

Menschenrechte sind unteilbar

Bürgerliche und politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind unteilbar und bedingen einander. Dieser Gedanke kam bereits in der Atlantik-Charta der Alliierten von 1941 zum Ausdruck, die vier zentrale Freiheiten proklamierte: Meinungsäusserungsfreiheit, Religionsfreiheit, Freiheit von Not und Freiheit von Furcht.

Die Idee der Unteilbarkeit der Freiheitsrechte und der Sozialrechte zerfiel in den Spannungen des Kalten Krieges. Während die Ostblockstaaten die Sozialrechte in den Vordergrund rückten, vertraten die westlichen Staaten die Meinung, dass nur die Freiheitsrechte echte Menschenrechte im Sinn von subjektiv und gerichtlich durchsetzbaren Rechten seien.

Das Postulat der Unteilbarkeit der Menschenrechte ist auch nach dem Ende des Kalten Krieges noch nicht umgesetzt. Obwohl die Wiener Menschenrechtserklärung von 1993 die Einheit aller Menschenrechte in aller Deutlichkeit unterstrich, gelten Sozialrechte weitem nicht als vollwertige Menschenrechte.

Dies trifft nicht zuletzt auf die Schweiz zu. Zwar betonen die Behörden bei jeder sich bietenden Gelegenheit, dass die Menschenrechte unteilbar sind und sich gegenseitig bedingen. Die Umsetzung dieses Postulats bereitet unserem Land aber etwelche Mühe. So kennt die neue Bundesverfassung nur Sozialziele, aber von wenigen Ausnahmen abgesehen, keine Sozialrechte. Eine der Ausnahmen, das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV), ein Recht das absolut gilt, wird zur Zeit im Rahmen der Verschärfung des Asylrechts in vielen Fällen geradezu ausgehöhlt.

Mühe bereitet der Schweiz auch die Umsetzung des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. So verneinen sowohl Bundesrat als auch Bundesgericht die Justiziabilität der darin enthaltenen Rechte, was im Widerspruch zur Auffassung des Sozialrechtsausschusses steht, der von der grundsätzlichen gerichtlichen Einklagbarkeit der im Pakt garantierten Rechte ausgeht. Ausdruck der in der Schweiz weit verbreiteten Abneigung gegen soziale Grundrechte ist schliesslich auch die seit Jahrzehnten andauernde Diskussion um die Ratifikation der Europäischen Sozialcharta.

Es wäre an der Zeit anzuerkennen, dass die klassischen Freiheitsrechte und die Sozialrechte keine Gegensätze sind, sondern auf das gleiche Ziel – den Schutz der Menschenwürde – ausgerichtet sind. Denn ohne die Gewährung bürgerlicher und politischer Rechte gibt es letztlich keine wirtschaftliche Entwicklung und ohne die Befriedigung wirtschaftlicher Grundbedürfnisse sind auch die bürgerlichen und politischen Rechte in ihrer Substanz gefährdet.

Jon A. Fanzun

kommen & gehen

UNO-Generalsekretär Kofi Annan hat **Walter Kälin**, Professor für Staats- und Völkerrecht an der Universität Bern und seit 2003 Mitglied des UNO Menschenrechtsausschusses, zu seinem Sonderbeauftragten für die Rechte von intern Vertriebenen ernannt.

Claudia Kaufmann, bis Ende Januar 2003 Generalsekretärin des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), wurde zur Ombudsfrau der Stadt Zürich gewählt. Sie tritt am 1. November 2004 die Nachfolge des in den Ruhestand tretenden Ombudsmannes Werner Moser an.

Das Institut für Sozialethik (ISE) im Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund erhält auf den 1. Dezember 2004 in der Person von **Christoph Stückelberger** einen neuen Leiter. Gleichzeitig wird das ISE in «Institut für Theologie und Ethik» (ITE) umbenannt. Stückelberger, Titularprofessor für systematische Theologie an der Universität Basel, war seit 1992 Zentralsekretär von Brot für alle. Er löst Hans-Balz Peter ab, der das Institut seit 1983 leitete und nun in den Ruhestand tritt.

Leo Brücker-Moro tritt nach neun Jahren als Präsident der eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen zurück.

Die frühere Basler SP-Regierungsrätin **Veronica Schaller** verlässt das Bundesamt für Flüchtlinge (BfF) per sofort. Die von ihr seit Mitte 2003 geleitete Direktion für Finanzen und Soziales wird im Zuge der Fusion zwischen dem BfF und dem Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) aufgelöst.

In eigener Sache

humanrights.ch wird in Zukunft dreimal pro Jahr erscheinen, im Frühling, im Herbst und im Winter. Die Herbstnummer, die Sie in den Händen halten, wird jeweils als Doppelnummer konzipiert sein.



Christoph Spenlé bildete zusammen mit Nathalie Erard, seco, und Jean-Daniel Vigny, Schweizer Mission bei der UNO in Genf, die Schweizer Delegation beim ersten Treffen der neu gebildeten Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls für ein Beschwerdeverfahren zum UNO-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I).

Herr Spenlé, die Stärkung der Durchsetzungsmechanismen des internationalen Menschenrechtsschutzes ist der Schweiz sowohl im Rahmen der UNO als auch im Rahmen des Europarates ein besonderes Anliegen. Wie sehen diese Bemühungen in Bezug auf die Schaffung eines Beschwerdeverfahrens zum Pakt I aus?

Die Schweiz begleitet die Arbeiten für die Schaffung eines Beschwerdeverfahrens zum Pakt I auf internationaler Ebene und beteiligt sich aktiv an den laufenden Diskussionen. Sie hat in ihren Stellungnahmen namentlich auf die offenen, von den Staaten sehr kontrovers diskutierten Fragen bezüglich der Justiziabilität der sozialen Menschenrechte hingewiesen. So ist hier etwa verbindlich festzulegen, wozu das zuständige Kontrollorgan dereinst berechtigt sein soll: Vorstellbar sind insbesondere zwei Modelle: Entweder man überlässt es den Vertragsstaaten, diejenigen Bestimmungen des Pakts zu bezeichnen, die sie als direkt durchsetzbar erachten («à la carte»-Lösung oder «opting-out») oder man überlässt es dem Sozialausschuss, zu beurteilen, welche Bestimmungen des Paktes hinreichend konkret sind, um nach dem Fakultativprotokoll beschwerdefähig zu sein.

Wie beurteilen Sie die Chancen, dass ein solches Fakultativprotokoll in absehbarer Zeit zustande kommt?

Hier muss man vorerst feststellen, dass unter den Staaten Positionen vertreten werden, welche sich diametral entgegenstehen. Während einzelne Länder, wie Südafrika, eine sofortige Aufnahme von Verhandlungen befürworten, lehnen andere Staaten, wie etwa die USA, das Projekt als solches gänzlich ab. Dazu kommt ein weiteres Problem: In einigen der wichtigsten UNO-Menschenrechtsübereinkommen sind eine ganze Reihe wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte verankert, so z.B. im Übereinkommen zur Beseitigung der Rassendiskriminierung. Die einzelnen Überwachungsausschüsse vertreten ihrerseits keine einheitliche Meinung betreffend die Justiziabilität dieser Rechte. Hier ist namentlich der Sozialausschuss gefordert, eine einheitliche Position zu erarbeiten. Sicher kann aber gesagt werden, dass der Wille vorherrscht, das Projekt eines Fakultativprotokolls weiterzuverfolgen. Dies zeigt die Tatsache, dass die «Working Group» institutionalisiert wurde, und damit weitere Treffen ermöglicht wurden.

Bei der Anerkennung internationaler Beschwerdeverfahren ist die Schweiz sehr zurückhaltend. Sie hat weder das Individualbeschwerdeverfahren zum UNO-Pakt über

bürgerliche und politische Rechte von 1966 noch jenes zum Übereinkommen gegen jede Form der Diskriminierung der Frau von 1979 anerkannt. Zur Anerkennung des Mitteilungsverfahrens der Anti-Rassismuskonvention von 1965 im letzten Jahr konnte sie sich nur schwer durchringen. Hat die Schweiz hier nicht ein Problem mit der Glaubwürdigkeit?

Nein, die Schweiz hat kein Problem mit ihrer Glaubwürdigkeit. In der Schweiz werden aufgrund der monistischen Tradition völkerrechtliche Verträge, wie z.B. die EMRK, im Zeitpunkt ihrer Anerkennung Bestandteil des innerstaatlichen Rechts und sind damit von allen Behörden zu beachten. Menschenrechtliche Verträge entfalten damit in unserem Land weit unmittelbarere Wirkung als in Staaten, welche die Umsetzung in das innerstaatliche Recht von weiteren rechtlichen Umsetzungsmassnahmen abhängig machen. Dies führt dazu, dass die Schweiz vor jeder Ratifizierung sorgfältig evaluiert, welche rechtlichen Massnahmen getroffen werden müssen, um einen Vertrag einhalten zu können. Dies wiederum braucht Zeit, insbesondere, da die föderalistische Struktur der Schweiz den Einbezug der kantonalen Regelungen erfordert. Gerade weil die Schweiz die von ihr eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen und deren Implementation ernst nimmt, sind ihre Bemühungen zur Sicherung und Stärkung der Menschenrechte weltweit anerkannt. Lassen sie mich dazu zwei Beispiele nennen: Die Schweiz hat im Rahmen der FAO (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UNO) bei der Ausarbeitung von «Voluntary Guidelines» zur Sicherung des Rechts auf angemessene Nahrung eine bedeutende Rolle gespielt. Zweites Beispiel: Die Schweiz ist eine der treibenden Kräfte im Bemühen, die Funktionsfähigkeit des UNO-Menschenrechtssystems zu erhalten und zu optimieren.

Bezüglich der Durchsetzung der Sozialrechte vertritt die Schweiz entgegen der herrschenden Doktrin und Praxis der internationalen Gremien immer noch die Meinung, soziale Menschenrechte seien im Grundsatz nicht justiziabel. Weshalb hat da die Schweiz hier so ein Problem?

Die Verhandlungen um die Schaffung eines Beschwerdeverfahrens zum Pakt I zeigen deutlich, dass die Problematik der Justiziabilität von Menschenrechten differenziert diskutiert werden muss. So sollte man nicht vergessen, dass selbst die schweizerische Bundesverfassung in ihrem Grundrechtskatalog generell keine unmittelbaren Leistungsansprüche vorsieht, sondern die Sozialrechte, abgesehen von einzelnen Ausnahmen – wie das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV), das Recht auf unentgeltlichen Rechtsbeistand (Art. 29 Abs. 3 BV) oder das Recht auf unentgeltlichen Primarschulunterricht (Art. 19 BV) – lediglich als Sozialziele formuliert. Diese wiederum richten sich an die politischen Instanzen und weisen diese zum Tätigwerden in sozial wichtigen Bereichen an. Mit diesem Konzept steht die Schweiz international keineswegs allein.

Christina Hausammann

Ein Zusatzprotokoll zum UNO-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte?

Seit einiger Zeit laufen Bemühungen, durch die Verankerung eines Individualbeschwerdeverfahrens in einem Fakultativprotokoll die Durchsetzung des UNO-Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I) zu stärken. Eine Einigung wurde bisher nicht erzielt. Als Hindernis hat sich insbesondere die Frage der Justiziabilität der in Pakt I garantierten Rechte erwiesen.

DAS PROJEKT EINES FAKULTATIV-PROTOKOLLS ZUM UNO-PAKT I

Der am 16. Dezember 1966 von der UNO-Generalversammlung verabschiedete Pakt I verankert grundlegende wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Als Durchsetzungsmechanismus auf internationaler Ebene sieht Pakt I nur gerade ein Staatenberichtsverfahren vor. Anders als im Rahmen des Übereinkommens über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II) fehlt sowohl ein Staaten- wie auch ein Individualbeschwerdeverfahren.

1990 diskutierte der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erstmals die Frage, ob in einem Fakultativprotokoll zum Pakt I ein Individualbeschwerdeverfahren eingeführt werden sollte. 1996 legte der Ausschuss einen Diskussionsentwurf vor, der sich weitgehend am Fakultativprotokoll zum UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte orientierte. So sah er vor, dass der Ausschuss für wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte die Befugnis erhalten sollte, unter bestimmten formellen Voraussetzungen Mitteilungen («communications») von Individuen oder Gruppen entgegenzunehmen und zu untersuchen und im Fall einer festgestellten Verletzung den Staaten Empfehlungen abgeben zu können. Zu Verhandlungen kam es in der Folge jedoch nicht, vor allem weil umstritten blieb, ob die Paktgarantien überhaupt unmittelbar individuelle Ansprüche begründen, die in einem quasi-gerichtlichen Verfahren überprüft werden könnten.

In jüngster Zeit wurde versucht, die Diskussion wieder in Gang zu bringen. So hat die Menschenrechtskommission einen unabhängigen Experten eingesetzt und 2002 beschlossen, eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Entwurfs für ein Zusatzprotokoll einzusetzen. Diese Arbeitsgruppe hat sich im Frühjahr 2004 erstmals getroffen; der Ausgang des Projekts ist offen.

DIE UMSTRITTENE JUSTIZIABILITÄT DER SOZIALRECHTE ALS STOLPERSTEIN

Bei der Diskussion um das Fakultativprotokoll zu Pakt I ist vor allem die Frage umstritten, ob und in welchem Umfang die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte überhaupt einer Überprüfung in einem quasi-gerichtlichen Verfahren zugänglich sind.

Etliche Staaten begründen ihre Vorbehalte mit der weitgehend programmatischen Natur der Sozialrechte, die keine unmittelbaren Ansprüche von Individuen begründen könnten, sondern erst durch den Gesetzgeber konkretisiert werden müssten.

Tatsächlich fließen aus den in Pakt I verankerten Rechten primär Leistungspflichten, die immer auch einen Entscheid über den Einsatz der vorhandenen knappen Ressourcen erforderlich machen. Da dieser Entscheid nicht von vornherein feststeht, sondern unter Berücksichtigung der tatsächlichen Umstände festgelegt werden muss, sieht die allgemeine Verpflichtungsklausel von Pakt I in der Regel keine unmittelbare Anwendbarkeit der Paktrechte vor, sondern verpflichtet die Staaten, schrittweise («progressiv») mit den zur Verfügung stehenden Mitteln auf ihre volle Verwirklichung hinzuwirken. Diese Aufgabe wird dabei primär dem Gesetzgeber zugewiesen.

Es ist zwar unbestritten, dass aus den Sozialrechten auch justiziable Unterlassungs- und Schutzpflichten fließen können. Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bejaht zudem, dass auch Leistungspflichten justiziable Teilgehalte enthalten. Im Zusammenhang mit dem Fakultativprotokoll bleibt jedoch umstritten, in welchen Bereichen der Pakt I justiziable ist bzw. ob den Staaten oder dem Ausschuss die Kompetenz zukommen soll, über diese Frage zu entscheiden.

AUSBLICK

Um auf dem Weg zu einem Fakultativprotokoll weiter zu kommen, muss festgelegt werden, welche Rechte man in einem Beschwerdeverfahren soll rügen können. Diese Frage war bereits im Ausschuss umstritten. Eine Mehrheit des Ausschusses sprach sich dafür aus, das Beschwerderecht auf alle materiellen Garantien zu erstrecken, während sich eine starke Minderheit dafür aussprach, es den Staaten zu überlassen, die Garantien zu bestimmen, die hinreichend konkret sind, um unmittelbare Ansprüche zu begründen («opting-out»).

Wie sich die Lösung dereinst präsentieren wird, lässt sich zur Zeit nicht abschätzen. Es wäre allerdings sehr bedauerlich, wenn die überholte Unterscheidung zwischen unmittelbar anwendbaren bürgerlichen und politischen und ausschliesslich programmatischen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten einer Verbesserung des individuellen Rechtsschutzes im Rahmen von Pakt I entgegenstehen würde.

Andreas Rieder

Die Schweiz und die Sozialcharta: Eine Leidensgeschichte

In der Schweiz dominiert bis heute das klassische Verständnis der Grundrechte als Abwehr- und Begrenzungsrechte gegen den Staat. Soziale Grundrechte, die auf eine Leistung des Staates zielen, haben in der Schweiz dagegen einen schweren Stand, gelten sie doch weithin als sozialistische Gefährdung der liberalen Rechtsstaatsidee und der Freiheitsrechte. Exemplarisch kommt die Abneigung gegen Sozialrechte in den Debatten um den Beitritt zur Europäischen Sozialcharta zum Ausdruck.

Die Schweiz beschäftigt sich seit mehr als vierzig Jahren mit der Frage des Beitritts zur Sozialcharta. Bereits 1962 fand im Zusammenhang mit dem Europaratsbeitritt – der 1963 erfolgte – eine verwaltungsinterne Konsultation zur Charta statt. Wegen der Möglichkeit der partiellen Ratifizierbarkeit und der geringen Verpflichtungskraft und Durchsetzbarkeit erachteten die zuständigen Stellen die Charta anfänglich als rechtlich und politisch weitaus unproblematischer als die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Weil deren Ratifikation Priorität genoss, kam man im Dossier Sozialcharta während fast einem Jahrzehnt dennoch nicht vom Fleck. Im Laufe der Jahre wuchsen zudem die verwaltungsinternen Differenzen betreffend die Beitrittsfrage.

VERWALTUNGSINTERNES HICKHACK

Während das Aussenministerium an der ausserpolitischen Notwendigkeit und der rechtlichen Unbedenklichkeit des Beitritts festhielt, äusserte vor allem das Bundesamt für Industrie Gewerbe und Arbeit (BIGA) zunehmend Souveränitätsbedenken. Allein schon die Vorstellung, dass die nationale Sozialgesetzgebung durch ein internationales Gremium beurteilt werden sollte, galt geradewegs als inakzeptabel. Der Bundesrat schob die Frage des Beitritts während Jahren vor sich hin und drückte sich geradezu davor, die verwaltungsinterne Blockade durch einen politischen Grundsatzentscheid für oder wider die Charta zu überwinden.

Als die Regierung diesen Entscheid 1976 auf Antrag von Aussenminister Pierre Graber schliesslich doch noch traf und der Unterzeichnung der Charta zustimmte, schien es, als gehöre das jahrelange Hickhack zwischen den Ämtern der Vergangenheit an. Dem war allerdings nicht so: Unter dem Eindruck der massiven Kritik der Arbeitgeberverbände und bürgerlicher Kreise stemmte sich das zum Volkswirtschaftsdepartement gehörende BIGA mit dem Argument der rechtlichen Unvereinbarkeit einzelner Charta-Bestimmungen mit dem schweizerischen Recht mit aller Kraft gegen die Verabschiedung einer Ratifikationsbotschaft an das Parlament. Dem in der Sache federführenden Aussenministerium wurde zum Verhängnis, dass im Vorfeld der Unterzeichnung rechtliche Detailprobleme bewusst ausgespart wurden, im Glauben, diese innerhalb nützlicher Frist lösen zu können.

Dies erwies sich als eine kapitale Fehleinschätzung, vergingen doch weitere sieben Jahre, bis 1983 die Querelen

innerhalb der Verwaltung einigermaßen beigelegt waren und die Botschaft an das Parlament verabschiedet werden konnte. Im Parlament hatte die Sozialcharta allerdings nicht den Hauch einer Chance; sowohl der Ständerat (1984) als auch der Nationalrat (1987) lehnten die Ratifikation deutlich ab. Der Charta wurde zum einen ein weit verbreitetes Unbehagen gegenüber Sozialrechten und zum anderen ein isolationistischer Abwehrreflex gegenüber internationalen Menschenrechtskonventionen, der sich im Diktum der «fremden Richter» manifestierte, zum Verhängnis.

SOZIALCHARTA AUF DER LANGEN BANK

In der Folge verschwand die Sozialcharta wiederum für mehrere Jahre von der politischen Traktandenliste. 1991 nahm die Sozialdemokratische Partei (SP) einen neuen Anlauf und forderte in einer parlamentarischen Initiative ihre Genehmigung. Der Nationalrat stimmte der Initiative 1993 überraschend zu und beauftragte seine Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) mit der Ausarbeitung eines Beschlussentwurfs. Die Kommission sprach sich im November 1995 mehrheitlich für die Ratifikation aus, da die Schweiz sechs der sieben Artikel des «harten Kerns» anerkennen könne. Der Nationalrat war allerdings anderer Meinung. Für die bürgerliche Ratsmehrheit stand es ausser Frage, die Artikel 6 (Beamtenstreikrecht) und 12 (soziale Sicherheit) des «harten Kerns» zu akzeptieren.

Am 2. Oktober 1996 wies die grosse Kammer das Dossier zu einer nochmaligen Überprüfung an die SGK zurück und verlängerte die Behandlungsfrist der Initiative in der Folge dreimal um jeweils zwei Jahre. Seither beschäftigt sich die SGK mit dem Geschäft. Sie veranlasste dabei weitere juristische Abklärungen sowie eine Vernehmlassung bei den Kantonen. Letztere soll nach etlichen Verzögerungen unterdessen abgeschlossen sein, wobei deren Resultate noch nicht bekannt sind.

In der Wintersession 2004 muss sich der Nationalrat ein weiteres Mal über das Dossier Sozialcharta beugen und über das weitere Schicksal der SP-Initiative entscheiden. Dabei ist nicht mit einer positiven Beurteilung der Charta zu rechnen, die bis weit in die politische Mitte als unliebsames «eurosozialistisches Machwerk» angesehen wird. Ähnliches gilt auch mit Blick auf die Haltung des Bundesrates, der sich in der seit Dezember 2003 geltenden Zusammensetzung kaum für den Beitritt zum sozialpolitischen Pendant der EMRK erwärmen lassen wird, zumal er sich schon in den letzten Jahren vor einer eindeutigen Stellungnahme bezüglich der Beitrittsfrage drückte. Vor diesem Hintergrund ist die Prognose, dass die Schweiz im Jahre 2006 die 30jährige Unterzeichnung der Charta wird «feiern» können, ohne diese ratifiziert zu haben, wenig verwegen.

Die minutiösen juristischen Abklärungen der Vereinbarkeit zwischen Sozialcharta und innerstaatlicher Rechtsordnung sind mit Blick auf den von der Schweiz hochgehaltenen Grundsatz der Vertragstreue durchaus lobens-

wert. Wenn diese Überprüfung allerdings Jahrzehnte dauert, ist dies nicht glaubwürdig und hat mit juristischer Redlichkeit herzlich wenig zu tun. Die Schwierigkeiten, der Charta beizutreten, sind dementsprechend weniger rechtlicher als vielmehr politischer Natur. Die rational kaum nachvollziehbare Mühe, einem völkerrechtlichen Vertrag beizutreten, dessen Kontrollmechanismus derart schwach ausgestattet ist wie derjenige der Sozialcharta, erklärt sich zu einem guten Teil durch die in der Schweiz weit verbreitete Skepsis hinsichtlich sozialer

Menschenrechte. Diese haben nach wie vor einen schweren Stand und gelten weithin nicht als «echte» und vollwertige Menschenrechte. Im schweizerischen Menschenrechtsverständnis sind Menschenrechte in erster Linie die bürgerlichen und politischen Rechte. Der von der Schweiz auf internationalem Parkett oft propagierte Grundsatz, wonach die Menschenrechte der verschiedenen Generationen gleichwertig seien, die Menschenrechtsidee also unteilbar sei, bleibt mit Blick auf die Nichtratifikation der Sozialcharta ein Lippenbekenntnis.

Jon A. Fanzun



DIE SOZIALCHARTA UND IHRE PROTOKOLLE

Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961

Die Europäische Sozialcharta bezweckt den Schutz einer breiten Palette sozialer Menschenrechte, die sich in fünf Gruppen unterteilen lassen: 1. Arbeitsrechtliche Normen (Art. 1 bis 4); 2. Gewerkschaftliche Rechte (Art. 5 und 6); 3. Artikel, die dem sozialen Schutz der Arbeitnehmer dienen (Art. 7, 8, 11, 12, 13, 14, 16 und 17); 4. Rechte, welche die Berufsbildung betreffen (Art. 9, 10 und 15); 5. Rechte, die den Schutz ausländischer Arbeitnehmer bezwecken (Art. 18 und 19). Im Unterschied zur EMRK gelten die meisten der von der Sozialcharta postulierten Rechte als nicht unmittelbar anwendbar und können auch nicht vor einer gerichtlichen Entscheidungsinstant eingeklagt werden. Eine Eigenart der Charta besteht zudem darin, dass ein Staat deren Bestimmungen nicht integral akzeptieren muss, sondern sie partiell seinem wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand sowie seiner Rechts-tradition entsprechend, annehmen kann. Die Vertragsstaaten müssen insbesondere fünf von sieben Artikeln des so genannt «harten Kerns» ratifizieren. Es handelt sich hierbei um das Recht auf Arbeit (Art. 1), das Vereinigungsrecht (Art. 5), das Recht auf Kollektivverhandlungen (Art. 6), das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 12), das Recht auf Fürsorge (Art. 13), das Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz (Art. 16) sowie das Recht der Wanderarbeiter und ihrer Familien auf Schutz und Beistand (Art. 19).

Inkrafttreten: 26. Februar 1965; Ratifikationsstand: 26 Staaten

Zusatzprotokoll vom 5. Mai 1988 (Protokoll Nr. 1)

Das Zusatzprotokoll erweitert die Charta um das Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, das Recht auf Information und Anhörung, das Recht auf Beteiligung an der Festlegung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumwelt sowie das Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz.

Inkrafttreten: 4. September 1992; Ratifikationsstand: 12 Staaten

Änderungsprotokoll vom 21. Oktober 1991 (Protokoll Nr. 2)

Das Änderungsprotokoll stärkt das Überwachungssystem der Charta, indem es die Funktionen der verschiedenen Überwachungsorgane neu bestimmt und dem Ministerkomitee die Möglichkeit gibt, Einzelempfehlungen an Staaten zu richten, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Das Protokoll tritt erst in Kraft, wenn alle Vertragsstaaten ratifiziert haben. Es wird aber aufgrund eines Beschlusses des Ministerkomitees vom Dezember 1991 bereits zu einem grossen Teil angewendet.

Ratifikationsstand: 21 Staaten

Zusatzprotokoll vom 9. November 1995 (Protokoll Nr. 3)

Dieses Zusatzprotokoll gestattet den Sozialpartnern und den nicht-staatlichen Organisationen, bei der Europäischen Kommission für Sozialrechte Beschwerden vorzubringen. Auf der Grundlage des Berichts der Kommission verabschiedet das Ministerkomitee eine Entschliessung hinsichtlich der Beschwerde. Stellt die Kommission fest, dass die Charta nicht zufrieden stellend angewandt worden ist, so nimmt das Ministerkomitee mit einer Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen eine an die betreffende Vertragspartei gerichtete Empfehlung an, in welcher der Staat aufgefordert wird, für einen rechtmässigen Zustand zu sorgen. Das Zusatzprotokoll gehört zu einer Reihe von Massnahmen, welche die tatsächliche Achtung der von der Sozialcharta anerkannten Rechte verbessern sollen.

Inkrafttreten: 1. Juli 1998; Ratifikationsstand: 11 Staaten

Revidierte Sozialcharta vom 3. Mai 1996

Die revidierte Sozialcharta fasst die Rechte der ursprünglichen Sozialcharta sowie des Zusatzprotokolls von 1988 in einem Dokument zusammen und gewährt zusätzliche Garantien, wie etwa ein Recht auf Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, ein Recht auf unentgeltlichen Primar- und Sekundarschulunterricht, ein Recht auf Wohnung sowie ein Recht auf Schutz vor Armut und sozialen Ausschluss.

Inkrafttreten: 1. Juli 1999; Ratifikationsstand: 18 Staaten

Ratifikationsstände: 23. September 2004

(IAF)



UN-AUSSCHUSS FÜR MENSCHENRECHTE

INDIVIDUALBESCHWERDEN

Das dreimal jährlich tagende Überwachungsorgan des Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II) stellte anlässlich seiner ersten beiden Sitzungsperioden des Jahres 2004 in zahlreichen Fällen eine Verletzung des Paktes II fest. Anlässlich seiner 80. und 81. Session kam es u. a. in folgenden Fällen zu diesem Schluss:

DISKRIMINIERUNG UNEHELICH GEBORENER KINDER IM SOZIALVERSICHERUNGSRECHT

Derksen gegen die Niederlande

(Communication 976/2001)

Die Beschwerdeführerin erwartete vom ihrem Konkubinatspartner ein Kind, als dieser in einem Verkehrsunfall verstarb. Gemäss damals geltendem Recht waren jedoch einzig verheiratete Personen respektive deren Kinder zum Bezug einer Witwen- und Halbwaisenrente berechtigt. Folglich wurde der Antrag der Beschwerdeführerin auf Auszahlung derartiger Sozialversicherungsleistungen abgelehnt. Kurze Zeit später wurde dieses Gesetz – allerdings nicht rückwirkend – revidiert und die Anspruchsberechtigung nicht mehr mit der Tatsache einer Ehe verknüpft. In ihrem und im Namen ihres Kindes machte Frau Derksen daher geltend, die Verweigerung dieser Leistungen stelle eine Verletzung des selbständigen Diskriminierungsverbots von Art. 26 des Paktes dar. Der Ausschuss betonte, nicht jede Differenzierung stelle eine verbotene Diskriminierung dar, solange sie auf sachlichen und objektiven Gründen beruhe. So stelle eine Ungleichbehandlung zwischen verheirateten und unverheirateten Paaren grundsätzlich keine Diskriminierung dar, liege es doch im Ermessen eines Paares, ob es heiraten wolle oder nicht. Insofern seien die Niederlande unter keiner menschenrechtlichen Verpflichtung gestanden, der Gesetzesrevision rückwirkenden Effekt beizumessen. Eine Verletzung von Art. 26 Pakt II im Sinne einer indirekten Diskriminierung liege indessen in der Tatsache begründet, dass der Tochter eine Halbwaisenrente verweigert werde. Denn die Tatsache, dass die Eltern nicht heiraten wollten, könne dem Kind nicht entgegengehalten werden. Folglich beruhe die unterschiedliche Anspruchsberechtigung ehelich und unehelich geborener Kinder auf keinen objektiven und sachlichen Gründen.

RUSSLAND VERLETZT RECHT AUF LEBEN UND VERBOT DER FOLTER

Telitsina gegen Russland (Communication 888/1999)

Der Sohn von Frau Telitsina verstarb während der Haft. Gemäss den russischen Behörden war die Todesursache Suizid durch Erhängen. Die Beschwerdeführerin bestritt dies und machte geltend, dass die Leiche des Sohnes Gewaltspuren aufwies, die darauf schliessen liessen, dass ihr Sohn durch Einwirkung von Drittpersonen zu Tode

gekommen sei. Die Behörden weigerten sich, Frau Telitsina den medizinischen Bericht über die Todesursache auszuhändigen und die Leiche des Sohnes zwecks einer Untersuchung der Vorwürfe zu exhumieren. Gemäss seiner konstanten Rechtsprechung betonte der Ausschuss, dass in Haftsituationen die Beweislast nicht allein bei der beschwerdeführenden Partei liege, da in solchen Fällen oft nur der Staat Kenntnis der relevanten Fakten habe. Da Russland die Argumente der Beschwerdeführerin nicht glaubwürdig entkräften konnte, ging der Ausschuss von einer Verletzung des Rechts auf Leben sowie des Verbots der Folter und der unmenschlichen Behandlung aus.

SÜDKOREA VERLETZT MEINUNGSÄUSSERUNGSFREIHEIT

Shin gegen Republik Korea (Communication 926/2000)

Gestützt auf nationale Sicherheitsgesetze verhafteten die südkoreanischen Behörden den Beschwerdeführer wegen der Publikation eines Gemäldes, das gemäss behördlicher Lesart eine «Unterstützung des Feindes» darstellt. Der Beschwerdeführer gelangte an den Menschenrechtsausschuss, da er sich in seiner Meinungsäusserungsfreiheit verletzt fühlte. Der Ausschuss bestätigte diese Sichtweise: Er hielt fest, dass auch Äusserungen mit dem Mittel der Kunst unter den Schutzbereich der Meinungsäusserungsfreiheit von Art. 19 Pakt II fallen. Damit eine derartige Massnahme keine Verletzung des Paktes darstelle, müsse sie sich nicht nur auf eine gesetzliche Grundlage stützen können, sondern sie müsse auch notwendig zur Erreichung eines zulässigen Ziels sein. Vorliegend stützte sich Korea auf das Eingriffsmotiv der nationalen Sicherheit, konnte aber nicht darlegen, inwiefern diese durch die Publikation des Gemäldes gefährdet sei. Folglich beurteilte der Ausschuss die Meinungsäusserungsfreiheit als verletzt.

MENSCHENRECHTSWIDRIGES AUSLIEFERUNGSVERFAHREN IN KANADA

Ahani gegen Kanada (Communication 1051/2002)

In dieser sehr komplexen Beschwerde stand die Paktkonformität der Sicherheitshaft und der Abschiebung des Beschwerdeführers, eines ehemaligen Mitglieds der Todesschwadron des iranischen Geheimdienstes, in seinen Heimatstaat Iran zu Diskussion. Gemäss Art. 13 Pakt II darf eine Person nur nach einem Verfahren ausgewiesen werden, in welchem sie ihre gegen die Ausweisung sprechenden Gründe vorbringen kann, ausser zwingende Gründe der nationalen Sicherheit stehen dem entgegen. Der Ausschuss hielt diese Ausnahme für nicht gegeben und stellte eine Verletzung dieser Bestimmung in Verbindung mit dem Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung gemäss Art. 7 Pakt II fest. Konkret wurde damit Kanada angehalten, dem Beschwerdeführer ein Verfahren zur Verfügung zu stellen, welches ihm ermöglicht, darzustellen, inwieweit er im Fall einer Auslieferung in den Iran dem Risiko ausgesetzt ist, Opfer einer unmenschlichen Behandlung zu werden.



VERFOLGUNG VON JOURNALISTEN UND JOURNALISTINNEN IN SRI LANKA

Kankanamge gegen Sri Lanka

(Communication 909/2000)

In diesem bedeutsamen Entscheid stand die Menschenrechtskonformität der gegenwärtig in vielen Ländern zu beobachtenden Praxis zur Diskussion, wonach Staaten nicht mehr mittels direkter Zensur, sondern auf indirekte Weise, etwa durch willkürliche Strafverfahren gegen Journalisten und Journalistinnen, die Meinungsäusserungsfreiheit von Art. 19 Pakt II beschneiden. Konkret wurde der Beschwerdeführer in Sri Lanka mehrmals wegen Verleumdung staatlicher Magistratspersonen angeklagt. Die Verfahren wurden jedoch unter Verletzung des Anspruchs auf ein Strafurteil innert angemessener Frist (Art. 14 Abs. 3 lit. c Pakt II) bewusst während Jahren offen gehalten, um den Beschwerdeführer einzuschüchtern. Der Ausschuss gelangte zum Schluss, dass diese Praxis nicht nur Verfahrensgarantien missachte, sondern auch eine Verletzung der Meinungsäusserungsfreiheit darstelle.

STAATSTERROR IN TADSCHIKISTAN

Saidova gegen Tadschikistan

(Communication 964/2001)

Die Beschwerdeführerin machte im Namen ihres Gatten, der zum Tode verurteilt worden war, geltend, er sei unter Folter zu Aussagen gezwungen worden. Zudem habe das Verfahren vor einem Militärgericht die Verfahrensvorschriften des Art. 14 Pakt II verletzt. Nach Eingang der Beschwerde ersuchte der Ausschuss Tadschikistan mittels vorsorglicher Massnahmen, die Hinrichtung zumindest bis zum Zeitpunkt des materiellen Entscheides auszusetzen. Dennoch wurde Saidov im Jahr 2001 exekutiert. Der Ausschuss beurteilte diese Missachtung vorsorglicher Massnahmen als schwere Verletzung der aus dem Zusatzprotokoll fliessenden Verpflichtungen. Darüber hinaus schloss sich der Ausschuss der Beschwerdeführerin an und erkannte auf eine Verletzung des Verbots der Folter und der unmenschlichen Behandlung (Art. 7), des Rechts auf menschliche Haftbedingungen (Art. 10), des Rechts auf Leben (Art. 6) und der Verfahrensgarantien (Art. 14).

Khomidova gegen Tadschikistan

(Communication 1117/2002)

Der Sohn der Beschwerdeführerin wurde wegen Mordverdachts festgenommen. Nach einem Geständnis wurde er zum Tod verurteilt. Der Ausschuss teilte die Auffassung der Beschwerdeführerin, dass das Geständnis auf Folterungen des Angeschuldigten beruhte und er zudem unter grossem psychologischen Druck stand, da nach seiner Festnahme die Angehörigen der getöteten Personen mit Unterstützung der Polizei sein Haus in Brand gesteckt und seine Familie aus ihrer Wohnung vertrieben hatten. Der Ausschuss erachtete das Verbot der Folter und unmenschlichen Behandlung (Art. 7), das Recht auf Leben (Art. 6), das Verbot willkürlicher Verhaftungen (Art. 9) sowie verschiedene Verfahrensgarantien (Art. 14) als verletzt.

MENSCHENRECHTSVERLETZENDE BEHANDLUNG EINES AUSLÄNDERS DURCH AUSTRALIEN

Madafferi gegen Australien (Communication 1011/2001)

Der erste Beschwerdeführer, Francesco Madafferi, ein italienischer Staatsangehöriger, reiste 1989 mit einem Touristenvisum nach Australien, nachdem er in seiner Heimat eine zweijährige Gefängnisstrafe abgesessen hatte. Nach Ablauf des Visums heiratete er die zweite Beschwerdeführerin, die Australierin Anna Maria Madafferi, mit der er vier Kinder hat. Der Beschwerdeführer ersuchte die Behörden um ein Ehegattenvisum, nachdem diese Kenntnis seines Aufenthalts erhalten hatten. Der Antrag wurde im Jahr 2002 letztinstanzlich abgelehnt. Im März 2001 wurde Herr Madafferi in Abschiebungshaft genommen. Diese wurde ein Jahr später durch einen Hausarrest ersetzt, nachdem der Beschwerdeführer wegen der Haft unter psychischen Problemen litt. Madafferi wurde im Juni 2003 erneut verhaftet, bis er im September in eine psychiatrische Klinik überwiesen wurde.

Der Ausschuss beurteilte die erste Haftperiode nicht als willkürlichen Freiheitsentzug, bezeichnete die zweite aber als Verletzung des Rechts auf menschliche Haftbedingungen. Die erneute Inhaftnahme erfolgte nämlich entgegen ärztlichen Attesten, die bestätigten, dass eine erneute Haft die psychischen Probleme verschärfen würde. Bei der Abklärung, ob die Ausweisung des Ehemannes nach Italien eine Verletzung des Rechts auf Familienleben gemäss Art. 17 Pakt II darstelle, hielt der Ausschuss fest, nicht jede Ausweisung eines einzelnen Familienangehörigen stelle einen derartigen Eingriff dar. Im vorliegenden Fall stelle die Ausweisung allerdings einen solchen Eingriff dar. Der Ausschuss kam zum Schluss, dass das Interesse der Familie dem öffentlichen Interesse an einer Abschiebung vorgehe. Da zudem der psychische Gesundheitszustand des Vaters schwer beeinträchtigt sei, würde seine Abschiebung eine Verletzung des Rechts auf Familienleben darstellen.

KONGO VERLETZT MENSCHENRECHTE MASSIV

Mulezi gegen Demokratische Republik Kongo

(Communication 962/2001)

Der Beschwerdeführer machte geltend, er sei von einem Militärkommandanten festgenommen und beschuldigt worden, mit dem früheren Präsidenten Mobutu zusammengearbeitet zu haben. Während der Verhöre sei er brutal misshandelt und anschliessend ohne medizinische Behandlung in einer winzigen Zelle festgehalten worden. Anschliessend wurde er, ohne über eine Anklage informiert oder einem Richter vorgeführt zu werden, für 16 Monate festgehalten. Mittels Bestechung gelang ihm die Flucht in die Schweiz, wo er hospitalisiert werden musste und wo medizinische Atteste die Misshandlungen bestätigten. Die demokratische Republik Kongo verweigerte vor dem Ausschuss jegliche Zusammenarbeit. Folglich hatte sich dieser auf die Angaben des Beschwerdeführ-

ners zu stützen und gelangte zum Schluss, dass das Recht auf Leben (Art. 6), das Verbot der Folter und unmenschlichen Behandlung (Art. 7), das Verbot willkürlicher Verhaftungen (Art. 9) sowie das Recht auf menschenwürdige Haftbedingungen (Art. 10) verletzt worden seien.

PAKTKONFORMITÄT VON GESCHLECHTER-QUOTEN

Jacobs gegen Belgien (Communication 943/2000)

In diesem Fall hatte sich der Ausschuss mit der Menschenrechtskonformität von Geschlechterquoten auseinander zu setzen; soweit ersichtlich ein Novum auf der Ebene menschenrechtlicher Vertragsorgane.

Der Beschwerdeführer, der sich erfolglos um eine Wahl in eine richterliche Instanz bemüht hatte, rügte eine Ver-

letzung des selbständigen Diskriminierungsverbots von Art. 26 Pakt II und des Anspruchs auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern gemäss Art. 25 lit. c Pakt II, da das belgische Gerichtsgesetz verlangte, dass von insgesamt 11 Mitgliedern wenigstens 4 Mitglieder jedes Geschlechts vertreten sein sollten. Der Ausschuss teilte diese Sichtweise nicht. Er hielt fest, der Anspruch auf gleichen Zugang verlange, dass die Zugangskriterien zu öffentlichen Ämtern auf vernünftigen und objektiven Kriterien beruhten. Deshalb verbiete diese Bestimmung den Vertragsparteien nicht, Massnahmen mit dem Ziel zu ergreifen, die Vertretung von Frauen in Behörden zu erhöhen. Eine moderate Quote, wie sie im vorliegenden Fall vorliege, stehe nicht im Widerspruch zu Art. 25 lit. c Pakt II.



UN-AUSSCHUSS GEGEN RASSENDISKRIMINIERUNG

DISKRIMINIERUNG UND RASSISMUS GEGEN NICHT-STAATSANGEHÖRIGE

Der UN-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung hat an seiner 64. Sitzung im März 2004 seine 30. Allgemeinen Empfehlungen zur Behandlung von ausländischen Personen veröffentlicht. Unter dem Titel «Diskriminierung von Nicht-Staatsangehörigen» ermahnt er die Staaten zur Einhaltung der Menschenrechte gegenüber allen ausländischen Personen, einschliesslich Flüchtlingen und Asylsuchenden, unabhängig ihres Aufenthaltsstatus, der Länge ihres Aufenthalts und auch unabhängig davon, ob die Personen einen Aufenthaltstitel besitzen oder nicht.

Die Prüfung der Staatenberichte habe ergeben, dass die Staaten ihre Menschenrechtsverpflichtungen in Bezug auf diese Gruppe von Menschen nur sehr mangelhaft einlösten. Zwar erlaube das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zwischen Staatsbürger/innen und Ausländer/innen zu differenzieren (Art. 1 Abs. 2 CERD). Die unterschiedliche Behandlung dürfe jedoch nicht dazu führen, dass die in den Menschenrechtsverträgen anerkannten Rechte und Freiheiten ausgehöhlt werden. Lediglich das Recht auf politische Partizipation stehe allein Staatsbürger/innen zu. Bezüglich die anderen bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hätten sich die Staaten aufgrund von Artikel 5 der Antirassismuskonvention verpflichtet, sie ohne Diskriminierung zu gewährleisten.

Im Einzelnen führt der Ausschuss aus, die Staaten müssten garantieren, dass die Gesetzgebung keine diskriminierende Auswirkungen auf Nicht-Staatsbürger/innen habe. Sie sollen Massnahmen ergreifen, um fremdenfeindlichen Haltungen, insbesondere Hassreden und rassistisch motivierter Gewalt zu begegnen und das Verständnis für das Prinzip der Nicht-Diskriminierung zu erhöhen.

Jegliches Stigmatisieren und Stereotypisieren von Nicht-Staatsangehörigen, insbesondere von Seiten der Politiker/innen, Behördenmitgliedern, Personen aus dem Bildungsbereich und den Medien inklusive Internet müsse entschieden bekämpft werden.

Im Weiteren erinnerte der Ausschuss die Staaten an ihre Pflichten in den Bereichen Einbürgerung, Rechtsschutz (z. B. für Personen im Gefängnis, in Ausschaffungshaft, in Zentren für Asylsuchende sowie zur Bekämpfung von Misshandlungen), im Wegweisungs- und Ausschaffungsverfahren und bezüglich der Gewährleistung der sozialen Menschenrechte. Es ist zu hoffen, dass die schweizerischen Behörden und Politiker/innen den Kommentar zur Kenntnis nehmen und beherzigen.





EUROPÄISCHER GERICHTSHOF FÜR MENSCHENRECHTE

Dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geht die Arbeit wahrlich nicht aus; die Beschwerdeflut hielt auch im Jahr 2003 an: 38 435 neue Individualbeschwerden wurden vergangenes Jahr in Strassburg eingereicht. Davon richteten sich 273 gegen die Schweiz. Spitzenreiter bei den eingereichten Beschwerden sind Russland und Polen mit je über 5000 Beschwerden, gefolgt von Rumänien, Frankreich, der Türkei, der Ukraine, Deutschland und Italien. Im Verlauf des Jahres 2003 fällte der Gerichtshof 18 025 Zulässigkeitsentscheide. 17 275 Beschwerden wurden für unzulässig erklärt bzw. abgeschrieben; nur gerade 750 Beschwerden, das heisst 4,2 Prozent der beurteilten Beschwerden, befand der Gerichtshof für zulässig. Von den behandelten Schweizer Beschwerden wurden 108 als unzulässig und nur eine einzige für zulässig erklärt. In der Phase der Zulässigkeitsprüfung wurden 1690 Beschwerden den betreffenden Vertragsstaaten zur Stellungnahme zugestellt (den Schweizerischen Behörden wurden sechs Beschwerden zur Kommentierung unterbreitet).

Schliesslich ergingen im Jahr 2003 703 Urteile – davon betraf ein einziges die Schweiz (Minjat gegen die Schweiz) –, während 127 zulässige Beschwerden mit einer gütlichen Einigung abgeschlossen werden konnten. Vergleicht man diese Zahlen mit früheren Jahren, so fällt auf, dass zwar die Zahl zulässig erklärter Beschwerden in den vergangenen Jahren ungefähr gleich geblieben ist, sie aber wegen der stark gestiegenen Zahl getroffener Entscheidungen prozentual gesehen stark abgenommen hat. Während 1997 18,6 Prozent und 1999 noch 17,2 Prozent der Beschwerden für zulässig erklärt wurden, sank dieser Prozentsatz im Jahr 2001 auf 7,6 Prozent und fiel 2003 auf 4,2 Prozent.

Im laufenden Jahr hat der Europäische Gerichtshof noch kein Urteil in einem Fall gefällt, der die Schweiz betrifft. Hingegen wurden zwei gegen die Schweiz gerichtete Beschwerden für zulässig erklärt. Die erste dieser Beschwerden betrifft wieder einmal das Recht sich im Rahmen gerichtlicher Verfahren zu behördlichen Eingaben zu äussern. Dem Beschwerdeführer (Beschwerde Nr. 45228/99, **Robert Spang gegen die Schweiz**) war es in einem Verfahren vor dem Sozialversicherungsgericht nicht möglich gewesen, sich zur Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherung zu äussern. Die zweite für zulässig erklärte Beschwerdesache (Beschwerde Nr. 53146/99, **Hans Hurter gegen die Schweiz**) betrifft die Büssung eines Anwaltes durch die Aufsichtsbehörde über Rechtsanwältinnen. Der Gerichtshof führte in seinem Zulässigkeitsentscheid zunächst aus, dass entgegen der Ansicht der Schweizer Behörden der zivilrechtliche Aspekt von Art. 6 Abs. 1 EMRK auf den vorliegenden Fall anwendbar sei. Im übrigen erklärte er, dass die Beschwerde schwerwiegende

materielle Fragen aufwerfe und daher für zulässig zu erklären sei.

In **Vo gegen Frankreich** hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte über die Frage zu entscheiden, wie weit das Recht auf Leben von Artikel 2 EMRK für Föten und Embryonen gilt. Die Französin Thi-Nho Vo, im sechsten Monat schwanger, wurde 1991 anlässlich einer Schwangerschaftsuntersuchung mit der Patientin Thi Thanh Van Vo, welche sich die Spirale entfernen wollte, verwechselt. Folge dieser Verwechslung war, dass die Fruchtblase platzte und das Kind abgetrieben wurde. Thi-Nho Vo klagte den Arzt wegen fahrlässiger Tötung an, was jedoch gerichtlich abgelehnt wurde mit der Begründung, ein Fötus sei noch kein Mensch. Der Gerichtshof bestätigte mit 14 gegen 3 Stimmen dieses Urteil mit der Begründung, dass die Frage, wann das Recht auf Leben bei einem ungeborenen Kind beginne, eine Frage sei, welche auf nationaler Ebene zu entscheiden sei. Die Mehrheit der EMRK-Mitgliedstaaten hätten diese Frage nicht beantwortet, insbesondere auch nicht Frankreich, wo die Natur und der rechtliche Status eines Embryos und/oder Fötus Anlass einer anhaltenden öffentlichen Debatte sei. In Europa herrsche generell kein Konsens bezüglich einer wissenschaftlichen und rechtlichen Definition des Zeitpunktes, wann Leben beginne. Es bestehe allenfalls Konsens darüber, dass ein Embryo bzw. ein Fötus zur menschlichen Rasse gehöre. Dessen Potential und Fähigkeit ein Mensch zu werden, verlange einen Schutz im Namen der Menschlichen Würde, ohne dass es sich um eine Person handeln müsse, welche sich im Sinne von Artikel 2 auf das Recht auf Leben berufen kann. Wann der Schutz von Artikel 2 greife, könne und dürfe nicht abstrakt beantwortet werden. Leider hat der Gerichtshof nicht geprüft, ob der fatale Fehler, welcher zur Abtreibung führte, eine Verletzung des Rechts auf Privat- und Familienleben der Mutter (Art. 8 EMRK) darstellt.

Im Fall **Sidabras und Dziautas gegen Litauen** hatte sich der Gerichtshof mit einem aufgrund der früheren Tätigkeit der Beschwerdeführenden beim KGB verhängten teilweisen Berufsverbot zu beschäftigen. Den Beschwerdeführenden war aufgrund ihrer Tätigkeit für den KGB nicht nur die Anstellung im Staatsdienst verboten worden, sondern auch die Ausübung gewisser Tätigkeiten im privaten Sektor (so z.B. bei Banken, Kreditinstituten, Sicherheitsfirmen, Privatdetekteien, im Kommunikations- und Erziehungsbereich sowie sämtliche Tätigkeiten, bei denen eine Waffe getragen wird). Der Gerichtshof kam zum Schluss, dass das Verbot der Aufnahme gewisser Tätigkeiten im privaten Sektor eine unverhältnismässige Massnahme darstelle und Art. 14 in Verbindung mit Art. 8 EMRK (Recht auf Privatheit) verletze.

Die Menschenrechte sollen ein Leben in Würde erlauben

Fünf Fragen an Michael Windfuhr, Exekutivdirektor von FIAN-International – FoodFirst Information and Action Network

zum Beispiel



Was fällt Ihnen zum Begriff «Menschenrechte» zuerst ein?

Die Unteilbarkeit der Menschenrechte. Ich arbeite seit vielen Jahren zu Verletzungen des Rechts auf Nahrung und habe bei dieser Arbeit in vielen Ländern Menschen kennen gelernt, die sich für ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte einsetzen, z.B. in Bauernorganisationen, in ländlichen Frauenorganisationen oder in Gewerkschaften. Diese Menschen, die sich für die Einhaltung sozialer Mindeststandards einsetzen, werden oft auch politisch verfolgt und in ihrem Recht auf Meinungsäusserung eingeschränkt. Die Menschenrechte sollen ein Leben in Würde erlauben. Dies setzt die Umsetzung *aller* Menschenrechte voraus, der bürgerlichen und politischen sowie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen.

Welchen Stellenwert haben Menschenrechte in Ihrer Arbeit?

Sie sind die Basis unserer Arbeit. Wir nähern uns dem Problem von Hunger und Unterernährung mit einem Menschenrechtsansatz. Die Zahl der Hungernden stagniert seit Jahren bei rund 840 Millionen Menschen. Hauptgrund für die Stagnation ist nicht die mangelnde Produktion von Nahrungsmitteln, sondern der fehlende politische Wille von Regierungen im Süden und im Norden, Reformen zugunsten von marginalisierten Bevölkerungsgruppen durchzuführen. Rund 80 Prozent der Hungernden lebt auf dem Land. Mehr als die Hälfte der Hungernden sind Familien mit minimalem Zugang zu Land. Die Budgets für ländliche Entwicklung schrumpfen sowohl in den Entwicklungsländern als auch in den Haushalten der Entwicklungszusammenarbeit. Interessen von Kleinbauern aus Entwicklungsländern spielen in den internationalen Agrarverhandlungen kaum eine Rolle. Vor diesem Hintergrund stellen Menschenrechte ein wichtiges Instrument dar, das es Betroffenen erlaubt, ihre Regierungen zur Verantwortung zu ziehen. Im Hinblick auf das Recht auf

Nahrung heisst das, dass staatliche Massnahmen, die Hunger und Unterernährung verursachen, rechtlich überprüft werden können.

Wie arbeitet FIAN, was machen Sie konkret?

FIAN ist ein aktionsorientiertes Netzwerk von Mitgliedern, die aktiv werden, um Verletzungen des Rechts auf Nahrung zu verhindern und sich mit dem Menschenrechtsinstrumentarium für die Beendigung von Hunger und Unterernährung einzusetzen. FIAN engagiert sich in vielen Fällen gegen die Verletzung des Rechts auf Nahrung in allen Teilen der Welt und macht diese Verletzungen öffentlich. Unsere Mitglieder wenden sich in Briefen, öffentlichen Aktionen usw. an die für Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen. Darüber hinaus arbeitet FIAN langfristig zu Themen, die besonders für Hungernde von Bedeutung sind, wie beispielsweise die soziale Grundsicherung oder der Zugang zu produktiven Ressourcen wie Land, Wasser und Saatgut.

Ich selbst bin für die Kampagnen und die langfristige Lobbyarbeit zuständig. Meine Abteilung bringt Fälle von Menschenrechtsverletzungen vor die zuständigen UNO-Menschenrechtsorgane und setzt sich für die Weiterentwicklung der Menschenrechtsinstrumente zum Schutz des Rechts auf Nahrung ein.

Welches sind für Sie die grössten Defizite bei der Umsetzung der Menschenrechte?

Die grösste Herausforderung für jemanden, der im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (WSK-Rechte) arbeitet, ist die Vernachlässigung dieses Rechtsbereichs im internationalen Recht, und in der traditionellen Menschenrechtsarbeit. Der Kalte Krieg hat mit dazu beigetragen, WSK-Rechte zu marginalisieren. Angesichts der gewaltigen Dimension des Problems von Hunger und Armut ist eine menschenrechtsorientierte Arbeit, die es erlaubt, Regierungen zur Verantwortung zu ziehen, dringend geboten. Die notwendigen Kenntnisse für die Menschenrechtsarbeit zum Recht auf Nahrung müssen bei allen relevanten Akteuren, Regierungen, Juristen und zivilgesellschaftlichen Organisationen erarbeitet werden.

Wie lässt sich die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verbessern?

Die Zivilgesellschaft muss die Kräfte stärken, die sich für die WSK-Rechten engagieren. Viele andere Organisationen, besonders im Entwicklungsbereich, sollten prüfen, wie sie eine solche Menschenrechtsarbeit stärken können. Im Bereich der Ausbildung von Juristen in Europa und in den Entwicklungsländern müssen WSK-Rechte den ihnen gebührenden Stellenwert erhalten. Viele Organisationen haben in den letzten Jahren begonnen, zu WSK-Rechten zu arbeiten. Das Potential einer aktionsorientierten Menschenrechtsarbeit im Bereich der WSK-Rechte ist gross und wird immer noch viel zu wenig genutzt.



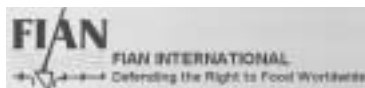
FIAN, das FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk, ist eine internationale Menschenrechtsorganisation, die sich dafür einsetzt, dass alle Menschen frei von Hunger leben und sich eigenverantwortlich ernähren können. FIAN arbeitet auf der Basis internationaler Menschenrechtsabkommen, insbesondere des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. FIAN wird unterstützt und getragen von Mitgliedern in mehr als 60 Ländern.

FIAN-International e.V.

Willy-Brandt-Platz 5
D-69115 Heidelberg
Tel: +49 6221 653 00 30
Fax: +49 6221 830 545
Email: fian@fian.org
Website: www.fian.org

FIAN-Schweiz

Case Postale 2338
CH-1211 Genève 2
Tel: +41 22 800 38 88
Email: fian-ch@bluewin.ch



Jon A. Fanzun

BEDENKLICHE PLÄNE IN DER ASYLPOLITIK

Im vergangenen Mai hat der Nationalrat das Asylgesetz revidiert und in mehreren Punkten eine Verschärfung beschlossen. Im Hinblick auf die Beratungen in der kleinen Kammer hat der Bundesrat den Gesetzesentwurf weiter verschärft und ist damit weitgehend den Vorschlägen von Justizminister Blocher gefolgt. Der Bundesrat hält alle vorgeschlagenen Änderungen für verfassungs- und völkerrechtskonform, eine Meinung, die von namhaften Expertinnen und Experten nicht geteilt wird. Aus menschenrechtlicher Sicht sind insbesondere folgende drei Vorschläge äusserst problematisch:

- **Nichteintreten auf Asylgesuche von Papierlosen.** Die Ausdehnung von Nichteintretensentscheiden ohne gründliches Prüfverfahren könnte tatsächlich Schutzbedürftige treffen und so die Flüchtlingskonvention verletzen. Gemäss Prof. Walter Kälin nimmt die Schweiz mit dieser Regelung eine Verletzung der völkerrechtlichen Rückschiebeverbote bewusst in Kauf.
- **Ausdehnung des Fürsorgestopps.** Gemäss diesem Vorschlag sollen alle abgewiesenen Asylsuchenden von der Sozialhilfe ausgeschlossen und nur noch Nothilfe erhalten. Bereits die Umsetzung der seit April 2004 geltenden Regelung, wonach Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid keine Sozialhilfe mehr erhalten, ist rechtlich problematisch. So wird in vielen Fällen die Nothilfe eingeschränkt oder verweigert, was gemäss dem Staatsrechtler Jörg Paul Müller verfassungswidrig ist.
- **Verdoppelung der Ausschaffungshaft auf 18 Monate.** Zwar hat der Bundesrat die von Bundesrat Blocher geforderte unbeschränkte Ausschaffungshaft abgelehnt. Zusammen mit der vom Nationalrat auf sechs Monate verlängerten Vorbereitungschaft könnten Asylsuchende zwecks Wegweisung bis zu zwei Jahre in Haft genommen werden, was mit rechtsstaatlichen Grundsätzen kaum mehr zu vereinbaren wäre.

Es ist zu hoffen, dass der Ständerat die menschenrechtlich bedenklichen und zudem asylnpolitisch wenig zweckdienlichen Vorschläge korrigiert.

Für weitere Informationen siehe www.humanrights.ch
→ Fokus Schweiz → Schweiz. Menschenrechtspolitik → Migrationspolitik → Asylpolitik (JAF)

Verfahren sollen sowohl die Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention als auch die Forderungen der Initiantinnen erfüllt werden. Ob dies überhaupt möglich ist, ist unter Expertinnen und Experten sehr umstritten. So vertrat etwa eine Minderheit der Arbeitsgruppe die Ansicht, dass Artikel 123a der Bundesverfassung per se nicht mit der EMRK zu vereinbaren sei.

Frist: 15. Dezember 2004

Unterlagen: EJPD, Bundesamt für Justiz, 3003 Bern, www.off.admin.ch

ausgelesen

SOZIALALMANACH 2004: DIE DEMOGRAPHISCHE HERAUSFORDERUNG

Mit dem «Sozialalmanach 2004» publiziert die Caritas Schweiz bereits zum sechsten Mal eine fundierte Analyse der sozialen Situation in der Schweiz. Das Ziel der Publikation ist es, zu hinterfragen, wie die schweizerische Gesellschaft mit ihren sozialen Herausforderungen umgeht.

In einem ersten Teil analysiert Carlo Knöpfel, Leiter des Bereichs Grundlagen der Caritas, die soziale Entwicklung in der Schweiz der Jahre 2002/2003. Er kommt zum Schluss, dass die soziale Sicherheit für eine wachsende Zahl von Menschen in Frage gestellt ist und der soziale Friede brüchig wird. Bis weit in die Mittelschicht hinein sinken die verfügbaren Einkommen, was gemäss Knöpfel auf stagnierende Löhne und die stetig teurer werdende soziale Sicherheit zurückzuführen ist. Insgesamt gebe es viele Anzeichen dafür, dass die schweizerische Gesellschaft auseinander driftet und die Auseinandersetzungen in Politik und Wirtschaft härter und konfliktiver geführt werden. Knöpfel betont, dass in der Sozialpolitik einiges anders als bisher gedacht werden müsse. Eine funktionierende Sozialpartnerschaft, ein breit abgestützter Generationenvertrag, ein engmaschiges soziales Netz für Menschen in Not sowie eine einigermaßen gerechte Einkommensverteilung seien für eine gute Gesellschaft aber auch in Zukunft unabdingbar.

Der zweite Teil des Sozialalmanachs 2004 ist dem Schwerpunktthema «demographische Herausforderung» gewidmet. Aus unterschiedlichen Blickwinkeln untersuchen zehn Autorinnen und Autoren, welche sozialpolitischen Implikationen mit der zunehmenden Alterung der Gesellschaft in der Schweiz verbunden sind. Thematisiert werden hierbei die Sozialversicherungs- und Rentenpolitik, demokratiepolitische Fragestellungen, familien- und frauenpolitische Anliegen, die Migrationspolitik sowie Wohnfragen.

Der dritte Teil trägt eine Fülle von Daten zur Sozialpolitik im Allgemeinen und zum Schwerpunktthema im Speziellen zusammen und leistet damit einen wichtigen Beitrag zu einer verbesserten Übersicht über die Datenlage im Sozialbereich. (JAF)

Caritas Schweiz (Hrsg.). Sozialalmanach 2004:

Die demographische Herausforderung. Caritas Verlag: Luzern, 2004, 256 S. ISBN 3-85592-083-4, Sfr. 34.00.

vernehmlassungen

AUSFÜHRUNGSGESETZGEBUNG ZU ART. 123A BV

Vom 8. Februar 2004 haben Volk und Stände der Volksinitiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter» zugestimmt und damit den neuen Art. 123a der Bundesverfassung angenommen. Mitte September 2004 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Vorentwurf zur Umsetzung der Verwahrunginitiative in die Vernehmlassung geschickt. Mit einem mehrstufigen

DISKRIMINIERUNG IN DER ARBEITSWELT

www.humanrights.ch → Ausgewählte Themen → Diskriminierung Arbeitswelt

Eine neue Themenrubrik mit diversen Subrubriken, unter anderem mit einer detaillierten Auflistung der rechtlichen Vorgaben auf schweizerischer und internationaler Ebene.

ASYLPOLITIK AUS EINER MENSCHENRECHTSPERSPEKTIVE

www.humanrights.ch → Fokus Schweiz → Schweizer Menschenrechtspolitik → Migrationspolitik

Themendossiers zur Verschärfungsspirale in der schweizerischen Asylnpolitik mit vielen Links zu relevanten Quellen.

GESAMMELTE NACHRICHTEN ZUR SCHWEIZ. MENSCHENRECHTSPOLITIK

www.humanrights.ch → Archiv → Archiv Nachrichten

Unsere Website enthält einen grossen Fundus an Nachrichten zu Themen der schweizerischen Menschenrechtspolitik. Die gesammelten Nachrichten sind in Themenrubriken abgelegt.

NEUE THEMENRUBRIK: MINDERHEITENRECHTE

www.humanrights.ch → Ausgewählte Themen → Minderheitenrechte

Wie steht es um die Rechte von ethnischen Minderheiten und indigenen Gruppen? Mit Unterrubriken zu konzeptionellen Fragen, Rechtsinstrumenten, Minderheitenpolitik der UNO, des Europarats und der OSZE, Hinweisen auf NGO u.a.m.

November

Armut kann die Gesundheit gefährden – Wege aus dem Teufelskreis

Symposium der schweizerischen Gesundheitszusammenarbeit

3. November 2004, 8.30 bis 16.30 Uhr, UBS Konferenz- und Ausbildungszentrum, Basel
Veranstalter: Medicus Mundi Schweiz

UNO-TERMINE



82. Sitzung des Menschenrechts-Ausschusses

18. 10. – 5. 11. 2004
Genf

33. Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

8. 11. – 26. 11. 2004
Palais Wilson, Genf

33. Sitzung des Ausschusses gegen Folter

15. 11. – 26. 11. 2004
Palais Wilson, Genf

Tag des Kindes

20. November

Internationaler Tag gegen Gewalt gegen Frauen

25. November

Dezember

Recht auf Gesundheit: Wer steht in der Pflicht?

Internationales Symposium

2. Dezember 2004, 8.15 bis 16.30 Uhr, Novartis, Werk St. Johann, Auditorium, Basel
Veranstalter: Novartis Stiftung für Nachhaltige Entwicklung

Wirtschaftsfaktor Integration: Wirtschaftliches Denken, Integration und betriebliche Praxis

Betriebe zwischen Kostendruck und Forderungen der Integrationspolitik: Beispiele aus der Praxis

9. Dezember 2004, 17.30-19.00 Uhr, Kornhausforum, 1. Stock, Kornhausplatz 18, Bern
Podiumsgespräch zum Internationalen Tag der Menschenrechte 2004

Organisiert von der Koordinationsstelle für Integration der Stadt Bern und MERS

Benefizkonzert zum Tag der Menschenrechte

9. Dezember 2004, 20 Uhr, Markuskirche Bern
Eintritt frei, Kollekte

20 Jahre UNO-Konvention gegen Folter und unmenschliche und erniedrigende Behandlung, das Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 und die Bemühungen der Schweiz

10. Dezember 2004, Universität Bern
Veranstalter/innen: Institut für öffentliches Recht der Universität Bern, Association pour la prévention de la torture, Menschenrechte Schweiz und Schweizerisches Rotes Kreuz
Weitere Informationen: www.humanrights.ch
→ Aktuell → Weiterbildungen → Schweiz

Weitere Informationen zu diesen und vielen weiteren Veranstaltungen finden Sie unter: www.humanrights.ch → Aktuell → Veranstaltungshinweise



Menschenrechte im Parlament

- Wollen Sie wissen, was in menschenrechtlicher Hinsicht unter der Bundeskuppel läuft? Dann ist *Menschenrechte im Parlament* das Richtige für Sie! *Menschenrechte im Parlament* informiert Sie über alle wichtigen Geschäfte mit einem Menschenrechtsbezug, die im Parlament während den Sessionen behandelt werden.
- *Menschenrechte im Parlament* erscheint viermal im Jahr im Anschluss an die Sessionen der eidgenössischen Räte und kostet im Jahresabonnement Fr. 40.– (MERS-Mitglieder Fr. 20.–). *Menschenrechte im Parlament* wird Ihnen Wahlweise per Email oder per Post zugestellt.
- Bestellen Sie ein Abonnement oder ein Probeexemplar per Post oder per Email: Menschenrechte Schweiz MERS, Hallerstrasse 23, 3012 Bern, info@humanrights.ch.
- Weitere Informationen zu unserer Publikation *Menschenrechte im Parlament* finden Sie unter: www.humanrights.ch

Impressum



Menschenrechte Schweiz MERS (Hrsg.)

Redaktion: Martina Caroni, Jon A. Fanzun, Christina Hausammann, Jörg Künzli, Andreas Rieder

Adresse: Hallerstrasse 23, 3012 Bern, Tel. 031 302 01 61, Fax 031 302 00 62, E-Mail info@humanrights.ch

Website: www.humanrights.ch Erscheint dreimal pro Jahr; Auflage 1900 Exemplare

Gestaltung und Layout: Focus Grafik, 8003 Zürich Druck: Zindel Druck, 8048 Zürich Wenn Sie die Menschenrechtsarbeit unterstützen möchten, können Sie Mitglied im Verein Menschenrechte Schweiz MERS werden. Spendenkonto PC 34-59540-2 In der Mitgliedschaft (Fr. 100.–) ist auch das Bulletin [humanrights.ch](http://www.humanrights.ch) inbegriffen. Mit Unterstützung von Migros-Kulturprozent.