

## Kritische Überlegungen zum Instrument des Menschenrechtsdialogs aus menschenrechtlicher Sicht

zusammengestellt durch die GfbV Schweiz für die APK-NR-Sitzung vom 17./18.5.2010

### A Zum Institut des Menschenrechtsdialoges allgemein:

Menschenrechtsdialoge können durchaus Sinn machen, die Frage ist wann und wann nicht.

Zahlreiche Länder und auch die Europäische Union führen Menschenrechtsdialoge mit Ländern, in denen schwerwiegende Menschenrechtsprobleme identifiziert werden, bei denen aber die Annahme besteht, dass Gespräch und Zusammenarbeit einen echten Beitrag zu ihrer Verbesserung leisten könnten.

Auch die Schweiz führt verschiedene Menschenrechtsdialoge durch – mit unterschiedlichen Ländern. **Die Frage stellt sich aber, in welchen Fällen dieses Instrument sinnvollerweise zur Anwendung gelangt und wann nicht.** Hier einige wesentliche Kriterien, welche erfüllt sein sollten (und es bis heute oft nicht sind):

#### 1. Auf beiden Seiten ist die Bereitschaft zum Dialog tatsächlich vorhanden. Das gegenseitig verbindlich zu führende Gespräch über Menschenrechte entwickelt sich nicht zur Farce oder Alibiübung.

Dialogbereitschaft ist schwierig messbar. Die beiderseitige Ernsthaftigkeit der Auseinandersetzung mit der politisch sensiblen Thematik muss aber klar erkennbar sein. Sie wird sich u.a. daran messen lassen, ob getroffene Vereinbarungen eingehalten werden und ob von beiden Seiten tatsächlich Anstrengungen im Rahmen des Dialoges unternommen werden. Dauert der Dialog bereits etwas an, so ist das Erreichen von Teilzielen ein Indikator für das Vorhandensein von Dialogbereitschaft (und umgekehrt). Bevor ein MRD etabliert wird, müssen Kriterien erfüllt sein, welche nahelegen, dass dieses Instrument in diesem bestimmten Fall das geeignetste Mittel zur Verbesserung der Situation der Menschenrechte darstellt. Diese besonderen Voraussetzungen müssen während der gesamten Dauer des Dialogs vorhanden sein. Die Frage nach echter Dialogbereitschaft stellt sich in besonderer Weise bei MRD mit Staaten, welche offensichtlich massivste Menschenrechtsverletzungen begehen – hier besteht gewissermassen ein erhöhter Nachweisbedarf, dass ein echter Dialog über Menschenrechte überhaupt geführt werden kann. Konkrete Beispiele für diese Problematik: MRD mit dem Iran und MRD mit China.

Forderung:	Generelle und verbindliche Kriterien zur Überprüfbarkeit der Dialogbereitschaft definieren
------------	--

#### 2. Es werden klare Vorgaben (Bedingungen) und Ziele definiert, deren Erfüllung bzw. Erreichung messbar ist

Ein Dialog um des Dialoges Willen kann nicht genügen. Ein MRD bedarf transparenter Vorgaben und der Setzung von realistischen Zielen, damit er überprüfbar wird. Ein bedingungslos geführter Dialog über Menschenrechte läuft Gefahr, zu einer Alibiübung zu werden – möglicherweise für beide Seiten. Ein derartiger MRD diskreditiert schliesslich das wichtige Anliegen der Verbesserung der Menschenrechtssituation.

Forderung:	Für jeden MRD spezifische Vorgaben und konkrete Ziele (auch Minimalziele) verbindlich bestimmen
------------	---

#### 3. Es wird ein zeitlicher Rahmen definiert innerhalb dessen bestimmte Minimal- oder Teilziele erreicht werden sollen

Bei einem auf unbestimmte Zeit angelegten Dialog ist die Erfüllung von Vorgaben und Zielen naturgemäss kaum zu überprüfen. Die Vorgabe eines zeitlich klar bestimmten Rahmens, innerhalb dessen bestimmte Vorgaben und Ziele erfüllt und erreicht werden müssen, erscheint entsprechend unabdingbar.

Eine Weiterführung des MRD muss abhängig davon gemacht werden, ob die erforderlichen Minimalziele erreicht worden sind oder nicht.

Forderung: Zeitlichen Rahmen verbindlich definieren

- 2
4. **Es werden klare Kriterien bestimmt, anhand derer die Erreichung dieser Ziele überprüft werden kann. Zu prüfen ist, ob nicht eine unabhängige Instanz (intern oder extern) diese Überprüfung durchführt.**

Die permanent zu führende Evaluation eines laufenden MRD muss aufgrund klarer und vergleichbarer Kriterien erfolgen. Diese müssen vorgängig definiert sein. Gleichzeitig werden Indikatoren bestimmt, welche die Überprüfung der Zielerreichung ermöglichen. Es wäre zu prüfen, ob nicht eine externe Stelle in diese Überprüfung involviert werden sollte.

Zahlreiche Länder führen MRD mit Staaten in denen die Situation der Menschenrechte unbefriedigend ist. Entsprechend besteht ein grosser Erfahrungsschatz, welcher geteilt werden sollte. Die Schweiz müsste sich aktiver um diesen Austausch bemühen.

Forderung: Verbindliche Evaluationskriterien für alle MRD definieren. Unabhängige Überprüfung wird garantiert.

5. **Es herrscht Klarheit darüber, wie im Falle eines Nichterreichens von Zielen verfahren werden soll.** Es sollten verbindliche Ausstiegsszenarien aus einem MRD bestehen. Diese müssten vor Dialogbeginn dem Dialogpartner kommuniziert werden.

Forderung: Bei Nichterreichung der Ziele wird der Abbruch gemäss einem vorbestimmten Ausstiegsszenario vollzogen

6. **Der MRD wird nicht mehr nur als „Blackbox“ geführt – über die Erreichung/Nichterreichung der gesetzten Ziele wird informiert**

Es ist Teil des MRD-Konzepts, dessen Durchführung nicht öffentlich zu machen um eine offenere, fruchtbarere Gesprächssituation zwischen den Beteiligten zu ermöglichen. Dennoch müssten unbedingt Wege gefunden werden, um über die Erreichung/Nichterreichung von Zielen zu informieren. Ein grösseres Mass an Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit würde das Verständnis für das Institut MRD erhöhen. Auch in sensiblen Fragen der Aussenpolitik besteht die Pflicht einer Orientierung der Öffentlichkeit. Die Resultate der Evaluation eines laufenden MRD sollten entsprechend detaillierter kommuniziert werden.

Forderung: Die Resultate der Evaluation eines MRD werden in geeigneter Form publiziert. Ein zu definierender Kreis von unabhängigen ExpertInnen wird detailliert informiert. Deren Expertise fliesst die weitere Planung ein.

## **B MRD Schweiz – Iran: ein konkretes und aktuelles Beispiel für einen problematischen Menschenrechtsdialog:**

### **1 Zur aktuellen Situation im Iran:**

Seit der umstrittenen Wiederwahl von Präsident Ahmadinedschad im Juni 2009 hat sich die Repression des iranischen Regimes gegenüber den kritischen Stimmen im Iran weiter verschärft. Im Iran gelten Menschenrechte generell nicht viel, die Regierung verletzt sie systematisch und massiv. Neben den Angehörigen der politischen Opposition werden insbesondere auch Frauen und Kinder sowie die Angehörigen der zahlreichen ethnischen und religiösen Minderheiten unterdrückt.

### **2 Der Menschenrechtsdialog (MRD) zwischen der Schweiz und dem Iran**

Im Bestreben, auf eine Verbesserung der Menschenrechtslage vor Ort hinzuwirken, wurde im Oktober 2003 zwischen der Schweiz und dem Iran ein Menschenrechtsdialog aufgenommen. In diesen 7 Jahren fanden vier Dialogrunden statt, bei denen hochrangige Diplomaten die Situation der Menschenrechte in beiden Ländern diskutierten. Laut EDA hat die letzte Dialogrunde 2008 stattgefunden. Bislang scheint unklar, ob – und unter welchen Voraussetzungen – 2010 eine nächste Dialogrunde aufgenommen werden kann oder nicht. Im Gegensatz zu 2003, als reformorientierte Kräfte an der Macht waren, steht heute das diktatorische Regime unter Ahmadinedschad auf der Gegenseite. Dessen Bereitschaft zu einem echten Dialog über Menschenrechte ist angesichts seiner brutalen Politik der Repression gegenüber der eigenen Opposition klar in Frage gestellt.

**Aus folgenden Gründen – und mit Blick auf die vorgängig erhobenen Forderungen – erscheint heute aus menschenrechtlicher Sicht die Weiterführung des MRD mit dem Iran nicht sinnvoll:**

#### **1. Fehlende Bereitschaft zum Dialog**

Seit der letzten Dialogrunde 2008 hat sich die Situation der Menschenrechte im Iran massiv verschlechtert. Dem Vernehmen nach hat das iranische Regime bis vor kurzem nicht einmal auf formaler Ebene sein Interesse an einer Fortführung des Dialoges gezeigt. Auch falls sich dies nun ändern sollte, erscheint allerdings angesichts der permanenten massiven und systematischen Verletzung grundlegender Menschenrechte durch eben dieses Regime jede offizielle Einladung zu einer nächsten Dialogrunde von iranischer Seite als offensichtliche Farce.

#### **2. Fehlende Erfolgsbilanz des bisherigen MRD**

Es fällt schwer, Erfolge des MRD zwischen der Schweiz und dem Iran zu bezeichnen: Die Situation der Menschenrechte im Iran verschlechtert sich rapide und ganz offensichtlich hat der MRD zwischen der Schweiz und dem Iran nicht genügend Gewicht, um hier irgendwelchen Einfluss zu nehmen. Der Dialogpartner der Schweiz hat sich radikalisiert und stellt sich offensichtlich bewusst gegen jegliche Einmischung in als „innere Angelegenheiten“ bezeichnete Themen. Aufgrund dieser Entwicklung besteht ganz klar keinerlei echte Dialogbereitschaft auf Seiten des Iran und somit fehlt hier die entscheidende Grundvoraussetzung für das Führen eines Menschenrechtsdialoges.

Aufgrund dieser Situation ergeben sich bei einer bedingungslosen Weiterführung des MRD folgende zusätzliche Risiken:

#### **- Indirekte Aufwertung des iranischen Regimes**

Das international stark isolierte iranische Regime bemüht sich um Anerkennung in der Staatenwelt. Die – u.a. durch den offiziellen MRD mit der Schweiz vorzeigbare „Normalität“ der Beziehungen zu einem Rechtsstaat wie der Schweiz wertet das iranische Regime indirekt auf, etwa als Dialogpartner (was auch als Gleichwertigkeit interpretiert wird).

#### **- Drohender Glaubwürdigkeitsverlust für die Schweiz und Anlass für Missverständnisse**

Die Schweiz bewegt sich betreffend Iran in einem politisch äusserst heiklen Umfeld. Ihre Politik des Dialoges wird von vielen Seiten – u.a. auch von Exponenten der unterdrückten Bevölkerung im Iran

- als ein Hofieren gegenüber dem iranischen Regime wahrgenommen. Ihre Rolle als Verfechterin der Menschenrechte verliert in den Augen der Betroffenen massiv an Glaubwürdigkeit. Im Verbund mit irritierenden Auftritten von Frau Bundesrätin Calmy-Rey 2008 in Teheran sowie dem Besuch von Ahmadinedschad in Genf (u.a. das Verhalten der Schweizer Delegation vor der UNO) entsteht so für die eigentlichen Nutzniesser des Menschenrechtsdialoges – die Opfer der Menschenrechtsverletzungen durch den iranischen Staats – der Eindruck, dass die Schweiz dessen Machenschaften deckt. Es erstaunt wenig, dass das iranische Regime diese Auftritte jeweils propagandistisch auszu-schlachten und die Schweiz als beste Verbündete darzustellen weiss. Dieses Missverständnis wird noch genährt durch den Umstand, dass aufgrund des MRD die – dem Vernehmen nach – teilweise deutlich geäusserte Kritik der Schweiz gegenüber dem iranischen Regime nicht öffentlich gemacht wird (man will den Dialogpartner nicht das Gesicht verlieren lassen...). Die Schweiz ist mittlerweile – neben Japan – der einzige Staat, welcher einen MRD mit dem Iran unterhält. Trotz der unbestrittenen Sonderrolle als Vermittlerin zwischen der USA und dem Iran irritiert angesichts der zunehmenden Verschlechterung der Situation der Menschenrechte vor Ort das Festhalten an diesem Dialog besonders. Es scheint offensichtlich, dass die Schweiz nicht aufgrund der erzielten/erzielbaren Fortschritte im Menschenrechtsbereich an diesem Dialog festhält sondern aus anderen diplomatisch-strategischen Erwägungen. Diese Vermischung von völlig unterschiedlichen Zielsetzungen schadet aber der Glaubwürdigkeit der Menschenrechtsarbeit der Schweiz massiv. Der MRD ist als potentielles Instrument zur Verbesserung der Situation der Menschenrechte zu wichtig, als dass er zur Alibi-Übung degradiert werden sollte.

#### Weitere Informationen:

Gesellschaft für bedrohte Völker Schweiz  
Kaspar Haller  
[Kaspar.haller@gfbv.ch](mailto:Kaspar.haller@gfbv.ch)  
031 311 90 62 / 077 453 39 59