



## Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ist im Moment daran, einen «human rights based approach to development» zu erarbeiten. Aus diesem aktuellen Anlass haben wir DEZA-Direktor Walter Fust in dieser Nummer zur Bedeutung der Menschenrechte für die Entwicklungszusammenarbeit befragt. Erfreulicherweise nimmt die DEZA – wie von MERS seit langem gefordert – hiermit Abschied von einem «Gärtchendenken» und anerkennt, dass ein integraler Menschenrechtsansatz sich nur im Zusammenspiel zwischen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten einerseits und bürgerlichen und politischen Rechten andererseits umsetzen lässt. So bedingt eine effektive Armutsbekämpfung neben der Gewährleistung des Zugangs etwa zu Gesundheits- oder Nahrungsinfrastruktur genauso die Beseitigung tradierteter Diskriminierungsmuster und die Sicherung politischer Mitbestimmungsrechte benachteiligter Gruppen. Es bleibt zu hoffen, dass diese Erkenntnis auch Eingang in die Menschenrechtsarbeit anderer Bundesstellen, wie etwa des Staatssekretariates für Wirtschaft (seco), finden wird.

Dieser neue Ansatz birgt aber auch Risiken: So entbindet auch eine Entwicklungszusammenarbeit unter dem Gütesiegel eines menschenrechtlichen Ansatzes die Schweiz nicht davon, neben ihren positiven Effekten für die Bevölkerung auch in Rechnung zu stellen, in welchem Ausmass diese Kontakte zu einer Verfestigung und Legitimierung stabiler Diktaturen beitragen. In diesem Sinn stellen sich unseres Erachtens doch einige bis heute unbeantwortet gebliebene Fragen zur Zusammenarbeit der DEZA mit Staaten wie Nordkorea oder Usbekistan, wo mangels Vorhandensein unabhängiger Organisationen der Zivilgesellschaft primär oder gar ausschliesslich staatliche Stellen «Partner» der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit sind.

*Christina Hausammann*

### *Liebe Leserin, lieber Leser*

Mit der vorliegenden Doppelnummer halten Sie die zweitletzte Ausgabe von *humanrights.ch* in den Händen. Aus finanziellen Gründen sehen wir uns gezwungen, das Erscheinen von *humanrights.ch* einzustellen. Im Februar 2006 wird die letzte Ausgabe erscheinen – ein weiteres Printmedium verschwindet damit.

Menschenrechte Schweiz wird Sie allerdings weiterhin auf elektronischem Weg über Aktualitäten im Bereich Menschenrechte informieren. Die meisten Sparten von *humanrights.ch*, insbesondere der Überblick über die Rechtsprechung der UNO sowie des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, werden Sie auf der Website von MERS – [www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch) – finden können. Weiterhin werden wir auch spezielle Menschenrechtsthemen aufgreifen und sie unter der Rubrik «Themendossier» dokumentieren. Aktuelle Informationen über die Menschenrechtspolitik der Schweiz finden Sie bereits jetzt regelmässig auf unserer Website. Damit wir Sie auf die entsprechenden Ergänzungen der Website aufmerksam machen können, bitten wir Sie, den **Newsletter** per Mausklick auf der Eingangsseite der Website [www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch) zu abonnieren.

Auf Ihre Unterstützung des Informationsangebots von MERS sind wir nach wie vor angewiesen und danken Ihnen für eine allfällige Spende oder für Ihren Mitgliederbeitrag!

## kommen & gehen

Der Schwede **Thomas Hammarberg** wurde zum neuen Menschenrechtskommissar des Europarates gewählt. Er übernimmt das Amt vom Spanier Alvaro Gil-Robles, der 1999 das Amt als erster Menschenrechtskommissar antrat und dessen Amtszeit dieses Jahr endet.

**Philippe Boillat**, Bevollmächtigter der Schweizer Regierung vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und vor dem UNO-Ausschuss gegen die Folter, wechselt zum Europarat. Der langjährige Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz (BJ) wird in Strassburg die Stelle als Generaldirektor der Abteilung für Menschenrechte antreten.

**Stefan Trechsel**, emeritierter Professor für Straf- und Strafprozessrecht und ehemaliges Mitglied sowie Präsident der früheren Europäischen Menschenrechtskommission wurde von der UNO-Generalversammlung im August als Ersatzrichter für das Kriegsverbrechertribunal für das frühere Jugoslawien (ICTY) gewählt.

Der Rechtsausschuss der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (PACE) hat Ständerat **Dick Marty** (FDP, Tessin) zum Berichterstatter für die Behauptungen über Geheimgefängnisse der CIA ernannt.

Anfangs Oktober hat **Cécile Bühlmann** im christlichen Friedensdienst (cfd) die Geschäftsleitung von Carmen Jud, welche den cfd seit 1992 leitete, übernommen. Cécile Bühlmann ist zurzeit noch Vertreterin der Grünen Partei im Nationalrat und unter anderem Vizepräsidentin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus.

**Guido Münzel** ist neu Geschäftsleiter des Kinderschutzes Schweiz. Guido Münzel war Sekretär des Schweizerischen Forums für das UNO-Jahr der Freiwilligenarbeit 2001 und Leiter Kommunikation der *claro fair trade AG*.

## **GEMEINSAME ZIELE, ABER UNTERSCHIEDLICHE INSTRUMENTE**

Wir alle sind uns einig, was Menschenrechte grundsätzlich anvisieren: Alle Menschen dieser Welt sollen in Würde leben können. Eigentlich ist das durchaus auch das Ziel der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Warum aber haben sich die beiden Welten so unabhängig entwickelt? Und warum rücken sie heute immer näher zu einander?

Die Jahre des Kalten Krieges haben die internationale menschenrechtliche Debatte nachhaltig beeinflusst. Die bürgerlichen und politischen Rechte dienten den liberalen westlichen Staaten immer wieder als Instrument im ideologischen Kampf gegen den Sozialismus. Und die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte galten demgegenüber vielen Politikerinnen und Politikern im Westen im besten Fall als hehre Ziele, im schlechteren Fall als Ausgeburt sozialistischer Staatsgläubigkeit, welche die Menschen daran hindert, selbst Verantwortung für ihr eigenes Fortkommen zu übernehmen. Auf der anderen Seite verstand sich die internationale Entwicklungszusammenarbeit oft unpolitisch und technisch: Programme und Projekte zur Förderung von Industrialisierung, Landwirtschaft, Bildung, Gesundheit stellten in aller Regel keinen Bezug her zu menschenrechtlichen Vorstellungen, dies wohl auch oft im Bemühen, der ideologischen Instrumentalisierung und «Verpolitisierung» der Menschenrechte zu entrinnen.

Aber Entwicklung war trotzdem – oder eben wegen dieses apolitischen Ansatzes – in vielen Ländern Afrikas ein Fremdwort geblieben. Die fehlenden Erfolge der internationalen Zusammenarbeit führte man in den Neunzigerjahren jedenfalls immer mehr auch auf schlechte Regierungsführung zurück: Wo Repression und Machtmissbrauch herrschen und die knappen öffentlichen Gelder statt in allgemein zugängliche Dienstleistungen in die Taschen oder auf die Schweizer Bankkonten des Präsidenten und seiner Freunde fließen, bleibt wirtschaftliche und soziale Entwicklung für viele Menschen ein Fremdwort. Rechtsstaat und Menschenrechte, Diskriminierungsverbot, Transparenz, Integrität und Verantwortlichkeit sind zu Schlüsselwörtern von «good governance» geworden: Sie sind die Eigenschaften eines Systems, das staatliche Macht im Interesse aller kontrolliert, Entwicklung für alle Menschen fördert und nicht nur Profit für einige wenige abwirft.

Aber es ist unmöglich, einen Rechtsstaat aus dem Boden zu stampfen. «*Shaming and blaming*», die traditionelle Waffe der Menschenrechtsaktivist/innen, kann zwar vielleicht den politischen Reformdruck auf die Mächtigen erhöhen, doch das reicht nicht aus. Wo es an allgemeinem Bewusstsein für die entwicklungspolitische Bedeutung des Staates, an Wissen, Ressourcen und langfristigem politischem Engagement fehlt, entsteht kein verantwortlicher Staat. Auch die Verweigerung der internationalen Hilfe («menschenrechtspolitische Konditionalisierung») bringt hier zu wenig. Es braucht vielmehr differenzierte Unterstützung

für reformwillige Kräfte in Regierung, Verwaltung und Zivilgesellschaft. Dies hat die internationale Zusammenarbeit in den letzten Jahren in vielen Partnerstaaten erfolgreich geleistet und damit Wesentliches zur Realisierung der Menschenrechte beigetragen.

## **«ENTWICKLUNG» UND IHRE MENSCHENRECHTLICHE DIMENSION**

In den letzten Jahren hat sich die internationale Entwicklungszusammenarbeit auf die Bekämpfung von Armut, auf die Unterstützung der Ärmsten in der Welt konzentriert. Armut bedeutet heute nicht mehr einfach nur fehlendes Einkommen, sondern vor allem Ausschluss: Arme Menschen haben nur beschränkten Zugang zu Bildung, Gesundheit, zu staatlichen Dienstleistungen und Ressourcen, zu Macht und politischen Entscheidungsprozessen. Diskriminierung geht Hand in Hand mit fehlenden wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten. «Armut ist die grösste Menschenrechtsverletzung», sagte Mary Robinson, die ehemalige UNO-Hochkommissarin für Menschenrechte. Armut lässt sich deshalb nicht mit der Verteilung von Geld und Hilfsgütern alleine bekämpfen. Es geht darum, die Entwicklungshindernisse für die Armen zu beseitigen (zum Beispiel ein faires Rechtssystem zu schaffen, das ihre Landrechte, Wohnrechte, ihre Lohnansprüche, ihren Zugang zu lebenswichtigen Ressourcen wirksam schützt). Die Armen müssen fähig werden, ihre Ohnmacht selbst zu überwinden: Sie brauchen Zugang zu politischen Entscheidungsmechanismen, zu fairen Gerichten, zu Bildung und Ausbildung. Menschenrechte sind so wichtige Instrumente zur Überwindung von Armut geworden. Und bürgerliche und politische Menschenrechte sind endgültig nicht mehr von wirtschaftlichen und sozialen Rechten zu trennen. Gewalttätige Auseinandersetzungen um Macht und Ressourcen gehören zu den grössten Entwicklungshindernissen und sind Quelle massiver Menschenrechtsverletzungen. Die UNO betonte in den letzten Jahren immer wieder, dass Menschenrechte und entwicklungspolitische Aspekte in der Bewältigung und in der Prävention von Konflikten und Krisen eine wesentliche Rolle spielen. In der Realität sind es aber heute wie gestern oft kurzfristige politische Aspekte (zum Beispiel die sicherheitspolitische Allianz gegen den «Terrorismus»), welche das Verhalten vieler Geberstaaten und Geberinstitutionen bestimmen. Ob sich die Empfängerstaaten menschenrechtskonform verhalten und ob sie tatsächlich die Armut auf ihren Territorien bekämpfen und für langfristige Entwicklung sorgen, ist in dieser Logik höchstens zweitrangig: Hauptsache, die Mächtigen des Landes unterstützen die Politik und die Interessen des Gebers.

## **UND DIE ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT DER DEZA?**

Die Förderung der Menschenrechte und die Linderung von Not und Armut sind heute verfassungsrechtlich verankerte Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik. Wie andere Geber beschäftigen sich die DEZA (und

die Schweizer Hilfswerke) heute viel aktiver mit den politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in ihren Partnerstaaten. In fast allen Schwerpunktländern der DEZA ist die Verbesserung von «Governance» ein wichtiges Thema geworden. Die DEZA gab sich schon 1997 Leitlinien zur entwicklungspolitischen Umsetzung der Menschenrechte. Menschenrechte sind seither explizites Ziel der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Die Leitlinien stellen die Unterstützung menschenrechtspolitischer Reformen in den Vordergrund. Entwicklungszusammenarbeit sollte nur in Ausnahmefällen aus menschenrechtspolitischen Gründen verweigert werden. Erst kürzlich hat die DEZA ihr Engagement für die Menschenrechte bestätigt und eine aufdatierte Menschenrechtspolitik verabschiedet, welche die Menschenrechte in die Arbeit der DEZA in allen Bereichen integrieren soll.

Was dies in der praktischen Arbeit bedeuten könnte, bleibt für viele EntwicklungsspezialistInnen unklar. Was verändert die menschenrechtliche Optik beispielsweise in einem Projekt zur Förderung des Zugangs zu Wasser im Sahel? Eine erste Antwort gibt der Menschenrechtsansatz (*«human rights based approach to development»*). Er ist in den letzten Jahren von einigen Gebern entwickelt worden und soll auch die neue Menschenrechtspolitik der DEZA bestimmen.

## DER NEUE MENSCHENRECHTSANSATZ

Der neue Ansatz für die Entwicklungszusammenarbeit stützt sich in erster Linie auf **menschenrechtliche Grundsätze**, die dem internationalen Menschenrechtssystem zugrunde liegen und untereinander eng verbunden sind:

**Gleichheit und Nichtdiskriminierung:** Entwicklungszusammenarbeit soll die Benachteiligten fördern, ihre Diskriminierung bekämpfen und nicht absichtlich oder unabsichtlich bestehende Diskriminierungen verstärken. Das bedeutet beispielsweise, dass ein Programm im Wassersektor bestehende Diskriminierungen (z. B. Frauen, Minderheiten) nicht verstärken darf, sondern auch jenen Gruppen zugute kommen soll, die benachteiligt sind.

**Partizipation und «empowerment»:** Entwicklungszusammenarbeit soll die Bevölkerung darin stärken, an öffentlichen Entscheidungsprozessen aktiv teilzunehmen. Und sie soll die staatlichen Behörden darin stärken, die Meinung der einzelnen Gruppen ernst zu nehmen. Ein Programm im Wassersektor soll sich in die dafür zuständigen staatlichen Entscheidungsstrukturen einfügen, diese partizipativer machen und dafür sorgen, dass Interessenkonflikte im Umgang mit sehr knappen öffentlichen Ressourcen transparent, bedarfsgerecht, sachlich entschieden werden.

**Verantwortlichkeit («accountability») und Rechtsstaatlichkeit:** Internationale Menschenrechte nehmen staatliche Behörden in den Partnerstaaten in die (dreifache) Verantwortung: Sie müssen Menschenrechte achten (*«respect»*), Risikogruppen vor Menschenrechtsverletzungen schützen (*«protect»*) und ihre Politik so gestalten, dass Menschenrechte auch für benachteiligte Gruppen Rea-

lität werden (*«fulfil»*). Es ist beispielsweise Pflicht des Partnerstaates, für eine nachhaltige minimale Wasserversorgung für alle zu sorgen.

**Unteilbarkeit und Universalität:** Menschenrechte sichern die menschliche Würde aller Menschen. Die verschiedenen Menschenrechte sind untereinander untrennbar verbunden. Die Umsetzung eines Menschenrechtes (z. B. das Recht auf Wasser) lässt sich nicht auf Kosten der Rechte (beispielsweise der politischen Rechte) verwirklichen. Allerdings ist es oft nötig, zeitliche Prioritäten zu setzen, aber dies soll nicht zulasten anderer Rechte gehen.

In der Logik der internationalen Menschenrechte sucht der Menschenrechtsansatz den Entwicklungsprozess aus zwei Perspektiven zu fördern. Einerseits stärkt er die einzelnen Menschen und im Besonderen die benachteiligten Bevölkerungsgruppen in ihrem Selbstbewusstsein und Verhalten als Berechtigte (*«rights holders»*). Die traditionelle patriarchale Optik vieler Staaten und Entwicklungsagenturen sehen die einzelnen Menschen als Begünstigte, gar als Empfängerinnen und Empfänger von Almosen. Die benachteiligten Gruppen haben Rechte wie alle anderen, beispielsweise Anspruch auf die rechtsgleiche Nutzung des vorhandenen Wassers: Ihre Rechte auf Leben, Gesundheit, angemessene Lebensbedingungen haben im Kampf um die knappen Ressourcen besonderes Gewicht.

Auf der anderen Seite fordert der Menschenrechtsansatz jene Pflichten ein, die der betreffende Staat mit der Ratifizierung der Menschenrechtsübereinkommen übernommen hat. Die praktische Umsetzung der Menschenrechte ist eine komplexe Aufgabe, die Regierung, Verwaltung und Parlamente auf nationaler, bundesstaatlicher und lokaler Ebene (die *«duty bearers»*) beschäftigen muss. Die Entwicklungszusammenarbeit soll die Partnerstaaten in der Erfüllung dieser Pflichten unterstützen – und die dazu notwendigen Strukturen aufbauen helfen, anstatt die lokalen Behörden zu umgehen und sie mit eigenen Dienstleistungen zu ersetzen.

Nun sind wir gespannt, wie der Menschenrechtsansatz in der Praxis der verschiedenen Entwicklungsorganisationen angewendet wird. Die DEZA-Länderstrategie für Pakistan sieht erstmals vor, diesen Ansatz in einem konkreten Kontext systematisch anzuwenden. Jedenfalls gibt es keinen Weg zurück zu einer apolitischen Entwicklungsarbeit, die von Menschenrechten und staatlichen Pflichten abstrahiert und nur *«Gutes»* tun will: Dies ist zwar löblich, aber nicht nachhaltig. Ebenso wenig gibt es einen Weg zurück in eine Menschenrechtspolitik, die sich nur der Achtung bürgerlicher und politischer Rechte widmet und die wirtschaftlichen Realitäten ausblendet: Eine solche Politik wird den unzähligen Armen und Benachteiligten dieser Welt und ihrem unerfüllten Anspruch auf ein Überleben in Freiheit, Sicherheit und Menschenwürde nicht gerecht.

Erika Schläppi



**Interview mit Walter Fust, seit 1993 Direktor der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)**

*In vielen Gebieten der Erde, vor allem in Afrika, kann bis heute kaum von nachhaltiger Entwicklung gesprochen werden. In vielen Ländern ist es auch mit den Menschenrechten nicht gut bestellt. Sehen Sie da einen Zusammenhang?*

Nachhaltige Entwicklung ist ein Prozess, nicht ein Zustand, es gibt Fortschritte und Rückschläge, auch besteht ein Zusammenhang zwischen extremer Armut, Sicherheit und Menschenrechten: Extreme Armut ist eine Verletzung der Grundrechte. Wirtschaftswachstum und stabile staatliche Rahmenbedingungen, die für Sicherheit und Ordnung und damit auch die Sicherung der Menschenrechte sorgen, sind zentrale und sich gegenseitig bedingende Elemente von nachhaltiger Entwicklung. Bekämpfung der Armut heisst für die DEZA, unsere Partner darin zu unterstützen, dass benachteiligte Menschen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, dass sie ihre Kinder zur Schule schicken können, dass sie wissen, was sie morgen essen und medizinische Versorgung haben. Es heisst aber auch, daran zu arbeiten, dass sie politische Mitsprache haben, dass Frauen gleichberechtigt sind, dass Minderheiten nicht diskriminiert und Arme nicht Opfer von Polizeiwillkür werden. Deshalb gehört die Unterstützung von Dezentralisierungsprozessen, von Justiz- und Verwaltungsreformen, von pluralistischen Medien und von NGOs, Aktivitäten die zivile und politische Rechte sichern sollen, genau so zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung wie etwa Gesundheitsversorgung.

*Internationale Hilfe läuft in speziellen Situationen immer wieder Gefahr, zur Stabilisierung von menschenrechtsverletzenden Regimen beizutragen, wie das Beispiel Usbekistan oder das Beispiel Nordkorea, wo die Schweiz humanitäre Hilfe leistet, zeigt. Wo sehen Sie die Grenzen für die Zusammenarbeit mit einem repressiven Regime?*

Wir arbeiten nicht für Regierungen, sondern zu Gunsten von Opfern oder anderen Bevölkerungsteilen. Weil wir solche Unterstützung in betroffenen Ländern selbst leisten, braucht es Kontakte und Gespräche mit den jeweiligen Regierungsstellen. Dabei sind Fragen zur Zusammenarbeit mit so genannten «poor performers» angebracht. Sowohl in der DEZA als auch international läuft derzeit eine wichtige Debatte zur Zusammenarbeit mit fragilen Staaten: Welches sind adäquate Formen und Interventionen in einem Kontext, wo der politische Wille für Verbesserungen fehlt. Wie können oder sollen reformwillige Kräfte in einem korrupten System gefördert werden? Soll sich die Entwicklungszusammenarbeit heraushalten bei sogenannten «poor performers». Wenn ja, welches sind die Risiken solcher Zurückhaltung? Für Stabilität, für den regionalen Frieden? Was bedeutet Handeln oder Nicht-Handeln für die betroffenen Menschen in diesen Län-

dern? Dies sind Fragen, die wir nicht alleine beantworten können. Für adäquate Lösungen braucht es einen Mix von Instrumenten der Aussenpolitik auf nationaler Ebene und eine Abstimmung der Nutzung mit anderen Gebern. Für die Umsetzung sind die UN-Institutionen wichtige Akteure.

*1997 hat die DEZA Leitlinien betreffend Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit verabschiedet. Heute diskutiert sie Strategien, welche die Menschenrechte, sowohl die bürgerlich-politischen als auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen, und den daraus fließenden Pflichten für die Staaten, zur Leitlinie der Entwicklungszusammenarbeit machen. Was ist das Neue an einem «human rights based approach»?*

Wir haben 1997 zu den Pionieren unter den Gebern gehört, die Leitlinien zur Rolle und Bedeutung von Menschenrechten in der Entwicklungszusammenarbeit gemacht haben. Schon diese Leitlinien haben das ganze Paket der Menschenrechte in den Vordergrund gestellt. In der Praxis hat sich gezeigt, dass wir uns über Gouvernanz-Programme stark auf zivile und politische Rechte konzentriert haben. Die neue Menschenrechtspolitik setzt nun einen stärkeren Bezug zur Armutsreduktion: Gleichberechtigter Zugang zu Basisgesundheitsversorgung, zu sauberem Trinkwasser oder zu Schulbildung. Die Millenniums-Ziele sind Rahmen für die Förderungen der Menschenrechte wie für die Armutsreduktion. Dem tragen die Gesundheitspolitik oder die neuen Wasserleitlinien der DEZA bewusst Rechnung. In den DEZA-Grundsätzen «Wasser 2015» heisst es beispielsweise: «Wasser muss ein Allgemeingut bleiben, der Zugang zu Trinkwasser ist ein grundlegendes Menschenrecht. Dafür tragen die Staaten Verantwortung.» Was heisst das nun aber konkret für unsere Projekte in diesem Bereich? Ein Menschenrechts-Ansatz soll helfen diese Dimension in die Praxis umzusetzen. Die Befriedigung der Grundbedürfnisse soll konsequent auch als Grundrecht verstanden und so direkt mit entsprechenden Pflichten verbunden werden. Wir profitieren damit von der Tatsache, dass die Menschenrechte in unserer globalisierten Welt einen umfassenden globalen normativen Rahmen darstellen, den praktisch alle Staaten und damit auch unsere Partnerländer mittragen. Neu ist auch, dass wir von der Arbeit, die in der Menschenrechtsgemeinde (Community) geleistet wird, noch bewusster profitieren sowohl für das Monitoring als auch für die Zusammenarbeit. Wichtig ist dabei der konstruktive Ansatz! Also weg von altem politischem Konditionalitätsdenken, dem Gut-Böse Schema, hin zur Stärkung der Ärmsten und der Förderung von staatlichen Institutionen, ihre Rechte und Pflichten besser erfüllen zu können. Die Konditionalität liegt in der Erreichung der gemeinsam erarbeiteten Zielsetzungen.

*Was wird sich in der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit konkret ändern?*

Wie schon gesagt, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit sind kein neues Thema für die DEZA. Die



Förderung von Guter Regierungsführung, zum Beispiel Demokratisierung und Justizreformen sowie die Unterstützung von Menschenrechtsorganisationen sind seit Jahren Teile unserer programmatischen Zusammenarbeit. Im Multilateralen arbeiten wir mit UN-Organisationen zusammen, die ebenfalls einen Menschenrechtsansatz anwenden. In Bilateralen Programmen engagieren wir uns gegen Diskriminierung und für Gleichberechtigung sowohl der Geschlechter als auch von Minderheiten. Die neue Politik reflektiert dies und schafft so einen umfassenden Rahmen für ein systematischeres Engagement.

*Haben Sie bereits Erfahrungen mit dem «human rights based approach»?*

Wir arbeiten bereits mit UN-Institutionen und mit NGOs im Süden zusammen, die einen expliziten Menschenrechtsansatz haben. Die Gender-Gleichstellungspolitik der DEZA realisiert ebenfalls bereits einen solchen Ansatz: Wir gehen von der Gleichberechtigung aus, wie sie in der Frauenrechtskonvention (CEDAW) festgeschrieben ist und haben gerade einen Aktionsplan verabschiedet, der die Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses an die Schweiz bewusst umsetzt. Von diesen Erfahrungen können wir sicherlich lernen. Wir sind neugierig auf neue Erfahrungen und werden einen Umsetzungsplan für die neue Politik erarbeiten.

## «ZEITSCHRIFT ENTWICKLUNGSPOLITIK» – NEU MIT SCHWEIZER FENSTER

Die «Zeitschrift Entwicklungspolitik» (früher Zeitschrift epd-Entwicklungspolitik) hat ein neues Konzept: Sie erscheint seit Anfang 2004 mit einem Schweizer Fenster. «Entwicklungspolitik» ist im deutschen Sprachraum das einzige unabhängige entwicklungspolitische Magazin, das eine vielfältige Themenpalette abdeckt. Ob Globalisierung, Menschenrechte, Kultur, Ökologie oder kirchliche Anliegen – die Zeitschrift berichtet kompetent und fundiert. Sie richtet sich sowohl an das Fachpublikum, an Entscheidungsträger als auch an eine breiter interessierte Leserschaft.

Der Journalteil berichtet aktuell über die entwicklungspolitische Szene in Deutschland und Europa sowie in der Schweiz. Beleuchtet wird auch der Standort Genf – als internationales humanitäres Zentrum und als Sitz wichtiger UN-Organisationen, der Welthandelsorganisation WTO sowie des Ökumenischen Rats der Kirchen und des Reformierten Weltbundes. Im Thementeil kommen mit Analysen und Kommentaren namhafte Autoren und Fachpersonen zu Wort, aus der Schweiz etwa Al Imfeld, Urs A. Jaeggi, Christoph Stückelberger, Klaus M. Leisinger, Bruno Gurtner oder Peter Niggli. Die «Zeitschrift Entwicklungspolitik» bietet zudem Texte von Autorinnen und Autoren aus dem Süden wie auch Diskussionsbeiträge aus Politik und Wissenschaft. Der Service-Teil schliesslich beinhaltet etwa Buchbesprechungen oder Medien- und Veranstaltungshinweise.

Herausgegeben wird die «Zeitschrift Entwicklungspolitik» neu von einer ökumenischen, deutsch-schweizerischen Trägerschaft: Seit Anfang 2004 wird sie von einem gemeinnützigen Verein von Entwicklungsorganisationen getragen (in Deutschland: Brot für die Welt, der Evangelische Entwicklungsdienst Deutschland, die Kindernothilfe und Misereor; in der Schweiz: Brot für alle und Fastenopfer). Für die Beiträge aus der Schweiz zuständig ist die Journalistin Dominique Schärer (Tel. 031 398 40 50, Mail [magazin.entwicklungspolitik@swissonline.ch](mailto:magazin.entwicklungspolitik@swissonline.ch)). Sie arbeitet bei der Presseagentur InfoSüd, spezialisiert auf Entwicklungszusammenarbeit.

Die «Zeitschrift Entwicklungspolitik» erscheint in der Regel alle zwei Wochen mit 60 bis 80 Seiten pro Ausgabe. Ihre Position soll in der Schweiz und im deutschsprachigen Europa ausgebaut werden.

[www.entwicklungspolitik.org](http://www.entwicklungspolitik.org)



**DEZA-Hauptsitz**  
Freiburgstrasse 130, 3003 Bern  
031 322 34 75  
031 324 13 48  
[info@deza.admin.ch](mailto:info@deza.admin.ch)



**DEZA**  
Humanitäre Hilfe und SKH  
Sägestrasse 77 Köniz, 3003 Bern  
031 322 34 75  
031 324 13 48  
[hh@deza.admin.ch](mailto:hh@deza.admin.ch)

# Eine nationale Menschenrechtsinstitution, kein Alibi

**Die Initiative zur Gründung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz kommt seit über fünf Jahren in kleinen Schritten voran. Nun scheint Bewegung ins Projekt zu kommen. Es steuert auf die Entscheidung zu, mit allen Risiken, die ein solcher Schritt in sich trägt. Die Nichtregierungsorganisationen schlagen eine unabhängige, wirkungsvolle und entwicklungsfähige Institution vor. Wirkliche Alternativen zu diesem Modell sind nicht erkennbar.**

Die Initiative geht aufs Jahr 2001 zurück, als die Forderung nach einer nationalen Menschenrechtsinstitution, die den international massgebenden Standards der «Pariser Prinzipien» genügen soll, breite Unterstützung bei NGOs und Persönlichkeiten fand. Es folgten parlamentarische Vorstösse von Nationalrätin Vreni Müller-Hemmi und von Ständerat Eugen David und im Jahr 2003 die von Erika Schläppi im Auftrag des EDA erstellte Studie zur Schaffung einer Menschenrechtskommission.

## NEUER SCHWUNG

Für die Nichtregierungsorganisationen hat die Arbeitsgruppe Menschenrechtsinstitution (AG MRI) die Federführung übernommen. Im April 2005 hat sie ein eingehendes Positionspapier verabschiedet, das die Notwendigkeit einer nationalen Menschenrechtsinstitution begründet und ihr institutionelles Profil entwirft. Sie soll ein Mandat in einer Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe erhalten und pluralistisch zusammengesetzt sein. Das Papier umschreibt die Aufgaben und Befugnisse der Institution. Ihre Unabhängigkeit soll in der Form einer von Bund, Kantonen, Gemeinden, Wirtschaft, Wissenschaft und NGOs mitgetragenen juristischen Person gewährleistet werden. Empfohlen wird eine Stiftung, die eine dreistufige Organisationsstruktur mit einem Stiftungsrat, einem Kuratorium und einer Geschäftsstelle erhalten soll. Damit werden diejenigen Mo-

### **Die Schweiz braucht eine nationale Menschenrechtsinstitution**

Flyer mit Überblick zur Position der AG Menschenrechtsinstitution vom August 2005 (2 S.)

### **Für die Schaffung einer glaubwürdigen nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz**

Positionspapier der Arbeitsgruppe Menschenrechtsinstitution (Amnesty International Schweizer Sektion, AllianceSud, Erklärung von Bern, Menschenrechte Schweiz MERS, Gesellschaft für bedrohte Völker, Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk SAHW) vom September 2005 (16 S.).

*Der Flyer und das Positionspapier können gratis bestellt werden bei:*

*Menschenrechte Schweiz MERS, Hallerstrasse 23, 3012 Bern,  
Tel. 031 302 01 61, [info@humanrights.ch](mailto:info@humanrights.ch)  
oder heruntergeladen unter [www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch)  
.....> Fokus Schweiz .....> Nationale MR-Institution*

delle der Studie Schläppi, die den Pariser Prinzipien am nächsten kommen, übernommen und in Richtung des erfolgreichen dänischen Instituts für Menschenrechte entwickelt.

Aus dem EDA wird demnächst ein Bericht in Erfüllung der zum Postulat gewordenen parlamentarischen Initiative von Eugen David erwartet. Vieles deutet darauf hin, dass die Vorschläge hinter den Erwartungen der Nichtregierungsorganisationen zurückbleiben könnten. Ist es tatsächlich alleinige Aufgabe des EDA, die Gründung einer nationalen Menschenrechtsinstitution entschieden voranzutreiben? Sicher wird die Kohärenz der international durchaus engagierten schweizerischen Menschenrechtspolitik über kurz oder lang leiden, wenn die wiederholten Empfehlungen internationaler Gremien, eine nationale Menschenrechtsinstitution einzurichten, noch lange ignoriert bleiben. Das allein darf nicht treibendes Interesse sein. Die Institution wird sich wesentlich mit der Implementierung der Menschenrechte in der Schweiz befassen. Damit sind das Eidgenössische Departement des Innern und die Kantone zu gleichwertigen Beiträgen gefordert. Aber hier scheint sich die in der Schweiz nicht unbekannt menschenrechtspolitische Trägheit bemerkbar zu machen. Bleibt das Parlament. Der Nationalrat hat in der vergangenen Herbstsession die Frist zur Behandlung der parlamentarischen Initiative von Vreni Müller-Hemmi um zwei Jahre erstreckt. Mit den Berichten des EDA und dem Geschäftsmodell der Nichtregierungsorganisationen liegen nun alle relevanten Vorschläge vor. Die Kommission kann damit die inhaltliche Arbeit zur Umsetzung des Vorstosses aufnehmen.

## EIN PROJEKT DER NICHTREGIERUNGS-ORGANISATIONEN MIT WEITBLICK

Die Nichtregierungsorganisationen wollen eine wirksame, funktions- und entwicklungsfähige Menschenrechtsinstitution für die Schweiz. Das Positionspapier der AG MRI wurde in diesem Sinn mit einem Geschäftsmodell konkretisiert. Es hebt sich in einem entscheidenden Punkt von lazierenden Haltungen ab: Es soll keine Feigenblattinstitution werden. Die Standards der Pariser Prinzipien werden nur mit einer politisch und administrativ unabhängigen Institution eingelöst, die mit den nötigen Ressourcen arbeiten kann.

Für dieses Projekt gilt es nun im Interesse einer national und international kohärenten schweizerischen Menschenrechtspolitik die Unterstützung breiter Kreise aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft zu gewinnen. Weiteres Zögern selbst vor den Risiken einer politischen Auseinandersetzung lohnt sich nicht mehr. Im internationalen Umfeld haben insbesondere das dänische und das deutsche Institut für Menschenrechte bereits Tritt gefasst. Unter dem Dach des «National Human Rights Institution Forums» beginnt sich eine menschenrechtspolitische Dynamik aufzubauen, in die sich die Schweiz jetzt besser aktiv einfügt.

*Michael Marugg*



## UN-AUSSCHUSS FÜR MENSCHENRECHTE

### Individualbeschwerden

Das dreimal jährlich tagende Überwachungsorgan des Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II) stellte anlässlich seiner 83. Session unter anderem in folgenden Fällen eine Vertragsverletzung fest:

#### **Marques de Morais gegen Angola**

(Communication 1128/2002)

Der Beschwerdeführer, eine Journalist, schrieb in einer unabhängigen Zeitung verschiedene kritische Artikel über den angolanischen Staatspräsidenten. Aus diesem Grund wurde er, ohne über die Haftgründe informiert worden zu sein, festgenommen. Anschliessend wurde er nach einem Prozess, während dem es ihm unter anderem untersagt wurde, den Wahrheitsbeweis für seine Äusserungen anzutreten, zu einer Busse und einer sechsmonatigen Haftstrafe wegen Verletzungen des Pressegesetzes verurteilt. Nach seiner Haft untersagten ihm die Behörden überdies die Ausreise nach Südafrika und konfiszierten seinen Pass.

Da Angola sich weigerte, am Verfahren teilzunehmen, stützte sich der Ausschuss weitgehend auf die Angaben des Beschwerdeführers. Dabei gelangte der Ausschuss zum Schluss, dass selbst wenn die fraglichen Zeitungsartikel ein Verbrechen gemäss angolanischem Strafrecht darstellten, die Festnahme des Beschwerdeführers durch

20 bewaffnete Polizisten, die Haftdauer von insgesamt 50 Tagen nicht rechtfertigen könnten, da diese Massnahmen nicht verhältnismässig seien. Deshalb liege eine Verletzung des Rechts auf Sicherheit gemäss Art. 9 Abs. 1 Pakt II vor. Die Tatsache, dass er nicht unmittelbar nach seiner Festnahme über die Haftgründe informiert worden, während der gesamten Haftdauer nicht einer Person mit richterlichen Befugnissen vorgeführt worden sei und während seiner Haft keinen Zugang zu einem Anwalt hatte, verletze überdies die prozessualen Garantien von Art. 9 Abs. 2–4 Pakt II. Weiter hatte der Ausschuss zu prüfen, ob die Verhaftung, Verurteilung und Reisebeschränkung eine Verletzung der Meinungsäusserungsfreiheit gemäss Art. 19 Pakt II darstellten. Hier gelangte er zum Schluss, dass dieser Eingriff, selbst unter der Annahme, dass sich dieser auf angolanisches Strafrecht stützen könne und ein zulässiges Ziel verfolge, eine Verletzung dieses Menschenrechtes darstelle. Denn angesichts der überragenden Bedeutung einer freien Presse in einer demokratischen Gesellschaft könnten die Massnahme nicht als verhältnismässig eingestuft werden, um das öffentliche Interesse am Schutz des guten Rufs des Präsidenten zu rechtfertigen. Schliesslich beurteilte der Ausschuss die Ausreiseverweigerung und die Passkonfiskation in Abwesenheit jeglicher Rechtfertigung seitens des Staates für diese Massnahmen als Verletzung des Rechts auf Verlassen seines Heimatstaates gemäss Art. 12 Pakt II.

#### **Arutyuniantz gegen Usbekistan**

(Communication 971/2001)

Der Sohn der Beschwerdeführerin wurde nach einem Prozess, der verschiedene Unregelmässigkeiten aufwies, wegen Mordes zum Tod verurteilt. Nach Eingang der Beschwerde beim Ausschuss wurde das Todesurteil in 20 Jahre Haft umgewandelt. Da in diesem Verfahren die staatliche Partei keinerlei Stellungnahme zur Beschwerde abgab, kam der Ausschuss gestützt auf die Aussagen der Beschwerdeführerin zum Schluss, die Unschuldsvermutung gemäss Art. 14 Abs. 2 Pakt II sei verletzt worden.

#### **Khalilova gegen Tadschikistan**

(Communication 973/2001)

Bei dieser Beschwerde ging es um ein Todesurteil gegen den Sohn der Beschwerdeführerin. Das Urteil basierte auf einem «Geständnis», das mittels Folter des Sohns und des Ehemanns erzwungen wurde. Am 16. Mai 2001 ersuchte der Spezialberichterstatte für neue Beschwerden des Ausschusses die zuständigen tadschikischen Behörden für die Dauer des Verfahren vor dem Ausschuss die Kapitalstrafe nicht zu vollstrecken. Die Aufforderung zur Beachtung dieser vorsorglichen Massnahmen wiederholte er am 17. Dezember 2002 und am 15. April 2004. Die staatliche Partei antwortete jedoch nie auf diese Begehren. Mit Schreiben vom 18. Februar 2005 teilte schliesslich die Beschwerdeführerin dem Ausschuss mit, sie sei am 10. Februar 2005 vom höchsten Gericht Tadschikistans darüber informiert worden, dass ihr Sohn bereits am 2. Juli



*Eine Kampagne der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (ebenfalls auf den Seiten 8 und 10)*

2001 hingerichtet worden sei! Der Ausschuss bestätigte seine Praxis, dass diese flagrante Missachtung vorsorglicher Massnahmen eine schwere Verletzung des Zusatzprotokolls zum Pakt II darstelle. Da sich Tadschikistan weigerte, Stellung zur Beschwerde zu nehmen, kam der Ausschuss unter Abstützung auf die glaubwürdigen Aussagen der Beschwerdeführerin zu folgendem Schluss: Die schweren Misshandlungen ihres Sohns und ihres Ehemanns, der vor den Augen ihres Sohnes geschlagen wurde und dessen Hand mit einem glühenden Eisen verbrannt wurde, sei als Folter und als grausame und unmenschliche Behandlung im Sinne von Art. 7 Pakt II gegenüber Sohn und Ehemann einzustufen. Da mit diesen Misshandlungen ein Geständnis erzwungen werden sollte, liege gleichzeitig und zusammen mit verschiedenen Defiziten des Strafprozesses eine Verletzung zahlreicher strafprozessualer Garantien von Art. 14 Pakt II vor. Weiter habe Tadschikistan eine Verletzung des Rechts auf Leben (Art. 6 Pakt II) begangen, sei doch ihr Sohn nach einem unfairen Prozess zum Tod verurteilt und hingerichtet worden. Abschliessend beurteilte der Ausschuss auch die Weigerung der zuständigen Behörden, der Beschwerdeführerin den Aufenthaltsort ihres Sohnes mitzuteilen und sie über seine Hinrichtung sowie über den Ort seines Grabes zu informieren, als Verletzung des Verbots unmenschlicher Behandlung gegenüber der Beschwerdeführerin.

### **Gorji-Dinka gegen Kamerun**

(Communication 1134/2002)

In dieser sehr spezifischen Beschwerde eines traditionellen Anführers einer Volksgruppe im Norden Kameruns, der sich selber als Chef der Exilregierung von «Ambazonien» bezeichnet, hatte der Ausschuss über Menschenrechtsverletzungen Kameruns, die sich in den 1980er Jahren abspielten, zu befinden. Dabei bestätigte er eingangs seine konstante Praxis, wonach er gestützt auf das Fakultativprotokoll zum Pakt II nicht die Kompetenz besitze, über Beschwerden wegen Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker gemäss Art. 1 Pakt II zu entscheiden. Im Übrigen gelangte er zum Schluss, dass die Haft des Beschwerdeführers und der Hausarrest das Recht auf Sicherheit und Freiheit (Art. 9 Pakt II), das Recht auf menschliche Haftbedingungen (Art. 10 Pakt II) und das Recht auf Bewegungsfreiheit (Art. 12 Pakt II) verletzt. Zudem seien auch seine politischen Rechte gemäss Art. 25 Pakt II verletzt worden.

### **Fernando gegen Sri Lanka**

(Communication 1189/2003)

Im angelsächsischen Rechtsraum besitzen Gerichte regelmässig weitreichende Kompetenzen zur Auferlegung von Sanktionen wegen Missachtung des Gerichts («contempt of court»). Vorliegend wurde der Beschwerdeführer von einem Gericht wegen zahlreicher Beschwerdeeinreichungen zu einer einjährigen Haftstrafe verurteilt. Der Ausschuss erachtete dieses Strafmass als unverhältnismässig und daher als Verletzung des Rechts auf Freiheit und Sicherheit gemäss Art. 9 Abs. 1 Pakt II.



## UN-AUSSCHUSS FÜR WIRTSCHAFTLICHE SOZIALE UND KULTURELLE RECHTE

### **Neuer General Comment zur Rechtgleichheit zwischen Mann und Frau**

(General Comment 16/2005)

Das Rechtsgleichheitsgebot zwischen Mann und Frau ist in Art. 3 Pakt I als akzessorisches Recht verankert, das heisst, es kann nur zusammen mit einer anderen Garantie des Pakts angerufen werden. Es verlangt aber nicht nur eine rechtliche Gleichstellung der Geschlechter, vielmehr ist dieses Recht erst vollständig erfüllt, wenn auch eine tatsächliche Gleichstellung erreicht wird. Aus diesem Grund erachtet der Ausschuss temporäre und verhältnismässige Massnahmen, die eine benachteiligte Gruppe mit dem Ziel der Erreichung einer faktischen Gleichstellung bevorzugen, als mit Art. 3 Pakt I konform. Fördermassnahmen zu Gunsten von Frauen oder verhältnismässig ausgestaltete Geschlechterquoten stehen folglich nicht im Widerspruch zum Rechtsgleichheitsgebot. Schliesslich hebt dieses Dokument hervor, dass auch die Verpflichtungen aus dieser Garantie nicht bloss mittels staatlichem Unterlassen erfüllt werden können, sondern die Vertragsstaaten des Pakt I gehalten sind, aktiv gegen Diskriminierungen im privaten Bereich vorzugehen (Schutzpflichten) und aktive Massnahme zur faktischen Gleichstellung der Ge-

schlechter zu ergreifen haben (Handlungspflichten). Dazu sei es – so der Ausschuss – notwendig, nationale Politiken und die Gesetzgebung im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hinsichtlich ihres Einflusses auf den Abbau von Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern zu überprüfen.







## UN-AUSSCHUSS GEGEN RASSEDISKRIMINIERUNG

### Neue General Recommendation zur Rassismusprävention in der Verwaltung

(General Recommendation 31/2005)

Der Ausschuss gegen Rassendiskriminierung hat an seiner 67. Sitzung im August 2005 Allgemeine Empfehlungen betreffend Rassismus in der Verwaltung und im Strafgerichtssystem formuliert. Er weist darauf hin, dass in allen Staaten der Welt Angehörige von ethnischen Gruppen, insbesondere Personen ausländischer Staatsangehörigkeit – Migrant/innen, Flüchtlinge, Asylsuchende und staatenlose Personen – sowie Roma und Fahrende, Indigene und Vertriebene rassistisch motivierte Handlungen von Seiten der Behörden besonders ausgesetzt sind und besonders unter Sicherheitsmassnahmen – zum Beispiel im Zusammenhang mit der Terrorbekämpfung – zu erleiden haben. Der Ausschuss fordert die Staaten auf, in ei-

nem ersten Schritt Indikatoren für rassistisches Verhalten zu bestimmen, zum Beispiel, um die Zahl und den Prozentsatz von Angehörigen der genannten Gruppen unter den Opfern von Gewalthandlungen, begangen durch die Polizei oder sonstigen Sicherheitskräften, zu ermitteln. Die Empfehlungen schlagen detaillierte Massnahmen und Strategien vor, um rassistisch motivierte Handlungen zu verhindern sowie um die Opfer zu schützen und ihnen Zugang zu Recht und Gerechtigkeit zu verschaffen. Es finden sich in den Empfehlungen alle Massnahmen, die in der Schweiz im Zusammenhang mit der Polizeigewalt gegen Menschen dunkler Hautfarbe oder ausländische Personen von nichtstaatlicher Seite schon seit längerem gefordert werden (z. B. unabhängige Beschwerdeinstanzen, unentgeltliche Prozessführung für die Opfer etc.).



## UN-AUSSCHUSS FÜR DIE RECHTE DES KINDES

### Neuer General Comment zur Behandlung unbegleiteter, von ihren Familien getrennt ausserhalb ihre Herkunftslandes lebender Kinder

(General Comment 6/2005)

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes ist besorgt über die zunehmende Zahl von Kindern, die sich ausserhalb des Herkunftsstaates aufhalten. Der neueste Kommentar des Ausschusses, der an der 39. Sitzung im Mai 2005 verabschiedet wurde, präzisiert deshalb die Verpflichtungen der Staaten gegenüber ausländischen Kindern, die ohne Eltern und Familie in einen Vertragsstaat gelangen. Der Kommentar will sicherstellen, dass die Staaten die speziell verwundbare Situation unbegleiteter oder getrennter Kinder zur Kenntnis nehmen und ihnen Schutz, Fürsorge sowie generell eine Behandlung, welche die in der Konvention enthaltenen Rechte beachtet, garantieren. Der Ausschuss warnt insbesondere davor, dass allein stehende Kinder einem grösseren Risiko ausgesetzt sind, Opfer sexueller Ausbeutung und Missbrauch, von Kinderarbeit (inklusive durch die Betreuungsfamilie), Kinderhandel und ungerechtfertigter Haft zu werden. Es ist zu hoffen, dass die schweizerischen Behörden die Empfehlungen für einmal zur Kenntnis nehmen. Gemäss einem Bericht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe waren zum Beispiel allein zwischen April bis September 2004 131 unbegleitete minderjährige Asylsuchende vom Sozialhilfeausschluss betroffen und wurden ohne Unterstützung oder Rückkehrhilfe auf die Strasse gestellt.

ausgelesen

### UNIVERSELLER MENSCHENRECHTSSCHUTZ

Dieses neue Lehr- und Handbuch bietet eine knappe, aber umfassende Gesamtschau über das System des internationalen Menschenrechtsschutzes auf universeller und regionaler Ebene. Die Publikation bietet eine konzise Einführung in die Idee und die Dogmatik der Menschenrechte, geht der Frage ihrer Durchsetzbarkeit nach, stellt die wichtigsten Garantien auf der Grundlage der aktuellen Praxis der Vertragsüberwachungsorgane dar und untersucht die Querbezüge des heutigen Menschenrechtsschutzes zu den verwandten Gebieten des humanitären Völkerrechts und des internationalen Strafrechts. Vertiefende Hinweise zu kontroversen Fragestellungen erlauben der Leserschaft einen Einblick in die aktuelle juristische und politische Diskussion.

Walter Kälin / Jörg Künzli,  
*Universeller Menschenrechtsschutz*, Verlag Helbing & Lichtenhahn/NOMOS:  
 Basel/Genf/München 2005,  
 501 S. ISBN 3-7190-2459-8  
 (Helbing & Lichtenhahn) ISBN  
 3-8329-1623-7 (Nomos),  
 Fr. 78.–, EUR 49.–.





## SCHWEIZ IN DREI FÄLLEN WEGEN VERFAHRENSMÄNGELN VERURTEILT

Der EGMR war in den vergangenen Monaten äusserst produktiv und hat in drei die Schweiz betreffenden Fällen geurteilt – und jeweils eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK festgestellt. Zwei Urteile betrafen Verletzungen des rechtlichen Gehörs im Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht (EVG). In beiden Fällen hatte das EVG entschieden, ohne dass die Beschwerdeführer zur Vernehmlassung des Bundesamtes für Sozialversicherungen hätten Stellung beziehen können (Contardi v. Schweiz, Nr. 7020/02, Urteil vom 12. Juli 2005; Spang v. Schweiz, Nr. 45228/99, Urteil vom 11. Oktober 2005). Das dritte Urteil betraf die Verfahrensdauer. Hier befand der Gerichtshof, dass fast 10 Jahre für das Verfahren vor einer einzigen Instanz nicht den Anforderungen an eine angemessene Verfahrensdauer genügten (Munari v. Schweiz, Nr. 7957/02, Urteil vom 12. Juli 2005). Der EGMR hat zudem über die Zulässigkeit mehrere Beschwerden aus der Schweiz entschieden und dabei unter anderem eine Beschwerde wegen der Entführung eines Kindes durch seine Mutter in die Schweiz unter dem Aspekt der Artikel 6 (Verfahrensdauer, Waffengleichheit etc.) und 8 (Familienleben) für zulässig erklärt (Bianchi v. Schweiz, Nr. 7548/04, Entscheidung vom 4. Oktober 2005).



## KOPFTUCHVERBOT AN TÜRKISCHEN UNIVERSITÄTEN EMRK-KONFORM

Im Fall **Sahin gegen die Türkei** (Nr. 44774/98, Urteil vom 10. November 2005) hatte die Grosse Kammer des EGMR zu entscheiden, ob der Ausschluss der Beschwerdeführerin vom Medizinstudium an der Universität Istanbul konventionskonform war. Die Beschwerdeführerin hatte sich

geweigert trotz des für türkische Universitäten geltenden Kopftuchverbotes ohne Kopftuch zu den Vorlesungen zu erscheinen. Mit nur einer Gegenstimme wiesen die Strassburger Richter die Beschwerde ab und erklärten, dass das in Art. 9 EMRK verankerte Recht auf Religionsfreiheit nicht verletzt worden sei. Der EGMR betonte zunächst, dass der Ausschluss von Studentinnen, die ein Kopftuch tragen, zwar nicht auf einem förmlichen Gesetz beruhte, sondern lediglich auf einem Beschluss der Hochschulleitung. Dem Gesetzesvorbehalt von Art. 9 Abs. 2 EMRK wurde jedoch dadurch Genüge getan, dass der Laizismus als Grundprinzip der türkischen Republik in der Verfassung verankert ist und der türkische Verfassungsgerichtshof bereits 1991 entschieden hatte, dass Kopftuchverbote verfassungskonform seien. Angesichts des Umstandes, dass in der Türkei eine strikte Trennung von Staat und Kirche gilt, erachtete der EGMR das Kopftuchverbot letztlich auch für verhältnismässig.

## FRANKREICH WEGEN VERLETZUNG DES SKLAVEREIVERBOTS VERURTEILT

Der EGMR hat ferner im Fall **Siliadin** (Nr. 73316/01, Urteil vom 26. Juli 2005) Frankreich wegen Verletzung des in Art. 4 EMRK verankerten Verbotes der Leibeigenschaft verurteilt. Das Urteil betrifft eine minderjährige Togolesin, die als Hausmädchen in sklavereiähnlichen Umständen arbeiten musste. Der EGMR hielt fest, dass Art. 4 EMRK die Staaten verpflichte, Massnahmen zur effektiven Bekämpfung und somit Umsetzung des Verbotes von Sklaverei und Leibeigenschaft zu ergreifen. Dies beinhalte unter anderem das Bestehen eines wirksamen Schutzes gegen Sklaverei und Leibeigenschaft. Da die im fraglichen Zeitpunkt geltenden strafrechtlichen Bestimmungen lediglich die Ausbeutung von Personen unter menschenunwürdigen Arbeits- und Wohnbedingungen mit Strafe belegten, nicht aber die eigentliche Leibeigenschaft, kam der EGMR zum Schluss, dass Frankreich seiner aus Art. 4 EMRK fliessende Schutzpflicht nicht nachgekommen sei.

## SCHWEDEN WIRD DIE AUSSCHAFFUNG EINES SYRERS UNTERSAGT

Schliesslich hat der EGMR in **Bader** (Nr. 13284/04, Urteil vom 8. November 2005) entschieden, dass Schweden Art. 2 und 3 EMRK verletzen würde, wenn es den Beschwerdeführer in sein Heimatland Syrien ausschaffen würde. Dieser war in Abwesenheit und in einem unfairen Verfahren wegen Komplizenschaft in einem Mord zum Tode verurteilt worden. Der EGMR bejahte das Bestehen der begründeten Gefahr, dass die Todesstrafe vollzogen würde. Zudem hatte Schweden keinerlei Zusicherungen von Syrien verlangt, dass die Todesstrafe nicht vollzogen würde. Schliesslich betonte der Gerichtshof auch, dass die Umstände des Vollzuges von Todesstrafen in Syrien bei den Betroffenen und ihren Familienangehörigen grosse Angst und Qualen hervorrufen. Angesichts dieser Umstände würde die Ausschaffung gegen Art. 2 (Recht auf Leben) und 3 (Folterverbot) verstossen.

## **INNERSTAATLICHE UMSETZUNG DES FAKULTATIVPROTOKOLLS ZUR UN-ANTI-FOLTER-KONVENTION. DER BUNDES RAT SCHLÄGT EINE WENIG GLAUBWÜRDIGE UMSETZUNG VOR**

Das von der Schweiz am 25. Juni 2004 unterzeichnete Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 will insbesondere durch Besuche und Kontrollen internationaler und nationaler Gremien in Gefängnissen und Anstalten den Schutz vor Folter verstärken. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dem UN-Unterausschuss unbeschränkten Zugang zu allen Orten, an denen Personen die Freiheit entzogen ist, wie auch zu bedeutsamen Informationen zu gewähren. Das Fakultativprotokoll sieht ferner die Schaffung nationaler Kommissionen vor, welche die gleichen Befugnisse wie der Unterausschuss haben.

Die Vorlage aus dem Departement Blocher, die nun mit viel Verspätung vorliegt, schlägt daher vor, eine nationale Kommission zur Verhütung der Folter einzusetzen. Gemäss dem Bericht ist die finanzielle und personelle Ausgestaltung des Vorschlags allerdings völlig ungenügend und die schweizerischen Menschenrechtsorganisationen sind enttäuscht über die vorgeschlagene Minimallösung. So umfasst zum Beispiel das für die Kommission vorgesehene Budget lediglich die Ausgaben für die Spesen der Mitglieder, die Kosten für die Dolmetscher und die Experten und die Übersetzung der jährlichen Berichte. Ein Sekretariat ist nicht vorgesehen. Dies widerspricht der Bestimmung von Artikel 18 Absatz 3 des Zusatzprotokolls, wonach sich die Vertragsstaaten verpflichten, die notwendigen Mittel für die Arbeit der nationalen Präventionsmechanismen bereitzustellen. Durch die auf drei Monate angesetzte Vernehmlassung besteht sodann die Gefahr, dass die Schweiz das Ziel endgültig verpassen wird, zu den 20 erstklassigsten Staaten zu gehören und damit einen Sitz im UN-Ausschuss zu sichern (bis jetzt haben 48 Staaten das Protokoll unterzeichnet, 13 haben es ratifiziert). Dies ist besonders schade, da sich die Schweiz auf internationaler Ebene sehr für die Schaffung des Fakultativprotokolls eingesetzt hat (siehe dazu [humanrights.ch](http://humanrights.ch) vom April 2003).

*Frist: 31.12.2005*

*Unterlagen: Bundesamt für Justiz, 3003 Bern*

*Tel. 031 322 47 90/47 71, Fax 031 322 78 64*

*E-Mail [ejpd-bj-menschenrechte@bj.admin.ch](mailto:ejpd-bj-menschenrechte@bj.admin.ch)*

*Internet [www.ofj.admin.ch/themen/opcat/intro-d.htm](http://www.ofj.admin.ch/themen/opcat/intro-d.htm)*

## schweizer menschenrechts- politik

### **KONZEPT EINES EINHEITLICHEN STAATENBERICHTS DER SCHWEIZ AN DIE UNO-ÜBERWACHUNGSORGANE FÜR MENSCHENRECHTE («JOINT REPORT»)**

Die Schweiz hat als Vertragsstaat der sechs (der insgesamt sieben) wichtigsten UNO-Menschenrechtsübereinkommen den jeweils zuständigen Kontrollausschüssen regelmässig Länderberichte über den aktuellen Stand der Umset-

zung der Menschenrechte in der Schweiz zu erstatten. Alle sechs Ausschüsse müssen in einem Rhythmus von drei bis fünf Jahren mit jeweils spezifischen Berichten beliefert werden. Ein grosser Teil der Berichte umfasst Informationen zu ähnlichen und zum Teil identischen Bestimmungen wie zum Beispiel das Diskriminierungsverbot oder die Garantie eines wirksamen Rechtsschutzes. Dies führte einerseits zu einer Überlastung der Kontrollausschüsse und einer Mehrarbeit der für die Erarbeitung der Berichte zuständigen Bundesbehörden und andererseits zu inhaltlichen Doppelspurigkeiten. In Anbetracht dieser Tatsachen kam es innerhalb der UNO zu einer Diskussion um die Rationalisierung der Arbeitsmethoden der Treaty Bodies. Der UNO-Generalsekretär schlug daher vor, dass es jedem Staat gestattet werden soll, einen einzigen Bericht vorzulegen, in dem er die Einhaltung sämtlicher internationaler Menschenrechtsübereinkommen zusammenfasst. Die Vorschläge stiessen bei verschiedenen Staatenvertretern und Nichtregierungsorganisationen auf Skepsis. Unter anderem wurde die Besorgnis geäussert, es entstünde eine verkürzte Zusammenfassung, was dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte abträglich sein könne. Auch die UNO-Überwachungsausschüsse sind von dem Vorschlag nicht überzeugt.

Nach einem Kompromiss legte das UNHCHR am 9. Juni 2004 eine unverbindliche Richtlinie zu einem «Unified Reporting System» vor, die vorsieht, dass vor jedem Ausschuss ein gemeinsames Grundlagendokument (common core document) in Verbindung mit einem vertragspezifischen Bericht vorgelegt werden kann.

### **Schweiz greift das Konzept auf**

Die Schweiz hat bereits konkrete Arbeiten zu Umsetzung der Richtlinie begonnen. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) hat in einer offiziellen Stellungnahme an einem Treffen der Ausschüsse mit Staatenvertretern in einer Erklärung erläutert, dass das schweizerische Konzept das Ziel verfolge, das Berichterstattungssystem zu vereinfachen. Dies diene der Vereinfachung der Informationsbeschaffung durch die Ausschüsse und steigere die Effizienz des gesamten UNO-Systems zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte. Für die Schweiz biete sich zudem die Chance, einen besseren Gesamtblick und eine effizientere Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zu erzielen.

Nach dem Konzept der Schweiz umfasst der so genannte «Schweizer Joint Report» ein Grundlagendokument mit allgemeinen Sachinformationen wie zum Beispiel statistische Daten und Menschenrechtsindikatoren sowie Angaben über die Erfüllung der Menschenrechtsverpflichtungen, die in mehreren Übereinkommen ähnlich oder kongruent sind wie zum Beispiel das Diskriminierungsverbot und Verfahrensgarantien. Eine interdepartementale Redaktionskommission ist momentan daran, ein derartiges Dokument auf der Basis einer einheitlichen Matrix zu schaffen. Die Redaktionskommission ist übereingekommen, dass die Koordination für die Erstellung des Grundlagendokuments durch die Direktion für Völkerrecht erfolgen soll, wobei die Ausarbeitung der Berichte in der Kompetenz der entsprechenden Departemente liegt. (TN)

### Neues Themendossier «Menschenrechte im Alter»

www.humanrights.ch → Themendossiers → MR im Alter  
Mit den Subrubriken «Internationale Standards», «Brennpunkt Schweiz» und «Problembereiche».

### Asylpolitik aus der Menschenrechtsperspektive

www.humanrights.ch → Fokus Schweiz →  
Schweizer Menschenrechtspolitik → Migrationspolitik  
Themendossier zur Verschärfungsspirale in der schweizerischen Asylpolitik mit vielen Links zu relevanten Quellen.

### Die menschenrechtliche Verantwortung transnationaler Konzerne

www.humanrights.ch → Themendossiers →  
Transnationale Konzerne  
Ein vollständig überarbeitetes und aktualisiertes Themendossier zum Verhältnis von transnationalen Unternehmen und Menschenrechten.

### Menschenrechtsnews Schweiz

www.humanrights.ch → News & Agenda →  
Liste aller News  
Eine Auswahl an Nachrichten der vergangenen sechs Wochen mit einem Bezug zur Schweiz.

## Kampagne 2006 von Brot für alle und Fastenopfer

Die ökumenische Kampagne, die vom 5. März bis 16. April 2006 durchgeführt wird, steht unter dem Titel «Wir glauben. Menschenrechte fordern Einsatz».

Menschenrechte fallen nicht vom Himmel. Sie müssen erungen und durchgesetzt werden. Daher steht im kommenden Jahr der Gedanke des «Empowerment» im Mittelpunkt der Kampagne von *Brot für alle*, *Fastenopfer* und *Partner* sein. Empowerment bedeutet, dass Benachteiligte ihre Handlungsspielräume erweitern und sich Rechte verschaffen können. Beispiele aus Mexiko, Kolumbien, Kongo, den Philippinen und Indien werden aufzeigen, wie Frauen und Männer ihre Veränderungsmacht entdecken. Eine wichtige Rolle spielt dabei das Bewusstmachen von Geschlechterrollen: sie definieren wesentlich mit, wer Zugang zu Rechten wie (reproduktive) Gesundheit, Bildung oder öffentlicher Mitsprache erhält. Im neuen Hungerloch wird die Frage der Geschlechtergerechtigkeit ebenfalls thematisiert.

Einige Eckdaten stehen schon fest: Ein Symposium wird am 8. März in Bern der Frage nachgehen, wie der Menschenrechtsansatz das Verständnis von Entwicklung verändert. Im Zentrum dieses Anlasses werden die Rechte von Frauen und indigenen Völkern stehen. Am 18. März ist ein «Welt-Gerechtigkeits-Forum» von Jugendlichen geplant. Die Vorschau auf die Kampagne wird auf der Homepage (www.aktion2006.ch) ab Oktober 2005 laufend ergänzt. (bd)

### Impressum Menschenrechte Schweiz MERS (Hrsg.)

Redaktion: Martina Caroni, Jon A. Fanzun, Christina Hausammann, Jörg Künzli, Tarek Naguib, 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 inbegriffen. Mit Unterstützung von Migros-Kulturprozent.

## Agenda



### Ein Radiotag / Une Journée radiophonique

Internationaler Tag der Menschenrechte /  
Journée internationale des droits humains

10. Dezember 2005

In der Region/Dans la région

Ein Radiotag von MERS in Zusammenarbeit mit / Une Journée radiophonique de MERS en collaboration avec: Gesellschaft für bedrohte Völker, Amnesty International, Justitia et Pax, ACAT (Aktion der Christen für die Abschaffung der Folter).

Zu hören auf verschiedenen Lokalradiosendern unter

Aarau: 94,9 / 103,4 / 92,2 MHz

Basel: 94,5 MHz

Bern: 95,6 MHz

Freiburg: 93,9 / 88,9 MHz

Genève: 92,2 MHz

Luzern: 97,7 / 96,2 MHz

Schaffhausen: 107,2 MHz

St. Gallen: 107,1 MHz

Zürich: 97,5 MHz

### Internationale Menschenrechtsbeobachtung – Freiwillige Friedenseinsätze

Peace Watch Switzerland entsenden Freiwillige als internationale Beobachter/innen in Konfliktgebiete. Die Anwesenheit von Beobachter/innen sichert einheimischen Friedensaktivist/innen internationale Aufmerksamkeit. Menschenrechtsverletzungen werden verhütet oder können nicht unbemerkt geschehen.

Die nächsten Vorbereitungsseminare

Palästina/Israel:

12.–15.1. und 26.–29.1.2006

Mexiko und Guatemala:

27.–30.4. und 18.–21.5.2006

Informationen und Anmeldung

Peace Watch Switzerland, Tel. 044 272 27 88

E-Mail info@peacewatch.ch

www.peacewatch.ch

## UNO-TERMINE



### Internationaler Tag der Menschenrechte

10. 12. 2005

### 3. Sitzung des Ausschusses für die Rechte der Wanderarbeitnehmer/innen und ihrer Familien (CMW)

12.–16. 12. 2005

Palais Wilson, Genf

### 41. Sitzung des Ausschusses für die Rechte des Kindes (CRC)

9.–27. 1. 2006

Palais Wilson, Genf

### 34. Sitzung des Ausschusses gegen Frauendiskriminierung (CEDAW)

16. 1.–3. 2. 2006

UN-Hauptquartier, New York

### 68. Sitzung des Ausschusses gegen Rassendiskriminierung (CERD)

20. 2.–10. 3. 2006

Genf