



Verein humanrights.ch
Hallerstrasse 23
3012 Bern
marianne.aeberhard@humanrights.ch

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten und
Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

3003 Bern

M21-24@eda.admin.ch

Bern, 23. August 2019

Vernehmlassung zur Internationalen Zusammenarbeit 2021-2024

Sehr geehrter Herr Bundesrat Cassis,
sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns bei Ihnen für die Einladung zur Beteiligung an der Vernehmlassung zu den Bundesbeschlusentwürfen und zum erläuternden Bericht über die Internationale Zusammenarbeit der Schweiz 2021-2024.

Wir begrüssen die erstmalige Durchführung einer ordentlichen Vernehmlassung zu diesen Vorlagen sowie die Darstellung der geplanten Schwerpunktsetzung in Form eines gut verständlichen erläuternden Berichts. Wir wünschen uns, dass diese Vernehmlassung den Beginn einer fortwährenden und breiten Debatte über Grundfragen der internationalen Zusammenarbeit und der Rolle der Schweiz in einer gefährdeten Welt darstellt. Keinesfalls soll der Dialog mit dieser Vernehmlassung als vorläufig abgeschlossen betrachtet werden; die Vernehmlassung darf die – derzeit leider weitgehend unterbrochenen – direkten inhaltlichen Gespräche zwischen den Departementschefs EDA und WBA auf der einen und den Fachorganisationen der Zivilgesellschaft, etwa im Menschenrechtsbereich, auf der anderen Seite ersetzen.

humanrights.ch arbeitet in vielfältiger und effektiver Weise mit Bundesstellen zusammen – dies insbesondere in der Koordination der NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz, einem Netzwerk von 90 Menschenrechtsorganisation in der Schweiz. Für diese Zusammenarbeit möchten wir uns an dieser Stelle herzlich bedanken. Wir nehmen im Folgenden – in Ergänzung zu den Antworten zahlreicher anderer Organisationen und Koalitionen wie Alliance Sud, KOFF, FriedensFrauen Weltweit / cfd / NGO-Koordination Post Beijing und Zivilgesellschaftliche Plattform Agenda 2030, mit denen wir eng zusammenarbeiten – insbesondere aus rechtlicher und menschenrechtlicher Perspektive gerne zur Vorlage Stellung.

1. Der Rechtsrahmen: Erhaltung der Lebensgrundlagen, gerechte internationale Ordnung, Stärkung der Menschenrechte, Solidarität

Wir begrüssen, dass sich der Bericht auf die **Bundesverfassung** abstützt. Erwähnt wird insbesondere die Basis in BV Art. 2 Abs. 4, wo als ein übergeordneter Zweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft festgehalten wird:

«Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.»

Dieser Zweck ist gemäss Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) «um seiner selbst willen und nicht nur aus Eigeninteresse zu verfolgen». Umso überraschender und geradezu provokativ ist die Tatsache, dass der Bericht in der Folge die Internationale Zusammenarbeit scheinbar gleichwertig abstützt auf Art. 54 (Auswärtige Angelegenheiten)

«Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.» (Abs.2)

und Art. 101 (Aussenwirtschaftspolitik)

«Der Bund wahrt die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland.» (Abs. 1).

Die prominente Bezugnahme auf die Wahrung der schweizerischen Wirtschaftsinteressen ist in diesem Rahmen, in dem es um Bundesbeschlüsse zur Entwicklungszusammenarbeit, humanitären Hilfe, Friedensförderung und menschlichen Sicherheit geht, aus unserer Sicht sachfremd und nicht haltbar.

Im Anschluss an die Verfassung werden die **gesetzlichen Grundlagen** der Internationalen Zusammenarbeit dargestellt. Zitiert wird insbesondere das Bundesgesetz von 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, wo es in Art. 2 heisst:

«Die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sind Ausdruck der Solidarität, die eines der Prinzipien darstellt, nach denen die Schweiz ihr Verhältnis zur internationalen Gemeinschaft gestaltet.»

Ebenfalls grundgelegt ist das Bundesgesetz von 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, die folgende Ziele verfolgen sollen:

a. zur Prävention, Entschärfung oder Lösung von Gewaltkonflikten beitragen, namentlich durch Vertrauensbildung, Vermittlung und friedensbildende Aktivitäten nach Beendigung von gewaltsamen Auseinandersetzungen sowie durch die Förderung des humanitären Völkerrechts;
b. zur Stärkung der Menschenrechte beitragen, indem er die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Personen oder Personengruppen fördert;
c. demokratische Prozesse fördern.»

In einer Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit müssen bei der Festlegung von Kriterien und Schwerpunkten für das Engagement die vom Souverän und vom Gesetzgeber formulierten rechtlichen Rahmenbedingungen sichtbar werden. Das ist im vorliegenden erläuternden Bericht nur ungenügend und formal der Fall. Die festgelegten drei Kriterien für die Internationale Zusammenarbeit (S. 14) werden nicht aus der Verfassung und den Gesetzen abgeleitet. Sie wirken deshalb willkürlich und sind zu stark von, insbesondere wirtschaftlichen, Eigeninteressen geleitet: «1. die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung, 2. die Interessen der Schweiz und 3. der Mehrwert der Schweizer IZA (Swissness) im internationalen Vergleich.» Sie stehen womöglich angesichts ihrer impliziten Auslegung durch die weiteren Teile des Berichts sogar in einem gewissen Widerspruch zum Rechtsrahmen.

Die thematischen Schwerpunkte der Internationalen Zusammenarbeit (S. 15ff.) – Arbeitsplätze, Klimawandel, Migration und Rechtsstaat – stehen zwar nicht ausserhalb des Auftrags der Verfassung und der Gesetze; sie sind in sich sinnvoll, auch wenn ihre Beurteilung sehr stark von der konkreten Ausgestaltung abhängig ist. Die ausgewählten Schwerpunkte decken hingegen nur einen relativ schmalen Ausschnitt der im Recht festgelegten Ziele ab. Auch diese Auswahl ist daher nicht überzeugend und zu einseitig von kurzfristigen innenpolitischen Interessen geleitet. Es ist fraglich, ob damit der umfassende und zurecht anspruchsvolle Verfassungs- und Gesetzesauftrag umgesetzt wird.

2. Die internationalen Verpflichtungen: «Leave no one behind»

Im Bericht heisst es auf S. 17 treffend: «Die Schweiz engagiert sich für den Multilateralismus, da dieser Garant ist für eine internationale Ordnung, die nicht auf rohen Machtverhältnissen beruht, sondern auf dem Völkerrecht.» Mit dieser Positionsbestimmung muss die Verpflichtung korrespondieren, auch die eigene Internationale Zusammenarbeit voll und ganz in den Rahmen der eingegangenen internationalen Verpflichtungen zu stellen.

Gemäss der Wiener UNO-Erklärung von 1993 ist gerade die Wahrung und Förderung der Menschenrechte in allen Bereichen «die vorrangigste Pflicht der Regierungen», die sie mit der völkerrechtlichen Verpflichtung auf die verschiedenen Menschenrechtsabkommen eingegangen sind.

Die schweizerische Aussenpolitik fokussiert sehr stark und mit beträchtlicher Reputation auf die **Stärkung internationaler Menschenrechtsinstitutionen und deren Beitrag zur Überwachung und Umsetzung von Menschenrechten**. Gerade deshalb sollte die Schweiz zwingend auch ihre eigene Internationale Zusammenarbeit in diesen Rahmen stellen und damit in Zeiten des erodierenden Multilateralismus und der dramatischen Relativierung völkerrechtlicher Verpflichtungen insbesondere im Menschenrechtsbereich mit bestem Beispiel vorangehen.

Bezüglich der Finanzierung bezieht sich der erläuternde Bericht auf das Klimaabkommen von Paris. Die zahlreichen **Empfehlungen der UNO-Organe** wie etwa des UNO-Menschenrechtsrats oder des UNO-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte an die Schweiz zur **Erhöhung der Mittel für Internationale Zusammenarbeit** auf 0,7 Prozent des Bruttonationalprodukts bleiben unerwähnt. In der Vorlage werden für die Internationale Zusammenarbeit lediglich 0,45 Prozent des BNE vorgesehen. Damit entsolidarisiert sich die Schweiz – anders als Staaten wie Schweden, Norwegen, Dänemark oder Grossbritannien, die bis zu 1 Prozent ihres BNE für Internationale Zusammenarbeit aufwenden – von den multilateralen und völkerrechtlichen Bestrebungen und dem gemeinsamen Ziel von 0,7 Prozent. Dieses Ziel ist zuletzt auch in der Agenda 2030 verankert worden, für die sich die Schweiz stark engagiert hat.

Zu unserem Bedauern bezieht sich der erläuternde Bericht auch in anderen Bereichen nicht auf die **Empfehlungen der UNO-Menschenrechtsorgane**. Dies gilt etwa – um hier exemplarisch ein verpflichtendes Menschenrechtsabkommen heranzuziehen – im Blick auf die Empfehlungen des **UNO-CEDAW-Frauenrechtsausschusses**. Dieser verlangt beispielsweise in seinem Bericht 2016 verstärkte Bemühungen der Schweiz zum Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und zum Einbezug der Geschlechterperspektive in die Konflikt- und Gewaltprävention – z.B. auch bei der Prävention des gewalttätigen Extremismus oder beim Waffenhandel. Er verlangt, dass die Schweiz die Auswirkungen ihrer Steuerpolitik auf die Rechte der Frauen ausserhalb der Schweiz ernst nimmt oder gewährleistet, dass bei der Aushandlung von Handels- und Investitionsabkommen die Rechte der Frau anerkannt und die Auswirkungen auf die Rechte der Frauen in den jeweiligen Ländern mitbedacht werden.

Die schweizerische Internationale Zusammenarbeit ist in verschiedenen Bereichen auf der Grundlage verschiedener **Strategien und Aktionspläne** – wie etwa der EDA-Menschenrechtsstrategie, der EDA-Strategie zu Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten oder den vom Bundesrat verabschiedeten Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger/innen bereits sehr aktiv. Diese Strategien, die stark auf völkerrechtliche Verpflichtungen abgestützt sind und auf multilaterales menschenrechtliches Engagement zielen, werden aber nicht zur Grundlegung der vorliegenden Botschaft herangezogen; damit werden sie unsichtbar und verlieren an Wirkung. Aus unserer Sicht ist dieses Defizit in der definitiven Fassung des Berichts zu korrigieren.

Aus menschenrechtlicher Perspektive ist zentral, dass die Internationale Zusammenarbeit der Schweiz systematisch auf die **Ziele und Verpflichtungen der Agenda 2030** ausgerichtet wird. Im erläuternden Bericht zur Internationalen Zusammenarbeit ist die grundsätzliche Referenz auf diesen Bezugsrahmen ersichtlich. Im Zusammenhang mit den einzelnen Zielen und Schwerpunkten der Botschaft fehlt jedoch die inhaltliche Konkretisierung. Wollen die globalen Ziele der Agenda 2030 erreicht werden, setzt dies eine rasche und tiefgreifende Transformation in Richtung sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit voraus, was sowohl für die Internationale Zusammenarbeit als Teil der Aussenpolitik als auch für die Innenpolitik relevant ist. Die Agenda 2030 folgt dem Leitprinzip «Leave no one behind», d.h. global den Schwächsten ganz besondere Sorge und Solidarität zukommen zu lassen. Dieses Prinzip steht in völligem Einklang mit den Zielen der Bundesverfassung, es ist aber in den Begründungen, Kriterien und Schwerpunkten der vorliegenden Botschaft kaum wiederzufinden.

Der Bundesrat schreibt 2018 in seiner Bestandesaufnahme zur Agenda 2030, «der Schutz von diskriminierten Gruppen, die Förderung von Menschenrechten und die ökonomische, soziale, kulturelle und politische Inklusion, namentlich für ethnische und religiöse Minderheiten» stünden im Zentrum der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz. Die Schweiz fördere «die universelle Ratifikation der bestehenden Menschenrechtsübereinkommen und engagiert sich dafür, den Rechtsrahmen auf aktuelle und zukünftige Erfordernisse auszurichten, Lücken im Völkerrecht zu schliessen und die Durchsetzung der Menschenrechte zu stärken». Von dieser Ausrichtung der Internationalen Zusammenarbeit, wie sie die Landesregierung im vergangenen Jahr formuliert hat, ist in der vorliegenden Botschaft nur noch wenig vorhanden. Auch in dieser Beziehung ist in der Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit eine Bekräftigung der völkerrechtlichen Verpflichtungen und des multilateralen Engagements der Schweiz sichtbar zu machen. Die Botschaft darf nicht als schleichende Abwendung des Bundesrates von der Bereitschaft der Schweiz zum Kampf gegen Armut, Diskriminierung und für menschliche Sicherheit und als Hinwendung zu einer stärkeren Ausrichtung auf nationale, kurzfristige wirtschaftliche Eigeninteressen verstanden werden können.

3. Der Schutz der Menschenrechte: Ein zwingender Schwerpunkt

2018 haben die Bundesbehörden gegenüber dem Parlament Rechenschaft abgelegt über die aktuelle internationale Zusammenarbeit der Schweiz in ihrem «**Halbzeitbericht zur Umsetzung der Botschaft 2017 – 2020**». «Starkes internationales Engagement für Menschenrechte» bzw. «Achtung der Menschenrechte» werden im Halbzeitbericht als zentrale Wirkungsziele der Arbeit der DEZA bzw. der AMS beschrieben. Es wird in diesem Bericht deutlich, dass der Einsatz für den Schutz der Menschenrechte ein wichtiges, wenn nicht gar das zentrale, zumindest jedoch ein transversal in allen Arbeitsbereichen massgebliches Charakteristikum der schweizerischen Internationalen Zusammenarbeit darstellt. Es ist überraschend und befremdend, dass gegenüber den dort jüngst formulierten Erkenntnissen, die auf aufwendigen Evaluationen beruhen, die vorliegende Botschaft andere Gewichtungen vorzunehmen scheint, die auf unklaren, zumindest im Bericht nicht transparent dargelegten Grundlagen basieren.

Im erläuternden Bericht spielt der verbindliche Rahmen der Menschenrechte bei den vier thematischen Schwerpunkten (Arbeitsplätze, Klimawandel, Migration und Rechtsstaat; vgl. S. 15ff.) nur noch eine sehr untergeordnete Rolle.

Der **Schwerpunkt «Schutz der Menschenrechte»** sollte nicht unter einen **Schwerpunkt «Rechtsstaat»** subsumiert und inhaltlich gar nicht mehr weiter ausgeführt werden, wie dies im vorliegenden Bericht geschieht. Mit der vorliegenden Schwerpunktsetzung in der Internationalen Zusammenarbeit sowie deren Begründung und damit einer – zumindest scheinbaren – Marginalisierung des Menschenrechtsschutzes und der menschenrechtlichen Verpflichtungen würde die Schweiz der Entwertung der Menschenrechte in der internationalen Politik und der dramatischen Einschränkung des Raums für die Menschenrechtsarbeit in sehr vielen Staaten,

wenn auch unwillentlich, direkt Vorschub leisten. Der Schutz der Menschenrechte muss ein zentraler Schwerpunkt der Internationalen Zusammenarbeit bleiben.

Inhaltliche Prioritäten und Stärken im Bereich Schutz der Menschenrechte und Bekämpfung von Diskriminierungen sind auszuformulieren. Dazu gehört neben vielen weiteren Aspekten, die etwa in der EDA-Menschenrechtsstrategie dargelegt sind, äusserst zentral die **Geschlechtergleichstellung**. In diesem Bereich kann die Schweiz auf solide Strategien und ausgezeichnete Programme und Projekte in ihrer Internationalen Zusammenarbeit aufbauen. Geschlechtergleichstellung sollte in einer Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit als prominentes Ziel formuliert und auch als transversale, alle Einzelthemen übergreifende Thematik präsentiert werden.

Bei den im Bericht aufgeführten **inhaltlichen und geografischen Schwerpunkten** fehlt die menschenrechtliche Dimension konsequent, was ihre Relevanz schwächt. Der Schwerpunkt «Arbeitsplätze» sollte im Kontext von Arbeit in Würde und der ILO-Arbeits- und Sozialstandards weiterentwickelt werden. «Klimawandel» wäre richtigerweise im Sinn von Klimagerechtigkeit auch als umfassende menschenrechtliche Herausforderung zu konzipieren. Beim Schwerpunkt «Migration» gehört im Sinne des UNO-Migrationspakts der völker-, flüchtlings- und menschenrechtliche Schutz der Migrierenden in den Fokus. Bei der zu begrüssenden Zusammenarbeit mit dem Privatsektor wären die auf UNO-Ebene und auch in der Schweiz formulierten Forderungen zur Stärkung des Rechtsrahmens im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte auszuführen; eine verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht der Unternehmen stellt eine zwingende Bedingung für Kooperationen dar.

Der geplante Rückzug der Schweiz aus der Internationalen Zusammenarbeit in Lateinamerika ist aus menschenrechtlicher Sicht nicht nachvollziehbar. Die Schweiz hat gerade in dieser Region sehr wichtige Beiträge zum Menschenrechtsschutz und damit zu einer Stärkung des Rechtsstaats und der Zivilgesellschaft geleistet. Für die menschliche Sicherheit der lokalen Bevölkerungen, für die Reputation der Schweiz als Menschenrechtsstaat und für den in der Internationalen Zusammenarbeit der Schweiz weiterhin erwünschten Fokus auf Menschenrechtsschutz ist ein Rückzug aus diesem Kontinent kontraproduktiv.

Der Schutz der Menschenrechte – und damit der Kampf gegen Ungleichheit und Diskriminierung, der Einsatz für Gleichstellung und Inklusion – kann in der Internationalen Zusammenarbeit der Schweiz aufgrund der verfassungsmässigen und gesetzlichen Vorgaben, aufgrund der schweizerischen Traditionen und Expertise und aufgrund der sich dramatisch verschärfenden globalen Situation nicht nur eines von vielen Unterzielen sein. **Um unsere Vision zu formulieren: Die schweizerische Internationale Zusammenarbeit kann genau durch die klare Priorisierung der transversalen Thematik «Menschenrechte» an Stärke, Anerkennung und Expertise gewinnen und auf globaler Ebene einen echten Mehrwert einbringen.** Die Schweiz könnte damit als «Menschenrechtsstaat» und als Sitz der UNO-Menschenrechtsstadt Genf einen einmaligen Beitrag an die Weltgemeinschaft und insbesondere auch an die Umsetzung der Agenda 2030 leisten.

Internationale Zusammenarbeit unter dem Zeichen der Menschenrechte bedingt **menschenrechtliche Kohärenz in der Aussen- und Innenpolitik**. Darunter ist zu verstehen, dass alle Politikbereiche und Verwaltungseinheiten ihre Mitverantwortung für die Achtung und Förderung der universellen Menschenrechte aktiv wahrnehmen. Der Schutz der Menschenrechte sollte im Sinn einer horizontalen Kohärenz in alle Politikbereiche integriert werden. Gegenüber sektoriellen Aussenpolitiken, gerade auch in der Internationalen Zusammenarbeit, haben Schwerpunkte und Zielsetzungen der schweizerischen Menschenrechtsaussenpolitik normativen Vorrang. Treten Widersprüche auf, braucht es Mechanismen, um sie auf adäquate Weise zu bearbeiten. Aussenpolitisches Handeln, insbesondere die Programme und Projekte der Internationalen Zusammenarbeit, sind im Sinn einer vertikalen Kohärenz daran zu messen, ob sie das bestehende Niveau des internationalen Menschenrechtsschutzes stärken oder schwächen.

Dazu braucht es institutionalisierte Verfahren wie eine Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung für alle Gesetzes- und Politikvorhaben. Ein Rechtsgutachten des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte und der Universität Zürich spricht von einer «Kohärenzpflicht» in Bezug auf die Menschenrechte, die sich sowohl aus der Bundesverfassung als auch aus völkerrechtlichen Verpflichtungen ergebe. Diese Aspekte sind sinnvollerweise in einer definitiven Fassung des Berichts zu ergänzen.

Damit muss neben der Arbeit von DEZA und seco die hervorragende und in vielen Feldern pionierhafte Arbeit der Abteilung **Menschliche Sicherheit AMS** des EDA stärker in den Blick genommen und ausgebaut werden. Gerade sie benötigt für die zukünftige Arbeit in einem sich bezüglich menschlicher Sicherheit, Frieden und Menschenrechten rasant verschärfenden globalen Kontext und angesichts des grossen Potenzials, über das die Schweiz gerade in diesen Bereichen verfügt, deutlich mehr Mittel. Diese können durch eine kontinuierliche Erhöhung der Finanzen für die Internationale Zusammenarbeit auf 0,7 Prozent des Bruttonationalprodukts bereitgestellt werden.

Schliesslich sind es die einfachen Menschen, die Zivilbevölkerung, die sogenannte **Zivilgesellschaft** und organisierte Vereinigungen wie NGOs, die wesentlich zum Gelingen der Umsetzung der Internationalen Zusammenarbeit der Schweiz beitragen. Die Botschaft verweist an verschiedenen Stellen auf die Zivilgesellschaft im Inland wie im Ausland. Allerdings sollte die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft als ein eigenes Ziel beschrieben und als zentraleres Instrument differenziert ausgearbeitet werden. Die Zivilgesellschaft, gerade im Menschenrechtsbereich, leidet weltweit vielerorts unter massiv wachsenden Repressionen und Einschränkungen ihres Handlungsspielraums. Die Schweiz mit ihren vielfältigen Erfahrungen der Kooperation mit der Zivilgesellschaft in der Internationalen Zusammenarbeit wie auch im Inland, kann hier Gegensteuer geben, indem sie bezüglich finanzieller Unterstützung, inhaltlicher Kooperation und menschenrechtlichem Schutz viel deutlicher als im vorliegenden Entwurf Position bezieht.

Die drei im erläuternden Bericht vorgestellten Kriterien für die Internationale Zusammenarbeit «1. die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung, 2. die Interessen der Schweiz und 3. der Mehrwert der Schweizer IZA (*Swissness*) im internationalen Vergleich» (S. 14) kommen (nur) dann zum Tragen, wenn die Achtung und der Schutz der Menschenrechte als ein sämtliche Schwerpunkte und Ziele übergreifender Rahmen ins Zentrum der Botschaft gestellt werden.

Wir bitten Sie, in diesem Sinn unsere Anliegen in die definitive Botschaft mit aufzunehmen. Wir danken Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und für Ihre Bemühungen.

Mit freundlichen Grüssen



Marianne Aeberhard
Geschäftsleiterin humanrights.ch