

NGO-Plattform Menschenrechte Arbeitsgruppe Aussenpolitik und Menschenrechte

c/o humanrights.ch
Hallerstrasse 23
3012 Bern
matthias.hui@humanrights.ch

Frau Botschafterin Heidi Grau
Leiterin Abteilung Menschliche Sicherheit AMS
Bundesgasse 32
3003 Bern

Bern, 9. Mai 2016

Kommentar zur Menschenrechtsstrategie des EDA 2016 – 2019

Sehr geehrte Frau Botschafterin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir begrüssen es sehr, dass das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit diesem Dokument zum ersten Mal über eine Menschenrechtsstrategie verfügt. Damit erhalten die vielfältigen und aus zivilgesellschaftlicher Sicht mehrheitlich positiven aussenpolitischen Initiativen der Schweiz auf dem Gebiet der Menschenrechte einen klareren Rahmen. Die schweizerischen Menschenrechtsorganisationen und weitere in der Plattform Menschenrechte kooperierende NGOs sind bereit, aktiv zur konsequenten Umsetzung, Evaluation und Weiterentwicklung der Menschenrechtsstrategie beizutragen.

Wir betrachten es als zentrales Ziel, dass aus dieser sektoriellen Strategie des EDA sobald wie möglich eine umfassende „Strategie des Bundesrates für die Menschenrechtsausserpolitik“ hervorgeht, wie dies am Schluss des vorliegenden Dokuments als Option für die Periode ab 2020 ins Auge gefasst wird (S. 33). Es ist aus unserer Sicht dringend geboten, dass allen Politikbereichen und Departementen eine Menschenrechts- und Menschenrechtsausserpolitik zugrunde liegt und darüber öffentlich debattiert werden kann. Eine solche Strategie sollte auf einer Kontextanalyse und einer Analyse der Stärken und Schwächen beziehungsweise Inkohärenzen schweizerischer Aussenpolitik aufbauen und übergreifende Handlungsleitlinien zur Erreichung der Ziele beinhalten. Wir erwarten, dass das EDA in diesem Bereich noch konsequenter den Lead übernimmt und frühzeitig den entsprechenden Prozess anstösst, damit die Menschenrechtsausserpolitik für die Politik, die NGOs und die gesamte Bevölkerung wahrnehmbarer wird.

Stärkung der Zivilgesellschaft

Wir freuen uns, dass in der Strategie der „Stärkung der Zivilgesellschaft“ eine „zentrale Bedeutung“ (S.22) beigemessen wird: „Die Schweiz anerkennt die wesentliche Rolle, die einer unabhängigen Zivilgesellschaft zukommt und die darin besteht, das Handeln einer Regierung jederzeit zu beobachten, sie zur Rechenschaft zu ziehen und sich ihr gegenüber kritisch zu zeigen. Zudem können die Organisationen der Zivilgesellschaft eine wichtige Verbindungsrolle wahrnehmen zwischen den Anliegen der Bevölkerungsgruppen, welche sie vertreten, und der Regierung. Die Zivilgesellschaft ist somit bei der Weiterverfolgung der Umsetzung der Menschenrechte, ihrer Förderung und ihrer dynamischen Weiterentwicklung von zentraler Bedeutung.“ Wir finden uns in diesem kritisch-konstruktiven Rollenverständnis wieder. Wir werden unseren Auftrag auch dahingehend verstehen, das EDA permanent daran

zu erinnern, dass diese Ausrichtung auch und gerade die Zivilgesellschaft im eigenen Land betrifft und konsequent umgesetzt werden muss.

Das Versprechen ist gross: „Die NGO sind wichtige operationelle und politische Partner der Schweiz, und zwar auf bilateraler wie multilateraler Ebene. Die Schweiz bindet die Zivilgesellschaft systematisch in die gesamte bilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte ein. (...) Bei ihrem Engagement vor Ort ist die Schweiz bestrebt, sich mit sämtlichen Akteuren der Zivilgesellschaft in ihrem Wirkungsbereich vertraut zu machen. Sie unterstützt diese Akteure beim Kapazitätsaufbau und bei der Vernetzung ihrer Mitglieder, sei es innerhalb eines Landes, einer Region oder mit der Zivilgesellschaft der Schweiz.“ (S. 23) Eine wesentliche Aufgabe von uns als schweizerische und international vernetzte NGOs sehen wir darin, das Dreieck zwischen (1.) internationalen bzw. lokalen und nationalen NGO in anderen Ländern, (2.) der Schweiz als Staat und (3.) schweizerischen NGOs möglichst fruchtbar und zielführend mitzugestalten. Wir erwarten vor diesem Hintergrund, dass das EDA die schweizerischen NGOs transparent, konsequent und umfassend in seine Planungen und Projekte einbezieht und in deren Bildungs-, Informations- und Advocacyarbeit unterstützt.

Menschenrechtspolitik und Menschenrechtsausserpolitik haben in der politischen Landschaft der Schweiz inhaltlich und finanziell derzeit einen schweren Stand. Das EDA ist unserer Meinung nach gerade jetzt auf die Zivilgesellschaft als Partnerin stark angewiesen, um in der breiten Bevölkerung das Bewusstsein für Menschenrechts- und Menschenrechtsausserpolitik zu verstärken und dadurch ihre Kontinuität zu garantieren. Gerade weil eine diesbezügliche Analyse und entsprechende Pisten für strategisches Handeln im Dokument fehlen, möchten wir sie mit dem EDA weiterentwickeln.

Fehlende Kohärenz

Entscheidend für uns ist die Frage der Kohärenz: Verfügt die Schweiz über eine ganzheitliche Menschenrechts(aussen)politik, oder spricht sie zum selben Land oder zum gleichen Thema mit verschiedenen Zungen aus unterschiedlichen Departementen und Ämtern? Setzt sie einen „Whole-of-Government“-Ansatz auch dann um, wenn vorerst unterschiedliche Interessen kollidieren? Wir erachten es als sehr positiv, dass die Strategie die Bedeutung der Kohärenz mehrfach unterstreicht: „Das Profil der Schweiz wird durch die Glaubwürdigkeit ihres Engagements bestimmt, die ihrerseits von der Kohärenz ihrer Politik abhängt. Die Schweiz achtet darauf, Menschenrechtsfragen bei der Planung und Umsetzung ihrer gesamten Aussenpolitik zu berücksichtigen.“ (S. 9) Die Strategie betont insbesondere die notwendige „Kohärenz von Innen- und Aussenpolitik“.

Dort allerdings, wo die Strategie zu einer eigentlichen Strategie würde, schweigt sie sich aus: Es fehlt eine Analyse, wo genau die Interessen im Bereich der Menschenrechte „besser“ zu berücksichtigen wären, „namentlich, wenn verschiedene Anliegen unseres Landes im Konflikt zueinander stehen“ (S. 31); in den einzelnen Handlungsbereichen wird die Frage der (In-)Kohärenz nicht mehr angesprochen, es eröffnen sich keine strategischen Arbeitsfelder. Es fehlen Überlegungen zum Handlungsbedarf, „die vorhandenen Koordinierungsmechanismen kohärent zu nutzen und die Konsultationsprozesse intern im EDA sowie zwischen dem EDA und den anderen Departementen (...) zu optimieren“. Zu Transparenz und Überprüfbarkeit in diesem Bereich sowie zum notwendigen Einbezug der Zivilgesellschaft werden keine Aussagen gemacht.

Für die Zivilgesellschaft bestehen hier – etwa zwischen Aussenwirtschaftspolitik, Ressourcenpolitik, Waffenausfuhrpolitik, Migrationspolitik, militärischer Sicherheitspolitik, ziviler Friedensförderung und deren jeweiligen innen- wie aussenpolitischen Dimensionen – die entscheidenden Spannungsfelder, die künftig in der schweizerischen Menschenrechtsausserpolitik proaktiv und kohärent angegangen werden sollen.

Diskussionsbedarf in einzelnen Handlungsbereichen

Die Handlungsbereiche der Strategie bilden unseres Erachtens zu einem guten Teil die politischen Prioritäten und notwendigen Felder menschenrechtlichen Handlungsbedarfs sinnvoll ab. Verschiedene Aspekte allerdings vermessen wir in den Handlungsbereichen, sie möchten wir gerne vertieft diskutieren.

Handlungsbereich 1: Die Schweiz fördert die effektive Verwirklichung der Menschenrechte jedes Einzelnen (S. 11)

Der akute Themenkomplex Flucht und Migration sollte ein eigenes zentrales Handlungsfeld darstellen. Er wird nur mit einer Grundsatzbemerkung gestreift, wonach die Schweiz für „die Achtung der Rechte von Personen eintritt, die sich in einer Situation mit besonders hohem oder dringendem Schutzbedarf befinden, wie im Fall von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten“, S. 12. Strategische Überlegungen, auch zum Umgang mit (In-)Kohärenz, fehlen vollständig.

Handlungsbereich 2: Die Schweiz engagiert sich gegen kulturellen Relativismus und die Instrumentalisierung der Menschenrechte (S. 13)

Wir begrüßen sehr, dass die Schweiz angesichts der Spannung zwischen den geltenden Menschenrechten und staatlichen Souveränitätsansprüchen für den universellen, interdependenten und unteilbaren Charakter der Menschenrechte und insbesondere für die Rechte von spezifischen Gruppen und Minderheiten eintritt und Bestrebungen bekämpft, Menschenrechte unter Berufung auf «traditionelle Werte» infrage zu stellen. Geboten sind unserer Meinung nach allerdings strategische Überlegungen zur entsprechenden innenpolitischen Debatte in der Schweiz, welche letztlich auch eine aktive und vor allem glaubwürdige Menschenrechtsausenpolitik entweder legitimiert oder bedroht.

Handlungsbereich 3: Die Schweiz engagiert sich für einen angemessenen internationalen Rechtsrahmen (S.14)

Die Strategie skizziert keine Kriterien zur Klärung, wo bindendes und wo nicht-bindendes Recht zielführend beziehungsweise „angemessen“ ist, wie es im Titel heisst. Eine Strategie sollte aber gerade in diesem Bereich von Prinzipien und nicht von opportunistischen Überlegungen ausgehen.

Wir begrüßen es, dass die Schweiz bei der Korruptionsbekämpfung auf einen Perspektivenwechsel zugunsten eines menschenrechtlichen Ansatzes setzt und auch bei der Terrorismusbekämpfung auf die strenge Einhaltung der Menschenrechtsverpflichtungen achten will. Die Frage nach der Kohärenz innen- und ausenpolitischer Massnahmen stellt sich aber auch in diesen Themen deutlich.

Handlungsbereich 4: Die Schweiz engagiert sich für die Stärkung der Menschenrechtsinstitutionen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene (S. 17)

Wir begrüßen das glaubwürdige Engagement der Schweiz zur Stärkung des UNO-Menschenrechtsrats und des Mainstreamings der Menschenrechte im gesamten UNO-System bis hin zum Sicherheitsrat ausserordentlich. Der Einsatz für Genf als globales Kompetenzzentrum der Menschenrechte sollte allerdings in einer Menschenrechtsstrategie nur aus rein inhaltlichen Gründen erfolgen und nicht als standortpolitische „Verteidigung“ (S. 29) gegenüber wachsender Konkurrenz aus dem Süden.

Die Strategie betont sehr pointiert die Arbeit unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen als „Schlüsselakteure“, sie „gewinnt zunehmend an Wichtigkeit“ (S. 18). Gerade an diesem Punkt ist die Schweiz allerdings nur glaubwürdig und kohärent, wenn sie im eigenen Land eine solche Institution schafft, die den internationalen Normen entspricht und Vorbildwirkung haben kann; auf diese strategische Frage geht das Dokument nicht ein. Wir erachten es als sehr wichtig, dass hier das EDA klar Stellung bezieht.

Handlungsbereich 5: Die Schweiz unterstützt die Überwachung und Umsetzung der Menschenrechte auf globaler Ebene (S. 18)

Wir begrüßen die Gewichtung des Einsatzes der Schweiz gegen Straflosigkeit und für die Stärkung der Organe der internationalen Strafgerichtsbarkeit sehr. Die Strategie thematisiert allerdings mögliche Zielkonflikte mit Friedensförderungs- und Vermittlungsbemühungen nicht. Es fehlen auch – eine weitere Frage der Kohärenz – Bezüge zu den schwach ausgebauten respektive wieder reduzierten Kapazitäten der schweizerischen Bundesanwaltschaft zur Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen. Ebenso fehlen Überlegungen, wie die Schweiz mit Ländern umgeht, welche sich jeglicher Diskussion und Kooperation in diesem Bereich verweigern.

Handlungsbereich 6: Die Schweiz vertieft ihre Zusammenarbeit mit anderen Staaten (S. 21)

Wir begrüßen das Instrument der Menschenrechtsdialoge mit einer ausgewählten Anzahl von Ländern. Kriterien für die Auswahl der Länder und insbesondere die prioritär zu behandelnden Themen

erwähnt die Strategie allerdings nicht. Wir respektieren, dass in diesem Bereich stille Diplomatie von Bedeutung sein kann. Sie darf allerdings nicht zu Intransparenz führen; der Aufbau gewisser Kontrollmechanismen durch das Parlament und die Ermöglichung eines gewissen Monitorings teilweise auch durch die Zivilgesellschaft (in den Zielländern, siehe S. 28, wie auch in der Schweiz) sind notwendig. Zum Beispiel möchten wir wissen, ob und wie die Schweiz in den Dialogen etwa mit China, Iran oder Saudiarabien alles daran setzt, ihr deklariertes Ziel der weltweiten Abschaffung der Todesstrafe konkret zu verfolgen.

Handlungsbereich 7: Die Schweiz engagiert sich für die Stärkung der Zivilgesellschaft (S. 22)

Wir begrüßen sehr, dass sich die Schweiz zum Schutz von gefährdeten Menschenrechtsverteidigern/-innen besonders verpflichtet. In der Umsetzung bestehen allerdings zahlreiche Lücken. Gerade an diesem Punkt ist die strategische Partnerschaft auch mit schweizerischen Menschenrechtsorganisationen entscheidend, sowohl was die Arbeit vor Ort als auch was die Informations- und Bildungsarbeit zu den Leitlinien des Bundesrates zum Schutz der Menschenrechtsverteidiger betrifft. Hierzu fehlen Aussagen in der Strategie. Wir möchten die Leitlinien anhand einzelner sensibler Staaten wie Russland oder Iran zum Gegenstand eines permanenten Dialoges mit dem EDA machen.

Handlungsbereich 8: Die Schweiz fördert die Achtung der Menschenrechte durch den Privatsektor (S. 24)

Obwohl die Schweiz die UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte als international anerkannten Rahmen anerkennt und deren Umsetzung unterstützt, äussert sie sich auch in der vorliegenden Strategie ausschliesslich zu freiwilligen Massnahmen. Eine Strategie zur Umsetzung eines „Smart Mix“, der auch gesetzliche Regulierungen mit einschliesst, fehlt, nicht zuletzt weil keine wirkliche Analyse des menschenrechtlichen Handlungsbedarfs vorliegt.

Wir vermissen zudem strategische Überlegungen zum Verhältnis der Menschenrechtsausserpolitik zu multilateralen Wirtschaftsabkommen, multi- und bilateralen Handelsverträgen sowie internationalen Richtlinien und Regulierungen insbesondere im Finanz-, Rohstoff- und Rüstungsbereich, gerade weil diese Themen, wie allerdings auch andere Handlungsbereiche, nicht nur oder nur beschränkt in die Zuständigkeit des EDA fallen.

Handlungsbereich 9: Die Schweiz engagiert sich für eine angemessene Berücksichtigung der Verantwortung nicht-staatlicher Akteure in bewaffneten Konflikten (S. 25)

Wir begrüßen den Willen des EDA, nicht-staatliche Akteure bei Menschenrechtsverletzungen und Verstössen gegen das humanitäre Völkerrecht konkreter zur Verantwortung ziehen zu wollen. Die Strategie führt allerdings keine Kriterien an, was in diesem Bereich als «angemessen» bezeichnet werden kann.

Wir danken Ihnen für die Bereitschaft, Ihre Strategie und deren Umsetzung mit uns in einem längerfristigen Prozess zu diskutieren.

Mit freundlichen Grüssen



Matthias Hui, humanrights.ch

Koordinator Arbeitsgruppe Aussenpolitik der [NGO-Plattform Menschenrechte](#)

Zur Arbeitsgruppe gehören: Alain Bovard, Amnesty International; Thomas Braunschweig, Erklärung von Bern; Anne Guyaz, NGO-Koordination post Beijing Schweiz; Matthias Hui, humanrights.ch; Yves Lador, CIFEDHOP; Annemarie Sancar, swisspeace; Christoph Wiedmer, Gesellschaft für bedrohte Völker

Kopie an: Bundesrat Didier Burkhalter, Vorsteher EDA