



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

**Politische Direktion PD**

Politische Abteilung IV, Menschliche Sicherheit

## **Die Schweiz und der Menschenrechtsrat**

**Konferenz der Gesellschaft Schweiz – UNO (GSUN), 23 April 2010, Bern**

**Botschafter Thomas Greninger**

*Es gilt das gesprochene Wort*

Politische Direktion PD  
Botschafter Thomas Greninger  
Bundesgasse 32, 3003 Bern  
Tel. +41 31 322 35 16, Fax +41 31 323 89 22  
E-Mail : [thomas.greninger@eda.admin.ch](mailto:thomas.greninger@eda.admin.ch)  
[www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch)

Meine Damen und Herren,  
Liebe Freundinnen und Freunde,

(Neue Herausforderungen)

Mehr als 60 Jahre nach der Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im 1948 bietet die Durchsetzung dieser Rechte in aller Welt ein *zweispältiges Bild*. Der internationale Schutz der Menschenrechte entwickelt sich in eine erfreuliche Richtung. Immer mehr Regierungen gehen rechtlich verbindliche Verpflichtungen ein, indem sie den wichtigsten internationalen Menschenrechtsübereinkommen beitreten. Zudem verfügt die internationale Gemeinschaft über Gerichte die die für schwere Verbrechen verantwortlichen Personen bestrafen, und über politische Mechanismen zur Förderung der Achtung der Menschenrechte, wie der Menschenrechtsrat.

Andererseits gibt es eine Reihe gravierender Probleme. Noch immer praktizieren mehr als 70 Staaten die Todesstrafe. Etwa ebenso viele Länder wenden regelmässig Folter und andere grausame und erniedrigende Methoden an. Nach wie vor werden Zehntausende von Menschen willkürlich inhaftiert oder verschwinden spurlos. Zwei Drittel der Weltbevölkerung leben in Armut: Millionen Menschen bleibt das Recht auf Nahrung, Wasser, Gesundheitsversorgung und Bildung verwehrt, ganz zu schweigen von ihrem Recht auf Teilhabe am politischen Leben und auf Chancengleichheit.

Im derzeitigen Kontext, der von Polarisierungen – zwischen Ost und West, zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern und auch zwischen westlichen Ländern und Staaten islamischer Kultur – geprägt ist, die gerade in internationalen Gremien besonders spürbar sind, wird sich die Schweiz bemühen, die Einhaltung der internationalen Menschenrechtsnormen im Dialog zu fördern. Denn sie ist nach wie vor der Überzeugung, dass der Sache der Menschenrechte am besten gedient ist, wenn zwischen verschiedenen Positionen Brücken gebaut werden.

(Der UNO Menschenrechtsrat)

Eines der wichtigsten internationalen Gremien, die sich um die Förderung und den Schutz der Menschenrechte bemühen, ist der UNO-Menschenrechtsrat.

Die Schweiz gehörte zu den Hauptinitiantinnen des Menschenrechtsrats, der von der UNO-Generalversammlung im März 2006 anstelle der Menschenrechtskommission ins Leben gerufen wurde. In der Folge unterstützte sie die Verhandlungen über den institutionellen Aufbau des neuen Rats, indem sie eine Reihe von informellen Workshops organisierte, die dazu beitrugen, gangbare Lösungen zu finden. Dieser Prozess wurde im Juni 2007 mit der Verabschiedung des sogenannten institutionellen Pakets abgeschlossen. Darin werden die Instrumente des Rates definiert, beispielsweise die allgemeinen regelmässigen Überprüfungen oder das Beschwerdeverfahren. Darin wird auch der Beizug von unabhängigen Expertinnen und Experten geregelt; dazu gehören die von der Menschenrechtskommission übernommenen Sonderverfahren oder der Beratende Ausschuss. Schliesslich legt dieses Paket auch die Tagesordnung des Rates fest.

(Wo die Erwartungen erfüllt wurden...)

Durch die Schaffung des Menschenrechtsrates erlangten die Menschenrechte im UNO-System eine höhere Visibilität. Der Rat trifft sich dreimal pro Jahr zu ordentlichen Sessions und hat überdies die Möglichkeit, Sondersessionen einzuberufen. Damit ist er *besser in der Lage, in-  
nert nützlicher Frist auf Menschenrechtsverletzungen zu reagieren*. Von 2006 bis zum heuti-

gen Tag führte der Menschenrechtsrat 13 Sondersessionen durch, zur Lage in den besetzten palästinensischen Gebieten, in Darfur, zur Situation in Myanmar, zur Nahrungsmittelkrise, zur Menschenrechtssituation in Nord-Kivu, zur Finanzkrise, zur Situation in Sri Lanka und zur Lage in Haiti nach dem Erdbeben.

Insgesamt tagt der Rat 40 Wochen im Jahr; dazu gehören ordentliche Sessionen, Sondersessionen und Meetings von verschiedenen Arbeitsgruppen, darunter die UPR-Arbeitsgruppe. Dies gibt den Menschenrechten eine sehr hohe Visibilität, namentlich bei der öffentlichen Verwaltung, die sich in der Folge übers ganze Jahr mit den Menschenrechten befasst.

Mit der universellen regelmässigen Überprüfung (UPR), in dessen Rahmen jeder Staat seine Menschenrechtsbilanz vorstellt, steht dem Menschenrechtsrat ein *innovatives Instrument* zur Verfügung, welches das Potenzial hat, zur Verbesserung der Menschenrechte in allen Teilen der Welt beizutragen. Bis heute, wurden insgesamt 112 Staaten dieser Prüfung unterzogen. Die schweizerische Einschätzung dieser ersten UPR-Sessionen des Rates fällt grundsätzlich positiv aus, und diese Einschätzung wird von vielen anderen Staaten, dem Hochkommissariat für Menschenrechte und den NGO geteilt. Die ersten konkreten Ergebnisse dürften indessen erst ab 2012 sichtbar werden, wenn die zweite UPR-Runde beginnt und die Staaten über die Verwirklichung der von ihnen angenommenen Empfehlungen Rechenschaft abzulegen haben.

Die Schweiz hat ihrerseits am 8. Mai 2008 ihren *Staatenbericht* vorgelegt. Ihr Ziel war es, einen glaubwürdigen und transparenten Bericht über die Lage der Menschenrechte zu erstellen, dies in ständigem Dialog mit den Vertretern der Zivilgesellschaft. Die Schweiz ist nun gehalten, die vom Bundesrat angenommenen *Empfehlungen* auf innerstaatlicher Ebene umzusetzen. Insbesondere sollen die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft fortgesetzt und die Kantone als eigentliche Umsetzungsinstanz für die internationalen Normen in unserem Land stärker eingebunden werden.

Der Menschenrechtsrat kann keine Sanktionen verhängen, wie dies der Sicherheitsrat tun kann, wenn der Weltfrieden oder die internationale Sicherheit bedroht ist. Aber immerhin: Kaum läuft ein Staat „Gefahr“, auf die Traktandenliste des Menschenrechtsrats gesetzt zu werden, wird enorm viel Energie aufgebracht, werden unzählige Initiativen, diplomatische Noten und informelle Treffen lanciert! Der Menschenrechtsrat hat bereits jetzt eine positive Wirkung. Er verbessert vielleicht nicht die aktuelle Lage der Opfer, der Vernachlässigten und der Ausgegrenzten, aber er verändert die künftige Politik des betroffenen Staates und die Beziehungen anderer Staaten zu ihm. Manchmal genügt es schon, eine Situation anzusprechen, um einen besseren Schutz der Opfer zu erreichen.

Der Menschenrechtsrat wurde von der UNO-Generalversammlung vor allem als Ort der Partnerschaft und des Dialogs konzipiert. Auch die Schweiz unterhält diesen Dialog in Genf, und zwar Tag für Tag mit allen Akteuren und ungeachtet dessen, ob es sich um grosse oder kleine, islamische oder christliche, demokratische Staaten oder Transitionsländer handelt.

(Weitere Engagements der Schweiz innerhalb des Menschenrechtsrates)

Die Schweiz hat im Menschenrechtsrat bis heute *zwei Resolutionen eingebracht*. Zusammen mit Marokko legte sie im September 2007 eine Resolution vor, die die Ausarbeitung einer Erklärung der UNO über *Bildung und Schulung im Menschenrechtsbereich* verlangt. Diese transregionale Initiative bezweckt die Verbreitung der Menschenrechte durch den schulischen Unterricht und durch die Ausbildung verschiedener Berufsstände und unterstreicht damit, wie wichtig es ist, die Menschenrechte bekannt zu machen, damit sie respektiert werden. Das *Advisory Committee* hat dem Rat einen Erklärungsentwurf vorgelegt. Darüber wird im Rat demnächst verhandelt.

Die zweite Resolution, die im September 2008 und erneut im September 2009 eingereicht wurde, befasst sich mit der *Problematik der Justiz in Transitionsprozessen*. Sie beauftragt das Hochkommissariat, einen Bericht zum Thema Menschenrechte und Justiz in Transitionsprozessen auszuarbeiten, der unter anderem eine Auflistung der menschenrechtsrelevanten Aspekte in neueren Friedensabkommen enthalten soll. Beide Resolutionen wurden von den Mitgliedern des Rates im Konsens angenommen.

Darüber hinaus hat die Schweiz die Arbeit von John Ruggie, Sonderbeauftragter des UNO-Generalsekretärs für Wirtschaft und Menschenrechte, substanziell unterstützt. Sie hat sich unter anderem erfolgreich für die Verlängerung und Konkretisierung des Mandats und die breite Anerkennung seines Referenzrahmens in Bezug auf die Unternehmensverantwortung eingesetzt. Dies sieht das folgende Dreieck vor: Schützen: Staatliche Schutzpflicht, Individuen und Gruppen vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu schützen; Respektieren: Unternehmerische Verantwortung, die Menschenrechte zu achten und nicht zu verletzen. Das heisst konkret: Abhilfe und Kompensation. Im Nachgang zur Verlängerung des Mandats setzt sich die Schweiz speziell für die Verbesserung von Managementpraktiken zur Achtung der Menschenrechte und für die spezifische Verantwortung von Unternehmen in Konfliktgebieten ein.

(... und wo Defizite immer noch bestehen)

Der Menschenrechtsrat steht jedoch vor mehreren Herausforderungen:

Die Plenumsdebatten und Resolutionsverhandlungen stehen häufig im Zeichen einer Blockbildung, insbesondere zwischen den Mitgliedern der Organisation der Islamischen Konferenz und der afrikanischen Gruppe auf der einen Seite, sowie der EU und den anderen westlichen Ländern auf der anderen Seite. Die Schweiz setzte sich ihrerseits stets für den Dialog und für Stellungnahmen ein, die diese Blockbildung umgehen. Ihre Stellungnahmen, namentlich an den Sondersessionen, gelten als gemässigt. Sie rücken in erster Linie die Interessen der Opfer und nicht diejenigen einer Konfliktpartei in den Vordergrund. An dieser Stelle muss auch der positive Einfluss der neuen US-Regierung erwähnt werden, der es während den letzten Sessionen gelungen ist, Lösungen mit traditionellen «Widersachern» auszuhandeln, beispielsweise mit Ägypten in Bezug auf die Resolution zur Meinungsfreiheit oder mit der afrikanischen Gruppe und der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) in Bezug auf die Resolution über den Ad-hoc-Ausschuss zur Ausarbeitung neuer Normen im Bereich der Rassismuskämpfung.

Den Sonderberichterstatte(r)innen und Sonderberichterstatte(r)n, die sich mit den Menschenrechten in Bezug auf bestimmte Länder oder Themen befassen, werden vermehrt Verhaltensvorgaben auferlegt. Zudem wird teilweise versucht, die *Autonomie des Hochkommissariats für Menschenrechte* einzuschränken.

Es besteht die Tendenz, der Menschenrechtssituation im Kontext des israelisch-palästinensischen Konflikts mehr Beachtung zu schenken als etwa anderen Spannungsgebieten. Diese *Fokussierung auf den Nahostkonflikt* hat mehrere Gründe, dürfte teilweise aber auch darauf zurückzuführen sein, dass der Sicherheitsrat in dieser Frage bislang wenig Handlungsfähigkeit bewiesen hat.

Während die thematischen Mandate bis anhin nicht in Frage gestellt wurden, sind bei den länderbezogenen Mandaten erhebliche Rückschläge zu verzeichnen. Insbesondere wurden die Mandate zur Überprüfung der Lage in der Demokratischen Republik Kongo und in Liberia aufgehoben und diejenigen zu Somalia und zu Burundi zeitlich befristet. Die Gegner jeglicher

Ländermandate führen als Argument oft die universelle regelmässige Überprüfung ins Feld, der sich jedes Land unterziehen muss. In den kommenden Jahren gilt es daher, ein besseres Gleichgewicht zwischen diesen beiden Instrumenten zu finden und deren Komplementarität stärker zu betonen. Zudem sollte geprüft werden, ob der Menschenrechtsrat – neben Resolutionen und Sonderberichterstattungen – auch über andere Instrumente verfügen sollte, um auf kritische Situationen in manchen Ländern zu reagieren.

(Review 2011)

Der Rat wurde in der Gründungsresolution der UNO-Generalversammlung von 2006 beauftragt, seinen Tätigkeiten und seine Arbeitsweise bis 2011 zu überprüfen. Als Sitzstaat des Menschenrechtes und als Staat, welcher sich zur Förderung der Menschenrechte verpflichtet hat, bemüht sich die Schweiz, durch diese Überprüfung den Rat zu stärken. Wir haben gerade diesen Dienstag ein Seminar in Montreux organisiert, an welchem 280 Personen teilgenommen haben, mehrheitlich Diplomatinen und Diplomaten aus Genf, aber auch Expertinnen und Experten des UNO-Hochkommissariats sowie Vertreterinnen und Vertreter der NGO.

Der Rat verfügt über eine Reihe von Instrumente um die Ländersituationen zu überprüfen: UPR, Sonderberichterstatte, Sondersessionen, Beschwerdeverfahren. Mit Ausnahme der UPR konnte er diese Instrumente bisher nicht konstruktiv einsetzen, um die anstehenden Probleme zu lösen und den Menschenrechtsverletzungen Einhalt zu gebieten. So erfordert die Einberufung einer Sondersession bisweilen enorme diplomatische Anstrengungen, die aus der Sicht der Menschenrechte nur mit einem eher mittelmässigen Ergebnis belohnt werden oder, wie im Fall der Session über Sri Lanka, sogar mit einem negativen Ausgang. Die Zahl der sogenannten geografischen Sondersessionen geht zurück, und das Beschwerdeverfahren wird kaum genutzt. Wir müssen also Mittel finden, um auf solche Situationen mit konstruktiven Lösungen zu reagieren, zu denen sich auch die betroffenen Behörden bekennen und die von ihnen mitgetragen werden.

Der Rat ist ein Ort des Dialogs oder sollte einer sein. Diese Dialog-Kultur und die Überwindung der „Blocklogik“ müssen aber noch gefördert werden; die Schweiz sucht dafür die Zusammenarbeit mit gemässigten Staaten. Es gibt zurzeit auch gute Beispiele wie die oben erwähnte Zusammenarbeit der USA mit Ägypten oder die «Koalition» im Bereich des Menschenhandels zwischen den Philippinen und Deutschland oder *last but not least* die gesamte schweizerisch-marokkanische Initiative über Menschenrechtsausbildung, der sich weitere fünf Länder (Italien, Costa Rica, Slowenien, Philippinen und Senegal) angeschlossen haben.

Die Schweiz bemüht sich, das Büro des Ratspräsidenten zu verstärken, um die Visibilität des Rates zu verbessern und die Kontinuität der Arbeit zu gewährleisten. Gegenwärtig wird die Präsidentschaft ad hoc mit Spontanbeiträgen der Staaten unterstützt. Die Schweiz hat dem Rat beispielsweise während der drei ersten Jahre eine Expertin zur Verfügung gestellt und wird ab Sommer dieses Jahres ihre Unterstützung fortsetzen.

Die Arbeitslast des Rates ist enorm, die Themen wiederholen sich, und es gibt eine Reihe von Arbeitsgruppe; das Arbeitsprogramm sollte neu strukturiert werden. Verschiedene Vorschläge liegen auf dem Tisch: Thematisches *Clustering*; Aufteilung der Tagesordnungspunkte auf die verschiedenen Sessionen, anstatt bei jeder Session stets alle Themen zu behandeln; Änderung der Tagesordnung.

In Bezug auf die Autonomie des Hochkommissariats für Menschenrechte achtet die Schweiz darauf, dass der Menschenrechtsrat nicht zu dessen Steuerungsorgan umfunktioniert wird. Das Hochkommissariat gehört dem Sekretariat der Vereinten Nationen an und untersteht folglich der politischen und budgetären Kontrolle der Generalversammlung. Ausserdem vertritt es

die Interessen der gesamten internationalen Gemeinschaft. Es gibt hingegen Länder, die der Ansicht sind, dass der Menschenrechtsrat die politischen Richtlinien für das Hochkommissariat ausarbeiten sollte, um so eine direkte Verbindung zwischen den zwei Institutionen herzustellen.

Die Debatten werden auf informeller und formeller Ebene weitergeführt; der Menschenrechtsrat hat eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich ab diesem Sommer zu diesem Zweck treffen wird.

(Schlussbemerkungen - Die Position der Schweiz)

Meine Damen und Herren,

Angesichts dieser Situation wird die Schweiz ihr Augenmerk weiterhin auf folgende Punkte richten:

Erstens strebt sie einen sachlichen Dialog über Gruppengrenzen hinweg an und sucht dafür die Zusammenarbeit mit moderaten Staaten.

Zweitens sollen trotz der vorgenannten Unzulänglichkeiten auch die positiven Seiten des Rates Erwähnung finden und gewürdigt werden.

Drittens wird sich die Schweiz für die Stärkung und Glaubwürdigkeit der wichtigen Instrumente wie der universellen regelmässigen Überprüfung und der Sonderberichterstattung einsetzen.

Viertens soll die Autonomie des Hochkommissariats für Menschenrechte gewahrt und darauf geachtet werden, dass der Menschenrechtsrat nicht zu dessen Steuerungsorgan umfunktioniert wird. Und fünftens soll weiterhin auf eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen Menschenrechtsrat und drittem Ausschuss der UNO-Generalversammlung hingearbeitet werden.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.