



# Wo bleibt die Kohärenz? Menschenrechte und Schweizer Aussenpolitik

Ein Diskussionspapier der Arbeitsgruppe Aussenpolitik  
der NGO-Plattform Menschenrechte

<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>3</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>5</b>
<b>SINTESI</b>	<b>7</b>
<b>SUMMARY</b>	<b>9</b>
<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b>	<b>11</b>
<b>1 EINLEITUNG</b>	<b>12</b>
1.1 Ausgangslage	12
1.2 Ziele	13
1.3 Hintergrund	13
1.4 Fokus des Diskussionspapiers	13
Box Was heisst «eine menschenrechtlich kohärente Aussenpolitik»?	15
<b>2 RECHTLICHER UND POLITISCHER RAHMEN</b>	<b>16</b>
2.1 Völkerrecht und Bundesverfassung: Menschenrechte als Verpflichtung	16
2.2 Bekenntnis des Bundesrates zu den drei Dimensionen menschenrechtlicher Kohärenz in der Aussenpolitik	16
2.3 UNO-Agenda 2030 als Referenzrahmen	17
2.4 Zwischenfazit	18
<b>3 DER POLITISCHE ALLTAG: KONKORDANZ STATT KOHÄRENZ?</b>	<b>19</b>
3.1 Konsultationsverfahren und Arbeitsgruppen	19
3.2 Fehlende Ressourcen, fehlende Transparenz, fehlende Gesamtsicht	20
3.3 25 Jahre Kohärenzdebatte sind genug	21
3.4 Zwischenfazit	22
<b>4 KONKRETE INKOHÄRENZEN: BEISPIELE AUS DER PRAXIS</b>	<b>23</b>
4.1 Abteilung der Bundesanwaltschaft für Kriegsverbrechen: Worte, aber wenig Taten	23
4.2 Finanzplatz Schweiz und Menschenrechte: Weissgeldstrategie mit schwarzen Löchern	24
4.3 Auf der Strecke geblieben: Menschenrechte im China-Handelsabkommen	25
4.4 Waffenexportkontrolle: Im Zweifel für die Wirtschaftsinteressen	26
4.5 Von Skandal zu Skandal: Riskante Verschwiegenheit im Goldgeschäft	28
4.6 Passivität bei Strategieumsetzung zu Unternehmen und Menschenrechten in Kolumbien	29
4.7 Das Beispiel Honduras: Frieden? Menschenrechte? Oder doch das Geschäft?	29
4.8 Unternehmensverantwortung: Auf internationalen Konsens folgen nationale Ausweichmanöver	31
4.9 Öffentliche Beschaffung: Billiger Einkauf um jeden Preis?	32
4.10 Gleichstellungspolitik und Frauenrechte: Guter Wille im Kleinen, fehlende Kohärenz im Grossen	33
4.11 Migrationspartnerschaften dürfen nicht zum Instrument der Asylpolitik werden	35
4.12 Menschenrechte in der Klimapolitik: Unerklärliche Kehrtwende	36
4.13 Starke Menschenrechtsinstitutionen: Möglichst weit weg?	37
<b>5 FAZIT</b>	<b>38</b>
<b>6 FÜNF FORDERUNGEN FÜR EINE MENSCHENRECHTLICH KOHÄRENTERE AUSSENPOLITIK</b>	<b>39</b>
6.1 Umfassende Menschenrechtsstrategie des Bundesrates für die Aussenpolitik	39
6.2 Schaffung eines wirksamen Querschnittsorgans in der Verwaltung	39
6.3 Institutionalisierung einer systematischen Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung	40
6.4 Ausbau der Berichterstattung an das Parlament ab 2019	41
6.5 Monitoringaufgaben für die Nationale Menschenrechtsinstitution	42
<b>7 SCHLUSSBEMERKUNG</b>	<b>43</b>

**IMPRESSUM** Wo bleibt die Kohärenz? Menschenrechte und Schweizer Aussenpolitik – Ein Diskussionspapier der Arbeitsgruppe Aussenpolitik der NGO-Plattform Menschenrechte – Juni 2017 | **HERAUSGEBERIN** Arbeitsgruppe Aussenpolitik der NGO-Plattform Menschenrechte | **AUTOREN** Thomas Braunschweig (Public Eye), Matthias Hui (humanrights.ch) | **MITARBEIT** Mitglieder der Arbeitsgruppe Aussenpolitik: Natascha Cerny (swisspeace), Beat Gerber (Amnesty International, Schweizer Sektion), Regula Kolar (NGO-Koordination post Beijing Schweiz), Yves Lador (Earthjustice/cifedhop), Annemarie Sancar (WIDE Switzerland), Christoph Wiedmer (Gesellschaft für bedrohte Völker) sowie Christelle Genoud (foraus) | **KORREKTORAT** Kurt Wilhelm, Oftringen | **LAYOUT** Karin Hutter, Zürich | **DRUCK** Kopierwerk, Zürich | **TITELBILD** Der palästinensisch-syrische Künstler Hani Abbas wurde 2014 von Kofi Annan mit dem UNO-Preis «Cartooning for Peace» ausgezeichnet. Abbas ist 1977 im Yarmouk-Camp für Palästinaflüchtlinge in Damaskus/Syrien geboren. 2012 musste er wegen seiner Karikaturen über Deserteure in der Armee aus Syrien fliehen. Er lebt heute als anerkannter Flüchtling in Genf.

# Zusammenfassung

## Wo bleibt die Kohärenz? Menschenrechte und Schweizer Aussenpolitik

Fundamentale Menschenrechte geraten zunehmend unter Druck: in bewaffneten Konflikten, im Kampf gegen den Terrorismus, bei der Abwehr von Migration, in der wachsenden Zahl autoritärer Staaten und durch eine entfesselte Globalisierung mit vielen Verlierer\_innen. Gerade für einen Kleinstaat wie die Schweiz ist es jedoch von grosser Bedeutung, dass sich die Staatengemeinschaft an internationales Recht hält. Zudem hat die Schweiz als Depositärstaat der Genfer Konventionen und als Sitz zahlreicher UNO-Menschenrechtsorgane eine besondere menschenrechtliche Verantwortung. Um als glaubwürdige Vertreterin der Menschenrechte auftreten zu können, muss ihre Aussenpolitik menschenrechtlich kohärent sein. Die damit verbundenen Herausforderungen sind Ausgangspunkt dieses Diskussionspapiers.

### WAS IST EINE MENSCHENRECHTLICH KOHÄRENTE AUSSENPOLITIK?

Menschenrechtliche Kohärenz in der Aussenpolitik meint, dass alle Politikbereiche und Verwaltungseinheiten ihre Mitverantwortung für die Achtung und Förderung der universellen Menschenrechte aktiv wahrnehmen. Eine menschenrechtlich kohärente Aussenpolitik weist drei Dimensionen auf:

- **Vertikale Dimension:** Jedes aussenpolitische Handeln ist daran zu messen, ob es die Menschenrechte respektiert und den Menschenrechtsschutz stärkt.
- **Horizontale Dimension:** Keine sektorielle Aussenpolitik (Aussenwirtschaft, Handel, Sicherheit, Frieden, Entwicklung, Migration, Gender, Umwelt, Gesundheit usw.) darf Massnahmen

ergreifen, welche im Widerspruch zu den Schwerpunkten und Zielsetzungen der schweizerischen Menschenrechtsaus-senpolitik stehen.

- **Transversale Dimension:** Widersprüche zwischen der Aussenpolitik und Bereichen der Innenpolitik müssen von der Politik systematisch bearbeitet werden.

### KLARE RAHMENBEDINGUNGEN, SCHWACHE UMSETZUNG

Das Diskussionspapier analysiert in einem ersten Schritt die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für eine menschenrechtlich kohärente Aussenpolitik. Dazu zählen die Bundesverfassung, die bindenden völkerrechtlichen Verpflichtun-

gen der Schweiz, internationale Vereinbarungen wie die UNO-Agenda 2030 sowie politische Strategien und Verlautbarungen des Bundesrates.

In einem zweiten Schritt wird die Umsetzung im politischen Alltag diskutiert. Seit 25 Jahren verlangen parlamentarische Aufsichtsorgane, Fachpersonen innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung und der Bundesrat in seinen strategischen Dokumenten eine verbesserte Politikkohärenz. Mit einem Fokus auf Kohärenzfragen zwischen den Departementen der Bundesverwaltung beleuchtet das Diskussionspapier bestehende Mechanismen und Instrumente kritisch. Es wird konstatiert, dass sich die Politik hinter dem Konkordanzsystem versteckt, das auf Konsens ausgerichtet ist, der nicht zwingend auf einen menschenrechtlichen Massstab ausgelegt ist. Nach wie vor fehlen eine Gesamtstrategie und ausreichende Ressourcen als Voraussetzung für verbindliche Verfahren zu einer menschenrechtlich kohärenteren Aussenpolitik. Mehr noch: In verschiedenen Politikbereichen wächst gar die Kluft zwischen deklarierten Zielen und handfester Interessenpolitik.

Dieser Befund wird in einem nächsten Schritt mit dreizehn Fallbeispielen aus der täglichen Menschenrechtsarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen unterlegt. Die Beispiele illustrieren menschenrechtliche Inkohärenzen in der schweizerischen Aussenpolitik in so unterschiedlichen Bereichen wie der Migrations-, Gleichstellungs-, Umwelt-, Finanz- oder Rüstungspolitik. Dabei weisen die zahlreichen Fälle aus dem Bereich Aussenwirtschaftspolitik auf das besonders ausgeprägte Spannungsfeld zwischen Wirtschaftsinteressen und Menschenrechten hin.

## ERKENNTNISSE UND FORDERUNGEN

Als Fazit hält das Diskussionspapier folgende Erkenntnisse fest:

- **Erstens** ist menschenrechtliche Kohärenz in der Aussenpolitik als ein umfassendes Konzept zu verstehen, um gleichzeitig die vertikale (normative), horizontale (bereichsübergreifende) und transversale Kohärenzdimension (Verknüpfung von Innen- und Aussenpolitik) ins Blickfeld zu rücken.
- **Zweitens** ist bei Regierung und Verwaltung ein gestiegenes Bewusstsein für die Bedeutung von Politikkohärenz zu beobachten. Dies umfasst auch ein verbessertes Verständnis der unterschiedlichen Dimensionen von Kohärenz und ein grösseres Bewusstsein für die Notwendigkeit menschenrechtlicher Kohärenz.
- **Drittens** wird aber ein Treten an Ort konstatiert: Die Diskussionen um eine menschenrechtlich kohärente Aussenpolitik in der Schweiz werden seit vielen Jahren geführt und haben in jüngster Zeit auch in der Öffentlichkeit an Intensität zugenommen. Über die rhetorische Ebene hinaus sind aber kaum inhaltliche Fortschritte, d. h. konkrete Verbesserungen auf institutioneller und politischer Ebene, zu verzeichnen.
- **Viertens** hängen die ausbleibenden Fortschritte damit zusammen, dass sowohl formalisierte Prozesse wie auch effektive Instrumente zur Umsetzung und Überprüfung men-

schenrechtlicher Kohärenz in der Aussenpolitik weitgehend fehlen.

- **Fünftens** zeichnen sich die bestehenden verwaltungsinternen Koordinations- und Konsultationsmechanismen wie auch die bundesrätlichen Entscheidungsprozesse durch einen hohen Grad an Intransparenz aus. Ebenso fehlen die notwendigen Ressourcen weitgehend.

Im Bemühen, zu einer verbesserten menschenrechtlichen Kohärenz in der Aussenpolitik der Schweiz beizutragen, stellt das Diskussionspapier abschliessend fünf Forderungen auf:

1. Auf strategischer Ebene braucht es in der Aussenpolitik eine **übergreifende nationale Menschenrechtsstrategie**, die vom Gesamtbundesrat verantwortet wird.
2. Um die horizontale Kohärenz der Menschenrechtspolitik zu verbessern, muss ein **wirksames Querschnittsorgan in der Verwaltung** geschaffen werden. Eine solche interdepartementale Koordinationsstelle für Menschenrechte muss insbesondere Zielkonflikte eruieren und Entscheidungsgrundlagen zur deren Bearbeitung bereitstellen.
3. Um die vertikale Kohärenz der Menschenrechtspolitik zu verbessern, braucht es **systematische Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen**.
4. Im Sinne einer Selbstevaluation muss der Bundesrat die **Berichterstattung an das Parlament ausbauen**. Diese sollte verstärkt der Transparenz, dem politischen Dialog und der strategischen Planung dienen.
5. Schliesslich muss im Sinne einer externen Evaluation die künftige **Nationale Menschenrechtsinstitution** Monitoringaufgaben übernehmen. Sie kann einen wichtigen Beitrag zur Erarbeitung und Umsetzung der notwendigen Neuerungen leisten und damit – gemeinsam mit weiteren Akteur\_innen – dazu beitragen, dass das Bemühen um menschenrechtliche Kohärenz in der Aussenpolitik der Schweiz über reine Absichtserklärungen hinausgeht.

## Résumé

# Droits humains et politique extérieure de la Suisse – Où est la cohérence ?

Les droits humains sont de plus en plus menacés, que ce soit par des conflits armés, par la lutte contre le terrorisme, par les politiques mises en place pour empêcher les migrations, par le nombre croissant de régimes autoritaires et par une mondialisation effrénée dont on ne compte plus les perdant·e·s. Pour un petit pays comme la Suisse, il est pourtant essentiel que la communauté des États respecte le droit international. En tant que pays dépositaire des Conventions de Genève et siège de plusieurs organes des Nations Unies, la Suisse a une responsabilité particulière envers les droits humains. Pour pouvoir en être un représentant crédible, elle doit mener une politique extérieure en accord avec les droits humains, autrement dit une politique extérieure cohérente. Les défis qui en découlent sont à l'origine du présent document.

### QU'EST-CE QU'UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE COHÉRENTE EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS ?

Mener une politique extérieure cohérente en matière de droits humains signifie que tous les domaines politiques et les unités administratives assument activement leur part de responsabilité dans le respect et la promotion des droits humains universels. Une telle politique se définit selon trois dimensions :

- **Dimension verticale** : toute action entreprise dans le domaine de la politique extérieure doit être évaluée à l'aune des droits humains afin de s'assurer qu'elle les respecte et qu'elle renforce le système de protection des libertés individuelles.
- **Dimension horizontale** : aucune politique extérieure sectorielle (économie, commerce, sécurité, maintien de la paix, coopéra-

tion au développement, migration, genre, environnement, santé, etc.) ne doit appliquer de mesures qui contredisent les principes et les buts de la politique extérieure de la Suisse en matière de droits humains.

- **Dimension transversale** : les contradictions entre la politique extérieure et certains domaines de la politique intérieure doivent être systématiquement traitées au niveau politique.

### DES CONDITIONS CADRES CLAIRES MAIS UNE MISE EN ŒUVRE QUI LAISSE À DÉSIRER

Dans un premier temps, le présent document analyse les conditions cadres juridiques et politiques d'une politique extérieure cohérente en matière de droits humains. En font partie la

Constitution fédérale, les engagements contraignants de la Suisse envers le droit international, les traités internationaux tels que l'Agenda 2030 de l'ONU, et enfin, la stratégie politique et les déclarations publiques du Conseil fédéral.

Le document se penche ensuite sur leur mise en œuvre. Cela fait 25 ans que l'organe de surveillance du Parlement, les expert·e·s internes et externes à l'administration et le Conseil fédéral dans ses documents stratégiques réclament une politique extérieure plus cohérente. En posant explicitement la question de la cohérence entre les départements de l'administration fédérale, le présent document éclaire d'un jour critique les mécanismes et les instruments existants. Il constate que les politiques se cachent derrière le système de concordance, dont l'objectif est de créer des consensus sans que ceux-ci ne tiennent forcément compte des droits humains. Aujourd'hui comme hier, il manque une stratégie globale et des ressources suffisantes, pourtant indispensables à la mise en œuvre de processus qui contraindraient à mener une politique extérieure plus cohérente en matière de droits humains. Mais ce n'est pas tout : dans plusieurs domaines, l'écart tend à s'élargir encore plus entre les objectifs déclarés et une politique concrète au service d'intérêts particuliers.

Ce diagnostic est documenté à l'aide de treize exemples de cas reflétant le travail quotidien des organisations de la société civile en faveur des droits humains. Ces exemples mettent en évidence les incohérences de la politique extérieure suisse vis-à-vis des droits humains dans les domaines de la migration, de l'égalité, de l'environnement, des finances ou de l'armement. De nombreux cas relevant de la politique économique extérieure témoignent de tensions particulièrement fortes entre les intérêts économiques et les droits humains.

## CONSTATS ET REVENDICATIONS

En conclusion, le document dresse les constats suivants :

- **Premièrement**, afin de pouvoir prendre en compte à la fois la dimension verticale (normative), la dimension horizontale (transdisciplinaire) et la dimension transversale (articulation des politiques intérieure et extérieure), il est nécessaire de concevoir la cohérence en matière de droits humains dans la politique extérieure comme un concept global.
- **Deuxièmement**, il faut noter qu'au sein du gouvernement et de l'administration, une conscience accrue du rôle central de la cohérence en politique se fait jour. Il en résulte une meilleure compréhension des différentes dimensions de la cohérence et du fait qu'il est indispensable d'avoir également une cohérence en matière de droits humains.
- **Troisièmement**, on constate que les choses n'avancent pas : la question de la cohérence de la politique extérieure suisse en matière de droits humains est sur le tapis depuis de nombreuses années et elle se pose de manière toujours plus pressante dans le débat public. Mais au-delà de la rhétorique, on ne constate guère de progrès sur le fond, à savoir des améliorations réelles au niveau des institutions et des politiques.
- **Quatrièmement**, si les progrès se font attendre, c'est parce qu'il n'existe toujours pas de procédures formalisées et d'instru-

ments efficaces permettant la mise en œuvre et le suivi d'une politique extérieure cohérente en matière de droits humains.

- **Cinquièmement**, les mécanismes de coordination et de consultation actuellement appliqués au sein de l'administration fédérale s'avèrent particulièrement opaques, de même que les processus de décision du Conseil fédéral. Ici aussi, les ressources sont très insuffisantes.

Le document se clôt sur cinq revendications pour une politique extérieure suisse plus cohérente en matière de droits humains

1. Au niveau stratégique, il est nécessaire d'établir pour la politique extérieure **une stratégie globale nationale en matière de droits humains**, sous la responsabilité de l'ensemble du Conseil fédéral.
2. Afin d'améliorer la cohérence horizontale de la politique en matière de droits humains, **un organe transversal efficace** doit être créé au sein de l'administration. Cette instance de coordination interdépartementale pour les droits humains doit être chargée d'identifier des conflits d'objectif et de fournir des bases de décision pour leur résolution.
3. Afin d'améliorer la cohérence verticale de la politique en matière de droits humains, **la compatibilité avec les traités des droits humains doit être systématiquement vérifiée**.
4. Dans une optique d'auto-évaluation, le Conseil fédéral doit **plus fréquemment rendre rapport de ses activités au Parlement**, afin de favoriser la transparence, le dialogue politique et la planification stratégique.
5. Enfin, la **future institution nationale des droits humains** doit assumer des tâches de monitoring, dans un esprit d'évaluation externe. Elle pourra jouer un rôle crucial dans l'élaboration et à la mise en œuvre des réformes nécessaires et contribuer – avec le concours d'autres acteurs – à ce que les efforts pour une politique extérieure suisse plus cohérente en matière de droits humains ne se limitent pas à des déclarations d'intention.

## Sintesi

# Dov'è la coerenza? Diritti dell'uomo e politica estera svizzera

Cresce la pressione sui diritti fondamentali dell'uomo: i conflitti armati, la lotta al terrorismo, il contrasto della migrazione, il crescente numero di Stati autoritari e la globalizzazione sfrenata creano molti perdenti. In questo contesto, tuttavia, per uno Stato piccolo come la Svizzera è particolarmente importante che la comunità degli Stati rispetti il diritto internazionale. Inoltre la Svizzera, essendo depositaria delle Convenzioni di Ginevra e sede di numerosi organismi per i diritti umani delle Nazioni Unite, riveste una particolare responsabilità nel campo dei diritti umani. Al fine di tutelare la sua immagine di rappresentante dei diritti umani, la politica estera svizzera deve essere coerente dal punto di vista dei diritti umani. Le sfide legate alla coerenza costituiscono il punto di partenza del presente documento di riflessione.

### COME DEVE ESSERE UNA POLITICA ESTERA COERENTE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI?

Affinché la politica estera sia coerente in materia di diritti umani tutti i settori politici e tutte le unità amministrative devono essere corresponsabili per il rispetto e la promozione dei diritti universali dell'uomo. La coerenza della politica estera in materia di diritti umani è articolata in tre dimensioni:

- **Dimensione verticale:** ogni azione di politica estera deve essere valutata in base alla misura in cui rispetta i diritti dell'uomo e favorisce la protezione dei diritti umani.
- **Dimensione orizzontale:** nessun settore della politica estera (economia esterna, commercio, sicurezza, pace, sviluppo, migrazione, genere, ambiente, salute, ecc.) può adottare provve-

dimenti che siano in contrasto con le priorità e gli obiettivi della politica estera svizzera dei diritti dell'uomo.

- **Dimensione trasversale:** la politica deve risolvere sistematicamente le contraddizioni tra la politica estera e i settori della politica interna.

### CONDIZIONI QUADRO CHIARE, ATTUAZIONE LACUNOSA

Dapprima il documento di riflessione analizza le condizioni quadro giuridiche e politiche esistenti a favore di una politica estera coerente in materia di diritti umani. Le condizioni quadro includono la Costituzione federale, gli obblighi di diritto internazionale assunti dalla Svizzera, gli accordi internazionali non-

ché l'Agenda 2030 dell'ONU come pure le strategie politiche e le dichiarazioni del Consiglio federale.

In seguito il documento riflette sull'attuazione concreta nella vita politica quotidiana. Da 25 anni gli organi parlamentari di vigilanza, numerosi specialisti dentro e fuori l'amministrazione federale e il Consiglio federale stesso nei suoi documenti strategici chiedono una maggiore coerenza politica. Il documento di riflessione si è focalizzato sulle questioni relative alla coerenza tra i diversi dipartimenti dell'amministrazione federale e in questo contesto ha analizzato con occhio critico i meccanismi e gli strumenti esistenti. Dall'analisi è emerso che la politica si nasconde dietro il sistema della concordanza, che è orientato al consenso e in quest'ottica trascura i diritti umani. Inoltre manca ancora una strategia globale e non vi sono le risorse sufficienti. Questi due elementi sono la premessa per creare procedure vincolanti che garantiscano una maggiore coerenza della politica estera in materia di diritti umani. E ancora: in molti settori politici cresce addirittura il divario tra gli obiettivi dichiarati e gli interessi politici concreti.

Successivamente il documento presenta tredici esempi concreti, tratti dall'attività quotidiana a favore dei diritti umani di diverse organizzazioni della società civile, che convalidano i risultati dell'analisi. Gli esempi illustrano le incoerenze relative alla questione dei diritti umani nei diversi settori della politica estera svizzera, come ad es. in materia di migrazione, pari opportunità, ambiente, finanze o armamento. I numerosi casi del settore della politica economica esterna indicano la presenza di un forte conflitto tra gli interessi economici e i diritti umani.

## CONCLUSIONI E RICHIESTE

Il documento di riflessione è giunto alle seguenti conclusioni:

- **Primo**, la coerenza in materia di diritti umani nella politica estera deve essere intesa come un concetto globale che deve tenere conto delle dimensioni di coerenza verticale (normativa), orizzontale (intersectoriale) e trasversale (coerenza tra politica interna e politica estera).
- **Secondo**, nel governo e nell'amministrazione è stata osservata una maggiore consapevolezza in merito all'importanza della coerenza politica. Questa consapevolezza include anche una migliore comprensione delle diverse dimensioni della coerenza e una maggiore consapevolezza del bisogno di più coerenza in materia di diritti dell'uomo.
- **Terzo**, è stato tuttavia riscontrato che la politica è ancora ferma sul posto: da anni si discute della coerenza della politica estera in materia di diritti umani in Svizzera e in tempi più recenti la discussione si è estesa e intensificata anche nell'opinione pubblica. Ciò nonostante, al di là della retorica, sono stati fatti ben pochi progressi, vale a dire che non vi sono stati miglioramenti concreti a livello istituzionale e politico.
- **Quarto**, l'assenza di progressi è imputabile al fatto che mancano sia le procedure formalizzate sia gli strumenti effettivi per implementare una politica estera coerente in materia di diritti umani e per valutarne la coerenza.

- **Quinto**, i meccanismi di coordinamento e consultazione esistenti in seno all'amministrazione come pure i processi decisionali del Consiglio federale sono caratterizzati da una forte mancanza di trasparenza. In questo contesto mancano anche le risorse necessarie.

In conclusione il documento presenta cinque richieste, tese a promuovere una maggiore coerenza della politica estera in materia di diritti dell'uomo:

1. A livello strategico, nell'ambito della politica estera serve una **strategia dei diritti dell'uomo nazionale e trasversale**, che venga adottata dal Consiglio federale in corpore.
2. Al fine di migliorare la coerenza orizzontale della politica dei diritti dell'uomo è necessaria la creazione di un **organo trasversale efficace in seno all'amministrazione**. Il compito di questo organo di coordinamento interdipartimentale per i diritti umani sarà in particolare individuare la presenza di conflitti di obiettivi e fornire le basi decisionali per risolvere i conflitti.
3. Al fine di migliorare la coerenza verticale della politica dei diritti dell'uomo occorre introdurre **valutazioni sistematiche dell'impatto sui diritti umani**.
4. Nell'ottica di un'autovalutazione il Consiglio federale deve **intensificare la presentazione di rapporti al Parlamento**. I rapporti devono favorire la trasparenza, il dialogo politico e la pianificazione strategica.
5. Infine, nell'ottica di una valutazione esterna, il futuro **Istituto nazionale per i diritti umani** dovrà svolgere attività di monitoraggio. Questo organismo può apportare un contributo importante allo sviluppo e all'attuazione delle misure necessarie e di conseguenza può contribuire, in collaborazione con gli altri attori, a fare in modo che l'impegno per una maggiore coerenza della politica estera svizzera in materia di diritti umani vada oltre una semplice dichiarazione d'intenti.

# Summary

---

## Where is the coherence? Human Rights and Swiss Foreign Policy

---

Due to armed conflicts, the fight against terror, the safeguarding against migration, the growing number of authoritarian states, and unchecked globalisation with many losers, fundamental human rights are under increased pressure. For a small country such as Switzerland, it is essential that the international community respects international law. As the Depositary State of the Geneva Conventions and as the seat of numerous UN human rights bodies, Switzerland also has a particular responsibility with regards to human rights. In order to maintain its integrity and credibility as a defender of human rights, Switzerland must pursue a foreign policy that is coherent from a human rights perspective. The challenges associated with this are discussed in this paper.

### WHAT IS A CONSISTENT HUMAN RIGHTS FOREIGN POLICY?

Consistency in a human rights foreign policy means that all political areas and administrative bodies actively share the responsibility of protecting and promoting universal human rights. A coherent human rights policy has three dimensions:

- **Vertical dimension:** All external actions must be judged by whether or not they respect and increase the protection of human rights.
- **Horizontal dimension:** No sectoral foreign policy (foreign trade, commerce, security, peace, development, migration, gender, environment, health, etc.) shall be allowed to take measures that oppose the focus and objectives of Swiss human rights foreign policy.

- **Transversal dimension:** Contradictions between foreign policy and all areas of domestic politics have to be dealt with systematically.

### CLEAR PRE-CONDITIONS, POOR IMPLEMENTATION

First, the discussion paper analyses the legal and political framework for a foreign policy that is consistent with human rights. This includes the Swiss Federal Constitution, the binding international obligations of Switzerland, international agreements such as the UN Agenda 2030, and political strategies and statements issued by the Federal Council.

The second focus is on implementing these issues in day-to-day political life. For the past 25 years, parliamentary supervisory bodies, experts from within and outside the administration,

and the Federal Council have been calling for more coherence between politics and policies. This paper critically examines existing mechanisms and instruments by focusing on coherence issues between the different departments of the Federal Administration. It finds that policy makers can hide behind a decision-making process, which is based on a concordance system oriented towards consensus that is not necessarily guided by human rights standards. Politics still lacks an overall strategy and sufficient resources to implement mandatory procedures for a consistent human rights foreign policy. What's more, in various policy areas the gap between declared goals and actual interest-driven politics is actually widening.

Thirteen case studies prepared by civil society organisations about their daily work in the human rights sector further substantiate this result. The examples highlight human rights inconsistencies in Swiss foreign policy in many areas including migration, gender equality, environment, finance, and weapons. Numerous cases from the field of Swiss foreign economic politics demonstrate the strong tensions between economic interests and human rights.

## FINDINGS AND POSTULATIONS

The discussion paper comes to the following conclusions:

- **First**, human rights coherence must be seen as a comprehensive concept in foreign policy in order to simultaneously improve the vertical (normative), horizontal (cross-sectoral) and transversal dimensions discussed above (link between domestic and foreign policies).
- **Second**, an increased awareness of the importance of political coherence has been observed in the government and the administration. This includes an increased understanding of the various dimensions of coherence and a greater understanding of the need for consistent human rights.
- **Third**, for many years there has been no progress in the discussions on a coherent human rights foreign policy. Recently, these discussions have even increased in intensity in public. But substantive content-related progress has not been made beyond the rhetorical level, i.e. there have been no concrete improvements on an institutional or political level.
- **Fourth**, the lack of progress is due to the fact that Swiss foreign policy does not have the formal processes and effective instruments necessary to implement and review consistent human rights.
- **Fifth**, the existing internal administrative coordination and consultation mechanisms, as well as the Federal Council's decision-making processes completely lack transparency. There is also not enough funding.

In conclusion, the discussion paper lists five recommendations on how to improve the coherence of human rights in Swiss human rights policy:

1. Create a **comprehensive national human rights strategy** for which the entire Federal Council is responsible and use it as a basis for foreign policy.
2. Improve the horizontal coherence of Swiss human rights policy by creating an **effective administrative body including all departments**. This inter-departmental coordination office must define conflicting goals and prepare decision-making tools to resolve them.
3. Conduct **systematic human rights risk assessments** to increase the vertical coherence of Swiss human rights policy.
4. Increase **Federal Council activity reports to Parliament** as a self-evaluation measure.
5. Have the future **national human rights institution** monitor responsibilities by conducting external audits. This way, the institution will be able to help develop and implement the necessary reforms, and work with other actors to ensure that the push for human rights coherence in Swiss foreign policy goes beyond the level of mere statements of intent.

# Abkürzungsverzeichnis

<b>AMS</b>	Abteilung Menschliche Sicherheit (des EDA)	<b>NFP</b>	Nationales Forschungsprogramm
<b>AuG</b>	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer	<b>NGO</b>	Non-Governmental Organization, Nichtregierungsorganisation
<b>ATT</b>	Arms Trade Treaty, Vertrag über den Waffenhandel	<b>NMRI</b>	Nationale Menschenrechtsinstitution
<b>BA</b>	Bundesanwaltschaft	<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>BAFU</b>	Bundesamt für Umwelt	<b>OHCHR</b>	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte
<b>BFM</b>	Bundesamt für Migration (heute SEM)	<b>PCD</b>	Policy Coherence for Development, Politikkohärenz für Entwicklung
<b>BöB</b>	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen	<b>PCSD</b>	Policy Coherence for Sustainable Development, Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung
<b>BV</b>	Bundesverfassung (der Schweiz)	<b>PD</b>	Politische Direktion
<b>CEDAW</b>	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau	<b>PVK</b>	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
<b>DEZA</b>	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	<b>RVOG</b>	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
<b>DIHR</b>	Danish Institute for Human Rights	<b>RVOV</b>	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung
<b>EDA</b>	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten	<b>SDGs</b>	Sustainable Development Goals, Ziele für nachhaltige Entwicklung der UNO-Agenda 2030
<b>EFD</b>	Eidgenössisches Finanzdepartement	<b>SECO</b>	Staatssekretariat für Wirtschaft
<b>EFTA</b>	European Free Trade Association, Europäische Freihandelsassoziation	<b>SEM</b>	Staatssekretariat für Migration
<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	<b>SKMR</b>	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
<b>EMRK</b>	Europäische Menschenrechtskonvention	<b>UNFCCC</b>	United Nations Framework Convention on Climate Change, Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen
<b>EU</b>	Europäische Union	<b>UNGP</b>	United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte
<b>fedpol</b>	Bundesamt für Polizei	<b>UNO</b>	United Nations Organization, Vereinte Nationen
<b>FHA</b>	Freihandelsabkommen	<b>UNODA</b>	United Nations Office for Disarmament Affairs, Büro der Vereinten Nationen für Abrüstungsfragen
<b>GPA</b>	Government Procurement Agreement, Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen	<b>UNO-Pakt I</b>	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
<b>GPK</b>	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte	<b>UNO-Pakt II</b>	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
<b>GSK</b>	Generalsekretärenkonferenz	<b>UNSR 1325</b>	Resolution 1325 des UNO-Sicherheitsrates zu Frauen, Frieden und Sicherheit
<b>HRIA</b>	Human Rights Impact Assessment, Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung	<b>UPR</b>	Universal Periodic Review, Universelle Periodische Überprüfung (von Staaten durch den UNO-Menschenrechtsrat)
<b>IAM</b>	Interdepartementale Arbeitsgruppe Migration	<b>WBF</b>	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
<b>IFF</b>	Illicit Financial Flows, Unlautere Finanzflüsse		
<b>IKRK</b>	Internationales Komitee vom Roten Kreuz		
<b>ILO</b>	International Labour Organization, Internationale Arbeitsorganisation		
<b>IMZ</b>	Internationale Migrationszusammenarbeit		
<b>KIM</b>	Kerngruppe Internationale Menschenrechtspolitik (interdepartementale Koordinations- und Konsultationsgruppe des Bundes)		
<b>KoVI</b>	Konzernverantwortungsinitiative		
<b>MRV</b>	Menschenrechtsverteidiger_innen		
<b>MVP</b>	Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung		
<b>NAP</b>	Nationaler Aktionsplan (hier: für Wirtschaft und Menschenrechte)		

## 1

# Einleitung

## 1.1 – AUSGANGSLAGE

Die Menschenrechte sind weltweit unter Druck. Namentlich in bewaffneten Konflikten, im Kampf gegen den Terrorismus und in der Migrationspolitik verletzen immer mehr Länder in erschütternder Weise fundamentale Menschenrechte und geltendes Völkerrecht. Auch Staaten, die sich vormals zur Verteidigung der Menschenrechte bekannt hatten, ignorieren zunehmend ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen. Amnesty International spricht im Jahresbericht 2016/17 von einer Politik des «starken Mannes», die die Weltpolitik erfasst habe, und mit ihr eine Rhetorik des «Wir gegen die Anderen», die mit den Mitteln der Ausgrenzung, der Angstmacherei und der Schuldzuweisungen operiere.<sup>1</sup> Mit dem Aufstieg autoritärer und rechtspopulistischer Politiker\_innen<sup>2</sup> auch in westlichen Demokratien geht ein Vertrauensverlust der Bevölkerung in das politische System und die internationale Staatengemeinschaft einher. Schwere bewaffnete Konflikte und Kriege und mit ihnen das grosse Leid und oft die Flucht der Betroffenen sowie die Gefahr des Terrorismus verunsichern viele Menschen und sind mitunter ein Grund, warum autoritäre Führer und ihre «Heilsversprechen» dermassen grossen Zuspruch erhalten. Gleichzeitig führt die ungebremste wirtschaftliche Globalisierung zu wachsender Ungleichheit, wodurch die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Globalisierungsverlierer\_innen zunehmend unter Druck geraten. Hinzu kommt, dass Jahrzehnte der doppelten Standards – etwa in der Nahostpolitik, im Umgang mit Menschenrechtsverletzungen von wichtigen Handelspartnern oder gegenüber transnationalen Konzernen – schwer auf der Glaubwürdigkeit des Westens lasten und so die Vertrauenskrise weiter verschärfen.

Als Kleinstaat hat die Schweiz ein vitales Interesse daran, dass sich die Staatengemeinschaft an den Regeln der multilate-

ralen Zusammenarbeit orientiert und an internationales Recht hält. Als Depositarstaat der Genfer Konventionen und mit Genf als «human rights capital» hat die Schweiz überdies eine besondere menschenrechtliche Verantwortung. Ihr internationales Engagement im Bereich Menschenrechte kann sich denn auch sehen lassen. So ist die Schweiz aktives und geschätztes Mitglied des Menschenrechtsrates, setzt sich zum Beispiel engagiert für die Abschaffung der Todesstrafe ein oder leistet immer wieder wertvolle Arbeit in UNO-Strukturen, wie bei der Entwicklung des Arms Trade Treaty (siehe 4.4). Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit trägt sie mit einer Vielzahl von Projekten und Programmen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in Partnerländern bei, nicht zuletzt durch ihre Bemühungen zur Stärkung von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (siehe 4.13).

Damit die Schweiz als glaubwürdige Vertreterin der Menschenrechte auftreten kann, muss sich allerdings ihre gesamte Aussenpolitik an den Menschenrechten orientieren. Diese Zielsetzung vertritt auch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA in seiner aktuellen und ersten Menschenrechtsstrategie 2016–2019: «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.»<sup>3</sup>

In der Wahrnehmung breiter zivilgesellschaftlicher Kreise, welche die ungenügende menschenrechtliche Ausrichtung und diesbezügliche Inkohärenz der Schweizer Realpolitik immer wieder kritisiert haben, ist es aber noch ein langer und steiniger Weg, bis dieser Anspruch eingelöst ist. Die damit verbundenen Herausforderungen sind Motivation und Ausgangspunkt für das vorliegende Diskussionspapier.

1 Amnesty International (2017): Report 2016/17. London.

2 Diese Schreibweise aus der geschlechtergerechten Sprache

definiert das Männliche und das Weibliche als zwei Pole, wobei der Unterstrich für den Raum dazwischen steht, in dem eine

Vielzahl von unterschiedlichen Geschlechteridentitäten denkbar wird.

3 EDA (2016): Menschenrechtsstra-

tegie des EDA 2016–2019. Bern, S. 9.

4 humanrights.ch (2016): NGO-Plattform Menschenrechte (Website).

## 1.2 – ZIELE

Die NGO-Plattform Menschenrechte<sup>4</sup>, in der über 80 schweizerische Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zusammenarbeiten, möchte mit dem Diskussionspapier zu einer verbesserten menschenrechtlichen Kohärenz in der Schweizer Aussenpolitik beitragen. Es versteht sich als Beitrag zu dem in der EDA-Menschenrechtsstrategie artikulierten – und von der NGO-Plattform geteilten – Kernanliegen, das Engagement der Schweiz «systematischer und gezielter» zu gestalten und die Menschenrechte «bei allen aussenpolitischen Aktivitäten und Beziehungen» angemessen zu berücksichtigen.<sup>5</sup>

Das Diskussionspapier beleuchtet und analysiert den theoretischen Rahmen und die praktische Umsetzung der menschenrechtlichen Kohärenz in einzelnen Politikfeldern. Es schliesst mit fünf konkreten Forderungen an die Politik. Das Papier soll damit auch als frühzeitiger Input für die in der EDA-Menschenrechtsstrategie in Aussicht gestellte «Ausarbeitung einer Strategie des Bundesrates für die Menschenrechtsaussenpolitik» dienen. Ziel ist eine vom Gesamtbundesrat – nicht bloss vom EDA – verantwortete, und damit alle Politikbereiche und Departemente umfassende Strategie, die schliesslich zu einer konsequenteren menschenrechtlichen Ausrichtung und verbesserten Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik führt.

Als schweizweit wichtigster zivilgesellschaftlicher Zusammenschluss zur Menschenrechtspolitik, und mit der vereinigten Expertise ihrer Mitglieder betrachtet sich die NGO-Plattform als repräsentative und legitime Stimme im Menschenrechtsdiskurs.

## 1.3 – HINTERGRUND

Die Menschenrechte sollen Individuen vor Machtmissbrauch schützen und sind ein zentraler Pfeiler demokratischer Gesellschaften. In der Bundesverfassung sind sie in einem Grundrechtskatalog repräsentiert. Die Verfassung (BV Art. 54 Abs. 2) definiert die Achtung der Menschenrechte als ein Hauptziel der schweizerischen Aussenpolitik. Die Schweiz ist zudem durch völkerrechtliche Verpflichtungen an die Einhaltung der Menschenrechte gebunden.

Internationale Vorgaben mit Menschenrechtsrelevanz ergeben sich für die Aussenpolitik seit 2016 auch aus der Umsetzung der UNO-Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung, zu der sich die Schweiz verpflichtet hat. Die Agenda gründet explizit auf den internationalen Menschenrechtsnormen.<sup>6</sup>

Mit der zunehmenden Bedeutung der Menschenrechte in der Aussenpolitik der Schweiz seit der Jahrtausendwende ge-

winnt auch die Kohärenzfrage an Bedeutung. Denn eine menschenrechtlich orientierte Aussenpolitik ist nur dann wirkungsvoll, wenn alle Politikbereiche konsequent auf die Menschenrechte ausgerichtet und zu diesem Zweck unterein-

---

«Eine menschenrechtlich orientierte  
Aussenpolitik ist nur dann  
wirkungsvoll, wenn alle Politikbereiche  
konsequent auf die Menschenrechte  
ausgerichtet werden.»

---

ander abgestimmt werden. Dies erweist sich insbesondere bei der Aussenwirtschaftspolitik als grosse Herausforderung, wie die Fallbeispiele in Kapitel 4 illustrieren: Beinahe die Hälfte davon dokumentieren Zielkonflikte und resultierende Inkohärenzen zwischen Menschenrechtsschutz und Wirtschaftspolitik. Die Beispiele reichen von Handels- und Finanzpolitik über Rüstungsexport und Goldhandel bis zum öffentlichen Beschaffungswesen. Auch die aktuellen Debatten zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) und die kürzlich eingereichte Konzernverantwortungsinitiative (KoVI) zeugen vom Spannungsfeld zwischen Wirtschaftsinteressen und Menschenrechten. Die anderen Fallbeispiele beleuchten Zielkonflikte in einer Reihe weiterer Bereiche wie der Migrations-, Gleichstellungs- oder Umweltpolitik.

Das EDA hat sich der Kohärenzfrage in jüngster Zeit eingehend angenommen, einerseits im als Beilage zum Aussenpolitischen Bericht 2014 erschienenen Bericht über die Menschenrechtsaussenpolitik<sup>7</sup>, der ein ausführliches Kapitel zu Problemen der Kohärenz enthält, und andererseits in der kürzlich publizierten Menschenrechtsstrategie des EDA 2016–2019. Die zunehmende Aufmerksamkeit, die das EDA der Kohärenzfrage zukommen lässt, ist zu begrüssen. Allerdings vermag der strategische Umgang mit dieser zentralen Herausforderung die Erwartungen nicht zu erfüllen. Entsprechend werden sowohl die Analyse als auch die vorgeschlagenen Lösungsansätze vonseiten der NGOs kritisiert.<sup>8</sup> In der EDA-Strategie fehlen Überlegungen zu wirkungsvolleren Koordinierungsmechanismen und Monitoringinstrumenten. Zur Verstärkung der Transparenz sowie zum Einbezug der Zivilgesellschaft werden ebenfalls keine konkreten Aussagen gemacht.

5 EDA (2016), S. 5, vgl. Fussnote 3.

6 OHCHR (2015): Transforming Our World: Human Rights in the 2030 Agenda for Sustainable Development. Genf.

7 EDA (2015a): Bericht über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz: Bilanz 2011–2014 und Perspektiven. Beilage zum

Aussenpolitischen Bericht 2014. Bern.

8 Siehe die Kommentare in humanrights.ch (2015): Bericht des Bundesrates über die Menschenrechtsaussenpolitik 2011–2014 sowie humanrights.ch (2016a): Menschenrechtsstrategie des EDA 2016–2019;

dazu auch den Brief der Arbeitsgruppe Aussenpolitik der NGO-Plattform Menschenrechte an die Abteilung Menschliche Sicherheit vom 9. 5. 2016; siehe zudem Sebastian Birchler et al. (2012): Ein Legitimitätsmodell für die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik. foraus-Diskussions-

papier Nr. 14, Zürich, für eine analoge Kritik am bundesrätlichen Umgang mit Zielkonflikten zwischen wirtschaftlichen Interessen und der Förderung der Menschenrechte.

Bei den Prozessen der politischen und rechtlichen Güterabwägung zwischen menschenrechtlichen und anderen Interessen entscheidet sich die menschenrechtliche Qualität der schweizerischen Aussenpolitik. Hier setzt das vorliegende Diskussionspapier an.

#### 1.4 – FOKUS DES DISKUSSIONSPAPIERS

Das Diskussionspapier stellt die menschenrechtliche Kohärenz in der Aussenpolitik ins Zentrum und präzisiert damit Konzepte und Forderungen einer allgemeinen Politikkohärenz. Sie muss weiter gegenüber PCD (Policy Coherence for Development) im entwicklungspolitischen Kontext<sup>9</sup> und der neueren PCSD (Policy Coherence for Sustainable Development) der Agenda 2030 abgegrenzt werden, auch wenn durchaus inhaltliche Überschneidungen bestehen (siehe 2.3).

Ganz unterschiedliche Politikbereiche sind – mehr oder weniger stark – in die Aussenpolitik der Schweiz involviert. Unter diese sogenannten «sektoriellen Aussenpolitiken» fallen etwa:

- Aussenwirtschaftspolitik
- Sicherheitspolitik
- Friedensförderung
- Entwicklungspolitik
- Migrationspolitik
- Genderpolitik
- Umweltpolitik
- Gesundheitspolitik

Auch die Menschenrechtsaussenpolitik ist eine sektorielle Aussenpolitik; die Federführung dafür liegt bei der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) des EDA. Die Besonderheit der Menschenrechtsaussenpolitik besteht darin, dass sie auf der

---

«Die Besonderheit der Menschenrechtsaussenpolitik besteht darin, dass sie auf der Grundlage internationaler Verpflichtungen normative Ansprüche vertritt.»

---

Grundlage internationaler Verpflichtungen normative Ansprüche vertritt, die für alle übrigen Aussenpolitiken von grundlegender Bedeutung sind bzw. sein müssten. Deshalb stellt sich das Problem der menschenrechtlichen Kohärenz: Genügen die sektoriellen Politikbereiche den völkerrechtlichen Verpflichtungen oder stehen sie teilweise in Widerspruch dazu? Denn Kohä-

renz meint in der Politik das Gebot, möglichst widerspruchsfrei zu handeln.

Die Ausgestaltung einer menschenrechtlich kohärenten Aussenpolitik ist zwar ein zentrales Anliegen und eine Koordinationsaufgabe des EDA. Aber angesichts der zahlreichen sektoriellen Aussenpolitiken darf sie nicht nur auf dieses Departement fokussierte Angelegenheit bleiben. Denn längst ist die internationale Dimension einer Grosszahl der Geschäfte – internationale Abkommen, Verhandlungen und Kooperationen – in allen Departementen von zentraler Bedeutung. Diese Ansicht wird auch vom Bundesrat vertreten, wenn er im Bericht über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz 2011–2014 festhält, dass Menschenrechte insbesondere auch in jenen Bereichen berücksichtigt werden müssten, in denen ihre Förderung nicht zentrales Thema seien: «Der Bundesrat muss Sorge tragen für die allgemeine Kohärenz der Aussenpolitik der Schweiz und insbesondere für die Kohärenz seines Handelns in Menschenrechts- und in anderen Bereichen. In seiner Funktion als Koordinator bemüht sich das EDA, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Ämtern, die Kohärenz der Aussenpolitik zu verstärken [...]»<sup>10</sup>

Obwohl alle staatlichen Akteure, insbesondere auch das Parlament, an der Herstellung einer menschenrechtlich kohärenten Aussenpolitik beteiligt sind, wird in den folgenden Ausführungen der Fokus auf Kohärenzfragen zwischen den Departementen der Bundesverwaltung gelegt. Selbstverständlich stellen sich drängende politische und institutionelle Fragen auch auf anderen Ebenen: Wie ist ein konstruktiver Umgang mit Volksinitiativen und Volksentscheiden zu gestalten, die im Widerspruch zu Menschenrechtsnormen und völkerrechtlichen Verpflichtungen stehen und damit auch die menschenrechtliche Kohärenz unterminieren? Wie kann das Parlament auf eine menschenrechtlich kohärentere Politik verpflichtet werden? Welche Rolle soll den Kantonen zukommen? Denn auch wenn die Aussenpolitik primär Sache des Bundes ist, sind die Kantone in einem ausgeprägt föderalistischen System wichtige Akteure in der Menschenrechtspolitik – und können somit die Kohärenz beeinflussen.

<sup>9</sup> Siehe beispielsweise Werner Thut (2016): Koordiniertes Vorgehen

bei Interessengegensätzen. In: Die Volkswirtschaft, 3/2016. Bern.

<sup>10</sup> EDA (2015a), S. 1258, vgl. Fussnote 7.

## WAS HEISST «EINE MENSCHENRECHTLICH KOHÄRENTE AUSSENPOLITIK»?

Unter menschenrechtlich kohärenter Aussenpolitik bzw. der menschenrechtlichen Kohärenz in der Aussenpolitik verstehen wir in diesem Diskussionspapier, dass alle Politikbereiche und Verwaltungseinheiten ihre Mitverantwortung für die Achtung und Förderung der universellen Menschenrechte aktiv wahrnehmen. Die Herstellung von menschenrechtlicher Kohärenz in der Aussenpolitik hat drei Dimensionen: eine vertikale, eine horizontale und eine transversale.<sup>11</sup>

### VERTIKALE DIMENSION DER MENSCHENRECHTLICHEN KOHÄRENZ

Jedes aussenpolitische Handeln ist daran zu messen, ob es die internationalen Menschenrechte respektiert, d. h., ob es das bestehende Niveau des Menschenrechtsschutzes stärkt oder schwächt. Es braucht institutionalisierte Verfahren, um eine Schwächung zu verhindern.

### HORIZONTALE DIMENSION DER MENSCHENRECHTLICHEN KOHÄRENZ

Der Schutz der Menschenrechte muss in alle Politikbereiche integriert werden. Keine sektorielle Aussenpolitik darf Massnahmen ergreifen, welche im Widerspruch zu den Schwerpunkten und Zielsetzungen der schweizerischen

Menschenrechtsaussenpolitik stehen. Insofern hat diese einen normativen Vorrang. Treten Widersprüche auf, braucht es Mechanismen, um sie auf adäquate Weise zu bearbeiten.

### TRANSVERSALE DIMENSION DER MENSCHENRECHTLICHEN KOHÄRENZ (INNEN-/AUSSENPOLITIK)

Widersprüche zwischen der Menschenrechtsaussenpolitik und Bereichen der Innenpolitik müssen von der Politik systematisch bearbeitet werden. Es darf nicht sein, dass die Innenpolitik das Engagement der Menschenrechtsaussenpolitik unterläuft. Denn die wechselseitige Verknüpfung zwischen Innen- und Aussenpolitik in fast allen Politikbereichen ist in einer globalisierten Welt längst eine Realität.

Auch der Bundesrat betont in seinem Bericht über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz 2011–2014 die horizontale und transversale Kohärenzdimension: «Im Hinblick auf die Menschenrechte ist die Kohärenz [...] als doppelte Aufgabe zu betrachten: zum einen als Abstimmung der zahlreichen sektoriellen Handlungsfelder der Aussenpolitik, zum anderen als sachlicher Zusammenhang zwischen Innen- und Aussenpolitik.»<sup>12</sup>

11 Siehe auch Abschnitt 4.8 zur Definition der Politikkohärenz entlang der vertikalen und

horizontalen Dimension vom UN-Sonderbeauftragten für Menschenrechte und transnatio-

nale Unternehmen.  
12 EDA (2015a), S. 1255, vgl. Fussnote 7.

## 2

# Rechtlicher und politischer Rahmen

## 2.1 – VÖLKERRECHT UND BUNDESVERFASSUNG: MENSCHENRECHTE ALS VERPFLICHTUNG

Der Staat schützt, achtet und gewährleistet die Menschenrechte. Diese Pflichten leiten sich für die Schweiz aus der Bundesverfassung (BV) und aus sie bindenden völkerrechtlichen Verpflichtungen ab, insbesondere aus den Menschenrechtsabkommen im Rahmen der UNO und des Europarates, aus dem Völkergewohnheitsrecht sowie aus dem zwingenden Völkerrecht. In der Wiener Erklärung der UNO-Weltkonferenz über Menschenrechte von 1993 heisst es: «Die Menschenrechte und Grundfreiheiten sind das Geburtsrecht aller Menschen; ihre Wahrung und Förderung ist die vorrangigste Pflicht der Regierungen.»<sup>13</sup>

BV Art. 2 Abs. 4 hält als einen übergeordneten Zweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft fest: «Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.»<sup>14</sup> Dieser Zweck ist gemäss Basler Kommentar zur Bundesverfassung «um seiner selbst willen und nicht nur aus Eigeninteresse zu verfolgen»<sup>15</sup>. In der Bundesverfassung ist – neben dem Einsatz für die Wahrung der Unabhängigkeit des Landes und seine Wohlfahrt – die Achtung der Menschenrechte als ausdrückliche Zielsetzung der schweizerischen Aussenpolitik verankert (BV Art. 54 Abs. 2).<sup>16</sup> Die Problematik menschenrechtlicher Kohärenz in der Aussenpolitik wird also bereits in der Verfassung deutlich: «Oft sind [...] Konflikte und Widersprüche zwischen

den Zielen nicht auszuschliessen, sodass auch von teilweise divergenten Zielsetzungen ausgegangen werden muss.»<sup>17</sup> Zusammen mit der Achtung der Menschenrechte werden in Art. 54 der Beitrag des Bundes zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen als aussenpolitische Ziele genannt. Diese stehen in einem interdependenten Verhältnis zueinander; die Frage menschenrechtlicher Kohärenz stellt sich auch hier. 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.<sup>18</sup> Nach BV Art. 35 sind alle Behörden an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.<sup>19</sup>

## 2.2 – BEKENNTNIS DES BUNDESRATES ZU DEN DREI DIMENSIONEN MENSCHENRECHTLICHER KOHÄRENZ IN DER AUSSENPOLITIK

Im dritten Bericht über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz 2011–2014 wird der Kohärenzfrage erstmals ein ausführliches Kapitel gewidmet. Darin betont der Bundesrat: «Die Schweiz wird ihren komparativen Vorteil in Form von Glaubwürdigkeit nur dann erhalten können, wenn sie sich effektiv in

13 UNO-Weltkonferenz für Menschenrechte (1993): Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, S. 2.

14 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

15 Waldmann et al. (Hrsg.) (2015): Basler Kommentar Bundesverfassung. Basel, S. 58.

16 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

17 Astrid Epiney und David Furger (2011): Zur Tragweite der aussenpolitischen Grundsätze der Bundesverfassung im Zusammenhang mit der Erteilung von Exportrisikoversicherungen.

18 Freiburger Schriften zum Europarecht Nr. 13, S.13; siehe auch Jörg Künzli (2008): Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtsregimes: Völker- und landesrechtliche Grenzen des Verhaltensspielraums der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber Völkerrecht missachtenden Staaten. Bern.

19 Jonathan Niedrig und Christine Kaufmann (2011): Menschenrechtssensible Bereiche im

Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China. SKMR und Kompetenzzentrum Menschenrechte der Universität Zürich.

19 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Menschenrechtsfragen engagiert und wenn sie in der Lage ist, die Kohärenz ihrer Menschenrechtspolitik zu gewährleisten. Der Bundesrat wird sich daher mit besonderer Aufmerksamkeit den Herausforderungen zuwenden, die bei der Umsetzung der Verpflichtungen der Schweiz im Menschenrechtsbereich im In- und Ausland nach wie vor bestehen.»<sup>20</sup>

Implizit geht der Bundesrat auf die drei Dimensionen menschenrechtlicher Kohärenz in der Aussenpolitik ein: Bezüglich der ersten, vertikalen Dimension postuliert er, «die Berücksichtigung der Menschenrechte bei der Formulierung der gesamten Aussenpolitik zu garantieren» sowie für das ordnungsgemässe Funktionieren der internen Mechanismen zu sorgen, «welche die ständige Suche nach einem Gleichgewicht zwischen der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte und den anderen Zielen der Schweizer Aussenpolitik tragen»<sup>21</sup>. Die zweite, horizontale Dimension wird ebenfalls klar zum Ausdruck gebracht: «Menschenrechtsfragen müssen bei der Planung und Umsetzung der gesamten Aussenpolitik der Schweiz berücksichtigt werden, also auch in Bereichen, in denen es nicht vorrangig um die Förderung dieser Rechte geht.» Besonders erwähnt werden die Aussenwirtschaftspolitik, die Sicherheitspolitik und die Migrationspolitik. Dabei soll verwaltungsintern «die Koordination zwischen den Amtsstellen die Berücksichtigung von Menschenrechtsbelangen (sogenanntes Mainstreaming)»<sup>22</sup> ermöglichen. Schliesslich verankert der Bundesrat die dritte, transversale Dimension einer kohärenten Politik: «Die Menschenrechte leiten das innen- wie aussenpolitische Handeln des Bundesrates.»<sup>23</sup>

Die mehrdimensionale Ausprägung der menschenrechtlichen Kohärenz in der Aussenpolitik wird vom Bundesrat erkannt. Allerdings bleibt er auf dieser analytischen Ebene stecken und erwähnt auf der operationellen Ebene keine differenzierten Prozesse, Mechanismen und Instrumente, um den damit verbundenen Herausforderungen zu begegnen. Menschenrechtliche Kohärenz droht eine wirkungslose Worthülse zu bleiben.

### 2.3 – UNO-AGENDA 2030 ALS REFERENZRAHMEN

Der Bundesrat anerkennt die UNO-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung als «neuen universellen Referenzrahmen» für die Beiträge der Schweiz zur Förderung des menschlichen Wohlergehens und einer ökonomisch und ökologisch nachhaltigen Entwicklung im Inland wie auch global.<sup>24</sup>

Die Agenda 2030 ist als Menschenrechtsagenda zu verstehen und umzusetzen.<sup>25</sup> Sie orientiert sich «an den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen, insbesondere

der uneingeschränkten Achtung des Völkerrechts. Sie gründet auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte [und] den internationalen Menschenrechtsverträgen [...]»<sup>26</sup>. Mit einem solchen Verständnis kann auch Befürchtungen entgegengetreten werden, dass die Breite der Ziele ihren – auch menschenrechtlich

---

«Die Agenda 2030 hat das Potenzial,  
zum Instrument der  
Durchsetzung der Menschen-  
rechte zu werden.»

---

– verbindlichen Charakter verwässert.<sup>27</sup> Im Nachhaltigkeitsziel (SDG) 17 der Agenda 2030 wird betont, dass die Umsetzung gerade auch «systemische Fragen» betreffe und eine erhöhte «Politik- und institutionelle Kohärenz» erfordere.

Jedes einzelne der 17 SDGs kann mit Verpflichtungen der Staaten aus den zentralen internationalen Menschenrechtsabkommen präzise untermauert werden. Gemäss einer Analyse des Danish Institute for Human Rights weisen nicht weniger als 156 der 169 Unterziele, d. h. 92%, einen Menschenrechtsbezug auf.<sup>28</sup> Damit hat die Agenda 2030 das Potenzial, zum Instrument der Durchsetzung der Menschenrechte zu werden. Dazu müssen die Staaten ihre Arbeit auf menschenrechtliche Institutionen und Instrumente abstützen und die Prozesse im Rahmen der Agenda 2030 mit bestehenden Berichterstattungsmechanismen – wie etwa Universal Periodic Review (UPR), Verfahren der UNO-Vertragsorgane oder ILO-Instrumenten – verknüpfen.

Im Aussenpolitischen Bericht 2016 erläutert der Bundesrat im Kontext der Agenda 2030 die verstärkten Erfordernisse an eine – hier allgemein und nicht menschenrechtlich fokussierte – kohärente Politik: «In verschiedenen Entscheiden zur Umsetzung der Agenda 2030 durch die Schweiz präzisierter Bundesrat sein Verständnis von Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung (PCSD). Demnach umfasst PCSD eine vertiefte Auseinandersetzung und besondere Anstrengungen zu einer kohärenten Ausgestaltung von Schnittstellen zwischen ausgewählten, strategisch wichtigen Politikbereichen. In diesem Sinne ist PCSD ein strategischer Grundsatz für die Umsetzung der Agenda 2030 im Rahmen der internationalen Beziehungen ebenso wie zwischen den einzelnen Sektoralpolitiken innerhalb der Schweiz. [...] Besondere Aufmerksamkeit lässt er [der Bun-

20 EDA (2015a), S. 1264, vgl. Fussnote 7.

21 EDA (2015a), S. 1255, vgl. Fussnote 7.

22 EDA (2015a), S. 1218, vgl. Fussnote 7.

23 EDA (2015a), S. 1222, vgl. Fussnote 7.

24 EDA (2015b): Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung.

Bundesrat beschliesst Massnahmen zur Umsetzung durch die Schweiz. Medienmitteilung, 25. 9. 2015.

25 humanrights.ch (2016b): Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung – eine Menschenrechtsagenda.

26 UNGA (2015): Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

Resolution der UNO-Generalversammlung.

27 Auf diese Gefahr hat kürzlich der frühere UNO-Sonderbeauftragte für Unternehmen und Menschenrechte und Autor der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, hingewiesen: John G. Ruggie (2016): Making Globalization

Work for all: Achieving the Sustainable Development Goals Through Business Respect for Human Rights. Geneva.

28 The Danish Institute for Human Rights (2016): The Human Rights Guide to the SDGs. Copenhagen.

desrat] künftig Themenbereichen zukommen, in denen die Schweiz und der Wirtschaftsstandort Schweiz global eine besonders bedeutsame Rolle spielen und damit eine besondere Verantwortung haben.»<sup>29</sup>

In der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019 formuliert der Bundesrat Leitlinien zur Umsetzung einer kohärenteren Politik: «Die Koordination zwischen den Politikberei-

---

**«Es entsteht der Eindruck,  
der Bundesrat bleibe  
auf halber Strecke stehen,  
indem er bei der Umsetzung seiner  
Absichtserklärungen vage bleibt.»**

---

chen erhöhen und die Kohärenz verbessern: Die verschiedenen Sektoralpolitiken müssen untereinander kohärent sein, sowohl innen- wie aussenpolitisch. Wichtige politische Entscheidungen müssen auf Vorschlägen beruhen, deren wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen frühzeitig und transparent beurteilt werden, um eine Optimierung des staatlichen Handelns zu ermöglichen. Dabei sind inhaltliche Konflikte offenzulegen, und die Interessenabwägung ist transparent darzulegen.»<sup>30</sup>

Es ist zu begrüßen, dass die Kohärenzfrage und speziell das Konzept der Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung (PCSD) und das seit Längerem bestehende und weiterhin wichtige Konzept der Politikkohärenz für Entwicklung (PCD) im Zusammenhang mit der Umsetzung der Agenda 2030 eine zentrale Bedeutung erhalten.<sup>31</sup> Äusserst problematisch ist aber die Tatsache, dass bei diesen Konzepten die menschenrechtliche Dimension nachhaltiger Entwicklung und die menschenrechtliche Kohärenz praktisch keine Rolle spielen. Dies führt dazu, dass auch in der Schweiz innerhalb der Verwaltung – sogar innerhalb des EDA, einerseits bei der AMS und andererseits bei der DEZA – unterschiedliche, strategisch und inhaltlich wenig verbundene Kohärenzstrategien entwickelt werden. Das ist weder effizient noch effektiv.

## 2.4 – ZWISCHENFAZIT

Die Bedeutung der Menschenrechte in der schweizerischen Aussenpolitik ist rechtlich und politisch kontinuierlich gewachsen. Damit geht auch eine Konkretisierung der Menschenrechtsaussenpolitik einher, wie sie in der EDA-Strategie zum Ausdruck kommt. Die Menschenrechte werden als zentraler Wert der Schweiz und ihres politischen Modells bekräftigt. Damit stellt sich die Frage nach der menschenrechtlichen Kohä-

renz umso drängender. In seinen jüngsten Berichten und Verlautbarungen anerkennt der Bundesrat zunehmend die erstrangige Bedeutung einer kohärenten Politik im Menschenrechtsbereich. Auch scheint er ein geschärftes Bewusstsein für die unterschiedlichen Kohärenzdimensionen und den damit einhergehenden Herausforderungen zu entwickeln. Insbesondere verweist der Bundesrat verschiedentlich auf die Spannungsfelder zwischen einzelnen Sektoralpolitiken und damit auf die notwendige Verbesserung der horizontalen Kohärenz. Diesen Anspruch bekräftigt er auch im Kontext der Umsetzung der Agenda 2030 und eröffnet damit die Gelegenheit für eine inhaltliche und instrumentelle Verknüpfung mit den Erfordernissen an eine kohärente Menschenrechtspolitik. Gleichzeitig entsteht jedoch der Eindruck, der Bundesrat bleibe auf halber Strecke stehen, indem er bei der Umsetzung seiner Absichtserklärungen vage bleibt und keine konkreten und überzeugenden Instrumente oder Mechanismen vorschlägt, die eine systematische und transparente Überprüfung der Kohärenz ermöglichen würden. Diesem Punkt widmen wir uns eingehender im nächsten Kapitel.

29 EDA (2017): Aussenpolitischer Bericht 2016. Bern, S. 1398 f.

30 Bundesrat (2015): Strategie

Nachhaltige Entwicklung 2016–2019. Bern, S.13.

31 James Mackie et al. (2017):

Policy coherence and the 2030 Agenda: Building on the PCD experience. ECDPM

Discussion Papers 210. Maastricht.

## 3

# Der politische Alltag: Konkordanz statt Kohärenz?

Zur Praxis einer menschenrechtlich kohärenten Aussenpolitik stellen sich nun verschiedene Fragen: Wie ist es möglich, «die vorhandenen Koordinierungsmechanismen kohärent zu nutzen und die Konsultationsprozesse intern im EDA sowie zwischen dem EDA und den anderen Departementen [...] zu optimieren»<sup>32</sup>, wie es in der EDA-Menschenrechtsstrategie heisst? Was ist das Verfahren, um Menschenrechte «besser» zu berücksichtigen, «namentlich, wenn verschiedene Anliegen unseres Landes im Konflikt zueinander stehen»? Wer stellt Transparenz her und damit die Überprüfbarkeit menschenrechtlicher Kohärenz?

## 3.1 – KONSULTATIONSVERFAHREN UND ARBEITSGRUPPEN

Im politischen System der Schweiz ist vorrangig der Bundesrat für die Gewährleistung von Politikkohärenz verantwortlich. Dies gilt selbstverständlich auch für die menschenrechtliche Kohärenz. Die Bundesverwaltung kennt ein zweistufiges Konsultationsverfahren zur Vorbereitung von Bundesratsentscheiden: Es gibt das Ämterkonsultationsverfahren auf einer technischen Ebene und das Mitberichtsverfahren als politische Konsultation zwischen Mitgliedern des Bundesrates bzw. zwischen den jeweiligen Departementen.<sup>33</sup>

In seiner Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019 beschreibt der Bundesrat das Verfahren so: «Ein zentraler Stellenwert bei der Sicherung von Politikkohärenz auf Bundesebene kommt der Vorbereitung von Bundesratsentscheiden im Rahmen von Ämterkonsultationen oder thematischen interdepartementalen Arbeitsgruppen zu. Über diese Konsultations- und

Abstimmungsprozesse werden sektorale Vorhaben des Bundes auf ihre Kompatibilität mit der nachhaltigen Entwicklung geprüft. [...] Die Notwendigkeit, Synergien zwischen verschiedenen Politiken vermehrt zu nutzen sowie allfällige Zielwidersprüche und negative Nebeneffekte zu mindern, ist in der internationalen Diskussion – beispielsweise in der Agenda 2030 – zu einem prioritären Thema geworden. Im Aussenpolitischen Bericht 2015 wird festgehalten, dass in der Aussenpolitik eine entsprechende Vertiefung zur Politikkohärenz geplant ist. Dabei sollen jeweils in aussenpolitischen Fragen ausgewählte thematische Einzelaspekte oder Entscheide des Bundesrates von besonderer Relevanz und Aktualität zur Sprache kommen. Entsprechende Abklärungs- und Aufbauarbeiten im Hinblick auf eine systematischere Beobachtung der verschiedenen Aspekte der Aussenpolitik sowie entsprechender Monitoring-Instrumente sind im Gange.»<sup>34</sup> Welche vorhandenen oder zu schaffenden Instanzen und Mechanismen diese Vertiefung der Politikkohärenz gewährleisten, wird vom Bundesrat nicht ausgeführt.

Im Bericht über die Menschenrechtsaussenpolitik 2011–2014 bezüglich Kohärenzbemühungen wird der Bundesrat nur in zwei Punkten ein wenig konkreter: «Zu diesem Zweck gibt es eine Reihe interner Informations-, Konsultations- und Entscheidmechanismen, darunter die Kerngruppe Internationale Menschenrechtspolitik, in der alle interessierten Departemente vertreten sind. Zudem gibt es Bemühungen, die Qualität der Ausbildung und die Sensibilisierung des Bundespersonals zu verbessern.»<sup>35</sup>

Diese Kerngruppe Internationale Menschenrechtspolitik wird auch im Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte von 2016 des Bundesrates erwähnt: «Der Bund unterhält eine Kerngruppe Internationale Menschenrechtspolitik

32 EDA (2016), S. 31, vgl. Fussnote 3.

33 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV), Art. 4 und 5.

34 Bundesrat (2015), S. 59, vgl. Fussnote 30.

35 EDA (2015a), S. 1258, vgl. Fussnote

7; ähnlich in der Antwort des Bundesrates vom 22. 2. 2017 auf einen parlamentarischen Vorstoss zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (Interpellation 16.4165 von Tiana Moser): «Die Kohärenz innerhalb

der Verwaltung wird dabei weiterhin mittels interdepartementalen Arbeitsgruppen, Ämterkonsultationen und anderen Koordinationsinstrumenten sichergestellt. Mit der regelmässigen Aktualisierung des

NAP sowie dem Einsatz der mehrparteilichen Begleitgruppe besteht zudem die Möglichkeit, bei erwiesenen Lücken und allfälligen Interessenskonflikten, Massnahmen einzuleiten.»

(KIM), in der alle interessierten Departemente und Ämter vertreten sind. Sie dient der Koordinierung und Konsultation zwischen den Bundesstellen für alle menschenrechtlichen Belange.»<sup>36</sup> In der KIM, die über keine gesetzliche oder anderweitig formalisierte Grundlage verfügt, sind offenbar Mitglieder aus den betroffenen Departementen, den parlamentarischen Kommissionen und der Kantonsebene vertreten. Die Traktandenliste wird den jeweiligen Aktualitäten angepasst; Entscheidbefugnis hat die Gruppe, die sich nur zweimal jährlich trifft, keine. Weitere Informationen über die Zusammensetzung, Kompetenzen, Arbeitsweise, Traktanden und Ergebnisse einzelner Sitzungen der KIM sind öffentlich nicht zugänglich. Die KIM ist für Aussenstehende eine Blackbox und Lückenbüsserin, die vom Bundesrat immer dann – und ohne je auf konkrete Aufgaben oder Erfolge ihrer Arbeit zu verweisen – ins Spiel gebracht wird, wenn auf Instrumente zur Sicherung grösserer Kohärenz verwiesen werden muss.

Es gibt eine Reihe weiterer Gremien unterschiedlicher Art, die für die Gewährleistung von Kohärenz in Bereichen der Aussenpolitik zuständig sind und innerhalb derer sich auch menschenrechtliche Fragen stellen. Völlig unterschiedlich geregelt sind Zusammensetzung (mit oder ohne Einbezug der Zivilgesellschaft), Kompetenzen und Transparenz.

- Im Bereich Migration gibt es die IMZ: «Die Kohärenz der Migrationsaussenpolitik der Schweiz wird durch eine departementsübergreifende Zusammenarbeit gewährleistet, die als IMZ (Internationale Migrationszusammenarbeit) bekannt ist und an der die mit Migrationsfragen befassten Akteure der Bundesverwaltung beteiligt sind: EJPD (mit dem Bundesamt für Migration BFM [heute Staatssekretariat für Migration SEM] und dem Bundesamt für Polizei Fedpol), EDA (mit der Politischen Direktion PD und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA) und WBF (mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO). Die departementsübergreifende Zusammenarbeit erlaubt eine effektive Umsetzung der Migrationsaussenpolitik der Schweiz, gewährleistet die Kohärenz von Migrationsaussenpolitik und beispielsweise der Menschenrechtspolitik und sichert eine ausgewogene Berücksichtigung der Mandate, Prioritäten und Zielsetzungen der beteiligten Bundesstellen. Diese Struktur bietet zudem eine nützliche Plattform, um den verschiedenen Interessen der Schweiz im Migrationsbereich Rechnung zu tragen.»<sup>37</sup> 2017 wurde aufgrund einer externen, offenbar sehr kritischen Evaluation eine neue Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen EJPD und EDA unterzeichnet.<sup>38</sup> Interessant ist, dass in diesem Bereich nun ein interdepartementales Leitungsgremium (IAM-Plenum) auf sehr hoher Ebene existiert, dem die Staatssekretär\_innen von SEM, EDA und SECO sowie der DEZA-Direktor angehören.
- Für Freihandelsabkommen gibt es «gemischte Ausschüsse» der Vertragsparteien: «Die Überwachung von Freihandelsab-

kommen und damit auch der menschenrechtsrelevanten Aspekte geschieht über Konsultationsmechanismen, insbesondere die gemischten Ausschüsse.»<sup>39</sup> «Gemischt» bezieht sich allerdings auf die bilaterale Zusammensetzung des Ausschusses und nicht etwa auf jene der schweizerischen Delegation.

- Zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte existiert eine Begleitgruppe: «Zur Begleitung der Umsetzung setzen das EDA und das WBF in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Interessengruppen eine Begleitgruppe ein, welche aus Vertretern der Bundesverwaltung, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft besteht.»<sup>40</sup>
- Im Bereich Rohstoffe gibt es die interdepartementale Plattform Rohstoffe unter der Leitung der drei Departemente EFD, WBF und EDA.<sup>41</sup>
- Der Nationale Kontaktpunkt für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen behandelt Beschwerden gegen multinationale Unternehmen.<sup>42</sup> Für jede Beschwerde wird eine verwaltungsinterne Ad-hoc-Arbeitsgruppe gebildet, die aus Vertreter\_innen der betroffenen Bundesstellen sowie der Schweizer Vertretung vor Ort zusammengesetzt ist. Zusätzlich besteht ein Beirat mit beratender Funktion, der aus der Direktorin des SECO, drei weiteren Mitgliedern der Bundesverwaltung sowie je zwei Vertreter\_innen der Arbeitgeberverbände, der Gewerkschaften, der Wirtschaftsverbände, der Nichtregierungsorganisationen und der Wissenschaft zusammengesetzt ist. Diese Mechanismen ermöglichen einen Austausch zwischen der Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Sie lösen aber das Problem nicht, dass der Kontaktpunkt beim SECO angesiedelt ist, das über wenig Erfahrung mit menschenrechtlicher Kohärenz verfügt.

Diese unvollständige Liste von Gremien und Mechanismen deutet darauf hin, dass menschenrechtliche Kohärenzfragen nirgends systematisch bearbeitet werden. Aus diesem Grund bedarf es verbindlicherer Vorgaben (Strategien, Leitlinien, Reporting- und Monitoringsysteme) für menschenrechtliche Kohärenz in diesen Bereichen der Aussenpolitik sowie weitere übergeordnete Instrumente, wie wir sie im Schlusskapitel dieses Diskussionspapiers vorschlagen.

### 3.2 – FEHLENDE RESSOURCEN, FEHLENDE TRANSPARENZ, FEHLENDE GESAMTSICHT

In Gesprächen mit verschiedenen Verantwortungsträger\_innen in der Bundesverwaltung zu menschenrechtlicher Kohärenz in der Aussenpolitik ist deutlich geworden, dass viele Mechanismen kaum formalisiert und dementsprechend nicht transparent gestaltet sind. Oft liegt die Entscheidungsmacht innerhalb der

36 Bundesrat (2016a): Bericht über die Schweizer Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Bern, S. 31.

37 EDA (2015a), S. 1263, vgl. Fussnote 7.

38 EJPD/EDA: Migrationsaussenpolitik: Bund stärkt interne Zusammenarbeit. Medienmitteilung, 6.4.2017. Christoph Lenz und Camilla Alabor (2017): Zum Zmittag ein bisschen Migrationspolitik.

Tages-Anzeiger/Der Bund, 24. 4. 2017.

39 Bundesrat (2016a), S. 32, vgl. Fussnote 36.

40 Bundesrat (2016a), S. 43, vgl. Fussnote 36.

41 EFD/SECO/EDA: Grundlagen-

bericht Rohstoffe: Umsetzung der Empfehlungen auf gutem Weg. Medienmitteilung, 19. 8. 2015.

42 SECO: Nationaler Kontaktpunkt der Schweiz (Website).

Verwaltung informell oder formell bei jenen Departementen und Abteilungen, die in einer bestimmten Angelegenheit über die Budgethoheit verfügen oder die wirtschaftlich bedeutsamere Stakeholder vertreten. «Wer zahlt, befiehlt», bilanzierte eine Auskunftsperson.

Der Bundesrat selber spricht in seinem Bericht über die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz 2011–2014 zwei entscheidende Punkte an: «Intern will der Bundesrat Sorge dafür tragen, dass die Menschenrechtsdimension systematisch in alle aussenpolitischen Entscheidungsprozesse integriert wird und dass diese Prozesse transparent sind.»<sup>43</sup> Ein systematisches Vorgehen zur Gewährleistung menschenrechtlicher Kohärenz bedingt allerdings ausreichende Ressourcen, effektive Instrumente, formalisierte Prozesse und geklärte Verantwortlichkeiten. Transparenz ist dabei eine entscheidende Voraussetzung für eine systematische Integration der Menschenrechte in alle Politikbereiche und für die demokratische Überprüfbarkeit von Entscheiden. Und Transparenz bedingt eine grosszügige Auslegung des Öffentlichkeitsprinzips, einen möglichst freien Zugang zu amtlichen Dokumenten sowie den partizipativen Einbezug von Politik und Zivilgesellschaft in bislang verwaltungsinterne Abläufe.

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) untersuchte 2012/13 im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) die «interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik».<sup>44</sup> Ihre Erkenntnisse zur allgemeinen Politikkohärenz gelten vollumfänglich auch für die menschenrechtliche Kohärenz in der Aussenpolitik. Die PVK deckte in ihrem Bericht grundsätzliche Defizite auf, auch wenn sie zum Schluss kommt, dass die Zusammenarbeit im Grossen und Ganzen gut funktioniere.

Bedenkenswert ist die folgende Feststellung der PVK: «Allerdings wurde in der Untersuchung deutlich, dass die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit nicht sehr klar sind und es wenig Vorgaben oder Leitlinien gibt, auf die man sich im Konfliktfall oder bei Problemen stützen kann und die auch die Personenabhängigkeit einschränken würden. Aus Sicht der PVK ist vor allem zu monieren, dass es in der Aussenpolitik an einer genügenden Gesamtsicht fehlt und dass gewisse Verfahren der Zusammenarbeit bei aussenpolitischen Geschäften an ihre Grenzen stossen. [...] Es fehlt in der Schweizer Aussenpolitik an einer grundlegenden Übersicht, um zumindest die wichtigsten Interessen identifizieren und bei Bedarf gegeneinander abwägen zu können. Dies kann zu Inkohärenzen und widersprüchlichen Positionen führen.»<sup>45</sup> Koordination und Kohärenz fehlt der Boden: «Abgesehen von Regelungen für spezifische Themen finden sich in den rechtlichen Grundlagen keine generellen Vorgaben

zu den Zuständigkeiten bzw. zur Rollen- und Aufgabenteilung zwischen dem EDA und den anderen Departementen.»<sup>46</sup>

Die wachsende Internationalisierung der Politik, so die Evaluation, stelle eine grosse Herausforderung für die Koordination der Aussenpolitik dar. Die PVK spricht von einer grossen Autonomie der einzelnen Departemente bei der Verfolgung ihrer sektorspezifischen Interessen: «Das EDA, das gemäss seiner Organisationsverordnung die aussenpolitischen Interessen der Schweiz wahren und eine Koordinationsrolle einnehmen soll, wird nicht systematisch und frühzeitig einbezogen.»<sup>47</sup> Dem SECO kommt demgegenüber gemäss einer tabellarischen Zusammenstellung eine zentrale Rolle und häufig die Federführung in aussenpolitischen Geschäften zu: Unbefriedigend ist die Tatsache, dass es nur wenig Sektorstrategien und «offenbar keine umfassenden Länderstrategien gibt, welche alle Beziehungen zwischen der Schweiz und dem betreffenden Land thematisieren und allenfalls auch bewerten und priorisieren»<sup>48</sup>. Genau dies – die Erarbeitung aussenpolitischer Strategien für ausgewählte Länder und Regionen und aussenpolitischer Zielvereinbarungen zu bestimmten Themen – waren die zentralen Beschlüsse des Bundesrates an einer Klausur im Mai 2005 zu Instrumenten der Koordination und Kohärenz in der Aussenpolitik.<sup>49</sup> Die Politik dreht sich im Kreis.

### 3.3 – 25 JAHRE KOHÄRENZDEBATTE SIND GENUG

Die Debatte über die (mangelhafte) Koordination und allgemeine Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik ist alt. Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) haben sich bereits Anfang der 90er Jahre mit dem Thema befasst und festgehalten, dass aufgrund der Internationalisierung die Koordination der Aussenpolitik zugleich schwieriger und dringlicher werde. 2002 hält die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates erneut fest, dass die Zusammenarbeit unter den Departementen verbessert werden müsse, um eine kohärente Aussenpolitik zu gewährleisten.<sup>50</sup> Der Bundesrat selber hat bereits 1993 in seinem «Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren» festgehalten, dass jede «Politik» (Wirtschafts-, Sicherheits-, Umwelt- oder Gesundheitspolitik) auch eine aussenpolitische Dimension habe; er postulierte eine konzeptionelle Verknüpfung dieser unterschiedlichen und stark getrennten Politikbereiche.<sup>51</sup> Diese Position bekräftigte er im damals wegweisenden Nord-Süd-Leitbild von 1994.<sup>52</sup>

Peter Maurer, damals Mitarbeiter, später Staatssekretär des EDA und heute IKRK-Präsident, spricht in seinem Kommentar

43 EDA (2015a), S. 1259, vgl. Fussnote 7.

44 PVK (2013a): Evaluation der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik. Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. Bern; PVK (2013b): Materialien zum Bericht. Bern; PVK (2015): Jahresbericht 2014

der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Anhang zum Jahresbericht 2014 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte. Bern.

45 PVK (2015), S. 5311, vgl. Fussnote 44.

46 PVK (2013a), S. 10, vgl. Fussnote 44.

47 PVK (2015), S. 5312, vgl. Fussnote 44.

48 PVK (2013b), S. 10, vgl. Fussnote 44.

49 NZZ: Koordination und Kohärenz Grundlage der Aussenpolitik: Trotz vielen Akteuren mit einer Stimme. 18. 11. 2005.

50 PVK (2013a), vgl. Fussnote 44.

51 Bundesrat (1993): Bericht des

Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Bern, S. 161.

52 Bundesrat (1994): Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren. Bern.

zum aussenpolitischen Bericht des Bundesrates von 1993 davon, dass «die Chancen einer möglichst kohärenten Politik dort am grössten [sind], wo rechtlich verbindliche Konsultationsmechanismen festgelegt sind.»<sup>53</sup>

In der Studie des Schweizerischen Nationalfonds NFP 42+ «Die Schweizerische Südafrika-Politik unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz» geben die Autoren um den Politikwissenschaftler Adrian Vatter 2005 folgende Empfehlungen ab: «Damit aber das EDA seine Führungs- und Koordinationsfunktion in der Aussenpolitik erfüllen und einen ständigen Überblick über die laufenden Entwicklungen vornehmen kann, ist ein intensiver Informationsaustausch zwischen den involvierten Amtsstellen und Departementen unabdingbar. Inkohärenz kann durch frühzeitige, transparente und möglichst umfassende gegenseitige Information vermieden werden, allerdings nur, wenn die erhaltenen Informationen bei den Bundesstellen auch zu entsprechenden Handlungen führen.»<sup>54</sup> Und weiter: «Zu diesem Zweck sollte der gegenseitige Informationsaustausch im Rahmen von teilweise schon bestehenden interdepartementalen Informationsorganen (z. B. comités de pilotage) sowie Ämterkonsultationsverfahren noch ausgebaut werden. [...] Die Stärkung einer departementsübergreifenden strategischen Abstimmung mit zentralisierender Wirkung könnte durch die Institutionalisierung eines Querschnittsorgans auf möglichst hoher Hierarchiestufe, d. h. auf der Ebene der Staatssekretäre und Amtsdirektoren, erreicht werden. [...] Neben dem informellen Informationsaustausch ist es deshalb notwendig, die gegenseitige und departementsübergreifende Abstimmung auf Sachbearbeiterstufe in systematischer Weise zu stärken. Kohärenz im operationellen Bereich kann sinnvollerweise durch horizontale, projektbezogene Koordination und durch die Verpflichtung der jeweiligen Akteure auf gemeinsame Ziele hergestellt werden. Dabei steht die frühzeitige regionen- bzw. länderspezifische Koordination der diversen Aktivitäten über alle involvierten Departemente hinweg im Vordergrund. Dies lässt sich insbesondere durch die verstärkte Nutzbarmachung der zahlreichen interdepartementalen Fachgremien sicherstellen.»<sup>55</sup>

Neben dieser Debatte um allgemeine Politikkohärenz in der Aussenpolitik ist auch die spezifische zur menschenrechtlichen Kohärenz alles andere als neu. Jon Fanzun, heute persönlicher Mitarbeiter von Aussenminister Burkhalter, äusserte sich bereits vor fünfzehn Jahren in einer wissenschaftlichen Studie zur schweizerischen Menschenrechtspolitik: «Im Sinne einer ‚Querschnittsaufgabe‘ sollten menschenrechtliche Kriterien in der allgemeinen Entscheidungsfindung, namentlich in der Entwicklungs- und Aussenwirtschaftspolitik, zum Ausdruck kommen. [...] Den Nichtregierungsorganisationen kam hier der Verdienst zu, Zielkonflikte und Inkohärenzen sichtbar gemacht und die Diskussion vorangetrieben zu haben. Die staatlichen

Stellen mussten sich vermehrt mit menschenrechtlichen Fragen und mit Kohärenzproblemen auseinandersetzen und konnten sich immer weniger auf die Trennung von Wirtschaft und Politik berufen. Bei umstrittenen und sensitiven Fragen wie etwa bei der Exportrisikogarantie gingen allerdings weiterhin wirtschaftliche Interessen in der Regel den Menschenrechten vor. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass menschenrechtliche Anliegen auf konzeptioneller und gesetzlicher Ebene nur ungenügend verankert sind.»<sup>56</sup>

### 3.4 - ZWISCHENFAZIT

Ein bundesrätlicher Bericht verweist auf den nächsten, eine Strategie auf die andere – immer mit dem deklarierten Ziel, die Politikkohärenz, auch im Bereich der Menschenrechte, zu verbessern. Die Kadenz dieser Absichtserklärungen und die Intensität dieser Bemühungen haben sich in den letzten Jahren markant erhöht. Der Tenor ist aber in der Debatte um menschenrechtliche Kohärenz seit fünfundzwanzig Jahren fast wörtlich derselbe. Hat etwa die andauernde, allgemeine und kaum je konkret werdende Proklamation von Kohärenz gar die Aufgabe, längst vorhandene Erkenntnisse zu verschleiern, eine genaue Analyse der Interessen zu verhindern und eine breite Diskussion über konkrete Instrumente und Mechanismen zur Erzielung einer grösseren Kohärenz zu vermeiden?

Die Schaffung konkreter Instrumente und verbindlicher Mechanismen – über die herkömmlichen Verfahren des schweizerischen Regierungssystems hinaus – zur Gewährleistung von Transparenz und zur Umsetzung einer menschenrechtlich kohärenteren Aussenpolitik wird weiterhin vermieden. Die Politik versteckt sich hinter dem Konkordanzsystem, das auf Konsens ausgerichtet ist, der nicht zwingend auf einen menschenrechtlichen Massstab ausgelegt ist. Nach wie vor fehlen als Voraussetzung für verbindliche Verfahren die Ressourcen und eine Gesamtübersicht bzw. -strategie.

Eine kohärentere Politik, die Resultate zeitigt, ist bisher kaum festzustellen. In verschiedenen Politikbereichen wächst gar die Kluft zwischen grundlegenden Zielen und handfester Interessenpolitik. Diese Diagnose wird durch die zahlreichen Fallbeispiele unterlegt, die im nächsten Kapitel diskutiert werden. Für die Menschenrechtsorganisationen bestehen hier – etwa zwischen Aussenwirtschaftspolitik, Ressourcenpolitik, Waffenausfuhrpolitik, Migrationspolitik, Gleichstellungspolitik, militärischer Sicherheitspolitik, ziviler Friedensförderung und deren jeweiligen innen- wie aussenpolitischen Dimensionen – die entscheidenden Spannungsfelder, die künftig in der schweizerischen Aussenpolitik entschieden und kohärent angegangen werden sollten.

53 Peter Maurer (1995): Überlegungen zum Thema Kohärenz. In: Jahrbuch Schweiz–Dritte Welt 1995. Genf. Zum selben Schluss kommt Philippe Guldin in seiner Dissertation (2011): Kohärenz in der schweizerischen Aussen- und Entwicklungspolitik. Zürich, S. 250:

«Auf institutioneller Ebene fehlt es [...] an festen Mechanismen, die die Gewährleistung von Kohärenz sicherstellen würden.»

54 Adrian Vatter et al. (2004): Die schweizerische Südafrika-Politik unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz. Zusammenfassung

Studie NFP 42+. Bern, S. 3; siehe auch Adrian Vatter et al. (2005): Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik. Verwaltungskoordination am Beispiel der schweizerischen Südafrika-Politik. Bern.

55 Adrian Vatter et al. (2004), S. 3f., vgl. Fussnote 54.

56 Jon A. Fanzun (2002): Schweizerische Menschenrechtspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg: Vom Sonder- zum Normalfall. ETH Forschungsstelle für Internationale Beziehungen. Beiträge Nr. 35. Zürich, S. 45 f.

## 4

# Konkrete Inkohärenzen: Beispiele aus der Praxis

## 4.1

## ABTEILUNG DER BUNDEANWALTSCHAFT FÜR KRIEGSVERBRECHEN: WORTE, ABER WENIG TATEN

Bénédict De Moerloose | TRIAL International

Die verfassungsrechtlich verankerte Verpflichtung der Schweiz zur Achtung der Menschenrechte und zur Verfolgung von Kriegsverbrecher\_innen sowie die Schweizer Menschenrechtspolitik, namentlich in Sachen Bekämpfung der Straflosigkeit<sup>57</sup>, scheinen heute inkohärent mit den von der Bundesanwaltschaft und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingesetzten Mitteln zur Bekämpfung der Straflosigkeit von internationalen Verbrecher\_innen in der Schweiz.

Im Anschluss an eine Volksabstimmung führte die Schweiz ein Gesetz ein, welches im Januar 2011 in Kraft trat und sie dazu verpflichtet, ausländische Kriegsverbrecher\_innen von Amtes wegen zu verfolgen, wenn sie Schweizer Staatsgebiet betreten. Die Verfolgung von Personen, welche in den Artikeln 264 bis 264n des Strafgesetzbuchs definierte Straftaten begangen haben (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen), wurde der Bundesanwaltschaft übertragen.

Diese hat den Spezialisierungsbedarf der mit den Dossiers betrauten Angehörigen des Justizsystems erkannt und 2012 das Kompetenzzentrum Völkerstrafrecht geschaffen.

Ursprünglich als eigenständige Einheit vorgesehen, wurde dieses in der Folge dem Kompetenzzentrum Terrorismus angeschlossen. Ausserdem sind die Mitglieder der Einheit unter dem Deckmantel des Prinzips der «Durchlässigkeit», demzufolge sie auch in Terrorismusangelegenheiten eingesetzt werden können, immer mehr durch Fälle beansprucht worden, die weder ihrem Spezialgebiet noch ihrer ursprünglichen Aufgabe entsprechen.<sup>58</sup> Das Konzept der Ressourcendurchlässigkeit ist gefährlich und droht, das Engagement zur Bekämpfung der

Straflosigkeit seiner Substanz zu berauben und aus der Einheit eine leere Hülle zu machen.

Dennoch beglückwünschte sich der Bundesanwalt zur Schaffung der Einheit: «Ich habe diese kleine Ermittlungsstelle eingerichtet, die über zwei Staatsanwälte und zwei juristische Mitarbeitende verfügt und sich dieser Kriminalitätsform widmet. Mit einer solchen Stelle zeigen wir dem Ausland, dass wir die Angelegenheit ernst nehmen.»<sup>59</sup>

Trotz der steigenden Anzahl Dossiers wurde das Kompetenzzentrum im Februar 2016 der Abteilung Rechtshilfe angeschlossen.<sup>60</sup> Diese Angliederung bedeutet in der Praxis, dass die zuständigen Staatsanwält\_innen sich nicht ausreichend mit Fällen von internationalen Verbrechen befassen können.

Von den vier Polizeiangeestellten, die der Einheit hätten zugewiesen werden sollen, leistet nur eine/r regelmässig Unterstützung, und dies ohne formelle Zuweisung. Auch innerhalb des Staatssekretariats für Migration (SEM) scheint niemand eigens mit der Bearbeitung von möglicherweise im Kontext internationaler Verbrechen relevanten Dossiers betraut zu sein.

Die fehlenden Mittel zur Bekämpfung der Straflosigkeit von Personen, die internationale Straftaten begangen haben, stehen im Gegensatz zu den Anstrengungen mehrerer europäischer Länder. So verfügen beispielsweise die Niederlande über eine Spezialeinheit mit siebzig Personen, die sich allein mit solchen Rechtsstreiten befassen; und Frankreich richtete eine Einheit aus sechs Staatsanwältinnen, sechs Rechtsberatern und aus vierzehn bis zwanzig Ermittlerinnen ein, die sich nur mit derartigen Fällen beschäftigen.

57 EDA (2016), S. 20, vgl. Fussnote 3.  
58 Bundesanwaltschaft (2015):

Tätigkeitsbericht 2014. Bern.  
59 Serge Gummy (2013): Ils traquent

les criminels de guerre. La Liberté,  
28. 3. 2013.

60 Bundesanwaltschaft (2016):  
Tätigkeitsbericht 2015. Bern.

Das Desinteresse und der Ressourcenmangel in der Schweiz haben konkrete Auswirkungen auf die Dossiers, welche meist nur schleichend vorankommen. Seit der Schaffung des Kompetenzzentrums ist in keinem einzigen Fall ein Urteil gefällt worden. Schlimmer noch, die Schweiz könnte zu einem Zufluchtsort für Verbrecher\_innen werden, wie im Fall eines gambischen Exministers, der mehrere Monate in der Schweiz lebte, ohne von den hiesigen Behörden behelligt zu werden. Erst nach Enthüllungen durch TRIAL International wurde die Justiz aktiv.<sup>61</sup>

Die unzureichende Mittelausstattung bei der Bekämpfung der Straflosigkeit steht also in klarem Widerspruch zu den Verpflichtungen der Schweiz, die Menschenrechte zu respektieren

und die Straflosigkeit schwerster Verbrechen zu bekämpfen. Die Schweiz hat mehrere Konventionen unterzeichnet (Genfer Abkommen von 1948, Übereinkommen gegen Folter, Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs etc.) und ist im Rahmen ihres oben beschriebenen Strafrechts dazu verpflichtet, internationale Verbrecher\_innen, die sich auf Schweizer Staatsgebiet aufhalten, gebührend zu verfolgen.

Es muss also eine echte, eigenständige und über genügend Mittel verfügende Einheit für Kriegsverbrechen eingerichtet werden, bestehend aus Mitgliedern der Bundesanwaltschaft, der Bundespolizei und des SEM, damit die Schweiz mit Recht behaupten kann, sie erfülle ihre nationalen und internationalen Verpflichtungen.

## 4.2 FINANZPLATZ SCHWEIZ UND MENSCHENRECHTE: WEISSGELDSTRATEGIE MIT SCHWARZEN LÖCHERN

Dominik Gross, Mark Herkenrath | Alliance Sud

Die Schweiz ist weiterhin eine beliebte Drehscheibe und Endstation für unlautere Finanzflüsse (IFF: illicit financial flows). Gemeint sind grenzüberschreitende Finanztransaktionen, die rechtswidrigen oder unmoralischen Zwecken dienen, etwa der Steuerhinterziehung, der Verlagerung von Unternehmensgewinnen in Tiefsteueroasen oder der Geldwäscherei (zur Verschleierung von Korruption, Veruntreuung, Menschenhandel usw.). Den Entwicklungsländern entgehen durch solche Transfers ins Ausland jedes Jahr Milliardenbeträge, die sie eigentlich für die bessere Umsetzung der Menschenrechte nutzen könnten. Trotzdem tut sich die Schweiz schwer mit wirksamen Abwehrmassnahmen.

Die Summen, um die es bei unlauteren Finanzabflüssen aus Entwicklungsländern in Steueroasen wie die Schweiz geht, sind enorm: Nach Schätzungen des Forschungsinstituts Global Financial Integrity verlieren die betroffenen Länder dadurch jedes Jahr rund 1'100 Milliarden Dollar.<sup>62</sup> Die Verluste übersteigen in zahlreichen Entwicklungsländern den Zufluss ausländischer Entwicklungshilfe und in jedem fünften dieser Länder sogar den Gesamtzufluss von Entwicklungsgeldern und ausländischen Direktinvestitionen. In 31 Entwicklungsländern fallen die

unlauteren Finanzabflüsse höher aus als die öffentlichen Gesundheitsausgaben und in 35 Ländern höher als die Ausgaben für das öffentliche Bildungswesen.<sup>63</sup> Das schadet selbstverständlich der Entwicklung dieser Länder und damit auch der Verbesserung der Menschenrechte, einschliesslich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.

Die verheerenden Folgen von unlauteren Finanzflüssen beschäftigen darum längst nicht mehr nur progressive zivilgesellschaftliche Organisationen wie das Tax Justice Network oder die Global Alliance for Tax Justice. Sie sind inzwischen auch ein Kernthema des UN-Menschenrechtsrates geworden. Dieser betonte bereits 2014 in einer Resolution die massgebliche negative Auswirkung unlauterer Finanzabflüsse auf die Umsetzung der Menschenrechte und die Entwicklungschancen ärmerer Länder.<sup>64</sup> Gleichzeitig beauftragte der Rat seinen unabhängigen Experten für Schuldenfragen damit, die menschenrechtlichen Folgen solcher Flüsse weiter zu analysieren und vor allem auch mögliche Gegenmassnahmen zu empfehlen.

Der Schlussbericht des unabhängigen Experten liegt inzwischen vor.<sup>65</sup> Er ist im März 2016 vom Rat per Resolution<sup>66</sup> gutgeheissen worden und wartet mit hochrelevanten Befunden

61 TRIAL International: Torture en Gambie: l'ex-ministre Ousman Sonko face à ses responsabilités. 26. 1. 2017.

62 Dev Kar und Joseph Spanjers (2015): Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004–2013. Washington, DC.

63 Joseph Spanjers und Hakon Frede Foss (2015): Illicit Financial Flows and Development Indices: 2008–2012. Washington, DC.

64 «(T)he substantial amounts lost to illicit financial flows — estima-

ted at 946.7 billion dollars in 2011 — could help the efforts of developing countries to mobilize domestic resources for poverty alleviation, development and realization of human rights, and to reduce their dependence on external financing, which can lead to the erosion of ownership of national development agendas.» S. 4, in: United Nations Human Rights Council (2014): The negative impact of the non-repatriation of funds of illicit

origin to the countries of origin on the enjoyment of human rights, and the importance of improving international cooperation. Geneva.

65 United Nations Human Rights Council (2016a): Final study on illicit financial flows, human rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full

enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. Geneva.

66 United Nations Human Rights Council (2016b): The negative impact of the non-repatriation of funds of illicit origin to the countries of origin on the enjoyment of human rights, and the importance of improving international cooperation. Geneva.

auf. Nicht zuletzt betont er, dass die von multinationalen Konzernen oft praktizierte Gewinnverlagerung in Tiefsteuergelände zwar meist legal ist, aber ebenfalls zu den unlauteren Finanzflüssen zählen muss. Und dass sie gemeinsam mit der Steuerhinterziehung durch Privatpersonen den Löwenanteil an diesen Flüssen ausmacht.

Was die Auswirkungen der Steuerhinterziehung und -vermeidung auf die Menschenrechte betrifft, spricht der Bericht Klartext. Auf der Website des Hochkommissariats für Menschenrechte fasst der Autor die Befunde so zusammen: «Tax abuse deprives governments of resources required to progressively realize human rights, including economic, social and cultural rights. In effect, tax abuse forces governments to raise revenue from other sources, including through regressive taxes, the burden of which ultimately falls hardest on the poor. This has important human rights implications because regressive tax structures limit the redistributive impact of social programmes which end up being funded by the very people they are supposed to benefit.»<sup>67</sup>

Bemerkenswert sind aber vor allem die Empfehlungen, zu denen der Bericht gelangt. Um Abhilfe gegen Steuerhinterziehung, -vermeidung und andere unlautere Finanzflüsse zu schaffen, empfiehlt er den UN-Mitgliedsstaaten unter anderem:

- die rasche Einführung des automatischen Informationsaustauschs zu Steuerzwecken, nötigenfalls auch ohne vom Partnerstaat Gegenrecht zu verlangen;
- öffentlich zugängliche Register der wirtschaftlich Begünstigten von Unternehmen, Trusts, Stiftungen und ähnlichen Konstrukten (public disclosure of beneficial ownership information);
- gesetzliche Massnahmen zur Einführung öffentlicher Unternehmensberichte, die im Fall multinationaler Konzerne detailliert Aufschluss über die Unternehmensstruktur und die Aktivitäten in allen Tätigkeitsländern geben (public country-by-country reporting);
- verbindliche Vorschriften für multinationale Konzerne, dass sie in menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen auch die Implikationen ihrer Steuerpraktiken prüfen;
- die systematische Überprüfung der Steuergesetzgebung auf

ihre Menschenrechtsfolgen im Ausland (human rights impact assessments of tax policies).

Die Schweiz enthielt sich der Stimme, als der Menschenrechtsrat diesen Bericht guthiess. Der Grund dürfte sein, dass sie weltweit noch immer die Spitzenreiterin bei der Verwaltung von privaten Offshore-Vermögen,<sup>68</sup> aber bei den oben genannten Empfehlungen (und vielen anderen) noch meilenweit von der Umsetzung entfernt ist. Nichtsdestotrotz hat der Bundesrat in seinem kürzlich veröffentlichten Bericht «Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern»<sup>69</sup> die Schweiz ins bestmögliche Licht zu rücken versucht. Er betont darin vor allem die Pionierrolle unseres Landes bei der Rückerstattung von sogenannten Potentatengeldern, lässt aber weitgehend offen, weshalb solche Gelder überhaupt den Weg hierher finden. In Sachen Steuerhinterziehung und -vermeidung hebt er hervor, dass die Schweiz verschiedene Entwicklungsländer bei der Reform ihrer Steuerbehörden und -gesetze unterstützt.

Genau hier beginnt jedoch eine der grössten Inkohärenzen der schweizerischen Menschenrechts- und Entwicklungspolitik. Auf der einen Seite leistet die Schweiz gute Entwicklungszusammenarbeit und unterstützt sogar Steuerreformen. Auf der anderen Seite enthält sie den Entwicklungsländern weiterhin die Informationen vor, die nötig wären, um undeclared Vermögen auf Schweizer Konten zu entdecken und zu ahnden. Den automatischen Informationsaustausch zu Steuerzwecken will sie nur mächtigen Industrieländern und ausgewählten Schwellenländern anbieten. Beim Informationsaustausch auf Anfrage verweigert sie den Informationsfluss, wenn die Amtshilfegesuche auf sogenannten «gestohlenen» Daten beruhen. Gleichzeitig sollen in der nächsten Unternehmenssteuerreform die bisherigen Steuerprivilegien für Holdings und andere Unternehmenskonstrukte durch neue Anreize für Gewinnverschiebungen aus dem Ausland ersetzt werden.

Kurz und gut: Die Schweiz lässt die Geheimhaltungsmechanismen weitgehend unangetastet, welche unlautere Finanzflüsse aus Entwicklungsländern unentdeckt lassen und damit weiterhin ermöglichen. Als Verfechterin der Menschenrechte täte sie gut daran, hier auf Transparenz zu setzen.

### 4.3

## AUF DER STRECKE GEBLIEBEN: MENSCHENRECHTE IM CHINA-HANDELSABKOMMEN

Thomas Braunschweig | Public Eye

Die Schweiz setze sich traditionell für die Förderung und Entwicklung des Völkerrechts ein. Dies sei eine der Konstanten ihrer Aussenpolitik, schreibt der Bundesrat im Aussenpolitischen

Bericht 2009.<sup>70</sup> Im Vordergrund würden dabei die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht stehen. Im Folgejahr konkretisiert er seine Absichten: «Damit Menschenrechte nicht

67 OHCHR: Illicit financial flows and human rights (Website).

68 Eidgenössisches Finanzdeparte-

ment (2017): Bericht über internationale Finanz- und Steuerfragen. Bern, S. 9.

69 Bundesrat (2016b). Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern. Bern.

70 EDA (2009): Aussenpolitischer Bericht 2009. Bern.

nur universell *gelten*, sondern auch universell *angewendet* werden, muss im laufenden Jahrzehnt das Schwergewicht auf die Stärkung der *Umsetzung* gesetzt werden. Die Schweiz tritt daher für die normative Stärkung der Menschenrechte ein und bemüht sich, die Umsetzung der internationalen Menschenrechtsstandards zu fördern.<sup>71</sup> Und ein weiteres Jahr später, diesmal in seiner Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016<sup>72</sup>, erklärt der Bundesrat die schweizerische Menschenrechtsausserpolitik zur Querschnittsaufgabe, die insbesondere auch die Aussenwirtschaftspolitik umfasse. Dabei weist er auf die «besonderen Herausforderungen» hin, die sich bezüglich der Kohärenz stellen würden.

Noch im gleichen Jahr eröffnet sich für den Bundesrat die Gelegenheit, anlässlich der Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen (FHA) mit China unter Beweis zu stellen, dass er diesen Herausforderungen gewachsen ist. Das ist er offenbar nicht: Denn im 1000-seitigen Vertragstext kommt das Wort *Menschenrechte* nicht ein einziges Mal vor.<sup>73</sup> Mehr noch, während andere FHA der Schweiz das Bekenntnis zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zumindest in der Präambel erwähnen, fehlt im China-Abkommen selbst dieser Hinweis.

Im Kontext von Handelsabkommen ist die Einhaltung von internationalen Mindeststandards bei den Arbeitsrechten von besonderer Bedeutung. Denn einerseits werden dadurch faire Wettbewerbsbedingungen (ein sog. *level playing field*) sichergestellt, und andererseits ist es unabdingbar für eine nachhaltige Entwicklung. Diese Ansicht wurde offensichtlich auch von der Schweiz vertreten, als sie sich 2010 im Rahmen der EFTA zur Integration eines Nachhaltigkeitskapitels in künftige FHA bekannte. Darin sind Musterbestimmungen zu Umwelt und Arbeitsnormen definiert, darunter insbesondere «[d]ie Verpflichtung zur Einhaltung der Grundkonventionen der IAO im Bereich des Arbeitsrechts [...]».<sup>74</sup> Diese Grundkonventionen der Internationalen Arbeitsorganisation sind der Kern des internationalen Arbeitsrechts und legen Mindeststandards bezüglich des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen,

der Beseitigung der Zwangsarbeit, der Abschaffung der Kinderarbeit sowie des Verbots der Diskriminierung bei der Beschäftigung fest.

Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates hat denn auch bei der Zustimmung zum Verhandlungsmandat für ein Abkommen mit China verlangt, dass ein Nachhaltigkeitskapitel integriert wird, um sicherzustellen, dass «das Abkommen neben der ökonomischen Dimension auch soziale und ökologische Faktoren umfasst». Und weiter heisst es: «Im Zentrum steht dabei die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) durch beide Vertragsstaaten.»<sup>75</sup> Gerade im vorliegenden Fall ist diese Forderung gut begründet, da China die ILO-Kernarbeitsnormen, die die Versammlungs- und Verhandlungsfreiheit garantieren und die Zwangsarbeit verbieten, nicht ratifiziert hat und gleichzeitig für seine weitverbreiteten Arbeitsrechtsverletzungen bekannt ist.

Trotzdem existiert im FHA mit China – im Gegensatz zu anderen Handelsabkommen der Schweiz – weder ein Nachhaltigkeitskapitel noch ein Verweis auf die ILO-Kernkonventionen. Zwar gibt es ein Parallelabkommen zur Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen. Aber auch dort werden die ILO-Kernarbeitsnormen nicht explizit erwähnt, geschweige denn deren Einhaltung gefordert. Ausserdem ist das Parallelabkommen rechtlich nicht ans FHA geknüpft, und deren Bestimmungen unterliegen – im Gegensatz zu den übrigen Handelsbestimmungen – auch nicht dem Schiedsgerichtsverfahren.

Ein Rechtsgutachten<sup>76</sup> der Universität Zürich zum Parallelabkommen kommt denn auch zu einem deutlichen Verdikt: «Es ist ein Widerspruch in sich, sich zur menschenrechtlichen Dimension von Freihandelbeziehungen zu bekennen und gleichzeitig durch Zwangsarbeit entstandenen Gütern Handelsprivilegien zu gewähren. Das Abkommen steht insgesamt trotz Hinwirkens auf bessere Beachtung bestehender Standards in nicht lösbarem Widerspruch zur Zielsetzung, die menschenrechtliche Dimension in die Regelung der Freihandelbeziehungen mit China zu integrieren.»

#### 4.4

### WAFFENEXPORTKONTROLLE: IM ZWEIFEL FÜR DIE WIRTSCHAFTSINTERESSEN

Patrick Walder | Amnesty International

Im Bereich der Rüstungspolitik befindet sich die Schweizer Aussenpolitik regelmässig im Konflikt divergierender Interessen: einerseits dem erklärten Anspruch, Frieden und Men-

schenrechte im Ausland zu fördern, andererseits der Verteidigung von Wirtschaftsinteressen und dem Rüstungsstandort Schweiz. Die beiden Positionen werden in der Regierung in der

71 EDA (2010): *Aussenpolitischer Bericht 2010*. Bern, S. 1154.

72 Bundesrat (2011): *Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit*

2012–2016. Bern.

73 Die Abkommenstexte können auf der *SECO-Website* eingesehen werden.

74 *SECO-Presserohstoff* (2010): *Abschluss der Arbeiten der EFTA*

zu *Handel, Umwelt und Arbeitsnormen*, S. 3.

75 *Parlamentsdienste: Kommission strebt Nachhaltigkeit im Freihandel mit China an*. Medienmitteilung, 16. 11. 2010.

76 Oliver Diggelmann (2014): *Das Abkommen zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China über Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen*. Rechtsgutachten. Zürich, S. 3.

Regel vom EDA (Führerschaft in der Friedens- und Menschenrechtspolitik) und dem SECO (Führerschaft in Wirtschaftsfragen) vertreten.

Ein weiterer Widerspruch zeigt sich zwischen internationalem Engagement und der Praxis in der Schweiz. Beispielsweise hat sich die Schweiz auf internationaler Ebene für ein möglichst starkes Abkommen zur Kontrolle des Waffenhandels eingesetzt. Ihre eigene Rüstungsexportkontrolle hat sie danach jedoch gelockert.

Der Arms Trade Treaty (ATT), der Ende 2014 in Kraft getreten ist, setzt erstmals völkerrechtlich verbindliche Standards für die Kontrolle des internationalen Handels mit konventionellen Waffen. Er verbietet Waffentransfers in ein Land, wenn ein grosses Risiko besteht, dass mit diesen Waffen schwere Menschenrechtsverletzungen oder Verletzungen des humanitären Völkerrechts begangen werden.<sup>77</sup>

Die Schweiz hatte bei der Entwicklung des ATT eine positive Rolle gespielt; unter Federführung des SECO hatte sie sich in den schwierigen internationalen Verhandlungen für einen «möglichst starken und effektiven» Text eingesetzt.<sup>78</sup> Das EDA versicherte 2015, die Schweiz werde «ihre aktive Rolle, die sie bereits im Rahmen der Vertragsverhandlungen wahrgenommen hat, auch während der Umsetzung des ATT weiterführen»<sup>79</sup>. Im Jahr 2015 bemühte sich die Schweiz erfolgreich als Gaststaat für das ATT-Sekretariat, das nun in Genf beheimatet ist.<sup>80</sup>

Nach Unterzeichnung des Arms Trade Treaty hat die Schweiz ihre Rüstungsexportkontrolle zweimal gelockert: Im März 2014 senkte das Parlament die Exportkontrolle auf das Niveau des ATT: Die geltende Verordnung verbietet zwar weiterhin Auslandsgeschäfte, wenn «das Bestimmungsland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt».<sup>81</sup> Aber neu kann eine Bewilligung trotzdem erteilt werden, wenn «ein geringes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial zur Begehung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wird».

Die Verschärfung der Exportkontrolle, die der Bundesrat im August 2008 – im Vorfeld der Abstimmung über die Volksinitiative für ein Waffenexportverbot – eingeführt hatte, wurde damit wieder aufgehoben. Das Parlament folgte mit dem knappen Entscheid dem intensiven Lobbying der Schweizer Rüstungs-

industrie, die für sich «gleich lange Spiesse» wie die europäische Konkurrenz gefordert hatte.<sup>82</sup> Mit dem Parlamentsentscheid wurden die wirtschaftlichen Interessen der Rüstungsindustrie dem Schutz der Menschenrechte vorgezogen.

Im April 2016 hob der Bundesrat das einjährige Waffenexport-Moratorium für den Nahen Osten (Jemen-Krieg) auf und nahm eine Neuauslegung der Kriegsmaterialverordnung vor.<sup>83</sup> Das Verbot, Waffen in Länder zu liefern, die in einen bewaffneten Konflikt verwickelt sind, soll nur noch dann gelten, wenn «im Empfängerland selbst ein interner bewaffneter Konflikt herrscht».<sup>84</sup>

Auch diesem Entscheid war ein intensives Lobbying von Wirtschaftskreisen und bürgerlichen Parlamentariern vorausgegangen.<sup>85</sup> Der Bundesrat kippte mit seinem Entscheid auch die zweite Verschärfung der Exportkontrolle, die er 2008 eingeführt hatte, um der Volksinitiative für ein Waffenexportverbot den Wind aus den Segeln zu nehmen.<sup>86</sup>

Der Entscheid des Bundesrates, sich über den Wortlaut der Kriegsmaterialverordnung hinwegzusetzen, ist nicht nur aus demokratiepolitischen Gründen problematisch. Die abenteuerliche Neu-Interpretation der Kriegsmaterialverordnung durch den Bundesrat ermöglicht der Schweizer Rüstungsindustrie, Waffen selbst in kriegführende Staaten zu verkaufen, beispielsweise in die grossen Absatzmärkte am Persischen Golf.

In der Schweiz ist die direkte oder indirekte Finanzierung von Atomwaffen und illegalen Waffen verboten.<sup>87</sup> Doch eine fatale Lücke im Kriegsmaterialgesetz erlaubt es den Banken weiterhin, in Firmen zu investieren, wenn diese neben Atomwaffen auch anderes Kriegsmaterial oder gar zivile Güter herstellen. Über 6 Milliarden US-Dollar haben Schweizer Banken in Firmen investiert, die Atomwaffen produzieren; auch die Nationalbank hat über 600 Millionen US-Dollar in diesem Bereich angelegt.<sup>88</sup>

Nationalrätin Evi Allemann hatte bereits 2014 in einer Motion vorgeschlagen, die Gesetzeslücke zu schliessen, um solche Investitionen zu verhindern. Der Bundesrat lehnt ein solches «Investitionsverbot» jedoch als zu weitgehend ab.<sup>89</sup> Der Bundesrat ermöglicht damit Schweizer Investitionen in Atomwaffen, obwohl er sich auf internationaler Ebene für ein Verbot von Nuklearwaffen einsetzt.<sup>90</sup>

77 UNODA: The Arms Trade Treaty (Website).

78 SECO: Internationaler Waffenhandelsvertrag: Verabschiedung durch die UNO-Generalversammlung. Medienmitteilung, 3. 4. 2013.

79 WBF/EDA: Vertrag über den Waffenhandel: Hinterlegung der Ratifikationsurkunde. Medienmitteilung, 30. 1. 2015.

80 SECO: Ausfuhr von Kriegsmaterial im Jahr 2015. Medienmitteilung, 23. 2. 2016.

81 Kriegsmaterialverordnung, in Kraft seit 1. 11. 2014.

82 Andreas Keiser: Schweiz will nicht mehr Musterschülerin sein. Swissinfo, 6. 3. 2014.

83 Bundesrat/WBS: Bundesrat beurteilt verschiedene Gesuche für die Ausfuhr von Kriegsmaterial. Medienmitteilung, 20. 4. 2016.

84 SECO-Brief an Nachrichtenagentur sda, zitiert in Swissinfo: Waffenexporte in Golfstaaten im Widerspruch zur Verordnung,

22. 4. 2016.

85 Heidi Gmür: Waffenexporte in den Nahen Osten: Das Moratorium ist Geschichte. NZZ, 20. 4. 2016.

86 Swissinfo: Waffenexporte in Golfstaaten im Widerspruch zur Verordnung, 22. 4. 2016.

87 Kriegsmaterialgesetz, Artikel 8c Absatz 1, Verbot der indirekten Finanzierung.

88 International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (2016): Don't Bank the Bomb. A global

report on the financing of nuclear weapons producers. Utrecht.

89 Antwort des Bundesrates vom 14. 5. 2014 auf die Motion 14.3253 von Evi Allemann.

90 EDA: Verbot von Nuklearwaffen: Schweiz fordert konsensorientierte Verhandlungen und Einbezug aller Akteure. Medienmitteilung, 28. 10. 2016.

## 4.5 VON SKANDAL ZU SKANDAL: RISIKANTE VERSCHWIEGENHEIT IM GOLDGESCHÄFT

Christoph Wiedmer und Julia Büsser | Gesellschaft für bedrohte Völker Schweiz

Rund zwei Drittel des weltweit gehandelten Goldes wird über die Schweiz verschoben, und mindestens ein Drittel des Goldes, das irgendwo auf der Welt aus dem Boden gewonnen wird, wird in einer Schweizer Raffinerie veredelt. Unter den sieben grössten Goldraffinerien befinden sich vier Schweizer Firmen.<sup>91</sup>

In den letzten Jahren erschütterten mehrere Skandale das Geschäft der Goldraffinerien. Im November 2013 zum Beispiel wurde eine Klage gegen die Schweizer Raffinerie Argor Heraeus wegen Verdachts auf Geldwäscherei und Beihilfe zu Kriegsverbrechen eingereicht.<sup>92</sup> Das Verfahren wurde zwar später eingestellt, doch in der Begründung wird festgehalten, dass Argor Blutgold aufgearbeitet hat und dies hätte stoppen sollen. Im Jahre 2012 starben bei Auseinandersetzungen um die Goldmine der Firma Yanacocha in der Region Cajamarca fünf Protestierende. Die Tessiner Raffinerie Valcambi, die Hauptkäuferin von Gold von Yanacocha, hat nie den Kauf von Gold dieser Firma sistiert.<sup>93</sup> Im Herbst 2015 veröffentlichte die Gesellschaft für bedrohte Völker einen Bericht, der aufzeigt, dass die Schweizer Raffinerien Metalor und Pamp in der Vergangenheit illegales Gold importierten, das aus einer Region mit massiven Umweltschäden und sozialen Konflikten stammte.<sup>94</sup> Die Raffinerien hingegen versicherten stets, Sorgfaltsprüfungen durchzuführen und sich unabhängig überprüfen zu lassen.

Selbst der Grundlagenbericht des Bundesrates von 2013 warnt in diesem Zusammenhang vor möglichen Inkohärenzen mit der schweizerischen Menschenrechtsausserpolitik: «Der illegale Goldabbau kann Bemühungen – auch der Schweiz – für die Beilegung von bewaffneten Konflikten unterlaufen.» Mit Verweis auf die Raffinerien hält derselbe Bericht fest: «Auf Unternehmensebene können Verstösse gegen internationale Sanktionsmassnahmen strafrechtliche Konsequenzen sowie eine rufschädigende Publizität zur Folge haben.»<sup>95</sup>

Die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der UNO ihrerseits betonen, dass die wirtschaftlichen Akteure die Menschenrechte respektieren müssen. Die Schweiz hat sich zu deren Umsetzung verpflichtet und weist im Nationalen Aktionsplan ebenfalls auf die Gefahr von Inkohärenzen hin. Massnahme 16 ist der «Verminderung menschenrechtlicher Risiken in Zusammenhang mit Goldabbau und -handel» gewidmet und hält fest: «Aufgrund der wichtigen Stellung der Schweiz im Goldhandel sowie in der Weiterverarbeitung und Veredelung bestehen Risiken, dass Gold aus illegalen Minen, welche teilweise zur Finanzierung von bewaffneten Gruppen oder der organisierten Kriminalität beitragen, auch in die Schweiz eingeführt wird. Dies kann einen negativen Einfluss auf den Schutz der Menschenrechte in den goldproduzierenden Ländern haben.»<sup>96</sup>

Die bisher von den Raffinerien praktizierte Sorgfaltsprüfung hat sich als wirkungslose Massnahme zur Verhinderung der Verarbeitung von schmutzigem Gold erwiesen. Mehr noch: Die Intransparenz im Goldgeschäft – keine der Raffinerien veröffentlicht eine Liste der Goldlieferanten und -produzenten – ermöglicht den Import von Gold aus umstrittenen Quellen. Die Kontrollmechanismen, auf die die Raffinerien verweisen,<sup>97</sup> bieten weder die erwünschte Qualität noch überprüfen sie die Situation vor Ort, um den Bezug von schmutzigem Gold auszuschliessen. Und die offizielle Schweiz lässt gewähren.

In Anbetracht des hohen Risikos, das das Goldgeschäft für Menschenrechtsverletzungen und damit die Reputation der Schweiz bedeutet, ist das Fehlen von griffigen und verbindlichen Massnahmen seitens der Regierung völlig unverständlich. Immerhin: Mit dem sich in Arbeit befindenden Goldbericht wird die Schweiz über ein Instrument verfügen, mit dem verbindliche Massnahmen erarbeitet werden können, um damit die Kohärenz mit ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen auch im Goldgeschäft zu verbessern.

91 Gesellschaft für bedrohte Völker (2012): Gold – Die Rolle der Schweiz in einem schmutzigen Geschäft. Ostermundigen.

92 TRIAL International: Stop Pillage: TRIAL denounces gold looting by a Swiss refinery company. News Release, 4. 11. 2013 (last modified: 18. 10. 2016 ).

93 Gesellschaft für bedrohte Völker/ Grupo de formación e intervención para el desarrollo sostenible (2016): «Tatort Cajamarca»:

Goldkonzern Yanacocha und Menschenrechtsverletzungen in Peru. Ostermundigen/Cajamarca.

94 Gesellschaft für bedrohte Völker (2015): Geschäfte mit illegalem

Gold – Schweizer Raffinerie Metalor unter Verdacht. Ostermundigen.

95 EDA/EFD/WBF (2013): Grundlagenbericht Rohstoffe – Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat. Bern, S. 18 und 28.

96 Bundesrat (2016a), S. 22, vgl.

Fussnote 36.

97 Siehe beispielsweise Metalor Response to the Report published by the Association SPM on the gold imported by Metalor from Peru, 7. 10. 2015.

#### 4.6 PASSIVITÄT BEI STRATEGIEUMSETZUNG ZU UNTERNEHMEN UND MENSCHENRECHTEN IN KOLUMBIEN

Stefan Suhner | Arbeitsgruppe Schweiz-Kolumbien

Kolumbien ist ein Schwerpunktland der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz. Neben der DEZA und dem SECO unterhält dort auch die AMS ein Länderprogramm. Der Bereich Wirtschaft und Menschenrechte stellt einer der Schwerpunkte der AMS-Strategie dar, und die Schweizer Botschaft setzt sich dafür ein, dass sich Schweizer Unternehmen in der Friedensförderung engagieren. Seit 2006 unterstützt die Schweiz die Initiative «Guías Colombia» oder den «Compromiso ético»<sup>98</sup>, der im Februar 2012 mittels einer Absichtserklärung von 17 Schweizer Unternehmen formalisiert wurde. Weiter sind die AMS und die Botschaft vor Ort bestrebt, Multistakeholder-Prozesse und -Dialoge zu fördern. In der aktuellen Kolumbien-Strategie der Schweiz findet sich denn auch folgendes Ziel: Privatunternehmen respektieren die Menschenrechte und engagieren sich in der Friedensförderung. Dies ist dringend notwendig, sind Schweizer Unternehmen doch wiederholt in Konflikte mit Gemeinschaften involviert oder dem Vorwurf ausgesetzt, für Menschenrechtsverletzungen mitverantwortlich zu sein, insbesondere im Zusammenhang mit Rohstoffabbau in Tagbauminen. Entsprechend betont der Bundesrat in seinem Rohstoffbericht auch die Bedeutung verantwortungsvoller Unternehmensführung – gerade in fragilen Kontexten und Konfliktgebieten – und erwartet von Schweizer Unternehmen die Beachtung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten.<sup>99</sup>

Das konkrete Engagement der offiziellen Schweiz in Kolumbien widerspiegelt diese politischen Absichtserklärungen in keiner Weise. Seit Jahren weisen NGOs darauf hin, dass die von der Schweizer Botschaft geförderten Instrumente im Feld kaum Wirkung zeigen, was sich an den anhaltenden Menschenrechtsverletzungen zeigt, die Schweizer Unternehmen wie Glencore vorgeworfen werden. Trotzdem unternimmt die Schweizer Bot-

schaft keine sichtbaren Schritte, um die kritisierten Unternehmen in die Pflicht zu nehmen. So hat es die Botschaft und die AMS unterlassen, von Schweizer Unternehmen mit Nachdruck eine kohärente Menschenrechtspolitik zu fordern und die Unternehmen zu verpflichten, über getroffene Massnahmen und Resultate zu berichten. Auch ist kein klares Engagement der Botschaft und der AMS bei der Förderung von Dialogen oder bei der Vermittlung in Konflikten zwischen Unternehmen und Betroffenen festzustellen. Die Schweizer Behörden scheinen sich zu scheuen, bei Konflikten nur schon beobachtend vor Ort Präsenz zu markieren, geschweige denn vermittelnd zu intervenieren. Dies im Gegensatz zu anderen Botschaften wie derjenigen von Deutschland, die zumindest im Umfeld der Kohleminen von Glencore betroffene Gemeinschaften besuchen.

Eine externe Evaluation hat viele dieser Probleme bestätigt.<sup>100</sup> Trotzdem ist bei den Schweizer Akteur\_innen wenig Bereitschaft ersichtlich, den politischen Absichtserklärungen auch konkrete Taten folgen zu lassen. So wird das in der Evaluation kritisierte Instrument «Compromiso ético» nicht gestärkt, sondern zu einer Dialogplattform herabgestuft, und den Empfehlungen der Evaluation, eine Roadmap für die Aktivitäten der Botschaft in diesem Bereich zu erarbeiten sowie Dialoge mittels konkreter Leitlinien verstärkt zu fördern, wird eine Absage erteilt. Zwar übernimmt das EDA die Empfehlung, die Arbeit der Schweizer Botschaft zu Wirtschaft und Menschenrechten stärker auf die Wirkung im Feld auszurichten und mehr Gewicht auf konkrete Fälle zu legen, doch auch nach einem Jahr ist davon nichts zu spüren. Was bleibt ist ein verstörender Widerspruch zwischen hehren Absichtserklärungen auf politischer Ebene und der beobachteten Passivität der Schweizer Behörden vor Ort.

#### 4.7 DAS BEISPIEL HONDURAS: FRIEDEN? MENSCHENRECHTE? ODER DOCH DAS GESCHÄFT?

Anna Leissing | KOFF/swisspeace

Im komplexen Interessengeflecht zwischen Wirtschaft, Umwelt, Menschenrechten und Frieden Politikkohärenz herzustellen, ist eine Herausforderung. Dies wird am Beispiel des schweizerischen Engagements in Honduras deutlich, das auf unterschiedlichen Ebenen Fragen der Kohärenz aufwirft und Widersprüche aufzeigt.

Die erste Ebene betrifft das Programm der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), das mit unterschiedlichen – oft als gegensätzlich empfundenen – Strategien und Ansätzen eine Verbesserung der Menschenrechtssituation anstrebt. So trägt die DEZA einerseits in einem gemeinsamen Projekt mit der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) des EDA zum

98 Fundación Ideas para la Paz (2014): Ethical Commitment of Swiss Companies in Colombia: Guidelines for its implementaton.

Bogotá.  
99 siehe Empfehlung Nr. 10 in EDA/EFD/WFB (2013), S. 45, vgl. Fussnote 95.

100 Sustentia (2015): External evaluation: lessons learned and strategy development process to review the activities in the

area of business and human rights (colombia ethical commitments and guidelines) in Colombia. Madrid.

Schutz von Menschenrechtsverteidiger\_innen (MRV) in Honduras, Guatemala und El Salvador bei und setzt damit die Schweizer Leitlinien zum Schutz von MRV<sup>101</sup> in die Praxis um. Die Unterstützung bedrohter Personen ist in Honduras bitter nötig, da Kreise, die über viel Macht verfügen, versuchen, die organisierte Zivilgesellschaft und insbesondere regierungskritische Menschenrechtsorganisationen mit Drohungen, willkürlichen Verhaftungen und Angriffen auf Leib und Leben zum Schweigen zu bringen. Dieser Schutz von MRV kann einem klassischen Menschenrechtsansatz zugeordnet werden. Dieser wird zum Teil kritisiert, mit der klaren Positionierung aufseiten der MRV Konflikte und Gewalt zu schüren, statt im Dialog und in der Zusammenarbeit mit allen Parteien nach Lösungen zu suchen.

Auf der anderen Seite beteiligt sich die DEZA gemeinsam mit der Europäischen Union an einer umfassenden Reform des Sicherheitssektors. Dabei wird versucht, die Achtung von Menschenrechten innerhalb der honduranischen Polizei zu fördern und die Beziehungen zwischen den Sicherheitskräften und der Bevölkerung zu verbessern. Dieses Programm ist einem Konflikttransformationsansatz zuzuordnen. Solchen Initiativen wird von Menschenrechtsseite zum Teil vorgeworfen, sie würden Menschenrechtsverletzungen legitimieren, indem sie Täter\_innen an den Tisch holt und hinter geschlossenen Türen verhandelt, statt Ungerechtigkeiten öffentlich anzuprangern und sich auf die Seite der Opfer zu stellen.

Das DEZA-Programm in Honduras vereint also zwei Ansätze – den Menschenrechtsansatz und die Konflikttransformation –, welche als gegensätzlich verstanden werden können. Während sich diese Widersprüche auf einer theoretischen Ebene durchaus auflösen lassen und sich beide Ansätze kohärent in die Absicht einordnen, die Menschenrechtssituation zu verbessern, sieht dies in der komplexen und konkreten Realität von Honduras anders aus. Die Polizei wird mit gravierenden Menschenrechtsverletzungen wie extralegalen Hinrichtungen und willkürlichen Verhaftungen, mit sozialen Säuberungen in Armenvierteln, mit Gewalt und Repression sowie mit dem organisierten Verbrechen in Verbindung gebracht.<sup>102</sup> Die aktuelle Regierung zeigt wenig Interesse, daran etwas zu ändern, sondern verfolgt im Namen der Terrorismusbekämpfung eine Politik der harten Hand gegen die politische Opposition, Menschenrechtsorganisationen und andere kritische Stimmen.

Es ist fraglich, inwiefern in diesem politischen Umfeld durch die Arbeit mit der Polizei eine positive Wirkung erreicht werden kann. Gleichzeitig besteht ein hohes Risiko, das gesamte Engagement für Menschenrechte in Honduras zu unterminieren, da es insbesondere für lokale Menschenrechtsorganisationen und weitere Schlüsselakteure völlig unverständlich ist, wie sich ein und derselbe Akteur in Honduras für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit einsetzen und gleichzeitig mit der für massive Menschenrechtsverletzungen verantwortlichen Polizei kooperieren

kann. Die Politik der internationalen Gemeinschaft wird somit als intransparent und inkohärent wahrgenommen, was ihre Glaubwürdigkeit und damit auch ihre Wirkung untergräbt.

In diesem komplexen Spannungsfeld ist eine konfliktsensible Herangehensweise wichtig, welche in umfassenden und wiederholten Kontext- und Konfliktanalysen die Auswirkungen von Interventionen überprüft und falls notwendig anpasst. Im Sinne der menschenrechtlichen Prinzipien wie Partizipation, Rechenschaftspflicht und Transparenz sollten auch die lokalen Akteur\_innen in diese Prozesse für menschenrechtliche Kohärenz und die Erarbeitung entsprechender Kriterien miteinbezogen werden. In diese Richtung zielt die neue Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020<sup>103</sup>, welche auf eine stärkere Integration von Menschenrechten, Frieden und Entwicklung ausgerichtet ist.

Während sich das oben beschriebene Spannungsfeld innerhalb der schweizerischen Menschenrechts- und Friedenspolitik manifestiert, stellt sich auf einer zweiten Ebene die Kohärenzfrage auch im Kontext der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik: In der Region Bajo Aguán im Norden von Honduras wütet seit Jahrzehnten ein gewaltsamer Landkonflikt zwischen lokalen Bauernfamilien und der Palmölindustrie.<sup>104</sup> Zahlreiche Bauern, Aktivistinnen und Medienschaffende sind in den vergangenen Jahren umgebracht worden. Nichtsdestotrotz investierte die Weltbank, in der die Schweiz unter anderem einen Exekutivdirektor stellt, in eine in dieser Region tätige Palmölfirma, der Landraub und gravierende Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden.<sup>105</sup> Damit riskierte die Weltbank, den Konflikt weiter zu verschärfen; die Investition wurde im Nachhinein sogar von der internen Ombudsstelle als problematisch eingestuft. Darauf angesprochen, rechtfertigte das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) diese Entscheidung und verwies auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Entwicklungswirkung der Investition. Das Recht auf Partizipation und Mitbestimmung, die demokratische Aushandlung verschiedener Interessen sowie der Schutz von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit – von der DEZA im selben Land in einem umfassenden Programm gefördert und in der Schweizer Innenpolitik eine Selbstverständlichkeit – scheinen für die Verantwortlichen der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik in Honduras zweitrangig.

Dieses Beispiel macht deutlich, dass verschiedene Agenden und Interessen potenziell in Konkurrenz zueinander stehen können. Solange jedoch menschenrechtliche Kohärenz in der Aussenpolitik nicht systematisch überprüft wird, geniessen Bemühungen im Friedens- und Menschenrechtsbereich wenig Glaubwürdigkeit und vor Ort kaum über die notwendige innenpolitische Verankerung. Beides ist aber zentral, damit das Schweizer Engagement für Frieden und Menschenrechte in internationalen Konflikten und fragilen Kontexten das volle Potenzial entfalten kann.

101 [EDA \(2013\): Schweizer Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\\_innen](#). Bern.

102 [Insight Crime \(2016\): Honduras – Security Forces; Human Rights Watch \(2017\): World Report 2017 – Honduras](#).

103 [Bundesrat \(2017a\): Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020](#). Bern.

104 [International Criminal Court \(2015\): Situation in Honduras: Article 5 Report](#). The Hague; FIAN: Honduras – Bajo Aguán

(Website); [UPR Plattform Honduras \(2016\): Alternative Report to the Second Report of the State of Honduras to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights](#). Executive Summary.

105 [Sasha Chavkin \(2015\): Bathed In Blood](#). Huffington Post, 9. 6. 2015; [Compliance Advisor Ombudsman \(2013\): IFC Investment in Ficohsa, Honduras](#). Appraisal Report.

## 4.8 UNTERNEHMENSVERANTWORTUNG: AUF INTERNATIONALEN KONSENS FOLGEN NATIONALE AUSWEICHMANÖVER

Urs Rybi | Public Eye

Während sich der Bundesrat bei der Ausarbeitung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Guiding Principles, UNGP) auf internationaler Ebene kohärent mit der von ihm anerkannten Verantwortung stark engagierte, treten bei der nationalen Umsetzung zahlreiche Inkohärenzen zutage. Der Bundesrat entwickelte nur zögerlich einen Umsetzungsplan, deutet dabei zentrale Konzepte (smart mix) um und verpasst es festzulegen, wie Zielkonflikte im Interesse verbesserter Kohärenz aktiv angegangen werden können. Letztendlich tauchen auch Fragezeichen auf, inwiefern die Schweiz sich international kohärent engagiert (Beispiel UNO-Ausschuss für Sozialrechte).

Die EDA-Menschenrechtsstrategie hält fest: «Als Standort einiger der wichtigsten multinationalen Unternehmen und Sportverbände der Welt sieht es die Schweiz als ihre Pflicht an, sich besonders der Achtung der Menschenrechte durch die Privatwirtschaft zu widmen.»<sup>106</sup> Und bereits 2014 hielt der Bundesrat fest, angesichts dieser hohen Zahl an internationalen Unternehmen trage die Schweiz «für die Einhaltung der Menschenrechte und den Umweltschutz, namentlich auch in Ländern mit ungenügender Rechtsstaatlichkeit, eine grosse Verantwortung»<sup>107</sup>. Doch wie setzt der Bundesrat diese Erkenntnis in internationales und nationales Engagement um? Und wie kohärent ist dieses?

In der Vergangenheit wurde im Rahmen der UNO mehrfach versucht, einen globalen Minimalstandard für die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen zu erlangen. Nachdem ein ambitionierter Versuch 2003 am Widerstand von Wirtschaft und Industrienationen gescheitert war, setzte Kofi Annan einen Sonderbeauftragten ein, um die Scherben zu kitten. Der Harvard-Politologe John Ruggie entwickelte innerhalb von sechs Jahren ein Rahmenwerk und ein Set von 31 Umsetzungsprinzipien. 2011 wurden die UNO-Leitprinzipien im Menschenrechtsrat einstimmig verabschiedet und von allen Stakeholder-Gruppen als Minimalkonsens anerkannt. Die Schweiz hat mit finanzieller und personeller Hilfe tatkräftig zu diesem Resultat beigetragen.

Weniger kohärent mit der anerkannten Verantwortung gestaltet sich jetzt allerdings die Umsetzung der UNGP in der Schweiz. 2011 rief der Menschenrechtsrat die Staaten dazu auf, die UNO-Leitprinzipien nun umzusetzen und dafür Nationale Aktionspläne (NAP) zu entwickeln. Erst nach fünf Jahren hat die Schweiz am 9. Dezember 2016 als neuntes Land ihren NAP

publiziert. Der Bundesrat machte sich erst nach einem parlamentarischen Auftrag an die Erarbeitung eines NAP und erfüllte diesen mit zwei Jahren Verspätung.

Doch nicht nur prozedural, auch inhaltlich verlaufen die Dinge schleppend. Es ist dem Schweizer NAP zugutezuhalten, dass er grundsätzlich jedes der 31 Leitprinzipien anspricht, dennoch vermeidet er sensible Themen, wie sich exemplarisch an den Ausführungen zum Thema Kohärenz zeigt. Politikkohärenz wird von Leitprinzip 8 der UNGP explizit gefordert: «This includes *vertical* policy coherence which means States need to have the necessary policies, laws and processes to implement their international human rights law obligations. It also means *horizontal* policy coherence across all departments and agencies at national and sub-national levels. NAPs are key instruments to improve coherence in both dimensions [*Kursivsetzung* hinzugefügt].»<sup>108</sup> Der NAP hält zwar fest, dass die «Verankerung der UNO-Leitprinzipien»<sup>109</sup> in themenverwandten Strategien die Grundlage der Politikkohärenz sei, präzisiert jedoch nicht, mit welchem Prozess mögliche Spannungen zwischen den Strategien der verschiedenen Departemente oder innerhalb desselben Departments gelöst werden sollen. Er spricht die Zielkonflikte zwischen Wirtschaftsförderung und Menschenrechtspolitik an dieser Stelle nicht einmal an.

Umso stärker treten diese Zielkonflikte bei der Betrachtung des gesamten Massnahmenbündels des Aktionsplans zutage. Diesbezüglich fordern die UNO-Leitprinzipien: «a NAP should, in line with the UNGPs, represent a «smart mix» of *mandatory* and *voluntary*, as well as international and national measures [*Kursivsetzung* hinzugefügt].» Von einem Mix an freiwilligen und rechtsverbindlichen Massnahmen ist im NAP allerdings nicht viel zu sehen. Von 50 aufgelisteten Massnahmen sind lediglich sechs Massnahmen neu, und es ist keine einzige neue rechtsverbindliche Massnahme vorgesehen.<sup>110</sup>

Die Inkohärenz zeigt sich auch darin, dass der Bundesrat der Frage nach der Wirksamkeit seiner Massnahmen ausweicht und stattdessen – entgegen den UNO-Leitprinzipien – eine Güterabwägung mit wirtschaftlichen Interessen vornimmt und daraus ein Primat freiwilliger Massnahmen ableitet. Während die UNO-Arbeitsgruppe betont, dass es um den *wirksamsten Mix* verschiedener Massnahmen zur Verhinderung negativer Auswirkungen auf die Menschenrechte geht<sup>111</sup>, bezeichnet der Bundesrat den «smart

106 EDA (2016), S. 24, vgl. Fussnote 3.

107 Bundesrat (2014): Rechtsvergleichender Bericht. Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen. Bern, S. 2.

108 UN Working Group on Business and Human Rights (2014):

Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights, S. 25 f.

109 Bundesrat (2016a), S. 30, vgl. Fussnote 36.

110 Bundesrat Johann Schneider-Ammann versuchte diesen Widerspruch in einer Rede vor versammeltem internationalem Fachpublikum, am UNO-Forum

zu Wirtschaft & Menschenrechte 2016, nicht etwa zu erklären, sondern betonte den Umstand gar: «Le plan d'action suisse ne prévoit aucune nouvelle mesure législative».

111 Siehe Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights: «The term «smart mix» means that all possible

measures to influence business impacts on human rights should be taken into consideration and that the combination of the identified measures should be «smart» in the sense that it is most effective in addressing the adverse impacts [*Kursivsetzung* hinzugefügt].» S. 12.

mix» im NAP zwar als konzeptionelle Grundlage, flankiert ihn jedoch sogleich mit Konzepten wie «Wirtschaftsfreiheit» und «Verhältnismässigkeit». Wie der Bundesrat allein mit freiwilligen Massnahmen sicherstellen kann, dass sich nicht nur vorbildliche Unternehmen freiwillig um Menschenrechtsrisiken kümmern, sondern flächendeckend wirksame Präventionsmassnahmen ergriffen werden, bleibt sein Geheimnis.

Bezüglich verbindlicher Massnahmen wird politisch namentlich diskutiert, ob das in den UNO-Leitprinzipien entwickelte Präventionsinstrument der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung zu einer rechtlichen Pflicht werden soll (wie es etwa die Konzernverantwortungsinitiative<sup>112</sup> fordert). Unternehmen sollen dabei proaktiv abklären, wo Menschenrechtsrisiken bestehen und Massnahmen einleiten. Der geforderte Aufwand richtet sich immer nach der Grösse des Risikos. Auch der NAP bezeichnet solche Sorgfaltsprüfungen «als Kernelement» zur Umsetzung der Verantwortung von Unternehmen.<sup>113</sup> 2014 stellte der Bundesrat fest, die Frage sei berechtigt, ob die Schweiz diesbezüglich eine Vorreiterrolle einnehmen sollte.<sup>114</sup> Doch der Bundesrat zögert. Er anerkennt zwar, dass verschiedene Staaten Schritte in Richtung Sorgfaltsprüfungspflicht unternehmen, befürchtet aber bei proaktivem Agieren wirtschaftli-

che Nachteile, da ein internationales «level playing field» noch nicht gegeben sei.<sup>115</sup>

Zur Zeit diskutiert jedoch der UNO-Ausschuss für Sozialrechte im Rahmen eines «General Comment», ob Staaten nicht bereits als Teil der bestehenden Pflichten unter UNO-Pakt I verpflichtet sind, eine solche Sorgfaltsprüfungspflicht einzuführen.<sup>116</sup> Mit potenziell 165 betroffenen Vertragsstaaten wäre davon auszugehen, dass die Schweiz dies als Opportunität für ein globales «level playing field» betrachtet. Ganz anders nahmen sich jedoch die Ausführungen des SECO-Vertreters aus, welcher die Schweiz in dieser Diskussion im Februar 2017 vertrat: «La mise en œuvre de l'observation générale pourrait avoir des conséquences négatives, notamment pour les entreprises suisses [...]. Il faut d'éviter qu'à cause de quelques rares cas isolés, l'ensemble des entreprises soit surchargé par des obligations de diligence lourdes du point de vue administratif et financier et qui viendrait compromettre la capacité concurrentielle des entreprises.»<sup>117</sup> Zumindest das SECO scheint sich mit dem Argument negativer wirtschaftlicher Auswirkungen also selbst dann gegen die Umsetzung zentraler Instrumente der UNO-Leitprinzipien zu wehren, wenn ein international koordiniertes Vorgehen und eine Stärkung des Völkerrechts zur Disposition stehen.

#### 4.9

### ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG: BILLIGER EINKAUF UM JEDEN PREIS?

Stefan Salzmann | Fastenopfer

Das Ziel der nachhaltigen Entwicklung ist in der Bundesverfassung verankert. Und in seiner Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verspricht der Bund, sich bei der öffentlichen Beschaffung dafür einzusetzen, «dass die Wertschöpfungskette der Güter, die von der öffentlichen Hand beschafft werden, frei von Menschenrechtsverletzungen» sind.<sup>118</sup> Nachhaltigkeit, und damit die Einhaltung von Arbeits- und Menschenrechten, soll also auch beim Konsum der öffentlichen Hand berücksichtigt werden. Aber Bund, Kantone und Gemeinden können sich beim Einkauf bisher nur an Nachhaltigkeitskriterien orientieren, wenn diese keine signifikanten Auswirkungen auf den Preis haben. Damit wird oft dem billigsten Angebot der Zuschlag gegeben – die Einhaltung sozialer und ökologischer Kriterien wird kaum be-

rücksichtigt. So kaufen Beschaffungsstellen häufig in Fabriken in Osteuropa und anderswo ein, in denen die Löhne weit unter einem existenzsichernden Niveau liegen – und untergraben damit die Arbeits- und Menschenrechte. Dies widerspricht nicht nur den eigenen Nachhaltigkeitszielen und den im Rahmen der Agenda 2030 abgegebenen Versprechen, sondern auch dem erklärten Ziel der Ostzusammenarbeit des Bundes, mit dem Erweiterungsbeitrag die Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Öffentliche Beschaffung steht für die Konsumententscheidung des Bundes und wird im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) geregelt. Das BöB orientiert sich an den Grundsätzen der Transparenz, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Anbieter, Förderung des wirksamen Wettbewerbs sowie der Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung der Nachhal-

112 KoVI: [Was will die Konzernverantwortungsinitiative?](#) (Website).

113 Bundesrat (2016a), S. 11, vgl. Fussnote 36.

114 Siehe [Rechtsvergleichender Bericht, Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen](#): «Die Frage, ob die Schweiz bei der

Umsetzung der UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte und anderer internationaler Standards im Bereich der Menschenrechte und des Umweltschutzes nicht eine Vorreiterrolle einnehmen sollte, ist deshalb berechtigt. Durch die Anerkennung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs in diesem Bereich übernehme die Schweiz die Verantwortung für

eine aktive Förderung bei der Einhaltung der Menschenrechte und beim Schutz der Umwelt.» S. 9.

115 Siehe beispielsweise die [Antwort des Bundesrates vom 22. 2. 2017 auf die Interpellation 16.4105 von Carlo Sommaruga](#).

116 CESCR (2016): [General Comment on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural](#)

[Rights in the Context of Business Activities](#). Draft.

117 Mündliche Ausführungen des Schweizer Repräsentanten, Botschafter Jean-Jacques Elmiger, am 21. 2. 2017 in Genf.

118 Bundesrat (2016a), S. 26, vgl. Fussnote 36.

119 Bundesrat (2017b): [Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen](#), S. 1858.

tigkeit.<sup>119</sup> Nachhaltig produzierte Güter zu beschaffen ist eine Verbraucherwahl und keine extraterritoriale Einflussnahme. Das *Government Procurement Agreement (GPA)*<sup>120</sup> der Welthandelsorganisation WTO setzt einen völkerrechtlichen Rahmen für die Beschaffungsgesetze in den Vertragsstaaten im Sinne eines Mindeststandards. Es belässt den Vertragsstaaten Spielraum, ihr Beschaffungsgesetz so zu gestalten, dass ein sozial und ökologisch nachhaltiger Einkauf möglich ist.

In der Praxis wird jedoch kaum nachhaltig beschafft. Die Schweizer Armee lässt beispielsweise Kampfstiefel in Rumänien produzieren, zu einem Lohn weit entfernt von einem existenzsichernden Niveau,<sup>121</sup> obwohl das Recht auf einen angemessenen Lebensunterhalt für Arbeiter sowie ihre Familien international anerkannt ist.<sup>122</sup> Auch mit dem Einkauf von Zivilschutzkleidern in Bulgarien billigte die Schweiz die Missachtung des Rechts auf einen existenzsichernden Lohn.<sup>123</sup> Mit der primären Ausrichtung auf den Preis trägt die Schweiz mit ihrer Beschaffungspolitik zur weiteren Prekarisierung u. a. in der Textil-, Bekleidungs- und Schuhindustrie bei. Denn aufgrund des internationalen Konkurrenzkampfs setzen Staaten ihre jeweiligen Mindestlöhne möglichst tief und weit entfernt von einem existenzsichernden Niveau an, um Investoren anzulocken.

Dabei ist nachhaltige Entwicklung für den Bund und die Kantone keine freiwillige Aufgabe. Art. 2 der Bundesverfassung erklärt die Nachhaltige Entwicklung zum Staatsziel,<sup>124</sup> und die Etablierung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung ist im Unterziel 12.7 der UNO-Agenda 2030 explizit erwähnt.<sup>125</sup> In der Strategie Nachhaltige Entwicklung zur Umsetzung der Agenda bekennt sich der Bund dabei explizit zur Vorbildfunktion, die er einnehmen will: «Der Bund berücksichtigt bei seinen öffentlichen Beschaffungen Güter (Produkte, Dienstleistungen, Bauwerke), die über ihren gesamten Lebensweg hohen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Anforderungen genügen. Er

nimmt bei seinem Konsumverhalten eine Vorbildfunktion ein, indem er im Rahmen seiner Beschaffungstätigkeit Produkte nachfragt und Bauwerke realisiert, die wirtschaftlich, umweltschonend und gesundheitsverträglich sind und die möglichst sozial verantwortungsvoll produziert werden.»<sup>126</sup>

Trotz dieser hohen Ziele stellt das heute geltende Beschaffungsrecht für jene, die nachhaltig beschaffen wollen, eine Hürde dar. Für Beschaffungen im (In- oder) Ausland muss das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhalten. Dabei ist der Preis das dominierende Entscheidungskriterium: Weder das Menschenrecht auf einen Existenzlohn noch Massnahmen gegen überlange Arbeitszeiten oder gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen werden bei Vergaben substantiell gewürdigt, wenn sie einen Einfluss auf den Preis haben. Und selbst bei deren Berücksichtigung werden Nachweise nur durch eine Selbstdeklaration der Anbieter eingeholt und keine unabhängigen Überprüfungen durchgeführt.

Entgegen seiner Verpflichtungen im Rahmen der Agenda 2030 und ihrer Konkretisierung in der Strategie Nachhaltige Entwicklung orientiert sich der Bund bei seinen Beschaffungen weiterhin zu wenig an Nachhaltigkeitskriterien und verzichtet auf unabhängige Überprüfungen.<sup>127</sup> Mit seiner heutigen Vergabepaxis im öffentlichen Beschaffungswesen, die sich an Mindeststandards orientiert und lediglich die Einhaltung der acht ILO-Kernkonventionen vorsieht, kommt der Bund seiner Vorbildfunktion nicht nach. Denn grundlegende Rechte wie der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, existenzsichernde Löhne oder die Verhinderung exzessiver Überzeit werden damit nicht garantiert. Der Bund genügt daher weder seinem eigenen Anspruch, bei Kaufentscheidungen der öffentlichen Hand die Arbeits- und Menschenrechte einzuhalten, noch seinem im Rahmen der Ostzusammenarbeit formulierten Ziel, in den neuen EU-Mitgliedsstaaten die Arbeitsbedingungen zu verbessern.<sup>128</sup>

#### 4.10

### GLEICHSTELLUNGSPOLITIK UND FRAUENRECHTE: GUTER WILLE IM KLEINEN, FEHLENDE KOHÄRENZ IM GROSSEN

Annemarie Sancar | WIDE Switzerland

In der EDA-Menschenrechtsstrategie 2016–2019 wird Gleichstellungspolitik stark betont: «Im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Geschlechter und der Verwirklichung der Rechte der Frauen engagiert sich die Schweiz für die Stärkung der politischen und wirtschaftlichen Selbstbestimmung, die sexuelle und reproduktive Gesundheit und den Schutz vor Gewalt. [...] Sie macht sich stark für die Umsetzung des Übereinkommens

über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau [CEDAW], der Erklärung von Beijing und der geschlechtsspezifischen Aspekte der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.»<sup>129</sup> Besonders hervorgehoben wird in der Strategie der Vorbildcharakter der schweizerischen Gleichstellungspolitik: Die Schweiz «überträgt damit eine Überzeugung, von der sie sich auf nationaler Ebene leiten lässt, auf die internationale Ebene». Ist aber der

120 WTO-Agreement on Government Procurement.

121 SRF Rundschau (2016): Zwei Franken pro Stunde.

122 Siehe UNO-Pakt I, Art. 7 (a) (iii) sowie Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 23.

123 Fabian Baumgartner: Zivilschutz-Kleider aus Bulgarien: Kanton Zürich lässt in Billiglohmland nähen. NZZ, 17. 4. 2014.

124 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

125 UNGA (2015), S. 24, vgl. Fussnote

26.

126 Bundesrat (2015), S. 52, vgl. Fussnote 30.

127 Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2016): Entwurf zum Bundesgesetz über das öffentli-

che Beschaffungswesen (BöB). 15. 2. 2017. Bern.

128 EDA: Schweizer Beitrag an die erweiterte EU – Wirtschaftswachstum fördern und Arbeitsbedingungen verbessern.

129 EDA (2016), S. 11, vgl. Fussnote 3.

politische und institutionelle Umgang mit der Gleichstellungsthematik in der Schweiz wirklich so umfassend und kohärent, dass er als Modell dienen kann? Wird in der Strategie deutlich, dass Gleichstellung nicht einfach nur eine Sektorpolitik ist, sondern Gender als Querschnittsthema auch eine Dimension, die in sämtlichen Politikbereichen mitzudenken ist? Denn die Analyse der strukturellen Ursachen von Konflikten, Ungleichheiten und Armut bedingt immer auch eine Genderperspektive, nur so können bilaterale oder multilaterale Abkommen frauen- und damit menschenrechtskonform umgesetzt werden.

Eine wichtige Rolle im Kontext von Aussenpolitik und Menschenrechten spielen seit mehr als fünfzehn Jahren auch die Resolution 1325 des UNO-Sicherheitsrates (UNSR 1325) zu Frauen – Frieden – Sicherheit und die schweizerischen Nationalen Aktionspläne zu deren Umsetzung. Dabei eröffnen sich allerdings verschiedene Spannungsfelder. Zum einen ist die Innenpolitik nicht genügend mit der Aussenpolitik koordiniert, was zu Inkohärenzen führen kann. Denn während CEDAW hauptsächlich als Instrument zur Förderung der Gleichstellung im Inland genutzt wird und daher beim Eidgenössischen Büro für Gleichstellung angesiedelt ist, werden die UNSR 1325 und der entsprechende Nationale Aktionsplan vor allem in der Kooperation mit Partnerländern des globalen Südens genutzt. Verantwortliche Stelle ist die AMS des EDA. Es fehlen sowohl die systematische Abgleichung der institutionellen Mechanismen als auch die Ressourcen, um eine wirksame inhaltliche Koordination zu gewährleisten.

Zum Zweiten sind bei der Verortung und Gewichtung der Menschenrechte und der Frauenrechte in den verschiedenen Politikbereichen beziehungsweise Departementen sehr unterschiedliche Strategien und Logiken vorhanden. Die für die Schweiz verbindlichen normativen Instrumente werden vorwiegend vom EDA koordiniert und genutzt, während bei anderen, etwa aussenwirtschaftspolitischen Entscheidungen die entsprechenden menschen- und frauenrechtlichen Rückbezüge weitgehend fehlen oder aber nachgeschoben werden, wenn bereits gefällte Entscheide nicht mehr infrage gestellt werden können. Auch für die Aussenwirtschaftspolitik müssen jedoch Analysen aus der Genderperspektive ein entscheidender Referenzpunkt sein. Um Mechanismen von Ausschluss und Diskriminierung zu verstehen, müssen dabei die Strukturen und Bedingungen des Alltags von Frauen und Männern im Fokus stehen.

Das EDA – so der interne Monitoring-Bericht zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans 1325 von 2015 – hat zum Schutz der Frauen in Konflikten, in der bilateralen Zusammenarbeit oder im multilateralen Dialog gute Projekte und Initiativen umgesetzt. Eine Strategie, welche die grösseren Zusammenhänge aussenpolitischer Prozesse kohärent integriert und auch die längerfristigen Transformationsprozesse im Hinblick auf die Geschlechterverhältnisse in den Blick nimmt, fehlt hingegen weitgehend. Sobald es um makroökonomische Politik oder längerfristige politische Strategien geht, ist die Geschlechterperspektive nicht mehr zu erkennen.

Zu den wichtigsten Risikofaktoren für genderspezifische Diskriminierungen zählen Haushaltdefizite der Staaten beziehungsweise damit verbundene Austeritätspolitiken, die zu einem Abbau der Dienstleistungen im Bereich der Care-Ökonomie und zum Verzicht auf soziale Investitionen führen (Gesundheit und Fürsorge, Lebensmittelbeschaffung, Alltagssicherheit, Schulbildung). «Solche Sparprogramme treffen insbesondere die Frauen, da sie aufgrund der zugeschriebenen Rollen in die vom Abbau betroffenen Tätigkeitsfelder verwiesen werden; zum einen der Stellenabbau in den entsprechenden Sektoren, zum anderen unbezahlte Mehrarbeit, um den Abbau zu kompensieren. Wer genügend Einkommen hat, kann sich die Dienstleistungen kaufen. Wer kein Geld hat, büsst Lebensstandard ein und gerät in die Armutsfalle, ein Nährboden für Gewalt und Konflikte.»<sup>130</sup>

Eine zentrale Ursache dieser Politik ist der Verlust von Steuereinnahmen durch die grenzüberschreitende Steuerhinterziehung und -vermeidung durch Unternehmen und Einzelpersonen. Dies betont eine Koalition internationaler Menschenrechts- und entwicklungspolitischer Organisationen, die im Zusammenhang mit dem Berichtsverfahren der Schweiz 2016 zur Umsetzung der CEDAW-Konvention eine menschenrechtlich basierte Eingabe an das CEDAW-Komitee verfasste.<sup>131</sup> Der Missbrauch durch Minimierung oder Hinterziehung von Steuern wird ermöglicht durch Staaten wie die Schweiz, die trotz gewisser Reformen weiterhin Formen des Bankgeheimnisses, einen intransparenten Finanzsektor und lasche Vorschriften zur Besteuerung und Rechenschaftspflicht von Unternehmen kennen. Die Schweiz, so die NGOs, laufe Gefahr, gegen die Frauenrechtskonvention CEDAW und gegen den UNO-Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu verstossen; in diesen Abkommen habe sie sich dazu verpflichtet, keine Gesetze oder politische Strategien zu erlassen, welche Frauen direkt oder indirekt ihre Rechte verweigern. Dies gilt für Auswirkungen wirtschafts- und finanzpolitischer Entscheide im Inland wie auch im Ausland und betrifft nicht nur die Regulierung des staatlichen Handelns, sondern auch jenes von Unternehmen und Finanzdienstleistern.

In den Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses von Ende 2016 heisst es denn auch, dass die Schweiz die Auswirkungen ihrer Politiken im Bereich finanzielle Verschwiegenheit und Unternehmenssteuern auf die Rechte der Frauen ausserhalb der Schweiz untersuchen soll. Ebenfalls soll sie gewährleisten, 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.<sup>132</sup>

Dieses Beispiel bringt zum Ausdruck, dass eine menschenrechtlich kohärente Aussenpolitik, welche die Frauenrechte und die staatlichen Verpflichtungen – im Kontext der CEDAW-Konvention, von UNSR 1325 und der Agenda 2030 – systematisch berücksichtigt, nicht im engen Rahmen des EDA umgesetzt werden kann. Sie muss sich in der Zusammenarbeit zwischen den Departementen manifestieren und wird gerade im Bereich der Handels- und Steuerpolitik grosse Konsequenzen haben.

130 Arbeitsgruppe 1325 (Hrsg.) (2016): *Frauen, Frieden, Sicherheit – reloaded*. Bern.

131 *Berne Declaration et al.* (2016):

*State Responsibility for the Impacts of Cross-border Tax Abuse on Women's Rights & Gender Equality*. Submission to the

*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*.  
132 CEDAW (2016): *Concluding observations on the combined*

*fourth and fifth periodic reports of Switzerland*. Geneva, S. 15.

## 4.11 MIGRATIONSPARTNERSCHAFTEN DÜRFEN NICHT ZUM INSTRUMENT DER ASYLPOLITIK WERDEN

Constantin Hruschka | Schweizerische Flüchtlingshilfe

Aus innenpolitischer Sicht stellen die Schwierigkeiten, ausreisepflichtige Personen tatsächlich zur Ausreise zu bewegen, eine dauerhafte Herausforderung für die Asylpolitik dar.<sup>133</sup> Die Nichtkooperation bestimmter Staaten bei der (zwangsweisen) Rückführung ist dabei ein wesentliches Element der Schwierigkeiten. Daher erscheint aus innenpolitischer Sicht die Verknüpfung der Rückführungsinteressen mit der Entwicklungszusammenarbeit ein logischer Schritt zu sein. Allerdings dient Entwicklungszusammenarbeit auch dem Aufbau und der Stärkung demokratischer Strukturen und ist somit konzeptionell auf Migrationspartnerschaften mit Staaten mit einer gewissen Stabilität und Verlässlichkeit ausgerichtet. Genau diese Staaten sind aber nicht die Zielländer von Rückführungen. Eine stärkere Ausrichtung von Migrationspartnerschaften auf Rückführungszielländer bedeutet eine Abkehr von den bisherigen Grundsätzen der Migrationsausenpolitik. Dort sind Migrationspartnerschaften – anders als Rückübernahmeabkommen – als Instrument (auch) zur Stärkung der staatlichen Strukturen und der Wahrung der migrationspolitischen Interessen des Partnerlandes sowie zum Schutz und zur Wahrung der Menschenrechte von migrierenden Personen angelegt.<sup>134</sup>

Die unklare Orientierung der Migrationspartnerschaften ist im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)<sup>135</sup> im Art. 100 bereits angelegt, welcher dem Bundesrat den Auftrag erteilt, bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten zu fördern. Der Inhalt einer Migrationspartnerschaft ist (positiv gewendet) flexibel gestaltbar und unterscheidet sich je nach Partnerstaat, da er den Länderkontext und die spezifischen Interessen der jeweiligen Akteure widerspiegelt. Es gibt also keine klaren Vorgaben für die genaue Ausgestaltung der Migrationspartnerschaften.

Durch die aktuell starke Orientierung der Migrationspolitik im Dublin-Raum (an dem die Schweiz als assoziierter Staat teilnimmt) auf Abschreckung und Rückführung von migrierenden Personen orientiert sich auch die Diskussion um die Entwicklungszusammenarbeit immer mehr auf diese Themen. Die Orientierung auf Rückführungen gilt insbesondere für die Beziehungen mit afrikanischen Staaten. Um die Migration einzudämmen, will die EU Gelder, die für die Entwicklungszusammenarbeit oder den Handel vorgesehen sind, gezielter Ländern zukommen zu lassen, die bereit sind, Menschen von der Weiter-

reise nach Europa abzuhalten.<sup>136</sup> Das Schweizer Parlament hat im Herbst 2016 beschlossen, diese Richtung ebenfalls einzuschlagen, um Migrationspolitik und die Entwicklungszusammenarbeit «dort, wo es im Interesse der Schweiz ist», strategisch stärker miteinander zu verknüpfen.<sup>137</sup> Die Idee dahinter: Es könnten zum Beispiel einem Staat wie Eritrea mehrere Millionen Franken angeboten werden, die die Regierung in das Gesundheits- oder Bildungssystem investieren sollte. Im Gegenzug müsste das Land mit der Schweiz ein Rückübernahmeabkommen abschliessen, mit dem Ziel Rückführungen dorthin zu ermöglichen. Die Gelder der DEZA würden in einem solchen Fall für die Durchsetzung mehrheitlich innenpolitischer Forderungen im Migrationsbereich verwendet werden. Dies würde eine Abkehr von der Politik bedeuten, die Gelder vorzugsweise für konkrete Projekte vor Ort mit lokalen Partnerorganisationen einzusetzen, um die menschenrechtliche Situation im Partnerland zu verbessern.

Letztendlich ist ein solcher Ansatz ein radikaler Kurswechsel: Die Entwicklungszusammenarbeit wird zu einem Instrument der Ausreiseverhinderung in Ländern, aus denen viele Flüchtlinge kommen, und orientiert sich nicht mehr in erster Linie an der Umsetzung der SDGs.<sup>138</sup> Bislang wurde die Schweiz häufig dafür gelobt, dass sie ihre Entwicklungszusammenarbeit aus einer humanitären Tradition heraus gestaltet und nicht so stark mit konkreten Eigeninteressen verknüpft. Entwicklungszusammenarbeit sollte sich daher an übergeordneten Zielen wie Förderung der Demokratie und der «human security»<sup>139</sup> sowie generell an den SDGs orientieren. Die Neuausrichtung der Migrationspartnerschaften verschiebt das strukturelle Ungleichgewicht dieser «Partnerschaften» weiter zulasten der Partnerstaaten und vor allem zulasten schutzbedürftiger Personen.

Mit einem solchen Kurswechsel bestünde die Gefahr, dass die Schweiz nur noch oder vorwiegend in Herkunftsländern von Flüchtlingen Entwicklungszusammenarbeit leistet. Diese Länder haben allerdings in der Regel eine (sehr) problematische Menschenrechtssituation. Es wären viele arme Länder, die auf Entwicklungsprojekte angewiesen sind und die Menschenrechte (besser) einhalten, ausgeschlossen. Es könnte als Belohnung für eine schlechte Behandlung der eigenen Bevölkerung verstanden werden, wenn Migrationspartnerschaften nunmehr diesen Länderfokus erhalten würden. Die UNO-Sonderberichterstatterin zu

133 Siehe beispielsweise die [EJPD-Medienmitteilung vom 27. 3. 2017 zum Treffen des Justiz- und Innenministerrates der EU, an dem unter Beteiligung der Vorsteherin des EJPD über eine Stärkung der Rückkehrpolitik diskutiert wurde.](#)

134 [DEZA: Migrationspartnerschaften](#) (Website).

135 [Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft \(2005\): Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer.](#) Bern.

136 So sind die aktuellen Diskussionen im sogenannten Khartum-Prozess stark auf Rückführungen und Verhinderung von Migration; siehe dazu das [SEM](#)

zum Khartum-Prozess.

137 [Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft \(2016\): Bundesbeschluss über die Weiterführung der Finanzierung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern sowie über die Weiterführung der Finanzierung](#)

[der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft in den Jahren 2017–2020.](#) Bern, S. 8098.

138 [Bundesrat \(2015\)](#), vgl. Fussnote 30.

139 [EDA: Frieden und Menschenrechte](#) (Website).

Eritrea hat beispielsweise mehrfach betont, dass das Abschliessen von Abkommen mit Eritrea vom dortigen Regime als Gut-

heissung seiner Politik und als Verzicht auf die Kritik im Bereich der Menschenrechtsverletzungen angesehen werden würde.<sup>140</sup>

## 4. 12 MENSCHENRECHTE IN DER KLIMAPOLITIK: UNERKLÄRLICHE KEHRTWENDE

Yves Lador | Earthjustice

Im vergangenen Jahrzehnt ist eine neue menschenrechtliche Notwendigkeit entstanden: der Schutz der Menschenrechte im Kontext der Umweltzerstörung.

Durch die zunehmende Umweltverschmutzung und Beeinträchtigung der Ökosysteme hat der Konflikt um die Grundrechte wie den Zugang zu Trinkwasser und Nahrung oder das Recht auf bestmögliche Gesundheit an Schärfe gewonnen. Ausserdem gehören Menschenrechtsverletzungen in Zusammenhang mit Umweltfragen heute zu den massivsten und gewaltsamsten ihrer Art (Landraub, Abholzung, Verletzungen durch die Rohstoffindustrie, um nur einige Beispiele zu nennen). Dies stellen Menschenrechtsorganisationen vor Ort fest.

Aus Sorge über diese Entwicklung legte die Schweiz dem UNO-Menschenrechtsrat zusammen mit einigen wenigen Ländern<sup>141</sup> eine Resolution für Menschenrechte und Umwelt vor, welche zur Ernennung eines Sonderberichterstatters führte, dessen Tätigkeiten heute als Referenz<sup>142</sup> gelten.

Ein Bewusstsein für die bestehenden Herausforderungen bekundete die Schweiz auch mit ihrem Engagement für eine ausdrückliche Bezugnahme auf die Grundrechte, bspw. das Recht auf Trinkwasser, im Rahmen der SDGs, nach denen sich heute die gesamte Entwicklungspolitik ausrichtet.

Dennoch weist der Ansatz der Schweiz noch gewichtige Widersprüche auf. Sie wurden beispielsweise bei den Klimaverhandlungen sichtbar. Die Vorbereitungssitzungen zum Pariser Abkommen fanden vorwiegend in Bonn statt, wo das Sekretariat der Klimarahmenkonvention der UNO (UNFCCC) seinen Sitz hat. Im Februar 2015 wurde jedoch eine entscheidende Sitzung in Genf abgehalten.<sup>143</sup> Während der Eröffnungsrunde erklärte die Schweiz, Menschenrechts-, Gesundheits- und Geschlechtergleichstellungsfragen sollten nicht bei den operativen Bestimmungen des zukünftigen Pariser Abkommens aufgeführt werden. Das war eine böse Überraschung, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Versammlung in Genf genau gegenüber dem Menschenrechtssaal abgehalten wurde. Hatte die Schweiz zuvor ihr ganzes diplomatisches Gewicht für die Schaffung des neuen Menschenrechtsorgans eingesetzt, verfolgte sie nun, da das Thema Menschenrechte von mehreren Ländern des Südens, insbesondere aus Lateinamerika, vorgebracht worden war, einen widersprüchlichen Kurs.

Diese Dissonanz im eigenen Auftreten führte die Schweiz während der gesamten Verhandlungen weiter, bis zur UNO-

Klimakonferenz im Dezember 2015 in Paris: Die Schweiz weigerte sich, der Staatenkoalition beizutreten, welche sich für die Verankerung des Schutzes der Grundrechte im operativen Teil des Abkommens einsetzte. Sie befürwortete einzig dessen Integration in die Präambel, wodurch die Bedeutung erheblich geschwächt wurde. Dies ist nun bei den Verhandlungen über die Umsetzung des Abkommens deutlich spürbar.

Entgegen ihren eigenen Verpflichtungen zur Achtung des internationalen Völkerrechts blieb die Schweiz der Gruppe von Ländern fern, welche forderte, dass der Klimaschutz nicht auf Kosten der Grundrechte der betroffenen Personen gehen dürfe.

Dabei handelt es sich bei der Problematik um alles andere als reine Rhetorik. Die durch anthropogene Treibhausgasemissionen verursachte Verschärfung der Klimasituation führt dazu, dass vor Ort immer mehr Menschen einen erschwerten Zugang zu Trinkwasser oder genügend Nahrung haben. Ausserdem ziehen die Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels in zahlreichen Fällen Menschenrechtsverletzungen wie Zwangsumsiedlungen oder die Unterdrückung der kulturellen Rechte nach sich.

Die Frage der menschenrechtlichen Kohärenz ist also von grundlegender Bedeutung, wenn die Politik zur Bekämpfung des Klimawandels vor Ort die erwünschten Auswirkungen haben und die Bevölkerung schützen soll. Andernfalls untergraben die in einem Bereich getroffenen Massnahmen diejenigen eines anderen. Die Grundrechte dürfen nicht zu einer Variablen werden, die je nach Umständen angepasst wird.

Allerdings verwundert es nicht, dass in neu entstandenen Politikfeldern eine gewisse Zeit nötig ist, bis die Praxis der Institutionen an Kohärenz gewonnen hat – insbesondere, wenn üblicherweise getrennte Themen miteinander in Verbindung gebracht werden müssen. Es braucht also neue Gefässe, um mit den betroffenen Sektoren und Akteur\_innen über die transversalen Herausforderungen zu diskutieren und schrittweise eine echte Kohärenz sicherstellen zu können.

Damit könnte die Schweiz den Widerspruch vermeiden, ihr Engagement für die Menschenrechte in gewissen Politikbereichen als Basis ihrer Aussenpolitik hervorzuheben, während sie in anderen Zurückhaltung übt und sich in die Reihe der zaghaften oder sogar passiven Staaten stellt, als ob die Menschenrechte urplötzlich zweitrangig wären. Die Schweiz kann sich nicht erlauben, den Eindruck der Doppelzüngigkeit zu erwecken.

140 [United Nations Human Rights Council \(2015\): Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Eritrea.](#)

[Sheila B. Keetharuth.](#) Costa Rica, Slowenien, Malediven, Marokko.

142 Siehe beispielsweise die Reso-

[lution Human rights and the environment des Menschenrechtsrates vom 21. 3. 2017.](#) 143 [Session ADP 2-8 of the Ad Hoc](#)

[Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action.](#)

#### 4. 13 STARKE MENSCHENRECHTSINSTITUTIONEN: MÖGLICHST WEIT WEG?

Matthias Hui | [humanrights.ch](http://humanrights.ch)

Eines der drei Hauptziele der EDA-Menschenrechtsstrategie 2016–2019 lautet: «Die Schweiz engagiert sich für einen angemessenen internationalen Rechtsrahmen und starke Menschenrechtsinstitutionen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene. Sie unterstützt die Überwachung und Umsetzung der Menschenrechte auf globaler Ebene.»<sup>144</sup>

Die Schweiz unterstützt konkret durch finanzielle und politische Massnahmen Nationale Menschenrechtsinstitutionen in Bolivien, Peru, Afghanistan, Pakistan, Bangladesch, Nepal, den besetzten Palästinensischen Gebieten und Katar.<sup>145</sup> In vielen Ländern in allen Teilen der Welt sind solche unabhängige Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte entstanden. Im Rahmen der UNO hat sich bereits in den frühen 90er Jahren ein internationaler Standard für diese Institutionen herausgebildet, die sogenannten Pariser Prinzipien.

Die Menschenrechtsstrategie erläutert: «Die Arbeit unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen gewinnt zunehmend an Wichtigkeit. Die Schweiz setzt sich langfristig für die Stärkung solcher Institutionen [...] ein. Nationale Menschenrechtsinstitutionen dokumentieren relevante Vorkommnisse bezüglich der Menschenrechtssituation, sie analysieren Beschwerden seitens der Bevölkerung und fördern deren Menschenrechtskenntnisse, und sie nehmen eine Beratungsfunktion vis-à-vis der Regierung und des Parlaments wahr. Nicht zuletzt agieren sie als Schlüsselakteur zwischen den globalen Menschenrechtsinstitutionen und der nationalen Ebene, sowie zwischen der Bevölkerung, Zivilgesellschaft und der Regierung.»<sup>146</sup>

Die entscheidende Frage der Kohärenz der schweizerischen Menschenrechtspolitik lautet: Gelten diese Aussagen auch für die Schweiz selber? Die Menschenrechtsstrategie selber gibt die Richtung vor: «Im Sinne einer glaubwürdigen Menschenrechtspolitik ist die Schweiz bemüht, die Kohärenz von Innen und Aussenpolitik in diesem Bereich zu gewährleisten.»<sup>147</sup>

Bereits 2001 wurde auch in der Schweiz die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution von zahlreichen Organisationen und in parlamentarischen Vorstössen gefordert. Aber auch nach über 15 Jahren besteht in der Schweiz noch keine solche Institution, die den Pariser Prinzipien genügen würde. In den bisherigen zwei Zyklen 2008 und 2012 des Universal Periodic Review zur Schweiz empfahlen zahlreiche Staaten der Schweiz die Schaffung einer solchen Institution; ausserdem ist dies seit Jahren ein prominenter Punkt der Empfehlungen sämt-

licher Ausschüsse der UNO-Menschenrechtspakte.<sup>148</sup> Indem die Schweiz diesen Empfehlungen und Ansprüchen bislang nicht nachkommt, schwächt sie genau jenes System des internationalen Menschenrechtsschutzes, für das sie sich in ihren Strategien und oft auch in ihrem aussenpolitischen Handeln einsetzt.

Der Bundesrat richtete ab 2011 ein universitäres Dienstleistungszentrum (SKMR) für eine fünfjährig Pilotphase ein, das 2016 um weitere fünf Jahre verlängert worden ist. Am 29. Juni 2016 hat der Bundesrat schliesslich den Entscheid zur Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution auf gesetzlicher Grundlage gefällt.<sup>149</sup> Die in der NGO-Plattform Menschenrechte zusammengeschlossenen Organisationen befürchten, dass dieses Vorhaben den Pariser Prinzipien der UNO nicht voll Rechnung tragen könnte. Diese verlangen als minimale Kriterien für eine Nationale Menschenrechtsinstitution a) eine gesetzliche Verankerung und eigenständige Rechtsform, b) ein umfassendes Mandat zum Schutz und zur Förderung aller international anerkannten Menschenrechte, c) eine ausreichende Infrastruktur und Finanzierung, über die frei verfügt werden kann im Sinne einer garantierten Unabhängigkeit gegenüber der Regierung, und d) eine pluralistische Vertretung der gesellschaftlichen Kräfte sowie die Zugänglichkeit für besonders verletzte Gruppen. So bleibt es offen, ob die Schweiz dereinst – zwanzig Jahre nach der breit abgestützten Forderung schweizerischer Menschenrechtsorganisationen und wiederholter Empfehlungen verschiedenster UNO-Menschenrechtsgremien sowie bald dreissig Jahre nach der Festlegung von Prinzipien im Rahmen der UNO – eine Nationale Menschenrechtsinstitution haben wird, die ihren Namen verdient.

Eine tatsächlich unabhängige Menschenrechtsinstitution ist von entscheidender Bedeutung für das Monitoring der schweizerischen Menschenrechtspolitik und die Überprüfung der menschenrechtlichen Kohärenz gerade auch der Aussenpolitik. Eine Menschenrechtsstrategie eines Landes, das in der Menschenrechtspolitik führend sein will, bleibt ohne eine solche Institution Stückwerk und in sich unglaubwürdig. Die Inkohärenz zwischen dem aussen- und entwicklungspolitischen Engagement für Nationale Menschenrechtsinstitutionen auf der einen und der klaffenden Lücke in der Innenpolitik auf der anderen Seite ist massiv. Wann wird die Schweiz das, was sie der Welt predigt und zu dessen Umsetzung sie weltweit einige Ressourcen bereitstellt, auch zuhause ernst nehmen?

144 EDA (2016), S. 32, vgl. Fussnote 3.  
145 DEZA: [Verteidigerinnen und Verteidiger der Menschenrechte in ihren Ländern](http://www.deza.ch/Verteidigerinnen-und-Verteidiger-der-Menschenrechte-in-ihren-Laendern) (Website); EDA

(2016), S. 18, vgl. Fussnote 3.  
146 EDA (2016), S. 18, vgl. Fussnote 3.  
147 EDA (2016), S. 10, vgl. Fussnote 3.  
148 [humanrights.ch](http://humanrights.ch): Fehlende

[nationale Menschenrechtsinstitution – ausgewählte Empfehlungen an die Schweiz](http://www.eda.admin.ch/nationale-menschenrechtsinstitution-ausgewahlte-empfehlungen-an-die-schweiz) (Website).

149 [humanrights.ch](http://humanrights.ch): [Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz – Stand der Dinge](http://www.humanrights.ch/creation-of-a-national-human-rights-institution-in-switzerland) (Website).

## 5

## Fazit

Die Erkenntnisse aus den bisherigen Ausführungen lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen:

– **Erstens** muss menschenrechtliche Kohärenz in der Aussenpolitik als ein umfassendes Konzept verstanden werden, um neben der vertikalen und horizontalen auch die dritte Kohärenzdimension – die Verknüpfung von Aussen- und Innenpolitik – ins Blickfeld zu rücken. In einer zunehmend globalisierten Welt und für ein international stark vernetztes Land ist die analytische Trennung von Innen- und Aussenpolitik für menschenrechtliche Kohärenzbetrachtungen illusorisch.

---

«Formalisierte Prozesse und effektive Instrumente fehlen bisher, es werden keine systematischen menschenrechtlichen Überprüfungen der Kohärenz durchgeführt.»

---

– **Zweitens** ist bei Regierung und Verwaltung ein gestiegenes Bewusstsein für die Bedeutung von Politikkohärenz zu beobachten. Dies umfasst auch – zumindest auf rhetorischer Ebene – ein verbessertes Verständnis der unterschiedlichen Kohärenzdimensionen.

– **Drittens** wird aber ein Treten an Ort konstatiert: Die Diskussionen um eine menschenrechtlich kohärente Aussenpolitik in der Schweiz werden seit vielen Jahren geführt und haben in jüngster Zeit auch in der Öffentlichkeit an Intensität zugenommen. Über die rhetorische Ebene hinaus sind jedoch kaum inhaltliche Fortschritte, d. h. konkrete Verbesserungen auf institutioneller und politischer Ebene, zu verzeichnen.

– **Viertens** hängen die ausbleibenden Fortschritte damit zusammen, dass sowohl formalisierte Prozesse wie effektive Instrumente fehlen und entsprechend keine systematischen – sprich institutionalisierten – menschenrechtlichen Überprüfungen der Kohärenz durchgeführt werden. Als Konsequenz werden die Menschenrechte (die gemäss EDA-Strategie «im Zentrum der Werte der Schweiz und ihres politischen Modells» stehen sollten) in der Politikgestaltung entschieden zu wenig berücksichtigt, wie die aufgeführten Fallbeispiele deutlich belegen.

– **Fünftens**, schliesslich, zeichnen sich die bestehenden verwaltungsinternen Koordinations- und Konsultationsmechanismen wie auch die bundesrätlichen Entscheidungsprozesse durch einen hohen Grad an Intransparenz aus. Und dies obwohl der Bundesrat im Kontext von Kohärenz wiederholt (und zuletzt in seiner Strategie Nachhaltige Entwicklung) auf die Bedeutung von und auf seinen Willen zur Transparenz hinweist.

## 6

# Fünf Forderungen für eine menschenrechtlich kohärentere Aussenpolitik

Was für neue Instrumente und welche institutionellen Veränderungen führen zu einer menschenrechtlich kohärenteren Aussenpolitik der Schweiz? Die Analyse der Erfahrungen mit gravierenden Inkohärenzen führt zu fünf konkreten Vorschlägen, die miteinander verwoben sind. Alle sind unserer Meinung nach von grosser Dringlichkeit.

Die vorgeschlagenen Neuerungen betreffen unterschiedliche Funktionen und Ebenen:

- **Strategische Ebene:**  
Gesamtstrategie des Bundesrates (vgl. 6.1)
- **Methodik für horizontale Kohärenz:**  
Querschnittsorgan in der Bundesverwaltung (vgl. 6.2)
- **Methodik für vertikale Kohärenz:**  
Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung (vgl. 6.3)
- **Selbstevaluation:**  
Periodische Berichterstattung (vgl. 6.4)
- **Externe Evaluation:**  
Nationale Menschenrechtsinstitution (vgl. 6.5)

## 6.1 – UMFASSENDE MENSCHENRECHTSSTRATEGIE DES BUNDESRATES FÜR DIE AUSSENPOLITIK

Die Menschenrechtsstrategie des EDA 2016–2019 schliesst mit der Aussicht, dass ihre Evaluation die «Ausarbeitung einer Strategie des Bundesrates für die Menschenrechtsaussenpolitik ermöglichen»<sup>150</sup> soll. Eine nächste Menschenrechtsstrategie auf Bundesebene mit dem Anspruch auf Kohärenz kann nur eine departementsübergreifende des Gesamtbundesrates sein.

Die Forderung nach einer übergreifenden nationalen Menschenrechtsstrategie für die Aussenpolitik bzw. für die Gesamt-

politik wird derzeit in zahlreichen Ländern erhoben. Zum Beispiel postuliert die in diesen Fragen führende dänische Nationale Menschenrechtsinstitution einen nationalen Menschenrechtsaktionsplan, der auch die Umsetzung der Empfehlungen der internationalen Menschenrechtsgremien aufnimmt und auf interministerieller Ebene angesiedelt ist.<sup>151</sup>

Die geplante Evaluation der EDA-Strategie 2016–2019 muss breit angelegt werden. Zu lernen ist von einer internen Evaluation der niederländischen Menschenrechtsaussenpolitik durch das «Policy and Operations Evaluation Department (IOB)», welches unter dem treffenden Titel «Navigating a sea of interests»<sup>152</sup> insbesondere die Kohärenz der Politiken gegenüber einzelnen ausgewählten Staaten untersuchte.

Die Planung der notwendigen Schritte für eine Menschenrechtsstrategie des Bundesrates für die Aussenpolitik ab 2020 ist vom Bundesrat jetzt anzugehen. Das Parlament bzw. die zuständigen Kommissionen und Gruppen sollten Unterstützung signalisieren. Die Zivilgesellschaft ist in diesen Prozess breit einzubeziehen.

## 6.2 – SCHAFFUNG EINES WIRKSAMEN QUERSCHNITTSORGANS IN DER VERWALTUNG

Kapitel 3 hat die dringende Notwendigkeit der Schaffung einer gut dotierten Koordinationsstelle innerhalb der Bundesverwaltung für die departementsübergreifende Menschenrechtspolitik aufgezeigt. In der Studie des Schweizerischen Nationalfonds NFP 42+ wird die «Institutionalisierung eines Querschnittsorgans auf möglichst hoher Hierarchiestufe»<sup>153</sup> vorgeschlagen.

Eine interdepartementale Koordinationsstelle «Menschenrechte» hat folgende Aufgaben:

150 EDA (2016), S. 33 f., vgl. Fussnote 3.

151 The Danish Institute for Human Rights (2016): Human Rights

in Denmark: Status 2015–16. A Summary. Copenhagen, S. 9.

152 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands (2014): Naviga-

ting a sea of interests. Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008–2013. The Hague.

153 Adrian Vatter et al. (2004), S. 4, vgl. Fussnote 54.

- **Monitoring und Förderung der horizontalen Kohärenz:** Bei allen relevanten Geschäften und Gesetzgebungsverfahren Einbezug aller davon betroffenen sowie der für Menschen- und Völkerrechtsfragen zuständigen Bundesstellen in Ämterkonsultationen usw.; Koordination von Länder- und Sektorstrategien im Menschenrechtsbereich; Förderung formeller und informeller Kooperation, institutionalisierter Koordination, gemeinsamer Strategie- und Planungsprozesse sowie voller Transparenz zwischen allen politischen Departementen, Institutionen und Akteur\_innen; bei Bedarf Inangangsetzung des Verfahrens zur Bearbeitung von Zielkonflikten.
- **Koordination des Verfahrens zur Bearbeitung von Zielkonflikten:** Das Verfahren regelt formell, wie mit einem eruierten Zielkonflikt zwischen einem menschenrechtlichen und einem andern Interesse umgegangen wird. Die Koordinationsstelle stellt den Departementen bzw. dem Bundesrat Grundlagen zur Entscheidung in den vorhandenen Strukturen zur Verfügung.
- **Dokumentation von Zielkonflikten:** Sie ist weitgehend öffentlich und wird ausserdem in den periodischen Berichten zur Menschenrechtsausserpolitik (vgl. unter 6.4) ausgewertet.
- **Menschenrechtliches Monitoring der Umsetzung der Agenda 2030:** Die Koordinationsstelle ist eng verknüpft mit einer zu schaffenden interdepartementalen Koordinationsstelle zur Umsetzung der Agenda 2030. Die Schaffung voneinander völlig unabhängiger Koordinationsstellen in der Bundesverwaltung würde die Gefahr weiterer Inkohärenzen und kostspieliger Doppelspurigkeiten beinhalten.
- **Aufbau von Systematik und Schaffung von Synergien** zwischen den zahlreichen Staatenberichtsverfahren der UNO-Menschenrechtsorgane (u. a. UPR-Prozess) und weiteren Berichts- und Monitoringprozessen.
- **Koordination und Dokumentation** des Follow-up der Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane an die Schweiz.

Zu prüfen ist die Einrichtung von Menschenrechtsbeauftragten in allen Departementen zur Unterstützung eines solchen Querschnittsorgans. Dabei wäre von Österreich zu lernen, welches diese Einrichtung in den Ministerien kennt.

Diese interdepartementale Koordinationsaufgabe ist so zu gestalten und positionieren, dass das Organ nicht vorrangig in die Abläufe eines einzelnen Departements eingebunden ist und deren Interessen vertritt. Diese Koordinationsstelle hat insbesondere den Bundesrat zu beraten und zu unterstützen. Er trägt die Gesamtverantwortung für eine kohärente Politik und damit auch für eine menschenrechtlich kohärente Aussenpolitik. Deshalb liegt es nahe, als eine Option die Stärkung der Bundes-

kanzlei zu prüfen, welche mit Art. 32 und 33 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) bereits über die notwendigen und noch keineswegs erschöpfend umgesetzten gesetzlichen Grundlagen verfügt. Weitere Optionen liegen in der Gestaltung eines solchen Querschnittsorgans als Stabsstelle beim Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin oder in der institutionellen Verbindung mit der Generalsekretärenkonferenz (GSK).

Der Bundesrat sollte sobald als möglich Optionen für ein solches Querschnittsorgan vorlegen, inkl. der allfällig notwendigen gesetzlichen Grundlagen und benötigten Ressourcen. Das Parlament hat solche Vorschläge und deren Umsetzung mit Nachdruck einzufordern. Die Koordinationsstelle sollte auf jeden Fall bis 2020 funktionsfähig sein.

### 6.3 – INSTITUTIONALISIERUNG EINER SYSTEMATISCHEN MENSCHENRECHTSVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG

Die Schweiz benötigt ein institutionelles Verfahren zur Prüfung der menschenrechtlichen Politikkohärenz. Das UNO-Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>154</sup>, der Schweizer Think-Tank foraus<sup>155</sup>, sowie eine neue Studie der Universität Basel in Kooperation mit FIAN Schweiz<sup>156</sup> schlagen gleichermaßen die Einführung einer Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung (sog. Human Rights Impact Assessment) vor.<sup>157</sup>

Die Studie der Universität Basel zeigt auf, dass es sich hier um eine Aufgabe handelt, die aus zahlreichen internationalen Verträgen und Verpflichtungen abgeleitet werden kann bzw. muss. Nicht nur Gesetzesentwürfe, sondern auch weitere Politiken, Strategien, Erlasse, Programme, Projekte, Massnahmen und auch internationale Abkommen, Beschaffungsprogramme, Konzepte multilateraler Politik u. ä., die eine hohe Menschenrechtsrelevanz aufweisen, müssen demnach Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen (MVPs) unterworfen werden.

Für dieses neue Instrument ist eine rechtliche Grundlage in Form einer Verordnung oder eines Gesetzes erforderlich. Dabei muss geregelt werden, wer unter welchen Voraussetzungen eine MVP in Auftrag geben kann und welche Stelle MVPs durchführen. Denkbar ist sowohl eine interne Lösung (v. a. das neue Querschnittsorgan unter 6.2) oder eine externe Lösung (v. a. die NMRI, vgl. 6.5). Angelehnt werden könnte das Verfahren in der Schweiz an die bewährte Umweltverträglichkeitsprüfung.<sup>158</sup>

Aufgebaut werden kann auf bestehende Mechanismen, die der Bundesrat folgendermassen beschreibt: «Bei jedem Geset-

154 UN ECOSOC (2010): *Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant*. Geneva.

155 Sebastian Birchler et al. (2012), vgl. Fussnote 8.

156 Alexandra Eberhard et al. (2015): *Die Einführung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen in der Schweiz*. Human Rights Clinic Universität Basel. Die

Studie wurde erstellt in Partnerschaft mit FIAN Schweiz für das Recht auf Nahrung.

157 Peter Maurer (1995) brachte das Anliegen einer allerdings nicht spezifisch menschenrechtlichen Kohärenzprüfung bereits 1995 vor: «In diesem Sinne wäre es prüfenswert, (ähnlich den in der Aufgabenverordnung vorgesehenen generellen Klauseln über

die finanzpolitische «Prüfung der Kreditbegehren und anderer Vorlagen» durch die Finanzverwaltung, respektive die juristische Beratung und Instruktion durch das Bundesamt für Justiz), eine intensivere ausserpolitische Verträglichkeitsprüfung/Kohärenzprüfung durch das EDA vorzusehen. Dies könnte beispielsweise bedeuten, dass

jede Vorlage von ausserpolitischer Bedeutung, welche vor den Bundesrat gelangt, mit einer Stellungnahme bezüglich ihrer ausserpolitischen Verträglichkeit zu versehen wäre.» Vgl. Fussnote 53.

158 BAFU: *Was ist die UVP?* (Website).

zesentwurf prüft die federführende Stelle, ob das internationale Recht – darunter auch die internationalen Menschenrechtsgarantien – eingehalten werden. Die Ergebnisse der Prüfung bilden jeweils ein separates Kapitel in den Botschaften zum Erlass. Die Einschätzung des federführenden Amtes wird in der Ämterkonsultation von denjenigen Stellen überprüft, die sich mit der Umsetzung internationaler Normen befassen.»<sup>159</sup> Diese müssen jedoch bedeutend substantieller, formalisierter und v. a. transparenter ausgestaltet sein.

#### 6.4 – AUSBAU DER BERICHTERSTATTUNG AN DAS PARLAMENT AB 2019

Die Berichterstattung des Bundesrates über seine Menschenrechtsausserpolitik ist auf der Grundlage der vorhandenen und zukünftigen Strategien zu systematisieren und zu einem Instrument auszubauen, das der Transparenz, dem politischen Dialog und der strategischen Planung dient.

Eine verbindliche Grundlage für ein entsprechendes Instrument besteht bereits: Im Jahr 2000 hatte das Parlament mit einem Postulat der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates dem Bund einen Auftrag erteilt:

«Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament einmal pro Legislatur in einem Situationsbericht Auskunft zu geben über die getroffenen, eingeleiteten und geplanten Massnahmen und Bemühungen zur Förderung einer wirksamen und kohärenten Menschenrechtspolitik. Dieser Bericht soll insbesondere folgende Punkte berücksichtigen:

- Übersicht über aktuelle Zielsetzung, Planung und getroffene Massnahmen in der schweizerischen Menschenrechtspolitik und Würdigung ihrer Wirksamkeit;
- Darstellung, wie menschenrechtliche Kriterien in den verschiedenen Politikbereichen zur Anwendung kommen (insbesondere Entwicklungs-, Aussenwirtschafts-, Migrations- und Friedenspolitik usw.), und Offenlegung der Interessenkonflikte, in denen Werte der Menschenrechte gegen andere Werte abgewogen werden;
- Aufzeigen, mit welchen Massnahmen Wirksamkeit und Kohärenz von aussenpolitischen und aussenwirtschaftspolitischen Aktivitäten verstärkt werden können und werden;

159 Antwort des Bundesrates vom 22. 2. 2017 auf einen parlamentarischen Vorstoss zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (Interpellation 16.4165 von Tiana Moser), vgl. Fussnote 35. Im NAP Wirtschaft und Menschenrechte heisst es: «Im Rahmen der bestehenden Leistungsvereinbarung kann der Bund bei neuen oder sich in Diskussion befindlichen Gesetzen, welche besondere Berührungspunkte zum Thema Wirtschaft und Recht aufweisen, das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

beauftragt, die Vereinbarkeit der Gesetze mit UNO-Leitprinzipien zu überprüfen.» (Bundesrat (2016a), S. 31, vgl. Fussnote 36). War in der NAP-Version vom Juni 2016 noch vorgesehen, dass der Bund alle neuen sich in Diskussion befindlichen Gesetze vom SKMR überprüfen lässt, wurde schliesslich eine schwache «kann»-Formulierung gewählt. Damit fällt der Bundesrat auch hinter die Empfehlungen der UN Working Group on Business and Human Rights (2014) zurück: «Tasking an independent institution, such as the NHRI, to

- Einbezug von Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zur Weiterentwicklung der Menschenrechtspolitik.»<sup>160</sup>

Der nächste «Bericht über die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz» zur Periode 2015–2018 ist im Jahr 2019 fällig. Er muss in einem neuen, ausgebauten Format verfasst werden, das bezüglich einer systematischen Analyse der Kohärenzfrage neue Wege beschreitet und damit inhaltlich und bezüglich des Stellenwerts weit über die bisherigen Berichte hinaus geht.<sup>161</sup>

---

### «Der nächste Bericht über die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz muss bezüglich einer systematischen Analyse der Kohärenzfrage neue Wege beschreiten.»

---

Darin finden auch zusammenfassende Darstellungen der von uns vorgeschlagenen Instrumente der Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung (vgl. 6.3) sowie des transparenten Verfahrens zur Bearbeitung von Zielkonflikten (vgl. 6.2) ihren Platz. Ein fester Bestandteil des Berichts sollte dem Schutz von Menschenrechtsverteidiger\_innen als zentralem Eck- und Prüfstein einer kohärenten Menschenrechtspolitik gewidmet sein. Die Schweiz verfügt in diesem Bereich über umfassende Leitlinien nicht nur eines Departements, sondern des gesamten Bundesrates.<sup>162</sup> Darin wird die Rolle von nichtstaatlichen Akteuren und insbesondere Unternehmen betont, um dem «Interesse der Schweiz, kohärent zu handeln», Nachdruck zu verleihen. Diese Leitlinien müssen allerdings einem systematischeren Monitoring unterzogen und in eine Gesamtstrategie eingebettet werden.<sup>163</sup>

National- und Ständerat nehmen sich mit der substantiellen und periodischen Diskussion dieses Berichts ausserdem selber in Pflicht, keine gesetzgeberischen Entscheide zu fällen, die einer menschenrechtlich kohärenten Aussenpolitik entgegenlaufen.

assess new laws for their effect on business and human rights issues and define formal processes through which such concerns can be raised.» S. 20, vgl. Fussnote 108.

160 Postulat 00.3414 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 14. 8. 2000: «Regelmässige Berichterstattung über die Menschenrechtspolitik der Schweiz»; Vorläufer war der bundesrätliche Bericht über die Menschenrechtspolitik der Schweiz vom 16. 2. 2000 als Antwort auf das Postulat 97.3621 von Ursula Bäumlin, welches

1997 einen Kohärenzbericht zur Menschenrechtspolitik verlangte.

161 Der dritte Bericht über die Menschenrechtsausserpolitik nach 2006 und 2010 hat bereits eine leicht verbesserte Systematik und ein eigenes Kapitel zu den Kohärenzfragen, siehe EDA (2015a), S. 1255.

162 EDA (2013), vgl. Fussnote 101.  
163 International Service for Human Rights and International Corporate Accountability Roundtable (2016): Menschenrechtsverteidiger in Nationalen Aktionsplänen (NAP) für Wirtschaft und Menschenrechte. Genf.

Zu lernen ist in diesem Bereich von der Berichterstattung an das Parlament von Deutschland. Dort legt die Bundesregierung im Auftrag des Bundestages alle zwei Jahre einen Menschenrechtsbericht<sup>164</sup> zum Handeln der Bundesregierung in allen Politikfeldern vor. Aufgrund der Unteilbarkeit der Bereiche wer-

---

«Die Schaffung einer  
nationalen Menschenrechtsinstitution  
ist unabdingbar für  
das Monitoring der menschen-  
rechtlichen Kohärenz der Politik.»

---

den immer stärker auch innenpolitische Themen erörtert. Sowohl die Nationale Menschenrechtsinstitution als auch das Pendant zur schweizerischen NGO-Plattform Menschenrechte, das deutsche Forum Menschenrechte, werden bei der Erarbeitung des Berichts konsultiert. Der Bericht wird im Menschenrechtsausschuss des Bundestages (in der Schweiz gibt es dazu keine Entsprechung) auch unter Beizug von Experten\_innen ausführlich diskutiert.

Zugunsten einer effizienten Verwaltungs- und Parlamentsarbeit ist die Berichterstattung mit verwandten Berichterstattungs- und Strategieprozessen zu synchronisieren; das gilt insbesondere für die jährlichen Aussenpolitischen sowie Aussenwirtschaftlichen Berichte des Bundesrates und die Prozesse im Zusammenhang mit der Agenda 2030 und der Strategie Nachhaltige Entwicklung, welche der Bundesrat ebenfalls zur Thematisierung von Kohärenzfragen nutzen will (siehe Kapitel 2 und 3).

## 6.5 – MONITORINGAUFGABEN FÜR DIE NATIONALE MENSCHENRECHTSINSTITUTION

Die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist unabdingbar. Aufgaben im Bereich des Monitorings der umfassenden menschenrechtlichen Kohärenz der Politik wären etwa:

- Studien zu einzelnen Aspekten und Fällen der Menschenrechtspolitik;
- systematische Durchführung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen (vgl. 6.3);
- Wahrnehmung gewisser Ombudsfunktionen.

Im Aussenpolitischen Bericht 2016 schreibt der Bundesrat: «Im Juni beschloss der Bundesrat die künftige Einrichtung einer na-

tionalen Menschenrechtsinstitution und trug damit zu einer stärkeren institutionellen Verankerung der Menschenrechte in der Schweiz sowie zur Kohärenz zwischen Menschenrechtsinnenpolitik und Menschenrechtsausserpolitik bei.»<sup>165</sup>

Damit die zukünftige nationale Menschenrechtsinstitution diese Rolle tatsächlich auch wahrnehmen kann, müssen Bundesrat und Parlament allerdings 2017/18 einer kompetenten und genügend dotierten Einrichtung zum Durchbruch verhelfen.

Die Begleitung der Menschenrechtsausserpolitik gehört zur ursprünglichen Konzeption dieser Institutionen.<sup>166</sup> Die schweizerische NMRI soll insbesondere ihren Beitrag zur Erarbeitung und Umsetzung der hier vorgeschlagenen Neuerungen leisten. Dazu gehört die Ausarbeitung der entsprechenden analytischen Bausteine ebenso wie eine aktive Rolle in der externen Evaluation dieser Instrumente.

164 Auswärtiges Amt: Menschenrechtsbericht 2016: Zivilgesellschaften im Brennpunkt

(Website).  
165 EDA (2017), S. 1367, vgl. Fussnote 29.

166 Valentin Aichele (2010): National Human Rights Institutions. An Introduction. German Institute

for Human Rights. Berlin, S. 5 und 17.

## 7

# Schlussbemerkung

Die menschenrechtliche Kohärenz ist nicht nur eine Frage präziserer Instrumente und effizienterer Prozesse in der Bundesverwaltung, so wesentlich hier Veränderungen und Verbesserungen sind. Sie ist vor allem auch eine Frage der politischen Kräfteverhältnisse, der Organisationsfähigkeit der Zivilgesellschaft und – im Widerspruch zur Durchsetzung von partikularen Interessen – des Engagements für das Gemeinwohl.

In einer Welt, in der Menschenrechte und ihre Verteidigerinnen zunehmend unter Druck geraten, wollen wir nicht nur Beobachter sein. Gemeinsam mit all jenen Kräften, die für den unbedingten Schutz der Menschenrechte eintreten, verstehen wir uns als Akteur\_innen für eine Welt, in der niemand mehr diskriminiert, ausgeschlossen und zurückgelassen wird. Wir stehen für eine Schweizer Aussenpolitik ein, welche die universelle Gültigkeit der Menschenrechte nicht nur predigt, sondern auch verteidigt, konsequent einfordert und selber umsetzt – auch dann, wenn der Schutz der Menschenrechte anderen Interessen vermeintlich oder tatsächlich im Wege steht.

«In einer Welt, in der Menschenrechte und ihre Verteidigerinnen zunehmend unter Druck geraten, wollen wir nicht nur Beobachter sein. Gemeinsam mit all jenen Kräften, die für den unbedingten Schutz der Menschenrechte eintreten, verstehen wir uns als Akteur\_innen für eine Welt, in der niemand mehr diskriminiert, ausgeschlossen und zurückgelassen wird. Wir stehen für eine Schweizer Aussenpolitik ein, welche die universelle Gültigkeit der Menschenrechte nicht nur predigt, sondern auch verteidigt, konsequent einfordert und selber umsetzt – auch dann, wenn der Schutz der Menschenrechte anderen Interessen vermeintlich oder tatsächlich im Wege steht.»

Die [NGO-Plattform Menschenrechte](#) ist ein Zusammenschluss von mehr als 80 schweizerischen Nichtregierungsorganisationen. Die Organisationen aus der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz vertreten ein weites thematisches Spektrum der Menschenrechtsarbeit in der Schweiz und/oder im Ausland. Koordiniert wird die NGO-Plattform Menschenrechte von [humanrights.ch](#).