

DIE MENSCHENRECHTSDIALOGE DER SCHWEIZ: QUO VADIS?

EINE KRITISCHE BETRACHTUNG DER NEUAUSRICHTUNG

foraus-Diskussionspapier* – Nr. 9, Dezember 2011

Alexander Spring, MLaw, LL.M., wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Staats- und Völkerrecht am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern; Leiter der *foraus*-Arbeitsgruppe Menschenrechte und humanitäre Politik. Kontakt: alexander.spring@foraus.ch

Andreas Kind, Rechtsanwalt, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Staats- und Völkerrecht am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern; Mitglied der *foraus*-Arbeitsgruppe Menschenrechte und humanitäre Politik. Kontakt: andreas.kind@oefre.unibe.ch

Flavia Kleiner, Studium Bachelor of Arts in Zeitgeschichte und Rechtswissenschaften an der Universität Freiburg, *foraus*-Regiogruppenleiterin in Freiburg. Kontakt: flavia.kleiner@foraus.ch

Die Autoren/in danken Meret Meier, Jonatan Niedrig, Johan Rochel und Stefan Schlegel für ihre wertvolle Mitarbeit.

* Das vorliegende Diskussionspapier der *foraus*-Arbeitsgruppe Menschenrechte und humanitäre Politik gibt die persönliche Meinung der Autoren/in wider und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*.

EXECUTIVE SUMMARY

20 Jahre nach der Aufnahme des ersten Menschenrechtsdialogs kommunizierte das EDA unter Führung von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey im Mai 2011 eine Neuausrichtung dieses Instruments der schweizerischen Menschenrechts-aussenpolitik. Eine ernüchternde Bilanz der Dialoge sowie die Gefahr eines Verkommens zu einem isolierten Gefäss zur Förderung der Menschenrechte scheinen zu diesem Schritt geführt zu haben. Der/die nachfolgende Aussenminister/Aussenministerin steht vor der anspruchsvollen Aufgabe diese angekündigte Neuausrichtung zu vollziehen.

Ausgangslage

Mit den Menschenrechtsdialogen soll ein Instrument neu ausgerichtet werden, welches bis zum heutigen Zeitpunkt als Mittel der schweizerischen Menschenrechtsaussenpolitik undurchsichtig blieb. Beim Menschenrechtsdialog handelt es sich um ein bilaterales Instrument um den Menschenrechten international zur Durchsetzung zu verhelfen. Mittels Dialog soll ein Partnerland dazu gebracht werden, die Menschenrechtslage mittel- bis langfristig zu verbessern. Das Instrument basiert im Wesentlichen auf Freiwilligkeit und Kooperationswille und ist im Grenzbereich zwischen Völkerrecht und -politik anzusiedeln.

Instrument der schweizerischen Menschenrechts-aussenpolitik

Das vorliegende *foraus*-Diskussionspapier analysiert die bisherige schweizerische Praxis der Menschenrechtsdialoge und führt zu vier Forderungen, die es bei der Neuausrichtung zu berücksichtigen gilt:

Anliegen

- Die Transparenz sollte in Zukunft erhöht werden. Die Entscheidungsgründe des EDA waren bei den Menschenrechtsdialogen für die Öffentlichkeit und für das Parlament nicht immer ersichtlich. Eine öffentlich kommunizierte Leitlinie zur Neuausrichtung, welche so formuliert ist, dass der nötige Spielraum für die involvierten Kräfte im EDA gewährleistet bleibt, könnte die Transparenz verbessern.
- Die Kriterien für die Länder- und Themenwahl sollten objektiver ausgestaltet werden und durch eine striktere Anwendung zu nachvollziehbaren Entscheidungen führen. Politisch dominierte Entscheidungen unter Nichtberücksichtigung gewisser Kriterien für die Auswahl von Ländern sollten in Zukunft vermieden werden. Vor allem das Kriterium des Reformwillens muss bei jeder Zusammenarbeit vertieft überprüft werden. Bisherige, umstrittene Dialoge sollten zu einem Ende geführt werden.
- Die internationale Kooperation sollte im Bereich der Menschenrechtsaussenpolitik gestärkt werden. Vor allem mit der EU und ihren Mitgliedstaaten besteht durch ähnliche Herausforderungen in Menschenrechtsdialogen ein erhebliches Kooperationspotential. Durch eine verbesserte Abstimmung der Tätigkeitsbereiche könnten effizientere Resultate erzielt werden.

Transparenz

Anwendungs-kriterien

Kooperation

- Die öffentliche Wahrnehmung der schweizerischen Menschenrechtsausserpolitik sollte gesteigert werden. Das Instrument der Menschenrechtsdialoge war bis heute für die breite Öffentlichkeit, aber auch für die meisten Parlamentarier, wenig bis gar nicht bekannt. Noch weniger wird die schweizerische Menschenrechtsausserpolitik in den entsprechenden Partnerländern wahrgenommen. Die beabsichtigte Neuausrichtung bietet nun dem EDA die Chance, die Menschenrechtsausserpolitik der Öffentlichkeit näher zu bringen.

Publizität

INHALTSVERZEICHNIS

Executive Summary	2
Inhaltsverzeichnis	4
1 Einleitung	5
2 Herkunft und Einordnung der Menschenrechtsdialoge	7
2.1 Entstehungsgeschichte	7
2.2 Einordnung	8
2.2.1 Menschenrechtspolitik oder -durchsetzung?	8
2.2.2 Menschenrechtsdialoge als dezentrale Durchsetzungsmittel	9
2.2.3 Abgrenzung	9
3 Neuausrichtung	11
4 Blick auf die bisherige Praxis	12
4.1 Geografischer Anwendungsbereich der Schweizerischen Menschenrechtsdialoge	13
4.2 Themen der Schweizerischen Menschenrechtsdialoge	15
4.3 Ablauf eines Menschenrechtsdialogs	16
5 Analyse der bisherigen Menschenrechtsdialoge	18
5.1 China (seit 1991)	18
5.2 Iran (seit 2003)	21
5.3 Übrige Dialoge	23
6 Die Menschenrechtsdialoge der EU	25
6.1 Die EU Leitlinien für Menschenrechtsdialoge	25
6.2 Der Menschenrechtsdialog der EU mit China	27
6.3 Der Menschenrechtsdialog der EU mit Dem Iran	27
7 Fazit und Ausblick	29
Literaturverzeichnis	32

1 EINLEITUNG

Der Menschenrechtsdialog (im Folgenden: MRD) – ein Instrument der Menschenrechtspolitik und –durchsetzung, zwischenzeitlich als Eckpfeiler der schweizerischen Menschenrechtspolitik bezeichnet, würde in diesem Jahr seine 20-jährige (stille) Existenz in der schweizerischen Aussenpolitik feiern. In weltgeschichtlichen Dimensionen betrachtet, durchaus noch ein Jungspund. Aber eben: „würde“. Just im Jubiläumsjahr scheint das in der breiteren Öffentlichkeit wenig wahrgenommene „Mauerblümchen“ in seiner bisherigen Konzeption ausgedient zu haben. In einer Medienmitteilung vom 23. Mai 2011 liess das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) unter dem Titel „Verstärkung der Menschenrechtspolitik der Schweiz“ verlauten, dass die Frage der Menschenrechte „künftig nicht mehr in isolierten und nach strikten Vorgaben geführten Dialogen“ behandelt werde, „sondern zum festen Bestandteil aller politischer Konsultationen der Schweiz auf bi- und multilateraler Ebene“ werden soll.

Ehemaliger
Eckpfeiler

Von den Medien wurde diese Mitteilung unterschiedlich aufgefasst. Während die einen dies als Ende des schweizerischen MRD werteten¹, rückten andere die Flexibilisierungsbestrebungen in den Vordergrund². Auch in der Politik fielen die Reaktionen unterschiedlich aus. So sprach z.B. SVP-Nationalrat Christoph Mörgeli im Zusammenhang mit der Stärkung der Menschenrechte vom „Schönreden des absoluten Scheiterns“, während andere im Parlament die Konsolidierung begrüsst³.

Reaktionen

Begonnen hat die Geschichte der schweizerischen MRD im Jahre 1991 – zwei Jahre nach dem Fall der Mauer – mit dem Dialog mit China. Seither wuchs die Zahl der Dialoge auf sechs an.⁴ Der jüngste Dialog (im bisherigen Sinne) wurde letztes Jahr mit Tadschikistan aufgenommen. Trotz dieses Ausbaus waren die Dialoge kaum je im Brennpunkt medialen Interesses. Einzig NGOs haben sich stets kritisch mit diesem Instrument auseinandergesetzt. Wobei anzumerken ist, dass sich die NGOs vor allem der Kritik am MRD mit China und dem Iran widmeten und dadurch die Erfolge in den weniger Aufsehen erregenden Dialogen, wie z.B. mit Vietnam, etwas in Vergessenheit gerieten. Auch von Seiten des Bundes gelangten jeweils nur wenige Informationen über die geführten Dialoge an die Öffentlichkeit. Meist bestanden diese aus einem knappen Medien-Communiqué pro Diskussionsrunde. Insgesamt blieben die MRD also bis zum heutigen Zeitpunkt ein wenig beachtetes Instrument der schweizerischen Menschenrechtsaussenpolitik.

Bisheriger
Bekanntheits-
grad

Die geringe Popularität dürfte auch der Grund sein, weshalb die eingangs erwähnte Strategieänderung keinen Sturm in der Öffentlichkeit ausgelöst hat,

Diskussion
eröffnet

¹ So swissinfo, „Schweiz stoppt bilaterale Menschenrechtsdialoge“, vom 30. Mai 2011.

² NZZ, „Dialoge über Menschenrechte sollen flexibler werden“, vom 24. Mai 2011.

³ swissinfo, „Schweiz stoppt bilaterale Menschenrechtsdialoge“, vom 30. Mai 2011.

⁴ China, Vietnam, Iran, Tadschikistan, Russland und Kuba.

und aller Voraussicht nach auch nicht mehr auslösen wird. Trotzdem soll diese Änderung vorliegend als Anlass genommen werden, auf die bisherige Praxis zurück zu blicken und Überlegungen anzustellen, weshalb es zu dieser Neuausrichtung kam und wie eine künftige Flexibilisierung konkret aussehen könnte. Obwohl noch vieles offen ist, scheint der Zeitpunkt dennoch günstig, in einem erweiterten Rahmen darüber zu sprechen, wie dem Anliegen der Menschenrechte in der schweizerischen Aussenpolitik künftig Rechnung getragen werden soll. In diesem Zusammenhang versteht sich dieses Paper als Grundlage und Denkanstoss in der Diskussion, die durch die Ankündigung einer Praxisänderung durch das EDA an Aktualität gewonnen hat.

Um dieses Ziel zu verfolgen, wird zunächst dargestellt, wie die Idee der MRD entstanden ist und wie sie wissenschaftlich eingeordnet werden können (Teil 2). Der dritte Teil stellt kurz die in der Einleitung angetönte Neuausrichtung durch die Schweiz dar. In den beiden darauffolgenden Teilen 4 und 5 wird ein Blick auf die bisherige Praxis der Schweiz geworfen: Die bisher verfolgten geographischen und thematischen Tätigkeitsbereiche werden aufgezeichnet, es folgt eine Darstellung, wie sich ein Ablauf eines MRD konkret gestaltet sowie daran anknüpfend eine Analyse der bis dato geführten Dialoge. Danach soll der Blick in Teil 6 über die Grenze schweifen, um die schweizerischen MRD mit denjenigen in der EU zu vergleichen. Das Paper wird mit einem Ausblick (Teil 7) abgerundet. Es soll der Frage nachgegangen werden, was die Neuausrichtung bedeutet und welche Herausforderungen im Bereich der Menschenrechtspolitik auf die Schweiz zukommen.

Aufbau Paper

2 HERKUNFT UND EINORDNUNG DER MENSCHENRECHTSDIALOGE

Der MRD ist ein dezentrales, bilaterales Instrument zur internationalen Durchsetzung der Menschenrechte. Staaten treten bilateral miteinander in den Dialog, um auf einer vertraulichen Basis gemeinsam Verbesserungen im Bereich der Menschenrechte anzustreben. Damit der Charakter des MRD etwas griffiger wird, soll er zunächst im Kontext seiner Entstehungsgeschichte dargestellt werden um ihn dann anschliessend von verwandten Arten dezentraler Durchsetzung abzugrenzen.

Definition

2.1 ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Wie in der Einleitung erwähnt, blicken die MRD als Instrument zwischenstaatlicher Menschenrechtsförderung auf eine noch junge Geschichte zurück. MRD kamen Ende der 1980er-Jahre auf.⁵ Zwei Umstände dürften damals massgeblich dazu beigetragen haben, dass sich die MRD als alternative Wege zur Durchsetzung der Menschenrechte anboten.

Alternativer
Weg

Zunächst einmal erfolgte mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion in menschenrechtlichen Belangen eine Annäherung in dem Jahrzehnte dauernden „Schwerpunkt-Seilziehen“ zwischen dem Akzent auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einerseits, welchen die Länder des Ostblocks gesetzt haben und dem traditionell westlichen Fokus auf Freiheitsrechte andererseits. Die Auflockerung des Blockdenkens brachte eine thematische Öffnung und ebnete so den Weg für die Dialogform.

Thematisch

Der zweite Umstand ist auf institutioneller Ebene verortet: Zur damaligen Zeit erlitt die 1946 durch den ECOSOC eingesetzte Menschenrechtskommission⁶ eine erhebliche Glaubwürdigkeitskrise.⁷ Staaten strebten nicht mehr nach einem Sitz in dieser Kommission um Menschenrechte zu stärken, sondern um sich selber gegen Kritik zu schützen und andere Staaten zu kritisieren.⁸ In diesem Umfeld schien die Effizienz des multilateralen Ansatzes an seine Grenzen gestossen zu sein, weshalb der bilaterale MRD effizienter erschien.

Institutionell

Die Geschichte der MRD scheint in der Schweiz nun einen weiteren Kreis zu ziehen. Nach zwanzigjährigem Bestehen soll der bilaterale Weg nun umgestaltet und erweitert werden.

⁵ Würth/Seidensticker (2005): 9.

⁶ Die Menschenrechtskommission wurde 2006 durch den Menschenrechtsrat abgelöst.

⁷ Vgl. Kälin/Künzli (2008): 274 f.

⁸ UN GA, A/59/565: 74.

2.2 EINORDNUNG

2.2.1 MENSCHENRECHTSPOLITIK ODER -DURCHSETZUNG?

Das schönste Recht bleibt eine Worthülse, wenn es nicht durchgesetzt werden kann. Das gilt in besonderem Masse für die Menschenrechte. Der MRD ist ein Instrument, das die globale Umsetzung von Menschenrechten unterstützt. So gesehen verhilft er den Menschenrechten zur Beachtung und damit auch ihrer Durchsetzung. Trotz seiner Ausgestaltung als standardisiertes Verfahren hat der MRD wenig mit Rechtsdurchsetzung, wie sie von innerstaatlichen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren bekannt ist, gemein. Insbesondere fehlt ihm die „harte“ juristische Verbindlichkeit, wo die Rechtswirkung gegebenenfalls mit Zwang durchgesetzt werden kann. Ist der MRD deshalb kein Rechtsdurchsetzungsmechanismus, sondern ausschliesslich ein Mittel der Politik? Die Antwort ist u.E. ein „sowohl als auch“. Einerseits lässt er sich dem mehrdimensionalen Politikbegriff⁹ folgend dem Bereich der Politics (prozessuale Dimension) zuordnen, als Teil der Interessenvermittlung und -durchsetzung. Auf der anderen Seite lässt sich festhalten, dass Zwang nicht das existentielle Element des Völkerrechts als Rechtsordnung darstellt, sondern in erster Linie auf dem Willen der Staaten basiert.¹⁰ Treten die Staaten miteinander in den Dialog, mit dem Willen¹¹ die Situation in Menschenrechtsbelangen zu verbessern, so lässt sich dies, wie im Folgenden aufgezeigt werden soll, durchaus auch als alternatives Rechtsdurchsetzungsmittel auffassen.

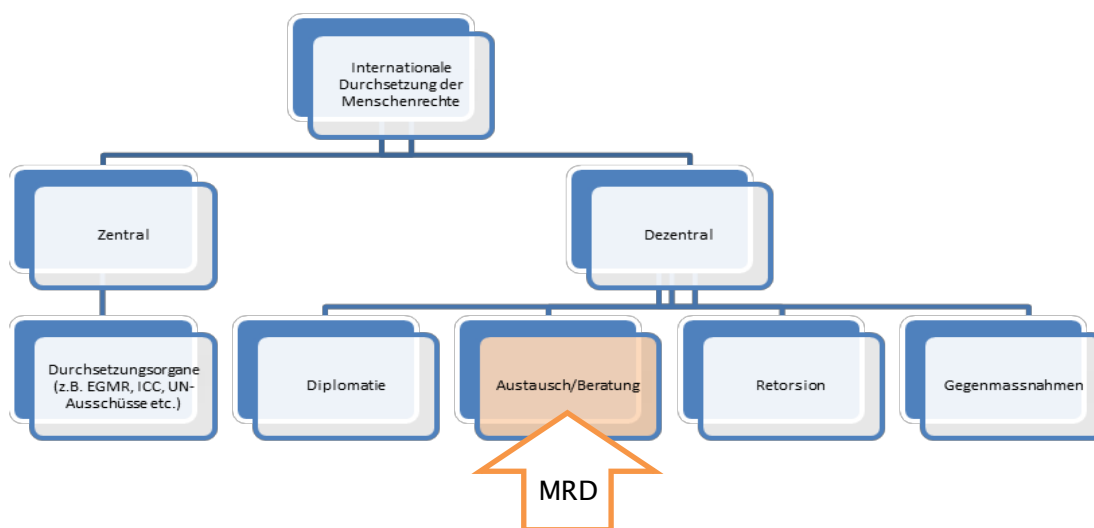
Politisches wie
rechtliches
Instrument

⁹ Dieser wird in der jüngeren politikwissenschaftlichen Diskussion verwendet und unterscheidet bei der Politik zwischen einer inhaltlichen (Policy), einer prozessualen (Politics) und einer institutionellen (Polity) Dimension.

¹⁰ Kälin (1994): 68; Vgl. zum Geltungsgrund des Völkerrechts auch: Ipsen (2004): 7 ff.; Graf Vitzthum (2010): 27 f.

¹¹ Für das EDA war der Wille zur Verbesserung der Menschenrechtssituation stets elementares Kriterium bei der Auswahl eines Dialogpartners. Vgl. hierzu weiter hinten bei 4.1.

2.2.2 MENSCHENRECHTSDIALOGE ALS DEZENTRALE DURCHSETZUNGSMITTEL



Der MRD zählt zu den internationalen Durchsetzungsmechanismen der Menschenrechte. Dies in Abgrenzung zur innerstaatlichen Durchsetzung vor nationalen Gerichten und Institutionen. Diese erste Einordnung liegt auf der Hand, da sich MRD zwischen Staaten und somit auf der internationalen Ebene abspielen.

Bei den internationalen Durchsetzungsmechanismen unterscheidet man weiter zwischen zentraler und dezentraler Durchsetzung. Bei der zentralen Durchsetzung bestehen auf internationaler Ebene Durchsetzungsorgane. Dabei handelt es sich entweder um Vertragsüberwachungsorgane mit z.T. richterlichen Befugnissen (z.B. überwacht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Einhaltung der EMRK; der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag verschafft dem humanitären Völkerrecht Nachachtung; UN-Ausschüsse überwachen die verschiedenen UN-Menschenrechtsabkommen usw.) oder um ausserhalb eines Vertragswerks geschaffene Organe mit eher politischem Charakter (z.B. der Menschenrechtsrat der UNO). Bei der dezentralen Durchsetzung dagegen fehlt ein solches zentrales Durchsetzungsorgan. Das bedeutet, dass es den Staaten überlassen bleibt, zwischenstaatlich (bilateral) für die Durchsetzung der Menschenrechte zu sorgen. Die MRD gehören zu diesen dezentralen Durchsetzungsmechanismen.

Internationaler
Durchsetzungsmechanismus

2.2.3 ABGRENZUNG

Bei der dezentralen Durchsetzung von Menschenrechten kann grob zwischen vier Arten unterschieden werden: Die üblichen Mittel der Diplomatie (z.B. Verhandlungen, Demarchen und diplomatische Noten), Austausch und Beratung (hierzu gehört der MRD), Retorsionen und Gegenmassnahmen. Der MRD lässt

sich von den verwandten Arten dezentraler Durchsetzung wie folgt abgrenzen:

Die Diplomatie kann als Oberbegriff für die Verhandlungsführung zwischen bevollmächtigten Vertretern verschiedener Staaten verwendet werden. Übliche Formen des diplomatischen Verkehrs sind z.B. Verhandlungen, Demarchen (Interventionen) sowie diplomatische Noten (besondere Form des Schriftenwechsels). Die MRD können von den üblichen Formen der Diplomatie in zweierlei Hinsicht abgegrenzt werden: Hinsichtlich der Akteure sowie der thematischen Fokussierung. Akteure der Diplomatie sind Personen mit diplomatischem Status. Sie sind vom Empfangsstaat¹² als bevollmächtigte Vertreter des Entsendestaats anerkannt. Der MRD dagegen ist von dieser diplomatischen Anerkennungsvoraussetzung gelöst. An ihm können auch Personen teilnehmen, die nicht über den diplomatischen Status verfügen, beispielsweise Experten aus Verwaltung und Wissenschaft. Der MRD soll also eine von den üblichen formellen Voraussetzungen des diplomatischen Verkehrs gelöste Plattform darstellen, wo sich die beteiligten Staaten über menschenrechtliche Belange austauschen. Der zweite Unterschied besteht in der thematischen Fokussierung des MRD. Anders als die Diplomatie ist er inhaltlich auf Fragen aus dem Themengebiet der Menschenrechte beschränkt.

Diplomatie

Unter Retorsion versteht man im Völkerrecht eine unfreundliche (aber nicht völkerrechtswidrige) Massnahme, um einen anderen Staat zur Beendigung eines unfreundlichen oder völkerrechtswidrigen Verhaltens zu veranlassen. Es geht darum, ausreichenden faktischen Druck aufzubauen, der den anderen Staat dazu bewegt, die unfreundlichen oder völkerrechtswidrigen Handlungen einzustellen. Im Gegensatz zu den Retorsionen geht es bei MRD nicht darum, mittels Zufügung unfreundlicher Nachteile (die auch in der Nichtgewährung von Vorteilen bestehen können) Druck aufzubauen. Eine ungezwungene, druckfreie Atmosphäre ist vielmehr gerade Grundvoraussetzung für eine erfolgversprechende Durchführung.

Retorsion

Die Gegenmassnahmen (auch Repressalien genannt) unterscheiden sich von den Retorsionen dadurch, dass mit einer Völkerrechtsverletzung auf eine vorangegangene Völkerrechtsverletzung reagiert wird. Bezüglich des Unterschieds zum MRD kann auf die Ausführungen zur Retorsion verwiesen werden, da eine Gegenmassnahme im Prinzip nichts anderes darstellt als eine intensivere Form der Retorsion.

Gegenmass-
nahme

¹² Damit ist derjenige Staat gemeint, in welchen die Vertreter gesendet werden. Bsp.: Wird eine Person als Vertreter des Staates A nach Staat B geschickt, so ist B der Empfangsstaat und A der Entsendestaat.

3 NEUAUSRICHTUNG

Am 23. Mai 2011 informierte Bundesrätin Micheline Calmy-Rey die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats darüber, dass es im Bereich der MRD zu einer Neuorientierung komme. Die darauf folgende Medienmitteilung des EDA billigte den Dialogen zwar gewisse Erfolge auf technischer Ebene zu, unterstrich aber gleichzeitig, dass sie zu sehr auf die Veränderung normativer Standards ausgerichtet waren und oft den besonderen Verhältnissen in den Partnerländern zu wenig Rechnung tragen konnten. Es bestand laut dem EDA die Gefahr, dass die Dialoge als isoliertes Gefäss zur Förderung von Menschenrechten marginalisiert werden könnten. Auslöser für dieses Umdenken waren wohl die ernüchternde Bilanz und die zunehmenden Probleme in den beiden grossen MRD mit China und dem Iran, welche schon seit langem von verschiedenen Seiten unter Kritik standen.¹³

Medienmitteilung

Als Lösung schlägt das EDA eine konsequentere Nutzung aller bi- und multinationalen Plattformen vor. Hierbei ist nach Angaben des EDA vor allem an folgende Instrumente zu denken:

- Thematisierung bei weltweiten bilateralen Treffen (auch durch Demarche);
- Interventionen und Stellungnahmen in multilateralen Gremien (z.B. durch die „Allgemeinen Periodischen Überprüfungen“ einzelner Länder durch den UN-Menschenrechtsrat);
- Austausch auf technischer Ebene mit ausgewählten Partnerländern.

Ansatz EDA

Die Frage der Menschenrechte soll diversifiziert und vermehrt in alle Bereiche der schweizerischen Aussenpolitik integriert werden. Dabei wird vor allem eine Abstimmung mit der Aussenwirtschaftspolitik des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) angedeutet. Zukünftig sollen die Menschenrechte nicht mehr in isoliert, nur mit einer beschränkten Anzahl Länder geführten MRD zur Sprache kommen. Das Thema der Menschenrechte soll vielmehr zu einem festen Bestandteil aller politischen Konsultationen werden. Dies bedeutet, dass die MRD zwar nicht aufgegeben, aber umgedeutet werden. Die Terminologie „MRD“ wird vom EDA wohl zukünftig nicht mehr gebraucht werden. Die Dialogpartner werden somit mehr zu „Projektpartnern“, mit welchen weiterhin verschiedene Menschenrechtsprojekte und -programme durchgeführt werden. Der oben erwähnte Austausch auf technischer Ebene wird den MRD also zu einem grossen Teil ablösen.

Diversifizierung

Um diese Neuausrichtung nachzuvollziehen und deren Bedeutung abschätzen zu können, ist ein Blick auf die bisherige Praxis der klassischen MRD unerlässlich.

¹³ Siehe Ausführungen dazu unter 5.1 und 5.2.

4 BLICK AUF DIE BISHERIGE PRAXIS

In diesem Abschnitt soll dargelegt werden, wie sich die Praxis der schweizerischen MRD gestaltete. Wo auf der Welt führte die Schweiz bis anhin MRD und wie stellte sich der thematische Tätigkeitsbereich zusammen? Wie lief ein klassischer Dialog normalerweise ab und wie präsentiert sich die Bilanz dieser Dialoge aus heutiger Sicht? Worin bestanden Unterschiede zu den MRD der EU? Was kann aus den Erfahrungen des klassischen MRD für die Neuausrichtung mitgenommen werden?

Inhalt

Am Übergang der 80er in die 90er Jahre sind verschiedentlich Länder in einen gegenseitigen MRD getreten.¹⁴ Neben der Schweiz führten auch die diplomatischen Schwergewichte Europäische Union (neben den einzelnen Mitgliedsstaaten) und die Vereinigten Staaten MRD. Für die meisten westlichen Länder schien dabei ein Dialog mit China von gewissem Prestige zu sein, aber auch Iran war ein durch seinen kurzzeitig zu erkennenden Reformwillen ein beliebtes Dialogland.

Dialoge des Westens

Noch im Jahr 2007 bedeutete das Instrument des konstruktiven MRD für den Bund „das von der Schweiz bevorzugte Mittel, um andere Staaten auf das Thema Menschenrechte anzusprechen und zu deren effektiver Umsetzung beizutragen“¹⁵. Mittels MRD sollten insbesondere folgende Ziele verfolgt werden:¹⁶

- Mittel- und langfristige Verbesserung der Menschenrechtssituation;
- Erwirkung der Freilassung gewaltloser politischer Gefangener;
- Förderung der Zusammenarbeit mit der UNO;
- Stärkung der Zivilgesellschaft.

Zielsetzung der MRD

Diese Zielvorgabe bleibt wohl auch nach der Strategieänderung des Bundes die gleiche, da sie sich aus der Bundesverfassung ergibt. Die Ziele, wie sie noch unter dem Konzept der MRD formuliert wurden, werden sich also durchaus auf die neuen Formen der Menschenrechtsausserpolitik übertragen lassen. Artikel 2 BV enthält in Abs. 4 die Staats-Zielbestimmung, dass sich die Schweiz „für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung“ einsetzt. In Art. 54 Abs. 2 BV wird dies noch weiter konkretisiert. Dort findet sich für den Bereich der Aussenpolitik das explizite Bekenntnis, dass der Bund „zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie“ in der Welt beiträgt.

Gleiche Ziele

¹⁴ Vgl. vorne bei 2.1, S. 5.

¹⁵ Bericht über Massnahmen (2007): 17.

¹⁶ ABC der Menschenrechte: 31.

4.1 GEOGRAFISCHER ANWENDUNGSBEREICH DER SCHWEIZERISCHEN MENSCHENRECHTSDIALOGE

Die Schweiz unterhielt in den vergangenen 20 Jahren mit sechs verschiedenen Ländern einen MRD. Die sechs Dialoge, die bis heute weiter laufen, lassen sich in fünf Dialoge mit Staaten mit kommunistischer Vergangenheit und einen Dialog mit einem Gottesstaat unterteilen. Alle diese Dialoge wurden gestützt auf die von der Politischen Abteilung IV des EDA¹⁷ formulierten Kriterien ausgewählt.

Die PA IV orientierte sich dabei an sieben Hauptkriterien für die Auswahl eines Staates:¹⁸

Hauptkriterien

- Der Staat sollte im Menschenrechtsbereich ein evidentes Verbesserungspotential aufweisen. Dieses Kriterium schränkte die Möglichkeiten für die Wahl eines MRD-Partners nicht stark ein. Nach dem Credo, dass auch die Staaten mit einem hohen Menschenrechtsstandard Verbesserungspotential haben, bot sich eine grosse Anzahl Staaten für einen Dialog an.
- Der Dialogpartner sollte in keinen laufenden Konflikt verwickelt sein. Als solche galten international bewaffnete Konflikte ebenso wie Bürgerkriege. Im Allgemeinen wurde ein gewisses Niveau an Stabilität in Form eines funktionierenden Staatsapparats verlangt. Auch eine gewisse politische Stabilität war erwünscht.
- Nicht nur von Seiten der Schweiz, sondern auch von Seiten des Dialogpartners wurde eine gewisse Motivation vorausgesetzt. Der Dialog konnte zwar durchaus alleine von der Schweiz initiiert werden, durfte aber in keinem Fall aufgezwungen wirken. Ein MRD musste zu jedem Zeitpunkt ein Dialog im wahrsten Sinne des Wortes sein – bedurfte also eines Mindestmasses an Gegenseitigkeit.
- Das anvisierte Land musste eine allgemeine Bereitschaft zu Reformen im Menschenrechtsbereich zeigen. Zur Glaubwürdigkeit der MRD durfte nicht nur auf Lippenbekenntnisse abgestellt werden. Dieses Kriterium bot bei MRD oft eine grosse Angriffsfläche. Für die Glaubwürdigkeit des Dialogs war es von Vorteil, wenn die prekäre Menschenrechtssituation auf mangelndes Know-how und schlechte infrastrukturelle Voraussetzungen zurückzuführen war und nicht auf mangelnden Reformwillen.

Verbesserungspotential

Nicht in bew. Konflikt involviert

Motivation

Reformwille

¹⁷ PA IV, beschäftigt sich mit dem Themenbereich der menschlichen Sicherheit (Frieden, Menschenrechte, Humanitäre Politik und Migration).

¹⁸ Präsentation von Botschafter Knoblauch anlässlich der Menschenrechtsausbildung der angehenden Diplomaten in Bern vom 9.5.2010.

- Um die Chancen auf einen konstruktiven und effektiven MRD zu erhöhen, war es vorteilhaft, wenn die Schweiz mit dem ausgewählten Land bereits vor dem Antritt eines Dialogs gute bilaterale Beziehungen unterhielt. Der MRD eignete sich nur sehr bedingt, um bilaterale Beziehungen mit einem Land aufzunehmen. Andere Instrumente, wie beispielsweise bilaterale Handelsbeziehung, eigneten sich als Ausgangspunkt für zukünftige gute Beziehungen zu einem Staat besser.
- Für die Schweiz war es zudem wichtig, dass Synergien mit anderen Engagements des Bundes in diesem Land bestanden (z.B. DEZA, Friedenspolitik usw.). Die Synergien zahlten sich nicht nur in finanzieller Hinsicht aus, sie stärkten zudem die Glaubwürdigkeit des aussenpolitischen Handelns der Schweiz, was sich schlussendlich auch positiv auf die MRD auswirkte.
- In engem Zusammenhang mit den gewünschten vorhandenen Synergien stand dabei auch das Kriterium, dass es im ausgewählten Staat eine Schweizer Vertretung gab. Nur so bestanden adäquate diplomatische Kanäle, welche mittels Dialog ausgebaut werden konnten.

Gute bilaterale
Beziehungen

Synergien

Schweizer
Vertretung vor
Ort

Die Anwendung der Kriterien haben in der Vergangenheit dazu geführt, dass die Schweiz MRD mit China (seit 1991), Vietnam (1997 und nach einem Unterbruch 2005), Iran (2003) und Tadschikistan (2010) eingegangen war. Mit Russland wurde seit 2003 eine Menschenrechtskonsultation geführt und mit Kuba werden seit 2006 Menschenrechtskomponenten in einem politischen Dialog besprochen. Die Dialoge mit China und Iran erschienen mit Blick auf die formulierten Kriterien von Anfang an als problematische Auswahl. Der Schluss ist deshalb naheliegend, dass die Auswahl dieser beiden Staaten noch durch zusätzliche politische Faktoren beeinflusst war.¹⁹

Anwendung
der Kriterien

Es ist davon auszugehen, dass auch nach der Umdeutung des klassischen MRD weiterhin an den oben dargelegten Kriterien festgehalten wird. Diese Kriterien machen durchaus Sinn, da sie auf eine möglichst effiziente Verbesserung der Menschenrechtssituation im entsprechenden Land ausgerichtet sind und zur nötigen Objektivität der Auswahl beitragen. Die vorhandenen Kriterien müssten jedoch in Zukunft transparenter kommuniziert und konsequenter durchgesetzt werden. Allen voran das Kriterium des Reformwillens, mit welchem die Glaubwürdigkeit der gesamten Zusammenarbeit steht und fällt. Zu stark politisch beeinflusste Auswahlentscheidungen wie bei den Entscheidungen, einen MRD mit China und dem Iran einzugehen, sollten vermieden werden. Zu begrüssen wäre zudem als zusätzliches Kriterium ein einigermaßen ausgewogenes Machtverhältnis zwischen den beteiligten Staaten. Dies würde die Gefahr vermindern, dass angestrebte Ziele am fehlenden politischen Willen des machtpolitisch

Weiterverfol-
gung der Kri-
terien nach der
Neuausrich-
tung

¹⁹ Mehr Informationen zu China und dem Iran unter 5.1 und 5.2.

überlegenen Dialogpartners einfach abprallen. Daher sind Länder zu bevorzugen, die sich von der Grösse (und anderen wirtschaftlichen und politischen Indikatoren) nicht zu stark von der Schweiz unterscheiden.

4.2 THEMEN DER SCHWEIZERISCHEN MENSCHENRECHTSDIALOGE

Die Themenwahl in den einzelnen MRD hat sich als nicht immer einfach entpuppt. Eine geglückte Auswahl von Themen war Grundlage für die Glaubwürdigkeit – und damit verbunden auch für den Erfolg des MRD. Die Themenwahl wurde daher auch von der PA IV als wesentlicher Erfolgsfaktor identifiziert. Die PA IV formulierte in der Vergangenheit vier wesentliche Kriterien für eine gelungene Themenwahl:²⁰

- Dringende Menschenrechtsanliegen bieten sich als Hauptbestandteil eines MRD an. Dies aus dem nachvollziehbaren Grund, dass durch das hohe Verbesserungspotenzial in grundsätzlichen und dringenden Menschenrechtsfragen die Effektivität eines MRD am einfachsten gesteigert werden kann.
- Themenbereiche lassen sich über die Identifizierung des Reformpotenzials des Partnerlandes formulieren. Bereiche, in denen bereits ein erhöhtes Reformpotential besteht, eignen sich besser für einen konstruktiven und effizienten Dialog.
- Die Themenbereiche sollten in der Schnittmenge der jeweiligen Interessen liegen. Die Herausforderungen, vor der ein Partnerstaat steht, sollten sich mit den Prioritäten der schweizerischen Aussenpolitik decken. Oft ist dies beispielsweise die Verbesserung des Strafvollzugs.
- Eng damit verknüpft ist die Bedingung, dass zwischen den beiden Parteien Einigkeit über die gewählten Themen besteht. Dabei ist es wichtig, dass beide Parteien die gleiche Vorstellung über den genauen Ablauf eines Dialogs haben. Auch muss darauf geachtet werden, dass beide Parteien übereinstimmende Vorstellungen haben, was unter den einzelnen Themen zu verstehen ist, damit es im Verlaufe des Dialoges nicht zu Missverständnissen und damit verbundenen Unstimmigkeiten kommt.
- Die Themenwahl soll gleichzeitig als Grundlage für die Realisierung von konkreten Projekten für Kooperation dienen. Denn die Wirksamkeit des Dialoges im Bezug auf einzelne Themen lässt sich leichter an konkreten Projekten messen. Der Dialog soll sich nicht auf den blossen Austausch

Grundsatz

Dringende
Anliegen

Reformpoten-
tial

Interessen

Übereinstim-
mung

Projekte

²⁰ Präsentation von Botschafter Knoblauch anlässlich der Menschenrechtsausbildung der angehenden Diplomaten in Bern vom 9.5.2010.

von Worten beschränken, sondern zu konkreten Ergebnisse führen.

Die Themen wurden jeweils im Vorfeld eines Dialoges fixiert und haben von Dialog zu Dialog variiert. Das EDA war zu Recht der Ansicht, je nach Land sei ein anderer Ansatz notwendig, mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Schwerpunkten.²¹ Dennoch gab es Themenbereiche, die sich besonders gut für einen MRD eigneten. Besonders beliebt und geeignet waren das Strafrecht, das Strafverfahren und der Strafvollzug. In diesem Bereich konnte es nur schwer zu einem Gesichtsverlust einer Dialogpartei kommen.²² Im Vordergrund standen normative Verbesserungen²³ der Menschenrechtssituation durch die Anpassung an internationale Standards, etwa durch Eindämmung von Folter und Administrativhaft und Abschaffung von Körperstrafen.²⁴ Auch die Abschaffung der Todesstrafe (oder zumindest ein Vollzugs-Moratorium) war oft Thema, wenn der Dialogpartner die Todesstrafe noch praktiziert hat. Andere Themenbereiche, die sich von der Dringlichkeit her anboten, bei welchen jedoch nicht immer ein klarer Reformwille vorhanden war, sind Minderheitsrechte, Religionsfreiheit, Presse- und Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Menschenrechte in der Wirtschaft, Gleichstellung von Mann und Frau, die allgemeine Förderung der Ratifikation und Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen, sowie die Kooperation in internationalen Menschenrechtsmechanismen.

Gängige Themen

Zukünftig wird die Wahl der Themen wohl nur noch für die konkrete technische Zusammenarbeit, welche sich vor allem in Einzelprojekten zum Wissensaustausch äussert, von Bedeutung sein. Doch auch diesbezüglich lassen sich die bisherigen Kriterien für die Wahl der Themen analog übertragen. Das zeigt sich etwa an dem Gewicht, das konkrete Projekte schon bisher für die Wahl der Themen hatten. Die in den letzten 20 Jahren gemachten Erfahrungen sind also auch bei der Neuausrichtung der Dialoge von bleibendem Nutzen.

Themen nach der Neuausrichtung

4.3 ABLAUF EINES MENSCHENRECHTSDIALOGS

MRD fanden in mehreren Runden statt, wobei es zu regelmässigen Treffen zwischen hochrangigen Delegationen aus beiden Ländern kam. Diese offiziellen Gespräche auf Regierungs- und Verwaltungsebene stellten das Herzstück der Dialoge dar.

Herzstück

Das EDA betonte dabei jeweils, dass mit der Durchführung eines MRD die Anwendung von anderen Instrumenten auf bilateraler und multilateraler Ebene nicht ausgeschlossen sei.²⁵ Demarchen zur Thematisierung von Einzelfällen

Anwendung anderer Instrumente

²¹ Botschaft (2007):4765.

²² www.humanrights.ch: Instrumente der bilateralen Menschenrechtspolitik, Menschenrechtsdialog.

²³ Unter normativen Verbesserungen wird auf der einen Seite die Ausarbeitung einer verbesserten nationalen Gesetzgebung und auf der anderen Seite die Ratifikation von relevanten internationalen Übereinkommen angesehen.

²⁴ Richter/Seidensticker (2007): 6.

²⁵ Botschaft (2007): 4765.

blieben auch während des Dialogs möglich.²⁶ Diese wurden jeweils am Rande der Gespräche übergeben, um in Einzelfällen nachzuhaken und um die Hauptanliegen zu unterstreichen. Die Neuausrichtung sieht immer noch einen Einsatz dieser Instrumente vor, wo sie für die Schweizer Position von Nutzen sind.

Ergänzend zu den formalisierten Gesprächen war die Schweiz bemüht, den Dialog um konkrete Projekte für eine Kooperation zu ergänzen.²⁷ Damit wollte sollte der Dialog von der reinen Diplomatenebene weglösen. Es wurde zudem darauf geachtet, die Projekte auf prioritäre Themenbereiche zuzuschneiden. Das Ziel war die Förderung und Unterstützung von Reformen, die im angesprochenen Themenbereich eine Verbesserung der Menschenrechtslage mit sich bringen.

Ergänzung

Die Projekte konnten auf verschiedene Arten ausgestaltet werden. Ein gängiges Mittel hierfür war ein Austausch von Expertenmeinungen. Dieser wurde vor allem im Bereich der allgemeinen Menschenrechte und des Strafvollzugs betrieben. Daneben boten sich verschiedene andere Arten von Projekten an. Etwa die Durchführung von Seminaren zu relevanten Themen, „Study Tours“ in den jeweiligen Ländern oder gemeinsame Publikationen. Neben den unterschiedlichen Arten von Projekten sollten auch verschiedene Partner mit einbezogen werden. Dabei sollte es sich nicht nur um staatliche Akteure wie Ministerien, amtliche Organisationen und Hochschulen handeln, sondern auch um private Vertreter, wie Akteure aus der Wirtschaft und NGOs. Gemeinsame Projekte erhöhten die Effizienz von Dialogen und hinterliessen oft auch konkrete Resultate. Ob konkrete Projekte die erwünschte Wirkung hatten, liess sich besser nachvollziehen als bezüglich der Gespräche. Die Finanzierung der einzelnen Projekte ging in den meisten Fällen von der Schweiz aus. Dabei war der Bund darauf bedacht, dass sich dies nicht negativ auf die Wahl der Projekte auswirkte gemäss dem Motto „wer zahlt, befiehlt“. Der Bund war demnach bestrebt auch auf die Bedürfnisse des Dialoglands einzugehen.

Projekte

Da sich die in letzter Zeit vermehrt in die bisherigen MRD eingebrachten konkreten Projekte positiv auf die Effektivität und Messbarkeit der Dialoge ausgewirkt hat, erstaunt die Neuausrichtung und die damit verbundene Konzentration auf die technische Ebene bei zukünftigen Projektländern nicht. Das Herzstück der Dialoge, die offiziellen Gespräche auf Regierungs- und Verwaltungsebene, waren von Anfang an zu stark auf die normative Verbesserung der Menschenrechte ausgerichtet und konnte so den MRD nicht zu einem durchschlagenden Erfolg und Bekanntheitsgrad verhelfen.

²⁶ Vgl. zur Demarche auch die Übersicht vorne bei 2.2.3.

²⁷ Botschaft (2007): 4765.

5 ANALYSE DER BISHERIGEN MENSCHENRECHTSDIALOGE

Die MRD wurden mit zum Teil ganz unterschiedlichen Ländern geführt. Nicht immer waren die Dialoge von Erfolg geprägt. Der MRD mit China und dem Iran wurden dabei immer als die umstrittensten Dialoge dargestellt. Entsprechend gross war der politische und mediale Druck. Die übrigen Dialoge führten mehrheitlich ein Schattendasein. Durch die Analyse der bisherigen Dialoge soll dargelegt werden, wie die Kriterien zur Länder- und Themenauswahl angewandt wurden.

5.1 CHINA (SEIT 1991)

Mit China ist die Schweiz 1991 den ersten MRD eingegangen. China war von Anfang an der prestigeträchtigste und grösste Dialog. Der Dialog eignet sich daher auch besonders gut, um grundsätzliche Probleme des Instruments der MRD zu verdeutlichen und die Herausforderungen aufzuzeigen. Die gesammelten Erfahrungen im China-Dialog hatten Auswirkungen auf sämtliche anderen Dialoge.

Erster MRD

Durch den anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung nahm das Bedürfnis des Westens mit China über Menschenrechte zu diskutieren stetig zu. Der Dialog mit China war für den ganzen Westen (auch für die Schweiz) von konstanten Schwierigkeiten geprägt: Trotz der marktwirtschaftlichen Öffnung sind die Menschenrechtsprobleme in China immer noch allgegenwärtig und einschneidende Reformen blieben in diesem Bereich aus. Der Umgang mit Tibetern und Uiguren, die empfindliche chinesische Reaktion auf die Friedensnobelpreisvergabe an den Schriftsteller und Dissidenten Liu Xiaobo sowie die Verhaftung des im Westen bekannten Künstlers Ai Wei Wei unterstreichen dies. Der (fehlende) Reformwille widerspiegelt sich zudem für den Westen an der konstant hohen Zahl von vollstreckten Todesurteilen.

Schwierigkeiten

Angesichts der wirtschaftlichen Stärke – China verdrängte 2010 Japan als zweitgrösste Wirtschaftsmacht der Welt – sind gute Beziehungen zum Regime unerlässlich. Dies galt auch für die Schweiz, für die China seit 2002 der wichtigste Handelspartner in Asien ist. Daher war bei den MRD mit China die Gefahr einer öffentlichkeitswirksamen Alibiübung besonders gross. NGO wiesen in der Vergangenheit immer wieder auf diese unbefriedigenden Umstände hin.

Wirtschaftsmacht

Dennoch wurden in den letzten 20 Jahren zehn Dialogsrunden zwischen der Schweiz und China durchgeführt. Die elfte und letzte Runde fand im März 2011 statt. Wie immer beteuerte das EDA in einem Mediencommuniqué, dass der Dialog „in einem offenen und konstruktiven Klima“ stattgefunden habe.²⁸ Trotz dieser Standardaussagen in den Medienmitteilungen war sich das EDA

Verlauf des MRD

²⁸ Medienmitteilung: Menschenrechtsdialog zwischen der Schweiz und China (10.03.2011).

der Probleme, welche es sich mit der Wahl Chinas als Dialogland aufgebürdet hatte, stets bewusst. Mit einem Blick auf die vom EDA formulierten Kriterien²⁹ zur Auswahl eines Dialoglandes lässt sich leicht feststellen, dass im Falle Chinas nicht alle Punkte unproblematisch waren. Unbestritten war, dass die Kriterien von Defiziten im Bereich der Menschenrechte und gute bilaterale Beziehungen und einer Schweizer Vertretung vor Ort erfüllt waren. Weniger klar erfüllt waren die Kriterien, dass das Partnerland nicht in einen Konflikt verwickelt sein dürfe dass Synergien mit anderen Engagements der Schweiz vorhanden seien. Zwar war China nicht in einen internationalen Konflikt verwickelt, doch durfte das interne Konfliktpotential nicht unterschätzt werden. Trotz einer Phase der relativen Ruhe, schwelen die Konflikte mit Minderheiten, insbesondere mit den Tibetern und den Uiguren weiter. Zum Kriterium der Synergien ist anzumerken, dass sehr wohl Synergien bestanden, diese aber im Gegensatz zu anderen Dialogen nicht im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit angesiedelt waren. Es handelte sich um wirtschaftliche Interessen. Die grössten Probleme stellen jedoch der zweifelhafte Reformwille und die fragwürdige Bereitschaft zu einem grundsätzlichen Dialog dar. Im Falle von China kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei der Annahme des Dialogs mehr um eine politisch geprägte Entscheidung gehandelt hatte und damit die Einhaltung der vorformulierten Kriterien zur Länderauswahl keine grosse Rolle gespielt haben.

Das EDA entschied sich für folgende Themenschwerpunkte im Dialog mit China:

- Strafrecht (materiell), Strafverfahren und Strafvollzug
- Minderheitsrechte/Religionsfreiheit
- Menschenrechte und Wirtschaft
- Internationale Menschenrechtsfragen

Schwerpunkte

Die Schweiz unterzog sich 2007 im Hinblick auf die evidenten Probleme und Herausforderungen einer externen Evaluation des MRD mit China für die Zeitspanne 2000–2006. Diese sollte die schwer zugängliche interne Evaluation ergänzen. Der vom Deutschen Institut für Menschenrechte verfasste Bericht wirft einen ungeschönten Blick auf den schweizerischen MRD mit China. In der Evaluation wurde ausgeführt, dass der Einfluss der Schweiz auf China im menschenrechtlichen Bereich begrenzt ist und sich dies alleine schon aus „der schiereren Grösse des Reichs der Mitte, aufgrund seiner Ausdehnung, Bevölkerung und politisch-wirtschaftlichen Bedeutung“ ergebe.³⁰ Die folgenden Ausführungen zu den einzelnen Themenbereichen wurden der externen Evaluation entnommen:³¹

Externe
Evaluation

²⁹ Vgl. dazu oben bei 4.1.

³⁰ Richter/Seidensticker (2007): 14.

³¹ Mehr Angaben zur Evaluation der aufgezählten Bereiche bei: Richter/Seidensticker (2007): 6 ff.

- Im Bereich des Strafrechts ging es dem EDA primär um die Abschaffung der Todesstrafe und um eine Verbesserung bezüglich Folter und Administrativhaft. Bis auf die gewonnene Vertrauensbildung fällt der Erfolg in diesem Bereich mehr als bescheiden aus.
- Beim Thema Minderheitsrechte und Religionsfreiheit ging es primär um die normative Verbesserung der Menschenrechtslage und die Verstärkung der Umsetzungsmechanismen. Dieses Thema wurde zwar in sämtlichen Dialogrunden angesprochen, jedoch waren auch hier die Erfolge äusserst dürftig. Immerhin konnten einzelne religiöse Gefangene im Zeitraum von 1991–2010 in die Schweiz ausreisen.
- Der Bereich Menschenrechte und Wirtschaft kam erst 2005 zu den bestehenden Zielen des Dialoges hinzu. Laut dem Deutschen Menschenrechtsinstitut waren die erzielten Resultate für den Anfang beachtlich. Dieser Bereich bietet sich in Bezug auf China sicherlich besonders an, da Reformen in diesem Land vor allem über die Wirtschaftspolitik erreicht werden.

Im Bereich der generellen internationalen Menschenrechtsfragen ging es primär um die Förderung der Ratifikation und Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen sowie um die Zusammenarbeit mit internationalen Menschenrechtsmechanismen. Die Schweiz wollte hier die chinesische Ratifikation des UNO-Pakts II über die bürgerlichen und politischen Rechte vorantreiben. China hat diesen aber bis heute nicht ratifiziert.

Trotz der vielen Schwierigkeiten bekam der Dialog mit China in der externen Evaluation auch positives Feedback.³² Der MRD bekam bezüglich Führung, Kreativität und flexibles Projektmanagement gute Noten und die Weiterführung des Dialogs – auch mangels Alternativen – wurde empfohlen. Positiv bewertet wurden die ergänzenden Aktivitäten, die losgelöst von der Regierungs- und Verwaltungsebene für eine willkommene Komplementierung der Dialogrunden gesorgt hatten. Kritisch äusserte sich die Evaluation zur Effektivität des Dialoges. Unterstrichen wurden die oft fehlenden Zielsetzungen, die eine bessere Abstimmung der Massnahmen auf die Zielerreichung sowie deren Messbarkeit erschweren. Trotz der anhaltenden Kritik verschiedener NGO, den Dialog öffentlicher und transparenter zu gestalten, war das Deutsche Institut der Menschenrechte der Ansicht, dass sich in diesem Fall die „stille Diplomatie“ bewährt habe.

Lichtblicke

Wie es mit China nach Umdeutung der MRD genau weitergeht, ist noch unklar. Zwar findet ein konkreter Expertenaustausch zum richtigen Betrieb von Haftanstalten statt. Ob sich China aber grundsätzlich als Projektland eignet, sei mit dem Verweis auf die (wohl) analog anzuwendenden Kriterien zur Auswahl eines

Zukunfts-
aus-
sicht

³² Details zu den Empfehlungen für den Dialog mit China bei: Richter/Seidensticker (2007): 18 ff.

Partnerlandes dahingestellt. Es gilt festzuhalten, dass bei strikter Anwendung der Auswahlkriterien für Dialogländer ein MRD mit China nicht hätte zustande kommen sollen. Die ausbleibenden konkreten Erfolge unterstreichen diese These. Deshalb ist dem EDA anzuraten, den Dialog mit China auslaufen zu lassen. Die im Dialog gebundenen Ressourcen können anderweitig wesentlich effizienter eingesetzt werden.

5.2 IRAN (SEIT 2003)

Als Bundesrat Joseph Deiss Ende Oktober 2002 für einen Staatsbesuch in den Iran reiste, äusserte er das Interesse der Schweiz einen MRD aufzunehmen, woraufhin die iranischen Behörden ihr Einverständnis gaben.³³ Der Dialog wurde 2003 aufgenommen.

Beginn

Die Auswahl Irans als Dialogland nach den sieben Hauptkriterien, welche durch die PA IV formuliert wurden, schien nicht vollumfänglich gerechtfertigt. Klar gegeben war, dass der Iran Probleme im Menschenrechtsbereich hatte und dass grosses Verbesserungspotential bestand. Ebenfalls war Iran nicht in einen bewaffneten Konflikt verwickelt. Allgemein unterhielt die Schweiz gute bilaterale Beziehungen zum Iran (unter anderem durch das prestigeträchtige Schutzmachtmandat für die USA) und hatte eine Schweizer Vertretung vor Ort.³⁴ Zu Beginn des MRD mit den damaligen iranischen Exponenten schien die Bereitschaft zu Reformen und zur Führung eines Dialoges dieser Form gegeben zu sein. Kritisch war der Reformwille jedoch in der jüngsten Geschichte Irans zu beurteilen. Seit der Dialogrunde im Jahr 2008 hat sich die Menschenrechtssituation im Iran massiv verschlechtert und tatsächlich hält sich das Interesse auf Seiten Irans an der Fortführung des Dialoges, selbst auf bloss formaler Ebene, in engen Grenzen.³⁵ Es kann festgehalten werden, dass die Aufnahme des Dialogs von Anfang an grösstenteils eine politische Entscheidung war, die sich auf die damaligen Beziehungen von Bundesrat Deiss zu Iran zurückführen lässt.

Auswahl

Die erste Dialogrunde fand im Oktober 2003 statt, bei welcher der künftige Rahmen in operationeller, inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht abgesteckt wurde.

So wurden im Oktober 2003 folgende Themenschwerpunkte formuliert:³⁶

Schwerpunkte

- Körperstrafen;
- Die Todesstrafe;

³³ Ammann (2003): 43.

³⁴ EDA, Bilaterale Beziehungen Schweiz–Iran.

³⁵ Gesellschaft für bedrohte Völker: Kritische Überlegungen zum Instrument des Menschenrechtsdialogs aus menschenrechtlicher Sicht.

³⁶ Medienmitteilung: Menschenrechtsdialog Schweiz – Iran: Erste Gespräche (16.10.2003).

- Probleme im iranischen Gefängniswesen;
- Die Ratifikation internationaler Menschenrechtsinstrumente (vor allem die UNO-Konvention gegen Folter und deren Zusatzprotokoll).

Seit der Aufnahme des MRD 2003 fanden vier Dialogrunden zwischen der Schweiz und dem Iran statt.

Geplant war von Anfang an eine enge Zusammenarbeit auf Expertenebene im Bereich des Strafvollzugs.³⁷ Die Schweiz erklärte sich bereit, ihre Expertise und Erfahrung, die bereits im MRD mit China gesammelt wurde, den iranischen Behörden zur Verfügung zu stellen um Projekte wie die Durchführung von Seminaren für das Gefängnispersonal durch Experten oder allenfalls auch ein Austausch über Alternativen zu Haftstrafen zu fördern. Grundsätzlich lag der Schwerpunkt auf einer normativen Verbesserung der Menschenrechtslage. Die Todesstrafe sollte abgeschafft werden und bei den Körperstrafen sollte Iran seinen Verpflichtungen als Vertragspartner des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte nachkommen, wonach grausame, unmenschliche und erniedrigende Strafen abzuschaffen sind.³⁸ Später beabsichtigte die Schweiz die Verletzung der Meinungsäusserungsfreiheit zu thematisieren und die Unterdrückung der Kurden und der Minderheit der Baha'i in den Dialog aufzunehmen.

Ablauf

Seit der Wahl Mahmud Ahmadinedschads zum sechsten Präsidenten der Islamischen Republik Iran am 3. August 2005 verschlechterte sich die Menschenrechtssituation im Land enorm. Insbesondere die umstrittene Wiederwahl Ahmadinedschads im Juni 2009 und im Zuge dessen die verschärfte Repression des Regimes gegen die Opposition lenkte den Blick der westlichen Öffentlichkeit verstärkt auf die Menschenrechtssituation im Iran. Auch innenpolitisch kam es zu starken Umgestaltungen und Verschiebungen der gesellschaftlichen und politischen Ordnung, die von aussen nur schwer auszumachen sind. Diese Intransparenz verunsichert die Exponenten der internationalen Zusammenarbeit und verunmöglicht so zusehends die menschenrechtspolitische Intervention: Einerseits ist die Sicherheitslage für Personal im Dienste der internationalen Zusammenarbeit sehr prekär, andererseits werden zusehends nur noch vereinzelte Projekte der UNO-Agenturen von der Regierung geduldet. Anderen ähnlichen Vorhaben bleibt der Zugang zum Land verwehrt. Die Schweiz beteiligt sich an der Umsetzung der UNO-Resolutionen des Sicherheitsrates die Zwangsmassnahmen gegen den Iran vorsehen.

Veränderungen

Der Dialog mit Iran wurde nie offiziell beendet. Jedoch war aus den Medien zu erfahren, dass eine negativ ausfallende Evaluation des Dialogs mit dem Iran zur jüngsten Umgestaltung der Menschenrechtspolitik geführt habe. Was diese neuen Grundsätze der Menschenrechtspolitik des EDA jedoch konkret für den

Zukunfts-
sicht

³⁷ Medienmitteilung: Menschenrechtsdialog Schweiz – Iran: Erste Gespräche (16.10.2003).

³⁸ Ammann (2003): 44.

umgedeuteten Dialog und die bilaterale Beziehung zum Iran bedeuten, ist schwer abzuschätzen, da diese Entwicklung einerseits von den innerstaatlichen, ambivalenten Veränderungen des Staates Iran abhängt. Andererseits bleibt auch ungewiss, welche Verfahrensschritte und Wege die internationale Staatengemeinschaft und die Schweiz mit dem Iran wählen.

Bei diesem Dialog kann festgehalten werden, dass die Kriterien für die Landeswahl nicht durchwegs eingehalten wurden und dass es sich bei der Aufnahme dieses Dialoges um eine politisch motivierte Entscheidung handelte. Insofern sind sich die Dialoge mit dem Iran und mit China ähnlich. Auch hier ist dem EDA anzuraten, den Dialog bedachtsam zu beenden.

5.3 ÜBRIGE DIALOGE

Neben den im Detail erwähnten und besonders kontroversen Dialogen mit China und Iran führte die Schweiz mit vier weiteren Ländern Gespräche. Es sind dies Vietnam (1997/2005), Russland (2003), Kuba (2006) und seit neuerem Tadschikistan (2010). Der lokal geführte Dialog in Indonesien (2008) gehört nicht zu den klassischen MRD.

Mit Vietnam wurde der Dialog schon 1997 aufgenommen, aber kurz darauf aufgrund mangelnder Ergebnisse wieder eingestellt. Eine Wiederaufnahme wurde 2005 nach einem 7-jährigen Unterbruch beschlossen. Seither finden wieder jährlich Diskussionen über die Themenbereiche internationaler Menschenrechtsschutz, Strafrecht/Strafverfahren/Strafvollzug, Minderheitsrechte, Religionsfreiheit und Frauenrechte statt. Vietnam wurde als Dialogland mit einer grossen Bereitschaft für Veränderungen gehandelt. Defizite bestehen in der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit sowie im Strafvollzug. Der Dialog wird innerhalb der PA IV grundsätzlich als vorbildliches Beispiel für einen funktionierenden MRD betrachtet. Auch eine im Jahre 2009 durchgeführte externe Evaluation zieht ein positives Zwischenfazit und hat der Schweiz angeraten, die Zusammenarbeit mit anderen Westlichen Staaten vor Ort (Neuseeland, Norwegen und Kanada) zu intensivieren.

Vietnam

Der Austausch über Menschenrechte mit Russland wurde 2003 aufgenommen. Die Gespräche liefen nicht unter der üblichen Bezeichnung „Menschenrechtsdialog“ sondern unter dem Titel „Menschenrechtskonsultation“. Der Inhalt schien im Vergleich zu den anderen Dialogen aber weitgehend gleich zu sein. Beim letzten Treffen im Sommer 2010 (achte Runde) wurden die Themen Toleranz, Pluralismus und Meinungsäusserungsfreiheit besprochen. Des Weiteren sprachen die Delegationen über ihre Zusammenarbeit im Menschenrechtsrat sowie die operationellen Projekte im Bereich des Strafrechts (Besuch einer Modellhaftanstalt). Wie in den Dialogen mit China und dem Iran bestand auch im Kontakt mit Russland ein beträchtliches Ungleichgewicht der politischen Macht.

Russland

Die Gespräche mit Kuba (seit 2006) liefen unter dem Titel „Menschenrechtskomponente in einem politischen Dialog“. Trotz vier Dialogrunden sind Ergeb-

Kuba

nisse und Informationen dieser Konsultationen nur spärlich. Es war geplant, dass sich die Länder jährlich treffen und die ausgewählten Themenfelder mit konkreten Begleitprojekten ergänzen. Zudem hätte sich auch im Falle von Kuba eine ausgebaute Kooperation mit anderen westlichen Konsultationspartnern (Spanien, Norwegen und Österreich) aufgedrängt. Die gepflegte Menschenrechtskonsultation könnte sich für die Schweiz von höherem Wert erweisen, sobald Kuba die Ära Castro definitiv überwunden hat und sich ein weiterführender Reformwille durchsetzen kann.

Der jüngste MRD mit Tadschikistan wurde 2009 lanciert und führte im Sommer 2010 zu einer ersten Diskussionsrunde. Im Zentrum standen Fragen im Zusammenhang mit dem Menschenrechtsrat, die Situation von russischen Migranten/innen, Frauenrechte sowie die Todesstrafe. Mit Tadschikistan war ein Dialogpartner, der kein politisches und wirtschaftliches Schwergewicht darstellt (BIP pro Kopf 578 US\$/ 7,3 Mio. Einwohner).

Tadschikistan

Laut schweizerischen NGOs wurden 2011 noch nicht offiziell bestätigte Dialoge mit Senegal und Nigeria aufgenommen.³⁹ Ob diese je nach den Prinzipien des klassischen MRD gelaufen sind, ist nicht ersichtlich. Wohl handelt es sich schon von Anfang an um die modifizierte Zusammenarbeit durch Menschenrechtsprojekte und -programme. In beiden Fällen laufen schon Projekte im Bereich Polizeigewalt und Jugendjustiz. Von Seiten des EDA wurde beiden Ländern ein ausgeprägter Reformwille attestiert, obwohl man im Falle von Nigeria durchaus seine Grösse (152 Mio. Einwohner) und die damit verbundenen vielfältigen Interessenssphären als Problem hervorheben kann.

Senegal und
Nigeria

³⁹ Im Falle von Nigeria ergab sich eine Migrationszusammenarbeit. Ob diese auf die Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich zurückzuführen ist, ist von aussen nicht ersichtlich.

6 DIE MENSCHENRECHTSDIALOGE DER EU

Neben der Schweiz betreiben eine grosse Anzahl westlicher Länder MRD welche ähnliche Regionen und Themenbereiche abdecken. Der dabei wohl grösste und wichtigste Akteur ist neben den USA die EU, welche immer stärker anstrebt, eine kohärente Aussenpolitik zu gestalten. Die EU ist wegen den sehr ähnlichen Menschenrechtspositionen für die Schweiz ein besonders interessantes Anschauungsobjekt für die Praxis der MRD.

6.1 DIE EU LEITLINIEN FÜR MENSCHENRECHTSDIALOGE

In den „Leitlinien der Europäischen Union für Menschenrechtsdialoge mit Drittländern“, die im Jahr 2001 angenommen wurden, definiert die EU das Instrument, die Funktion und die Ziele der MRD. Laut den Leitlinien gelten die MRD als vollwertiges Instrument der EU-Aussenpolitik. Sie gehören zu einer Reihe von Mechanismen, welcher sich die EU zur Umsetzung ihrer Politik im Bereich der Menschenrechte bedient. Sie sind ein wesentlicher Bestandteil der umfassenden Strategie der EU zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung, des Friedens und der Stabilität. Auf Beschluss des Rates der Europäischen Union werden solche Dialoge eingerichtet, die auf den unterschiedlichsten Ebenen und in den verschiedensten Formen stattfinden.

Leitlinie

Die EU unterscheidet dabei verschiedene Formen des Dialogs:

- Allgemeine Dialoge auf der Grundlage von Abkommen, Verträgen, Übereinkommen oder strategischen Partnerschaften;
- Strukturierte Dialoge, die sich ausschliesslich mit den Menschenrechten befassen (die eigentlichen MRD im Sinne der schweizerischen Praxis);
- Ad-hoc-Dialoge, in die auch Elemente der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) aufgenommen werden;
- Dialoge im Rahmen privilegierter Beziehungen, die sich auf eine weitgehend übereinstimmende Sichtweise stützen.

Verschiedene
Formen

In den allgemeinen Grundsätzen der Leitlinien ist festgehalten, dass sich die EU dazu verpflichtet, „Mainstreaming“ zu betreiben, womit sie ihr Prinzip betont, den Einbezug der die Menschenrechte und die Demokratisierung betreffenden Ziele in alle Aspekte der Aussenpolitik zu intensivieren. Das bedeutet, dass in der praktischen Umsetzung die Frage der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit bei allen Treffen und Gesprächen der EU mit Drittländern und auf allen Ebenen (Ministertreffen, Tagungen von gemischten Ausschüssen, bei förmlichen Dialogen unter Leitung des Rates, der Troika, der Missionsleiter oder der Kommission) zu berücksichtigen ist.

„Mainstreaming“

Als Ziele der MRD hat die EU, variierend nach Land, folgende Punkte definiert:

Zielsetzung

- Behandlung der Fragen von gemeinsamem Interesse und bessere Zu-

sammenarbeit im Rahmen internationaler Gremien;

- Analyse der für die Menschenrechte relevanten Probleme in den jeweiligen Ländern, Sammeln von Informationen und Verbesserung der Menschenrechtslage.

Die Dialogländer werden anhand von fünf Kriterien ausgewählt. Diese unterscheiden sich von den schweizerischen Kriterien insoweit, als sie alleine auf die menschenrechtliche Lage im Dialogland und auf den Reform- und Dialogwillen der Regierung ausgerichtet sind:

- Haltung der Regierung gegenüber den Menschenrechten;
- Engagement der Regierung hinsichtlich internationaler Menschenrechtsübereinkünfte;
- Willen der Regierung zur Zusammenarbeit auf der Grundlage der Verfahren der Vereinten Nationen;
- Haltung der Regierung gegenüber der Zivilgesellschaft;
- Allgemeine Entwicklung der Lage des Landes im Bereich der Menschenrechte.

Kriterien

Zu den Themen, die auf der Tagesordnung aller Dialoge stehen sollten, finden sich in den Leitlinien unter Punkt 5 folgende Ausführungen:

„Zu diesen Themen gehören die Unterzeichnung, Ratifizierung und Durchführung der internationalen Menschenrechtsinstrumente, die Zusammenarbeit auf der Grundlage internationaler Verfahren und Mechanismen im Bereich der Menschenrechte, die Ächtung der Todesstrafe, die Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung, die Rechte des Kindes, insbesondere die Rechte der Kinder in bewaffneten Konflikten, die Rechte der Frau, das Recht auf freie Meinungsäusserung, die Rolle der Zivilgesellschaft und der Schutz der Menschenrechtsverteidiger, die Zusammenarbeit bei internationalen Gerichtsverfahren, insbesondere mit dem Internationalen Strafgerichtshof, die Förderung der Demokratisierung und die verantwortungsvollen Staatsführung, die Förderung der Rechtsstaatlichkeit sowie die Konfliktverhütung.“

Themen

In Punkt 2.2 des fünften Kapitels konkretisiert die EU diejenigen Dialoge, welche ausschliesslich auf Menschenrechte ausgerichtet sind. Als solche werden der Dialog mit China, die Konsultationen mit Russland, der Dialog mit fünf Staaten Zentralasiens und der Dialog mit der Afrikanischen Union bezeichnet. Diese Dialoge sind durchstrukturiert und finden auf der Ebene der Menschenrechtsexperten statt. Des Weiteren existieren im Rahmen verschiedener Kooperations- oder Assoziationsabkommen mit Drittländern Unterausschüsse oder Fachgruppen für Menschenrechte, dies namentlich für Marokko, Tunesien, Libanon, Jordanien, Ägypten, Israel und die Palästinensische Autonomiebehörde. Laut der EU muss jeder Dialog mit Drittländern im Bereich der Menschenrechte nach Möglichkeit alle zwei Jahre evaluiert werden. Die EU kann den Dialog anhand der Evaluierung über seine Fortsetzung und Konkretisierung oder den Abbruch – wenn die Ziele der Leitlinien nicht erreicht oder keine zufriedenstellenden Resultate erzielt wurden – steuern.

Die MRD der
EU

Aus den Leitlinien der EU wird ersichtlich, dass nicht nur bei den menschenrechtlichen Grundwerten eine grosse Übereinstimmung mit der Schweiz besteht, sondern auch bei den Kriterien zur Länder- und Themenwahl, wie sie die Schweiz beim klassischen MRD eingesetzt hatte. Dies hat in der Praxis dazu geführt, dass mit gewissen Dialogländern ähnliche Probleme aufgetaucht sind. Die Leitlinien geben der EU zwar eine striktere Vorgehensweise bei den MRD vor als der schweizerische Ansatz, die den ganzen Prozess statisch und wenig dynamisch erscheinen lassen. Auf der anderen Seite führen die Leitlinien dazu, dass die MRD transparenter und verständlicher erscheinen.

Vergleich zur
Schweiz

6.2 DER MENSCHENRECHTSDIALOG DER EU MIT CHINA

Die EU unterhält mit China⁴⁰ seit 1995 (mit einigen kurzen Unterbrüchen) einen MRD, der zweimal jährlich auf der Stufe hochrangiger Beamter alternierend in China und in Staaten der EU stattfindet.

Nach offiziellen Angaben der EU sind ihr die Menschenrechte ein zentrales Anliegen in der bilateralen Beziehung mit China: So sei es bis anhin möglich gewesen, mit Hilfe von Druck anderer internationaler Partner, einige konkrete Fortschritte in der Menschenrechtslage in China zu erreichen. Doch hätten sie bereits bei mehreren Gelegenheiten darauf hingewiesen, dass sie von China bedeutendere Fortschritte in der Menschenrechtssituation erwarten würden.

Stand

Die zuletzt besprochenen Themen waren:⁴¹ eine Reform des Strafgerichtssystems in China, das Recht auf freie Meinungsäusserung, Religionsfreiheit in Tibet, Rechte der Arbeitnehmenden, Ratifizierung des UNO-Pakts II über bürgerliche und politische Rechte, die Abschaffung der Todesstrafe, der Folter, die Mitarbeit in UN- Foren sowie Minderheitenrechte. Die Resultate können auch für den Dialog der EU als dürftig eingestuft werden. Grundsätzlich lassen sich die mit China geführten Dialoge der EU und der Schweiz gut vergleichen.

Themen

6.3 DER MENSCHENRECHTSDIALOG DER EU MIT DEM IRAN

Seit dem Jahr 2002 hat die EU vier MRD-Runde mit dem Iran durchgeführt, wobei die letzte Dialogrunde im Juni 2004 stattfand. Seit Dezember 2006, als der Iran auf die Durchführung einer fünften Runde verzichtete, gilt dieser Dialog offiziell als „eingefroren“. Die EU wäre grundsätzlich jederzeit bereit, den Dialog wieder aufzunehmen, jedoch müsste der Iran hierzu seinen Reformwillen bekräftigen.⁴²

⁴⁰ Vgl. Europäische Union: Menschenrechtsdialog EU-China.

⁴¹ Vgl. Europäische Union: EU Annual Report on Human Rights 2008: 30 f.

⁴² Siehe Europäische Union: EU Annual Report on Human Rights 2008: 31.

Bei den vier Dialogrunden wurden folgende Themen behandelt: die Restriktionen Irans gegenüber der Meinungsfreiheit, namentlich das Verbot kritischer Zeitungen, das scharfe Vorgehen gegen Web-Blogger sowie die Inhaftierung von politischen Häftlingen (und hierbei insbesondere Frauenrechts-Verteidiger/innen, Gewerkschafter/innen sowie Journalisten/innen). Weitere Traktanden für die Dialogrunden waren die Todesstrafe, die Jugendjustiz sowie die Behandlung von religiösen und ethnischen Minderheiten.

Themen

Ein aktueller Beschluss des Europäischen Rates vom März 2011 kritisiert erneut die Menschenrechtssituation im Iran und betont die grundsätzliche Bereitschaft von Seiten der EU zu einem Dialog. Ebenso droht sie restriktive Massnahmen gegen die Verantwortlichen des Staats an, für die von ihnen zu verantwortenden Menschenrechtsverletzungen. Es erstaunt nicht, dass die EU auch im Dialog mit dem Iran auf ähnliche Probleme wie die Schweiz gestossen ist.

Kritik

7 FAZIT UND AUSBLICK

Die grundsätzlich zu begrüssende Umdeutung der MRD mündet in mehrere Fragen, denn aus der Mitteilung ist nicht klar ersichtlich, wie es mit den MRD in Zukunft weitergehen soll.

Der bisher verwendete Terminus MRD konnte zumindest dogmatisch halbwegs eingeordnet werden. Mit einer vollständigen Aufgabe des Begriffs ist dies nicht mehr gewährleistet. U.E. wäre die Beibehaltung dieses Gefässes unter dem Namen MRD nicht im Widerspruch zu einer Flexibilisierung des Inhalts gestanden. Anders ausgedrückt: Wieso wird Wert darauf gelegt, dass die Bezeichnung aufgegeben wurde, wenn der Inhalt (in noch zu bestimmender Art und Weise) weiterleben soll? Was bis jetzt kommuniziert wurde, läuft im Wesentlichen auf die Verwischung von Konturen hinaus. Insofern lässt sich der Verdacht, es handle sich um eine stille Beerdigung eines vielleicht problematischen aber nicht komplett nutzlosen Instrumentariums nicht vollends von der Hand weisen.

MRD als Gefäss

Es drängen sich daher folgende grundsätzlichen Fragen auf:

- Das Instrument des Dialogs soll neu ausgerichtet werden und einen neuen Rahmen erhalten. Wie wird dieser ausgestaltet sein?
- Wie werden die Grundzüge der verbesserten Menschenrechtspolitik durch die konsequente Nutzung der bi- und multilateralen Plattformen ausserhalb der MRD konkret aussehen? Welche Plattformen fallen überhaupt in Betracht?
- Werden die Dialoge mit China und dem Iran in naher Zukunft ganz aufgegeben?
- Was passiert mit den vier übrigen etablierten Dialogen? Werden diese in bisheriger Art weitergeführt? Was passiert mit den Dialogen mit Senegal und Nigeria, welche noch nicht einmal offiziell bestätigt worden sind?
- Wird bei der Neuausrichtung eine erhöhte Integration zusätzlicher verwaltungsexterner Partner (z.B. Zivilgesellschaft) angestrebt?

Fragen

Die Aufgabe, die aufgeworfenen Fragen zu beantworten und den vorgeschlagenen Weg der Diversifizierung der Menschenrechtspolitik zu konkretisieren, muss möglichs bald vom EDA angegangen werden. Bei der Neuorientierung müssen u.E. mehrere Punkte beachtet werden:

Zu beachtende Punkte

Die *Transparenz* sollte in Zukunft erhöht werden. Die Entscheidungsgründe des EDA waren bei den MRD für die Öffentlichkeit und für das Parlament nicht immer ersichtlich. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die Entscheidungskriterien für die Länder- und Themenwahl zu grossen Teilen im Dunkeln blieben und nicht immer konsequent angewendet wurden. Diese konnten nur durch eine eingehende Betrachtung der MRD-Praxis eruiert werden. Dies sollte sich durch die Neuausrichtung ändern. Eine öffentlich kommunizierte Leitlinie zur Neuausrichtung, welche so formuliert ist, dass der nötige

Transparenz

Spielraum für die involvierten Kräfte im EDA gewährleistet bleibt, würde die Transparenz verbessern. Als Ausgangspunkt könnten die EU-Leitlinien in Verbindung mit den bestehenden MRD-Kriterien dienen. Wichtige Punkte, wie die Evaluation der Dialoge alle zwei Jahre (wenn möglich extern und der Öffentlichkeit zugänglich, wie dies im Falle von China geschehen ist) und die aufgezeigte Möglichkeit der Beendigung eines Dialogs bei Nichterreicherung der Ziele oder der gewünschten Resultate könnten analog übernommen werden. Bei der Zielsetzung, der Länderauswahl und der Themenauswahl dürfte durchaus an der aufgezeigten schweizerischen Praxis festgehalten werden, welche sich in jüngeren Fällen bewährt hat.

Die Kriterien für die Länder- und Themenwahl bei der Menschenrechtspolitik sollen *objektiver ausgestaltet* sein und durch eine *striktere Anwendung* zu nachvollziehbaren Entscheidungen führen. Politisch dominierte Entscheidungen unter Nichtberücksichtigung aller Kriterien für die Auswahl von Ländern (vor allem fehlender Reformwille), wie dies bei China und dem Iran der Fall war, sollten in Zukunft vermieden werden. Daher wäre es sinnvoll, die umstrittenen Dialoge mit China und dem Iran auslaufen zu lassen. Die knappen Ressourcen, die dem EDA für die Menschenrechtspolitik zur Verfügung stehen, sollten so effizient wie möglich eingesetzt werden. Bezüglich Effizienz eignen sich Partnerländer, die sich auf Augenhöhe mit der Schweiz befinden deutlich mehr als Prestigeländer wie China. Unter Berücksichtigung dieses Kriteriums kann auch die Entscheidung einer Zusammenarbeit mit Nigeria in Frage gestellt werden, obwohl der Reformwille von Seiten des EDA hervorgehoben wurde. Wieso gerade mit dem „Afrikanischen Riesen“ Nigeria ein neuer Dialog eingegangen wurde, bleibt unklar. Die Zusammenarbeit mit Ländern wie z.B. Senegal könnte wesentlich ergiebiger sein. Die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Menschenrechtspolitik würde dadurch gesteigert werden.

Anwendungs-
kriterien

Durch die beabsichtigte Neuausrichtung soll die *internationale Kooperation*, vor allem mit der EU und ihren Mitgliedstaaten, im Bereich der Menschenrechtspolitik gestärkt werden. Zaghafte Versuche wurden während der Ära der MRD bereits einmal lanciert (Bern-Prozess), scheiterten dann aber nach kurzer Zeit. Dennoch besteht ein erhebliches Kooperationspotential. Die EU hat in ihren MRD mit ähnlichen Ländern und Themen Erfahrungen gemacht und ist dabei auf die gleichen Probleme wie die Schweiz gestossen. Wirkliche Resultate gegenüber grossen Verhandlungspartnern lassen sich im Bereich der Menschenrechtspolitik u.E. nur mit einer starken Hebelwirkung erzielen. Ein unkoordinierter Alleingang der Schweiz bringt wenig Zählbares und kann in Fällen, wo die Gefahr des gegenseitigen Ausspielens westlicher Dialogpartner besteht, sogar kontraproduktiv sein. Nicht nur auf internationaler Ebene, sondern auch innerhalb der Verwaltung sollte die Kooperation ausgebaut und verbessert werden. Insbesondere bei der Wirtschaftsaussenpolitik besteht grosses Potential, diese mit der Menschenrechtsaussenpolitik besser auszubalancieren.⁴³

Kooperation

⁴³ Wie z.B. die Durchführung einer Menschenrechtsprüfung vor der Gewährung einer Exportrisikogarantie. Siehe dazu Epiney/Furger (2011): Randziffer 48 ff.

Das *öffentliche Bewusstsein* für die schweizerische Menschenrechtspolitik sollte gesteigert werden. Das Instrument der MRD war bis heute für die breite Öffentlichkeit, aber auch für die meisten Parlamentarier, wenig bis gar nicht bekannt. Die beabsichtigte Neuausrichtung bietet nun dem EDA die Chance, die Menschenrechtspolitik der Öffentlichkeit näher zu bringen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, muss bei der externen Kommunikation mehr getan werden, als die Veröffentlichung der von den MRD her bekannten Standardmedienmitteilungen. Schlussendlich geht es fürs EDA auch um Eigenwerbung im Parlament, die für die Gewinnung neuer finanzieller Ressourcen für die Menschenrechtspolitik nötig ist. Das öffentliche Bewusstsein soll nicht nur in der Schweiz, sondern nach Möglichkeit auch im entsprechenden Partnerland gesteigert werden.

Publizität

Klar ist, dass die Realisierung dieser Anliegen die Einbeziehung verschiedener Interessen erfordert und nur durch Kompromisse erreicht werden kann. Die Bedürfnisse der Zivilgesellschaft an Information und Beteiligung werden sich wohl nicht immer mit den Anforderungen einer vertrauensbildenden stillen Diplomatie vereinbaren lassen. Den Nachfolger/die Nachfolgerin von Micheline Calmy-Rey erwartet in dieser Hinsicht eine Herausforderung. Wünschenswert wäre, wenn die vollzogene Neuausrichtung dazu führen würde, dass die bilaterale Menschenrechtsausserpolitik in den folgenden 20 Jahren das angetretene Erbe der MRD ausbauen und effizienter gestalten könnte.

Künftige Herausforderung

LITERATURVERZEICHNIS

LITERATUR

Ammann, Simon, Verhandlung statt Verurteilung: Die Schweiz beginnt in diesem Jahr einen Menschenrechtsdialog mit Iran, in: Politorbis, Periodische Zeitschrift zur Aussenpolitik: Iran, Wirklichkeiten in Bewegung. Zentrum für Analyse und prospektive Studien, 2/2003, S. 39 ff.

Epiney, Astrid/Furger David (2011), Zur Tragweite der aussenpolitischen Grundsätze der Bundesverfassung im Zusammenhang mit der Erteilung von Exportrisikoversicherungen, in: Jusletter vom 19. September 2011

Graf Vitzthum, Wolfgang (2010), Völkerrecht, 5. Aufl., de Gruyter, Berlin/New York.

Ipsen, Knut (2004), Völkerrecht, 5. Aufl., C.H.Beck, München.

Kälin, Walter/Künzli, Jörg (2008), Universeller Menschenrechtsschutz, 2. Auflage, Helbing Lichtenhahn, Basel.

Kälin, Walter (1994), Internationales Recht als Studienfach, in: Arzt/Caroni/Kälin, Juristenausbildung als Denkmalpflege?, Bern.

Richter, Thomas/Seidensticker, Frauke (2007), Evaluation des Menschenrechtsdialogs der Schweiz mit der Volksrepublik China, Deutsches Institut für Menschenrechte in Berlin.

Würth, Anna/Seidensticker, Frauke (2005), Indices, Benchmarks und Indikatoren: Zur Gestaltung und Auswertung von Menschenrechtsdialogen, Deutsches Institut für Menschenrechte in Berlin.

QUELLEN IM INTERNET

Alle Verweise auf Internetquellen in dieser Studie entsprechen dem Stand vom 1. September 2011.

DRS 1, Echo der Zeit: „EDA beendet Menschenrechtsdialoge“ (24.05.2011).

<http://www.drs4news.ch/www/de/drs4/sendungen/echo-der-zeit/2646.bt10180242.html>

Gesellschaft für bedrohte Völker: Kritische Überlegungen zum Instrument des Menschenrechtsdialogs aus menschenrechtlicher Sicht.

http://www.humanrights.ch/upload/pdf/100517_GFBV_Menschenrechtsdialog.pdf

humanrights.ch: Instrumente der bilateralen Menschenrechtspolitik, Menschenrechtsdialog.

http://www.humanrights.ch/de/Schweiz/MR-Politik/MR-Aussenpolitik/Bilateral/idart_8051-content.html

Neue Züricher Zeitung: „Dialoge über Menschenrechte sollen flexibler werden“ (24.05.2011).

http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/dialoge_ueber_menschenrechte_sollen_flexibler_werden_1.10682145.html

Swissinfo: “ Schweiz stoppt bilaterale Menschenrechtsdialoge“ (30.05.2011).

http://www.swissinfo.ch/ger/politik_schweiz/Schweiz_stoppt_bilaterale_Menschenrechtsdialoge.html?cid=30335508&rss=true

DOKUMENTE DER BUNDESVERWALTUNG

Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte vom 15. Juni 2007.

<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/4733.pdf>

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten: ABC der Menschenrechte.

http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/publi2.Par.0009.File.tmp/Menschenrechte_D.pdf

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten: Bericht über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte 2007.

<http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi.Par.0260.File.tmp/EDA%20Bericht%2007%20d%20V1.pdf>

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten: „Bilaterale Beziehungen Schweiz–Iran“.

<http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/reps/asia/virn/bilirn.html>

Medienmitteilung: Menschenrechtsdialog Schweiz – Iran: Erste Gespräche (16.10.2003).

http://www.admin.ch/cp/d/3f8e897b_1@presse1.admin.ch.html

Medienmitteilung: Menschenrechtsdialog zwischen der Schweiz und China (10.03.2011).

<http://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=de&msgid=38052>.

DOKUMENTE INTERNATIONALER ORGANISATIONEN

Europäische Union: EU Annual Report on Human Rights 2008.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st14/st14146-re02.en08.pdf>

Europäische Union: Leitlinie zu den Menschenrechtsdialogen der EU.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.de08.pdf>

Europäische Union: Menschenrechtsdialog EU–China.

http://eeas.europa.eu/delegations/china/eu_china/political_relations/humain_rights_dialogue/index_en.htm

UNO: UN GA, A/59/565, A more secure world: our shared responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change.

<http://www.un.org/secureworld/report.pdf>