Platz der menschenrechte in den Nord-Süd- Beziehungen des Bundes : Problem der Kohärenz

Jean-Claude Huot

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/768>

DOI: 10.4000/sjep.768

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 avril 2000

Number of pages: 39-53

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Jean-Claude Huot, „Platz der menschenrechte in den Nord-Süd-Beziehungen des Bundes : Problem der Kohärenz“, *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 19 | 2000, Online erschienen am: 23 August 2012, abgerufen am 11 März 2021. URL: <http://journals.openedition.org/sjep/768> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/sjep.768>

PLATZ DER MENSCHENRECHTE IN DEN NORD-SÜD- BEZIEHUNGEN DES BUNDES: PROBLEM DER KOHÄRENZ

JEAN-CLAUDE HUOT*

AM 22. DEZEMBER 1986 veröffentlichte der Bundesrat eine Erklärung, in der er es ablehnte, Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika zu ergreifen. Die Kapitalexporte seien seit 1974 plafoniert worden, und ausserdem solle eine «statistische Kontrolle» der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika durchgeführt werden, damit die Schweiz nicht als Drehscheibe zur Umgehung der international verhängten Sanktionen diene. Wie jedoch eine nichtstaatliche Studie¹ aus 1999 zeigt, wurden diese Massnahmen mühelos umgangen. Ermittlungen von Journalisten deckten die Beziehungen zwischen dem schweizerischen und dem südafrikanischen Geheimdienst auf. Zur gleichen Zeit förderte die Schweiz jedoch auch das Engagement südafrikanischer Menschenrechts- und Bürgerrechtsorganisationen zugunsten der schwarzen Bevölkerung und unterstützte zwischen 1987 und 1989 die geheime Initiative eines südafrikanischen Anwalts zur Befreiung Nelson Mandelas und zur Aufnahme des Dialogs zwischen dem ANC und der südafrikanischen Regierung².

In einem Interview mit der Zeitschrift *L'Hebdo* vom 8. April 1999 äusserte sich alt Bundesrat René Felber wie folgt: Mitarbeiter hätten ihn informiert, die Kreditgrenzen seien wahrscheinlich überschritten worden; als er dies dem Bundesrat mitteilte, hiess es, der für die Aufsicht zuständige Wirtschaftsdienst führe Kontrollen durch, was jedoch schwerfalle. Ausserdem versicherte man, die Banken würden gewarnt. Nach René Felbers Ansicht hat sich die Schweiz zu lax verhalten.

Das war die schweizerische Politik gegenüber dem südafrikanischen Apartheidregime: Jedes eidgenössische Departement führte seine eigene Politik ohne Gesamtstrategie durch. Da ein Überblick und Instrumente, welche die Regierungsaktion in eine Richtung hätten lenken können, fehlten, verfolgte der Bund gegenüber dem Apartheidregime eine inkonsequente Politik.

Soviel zu den 80er Jahren. Wie sieht heute die Kohärenz zwischen Menschenrechten und Beziehungen der Schweiz mit anderen Staaten, vor allem mit den Ländern des Südens, aus? Als Antwort auf diese Frage soll zunächst auf die Problematik der Kohärenz in unserer komplexen Welt eingegangen und anschliessend die Entwicklung der Bundespolitik zur Kohärenz im Menschenrechtsbereich sowie zwei sich abzeichnende Spannungsfelder untersucht werden. Am Schluss folgen einige Vorschläge als Beitrag zur laufenden Forschung über die Kohärenz.

* Sekretär der schweizerischen Nationalkommission *Justitia et Pax*, beratendes Organ der Schweizer Bischofskonferenz zu politischen, sozialen, wirtschaftlichen und ethischen Fragen, Bern.

1. Mascha Madörin, Gottfried Wellmer und Martina Egli, *Apartheidschulden, der Anteil Deutschlands und der Schweiz*, Basel, Februar 1999.

2. Siehe *Les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud*, Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Schweiz – Südafrika, Bern, Juli 1999.

1. KOHÄRENZ – WAS HEISST DAS?

□ Grundsatz der «Retinität» oder Vernetzung

Die Aussenpolitik ist das komplexe Gebiet schlechthin. Die Vielzahl der Akteure (Staaten, staatliche und nichtstaatliche internationale Organisationen, Unternehmen), die Vielfalt ihrer Ziele und Interventionsbereiche erschweren die Durchführung einer kohärenten Politik. Die Haltung der Schweiz gegenüber dem Apartheidregime ist ein bezeichnendes Beispiel von Inkohärenz, weil der Bundesrat nicht für Mittel und Wege sorgte, um sich einen Gesamtüberblick zu verschaffen. Um solche Einäugigkeit zu vermeiden, müssen die Konsequenzen von getroffenen Massnahmen in ihrer ganzen Tragweite erkannt werden. So lässt sich der sogenannte Grundsatz der «Retinität»³ (aus dem lateinischen rete, «Netz») entwickeln.

Das Prinzip geht auf die Diskussion über die Umweltethik zurück. Mit dem wachsenden Bewusstsein um die ökologischen Konsequenzen menschlicher Aktivitäten musste der kulturelle Bereich und auch die wirtschaftliche Dynamik auf Konzept- und auf Aktionsebene in die Regelung des Ökosystems⁴ wieder einbezogen werden. Gemäss dem Retinitätsprinzip sollen wirtschaftliche, soziale und ökologische Dimensionen der Entwicklung in einer ganzheitlichen Optik zusammengefasst werden. Massnahmen im Bereich der Wirtschaftsentwicklung dürfen demnach nicht ohne gleichzeitige Prüfung der sozialen und ökologischen Gesichtspunkte der geförderten Projekte getroffen werden. Gleicherweise müssen Projekte zur sozialen Entwicklung (in den Bereichen Gesundheit, Ausbildung oder Frauenförderung) die absehbaren Folgen für die Wirtschaftsentwicklung sowie für die Umwelt berücksichtigen.

Das Retinitätsprinzip geht über das Verhältnis Mensch-Natur hinaus, zumal es eine enge wechselseitige Beziehung unter verschiedenen menschlichen Tätigkeitsbereichen sowie zwischen diesen und der Umwelt voraussetzt. Die Befolgung des Grundsatzes hilft zu vermeiden, dass in den Handelsbeziehungen mit einem Land die übrigen relevanten Aspekte, insbesondere soziale und ökologische Auswirkungen und die Menschenrechte, ignoriert werden. Ebenso wenig wäre dann ein Dialog mit einem Staat ohne Rücksicht auf die Konsequenzen auf die anderen Bereiche der mit diesem Staat unterhaltenen Beziehungen möglich.⁵

□ Differenzierte Betrachtung

Wir leben heute in einer multipolaren Welt. Das Gewicht der globalen Wirtschafts- und Finanzbeziehungen schafft de facto engste Verbindungen zwischen den Gesellschaften weltweit. Die Globalisierung ist unaufhaltbar, beschränkt sich indessen nicht auf die Wirtschaft. Auch die Kulturen der verschiedenen Nationen verändern sich. Die Umweltproblematik rückt in den westlichen Zivilisationen die enge Verbindung zwischen Kultur und Natur in den Vordergrund

3. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Umweltgutachten 1994*, Stuttgart, 1994, zitiert von Hans J. Münk, «Welche Zukunft wollen wir», *Schweizerische Kirchenzeitung* 8/1999, S. 114.

4. Die deutschen Bischöfe – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen, *Handeln für die Zukunft der Schöpfung*, Bonn, 1998, S. 60.

5. Die Autoren bezeichnen mit dem Konzept der «Retinität» das so entwickelte ethische Prinzip. Ich selbst benutze den Begriff im vorliegenden Artikel anders, da ich der Auffassung bin, dass der Grundsatz keine Hierarchie zwischen den fraglichen Wechselbeziehungen begründet, sondern lediglich für die Berücksichtigung dieser Wechselbeziehungen plädiert. Meines Erachtens handelt es sich eher um eine methodologische als ethische Frage.

und ermöglicht es gleichzeitig, die Kulturen anderer Weltregionen wieder in das gemeinsame Erbe der Menschheit aufzunehmen. Die «Allianz» zwischen Telekommunikation und Computer – konkrete Beispiele sind Internet und E-Mail – erschliesst Möglichkeiten der menschlichen Kommunikation über geographische und kulturelle Grenzen hinaus. So entsteht eine globale «Nation», in der die Bewohner des ganzen Planeten allmählich ihre Schicksalsgemeinschaft mit der Biosphäre Erde erkennen.

Die globale «Nation» besitzt eine Charta, Umsetzungsinstrumente und Aktionsprogramme. Bei der Charta handelt es sich selbstverständlich um die Charta der Vereinten Nationen. Diese und die Allgemeine Menschenrechtserklärung verankern das Streben nach Frieden und nach Einhaltung der Menschenrechte, ausgehend von der unveräusserlichen Würde des Menschen. Die Instrumente umfassen sämtliche Pakte und Konventionen zu Menschenrechten, aber auch zur Umwelt. Die Programme schliesslich schlagen sich in den Ergebnissen der verschiedenen seit Anfang der 90er Jahren veranstalteten Weltkonferenzen nieder.

Weltkonferenzen in den 90er Jahren

1990	Weltkonferenz über die Rechte des Kindes, New York
1992	Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung («Erdgipfel»), Rio de Janeiro
1993	Weltkonferenz über Menschenrechte, Wien
1994	Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, Kairo
1995	Weltfrauenkonferenz, Peking
1995	Weltgipfel für soziale Entwicklung («Sozialgipfel»), Kopenhagen
1996	Weltsiedlungskonferenz («Habitat II»), Istanbul
1996	Welternährungsgipfel, Rom (FAO)

Quelle: Bericht des Bundesrates über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen vom 1. Juli 1998, Ziffer 222.

Die Resultate dieser Konferenzen mögen sich angesichts der Kluft zwischen Absichtserklärungen und Realität bescheiden ausnehmen. Nichtsdestotrotz können die Staaten und die Akteure der Zivilgesellschaft damit gemeinsame Probleme der ganzen Menschheit global angehen. Ausserdem äussert sich darin der Wille, einzelne Länderinteressen zu überwinden und gemeinsame Handlungsgrundlagen zu finden. So betont die *Erklärung* der Weltkonferenz von Wien (1993) trotz des Widerstands verschiedener Regierungen, dass die Menschenrechte allgemeingültig und unteilbar sind, einander bedingen und miteinander zusammen hängen, dass Demokratie, Entwicklung sowie Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sich gegenseitig voraussetzen und bestärken.⁶

□ Hin zu einem globalen Rechtsstaat

Mit der Verhaftung von Augusto Pinochet im März 1999, der Beschuldigung von Slobodan Milosevic durch das Internationale Tribunal für das ehemalige Jugoslawien im Mai desselben Jahres und mit der Verabschiedung der Satzung eines

6. *Erklärung und Aktionsprogramm von Wien*, Weltkonferenz über Menschenrechte, Wien, 14.–25. Juni 1993, Ziffer 5 und 8.

internationalen Strafgerichtshofes im Juli 1998 in Rom hat ein neuer Akteur die internationale Bühne betreten: die unabhängigkeitsbestrebte Justiz. Die Gewaltentrennung zählt zu den Wesensmerkmalen des Rechtsstaates, ist allerdings auf internationaler Ebene bei weitem nicht verwirklicht. Vieles fällt unter die Kompetenz von Regierungen, die untereinander die Voraussetzungen aushandeln, zu welchen sie sich *volens* oder *non volens* der Rechtsstaatlichkeit beugen. Die Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda hängen von den Entscheidungen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen – sprich von Entscheidungen der Regierungen – ab. Für den Internationalen Strafgerichtshof soll das weniger gelten, da die Kompetenzen in der Satzung definiert werden. Bezeichnend ist ausserdem, dass gerade die Tragweite dieser Kompetenzen die grössten Probleme schafft.

Kofi Annan betonte anlässlich der Eröffnung der Jahresversammlung der Vereinten Nationen im September 1999, dass das strikte und traditionelle Souveränitätskonzept dem Wunsch der Völker nach Ausübung der Grundfreiheiten nicht länger entspreche.⁷ So wie auf staatlicher Ebene eine unabhängige Justiz die Achtung der individuellen Freiheitsrechte gewährleistet, garantiert auf internationaler Ebene eine unabhängige Justiz diese Freiheitsrechte über die nationalen Grenzen hinaus. Das kommt immer deutlicher zum Ausdruck.

Ausserdem soll ähnlich wie die Wirtschaft auch die Zivilgesellschaft globalisiert werden. Das wachsende Gewicht der nichtstaatlichen Organisationen auf internationaler Ebene ist daher zu begrüessen. Ein Beispiel bildet der Prozess, welcher im Dezember 1997 zur Verabschiedung des Ottawa-Abkommens über das Verbot von Antipersonenminen führte; die weltweite Aktion nichtstaatlicher Organisationen bewirkte, dass eine Mehrheit der Regierungen dieses Verbot verhängte. Die Millionen Unterschriften von Juni 1999 in Köln dürften den Beschluss des IWF mit veranlasst haben, einen Teil der Goldreserven zu verkaufen und damit die geplanten Entschuldungsmassnahmen auf 36 Länder auszuweiten. So überschreitet der Aktionsbereich der Bürgerinnen und Bürger immer häufiger die Grenzen ihres jeweiligen Staates und nimmt allmählich planetäre Dimensionen an, was zur Entstehung der «Weltbürgerschaft» beiträgt.

In diesem Rahmen bildet eine kohärente Aussenpolitik des Bundes ein logisches Erfordernis; die rechte Hand soll wissen, was die linke tut, wer heute handelt, soll auch an gestern denken. Dabei muss man sich der Dynamik des Umfeldes anschliessen, um die eigenen Ziele effizient und glaubwürdig zu vertreten. Die gemeinsamen Grundwerte der Menschheit zu teilen, zum Entstehen eines globalen Rechtsstaates beizutragen und den Retinitätsgrundsatz anzuwenden sind für die Schweiz Voraussetzungen, um ihrer Stimme Gehör zu verschaffen.

2. DIE SCHWEIZ AUF DER SUCHE NACH KOHÄRENZ

☐ *Die Verankerung der Menschenrechte in der Politik des Bundes*

Seit der Veröffentlichung des Berichts über die schweizerische Politik zugunsten der Menschenrechte von 1982 gab der Bundesrat deutliche Impulse, um die Schweiz endlich in das internationale Menschenrechtssystem einzubinden. Der

7. Zitiert in *Le Courrier/La Liberté*, 22. September 1999, S. 11.

Bund hat die wichtigsten Urkunden zur Wahrung der Menschenrechte, insbesondere Pakt I (wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) und Pakt II (bürgerliche und politische Rechte), die am 18. September 1992 in Kraft traten, ratifiziert. Noch im Jahr 1999 legte der Bundesrat den Eidgenössischen Räten die Botschaft über die Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Genozidverbrechens vom 9. Dezember 1948 sowie die entsprechende Strafrechtsrevision vor und eröffnete das Ratifizierungsverfahren. Mit dieser letzten Ratifizierung wird die Schweiz Mitglied der wichtigsten internationalen Instrumente sein. Es fehlen noch das Internationale Übereinkommen über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienmitglieder von 1990 sowie die Satzung des internationalen Strafgerichtshofs von 1998.

Chronologie der Ratifizierungs- bzw. Beitrittsdaten der Schweiz zu internationalen Pakten und Übereinkommen

1.12.1986	Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
18.6.1992	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
18.6.1992	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte
16.6.1994	Zweites Zusatzprotokoll vom 15. Dezember 1989 zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte mit dem Ziel der Abschaffung der Todesstrafe
29.11.1994	Internationales Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeglicher Form von Rassendiskriminierung
24.2.1997	Übereinkommen vom 20. Dezember 1989 über die Rechte des Kindes
27.3.1997	Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeglicher Form von Diskriminierung der Frau
Ratifizierungsverfahren im Gang	Übereinkommen vom 9. Dezember 1948 zur Verhütung und Bestrafung des Genozidverbrechens

Quelle: Bericht des Bundesrates über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen vom 1. Juli 1998, Anhang 4

Allerdings reichen die Ratifizierungen nicht aus. Der Nachholprozess gehört bemerkenswerterweise zur präzisen Ausgestaltung der aussenpolitischen Ziele. Laut dem *Bericht des Bundesrats über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993* handelt es sich dabei um folgende Ziele:

- ❑ Die Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden
- ❑ Die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat
- ❑ Die Förderung der Wohlfahrt
- ❑ Der Abbau sozialer Gegensätze
- ❑ Der Schutz natürlicher Lebensgrundlagen.

Der Bericht erzielte eine doppelte Wirkung. Zum einen verabschiedete der Bundesrat gleichzeitig das *Leitbild Nord-Süd*⁸, worin die Regierung die Konsequenzen

8. *Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren* vom 7. März 1994, sogenanntes *Leitbild Nord-Süd*.

zen der allgemeinen Ziele für die Entwicklungszusammenarbeit erörtert. Im Anschluss an das *Leitbild* veröffentlichte die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) eine Reihe von Dokumenten, in welchen sie ihre konkreten Massnahmen zur Verwirklichung der Ziele darlegte⁹. Zum anderen konnten die vom Bundesrat zuvor gebilligten Ziele im Rahmen der Totalrevision in die Bundesverfassung aufgenommen werden: «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».¹⁰

Innenpolitisch sowie hinsichtlich der internationalen Verpflichtungen verfügt der Bund damit über die erforderlichen Instrumente zur «stärkeren Gewichtung menschenrechtlicher, rechtsstaatlicher und demokratischer Kriterien in der allgemeinen politischen Entscheidungsfindung (...) (Asyl-, Aussenwirtschafts-, Entwicklungspolitik usw.)».¹¹

□ Menschenrechte in den Nord-Süd-Beziehungen

Gemäss dem *Leitbild Nord-Süd* erfolgt die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit über drei Interventionsstufen: positive Massnahmen (Unterstützung von Organisationen und Institutionen, die sich im Partnerland engagieren), politischer Dialog und direkte Konditionalität.¹²

Die *Leitlinien* der DEZA setzen den Schwerpunkt auf positive Massnahmen. Für die DEZA heisst es, dass «die Verwirklichung der Menschenrechte ein Ziel des anzustrebenden Entwicklungsprozesses ist, die Achtung dieser Rechte Entwicklung begünstigt, dass eine minimale Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten eine unabdingbare Voraussetzung für jegliche Entwicklung ist, und dass schliesslich die Entwicklung erheblich zum Schutz der Menschenrechte beitragen kann».¹³ Die zweifache Redundanz des Satzes unterstreicht die gegenseitige Abhängigkeit von Entwicklung und Achtung der Menschenrechte in den Augen der Verantwortlichen für die Entwicklungszusammenarbeit; sie sind der Auffassung, dass ihre Arbeit zur Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beiträgt. Weiter unterstreichen sie, durch die bürgerlichen und politischen Rechte und die Achtung der Grundfreiheiten – erst seit kurzem ein Anliegen der Entwicklungszusammenarbeit – würden den «Menschen Instrumente in die Hand gegeben, um selbst die Initiative zu ergreifen, ihre Lage zu verbessern und auf die staatliche und behördliche Tätigkeit einzuwirken».¹⁴ Konzepte wie *ownership* – die betroffenen Personen sollen den Entwicklungsprozess aktiv leben, gestalten und selbst in die Hand nehmen – und *empowerment* – die Zusammenarbeit soll den Einzelnen und den begünstigten

9. Förderung der Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit. Leitlinien der DEZA vom 24. Februar 1997; *Le concept de l'Etat de droit et ses implications pour la coopération au développement*, Oktober 1998; ausserdem *Ecrits sur le développement*: Nr. 1, *Le développement social dans les relations Nord-Sud*, April 1997, Nr. 2, *Décentralisation et développement*, Januar 1999.

10. Artikel 54 der neuen Bundesverfassung.

11. Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, Ziffer 412.

12. *Leitbild Nord-Süd*, Ziffer 211.

13. Förderung der Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit: die Leitlinien der DEZA, 24. Februar 1997 (nachstehend *Förderung der Menschenrechte*), Ziffer I.2.

14. *Förderung der Menschenrechte*, Ziffer II.5.

Gruppen helfen, selbst über ihr Schicksal zu bestimmen – sind in den Sprachgebrauch der Entwicklungszusammenarbeit eingegangen. Damit setzt sich der Gedanke durch, dass Menschenrechte und Entwicklung zwei Seiten der gleichen Medaille sind. Die Entwicklungszusammenarbeit wird so durch die Menschenrechte neu legitimiert. Daher ist es nicht erstaunlich, dass die DEZA bei der Festlegung der zehn strategischen Grundsätze ihrer einschlägigen Tätigkeit die positiven Massnahmen an die Spitze setzt. Die DEZA ist für solche Massnahmen verantwortlich.

Der politische Dialog dagegen entzieht sich der Zuständigkeit der Entwicklungszusammenarbeit – selbst wenn die von ihr geknüpften Kontakte den Dialog erheblich erleichtern und dem Bund in den Augen der Partnerländer grössere Glaubwürdigkeit verleihen.

Nach der DEZA sollte die Konditionalität differenziert angewandt und den spezifischen Gegebenheiten im Partnerland angepasst werden. Ist der tatsächliche Wille der Regierung, die Menschenrechtssituation zu verbessern, ungewiss, so kann ein etappenweises Vorgehen in Frage kommen, wobei die Fortsetzung des Hilfsprogramms an eine regelmässige Evaluation (alle drei bis sechs Monate) der erzielten Fortschritte gebunden wird. Bei systematischen Verletzungen der Menschenrechte oder bei unzureichenden Rahmenbedingungen bemüht sich die DEZA, Beziehungen mit dem Nicht-Regierungssektor herzustellen, um die Kapazitäten der Zivilgesellschaft zu stärken. In diesem Fall kann die Regierung nicht mehr langfristig als Partner in der Zusammenarbeit gesehen werden. Das war z.B. 1998 in Madagaskar der Fall. Der Staat wurde aus der Liste der Schwerpunktländer herausgenommen, weil die Ermittlungen zur Ermordung eines Projektverantwortlichen Zweifel offen liessen und weil die Bemühungen der Regierung zur Armutsbekämpfung die DEZA nicht überzeugten. Im Moment werden die Projekte überarbeitet. Es ist geplant, die Zivilgesellschaft durch die Hilfswerke in der Schweiz zu unterstützen.

Als Ultima ratio kommt der Abbruch der Zusammenarbeit in Betracht. Dabei handelt es sich um einen politischen Beschluss, für den sich der Bundesrat vor kurzem allein zuständig erklärte, um die Kohärenz der Aussenpolitik der Schweiz sicherzustellen und die Glaubwürdigkeit der aussenpolitischen Zielsetzung zu bewahren. Gründe für einen Abbruch sind unzureichende Bemühungen zur Verbesserung der Regierungsführung («good governance»), schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen, die Unterbrechung des Demokratisierungsprozesses, gravierende Beeinträchtigung von Frieden und Sicherheit sowie die Weigerung, eigene Staatsangehörige wieder in ihr Land einzulassen.¹⁵

□ *Leitmotiv Kohärenz*

«Die bisher gepflegte sektorielle Trennung zwischen verschiedenen Politikbereichen wie der Umwelt und Wirtschaftspolitik oder der Handels- und Entwicklungspolitik greift angesichts der anstehenden Probleme zu kurz.»¹⁶ In seiner

15. Mitteilung des Bundesrats vom 20. September 1999. Siehe dazu auch Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 7. Dezember 1998, Ziffer 431.5; *Dix ans de coopération internationale de la Suisse 1986–1995*, Ziffer 223; *Förderung der Menschenrechte*, Ziffer III.4 und IV.3.

16. Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern vom 7. Dezember 1998, Ziffer 211.

Botschaft von 1998 greift der Bundesrat die Forderung des *Leitbilds Nord-Süd* wieder auf: die Notwendigkeit einer kohärenten Südpolitik. «Zielkonflikte zwischen kurz- und langfristigen Interessen der verschiedenen aussen- und innenpolitischen Akteure der Schweiz und auftretende Interessengegensätze sollen transparent gemacht und in die politischen Entscheidungsprozesse eingebracht werden.»¹⁷ Der Bericht über die Jahre 1986–1995 in der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz geht einen Schritt weiter; danach wird die Umsetzung des Leitbilds Nord-Süd politische Entscheidungen erfordern, die im eigenen Interesse der Schweiz der langfristigen Existenzgarantie grössere Bedeutung beimessen sollen als den kurzfristigen nationalen Interessen.¹⁸

Auf dieser Grundlage definiert die DEZA in den eigenen Leitlinien ihre Strategie zur Förderung der Menschenrechte. Allerdings anerkennt sie, dass das Engagement zugunsten von Menschenrechten eine politisch delikate Angelegenheit sei und ein kalkuliertes Risiko beinhalte.¹⁹ Wie die DEZA ausserdem betont, setzt sie weniger auf isolierte Einzelprojekte, sondern strebt in den Partnerländern einen programmatischen Ansatz an. Erforderlich ist dabei die internationale Koordination. Ferner verpflichtet sie sich, «alle Projekte und Programme» darauf zu überprüfen, «ob sie allfällige negative Auswirkungen auf die Menschenrechtssituation haben», und ergänzt: «...bei grossen Infrastrukturprojekten (Zwangsumsiedlungen etc.)» ist «besondere Sorgfalt angezeigt».²⁰ Der letzte strategische Grundsatz der DEZA betrifft die Kohärenz; die Forderung nach Kohärenz bezieht sich auf alle Aktionen des EDA, auf die Massnahmen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, inklusive der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, der Export- und Investitionsförderung und anderer Bereiche wie der Rückkehrhilfe für Flüchtlinge und Asylbewerber, der Migrationspolitik und der Exportbewilligungen für Kriegsmaterial. Offenbar schaffen diese Texte in bestimmtem Masse Klarheit. Kurzfristige nationale Interessen müssen überwunden werden, zumal «unser langfristiges Wohlergehen auch vom Schicksal des Südens abhängt»²¹; andererseits werden die verschiedenen Handlungsfelder der Regierung präzise angegeben, in denen «die Kohärenz (...) in bezug auf die menschenrechtlichen Zielsetzungen (...) ein Schlüsselement einer glaubwürdigen und wirksamen Menschenrechtspolitik»²² darstellt.

In der aussenpolitischen Plattform unseres Landes fehlt jedoch diese Klarheit: Im *Bericht über die Aussenpolitik der 90er Jahre*, Kapitel über die Kohärenz (Ziffer 4.3), wird das Menschenrechtskriterium nicht mehr genannt. Kohärenz drängt sich auf, «um den Standort Schweiz international attraktiv zu erhalten, um einen möglichst effizienten Einsatz unserer beschränkten Mittel zu sichern, um unsere Interessen international optimal durchzusetzen». Der Bundesrat befürwortet eine bessere Koordination zwischen Aussen- und Innenpolitik, zwischen verschiedenen Teilbereichen der Aussenpolitik und zwischen den Zielen und Mitteln der Aussenpolitik. Schliesslich heisst es: «In letzter Instanz ist der Bundesrat für die Kohärenz der Aussenpolitik verantwortlich». Der Bericht ergreift indessen nicht Position: «Das Bemühen um eine kohärente Aussenpoli-

17. *Leitbild Nord-Süd*, Ziffer 14.

18. *Dix ans de coopération internationale de la Suisse 1986–1995*, Ziffer 46.

19. *Förderung der Menschenrechte*, strategischer Grundsatz 5.

20. *Förderung der Menschenrechte*, Ziffer III.9 (strategischer Grundsatz 9).

21. *Leitbild Nord-Süd*, Ziffer 14.

22. *Förderung der Menschenrechte*, Ziffer III.10.

tik sieht sich mit vielfältigen Ziel- und Mittelkonflikten konfrontiert». Dazu wird erklärt, dass «Ziele und ihre dazugehörigen Mittel grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander» stehen. Bei dieser zurückhaltenden Formulierung ist verständlich, weshalb der Bundesrat anschliessend im *Leitbild Nord-Süd* präzisiert, wo er Risiken für Inkohärenz sieht. Es ist die Rede von möglichen Zielkonflikten zwischen Arbeitsplatzsicherung und Wirtschaftswachstum durch staatliche Exportförderungsinstrumente einerseits und entwicklungspolitisch motivierter Förderung von Menschenrechten andererseits. Daraus ergibt sich folgender Anspruch: «Bei der Risikoabwägung der ERG (Exportrisikogarantie) für Lieferungen in ärmere Entwicklungsländer erhalten Aspekte der politischen Ordnung und der Achtung von Menschenrechten im Empfängerland ein zusätzliches Gewicht.»²³ Auch im Migrationsbereich wird das Problem aufgezeigt: «In diesem Zusammenhang ist allerdings auf den Zielkonflikt zwischen dem aus migrationspolitischer Sicht notwendigen verstärkten Mitteleinsatz im Bereiche präventiver Massnahmen in den Herkunftsländern von Migrationsbewegungen und andern entwicklungspolitischen Zielsetzungen hinzuweisen».²⁴ Anschliessend heisst es, Einwanderungs-, Asyl- und Entwicklungspolitik müssten enger aufeinander abgestimmt werden, damit in möglichst vielen Regionen und Ländern die Menschen unter annehmbaren politischen und wirtschaftlichen Bedingungen leben können.²⁵ Diese beiden Bereiche sollen eingehender untersucht werden.

3. ZWEI SPANNUNGSFELDER

□ Die Aussenwirtschaftspolitik

Das bekannte Beispiel des Drei-Schluchten-Kraftwerks in China zeigt deutlich, wie schwierig es ist, in den Wirtschaftsbeziehungen eine kohärente Politik zu verfolgen. Bei ABB waren drei Aufträge für das riesige Bauprojekt eingegangen. Für zwei davon erhielt sie eine Exportrisikogarantie (ERG). Die erste Garantie stammt aus dem Jahr 1997, die zweite wurde von der ERG-Kommission im September 1999²⁶ gutgeheissen. Die Erklärung von Bern, welche die Aktivitäten der ERG aufmerksam mitverfolgt, sprach sich gegen den Beschluss aus und wandte ein, der Staudamm würde Zwangsumsiedlungen von 2 Millionen Personen bedeuten und massive Umweltzerstörungen verursachen.²⁷

Herrscht Übereinstimmung mit den Grundprinzipien der schweizerischen Entwicklungspolitik, wie das Gesetz verlangt?²⁸ Ist das Vorgehen mit den fünf ausenpolitischen Zielen des Bundes vereinbar? Skepsis ist berechtigt, denn der Bau des Staudammes hat schwerwiegende Folgen. Die Angelegenheit rief in China und in der restlichen Welt eine rege Diskussion hervor. Die Weltbank zog sich vom Projekt zurück. Der Zweck der ERG liegt darin, Exporte zu unterstützen, indem Unternehmen gegen bestimmte Risiken abgesichert werden. Dass die Ziele der Regierung ignoriert und ausserdem das Gesetz gelinde gesagt brei-

23. *Leitbild Nord-Süd*, Ziffer 213.

24. *Leitbild Nord-Süd*, Ziffer 222.

25. *Leitbild Nord-Süd*, Ziffer 231.

26. NZZ, 21. September 1999.

27. *Neue Exportrisikogarantie für das Drei-Schluchten-Projekt*, Pressemitteilung der Erklärung von Bern vom 20. September 1999.

28. Bundesgesetz über die Exportrisikogarantie, Artikel 1 Abs. 2, in Kraft seit dem 1. Februar 1981.

ausgelegt werden, beweist die schlichte Tatsache: Die Wirtschaft ist ein autonomer Bereich, die Aussenwirtschaftspolitik darf nicht den Kriterien der allgemeinen Aussenpolitik unterstellt werden. Damit bleibt das Fazit von 1992 aktuell, wonach die Schweiz die Achtung der Menschenrechte nicht als Kriterium ihrer Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland sieht.²⁹ Das zeigt sich beim Lesen der ERG-Berichte: Die möglichen Auswirkungen der Exportförderungen auf die Partnerländer werden nirgends erwähnt. Es liegt eine rein instrumentelle Logik vor, welche keine Ziele hinterfragt, sondern nur Effizienz – Förderung der Exporte – anstrebt.

Dabei handelt es sich um eine sehr geläufige Auffassung von der Wirtschaft. Die Wirtschaft folgt eigenen zwingenden Gesetzen. Die Rolle sozialer Werte und Regeln aus anderen Lebensbereichen gelten als Beeinträchtigung des reibungslosen Wirtschaftsablaufs. Die Aussenpolitik, die sich um Menschenrechte kümmert, soll nicht mit der Wirtschaftspolitik vermischt werden, weil sonst das Wirtschaftssystem von sachfremden Regeln zersetzt wird.³⁰

Wie Franz Blankart betont, ist die Wirtschaft nicht «menschenrechtsneutral». Fest steht jedoch, dass sie Teil des öffentlichen Raums bleibt und kein getrenntes Spiel bildet.³¹ Daher sollte es möglich sein, Berührungspunkte zwischen der Wirtschafts- und der Menschenrechtslogik zu finden. Dazu müssen jedoch die Regeln, die sich aus den Menschenrechten ergeben, in das Wirtschaftssystem einbezogen werden – so wie heute der Umweltschutz die Wirtschaftspraxis mitbestimmt. Folglich müssten die staatlichen Wirtschaftsinterventionen mit Blick auf ihre menschenrechtlichen Auswirkungen geprüft werden, ähnlich wie es ansatzweise für die Umweltkonsequenzen geschieht. So wird die Trias Wirtschafts-, Sozial- und Umweltdimension, welche das «Retinitätsprinzip» ausmacht, berücksichtigt. Ausserdem wird dadurch die Praxis mit der nachhaltigen Entwicklung, wie sie das *seco* selbst definiert, vereinbar.³²

Selbst in Themen der Wirtschaftszusammenarbeit, die einen festen Bestandteil der Entwicklungspolitik bilden, verdrängt die Wirtschaftslogik die Menschenrechtsproblematik. Die Botschaft von 1996 betreffend die Entwicklungszusammenarbeit nennt vier diesbezügliche Ziele: Förderung der Anpassungsbemühungen der Entwicklungsländer und Hilfe bei der Bewältigung externer Schocks, Förderung der Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel, Ausbau der Produktionskapazitäten und der Infrastrukturen, Einklang zwischen den Zielen Wirtschaftswachstum und Umweltschutz.³³ Das letzte Ziel ergibt sich unmittelbar aus dem Willen des Bundesrates, in allen Aussenpolitikbereichen den Umweltschutz zu beachten. Es handelt sich dabei um ein vorrangiges Ziel: «Wir müssen mindestens nachweisen, dass unsere Aktionen keine schädigenden

29. Mathias-Charles Kraft und Jean-Daniel Vigny, «La politique suisse à l'égard des droits de l'homme», in Alois Riklin, Hans Haug und Raymont Probst (Ed.), *Nouveau manuel de la politique extérieure suisse*, Haupt, Bern, 1992, S. 231.

30. Äusserungen von Franz Blankart, damaliger Staatssekretär und Direktor des Bundesamtes für Aussenwirtschaft am 2. September 1996 an der Generalversammlung des Europa-Instituts Basel.

31. Siehe Patrice Meyer-Bisch, «L'écoéthique: interférence entre logiques économiques et logiques des droits de l'homme», in Marc Borghi und Patrice Meyer-Bisch (Ed.), *Ethique économique et droits de l'homme. La responsabilité commune*, Freiburg, 1998, S. 3 ff.

32. Nachhaltige Entwicklung hat drei Aspekte: Umwelt, Wirtschaft und Soziales, die gleichwertig und interdependent sind. Site des *seco*, *Themen der schweizerischen Aussenwirtschaft: Handel und nachhaltige Entwicklung* (www.admin.ch/baw/d/themen/umwelt/index.htm).

33. *Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 29. Mai 1996 (nachstehend Botschaft über die Wirtschaftszusammenarbeit)*, Ziffer 311.

Auswirkungen auf die Umwelt haben».³⁴ Ausserdem ist die Rede von engen Kontakten mit dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft.³⁵ Die übrigen aussenpolitischen Ziele des Bundes werden im Zusammenhang mit der Kohärenz der Entwicklungszusammenarbeit nicht erwähnt.³⁶

Keine Erwähnung bedeutet zwar nicht, dass die Menschenrechte ignoriert werden, aber eine Berücksichtigung wird ebenso wenig garantiert. Zu begrüßen ist, dass das Bundesamt für Aussenwirtschaft (neu seco) sich den DEZA-Leitlinien für die Förderung der Menschenrechte angeschlossen hat und zu ihrer Durchsetzung beitragen möchte. Dies dürfte die Zusammenarbeit zwischen den politischen Abteilungen des EDA, der DEZA und dem seco vorantreiben. Diese Zusammenarbeit sollte in Impaktstudien über die Menschenrechte (ähnlich wie über die Umwelt) münden. Dabei wäre mindestens nachzuweisen, dass die geplanten Massnahmen im Rahmen der Wirtschaftszusammenarbeit keine schädigenden Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt, die Menschenrechte und die Wahrung des Friedens haben. Neben der Erhaltung der natürlichen Umwelt müssen auch die übrigen aussenpolitischen Ziele des Bundes umfassend berücksichtigt werden.

□ Rückkehrhilfe für provisorisch aufgenommene Personen

Gemäss offizieller Doktrin ist die Schweiz kein Einwanderungsland. Ausserhalb der Europäischen Union, den EFTA-Staaten und Nordamerika öffnet unser Land nur hochqualifizierten Arbeitskräften die Tür. Die strikte Einschränkung der Immigration macht das Asylverfahren zur einzigen Eintrittstür in die Schweiz. Asylbewerber werden von bestimmten Bevölkerungskreisen als «Profiteure» der schweizerischen Gastfreundschaft gesehen. Diese Einstellung vergiftet seit vielen Jahren die Asyldebatte in der Schweiz und schlägt sich in einer immer restriktiveren Politik nieder. Zwei grosse Massnahmenkataloge veranschaulichen diese Entwicklung. Die Einreise wird erheblich erschwert: Mit den dringlichen Bundesbeschlüssen von 1990 und anschliessend von 1998 haben die Nichteintretensentscheide auf Asylanträge stark zugenommen. Die beiden Bundesbeschlüsse gehören heute zum neuen, vom Volk am 13. Juni 1999 angenommenen Asylgesetz,³⁷ das unter anderem auch das Rekursrecht der Asylbewerber beschneidet. Der zweite Massnahmenkatalog soll die tatsächliche Rückreise der abgelehnten Asylbewerber sicherstellen. Aufgrund der Zwangsmassnahmen von 1994 können Personen vor der Ausweisung bis zu zwölf Monaten festgehalten werden. Die Ergänzung der Liste von Gründen, die den Bundesrat zum Abbruch der Zusammenarbeit mit einem bestimmten Land veranlassen können, um eine Klausel über die Wiederaufnahme eigener Staatsbürger stimmt mit diesem Anliegen überein.³⁸

Ein weiterer Aspekt der Ausweisungen betrifft die Rückkehrhilfe für in der Schweiz provisorisch aufgenommene Personen. 1997 und 1998 wurde erstmals

34. Botschaft über die Wirtschaftszusammenarbeit, Ziffer 311.4

35. Botschaft über die Wirtschaftszusammenarbeit, Ziffer 312.6

36. Das Leitbild Nord-Süd wird zwar erwähnt, aber der Inhalt wird nur sehr allgemein angesprochen. Der Verfassungsartikel zur neuen Aussenwirtschaftspolitik (Art. 101 der neuen Bundesverfassung) äussert sich nicht spezifisch zum Verhältnis zu den allgemeinen aussenpolitischen Zielen insgesamt.

37. Siehe in der «Jahresübersicht» des vorliegenden *Jahrbuches* Teil 1.3, «Abstimmungen vom 13. Juni über das Asylgesetz».

38. Mitteilung des Bundesrates vom 20. September 1999. Siehe oben letzter Absatz des Unterabschnittes «Menschenrechte in den Nord-Süd-Beziehungen» sowie Fussnote 15.

ein Programm für Bosnier durchgeführt, 1999 wurde ein weiteres Programm für Kosovoalbaner gestartet. Die Programme werden gemeinsam vom Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) und der DEZA umgesetzt, wobei das BFF die einzelnen Finanzhilfen an die Rückkehranwärter ausrichtet und die DEZA vor Ort Wiederaufbauhilfe leistet.

Diese neuartige Zusammenarbeit muss sich erst einspielen. Das Vorgehen ist jedoch bemerkenswert. Im Evaluationsbericht zum Rückkehrhilfeprogramm für Bosnier, den die DEZA beim Institut für Ethnologie der Universität Bern in Auftrag gegeben hat, wird ein deutlicher Zielkonflikt hervorgehoben³⁹. Einerseits besteht das Ziel darin, provisorisch in der Schweiz aufgenommene Personen zur Rückkehr zu bewegen. Laut Fazit des Berichts wurde dieses Ziel im Wesentlichen erreicht. Andererseits sollte das Programm die Wiedereingliederung der Rückkehrer in ihrem Land erleichtern. Dieses Ziel wurde verfehlt. Erfahrungsberichten zufolge, die zur Evaluation und später noch gesammelt wurde, benutzten die Menschen, die nicht in ihre Vorkriegswohnungen zurückkehren konnten, die angebotenen Mittel zum Überleben und wurden damit zu Flüchtlingen im eigenen Land. Erst kürzlich noch sagten bosnische Staatsangehörige, viele der aus Westeuropa zurückgekehrten Flüchtlinge wollten Bosnien so schnell wie möglich wieder verlassen. Mit anderen Worten, die Behörden des Aufnahmelandes wünschten eine rasche Rückkehr der betroffenen Personen und bedachten zu wenig, dass der Neuaufbau der sozialen und wirtschaftlichen Strukturen lange dauert.

Kosovoalbaner, die bis Ende 1999 aus der Schweiz ausreisten, taten dies freiwillig; sie wollten rasch in ihr Land zurückkehren. Dank der Wiederaufbauhilfe waren vor Ort die Mittel vorhanden, um ihre Unterkünfte mehr oder weniger winterfest zu machen. Dessen ungeachtet bleiben mehrere zehntausend Personen, deren provisorische Aufnahme am 31. Mai 2000 ausläuft. Dieser Termin könnte das gleiche Problem aufwerfen, d.h. zwei unterschiedliche Rhythmen – rasche Ausreise aus der Schweiz und langsamer wirtschaftlicher und sozialer Wiederaufbau im Herkunftsland – müssen aufeinander abgestimmt werden.

Eine rasche Ausreise aus der Schweiz mag sich mit Blick auf die Innenpolitik rechtfertigen, ist jedoch mit dem Tempo der Friedenssicherung und der Schaffung von akzeptablen Zukunftsperspektiven im eigenen Land nicht vereinbar. Die Rückkehrhilfe sollte als Investition dienen und die Integrationschancen in der Herkunftsgesellschaft verbessern. Dazu müsste sie in der Schweiz mit der Erstellung von Projekten zusammen mit den Personen, die sich noch in unserem Land aufhalten, beginnen. Diesen sind die erforderlichen Kompetenzen zu vermitteln, damit sie konstruktiv zum Wiederaufbau ihres Landes beitragen können. Anderenfalls müsste die Ausreise aufgeschoben bzw. über eine bestimmte Zeit Hin- und Rückreisen ermöglicht werden, um den langfristigen Erfolg der Projekte zu sichern. So könnten sich z.B. medizinisches Personal oder Lehrkräfte, die provisorisch in der Schweiz aufgenommen wurden, vor der Rückkehr auf die Therapie von Kriegstraumata bzw. auf den Unterricht in Rechnen und Lesen, aber auch auf die demokratischen Spielregeln und das Zusammenleben ethnischer Gruppen vorbereiten. Bei der Organisation ihres Aufenthalts in der

39. Hans-Rudolf Wicker, Catherine Moser und Thomas Gass, *Evaluation des Rückkehrhilfe- und Wiedereingliederungsprogramms für bosnische Staatsangehörige*, Bern, Januar 1998, S. 76.

Schweiz müssten neben dem materiellen auch der psychische und soziale Neuanfang im Herkunftsland besser vorbereitet werden. Damit würden die diplomatischen Bemühungen zu gunsten des Friedens und des Wiederaufbaus und die Asylpolitik besser ineinander greifen.

4. VORSCHLÄGE

□ *Observatorium für Kohärenz*

Die Hypothese des vorliegenden Artikels lautet, dass das Problem der Kohärenz bzw. der Inkohärenz der Nord-Süd-Beziehungen eines Landes wie der Schweiz nicht nur auf Interessens- und Zielkonflikte zurückgeht, sondern ein kulturelles Problem darstellt. Das unterschiedliche Verständnis des Stellenwerts der Wirtschaft in den internationalen Beziehungen, der Beitrag zur Erarbeitung gemeinsamer Werte der ganzen Menschheit, die Anwendung des «Retinitätsprinzips», die Überwindung nationaler Souveränität und die Entwicklung einer globalen Rechtsstaatlichkeit zählen zu den Überlegungsansätzen in der Auseinandersetzung mit dieser kulturellen Frage. Dies ist der Ausgangspunkt der vorliegenden Ausführungen. Es fehlt noch eine eigentliche Faktenanalyse der Aktion der unterschiedlichen Akteure der «Süd»-Beziehungen unseres Landes. Dazu bräuchte die Schweiz ein «Observatorium für Kohärenz», das Instrumente zur Problemanalyse, zur Durchführung empirischer Erhebungen zur Ermittlung von Kohärenzen bzw. Inkohärenzen in der Aktion des Bundes entwickelt. Im Observatorium würden Universitätsvertreter und Nichtregierungskreise arbeiten. Es könnte der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und dem Staat zu einem besseren Verständnis der Herausforderungen und der Notwendigkeit der Kohärenz verhelfen und über kurzfristige Interessensunterschiede hinaus die langfristigen gemeinsamen Interessen aller Beteiligten klarer aufzeigen.⁴⁰

Verschiedene Kreise schlugen vor, in der Schweiz eine beratende Menschenrechtskommission ähnlich wie in Frankreich einzusetzen.⁴¹ Es handelt sich insofern um einen interessanten Gedanken, als die Schweiz mit einer solchen Kommission über eine Instanz verfügen würde, die Stärken und Schwächen in der Befolgung der Menschenrechte durch die Regierung publik machen würde. Allerdings besteht die Gefahr, dass die Kommission nicht ausreichend ausgestattet wird und sich auf eine einfache Feststellung der Verstösse gegen anerkannte Grundsätze beschränkt. Im Übrigen gibt es bereits verschiedene ausserparlamentarische Kommissionen. Daher würde sich auch die Frage der Kompetenzteilung (z.B. mit der Kommission gegen Rassismus) stellen. Dagegen könnte ein Observatorium mit einer stärkeren universitären Grundlage als eine Kommission über blosser Feststellungen hinaus gehen und Instrumente zur Analyse der Kohärenz entwickeln, die sich auf Menschenrechte, die Problematik des Friedens, der nachhaltigen Entwicklung und der Ausrichtung der Wirtschaftspolitik beziehen würde.

40. Ein punktuelles Beispiel einer systematischen Analyse ist im *JSDW 1995* zu finden: Thematik Indonesien, S. 155-236.

41. So z.B. Benedikt von Tscharnier in der *NZZ* vom 2. Dezember 1998, S. 15.

□ *Parlamentarische Menschenrechtskommission*

Um echte Ergebnisse zu erzielen, muss das Observations-Gremium sich auf Schaltstellen in der Politik abstützen können. Bislang fehlt jedoch eine Kommission in den eidgenössischen Räten, welche die Aktion des Bundesrates auf die Kohärenz untersucht. Die aussenpolitische Kommission kann diese Aufgabe übernehmen. Allerdings müsste eine Unterkommission in der Lage sein, die Kohärenz hinsichtlich der Menschenrechte gezielter zu untersuchen. Die von der Eidgenossenschaft ratifizierten und in der Verfassung bestätigten Pakte und Übereinkommen verpflichten die Schweiz zu einer besseren Abstimmung der verschiedenen Kapitel ihrer Aussenpolitik mit den international anerkannten Rechten.

□ *Starker Pol in der Verwaltung*

Einem Partner in der Zivilgesellschaft, wie ein Kohärenzobservatorium», und einer parlamentarischen Kommission muss eine spezifische Bundesstelle entsprechen. Heute ist die Politische Abteilung IV (PAIV) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten für die Belange der Menschenrechte zuständig. Bundesrat Flavio Cotti hatte diese Organisation gewünscht, um die Aktion der Schweiz besser sichtbar zu machen. Nun müsste eine eigentliche Instanz geschaffen werden, die sich mit der Kohärenz der Aussenpolitik des Bundes im Menschenrechtsbereich befasst. Dort sollten alle Menschenrechts-Kompetenzen des Departementes zusammenfliessen, einschliesslich der juristischen Dimension, die sich derzeit ausserhalb der aktuellen PAIV befindet. Schliesslich sollte die Instanz in der Lage sein, kompetente Stellungnahmen zu den Menschenrechtsauswirkungen aussenpolitischer Entscheidungen – auch zu denen des Volkswirtschaftsdepartementes – abzugeben. Diese Dimension muss in der Entscheidungsfindung stärker als bislang ins Gewicht fallen. Dazu sollte die Zusammenarbeit zwischen der DEZA, der Menschenrechtsabteilung, den übrigen Abteilungen und Direktionen des EDA und dem seco vertieft werden. Analog zum Vorgehen für das Integrationsbüro könnte sogar ein departementübergreifendes Amt eingesetzt werden, das sich mit sämtlichen Fragen zu Menschenrechten in den Aussenbeziehungen – auch in der Aussenwirtschaft – beschäftigt.

□ *Dynamische und anerkannte Aussenpolitik*

Das *Leitbild Nord-Süd* erwähnt neben der Globalisierung der Wirtschaft und der Globalisierung der Probleme *unserer*⁴² natürlichen Umwelt «eine Globalisierung wichtiger Grundwerte – die offene, demokratische Gesellschaft, die Rolle des Marktes als wirtschaftliches Ordnungsprinzip und die notwendige Rücksicht auf das ökologische Gleichgewicht».⁴³

Die zögerlich beginnende «Globalisierung der Grundwerte» eröffnet der Schweiz neue Chancen und bietet ihr Gelegenheit, die in ihrer edelsten – humanitären – Tradition verankerten Anliegen nachdrücklich und wirksam zu vertreten. Die Schweiz ist stolz auf ihre Rolle als Wiege und Hüterin des humanitären Rechts. Heute hat sie Gelegenheit, diesen Stolz auf verwandte Bereiche – Frieden und Menschenrechte – auszuweiten, indem sie für die Werte der Menschenrechtscharta, die sie in den 90er Jahren angenommen hat, eintritt. Als kleines

42. Betonung durch den Autor.

43. *Leitbild Nord-Süd*, Ziffer 11.

Land mit grossem wirtschaftlichem Gewicht und erheblichem Einfluss kann die Schweiz zeigen, dass gute Wirtschaftspolitik eine genaue Prüfung der Auswirkungen für Umwelt *und* Menschenrechte beinhaltet und dass gute Aussenpolitik auf langfristig ausgerichteten Werten beruht.

Allein ist es jedoch unmöglich, die Menschenrechte kohärent zu vertreten. Daher darf die Schweiz nicht länger isoliert bleiben. Wie der Bundesrat in seinem Bericht von 1998 über die UNO betonte, haben die Schweiz und die UNO zahlreiche Gemeinsamkeiten – namentlich den Willen, die Menschenrechte zu einer transversalen Dimension aller Aktionen auf internationaler Ebene zu machen. Es wäre daher kohärent, wenn die Schweiz der UNO endlich beiträgt, um nicht nur als Beobachterin, sondern vollberechtigt eine Menschenrechtspolitik zu betreiben, die im Wesentlichen auf Dialog und positiven Massnahmen und erst als Ultima Ratio auf Sanktionen beruht. Meiner Auffassung nach wäre ein mit der Wahrung der Menschenrechte und dem Beitrag zu einer effizienteren UNO motivierter Beitritt durchaus populär und könnte eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger überzeugen.