.

Le retour sur St Domingue sera plus rapide que le voyage aller. Il reste une place sur un vol du Programme Alimentaire Mondial. Un jour à St Domingue. Visite à l'hôpital d'un Suisse blessé et évacué. Il va mieux. Le soir, vol de retour en Europe. Une expérience professionnelle unique et inoubliable, mais surtout une aventure humaine extraordinaire, prend fin.

Mémento de la prévention de crise:

Les recommandations pratiques listées ci-dessous ont été rédigées par le KMZ. Elles sont le résultat de l'expérience tirée de la gestion de la crise haïtienne.

ICCE

- I** mmatriculer et informer
- C** ommuniquer coordonnées
- C** onstituer des réserves
- E** tre actif

- **Immatriculez**-vous, dès votre arrivée dans le pays d'accueil, auprès de la représentation suisse compétente (www.eda.admin.ch/eda/fr/home/rebs.html)
- **Informez** la représentation suisse en cas de changement de résidence, agrandissement de la famille, décès, modification de votre état civil et modifications de vos coordonnées (téléphone, e-mail, adresse privée et professionnelle). Si vous êtes de passage, informez la représentation de votre lieu de séjour ou de votre itinéraire et communiquez les modalités pour vous joindre.
- Indiquez à la représentation suisse des les **coordonnées** les plus détaillées possible des personnes de contact, de vos parents et amis les plus proches dans le pays d'accueil et en Suisse. Répondez toujours aux demandes de la représentation et, dans votre intérêt, complétez les formulaires à ce sujet de la façon la plus détaillée possible.
- Ayez toujours à disposition dans un endroit sûr à la maison une petite **réserve** d'argent liquide. Aménagez une réserve d'eau potable et de nourriture, le cas échéant également une réserve de carburant, qui suffit pour les premiers jours de crise. Préparez un kit d'urgence, qui contient une

radio, des piles, une lampe de poche, des vêtements de rechange, des articles d'hygiène, du matériel de premier secours et vos documents de voyage (passeport). Souscrivez absolument une assurance maladie et accident, qui couvre les coûts de santé en cas de sinistre.

- En cas de crise, soyez vous-même **actif** et signalez, si possible, immédiatement votre état à la représentation suisse ou à la cellule de crise du DFAE à Berne : soit par téléphone au numéro de la hotline du DFAE accessible en cas de crise (031 325 33 33) ou via la formule disponible sur le site Internet du DFAE (www.eda.admin.ch).
- Les autorités de certaines zones à risques (par exemple les régions sensibles aux tremblements de terre) prévoient des mesures de prévention de crise. Veuillez vous informer activement à ce sujet auprès des autorités locales et suivez leurs instructions.

Source : Christoph Späti. Séisme en Haïti – Assistance aux Suisses et aux Suissesses. Revue Suisse. Août 2010 / no 3 / p. 14-15.

Evakuierung von Kindern



Doris Wälchli Giraud (1962) trat 1984 in den konsularischen Dienst des EDA ein. Nach Ihrer Ausbildung in Bern und Madrid wurde sie in Ost-Berlin, Marseille, Bern, Jakarta, Johannesburg und Bern eingesetzt, ferner in Tel-Aviv und Mailand als Vizekonsulin, in Mailand, Asunción, San José als erste Mitarbeiterin der Vertretung. Zum Zeitpunkt der Katastrophe war sie in der Politischen Direktion in der Politischen Abteilung im Dienst Fremde Interessen sowie in der Regionalkoordination Amerikas tätig. Seit 2013 betreut sie als konsularische Mitarbeiterin der Botschaft in Seoul die Dossiers Kultur, Information, Landeswerbung, Menschenrechte und Krisenmanagement.

Rolf T. Hallauer war zum Zeitpunkt des Geschehens seit drei Jahren Leiter des Kommissariats Internationale Identifizierungen im Bundesamt für Polizei fedpol. Nach Ausbildung am Schweizerischen Polizeiinstitut in Neuenburg und danach in der Polizeischule Basel-Stadt (1979/80) arbeitete er bis 1987 als uniformierter Polizist in Basel in verschiedenen Einheiten. Nach einer Ausbildung bei der Kriminalpolizei und in der Kriminaltechnik (CSI) erfolgte seine Zuteilung zur Kriminaltechnischen Abteilung der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt. Dort amtierte er zuletzt als stellvertretender Abteilungsleiter und Kriminalkommissar, bevor er im Jahr 2000 zum fedpol wechselte. Er ist Experte für Urkunden, Druckerzeugnisse und Maschinenschriften und seit 2005 auch Experte Niveau II für Fingerabdrücke. Ab 1995 leitete er das schweizerische Projekt Disaster Victim Identification (DVI). Heute ist er nebenamtlich Kernteammitglied des Schweizerischen DVI-Teams und zugleich Leiter des DVI Back Office.

Vom 21. Januar bis 2. Februar reisten wir zusammen mit weiteren KEP-Mitgliedern ins Krisengebiet zur Verstärkung der beiden Vertretungen. Die Evakuierung von Adoptionskindern war eine Aufgabe, die uns speziell betraf. Die Frage der Adoption und Ausreise haitianischer Kinder, deren Adoptionsverfahren zur Zeit der Katastrophe noch nicht abgeschlossen war, beschäftigte mehrere europäische Länder, darunter die Schweiz. Einerseits war es bis auf absehbare Zeit nicht möglich, von haitianischen Behörden Adoptionsentscheide zu erhalten, und die bei internationalen Adoptionen erforderlichen Abklärungen waren in der Notsituation nicht möglich. Andererseits sahen sie sich angesichts der humanitären Tragödie vor die Frage gestellt, ob sie zur Beschleunigung der Evakuierung auch der Kinder beitragen sollen, deren Adoptionsverfahren noch nicht abgeschlossen war. Die französischen, holländischen und deutschen Aussenministerien hatten beschlossen, aufgrund der prekären humanitären Situation die Adoptionskinder in Haiti, deren Adoptionsentscheide kurz vor dem Abschluss stand, zu evakuieren. Darauf stieg der Druck auch in der Schweiz von Seiten der Adoptiveltern, dass ihre Adoptivkinder geholt würden. Das EDA entschloss sich zu dieser Massnahme, nachdem ein beschleunigtes Adoptionsverfahren aufgrund der Notlage nach dem Erdbeben durch das haitianische Wohlfahrtsministerium in die Wege geleitet wurde. Das EDA wurde unterstützt durch ein vierköpfiges Care-Link-Team aus der Schweiz und einen Spezialisten des fedpols vom Kommissariat Internationale Identifizierungen.

Die Planung und Durchführung des Einsatzes erfolgte zusammen mit den deutschen Behörden, die vor der gleichen Aufgabenstellung standen. Während die Schweiz zehn Kinder evakuieren sollte, lag die Anzahl der Deutschen mit 66 Kindern wesentlich höher. Mit einem der Buskonvois, die zwischen Haiti und Santo Domingo verkehrten, evakuierten wir unverzüglich zwei Kleinkinder aus Haiti, deren Adoptionsprozedur bereits abgeschlossen war. Diese zwei Kinder befanden sich abholbereit in einem staatlichen Waisenhaus. Im Verlauf des Einsatzes wurde aus dem Kanton Waadt der Antrag gestellt, ein weiteres Mädchen evakuieren zu lassen. Diesem Ersuchen wurde entsprochen, denn alle notwendigen Adoptionspapiere, Belege und Bewilligungen sowie Fotos zwecks Identifizierung des Mädchens wurden rechtzeitig zugänglich gemacht. Der haitianische Premierminister hatte die Dokumente unterschrieben, die die Ausreise der Kinder bewilligten.

Die Reise nach Haiti

Um fünf Uhr morgens standen zwei klimatisierte Busse für das schweizerische und das deutsche Team bereit. Die Verpflegung und Ausrüstung für die Teilnehmer und die Rückreise mit den Kindern war bereits in den Bussen deponiert, auch Pampers und Kindernahrung. Mit über zwei Stunden Verzögerung machten wir uns auf die Reise nach Haiti. Es galt eine Strecke von 350 Kilometern zu befahren. Die Reisedauer war dreimal so lange, wie dies im europäischen Strassenverkehrsnetz zu veranschlagen wäre. Die Strassenverhältnisse liessen in beiden Inselteilen kein flüssiges und schnelles Fahren zu. Tiefe Löcher im Asphalt sorgten für ein langsames Vorankommen. Nach etwa neun

Stunden erreichten wir die Grenze zu Haiti. Je mehr wir uns Port-au-Prince näherten, desto zahlreicher sah man entlang der Strasse Schäden an den Häusern und an den Mauern. Entgegen den Bildern aus Zeitschriften und Fernsehen gab es jedoch auch mehrheitlich unversehrte einfachere Häuser und Villen. Zum Zeitpunkt unseres Eintreffens, fast zwei Wochen nach dem ersten Beben, war die Versorgungslage wieder etwas besser. Diesel für Generatoren sowie Treibstoff für Fahrzeuge waren wieder erhältlich. Somit war ein Stück weit das Leben wieder normalisiert und überall wurde Handel getrieben.

Vor der haitianischen Hauptstadt Port-au-Prince warteten wir mehr als eine Stunde im Stau. Wir sahen eingestürzte Bauten und viel Schutt und Staub. Auf einigen Ruinen suchten Menschen mit blossen Händen nach Hab und Gut oder nach Verschütteten. Einige trugen Masken und Handschuhe. Es wurden auch Betonteile aus Armierungen geschlagen, um das Eisen wieder verwenden zu können. Vielerorts sahen wir Menschen, die ihre Häuser reparierten oder wieder aufbauten. Auf Grünflächen sahen wir Zelte und provisorische Unterkünfte. Es waren sehr einfache Unterkünfte, bestehend aus Plastikplanen, Stofftüchern und einfachen Feuerstellen.

Ankunft in Port-au-Prince

Nach einer kurzen Irrfahrt auf der Suche nach dem Zielort trafen wir bei der Schweizerischen Botschaft ein. Das Botschaftsgebäude hatte Risse in den Wänden, war jedoch von einem Experten als ungefährlich erklärt worden. Weil die Versorgungslage noch ungenügend war, führten wir im Bus Proviant für die Botschaftsangestellten mit. Diese Grundnahrungsmittel wurden in der Dominikanischen Republik eingekauft.

Nachdem wir alles ausgeladen hatten, ging die Busfahrt weiter. Wir befuhren einen Hügel auf einer kurvigen Kiesstrasse mit zahlreichen Löchern. Eine bewachte Einfahrt führte uns schliesslich zu mehreren Gebäuden. Das Gelände war begrünt und mit hohen Bäumen bestückt. Es war das Logistikzentrum der DEZA. Die Schweizer Helfer hatten sich in einer Villa von Schweizern niederlassen dürfen. Diese hatten nach dem Erdbeben den Ort vorübergehend verlassen.

Noch vor dem Eindunkeln begaben wir uns zum ersten Waisenhaus, das unversehrt geblieben war. Dort warteten sechs Kinder auf ihre Evakuierung. Die Kinder sahen gepflegt, gut genährt und abgesehen von Erkältungen gesund aus. Jetzt begann die Identifizierungsarbeit. Anhand von Fotos wurde der Gesichtsvergleich vorgenommen. Allgemeine und individuelle Gesichtsmarkmale mussten in Übereinstimmung gebracht werden, um sicher zu gehen, dass wir die richtigen Kinder in die Schweiz bringen würden.



Mit diesem Bus wurden die Kindern nach Santo Domingo evakuiert. Quelle: EDA

Mit dem Bus ging es weiter zu einem anderen Waisenhaus. Dort nahmen unsere deutschen Kollegen zahlreiche Kinder in Empfang und wir identifizierten das siebte Kind, welches für den Kanton Waadt vorgesehen war und uns nachträglich gemeldet wurde. Dieses Zelt-Waisenhaus war durch die DEZA eingerichtet worden, denn am ursprünglichen Standort konnte wegen den Erdbebensschäden nicht mehr gewohnt werden.

Evakuierung in die Dominikanische Republik

Nun hatten wir sieben Kinder beisammen. Zwei Kleinkinder warteten noch auf ihre Abholung

in Santo Domingo. Die Evakuierung im Konvoi konnte ihren Lauf nehmen. Fünf Betreuer und sieben Kinder befanden sich im Schweizer Bus. Im Konvoi ging es wieder zurück zur Landesgrenze. Die Fahrt über die Grenze verlief ohne Probleme. Eine lange Busfahrt lag noch vor uns. Mehrere Kinder vertrugen das Reisen auf den schlechten Strassen nicht so gut, und auch ein paar Betreuer hatten mit Magenproblemen zu kämpfen.

Am 27. Januar kamen wir in Santo Domingo an. Die Kinder verbrachten die Nacht in den Hotelzimmern bei den Missionsteilnehmern. Am nächsten Morgen holten wir die zwei Kinder, die in der Stadt in einem Waisenhaus warteten. Nach deren Identifizierung und den letzten Unterschriften auf amtlichen Dokumenten ging es zurück zum Hotel. Die Vorbereitungen für die Abreise waren in vollem Gange. Am Nachmittag fuhren die schweizerischen und deutschen Teams zusammen mit den Kindern zum Flughafen. Eine gecharterte Maschine der Fluggesellschaft Condor war bereits mit weiteren Helfern und mit medizinischem Personal aus Deutschland eingetroffen. Vor dem Boarding mussten sich alle Kinder einem medizinischen Check unterziehen lassen. Wir verabschiedeten uns von den Care-Link-Mitarbeitenden, die mit den Kindern via Frankfurt in die Schweiz reisten, um sie ihren Adoptiveltern zu übergeben.

Unsere zweite Woche in Santo Domingo war ruhiger, nach einem fünften und letzten Bus mit evakuierten Schweizerbürgern ging es bereits in eine Phase des Aufräumens und Berichteschreiben über.

Die Evakuierung der Adoptivkinder war nur durch eine gute Zusammenarbeit und Koordination mit den deutschen Kollegen, dem EDA, dem EJPD und den Kantonen möglich. Wir alle empfanden diesen Einsatz als eine berufliche und persönliche Bereicherung.

Leitfaden der Krisenvorsorge:

Die unten aufgeführten praktischen Empfehlungen wurden vom KMZ verfasst. Diese resultieren aus der Erfahrung einer Krisensituation in Haiti.

IKRA

I mmatrikulieren und informieren

K ontakte mitteilen

R eserven bilden

A ktiv werden

- **Immatrikulieren** Sie sich bei Ihrer Ankunft im Gastland bei der für Sie zuständigen Schweizer Vertretung (www.eda.admin.ch/eda/de/home/reps.html).
- **Informieren** Sie die Schweizer Vertretung jeweils umgehend über Wohnungswechsel, Familienzuwachs, Sterbefälle, Änderungen Ihres Zivilstands sowie Änderungen Ihrer Kontaktdetails (Telefon, E-Mail, Wohn- und Arbeitsadresse). Sofern Sie auf der Durchreise sind, informieren Sie die Vertretung über Ihren Aufenthaltsort bzw. Ihre Reiseroute und teilen Sie Ihre Erreichbarkeit mit.
- Geben Sie der Schweizer Vertretung jeweils möglichst umfassende **Kontaktdetails** von Verbindungspersonen an, von Ihren nächsten Verwandten und Freunden im Gastland und in der Schweiz. Antworten Sie jeweils unbedingt auf entsprechende Umfragen der Vertretung und füllen Sie diesbezügliche Fragebögen in Ihrem Interesse möglichst umfassend aus.
- Halten Sie an einem sicheren Ort zu Hause immer eine kleine **Reserve** an Bargeld verfügbar. Legen Sie eine Trinkwasser- und Nahrungsmittelreserve, gegebenenfalls auch eine Treibstoffreserve an, die für die ersten Tage einer Krise ausreicht. Legen Sie ein Notfall-Kit bereit, das ein Radio, Batterien, eine Taschenlampe, Ersatzkleider, Hygieneartikel, Erste Hilfe-Material und Ihre Reisedokumente (Pass) enthält. Schliessen Sie unbedingt eine Kranken- und Unfallversicherung ab, die im Schadensfall Heilungskosten deckt.
- Werden Sie im Krisenfall selbst **aktiv** und melden Sie, wenn immer möglich, umgehend Ihren Zustand der Schweizer Vertretung oder dem Krisenstab des

EDA in Bern: entweder telefonisch über die im Krisenfall erreichbare Hotline des EDA (031 325 33 33) oder über die auf der Internet-Seite des EDA (www.eda.admin.ch) veröffentlichte Suchmaske.

- Die Behörden bestimmter Risikozonen (beispielsweise erdbebengefährdeter Gebiete) sehen Krisenvorsorge-Massnahmen vor. Bitte informieren Sie sich darüber aktiv bei den lokalen Behörden und befolgen Sie deren Anweisungen.

Quelle: Christoph Späti. Das Erdbeben in Haiti – Schutz der Schweizerinnen und Schweizer. Schweizer Revue. August 2010 / Nr. 3 / S. 14-15.

Erdbeben, Tsunami, nukleare Verstrahlung



Die Besonderheit der im März 2011 in Japan eingetretenen Ereignisse ist einerseits die Kettenwirkung von drei Katastrophen – sowohl Natur- als auch technologische Katastrophen – deren zwei durch die anderen ausgelöst worden sind: Zuerst ereignete sich das See- und Erdbeben, diese riefen einen zerstörerischen Tsunami hervor, und dieser führte seinerseits den Nuklearunfall im Kernkraftwerk (KKW) von Fukushima herbei. Andererseits verliehen mehr noch als die Ereignisse selber die lückenhaften und teils widersprüchlichen Informationen, die zur Botschaft gelangten, dieser Tragödie ihre besonders düstere Prägung.

Urs Bucher (1962) trat 1990 in den diplomatischen Dienst ein. Als Stagiaire in Moskau verfolgte er aus nächster Nähe den Zusammenbruch der Sowjetunion. In den folgenden Jahren betreute er als Länderverantwortlicher die neu zu ordnenden Beziehungen zu allen aus der UdSSR hervorgegangenen Staaten. Im Jahr 1996 wurde er als Mitglied der schweizerischen Verhandlungsdelegation für die Bilateralen I an die schweizerische EU-Mission in Brüssel versetzt. Ab 2001 zeichnete er in Bern im Integrationsbüro für die politische Koordination der Aushandlung und parlamentarischen Behandlung der Bilateralen II verantwortlich. Im Februar 2005 ernannte ihn der Bundesrat zum Botschafter und Leiter des Integrationsbüros. Im Sommer 2010 trat er seinen jetzigen Posten als Botschafter in Japan an. In dieser Funktion stellte das Krisenmanagement nach der Dreifachkatastrophe vom 11. März 2011 während Monaten seine Hauptaufgabe dar.

Am frühen Nachmittag des 11. März 2011 erschütterte ein Seebeben vor der Tohoku Küste Japans grosse Teile des Landes. Das Beben erreichte die Stärke 9 auf der Richterskala und gehört damit zu den stärksten je gemessenen Erdbeben. Dem Hauptbeben folgten über Wochen hinweg Hunderte von Nachbeben mit einer Stärke von 5 oder mehr auf der Richterskala. Das Beben löste einen Tsunami aus, der einen lokal bis zu zehn Kilometer breiten und mehrere Hundert Kilometer langen Küstenstreifen verwüstete und ganze Kleinstädte und Dörfer wegschwemmte. Als Folge wurde das KKW von Fukushima Daichi havariert, was zu einem der schlimmsten Reaktorunfälle der Geschichte führte. Gegen 18'000 Menschen verloren bei dieser Katastrophe das Leben (die meisten als Folge des Tsunami); Hundertausende mussten ihre Behausung verlassen.

Das Beben erschütterte auch die Hauptstadt Tokio, doch blieb das Ausmass der Schäden in dieser grössten Agglomeration der Welt sehr gering. Die Botschaftsinfrastruktur blieb intakt und die Stromversorgung war durchwegs gewährleistet. Der Telefon- und Mobiltelefonverkehr brach jedoch auch in Tokio in den ersten Stunden wegen Überlastung zusammen.

Suche schweizerischer Landsleute

Die Aufgabe der Botschaft bei der Krisenbewältigung umfasste drei Schwerpunkte: den Schutz der schweizerischen Staatsangehörigen im Lande; die Unterstützung des aus der Schweiz angereisten Rettungsteams (Search and Rescue) sowie die Information der Zentrale und der schweizerischen Öffentlichkeit. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf den ersten Schwerpunkt.

Zum Zeitpunkt der Katastrophe waren in Japan 1890 schweizerische Landsleute und deren Familienangehörige immatrikuliert.¹ Davon hatten nur einige Dutzend ihren Wohnsitz direkt im Katastrophengebiet. Die – zunächst unbekannte – Zahl von Durchreisenden belief sich auf ca. 400.

In einer ersten Phase galt es, sämtliche eigenen Staatsangehörigen zu kontaktieren um deren allfällige Hilfsbedürftigkeit abzuklären. Um dies zu ermöglichen wurde sofort eine 24h-Telefon-Hotline

¹ (Red.) Die Schweizer mit der Absicht dauerhaften Aufenthalts im Ausland haben die Rechtspflicht, sich bei der zuständigen Schweizer Vertretung anzumelden. Diese Anmeldung wird als Immatrikulation bezeichnet. Im Rahmen der Arbeiten für ein neues Auslandschweizergesetz (seit 2012) hat die Frage der Fortführung der Anmeldungspflicht im Parlament Anlass zu Diskussionen gegeben.

eingrichtet und der Publikumsschalter der Botschaft blieb durchgehend geöffnet. Diese Dienstleistung wurde von durchreisenden schweizerischen Staatsangehörigen rege wahrgenommen und es wurden zahlreiche Notpässe ausgestellt. Dank dem gut vorbereiteten Krisendispositiv, der Immatrikulationspflicht und dem weitgehend funktionierenden elektronischen Datenverkehr konnte ein Grossteil der Landsleute innert 72 Stunden persönlich kontaktiert und Hilfe angeboten werden. Eine Familie konnte vom schweizerischen Rettungsteam in Obhut genommen, andere Landsleute mit Hilfe befreundeter Staaten aus der Krisenregion herausgeführt werden. In Zusammenarbeit mit der Zentrale EDA wurde eine IT-Plattform geschaffen,² auf welcher der aktuelle Aufenthaltsort der Immatrikulierten laufend festgehalten wurde. Dieses Instrument erwies sich als ausgesprochen hilfreich, da die Betroffenen ihren jeweiligen Aufenthaltsort selbst online nachtragen konnten. Damit konnte der permanente Informationsfluss via Einzelkontakte und regelmässige Rundmails sichergestellt werden.

Ungewissheit über die Risikolage

Rasch zeigte sich indessen, dass die unklare Informationslage über die Gefährdung, die vom havarierten KKW Fukushima ausging, sprichwörtlich zum Kernproblem des Krisenmanagements würde. Die Informationen waren höchst widersprüchlich und reichten, was die Gefährdung für den Grossraum Tokio, in dem der weitaus grösste Teil der schweizerischen Staatsangehörigen ansässig ist, von „alles bestens“ bis zum eigentlichen Horrorszenario, welches die vollständige Evakuierung der 35 Millionen in der Metropole lebenden Menschen notwendig gemacht hätte. Alarmierende Szenarien wurden bemerkenswerterweise fast ausschliesslich von ausländischen Medien und Fachinstanzen gezeichnet, während Informationen aus japanischer Quelle meist betont nüchtern und sachlich

(und bisweilen beschönigend) anmuteten. Es erwies sich als Glücksfall, dass mit dem Rettungsteam des Schweizerischen Korps für Humanitäre Hilfe (SKH) auch Nuklearexperten angereist waren. Die Botschaft konnte sich deshalb frühzeitig mit eigenen Fachkräften am Informationsaustausch mit Partnerstaaten beteiligen und in der Folge während zwei Monaten auf deren Unterstützung vor Ort zählen.

Bei der Ausarbeitung der Reisehinweise der Zentrale EDA, bzw. den Anweisungen der Botschaft an die eigenen Landsleute galt es, einen schwierigen Balanceakt zu meistern. In erster Linie musste verhindert werden, dass schweizerische Staatsangehörige zu Schaden kommen. Gleichzeitig musste aber auch die Verantwortung wahrgenommen werden, die Informationspolitik und das Krisenmanagement der japanischen Behörden nicht zu durchkreuzen und damit zu einer Verschlimmerung der Krise beizutragen.

So widersprüchlich wie die Informationslage war auch die Erwartungshaltung der schweizerischen Landsleute. Während ein Teil der Gemeinde (und zahlreiche Stimmen in der Schweiz) um Unterstützung der Botschaft beim Verlassen des Landes bat, forderte ein anderer Teil, keinerlei Signale auszusenden, welche als mangelnde Solidarität gegenüber Japan verstanden werden könnten. Als absehbar wurde, dass zahlreiche internationale Fluggesellschaften den Verkehr nach Tokio einstellen würden, entstand ein zusätzlicher Handlungsdruck. Die Schweiz offerierte schliesslich ihren Landsleuten an drei Tagen, mit dem Flug der SWISS das Land zu verlassen. Nachdem sich zunächst mehrere Hundert Landsleute für dieses Angebot interessiert hatten, machten schliesslich nur ca. 70 Personen davon Gebrauch. Eine Mehrzahl der Auslandschweizergemeinschaft verblieb im Land (grösstenteils in sicherer Distanz zum KKW) und nicht wenige offerierten der Botschaft ihre Mithilfe bei der Krisenbewältigung. Das Angebot zur Abgabe von Jod-Tabletten durch die Botschaft wurde von zahlreichen Einzelpersonen wie von schweizerischen Unternehmen dankend angenommen.

Unterstützen und funktionsfähig bleiben

Um die volle Funktionsfähigkeit der Botschaft auch für den Fall sicherzustellen, dass deren Infrastruktur in Tokio nicht mehr oder nur noch

2 (Red.) „Sinn und Zweck der Plattform war es, Informationen über den aktuellen Aufenthaltsort unserer immatrikulierten Mitbürger/innen zu sammeln. Hauptsächlich ging es darum, den tatsächlichen Aufenthalt der hier niedergelassenen Personen zu erfahren. Die Katastrophe hatte viele bewegt, Japan oder zumindest ihre Wohn-Region vorübergehend oder gänzlich zu verlassen. Für die Botschaft war es von eminenter Wichtigkeit, jederzeit zu wissen, wo sich die Immatrikulierten aufhielten. Das System war jedoch auch offen für Nicht-Immatrikulierte, die uns so ihren Aufenthaltsort und weitere Bemerkungen bekannt geben konnten (itineris existierte damals noch nicht).“ E-Mail Kommunikation mit Jürg Metz, 06.08.2014.

teilweise genutzt werden könnte, drängte sich die temporäre Verlegung ihres Sitzes auf. So wurde die Aussenstelle der Botschaft in Kobe nahe Osaka beauftragt, nach Ersatzräumlichkeiten zu suchen.³ Innert weniger Tage wurde eine Ersatzinfrastruktur in Osaka aufgebaut, das rund 400 km westlich von Tokyo liegt. Aufgrund der dazumal aktuellen Wetterprognose, der unsicheren Lageentwicklung sowie den zu erwartenden Auswirkungen im Grossraum Tokyo nach Freisetzung von radioaktiven Stoffen empfahlen die zuständigen schweizerischen Stellen am 18. März die Verlegung der Botschaft nach Osaka einzuleiten. Unter Gewährleistung eines durchgehenden 24-Stundenbetriebes wurde diese Verlegung in den beiden folgenden Tagen reibungslos durchgeführt und bis am 4. April aufrechterhalten. Die einwandfrei funktionierende Bahninfrastruktur ermöglichte es, in Tokio die direkten Behördenkontakte der Botschaft auch in dieser Phase ungehindert weiterzuführen.

Aufgrund der andauernden Unsicherheit über die Lage im KKW Fukushima und den täglichen, bisweilen schweren Nachbeben normalisierte sich die Lage erst nach mehreren Monaten. Heute, mehr als drei Jahre nach der Katastrophe, ist das Leben in weiten Teilen des Landes völlig normalisiert.⁴ Dabei droht leider in Vergessenheit zu geraten, dass im Krisengebiet auch heute noch mehr als 100'000 Menschen nicht in ihren angestammten Wohnungen leben können und der Wiederaufbau noch lange nicht abgeschlossen ist. Zur „Normalität“ des Lebens in Tokio gehört zudem die Aussicht, dass die Wahrscheinlichkeit eines weit folgenreicheren, die Agglomeration Tokio betreffenden Erdbebens innerhalb der nächsten 30 Jahre von den zuständigen staatlichen Stellen auf 98% geschätzt wird. Die Krisenvorsorge gehört dementsprechend mehr denn je zu den Kernaufgaben der Botschaft. Die 2011 gemachten Erfahrungen sind dabei von grossem Nutzen.

Einschätzung und Lehren

Die Schweiz konnte ihren Landsleuten im präzedenzlosen Szenario einer anhaltenden Krise, das weniger von einer effektiven Schadenssitua-

tion als vielmehr von grosser Unsicherheit über die Gefährdungslage geprägt war, einen im internationalen Vergleich effizienten konsularischen Schutz anbieten. Aufgrund der guten Datenlage war es der Botschaft möglich, einen Grossteil der Landsleute innert kürzester Zeit direkt anzusprechen, deren Bedürfnisse zu eruieren und wo nötig Hilfe zu leisten. Dank der sofortigen Unterstützung durch angereiste Angehörige des Kriseneinsatzpools, anderen Schweizer Vertretungen in der Region und nicht im Feld eingesetzten Angehörigen des SKH war es ausserdem möglich, während mehreren Wochen einen 24-Stundenbetrieb aufrecht zu erhalten und den permanenten Informationsfluss im Land und mit der Schweiz sicherzustellen. Die Hotline und der durchgehend offene Schalter wurden vor allem auch von Mitbürgerinnen und Mitbürgern genutzt, die sich über sichere Standorte, Ausreisemöglichkeiten und Ausweisschriften informieren wollten.

Die Immatrikulationspflicht für Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen erwies sich als *die* Grundlage für ein gut funktionierendes Krisenmanagement der Kolonie. Die darauf basierende Datensammlung erlaubte es, die zahlreichen Auswertungsmöglichkeiten des Systems VERA für die Kontaktaufnahme mit den Landsleuten zu nutzen. Dabei erwies sich die flexible Arbeitsteilung und pragmatische Zusammenarbeit zwischen der Botschaft und der Zentrale (Krisenmanagement-Zentrum, KEP und allen anderen involvierten Dienststellen) als zentral.

Als weitere Voraussetzung für ein erfolgreiches Krisenmanagement erwies sich die Möglichkeit, unverzüglich auf eine funktionierende, gegebenenfalls von aus dem Ausland eingeflogenem Personal bediente Ersatzinfrastruktur zu verfügen.

Aufgrund der ausserordentlichen Gefährdungssituation – Tokio gilt gemäss einer Studie der Swiss Re als die weltweit am stärksten durch Naturkatastrophen gefährdete Agglomeration – wurde die Aussenstelle in Osaka auf permanenter Basis so eingerichtet, dass sie auch in Zukunft im Krisenfall jederzeit umgehend in Betrieb genommen werden kann.

Die Bereitstellung einer geeigneten Infrastruktur sowie von ausreichenden personellen Ressourcen an besonders krisenanfälligen Posten erweist sich als überaus sinnvolle Investition für die bedarfsgerechte Betreuung der schweizerischen Landsleute in Ausnahmesituationen.

3 (Red.) Obschon die Vertretung in Osaka nur in einem Honorar-Generalkonsulat bestand, ermöglichte sie es, die Krisenzelle dort zu errichten.

4 (Red.) Infolge der dreifachen Katastrophe von 2011 nahm die Anzahl der immatrikulierten schweizerischen Landsleute in Japan zuerst leicht ab, bevor sie allmählich ihr früheres Niveau wieder erreichte: 2010, 1517 Personen / 2013, 1499 Personen.

4. Teil: Krisenmanagement und konsularische Tätigkeit von 1999 bis 2011: Organisation, Instrumente und Dienstleistungen

Die Bundesverwaltung entwickelt sich nach den Bedürfnissen. Das Attentat von Luxor im Jahr 1997, welches viele Schweizerinnen und Schweizer betraf, oder die Krisen mit einer aussergewöhnlich hohen Medienpräsenz, die daraufhin folgten, bewogen die Verwaltung, ihre Organisation und Instrumente anzupassen. Die zunehmende Verbreitung von Reisen ins Ausland hat zu Änderungen im Reiseverhalten und höheren Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger geführt, auf welche die Verwaltung mit einer Anpassung ihrer Dienstleistungen antworten musste.

Mehrere Aspekte – Organisation, Instrumente und Dienstleistungen – werden hier behandelt. Über die Entwicklung der Organisation und Dienstleistungen berichten die aufeinander folgenden Leiter der Einheiten des EDA. Zuerst war dies die Politische Abteilung VI, ab dem Jahr 2011 das Krisenmanagementzentrum und die Konsularische Direktion. Drei Hauptinstrumente dieser Entwicklung werden anschliessend von ihren Gründern (Reisehinweise, Hotline / Helpline) und einem Mitglied des Kriseneinsatz-Pools (KEP) erörtert.

4^e partie : Gestion des crises et activités consulaires de 1999 à 2011 : organisation, instruments et prestations

L'administration fédérale évolue au gré des besoins. L'attentat de Luxor en 1997 impliquant de nombreux Suisses ou les crises exceptionnelles hautement médiatisées qui lui ont succédé ont conduit l'administration à adapter sa forme et ses instruments. La démocratisation des voyages à l'étranger a engendré des changements de comportements des voyageurs et des attentes accrues des citoyens auxquels l'administration a dû répondre en adaptant ses services.

Plusieurs aspects – forme, instruments et services – sont traités ici. L'évolution de la forme et des services est relatée par les chefs successifs des unités compétentes du DFAE : d'abord Division politique VI avant de devenir en 2011 le Centre de gestion des crises et la Direction consulaire. Trois instruments principaux issus de cette évolution sont ensuite évoqués par leurs fondateurs (Conseils aux voyageurs, Hotline/Helpline) et par un membre du pool d'intervention en cas de crise (KEP).

Das Krisenmanagement des EDA im Zeitraum 2002 bis 2006

Peter Sutter¹

Den Telefonanruf des Pikettbediensteten des EDA am frühen Morgen des 26. Dezember 2004 werde ich nie vergessen. In der Nähe von Sumatra, so mein Mitarbeiter, habe sich ein Seebeben ereignet. „Ja, und“, war meine flapsige Reaktion auf die Nachricht. Nach der weiteren Schilderung wurde mir aber rasch klar, dass da etwas Gewaltiges auf uns zukam, im übertragenen Sinn ebenfalls ein Tsunami, ein Phänomen, das mir damals noch nicht bekannt war.

Trotz des höchst ungünstigen Zeitpunkts konnte ich einige Mitarbeitende der Politischen Abteilung VI (PA VI) zusammentrommeln. Um 10 Uhr war die Hotline aufgeschaltet und noch vor Mittag konnte das EDA via die nationalen Medien über die Einsetzung eines Krisenstabes informieren. Dieser gelungene „Einstieg in die Krise“ hat die Wahrnehmung des nachfolgenden Krisenmanagements durch die Medien und die Öffentlichkeit positiv beeinflusst. „Abschreckendes“ Gegenbeispiel: die schwedische Aussenministerin wurde am Abend des 26. Dezembers noch in der Oper gesehen und der schwedische Krisenstab nahm seine Arbeit erst am folgenden Tag auf. Diese nachlässige Reaktion erschütterte Monate später die schwedische Regierung, und die Aussenministerin musste schliesslich zurücktreten.

Fazit: Entschlossenes und sichtbares Handeln zu Beginn einer Krise sind von entscheidender Bedeutung für die Glaubwürdigkeit des nachfolgenden Krisenmanagements.

Von Luxor zur Politischen Abteilung VI „Schweizer im Ausland“

Nach zwei Einsätzen in politischen Krisengebieten in Panmunjom/Korea und Priština/Kosovo,

¹ Alt Botschafter Peter Sutter (1948) war zwischen 2002 und 2006 Chef der Politischen Abteilung VI, Schweizer im Ausland, der Politischen Direktion. 2006 ernannte ihn der Bundesrat zum Botschafter in der Republik der Philippinen und in der Republik Palau, mit Sitz in Manila. Er ist seit 2011 in Pension.

unmittelbar nach dem Ende des gewaltsamen Konflikts, übernahm ich im Sommer 2002 die Leitung der PA VI. Diese war 1999 geschaffen worden, zwei Jahre nach dem Terroranschlag von Luxor mit 36 Schweizer Todesopfern, um im Falle eines Grossereignisses ein adäquates Krisenmanagement zu gewährleisten. Die neue Abteilung umfasste die bestehende Sektion Konsularischer Schutz und den Auslandschweizerdienst und wurde durch eine neue Dienststelle Reisehinweise und Krisenmanagement ergänzt. Die Abteilung verfügte über 16 Vollzeitstellen. Das Budget für die Bereiche Konsularischer Schutz und Krisenmanagement belief sich auf CHF 40'000.-, ab 2005 auf CHF 200'000.-

So folgerichtig und überfällig die Schaffung einer neuen Politischen Abteilung gewesen war, so unzureichend erwiesen sich die personellen und materiellen Ressourcen. Während der Zeit des Schreibenden als Abteilungschef fielen rund zehn grössere Ereignisse an, bei welchen unter Leitung der PA VI ein Krisenstab eingesetzt wurde. Daneben hatte die Sektion Konsularischen Schutz jährlich gegen tausend Geschäfte zu bearbeiten, von denen manch heikle Fälle auch das Engagement der Abteilungsleitung erforderten. Trotz all dieser Herausforderungen sind wir über all die Jahre dank Einsatz und Geschick und oftmals mit Glück über die Runden gekommen. In der Folge werde ich einige Grundmuster von krisenhaften Ereignissen (Terroranschlag, Geiselnahme, politische Unruhen, Naturkatastrophe) kurz beleuchten und festzuhalten versuchen, welche Faktoren für das Krisenmanagement bestimmend waren und wohl auch bleiben werden.

Terroranschlag in Bali

Im Oktober 2002 verübten islamistische Terroristen einen Anschlag auf eine Diskothek in Bali, dem 200 zumeist junge Menschen zum Opfer fielen, darunter drei Studierende aus der Schweiz. Der Auftrag im Rahmen des konsularischen Schutzes war folgender: Sicherstellung der Identifikation

der Opfer, Repatriierung der sterblichen Überreste, Kontakt zu den Angehörigen in der Schweiz.

Was wenige Jahre früher wohl noch eine konsularische Routineangelegenheit gewesen wäre, erforderte nun ein professionelles Krisenmanagement, namentlich aus zwei Gründen: die Medien – und nicht nur die Boulevardpresse – interessierten sich vermehrt für Einzelschicksale. Damit traten die Opfer bzw. deren Angehörige in den Fokus, welche ihrerseits höhere Ansprüche und Erwartungen hinsichtlich Unterstützung und Betreuung durch das EDA geltend machten.

Die Präsenz eines schweizerischen Honorarkonsuls vor Ort erleichterte das Krisenmanagement enorm. Er verfügte über eingespielte Kontakte zu den lokalen Behörden und hatte auch die Gabe, das Medieninteresse in mehreren Liveschaltungen von Schweizer Radio und Fernsehen zu befriedigen. Die offizielle Schweiz war damit von Anfang an vor Ort präsent. Es fiel daher nicht ins Gewicht, dass die sofort beorderte Verstärkung durch einen Vertreter der zuständigen Botschaft erst später eintraf. Zu diskutieren gab im Krisenstab die Entsendung von forensischen Experten aus der Schweiz. Da die Australier, welche die meisten Opfer zu beklagen hatten, diesen Bereich abdeckten, verzichteten wir darauf, was bei den Angehörigen in der Schweiz allerdings nicht gut ankam. Der Entscheid des Krisenstabes war gerechtfertigt. Drei Wochen nach dem Attentat konnten die Opfer von ihren Familien in der Schweiz bestattet werden.

Fazit: Ein dichtes Vertretungsnetz einschliesslich von Honorarvertretern ist für das Krisenmanagement des EDA von grossem Vorteil. Eine enge Zusammenarbeit mit anderen Akteuren kann Massnahmen ersparen, die keinen Mehrwert schaffen. Zu einem effizienten Krisenmanagement gehört gelegentlich auch der Mut zu unpopulären Entscheidungen.

Geiselnahme in der Sahara

Im Frühjahr 2003 wurden 22 deutsche, 6 österreichische und 4 schweizerische Touristen von Banden mit kriminell islamistischem Hintergrund in der algerischen Sahara entführt. Der interdepartementale Krisenstab unter Leitung der PA VI mit

Vertretern des EDA, EJPD² und VBS³ tagte innerhalb von 20 Wochen rund 50 mal. Die komplexe Operation stellte an das Krisenmanagement höchste Ansprüche. Trotz der Stellung der Schweiz als Juniorpartner gestaltete sich ihre Zusammenarbeit mit Deutschland eng und fair. Die Kooperation mit dem Krisenreaktionszentrum des Auswärtigen Amtes vermittelte uns auch manche Anregungen für unser Krisenmanagement in der Zukunft.

Das Medieninteresse in den drei betroffenen Ländern war immens. Beim ersten Treffen mit den Angehörigen im Bundeshaus gelang es, die Basis für ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis zu schaffen. Die Abmachung war folgende: Das EDA informiert offen und transparent. Die Familienangehörigen sehen im Gegenzug davon ab, die Medien für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Trotz oftmals zermürender Entwicklungen haben sich beide Seiten an die Spielregeln gehalten. So konnte unser Krisenmanagement in relativer Ruhe hinter den Kulissen arbeiten. Informiert wurden die Medien über unser personelles Dispositiv an der Zentrale und vor Ort, Besuchsaktivitäten u.a.m., nicht jedoch über das Geschehen selbst, ausser vor der Schlussphase in Mali.

Fazit: Namentlich bei Geiselnahmen ist ein Vertrauensverhältnis zwischen Krisenstab und Familienangehörigen für das Krisenmanagement von grösster Wichtigkeit.

Die Zusammenarbeit mit den algerischen Behörden gestaltete sich schwierig, selbst für ein Land mit dem Gewicht Deutschlands. Es mangelte an der Transparenz des Informationsaustausches und es blieb im Dunkeln, welche Agenda die Regierung einerseits und der Sicherheitsapparat andererseits verfolgte. Immehin verzichteten die algerischen Behörden in der Anfangsphase nach einer konzentrierten Intervention der drei Aussenministerien auf einen militärischen Zugriff, der nach unserer Einschätzung mit einem hohen Risiko für das Leben der Geiseln verbunden gewesen wäre.

Völlig anders präsentierte sich die Situation in der Endphase nach dem Entweichen der Geiselnahmer auf malisches Territorium. Dank privilegierter

² Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement.

³ Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.

Beziehungen Deutschlands wie auch der Schweiz zum malischen Präsidenten kamen die Geiseln nach kurzen Verhandlungen durch lokale Unterhändler nach insgesamt über fünf Monaten Geiselhäft frei.

Fazit: Jedes Krisenmanagement durch ein Ausenministerium wie generell der konsularische Schutz hängen wesentlich von der Kooperationsbereitschaft durch den souveränen ausländischen Staat am Ort des Geschehens ab. Mit anderen Worten: unsere Landsleute in Bedrängnis im Ausland unterliegen der Hoheit und damit auch der Obhut eines Drittstaates. Das Krisenmanagement des EDA kann mithin nur unterstützend wirken. Diese Binsenwahrheit wird nicht gern gehört – von Betroffenen und Angehörigen - und von den politisch Verantwortlichen nur ungern kommuniziert.

Politische Unruhen in der Elfenbeinküste

Im November 2004 kam es in der Elfenbeinküste zu politischen Unruhen, offensichtlich geschürt vom Präsidenten des Landes selbst. Jugendliche Aktivisten eröffneten eine „Jagd auf den weissen Mann“. Kurz zuvor hatte die PA VI einen Krisenstab einberufen. Der Planungsstab der französischen Regierung hatte uns angeboten, im Falle einer Evakuierung auch Schweizer Staatsangehörige – wir rechneten mit hundert Ausreisewilligen – auszufliessen.

Als die Unruhen losbrachen, herrschten in Abidjan chaotische Verhältnisse. Rund 30 unserer Landsleute schafften es auf die ersten Evakuationsflüge der französischen Regierung. Die Kommunikation zwischen der Botschaft und der Schweizer Kolonie und namentlich die Unterstützung von Schweizern, die das Land verlassen wollten, waren unzureichend. Vor allem die Westschweizer Medien machten in der Folge Druck auf das EDA, „die reiche Schweiz solle für ihre bedrängten Landsleute endlich einen eigenen Evakuationsflug anbieten“. Der Hinweis auf eine mit Frankreich getroffene Absprache und die Mahnung, dass unsere Landsleute ebenso wie andere Ausländer in der französischen Schutzzone in der Hauptstadt anzustehen hätten, wurden als billige Ausflüchte unseres Krisenstabes abgetan. So sah sich der Krisenstab schliesslich genötigt, mit Unterstützung durch Spezialisten des Schweizerischen Korps für huma-

nitäre Hilfe einen Evakuationsflug unter Schweizer Flagge anzubieten. Entgegen der Zusicherungen durch unsere Botschaft kehrte das Flugzeug bei weitem nicht voll ausgelastet nach Basel/Mulhouse zurück mit 50 Landsleuten und ebenso vielen Bürgern aus EU-Staaten an Bord. Angesichts der anhaltenden politischen Turbulenzen wurde die Botschaft durch einen konsularischen Inspektor verstärkt, der gleichzeitig das Krisenmanagement der Botschaft unter die Lupe nahm.

Fazit: Gemäss einer internen Weisung zum Schutz von Schweizer Staatsangehörigen im Ausland in einer Krise⁴ gilt der Grundsatz der dezentralen Verantwortlichkeit. Das Krisenmanagement der Zentrale muss darauf zählen können, dass die Botschaften und Konsulate ihre Hausaufgaben hinsichtlich eines Sicherheits- und Krisendispositivs (Stichworte: eingespieltes Kommunikationsnetz, Einsatz von Verbindungsleuten, Besammlungsorte, Absprachen mit befreundeten Botschaften etc.) für verschiedene Situationen wie politische Unruhen oder Naturkatastrophen erfüllen. Trotz unzureichender personeller Ressourcen war die PA VI stets bestrebt, unsere Vertretungen bei der Vorbereitung und namentlich im Krisenfall mit Rat und Tat zu unterstützen.

Tsunami Naturkatastrophe

Das präzedenzlose Ausmass der Tsunami-Naturkatastrophe vom 26. Dezember 2004 war gewiss die bislang grösste Herausforderung für das Krisenmanagement des EDA. Mit einem Schlag waren potenziell Tausende von Schweizerinnen und Schweizern nicht nur in Thailand, sondern auch in Sri Lanka, Indonesien, auf den Malediven, ja im ganzen Einzugsgebiet des Indischen Ozeans von der Katastrophe betroffen, um die sich wahrscheinlich noch mehr Angehörige und Bekannte in der Schweiz Sorgen machten. Die Kommunikation mit Betroffenen wie auch generell zu den Krisengebieten war unterbrochen oder beeinträchtigt.

Der Führungsstab der PA VI hatte im Wesentlichen folgende Aufgaben: Leitung der Operation der Zentrale; Unterstützung der Aussenvertretung durch Rat und Ressourcen; Verbindung zu anderen Akteuren; Information von Angehörigen präsumtiver Opfer; Kommunikation gegenüber den Me-

4 (Red.) Die Weisung 726.0. richtet sich an Verwaltungsstellen und ist nicht publiziert.

dien und der Öffentlichkeit; Information der politischen Instanzen (Bundesrat, Departementschefin, Aussenpolitische Kommissionen). Ein strikter Führungsrhythmus mit den Elementen Informationsbeschaffung und Analyse, Orientierung der verschiedenen Bereiche, Auftragserteilung, Überprüfung der geleisteten Arbeit etc. sorgten dafür, dass das Chaos der äusseren Situation nicht auch auf das Krisenmanagement übergriff.

Zentrales Instrument des Krisenmanagements war die nach den Erfahrungen mit dem Attentat vom 11. September 2001 in New York neu eingerichtete Hotline, welche damit ihre Feuertaufe erlebte. Trotz manchen technischen Kinderkrankheiten, namentlich bei der Auswertung und Abgleichung der aufgenommenen Daten, bestand die Hotline ihren ersten Einsatz vollauf. Innerhalb von wenigen Tagen erfasste die Hotline 3'800 Suchmeldungen und nahm sie innerhalb von vierzehn Tagen 12'000 Anrufe entgegen. Durch akribische Arbeit in Zusammenarbeit mit Reiseveranstaltern und anderen Akteuren konnten die Vermisstenmeldungen innerhalb von zehn Tagen auf 200 abgetragen werden. Dies war von entscheidender Bedeutung zur Beruhigung der Öffentlichkeit, da die (meisten) Medien von Anfang an über Opferzahlen spekulierten. Ebenso entscheidend war, dass allein der Schreibende die Zahlen über verbleibende Vermisste kommunizierte und interpretierte.

Ohne die zahlreichen freiwilligen Helferinnen und Helfer, vor allem aus dem EDA (im Führungsstab, im Backoffice, an der Hotline inklusive des psychologischen Fachpersonals), wäre die immense Aufgabe nicht zu bewältigen gewesen. Die Führung und Anleitung dieser „zusammengewürfelten Truppe“ erforderte freilich einiges organisatorische Geschick und Improvisationstalent. So musste zum Beispiel der Leitfaden für die Operateure an der Hotline fortlaufend neuen Bedürfnissen angepasst werden. Neben der Funktion als Meldestelle entwickelte sich die Hotline zu einer zentralen Auskunftsstelle zu Fragen der Identifizierung von Opfern, der Heimschaffung sterblicher Überreste, ja sogar über zukünftige versicherungsrechtliche Ansprüche u.a.m., und gelegentlich zu einem Sorgentelefon.

Ein Sonderstab des EJPD kümmerte sich um die Entsendung eines Teams von forensischen Experten nach Thailand und die Koordination mit den

kantonalen Polizeikorps, denen namentlich oblag, Familienangehörige von Opfern zu informieren und Ante-mortem-Daten für die Erstellung von DNA-Profilen für die Identifikation zu erheben. Auf der privaten Seite stand der Krisenstab in engem Kontakt mit den Reisebüros, Versicherern und Rettungsinstitutionen wie REGA und Mediacall. Aus dieser Zusammenarbeit resultierte – ein Novum – ein gemeinsam organisierter Repatriierungsflug für Verletzte mit einem Grossraumflugzeug. Generell galt zwischen den verschiedenen Akteuren folgende Arbeitsteilung: Primär die Reiseveranstalter, subsidiär unsere Botschaften vor Ort mit ihren Zweigstellen im Krisengebiet kümmerten sich um die Betreuung und Heimführung von Unversehrten, während sich ELVIA Reiseversicherung⁵, die REGA und Mediacall der Repatriierung von Verletzten annahm. Für die Opfer und die Angehörigen in der Schweiz waren das EDA und das EJPD zuständig.

Diese knappen Ausführungen können nur einen unzulänglichen Eindruck davon vermitteln, mit welchen Herausforderungen das Krisenmanagement des EDA in jenen Tagen – und Nächten – konfrontiert war. Wir bewegten uns damals auf hauchdünnem Eis.

Wenn dies für die Öffentlichkeit nicht sichtbar wurde, so dank einer insgesamt gelungenen Kommunikation. Die Kommunikation in einer Krise ist ein zentraler Bestandteil jedes Krisenmanagements. Die Information kann und muss mithelfen, eine Krise zu meistern. Diese lässt sich zwar nicht steuern, wohl aber die Information darüber. Es darf vor allem nicht geschehen, dass in einer Krise die Kommunikation selbst zu einer Krise wird. Kritik – auch unberechtigte – ist ernst zu nehmen. Fehlleistungen sollen nicht negiert werden. Gleichzeitig sind geeignete Gegenmassnahmen zu kommunizieren. Sachlichkeit, Transparenz und angemessene Empathie waren für uns die Leitlinien für das Wie der Kommunikation. Sachlichkeit bedeutet zuverlässige Informationen, keine Spekulationen oder voreilige Einschätzungen. Eine transparente Vermittlung getroffener Massnahmen und Aktionen soll der Öffentlichkeit plausibel machen, was das Krisenmanagement unternimmt. Die täglichen Treffen des Chefs des Krisenstabes der PA VI mit den Medien im Rahmen des Point

5 (Red.) Seit 2012 Allianz Global Assistance Versicherungen.

de Presse und namentlich die gezielten Auftritte der Departementschefin sowie des alten und neuen Bundespräsidenten verliehen der Kommunikation das nötige Gewicht.

Fazit: Kommunikation und Information spielen in der Wahrnehmung des Krisenmanagements durch die Öffentlichkeit eine ausschlaggebende Rolle. Krisenkommunikation ist deshalb Chefsache. Freilich muss die Kommunikation durch ein adäquates Handeln unterlegt sein, damit das Krisenmanagement glaubwürdig erscheint, d.h. die Öffentlichkeit den Eindruck gewinnt, das Krisenmanagement habe „die Sache im Griff.“

Das grösste Verdienst aber gebührt den thailändischen Behörden. Nach den ersten TV-Bildern über Leichenverbrennungen in Thailand kritisierten sogleich gewisse Angehörige in der Schweiz, der Krisenstab solle endlich wie angeblich Deutschland eigene Such- und Bergungstrupps entsenden. Nach unseren Informationen kamen die lokalen Katastrophenorgane sehr wohl ihrer Aufgabe nach, eine Triage zwischen Einheimischen und mutmasslich ausländischen Opfern vorzunehmen. So ist es auch geschehen und so konnten schliesslich – ein wahres Wunder – 107 der 112 schweizerischen Todesopfer identifiziert und deren sterbliche Überreste an die Angehörigen übergeben werden.

Nach der Auflösung des Krisenstabes informierte die PA VI die Angehörigen kontinuierlich über den Stand der Arbeiten und stand diesen mit Rat und Tat zur Seite. Vor Ort in Phuket wurde für besuchende Angehörige eigens eine Struktur für Empfang und Betreuung eingerichtet. Kurz vor Weihnachten 2005 wurden die Angehörigen aller Opfer für eine Gedenkfeier im Beisein der Departementschefin nach Bern eingeladen. Dieser Anlass beendete formell die Arbeiten der PA VI.

Fazit: Einmal mehr zeigte sich, wie sehr das Krisenmanagement des EDA in entscheidender Weise von sachgerechtem Handeln durch ausländische Organe im Krisengebiet abhängen kann. Die Information, Unterstützung und Betreuung von Angehörigen während einer Krise und gelegentlich über längere Zeit nachher hat für das Krisenmanagement und dessen Wahrnehmung einen hohen Stellenwert.

Die Tsunami Naturkatastrophe als Katalysator für das Krisenmanagement des EDA

Trotz eines durchwegs erfolgreichen Krisenmanagements konnten bei der Auswertung nach der Tsunami-Naturkatastrophe mannigfache Lehren gezogen werden. Die Hauptstossrichtungen waren folgende: Zum einen war deutlich geworden, dass die bestehenden personellen, finanziellen und technisch-logistischen Ressourcen eine substanzielle Aufstockung erheischten; zum andern ging es darum, personelle Reservepositionen aufzubauen (für den Betrieb der Hotline über eine längere Zeitdauer sowie für den Einsatz von Krisenfachleuten zugunsten geforderter Botschaften) und namentlich die Missions- und Betriebsleiter in Sachen Krisenmanagement zu sensibilisieren und zu schulen. Der zweite Aufgabenkreis wurde sogleich an die Hand genommen ebenso wie eine umfassende Überarbeitung der obenerwähnten Weisung zum Schutz von Schweizer Staatsangehörigen im Ausland in einer Krise.

Die Umsetzung an der Zentrale dauerte etwas länger und mündete schliesslich in die Errichtung der Konsularischen Direktion im Jahre 2011 und eines eigenständigen Krisenmanagement-Zentrums. Dass Letzteres von der Konsularischen Direktion getrennt wurde, war und bleibt für den Schreibenden nicht nachvollziehbar. Das Knowhow, welches in der täglichen Routine des konsularischen Schutzes erworben wird, das Gespür im Umgang mit vielfältigen Erwartungen und Sensibilitäten u.a.m. sind auch für ein Krisenmanagement in grösserem Rahmen von beträchtlichem Nutzen.

Wie auch immer, beim Krisenmanagement des EDA zugunsten von Schweizer Staatsangehörigen im Ausland kommt es vor allem auf eines an: dass von einem krisenhaften Ereignis Betroffene und deren Angehörige in der Schweiz die Gewissheit haben können, dass das EDA alles in seiner Macht stehende unternimmt, in Bedrängnis geratenen Landsleuten im Ausland beizustehen. Andererseits ist von der Öffentlichkeit aber auch zu akzeptieren, dass den Einwirkungsmöglichkeiten des EDA auf dem Territorium eines Drittstaates rechtliche, politische und faktische Grenzen gesetzt sind. Es ist deshalb zu begrüssen, dass das neue Auslandschweizergesetz das Prinzip der Eigenverantwortung von im Ausland reisenden oder dort lebenden Schweizer Bürgerinnen und Bürgern stärker verankern will.

Das Krisenmanagement des EDA - Die Entwicklung bis 2010

Markus Börlin¹

Der Ausgangspunkt: Luxor 1997 und Halifax 1998

Das terroristische Attentat von Luxor 1997 mit 36 Schweizer Todesopfern und der Absturz einer Swissair-Maschine in Halifax 1998, der 51 Schweizerinnen und Schweizern das Leben kostete, waren Ereignisse, wie sie die Schweiz in diesem Ausmass vorher noch nicht gekannt hatte. Sie erschütterten die Schweizer Bevölkerung und erfuhr durch die intensive Präsenz in den Medien eine grosse öffentliche Sichtbarkeit. Das Krisenmanagement des Bundes und insbesondere des EDA als verantwortliches Department wurden einer kritischen und vergleichenden Sicht unterzogen. Die Medien untersuchten insbesondere, wie andere Länder die Unterstützung ihrer Landsleute in solchen Katastrophen organisierten, und verglichen die ausländischen Ansätze mit jenen der Schweiz. Luxor und Halifax sind die zwei Grossereignisse, welche in der Schweiz den Impuls für die Schaffung eines zeitgemässen Krisenmanagements auslösten, das für Grossereignisse im Ausland zuständig ist und das heute noch gilt.

Die Wechselwirkung zwischen den Betroffenen, den Medien und der Politik erzeugte einen zunehmenden Druck, den im Vergleich zum Ausland mittlerweile auch in der Schweiz gestiegenen öffentlichen Erwartungen an die Bewältigung von Krisen im Ausland nachzukommen. Dabei galt es realistischerweise zu beachten, dass trotz dieser Erwartungshaltung die absehbar verfügbaren Mittel eher knapp sein würden, so dass der Aufbau eines mit den (grösseren) Nachbarländern deckungsgleichen professionellen Krisenmanagements kaum realistisch war. Auch die föderalistische Struktur der Schweiz, die Gebote eines effizienten, pragmatischen und konzentrierten Mitteleinsatzes und einer nach dem Subsidiaritätsprinzip aufgebauten Verantwortlichkeitskette waren zu berücksichtigen. Ausserdem setzt auch

das tatsächliche Umfeld Grenzen: Der Krisenbewältigung im Ausland stehen nicht die gleichen Möglichkeiten wie im Inland offen. Zum einen gilt die primäre und für viele Belange ausschliessliche (politische und rechtliche) Zuständigkeit der Behörden jenes Staates, in dem sich die Krise ereignet hat, und welche die Schweiz wie alle anderen mitbetroffenen Länder zu beachten hat. Zum anderen stehen im Krisenfall im Ausland auch bei günstiger Ausgangslage bei weitem nicht die Mittel zur Verfügung, die in einem vergleichbaren Fall im Inland verfügbar wären. Auch die Tatsache, dass sich unter Umständen keine schweizerische Vertretung in der Nähe eines Krisenortes befindet, kann ein wirksames Krisenmanagement sehr erschweren.

Aufgrund dieser Ausgangslage wurde 1999 die Politische Abteilung VI „Schweizer im Ausland“ (PA VI) geschaffen, um im Falle von Grossereignissen im Ausland die Grundlage für ein einsatzfähiges Krisenmanagement zu gewährleisten. Das Ziel war, neue Kompetenzen an der Zentrale aufzubauen und die Zusammenarbeit zwischen der Zentrale des EDA und den Vertretungen sowie anderen Partnern neu zu strukturieren. Daneben blieb die Verantwortung für den konsularischen Schutz und die Auslandschweizerpolitik weiterhin bei der PA VI, was bei der Konzeptionierung der Krisenarbeit namentlich bezüglich der Zuteilung der Ressourcen zu berücksichtigen war.

Eingedenk der beschränkten Mittel und dem Gebot eines verantwortlichen Umgangs mit Budgetmitteln verpflichtet, wollten wir dabei kein neues bürokratisches Gebilde schaffen. Ein kleines Team an der Zentrale sollte im situationsgerechten, flexiblen und pragmatischen Zusammenwirken mit den Aussenvertretungen, den übrigen Dienststellen des EDA und der anderen Departemente sowie den Kantonen und anderen Akteuren die Kernkompetenzen des neuen Krisenmanagements sicherstellen. Dies liess Raum zur Entfaltung von Kreativität und Spontaneität und beugte der

¹ Botschafter Markus Börlin leitete die Politische Abteilung VI (PA VI) des EDA zwischen 2006 und 2010. Da er bereits zwischen 2000 und 2004 als Stellvertretender Chef der PA VI wirkte, hat er einen breiten Überblick über die Entwicklung des Krisenmanagements im EDA.

Bindung von allzu vielen Kräften in unproduktive Verwaltungsabläufe vor. Die Kontakte waren direkt und die Entscheidungs- und Dienstwege kurz.

Der Verfasser dieses Beitrags stand der PA VI als Abteilungschef im Range eines Botschafters von 2006 bis 2010 vor. Von 2000 bis 2004 – ein Zeitraum, der im Beitrag von alt-Botschafter Peter Sutter abgedeckt wird – amte ich als Stellvertretender Abteilungschef der PA VI. Als quasi am längsten amtierender Krisenchef des Departementes bin ich von der Redaktion gebeten worden, einen Überblick über die Entwicklung der Struktur und Instrumente des Krisenmanagements von 2000 bis 2010 zu verfassen. Es liegt in der Natur der Sache, wenn die Darlegung von Fakten eher trocken wirkt, doch führen die Erlebnisberichte über einzelne Katastrophen in dieser Nummer anschaulich vor Augen, dass die nachfolgenden Ausführungen von ganz realitätsnahen Fragen handeln. Dabei ist zu beachten, dass es sich um einen kontinuierlichen und langfristigen Aufbauprozess gehandelt hat, bei dem schwerpunktmässig in den Jahren 2006-2010 dargestellte Überlegungen und Entwicklungen auch schon in den vorhergehenden Jahren angestellt, in die Wege geleitet oder umgesetzt wurden.

Ein Ziel: Den betroffenen Landsleuten im Ausland im Krisenfall helfen

Ein Konzept: Die Professionalisierung

2006 konnte ich als Abteilungschef für das Krisenmanagement auf ein Team von sechs Vollzeitangestellten zählen – es wäre eine Handvoll gewesen, würden wir eine Praktikantin nicht mitzählen –, das sich mit dem Konsularischen Schutz einen operativen Kredit von Sfr. 400'000.- pro Jahr teilte. Um den laufend steigenden Erwartungen an das Krisenmanagement des EDA gerecht werden zu können, setzten wir uns auf dem Boden der geleisteten Vorarbeit daran, das bestehende Konzept weiter zu professionalisieren. Folgende Schlüsselbegriffe, wie sie auch schon vorher galten, leiteten uns dabei: der Aufbau von Kernkompetenzen, die Aufwuchsfähigkeit im Krisenfall und die enge Vernetzung mit Partnern.

Der Aufbau von Kernkompetenzen

Schlüsselkompetenzen innerhalb der PA VI und in den Aussenvertretungen sollen den Kern eines effizienten, wirksamen und situationsgerechten Krisenmanagements des EDA darstellen. Der

PA VI kommt in diesem Konzept die zentrale Steuerungsrolle zu. Betrieben von einer Handvoll Spezialistinnen und Spezialisten, die sicherstellen, dass einerseits die grundlegenden präventiven, strukturellen und personenbezogenen Massnahmen jederzeit verfügbar und abrufbar sind. Sie gewährleisten, dass andererseits beim Ausbruch einer Krise die Unterstützung der betroffenen Vertretungen und die Aktivierung der Krisenzelle an der Zentrale unverzüglich vorgenommen werden. Die PA VI stellt ferner sicher, dass alle Akteure jederzeit koordiniert und aufeinander abgestimmt handeln, und dass der interne Informationsfluss und die Information der Öffentlichkeit zentral gesteuert und kontrolliert werden.

Es obliegt primär der zuständigen Vertretung, im Ausland in Not geratene Landsleute zu unterstützen. Sie befindet sich in relativer Nähe zum Ort des Geschehens, sie kennt die lokalen Verhältnisse und vertritt die Schweiz bei den örtlichen Behörden, zu denen sie direkten Zugang hat. Wirksame und sichtbare Sofortmassnahmen – auch dieses Element, wie Peter Sutter in seinem Beitrag eindringlich schildert, ist entscheidend für ein erfolgreiches Krisenmanagement – verlangen die Präsenz vor Ort. Die Zentrale stärkt deshalb in der Krisenlage vordringlich die Handlungsfähigkeit der Vertretung bzw. stellt sie soweit möglich wieder her. Die PA VI ist den Vertretungen aber im Sinne des Präventionsgedankens auch Mentor beim Ausbau der Krisenvorsorge. Was vor dem Ernstfall bereit ist, entscheidet über den Erfolg der Aktion im Notfall.

Die Aufwuchsfähigkeit im Krisenfall

Eine grössere Krise erfordert schnell einmal personelle und sachliche Mittel, welche die Möglichkeiten der Zentrale und der Vertretungen übersteigen. Die PA VI stellt deshalb sicher, dass das Personal in der zuständigen Vertretung und in der von der PA VI geführten Krisenzelle der Zentrale rasch aufgestockt wird. Nach und nach wird es später wieder reduziert. Der Personalbedarf und der Arbeitsrhythmus sowohl der Krisenzelle als auch der agierenden Vertretung wird vom Profil der Krise und vom Gang der Ereignisse bestimmt. Da die Mittel begrenzt sind und der zusätzliche Bedarf befristet ist, entspricht das Konzept der Aufwuchsorganisation am besten den vorhandenen Mitteln und der limitierten Einsatznotwendigkeit. Wenn der Krisenfall eingetreten ist, bestimmt die

Krisenzelle, welche Probleme sich stellen, welche Leistungen zu erbringen sind, welche Stellen was zu leisten vermögen und was sie dafür benötigen. Die Krisenzelle der PA VI sorgt dann dafür, dass die Ressourcen am Ort, wo sie benötigt werden, rasch hochgefahren werden. Genau so rasch werden sie wieder heruntergefahren, wenn die Ausnahme-situation allmählich wieder dem Normalzustand Platz macht. Dieses Konzept funktioniert aber nur, wenn das dafür benötigte Personal bestimmt ist und eine Ausbildung erhalten hat, und wenn die zu aktivierenden Strukturen definiert und bei den mitarbeitenden Akteuren bekannt und solide verankert sind.

Die enge Vernetzung mit Partnern innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung

Entscheidend dafür ist die breite und feste Vernetzung mit einem vielfältigen und rasch einsetzbaren Netz von Partnern. Die gute und gut vorbereitete Koordination unter den in die Krisenbewältigung einbezogenen Akteuren ist der Schlüssel zur Mobilisierung der benötigten Ressourcen und von Fachwissen sowie zur optimalen Unterstützung der betroffenen Vertretungen. Je nach dem Profil der Krise und den sich stellenden Anforderungen variieren der Kreis der einbezogenen Stellen und die Tiefe der Zusammenarbeit. Die vielen Partner, mit denen die PA VI bei Bedarf Hand in Hand arbeitet, tragen entscheidend zur erfolgreichen Krisenbewältigung bei. Im Folgenden sind die fünf Kategorien von Partnern erwähnt, mit denen eine regelmässige Zusammenarbeit besteht:

Dienststellen des EDA – Im Vordergrund stehen dabei die Dienststellen des EDA selbst. Neben den zwei anderen Diensten der PA VI – der Sektion Konsularischer Schutz und dem Auslandsschweizerdienst –, den politischen Abteilungen, die wichtige Hintergrundinformationen und Analysen über die von der Krise betroffenen Länder liefern, und EDA-Information, das die öffentliche Information handhabt, sind namentlich die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und die Humanitäre Hilfe (HH) der DEZA zentrale Partner. Mit ihrer Präsenz vor Ort auch auf schwierig zugänglichem Terrain, ihren Netzwerken vor Ort und namentlich ihren logistischen und operativen Fähigkeiten auf der Basis von rasch mobilisierbaren und einsetzbaren Ressourcen sind sie unverzichtbare Partner insbesondere bei Naturkatastrophen und Evaku-

tionen grösseren Stils. So waren die enormen Krisenleistungen nach dem Tsunami 2004 und die rasche Evakuierung von rund 900 Landsleuten aus dem Libanon während des Libanonkrieges 2006 nur dank der intensiven Zusammenarbeit der Krisenzelle mit der HH möglich, die eine äusserst professionelle Arbeit machte.

Weitere Bundesstellen – Regelmässig in das Krisenmanagement des EDA einbezogene Partner des EDA sind beispielsweise das Bundesamt für Polizei des EJPD² (fedpol) sowie das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) und der NDB³ (vormalig SND) des VBS.⁴ fedpol spielt jeweils eine wichtige Rolle bei Entführungsfällen und anderen Krisen mit polizeilich relevanten Aspekten. Das BABS ist ein wertvoller Partner bei der Ausbildung des in die Krisenarbeit einbezogenen Personals. Es unterstützt die Krisenzelle ferner bei der psychologischen Begleitung der eingesetzten Mitarbeitenden sowohl im Feld als auch an der Hotline in Bern – ein Einsatz, der bei intensiven und länger dauernden Krisenlagen psychisch sehr belastend sein kann – und kümmert sich, abgestimmt mit den kantonalen Opferhilfestellen, um die psychologische Betreuung der Opfer und ihrer Angehörigen. Der NDB liefert wichtige Hintergrundinformationen und Lageanalysen und hält Kontakt zu Partnerdiensten.

Kantone – Verschiedene kantonale Behörden sind fallweise wichtige Kooperationspartner. So begleitete die Kantonspolizei Zürich als eng in das Krisenmanagement des EDA eingebundener Akteur die Bemühungen um die Befreiung des 2009 in Mali entführten Zürcher Ehepaars. Die Kantone verfügen im Rahmen des föderalistischen Systems der Schweiz über Kompetenzen und Ressourcen, die nicht in der Hand des Bundes liegen. Dazu gehören zum Beispiel forensische Kompetenzen bei der Identifizierung von Opfern bei den kantonalen gerichtsmedizinischen Diensten und die kantonalen Opferhilfestellen.

Partnerländer – Die im Ausland beschränkten operativen Kapazitäten der Schweiz erfordern für gewisse Krisenlagen eine enge Zusammenarbeit

2 (Red.) Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement.

3 (Red.) Nachrichtendienst des Bundes.

4 (Red.) Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.

mit befreundeten Staaten, wozu in einem ersten Kreis unsere Nachbarländer Deutschland, Frankreich und Österreich gehören. In einem zweiten pflegen wir enge Beziehungen mit Grossbritannien und den skandinavischen Staaten. Dank dieser solidarischen Kooperation mit anderen Staaten kann das Krisenmanagement des EDA seine operative Handlungsfähigkeit im Ausland massiv verstärken. Das gemeinsame Auftreten mit anderen von einer Krise betroffenen Ländern kann aber auch das politische Gewicht gegenüber nicht immer voll kooperierenden Krisenländern erhöhen. Die ständige Pflege der Kontakte zu den Krisenstäben der Nachbarländer gehörte deshalb zu den grundlegenden Pflichten der PA VI. Dieser Austausch erlaubt ihr, den Informationsstand über potentielle und aktuelle Krisenlagen laufend dem gegenseitigen Wissen anzugleichen und gegebenenfalls auch präventive Massnahmen aufeinander abzustimmen. Im Akutfall erleichtert zudem eine aktive Beziehungspflege den raschen und reibungslosen Übergang zur operativen Krisenzusammenarbeit.

Der Nutzen dieser Zusammenarbeit zeigte sich jeweils augenscheinlich bei der **Evakuierung** von Landsleuten aus Gefahrenzonen. In umkämpften Gebieten beispielsweise sind nur militärisch abgesicherte Evakuierungen möglich, was der Schweiz eine autonome Evakuierung verunmöglicht. Aber auch bei Grosseinsätzen, die einen enormen Mitteleinsatz verlangen, oder in abgelegenen Gebieten, wo die Schweiz keine logistische Präsenz vor Ort hat oder rasch aufbauen kann, sind wir auf die Unterstützung von befreundeten Staaten angewiesen. Die Schweiz hat aber auch bei Evakuierungen unter der Verantwortung eines anderen Staates stets soweit als möglich ihre eigenen Kräfte eingebracht, deren Engagement und Professionalität den Respekt ihrer Partner verdienten. Wichtig war für uns zudem stets, in Situationen, in denen wir ausreichend Kapazitäten hatten, wie beispielsweise im Libanon im Sommer 2006, umgekehrt Landsleute anderer Länder mitzunehmen. Solidarität ist und darf keine Einbahnstrasse sein. Evakuierungen sind praktisch nie unilaterale Angelegenheiten, sondern verlangen meist nach einer Bündelung aller verfügbaren Kräfte. Auch dabei ist entscheidend, dass die konkreten Möglichkeiten und Grenzen einer solchen operativen Zusammenarbeit schon im Vorfeld einer Krise von den zuständigen Vertretungen abgeklärt und über (meist informelle)

Absprachen vor Ort oder zwischen den Zentralen der involvierten Länder institutionalisiert werden. Vor diesem Hintergrund offerierte Frankreich zum Beispiel den interessierten Schweizerinnen und Schweizern im Tschad Anfang 2008, mit Militärflugzeugen ins Ausland evakuiert zu werden. Grundlegende Voraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit auch auf diesem Gebiet sind einmal mehr gute diplomatische Beziehungen zu diesen Staaten.

Da aber der primäre Auftrag eines jeden einzelnen mit einer Evakuierungsoperation befassten Staates in der Rückführung der eigenen Angehörigen besteht, darf trotz der im Allgemeinen guten und solidarischen internationalen Zusammenarbeit im Krisenfall der Aufbau und die Pflege eigener Kapazitäten nicht unterlassen oder vernachlässigt werden.

Private – Nicht zuletzt hängt eine wirkungsvolle Krisenarbeit von einer guten und vertrauensvollen Zusammenarbeit mit verschiedensten privaten Akteuren ab. Dazu gehören unter anderem Fluggesellschaften, die REGA, Reiseversicherungen und medizinische Callcenters. In Fällen, in denen die privaten Leistungserbringer nicht zuletzt im Sinne einer angemessenen Eigenverantwortung die primäre Kompetenz wie auch die unerlässlichen Fachkenntnisse haben, leisten sie wesentliche Dienste für Landsleute in Not. So obliegt die Rückführung von Touristen aus Destinationen, in denen die Entwicklung der Sicherheitslage Anlass zu ernsthaften Bedenken ergibt, Reiseversicherungen und -veranstaltern. Mit Unterstützung der Vertretungen vor Ort und der Zentrale fliegen sie die Touristen aus. Umgekehrt können sie in anderen Fällen das Krisenmanagement des Bundes mit ihrem Fachwissen nutzbringend unterstützen.

Instrumente der Krisenvorsorge

Vorbeugen ist besser als heilen – diesem gerade im Krisenmanagement geltenden Grundsatz verpflichtet, war uns die Stärkung der Vorsorge ein zentraler Leitgedanke beim Aufbau des Instrumentariums, wobei den im Folgenden kurz vorgestellten Instrumenten eine besondere Rolle zukommt.

Krisendispositive der Vertretungen

Die Vertretungen bilden wie bereits geschildert das Rückgrat der Krisenorganisation des EDA. Jede Vertretung ist gehalten, entsprechend ihren

Kenntnissen der Situation vor Ort ein den lokalen Verhältnissen und Bedürfnissen angemessenes Krisendispositiv zu erstellen. Basis dafür ist ein von der PA VI verfasstes Musterdispositiv, das die wesentlichen Elemente vorgibt mit der Aufforderung, dieses auf die besonderen lokalen Gegebenheiten abzustimmen. Die Zentrale prüft das Dispositiv summarisch und verfeinert es gegebenenfalls in Rücksprache mit der Vertretung. Diese ist zudem gehalten, das Dispositiv je nach Veränderung der Ausgangslage laufend zu aktualisieren.

Krisenvorsorge-Missionen

Die Zentrale kann allerdings die Tauglichkeit der Planung vor Ort nur begrenzt beurteilen. Darum rief die PA VI 2007 die sogenannten Krisenvorsorge-Missionen (KVM) ins Leben. Diese reisen in ausgewählte Länder mit einem ausgeprägten Gefährdungspotenzial und beurteilen dort zusammen mit der Vertretung die Lage. Dazu gehören insbesondere eine Analyse der Bedrohungslage, der Gefährdung schweizerischer Interessen, der Handlungsfähigkeit der lokalen Behörden und der vorzukehrenden Massnahmen. Mit der Vertretung werden Szenarien entwickelt und durchgespielt, wie beispielsweise Evakuierungsmöglichkeiten und -abläufe auf der Grundlage des 2007 von der PA VI in Zusammenarbeit mit der HH entwickelten Evakuierungskonzepts. Die KVM umfassen Mitarbeitende der PA VI und gegebenenfalls Vertreter anderer Dienste sowie Departemente wie des VBS und EJPD.

Ausbildung

Eine auf die Bedürfnisse eines praxisgerechten Krisenmanagements zugeschnittene Ausbildung stand von Anfang an im Mittelpunkt unserer Strategie. Dabei wollten wir nicht nur die speziell mit der Krisenbewältigung befassten Mitarbeitenden ausbilden, sondern allen Angehörigen des EDA die grundlegenden Kenntnisse vermitteln. Dies liegt darin begründet, dass aufgrund des Mandats des EDA zum Schutz und der Betreuung von im Ausland in eine Notlage geratenen Landsleuten alle Mitarbeitenden des Departementes jederzeit und völlig unvorhersehbar mit einer Krisensituation konfrontiert werden können, in der sie sofort reagieren müssen. Dies kann nur mit Aussicht auf Erfolg gelingen, wenn zumin-

dest alle im Ausland eingesetzten Mitarbeitenden⁵ über die Grundkenntnisse des Krisenmanagements verfügen und diese auch geübt haben. Wir führten deshalb mit Hochdruck entsprechende Ausbildungskurse ein, die mittlerweile zur obligatorischen Laufbahnausbildung des versetzbaren Personals gehören.

Reisehinweise

Die Reisehinweise sind ein grundlegendes Instrument der Krisenvorsorge, das naturgemäss und seinem Zweck entsprechend regelmässig im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit steht. Die Medien zitieren die Hinweise häufig und prominent namentlich mit Bezug auf akute Bedrohungslagen, wenn von Reisen abgeraten wird. Den Reiseversicherungen und -veranstaltern dienen sie als Entscheidungsgrundlage, um über die Annulla-tion von gebuchten Reisen zu entscheiden, bzw. um Alternativangebote anzubieten. Dieses Instrument wurde und wird laufend weiterentwickelt und ausgebaut. Nachdem die Hinweise ursprünglich noch aus wenigen dürren Zeilen bestanden, sind sie mittlerweile ein äusserst komplexes und hochentwickeltes IT-Instrument geworden, das direkt mit anderen Internet-Applikationen verknüpft ist. Der Beitrag von Esther Leupp in dieser Nummer gibt dazu interessante und weiterführende Informationen.

Instrumente für die Aktion im Krisenfall

Hotline EDA

Jede grössere Krise im Ausland, von der potentiell eine grössere Anzahl von Schweizerinnen und Schweizern betroffen sein könnte, löst bei Angehörigen von möglichen Opfern, aber auch in der breiten Öffentlichkeit, grosse Besorgnis und Verunsicherung aus. Die Angehörigen wollen sich als erstes mit ihren Sorgen und Fragen an eine amtliche Anlaufstelle wenden können, die ihre Anliegen entgegennimmt. Das dadurch ausgelöste Volumen an telefonischen Anrufen kann enorm sein. So riefen beispielsweise beim Anschlag auf die Twin-Towers am 11. September 2001 oder beim Tsunami innert weniger Stunden Tausende von Menschen die Hotline des EDA an. Diesem Bedürfnis entsprechend stand der Aufbau einer

⁵ (Red.) Insgesamt waren per 31. Juni 2014 als versetzbares Personal 213 Angehörige der diplomatischen Karriere, 372 der konsularischen Karriere, 182 Angehörige des Rotationspersonals der DEZA, und weitere 67 versetzbare Bundesangestellte im Ausland im Einsatz.

diesem Andrang gerecht werdenen Hotline am Anfang unserer Bemühungen. Wurden die Anfragen ursprünglich noch von Hand in Papierformulare eingetragen, löste eine von der PA VI entwickelte und laufend verfeinerte Informatikapplikation dieses schwerfällige und ungenaue Instrument ab. Parallel dazu starteten wir ein Ausbildungsprogramm, das freiwillige Mitarbeitende des EDA als Hotline-Operateure ausbildete. So stand schliesslich eine Reserve von rund 100 ausgebildeten Kolleginnen und Kollegen zur Verfügung, die kurzfristig abrufbar waren und uns erlaubten, bei Bedarf einen Hotline-Einsatz rund um die Uhr über mehrere Wochen aufrechtzuerhalten. Die Hotline-Operateure erfassen Suchmeldungen und Rückmeldungen, damit der Verbleib vermister Landsleute in Zusammenarbeit mit unseren Vertretungen vor Ort sowie den lokalen Behörden rascher eruiert und die auf den besorgten Angehörigen lastende Ungewissheit wenigstens zeitlich verkürzt werden kann. In seinem Beitrag schildert Hans Peter Heiniger den Aufbau dieses Instruments.

Kriseneinsatz-Pool (KEP)

Dieses Instrument ermöglicht es der Krisenzelle der PA VI, von einer Krise betroffene Vertretungen unverzüglich und flexibel mit einem ausgebildeten und speziell ausgerüsteten Kriseneinsatz-Team zu verstärken. Der Personalbestand einer Vertretung ist im Regelfall zu klein, um angemessene Krisenreserven freispielen zu können. Für einen permanenten Ausbau der Personalkapazitäten auch nur auf besonderen regionalen Stützpunkten fehlen die Mittel. Der KEP bietet dafür eine flexible und kostenneutrale Lösung. Im Unterschied zu den früher zum Einsatz gekommenen Springern schufen wir einen schliesslich 200 Personen umfassenden Kriseneinsatz-Pool. Dessen Angehörige sind speziell ausgebildet und mit sogenannten Krisenkoffern ausgerüstet, um im Notfall die betroffenen Vertretungen rasch und gezielt bei der Krisenbewältigung unterstützen und entlasten zu können. Stellt die Krisenzelle zusätzlichen Personalbedarf in einer Krisenzone fest, kontaktiert sie umgehend die für einen Einsatz in Frage kommenden KEP-Angehörigen. Falls alle Betroffenen einem solchen Einsatz zustimmen, packen diese flugs ihre Koffer und reisen ab. Auch dieses Konzept funktioniert aber nur auf der Basis einer ‚doppelten‘ Freiwilligkeit: Einerseits besteht der KEP aus Freiwilligen, andererseits fehlt die Arbeitskraft der eingesetzten Person während ihres Kriseneinsatz-

zes in ihrem ordentlichen Aufgabenbereich, so dass auch deren Vorgesetzte freiwillig zustimmen und Lücken geschlossen werden müssen. Dies ist leichter gesagt als getan, wenn man bedenkt, dass die in den letzten Jahren zugenommene Arbeitslast meist mit gleichbleibenden Mitteln bewältigt werden musste. Dank der hohen Motivation sowohl von Mitarbeitenden als auch von Vorgesetzten gelang es aber letztlich stets, eine allen Bedürfnissen gerecht werdende Lösung zu finden. In der Grundausbildung machen sich die angehenden Kriseneinsatz-Allrounder mit den Methoden und Abläufen von Einsätzen vertraut und werden in besondere psychologische Aspekte eingeführt. Fragen werden diskutiert wie etwa „Wie integriere ich mich in ein Team, das möglicherweise seit Wochen in einer Krisensituation wirken muss?“ oder „Wie gehe ich mit dem eigenen Stress um, wie mit traumatisierten Landsleuten, die ich betreuen muss?“.

Das Personal

Im Krisenmanagement ist das Personal die wichtigste und wertvollste Ressource. Im Aufwuchssystem des EDA kommt diesem noch eine gesteigerte Bedeutung zu. Die KEP-Angehörigen versinnbildlichen wie die Reservisten der Hotline gewissermassen das ‚Milizprinzip‘ innerhalb des Departements: Jede und jeder Einzelne stellt sich dafür freiwillig – zusätzlich zum normalen Pflichtenheft – zur Verfügung, wird ausbildungsmässig auf den Kriseneinsatz vorbereitet und im Bedarfsfall individuell aufgerufen. Wer sich als Angehöriger des KEP oder der Hotline engagiert, besucht nicht nur mehrere Ausbildungs- und Auffrischkurse, sondern ist auch bereit, Verantwortung und eine zusätzliche Beanspruchung anzunehmen, sei es im Feld oder an der Hotline.

Dieses nicht selbstverständliche Engagement der Mitarbeitenden des EDA und deren starke Motivation ist der Schlüssel für das erfolgreiche Krisenmanagement der PA VI gewesen. Wir mussten auch bei gestiegenem Bedarf und Anforderungen nie damit rechnen, nicht genügend Freiwillige rekrutieren zu können. Nur dank dieser Einsatzbereitschaft ist es uns möglich gewesen, eine schlanke, flexible und bedürfnisgerechte Krisenorganisation auf dem Boden des Aufwuchssystems aufzubauen, die gemessen an den Erwartungen und erbrachten Leistungen für das Departement übrigens sehr günstig gewesen ist. Zugleich

ist diese solidarische und engagierte Unterstützung der Krisenzelle für das Kernteam der PA VI auch immer wieder Ansporn gewesen, über die eigenen Grenzen hinauszugehen. Ich bedanke mich bei dieser Gelegenheit einmal mehr für dieses nicht selbstverständliche Engagement!

Im Krisenmanagement haben wir namentlich innerhalb der Bundesverwaltung, aber auch bei den anderen erwähnten Partnern, auf eine Arbeitskultur zählen dürfen, zu deren Stärken Pragmatismus, Flexibilität und persönliches Engagement über die üblichen Zuständigkeiten und Hierarchien hinaus gehören. Diese Eigenschaften sind wichtig für ein zielgerichtetes Krisenmanagement, das bürokratische Umwege vermeidet und auf die effiziente und schlanke Lösung der Probleme ausgerichtet ist.

2010: Der Aufbau neuer Strukturen

Die im Verlauf der ersten rund zehn Jahre nach Entstehen der PA VI geschaffenen Strukturen und Abläufe des Krisenmanagements haben sich in zahlreichen Krisen bewährt. Das Konzept einer professionellen Krisenbewältigung auf dem Boden einer spezialisierten Kerngruppe, die bei Bedarf zusätzliche ausgebildete Mitarbeitende des EDA mobilisiert und die vorbereiteten Partnerschaften mit Stellen innerhalb wie ausserhalb der Bundesverwaltung aktiviert, ermöglichte eine die Anforderungen der Betroffenen und der Öffentlichkeit erfüllende Krisenbewältigung.

Dennoch stiess die PA VI ungeachtet dieses erfolgreichen Konzepts und eines allerdings eher bescheidenen Zuwachses an Ressourcen immer wieder an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Dies ist einerseits auf die wachsende Anzahl von Krisen zurückzuführen, die häufig parallel eintraten, und andererseits auf eine weiter zunehmende Intensität der Krisenarbeit, die ursächlich bedingt war durch laufend steigende Erwartungen an die Krisenbewältigung. Dazu kam, dass auch die übrigen Verantwortlichkeiten der PA VI im konsularischen Schutz und beim Auslandschweizerdienst die Leistungsfähigkeit der Abteilung oft über ein längerfristig vertretbares Mass überschritt. Das Departement begann deshalb ab 2009 zu überlegen, wie eine neue Organisation grundsätzlich und langfristig Abhilfe schaffen könnte. Diese Überlegungen führten schliesslich zur Schaffung der neuen Konsularischen Direktion bzw. eines eigenständigen Krisenmanagement-

Zentrums im Jahr 2011, wie Gerhard Brügger und Christian Dussey in ihren folgenden Beiträgen schildern.

Création du Centre de gestion des crises (KMZ)

Multiplication des crises et des défis

Christian Dussey¹

Le volume et la complexité des tâches liées à l'assistance aux ressortissants suisses à l'étranger ont augmenté de manière significative depuis la fin des années 90. Ceci s'explique par plusieurs raisons. La mondialisation a facilité les échanges et engendré une explosion des mouvements de personnes. La baisse significative du coût des transports, notamment dans le domaine aérien, ainsi que la possibilité de pouvoir organiser ses voyages de manière individuelle par le biais d'Internet ont entraîné une formidable augmentation des déplacements de nos concitoyens à l'étranger. En 2012, plus de 12 millions de voyages ont été effectués annuellement à l'étranger par la population résidente en Suisse². Parmi ces voyages, près de 8 millions ont été effectués par des personnes disposant de la nationalité suisse. A cela s'ajoutent plus de 700'000 citoyens suisses qui ont élu domicile à l'étranger.

L'évolution de la situation internationale a également joué un rôle dans l'accroissement de l'assistance à nos concitoyens. Les conflits, les catastrophes naturelles et les accidents de grande envergure se sont produits à intervalles réguliers. Le terrorisme a continué à sévir avec brutalité dans certaines parties du monde. La crise financière et économique mondiale a eu, dès 2008, un impact négatif sur les pays les plus fragiles. Elle a engendré des instabilités politiques qui ont débouché sur des violences à l'instar des émeutes de la faim en Afrique et en Asie. Finalement, dans certaines régions du monde, les enlèvements et les prises d'otages sont devenus ces dernières années un véritable fléau utilisé par des groupes armés aux motivations diverses.

1 L'Ambassadeur Christian Dussey a été nommé Chef du Centre de gestion des crises du DFAE lors de sa création le 1er juin 2011. Avant d'occuper ce poste, il a été durant trois ans le Chef suppléant de la Division politique VI - Suisses à l'étranger. Il est depuis le 1er août 2013 le Directeur du Geneva Centre for Security Policy (GCSP), un centre de formation international dédié aux questions de sécurité.

2 (ndlr.) Source OFS.

Au cours des années 2008 à 2010, soit durant la période précédant immédiatement la création du Centre de gestion des crises, le DFAE a dû faire face à 38 situations d'urgence et de crises à l'étranger et ceci parallèlement à l'affaire libyenne³.

2008 - 14 crises ou situations d'urgence : notamment les affrontements internes au Kenya, les attaques rebelles au Tchad (91 Suisses ont été évacués avec l'aide de la France), le conflit russo-géorgien, les attentats terroristes à Mumbai ainsi que la prise d'assaut et la fermeture de l'aéroport international de Bangkok.

2009 - 8 crises ou situations d'urgence : notamment les enlèvements de citoyens suisses aux Philippines et au Mali, les affrontements à Madagascar, l'épidémie de la grippe H1N1, l'accident d'avion d'Air France au large des côtes du Brésil et les attentats au Pakistan.

2010 - 16 crises ou situations d'urgence : notamment les tremblements de terre à Haïti et au Chili, les enlèvements de citoyens suisses aux Philippines, Congo et Tchad, les affrontements au Kirghizistan, l'éruption d'un volcan en Islande, les émeutes à Bangkok, les touristes suisses bloqués au Pérou, en Bolivie et en Inde ainsi que la crise politique en Côte d'Ivoire.

Alors que les défis s'accumulaient sur la scène internationale, les attentes de nos concitoyens à l'égard des prestations fournies par le DFAE augmentaient en parallèle. La médiatisation des crises et des situations d'urgence, en particulier celles liées aux enlèvements, était également bien plus forte que par le passé.

Une transformation nécessaire

La tragédie du Tsunami de 2004 en Asie et l'évacuation du Liban en 2006 ont été des chocs consi-

3 (ndlr.) Voir à ce sujet : Sylvain Besson, Les derniers secrets de la crise libyenne. Le Temps. Jeudi 2 décembre 2010.

dérables. Ils ont fait prendre conscience de la nécessité de disposer d'instruments de gestion de crise performants. La multiplication, la complexité et la simultanéité des crises survenues durant la deuxième moitié des années 2000 ont pour leur part donné un coup d'accélérateur au processus de transformation.

Les Ministères européens des affaires étrangères ont ainsi été amenés à repenser, adapter et moderniser leurs structures, leurs procédures ainsi que la formation de leur personnel. Nos voisins, en particulier l'Italie, la France et l'Allemagne, ont été les pionniers dans ce domaine. Le DFAE n'est pas resté à l'écart de ce mouvement, même si sa réponse a été plus lente et plus timide que celle de nos voisins. La division politique VI a consolidé les instruments existants (hotline, dispositifs de crise des représentations, conseils aux voyageurs) et développé de nouveaux instruments de gestion de crises (amélioration des processus de gestion de crises et de prises de décision, création d'une salle de crises, renforcement de la planification d'urgence, accroissement de la capacité d'anticipation par la mise sur pied de réunions interdépartementales mensuelles dédiées à la sécurité des ressortissants suisses, extension du pool d'intervention en cas de crises et développement d'un nouveau concept de formation du personnel du DFAE). Comparativement aux pays voisins, les moyens du DFAE étaient limités ; cela ne nous a pas empêché de développer une compétence très pointue dans des domaines spécifiques (par exemple, la rapidité de déploiement des équipes d'assistance humanitaires ou un logiciel sophistiqué permettant de gérer la recherche de personnes disparues). La petite taille de la division politique VI nous a également permis de travailler de manière plus efficace dans la collaboration interdépartementale.

La nécessité de créer au sein du DFAE un Centre de crise s'est imposée durant l'année 2010. Elle a coïncidé avec les réflexions sur le renforcement et la professionnalisation des tâches consulaires. Plusieurs modèles d'organisation ont été examinés. L'analyse des systèmes mis en place au niveau européen a révélé que deux tendances différentes prévalaient au sein des Ministères des affaires étrangères : 1. un « Centre de crise » rattaché directement au « numéro deux » hiérarchique (Secrétaire général/Secrétaire d'Etat) du Ministère des affaires étrangères (exemples : France, Alle-

magne, Italie) et 2. un « Centre de crise consulaire » intégré au sein de la Direction générale des Affaires consulaires (exemples : Royaume-Uni, Espagne, Belgique, Pays-Bas, Autriche, Suède).

Afin de permettre un fonctionnement optimal de cette unité, les trois principes suivants ont été proposés :

- **Principe de conduite** : Elle est toujours politique (prise des décisions stratégiques par la Cheffe du DFAE/Conseil de Direction). L'organisation doit être simple, modulable et basée sur une montée en puissance graduelle (en fonction de la gravité de la crise).
- **Principe de précaution** : Les représentations suisses à l'étranger disposent d'un dispositif de crise solide (organisation, moyens de télécommunications, etc.) et le personnel du DFAE est formé à la gestion de crise.
- **Principe de prévention** : Les « Conseils aux voyageurs » (existants pour 157 pays et consultés par plus de 1,4 millions de visiteurs annuellement) sont complétés par des campagnes de sensibilisation du public sur des thèmes spécifiques.

Création de la nouvelle entité

Au printemps 2011, la Direction du Département a décidé de créer un Centre de gestion de crises. Il a d'abord été intégré au sein de la Division politique de sécurité et gestion de crise puis, dans une deuxième étape, subordonné directement au Secrétaire d'Etat. Plusieurs facteurs ont influencé ce choix. Ce furent en particulier les expériences et les leçons tirées des crises et des situations d'urgences survenues au cours des années 2008 à 2010 ainsi que les recommandations des Commissions de gestion du Parlement, suite à l'affaire libyenne. Afin de faciliter son accès aux partenaires suisses et étrangers, le premier chef de cette unité⁴ s'est vu attribuer le titre d'ambassadeur.

Les missions du Centre de gestion de crises ont été définies de la manière suivante :

- Prévention et gestion des crises et des situations d'urgence affectant les ressortissants suisses à l'étranger,

⁴ (ndlr.) L'auteur même de ces lignes.

- Renforcement de la capacité du DFAE à gérer des crises et
- Assistance / conseil aux autres unités du DFAE dans la gestion de crises.

Ses missions se sont traduites dans les activités suivantes :

- Pilotage et coordination de l'ensemble des moyens engagés par la Confédération pour venir en aide aux ressortissants suisses à l'étranger lorsque ceux-ci sont victimes d'une situation de crise ou d'urgence.
- En matière de prévention : gestion du contenu des Conseils aux voyageurs et lancement de campagnes de prévention. En matière de préparation : gestion d'un système de veille et d'alerte précoce de la situation internationale (salle de situation) permettant de réagir immédiatement en cas d'événements majeurs à l'étranger, planifications d'urgence sur la base de scénarios de crises et missions de préparation de crise pour renforcer et entraîner les représentations suisses à l'étranger.
- Capacité d'activation en tout temps d'une ou de plusieurs « cellules de crise » ou Task forces interdépartementales ; recrutement, formation et engagement du Pool d'intervention de crise (KEP) du DFAE⁵ (230 volontaires, en 2014, formés et répartis dans le monde entier) ; maintien d'un contact étroit avec les partenaires (Départements fédéraux, Centres de crise des Ministères des affaires étrangères, autorités cantonales, services d'assistance privés, industrie du tourisme, ONG et entreprises suisses actives à l'étranger).

Des enseignements à tirer

La gestion des crises et des situations d'urgence survenues au cours des années 2008-2012 m'a permis de tirer les enseignements suivants :

Pour nos compatriotes résidant et voyageant à l'étranger, le concept de sécurité dépasse le territoire géographique de la Suisse. Leur porter assistance en cas de besoin lorsqu'ils ne peuvent pas faire face eux-mêmes à la situation fait partie des tâches du DFAE ; il en va de la crédibilité de l'Etat. « La politique étrangère est aussi la gestion des crises affectant nos concitoyens à l'étranger »

⁵ (ndlr.) Pour de plus amples informations au sujet du KEP, voir l'article de Marino Cuenat.

affirmait à juste titre la Conseillère fédérale Madame Micheline Calmy-Rey, alors Cheffe du DFAE.

L'évaluation et l'amélioration des instruments de gestion de crise doivent être permanentes. Les enseignements tirés des crises passées doivent être analysés et assimilés. Être toujours plus performants dans l'assistance que nous apportons à nos concitoyens en difficulté à l'étranger est un objectif ambitieux mais nécessaire. Il doit être réalisé en tenant compte de nos moyens financiers et matériels limités et surtout en faisant preuve de créativité.

Les crises et situations d'urgence impliquant des ressortissants suisses à l'étranger ont trois caractéristiques : 1. un enjeu très grand (l'intégrité physique des personnes est souvent menacée), 2. une très forte intensité (une crise peut éclater à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit et nécessiter un engagement 24 heures sur 24 durant plusieurs jours) et 3. une très grande pression (forte couverture médiatique et grandes attentes de la part du public). Faire face à ces défis nécessite le développement au sein de l'organisation d'une solide capacité d'adaptation et d'innovation. De manière similaire, un renforcement de l'aptitude à la résilience permet de soutenir un engagement intense ou de longue durée.

La coopération internationale est indispensable. Dans la plupart des cas, une crise affecte des ressortissants de plusieurs pays. Les Etats concernés seront en contact permanent. Ils apporteront leurs moyens nationaux et leurs compétences. La Suisse n'est ainsi pas seule face à la crise et coordonnera si nécessaire ses actions avec ses partenaires. Ce fut le cas avec l'Allemagne et le Royaume-Uni lors des enlèvements de deux ressortissants suisses au Mali, avec la France lors de l'évacuation des ressortissants étrangers du Tchad (où la Suisse, qui ne dispose pas de moyens de transports aériens propres, a pu profiter de ceux de la France) et avec l'Italie lors de l'enlèvement de délégués du CICR sur l'île de Jolo aux Philippines.

Si, par le passé, les crises survenaient de manière séquentielle, elles éclatent désormais très souvent de manière simultanée. Il est ainsi arrivé de voir deux Task forces interdépartementales gérer deux affaires d'enlèvement distinctes. Parallèlement, les conséquences d'un tremblement de terre

majeur ou d'une guerre civile nécessitaient l'activation d'une cellule de crise. Au même moment, sur un autre continent, des planifications d'urgence étaient lancées pour être en mesure de faire face à une potentielle situation d'urgence pouvant mettre en difficulté des ressortissants suisses. Pour gérer cette nouvelle complexité, le Centre gestion de crise a dû accroître son agilité et miser sur la simplicité de son organisation et de ses processus.

Die Konsularische Direktion – Konsequente Weiterführung eines Erfolgsmodells

Gerhard Brügger¹

Stärkung und Ausbau bewährter Strukturen

Mit der Schaffung der Politischen Abteilung VI hat das EDA 1999 auf die gestiegenen und teilweise neuen Herausforderungen im Krisenmanagement reagiert und mit beschränkten personellen und finanziellen Mitteln innert kürzester Zeit ein sehr effizientes und erfolgreiches Krisenmanagement auf die Beine gestellt, wie Botschafter Markus Börlin in seinem vorangehenden Beitrag eindrücklich aufzeigt. Rund ein Jahrzehnt später und um die Erfahrungen aus oft schwerwiegenden Krisen sowie aus immer häufiger geleisteten (sogenannten) konsularischen Schutzfällen reicher, zeigte sich jedoch immer deutlicher, dass die bestehenden Strukturen den aktuellen Gegebenheiten sowie den gewachsenen Erwartungen aus Politik und Bevölkerung zunehmend nicht mehr zu genügen vermochten. Aus diesem Grunde begannen im Departement bald einmal intensive Arbeiten zur Neuorganisation des Krisenmanagements sowie der konsularischen Aufgabenbereiche insgesamt, hatte sich doch auch bei letzteren und insbesondere im Visumbereich mit der wachsenden Mobilität, dem Siegeszug moderner Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Förderung von E-Government-Lösungen über die Jahre ein erheblicher Reformbedarf aufgestaut. Ihren Abschluss fanden diese Arbeiten 2011 sodann in der Gründung der Konsularischen Direktion (KD) sowie des neuen Krisenmanagement-Zentrums (KMZ).

Indem die KD nicht nur für den Konsularischen Schutz und die Beziehungen zur Auslandsschweizergemeinschaft zuständig ist, wie dies zu Zeiten der PA VI noch der Fall war, sondern als Dienstleisterin und strategische Denk- und Entwicklungsfabrik im gesamten konsularischen Bereich verant-

wortlich zeichnet, nimmt sie heute eine zentrale Stellung in der Umsetzung der Schweizer Aussenpolitik ein. Die Bewältigung von Krisen- und Katastrophenfällen, die über klassische Konsularschutzfälle hinausgehen, fällt demgegenüber seit 2011 in die Zuständigkeit des direkt dem Staatssekretariat unterstellten KMZ.

Eine neue Direktion entsteht

Wie bereits Markus Börlin in seinem Beitrag ausführt, war man sich rund zehn Jahre nach der Gründung der PA VI einig, dass die bestehenden Strukturen im Krisenmanagement und konsularischen Schutz den aktuellen Gegebenheiten immer weniger genügten. Derselbe Befund zeigte sich mit Bezug auf andere konsularische Dienstleistungen. Hinzu kam die nicht minder wichtige Erkenntnis, dass die konsularischen Aufgaben als Gesamtheit in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewannen und dass diese Tatsache in der organisatorischen Zuständigkeit in der EDA-Zentrale nicht entsprechend abgebildet war.

Zahlen und Fakten

Rund zwölf Prozent der Schweizerinnen und Schweizer leben heute im Ausland, und jährlich gegen neun Millionen Auslandsreisen der Schweizer Bevölkerung zeugen von der Reisefreudigkeit unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger. Zudem unterliegt die konsularische Arbeit permanentem Wandel: So sind beispielsweise regelmässig neue Technologien einzuführen, aktuell etwa die biometrische Datenerhebung im Visumbereich, worauf noch vertieft eingegangen wird.

Aufgrund politischer Entscheide und/oder veränderter Bedürfnisse und Anforderung befindet sich ferner auch der Ressourcenbereich in ständiger Bewegung, wobei die heutigen Herausforderungen diesbezüglich zunehmend nach neuen Arbeits- und Organisationsmodellen verlangen. In diesem Zusammenhang exemplarisch zu erwähnen ist einerseits die unter Federführung der KD aufgebaute Zusammenarbeit mit priva-

¹ Ab 2004 leitete Gerhard Brügger vier Jahre lang die schweizerische Delegation in der neutralen Überwachungskommission für den Waffenstillstand in Korea, worauf er Generalkonsul in Dubai wurde. Ab 2010 baute er in Bern die Konsularische Direktion auf, die er von 2011 bis zum Frühling 2014 mit dem Titel eines Botschafters leitete.

ten Dienstleistungserbringern im Visumbereich, andererseits die im Vergleich zur Zeit vor der KD-Gründung verstärkte Kooperation mit Partnerstaaten, die durch den Abschluss von Zusammenarbeitverträgen im konsularischen Bereich – auch ausserhalb der Kooperation bei Krisen – erfolgreich weiterentwickelt wird.

Verschiedene Zuständigkeiten, föderative Strukturen und erhöhter Koordinationsbedarf

Da die einzelnen durch die Auslandvertretungen erbrachten konsularischen Dienstleistungen auf Grundlagen basieren, die im Zuständigkeitsbereich verschiedenster Ämter der Bundesverwaltung liegen, bedarf es zwischen diesen und dem EDA bzw. den Auslandvertretungen seit jeher einer engen Zusammenarbeit. Angesichts des damit entstehenden hohen Koordinationsbedarfs zeigte sich immer deutlicher, dass dieser Austausch über Landes-, Departements- und Kompetenzgrenzen hinaus nur effizient funktionieren kann, wenn die Rahmenbedingungen für eine starke, zentrale Stelle geschaffen werden. Eine Stelle, die sich um die nötige Koordinationsarbeit kümmert und die Anforderungen und Anliegen der verschiedenen Leistungserbringer optimal in die strategischen und operativen Entwicklungen einbringt.

Durch Revision des einschlägigen Verordnungsrechts² wurde deshalb im Mai 2011 die KD formell gegründet. Damit war der Grundstein dafür gelegt, dass die konsularischen Tätigkeiten fortan über das nötige politische Gewicht verfügten, um ihrer Bedeutung entsprechend wahrgenommen und vertreten zu werden.

Aufbau der Konsularischen Direktion – drei Maximen

Beim Entwerfen des organisatorischen Aufbaus der KD standen drei Maximen im Vordergrund: Einerseits galt es, den gesetzlichen Auftrag³ der Direktion optimal umzusetzen und einen Service public auf der Höhe der Zeit aufzubauen. Dabei war klar, dass dazu nur die bestehenden Personalressourcen zur Verfügung stehen würden, und dass nur für neue Aufgabenbereiche wie die Helpline zusätzliche Mittel eingesetzt werden können. Daher lautete die zweite Maxime, ganz im Sinne

des früheren PA VI-Leitgedankens, dass eingedenk der beschränkten Mittel und des verantwortlichen Umgangs mit Budgetmitteln kein bürokratisches Gebilde zu schaffen war. Schliesslich, dies die dritte Maxime, sollte die Direktion entsprechend den zahlreichen verschiedenartigen konsularischen Prozessen aufgestellt werden, um mit den künftigen Fachspezialistinnen und -spezialisten eine grösstmögliche Professionalisierung in den einzelnen Bereichen zu erzielen.

Auf organisatorische und technische Fragen soll hier nicht näher eingegangen werden. Vielmehr sollen einige konkrete Beispiele der Leserschaft die zahlreichen Aufgabenbereiche der Direktion näherbringen.

Helpline EDA, itineris, Reise-App und Helpline-Flyer

Nach äusserst kurzer Vorbereitungszeit und viel Überzeugungsarbeit auf allen Stufen konnte Ende 2010 grünes Licht für den Start der Helpline EDA per 1. Januar 2011 erteilt werden. Das Ziel, mit einer professionellen Ansprechstelle in nicht so ferner Zukunft rund um die Uhr auf Anfragen zu konsularischen Dienstleistungen aller Art Antwort geben zu können, nahm damit eine erste wichtige Hürde. Zudem erbrachte der neue Dienst bereits in den ersten Minuten seines Bestehens den Selbstbeweis, einem Bedürfnis zu entsprechen. So erreichte die Helpline die erste Anfrage über ihre inzwischen zum Programm gewordene Telefonnummer 0800 24-7-365 bereits Minuten nach der Aufnahme des Betriebes, obwohl im Vorfeld keinerlei Aufmerksamkeit dafür geschürt wurde. Seither folgten bis heute weit über 100'000 zusätzliche Anfragen (Tendenz steigend), die von lediglich zehn erfahrenen konsularischen Mitarbeitenden im Schichtbetrieb rund um die Uhr kompetent beantwortet werden. Die Helpline wird damit nicht nur einem offensichtlichen Bürgerinteresse gerecht, vielmehr nimmt dieser ausgewiesene Service public auch innerhalb des Departements eine wichtige und geschätzte Rolle wahr, beispielsweise als Piketnummer des EDA. Heute bearbeitet und erledigt die Helpline über 90 % aller Anfragen direkt, was den sog. Second Level erheblich entlastet. Eine Entlastung erfahren darüber hinaus zunehmend auch die Auslandvertretungen, welche die Möglichkeit haben, ihre Bereitschaftsdienste auf die Helpline umzuleiten. Diese Möglichkeit steht

² Revision der Organisationsverordnung EDA (OV-EDA), in Kraft getreten am 15. Mai 2011

³ OV-EDA, Artikel 11

sodann in Krisensituationen auch ausgewählten anderen Stellen der Bundesverwaltung offen.

Abgesehen von ihrem Kernangebot für telefonische und schriftliche Anfragen aller Art ist die Helpline auch verantwortlich für die Betreuung der ebenfalls neu geschaffenen online-Plattform *itineris*, die es den Bürgerinnen und Bürgern erlaubt, sich für die Dauer einer Auslandsreise freiwillig über das Internet bei der KD zu registrieren. Das EDA verfügt somit über detaillierte Informationen zur geplanten Reiseroute, zum aktuellen Aufenthaltsort, zu den Kontaktmöglichkeiten und über andere Angaben der sich registrierenden Reisenden, die im Falle einer Krise bei der Hilfeleistung von entscheidender Bedeutung sein können. *itineris* hat sich denn auch schon mehrmals im „Ernstfall“ bewährt.

Seit Sommer 2013 ist *itineris* auch über eine App für Smartphones abrufbar, die zusätzlich die aktuellen Reisehinweise und Informationen für die Hilfe in Notfällen bereithält (beispielsweise den Kontakt zur Helpline oder die Adresse der nächstgelegenen schweizerischen Auslandsvertretung) und kontinuierlich ausgebaut und weiterentwickelt wird.

Ebenfalls federführend war die Helpline schliesslich bei der Schaffung des sog. Pass-Flyers, der im praktischen Kreditkartenformat wichtige Informationen zu den EDA-Dienstleistungen bereithält und seit Sommer 2013 sämtlichen neuen Schweizer Pässen beigelegt wird.

Betrachtet man die Statistik der verschiedenen Helpline-Anfragen, so fällt auf, dass rund ein Drittel davon den Visumsbereich betrifft. Dies ist wenig überraschend, wenn man sich die in den letzten Jahren massiv gestiegenen Visazahlen und damit eine Entwicklung vor Augen hält, welche die KD in vielen Bereichen stark gefordert hat.

Entwicklungen im Visumsbereich

Mit dem Beitritt der Schweiz zum Schengen-Raum erfolgte 2008 auch die Einführung des Schengen-Visums. Für die Einreise in die Schweiz gelangen seither die einheitlichen Schengen-Bestimmungen zur Anwendung. So stellt die Schweiz für visumpflichtige Personen unter anderem auch Schengen-Visa aus, die für den ganzen Schengen-Raum gültig sind. Umgekehrt ist es Personen, die

ein Visum eines anderen Schengen-Staates erhalten haben, ebenfalls möglich, während der Visadauer ohne weiteres in die Schweiz einzureisen, was sowohl für den Tourismus als auch für Geschäftsreisende eine gewichtige Vereinfachung darstellt.

Lagen die auf schweizerischen Vertretungen eingereichten Visumsgesuche in den Jahren 2009 und 2010 bei rund 450'000, war seit 2011 aus verschiedenen Gründen eine deutliche Trendwende mit massgeblichen jährlichen Zuwachsraten festzustellen: 2013 wurden insgesamt über 552'000 Visagesuche bearbeitet, was einer Zunahme von rund 23 % seit 2010 entspricht.

Mit einem markanten Rückgang der weltweit eingereichten Visumsgesuche ist in absehbarer Zeit nicht zu rechnen. Dies ist aus touristischer und wirtschaftlicher Sicht sowie im Hinblick auf das Engagement zur Standortförderung und zur Stärkung des internationalen Genf für die Schweiz durchaus erfreulich. Den Bund und insbesondere das EDA als ausstellende Behörde hat dies aber in den vier Jahren seit Gründung der KD vor grosse Herausforderungen im Personal- und Infrastrukturbereich gestellt, was nun noch dadurch verstärkt wird, dass weltweit die biometrische Datenerfassungspflicht im Visumsbereich eingeführt wird, die auch auf unseren Auslandsvertretungen einen mess- und spürbaren Mehraufwand bei der Bearbeitung jedes einzelnen Visumsgesuchs mit sich bringt.

Konfrontiert mit dieser Ausgangslage waren die Entwicklungen im Visumsbereich von Beginn an ein Schwerpunktthema der KD, und die zuständige Abteilung wurde entsprechend positioniert. Rasch konnten damit in enger Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen und mit den Vertretern der Kantone sowie im regelmässigen Austausch mit den Akteuren in touristischen Schwerpunktländern erste Massnahmen umgesetzt werden, mit denen es gelang, die Visumsdienstleistungen aufrecht zu erhalten, ohne dass es zu nennenswerten Beeinträchtigungen der Sicherheit oder der Servicequalität gekommen wäre. Rasch war aber ebenso klar, dass diese Massnahmen – zu erwähnen sind beispielsweise Prozessoptimierungen oder Änderungen in der Personaleinsatzplanung – nicht ausreichen würden, um die Herausforderungen mittel- und langfristig zu meistern. Dazu wurden

weitere Anstrengungen nötig, von denen drei besonderer Erwähnung bedürfen:

Schengen-Vertretung

Die Schengen-Rechtsgrundlage bietet den Schengen-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich gegenseitig bei der Vergabe von Schengen-Visa zu vertreten. Da diese gegenseitige Vertretung in vielerlei Hinsicht Vorteile bietet, hat die KD in den letzten Jahren viel Energie in den Abschluss entsprechender Vereinbarungen investiert. So konnten während meiner Zeit als KD-Direktor mit 12 Mitgliedstaaten Vertretungsvereinbarungen abgeschlossen werden, womit die Schweiz in 28 Fällen andere Schengen-Staaten vertrat, während sie selbst an 46 Standorten vertreten wurde.

Trotz eines sich im Umbau befindlichen eigenen Vertretungsnetzes und knapper werdender Ressourcen lässt sich damit auch an Standorten ein Visa-Dienstleistungsangebot aufrechterhalten, an denen die Schweiz sonst gar nicht oder nicht mehr präsent wäre. Dank der Unterstützung durch andere Schengen-Staaten kann also der Zugang für Reisende in die Schweiz oder in den Schengen-Raum deutlich verbessert werden. Schengen-Vertretungen haben jedoch nur begrenzt Einfluss auf die steigenden Visumsgesuchzahlen und stellen deshalb zusammen mit dem Visa-Outsourcing nur ein Glied in der Kette von Massnahmen dar.

Visa-Outsourcing

Während in Ländern ohne eigene Präsenz dem Instrument der Schengen-Vertretung eine entscheidende Rolle zukommt, musste an Standorten mit eigener Vertretung und (zu) hohem Gesuchaufkommen nach anderen Lösungen gesucht werden. Der Weg führt hier über ein Modell der öffentlich-privaten Partnerschaft (PPP), das die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern vorsieht (Visa-Outsourcing). Diese Zusammenarbeit wurde nach einer umfangreichen Testphase sowie einer weltweiten Ausschreibung nach und nach etabliert. Damit können neu rein administrative, jedoch ressourcenintensive Verwaltungsaufgaben wie z.B. die Entgegennahme der Visumsgesuche, die Prüfung der Unterlagen auf ihre Vollständigkeit oder künftig auch die Erfassung der biometrischen Daten an eine externe Firma ausgelagert werden. Die Zusammenarbeit mit Externen ermöglicht damit, die stark gestiegenen Fallzahlen mit den

heutigen Infrastrukturressourcen zu bewältigen, indem nicht mehr alle Visumsantragstellenden persönlich auf einer Schweizer Vertretung vorsprechen müssen. Dem versetzbaren, aus der Schweiz entsandten Personal ist es damit möglich, sich stärker auf die materielle Prüfung der Visagesuche zu konzentrieren. Allerdings bleibt festzuhalten, dass die Zusammenarbeit mit externen Firmen auch nach ständiger Kontrolle, Überwachung und Schulung des Outsourcing-Partners durch das qualifizierte versetzbare Personal verlangt.

Auf Seiten der Kundinnen und Kunden liegt der Vorteil des Outsourcing darin, dass ihnen ein dichtes und effizientes Netz an (teils privaten) Visaschaltern angeboten werden kann – dies nicht zuletzt an Standorten, an denen unsere Visa-Sektionen geschlossen wurden, resp. dort, wo wir gar nicht über eigene Standorte verfügen.

Neue Geschäftsapplikation zur Visumsausstellung

Zu erwähnen bleibt schliesslich die Einführung und laufende Weiterentwicklung einer neuen Geschäftsapplikation zur Visumsausstellung, die dazu beitragen wird, die gestiegenen technischen und prozessualen Anforderungen an das Visumsverfahren zu bewältigen. Während deren Potential auf dem Gebiet der Visumsausstellung als solches unbestritten ist, stösst ihre Nutzung aufgrund der starken Belastung des Datennetzes und der damit einhergehenden Engpässe bei der Verfügbarkeit allerdings schon heute bisweilen an ihre Grenzen.

E-Government-Lösungen

Zu den soeben erwähnten Neuentwicklungen ist insbesondere der Ausbau von sogenannten E-Government-Lösungen zu zählen, bei denen die KD innerhalb des EDA eine Schlüsselrolle und Schnittstellenfunktion zwischen den verschiedenen involvierten Akteuren wahrnimmt. Erwähnt sei beispielsweise der Aufbau eines Online-Schalters, über den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer künftig selbständig diverse konsularische Geschäfte (Beantragung von Ausweisschriften, Meldung von Zuzug und Wegzug, von Adressänderungen, von Zivilstandfällen u.a.m.) abwickeln können. Dies kommt nicht nur dem Wunsch der Bürgerinnen und Bürger nach einer Vereinfachung des Kontakts zu den Auslandsvertretungen und zur Verwaltung allgemein entgegen, sondern entspricht auch einem Auftrag des Bundesrates

zur Neuentwicklung bürgernaher Dienstleistungen. Das aus technischen, juristischen und nicht zuletzt auch föderalistischen Gründen komplexe Projekt läuft unter dem Namen eGovKDL („KDL“ für Konsularische Dienstleistungen) und wird das heute im konsularischen Bereich eingesetzte IT-System VERA zur Verwaltung und Unterstützung der Daten der Auslandschweizergemeinschaft im nächsten Jahr ablösen.

Ausbau der Zusammenarbeit mit anderen Staaten

Auf Seite 130 wurde bereits auf die mit anderen Staaten geschlossenen Vertretungsvereinbarungen hingewiesen. Die internationale Zusammenarbeit steht indessen nicht nur im Visumbereich im Fokus, sie kann grundsätzlich auf die gesamte konsularische Geschäftstätigkeit ausgedehnt werden; entsprechend wurden die Prozesse auf mögliche Zusammenarbeitsformen hin analysiert. Zudem war immer klar, dass die KD zur Erfüllung ihrer Arbeit die zahlreichen und schnelllebigen Entwicklungen im In- und Ausland aus einer ganzheitlichen Perspektive verfolgen und sich regelmässig mit ihren Partnern absprechen muss, um überhaupt in die Lage versetzt zu sein, eine vorausschauende und nachhaltige Entwicklung ihrer Aufgaben sicherzustellen. Aus diesen Gründen hat die KD in den letzten Jahren ein intensives und bereicherndes Beziehungsnetz nicht nur zu Nachbarstaaten und zahlreichen weiteren EU-Staaten aufgebaut, sondern darüber hinaus beispielsweise auch mit der Türkei, Brasilien, China, Russland, Neuseeland oder auch dem Iran einen Austausch auf hoher Fachebene gepflegt.

In manchen Fällen konnten als Folge dieser bi- und multilateralen Gespräche direkt messbare, konkrete Ergebnisse erzielt werden (z.B. Abschluss diverser Memoranda of Understanding bis auf Stufe Bundesrat und Staatssekretär zur Unterstützung im konsularischen Bereich, Ausarbeitung von entsprechenden Abkommen und gemeinsamen Positionen etc.). In anderen zeigen sich die nicht minder wertvollen Resultate solcher Beziehungspflege erst auf den zweiten Blick. Zu denken ist dabei beispielsweise an direkte und unkomplizierte Kontakte zu wichtigen Entscheidungsträgern, die sich in einem üblicherweise schwieriger zugänglichen Umfeld bewegen und beispielsweise bei der Bewältigung konsularischer Schutzfälle von unbezahlbarem Wert sind.

Mit dem konsularischen Schutz ist damit ein weiteres Thema angesprochen, das innerhalb der KD und des ganzen Departements einen hohen Stellenwert einnimmt:

Konsularischer Schutz

Schweizerinnen und Schweizer sowie liechtensteinische Staatsangehörige, die im Ausland in eine Notlage geraten, können bei einer Botschaft oder einem Generalkonsulat der Schweiz um Rat und Hilfe ersuchen. Für die Koordination der Hilfeleistungen sind die Vertretung und ggf. der Konsularische Schutz der KD zuständig. Während hier nicht vertieft auf die Aufgaben des konsularischen Schutzes eingegangen wird, möchte ich einige besondere Herausforderungen hervorheben, mit denen dieser wichtige Geschäftsbereich in den letzten Jahren konfrontiert war:

Tendenzielle Zunahme konsularischer Schutzfälle

Aufgrund der hohen und weiterhin anwachsenden Zahl an Auslandschweizerinnen und -schweizern sowie generell an Schweizerinnen und Schweizern, die sich im Ausland bewegen, erstaunt es nicht, dass auch die konsularischen Schutzfälle tendenziell zunehmen und heute bei ca. 1'000 neuen Fällen pro Jahr liegen. Genau wie die steigenden Visumszahlen wirkt sich auch die Entwicklung im konsularischen Schutz auf die beschränkt vorhandenen Ressourcen im Departement aus. Dank der Unterstützung durch die Helpline EDA, die auch die Pikettendienstleistung des konsularischen Schutzes übernommen hat, konnte Letzterer bis heute mit unverändertem Personalbestand operieren, ohne dass dies zu einer Verschlechterung des Dienstleistungsangebots geführt hätte. Wesentlich ist dabei auch hier die Selektion der Mitarbeitenden, die über einen ausgewiesenen Erfahrungshintergrund auf diesem Tätigkeitsgebiet und eine hohe Stressresistenz verfügen müssen.

Hohes mediales und politisches Interesse an konsularischen Schutzfällen

Konsularische Schutzfälle erwecken sehr rasch ein mediales Interesse und haben deshalb auch das Potenzial, von der Politik vereinnahmt zu werden. Dabei ist es oft unerheblich, ob sich betroffene Personen in tatsächlicher Gefahr für Leib und Leben befinden, oder ob es sich um eigentliche Routinefälle handelt. In diesem Bereich ist klar ein gewisses Defizit an Klarheit resp. eine Differenz in der Erwartungshaltung der Bürger gegenüber dem

Leistungsumfang des Departements zu orten. Dank jährlichen Treffen mit Medienvertretern vor Beginn der Ferienzeit wurden hier zwar Verbesserungen erzielt, wobei sich der mediale Opportunismus nie wird ausgrenzen lassen. Mit der Beantwortung des Postulats von SR F. Abate zur „Unterstützung für Schweizerinnen und Schweizer im Ausland“⁴ wird der Bundesrat aufzeigen können, wie die Hilfeleistungen an Schweizerinnen und Schweizer im Ausland auf Bundesebene organisiert sind und wie gut die Zusammenarbeit zwischen der KD und dem KMZ resp. ganz allgemein zwischen den verschiedenen involvierten Stellen innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung tatsächlich funktioniert. Volle Aufmerksamkeit verdient aber ebenso die Frage, wo dem Staat bei seiner Arbeit Grenzen gesetzt sind, sei es aufgrund fehlender Ressourcen, rechtlicher oder tatsächlicher Gegebenheiten oder des Subsidiaritätsprinzips, das im konsularischen Schutz zu Recht Anwendung findet.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Beobachtung, dass sich in den letzten Jahren allmählich auch die „Volksmeinung“ zu ändern scheint. So mehren sich die Stimmen, die unsere Arbeit in Leserbriefen und online-Kommentaren nicht mehr deshalb kritisieren, weil wir uns zu wenig für notleidende Mitbürgerinnen und Mitbürger eingesetzt haben sollen, sondern im Gegenteil deshalb, weil wir einen zu grossen Aufwand betrieben hätten. So taucht in diesem Zusammenhang auch gelegentlich der Ruf nach einer vollumfänglichen Kostenüberwälzung und einer grösseren Gewichtung der Eigenverantwortung auf. Damit zeichnet sich eine Einstellung ab, die u.a. auch Eingang in den Entwurf des Auslandschweizergesetzes gefunden hat, auf das unter dem nächsten Punkt näher eingegangen wird.

Auslandschweizergesetz, guichet unique und Zusammenarbeit mit der ASO

Im Juni 2011 reichte SR F. Lombardi die parlamentarische Initiative „Für ein Auslandschweizergesetz“ ein,⁵ mit der dieser u.a. die Entwicklung einer auslandschweizerpolitischen Gesamtstrategie, die Zuweisung der Federführung in der Auslandschweizerpolitik an ein Departement, die Definition

der Rechte und Pflichten der Auslandschweizergemeinschaft, die Förderung deren politischer Vertretung, die Sicherstellung ihrer Information oder die Förderung der wachsenden internationalen Mobilität der Schweizerbürger, namentlich der Aus- und Rückwanderung für die Ausbildung und die berufliche Entwicklung, forderte.

Nachdem die Räte der Initiative im Frühjahr 2012 Folge gegeben hatten, begann für das EDA unter der Federführung der KD eine überaus intensive Zusammenarbeit mit der zuständigen Subkommission der SPK-S, sodass der Ständerat den Entwurf im Anschluss an das Vernehmlassungsverfahren bereits in der Frühlingssession 2014 behandeln konnte. Setzt sich der sportliche Fahrplan wie bisher fort, ist im Verlauf des Jahres 2015 mit der Inkraftsetzung des Gesetzes zu rechnen. Da bis dahin auch die entsprechenden Verordnungstexte bereitstehen müssen, wird die Verwaltung weiter unter Hochdruck arbeiten.

Wie bereits erwähnt, befasst sich das Auslandschweizergesetz u.a. mit der Eigenverantwortung der im Ausland reisenden oder dort lebenden Bürgerinnen und Bürger, der künftig ein höheres Gewicht zukommen soll. Der Anspruch der gesetzgebenden Behörde ist zudem, im Gesetz resp. der dazugehörigen Verordnung erstmals klar und umfassend auch alle Fragen finanzieller Art zu regeln, die sich im Bereich der konsularischen Dienstleistungen stellen. Darüber hinaus verfolgt das Gesetz u.a. das Ziel, bisher über das ganze Bundesrecht verteilte Erlasse in einem einzigen Text zusammenzutragen, sofern es sich ausschliesslich um Erlasse für Schweizerinnen und Schweizer im Ausland handelt. Schliesslich hält es auch die wichtige Rolle des EDA als guichet unique für alle Auslandschweizerangelegenheiten fest, was dazu beitragen wird, dass die KD diese Aufgabe zusammen mit den Auslandvertretungen künftig – ganz im Sinne ihrer Schaffung und der Art und Weise, wie sie 2011 aufgebaut wurde – noch verstärkt wahrnehmen können.

Der Ausbau im Bereich des guichet unique schreitet denn auch stetig voran und beschränkt sich nicht nur auf die Helpline EDA mit ihren diversen Zusatzprodukten. Er zeigt sich beispielsweise auch in der engen Zusammenarbeit mit der Auslandschweizer-Organisation (ASO), die seit der KD-Gründung ebenfalls intensiviert und mit einer Leistungsvereinbarung formalisiert wurde,

4 Po. 11.3572 vom 15. Juni 2011

5 P.I. 11.446 vom 15. Juni 2011

oder in der 2013 erfolgten Übernahme der früher im BFM angesiedelten Emigrationsberatung „Auswanderung Schweiz“ durch die KD, die für Mitbürgerinnen und Mitbürger ein umfangreiches Informationsangebot von der Vorbereitung des Wegzugs ins Ausland über das Leben fern der Heimat bis zur Rückkehr in die Schweiz sowie elektronische Länderdossiers mit allen wesentlichen Angaben bereitstellt. Dieses Angebot wird laufend ausgebaut und soll künftig in geeigneter Weise mit dem „Ratgeber für Auslandschweizer“ verbunden werden, der ebenfalls von der KD herausgegeben wird.

Nebst dem „Ratgeber für Auslandschweizer“ stellt die von der ASO herausgegebene „Schweizer Revue“ eine weitere Informationsquelle für die Fünfte Schweiz dar. Abgesehen davon, dass die KD für die Redaktion der offiziellen Seiten der Revue zuständig ist, wickelt sie auch den Versand der Zeitschrift ab. Während dieser bis vor wenigen Jahren nur in Papierform erfolgt ist, konnten wir in den letzten Jahren durch den Wechsel auf den elektronischen Versand einem neuen Bedürfnis entsprechen und gleichzeitig substantielle Einsparungen erzielen, die zumindest teilweise rückläufige Werbeeinnahmen zu kompensieren vermögen. Der Wechsel auf den (grundsätzlich) elektronischen Versand hat jedoch einiges an Überzeugungsarbeit sowohl bei der ASO als auch bei der Auslandschweizergemeinschaft gebraucht, wobei unsere Argumente nicht zuletzt dank der regelmässigen und aktiven Präsenz der KD an den Sitzungen des Auslandschweizerrats sowie an ausgewählten Treffen von Auslandschweizervereinen schliesslich überzeugten, obwohl der Wunsch nach einer Druckversion immer noch sehr ausgeprägt ist.

Zusammenarbeit mit dem Aussennetz

Die Fachspezialistinnen und -spezialisten der KD stehen den Auslandvertretungen einerseits in den Bereichen Immatrikulation (Anmeldung), Zivilstand, Bürgerrecht, Visumsangelegenheiten, Ausweisschriften sowie notarielle/spezielle Dienstleistungen beratend und unterstützend zur Seite.⁶ Weiter

⁶ Dabei dienen den Fachleuten die zahlreichen EDAscout-Geschäftsprozesse, die in ihrer Verantwortung gepflegt und weiterentwickelt werden und in welchen die KD früh die Chance erkannt hat, die Sicherstellung einer effizienten, den rechtlichen Vorgaben sowie den Anforderungen bezüglich der internen Kontrolle entsprechenden Geschäftsabwicklung im ganzen Vertretungsnetz zu erleichtern.

stellen sie die fachliche Betreuung bei der Umsetzung und beim Abschluss der Zusammenarbeitsverträge mit den vor Ort tätigen Outsourcing-Firmen sicher und beweisen so, dass sie auch neue Herausforderungen zu bewältigen in der Lage sind.

Hinzu kommen weitere wichtige Aufgaben, die in den letzten Jahren etabliert werden konnten, so etwa bei der Aus- und Weiterbildung, wo die Effizienzsteigerung und eine Modernisierung des Angebots im Vordergrund stehen. Dieser Prozess ist keineswegs abgeschlossen und kann – dies eine Idee – beispielsweise dazu führen, dass die KD den Kolleginnen und Kollegen auf den Auslandvertretungen künftig ein massgeschneidertes Angebot an speziellen Ausbildungsmodulen in Form von Multimediaspots auf dem Intranet zur Verfügung stellt, die integral auf die elektronischen Geschäftsprozesse abgestimmt sind.

Die Mitarbeitenden der KD bearbeiten sodann allfällige Reklamationen und Bürgeranfragen in den zuvor erwähnten Bereichen und pflegen als Schnittstelle zu den Auslandvertretungen eine enge Zusammenarbeit mit weiteren in- und externen Partnern, beispielsweise mit dem Eidgenössischen Amt für das Zivilstandswesen sowie dem Bundesamt für Migration.

Im Gegenzug erhält die KD dank diesem steten und intensiven Austausch wertvolle Informationen aus erster Hand, die ihr dabei helfen, ihre Strategie langfristig zu planen und den operativen Support entsprechend der tatsächlichen Bedürfnisse und Herausforderungen vor Ort auszurichten. Nebst diesem tagtäglich stattfindenden Austausch auf Distanz habe ich wenn immer möglich auf meinen Dienstreisen auch das direkte Gespräch mit den Mitarbeitenden der Vertretungen geführt, was mich jeweils ebenfalls viel über die lokalen Gegebenheiten, Anliegen und Bedürfnisse gelehrt und manchen Verbesserungsvorschlag hervorgebracht hat. In besonderem Masse gilt dies für die mehrmals pro Jahr durchgeführten mehrtägigen regionalen konsularischen Arbeitstreffen, die sich nicht nur an das konsularische sowie an das Honorarpersonal richteten, sondern ganz bewusst auch an die zuständigen Missionschefs: Damit sollte und soll auch künftig in Erinnerung gerufen werden, dass Fachthemen aus dem gesamten

Bereich der konsularischen Dienstleistungen sowie Personal- und Managementfragen nicht eine rein administrative Angelegenheit darstellen, sondern letztlich wie auch die Interessenwahrung in der Verantwortung der Chefs der Auslandvertretungen liegen.⁷

Eine Erkenntnis aus dem regelmässigen Kontakt mit den Auslandvertretungen war die Feststellung, dass wir zwar in vielerlei Hinsicht bereits heute einen sehr guten Service public anbieten, dass es je nach Standort aber dennoch grössere Unterschiede in der Art und Weise gibt, wie wir uns gegenüber unseren Kundinnen und Kunden verhalten oder wie unsere Rolle als Aushängeschild der Schweiz im Ausland gelebt wird. Aus diesem Grunde habe ich das Projekt „Bienvenue au Consulat“ ins Leben gerufen, in dem die KD zusammen mit der Hotelfachschule Lausanne ein Leitbild für den Kundenempfang im schweizerischen Vertretungsnetz erarbeiten und dabei auch einen Katalog von Einzelmassnahmen für die Gewährung eines dem Leitbild entsprechenden Kundenempfangs entwickeln wird. Diese Vorarbeit soll es den Auslandvertretungen künftig besser ermöglichen, eine eigentliche Selbstevaluation zur Qualität des Kundenempfangs vorzunehmen und sich in diesem Bereich wo nötig kontinuierlich zu verbessern. Die Ergebnisse haben Masterstudierende der Hotelfachschule im Rahmen eines Student Business Projects entwickelt. Ohne die Resultate des erst nach meiner Versetzung abgeschlossenen Projekts im Detail zu kennen, weiss ich, dass sich die Arbeit der Studierenden und ihre konkreten Vorschläge durch grosse Qualität und Kreativität auszeichnen.

Einen wichtigen Stützpfeiler in unserem Vertretungsnetz stellen nicht zuletzt die Honorarvertreterinnen und -vertreter dar. Ihr Potential für das EDA wird meines Erachtens noch zu oft verkannt. So konnte die Botschafterkonferenz 2011, an der die Honorarvertreterinnen und -vertreter erstmals ebenfalls eingeladen waren, für intensive Gesprä-

che mit diesen wichtigen Generalistinnen und Generalisten genutzt werden, um sie umfassend über ihre Aufgaben und die Erwartungen des Departements zu informieren. Wichtig ist hier die Erkenntnis, dass die Honorarvertreter nicht die Alternative für fehlende konsularische Vertretungen sein können, sondern dass sie sich nur sehr gezielt und in Ausnahmefällen überhaupt für konsularische Dienstleistungen einsetzen lassen, da fehlende technische Infrastruktur, die nicht vorhandenen prozeduralen Kenntnisse bei einzelnen Geschäftsfällen sowie die nicht zu gewährleistende zeitliche Verfügbarkeit klare Grenzen setzen. Andererseits ist das lokale Beziehungsnetz ein gewichtiger Mehrwert, um die Arbeit der vorgesetzten Vertretung im Interessenwahrungsbereich - wozu beispielsweise auch der Konsularische Schutz zu zählen ist - wirksam zu unterstützen. Die Politik, das Netz der Honorarvertretungen weiter auszubauen, ist daher sehr zu begrüssen und wird insgesamt zu einer Verbesserung der Präsenz der Schweiz im Ausland führen, ohne dass dadurch wesentliche finanzielle Ressourcen gebunden werden müssen.

Weitere Entwicklungen im Dienstleistungsangebot

Auf den vorangehenden Seiten wurden verschiedene Instrumente und Entwicklungen aufgezeigt, welche in der KD zur Erfüllung der konsularischen Aufgaben entwickelt wurden. Kaum grosses Erstaunen dürften dabei die wiederholten Hinweise auf die lediglich beschränkt vorhandenen Ressourcen ausgelöst haben, die Ursache, aber auch Wegweiser für so manches Projekt waren (vgl. namentlich den Visa-Themenkomplex, ferner den Bereich der Zusammenarbeit mit Partnern und anderen Staaten oder die Ausführungen zur Erarbeitung von E-Government-Lösungen). Nachfolgend sollen noch einige weitere gewichtige Entwicklungen im Dienstleistungsangebot aufgezeigt werden, die ebenfalls dazu beigetragen haben, mit den unveränderten, teils auch rückläufigen Ressourcen eine grösst mögliche Wirkung zu erzielen oder - als Minimalziel - dafür zu sorgen, dass zumindest kein Leistungsabbau resultiert:

Das Netz der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im Ausland wurde 2010 einer umfassenden Effizienzüberprüfung unterzogen, die in den folgenden Jahren zur Schaffung Regionaler Konsularcenter (R-KC) führte. Während insbesondere die Direktion für Ressourcen für die

⁷ Auch die Delegation der Zentrale bei diesen Treffen wird stets über konsularische und weitere Kolleginnen und Kollegen des EDA hinaus erweitert. In aller Regel gehören ihnen Vertreter des Bundesamtes für Migration, des Personalamts und einer kantonalen Fremdenpolizei sowie je nach Bedarf Bereichsverantwortliche anderer Bundesstellen an (zum Beispiel aus dem Bereich Zivildienstwesen, Ausweisschriften, Sozialhilfe für Auslandschweizer/innen etc.).

administrative und organisatorische Umsetzung dieses Netzbbaus verantwortlich zeichnete, lag es in der Zuständigkeit der KD, zur Sicherung eines möglichst konstanten Dienstleistungsangebots im konsularischen Bereich parallel zum Umbau flankierende Massnahmen zu entwickeln:

Passausstellung in der Schweiz – Einen Meilenstein bildete dabei die Vereinbarung mit den Kantonen, die es seit 2011 den Auslandschweizerinnen und -schweizern erlaubt, ihre für einen neuen Schweizer Pass notwendigen biometrischen Daten nicht nur auf allen Auslandvertretungen, sondern neu auch bei allen kantonalen Passbüros erfassen zu lassen, womit der Bund der Auslandschweizergemeinschaft einen echten Mehrwert anbietet. Diese macht denn auch von der Möglichkeit regen Gebrauch und verknüpft nicht selten einen Aufenthalt in der Schweiz mit der Bestellung eines neuen Passes resp. der Biometrie-Datenerfassung.

Mobile Passstationen – Da es nun aber nicht allen Auslandschweizerinnen und -schweizern möglich ist, in die Schweiz zu reisen, erarbeitete die KD weitere ergänzende Massnahmen. Um beim Beispiel der biometrischen Datenerfassung zu bleiben, sei der Einsatz mobiler Passstationen erwähnt. Seit deren Einführung reisen Mitarbeitende unserer Auslandvertretungen damit an andere Orte in ihrem Konsularbezirk, um den dezentral ansässigen Schweizerinnen und Schweizern einen besonderen Service zu bieten und ihre biometrischen Daten direkt vor Ort zu erheben. Diese Dienstleistung wird der Auslandschweizerkolonie jeweils frühzeitig im Voraus angekündigt, wobei die Gefahr besteht, dass die Nachfrage das Angebot übertrifft, da pro Einsatz aus Ressourcengründen jeweils nur eine beschränkte Anzahl an Gesuchen bearbeitet werden kann.

Konsularische Sprechstage – Diese wurden in einzelnen Botschaften ohne Konsularabteilung eingeführt, und damit, zusammen mit dem Ausbau der Onlinebetreuung, bei genauer Betrachtung das für die Fünfte Schweiz bereitgestellte Angebot tendenziell eher verbessert, als dass es abgenommen hätte.

Partnerschaft mit privaten Partnern – Bereits erwähnt wurde das PPP Modell im Visabereich. Dieses ist indessen nur ein Beispiel einer öffentlich-privaten Partnerschaft. Ich verspreche mir

persönlich denn auch, dass die KD bei der Fortsetzung dieses Weges (auch mit weiteren Partnern!) neue und kreative Lösungen für die sich stellenden künftigen Herausforderungen entwickeln kann, der politische Wille für diesen Weg ist im Departement sicher vorhanden und der Kreativität in der Umsetzung sind nur wenige Grenzen gesetzt.

Fazit

Das Umfeld der konsularischen Tätigkeit hat in den letzten Jahren einen grundlegenden Wandel erlebt. Die technologische Vernetzung der Systeme und die Möglichkeiten der raschen Kommunikation, aber auch die Erwartungen an Dienstleistungen des Bundes haben exponentiell zugenommen. Die konsularische Geschäftstätigkeit hat sich im Zuge der gestiegenen individuellen Mobilität rasant entwickelt. Dank der Erkenntnis, dass dieser unaufhaltsamen Entwicklung mit der Schaffung einer Konsularischen Direktion zu begegnen ist, konnte das EDA die zahlreichen Herausforderungen so meistern, dass eher ein Leistungsausbau anstatt ein Leistungsabbau resultierte. Im Quervergleich schlanke Strukturen, die so flexibel und offen gestaltet sind, dass auch künftige Veränderungen – die zweifelsohne auf die konsularische Geschäftstätigkeit zukommen werden – erfolgreich gemeistert werden können, zusammen mit einem hohen Grad an Motivation und Veränderungsbereitschaft seitens des gut ausgebildeten Personals, werden diesen gewichtigen Geschäftsbereich des EDA auch in Zukunft garantieren.

„Im Büro fühle ich mich am sichersten“

Reisehinweise des EDA

Esther Leupp¹

Seit 1998 publiziert das EDA seine Reisehinweise und bietet damit eine neutrale Einschätzung der Sicherheitslage für 176 Länder in drei Sprachen an. 2013 wurde auf die Einschätzungen möglicher Risiken und die Empfehlung gewisser Vorsichtsmassnahmen rund 2,16 Mio. mal über Internet zugegriffen.

Bedürfnis nach unabhängigen Informationen

«Im Büro fühle ich mich am sichersten», erwiderte ein Afghane in Kabul auf die Frage, was für ihn Sicherheit bedeute. «Auf der Strasse weiss man nie, wann eine Bombe hoch geht.» Niemand in der Schweiz würde diese Frage so beantworten, denn das Sicherheitsempfinden wird stark durch das Lebensumfeld geprägt. Dies war mit ein Grund, weshalb die Betroffenheit und Verunsicherung in der Schweiz so gross waren, als am 17. November 1997 in Luxor bei einem Anschlag zahlreiche Touristen aus der Schweiz und anderen europäischen Ländern das Leben verloren. Das Ausmass des Anschlags sprengte die bisherigen Erfahrungen der Schweizer Bevölkerung. Aus der Verunsicherung wuchs das Bedürfnis von Reisenden und Reiseveranstaltern nach unabhängigen Informationen über die Sicherheitslage im Ausland: «Wir möchten objektive Informationen ohne kommerzielle Hintergedanken.»

Informationen und Empfehlungen

Im November 1998 schaltete das EDA die ersten Reisehinweise im Internet auf. Seither ist das Angebot auf 176 spezifische Länderhinweise gewachsen. Mehrere allgemein gültige Rubriken sind dazu gekommen; sie greifen Themen rund ums Reisen auf, die praktisch für alle Länder gelten, unter anderen Tipps für die Vorbereitung und für unterwegs, ein Merkblatt der Nationalen Alarmzentrale für den Fall eines Nuklearunfalls im Ausland und die Haltung des EDA zum Terror-Risiko. 2013 verzeichneten die Reisehinweise im Internet rund 2,16 Mio. Zugriffe.

«Ich reise im Juni beruflich nach Georgien. Muss ich irgendwelche Vorsichtsmassnahmen treffen?» Diese Fragestellerin war bei uns genau richtig: Die Reisehinweise enthalten neben der Lagebeschreibung auch eine Reihe von Empfehlungen, die helfen, allfällige Risiken zu vermindern.

Einschätzung der Sicherheitslage

«Die Empfehlungen des EDA sind immer sehr vorsichtig und oft wohl auch zu dramatisch abgefasst», schrieb ein junger Mann an einen Freund. Nein, dramatisieren tun wir nicht. Der Schreiber hat einfach die Aufgabe der Reisehinweise ausser Acht gelassen: Der Öffentlichkeit die Einschätzung der Sicherheitslage des EDA zugänglich zu machen. Den Kompetenzen und dem Auftrag des EDA entsprechend konzentrieren sich die Reisehinweise auf die Bereiche Politik und Kriminalität. Sie erheben nicht den Anspruch, allumfassende Reise-Informationen zu bieten. Vielmehr fordern sie die Leser auf, sich auch andernorts schlau zu machen.

Über Sehenswürdigkeiten, Strände und Trekkingrouten geben Reisebüros und Reiseliteratur Auskunft. Über die Einreise- und Visumvorschriften wissen die ausländischen Botschaften in der Schweiz am besten Bescheid. Betreffend Krankheiten und Impfungen verfügen Ärzte und spezialisierte Organisationen über das erforderliche Fachwissen. Im Gegensatz zu einigen anderen Aussenministerien verfügt das EDA über keinen ärztlichen Dienst (auch für die eigenen Mitarbeitenden nicht). Aus eigener Erfahrung können die schweizerischen Botschaften und Konsulate aber Informationen über die medizinische Versorgung beisteuern: Einerseits besuchen sie verunfallte Mitbürgerinnen und Mitbürger im Spital, andererseits klären sie für sich selbst ab, wo sie

¹ Esther Leupp hat in schweizerischen Vertretungen in Schweden, Grossbritannien, Frankreich, China und Deutschland gearbeitet. Seit 2000 leitet sie den Dienst Reisehinweise.

sich behandeln lassen könnten, sollte dies nötig werden.

Langfristige Lagebeobachtung

Damit ist es auch schon gesagt: Die schweizerischen Botschaften sind die Hauptquelle für die Informationen, die in die Reisehinweise einfließen. Ihr Personal setzt sich aus versetzbaren Mitarbeitenden des EDA und aus lokal rekrutierten Personen zusammen. Jede und jeder hat ein privates und offizielles Kontaktnetz: die Behörden des Landes, Schweizer Firmen und Privatpersonen, die im Land ansässig sind, lokale und einheimische Nichtregierungsorganisationen, andere Botschaften, persönliche Kontakte. Wenn es ums Terror-Risiko geht, können auch Informationen der Nachrichtendienste dazukommen. Im Gegensatz zu den individuellen Momentaufnahmen von Reiseblogs sind die Reisehinweise das Resultat einer langfristigen Lagebeobachtung aus vielen verschiedenen Blickwinkeln. «Ja wenn dem so ist, kann man sich auf die Reisehinweise verlassen», erklärte ein Reisebüro-Inhaber nach einem Vortrag. Er hatte sich vorgestellt, die Reisehinweise würden von Berner Schreibtischtätern verfasst, ohne Kontakte in den beschriebenen Ländern.

Sicher gibt es nicht

«Ich möchte mit dem Landrover nach Afghanistan fahren. Können Sie mir sagen, wo es relativ sicher ist?» Sicher gibt es nicht oder ist zumindest relativ, wie der Fragesteller richtig festhält. Das Leben an und für sich ist risikoreich – die Risiken sind jedoch in einigen Ländern höher als in anderen. Dort wo ein bewaffneter Konflikt wütet, sind sie offensichtlich, in Syrien etwa, oder in der Zentralafrikanischen Republik. Andere Risiken sind verborgen, lauern im Dunkeln wie ein Ungeheuer. Das macht sie einerseits unheimlicher. Andererseits lässt sich leichter verdrängen, was man nicht sieht. Terror-Risiko? Entführungsgefahr? Wer mag schon daran denken, wenn man von Meer und Palmen träumt, von Fernreisen und von Dünenlandschaften? Die Leute sind liebenswürdig und gastfreundlich, man kann das in unzähligen Reiseblogs nachlesen. Manchmal schläft das Ungeheuer so lange, dass man nicht mehr daran glaubt.

In Algerien wurden 2003 mehrere Touristengruppen entführt, dann passierte lange nichts mehr. Zweifel wurden laut: «Es ist unsinnig, grundsätzlich davon auszugehen, dass sich die Tuareg ihre

oft einzige Einnahmequelle [den Tourismus] willentlich zerstören.» Und: «Wir kennen die Region sehr gut und ich selber war diesen Winter dreimal in der Region.» Im Januar 2009 begann eine eigentliche Welle von Entführungen. Das Ungeheuer war aufgewacht und verwandelte Träume in Albträume. Das Entführungsrisiko in der Sahara und den angrenzenden Gebieten wurde zu einem Fokus-Thema der Reisehinweise. Natürlich war auch uns immer bewusst, dass die grosse Mehrheit der Bevölkerung friedfertige Menschen sind. Aber es gab schon damals Hinweise auf kriminelle und terroristische Elemente, die vom Schmuggel von Gütern und Menschen leben und versuchen, durch Entführungen Geld zu erpressen oder politische Forderungen durchzusetzen. Diese wenigen Personen schaden der einheimischen Bevölkerung genauso wie den ansässigen oder durchreisenden Ausländern.

«Können Sie in Prozenten ausdrücken, wie hoch das Risiko eines Anschlags ist?» Das Risiko von Terroranschlägen lässt sich schwer fassen und deshalb nicht in Prozenten ausdrücken. Es ist bekannt, in welchen Ländern schon Anschläge verübt worden sind, dass terroristische Organisationen immer wieder Drohungen aussprechen, dass Regierungen Warnungen verbreiten. Niemand kann jedoch den Ort und den Zeitpunkt eines Anschlags voraussagen. Deshalb rät das EDA grundsätzlich nicht von Reisen in Gebiete ab, in denen das Risiko von Anschlägen besteht. Es weist aber in den Reisehinweisen für Ägypten, die USA, Libanon etc. darauf hin. Auch die europäischen Länder sind davon nicht ausgenommen.

Von Reisen abraten

«Was muss passieren, damit das EDA von Reisen abrät?» Es ist ein schwerwiegender, nicht immer einfacher Entscheid, den wir nicht auf die leichte Schulter nehmen. Bei speziellen Gefahrenlagen wird von Reisen in die betroffenen Landesteile abgeraten. Von einem ganzen Land rät das EDA nur ab,

- wenn praktisch keine staatlichen Strukturen mehr funktionieren, z.B. in Afghanistan, Syrien oder Somalia.
- wenn befürchtet werden muss, dass die staatliche Ordnung in unmittelbarer Zukunft zusammenbrechen könnte. Im arabischen Frühling 2011 war zu Beginn völlig offen, ob die Regierungen

in Ägypten und Tunesien auf die Proteste mit Gewalt reagieren oder nachgeben würden. Es konnte nicht ausgeschlossen werden, dass es zu schweren Unruhen und Kämpfen kommen könnte.

- wenn mehrere unterschiedliche Risiken zusammen eine grosse Gefahr für Reisende darstellen. Deshalb rät das EDA z.B. von Touristen- und anderen nicht dringenden Reisen nach Pakistan ab.
- wenn Einzelereignisse mit aussergewöhnlichen Auswirkungen eine Reise nicht ratsam erscheinen lassen. 2008 wurde in Genf ein Sohn des damaligen libyschen Machthabers Gaddafi vorübergehend durch die Polizei festgehalten. Daraufhin hinderte Gaddafi zwei Schweizer während Monaten an der Ausreise. Zeitweise wurden sie an einem unbekanntem Ort festgehalten. Die Schweiz befürchtete, dass dieses Schicksal auch anderen Schweizern drohen könnte und riet deshalb von Reisen nach Libyen ab.

«Wenn ich gegen die Empfehlung des EDA nach Afghanistan reise: Helfen Sie mir trotzdem, wenn mir dort etwas passiert?» Wir würden auch in diesem Fall unser Bestes geben, aber unsere Möglichkeiten wären stark eingeschränkt: In Krisengebieten ist es auch für das Personal des EDA schwierig und gefährlich, sich zu bewegen, und die medizinische Versorgung ist oft nur rudimentär gewährleistet. Für Entführungen (in Afghanistan ist das Risiko hoch) gibt es keine einfachen Lösungen. Sie dauern meist viele strapazenreiche Monate lang, und ihr Ausgang ist ungewiss. Grundsätzlich ist die afghanische Regierung dafür verantwortlich, die Entführungsfälle auf Ihrem Territorium zu lösen, doch hat sie in einigen Gebieten nur einen beschränkten Einfluss und kämpft gegen Aufständische und Terroristen.

Arbeitsinstrument für Reiseversicherungen und -veranstalter

«Ich habe über ein Reisebüro meinen Flug gebucht, welches leider die Annullierungskosten nicht übernehmen kann. Auch mit meiner Reiseversicherung habe ich gesprochen. So lange Sie von EDA keinen Reisestopp aussprechen, werden keine Flüge rückerstattet.» Tatsächlich sind die Reisehinweise zu einem Arbeitsinstrument für die Reiseversicherungen und die meisten Reiseveranstalter gewor-

den. Diese entscheiden aber unabhängig, ob sie die Reisehinweise bei ihren Entscheiden berücksichtigen und wie sie die Einschätzung der Lage und die Empfehlungen des EDA gewichten, also ob sie Umbuchungs- oder Annullierungskosten übernehmen. Das EDA hat keine Weisungsbefugnis gegenüber Reiseveranstaltern und Versicherungen.

Unterschiedliche Erwartungen

Manchmal gelangen Personen mit der Aufforderung an uns, die Reisehinweise ihren persönlichen Bedürfnissen anzupassen – und diese können diametral auseinanderklaffen. Ein Beispiel aus dem Jahr 2007 ist in Erinnerung geblieben: Im Norden und Osten Sri Lankas bekämpften sich damals die Armee und die Tamil Tigers. Von Reisen in diese Gebiete wurde abgeraten. Von Reisen in die übrigen Landesteile riet das EDA nicht ab, wies aber auf die Anschläge hin, die in jener Zeit immer wieder verübt wurden. Eine Dame warf uns vor, Reisende unnötig einzuschüchtern und der Tourismusbranche zu schaden. Sie wünschte sich „weniger dramatische Reisehinweise“, war sie doch selbst an einem Tourismusprojekt im Land beteiligt. Nur wenige Tage später schrieb uns ein Herr, dem die Medienberichte über einen Anschlag die Lust auf seine geplante Reise genommen hatten. Er fand es unverstänlich, dass nicht von Reisen ins ganze Land abgeraten wurde; er wollte bei seiner Versicherung die Übernahme der Annullierungskosten erwirken.

Zwei Schreiben, zwei Sichtweisen, zwei Wünsche. Beide waren aufgrund der persönlichen Erfahrungen und Hintergründe der Schreibenden nachvollziehbar – genauso wie Interventionen von ausländischen Botschaftern, oder von Reisebüros, die sich auf ein bestimmtes Land spezialisiert haben und sich „freundliche Reisehinweise“ wünschen, um die Tourismuszahlen anzukurbeln. Einerseits entspricht dies nicht dem Zweck der Reisehinweise, andererseits verhält es sich nicht ganz so einfach: Die Reisehinweise sind nicht alleine ausschlaggebend, ob Touristen eine Destination wählen oder nicht. Die persönliche Wahrnehmung spielt eine grosse Rolle, und diese wird auch von den Medien geprägt, von persönlichen Erfahrungen auf früheren Reisen, vom Hörensagen, von Social Media. Abgesehen davon spiegeln die Reisehinweise zwar die Sicherheitslage in einem Land, sie sind aber nicht die Ursache davon. Ob die Reisehinweise darüber berichten oder nicht,

ändert nichts daran, dass in Ägypten das Risiko von Terroranschlägen besteht, oder dass in Venezuela die Kriminalitätsrate hoch ist. Gerade weil es so viele unterschiedlichen Wahrnehmungen und Wünsche gibt, dürfen sich die Reisehinweise nicht von individuellen Bedürfnissen beeinflussen lassen. Nur unabhängige Reisehinweise sind schlussendlich glaubwürdig, und nur glaubwürdige Reisehinweise werden bei der Reiseplanung berücksichtigt.

Instrument für die Reisevorbereitung

«Wir möchten im Juni nach Bangkok reisen. Wird es dann immer noch Unruhen geben?» Dieses Ehepaar tat genau das, was wir immer wieder empfehlen: Sich schon vor dem Buchen über die Sicherheitslage informieren. Natürlich konnten auch wir im Februar nicht wissen, wie sich die Lage in den kommenden vier Monaten entwickeln würde. Doch konnte das Ehepaar in Kenntnis der aktuellen politischen Lage eine Wahl treffen: Hoffen, dass sich die Lage bis im Juni beruhigt und andernfalls eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit in Kauf nehmen oder auf den Aufenthalt in Bangkok verzichten und mit einem Direktflug in einen Badeort fliegen.

Eine gute Reisevorbereitung kann vor vielen Unannehmlichkeiten bewahren und viele Risiken vermindern, aber nicht alle. Für diesen Fall hat das EDA die Online-Plattform *itineris* geschaffen, auf der die Schweizer Reisenden Ihre Reisepläne und Kontaktmöglichkeiten hinterlegen können. Verschlechtert sich die Lage in einem Land gegenüber der bisherigen Beschreibung in den Reisehinweisen, kann das EDA die im Land anwesenden Personen kontaktieren, informieren und bei Bedarf unterstützen.

Die Reisehinweise sind genau das, was der Name impliziert, nicht mehr und nicht weniger: Nützliche Informationen und Empfehlungen zur sorgfältigen Planung und Durchführung einer Reise. Die Reisehinweise sind weder Vorschriften noch Verbote. Sie sind ein Instrument, das es jeder und jedem Reisenden ermöglicht, ihre und seine Entscheidung in Kenntnis der Tatsachen und in eigener Verantwortung zu fällen. Wir haben nie erfahren, ob der Herr mit dem Landrover nach Afghanistan gereist ist.

Nützliche Links

- länderspezifische Lage-Einschätzung und allgemeine Reisetipps:
www.eda.admin.ch/reisehinweise
- Online-Registrierung der Reisedaten:
www.eda.admin.ch/itineris
- Updates der Reisehinweise und allgemeine Tipps:
www.twitter.com/travel_edadfae
- *itineris*App für iPhone und Android: Zugang zu Reisehinweisen, Online-Registrierung *itineris*, Helpline und Adressen der Schweizer Botschaften und Konsulate
- Reise-Checkliste: www.bundespublikationen.admin.ch, Bestell-Nr. 201.201.D
- Broschüre "Wenn einer eine Reise tut":
www.bundespublikationen.admin.ch, Bestell-Nr. 201.200.D
- reisemedizinische Informationen: z.B.:
www.safetravel.ch, www.who.int/ith/en
- Adressen der ausländischen Botschaften in der Schweiz (Auskunft über Einreise- und Visumvorschriften): <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/laender-und-reiseinformationen/auslaendische-vertretungeninderschweiz.html>

Es ist wahrscheinlich, dass das Unwahrscheinliche geschieht

Die Entwicklung der Hotline und Helpline EDA

Hans-Peter Heiniger¹

Als 1997 der Anschlag in Luxor verübt wurde, verfügte die Krisenzelle des EDA über drei Telefonlinien, über welche die Angehörigen möglicher Betroffener die Behörden kontaktieren konnten – die Linien waren ständig überlastet. Seither sind die Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger bei Krisen im Ausland stark ausgebaut worden. Darin kommt das unablässige Bemühen der Bundesverwaltung zum Ausdruck, ihre Tätigkeit entsprechend den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürgern zu entwickeln. Hans-Peter Heiniger berichtet hierüber.

„Es ist wahrscheinlich, dass das Unwahrscheinliche geschieht“ – dieses Zitat von Aristoteles trifft auf unser Leben, ganz besonders aber auch auf unseren Arbeitsbereich zu.

Für mich geschah das Unwahrscheinliche am 17. November 1997 im oberägyptischen Luxor, als über 60 Menschen starben und viele Verletzte Opfer eines terroristischen Anschlags wurden. Die Schweiz war mit 36 Toten besonders betroffen. Ich war gerade ein halbes Jahr in Kairo auf Posten, als uns die Nachricht des Unfassbaren erreichte. Rasch musste entschieden werden, wer vor Ort reisen würde. Ich kämpfte mich durch den Mittagverkehr der ägyptischen Hauptstadt, um später mit einer Vertreterin eines Schweizer Reiseunternehmens via Sharm-el-Sheikh nach Luxor zu fliegen. Ich besuchte die Verletzten, kümmerte mich um die Angehörigen und begann mit der Identifizierung der Leichen. Dieser und die folgenden Tage haben mich nachhaltig geprägt, und so war es für mich die logische Folge, mich nach dem Einsatz in Ägypten für einen Posten im Bereich des Konsularischen Schutzes zu bewerben. Ich wollte unbedingt meine Erfahrungen im Bereich der Betreuung von Schweizerinnen und Schweizern in Not weiter vertiefen.

¹ Hans-Peter Heiniger (1959) trat 1985 in den konsularischen Karrieredienst ein mit einem Stage in San Francisco, an den Einsätze als konsularischer Mitarbeiter in Bukarest, Vancouver, Bern und Kairo anschlossen. Seit 2000 arbeitet er in Bern in den Bereichen Konsularischer Schutz, Krisenmanagement und seit dem 01.01.2011 als Chef Helpline EDA, der zentralen Anlaufstelle für alle konsularischen Dienstleistungen.

Hotline EDA – die ersten Schritte

Nach dem dreijährigem Einsatz in Kairo wechselte ich nach Bern und war von 2000 bis 2003 Ländersachbearbeiter für Asien und Ozeanien in der Sektion Konsularischer Schutz. Unter anderem übernahm ich auch die Betreuung der telefonischen Hotline, die nach den Ereignissen in Luxor installiert wurde. In einem Schrank des Sitzungszimmers schlummerten 11 Telefonapparate, die



Übung der Hotline EDA vom 22. August 2014, in Zusammenarbeit mit dem VBS. Quelle: Christoph Dütschler/EDA

wir mindestens einmal im Jahr für Telefon-Übungen anschlossen, um die Infrastruktur mit den damals 20 freiwilligen Operatoren zu testen. Mich störte schon damals das mühsame Anschliessen der Telefonapparate und befürchtete im Ereignisfall ein Verlust von kostbarer Zeit. Ich beantragte eine fixe Infrastruktur mit Arbeitsplätzen für die Hotline-Operatoren. Dieses scheinbar harmlose Anliegen schien nicht überall auf Gegenliebe zu stossen – zu prekär seien die beschränkten Platzverhältnisse, hiess es.

Hotline EDA – die erste Bewährungsprobe

Nach der Krise ist vor der Krise! Aus den so genannten „lessons learnt“ werden mit jeder Erfahrung und den festgestellten Mängeln Abläufe und Instrumente optimiert. Auch die Terroranschläge in den USA vom 11. September 2001 reihen sich in die Reihe der unwahrscheinlichen Ereignisse, die wahrscheinlich sind. Solche Krisen ereignen sich dann, wenn man sie nicht erwartet und übertreffen die Vorstellungen. Gebannt starrten wir auf den Fernseher im Sitzungszimmer und mir war klar, dass dies eine grosse Anzahl von Anrufen von besorgten Angehörigen auslösen würde. Ich begann sofort mit der Instandsetzung der Telefonapparate. Während ich noch beschäftigt war, den Kabelsalat am Boden zu entwirren, ertönte irgendwo im Flur der zweiten Etage die Stimme des damaligen Abteilungschefs, der die Hotline für besorgte Angehörige bereits über die Medien angekündigt hatte. Mir blieb somit noch eine knappe Stunde, um die restlichen Telefonapparate zum Laufen zu bringen und die freiwilligen Operators, oder wer sonst gerade verfügbar war, für den Einsatz an der Hotline aufzubieten. Die paar zusätzliche Schweisstropfen in dieser intensiven Vorbereitungsphase haben sich gelohnt. Pünktlich um 17:00 Uhr konnten wir die ersten Suchmeldungen von besorgten Angehörigen entgegen nehmen, welche damals noch handschriftlich aufgenommen und anschliessend auf einer Liste erfasst wurden.

Ich nahm am 11. September 2001 und den folgenden Tagen ebenfalls Hunderte von Such- und Rückmeldungen entgegen und erinnere mich noch sehr gut an ein Gespräch mit einer besorgten Mutter, die mir eindrücklich schilderte, wie das Gespräch mit ihrer Tochter, die in einem der beiden World Trade Center Türme arbeitete, abrupt unterbrochen wurde. Die Mutter weinte, mir stockte der Atem, und ich fühlte mich in diese unglaubliche Lage der Angehörigen ein.

Mir war klar, dass wir die Hotline-Aufgaben zwar so gut wie möglich wahrgenommen hatten, jedoch auch aus dieser Krise Lehren ziehen mussten.

Ich beantragte erfolgreich eine fixe Infrastruktur (Telefonapparate, Arbeitsplätze) und eine Software, die es den Operators ermöglichen würde, in Zukunft einfach und ohne grossen Aufwand, Such- und Rückmeldungen entgegen zu nehmen

und zu erfassen. In der Folge intensivierten wir auch die Übungen mit möglichst realitätsnahen Szenarien. Die Software „Hotline EDA“ konnte ein gutes Jahr später in Betrieb genommen und in die Übungen einbezogen werden. Inzwischen übernahm ich auch Aufgaben im Bereich des damaligen Sonderstabs Krisenfälle, unter anderem war ich nebst meinen Aufgaben beim Konsularischen Schutz zuständig für die Reisehinweise Afrika und später die Krisendispositive der Auslandsvertretungen.

Hotline EDA – der Tsunami, die bisher grösste Herausforderung



*„Zwischen Weihnachten und Neujahr 2004 wollten wir den Hotline-Raum mit Uhren ausstatten. Die damalige Beschaffung hatte scheinbar kein Budget dafür. Wir entschieden uns, selber drei Uhren bei Interdiscount zu beschaffen: CHF 9.90 inkl. Batterien!“
H.-P. Heiniger Quelle: Pierre-Michel Cotroneo/EDA*

Der 26. Dezember 2004 war die bisher, zumindest für die Hotline und ihre Operators, grösste Herausforderung. Peter Sutter, der damalige Chef des Krisenstabs brachte es auf den Punkt: „Wir standen vor einer immensen Herausforderung, die alle bisherigen Dimensionen sprengte“. Dank dem raschen Handeln aller Beteiligten, aber auch

dank einer fixen Infrastruktur und einer gut funktionierenden und stabilen Software, konnte die Politische Abteilung VI „Schweizer im Ausland“ ihre Hotline schon sehr früh aktivieren und war für die besorgten Angehörigen eine wichtige erste Anlaufstelle.

Angesichts der rund 3'000 Such- und Rückmeldungen und der über 10'000 Anrufe musste der Operator-Pool, mit inzwischen über 40 Freiwilligen, durch weitere Mitarbeitende unterstützt werden. Es gab eine grosse Solidarität und es war erfreulich zu erfahren, wie viele Mitarbeitende sich meldeten.² Die Hotline EDA blieb über drei Wochen rund um die Uhr in Betrieb.

Grosse Unterstützung erhielten wir auch vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz, das unter anderem die Koordination mit kantonalen Stellen und bei Bedarf Psychologen zur Verfügung stellte. Aus dieser intensiven und sehr guten Zusammenarbeit unmittelbar nach dem Tsunami ergab sich eine vertiefte und bis heute anhaltende Kooperation unter anderem im Bereich der Ausbildung des Operator-Pools.

Hotline EDA – zuhören und sich einfühlen können

Trotz anfänglichen Widerständen, die Ausbildung zu professionalisieren fanden wir Wege und Mittel, auf diesem Weg voranzukommen. Ein Mitarbeitender bemerkte einmal, eine intensivere und professionellere Ausbildung sei überflüssig und zu kostspielig – schliesslich seien genügend Mitarbeitende und Telefonapparate vorhanden. Dass es für eine professionelle Hotline mehr als das brauchte, war mir immer klar gewesen, und ich war froh, mich mit der grossen Unterstützung meiner Vorgesetzten in diesem Bereich durchgesetzt zu haben.

Nach der Unterzeichnung einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und der damals zuständigen PA VI und einer intensiven Vorbereitungsphase konnte nach knapp einem Jahr nach dem Tsunami vom 26. Dezember 2004 im Eidgenössischen Ausbildungszentrum in Schwarzenburg EAZS im November 2005 der erste Grund- und Weiterbildungskurs für den Operator-Pool erfolgreich durchgeführt werden. 2006 folgten die nächsten Kurse und bereits die ersten Repetitionskurse – immer

mit einem neuen und realitätsnahen Szenario, umrahmt von Themen im psycho-sozialen Bereich.

Die Software sollte unterstützen und die Arbeit erleichtern, die Ausbildung im eben genannten Bereich jedoch das Schwergewicht der Kurse bilden. Folgende Themen werden bis heute behandelt: (gewaltfreie) Kommunikation, Stressmanagement, Abgrenzungstechniken, Umgang mit Kritik, Informationsmanagement, Umgang mit Tod und Trauer und so weiter. Die Kurse werden von den Teilnehmenden sehr geschätzt. Das vermittelte Wissen und die Erfahrungen am Telefon fliessen auch in die Arbeitsbereiche der Kolleginnen und Kollegen ein. Somit bereiten sich die Operatoren nicht nur für zukünftige Hotline-Einsätze vor³, sondern können das Erlernte auch bei anderen Ereignissen anwenden.

Helpline EDA und Hotline EDA: zwei Dienstleistungen – eine Nummer

Die Hotline und der Operator-Pool waren inzwischen ein fester Bestandteil des Krisenmanagements und wurden, verständlicherweise, auch nicht mehr in Frage gestellt. Diese Instrumente galt es weiter zu optimieren und die bewährten Ausbildungen jedes Jahr durchzuführen. Inzwischen wurde Anfang 2010 auch die Software Hotline durch die Applikation EDAssist+ ersetzt.

Was noch fehlte, war ein fließender Übergang vom Tag- zum Nachtbetrieb. Dieser Übergang holperte stellenweise, da der Pool des so genannten Pikettdienstes EDA zwar über motivierte und kompetente Mitarbeitende verfügte, diese aber auch bei kleineren Ereignissen immer wieder auf ihre Arbeit ausserhalb der üblichen Arbeitszeiten vorbereitet werden mussten. Wiederholt mussten wir uns die Frage stellen, ob der Pikettdienst EDA ausreichen würde, oder ob wir doch eher die Hotline aktivieren sollten. Es war deshalb ein logischer Schritt, über einen permanenten 24-Stunden Dienst nachzudenken und diesen dann auch umzusetzen. Nach einer relativ kurzen, aber intensiven Projektphase, konnte die Helpline EDA, die zentrale Anlaufstelle für alle konsularischen Dienstleistungen, ihren Dienst am 3. Januar 2011, dem ersten Arbeitstag im neuen

2 (Red.) Siehe Beitrag von Rudolf Wyder.

3 Weitere folgten unter anderem 2006 im libanesisch-israelischen Krieg, dem Erdbeben Anfang 2010 in Haiti und während der schweren Überschwemmungen im Kaschmir Mitte 2010.

Jahr, aufnehmen. Am Anfang waren drei Mitarbeitende und ich im Einsatz. Mit acht Mitarbeitenden konnte die Arbeitszeit im Oktober 2011 von Montag bis Freitag auf Montag bis Sonntag von 08:00 bis 18:00 Uhr ausgedehnt werden. Am 1. Mai 2012 war es dann soweit. Die 24-Stunden Helpline konnte ihren Betrieb mit 10 hochqualifizierten Mitarbeitenden aufnehmen, und kurz darauf, im Juni 2012, den Pikettdienst EDA integrieren. Somit widerspiegelte auch die Telefonnummer +41 800 24 7 365 die Rund-um-die-Uhr-Dienstleistung unserer Helpline.⁴

Dank einem engagierten und motivierten Team und einer laufenden Effizienzsteigerung, können wir nach einer Verdoppelung der Anfragen 2012 gegenüber 2011 und einer Zunahme von jährlich 15 % die eingehenden Kundenanfragen weiterhin bewältigen. Zurzeit übernimmt die Helpline EDA sukzessive die Anrufe an die Auslandsvertretungen ausserhalb der üblichen Arbeitszeiten. Ende 2014 sollte dieses Projekt abgeschlossen sein. Da wir unser Ziel erreicht haben, die Botschaften und Konsulate zu entlasten erhielten wir erfreute Rückmeldungen der Vertretungen.

Ein weiterer Meilenstein konnte mit der Lancierung von itineris, der Online-Registrierung für Schweizerinnen und Schweizer auf Auslandsreisen, erreicht werden. Dieses Tool ermöglicht es der Helpline, regelmässig Reisende mit einem SMS zu erreichen, um sie über eine Verschlechterung der Sicherheitslage in ihrem Reiseziel zu informieren. Inzwischen haben sich über 50'000 Personen registriert.

Mit dem Helpline-Flyer „Plane gut. Reise gut.“, der jedem neuen Schweizerpass beigelegt wird, erreichen wir jährlich bis zu 700'000 Mitbürgerinnen und Mitbürger, um sie darauf aufmerksam zu machen, dass sich eine gute Reisevorbereitung lohnt; das EDA stellt den Bürgern modernste Mittel zur Verfügung, mit denen sie ihre Reisen gut vorbereiten können (Reisehinweise, Twitter, itineris Online-Registrierung, itinerisApp und die Koordinaten der Helpline EDA).

Wir haben viel erreicht und optimieren die Prozesse und Arbeitsinstrumente laufend. Die Herausforderungen für die Zukunft sind indes

nicht geringer geworden. Wir werden flexibel bleiben und gute und pragmatische Lösungen umsetzen müssen, um für die nächsten Jahre und Krisensituationen gerüstet zu sein. Es ist wahrscheinlich, dass das Unwahrscheinliche geschieht.



Die Helpline EDA beantwortet als zentrale Anlaufstelle Fragen zu konsularischen Dienstleistungen.

365 Tage im Jahr
rund um die Uhr!

Tel. aus der Schweiz: 0800 24-7-365
Tel. aus dem Ausland: +41 800 24-7-365
Fax: +41 31 322 78 66

www.helpline-eda.ch
helpline@eda.admin.ch
vCard Helpline EDA
Formular Helpline EDA
www.eda.admin.ch/itineris

Skype: helpline-eda

⁴ (Red.) Neben dem Telefon kann die Helpline auch per E-Mail erreicht werden: helpline@eda.admin.ch

Missions KEP : un témoignage

Marino Cuenat¹

Le Centre de gestion des crises du Département fédéral des affaires étrangères (KMZ pour Krisenmanagement-Zentrum) dispose d'un Pool d'intervention en cas de crise (KEP pour Krisen-Einsatzpool) composé en 2014 de 234 volontaires du DFAE, toutes carrières confondues : 125 femmes et 109 hommes dont 69 sont issus de la carrière diplomatique, 120 de la carrière consulaire, 20 du service de secrétariat et service spécialisé et 25 des services généraux. Formés par le KMZ, ces volontaires sont répartis sur l'ensemble de la planète dans les différentes représentations ainsi qu'à la Centrale à Berne. Prêts à intervenir dans des délais très courts, ces volontaires sont envoyés sur le terrain en fonction des besoins afin de coordonner les opérations, apporter leur expérience dans la gestion de crise et leur soutien au personnel de la représentation. De janvier 2011 à juin 2014, 67 personnes ont été affectées à travers le monde. Marino Cuenat est l'une d'entre elles.

Fraîchement formé au cours de base dispensé par la Division Politique VI (DP VI)² alors pilotée par Markus Börlin, j'ai été contacté pour partir en mission à Bamako suite à l'enlèvement d'un couple zurichois survenu en janvier 2009. A la sortie dudit cours, j'étais pourtant intimement convaincu que, au vu de la palette des participants et de leur bagage professionnel et personnel, mes chances d'être appelé en mission étaient quasi nulles. Or, c'est bien le contraire qui se produisit. Fort d'une expérience auprès du Coordinateur des services de renseignements et connaissant quelque peu la région pour y avoir voyagé, la DP VI me demanda de partir en mission dans les plus brefs délais. Depuis, j'ai été appelé à intervenir à quatre reprises sur le terrain dans des contextes forts différents les uns des autres, de la prise d'otages (Mali 2009, Burkina/Mali 2012) à la catastrophe naturelle (typhon Yolanda/Haiyan aux Philippines fin 2013).

Au vu de leur variété dans leur durée et leur intensité, témoigner de ces quatre missions relève quelque peu de la gageure. Partant, je me bornerai

à relever certains points saillants sans aucune prétention d'exhaustivité.

Mali, 2009

Affecté au Pool d'intervention en cas de crise et à la cellule de crise mise sur pied au bureau de coopération à Bamako³, mon rôle se cantonnait principalement à informer la Centrale bernoise du DFAE de l'évolution de la situation des deux otages suisses tombés aux mains d'Al-Qaeda au Maghreb islamique (AQMI). Pour ce faire, des contacts furent établis avec la Présidence, le Ministère des affaires étrangères et les forces de sécurité maliennes ainsi qu'avec les représentants sur place des services diplomatiques et de renseignements britanniques et allemands dont deux ressortissants subissaient également les affres de la captivité dans le désert. C'est au sein de la cellule de crise suisse que les informations glanées étaient recoupées, analysées puis transmises à la Centrale pour décision d'action. Dans un climat parfois tendu au vu des enjeux, les échanges d'opinions entre les différentes parties étaient parfois vifs mais toujours francs et contribuèrent sans aucun doute à la libération des deux Suisses. Cela dit, le chemin fut semé d'embûches et l'annonce de l'exécution de l'otage britannique représenta un coup dur pour nous tous d'autant que le

1 Marino Cuenat entame sa carrière diplomatique au DFAE en 2006 comme attaché à l'ambassade de Suisse à Bogota. Lors des affectations dont il fait mention dans son récit, il était successivement Collaborateur diplomatique à la section Droit international public de la Direction du droit international public (2009), Premier collaborateur de l'ambassade de Suisse en Bulgarie (2012) et Consul général adjoint à Milan (2013).

2 (ndlr.) Avant 2011, le Centre de gestion des crises était inclus dans la Division Politique VI.

3 Le bureau de coopération était composé de policiers, d'agents du renseignement et de diplomates, sous les guides de Jean-Luc Virchaux (Envoyé spécial du DFAE), fin connaisseur de la région.

dernier otage suisse se trouvait encore dans les griffes d'AQMI. Deux mois plus tard, les émois passés, les efforts entrepris par la Suisse portèrent finalement leurs fruits avec la libération de l'ultime captif.

Mali, 2012

Alors que les opérations susmentionnées s'étalèrent sur plusieurs mois, assorties d'une importante présence de représentants suisses sur les lieux, la mission qui me porta pour la troisième fois au Mali⁴ se déroula dans des temps beaucoup plus brefs et fut, pour ma part, d'une intensité supérieure. A peine quitté Sofia et débarqué à Bamako, je me retrouvai dans les locaux – devenus depuis familiers – du Bureau de coopération où la principale cheville ouvrière, Carol Mottet, me mit au courant des détails de l'enlèvement de l'otage par le groupe Ansar Dine et me signifia que nous allions partir dans les prochaines heures pour Ouagadougou. C'est en effet dans la capitale du Burkina Faso que l'essentiel des opérations se déroula. La libération de l'otage suisse devait s'effectuer par un vieil hélicoptère Iliouchine dans les environs de Tombouctou, zone à haut risque hors de contrôle des forces régulières maliennes.

Quant à moi, j'assurai les contacts au sol et l'information quasi continue avec la Centrale tout en préparant le retour souhaité de notre compatriote, notamment en tentant de calmer les ardeurs des médias locaux et internationaux. Finalement, un SMS me parvint pour m'annoncer que la mission avait été couronnée de succès et que l'appareil militaire de fabrication soviétique décollait avec notre ressortissante à peine libérée. L'arrivée sur le tarmac fut l'occasion d'un profond soulagement et d'une grande joie mais cela ne devait pas nous faire oublier notre nouvel objectif de protéger l'otage, encore en état de choc relatif, des hordes de journalistes ainsi que de lui assurer un espace de sérénité pour lui permettre de reprendre quelque peu ses esprits.

Quelques jours sur place furent nécessaires pour s'assurer du bon état de santé de notre compatriote et effectuer les démarches administratives pour lui trouver une destination sûre sur le continent – cette dernière ne désirant pas retourner en

Suisse. Nous rentrâmes ensuite à Bamako où une tempête de sable nous obligea à un séjour forcé. Une fois la poussière retombée, un coup d'Etat survint dans la capitale. Alors que les forces loyalistes maliennes tiraient à coups de mortier sur le palais présidentiel, occupé par les putschistes, et que les kalachnikovs crépitaient à maints coins de rue de la capitale, nous dûmes prévoir un plan de sortie du pays par la route. Après deux jours de voyage, nous nous sommes retrouvés à nouveau... à Ouagadougou ! Cette saga pris fin pour moi lorsque les roues de l'aéronef touchèrent enfin le sol européen quelques jours plus tard.

Typhon Yolanda/Haiyan, 2013

Ma dernière mission remonte à la fin de l'année 2013 et fait suite à la demande lancée par le KMZ de se rendre aux Philippines après le passage dévastateur du typhon Yolanda, afin de localiser les ressortissants suisses dont l'ambassade à Manille était restée sans nouvelles. En moins de 12 heures, je décollai de Milan pour la région de Cebu où avait été établie la base du Corps suisse en cas de catastrophe et où se trouvaient également deux collègues du DFAE déjà opérationnels. Après évaluation de la situation dans les zones sinistrées, notamment grâce aux précieux contacts que nous avions établis avec les autorités locales, des ONG et des représentants officiels d'autres pays, il fut décidé d'envoyer un détachement sur l'île voisine de Leyte afin de localiser les Suisses dont nous étions encore sans nouvelles. Grâce au soutien en termes d'information et de logistique du



Mission aux Philippines en 2013. A gauche, Marino Cuenat avec un enfant Suisse dans ses bras. A droite, la mère de l'enfant. Source : DFAE

4 (ndlr.) Marino Cuenat fut envoyé en mission KEP au Mali deux fois en 2009 dans le cadre de l'enlèvement du couple d'otages suisses. Cette mission au Mali en 2012 est donc la troisième.

Corps suisse en cas de catastrophe de la DDC⁵, notre mission fut grandement facilitée.

que j'espère pouvoir utiliser encore dans mes prochaines affectations.

A noter également l'excellent travail de groupe fourni par le KMZ et l'ambassade, en particulier dans la fourniture de cartes géographiques permettant la localisation de nos compatriotes résidant sur l'île. Enfin, notre équipe, bien que restreinte, comptait en son sein une collègue qui jouissait d'une importante expérience au vu de son rôle de premier plan lors du Tsunami de 2004 en Thaïlande. En l'espace de moins de dix jours et malgré des conditions précaires (routes difficilement praticables, réseaux de communication et d'électricité interrompus), l'ensemble des Suisses touchés fut contacté d'une manière ou d'une autre, quelques aides financières et alimentaires données et une personne souffrant d'une maladie chronique évacuée vers Manille notamment grâce à l'intervention de l'aviation militaire suédoise sollicitée pour l'occasion.

Bilan

Il m'est aujourd'hui possible d'affirmer que ces expériences ont été un grand enrichissement personnel et professionnel. Sur le terrain, dans des situations de crise – parfois aigües – où surgissent des imprévus qui déboussolent les plans les mieux préparés et les acteurs les plus rôdés, j'ai pu vérifier à quel point le personnel de la Confédération – tous départements confondus – faisait preuve de professionnalisme, d'esprit d'équipe, de flexibilité, de capacité de résilience et de grande humanité.

J'ai pu partager mes expériences par des témoignages lors de cours organisés par le KMZ ou encore lors de débriefings avec les collaborateurs du KMZ. A ce propos, j'ai pu constater que les méthodes de travail s'étaient grandement affinées et que tout était mis en œuvre pour capitaliser sur les expériences de collaborateurs partis en mission, notamment pour rendre la conduite à partir de la centrale encore plus efficiente.

Somme toute, et en toute humilité, à l'heure où je rédige ces quelques lignes, je ne peux être sûr que d'une seule chose : ces missions resteront à jamais des moments forts de ma carrière au sein du DFAE et représentent un bagage d'expériences

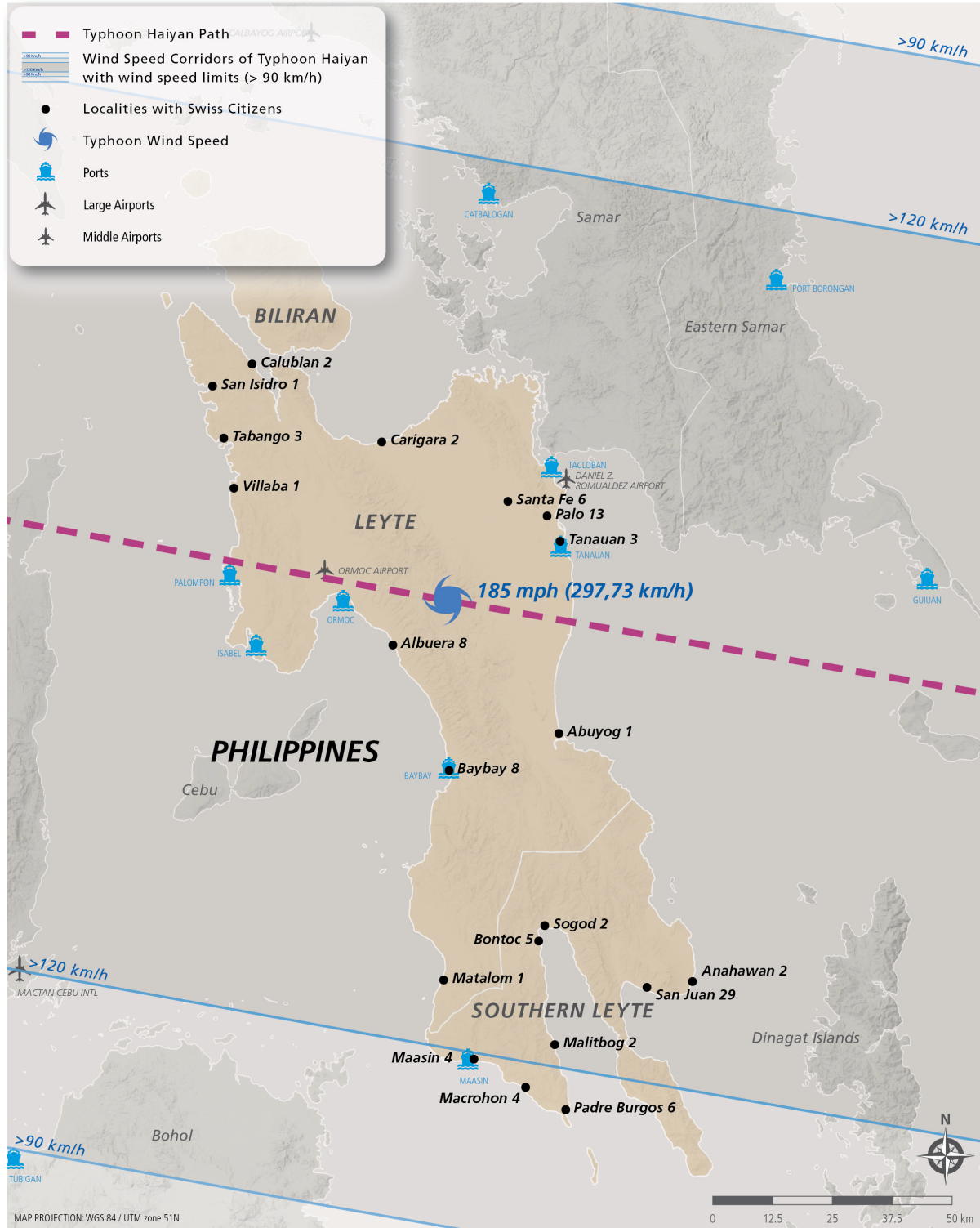
5 (ndlr.) Direction du développement et de la coopération.

Philippines

Typhoon Haiyan (Nov. 2013)

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Dipartimento federale degli affari esteri DFAE
Departament federal d'affars exteriors DFAE



Source: Database of Global Administrative Areas (GADM, UC Davis), GeoNames and STS Crisis Management Centre (KMZ), WeatherUnderground
Credits: GADM (Database of Global Administrative Areas), GeoNames.org, WeatherUnderground (Wunderground.com)
Copyrights: Creative Commons Attribution 3.0 License, © 2014 The Weather Channel, LLC
General Remarks: Country Borders do not necessarily reflect the DFAE's official position.

Map commissioned for: FDFA, STS Crisis Management Centre (KMZ)
Data compiled by: FDFA, STS Geodienste
Date: 30.07.2014

Quelle: Christian Cattaneo/Geoservices/DFAE

5. Teil: Zusammenarbeit

Das Krisenmanagement ist ein Aufgabenbereich, der den gleichzeitigen Einsatz zahlreicher Mittel des Bundes erfordert. Verschiedene Akteure der Bundesverwaltung werden regelmässig dazu gebracht, Hand in Hand zusammenzuarbeiten.

Die Autoren gehen auf die Zusammenarbeit zwischen zwei internen Akteuren des EDA (Krisenmanagementzentrum und humanitäre Hilfe) und zwischen zwei Departementen der Bundesverwaltung (EDA und VBS) ein.

5^e partie : Collaboration et coopération

La gestion de crise est une tâche qui nécessite l'engagement simultané de nombreuses ressources de la Confédération. Différents acteurs de l'administration fédérale sont régulièrement amenés à travailler main dans la main.

Les auteurs évoquent ici la collaboration et la coopération entre deux acteurs internes du DFAE (Centre de gestion des crises et Aide humanitaire) et entre deux départements de l'administration fédérale (DFAE et DDPS).

Synergies d'actions

Collaboration entre l'Aide humanitaire et le Centre de gestion des crises (KMZ)

Hans-Peter Lenz¹

Dans la nuit du vendredi 8 au samedi 9 novembre 2013, le typhon Haiyan a dévasté une grande partie des îles centrales des Philippines. Avec des vents dépassant 320 km/h et un raz-de-marée dont les vagues ont atteint localement plusieurs mètres de hauteur, il s'agit du plus violent typhon connu à ce jour. Ce typhon a balayé l'archipel sur une bande de près de 200 km de large et laissé derrière lui un paysage de désolation² Plus de 1,1 million de maisons ont été détruites ou endommagées. Les provinces de Leyte et de Samar ont été les plus touchées.

Suite à l'acceptation de l'assistance internationale par le Gouvernement philippin, l'Aide humanitaire de la Confédération a envoyé un premier détachement d'experts du Corps suisse d'Aide humanitaire (CSA). Les premiers experts ont quitté la Suisse pour les zones affectées de l'archipel dès le samedi 9 novembre au soir. Au cours des semaines suivantes, plus de 30 membres du CSA ont participé à l'engagement de la Suisse aux Philippines. Parmi eux, des spécialistes en reconstruction, logistique, eau et assainissement. Les équipes du CSA ont mené leurs opérations dans le nord de l'île de Cebu et dans la ville d'Ormoc et ses environs. Comme le reste des îles centrales de l'archipel, ces deux régions ont été particulièrement touchées par le typhon.

En plus des experts, l'Aide humanitaire a aussi envoyé aux Philippines plus de 21 tonnes de matériel depuis la Suisse. Les cargaisons comprenaient essentiellement du matériel de traitement et d'acheminement d'eau : réservoirs et systèmes de distribution d'eau potable, équipements de désinfection pour les puits inondés par la boue etc. Elles comprenaient également quatre kits de matériel médical (kits IDA) destinés à couvrir les besoins de 40 000 personnes pendant trois mois.

Une aide d'urgence dans les secteurs de l'eau, de la santé et de la reconstruction

Les experts du CSA ont installé un total de 19 réservoirs d'eau potable pour subvenir aux besoins de plus de 34 000 personnes, au nord de l'île de Cebu. Grâce à une collaboration avec les autorités locales, plus de 25 000 personnes ont reçu des aliments de première nécessité : du riz issu de la production locale, des ustensiles de cuisine et des kits d'hygiène. Les quatre kits médicaux ont été mis à disposition d'un hôpital dans la ville d'Ormoc qui accueillait un grand nombre de blessés. Aux abords de l'hôpital, les experts du CSA ont installé cinq tentes hospitalières pour accueillir le surplus de patients. Enfin, quelques 68'000 personnes, décidées à reconstruire au plus vite leurs maisons, ont reçu des outils et du matériel de reconstruction achetés sur place par les membres du CSA.

Après l'aide d'urgence, le rétablissement³

L'Aide humanitaire a poursuivi son action dans la phase d'urgence jusqu'à la mi-janvier 2014. Depuis le mois de février, elle a entamé un engagement à moyen terme avec pour objectif de soutenir les efforts de redressement des zones dévastées. Cette nouvelle phase se concentre essentiellement sur la reconstruction de toits d'écoles, la rénovation de systèmes de distribution d'eau potable dans les bâtiments publics et la réhabilitation des moyens

1 Formé en tant qu'enseignant pour le degré secondaire (philosophie et histoire), Hans-Peter Lenz débute sa carrière humanitaire au CICR (missions au Caucase et dans les Grands Lacs). En 1995, il intègre le DFAE comme chargé de programme pour les Balkans au sein de l'Aide humanitaire à la DDC et y gère l'aide au retour pour la Bosnie-Herzégovine. Actuellement, il dirige la division Asie et Amériques à l'Aide humanitaire. En tant que chef des opérations, il est aussi responsable des missions d'aide d'urgence à travers le monde. En 2015, il prendra fonction à Amman en tant que chef de mission.

2 (ndlr.) Voir à ce sujet l'illustration publiée à la fin de l'article de Marino Cuenat.

3 (ndlr.) Il faut distinguer Aide humanitaire d'urgence et rétablissement. L'Aide humanitaire d'urgence consiste à apporter à la population une aide de première nécessité (soins, nourriture, eau potable etc.) Une fois la phase d'urgence terminée, le rétablissement consiste à reconstruire les infrastructures importantes du pays afin de lui permettre une réhabilitation du tissu économique et social. La phase de reconstruction fait donc partie du rétablissement.

de subsistance. A la fin du mois de juillet, une trentaine de classes, réparties dans 12 écoles, ainsi qu'une dizaine de systèmes de distribution d'eau potable ont été réhabilités.



Mise en place d'un système de distribution d'eau potable par la l'Aide humanitaire. Source : DFAE

Ces actions se concentrent aussi sur les zones rurales. Elles sont menées en présence de quatre experts du CSA dans les municipalités de Matag-ob et Kananga (province de Leyte), ainsi qu'à Daanbantayan (nord de l'île de Cebu). L'Aide humanitaire a également mis à disposition un expert du CSA auprès de l'agence onusienne UN Habitat. Ce dernier travaille à Manille et à Roxas afin de soutenir les efforts de l'agence dans l'adoption de normes de qualité pour la reconstruction des habitations.

L'action de l'Aide humanitaire a en outre permis d'allouer des pirogues à 130 familles de pêcheurs pour qu'ils puissent reprendre leurs activités. Le raz-de-marée provoqué par le typhon avait détruit la plupart des bateaux de pêche, privant des centaines de familles de leur source de revenus principale.

Récoltes assurées grâce à l'aide multilatérale

L'Aide humanitaire a co-financé les opérations – immédiatement mises sur pied – de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Au lendemain du passage du typhon, des milliers d'hectares de champs de riz avaient été ravagés. La contribution de la Suisse a permis de distribuer des grains de riz à plus de 44'000

agriculteurs pour que ceux-ci puissent les replanter à temps. Chaque agriculteur a reçu plus de 40 kg de grains pour la production d'environ deux tonnes de riz sur l'équivalent d'un hectare. Cette quantité permet de nourrir une famille de cinq personnes durant une année et de générer un revenu vital.

La contribution de la Suisse à la « Déclaration de Tacloban »

Le rôle de la DDC ne se confine pas aux actions en cas de catastrophes ; l'un de ses objectifs consiste à s'assurer que les pays dévastés puissent à l'avenir faire face à des situations similaires de façon autonome. Dans le cas des Philippines, il faut être conscient que, même si le typhon de 2013 était d'une puissance exceptionnelle, la zone est annuellement sujette à des phénomènes saisonniers similaires dont l'ampleur est variable. Ainsi, passées les mesures d'aide d'urgence et alors que la phase de reconstruction se poursuivait, la Suisse a parachevé son engagement aux Philippines en soutenant l'organisation à Manille d'une conférence sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes naturelles. La conférence, inscrite dans le cadre du Dialogue Asie-Europe (ASEM), a eu lieu du 4 au 6 juin 2014 sous le titre «Après Haiyan».

La conférence, présidée par le gouvernement philippin, était co-organisée par la Suisse aux côtés de l'Union Européenne et du Japon. La participation de la Suisse s'est notamment traduite par l'envoi sur place de spécialistes en prévention des catastrophes qui, par leur expertise, ont activement contribué à l'élaboration de mesures destinées à protéger la population en cas de catastrophes à venir.

La conférence s'est achevée sur une «Déclaration de Tacloban». Celle-ci énonce les principes à respecter pour surmonter une catastrophe naturelle telle que le typhon Haiyan et réduire préventivement les effets des catastrophes. La déclaration préconise une gestion intégrée des risques comme elle est pratiquée en Suisse⁴. Elle constituera non seulement un cadre de référence pour les Philippines, mais également une contribution aux efforts actuellement en cours pour définir le nouveau cadre d'action glo-

4 (ndlr.) En Suisse, la gestion intégrée des risques consiste en un cycle de processus permettant de faire face aux catastrophes naturelles de façon cohérente. Ce cycle comporte trois phases principales : précaution, maîtrise et rétablissement. Pour de plus amples informations : www.bevoelkerungsschutz.admin.ch -> Thèmes -> Risques et dangers.

bal pour la réduction des catastrophes naturelles (post-Hyogo Framework of Action).

Collaboration avec le Centre de gestion des crises

Même si les rôles et les mandats respectifs de l'Aide humanitaire et du Centre de gestion des crises (KMZ) sont sensiblement différents, il arrive souvent qu'une collaboration entre les deux entités se mette en place lors de catastrophes naturelles ou de conflits notamment⁵. Rappelons que le rôle de l'Aide humanitaire est d'apporter son soutien aux corps d'interventions locaux lorsque ces derniers, dépassés par les événements, en font formellement la demande ou acceptent l'aide qui leur est proposée ; elle vient donc principalement en aide aux populations et au gouvernement locaux⁶. Le rôle du KMZ est différent puisque sa tâche consiste notamment à soutenir et venir en aide aux victimes de nationalité suisse (touristes ou expatriés), à leurs proches et aux personnes ayant leur domicile en Suisse. Le KMZ dispose pour ce faire d'un corps d'intervention en cas de crise (le KEP)⁷ qui, sur le terrain, pourra travailler main dans la main avec le CSA. Une collaboration intervient donc dans le cas où l'Aide humanitaire et le KMZ déploient leurs effectifs dans les mêmes zones géographiques. Ce fut par exemple le cas lors du tremblement de terre en Haïti en 2010 et lors du typhon Haiyan aux Philippines en 2013.

Lorsqu'une crise ou une catastrophe est annoncée au-delà des frontières suisses, un point de la première séance du commandement des opérations de l'Aide humanitaire (Einsatzleitung-Sitzung) à Berne aborde la question des Suisses potentiellement touchés. Il s'agit de savoir où et combien de personnes de nationalité suisse se trouvent sur le lieu du désastre. Le KMZ est représenté lors de cette première séance et c'est à lui qu'incombe la tâche de rendre l'Aide humanitaire attentive au fait que des Suisses sont ou non touchés par la crise. Puisque c'est le KMZ qui fournit cette information au commandement de l'Aide humanitaire, cet échange marque le début de la collaboration entre eux. Lorsque la présence de personnes

suisse sur les territoires sinistrés est confirmée, la collaboration s'intensifie à Berne, puis sur le terrain. A Berne, les séances des cellules de crises respectives sont coordonnées afin que les membres d'un service puissent assister et participer aux séances de l'autre service. Ainsi, les informations recueillies par l'un et par l'autre circulent et les décisions peuvent être prises de façon cohérente et coordonnée. Notons que cet échange d'information a lieu aussi entre les cellules de crises de pays tiers. Ainsi, si l'Autriche – par exemple – informe qu'elle détache une équipe à un endroit déterminé, une demande informelle de recherche de personnes peut lui être adressée ; une liste des Suisses à chercher dans la zone sera établie par le KMZ et remise à l'équipe autrichienne via l'Aide humanitaire⁸. Enfin, cela peut sembler être un détail mais, au sein de l'administration fédérale, il a toute son importance : bien que la rédaction du rapport d'intervention final soit du ressort de l'Aide humanitaire, le chapitre concernant « les Suisses » est rédigé par le KMZ.

Sur le terrain, l'Aide humanitaire est en quelque sorte l'acteur suisse principal. Elle est de ce fait un partenaire clé du KMZ et cela depuis le début des opérations en Suisse ; le matériel du KMZ est en effet acheminé sur place par l'Aide humanitaire. Dans la phase de planification des interventions, les ressources importantes de l'Aide humanitaire permettent d'analyser la situation et d'estimer les mesures à prendre pour parer à la situation⁹. Ces informations seront utiles au KMZ pour planifier les interventions de recherche des Suisses. Dans la phase d'intervention, les équipes d'intervention d'urgence et les moyens déployés sur place par l'Aide humanitaire seront aussi utiles au KMZ pour la recherche et l'assistance des Suisses¹⁰.

La partie peut-être la plus importante de cette collaboration concerne l'organisation des transports. L'Aide humanitaire loue des hélicoptères –

5 (ndlr.) Pour plus d'informations au sujet du KMZ, voir l'article de Ralf Heckner.

6 Dans un premier temps, l'objectif est d'aider à faire face à l'urgence qui est souvent d'ordre sanitaire. Dans un deuxième temps, il consiste à participer à la reconstruction du pays.

7 (ndlr.) Pour de plus amples informations au sujet du Kriseneinsatz Pool (KEP) voir l'article de Marino Cuenat.

8 (ndlr.) Le KMZ peut se représenter comme un « Hub » qui coordonne toutes les entités nationales (fedpol, OFPP, OFM, OFJ etc.) et internationales de la gestion des crises.

9 Lors du typhon Haiyan aux Philippines, l'Aide humanitaire a dépêché sur place 41 personnes et le KMZ 10. Ce chiffre illustre la différence des ressources dont disposent ces deux unités.

10 Lorsque l'on parle des équipes d'intervention du KMZ, il s'agit du Pool d'intervention en cas de crises, soit le KEP pour Kriseneinsatz-Pool.

à l'ONU ou aux sociétés privées – et des véhicules avec chauffeurs locaux – qui connaissent la région – afin d'effectuer les missions de reconnaissance et d'acheminement du matériel. Si un déplacement est prévu dans des zones où se trouvent des Suisses à rechercher ou à évacuer, le KMZ en informe l'Aide humanitaire et un plan d'action commun est organisé¹¹. Ensuite, l'Aide humanitaire dispose de matériel médical d'urgence ; ce dernier pourra être utile pour venir en aide aux victimes suisses recherchées. Enfin, lorsque la situation sur le terrain est tendue¹², la sécurité du KEP est assurée par l'Aide humanitaire dans la mesure où les membres du KEP sont intégrés et subordonnés aux équipes du CSA.

Un mot encore sur le rôle de l'ambassade suisse dans la coordination des acteurs. Chaque corps d'intervention (Aide humanitaire et KEP) affecte en son sein des personnes de liaison. Ce sont ces dernières qui assurent l'échange d'informations entre les équipes sur le terrain, l'ambassade, les centrales respectives à Berne, les cellules de crise des pays tiers et, bien entendu, les autorités locales. Rappelons encore une fois que toute intervention, de quelque nature qu'elle soit, dans un pays étranger nécessite l'aval des autorités locales. L'ambassade sert ainsi de messenger ; elle assure le lien entre les autorités suisses et locales. L'ambassadeur est quant à lui la plus haute personnalité suisse sur place ; il représente les autorités suisses auprès des autorités locales et il est par conséquent responsable du devenir des Suisses sur place.

En guise de conclusion

Les objectifs communs de l'Aide humanitaire et du KMZ pourraient se définir ainsi : *porter secours* aux populations touchées par des crises et prévenir les risques afin de *limiter cette assistance* au strict minimum dans le futur. Ce qui les distingue en revanche, c'est bien entendu le public qui fait l'objet de l'intervention, les moyens mis en œuvre et, découlant de cela, la façon dont les interventions sont déclenchées et

menées¹³. En effet, le KMZ n'intervient que lorsqu'il est nécessaire de porter assistance à des Suisses en difficulté à l'étranger alors que l'Aide humanitaire intervient à l'étranger pour soutenir les autorités locales lorsque ces dernières, ne pouvant faire face seules à l'ampleur du désastre, en font la demande à des pays tiers. Il arrive cependant que les lieux d'interventions soient simultanément les mêmes. Dans ces cas, une synergie des interventions s'avère payante.

11 Ce cas montre à quel point l'échange d'informations entre les deux entités est important.

12 (ndlr.) Lors de catastrophes naturelles, les pillages, les vols et les violences sont à considérer comme une éventualité sérieuse. En Haïti par exemple, les prisonniers – parfois dangereux – ont pu s'échapper des prisons qui se sont effondrées. Les haïtiens dormaient devant leurs maisons démolies afin d'empêcher les pillages. Voir à ce sujet la contribution de Dominik Baeriswil.

13 (ndlr.) Voir à ce sujet la contribution de Ralph Heckner.

Zusammenarbeit in Krisen, eine Notwendigkeit

Zusammenarbeit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)

Carlo Laeri und Rebekka Koltai¹

Tsunami in Südostasien 2004, Libanonkrieg 2006, Krise im Tschad 2008, Erdbeben in Haiti 2010... Viele von uns erinnern sich noch lebhaft an diese Geschehnisse. Für die betroffenen Schweizerinnen und Schweizer organisiert das EDA in solchen Fällen die Hilfe vor Ort und sorgt für ihre Evakuierung. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) koordiniert mit den Kantonen und Partnerorganisationen die Hilfe, welche die Repatriierten in der Schweiz erhalten.

Tausende Telefonanrufe werden nach dem 26. Dezember 2004 von der Hotline EDA rund um die Uhr entgegengenommen. Hunderte Angehörige der Anrufenden werden verzweifelt gesucht. Je mehr Zeit verstreicht, desto klarer kristallisiert sich die Tatsache heraus, dass auch zahlreiche Schweizerinnen und Schweizer von der Tsunamiwelle in Südostasien betroffen sind. Es gibt unzählige Vermisste, Verletzte, Tote. Die Identifikation wird Monate dauern. Die Mitarbeitenden des EDA helfen am Telefon mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln. Sie organisieren Psychologinnen und Psychologen für die Gespräche mit Anrufern, die besonders auffällig reagieren. Die personellen Mittel reichen dennoch nicht aus. Zu viele Anrufe von verängstigten Menschen bringen die Operateure an der Hotline an ihre physischen und psychischen Grenzen.

Die meisten Unverletzten und auch viele verletzte Schweizer Touristen kehren selbständig in die Heimat zurück. Doch wer unterstützt all jene unter ihnen, die von Erinnerungen heimgesucht werden und nicht mehr in die Normalität zurückfinden? Wer unterstützt die Angehörigen, die nach Wochen noch immer kein Lebenszeichen von den Betroffenen vernommen haben? Die Hotline EDA kann bis zu einem gewissen Grad helfen, für weiterführende Unterstützung stehen andere Organisationen bereit. Das vom BABS mitbegründete Nationale Netzwerk für Psychologische Nothilfe (NNPN) koordiniert die Massnahmen der psychologischen Nothilfe auf Bundesebene.

Am 1. Januar 2005 beginnt der Einsatz von Mitarbeitenden des BABS: Sie verstärken das Personal der Hotline EDA, bauen eine Kontaktstelle zu den Kantonen auf, führen Gespräche mit belasteten Personen, klären schwierige Situationen. Die Care Teams der Kantone werden informiert und um Unterstützung angefragt. Das BABS verfasst zusammen mit Mitgliedern des NNPN Bulletins und Informationsblätter.

Die Ungewissheit über den Verbleib eines nahestehenden Menschen ist unleugbar eine sehr grosse Belastung. Viele erleben Tage zwischen Hoffnung und Furcht, manche gar Wochen. Ein Jahr nach dem Tsunami wurden noch immer fünf Personen aus der Schweiz vermisst. Offizielle Anlaufstellen und Unterstützungsangebote sind das Mindeste, womit den Betroffenen ein Gefühl von Halt vermittelt werden kann.

Wir wissen im Rückblick, dass zahlreiche Schweizerinnen und Schweizer nach diesem Unglück psychologische und psychiatrische Hilfe in Anspruch nehmen mussten. Auch die Operateure des EDA waren grossen Belastungen ausgesetzt: Sie sind im Fall eines Einsatzes in direktem Kontakt mit unzähligen verzweifelten Menschen und erfahren deren Geschichten und Erlebnisse ungefiltert. Sich nicht mit den Anrufenden zu identifizieren, die professionelle Distanz zu wahren, präsent und empathisch zu bleiben, erfordert ein Höchstmass an Sozialkompetenz und Konzentration. Dass die Operateure meist nur den Beginn einer Geschichte erfahren und selten ihr Ende, tönt zwar banal, wirkt sich aber zusätzlich belastend aus. Viele Suchmeldungen konnten erfolgreich bearbeitet werden. Diese Information erscheint dann ganz nüchtern in Form von Zahlen. Den

¹ Carlo Laeri ist Chef Schutz und Betreuung im Geschäftsbereich Ausbildung des BABS. Rebekka Koltai ist Lektorin im Geschäftsbereich Support des BABS.

Mitarbeitenden bleiben aber Stimmen, Stimmungen und die Emotionen der Anrufenden in Erinnerung.

Im Wissen darum führten in psychologischer Nothilfe ausgebildete Mitarbeitende des BABS mit der Unterstützung von Psychologinnen und Psychologen nach Abschluss des Einsatzes ein Gespräch mit denjenigen Operateuren, die ein solches wünschten.

Erfahrungen

Die Tsunami-Katastrophe deckte bislang zu wenig beachtete Probleme schonungslos auf: Die Auswirkungen einer Katastrophe können bis in die Schweiz reichen, selbst wenn sie sich am andern Ende der Welt ereignet. Die Reiseveranstalter, die Versicherungen, die Botschaft, das EDA, das Bundesamt für Polizei (Fedpol), die Schweizerische Rettungsflugwacht REGA und die Kantone waren nebst vielen anderen Akteuren auf irgendeine Weise involviert. Beispielsweise mussten die Polizeicorps über hundert Todesnachrichten überbringen. Für viele traumatisierte Überlebende wurde psychologische Unterstützung vermittelt und das langwierige Prozedere, bis jemand für tot oder verschollen erklärt wurde, musste kurzerhand vereinfacht werden, damit die Angehörigen materiell schneller handlungsfähig wurden.

Viele Bundesämter, kantonale und kommunale Stellen waren noch lange mit den Folgen des Tsunami beschäftigt. Alle eingebundenen Stellen arbeiteten Hand in Hand, oft unbürokratisch und unter den gegebenen Umständen sehr rasch.

Offizielle Zusammenarbeit seit 2005

Das EDA koordiniert die Hilfe auf der Ebene des Bundes, das BABS bildet eine der Brücken zu den Kantonen und den Betroffenen. Dieses Miteinander hat sich bewährt. Seit nun bald zehn Jahren regelt eine Verwaltungsvereinbarung die Zusammenarbeit im Einsatzfall und im Bereich der Ausbildung. Das BABS unterstützt das EDA bei der Ausbildung der Mitarbeitenden der Hotline und hilft ab Schweizergrenze bei der Betreuung von repatriierten Landsleuten.

Libanon 2006

Die nächste Bewährungsprobe war der Libanonkrieg im Sommer 2006. Die dort ansässigen Schweizerinnen und Schweizer sollten in Sicher-

heit gebracht werden. Die humanitäre Hilfe der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und das EDA organisieren die Massnahmen im Ausland, das BABS kümmert sich nach der Landung der Charterflüge um den Weitertransport und wenn nötig um die sofortige – auch finanzielle – Unterstützung bedürftiger Heimkehrer. Es befanden sich tatsächlich Personen darunter, die bis auf die Kleider am Leib und einige Franken alles verloren hatten. Die Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten, namentlich der Kantone Zürich und Genf, funktionierte hervorragend. Innerhalb weniger Stunden wurde allen Rückgewanderten der Beginn eines neuen Lebens ermöglicht.

Erfahrungen

Die Begleitung auf der Reise aus einem Kriegsgebiet wirkt auf die Flüchtenden beruhigend und vermittelt ihnen Sicherheit. Zudem ergibt sich dabei die Gelegenheit, für die Weiterbetreuung wichtige Informationen in Erfahrung zu bringen. Je mehr über ihre Bedürfnisse und Probleme bekannt ist, desto schneller und gezielter kann die passende Hilfe organisiert werden.

Die Mehrheit der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer verfügt, so die Erfahrung 2006, über funktionierende Netzwerke in der Schweiz. Faktisch benötigten ca. zehn Prozent zusätzliche Unterstützung.

Im Fall Libanon wurde nochmals deutlich, dass die Zusammenarbeit mit allen Partnern von enormer Wichtigkeit ist. Die Grenzschutz, die Polizei, die Krisenorganisationen der Flughäfen,² die Care Teams und Seelsorger der Flughäfen, die Sozialdienste der Kantone, das Bundesamt für Migration, das Rote Kreuz – alle verfügen über Kontakte und Mittel, die es zu koordinieren gilt. Das Bundesamt für Justiz ist ein weiterer massgebender Partner, zuständig für die materielle Hilfe an die Rückwanderer.³

2 (Red.) Für Einzelfälle verfügen die Flughäfen über bewährte Kriseninterventionsteams. Wenn aber gleichzeitig zahlreiche Menschen psychosozial betreut werden müssen, werden die Dienste des Flughafens durch Mitarbeitende des BABS verstärkt.

3 (Red.) Der Autor bezieht sich auf den Fachbereich Sozialhilfe für Auslandschweizer/innen (SAS). Diese Einheit ist bis zum 31. Dezember 2014 Teil des Bundesamtes für Justiz und wird ab dem 1. Januar 2015 der Konsularischen Direktion des EDA angehören. Die Überführung des SAS ins EDA unterstreicht die Ausrichtung auf den Ansatz des „Guichet Unique“.



Zusammenarbeit verschiedener Akteure des Bundes. Von links nach rechts: Edmund Arnold (BABS), Ernst Steinmann (EDA), Josef Reinhardt (Schweiz. Rotes Kreuz), Andreas Stauffer (DEZA). Vorbereitung des Empfangs von Auslandschweizern am Flughafen Zürich. Januar 2008, Krise im Tschad. Quelle: VBS

Als Regel gilt: Je vernetzter gearbeitet wird, desto gezielter und bedürfnisgerechter kann geholfen werden.

Die Informationsgesellschaft, Herausforderung und Potenzial

Der zunehmende Individualismus ist ein nicht wegzudiskutierendes Phänomen in der gesellschaftlichen Entwicklung ab Mitte des 20. Jahrhunderts. Zudem wecken unermessliche Möglichkeiten immer neue Bedürfnisse. Damit einher gehen klare Erwartungen an die Gesellschaft sowie hohe Ansprüche an den Staat, besonders im Krisenfall.

Wir leben in einer 24-Stunden-Informationsgesellschaft, was sich gerade in einer Krise sehr deutlich manifestiert. Wenn belastete Menschen während längerer Zeit ohne Informationen allein gelassen werden, führt das zwangsläufig zu Gefühlen der Unsicherheit, des Kontrollverlustes und der Ohnmacht. Solche Gefühle können das psychische Wohlbefinden massiv beeinträchtigen und eine Traumatisierung verstärken. Für alle Organisationen, die Hilfe leisten, bedeutet dies eine grosse Herausforderung. Bei der Unterstützung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern in Krisengebieten geht es deshalb in erster Linie darum, das Risiko zu verkleinern oder gar auszuschliessen, dass diese infolge mangelhafter Hilfeleistungen zusätzliche Belastungen und Störungen – psychisch und materiell bedingt – erleiden. Das Verständnis für die spezifische Situation von Menschen aus Krisengebieten ist heute in vielen Organisationen

ausgeprägt vorhanden, wofür das Beispiel der allzeit verfügbaren Helpline EDA⁴ steht.

Seit etlichen Jahren stecken zahlreiche Organisationen viel Energie und viel Geld in die Krisenprävention und die Vorbereitungen zur Krisenbewältigung. Prozeduren werden laufend den Möglichkeiten und Bedürfnissen der modernen Gesellschaft angepasst, die Ausbildung der Mitarbeitenden hat einen hohen Stellenwert, die Zusammenarbeit zwischen Ämtern und Organisationen wird gefördert und es werden regelmässig Übungen mit Krisensimulation veranstaltet. Als Regel gilt: Jedes Ereignis vergrössert unser Netzwerk. Mit jeder Krise haben wir die Zusammenarbeit verbessert und vertieft. Wenn neue Probleme auftauchen, vertrauen wir heute darauf, dass die beteiligten Akteure Lösungen suchen und finden – oftmals unbürokratisch.

Vergessen dürfen wir nie: Im Zentrum all dieser Bemühungen steht immer der von einer Krise oder einem Unglück betroffene Mensch.

4 (Red.) +41 (0) 800 24-7-365. Siehe Beitrag von Hans-Peter Heiniger.

6. Teil: Blick nach vorne

Der Historiker analysiert Ereignisse in der Vergangenheit, um den weiteren Verlauf des historischen Geschehens zu erklären. Der Visionär geht auf dieselbe Art und Weise vor, mit dem Unterschied, dass ihm die Zukunft unbekannt ist.

Für den vierten Teil dieser Ausgabe von Politorbis wählten die Autoren einen historischen Ansatz; Sie haben erklärt, wie die Verwaltung aufgrund von Lehren aus der Vergangenheit Massnahmen ergriff, um für eine wahrscheinliche Zukunft gewappnet zu sein. In diesem Teil schlägt Ihnen der Autor einen visionären Ansatz vor, eine Analyse der Gegenwart, um einen Blick in die Zukunft zu wagen.

6^e partie: Perspectives d'avenir

L'historien analyse à l'imparfait les événements du passé antérieur afin d'expliquer ceux du futur antérieur. Le visionnaire procède de la même façon, à la différence près que son futur lui est inconnu.

La démarche qui a conduit l'élaboration de la quatrième partie de ce numéro de Politorbis relève de l'approche historique ; les auteurs ont expliqué comment, en apprenant de son passé, l'administration avait pris des mesures pour faire face à un avenir probable. Ici, c'est la démarche du visionnaire que vous propose l'auteur ; une analyse du présent afin d'envisager un futur.

Protection consulaire : le dynamisme indispensable d'une institution millénaire

Laurent Perriard¹

50 ans. Un demi-siècle s'est écoulé depuis la mise en place par la communauté internationale d'un cadre consulaire commun. La Convention de Vienne sur les relations consulaires, conclue le 24 avril 1963, précise notamment que l'une des fonctions consulaires qui doit être « exercée par des postes consulaires » est celle de « prêter secours et assistance » aux personnes en détresse.

Vingt ans après la fin de la deuxième guerre mondiale, le monde était loin d'être dépourvu de risques pour les Suisses se trouvant à l'étranger. Khrouchtchev et Kennedy venaient d'en découler à Cuba, le Vietnam semblait dans la guerre civile, un tremblement de terre en Yougoslavie faisait plus de 1000 morts et des coups d'État en série étaient enregistrés en Amérique latine. Bien que les crises n'aient malheureusement cessé de se multiplier depuis lors, le cadre dans lequel l'idée de protection consulaire doit se réaliser s'est largement modifié. Ces changements justifient qu'il soit procédé à une réflexion de fond sur les développements en cours, de manière à ce que la philosophie de 1963, toujours actuelle, se traduise par des instruments modernes et efficaces.

Les Egyptiens déjà...

Un court rappel historique permet d'illustrer la nécessité de considérer activement la réalité politique et sociale d'une époque dans la mise en place des mesures de protection consulaire attendues par les citoyens.

Les premières traces d'un service consulaire organisé remontent au règne du pharaon Ahmôsis II, au 6^{ème} siècle avant notre ère. A l'époque, le commerce

avec la Grèce se tenait exclusivement dans la ville de Naucratis, dans le delta du Nil. Le souverain y désigna un gouverneur grec chargé notamment du soutien aux négociants et du règlement pour eux de certaines tâches administratives.

Bien plus tard, ce sont également les affaires qui amèneront les grandes cités de la Méditerranée à veiller à la présence de consuls sur les routes commerciales importantes, en vue de soutenir ou protéger leurs marchands face aux différents acteurs locaux. Au 13^{ème} siècle, Venise disposait de pas moins de 30 consuls veillant à un traitement adéquat de ses citoyens dans des grands centres comme Tunis, Alexandrie, Le Caire ou encore Damas. L'avancée des grandes puissances maritimes dès le 15^{ème} siècle éloignera en partie les consuls de leurs activités commerciales pour les engager plus directement sur le chemin de la protection consulaire telle qu'on la connaît aujourd'hui. De nombreux marins, soldats et mercenaires français ou britanniques, en détresse ou dépourvus de tout moyen, ont ainsi retrouvé le chemin de la patrie grâce à l'aide octroyée par des consuls chargés par leurs Couronnes respectives de soutenir ces premiers *expats*.

C'est dans le courant de la deuxième moitié du 19^{ème} siècle que la Suisse est devenue active en recherchant une forme de soutien innovatrice, à savoir celui des pays de résidence de nos compatriotes. Il s'agissait en particulier de veiller à un traitement équitable de nos ressortissants, de régler les questions de retour et de rapatriement ainsi que de s'accorder avec les Etats partenaires sur l'ouverture de consulats. Cette approche a débouché sur la conclusion de traités d'amitié ou d'établissement avec de nombreux pays comme les Etats-Unis d'Amérique du Nord (1850), Sa Majesté la Reine du Royaume-Uni (1855) – couvrant l'ensemble de l'Empire britannique – *Seine königliche Hoheit dem Grossherzog von Baden* (1856), la Monarchie

¹ Titulaire d'une licence en sciences politiques de l'Université de Neuchâtel, Laurent Perriard entame sa carrière dans l'administration fédérale en 1992. Après 19 années passées au service du Département fédéral de justice et police, il intègre en juillet 2011 le Département fédéral des affaires étrangères. Il y assume actuellement les fonctions de Directeur suppléant de la Direction consulaire et de chef de la division Stratégie, développements et accords consulaires.

Austro-Hongroise (1875) ou encore l'Empire de Perse (1934)².

Les exemples précédents illustrent la nécessité d'adapter les services à la réalité du moment. Globalisation, mobilité, virtualisation, migration, médiatisation ; de nombreux développements nécessitent que l'institution de la protection consulaire soit confrontée à la nouvelle réalité du monde du début du 21^{ème} siècle, sans quoi elle court le risque de ne plus se trouver en adéquation avec les besoins et attentes de nos ressortissants.

Une adaptation nécessaire

Considérant la protection consulaire comme un service à une clientèle déterminée, il est indispensable de réfléchir en termes d'utilité. L'offre privée pouvant être amalgamée à l'idée de protection consulaire se développe constamment. Assurances, prestataires de cartes de crédit, REGA, TCS, protection juridique ; pour les quelque 10 millions de voyageurs suisses se rendant chaque année à l'étranger, l'idée de subsidiarité de l'action étatique revêt une signification particulière puisque le soutien pouvant être obtenu sur une base privée ne cesse de s'étendre. Et de quoi parle-t-on ici, si ce n'est de services également offerts par les institutions officielles : helplines joignables en tout temps, obtention d'un soutien financier sans délais, accompagnement lors de démarches nécessaires auprès d'autorités locales, organisation de vols de retour, etc. Le point central de la réflexion est donc de savoir si une approche visant une couverture universelle demeure réaliste ou si l'engagement de l'État ne doit pas se restreindre encore davantage à certains cas particuliers. Cette dernière approche se baserait sur une interprétation large des concepts de responsabilité individuelle et de subsidiarité. Elle entraînerait une extension de la possibilité pour l'État de dire « non » à ses propres citoyens lorsque des solutions privées sont disponibles.

A ce sujet, les débats entourant l'élaboration de la loi fédérale sur les Suisses de l'étranger permettent de conclure à une acceptation large de l'idée de responsabilité individuelle. Cette perspective devrait découler sur deux conséquences majeures : la possibilité de dire « non » et de ne pas intervenir dans certaines situations de détresse ; et la possibilité

de demander le remboursement des frais engendrés à la personne ayant été soutenue. Au-delà du cycliste ne respectant pas les conseils aux voyageurs et traversant l'Hindou-Kouch sur son deux-roues, le défi principal sera alors de fixer un cadre et des règles permettant de faire face à la multiplication de situations complexes. Quelle réaction avoir face aux éco-activistes s'enchaînant à des bateaux battant pavillon étranger, aux base-jumpers se lançant des gratte-ciels newyorkais, aux tagueurs laissant leurs traces sur les wagons du métro de Singapour ou aux djihadistes partant en guerre contre les infidèles ; toutes des situations actuelles et allant se multiplier. Et que faire dans des situations où les intérêts de l'État se trouvent être mis directement en jeu (que ferions-nous si Snowden ou Assange était suisse) ?

Une réalité dépassée

S'agissant de protection consulaire, une nouvelle tendance qui ne manque pas de nous interpeller se dessine actuellement : s'agit-il d'une mission étatique de protéger les citoyens contre eux-mêmes ? Jusqu'où les tâches de prévention peuvent-elles aller ? Aussi bien la France que la Belgique sont en voie d'introduire des interdictions de sortie de leur territoire pour des nationaux dont la participation à des conflits armés à l'étranger a été établie. Il s'agit certes de mesures visant à protéger la sécurité intérieure, par crainte que ces djihadistes n'importent leur perspective extrémiste en Europe ; une des raisons invoquées est cependant aussi d'éviter des problèmes de nature consulaire en limitant les risques de disparition, d'enlèvement ou d'emprisonnement.

Cette problématique du rôle de l'État et des éventuelles limites de son engagement doit également être mise en relation avec la nature ou la qualité du rapport qui le lie avec ses ressortissants. Le démembrement des empires coloniaux et la création d'États-nations depuis le milieu du 19^{ème} siècle a permis de clarifier momentanément les relations existant entre un individu et l'Etat dont il possède la nationalité en établissant une réalité binaire : *un État en charge d'une personne*. Or, cette réalité est désormais largement dépassée, nourrie par la globalisation, l'ouverture des frontières et la mobilité croissante de nos sociétés. De plus en plus rares sont les situations où des questions d'appartenance, pour l'individu, ou de responsabilité, pour l'autorité, ne se posent pas. La problématique est ici celle des nationalités multiples – rappelons que

2 (ndlr.) Matthias Schnyder, Das schweizerische Kolonialwesen im 19. Jahrhundert, Politorbis 2/2004, no. 36.

80% des Suisses de l'étranger disposent d'une autre nationalité – des mariages multinationaux, de la perte des connaissances linguistiques ou d'une réelle relation avec le pays d'origine, ou encore du mouvement d'étrangers entre différents pays tiers.

La question, certes provocante mais justifiée, est de savoir si, à l'avenir également, le droit à la protection consulaire sera empreint d'égalité ou si la création de certaines catégories devra être envisagée. Ce questionnement ne vise en aucune manière à créer des citoyens de premier et de second ordre mais uniquement à déterminer si les services offerts doivent faire l'objet d'une modularité accrue afin de répondre au mieux aux besoins effectifs. Compte tenu de la diversité des profils de nos citoyens à l'étranger, des offres privées mentionnées précédemment ou encore des moyens modernes de communication, une approche prévoyant des « produits » standardisés ne semble plus correspondre aux attentes actuelles.

Un regard porté vers l'avant

Indépendamment de la direction qui sera prise, il sera nécessaire de déterminer ce qui, du prestataire ou de la prestation, se situe au centre des réflexions. Autrement dit, est-ce que la protection consulaire doit demeurer la chasse gardée de la Suisse officielle, ou est-ce que nos ressortissants sont disposés à accepter un soutien de qualité, indépendamment de l'origine de la prestation ? Considérant que le cercle des bénéficiaires potentiels ne cesse de s'élargir, aussi bien en matière de chiffres que de présence géographique, alors que le corset budgétaire demeure, au mieux, stable, il est indispensable de chercher des voies alternatives dans le cadre de la collaboration internationale, de l'externalisation de certaines actions, voire de la privatisation de tâches spécifiques. Il est évident qu'une telle évolution ne sera possible que pour autant que la protection offerte demeure supervisée par les instances étatiques.

En fin de compte, l'ensemble des réflexions figurant dans ce texte vise à déterminer si l'idée d'un État bienveillant, unique protecteur de ses ressortissants à l'étranger, représente un modèle d'avenir réaliste ou si, rattrapés par la réalité du 21^{ème} siècle, il nous sera nécessaire de considérer davantage les instruments de protection consulaire d'un point de vue d'efficacité et de rentabilité, d'offre et de demande ou encore de *profiling* de la *clientèle*.

Le but reste d'assurer l'accès à la protection nécessaire aux personnes en détresse. Une évolution semble pourtant indispensable. Rien de nouveau cependant, comme l'illustrent les développements enregistrés depuis les premiers pas de cette institution sous le règne d'Ahmôsis II.



