



DEZA-Richtlinien zu Menschenrechten in der Entwicklung und Zusammenarbeit

Sustainable Development Goals		Related human rights *		
<p>1 NO POVERTY</p>	<p>End poverty in all its forms everywhere</p> <p>Targets include eradicating extreme poverty; implementing social protection measures; and ensuring equal access of men and women to economic resources.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Right to an adequate standard of living [UDHR art. 25; ICESCR art. 11; CRC art. 27] • Right to social security [UDHR art. 22; ICESCR art. 9; CRPD art. 28; CRC art. 26] • Equal rights of women in economic life [CEDAW arts. 11, 13, 14(2)(g), 15(2), 16(1)] 		
<p>2 ZERO HUNGER</p>	<p>End hunger, achieve food security and improved nutrition, and promote sustainable agriculture</p> <p>Targets include ending hunger and malnutrition; improving agricultural production, sustainable and resilient food production; correcting trade distortions; and ensuring functioning food commodity markets.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Right to adequate food [UDHR art. 25; ICESCR art. 11; CRC art. 24(2)(c)] • International cooperation, including ensuring equitable distribution of world food supplies [UDHR art. 28; ICESCR arts. 2(1), 11(2)] 		
<p>3 GOOD HEALTH AND WELL-BEING</p>	<p>Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages</p> <p>Targets include reducing maternal mortality; preventable child deaths; ending or reducing diseases; universal health coverage; affordable medicines; sexual and reproductive health care research; and access to medicines.</p>	<p>4 QUALITY EDUCATION</p> <p>Ensure inclusive and equitable quality education and promote life-long learning opportunities for all</p> <p>Targets include universal access to free, quality pre-primary, primary and secondary education; improving vocational skills; equal access to education; expanding education facilities, scholarships, and training of teachers.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Right to education [UDHR art. 26; ICESCR art. 13], particularly in relation to children [CRC arts. 28, 29; persons with disabilities [CRC art. 23(3), CRPD art. 24] and indigenous peoples [UNDRIP art. 14] • Equal rights of women and girls in the field of education [CEDAW art. 10] • Right to work, including technical and vocational training [ICESCR art. 6] • International cooperation [UDHR art. 28; DRTD arts. 3-4], particularly in relation to children [CRC arts. 23(4), 28(2)], persons with disabilities [CRPD art. 32], and indigenous peoples [UNDRIP art. 39] 	
		<p>5 GENDER EQUALITY</p> <p>Achieve gender equality and empower all women and girls</p> <p>Targets include eliminating discrimination and violence against women and girls; valuing unpaid care and domestic work; ensuring the full participation of women; access to reproductive health care; and equal access of women to economic resources.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elimination of all forms of discrimination against women [CEDAW arts. 1-5] and girls [CRC art. 2], particularly in legislation, political and public life (art. 7), economic and social life (arts. 11, 13), and family relations (art. 16) • Right to decide the number and spacing of children [CEDAW arts. 12, 16(1)(e); CRC art. 24(2)(f)] • Special protection for mothers and children [ICESCR art. 10] 	
	<p>6 CLEAN WATER AND SANITATION</p> <p>Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all</p> <p>Targets include ensuring universal and equitable access to safe, affordable drinking water; sanitation and hygiene for all; reducing pollution; increasing water-use efficiency; promoting participatory management of water and sanitation services.</p>		<p>7 AFFORDABLE AND CLEAN ENERGY</p> <p>Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all</p> <p>Targets include ensuring universal access to affordable, reliable and modern energy services.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Right to an adequate standard of living [UDHR art. 25; ICESCR art. 11] • Right to enjoy the benefits of scientific progress and its application [UDHR art. 27; ICESCR art. 15(1)(b)]
		<p>8 DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH</p> <p>Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all</p> <p>Targets include promoting sustained economic growth; improving resource efficiency in production and consumption; full and productive employment and decent work for all; eradicating forced and child labour and trafficking; protecting labour rights including those of migrant workers; and increasing access to financial services.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Right to work and to just and favourable conditions of work [UDHR art. 23; ICESCR arts. 6, 7, 10; CRPD art. 27; ILO Core Labour Conventions and ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work] • Prohibition of slavery, forced labour, and trafficking of persons [UDHR art. 4; ICCPR art. 8; CEDAW art. 6; CRC arts. 34-36] • Equal rights of women in relation to employment [CEDAW art. 11; ILO Conventions No. 100 and No. 111] • Prohibition of child labour [CRC art. 32; ILO Convention No. 182] • Equal labour rights of migrant workers [CMW art. 25] 	
		<p>9 INDUSTRY, INNOVATION AND INFRASTRUCTURE</p> <p>Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialisation and foster innovation</p> <p>Targets include affordable and equitable access to quality infrastructure; employment generating industrialisation; access to financial services and markets; innovation and technology transfer, and increasing access to ICT.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Right to enjoy the benefits of scientific progress and its application [UDHR art. 27; ICESCR art. 15(1)(b)] • Right to access to information [UDHR art. 19; ICCPR art. 19(2)] • Right to adequate housing, including land and resources [UDHR art. 25; ICESCR art. 11] • Equal rights of women to financial credit and rural infrastructure [CEDAW art. 13(b), art. 14(2)] 	

Inhaltsverzeichnis

Editorial	3
Einleitung	4
1 Hintergrund	5
2 Das Engagement der DEZA für die Menschenrechte	7
3 Ein Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit	10
4 Rollen und Aufgaben der DEZA	14

Editorial

«Es gibt praktisch keinen Aspekt unserer Arbeit, der keine menschenrechtliche Dimension hat. Ganz gleich, ob wir über Frieden und Sicherheit, Entwicklung, humanitäre Hilfe, Klimawandel oder den Kampf gegen den Terrorismus sprechen, keine dieser Herausforderungen kann losgelöst von den Menschenrechten angegangen werden».¹
Ban Ki-Moon, 2012

Die Menschenrechte zu stärken bedeutet, einen Beitrag zu einer Welt ohne Armut zu leisten, in der die Menschen in Würde, Frieden und Freiheit leben: Dies gehört zum Kernauftrag der DEZA.

Die Erfahrungen weltweit zeigen, dass Entwicklungszusammenarbeit weder wirksam, gerecht noch nachhaltig ist, wenn sie nicht zur Förderung, zum Schutz und zur Durchsetzung der Menschenrechte beiträgt. Die Länder, welche die Millenniumsentwicklungsziele (MDG) nicht erreicht haben, sind mehrheitlich fragile und konfliktbetroffene Staaten mit einer schwachen Menschenrechtsbilanz.² Dass die Menschenrechte mitunter als das «Gerüst der Entwicklungspolitik» beschrieben werden, macht deutlich, dass sich Entwicklung nicht auf technische Leistungserbringung beschränkt, sondern bei den eigentlichen Ursachen sozialer, wirtschaftlicher und politischer Ausgrenzung ansetzt.

Mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung hat sich die Staatengemeinschaft nachdrücklich zu einem entsprechend umfassenden Entwicklungsansatz bekannt. Die neue Agenda anerkennt, dass Entwicklung, Menschenrechte, Frieden und Sicherheit untrennbar sind. Oder, um es mit den Worten einer früheren UNO-Hochkommissarin für Menschenrechte zu sagen: «Die Menschenrechtsverletzungen von heute sind die Ursachen der Konflikte von morgen».³ Gewalttätige Konflikte unterminieren die Entwicklungsbemühungen. Für die DEZA gehen die Umsetzung der Agenda 2030 (einschliesslich des Grundsatzes Leave no one behind LNOB) und die Förderung, der Schutz und die Durchsetzung der Menschenrechte Hand in Hand. Die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) ist eine Chance, um konstruktive, respektvolle Beziehungen zwischen Trägern von Pflichten (duty-bearers) und Inhabern von Rechten (rights-holders) im nationalen, regionalen und globalen Kontext und auf verschiedenen Ebenen zu stärken. In der Praxis bedeutet dies, dass wir unserer Arbeit einen menschenrechtsbasierten Ansatz zugrunde legen.

Einleitung

2006 verabschiedete die DEZA ihre Menschenrechtspolitik «Für ein Leben in Würde»⁴, die die Leitlinien aus dem Jahr 1997 ersetzte. Wir verpflichten uns darin, einen Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit anzuwenden, d. h. Menschenrechtsprinzipien in unsere Konzepte und Programme zu integrieren.⁵

Der Inhalt und die grundsätzliche Ausrichtung unserer Menschenrechtspolitik von 2006 sind weiterhin gültig und relevant. Seit der Veröffentlichung der Politik im Jahr 2006 ist jedoch mehr als ein Jahrzehnt vergangen. Auf internationaler Ebene wurde der Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik durch die Verabschiedung der Agenda 2030 weiter gestärkt. Basierend auf gemachten Erfahrungen, entwickeln wir unsere Arbeitsmethoden weiter, um neue Herausforderungen angehen zu können: darunter den Auftrag, unsere Arbeit in fragilen Kontexten zu verstärken.⁶

Vor diesem Hintergrund erschien es angezeigt, die bestehende DEZA-Menschenrechtspolitik zu aktualisieren und neue Richtlinien für unsere Mitarbeitenden

und Partner zu erlassen. In einem globalen Kontext, in dem die Menschenrechte unter Druck stehen und die Missachtung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte zunimmt, wollen wir mit diesen Richtlinien auch unser Engagement für die Menschenrechte bekräftigen. Die vorliegenden DEZA-Richtlinien zu Menschenrechten orientieren sich an der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und sind in der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit der Schweiz sowie in der Menschenrechtsstrategie des EDA⁷ verankert, in der die Grundsätze und Ziele der schweizerischen Menschenrechtsausserpolitik festgelegt sind.

Gestützt auf die drei strategischen Ziele der Menschenrechtsstrategie des EDA⁸ sollen die vorliegenden Richtlinien den Mitarbeitenden und Partnern der DEZA neue konzeptionelle Orientierung zur Stärkung der Menschenrechte in der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz geben. Ergänzend dazu werden spezifische Programminstrumente entwickelt, die dazu beitragen sollen, die aus diesen Richtlinien resultierenden Verpflichtungen umzusetzen.

1 Hintergrund

Menschenrechte sind Rechte, die jedem einzelnen Menschen unabhängig von Nationalität, Wohnort, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Meinung, nationaler, sozialer oder ethnischer Herkunft, Eigentum, Geburt oder sonstigem Status zustehen. Diese Rechte sind universell, unteilbar und bedingen sich wechselseitig.⁹

Die internationalen Menschenrechtsnormen beinhalten sowohl Rechte als auch Pflichten, wobei die Staaten als zentrale Träger menschenrechtlicher Pflichten (duty-bearers) verpflichtet sind, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu verwirklichen. In den letzten Jahren hat sich das Menschenrechtsverständnis dahingehend gewandelt, dass weitere Akteure in den Kreis der Pflichtenträger aufgenommen wurden.¹⁰ Die Pflicht zur Achtung der Menschenrechte bedeutet, der Staat darf weder mittelbar noch unmittelbar in den Genuss eines Menschenrechtes eingreifen. Die Pflicht zum Schutz bedeutet, der Staat soll die Menschenrechte aller Personen und Gruppen proaktiv schützen, indem er Mechanismen vorsieht, die Übergriffe durch nichtstaatliche Akteure verhindern und entsprechenden Schutz und Rechtsbehelfe bieten. Die Pflicht zur Erfüllung der Menschenrechte bedeutet, der Staat soll angemessene legislative, administrative, finanzielle, gerichtliche und sonstige Massnahmen verabschieden, die die volle Verwirklichung der Menschenrechte zum Ziel haben.

1.1. Der internationale Menschenrechtsrahmen und die wichtigsten Menschenrechte

Auf globaler Ebene erfolgt die Weiterentwicklung der Menschenrechte unter dem Dach der Vereinten Nationen. Der internationale Menschenrechtskatalog setzt sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zusammen und wird durch eine Reihe weiterer internationaler Menschenrechtsübereinkommen und -protokolle ergänzt. Weitere völkerrechtliche Abkommen und Erklärungen sollen einzelne Menschenrechte oder gefährdete Personengruppen (z.B. Flüchtlinge) besonders schützen oder spezifische Kontexte (z.B. das humanitäre Völkerrecht) abdecken. Neben völkerrechtlichen Verträgen sowie Entscheidungen von Gerichten und anderen Instanzen existiert eine Reihe nachgeordneter Instrumente (Er-

klärungen, Empfehlungen, Grundsätze),¹¹ die den Inhalt der Menschenrechte ausführen und Leitlinien für die Entwicklungszusammenarbeit bieten. Der globale Menschenrechtsrahmen wird durch regionale Menschenrechtssysteme ergänzt und gestärkt.

Die Arbeit der DEZA einschliesslich der Humanitären Hilfe ist ausdrücklich in verbindlichen Menschenrechtsnormen und Normen des humanitären Völkerrechts verankert. Anwaltschaftliches Engagement und der Kapazitätsaufbau zur Stärkung ihrer Universalität spielen dabei eine zentrale Rolle.

Die universelle Gültigkeit der Menschenrechte ergibt sich aus den grundlegenden Menschenrechtsverträgen, die von Staaten in aller Welt ratifiziert wurden, sowie aus dem jus cogens¹², einer wichtigen Quelle menschenrechtlicher Verpflichtungen, die für alle Staaten bindend sind, unabhängig davon, ob sie den Verträgen zugestimmt haben oder nicht. Die internationalen Menschenrechtsnormen legen Mindeststandards fest. Die Staaten entscheiden aufgrund ihrer nationalen Gegebenheiten, Strukturen und Traditionen über die Art und Weise ihrer Umsetzung.

UNO-Menschenrechtsverträge (Auswahl)

- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung 1965
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte 1966
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte 1966
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau 1979
- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe 1984
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes 1989
- Internationales Übereinkommen zum Schutz der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen 1990
- Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2005

Beispiele für allgemein anerkannte individuelle Menschenrechte:

- Freiheit von Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
- Freiheit von Sklaverei und Zwangsarbeit
- das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person
- das Recht auf Asyl bei begründeter Furcht vor Verfolgung
- das Recht auf Schutz vor Vertreibung
- das Recht auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung
- das Recht auf Anerkennung als rechtsfähige Person
- das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard – Nahrung, Wasser und Wohnung
- das Recht auf das erreichbare Höchstmass an körperlicher und geistiger Gesundheit
- das Recht auf Arbeit sowie auf faire und befriedigende Arbeitsbedingungen
- das Recht auf gewerkschaftliche Organisation
- das Recht auf Bildung
- Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit
- Meinungs-, Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit sowie das Recht auf politische Teilnahme
- das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben
- das Recht auf Privat- und Familienleben

1.2. Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit

In den letzten Jahrzehnten wurde die Operationalisierung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit durch die rechtlichen und konzeptionellen Prinzipien des Menschenrechtsansatzes vorangetrieben. Der Menschenrechtsansatz zielt darauf ab, Ungleichheiten, die den Entwicklungsproblemen zugrunde liegen, zu analysieren und diskriminierende Praktiken und ungerechte Machtverhältnisse, die Entwicklungsfortschritten entgegenstehen, zu beseitigen. Die Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes bedeutet, dass Entwicklungszusammenarbeit die Verwirklichung der Menschenrechte als oberstes Ziel anstrebt und die Massnahmen zur Verfolgung dieses Ziels gewissen menschenrechtlichen Grundprinzipien genügen müssen.

1.3. Menschenrechte und die Agenda 2030

Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz hat ein multidimensionales Verständnis von Armut, das nebst dem Einkommen Aspekte wie Ungleichheit, Ausgrenzung und Machtlosigkeit einbezieht.¹³ Armut ist sowohl eine Folge der fehlenden Verwirklichung von Menschenrechten als auch ein Hindernis für die Einforderung einer Reihe von Menschenrechten.¹⁴ Nach dem Menschenrechtsansatz ist Armut kein Schicksal, sondern eine Frage von Macht und Gerechtigkeit.

Der Anspruch der Agenda 2030, «niemanden zurückzulassen», ist sowohl ein Grundprinzip der SDG als auch eine Menschenrechtsverpflichtung. Er widerspiegelt die grundlegenden Menschenrechtsprinzipien der Nichtdiskriminierung¹⁵ und der Gleichstellung. Das Engagement der DEZA, niemanden zurückzulassen, ist im DEZA-Leitdokument «Leave No One Behind»¹⁶ festgehalten. Ausserdem tragen die Universalität und der verstärkte Überprüfungsmechanismus der SDG dem international anerkannten Grundsatz Rechnung, wonach die Menschenrechte in jedem einzelnen Staat das berechnete Anliegen aller Staaten sind und die Staaten verpflichtet sind, international zusammenzuarbeiten und die notwendige Entwicklungshilfe anzufordern und anzunehmen. Die SDG leiten sich aus einer Reihe von internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen¹⁷ sowie zivilen,

kulturellen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rechten ab. Mehr als 90 Prozent der Ziele und Indikatoren haben einen Bezug zu internationalen Menschenrechtsnormen.¹⁸ So basiert beispielsweise das SDG 16+, das friedliche, gerechte und inklusive Gesellschaften fördern will, auf mehreren zivilen und politischen Rechten, darunter dem Recht auf persönliche Sicherheit, auf Zugang zur Justiz, auf ein faires Verfahren und auf Partizipation.¹⁹

Die Stärkung der Institutionen, die mit dem Schutz dieser Rechte betraut sind, ist unabdingbar für eine nachhaltige Entwicklung. Die DEZA unterstützt die Umsetzung des SDG 16+ namentlich durch eine breite Palette von Gouvernanzprogrammen²⁰ und die Unterstützung des Justizsektors in der Überzeugung, dass «ein effektives und gerechtes Justizsystem die beste Gewähr dafür bietet, dass für Verteidigung und Schutz aller Rechte gesorgt ist, wenn Pflichtenträger ihren Verpflichtungen nicht nachkommen».²¹

Die Rechenschaftseinforderungsfunktion des Justizsystems spielt eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung der globalen Korruption, die sowohl Ursache als auch Folge von Menschenrechtsverletzungen ist. Diese Funktion des Justizsystems gilt gleichermaßen in Bezug auf zivile und politische Rechte wie auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Die Unterstützung informeller/traditioneller Justizsysteme und alternativer Streitbeilegungsverfahren kann einen kostengünstigen und kulturell akzeptablen Zugang zur Rechtspflege bieten. Der Entscheid der DEZA, die formelle und die informelle Rechtspflege prioritär zu unterstützen, ist ein Ziel per se und gleichzeitig ein Mittel, um Entwicklungsmassnahmen in anderen Sektoren zu stärken und zu fördern.

Unterstützung des Justizwesens in Tadschikistan:

Die Schweiz unterstützt die tadschikische Regierung beim Aufbau eines unentgeltlichen staatlichen Rechtshilfesystems, das es mittellosen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen in Tadschikistan ermöglicht, ihre Rechte besser zu schützen und insbesondere Ansprüche auf verschiedene Leistungen (z.B. Renten, Kindergeld) geltend zu machen. Dieses System soll die derzeitigen NGO-Rechtsberatungsdienste ersetzen. Ein Raum für den Dialog zwischen der Zivilgesellschaft und den staatlichen Behörden soll beibehalten werden und für mehr Rechtssicherheit für benachteiligte Bevölkerungsgruppen sorgen.

② Das Engagement der DEZA für die Menschenrechte

2.1. Ziele

Die vorliegenden DEZA-Richtlinien zu Menschenrechten knüpfen an die DEZA-Menschenrechtspolitik aus dem Jahr 2006 und die Menschenrechtsstrategie des EDA an und bekräftigen die Absicht der DEZA, die Menschenrechte durch ihre Arbeit systematisch zu stärken. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, dass Entwicklungsmaßnahmen nur dann rechtlich präzise, wirksam und nachhaltig sind, wenn sie auf den Menschenrechten basieren.

Die DEZA wird weiterhin:

- **Menschenrechtsverletzungen als Ursache und Folge von Konflikten und Fragilität** sowie als Hemmnisse für die nachhaltige Entwicklung analysieren und diese **angehen**.
- **sicherstellen, dass sie ihre Programmarbeit in allen Kontexten und Sektoren an den höchsten einschlägigen Menschenrechtsnormen ausrichtet**, unabhängig davon, ob diese eine globale, regionale oder nationale Basis haben.
- **bei allen ihren Aktivitäten im Rahmen des Projektzyklusmanagements und zur strategischen Orientierung einen Menschenrechtsansatz verfolgen** und damit unmittelbar zur Verwirklichung eines oder mehrerer Menschenrechte beitragen.
- in multilateralen Foren, bilateralen Dialogen mit Regierungen, Ministerien, internationalen und lokalen Partnern **für einen menschenrechtsbasierten Entwicklungsansatz eintreten**, einschliesslich bei der Umsetzung der Agenda 2030.
- die **Würde armer und marginalisierter Bevölkerungsgruppen** durch die Bekämpfung von wirtschaftlicher, sozialer und politischer Ausgrenzung **stärken**. Dabei gilt es vorrangig, den geschlechtsspezifischen Dimensionen der Armut Rechnung zu tragen.
- die **Stärkung benachteiligter Rechtsinhaber (rights-holders)**²² sowie deren aktive, freie und sinnvolle Teilhabe an Entwicklungsprozessen fördern, um sicherzustellen, dass niemand zurückgelassen wird (LNOB).
- **den Opfern von Konflikten humanitären Schutz und Hilfe bieten**. Der Schutz der Zivilbevölkerung umfasst nicht nur die Reaktion auf erfolgte Rechtsverletzungen, sondern auch die Vorbeugung möglicher künftiger Menschenrechtsverletzungen und die Reduktion der Vulnerabilität schutzbedürftiger Menschen. Die Schutzmassnahmen sind im humanitären Völkerrecht und in den Menschenrechtsnormen explizit verankert.

- **die Rechenschaftspflicht nationaler Pflichtenträger (duty-bearers) und Aufsichtsorgane in den Partnerländern auf allen Ebenen stärken**, indem sichergestellt wird, dass die Programme sowie die Politik- und Sektordialoge der DEZA die zentralen Herausforderungen in diesem Bereich (wie Korruption²³ und Straflosigkeit) behandeln, aufgrund derer arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen diskriminiert und entrechtet werden.
- **regionale und multilaterale Rechenschaftsmechanismen stärken**, um Synergien in den Bereichen Menschenrechte und Entwicklung zu fördern.
- verstärkte Anstrengungen unternehmen, um die **Auswirkungen ihrer Arbeit auf die Menschenrechte zu messen und zu dokumentieren**, mit dem Ziel, deren Nachhaltigkeit zu verbessern und daraus Lehren zu ziehen.

2.2. Grundsätze des Engagements

Die DEZA beachtet bei ihrer Arbeit **folgende Grundsätze** und trägt dadurch zur Stärkung der Menschenrechte bei:

a) Kontextspezifität

Menschenrechtsbasierte Programmgestaltung bedeutet, Kontextanalysen aus dem Blickwinkel der Menschenrechte durchzuführen. So ist Armut nicht nur als Mangel an wirtschaftlichen bzw. materiellen Ressourcen zu verstehen. Die Analyse muss vielmehr darauf abzielen, das gesamte Spektrum der Menschenrechtsfragen zu identifizieren und zu behandeln, die zu Armut und als Folge der Armut zu fehlender Verwirklichung von Menschenrechten führen. Es gilt die Machtdynamiken und Hürden bei der Programmumsetzung zu analysieren (einschliesslich Triebkräfte und Hindernisse des positiven Wandels), die am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen zu identifizieren²⁴ und strukturelle Diskriminierung, einschliesslich Situationen mehrfacher Diskriminierung, zu erfassen. Die Kontextanalyse der DEZA trägt der Tatsache Rechnung, dass jedes Rechtssystem, jeder Sektor und jede Zielgruppe seine bzw. ihre eigenen politischen, historischen, kulturellen und sonstigen Besonderheiten hat.

b) Konfliktsensitivität

Menschenrechtsarbeit ist konfliktsensitiv zu gestalten und hat dem Do-no-harm-Prinzip zu folgen. Dies bedingt, dass ein umfassender Risikomanagementansatz mit den folgenden drei Dimensionen angewendet wird:

Kontext: Ausgehend von der Konfliktdynamik des Kontexts werden die zentralen Menschenrechts- und Konfliktthemen, die wichtigsten Akteure und deren Sichtweisen identifiziert.

Programm: Die möglichen Auswirkungen der identifizierten Konflikt- und Menschenrechtsthemen auf die Planung werden beurteilt und die Programme entsprechend angepasst. Es ist wichtig, sich ins Bewusstsein zu rufen, dass wir als Entwicklungsakteur Teil des Kontexts sind und dass alle unsere Programmentscheidungen Konsequenzen haben.

Institution: Die Arbeitsabläufe und institutionellen Strukturen sind so anzupassen, dass jeglicher Schaden vermieden und ein massgeblicher Beitrag zur Minderung der identifizierten kontextspezifischen Menschenrechtsrisiken geleistet wird.

c) Vergangenheitsarbeit

Gestützt auf das thematische Fachwissen der Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA (Task Force Vergangenheitsarbeit) soll die Dimension der Vergangenheitsarbeit vermehrt in die Programme der DEZA integriert werden, insbesondere in Postkonfliktkontexten.²⁵ Solche Kontexte sind fragil, tendenziell stark polarisiert und oft durch kollektive Traumata und tradierte Ungerechtigkeit und Menschenrechtsverletzungen belastet. Damit unsere Interventionen nachhaltig sind und nicht durch künftige gewalttätige Konflikte beeinträchtigt werden, müssen wir als Entwicklungsakteure verstehen, wie sich die Vergangenheit auf die Gesellschaften der Länder auswirkt, in denen wir tätig sind. Um die Verschärfung bestehender Polarisierungen zu vermeiden (Do no Harm) und einen Beitrag zur Bekämpfung der Ursachen von Konflikten und Entwicklungshemmnissen (wie Misstrauen und reale oder gefühlte Ungerechtigkeit) zu leisten, ist es wichtig, dass die Dimension der Vergangenheitsarbeit in die Programme integriert wird. Die Integration dieser Dimension beginnt damit, dass die Perspektive der Vergangenheitsarbeit als Teil des konfliktsensitiven Programmmanagements (CSPM) in die Kontextanalyse einbezogen wird, und endet damit, dass der Erfolg von Interventionen an deren Beitrag zu Heilung, Versöhnung, Gerechtigkeit und Verhütung des Wiederaufflammens gewalttätiger Konflikte gemessen wird.

d) Fokus auf die Rechte von Frauen und Mädchen und die Geschlechtergleichstellung

Das Engagement der DEZA für die Menschenrechte soll den Ursachen, den diskriminierenden Normen und den Praktiken, die Personen aufgrund ihres Geschlechts ausschliessen, besondere Beachtung schenken. Das Recht auf Gleichstellung – und damit verbunden das Verbot jedweder Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (und aus anderen Gründen)²⁶ – ist als Querschnittsziel in allen Menschenrechtsinstrumenten verankert. Das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* ist ein wichtiges internationales Instrument für die Gleichstellung der Geschlechter. Weitere Übereinkommen befassen sich mit Frauen-/Mädchen- und Geschlechterfragen im Zusammenhang mit spezifischen Bevölkerungsgruppen (z.B. Menschen mit Behinderungen, Kindern). Die *Strategie zu Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten*²⁷ des EDA aus dem Jahr 2017 definiert Handlungsgrundsätze und strategische Ziele der schweizerischen Aussenpolitik in diesem Bereich, einschliesslich der Verwirklichung des SDG 5, das bis 2030 Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen will. Der *Vierte Nationale Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 (2018–2022)*²⁸ beschreibt die thematischen Schwerpunkte und Arbeitsansätze der Schweiz zur Umsetzung der Resolution. Die humanitäre Hilfe des Bundes fokussiert auf der Verhütung und Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt (Sexual and Gender-Based Violence, SGBV),²⁹ einer Verletzung des Rechts von Frauen, Männern, Mädchen und Jungen, ein Leben frei von jeder Form von Gewalt zu führen.

e) Fokus auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen

Benachteiligte Bevölkerungsgruppen³⁰ stehen im Zentrum der Tätigkeit der DEZA. Anfälligkeit für Menschenrechtsverletzungen kann das Ergebnis von Andersheit (z.B. Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Minderheit) oder Statusunterschieden sein, sie kann vielschichtig und sich verändernd sein und mehrere Ebenen der Vulnerabilität beinhalten. Konstantes Merkmal ist der Ausschluss von der Macht und in der Regel Armut.

Gleichzeitig lassen sich Gruppen und Einzelpersonen, die aus menschenrechtlicher Sicht verletzlich sind, nicht durch diese Vulnerabilität definieren. Sie können auch selbstbestimmt sein: positive Treiber von gesellschaftlichem Wandel, Wirtschaftswachstum usw. Viele Migrantinnen und Migranten verkörpern diese Dualität. Der Ansatz der DEZA im Bereich Entwicklung und Migration anerkennt diese Dualität und trägt diesen verschiedenen Aspekten der Migration Rechnung. Zu den Gruppen von Migrantinnen und Migranten, die aus menschenrechtlicher Sicht in der Regel besonders gefährdet sind, gehören Flüchtlinge und Binnenvertriebene, weil sie keinen Wohnsitz haben und zum Teil gezielt verfolgt werden. Die humanitäre Hilfe der Schweiz legt einen besonderen Schwerpunkt auf den Schutz dieser Bevölkerungsgruppen. Ein weiteres Beispiel für menschenrechtlich besonders gefährdete Personen sind Menschen mit Behinderungen. Mit einem Anteil von rund 15 Prozent der Weltbevölkerung stellen Menschen mit Behinderungen eine der grössten benachteiligten Gruppen weltweit dar. Rund 80 Prozent von ihnen leben in Entwicklungsländern.³¹ Diese Bevölkerungsgruppen haben in der Regel eine schlechtere Gesundheit, weniger Zugang zu Bildung, weniger wirtschaftliche Möglichkeiten und höhere Armutsquoten als Menschen ohne Behinderungen. Zu den Ursachen gehören gesellschaftliche Vorurteile, mangelnder politischer Wille, diese Benachteiligungen anzugehen, und die Einstellung, dass Behinderung ein Problem ist, das aus medizinischer und wohlthätiger Perspektive zu behandeln ist, während die Frage nach den Rechten behinderter Menschen vernachlässigt wird. Die Erarbeitung und der Inhalt des *UNO-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen* verleihen dem Menschenrechtsansatz neue Impulse, welche die DEZA mit ihren Entwicklungsmassnahmen unterstützen will.³²

f) Auf Komplementarität aufbauen und die Zusammenarbeit fördern

Das vorliegende Dokument orientiert sich an der *Menschenrechtsstrategie des EDA* und trägt zu deren Umsetzung bei. Das Menschenrechtsengagement der DEZA ergänzt das Engagement anderer Akteure innerhalb und ausserhalb des EDA. Die DEZA baut auf Komplementarität auf, insbesondere mit der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) des EDA. Die AMS ist zuständig für die Menschenrechtspolitik der Schweiz in enger Zusammenarbeit mit anderen Direktionen wie der Direktion für Völkerrecht (DV). Die AMS und die DV sind vorrangige Partner innerhalb des EDA, wenn es um Menschenrechte, die Koordination von Advocacy-Initiativen, die Erarbeitung von politischen Positionen und Konzepten sowie um die Klärung rechtlicher Rahmenbedingungen geht. Die Politische Direktion (PD) des EDA kann spezifische Menschenrechtsfragen aufgreifen und mit Regierungen und weiteren Pflichtenträgern über ihre Menschenrechtsverpflichtungen sprechen. Sie vertritt die Anliegen der Schweiz unter anderem in den bilateralen Menschenrechtsdialogen und in multilateralen Foren. Dies kann wiederum positive Auswirkungen auf die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit haben. Darüber hinaus eröffnen die zunehmend integrierten Strukturen der Schweizer Vertretungen im Ausland wichtige Möglichkeiten für die Umsetzung eines ganzheitlichen Ansatzes (Whole-of-Government-Ansatz) in Bezug auf Menschenrechte. Die DEZA kann vor Ort auf Beraterinnen und Berater für menschliche Sicherheit und deren thematisches Fachwissen zurückgreifen und bei der Programmgestaltung in Fragen der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit mit der AMS zusammenarbeiten. Umgekehrt tragen die Felderfahrung der DEZA und ihre langjährigen Beziehungen zu staatlichen Akteuren und zu der Zivilgesellschaft in ihren Partnerländern zu einem ganzheitlichen und kohärenten Schweizer Menschenrechtsengagement (vor Ort und an der Zentrale) bei.

③ Ein Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit

3.1 Die Kerndimensionen des Menschenrechtsansatzes



Wir führen den Menschenrechtsansatz basierend auf unserer Menschenrechtspolitik von 2006 fort.³³ Dies bedeutet, dass wir in allen thematischen Interventionsbereichen von verbindlichen menschenrechtlichen Normen ausgehen, Menschenrechtsprinzipien in Konzepte und Programme integrieren und die Rechtsinhaber und Pflichtenträger stärken.

Unser Menschenrechtsansatz umfasst drei Kerndimensionen:

1) Den internationalen Menschenrechtsrahmen zum Massstab nehmen³⁴

Der Menschenrechtsansatz der DEZA ist in den für die Schweiz und ihre Entwicklungspartnerstaaten verbindlichen internationalen Menschenrechtsnormen verankert. Diese Normen setzen sich aus den Bestimmungen internationaler und regionaler Übereinkommen sowie nationaler Verfassungen und Gesetze zusammen. Massgebend ist die jeweils höchste Norm.

2) Die Achtung der Menschenrechtsprinzipien sicherstellen

Gemeinsam mit ihren staatlichen und nichtstaatlichen Partnern wird die DEZA weiterhin Menschenrechtsprinzipien in die Planung, die Umsetzung und

das Monitoring von Entwicklungskonzepten, -programmen und -projekten auf multilateraler und bilateraler Ebene integrieren. Die folgenden Menschenrechtsprinzipien stellen fundamentale Werte für die Menschenwürde dar und bilden den Kerngehalt der internationalen Menschenrechtsnormen:

- **Unteilbarkeit und Universalität:** Die Entwicklungsmassnahmen der DEZA basieren auf dem Grundsatz, dass alle Menschenrechte allen Menschen aufgrund ihres Menschseins zustehen, dass alle Menschenrechte gleichrangig³⁵ sind und sich bei der Umsetzung wechselseitig bedingen und verstärken.
- **Gleichstellung/Nichtdiskriminierung und Integration:** Wir stellen sicher, dass die tiefer liegenden strukturellen Ursachen der Ausgrenzung analysiert und angegangen werden, und streben dabei explizit die Förderung von Gleichstellung und Nichtdiskriminierung an. Wo nötig, gehen wir kalkulierte Risiken ein, setzen aber bei unseren Aktivitäten alles daran, negative Auswirkungen auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu vermeiden und soziale, politische oder wirtschaftliche Ungleichheiten nicht zu verschärfen.

- **Empowerment und Partizipation:** Unsere Aktivitäten sollen die Menschen befähigen, uneingeschränkt in Entscheidungsprozessen, die ihr Leben betreffen, mitzuwirken. Sie sollen die Kapazitäten staatlicher Einrichtungen, ihren Verpflichtungen nachzukommen, stärken.
- **Transparenz, Rechenschaftspflicht und Rechtsstaatlichkeit:** Wir fördern Transparenz³⁶ und Rechenschaftspflicht³⁷ als zentrale, untrennbar miteinander verbundene Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit³⁸, laut der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte eine wichtige Voraussetzung für den Schutz der Menschenrechte. Wir stärken deshalb auch künftig die Mechanismen der Rechenschaftspflicht auf nationaler und lokaler Ebene und fördern gezielt die Demokratisierung, die Dezentralisierung, die lokale Verwaltung³⁹ und das Justizsystem. Auf diese Weise sollen die Gouvernanzsysteme und -institutionen gestärkt und Defizite wie das Fehlen einer systematischen Menschenrechtsbasis und mangelnde Gendersensibilität behoben werden.

Menschenrechtsansatz und Gouvernanz: Zwischen den beiden besteht ein enger Zusammenhang, da der Menschenrechtsansatz den Fokus auf rechtsstaatliche Verfahren, Partizipation und Rechenschaftspflicht legt. Gute Regierungsführung beinhaltet aus menschenrechtlicher Sicht Institutionen und Entscheidungsstrukturen, die explizit auf die anwendbaren Menschenrechtsnormen abstützen und diese stärken.

3) Die Rechtsinhaber und Pflichtenträger stärken

Ein zentraler Faktor bei der Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes ist die Identifikation der Rechtsinhaber und Pflichtenträger.

Rechtsinhaber: Menschen (nicht nur Staatsangehörige) sind als Einzelpersonen und in gewissen Kontexten als Gruppen Inhaberinnen und Inhaber von Menschenrechten (rights-holders). Nach dem Menschenrechtsansatz werden sie nicht nur als Hilfspfänger angesehen, sondern als Menschen, die von Rechts wegen Anspruch auf Leistungen haben. Sie müssen ihre Rechte kennen und deren Achtung, Schutz und Verwirklichung einfordern können. Die Stärkung dieser Kapazität durch selbstbestimmte Teilhabe an der Entwicklung ist für einen Menschenrechtsansatz unabdingbar. Die DEZA arbeitet im Bereich Sensibilisierung, Bildung und Anwaltschaft mit zivilgesellschaftlichen Akteuren⁴⁰, religiösen und lokalen Organisationen, Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidigern⁴¹ sowie den Medien als zentralen Vertretern der Rechtsinhaber zusammen und unterstützt Personen und benachteiligte Gruppen beim Zugang zur Rechtspflege, bei der Teilnahme an Entscheidungsprozessen und beim Einfordern der Rechenschaftspflicht der Pflichtenträger.

Stärkung der Rechtsinhaber in Moldova: Das DEZA-Projekt «Engaging Citizens and Empowering Communities»⁴² stärkt die Zivilgesellschaft in Moldova durch einen verbesserten Zugang zu Informationen und die Förderung der Partizipation, die unabdingbare Voraussetzungen für die Ermächtigung der Rechtsinhaber darstellen. Unterstützt werden 180 nationale und lokale zivilgesellschaftliche Organisationen. Das Projekt soll Partnerschaften zwischen diesen Organisationen fördern, damit sie sich im politischen Entscheidungsprozess wirkungsvoll für die Wahrung und Förderung der Rechte und Interessen benachteiligter Menschen in Moldova einsetzen können, die im politischen und öffentlichen Leben oft wenig Gehör finden.

Pflichtenträger: Hinter dem Begriff Träger menschenrechtlicher Pflichten (duty-bearers) steht ein komplexes, für uns wichtiges Konzept, das wir in die Kontextanalyse einbeziehen. Nach dem Völkerrecht sind die Staaten die wichtigsten Träger von Rechtspflichten. Dies gilt auch dort, wo sie ihre menschenrechtliche Verantwortung (durch Privatisierung, Dezentralisierung)⁴³ delegieren, oder in fragilen Kontexten und Konfliktsituationen, in welchen der Staat möglicherweise nicht in der Lage ist, seine Autorität auszuüben. Aber auch andere Akteure sind Pflichtenträger, wenn sie in bestimmten Kontexten (autonome oder besetzte Gebiete, Gebiete unter internationaler Verwaltung usw.) bestimmte Befugnisse ausüben. So können zwischenstaatliche Organisationen, transnationale Unternehmen und nichtstaatliche bewaffnete Gruppen Träger menschenrechtlicher Pflichten sein und einer Vielzahl von rechtlichen Verpflichtungen unterliegen.⁴⁴

Unterstützung bei der Bekämpfung der Korruption in Tansania: Die Schweiz unterstützt ein Programm zum Aufbau eines gesellschaftlichen und institutionellen Umfelds, das dazu beiträgt, die Korruption einzudämmen. Im Zentrum stehen die Unterstützung reformorientierter Pflichtenträger – durch Stärkung der fachlichen und verfahrenstechnischen Kapazitäten des tansanischen Anti-Korruptions-Büros (Prevention and Combating of Corruption Bureau, PCCB) – und Aktivitäten zur Förderung des gemeinschaftlichen Handelns: Unterstützt wird die Schaffung eines transparenteren Geschäftsumfelds durch den Privatsektor sowie eine Multimedia-Kampagne, die auf einen Verhaltenswandel seitens der Bevölkerung (Rechtsinhaber) zur Stärkung der Integrität abzielt.

Ein zentraler Faktor der Zusammenarbeit der DEZA mit Pflichtenträgern und Rechtsinhabern ist die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Rollen und Legitimität und die Nutzung des komparativen Vorteils, den die DEZA als Geber genießt, für ein konstruktives Engagement.

Stärkung der Menschenrechts-Schutzmechanismen in Pakistan:⁴⁵ Das von der DEZA finanzierte und vom UNDP durchgeführte Programm unterstützte die Behörden der pakistanischen Provinz Khyber Pakhtunkhwa (KP) (35 Mio. Einwohner) mit 1,4 Mio. Franken über einen Zeitraum von drei Jahren bei der Ausarbeitung einer Menschenrechtspolitik, die später in grösserem Massstab auch auf nationaler Ebene umgesetzt werden könnte. Die *KP Human Rights Policy* wurde 2018 erfolgreich verabschiedet. Das Programm trug auch zur Entwicklung eines Systems zur Erhebung von Menschenrechtsdaten (der *KP Virtual Platform, KPVP*) bei, das eine zuverlässige, rasche und authentische Datenerfassung und -analyse sowie eine entsprechende Berichterstattung ermöglicht. Auf Seiten der Rechtsinhaber trug das Programm zur Ausarbeitung einer landesweiten Radio- und SMS-Kampagne bei, um die Bevölkerung für die Menschenrechte und menschenrechtliche Beschwerdemechanismen zu sensibilisieren. Darüber hinaus unterstützte es zivilgesellschaftliche Organisationen (CSO) in der Advocacy-Arbeit und bei der Kommunikation. Die Vertreterinnen und Vertreter der CSO verfassten in der Folge einen Schattenbericht, der im Rahmen des dritten Zyklus der Allgemeinen regelmässigen Überprüfung (UPR) vorgelegt wurde.

3.2 Ein Menschenrechtsansatz in der Programmgestaltung

Der Menschenrechtsansatz ist für alle Sektoren und Themenbereiche, in denen die DEZA tätig ist, relevant. Der Querschnittcharakter dieses Ansatzes bietet Gewähr, dass sich die Ziele, Programme (einschliesslich des Fokus auf Kapazitätsaufbau) und die Auswahl der Partner explizit an den Menschenrechtsnormen orientieren. So basieren beispielsweise die vielfältigen Massnahmen der DEZA im Gouvernanzbereich auf einem Verständnis von guter Regierungsführung, welche die Menschenrechte zum Massstab nimmt und diese stärkt.

Ein Menschenrechtsansatz für den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich: Bedingt durch die thematischen Schwerpunkte der DEZA steht das breite Spektrum der sozioökonomischen und kulturellen Rechte im Zentrum ihrer Programme. Die Menschenrechtsnormen sind einerseits verbindliche Rechtsvorschriften, andererseits dienen sie als praktische Richtschnur in verschiedenen Phasen des Projektmanagementzyklus (wie Kontextanalyse und Problemidentifikation, Zielformulierung, Prozessgestaltung sowie Auswahl der Methoden und Partnerindikatoren). Die Umsetzung des Menschenrechtsansatzes in der Programmplanung erfordert ein präzises Verständnis des Inhalts⁴⁶ und des Wesens der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, einschliesslich der Überzeugung, dass diese Rechte nicht nur «schrittweise realisiert» werden sollen, sondern «mit allen verfügbaren Mitteln» gewährleistet werden müssen, wobei jedes Recht einen Kerngehalt hat, der den Staaten eine unmittelbare Verpflichtung auferlegt.⁴⁷

Resultatorientiertes Management: Der Menschenrechtsansatz ist nicht als Ersatz für bestehende Programminstrumente (z.B. konfliktsensitives Programmmanagement) zu verstehen, sondern als Richtschnur für den Einsatz dieser Instrumente.⁴⁸ Der Menschenrechtsansatz der DEZA im ergebnisorientierten Management definiert Ergebnisse grundsätzlich als eine positive, nachhaltige Veränderung der Menschenrechtslage, wobei die Qualität des Prozesses ebenso wichtig ist wie die Ergebnisse selbst. Die Kontextanalyse auf strategischer und auf Projektebene muss daher die relevanten Menschenrechtsfragen und deren Bezug zu struktureller Armut, humanitären Krisen, Frieden und Staatsaufbau umfassend ausleuchten. Entscheidend für diese Analyse sind nationale und internationale Mechanismen zur Überwachung der Menschenrechte sowie Informationen von Thinktanks und der Zivilgesellschaft usw. Das bestehende Referenzindikatorensystem der DEZA dient ebenfalls dazu, Interventionsentscheidungen, Theorien des Wandels und Monitoringsysteme zu steuern, die eine Bewertung der geleisteten Beiträge im Hinblick auf einen uneingeschränkten Genuss der Menschenrechte ermöglichen.⁵⁰

Umfassendes Risikomanagement: Die Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes bedeutet, dass Risiken eingegangen werden. Die DEZA verfolgt einen umfassenden Risikoansatz⁵¹(OECD Copenhagen Circles).⁵² Dabei werden die menschenrechtsbezogenen kontextuellen, programmatischen und institutionellen Opportunitäten und Risiken identifiziert, damit die Chancen in Programme umgesetzt und die Risiken reduziert werden können.

Monitoring und Evaluation (M&E): Die DEZA strebt ein menschenrechtsbasiertes M&E ihrer Interventionen an, indem sie allgemeine Evaluationskriterien zur Beurteilung von Prozessen und Ergebnissen aus menschenrechtlicher Sicht formuliert, Prozesse und Ergebnisse misst und nach menschenrechtsrelevanten Kriterien aufgeschlüsselte Daten verwendet.⁵³ Dies bedeutet, dass:

- Defizite, Fortschritte und Auswirkungen an den Menschenrechtsnormen gemessen werden, wobei Pflichtenträger und Rechtsinhaber identifiziert und die Ziele und Indikatoren genau festgelegt werden.

- Rechtsinhaber und Pflichtenträger gestärkt werden, indem sie über die Prozesse und Ziele von M&E in Kenntnis gesetzt werden und versucht wird, die Stärkung ihrer Handlungskompetenz als eigenständiges Ergebnis zu messen.
- M&E auf einer aktiven, freien und sinnvollen Teilhabe basiert und darauf abzielt, die Qualität der Teilhabe in allen Phasen der Entwicklungsmassnahmen zu messen.
- M&E-Prozesse nichtdiskriminierend und sensibel in Bezug auf Gender und Benachteiligung sind und diese Dimensionen als zentrale Ergebnisfaktoren messen.
- M&E-Prozesse transparent und nachprüfbar sind und die Transparenz und Überprüfbarkeit von Entwicklungsmassnahmen zu messen suchen.

4 Rollen und Aufgaben der DEZA

Die **Direktion der DEZA** trägt die Verantwortung dafür, dass die vorliegenden Richtlinien im Einklang mit der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit der Schweiz umgesetzt werden. Die Direktion der DEZA hat diese DEZA-Richtlinien zu Menschenrechten in der Entwicklung und Zusammenarbeit am 21. März 2019 verabschiedet.

Die **Bereiche, Abteilungen und Kooperationsbüros der DEZA** sind zuständig für die Umsetzung dieser Richtlinien durch ergebnisorientiertes Management von Kernbeiträgen an globale Institutionen, Globalprogramme, regionale und bilaterale Kooperationsstrategien, Ergebnismatrizen und humanitäre Hilfe.

Die **Fachstelle der DEZA im Bereich Konflikte und Menschenrechte** deckt das Thema Konflikte und Menschenrechte (Conflict and Human Rights, CHR) ab und koordiniert das entsprechende Netzwerk (CHRnet).















Die **Fachstelle** ist verantwortlich für folgende Aufgaben:

- Weiterentwicklung und Anpassung der menschenrechtsbezogenen thematischen Prozesse und Instrumente der DEZA;
- Wissensmanagement und Austausch bewährter Praktiken;
- Durchführung von Schulungen zur weiteren Stärkung der Mitarbeiterkapazitäten im Bereich der Menschenrechte;
- Entwicklung weiterer Leitlinien zur Integration der Menschenrechte in die thematischen Schwerpunktbereiche der DEZA;
- Förderung der Kohärenz und Komplementarität der schweizerischen Politik im Bereich der Menschenrechte.

Die **thematischen Focal Points und Netzwerke der DEZA** unterstützen die Mitarbeitenden bei der Umsetzung der Richtlinien, wobei das «Conflict & Human Rights Network» die Hauptverantwortung für die Weiterentwicklung der Richtlinien trägt. Die CHRnet-, DDLGN- und Gender-Netzwerke erarbeiten gemeinsam integrierte Ansätze und Instrumente, die den Menschenrechtsansatz als zentralen Bestandteil einbeziehen.

Fussnoten

- 1 Ban Ki-Moon, 2012.
- 2 DEZA-Strategie für Friedensentwicklung und Staatsbildung, S. 5, 2015.
- 3 «A voice for Human Rights», Mary Robinson, S. 9, 2006.
- 4 2005 publizierte die DEZA zudem die Broschüre «Advocacy Guidelines», die darauf abzielt, den Opfern eine Stimme zu geben, gefährdeten Bevölkerungsgruppen durch Präsenz vor Ort passiven Schutz zu bieten und die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der damit verbundenen Menschenrechte zu fördern.
- 5 idem.
- 6 Die DEZA-Strategie für Friedensentwicklung und Staatsbildung von 2015 betont die Rolle der Menschenrechte bei der Bewältigung der grundlegenden Ursachen der Fragilität und bei der Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegen Krisen und Konflikte.
- 7 [Menschenrechtsstrategie des EDA](#)
- 8 (1) Die Universalität, Interdependenz und Unteilbarkeit der Menschenrechte verteidigen und fördern; (2) einen kohärenten internationalen Bezugsrahmen gewährleisten und die Menschenrechtsinstitutionen und -mechanismen stärken; (3) das Engagement der massgeblichen Menschenrechtsakteure stärken und sie besser einbinden. [Menschenrechtsstrategie des EDA](#)
- 9 OHCHR, [What are human rights?](#)
- 10 Mit dem Beitritt der EU zum UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2010 wurde erstmals ein Menschenrechtsübereinkommen von einer regionalen Organisation ratifiziert. Zudem gibt es immer mehr Bestrebungen, private Akteure und insbesondere transnationale Unternehmen direkt auf die Achtung der Menschenrechte zu verpflichten, so zum Beispiel im Rahmen der Arbeitsgruppe der UNO für Menschenrechte und transnationale Konzerne und andere Wirtschaftsunternehmen.
- 11 Dazu gehören eine Reihe von sehr verbindlichen Leitlinien, darunter diejenigen des UNO-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der Allgemeine Kommentar Nr. 3 zur Art der Verpflichtungen der Vertragsstaaten (1990), die Limburger Grundsätze über die Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1986) und die Maastrichter Richtlinien betreffend Verletzungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (1997), die von führenden WSK-Experten formuliert wurden.
- 12 Zwingende Normen des Völkerrechts, von denen nach Überzeugung aller Staaten nicht abgewichen werden darf.
- 13 [SDC Poverty Wellbeing Shareweb: "what is poverty?"](#)
- 14 OHCHR, [Transforming Our World: Human Rights in the 2030 Agenda](#)
- 15 Diskriminierung wird im Allgemeinen Kommentar Nr. 18 (1989) des UN-Menschenrechtsausschusses definiert: "any distinction, exclusion, restriction or preference which is based on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status, and which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise by all persons, on an equal footing, of all rights and freedoms".
- 16 [SDC Guidance Leave No One Behind](#)
- 17 OHCHR, [Transforming Our World: Human Rights in the 2030 Agenda](#)
- 18 "Human Rights and the SDGs", [Danish Institute for Human Rights](#); see also [The Human Rights Guide to the SDGs](#)
- 19 OHCHR, [Transforming Our World: Human Rights in the 2030 Agenda](#)
- 20 Als Beitrag zur Erreichung der folgenden Unterziele zu SDG 16: «Leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf allen Ebenen aufbauen» (SDG 16.6); «Dafür sorgen, dass die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen bedarfsorientiert, inklusiv, partizipatorisch und repräsentativ ist» (SDG 16.7) sowie «Den öffentlichen Zugang zu Informationen gewährleisten» (SDG 16.10) und «Korruption und Bestechung in allen ihren Formen erheblich reduzieren» (SDG 16.5).
- 21 International Human Rights Network, [Human Rights Based Approaches to Justice Sector M&E 2009](#)
- 22 Bildungsprogramme sind ein wichtiger Bestandteil der Stärkung benachteiligter Rechtsinhaber. Menschenrechtsbasierte und staatsbürgerliche Bildung sind der Schlüssel zum Empowerment. Siehe auch Bildungsstrategie DEZA: Grundbildung und Berufsbildung (2017).
- 23 Zur Erarbeitung eines Menschenrechtsansatzes in der Korruptionsbekämpfung s. auch den Bericht des OHCHR, «Best Practices to counter the negative impact of corruption on the enjoyment of all human rights» (2016).
- 24 Durch Fragestellungen wie: «Wer ist/wird ausgeschlossen? Wovon? Weshalb? Durch wen?»
- 25 Vergangenheitsarbeit kann Gegenstand spezifischer bilateraler Programme sein (z.B. *DEZA-Projekt in Kambodscha*: Auseinandersetzung mit dem Thema Zwangsheiraten unter dem Regime der Roten Khmer durch Arbeit mit Kunst und psychosoziale Unterstützung). Auf multilateraler Ebene unterstützt die DEZA durch residierende Koordinatoren und Friedens- und Entwicklungsberater umgesetzte Prozesse im Bereich der Vergangenheitsarbeit.
- 26 Einschliesslich der sexuellen Orientierung, zur Verankerung der Gleichberechtigung von LGBTI-Personen.
- 27 [EDA Strategie zu Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten](#)
- 28 [Frauen, Frieden und Sicherheit: 4. Nationaler Aktionsplan](#)
- 29 SDC Humanitarian Aid Implementation Concept on SGBV (2017–20)
- 30 Zu diesen Bevölkerungsgruppen gehören in der Regel Frauen und Mädchen; Kinder; Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Staatenlose; nationale und andere Minderheiten; indigene Völker; Wanderarbeitnehmer; Menschen mit Behinderung; ältere Menschen, Menschen mit HIV/AIDS sowie lesbische, schwule und transsexuelle Menschen. Je nach Umständen können aber weitere Gruppen, zum Beispiel Journalisten und Menschenrechtsaktivisten, dazu zählen.
- 31 [Disability Inclusive Development Kit, CBM](#), S.12.
- 32 Die Erarbeitung und die Kampagne für die Ratifizierung standen im Zeichen der Losung «Nicht über uns ohne uns!»
- 33 Verschiedene (multilaterale und bilaterale) Entwicklungsagenturen haben ihr Verständnis des Menschenrechtsansatzes ausgeführt, darunter [die UNO](#), [die EU](#), [SIDA](#) und [DANIDA](#)
- 34 Der Menschenrechtsrahmen umfasst internationale, regionale und nationale Rechtsnormen. Er wurde im Laufe der Zeit durch verschiedene Mittel und Instrumente weiterentwickelt, u. a. durch die Rechtsprechung regionaler und internationaler Gerichtshöfe, die UPR und die UNO-Sonderverfahren.
- 35 Gewisse Garantien wie beispielsweise das Recht auf Leben, das Folterverbot, das Verbot der Sklaverei und der Leibeigenschaft oder das Verbot rückwirkender Strafgesetze sind so grundlegend, dass sie auch im Konfliktfall oder bei Vorliegen eines nationalen Notstandes nie ausser Kraft gesetzt werden können.
- 36 Einschliesslich des Rechts, Informationen zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.
- 37 Rechenschaftspflicht ist ein komplexes Recht. Es beinhaltet ein Recht auf Wahrheit, Gerechtigkeit, ordentliches Verfahren, Rechtssicherheit, wirksame Rechtsbehelfe und Wiedergutmachung sowie die Verpflichtung, Straflosigkeit anzugehen.
- 38 Eine umfassende Definition von Rechtsstaatlichkeit findet sich im Bericht des UNO-Generalsekretärs: [The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies](#) (2004). «Ein Regierungsprinzip, bei dem alle Personen, Institutionen und Körperschaften des öffentlichen und privaten Rechts, einschliesslich des Staates, Gesetzen gegenüber verantwortlich sind, die öffentlich verkündet, auf alle gleichermassen angewandt und unabhängig durchgesetzt werden und die mit den internationalen Menschenrechtsnormen und -standards im Einklang stehen. Es erfordert zudem Massnahmen, die sicherstellen, dass die Grundsätze des Vorrangs des Gesetzes, der Gleichheit vor dem Gesetz, der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Gesetz, der Fairness bei der Anwendung des Gesetzes, der Gewaltenteilung, der Teilnahme an der Entscheidungsfindung, der Rechtssicherheit, der Vermeidung von Willkür sowie der verfahrenstechnischen und rechtlichen Transparenz eingehalten werden.
- 39 Siehe DEZA-Strategiepapier: [Demokratisierung, Dezentralisierung, lokale Gouvernanz](#) (2016).
- 40 Es gibt keine einheitliche Definition des Begriffs «Zivilgesellschaft». Diese wird allgemein als Gesamtheit aller nichtstaatlichen und nicht-gewinnorientierten Akteure und Institutionen aufgefasst. Die Weltbank definiert die Zivilgesellschaft als «ein breites Spektrum von Organisationen: lokale Gruppierungen, Nichtregierungsorganisationen (NGO), Gewerkschaften, indigene Gruppen, Wohltätigkeitsorganisationen, Religionsgemeinschaften, Berufsverbände und Stiftungen.»
- 41 S. Schweizer Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern (2013).
- 42 [Projekt Reform zivilgesellschaftlicher Organisationen in Moldova](#)
- 43 So enthält beispielsweise der [Allgemeine Kommentar Nr. 24 \(2017\) \(en\)](#) des UNO-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) wichtige Erläuterungen zu den Verpflichtungen der Staaten im Zusammenhang mit den zunehmenden Auswirkungen der Wirtschaftstätigkeit auf die Wahrnehmung der WSK-Rechte.
- 44 Das Prinzip des Einzelnen als Träger menschenrechtlicher Pflichten spiegelt sich in der Bestimmung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wider, wonach «jeder einzelne und alle Organe der Gesellschaft sich bemühen sollen, die Achtung vor diesen Rechten und Freiheiten zu fördern», während die strafrechtliche Haftung von Einzelpersonen für Menschenrechtsverletzungen u. a. Genozid, Folter usw. und Gewalt gegen Frauen umfasst. Das Interamerikanische Übereinkommen über die Verhütung, Bestrafung und Beseitigung von Gewalt gegen Frauen (1994) zum Beispiel fordert sowohl die Mitgliedstaaten als auch den einzelnen Mann auf, Gewalt gegen Frauen zu verhindern.
- 45 [DEZA Menschenrechtsprogramm Pakistan](#)
- 46 So ist beispielsweise das «Recht auf Gesundheit» genauer gesagt «das Recht auf das erreichbare Höchstmass an Gesundheit», dessen Inhalt durch eine Reihe von massgeblichen Stellen und Rechtsinstrumenten, z.B. dem [Allgemeinen Kommentar Nr. 14](#) des UNO-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte weiter ausgeführt wird (z.B. dass Gesundheitsversorgung verfügbar, physisch zugänglich, bezahlbar und von annehmbarer Qualität sein muss).
- 47 Zu den wichtigsten internationalen Dokumenten, in denen die Verpflichtungsinhalte der WSK-Rechte ausgeführt werden, gehören die [Maastrichter Leitlinien \(en\)](#) und die [Limburger Grundsätze \(en\)](#) sowie der [Allgemeine Kommentar Nr. 3 zur Art der Verpflichtungen der Vertragsstaaten \(en\)](#) des CESCR(1990).
- 48 Eine Reihe von Instrumenten zielt darauf ab, Menschenrechtsansatz und ergebnisorientiertes Management zu verbinden, darunter das Lernpaket [UN Inter-agency Common Learning Package on HRBA](#) und das Handbuch des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) [A HRBA to Programming Practical Implementation Manual and Training Materials](#)
- 49 Siehe z.B. die [UN Human Rights Indicators](#): Sie können für eine umfassende Kontextevaluation von Nutzen sein.
- 50 HR 1 zur Politik, HR 2 zum menschenrechtsbasierten Ansatz, HR 3 zum Zugang zu Justiz/Rechtsprechung, s. [DEZA-Leitlinien zur Verwendung der aggregierten Referenzindikatoren \(en\)](#), Bern 2017.
- 51 Siehe auch CSPM-Plattform der DEZA: [SDC CSPM Platform/](#) Siehe auch DEZA-Risikomanagement-Leitlinien (en): [SDC Risk Guidelines Field Hand Book](#)
- 52 OECD, [Development Assistance and Approaches to Risk in Fragile and Conflict-Affected States](#) 2014).
- 53 OHCHR, [A Human Rights-Based Approach To Data: Leaving No One Behind in the 2030 Development Agenda](#) (updated 2016).

<p>10 REDUCED INEQUALITIES</p> 	<p>Reduce inequality within and among countries</p> <p>Targets include promoting higher growth rates for the bottom 40 per cent; promoting social, economic and political inclusion; reducing inequalities in opportunities and outcomes; ensuring social protection for all; securing participation in economic decision making; facilitating migration, and reducing transaction costs for migrant remittances.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Right to equality and non-discrimination [UDHR art. 2; ICESCR art. 2(2); ICCPR arts. 2(1), 26; CERD art. 2(2); CEDAW art. 2; CRC art. 2; CRPD art. 5; CMW art. 7; DRD art. 8(1)] • Right to participate in public affairs [UDHR art. 21; ICCPR art. 25; CEDAW art. 7; ICERD art. 5; CRPD art. 29; DRD art. 8(2)] • Right to social security [UDHR art. 22; ICESCR arts. 9-10; CRPD art. 28] • Promotion of conditions for international migration [CMW art. 64] • Right of migrants to transfer their earnings and savings [CMW art. 47(1)]
<p>11 SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES</p> 	<p>Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable</p> <p>Targets include ensuring access to housing, basic services and public transport for all; participatory planning of human settlements; safeguarding cultural and heritage, and strengthening resilience to disasters.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Right to adequate housing, including land and resources [UDHR art. 25; ICESCR art. 11] • Right to participate in cultural life [UDHR art. 25; ICESCR art. 15; ICERD arts. 5, 7; CRPD art. 30; CRC art. 31] • Accessibility of transportation, facilities and services particularly of persons with disabilities [CRPD art. 9(1); Children's Rights art. 23; and rural women ICENAW]
<p>12 RESPONSIBLE CONSUMPTION AND PRODUCTION</p> 	<p>Ensure sustainable consumption and patterns</p> <p>Targets include achieving sustainable management and efficient use of natural resources; improving management; promoting sustainable public access to information; and building sustainable development.</p>	<p>13 CLIMATE ACTION</p>  <p>Take urgent action to combat climate change and its impacts</p> <p>Targets include strengthening resilience and adaptation to climate change and natural disasters, including in marginalised communities; implementation of the Green Climate fund.</p>
<p>14 LIFE BELOW WATER</p> 	<p>Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development</p> <p>Targets include reducing marine pollution; conserving coastal ecosystems, coastal marine areas and fish stock; securing market access for small scale fishers; protection of marine biodiversity.</p>	<p>16 PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS</p>  <p>Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels</p> <p>Targets include reducing all forms of violence; ending violence against and trafficking of children; promoting rule of law and justice for all; reducing illicit financial and arms flows; corruption and bribery; developing effective institutions; participation in decision making at all levels; legal identity for all.</p>
<p>15 LIFE ON LAND</p> 	<p>Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss</p> <p>Targets include the sustainable management of freshwater, mountain ecosystems and forests; combat desertification; halting biodiversity loss; combatting poaching and trafficking of protected species.</p>	<p>17 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS</p>  <p>Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development</p> <p>Targets include strengthening domestic and international resources; debt sustainability; technology transfer and capacity building; promoting trade; enhancing policy and institutional coherence; respecting countries' policy space; promoting multi-stakeholder partnerships; measurements for progress, disaggregated data.</p>
<p>16 PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS</p> 	<p>17 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Right to health including the right to safe, clean, healthy and sustainable environment [UDHR art. 25(1); ICESCR art. 12; CRC art. 24; CEDAW art. 12; CMW art. 28] • Right to adequate food & right to safe drinking water [UDHR art. 25(1); ICESCR art. 11] • Right of all peoples to freely dispose of their natural wealth and resources [ICCPR, ICESCR art. 1(2)]
<p>17 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS</p> 	<p>17 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Right to life, liberty and security of the person [UDHR art. 3; ICCPR arts. 6(1), 9(1); ICPEd art. 1] including freedom from torture [UDHR art. 5; ICCPR art. 7; CAT art. 2; CRC art. 37(a)] • Protection of children from all forms of violence, abuse or exploitation [CRC arts. 19, 37(a)], including trafficking [CRC arts. 34-36; CRC-OP1] • Right to access to justice and due process [UDHR arts. 8, 10; ICCPR arts. 2(3), 14-15; CEDAW art. 2(c)] • Right to legal personality [UDHR art. 6; ICCPR art. 16; CRPD art. 12] • Right to participate in public affairs [UDHR art. 21; ICCPR art. 25] • Right to access to information [UDHR art. 19; ICCPR art. 19(1)]
<p>17 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS</p> 	<p>17 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Right of all peoples to self-determination [ICCPR, ICESCR art. 1(1); DRD art. 11(1)] • Right of all peoples to development, & international cooperation [UDHR art. 28; ICESCR art. 2(1); CRC art. 4; CRPD art. 32(1); DRD arts. 3-5] • Right of everyone to enjoy the benefits of scientific progress and its application, including international cooperation in the scientific field [UDHR art. 27(1); ICESCR art. 15(1)] • Right to privacy [UDHR art. 12; ICCPR art. 17], including respect for human rights and ethical principles in the collection and use of statistics [CRPD art. 31(1)]

Herausgeber:
 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
 Abteilung Mittlerer Osten und Nordafrika (Entwicklung)
 Team Fragilität, Konflikte und Menschenrechte
conflictandhumanrights@eda.admin.ch
 Tel.: +41 58 467 31 10
www.deza.admin.ch
 3003 Bern, Schweiz

Übersicht SDG und Menschenrechte: © UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR)

Bestellungen:
www.deza.admin.ch (Rubrik «Publikationen»)

Bern, 2019