

Menschenrechtsstrategie des EDA 2016 – 2019

Korruption und Menschenrechte
Potenziell ist Korruption ein Hindernis für die Realisierung fast aller Menschenrechte. Die Bekämpfung von Korruption ist ein zentraler Bestandteil der Strategie der Schweiz zur Förderung der Menschenrechte. Die Schweiz setzt sich daher in den Verhandlungen mit dem Menschenrechtsrat im Rahmen der Vereinten Nationen für die negativen Auswirkungen der Korruption ein.

Minderheiten
Der Schutz von Minderheiten ist ein zentrales Anliegen der Schweiz. Die Schweiz setzt sich für die Anerkennung der Identität auf Pluralismus und Vielfalt ein. Die Schweiz fördert die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Minderheiten und unterstützt sie bei der Erreichung ihrer Ziele.

Art. 54 Auswärtige Angelegenheiten
Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt. Er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger
Mit ihren im Jahr 2013 verabschiedeten *Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger:innen* engagiert sich die Schweiz, um gegen die sich für die Zivilgesellschaft erhöhenden Hindernisse entgegenzuwirken und den Menschenrechtsverteidiger (MRV) konkrete Unterstützung und Schutz anzubieten. Dazu setzt sich die Schweiz für verstärkte Kapazitäten der Zivilgesellschaft sowie für einen vorteilhaften Rechtsrahmen ein. In Guatemala und Honduras beispielsweise unterstützt sie durch lokale NGO's das Monitoring von Menschenrechtsverletzungen und die Entwicklung von Kommunikationsstrategien für MRV, welche sich im Bereich der Vergangenheitsbewältigung und gegen die Straflosigkeit engagieren. Sie setzt sich in China für den Schutz von Menschenrechtsanwälte oder in einer kulturell geprägten

Art. 54 Auswärtige Angelegenheiten
Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes.
Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

rechtsinstitutionen
Die Schweiz setzt sich für die Stärkung solcher Institutionen ein, die die Menschenrechte in den betroffenen Gebieten und in den betroffenen Ländern schützen und fördern. Die Schweiz setzt sich für die Stärkung solcher Institutionen ein, die die Menschenrechte in den betroffenen Gebieten und in den betroffenen Ländern schützen und fördern.

Dialog mit allen
Die Schweiz setzt sich für den Dialog mit allen ein, die die Menschenrechte in den betroffenen Gebieten und in den betroffenen Ländern schützen und fördern.

Unterstützung und
Die Schweiz setzt sich für die Unterstützung und den Schutz der Menschenrechtsverteidiger ein.

Stärkung der internationalen Schweiz
Die Schweiz setzt sich aktiv für die Stärkung der Menschenrechte (siehe S. 18) ein. Dafür sind gute funktionierende und effiziente Institutionen und Organe unerlässlich. Die Schweiz organisiert Expertenkonferenzen (etwa seit 2014 den *Global Human Rights Dialogue*), mit dem Ziel, konsensfähige Vorschläge zu entwickeln, wie die Rolle des Menschenrechtsrates innerhalb des UNO-Systems gestärkt und die Auswirkungen seiner Arbeiten auf das Leben der Menschen erhöht werden können. Die Schweiz setzt sich auch dafür ein, dass der Menschenrechtsrat Themen mit Relevanz für die internationale Menschenrechtsagenda behandelt, etwa indem sie regelmässig eine Resolution zur Frage der Todesstrafe einbringt. Dazu unterstützt die Schweiz den laufenden Reformprozess zur Verbesserung der Effizienz der UNO-Vertragsorgane und stellt seinen Mitgliedern eine Plattform zum Informations- und Meinungsaustausch zur Verfügung.

Die Schweiz setzt sich für die humanitäre Hilfe zu gewährleisten. Konkret unterstützt sie zum Beispiel in Syrien Bestrebungen, das humanitäre Völkerrecht für bewaffnete Gruppen im Syrienkonflikt zu verbreiten, oder die der Untersuchungskommission des UNO Menschenrechtsrates. Informationen über Verletzungen zu beschaffen und die Täter zur Rechenschaft zu ziehen.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

Inhaltsverzeichnis

1. Grundlagen und Prinzipien	6
-------------------------------------	----------

2. Aktueller Kontext, Herausforderungen und Chancen	8
--	----------

3. Strategische Ziele	11
I. Die Universalität, Interdependenz und Unteilbarkeit der Menschenrechte verteidigen und fördern	11
Handlungsbereich 1: Die Schweiz fördert die effektive Verwirklichung der Menschenrechte jedes Einzelnen	11
Handlungsbereich 2: Die Schweiz engagiert sich gegen Relativismus und die Instrumentalisierung der Menschenrechte	11
II. Einen kohärenten internationalen Bezugsrahmen gewährleisten und die Menschenrechtsinstitutionen und -mechanismen stärken	14
Handlungsbereich 3: Die Schweiz engagiert sich für einen angemessenen internationalen Rechtsrahmen	14
Handlungsbereich 4: Die Schweiz engagiert sich für starke Menschenrechtsinstitutionen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene	14
Handlungsbereich 5: Die Schweiz unterstützt die Überwachung und Umsetzung der Menschenrechte auf globaler Ebene	14
III. Das Engagement der massgeblichen Menschenrechtsakteure stärken und sie besser einbinden	21
Handlungsbereich 6: Die Schweiz vertieft ihre Zusammenarbeit mit anderen Staaten	21
Handlungsbereich 7: Die Schweiz engagiert sich für die Stärkung der Zivilgesellschaft	21
Handlungsbereich 8: Die Schweiz fördert die Berücksichtigung der Menschenrechte durch den Privatsektor	21
Handlungsbereich 9: Die Schweiz engagiert sich für eine angemessene Berücksichtigung der Verantwortung nichtstaatlicher Akteure in bewaffneten Konflikten	21

4. Operationelle Umsetzung	27
I. Bilaterales Engagement	27
II. Multilaterales Engagement	28
III. Aktionspläne und andere Referenzinstrumente	30
IV. Einbezug der Menschenrechte in die Aussenpolitik der Schweiz	31

5. Fazit	32
-----------------	-----------

Einleitung

In der *Aussenpolitischen Strategie 2016–2019*¹, die als Strategie- und Zeitrahmen für das vorliegende Dokument dient, wird auf die transversale Bedeutung von Menschenrechten bei der Gewährleistung von Frieden, Sicherheit und Wohlstand auf internationaler Ebene sowie in der Schweiz hingewiesen. In den vergangenen Jahrzehnten wurde die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz in verschiedenen Dokumenten des Parlaments und des Bundesrates dargelegt. Sie widerspiegeln die Entwicklung unseres Landes hin zu einer engagierten und konsequenten Menschenrechtspolitik und bilden die historische und politische Grundlage der vorliegenden Strategie.

Insbesondere unterstreicht der erste ausschliesslich diesem Thema gewidmete Bericht des Bundesrates (1982)² das Engagement, das die Schweiz in diesem Bereich bei ihrer schrittweisen Verankerung im internationalen Rechts- und Politikrahmen und in Solidarität damit unter Beweis stellt, namentlich unter dem Dach des Europarates und der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

Mit der Verfassung von 1999 werden die Grundrechte in einem eigenen Grundrechtskatalog konsolidiert. Zudem konkretisiert die Verfassung den zunehmenden Einbezug der Menschenrechte in die Aussenpolitik, indem sie die Achtung der Menschenrechte als eines ihrer Hauptziele festschreibt (BV Art. 54 Abs. 2). Auf internationaler Ebene erhält die Schweiz mit dem Beitritt zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) im Jahr 2002 neuen Handlungsspielraum und kann verstärkt Einfluss auf den Rechtsrahmen und die internationale Politik zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte nehmen.

¹ *Aussenpolitische Strategie 2016–2019*, 17. Februar 2016.

² *Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik*, 2. Juni 1982.

Vor diesem Hintergrund gibt das Parlament dem Bundesrat die Möglichkeit zur Ausweitung des politischen Engagements der Schweiz in diesem Bereich, indem es einen entsprechenden Rahmenkredit bewilligt, welcher die für die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe zugewiesenen Mittel ergänzt. Auf der Grundlage der *Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020* soll die Berücksichtigung der Menschenrechte bei der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe sowie in der Schweizer Aussenpolitik im Allgemeinen noch weiter verstärkt werden.

Die Verankerung der Achtung der Menschenrechte in der Aussenpolitik der Schweiz ist somit eine relativ neue Entwicklung. Auch wenn in verschiedenen Dokumenten (Strategien, Aktionspläne oder Leitlinien, Berichte des Bundesrates³) auf bestimmte Menschenrechtsfragen eingegangen wird, verfügt die Schweiz bislang über keinen umfassenden, geeigneten Rahmen. Das Engagement auf diesem Gebiet muss systematischer und gezielter gestaltet und bei allen aussenpolitischen Aktivitäten und Beziehungen angemessen berücksichtigt werden. Darin bestehen die wichtigsten Ziele dieser ersten *Menschenrechtsstrategie* des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Mit der vorliegenden Strategie, die auf den in internationalen Foren ebenso wie vor Ort gesammelten Erfahrungen und den besonderen Stärken der Schweiz beruht, sollen die Grundsätze und Ziele der Menschenrechtsaussenpolitik festgelegt werden. Diese Ziele sind in drei strategische Ziele und neun Handlungsbereiche unterteilt, die für das Engagement der Schweiz in allen thematischen Bereichen, Ländern oder Regionen gelten, in denen sie tätig ist. Darüber hinaus soll die Strategie dazu beitragen, die Verankerung und den Einbezug der Menschenrechte in der Schweizer Aussenpolitik insgesamt und auf der Ebene ihrer Ziele zu stärken.

³ *Engagement der Schweiz für die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht*, Schwerpunktthema des *Aussenpolitischen Berichts 2015*, 13. Januar 2016; *Bericht über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz: Bilanz 2011–2014 und Perspektiven*, 9. Januar 2015.

1. Grundlagen und Prinzipien

Im politischen Modell der Schweiz verankerte Werte

Die Menschenrechte stehen im Zentrum der Werte der Schweiz und ihres politischen Modells, das sich auf demokratische Prinzipien, Nichtdiskriminierung, Geschlechtergleichheit, friedliches Zusammenleben und die gegenseitige Achtung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, Religionen, Sprachen, Ethnien und Kulturen stützt. Durch die Menschenrechte wird der Staat für sein Handeln gegenüber der Bevölkerung rechenschaftspflichtig gemacht und sein Interesse allgemein dem der Bevölkerung untergeordnet.

Konkretisiert wird diese Situation mit der in der Bundesverfassung von 1999 verankerten Rechtsordnung der Schweiz sowie ihren internationalen Verpflichtungen, namentlich den Verpflichtungen aus der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 und den Übereinkommen der UNO, wonach die Menschenrechte und Grundfreiheiten des Einzelnen in unserem Land ausdrücklich geschützt sind.

Frieden, Sicherheit und Wohlstand

Das internationale Engagement der Schweiz im Menschenrechtsbereich beruht auf der Überzeugung, dass die Verwirklichung der Menschenrechte eine unerlässliche Voraussetzung für eine wahrhaft nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung zum Wohl jedes Einzelnen ist. Die Achtung der Menschenrechte trägt zur internationalen Sicherheit, zur Sicherheit der Schweiz und zur Sicherheit der Menschen, so auch der Schweizer Bürgerinnen und Bürger, bei. Sie fördert die Konfliktprävention und -transformation, die Verhütung von Terrorismus und gewaltsamem Extremismus, die Verringerung der Armut und der Zahl der Flüchtlinge sowie die Entwicklung der Länder, einschliesslich der fragilen Staaten. Die Achtung der Menschenrechte stärkt die Rechtsstaatlichkeit, die Stabilität und die Voraussehbarkeit, die allesamt Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren der nationalen und globalen Wirtschaftstätigkeit, den Schutz der Investitionen Schweizer Unternehmen im Ausland und langfristigen Wohlstand sind. Die Förderung der Achtung der Menschenrechte erfolgt im Rahmen der Förderung einer Welt, die auf der Einhaltung von Regeln beruht, die im Völkerrecht verankert sind. Dies stellt für ein Land wie das

unsere, das sich nicht allein auf die Kräfteverhältnisse verlassen kann, um für sich selbst Unabhängigkeit, Wohlstand und Sicherheit zu garantieren, ein vorrangiges Gebot dar.

Wie die Ereignisse der Gegenwart regelmässig zeigen, handelt ein Staat, der die Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht achtet, entgegen den Interessen seiner Bevölkerung und gefährdet vor allem ihre Sicherheit. Ein solcher Staat kann auch zu einer Gefahr für andere Staaten werden, sowohl in Bezug auf die internationale Sicherheit als auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung. Diese enge Verknüpfung zwischen Frieden und Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechten spiegelt sich in der Struktur und dem Handeln der UNO wider, die diese drei Bereiche zu Grundpfeilern ihrer Tätigkeit macht. Die Schweiz folgt in ihrer Aussenpolitik derselben Logik, da sie die Bereiche humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Sicherheitspolitik, Friedensförderung und Schutz der Menschenrechte als einander ergänzend betrachtet. Somit geht sie die Menschenrechte, das humanitäre Völkerrecht und das Flüchtlingsrecht komplementär an und setzt diese Strategie auch in Situationen um, in denen andere Regelwerke anwendbar sind.

2. Aktueller Kontext, Herausforderungen und Chancen

In einer Welt, in der verschiedene globale und regionale, traditionelle und aufstrebende Mächte nebeneinander existieren, ist die Förderung der Achtung der Menschenrechte ebenso wie die Lösung globaler Krisen, Konflikte und Probleme weitaus komplexer. Einige Länder sind, insbesondere aufgrund ihres wachsenden wirtschaftlichen Gewichts, zu neuen Machtpolen geworden oder streben diese Rolle an und agieren auf internationalem Parkett immer selbstbewusster. Das Auftreten dieser staatlichen Akteure ist als Chance und zugleich als Herausforderung für eine breitere Umsetzung der Menschenrechte zu begreifen. Parallel dazu bestehen die Gegensätze zwischen regionalen Blöcken auch mehr als zwei Jahrzehnte nach dem Ende des Kalten Krieges weiter und verschärfen sich sogar, namentlich in Bezug auf die Menschenrechte. Zudem werden Menschenrechtsfragen immer weniger auf zwischenstaatlicher Ebene thematisiert. Eine immer grössere Rolle spielen mittlerweile nichtstaatliche Akteure, seien es die Zivilgesellschaft, transnationale Unternehmen oder bewaffnete Gruppen.

Gänzlich neue Herausforderungen und Chancen

Aufgrund der bedeutenden Entwicklung, welche die Menschenrechtsarchitektur in den vergangenen Jahrzehnten in rechtlicher und systemischer Hinsicht durchlaufen hat, hat sich ein internationaler Rahmen für die Menschenrechte herausgebildet, der ihre Umsetzung begünstigt. Global ist die Umsetzung allerdings nach wie vor ungenügend. Dies liegt vor allem daran, dass es keinen verbindlichen Mechanismus gibt, der die Staaten zur Umsetzung der Menschenrechte anhält, und dass die Urheber von Menschenrechtsverletzungen weitgehend ungestraft bleiben. Der informationstechnologische Fortschritt bietet neue Möglichkeiten, die Rechte jedes Einzelnen besser bekannt zu machen und auf mutmassliche Verstösse hinzuweisen. Zahlreichen Menschen in aller Welt ist der Genuss der Menschenrechte allerdings verwehrt, namentlich in autoritären Staaten, wo sie unterdrückt werden oder in Staaten die ihre grundlegenden Aufgaben nicht länger wahrnehmen können (so genannte gescheiterte Staaten) Diese Staaten gewinnen genau dadurch an Bedeutung, da das demokratische Modell, für das Allgemeingültigkeit angestrebt wurde, allmählich an Einfluss und Attraktivität verliert. Das Prinzip der universellen Geltung der Menschenrechte wird regelmässig infrage gestellt, die internationa-

le Menschenrechtsdebatte wird oft von wechselseitigen Anschuldigungen einer selektiven Berücksichtigung der internationalen Normen und ihrer Instrumentalisierung zu anderen Zwecken geprägt. Schliesslich begünstigt das Fortdauern bewaffneter Konflikte, die häufig asymmetrisch verlaufen, einen gewaltsamen Extremismus. Diese zwei Tendenzen bringen neue Herausforderungen für den Schutz der Menschenrechte und die Sicherheit auf internationaler sowie innerstaatlicher Ebene mit sich.

Chancen für die Schweiz

Das politische Modell der Schweiz und die tief in ihrer Tradition und Rechtsordnung verwurzelten Werte rechtfertigen ihr Engagement auf diesem Gebiet. Spezifische Werte, die die Schweiz als grundlegend ansieht, sind unter anderem Rechtsstaatlichkeit, direkte Demokratie, Dialog, Streben nach Konsens, Schutz von Minderheiten und Solidarität. Die Neutralität, die Nichtbeteiligung an festen Militärbündnissen und das Fehlen einer kolonialen Vergangenheit oder einer versteckten politischen Agenda sind weitere Opportunitäten, die die Schweiz nutzen kann, um einen konkreten Beitrag zur besseren Achtung der Menschenrechte zu leisten.

Im Dialog mit allen Beteiligten betreibt die Schweiz ein kreatives Engagement. Dadurch kann sie überall dort, wo dies möglich ist, Ansätze identifizieren, die vereinen statt trennen, und eine Rolle als Brückenbauerin wahrnehmen, wobei sie ihren Werten und Interessen treu bleibt. Zudem hat sie durch diese Vorgehensweise die Möglichkeit, eine Vorreiter- und Führungsrolle zu übernehmen, was die Einbindung der Zivilgesellschaft, des Privatsektors oder anderer nichtstaatlicher Akteure im Bereich der Menschenrechte betrifft. Politische Kontinuität, Zuverlässigkeit, die humanitäre Tradition der Schweiz, ihre Tradition der Guten Dienste und der Vermittlung sowie der Entwicklungszusammenarbeit, die historische Rolle Genfs auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts, der Friedensförderung und der Menschenrechte sowie eine Aussenpolitik, die auf dem Recht und fundierter Sachkenntnis in diesen Bereichen beruht, sind weitere spezifisch schweizerische Eigenschaften, die international anerkannt und im aktuellen Kontext besonders gefragt sind.

Kohärenz, Prioritäten und Mehrwert

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. Zudem legt sie Wert auf Kohärenz und Einheitlichkeit der menschenrechtlichen Standpunkte, die auf bilateraler und multilateraler Ebene und in verschiedenen Foren vertreten werden.

Im Sinne einer glaubwürdigen Menschenrechtspolitik ist die Schweiz bemüht, die Kohärenz von Innen- und Aussenpolitik in diesem Bereich zu gewährleisten. Dabei können je nach den internen Entwicklungen, die der direkten Demokratie und unserem föderalen System eigen sind, oder im Zusammenhang mit der Kritik, die mitunter an der Schweiz geübt wird, Probleme auftreten. Das internationale Menschenrechtsengagement der Schweiz muss daher formell und inhaltlich regelmässig angepasst werden.

Die Schweiz bemüht sich, die thematischen, geografischen und operationellen Schwerpunkte ihrer Menschenrechtsarbeit im Einklang mit ihren allgemeinen politischen Zielen zu definieren. Diese Themenbereiche müssen sich mit realen und relevanten Menschenrechtsproblemen in der Welt decken und es der Schweiz gestatten, ausgehend von ihren Erfahrungen und Verpflichtungen einen konkreten, glaubwürdigen und substanziellen Beitrag zu leisten und einen Mehrwert in die Bemühungen anderer Akteure einzubringen.

Dabei trägt die Schweiz den Akteuren Rechnung, die sich in diesem Bereich bereits engagieren, seien es Staaten, die in dieser Hinsicht andere Ziele verfolgen, oder aber gleichgesinnte Staaten oder Organisationen.

Gegenüber gleichgesinnten Partnern muss diesem Konzept zufolge besonders auf die Komplementarität der Aktivitäten der einzelnen Akteure geachtet werden, und zwar sowohl bei der Entwicklung von Synergien als auch bei der Aufgabenteilung. Unter Vermeidung eines unnötigen Wettbewerbs mit ihren Partnern strebt die Schweiz danach, ihr Profil in Menschenrechtsfragen und Themenbereichen, die sie bei ihrem Engagement als prioritär ansieht, zu schärfen. Bei der Verwirklichung ihres Engagements nutzt die Schweiz die Synergien zwischen der humanitären Hilfe, der Friedensförderung, der Entwicklungszusammenarbeit und den Menschenrechten, wie dies namentlich in der *Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2017–2020* vorgesehen ist.

Die Festlegung von Prioritäten sichert zwar die Kontinuität bei bestimmten Themenschwerpunkten des Menschenrechtsengagements, darf die Schweiz jedoch nicht daran hindern, rasch auf die Anforderungen des politischen Kontexts zu reagieren und ihre besonderen Stärken auch in Notsituationen zu nutzen.

3. Strategische Ziele

I. Die Universalität, Interdependenz und Unteilbarkeit der Menschenrechte verteidigen und fördern

Handlungsbereich 1: Die Schweiz fördert die effektive Verwirklichung der Menschenrechte jedes Einzelnen

Handlungsbereich 2: Die Schweiz engagiert sich gegen Relativismus und die Instrumentalisierung der Menschenrechte

→ Handlungsbereich 1: Die Schweiz fördert die effektive Verwirklichung der Menschenrechte jedes Einzelnen

Verwirklichung der Menschenrechte auf der Ebene des Einzelnen

Die Menschenrechte sind Garanten einer Gesellschaft, die auf der Verpflichtung zur Achtung der Rechte des Einzelnen gründet. Umgekehrt schädigt jede Verletzung der Menschenrechte das gesamte System zum Schutz und zur Förderung dieser Rechte, indem sie es infrage stellt, und je nach Fall in unterschiedlichem Umfang auch die kollektive Sicherheit beeinträchtigt. Die Schweiz tritt für die konkrete und effektive Verwirklichung der Menschenrechte zum Wohl des Einzelnen ein. Transversales Ziel dieses Engagements ist die Gleichstellung der Geschlechter bei der Ausübung der Menschenrechte. Die Schweiz überträgt damit eine Überzeugung, von der sie sich auf nationaler Ebene leiten lässt, auf die internationale Ebene.

Gleichstellung der Geschlechter

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 diese Themen zu einem prioritären Bestandteil ihres bilateralen und multilateralen Austausches und berücksichtigt die Geschlechterperspektive durchgängig in der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe. Sie macht sich stark für die Umsetzung des Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, der Erklärung von Beijing und der geschlechtsspezifischen Aspekte der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Sie versucht, Einfluss auf normative Entwicklungen und politische Prozesse zu nehmen, insbesondere im Rahmen von UNO-Gremien wie der Kommission für die Rechtsstellung der Frau. Sie unterstützt das Mandat von UN Women finanziell und politisch und sorgt dafür, dass die anderen UNO-Organisationen eine Geschlechterperspektive in ihre Aktivitäten integrieren.

Wenn die Schweiz in einem Land tätig wird, unterstützt sie die Opfer von Menschenrechtsverletzungen direkt durch Massnahmen und Projekte. Ihre politischen Vorstösse und bei Bedarf auch ihre Hinweise auf Schwachstellen illustriert sie regelmässig mit repräsentativen Einzelfällen indem sie diese entweder vertraulich mit dem betreffenden Staat aufnimmt oder allein oder gemeinsam mit anderen Staaten in Form öffentlicher Interventionen und/oder im Rahmen multilateraler Foren zur Sprache bringt.

Wirksame Umsetzung

In den vergangenen Jahren war der internationale Menschenrechtsrahmen von bedeutenden Kodifizierungsbestrebungen und einer Erhöhung der Zahl von Vertragsstaaten der verschiedenen Übereinkommen geprägt. Trotz einer immer umfangreicheren Menschenrechtsarchitektur sind Rechtsverletzungen nach wie vor an der Tagesordnung, ob sie nun vorsätzlich oder versehentlich, durch Berufung auf angeblich übergeordnete Erfordernisse – etwa die innere Sicherheit oder die Terrorismusbekämpfung – begangen oder ignoriert werden.

Bei ihrem Menschenrechtsengagement sieht die Schweiz die effektive und konkrete Verwirklichung der Menschenrechte in allen Situationen als wichtigstes Analysekriterium an. Sie prüft regelmässig die Menschenrechtslage in jedem Land und richtet dabei ihr Augenmerk insbesondere auf die gesetzlichen Entwicklungen und die Praxis anderer Staaten, die die Menschenrechte bedrohen oder im Widerspruch dazu stehen. Auch die Programme der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit gründen auf den Menschenrechten und tragen dadurch, unter Berücksichtigung der Prinzipien und Normen auf diesem Gebiet, zu konkreten Verbesserungen bei.

Die Schweiz engagiert sich für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und eines Systems demokratischer Institutionen, das in der Lage ist, die politischen und rechtlichen Grundlagen der Menschenrechte zu verteidigen, indem sie das politische und institutionelle Modell der Schweiz heraushebt, sofern dies zielführend ist. Besonderen Wert legt sie auf den Schutz, die Förderung und die Verwirklichung der Rechte der Frauen. Zudem bemüht sie sich um den Schutz der Rechte der Angehörigen von Minderheiten und besonders benachteiligten Gruppen und tritt für die Achtung der Rechte von Personen ein, die sich in einer Situation mit besonders hohem oder dringendem Schutzbedarf befinden, wie im Fall von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten. Durch die finanzielle Unterstützung und dem politischen Dialog mit den Organisationen der UNO, fördert die Schweiz ferner die effektive Verwirklichung der Menschenrechte im Rahmen dieser multilateralen Institutionen und ihrer Programme. Bei ihren Vorstössen in multilateralen Foren sowie gegenüber anderen Staaten weist die Schweiz auf die Defizite bei der Umsetzung der Menschenrechte hin und beruft sich bei ihrer Argumentation auf die internationalen Verpflichtungen und Zusagen, die von den betreffenden Staaten eingegangen wurden.

→ Handlungsbereich 2: Die Schweiz engagiert sich gegen kulturellen Relativismus und die Instrumentalisierung der Menschenrechte

Universalität, Interdependenz und Unteilbarkeit der Menschenrechte

Der universelle, unteilbare, interdependente und eng miteinander verknüpfte Charakter der Menschenrechte ist in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 niedergelegt und wird in der Erklärung und dem Aktionsprogramm von Wien über Menschenrechte von 1993 bekräftigt. Im Prozess der Globalisierung und der gleichzeitigen Fragmentierung der Normen des Völkerrechts nimmt jedoch die Spannung zwischen den Menschenrechten und staatlichen Souveränitätsansprüchen zu: Die Geltendmachung partikularistischer Identitäten im Sinne von Nationalität, Ethnizität, Sprache, Religion und Kultur oder der Rückgriff auf spezifische nationale Bedürfnisse auf der Basis politischer, wirtschaftlicher oder geographischer Spezifika verschärfen die Spannung zwischen Menschenrechten und staatlicher Souveränität und drohen längst überwunden geglaubte Gräben im Verständnis der Menschenrechte (zum Beispiel Nord-Süd) erneut aufzureissen.

Minderheiten

Der Schutz von Minderheiten steht im Zentrum des Handelns der Schweiz, deren Identität auf Pluralismus und dem Zusammenschluss verschiedener Gemeinschaften basiert. Die Schweiz setzt sich dafür ein, den Schutz von Minderheiten, namentlich ethnischen und religiösen Minderheiten, vor Diskriminierung jeder Art, so auch in wirtschaftlicher Hinsicht, zu gewährleisten. Diskriminierung ist die Ursache von mehr als 70% der Konflikte in der Welt. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass die Rechte der Angehörigen von Minderheiten respektiert werden keine Ausgrenzung in der politischen Mitsprache erfahren und im Zugang zu Dienstleistungen und Ressourcen erfahren. Zum Beispiel in Myanmar und der Mekong-Region für die verbesserte Ernährungssicherheit ethnischer Minderheiten. Oder im Westbalkan, wo die Schweiz die soziale Integration und den Zugang zur Bildung der Roma unterstützt.

Die Schweiz engagiert sich für die Förderung und Wahrung des universellen, interdependenten und unteilbaren Charakters der Menschenrechte, wobei sie die Form ihres Handelns am Kontext ausrichtet, in dem sie tätig ist. Sie setzt sich für die zivilen und politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie für die Rechte von Angehörigen spezifischer Gruppen ein. Sie sucht nach Möglichkeiten zur Erarbeitung von Initiativen, die neue Aspekte dieser Rechte betreffen. Für die Schweiz ist die Gleichstellung der Geschlechter ein Grundprinzip ihres Engagements in diesen Bereichen. Sie bekämpft Bestrebungen, bestimmte Menschenrechte unter Berufung auf höhere «traditionelle Werte» infrage zu stellen, die angeblich dem Grundsatz ihrer universellen Anwendung übergeordnet seien.

Die Schweiz befürwortet einen sachbezogenen politischen Dialog mit anderen Ländern zur Förderung der universellen Geltung der Menschenrechte. Im Einklang mit der Universalität ihrer Aussenpolitik geht sie Menschenrechtsverletzungen und Defizite bei der Umsetzung der Menschenrechtsverpflichtungen, unabhängig davon, in welchen Staaten sie auftreten, kohärent an und prüft sie mit demselben Grad der Besorgnis und Entschlossenheit.

Objektive und konstruktive Debatte

Die Schweiz tritt zudem dafür ein, dass die multilaterale Debatte, die oft von wechselseitigen Anschuldigungen einer selektiven Berücksichtigung der Menschenrechte oder ihrer Instrumentalisierung für politische, geopolitische, wirtschaftliche oder sicherheitsbezogene Zwecke geprägt ist, konstruktiv verläuft. Sie engagiert sich dafür, Spannungen abzubauen und eine Rolle als Brückenbauerin und Förderin des Dialogs zwischen unterschiedlichen Positionen wahrzunehmen, wobei sie ihren Werten und den Erfordernissen des Völkerrechts treu bleibt. Ebenso ist die Schweiz bestrebt, bei geeigneten Themen überregionale Bündnisse zu bilden.

II. Einen kohärenten internationalen Bezugsrahmen gewährleisten und die Menschenrechtsinstitutionen und -mechanismen stärken

Handlungsbereich 3: Die Schweiz engagiert sich für einen angemessenen internationalen Rechtsrahmen

Handlungsbereich 4: Die Schweiz engagiert sich für starke Menschenrechtsinstitutionen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene

Handlungsbereich 5: Die Schweiz unterstützt die Überwachung und Umsetzung der Menschenrechte auf globaler Ebene

→ Handlungsbereich 3: Die Schweiz engagiert sich für einen angemessenen internationalen Rechtsrahmen

Ausrichtung an den Erfordernissen des aktuellen Kontexts

Mit ihrer Menschenrechtspolitik will die Schweiz einen Beitrag zur Stärkung des internationalen Menschenrechtsrahmens und zu seiner Anwendung leisten. Infolge des stetigen Anstiegs der Zahl von Menschenrechtsübereinkommen in den vergangenen Jahrzehnten und der Zunahme der Zahl von Vertragsstaaten wurde der Schutz dieser Rechte erweitert. Zugleich ist in Anbetracht dieses Trends fraglich, ob die internationale Menschenrechtsarchitektur in der Lage ist, Relevanz zu wahren, was die Anforderungen an den Schutz der Menschenrechte vor den nicht nachlassenden Verletzungen vor Ort betrifft.

Die Schweiz fördert die universelle Ratifikation der bestehenden Verträge und tritt dafür ein, den Rechtsrahmen an aktuellen und zukünftigen Erfordernissen auszurichten. Sie setzt sich engagiert dafür ein, Lücken im Völkerrecht zu schliessen und die Durch-

setzung der Menschenrechte zu stärken, dabei aber zunehmende Normenkollisionen durch einen ungebremsen Ausbau völkerrechtlicher Regime kritisch zu hinterfragen (z.B. durch den verstärkten freiwilligen Einbezug nichtstaatlicher Akteure in die Verantwortung) und damit verbundene Zuständigkeits- und Kompetenzkonflikte zwischen den zahlreicher werdenden internationalen Kontrollorganen zu vermeiden. Die Schweiz setzt sich auch für die Erarbeitung und Umsetzung nicht bindender Instrumente ein, welche einen Referenzrahmen für neue menschenrechtliche Herausforderungen bieten können.

Korruption und Menschenrechte

Potenziell ist Korruption ein Hindernis für die Realisierung fast aller Menschenrechtsgarantien. Umgekehrt verleiht fehlender Menschenrechtsschutz der Ausbreitung von Korruption Nahrung. Die Schweiz setzt sich daher in den Verhandlungen im UNO-Menschenrechtsrat im Rahmen der Resolution über die negativen Auswirkungen der Korruption auf die Menschenrechte für einen Perspektivenwechsel ein, der den bisher primär strafrechtlichen Fokus des Antikorruptionsrechts um einen menschenrechtlichen Ansatz erweitert. Ferner unterstützt die Schweiz *Transparency International* als weltweit führende einschlägige NGO in ihrem Vorhaben, den Fokus verstärkt auf die Menschenrechte zu legen. Sie unterstützt ausserdem auch die Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Dienstleistungssektor, wie zum Beispiel in Rumänien, wo eine Kampagne gegen Bestechung zu einer signifikanten Erhöhung von Verdachtsmeldungen seitens der Bevölkerung geführt hat.

Menschenrechte, Konflikte und Terrorismus

Der aktuelle Kontext ist geprägt von einer steigenden Zahl asymmetrischer Konflikte, der wachsenden Bedeutung der organisierten Kriminalität und der Zunahme von Terrorismus und gewaltsamem Extremismus. Diesen Entwicklungen muss die internationale Gouvernanz auf dem Gebiet der Menschenrechte Rechnung tragen, denn sie widerspiegelt die relative Schwächung des Staates, dem grundsätzlich die Verpflichtungen zur Achtung der Menschenrechte obliegt. Darüber hinaus ruft der Terrorismus bei den Staaten zunehmend eine Reaktion hervor, die in juristischer und praktischer Hinsicht ein Dilemma für die Menschenrechtsnormen, die Regeln des humanitären Völkerrechts oder die Vorschriften des internationalen Flüchtlingsrechts darstellt und sogar Massnahmen umfasst, die dagegen verstossen. Dieses Vorgehen droht nicht nur den internationalen Rechtsrahmen zu schwächen, sondern auch einen Nährboden für Instabilität und Radikalisierung entstehen zu lassen, die den Terrorismus in seiner Entwicklung begünstigen. Die Schweiz setzt sich somit dafür ein, dass die Staaten bei der Terrorismusbekämpfung auf die strenge Einhaltung der Menschenrechtsverpflichtungen achten und die Prävention des gewaltsamen Extremismus in den Mittelpunkt ihres Handelns stellen.

Das humanitäre Völkerrecht (HVR) und die Menschenrechte weisen eine Reihe gemeinsamer Ziele wie den Schutz des menschlichen Lebens und der menschlichen Würde auf, unterscheiden sich jedoch hinsichtlich ihres Geltungsbereichs: Während die Menschenrechte jederzeit anwendbar sind (und daher die *lex generalis* bilden), gilt das HVR nur für bewaffnete Konflikte (und ist somit die *lex specialis*). Die Schweiz ist bestrebt, die Substanz des gesamten HVR und seiner Umsetzung in multilateralen

Foren zu schützen, geltend zu machen und zu fördern. Zugleich spricht sie sich für eine grundsätzliche Integration der einschlägigen Rechtsordnungen zum Schutz des Menschen, insbesondere des Menschenrechtsregimes, aus.

→ **Handlungsbereich 4: Die Schweiz engagiert sich für die Stärkung der Menschenrechtsinstitutionen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene**

Globaler Rahmen

Die UNO ist die weltweit massgebende Organisation, was den Schutz der Menschenrechte betrifft, vor allem aufgrund des universellen Charakters dieser Rechte. In diesem Rahmen engagiert sich die Schweiz namentlich im Menschenrechtsrat, der Generalversammlung und ihrem Dritten Ausschuss sowie in den Organen des Wirtschafts- und Sozialrates oder innerhalb der Sonderorganisationen. Wichtige Arbeit leistet die Schweiz auch in den Institutionen, die kein Mandat speziell auf dem Gebiet der Menschenrechte haben, in dieser Hinsicht jedoch eine wichtige Rolle spielen.

In diesen Foren nimmt die Schweiz aktiv an den Debatten zu Menschenrechtsfragen und an der Aushandlung von Resolutionen oder anderen politischen Erklärungen teil, um im Rahmen ihres Handlungsspielraums und ihrer Einflussmöglichkeiten einen

Beitrag zur Förderung eines verstärkten Schutzes der Menschenrechte auf internationaler Ebene zu leisten. Die Schweiz beteiligt sich aktiv an den Überlegungen zur Optimierung der Arbeitsmethoden dieser von ihr mitfinanzierten Organe und Institutionen, ihrer Effizienz und ihrer Wirkung vor Ort.

Die Schweiz unterstützt eine bessere Verbreitung von Menschenrechtsfragen im gesamten UNO-System und insbesondere in den Gremien, die sich mit den anderen beiden Arbeitsschwerpunkten der UNO (Frieden/Sicherheit und Entwicklung) befassen. Der Schutz der Menschenrechte muss eine zentrale Rolle spielen bei jeglichen Bemühungen zur Vorbeugung von Konflikten. Menschenrechtsverletzungen sind oft ein Indikator für die Eskalation eines Konflikts. Aus diesem Grund engagiert sich die Schweiz in Zusammenarbeit mit anderen Staaten für einen regelmässigen und systematischeren Austausch zwischen den zuständigen Gremien für Menschenrechte in Genf (Menschenrechtsrat und UNO-Hochkommissariat für Menschen-

Stärkung der internationalen Schweiz

Die Schweiz setzt sich aktiv für die Stärkung Genfs als globales Kompetenzzentrum für die Menschenrechte (siehe S. 29) ein. Dafür sind gut funktionierende und effiziente Institutionen und Organe unerlässlich. Die Schweiz organisiert Expertenkonferenzen (etwa seit 2014 den *Glion Human Rights Dialogue*), mit dem Ziel, konsensfähige Vorschläge zu entwickeln, wie die Rolle des Menschenrechtsrates innerhalb des UNO-Systems gestärkt und die Auswirkungen seiner Arbeiten auf das Leben der Menschen erhöht werden können. Die Schweiz setzt sich auch dafür ein, dass der Menschenrechtsrat Themen mit Relevanz für die internationale Menschenrechtsagenda behandelt, etwa indem sie regelmässig eine Resolution zur Frage der Todesstrafe einbringt. Dazu unterstützt die Schweiz den laufenden Reformprozess zur Verbesserung der Effizienz der UNO-Vertragsorgane und stellt seinen Mitgliedern eine Plattform zum Informations- und Meinungsaustausch zur Verfügung.

rechte (OHCHR)) und dem Sicherheitsrat zugunsten eines besseren Einbezugs von Menschenrechtsfragen in dessen Arbeit. Auch die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ist nach Auffassung der Schweiz ein wichtiges Instrument für einen besseren Einbezug der Menschenrechte in die globale Gouvernanz und ihre Institutionen.

Darüber hinaus fördert die Schweiz eine Erhöhung und Umschichtung der Mittel der Institutionen, die bei der Menschenrechtsgouvernanz eine Schlüsselrolle spielen, wie etwa das UNHCHR. Die Schweiz engagiert sich ferner für den Ausbau der Kapazitäten dieser Einrichtungen für Massnahmen vor Ort und leistet direkte Unterstützung für bestimmte regionale oder nationale Büros der UNO, die im Bereich der Menschenrechte tätig sind. Bei allen ihren Bemühungen legt die Schweiz besonderen Wert darauf, dass diese Prozesse die Stellung Genfs als Welthauptstadt der Menschenrechte stärken.

Regionaler Rahmen

In den Regionalorganisationen, denen die Schweiz angehört, wie dem Europarat oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), beteiligt sich die Schweiz aktiv an der Menschenrechtsdebatte, um die Instrumente und Mechanismen für ihren Schutz zu stärken. Ebenso wie bei der UNO befürwortet die Schweiz mit Nachdruck die Bereitstellung angemessener finanzieller Mittel für regionale Institutionen, die im Menschenrechtsbereich tätig sind, und entsendet zahlreiche Expertinnen und Experten. Sie ergreift Initiativen zur Förderung der Tätigkeit dieser Institutionen vor Ort, namentlich in Bereichen oder Kontexten, in denen sie eine strategisch günstige Position einnehmen und einen Mehrwert in die Arbeit der UNO-Gremien einbringen können.

Die Schweiz engagiert sich zudem in Regionalorganisationen anderer Kontinente, und zwar auch dann, wenn sie ihnen nicht angehört. In diesem Rahmen betreibt sie eine gezielte Zusammenarbeit in prioritären Aktionsbereichen. Dieses Engagement beinhaltet einerseits eine Stärkung staatlicher Institutionen, ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen sowie die Unterstützung unabhängiger Institutionen – insbesondere nationaler Menschenrechtsinstitutionen.

Nationale und lokale Strukturen

In vielen Ländern, in denen die Schweiz die nationale Menschenrechtsarchitektur unterstützt, stellt sie auch die institutionelle Stärkung und die Förderung von Synergien mit den einzelnen Akteuren in den Mittelpunkt ihres Menschenrechtsengagements. Zum einen unterstützt sie die staatlichen Institutionen bei der Einhaltung ihrer Menschenrechtsverpflichtungen, zum anderen steht sie den unabhängigen Menschenrechtsinstitutionen zur Seite.

Nationale Menschenrechtsinstitutionen

Die Arbeit unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen gewinnt zunehmend an Wichtigkeit. Die Schweiz setzt sich langfristig für die Stärkung solcher Institutionen zum Beispiel in Bolivien, Nepal, Peru, Afghanistan, den besetzten Palästinensischen Gebieten, und in Bangladesch ein. Nationale Menschenrechtsinstitutionen dokumentieren relevante Vorkommnisse bezüglich der Menschenrechtslage, 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.

Generell setzt sich die Schweiz für die Stärkung der Rechenschaftspflichten sowie von Partizipations- und Aufsichtsmechanismen ein, welche sich positiv auf die Menschenrechtssituation auswirken. Dies beinhaltet Engagements auf nationaler wie auch lokaler Ebene mit der Justiz, mit Parlamenten, nationalen Aufsichtsorganen, Organen des Sicherheitssektors sowie mit Ministerien, welche die Umsetzung spezifischer Rechte vorantreiben, wie beispielsweise die Sanitärversorgung, Gesundheit, oder Bildung. Es beinhaltet als Pendant

dazu auch die Stärkung gemeinschaftlicher Strukturen auf lokaler Ebene sowie der Zivilgesellschaft und Medien, mit dem Ziel, diesen eine positive Einflussnahme auf eine verbesserte Respektierung der Menschenrechte zu ermöglichen.

→ Handlungsbereich 5: Die Schweiz unterstützt die Überwachung und Umsetzung der Menschenrechte auf globaler Ebene

Zwar obliegt es grundsätzlich den Staaten, für eine wirksame und lückenlose Einhaltung ihrer in den Menschenrechtsverträgen eingegangenen Verpflichtungen und ihrer freiwilligen Zusagen zu achten, doch zeigt die Erfahrung, dass die effektive Umsetzung der Menschenrechte durch internationale Überwachungsorgane und -mechanismen unterstützt werden muss. Die Schweiz misst daher der Stärkung dieser Kontrollmechanismen grosse Bedeutung bei, namentlich in Situationen, in denen die Menschenrechtsverletzungen systematischer Natur sind, und/oder wenn die Staaten sich weigern, die Defizite in diesem Bereich anzuerkennen.

Menschenrechtsrat

Gemäss der wichtigen Rolle, die die Schweiz bei der Einsetzung des Menschenrechtsrates (HRC) und seiner Instrumente gespielt hat, engagiert sie sich für die Stärkung der bei diesem Gremium bestehenden Überwachungsmechanismen. Sie beteiligt sich aktiv am Prozess der allgemeinen regelmässigen Überprüfung (*Universal Periodic Review, (UPR)*). Die Schweiz ermuntert auch andere Staaten zur Mitwirkung, damit dieses Instrument, das dazu dient, eine Bestandsaufnahme der Menschenrechtslage in allen Ländern der UNO nach einem festen und berechenbaren Zeitplan vorzunehmen und ihnen konkrete Empfehlungen in dieser Hinsicht zu unterbreiten,

weiter universell Anwendung findet. Zudem fördert die Schweiz in den Ländern, in denen sie tätig ist, die Beteiligung der zuständigen Akteure auf nationaler Ebene und sorgt über ihr Aussennetz dafür, dass die Empfehlungen der Schweiz an diese Länder prioritär weiterverfolgt werden.

Die Schweiz ist überzeugt von der Wichtigkeit, der vom HRC für ein spezielles Recht oder Land eingesetzten Überwachungsmechanismen (besondere Verfahren). In den Bereichen oder Ländern, in denen die Menschenrechtslage es erfordert, unterstützt die Schweiz die Schaffung solcher Mandate oder die Einrichtung von Erkundungsmissionen, unabhängigen Untersuchungskommissionen und Missionen des UNHCHR zu spezifischen Ländern oder regionalen Kontexten, die Erkenntnisse über mutmassliche schwere Menschenrechtsverletzungen und Verstösse gegen das humanitäre Völkerrecht liefern sollen. Einige dieser Mechanismen werden von der Schweiz auch operationell unterstützt, indem sie Expertinnen und Experten zur Verfügung stellt oder konkrete Projekte fördert.

Überwachung durch die Vertragsorgane

Die Schweiz engagiert sich für die Stärkung der Grundlagen, der Autorität und der Wirkung der Überwachungsorgane auf globaler und regionaler Ebene, insbesondere derjenigen, die die Erfüllung konkreter Verpflichtungen überwachen, wie die UNO-Vertragsorgane oder die Ausschüsse des Europarates. Zur Stärkung deren Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit setzt sich die Schweiz für die Förderung der Zusammenarbeit aller Akteure – Vertragsstaaten, Kontrollorgane und Zivilgesellschaft – bei gleichzeitiger Wahrung der Unabhängigkeit und Stärkung der Effizienz der Arbeitsmethoden dieser Instrumente ein.

Instrumente des HRC

Die Schweiz arbeitet eng mit den besonderen Verfahren des HRC zusammen, die entweder thematische Fragen oder die spezifische Situation in einem Land behandeln. So unterstützt sie den Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit seit Beginn seines Mandats 2010, namentlich indem sie die Stelle eines Mitarbeiters finanziert. Zudem leistet sie finanzielle Unterstützung für ein gemeinsames Projekt unter der Leitung des Sonderberichterstatters über aussergerichtliche Hinrichtungen, das den Umgang mit Versammlungen und Kundgebungen verbessern soll und eine Folgemassnahme zur Resolution des Menschenrechtsrates über Menschenrechte im Kontext friedlicher Proteste darstellt, die auf eine von der Schweiz seit 2011 regelmässig vorgebrachte Initiative zurückgeht. Damit das Monitoring auf globaler Ebene zu einer Verbesserung der Menschenrechtslage in den Ländern führt, braucht es die Zusammenarbeit mit nationalen Akteuren. Die Schweiz engagiert sich deshalb auf nationaler Ebene für die Unterstützung und Umsetzung globaler Mechanismen. Für die UPR Boliviens oder in Tadschikistan beispielsweise hat die Schweiz einen landesweiten Konsultations- und Implementierungsprozess für die Vorbereitung der Überprüfung und die Umsetzung der eingegangenen Empfehlungen, der NGO's, die nationale Menschenrechtseinstitution sowie die Regierung involvierte, unterstützt.

Justizorgane, Verantwortung und Rechenschaftslegung

Der Einsatz für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und gegen Straflosigkeit zieht sich wie ein roter Faden durch das Menschenrechtsengagement der Schweiz. Die Schweiz setzt sich für eine Verbesserung der Arbeitsmethoden des Europäischen

Gerichtshofs für Menschenrechte und für die Fortführung seiner Reform ein. Das System der Einzelbeschwerden vor dem Gerichtshof ist das einzige regional verbindliche Verfahren auf dem Gebiet der Menschenrechte und gewährt dem Einzelnen, namentlich in der Schweiz, einen beispiellosen Rechtsschutz.

Die Schweiz engagiert sich auch für die Stärkung der Organe der internationalen Strafgerichtsbarkeit. Insbesondere fördert sie den Beitritt der Staaten zu den zuständigen Instanzen, etwa indem sie auf eine Erhöhung der Zahl der Vertragsstaaten des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs hinwirkt. Zudem unterstützt die Schweiz die Arbeit der Ad-hoc- und «hybriden» Gerichte und der nationalen und internationalen Gerichte, die befugt sind, rechtsverbindliche

Urteile zu fällen, und fördert deren Umsetzung. Sollten sich die nationalen Mechanismen als unwirksam erweisen, befürwortet die Schweiz die Überweisung dringender Situationen an die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs.

Zur Behebung schwerer Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht fördert die Schweiz aktiv Ermittlungs- und Wiedergutmachungsinitiativen mit dem Ziel, die Rechte der Opfer zu stärken, die Staaten an ihre Verpflichtungen zu erinnern und Rechtsverletzungen vorzubeugen. Gegenüber den Partnerländern macht sie sich dafür stark, die rechtlichen und institutionellen Reformen, die auf die Stärkung der Mechanismen zur Rechenschaftslegung und für den Zugang zur Justiz ausgerichtet sind, in einem umfassenderen Rahmen der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu unterstützen und zu begleiten. Diese verschiedenen Stossrichtungen ihres Engagements für eine verstärkte Überwachung der Menschenrechte ergänzt sie durch ein allgemeines Plädoyer für die Bekämpfung der Straflosigkeit.

Vergangenheitsarbeit im Westbalkan

Die Schweiz fördert Initiativen zugunsten des Rechts auf Information, Dokumentation, Archivierung und Identifizierung durch DNA-Analyse, die das Schicksal Verschwundener klären sollen. Parallel dazu unterstützt sie die Bemühungen der nationalen und internationalen Justiz, unter anderem durch Hilfe für Opfer und Zeugen. Dabei legt sie den Schwerpunkt auf den Ausbau von Kapazitäten, die die Unabhängigkeit der Justiz gewährleisten sollen, eine unerlässliche Voraussetzung für die Existenz einer widerstandsfähigen Gesellschaft. Ebenso engagiert sich die Schweiz für die Schaffung und Unterstützung integrativer und innovativer staatlicher Mechanismen für ein ganzheitliches Herangehen an die mit der Vergangenheitsbewältigung verbundenen Herausforderungen. Da die Identitätskonflikte, die in den 1990-er Jahren Auslöser für die Kriege in der Region waren, nicht in jedem Fall, insbesondere nicht in Bosnien und Herzegowina, beigelegt werden konnten, ist der Schweiz sehr daran gelegen, die Bemühungen zu unterstützen, die eine Wiederholung der Schrecken der Vergangenheit verhüten und ein öffentliches und kritisches Nachdenken darüber fördern sollen.

III. Das Engagement der massgeblichen Menschenrechtsakteure stärken und sie besser einbinden

Handlungsbereich 6: Die Schweiz vertieft ihre Zusammenarbeit mit anderen Staaten

Handlungsbereich 7: Die Schweiz engagiert sich für die Stärkung der Zivilgesellschaft

Handlungsbereich 8: Die Schweiz fördert die Berücksichtigung der Menschenrechte durch den Privatsektor

Handlungsbereich 9: Die Schweiz engagiert sich für eine angemessene Berücksichtigung der Verantwortung nichtstaatlicher Akteure in bewaffneten Konflikten

→ Handlungsbereich 6: Die Schweiz vertieft ihre Zusammenarbeit mit anderen Staaten

Mit den wichtigsten Staaten zusammenarbeiten

In der internationalen Menschenrechtsarchitektur, die auf einer Gemeinschaft souveräner Staaten beruht, welche die Hauptverantwortung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte ihrer Bevölkerung tragen, nehmen die einzelnen Staaten weiter die zentrale Stellung ein.

Einige Länder sind jedoch, insbesondere aufgrund ihres wachsenden wirtschaftlichen Gewichts, zu neuen Machtpolen geworden oder streben diese Rolle an und agieren auf dem internationalen Parkett immer selbstbewusster. In der Auseinandersetzung mit globalen Fragestellungen, der Beilegung von Krisen und der Menschenrechtsdebatte spielen sie vermehrt eine wichtigere Rolle.

Vor diesem Hintergrund muss die Schweiz die Möglichkeiten nutzen, die sich für eine Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte mit anderen Staaten bieten, namentlich mit den ständigen Mitgliedern des

Menschenrechtsdialoge

Die Schweiz baut ihre bilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte mit einer breiten Palette von Instrumenten aus, deren Einsatz von der politischen Zweckmässigkeit, dem Kontext der bilateralen Beziehungen und den verfügbaren Ressourcen abhängt. So führt die Schweiz *bilaterale Menschenrechtsdialoge* (siehe S. 28) mit ausgewählten Ländern (2015: China, Nigeria, Russland, Senegal, Tadschikistan und Vietnam). Zudem vertieft die Schweiz den Austausch über Fragen der Menschenrechtspolitik mit Ländern, die in dieser Hinsicht weltweit eine immer wichtigere Rolle spielen, etwa Südafrika, Mexiko, Brasilien oder Polen. Dabei verankert sie diesen Austausch im allgemeinen politischen Rahmen der bilateralen Beziehungen. Auch wenn die Schweiz grundsätzlich einen auf den Dialog gestützten Ansatz bevorzugt, zögert sie nicht, in bestimmten Fällen kritischer vorzugehen, indem sie ergänzend zu anderen Instrumenten und nach einer fallweisen Beurteilung Demarchen unternimmt.

UNO-Sicherheitsrates, den Staaten mit regionalem Einfluss und einer potenziellen Schlüsselrolle in der internationalen Debatte oder den aufstrebenden Volkswirtschaften. Um die Effektivität und Wirkung ihres Handelns zu steigern, vertieft die Schweiz zudem ihre Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Ländern, vor allem mit denen, die international über grössere Gestaltungsmöglichkeiten als die Schweiz verfügen. Darüber hinaus ist die Schweiz im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe in der Lage, sich in Kontexten zu engagieren, in denen der Schutzbedarf besonders dringend ist, einschliesslich auf dem Gebiet der Menschenrechte und vor allem in fragilen Kontexten.

Universalität des Engagements

Die Schweiz bringt Menschenrechtsfragen auch gegenüber Staaten zur Sprache, mit denen sich die Zusammenarbeit schwieriger gestaltet, insbesondere aufgrund der schlechten Menschenrechtslage und dies bestreiten. In dieser Hinsicht achtet sie besonders auf ein ausgewogenes Engagement in Staaten verschiedener Regionen der Welt. Nach Möglichkeit baut diese Zusammenarbeit auf einer bilateralen Beziehung im Rahmen einer bereits bestehenden privilegierten Partnerschaft auf.

→ Handlungsbereich 7: Die Schweiz engagiert sich für die Stärkung der Zivilgesellschaft

Notwendige Ergänzung zum Staat

Die Menschenrechtspolitik ist immer weniger eine Angelegenheit, die allein auf zwischenstaatlicher Ebene behandelt wird. In diesem Bereich hat die Schweiz ein Interesse an der Zusammenarbeit mit allen Akteuren, die eine Rolle im Hinblick auf eine bessere Achtung und angemessene Förderung der Menschenrechte spielen können, insbesondere die Zivilgesellschaft und die verschiedenen Gruppen, in denen sie sich organisiert und Gehör verschafft (nichtstaatliche Organisationen (NGO), Interessengruppen, lokale oder religiöse Gemeinschaften, akademische Kreise, Medien).

Die Schweiz anerkennt die wesentliche Rolle, die einer unabhängigen Zivilgesellschaft zukommt und die darin besteht, das Handeln einer Regierung jederzeit zu beobachten, sie zur Rechenschaft zu ziehen und sich ihr gegenüber kritisch zu zeigen. Zudem können die Organisationen der Zivilgesellschaft eine wichtige Verbindungsrolle wahrnehmen zwischen den Anliegen der Bevölkerungsgruppen, welche sie vertreten, und der Regierung. Die Zivilgesellschaft ist somit bei der Weiterverfolgung der Umsetzung der Menschenrechte, ihrer Förderung und ihrer dynamischen Weiterentwicklung von zentraler Bedeutung.

Verstärkte Partizipation und Zusammenarbeit

Die NGO sind wichtige operationelle und politische Partner der Schweiz, und zwar auf bilateraler wie multilateraler Ebene. Die Schweiz bindet die Zivilgesellschaft systematisch in die gesamte bilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte ein. Sie fördert eine höhere Beteiligung ihrer Vertreter an multilateralen Foren, indem sie auf die verstärkte Einbindung der Zivilgesellschaft in die Entscheidungsprozesse zur Regelung der Menschenrechte hinarbeitet, die NGO dazu ermutigt, den Diskussionen in multilateralen Gremien, namentlich in Genf, beizuwohnen und direkt daran mitzuwirken, und ihnen Unterstützung in dieser Hinsicht gewährt. Ebenso leistet sie finanzielle Unterstützung für NGO, die in Genf ansässig sind und zur Dynamik und zum reibungslosen Funktionieren der Menschenrechtsorgane an diesem Standort beitragen.

Bei ihrem Engagement vor Ort ist die Schweiz bestrebt, sich mit sämtlichen Akteuren der Zivilgesellschaft in ihrem Wirkungsbereich vertraut zu machen. Sie unterstützt diese Akteure beim Kapazitätsaufbau und bei der Vernetzung ihrer Mitglieder, sei es innerhalb eines Landes, einer Region oder mit der Zivilgesellschaft der Schweiz. Sie trägt zur Verbreitung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts über Mittel wie die Kultur, das Filmschaffen oder die Menschenrechtsbildung bei. Sie fördert günstige Rahmenbedingungen für das Engagement Jugendlicher und die Nachwuchsbetreuung in NGO. Dabei ist sich die Schweiz der Herausforderungen bewusst, die bei der Zusammenarbeit mit Mitgliedern der Zivilgesellschaft auftreten können, vor allem wenn Organisationen der Zivilgesellschaft sich als regierungsunabhängig darstellen, tatsächlich jedoch einer Regierung als Mittel zum Zweck dienen, wenn sie wenig repräsentativ für die Gesellschaft sind oder wenn die Zusammenarbeit eine Gefahr für die Zivilgesellschaft selbst darstellt, indem sie diese Organisationen anfällig für Repressalien von staatlicher Seite macht.

Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern

Die Schweiz anerkennt die wesentliche und positive Rolle der Personen, die sich für die Achtung der Menschenrechte in der Schweiz wie im Ausland einsetzen.

Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger

Mit ihren im Jahr 2013 verabschiedeten *Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger/-innen* engagiert sich die Schweiz, um gegen die sich für die Zivilgesellschaft erhöhenden Hindernisse entgegenzuwirken und den Menschenrechtsverteidiger (MRV) konkrete Unterstützung und Schutz anzubieten. Dazu setzt sich die Schweiz für verstärkte Kapazitäten der Zivilgesellschaft sowie für einen vorteilhaften Rechtsrahmen ein. In Guatemala und Honduras beispielsweise unterstützt sie durch lokale NGO's das Monitoring von Menschenrechtsverletzungen und die Entwicklung von Kommunikationsstrategien für MRV, welche sich im Bereich der Vergangenheitsbewältigung und gegen die Straflosigkeit engagieren. Sie setzt sich in China für den Schutz von Menschenrechtsanwälte oder in einer kulturell geprägten Veranstaltung (*Festival International du Film sur les droits humains* in Genf), wo die Arbeit der MRV gewürdigt werden kann, ein. In Tansania fördert sie durch Unterstützung der Zivilgesellschaft die Rechenschaftslegung des öffentlichen Sektors für Gesundheitsdienstleistungen sowie durch die gezielte Stärkung des Mediensektors und der Medienfreiheit eine verbesserte Mitsprache der Bevölkerung.

Sie tritt dafür ein, dass die Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger sich auf nationaler und internationaler Ebene aktiv einbringen und mit multilateralen Organen zusammenarbeiten können, ohne Repressalien fürchten zu müssen. Sie ist auf politischer und diplomatischer Ebene sowie über Programme und Projekte zum Schutz dieser Personen aktiv. Sie engagiert sich für eine Ausweitung des Spielraums und der Handlungsfreiheit der Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern und der Zivilgesellschaft, wenn diese eingeschränkt sind.

→ **Handlungsbereich 8: Die Schweiz fördert die Achtung der Menschenrechte durch den Privatsektor**

Rolle und Verantwortung der Wirtschaftsakteure

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. Von den in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen erwartet sie, dass sie die Menschenrechte bei allen ihren Aktivitäten achten, insbesondere wenn sie im Ausland in Konfliktgebieten oder in einem komplexen oder fragilen Umfeld tätig sind.

In einer Welt, in der der Umsatz einiger Unternehmen dem Bruttoinlandsprodukt von Staaten entspricht, die zu den global wichtigsten Volkswirtschaften zählen,

Internationaler Verhaltenskodex für private Sicherheitsunternehmen (ICoC)

Der ICoC wurde 2010 von mehreren Akteuren als eine allen Stakeholdern offen stehende und freiwillige Initiative lanciert, die in Form einer Vereinigung nach Schweizer Recht (ICoCA) begründet wurde und über einen Mechanismus zur Kontrolle, Zertifizierung und Bearbeitung von Beschwerden verfügt. Der Kodex beruht insbesondere auf dem Montreux-Dokument über private Militär- und Sicherheitsunternehmen von 2008 und enthält Grundsätze für die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts. Für seinen Erfolg ist vor allem entscheidend, dass staatliche Auftraggeber zunehmend auf private Sicherheitsdienstleister zurückgreifen, die Mitglied in der ICoCA sind, und dass der ICoC in den nationalen Rechtsvorschriften berücksichtigt wird. In der Schweiz etwa schreibt das Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen vor, dass Sicherheitsunternehmen, die in der Schweiz ansässig sind bzw. vom Bund für Aufgaben in einem komplexen Umfeld eingesetzt werden, der ICoCA beitreten.

kann das Ziel eines wirksamen Schutzes der Menschenrechte den Privatsektor nicht ausser Acht lassen. Die UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sind ein international anerkannter Rahmen, der die Verantwortung der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte regelt. Die Staaten, Bürger, Verbraucher und Anleger erwarten von der Wirtschaft, insbesondere den transnationalen Konzernen, in immer höherem Masse, dass sie die Rechte ihrer Beschäftigten und der Verbraucher sowie die Menschenrechte der Personen und Gemeinschaften achten, auf die sich ihre Tätigkeit auswirkt bzw. in der sie diese ausüben. Zudem unterliegen die Unternehmen durch ihre Beschäftigten dem humanitären Völkerrecht, sobald sie in einem Kon-

fliktgebiet tätig sind. Wenn die Unternehmen den tatsächlichen oder potenziellen negativen Folgen ihrer Aktivitäten für die Menschenrechte in ihren Geschäftsplänen Rechnung tragen, sind sie darüber hinaus in der Lage, Risiken zu begrenzen, neue Märkte zu erschliessen und den Erwartungen der Verbraucher, Anleger und Beschäftigten gerecht zu werden. Die Schweiz regt dazu an, diese verschiedenen Fragen in den einschlägigen internationalen Foren und in ihrem bilateralen Austausch zu berücksichtigen, namentlich durch die systematische Aufnahme des Themas «Wirtschaft und Menschenrechte» in die Tagesordnung der politischen und wirtschaftlichen Konsultationen sowie der Menschenrechtsdialoge.

Mehrparteiendialog

Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass die Geschäftstätigkeit des Privatsektors von Prinzipien geleitet wird, die auf der Achtung der Menschenrechte beruhen. Sie unterstützt die Umsetzung der Leitprinzipien und der verschiedenen Multi-Stakeholder-Initiativen, die spezifische Tätigkeitsbereiche betreffen. Sie tritt dafür ein, die privaten Unternehmen für die Bedeutung ihrer Verantwortung in dieser Frage zu sensibilisieren. Die Schweiz fördert und erleichtert den Dialog zwischen dem Privatsektor, der Zivilgesellschaft, akademischen Einrichtungen und den Regierungen, damit dauerhafte Lösungen gefunden werden, welche den Beitrag der Wirtschaftsakteure zur Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, zum Frieden und zur Stabilität stärken und gleichzeitig ein günstiges Umfeld für Investitionen und nachhaltige Entwicklung aufrechterhalten.

Die Schweiz bemüht sich, zur Erarbeitung praktischer und realitätsnaher Lösungen beizutragen, mit denen die Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts überwacht werden können, und die Unternehmen in dieser Hinsicht zu beraten, insbesondere wenn sie in fragilen Kontexten oder bewaffneten Konflikten tätig sind. Die Schweiz hält es bei ihren Aktivitäten vor Ort ferner für notwendig, ihre eigenen Ressourcen und Fachkompetenzen und diejenigen der privaten Unternehmen stärker zu bündeln, namentlich in Form öffentlich-privater Partnerschaften.

→ Handlungsbereich 9: Die Schweiz engagiert sich für eine angemessene Berücksichtigung der Verantwortung nicht-staatlicher Akteure in bewaffneten Konflikten

Herausforderung für den internationalen Rahmen

In sämtlichen internationalen Foren stellt sich die Frage nach dem adäquaten völkerrechtlichen Umgang mit bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren. Sie haben einerseits zunehmenden Einfluss auf die internationale Politik und bewegen sich häufig

Dialog mit bewaffneten Gruppen

In Kolumbien und Mali wirkt die Schweiz durch ihr Engagement bei Vermittlungsbemühungen und im Dialog mit allen Parteien, einschliesslich der bewaffneten Gruppen, daraufhin, die Achtung der Menschenrechte zu einem festen Bestandteil der Transformation dieser Konflikte zu machen. Im Einklang mit ihrer *Strategie zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten 2013–2017* fördert die Schweiz auch den Dialog mit den bewaffneten nichtstaatlichen Gruppen, um Zivilpersonen besser zu schützen und vor allem den Zugang zur humanitären Hilfe zu gewährleisten. Konkret unterstützt die Schweiz zum Beispiel in Syrien Bestrebungen, das humanitäre Völkerrecht für bewaffnete Gruppen im Syrienkonflikt zu verbreiten, oder die Untersuchungskommission des UNO Menschenrechtsrates, Informationen über Verletzungen zu beschaffen und die Täter zur Rechenschaft zu bringen.

ausserhalb des nationalen und internationalen Rechtsrahmens bewegen (insbesondere terroristische Netzwerke, kriminelle Organisationen). Andererseits haben sie als Konfliktparteien Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht. Aus der Perspektive der Opfer ist es unerheblich, ob ein staatlicher oder nichtstaatlicher Akteur für das erlittene Unrecht verantwortlich zeichnet.

Die Schweiz bringt sich aktiv in die internationale Debatte ein, die zur Verantwortung nichtstaatlicher Akteure in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen und Verstösse gegen das humanitä-

re Völkerrecht und zu den Mitteln für eine Konkretisierung dieser Verantwortung geführt wird. Sie engagiert sich für die Anerkennung der Verantwortung, die bewaffneten Gruppen, darunter terroristischen Gruppierungen, aus dem humanitären Völkerrecht erwächst, wenn sie Parteien bewaffneter Konflikte sind. Besonders dringlich sind diese Fragen in Situationen, in denen kein Staat de facto in der Lage ist, Kontrolle auszuüben und die Achtung der Menschenrechte zu gewährleisten. Angesichts der Zunahme dieser Situationen bemüht sich die Schweiz um einen Dialog mit allen Parteien, der zur Achtung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte, zur Stärkung der menschlichen Sicherheit und zur Transformation der Konflikte beitragen soll. Zudem ist sie bestrebt, einen konstruktiven Beitrag zu den multilateralen Diskussionen zu leisten, die immer öfter bewaffnete nichtstaatliche Gruppen betreffen. Es ist der Schweiz ein besonderes Anliegen, die von bewaffneten nichtstaatlichen Gruppen begangenen Menschenrechtsverletzungen angemessen und ohne Verwässerung oder Infragestellung der Hauptverantwortung der Staaten für den Schutz der Menschenrechte geahndet werden.

4. Operationelle Umsetzung

I. Bilaterales Engagement

Mit ihrem bilateralen Engagement verfolgt die Schweiz ein zweifaches Ziel, nämlich konkrete Verbesserungen bei den Menschenrechten in den Partnerländern zu fördern sowie überregionale Bündnisse und Koalitionen zur Stärkung ihrer Einflussmöglichkeiten einzugehen. Auf bilateraler Ebene und im Rahmen ihrer Möglichkeiten richtet die Schweiz ihre Menschenrechtspolitik darauf aus, Einfluss auf politische Entscheidungsträger zu nehmen und die Akteure zu stärken, die zur Verbesserung der Lage im Hinblick auf eine bessere Achtung der Menschenrechte und einen besseren Schutz des Einzelnen in dem betreffenden Land beitragen können. Bei der Verwirklichung dieses Engagements spielt das Aussenetz der Schweiz (Botschaften, Kooperationsbüros und Konsulate) eine zentrale Rolle.

Bilateraler Austausch

Generell thematisiert das EDA die Menschenrechte im gesamten bilateralen Austausch mit anderen Staaten. Dazu führt es separate Menschenrechtsgespräche im Rahmen bilateraler politischer Konsultationen oder eines gesonderten Kapitels dieser Konsultationen. Menschenrechtsfragen können auch beim politischen Dialog mit den Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit angesprochen werden. Zudem führt die Schweiz einen bilateralen Austausch auf Expertenebene zu multilateralen und internationalen Menschenrechtsfragen.

Wenn die Lage es erfordert, unternimmt die Schweiz ad hoc Demarchen, um auf konkrete Rechtsverletzungen oder andere spezifische Entwicklungen zu reagieren. Darüber hinaus ist sie bestrebt, die Frage der Achtung der Menschenrechte auch in die bilaterale Zusammenarbeit einzubringen, die vornehmlich andere Bereiche wie Handel, Migration oder Justiz betrifft.

Menschenrechtsdialoge

Mit einigen Ländern führt die Schweiz einen strukturierten Austausch zu Menschenrechten in Form von *Menschenrechtsdialogen*, die regelmässige und separate Gespräche speziell zu Menschenrechtsfragen beinhalten. Einen solchen bilateralen Dialog betreibt sie in Ländern, deren Regierung die Bereitschaft zu einem ernsthaften, kritischen und konstruktiven Austausch auf diesem Gebiet bekundet hat und in denen bilateral und multilateral Interesse an einer breiten Zusammenarbeit auch über die Menschenrechte hinaus besteht. Flankierend zu diesen strukturierten Dialogen finanziert die Schweiz den Austausch von Expertinnen und Experten sowie Projekte vor Ort, die konkrete Verbesserungen im Bereich der Menschenrechte im Partnerland bewirken sollen. Eine wesentliche Bedingung, die die Schweiz an den Einsatz dieses Instruments knüpft, ist die Einbindung der Zivilgesellschaft in bestimmte Aktivitäten, die im Rahmen des Dialogs stattfinden.

Engagement in Form von Programmen und Projekten

In erster Linie betreibt die Schweiz ihr Engagement im Rahmen einer länder- oder regionalspezifischen strategischen Zusammenarbeit, die in der Regel alle Schweizer Regierungsstellen einbezieht und operationelle Mittel beinhaltet. Die entsprechenden Programme und Projekte können von dem betreffenden Staat, einer internationalen Organisation, der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor oder einigen dieser Akteure gemeinsam durchgeführt werden. Diese Kooperationsprogramme sind langfristig ausgerichtet und tragen damit direkt zur Beseitigung von Strukturmängeln bei der Verwirklichung bestimmter Menschenrechte bei. Zudem unterstützt die Schweiz Projekte und ergreift Initiativen, die flexibel und auf kurze oder mittlere Dauer angelegt sind, damit sie auf unmittelbare Chancen reagieren und ihre politischen Instrumente verstärkt einsetzen kann.

II. Multilaterales Engagement

Multilaterale Gremien sind ein wesentliches Instrument der Schweizer Aussenpolitik. Definitionsgemäss bieten sie verschiedenen Akteuren die Möglichkeit, sich zu Bündnissen zusammenzuschliessen und so die Reichweite, den Einfluss und die Wirksamkeit ihrer Tätigkeit zu steigern. Das Engagement in multilateralen Foren verstärkt und ergänzt die Behandlung von Menschenrechtsfragen auf bilateraler Ebene und umgekehrt. Insbesondere gehört die Schweiz zu den zehn Hauptgeldgebern des UN-HCHR und der wichtigsten internationalen Entwicklungsorganisationen, die bei der Konzeption und Umsetzung der Menschenrechtsnormen eine zentrale Rolle spielen.

Inklusives Engagement

Die Schweiz ergreift Initiativen im Rahmen multilateraler Gremien und beteiligt sich aktiv an ihrer Arbeit. Bestimmten Organen und Mechanismen des multilateralen Menschenrechtssystems gewährt sie spezifische Unterstützung. Zudem fördert die Schweiz diplomatische ad-hoc-Initiativen ausserhalb eines formellen institutionellen Rahmens und/oder freiwilliger Natur, die dazu gedacht sind, eine Reflexion zu einem bestimmten Thema anzustossen und dadurch zur Stärkung des Schutzes der Menschenrechte in einem spezifischen Bereich oder zur Förderung und zum besseren Schutz der Rechte der Frauen beizutragen. In ihrer multilateralen Politik bezieht die Schweiz alle Beteiligten, insbesondere die Zivilgesellschaft und den Privatsektor ein und konsultiert diese.

Genf, Welthauptstadt der Menschenrechte

Die Schweiz legt besonderen Wert auf die Stärkung der Rolle Genfs als Welthauptstadt der Menschenrechte, mit der sie über ein wichtiges Mittel verfügt, ihrer Menschenrechtspolitik mehr Wirkung und Sichtbarkeit zu verleihen. Genf spielt eine tragende Rolle bei der Entwicklung eines normativen Rahmens für die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht und bietet zahlreiche Plattformen für den Austausch zwischen den wichtigsten Akteuren der internationalen Gouvernanz, die sich mit menschenrechtsrelevanten Fragen befassen. In Genf hat das UNHCHR seinen Sitz, in Genf finden die meisten ordentlichen Tagungen der Vertragsorgane statt, und es tagt seit der Gründung des Menschenrechtsrates 2006 erstmals eines der wichtigsten Organe der UNO ständig in der Schweiz. Die Dynamik der Hochschulen und der rund hundert in Genf ansässigen NGO, die auf Menschenrechte spezialisiert sind, sowie die Präsenz privater Unternehmen tragen ebenfalls dazu bei, dass Genf heute das unumgängliche Zentrum der Reflexion über die Menschenrechte ist. Die Schweiz setzt sich dafür ein, die Rolle und den Einfluss Genfs in diesem Bereich auszuweiten und diesen strategischen Vorteil bei Bedarf gegenüber der wachsenden Konkurrenz durch andere Staaten, namentlich des Südens, zu verteidigen. Letztere sind bestrebt, Aktivitäten im Zusammenhang mit den Menschenrechten anzuziehen, weil dieser Bereich politisch attraktiv ist und Entwicklungspotenzial birgt.

Globale Berücksichtigung der Menschenrechte

Schliesslich unterstützt die Schweiz die Bemühungen, die darauf abzielen, das menschenrechtliche Engagement in der internationalen Zusammenarbeit und dem UNO-System in ihrer Gesamtheit zu verankern. Die Schweiz fördert bei der Bewältigung von gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen wie Migration und Umwelt einen auf die Menschenrechte basierten Ansatz. Zudem macht sich die

Schweiz dafür stark, dass die Tätigkeit der multilateralen Organisationen oder Fora, die nicht vorrangig mit der Förderung der Menschenrechte betraut sind, eine positive Wirkung auf die Menschenrechtslage hat. Die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die in den kommenden Jahrzehnten den Bezugsrahmen für die Entwicklungszusammenarbeit bilden wird, ist ebenfalls ein Faktor, den es im Hinblick auf eine bessere Verwirklichung der Menschenrechte zu berücksichtigen gilt.

III. Aktionspläne und andere Referenzinstrumente

Die vorliegende Strategie definiert die allgemeinen Grundsätze des Schweizer Engagements im Bereich der Menschenrechte ausgehend von einem transversalen Ansatz. Zusätzlich dazu werden für einen Bereich, ein Land oder eine Region, in denen die Schweiz tätig ist, und aufgrund festgelegter Prioritäten konkrete Massnahmen konzipiert und spezifische Ziele definiert.

Letztere sind Gegenstand verschiedenartiger Referenzinstrumente. Dabei kann es sich um strategische und operationelle Instrumente handeln, die ein Thema mit einem konkreten Bezug zum menschenrechtlichen Engagement betreffen oder bei denen die Menschenrechte eine Kernkomponente bilden. Es können aber auch länder- oder regionalspezifische Kooperationsstrategien sein, die als Richtschnur für das Handeln der Schweiz in diesen Kontexten dienen und bei denen die Förderung der Menschenrechte nur einer von mehreren Aspekten ist. Diese Kooperationsstrategien orientieren sich an den national definierten Zielen und Plänen und sind stark auf den Kontext ausgerichtet. Eine wichtige Rolle bei der operationellen Umsetzung der vorliegenden Strategie kommt schliesslich auch den Instrumenten zu, die die Umsetzung der Menschenrechtspolitik in einzelnen Aspekten unterstützen, etwa die Politik der Demarchen.

Künftig sollen die allgemeinen Grundsätze und Ziele des menschenrechtlichen Engagements der Schweiz verstärkt in die Überarbeitung bestehender themen-, länder- oder regionsspezifischer Strategien und die Konzeption weiterer derartiger Referenzinstrumente sowie in ihre Umsetzung einfließen.

IV. Einbezug der Menschenrechte in die Aussenpolitik der Schweiz

Im Zuge der schrittweisen Verankerung von Menschenrechtsfragen in den Grundsätzen und Zielen der Schweizer Aussenpolitik soll die vorliegende Strategie einen geeigneten Rahmen für einen verstärkten Einbezug von Menschenrechtsbelangen in die Umsetzung der gesamten Aussenpolitik bieten.

Für die tägliche praktische Umsetzung der Strategie ist es somit erforderlich, die vorhandenen Koordinierungsmechanismen kohärent zu nutzen und die Konsultationsprozesse intern im EDA sowie zwischen dem EDA und den anderen Departementen, deren Arbeit Aspekte der Aussenpolitik berührt, zu optimieren. Die Interessen der Schweiz in Bezug auf ihr Engagement im Bereich der Menschenrechte müssen vollständig in die internen Entscheidungsprozesse integriert und beim Ausgleich der Interessen zwischen verschiedenen Zielen der Schweizer Aussenpolitik in einer bestimmten Situation besser berücksichtigt werden, namentlich wenn verschiedene Anliegen unseres Landes im Konflikt zueinander stehen. In solchen Situationen sowie generell sollen die Ziele der vorliegenden Strategie eine allgemeine Orientierungsgrundlage für Entscheidungsprozesse bieten und die Kontextanalyse im Vorfeld der Umsetzung der Schweizer Aussenpolitik bereichern.

Begleitend zur Umsetzung der vorliegenden Strategie wird das EDA seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weiterhin verstärkt für Menschenrechtsfragensensibilisieren und ihre einschlägigen Kompetenzen fördern. Daher soll die allgemeine ebenso wie die themenbezogene Menschenrechtsbildung auf allen Karrierestufen des EDA ausgebaut werden.

5. Fazit

Das Engagement der Schweiz für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte ist in ihrer Rechtsordnung und ihrer Tradition verankert. Mit der vorliegenden Strategie verfügt die Schweiz über einen Bezugsrahmen, der eine Systematisierung ihres Engagements in diesem Bereich nach drei Hauptzielen ermöglicht:

- **Die Universalität, Interdependenz und Unteilbarkeit der Menschenrechte verteidigen und fördern:** Die Schweiz fördert die effektive Verwirklichung der Menschenrechte des Einzelnen und engagiert sich gegen den Relativismus und die Instrumentalisierung der Menschenrechte.
- **Einen kohärenten internationalen Bezugsrahmen gewährleisten und die Menschenrechtsinstitutionen und -mechanismen stärken:** 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.
- **Das Engagement der massgeblichen Menschenrechtsakteure stärken und sie besser einbinden:** Die Schweiz vertieft ihre Zusammenarbeit mit anderen Ländern und setzt sich für die Stärkung der Zivilgesellschaft ein. Sie fördert die Achtung der Menschenrechte durch den Privatsektor und engagiert sich für eine angemessene Berücksichtigung der Verantwortung nichtstaatlicher Akteure in bewaffneten Konflikten.

In der Schweiz ist der Schutz der Menschenrechte unerlässlich für die konkrete Verwirklichung der direkten Demokratie, da sie die Freiheit und die Sicherheit des Einzelnen begründen. International trägt die Schweiz zum Weltfrieden und zur internationalen Sicherheit, zur Verhütung von Konflikten und gewaltsamem Extremismus, zur nachhaltigen Entwicklung und zum Wohlstand bei und handelt damit im Interesse unseres Landes. Ungeachtet der Art des Engagements der Schweiz bilden die Menschenrechte einen festen Bestandteil ihrer Politik.

Die vorliegende Strategie soll nach Abschluss der zunächst vorgesehenen ersten Phase überarbeitet werden. Mit dieser Evaluation wird ein Konsultativausschuss des EDA zur Menschenrechtspolitik beauftragt, in dem die internen Dienststellen des EDA und externe Sachverständige zusammenarbeiten werden. Die Evaluation soll in Empfehlungen zur Anpassung der vorliegenden Strategie nach 2019 münden und gegebenenfalls darauf aufbauend die Ausarbeitung einer Strategie des Bundesrates für die Menschenrechtsausserpolitik ermöglichen.

Impressum

Herausgeber

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
3003 Bern
www.eda.admin.ch

Gestaltung

Visuelle Kommunikation EDA, Bern

Fachkontakte

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

- Abteilung Menschliche Sicherheit AMS, pd-ams@eda.admin.ch
- Direktion für Völkerrecht DV, dv@eda.admin.ch
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, southasia.sekretariat@eda.admin.ch
- Abteilung Vereinte Nationen und internationale Organisationen AIO, pd-aio@eda.admin.ch

Bern, 2016