
9. Menschliche Entwicklung und Menschenrechte

Tanja Guggenbühl and Christophe Golay



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/80>

DOI: 10.4000/sjep.80

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 avril 2008

Number of pages: 143-168

ISBN: 978-2-940415-02-1

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Tanja Guggenbühl und Christophe Golay, « 9. Menschliche Entwicklung und Menschenrechte », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 27-1 | 2008, Online erschienen am: 17 November 2009, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/80> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.80>

9. Menschliche Entwicklung und Menschenrechte*

DER MENSCHENRECHTSRAT, das Nachfolgegremium der Menschenrechtskommission, beendete im Juni 2007 sein erstes Tätigkeitsjahr und schloss seine institutionelle Reform ab. Zur Überraschung der Beobachter gelang es dem Rat knapp vor Ablauf der Frist, seine neue institutionelle Struktur zu verabschieden. Der Rat legte zum einen die Modalitäten der allgemeinen regelmässigen Überprüfung seines neuen Arbeitsinstruments fest, in dessen Rahmen die Menschenrechtssituation jedes UNO-Mitgliedslandes einer Peer-Review unterzogen wird, und überarbeitete zum anderen die Mandate der früheren Kommission, darunter namentlich das Verfahren der Einzelbeschwerde.

Trotz diesen Fortschritten und der verbesserten Reaktionsfähigkeit – davon zeugt die Sondertagung über Myanmar, die im Anschluss an die Repression von Kundgebungen durch die Regierung einberufen wurde – zweifeln gewisse UNO-Mitgliedsländer die Glaubwürdigkeit des Rates an, insbesondere die USA und Israel, aber auch einige Nichtregierungsorganisationen.

Im Bereich der Förderung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Rechte war das Jahr 2007 gekennzeichnet durch einen bemerkenswerten Fortschritt, aber auch durch ernsthafte Probleme. Einerseits wurde dem Recht auf Nahrung grosse öffentliche Aufmerksamkeit zuteil, denn erstmals hat die Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) den Welternährungstag diesem Recht gewidmet. Andererseits erörterte die Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrates, die mit der Ausarbeitung des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beauftragt worden ist, mit aktiver Unterstützung der Schweiz einen A-la-carte-Ansatz für die Kontrolle und Beobachtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Dieser Ansatz ist mit dem Prinzip der Unteilbarkeit der Menschenrechte unvereinbar und birgt die Gefahr, dass ein wirksames Verfahren für die Kontrolle der Anwendung dieser Rechte verunmöglicht wird. Ausserdem hat ein Rückblick auf das 20-jährige Bestehen der Erklärung über das Recht auf Entwicklung aus dem Jahr 1986 gezeigt, dass diese in weiten Teilen in Vergessenheit geraten oder ihres ursprünglichen Sinns beraubt worden ist. Indem die Industrieländer – darunter auch die Schweiz – einen nicht zwingenden Ansatz bei der Realisierung des Rechts auf Entwicklung bevorzugen, tragen sie dazu bei, dessen Tragweite zur schmälern. Dies gilt insbesondere für das Recht auf Selbstbestimmung.

Im schweizerischen Kontext sind für 2007 mit Blick auf die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) die parlamentarischen Debatten über die Nichtratifizierung wichtiger Übereinkommen zu nennen, namentlich des Übereinkommens über eingeborene Völker, das 1991 in Kraft getreten ist. Entgegen den Empfeh-

* Unterkapitel 9.1, 9.3 und 9.4 von Tanja Guggenbühl, wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Institut universitaire d'études du développement.

Unterkapitel 9.2 von Christophe Golay, Gastwissenschaftler beim Institut universitaire d'études du développement, Koordinator der Forschungsgruppe über das Recht auf Nahrung.

lungen des Bundesrates rollte der Nationalrat mit der Annahme eines Postulats, das die Ratifizierung dieses Übereinkommens fordert, die Diskussion neu auf. Anlässlich ihrer 60. Tagung führte die Weltgesundheitsversammlung eine lebhaftige Debatte über eine Entschliessung zum Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum (TRIPS). Die Entschliessung wurde knapp angenommen. Darin wird die Weltgesundheitsorganisation (WHO) verpflichtet, jene Länder zu unterstützen, die die im TRIPS-Abkommen vorgesehenen Flexibilitäten nutzen wollen.

9.1 Förderung der Menschenrechte

9.1.1 Neuer Rahmenkredit für die Menschenrechtsförderung

In der Herbstsession 2007 hat das Parlament einen neuen Rahmenkredit für die Stärkung der Menschenrechte beschlossen. Die Räte haben die Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und zur Stärkung der Menschenrechte vom Juni 2007¹ gutgeheissen, in der der Bundesrat für die Jahre 2008–2012 einen Rahmenkredit von 240 Millionen Franken beantragte.

📖 **Jahrbuch 2008**, Nr. 1, Kapitel 11, Teil der Botschaft über die zivile Friedensförderung, Abschnitt 1.1.1, „Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte“.

Zusammen mit der Botschaft legte der Bundesrat seinen *Bericht über die Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung in den Jahren 2004–2007*² vor, der die über den bisherigen Rahmenkredit finanzierten Tätigkeiten auf diesem Gebiet beurteilt. Im Bereich der Menschenrechtsförderung hebt der Bericht die Rolle der Schweiz – und insbesondere des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) – bei der Schaffung des neuen Menschenrechtsrats (durch Beschluss der UNO-Generalversammlung im März 2006) und bei der Wahl Genfs als dessen Sitz hervor. Für die diplomatischen Bemühungen, die Tätigkeit der Experten und die Organisation von Treffen, die diesen Erfolg möglich gemacht haben, wurden rund 1,4 Millionen Franken aus dem Rahmenkredit eingesetzt³. Ebenfalls erwähnt werden der 2004 begonnene Menschenrechtsdialog mit Vietnam sowie die Menschenrechtsinitiative in Nepal, die in die Unterzeichnung eines Friedensabkommens im Jahr 2006 mündete.

9.1.2 Erstes Tätigkeitsjahr des Menschenrechtsrats

Im Juni 2007 konnte der neue Menschenrechtsrat, der der früheren Menschenrechtskommission nachgefolgt ist, auf sein erstes Tätigkeitsjahr zurückblicken. Mit diesem Datum endete auch die zwölfmonatige Frist, die dem Rat gesetzt worden war, um seine institutionelle Reform abzuschliessen. Die fünfte Tagung, die den Schlusspunkt hinter das erste Tätigkeitsjahr setzte, war die letzte unter

¹ Bundesrat, *Botschaft vom 15. Juni 2007 über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte* (BBI 2007, 4733).

² Bundesrat, *Bericht über die Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung in den Jahren 2004–2007*, Anhang zur in Fussnote 1 genannten Botschaft, S. 4794–4816.

³ *Ibid.*, S. 4795–4796.

dem Vorsitz des mexikanischen Botschafters Luis Alfonso de Alba, dessen Amtszeit abgelaufen war.

📖 **Jahrbuch 2007**, Nr. 1, UN-Menschenrechtsrat, S. 139–142.

☐ *Wahl neuer Mitglieder*

Am 17. Mai 2007 wählte die Generalversammlung der Vereinten Nationen 14 neue Mitglieder in den Menschenrechtsrat. Dem Rat gehören 47 Mitglieder an, die sich auf verschiedene geografische Gruppen verteilen⁴. Sie werden auf der Grundlage ihres freiwilligen Engagements zugunsten der Menschenrechte für eine Amtsdauer von drei Jahren gewählt und können einmal im Amt bestätigt werden. Die Schweiz ist seit der Gründung des Rates darin vertreten.

Die 14 neu gewählten Mitglieder ersetzen die Vertreter jener Länder, die anlässlich der Gründung des Rates für ein Jahr gewählt worden waren. Ziel ist es, ein Rotationssystem einzuführen, bei dem jedes Jahr nur ein Drittel der Mitglieder neu gewählt wird, wodurch eine gewisse Kontinuität gewährleistet wird. Bei den ausscheidenden Ländern handelt es sich um Ägypten, Angola, Bolivien, Bosnien-Herzegowina, Indien, Indonesien, Italien, Katar, Madagaskar, Nicaragua, die Niederlande, die Philippinen, Slowenien und Südafrika. Die USA, die 2006 gegen die Schaffung des Menschenrechtsrats gestimmt hatten, verzichteten bei den Wahlen 2007 auf eine Kandidatur. Sie begründeten diese Entscheidung damit, der Rat sei nicht glaubwürdig und übe einseitig Kritik an Israel⁵. Verschiedene Beobachter äusserten die Vermutung, die USA wären möglicherweise selbst dann nicht gewählt worden, wenn sie sich um einen Sitz beworben hätten.

Anlässlich der Wahlen rief die NRO Human Rights Watch zur Ablehnung der Kandidatur von Belarus und Ägypten auf. In Bezug auf Belarus rief die NRO die erschütternde Bilanz des Landes in Sachen Menschenrechte und seine andauernde Verweigerung der Zusammenarbeit mit der UNO in Erinnerung⁶. Letztlich zeigten die Warnungen nur im Falle von Belarus Wirkung.

Die neuen Mitglieder des Rates traten im September 2006 unter dem Vorsitz des neuen Präsidenten, des rumänischen Botschafters Doru Romulus Costea, anlässlich der sechsten Tagung erstmals zusammen.

☐ *Institutionelle Reform des Menschenrechtsrats*

Innerhalb eines Jahres sollte der Menschenrechtsrat seine institutionelle Reform zu Ende führen. Am 18. Juni 2007 konnte schliesslich nach zähen Verhandlungen⁷ und mit knapper Mehrheit ein vom Präsidenten des Rates, Luis Alfonso de Alba, vorgelegter Kompromissvorschlag⁸ verabschiedet werden. Diesem Kompromiss musste die Weiterführung zweier Sonderverfahren zu Belarus bzw.

⁴ Die Sitze sind wie folgt verteilt: 13 für die Gruppe der afrikanischen Staaten, 13 für die Gruppe der asiatischen Länder, sechs für die Länder Osteuropas, acht für die Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten und sieben für die europäischen und übrigen Länder.

⁵ „Washington refuse d’adhérer au Conseil des droits de l’homme“, *Le Temps*, 8. März 2007.

⁶ Agence France Presse, Election test jeudi au Conseil des droits de l’homme, 16. Mai 2007.

⁷ „La folle nuit des droits de l’homme“, *Le Temps*, 28. Juni 2007. „Le Conseil des droits de l’homme achève avec succès une réforme pourtant difficile“, *Le Temps*, 20. Juni 2007.

⁸ Human Rights Council, *United Nations Human Rights Council: Institution-Building, Annex to the Report to the General Assembly on the Fifth Session of the Council, A/HRC/5/21*, 7. August 2007, S. 4–37.

Neue institutionelle Struktur des Menschenrechtsrats: Modalitäten und Hauptinstrumente zum Schutz der Menschenrechte

Allgemeine regelmässige Überprüfung

Dieser neue Mechanismus dient zur periodischen Überprüfung der Menschenrechtssituation in sämtlichen UNO-Mitgliedsstaaten. Jedes Land wird im Abstand von vier Jahren einer Prüfung unterzogen, dies entspricht 48 Prüfungen pro Jahr^a. Geleitet wird die Überprüfung von einer Arbeitsgruppe, der unter anderem Vertreter dreier ausgeloster Mitglieder des Rates angehören. Die Überprüfung selbst beruht auf zwei Dokumenten, nämlich auf einem ersten Bericht, der von dem zu prüfenden Land eingereicht wird, und auf einem zweiten Bericht mit Informationen aus verschiedenen UN-Organen (darunter Angaben, die von den Sonderberichterstatlern gesammelt wurden) und Nichtregierungsorganisationen (NROs). Diese Berichte werden im Plenum erörtert, wobei pro Land drei Stunden anberaumt werden. Die Debatte mündet in Empfehlungen an den geprüften Staat, deren Beachtung nach vier Jahren überprüft wird.

Anlässlich der ersten der drei Sessionen zur allgemeinen regelmässigen Überprüfung im Jahr 2008 werden 16 ausgeloste Länder geprüft^b; hinzu kommen die Schweiz und Kolumbien, die freiwillig eine Überprüfung beantragt haben.

Die Sonderverfahren

Die Mandate der Sonderverfahren der ehemaligen Menschenrechtskommission – dazu zählen neben Sonderberichterstatlern und weiteren unabhängigen Experten auch Arbeitsgruppen, die sich mit spezifischen Fragen oder einzelnen Ländern befassen – werden vorläufig weitergeführt. Sie sollen von Fall zu Fall überprüft werden (die Prüfung wird 2008 fortgesetzt). Allerdings wurden in der Zwischenzeit zwei der insgesamt 41 laufenden Sonderverfahren eingestellt, nämlich jene über Belarus und Kuba. Es wurde ein Verhaltenskodex eingeführt, der die Tätigkeit der Mandatsträger der Sonderverfahren regelt.

Der beratende Ausschuss des Menschenrechtsrats

Als Ersatz für die frühere Unterkommission für Menschenrechte wurde ein Konsultativmechanismus eingerichtet. Im Gegensatz zur früheren Unterkommission wird der aus Sachverständigen gebildete Ausschuss weder Resolutionen verabschieden noch Beschlüsse fassen, sondern – innerhalb des vom Rat vorgegebenen Tätigkeitsgebiets – Vorschläge für Untersuchungen formulieren. Der Ausschuss setzt sich aus 18 unabhängigen Experten zusammen und wird jedes Jahr zwei Wochen lang tagen. Als Think-Tank innerhalb des Menschenrechtsrats wird er Expertisen erstellen (Untersuchungen, Ratschläge, Berichte), jedoch nur auf Antrag des Rates.

Das Verfahren der Einzelbeschwerde

Die Einzelbeschwerde, die auf dem bisherigen vertraulichen Beschwerdeverfahren – auch 1503-Verfahren genannt – beruht, erlaubt es Einzelpersonen und NROs, beim Rat Beschwerde wegen Menschenrechtsverletzungen einzureichen. Die Beschwerden werden von der Arbeitsgruppe für Mitteilungen entgegengenommen und auf ihre Zulässigkeit überprüft. Anschliessend legt die Arbeitsgruppe für Situationen dem Rat einen Bericht über die Gesamtheit der schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen samt Empfehlungen vor.

Quellen: Human Rights Council, *United Nations Human Rights Council: Institution-Building*, Annex to the Report to the General Assembly on the Fifth Session of the Council, A/HRC/5/21, 7. August 2007, S. 4–37. Centre Europe-Tiers Monde (CETIM), Bulletin, Nr. 29, September 2007. Association Korczak, Université d'été-Genève et Chaire lyonnaise des droits de l'homme, *Le conseil se dote d'une nouvelle architecture institutionnelle*, Juni 2007, <www.aidh.org>.

^a Die Prioritäten für die Auswahl der Länder, die einer allgemeinen regelmässigen Überprüfung unterzogen werden, lauten wie folgt: zuerst die Länder, die für ein oder zwei Jahre in den Menschenrechtsrat gewählt worden sind, an zweiter Stelle die Länder, die sich freiwillig einer Überprüfung stellen wollen, und an dritter Stelle die übrigen UN-Mitgliedsländer oder Beobachterstaaten.

^b Bahrain, Ecuador, Tunesien, Marokko, Indonesien, Finnland, Grossbritannien, Indien, Brasilien, Philippinen, Algerien, Polen, Niederlande, Südafrika, Republik Tschechien und Argentinien. Die Arbeitsplanung 2008–2011 kann auf der Website über die allgemeine regelmässige Überprüfung eingesehen werden: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/upr/index.htm>>.

Kuba (von insgesamt 41 laufenden Verfahren) geopfert werden. Ein erstes Kräftemessen spielte sich zwischen China und der Europäischen Union ab: Die EU lehnte den Vorschlag Chinas, die Regeln für die Einberufung von Sonderberichterstatern über die Menschenrechtssituation in einem Land zu verschärfen, als unhaltbar ab⁹. Schliesslich lenkte China ein, und der Vorschlag des Präsidenten wurde genehmigt.

Der Text legt die institutionelle Struktur des Rates, einen Verhaltenskodex (*Code of Conduct*) für die Mandatsträger (Sonderberichterstatler und weitere Sachverständige), das Vorgehen zur Auswahl von Sonderverfahren sowie die ständige Tagesordnung des Rates fest. Letztere umfasst sämtliche Aspekte der Förderung der Menschenrechte in ihrer Gesamtheit, darunter das Recht auf Entwicklung, die thematischen Fragestellungen, die Menschenrechtssituationen, die die Aufmerksamkeit des Rates erfordern, sowie die Menschenrechtslage in den besetzten arabischen Gebieten. Auch die Geschäftsordnung des Rates wurde verabschiedet. Diese legt fest, dass der Rat während des Jahres regelmässig zusammentreten und mindestens drei ordentliche Tagungen – darunter eine Haupttagung – einberufen muss, die zusammen mindestens zehn Wochen dauern müssen. Bei Bedarf kann der Rat auf Anfrage eines Mitglieds des Rates und unter Zustimmung von mindestens einem Drittel der Mitglieder Sondertagungen einberufen.

Wie die Bilanz des ersten Tätigkeitsjahres des Menschenrechtsrats zu beurteilen ist, hängt im Wesentlichen davon ab, welche Kohärenz und welches Potenzial durch den neuen institutionellen Rahmen geschaffen werden. Dieser Rahmen stützt sich insbesondere auf den neu geschaffenen Mechanismus der allgemeinen regelmässigen Überprüfung, auf den Sachverständigenausschuss, der der früheren Unterkommission nachfolgt, sowie auf die Transponierung der Instrumente, die sich unter der früheren Menschenrechtskommission bewährt haben (siehe Kasten).

Damit ist die institutionelle Reform grösstenteils abgeschlossen. Einige Modalitäten zur Funktionsweise des Rates bleiben jedoch noch zu klären. Deshalb werden die institutionellen Fragen (namentlich die Überprüfung der Mandate) auch im zweiten Tätigkeitsjahr des Rates, das am 20. Juni 2007 begonnen hat, ein wichtiges Thema sein. Überdies hat der Menschenrechtsrat anlässlich seiner sechsten Tagung im Dezember 2007 allgemeine Leitlinien für die Erstellung von Informationen im Rahmen der allgemeinen regelmässigen Überprüfung sowie technische Kriterien für die Mandatsträger und für die Mitglieder des beratenden Ausschusses verabschiedet.

□ Erleichterung und Befürchtungen

Seit den ersten Tagungen des Menschenrechtsrats wurden wiederholt Kritik und Befürchtungen in Bezug auf die Reform der Instrumente und Mandate der früheren Menschenrechtskommission laut.

📖 **Jahrbuch 2007**, Nr. 1, „Befürchtungen betreffend die Gefährdung der Mechanismen der früheren Kommission“, S. 146.

Die USA, die 2005 gegen die Schaffung des Rates gestimmt hatten, nehmen die Funktionsweise des Rates nach wie vor unter Beschuss. Im September 2007 zog

⁹ „La folle nuit ...“, *Le Temps*, *op. cit.* China forderte für die Verabschiedung solcher Mandate eine Zweidrittelsmehrheit anstelle der bisherigen einfachen Mehrheit.

der US-amerikanische Kongress sogar in Betracht, die Mittel des Rates um 25% zu kürzen, und zwar mit der Begründung, der Rat werde von Ländern dominiert, die die Menschenrechte missbrauchten, und sei zu einer Plattform der Kritik an Israel geworden¹⁰. Ausserdem bekräftigten die USA anlässlich der Wahl der Mitglieder des Rates im März 2007 ihre Entscheidung, auf eine Kandidatur zu verzichten.

Ein wesentlicher Anlass zu Befürchtungen seitens der Beobachter war die Weiterführung der Mandate für Sonderverfahren und die Wahrung der Autonomie der Mandatsträger. Besonders die von den afrikanischen und arabischen Staaten geforderte Einführung eines Verhaltenskodex weckte unter den Verfechtern der Menschenrechte Bedenken an der künftigen Rolle der Sonderberichterstatter. Dieser Verhaltenskodex wurde schliesslich in eine konsensfähige Form gebracht¹¹. Anlass zur Sorge bot aber auch der Verzicht auf das vertrauliche Verfahren. Dass jedoch als Ersatz für das so genannte 1503-Verfahren die Möglichkeit einer Einzelbeschwerde eingeführt wurde, vermochte auch diese Bedenken zu zerstreuen.

Die Spannungen zwischen den verschiedenen regionalen Blöcken, die im Rat vertreten sind, waren 2007 weiterhin zu spüren und weckten ungute Erinnerungen an die frühere Menschenrechtskommission. Der Schweizer Menschenrechtsexperte Walter Kälin bedauerte, dass nun auch der Rat zur Geisel des regionalen Denkens geworden sei, da die Staaten sich in regionalen Gruppen organisiert haben¹². Aber abgesehen von diesem Schwachpunkt sind Kälin zufolge einige konkrete Verbesserungen gegenüber der früheren Kommission zu erkennen, insbesondere die Möglichkeit der Einberufung von Sondertagungen, die es erlauben, umgehend auf dringliche Situationen zu reagieren, und die Entstehung eines eigentlichen Nachverfolgungsprozesses¹³ dank der Durchführung häufigerer und längerer Tagungen.

Auch Botschafter Blaise Godet, Vertreter der Schweiz im Menschenrechtsrat, zieht eine positive Bilanz der institutionellen Reform: „Mit einem umfassenderen Organ, das fast ständig tagt, sind unsere Ziele weitgehend erreicht worden.“¹⁴ Godet legt ferner grosses Gewicht auf die Fähigkeit des Rates, rasch auf Krisensituationen zu reagieren, und begrüsst die Einführung der allgemeinen regelmässigen Überprüfung, die es erlaube, die Praktiken sämtlicher UN-Mitglieder zu beurteilen¹⁵. Indessen hätte es die Schweiz vorgezogen, „wenn diese Überprüfung auch den unabhängigen Experten unterstellt wäre“¹⁶. Ein Beweis für die Fähigkeit des Rates, umgehend auf dringliche Menschenrechtsverletzungen zu reagieren, war die Durchführung der Sondertagung über die Krisensituation in Myanmar im Oktober 2007 (siehe Abschnitt „Myanmar: Unterdrückung der Protestbewegung“). Diese Session wurde denn auch von weiten Kreisen begrüsst.

¹⁰ „Congress Votes to Cut Funds to Human Rights Council“, *The Washington Times*, 11. September 2007.

¹¹ „Le Conseil des droits de l’homme enfin sur les rails“, *Le Courrier*, 20. Juni 2007.

¹² „La politique des petits pas paie au Conseil des droits de l’homme“, *Le Temps*, 11. Juni 2007.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Swissinfo, *Menschenrechte: „Ziele der Schweiz sind erreicht“*, 20. Juni 2007.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

Aus der Sicht der NRO Human Rights Watch dagegen sind zahlreiche Fragen noch immer ungelöst, etwa jene nach der mittelfristigen Weiterführung der Sonderverfahren und nach der Wirksamkeit der allgemeinen regelmässigen Überprüfung. Ausserdem kritisiert Human Rights Watch die ungerechtfertigte Einstellung der beiden Sonderverfahren über Belarus und Kuba, zwei Länder, in denen nach Ansicht der NRO die Menschenrechtssituation noch immer äusserst problematisch ist¹⁷. Die Entscheidung, diese beiden Sonderverfahren einzustellen, rief anlässlich der Generalversammlung vom November 2007 auch bei anderen UNO-Mitgliedern negative Reaktionen hervor, insbesondere in den USA und in Israel¹⁸.

Die Internationale Föderation der Menschenrechts-Ligen (FIDH) ist zwar nicht vollumfänglich zufrieden mit den Ergebnissen der institutionellen Reform, zeigt sich jedoch erleichtert darüber, dass die meisten Mechanismen der früheren Menschenrechtskommission erhalten geblieben sind, und begrüsst die Einführung der regelmässigen Überprüfung, die ihrer Auffassung zufolge einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des Menschenrechtsschutzes leisten könnte¹⁹.

Das Centre Europe-Tiers Monde (CETIM) bedauert vor allem, dass die Rechte auf Selbstbestimmung und auf Entwicklung in der Tagesordnung des Rates einen untergeordneten Platz einnehmen²⁰, und kritisiert, der neu gebildete beratende Sachverständigenausschuss sei ein zahnloses Gremium, das weder selbst Initiativen ergreifen noch Beschlüsse fassen könne²¹.

9.1.3 Folgearbeiten zu den Beschlüssen des Menschenrechtsrats aus dem Jahr 2006

□ *Allgemeine Erklärung zu den Rechten der indigenen Völker*

Am 13. September 2007 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung zu den Rechten der indigenen Völker verabschiedet, nachdem sie im Juni des Vorjahres nach 20-jähriger Debatte innerhalb der UNO vom Menschenrechtsrat gutgeheissen worden war. Vier Mitgliedsländer – Australien, Kanada, Neuseeland und die USA – stimmten gegen die Verabschiedung der Erklärung; elf weitere (darunter Russland und Kolumbien) enthielten sich der Stimme.

Die rechtlich nicht zwingende Erklärung bekräftigt den Anspruch der autochthonen Völker auf Selbstbestimmung und auf die Kontrolle über ihre angestammten Gebiete und die darin vorkommenden Ressourcen. Diese Völker zählen weltweit rund 370 Millionen Menschen. Die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich insbesondere zur Anerkennung und zum Schutz der Gebiete und Länder und der darin existierenden natürlichen Ressourcen, die sich traditionell im Besitz autochthoner Völker befinden oder von ihnen genutzt oder

¹⁷ Human Rights Watch, *UN: Rights Council Ends First Year with Much to Do*, Medienmitteilung, 19. Juni 2007.

¹⁸ United Nations, *General Assembly, Although Different in Name, Human Rights Commission, Council the Same, Third Committee Told*, Medienmitteilung, 6. November 2007.

¹⁹ FIDH, *United Nations Human Rights Council: While mechanisms are maintained, safeguards need strengthening*, Medienmitteilung, 21. Juni 2007.

²⁰ CETIM, *Bulletin*, Nr. 29, September 2007, S. 1.

²¹ *Ibid.*, S. 3.

erworben worden sind²². Ausserdem verpflichten sie sich zur Leistung von Reparationen für kulturelle, intellektuelle, religiöse und geistliche Güter, die ihnen ohne ihre freie Zustimmung weggenommen worden sind²³.

📖 **Jahrbuch 2007**, Nr. 1, „Erste Tagung des Menschenrechtsrats“, S. 142.

Ausserdem berief der Rat im Dezember 2007 einen Expertenmechanismus ein, der die frühere „Arbeitsgruppe zu den indigenen Bevölkerungsgruppen“ der Unterkommission ablösen soll. Die fünf Sachverständigen, die mit der laufenden Beurteilung von Fragen im Zusammenhang mit indigenen Völkern beauftragt wurden, werden sich ab 2008 einmal jährlich zu einer fünftägigen Sitzung treffen. Allerdings kann dieser Mechanismus weder Resolutionen verabschieden noch Beschlüsse fassen.

☐ *UN-Konvention über das Verschwindenlassen*

Das Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen das Verschwindenlassen, das vom Menschenrechtsrat im Juni 2006 und von der Generalversammlung im Dezember desselben Jahres verabschiedet worden war, wurde am 6. Februar 2007 zur Unterzeichnung aufgelegt. 57 Staaten (darunter 19 europäische Länder) haben das Übereinkommen bereits unterzeichnet. Die Schweiz zählt nicht dazu, denn die zuständigen Bundesämter müssen vorab prüfen, ob und welche Anpassungen der schweizerischen Gesetzgebung erforderlich sind, um Konflikte mit der Konvention zu vermeiden. Das Übereinkommen tritt in Kraft, sobald es von 20 Unterzeichnerstaaten ratifiziert worden ist.

📖 **Jahrbuch 2007**, Nr. 1, „Erste Tagung des Menschenrechtsrats“, S. 142–143.

Anlässlich des Internationalen Tages der Verschwundenen vom 30. August 2006 hat das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) seinen Bericht „Missing Persons – A Hidden Tragedy“ (Vermisste Menschen – eine vergessene Tragödie) veröffentlicht²⁴. Darin betont das IKRK, es müsse mehr getan werden, damit Zehntausende Familien von Verschwundenen endlich Gewissheit über das Schicksal ihrer Angehörigen erhalten²⁵.

📖 **Jahrbuch 2008**, Nr. 1, Kapitel 4, Abschnitt 4.2.2, „Bericht des IKRK über als vermisst gemeldete Personen.“

9.1.4. Erklärung über das Recht auf Entwicklung: Bilanz des 20-Jahr-Jubiläums

Die Erklärung über das Recht auf Entwicklung wurde 1986 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet²⁶. Die Umsetzung des Rechts auf Entwicklung stand bereits auf der Tagesordnung der früheren Menschenrechtskommission und ist heute eine Aufgabe des Menschenrechtsrats. Für eine Polarisierung der Debatte sorgt insbesondere die Frage nach dem Recht auf Selbstbestimmung, das einen Hauptpfeiler der Erklärung bildet (siehe Kasten

²² United Nations General Assembly, *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, A/RES/61/295, 2. Oktober 2007, Art. 26, Abs. 1.

²³ *Ibid.*, Art. 11 Abs. 2.

²⁴ ICRC, *Missing persons: not enough is being done*, Medienmitteilung, 29. August 2007.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ General Assembly of the United Nations, *Declaration on the Right to Development*, A/RES/41/128, 4. Dezember 1986, <<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>>.

unten). Während die Entwicklungsländer mit Unterstützung der NROs entschlossen darauf beharren, ihre Entwicklung selbst bestimmen zu können, neigen die Industrieländer – darunter auch die Schweiz – dazu, den Geltungsbereich dieses Rechts einzuschränken.

Anlässlich seiner vierten Tagung im März 2007 hat der Menschenrechtsrat das Mandat der vierten Arbeitsgruppe zum Recht auf Entwicklung, das 1998 von der Kommission erteilt worden war, um zwei Jahre verlängert. Ausserdem wurde beschlossen, diese prioritäre Frage auf der Tagesordnung der künftigen Tagungen beizubehalten. Der Rat beantragte die Erstellung eines Arbeitsprogramms, das darauf abzielen soll, das Recht auf Entwicklung auf die gleiche Stufe zu heben wie die übrigen Rechte, die in den grundlegenden Menschenrechtstexten verankert sind.

Das Centre Europe-Tiers Monde (CETIM) stellt mit grossem Bedauern fest, dass seit der Annahme der Erklärung über das Recht auf Entwicklung nicht etwa Fortschritte, sondern sogar Rückschritte zu verzeichnen sind²⁷. CETIM-Direktor Florian Rochat führt dies darauf zurück, dass die Anliegen der Erklärung in einem grundlegenden Widerspruch stehen zur heute dominierenden politischen Überzeugung, die ein grenzenloses Wachstum zugunsten einer Minderheit fordert²⁸.

Mehrere NROs²⁹ schliessen sich dieser Feststellung an und kritisieren die Tendenz des Rates, die Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDG) mit dem Recht auf Entwicklung zu vermischen. Sie bedauern, dass sich die Arbeitsgruppe zum Recht auf Entwicklung immer weiter von ihrem ursprünglichen Mandat entfernt und den Entwicklungsansatz der MDG bevorzugt, die ihrer Auffassung nach einen Rückschritt gegenüber dem Ideal der Universalität der Menschenrechte und Grundfreiheiten darstellen³⁰. Insbesondere die Rechte auf Arbeit, auf Unterbringung, auf soziale Sicherheit und auf Sekundar- bzw. höhere Bildung werden von den MDG nicht anerkannt. Weiter erinnerten die NROs daran, dass das Recht auf Entwicklung wie alle anderen Menschenrechte unveräusserlich, unteilbar und nicht verhandelbar ist und wie die übrigen Grundrechte nach sofortigen Massnahmen zu seiner Realisierung verlangt³¹. Sie schlugen deshalb vor, die Arbeitsgruppe in einen ständigen Überwachungsmechanismus über die Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung umzuwandeln³².

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Erklärung war die Schweiz noch nicht Mitglied der Vereinten Nationen. Allerdings hat sie nichts unternommen, um sich nachträglich der Erklärung anzuschliessen. Die bisherigen Interventionen der Schweiz im Bereich des Rechts auf Entwicklung zeigen, dass sie sich namentlich um die Errichtung von Entwicklungspartnerschaften bemüht und bestrebt ist, jegliche zwingenden Massnahmen zu vermeiden.

²⁷ CETIM, *Droit au développement et le Conseil des droits de l'homme*, mündliche Erklärung, 1. Tagung, Juni 2006.

²⁸ „Qu'entend-on, vingt ans plus tard, par ‚droit au développement‘ ?“, *Le Temps*, 7. Dezember 2007.

²⁹ Die International League for the Rights and Liberation of Peoples (LIDLIP), das Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) und die Women's International League for Peace and Freedom (WILPF).

³⁰ Arnaud Zacharie, „Les politiques de développement: talon d'Achille du droit au développement“, in Tamara Kunanayakam, *Quel développement? Quelle coopération internationale?*, Genève, CETIM, 2007.

³¹ CETIM, *Examen du rapport de l'équipe spéciale de haut niveau sur la mise en œuvre du droit au développement*, mündliche Erklärung, Menschenrechtskommission 2005.

³² *Ibid.*

Erklärung über das Recht auf Entwicklung

Die Erklärung über das Recht auf Entwicklung wurde 1986 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit deutlicher Mehrheit verabschiedet: 146 Ja-Stimmen, zehn Enthaltungen und eine Gegenstimme (die USA). Anlässlich der Menschenrechtskonferenz von 1993 in Wien wurde sie von der Mehrheit der Staaten bekräftigt. Allerdings ist die Erklärung rechtlich nicht bindend.

Der zentrale Grundsatz der Erklärung ist das Selbstbestimmungsrecht der Völker, d. h. das Recht, selber über ihre Entwicklung zu entscheiden. Die Erklärung umfasst die Gesamtheit der Menschenrechte: die bürgerlichen und politischen wie auch die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Rechte. Ausserdem nennt sie die internationale Zusammenarbeit zwischen den Staaten ausdrücklich als Mittel zur Förderung des Rechts auf Entwicklung.

Der erste Artikel der Erklärung definiert das Recht auf Entwicklung als „ein unveräusserliches Menschenrecht, kraft dessen alle Menschen und Völker Anspruch darauf haben, an einer wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Entwicklung, in der alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll verwirklicht werden können, teilzuhaben, dazu beizutragen und daraus Nutzen zu ziehen“.

Die Erklärung überträgt den Staaten die „Hauptverantwortung für die Schaffung nationaler und internationaler Bedingungen, die der Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung förderlich sind“. In diesem Sinne sind die Staaten verpflichtet, zusammenzuarbeiten, um „Entwicklungshindernisse zu beseitigen“.

Quellen: Generalversammlung der Vereinten Nationen, *Erklärung über das Recht auf Entwicklung*, A/RES/41/128, 4. Dezember 1986, <http://www.unric.org/html/german/resolutions/A_RES_41_128.pdf>. CETIM, *Le droit au développement*, 2007, Genève, CETIM, 40 S.

9.1.5 Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPESCR) soll als Kontroll- und Überwachungsmechanismus über die Einhaltung der Verpflichtungen durch die Vertragsstaaten dienen. Während für den Pakt II (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte) ein solcher Mechanismus existiert und die Entwicklung einer eigentlichen Rechtsprechung auf dem Gebiet der bürgerlichen und politischen Rechte ermöglicht hat, verfügt der Pakt I (IPESCR) über keinerlei Verfahren, die es erlauben würden, die Einhaltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu überprüfen. Die Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls zum IPESCR wird innerhalb der UNO seit 15 Jahren debattiert.

Gleich zu Beginn ihrer Arbeiten im Jahr 2004 hat die Arbeitsgruppe – ausgehend von einer Idee der Schweiz – die Möglichkeit eines A-la-carte-Ansatzes erwogen³³. Dieser würde es den Staaten ermöglichen, gewisse Rechte auszuschliessen, für die sie keinen Beschwerdemechanismus auf internationaler Ebene wünschen. So könnte beispielsweise eine Person, deren Recht auf Zusammenschluss verletzt wurde, Klage einreichen, nicht aber eine andere Person, die keinen Zugang zur medizinischen Grundversorgung hat und deshalb ihr Recht auf Gesundheit angetastet sieht, oder jemand, der willkürlich aus seiner Wohnung oder von seinem Land vertrieben wird.

Diese von der Schweiz und zahlreichen weiteren Industrieländern (Grossbritannien, Niederlande, Portugal, Deutschland u.v.m.) vertretene Ansatz ist beispiel-

³³ Micheline Calmy-Rey, *Position de la Suisse sur le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, réponse aux ONG, Brief vom 21. August 2006.

los und steht nach Auffassung von Experten im Widerspruch zu sämtlichen Prinzipien der Menschenrechte. Scharfe Reaktionen seitens der NROs sowie der Mehrheit der im Menschenrechtsrat vertretenen Länder liessen nicht auf sich warten³⁴. Verschiedene NROs³⁵ haben gemeinsam den Bundesrat zu einer Stellungnahme aufgefordert. Die Internationale Föderation der Menschenrecht-Ligen (FIDH) hat den Vorstoss der Schweiz ebenfalls kritisiert und die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte unterstrichen. Darunter versteht die FIDH die Verabschiedung eines Protokolls, das alle im IPESCR aufgeführten Rechte umfasst und sämtliche Verpflichtungsebenen der Staaten abdeckt, nämlich den Respekt, den Schutz und die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie alle Konsequenzen, die sich aus der gebührenden Achtung dieser Rechte ergeben³⁶.

Anlässlich der vierten Tagung der Arbeitsgruppe für die Ausarbeitung des Fakultativprotokolls bekräftigte die Schweiz ihre Ansicht, die Einführung einer Ausschlussklausel sei unverzichtbar³⁷.

9.1.6. Rassismusbekämpfung

□ *Folgekonferenz zur Konferenz von Durban – Debatten über die Islamophobie*

Anlässlich der sechsten Tagung des Menschenrechtsrats im September 2007 hat sich die Debatte über die Bedeutung, die der Islamophobie beizumessen ist, deutlich verschärft. Diese Frage ist namentlich bei den Gesprächen über die Durchführung der Folgekonferenz zur Rassismuskonferenz von Durban im Jahr 2009 deutlich zutage getreten.

Die Mitgliedsländer der Islamischen Konferenz und der afrikanischen Gruppe, unterstützt vom Sonderberichterstatter über Rassismus, Doudou Diène, plädierten dafür, der Islamophobie einen wichtigen Platz auf der Tagesordnung der zweiten Durban-Konferenz einzuräumen³⁸. Auf der anderen Seite vertrat eine Minderheit (darunter die Schweiz und die übrigen westlichen Länder einschliesslich der Europäischen Union) die Auffassung, dass damit der Diskriminierung von Moslems unverhältnismässig grosses Gewicht beigemessen werde. Die Polemik spitzte sich derart zu, dass sich im September 2007 der chilenische

³⁴ Die Berichte der Arbeitsgruppe über das Fakultativprotokoll können eingesehen werden unter <<http://www2.ohchr.org/english/issues/escr/group4.htm>>. Siehe in diesem Zusammenhang auch <<http://www.opicescr-coalition.org/francaishome.htm>> sowie Swissaid und Foodfirst Informations- und Aktions-Netzwerk (FIAN), *Schweiz muss sich vorbehaltlos für die Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einsetzen*, Medienmitteilung, 19. Juli 2007.

³⁵ Amnesty International, FIAN, Swissaid, Fastenopfer, Caritas, Helvetas, Brot für Alle, HEKS und Alliance Sud.

³⁶ FIDH, *4^e session – Groupe de travail à composition non limitée sur un Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Eröffnungsansprache, 24. Juli 2007.

³⁷ United Nations General Assembly, *Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development*, A/HRC/6/8, Report of the Open-ended Working Group on an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its fourth Session (Geneva, 16–27 July 2007), 30. August 2007. Zum A-la-carte-Ansatz betreffend das Recht auf Nahrung siehe Unterkapitel 9.2.2.

³⁸ „Le Conseil des droits de l’homme s’est clos sur un bras de fer autour de l’islamophobie“, *Le Courrier*, 6. Oktober 2007.

Botschafter Juan Marabít veranlasst sah, den Vorsitz der Arbeitsgruppe über den Folgeprozess zur Konferenz niederzulegen.

Westliche Menschenrechtsbeobachter wie Amnesty International äusserten sich ebenfalls kritisch zu dieser Frage und hoben hervor, nicht nur Moslems, sondern auch Christen, Buddhisten, Juden und andere Gruppierungen würden diskriminiert³⁹.

□ *Interventionen des Sonderberichterstatters über Rassismus in der Schweiz*

Gleich zweimal im Jahr 2007 brachte der Sonderberichterstatter über aktuelle Formen von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundener Intoleranz, Doudou Diène, die Menschenrechtssituation in der Schweiz vor dem Menschenrechtsrat zur Sprache.

Anlässlich der vierten Tagung des Rates vom 12. bis zum 30. März 2007 präsentierte der Sonderberichterstatter den Schlussbericht über seine Mission in der Schweiz vom Januar 2006. Der Bericht stellte in der Schweiz eine Dynamik von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit fest⁴⁰. Insbesondere wies er darauf hin, dass auf nationaler Ebene diese Tatsache nicht anerkannt wird und dass eine kohärente und entschlossene politische Strategie gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit fehlt⁴¹. In seinen Empfehlungen legt Doudou Diène den Schweizer Behörden nahe, ein nationales Programm gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit⁴² sowie eine kulturelle und ethische Strategie für den langfristigen Aufbau einer multikulturellen Gesellschaft auszuarbeiten.

In seiner Erwiderung auf die Schlussfolgerungen des Berichts erklärte der Bundesrat, er werde „auch im Dialog mit den Instanzen der UNO den Einsatz gegen Rassismus und Diskriminierung kontinuierlich intensivieren“⁴³. Ferner wies er darauf hin, es „könne nicht von Einzelfällen auf eine generelle Dynamik von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im ganzen Land geschlossen werden“⁴⁴, und verwies mit Nachdruck auf die auf kantonaler Ebene vorhandenen Massnahmen zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus hat den Bericht mit Wohlwollen zur Kenntnis genommen.

Die zweite Intervention des Sonderberichterstatters fand anlässlich der sechsten Tagung des Menschenrechtsrats statt und hatte die von der Schweizerischen Volkspartei (SVP) lancierte Volksinitiative für das Minarettverbot zum Gegenstand. Ausserdem richtete Doudou Diène am Rande der Tagung einem vom Sonderberichterstatter zu den Rechten der Migranten mitunterzeichneten Brief an die Schweizer Regierung, in dem er seiner Besorgnis über die Kampagne und Plakate der SVP zur Volksinitiative für die Ausschaffung krimineller Ausländer Ausdruck verlieh. In seiner Antwort verwies der Bundesrat auf den

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ United Nations General Assembly, *Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 entitled „Human Rights Council“*, A/HRC/4/19/Add2, Report by Mr. Doudou Diène, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Addendum, Mission to Switzerland, 30. Januar 2007, S. 2.

⁴¹ *Ibid.*, S. 2.

⁴² *Ibid.*, S. 25.

⁴³ Eidgenössisches Departement des Innern, *Bericht des UNO-Sonderberichterstatters über Rassismus über seinen Besuch in der Schweiz – Antwort des Bundesrates*, Medienmitteilung, 27. März 2007.

⁴⁴ *Ibid.*

Schutz der Meinungsäusserungsfreiheit⁴⁵ und erinnerte daran, dass nach Artikel 261^{bis} des Strafgesetzbuches (Antirassismus-Strafnorm) öffentliche rassistische Verlautbarungen strafbar sind. Es sei grundsätzlich Sache der Justiz, zu beurteilen, ob diese Plakate gegen diese Strafnorm verstossen⁴⁶.

9.1.7 Untersuchung der Menschenrechtssituation in verschiedenen Regionen

□ *Sudan: Menschenrechtsslage in Darfur*

Anlässlich seiner vierten Sondertagung im Dezember 2006 hatte der Menschenrechtsrat entschieden, eine hochrangige Mission unter der Leitung von Jody Williams nach Darfur zu entsenden.

📖 **Jahrbuch 2007**, Nr. 1, „Sondertagungen des Menschenrechtsrats“, S. 144.

Da der Mission der Zugang nach Darfur verwehrt wurde, konnte nur ein Bericht auf der Grundlage von Augenzeugenberichten verfasst werden, die in den Flüchtlingslagern im Tschad gesammelt wurden. Der Bericht wurde von mehreren afrikanischen Staaten zurückgewiesen und stiess auf geringes Echo. Nach diesem Misserfolg entschied der Rat, eine Gruppe von sieben Sachverständigen einzuberufen (darunter der Schweizer Walter Kälin), die die tatsächliche Umsetzung der UNO-Resolutionen und -Empfehlungen zu Darfur beobachten und sicherstellen sollte. Die Expertengruppe legte anlässlich der fünften und der sechsten Tagung je einen Zwischenbericht vor und sollte 2008 ihren Schlussbericht präsentieren. Das Mandat der Expertengruppe war ursprünglich auf Juni 2008 befristet. Allerdings beschloss der Rat anlässlich seiner sechsten Tagung im Dezember 2007, die Expertengruppe aufzulösen und deren Mandat dem Sonderberichterstatter für den Sudan zu übertragen, der über weit geringere finanzielle und personelle Mittel verfügt⁴⁷.

Die NRO Human Rights Watch, die diese Form der Teamarbeit unterstützt hatte, liess namentlich verlauten, mit diesem Entscheid des Rates komme die hervorragende Arbeit der Expertengruppe in Darfur einer Ressourcenverschwendung gleich⁴⁸.

□ *Myanmar: Unterdrückung der Protestbewegung*

Die gewaltsamen Repressalien der herrschenden Militärjunta in Myanmar gegen die friedlichen Kundgebungen vom September 2007 riefen weltweit heftige Reaktionen hervor und mündeten in wirtschaftliche und politische Sanktionen gegen die burmesische Regierung. Dabei kamen auch zwei UNO-Mechanismen zum Tragen.

Zum einen wurde auf Antrag der Europäischen Union mit Unterstützung der Schweiz und weiterer 16 Staaten im Oktober 2007 eine Sondertagung zu Burma einberufen. Dabei wurde eine Resolution⁴⁹ verabschiedet, in der das gewaltsame

⁴⁵ Eidgenössisches Departement des Innern, *Antwort des Bundesrates an die beiden UNO-Sonderberichterstatter zu Rassismus und für die Rechte der Migranten*, Medienmitteilung, 12. September 2007.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ InfoSud, „L'ONU relâche son contrôle sur le Darfour“, *Tribune des droits humains*, 16. Dezember 2007, <<http://www.humanrights-geneva.info>>.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Resolution A/HRC/S-5/L.1/REv.1.

Vorgehen gegen die Demonstranten ausserordentlich bedauert wurde. Der Rat appellierte an die burmesischen Behörden, den Repressionen ein Ende zu setzen und die Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten, insbesondere der Rechte auf Versammlungsfreiheit und auf Meinungs- und Äusserungsfreiheit. Zudem forderte er die Regierung Burmas nachdrücklich auf, die Personen, die im Zuge des gewaltsamen Vorgehens gegen die Kundgebungen festgenommen worden waren, sowie alle politischen Gefangenen freizulassen. Der von der Europäischen Union eingereichte Resolutionsentwurf musste allerdings in verschiedenen Punkten abgeschwächt werden, bevor er verabschiedet werden konnte.

Im Zusammenhang mit der Resolution beschloss der Rat ferner, den Menschenrechtsbeauftragten für Myanmar, Paulo Sergio Pinheiro, in einer dringenden Mission nach Burma zu entsenden, um die Situation zu beurteilen. Der Sondergesandte, dem seit 2003 die Einreise nach Myanmar verweigert worden war, konnte vom 11. bis zum 15. November 2007 Burma bereisen. Dabei traf er mit hochrangigen Regierungsvertretern sowie mit politischen Gefangenen zusammen, nicht jedoch mit der Regierungskritikerin Aung San Suu Kyi. Bei der Präsentation seines Berichts anlässlich der sechsten Tagung des Rates im Dezember 2007 sprach Paulo Sergio Pinheiro von 500 bis 1000 Personen, die zum Zeitpunkt der Kundgebungen im September festgenommen worden waren und sich noch immer in Haft befinden. Der Bericht wurde von Myanmar zurückgewiesen.

Zum andern stattete Ibrahim Gambari, Sondergesandter des UNO-Generalsekretärs für Myanmar, zwischen September und November 2007 Burma mehrere Besuche ab. Dabei traf er verschiedene Regierungsvertreter sowie Aung San Suu Kyi zu Gesprächen und versuchte, einen Dialog zwischen der Oppositionsführerin, der Militärjunta und der UNO herzustellen. Bei seiner Berichterstattung vor dem Sicherheitsrat über seine letzte Mission nach Myanmar erklärte Gambari, sein Besuch habe zwar nicht zum erhofften Ergebnis geführt, aber er habe dennoch feststellen können, dass die Regierung positive Massnahmen ergriffen hat⁵⁰.

Die NRO Amnesty International verurteilte die anhaltenden politisch motivierten Verhaftungen durch die burmesische Regierung, die sich noch Anfang November dem Sondergesandten der UNO verpflichtet hatte, dieser Praxis ein Ende zu setzen. Amnesty forderte den Sicherheitsrat auf, konkretere Schritte einzuleiten und insbesondere klare Vorgaben für eine Verbesserung der Lage auszuarbeiten⁵¹.

□ *Palästinensergebiete und Libanon*

Während seiner drei Tagungen des Jahres 2007 hat sich der Menschenrechtsrat auch mit der Situation in den Palästinensergebieten befasst. Er hat hierzu verschiedene Resolutionen verabschiedet, in denen er die Durchsetzung der an seinen ausserordentlichen Tagungen des Jahres 2006 verabschiedeten Resolutionen forderte, namentlich die Entsendung dringlicher Untersuchungsmissionen. Der

⁵⁰ United Nations, *Security Council told of „Positive“ Outcomes of Visit to Myanmar by Special Advisor, with Continuing Concerns over Human Rights Situation*, Medienmitteilung, 13. November 2007.

⁵¹ Amnesty International, *Security Council Deplores Myanmar Repression*, Medienmitteilung, 11. Oktober 2007.

Rat bedauerte, dass Israel die Resolutionen nicht umgesetzt hat und die Entsendung von Untersuchungsmissionen weiterhin verhindert.

Der Schweizer UNO-Botschafter Blaise Godet teilte mit, die Schweiz sei über die Menschenrechtssituation in Palästina und in den besetzten Gebieten besorgt. Er erinnerte daran, dass Palästina nach Auffassung der Schweiz durchaus unter Punkt 4 der Tagesordnung erörtert werden sollte und nicht isoliert von den übrigen Situationen, die die Aufmerksamkeit des Rates erfordern, unter Punkt 7⁵².

□ *Weitere besorgniserregende Situationen, die vom Menschenrechtsrat nicht behandelt wurden*

An der sechsten Tagung des Menschenrechtsrats wies Blaise Godet auf eine Reihe von bedenklichen Menschenrechtssituationen hin, die noch nicht vor dem Rat erörtert worden sind. Dazu zählen insbesondere die Menschenrechtsverletzungen in Sri Lanka und in Irak⁵³.

9.2 Recht auf Nahrung

Für die Förderung des Rechts auf Nahrung war das Jahr 2007 ein Meilenstein: Fast 60 Jahre nach der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahr 1948, mit der die Staaten das Recht auf Nahrung erstmals anerkannten, beschloss die Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft (FAO), den Welternährungstag vom 16. Oktober 2007 diesem Grundrecht zu widmen. Das Motto des Tages lautete „Das Recht auf Nahrung – Zeit zum Handeln“.

Der Tag bot eine einmalige Gelegenheit, im Rahmen von Konferenzen, Kolloquien, Seminaren und Veranstaltungen in mehr als 150 Ländern auf der ganzen Welt über verschiedene Handlungsansätze zu diskutieren⁵⁴.

Die Debatten in der Schweiz waren sehr lebhaft, insbesondere im Rahmen des Symposiums über das Recht auf Nahrung, das von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) zusammen mit dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) am 16. Oktober in Bern durchgeführt wurde. Zu den prominentesten Teilnehmern zählten DEZA-Direktor Walter Fust, der Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung Jean Ziegler sowie der luxemburgische Botschafter bei der UNO und der Welthandelsorganisation WTO, Jean Feyder, die ihre zuweilen unterschiedlichen Auffassungen darlegten, wie der Hunger auf der Welt zu bekämpfen ist⁵⁵.

⁵² Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations unies et des autres organisations internationales à Genève, *6^e session du Conseil des droits de l'homme des Nations unies. Point 4 de l'ordre du jour: „Situations relatives aux droits de l'homme qui requièrent l'attention du Conseil“*, Erklärung von Blaise Godet, Ständiger Vertreter der Schweiz bei den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen in Genf, 24. September 2007.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Siehe <<http://www.fao.org/righttofood>>.

⁵⁵ Siehe <<http://www.infoagrar.ch/symposium2007>>.

9.2.1 Das Recht auf Nahrung: ein Instrument zur Realisierung des ersten Millenniums-Entwicklungsziels

Gegenwärtig leiden 854 Millionen weltweit an gravierender und andauernder Unterernährung: 820 Millionen in den Entwicklungsländern, 25 Millionen in den Transitionsländern und 9 Millionen in den Industrienationen⁵⁶. Darunter finden sich Hunderte Millionen Kinder, die sich nicht ausreichend und angemessen ernähren können. Jedes Jahr sterben sechs Millionen Kinder an den direkten oder indirekten Folgen des Hungers und der Mangelernährung – das ist ein Kind alle fünf Sekunden⁵⁷.

Die Ursachen des Hungers in der Welt sind ausserordentlich komplex. 50 % dieser 854 Millionen Menschen leben auf landwirtschaftlichen Kleinbetrieben, 20 % sind landlose Bauernfamilien, 10 % sind wandernde Hirten oder Fischer, und 20 % leben in städtischen Armenvierteln⁵⁸. Nur gerade 10 % von ihnen sind Opfer von Ernährungskrisen als Folge von bewaffneten Konflikten oder ausserordentlichen Klimaereignissen (hauptsächlich Trockenheit oder Überschwemmungen)⁵⁹. Von den sechs Millionen Kindern, die jedes Jahr an den Folgen von Hunger und Mangelernährung sterben, sind nur wenige Opfer einer Hungersnot⁶⁰.

Entgegen der weit verbreiteten Meinung sind *Krieg* oder *Naturkatastrophen* nicht die einzigen Ursachen von Hunger. Die Mehrheit der Forschenden sind sich einig, dass Hunger vor allem auch auf *politische und wirtschaftliche Ausgrenzung, soziale Ungerechtigkeiten* und *Diskriminierungen* zurückzuführen ist⁶¹.

Josué de Castro fasst den Sachverhalt wie folgt zusammen: Hunger sei das Ergebnis von Ausgrenzung – Ausgrenzung von Grundbesitz, von Einkommen, von Arbeit, von Lohn, vom Leben und von den Bürgerrechten. Wenn eine Person nichts mehr zu essen habe, dann deshalb, weil ihr alles andere verweigert worden sei. Hunger sei in gewissem Sinne eine moderne Form des Exils: der Tod im Leben⁶².

Zur Bekämpfung des Hungers ist die Staatengemeinschaft zwei sehr konkrete Verpflichtungen eingegangen: 1996 hat sie sich in der Schlusserklärung des Welt-ernährungsgipfels verpflichtet, die *Zahl* der an Unterernährung leidenden Menschen bis 2015 um die Hälfte zu verringern. Vier Jahre später einigten sie sich in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen auf das bescheidenere Ziel, den *Anteil* der Unterernährten an der Weltbevölkerung bis 2015 zu halbieren.

2007 mussten die Sachverständigen feststellen, dass beide Ziele äusserst schwer zu verwirklichen sind. Seit 1996 hat sich die Zahl der an Unterernährung leidenden Menschen jedes Jahr erhöht, und ihr Anteil an der Weltbevölkerung ist in

⁵⁶ FAO, *State of Food Insecurity in the World 2006*, FAO, Rome, 2006.

⁵⁷ FAO, *State of Food Insecurity in the World 2005*, FAO, Rome, 2005.

⁵⁸ UN Millennium Project, Task Force on Hunger, *Halving Hunger: It Can Be Done*, UNDP, 2005, S. 3–4.

⁵⁹ *Ibid.*, S. 2.

⁶⁰ FAO, *State of Food Insecurity in the World 2005*, op. cit., S. 20.

⁶¹ A. Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, New York, Clarendon Press; Oxford University Press, 1981.

⁶² FAO, *Right to Food Case Study: Brazil*, 2004, S. 9, <http://www.fao.org/righttofood/common/ecg/51629_fr_template_case_study_Brazil_annex.pdf>.

den vergangenen zehn Jahren um nur gerade 7 % gesunken⁶³ – bei Weitem nicht genug, um das erste Millenniums-Entwicklungsziel bis 2015 zu realisieren.

Angesichts dieser ernüchternden Feststellung versuchten die Regierungen und die FAO unter dem Druck der NROs und der Zivilgesellschaft ab 2002, die Tendenz umzukehren. Sie beschlossen, einen neuen Ansatz zu verfolgen, der *statt wie bisher auf der Ernährungssicherheit auf dem Recht auf Nahrung fussen* sollte.

□ *Das Recht auf Nahrung als Ausgangspunkt*

Seit der Welternährungskonferenz von 1974 war der auf der Ernährungssicherheit beruhende Ansatz unbestritten. Dieser zielte darauf ab, die Verfügbarkeit von Nahrung für alle Menschen zu verbessern. Dabei stand nicht nur die mengenmässige Nahrungsmittelproduktion im Vordergrund (bis 1974 die einzige Zielgrösse), sondern auch die physische und wirtschaftliche Verfügbarkeit und Zugänglichkeit für die Bevölkerung.

Der Beschluss, einen neuen Ansatz zu verfolgen, geht auf den Welternährungsgipfel von 2002 zurück: Damals bekräftigten die Staaten das Recht auf Nahrung und das Grundrecht, nicht Hunger leiden zu müssen, und beauftragten eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe der FAO, freiwillige Leitlinien über die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung auszuarbeiten, die als praxistaugliche Orientierungshilfe für die Realisierung der 1996 beschlossenen Ziele⁶⁴ dienen sollten.

Der FAO-Rat hat diese Leitlinien im November 2004 verabschiedet⁶⁵. Sie wurden von allen Staaten gutgeheissen und bilden ein praxisorientiertes und unverzüglich einsatzbereites Instrument zur Bekämpfung des Hungers.

Die Leitlinien weisen nachdrücklich darauf hin, dass das Recht auf Nahrung mit dem Konzept der Ernährungssicherheit eng verwandt ist. Die Begriffe der Verfügbarkeit und der Zugänglichkeit von Nahrung haben ebenfalls Eingang gefunden. Da es sich beim Recht auf Nahrung aber um ein Menschenrecht handelt, bedingt es eine Reihe von Rechten für Personen – Recht auf Bewirtschaftung des eigenen Bodens für die Bauernfamilie, Recht auf Zugang zu Fischgewässern für Fischer, Recht auf angemessene Entlohnung für angestellte Arbeiter – und entsprechende Verpflichtungen für die Staaten, nämlich die Verpflichtung, diese Rechte unterschiedslos zu respektieren, zu schützen und durchzusetzen. Zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung müssen die strukturellen Ursachen des Hungers beseitigt werden. Die damit einhergehende Stärkung der Rechtssubjekte (*empowerment*) und die Rechenschaftspflicht (*accountability*) der Staaten (die unter Umständen vor Gericht eingefordert werden kann)⁶⁶ verlangen nach einem wesentlichen Element, das bei der Bekämpfung des Hungers bis heute fehlt hat: nach dem politischen Willen.

⁶³ FAO, *State of Food Insecurity in the World 2006*, op. cit.

⁶⁴ FAO, *Declaration of the World Food Summit: five years later*, annex to the Report of the World Food Summit: five years later, Rom, 10.–13. Juni 2002, Ziffer 10.

⁶⁵ FAO Council, *Report of the 30th Session of the Committee on World Food Security. Rom, 20.–23. September 2004. Supplement. Final Report of the Chair*, CL 127/10-Sup.1, 127th Session, Rom, FAO, 22.–27. November 2004, <[ftp://ftp.fao.org/unfao/bodies/council/CL127/J3345e1.pdf](http://ftp.fao.org/unfao/bodies/council/CL127/J3345e1.pdf)>.

⁶⁶ Siehe hierzu insbesondere die Entscheide des obersten Gerichtshofs Indiens zum Recht auf Nahrung: <<http://www.righttofoodindia.org>>.

9.2.2 Zweideutige Haltung der Schweiz

Zusammen mit Deutschland, Norwegen und Brasilien war die Schweiz eines der Länder, die die massgeblichsten Beiträge an die Ausarbeitung der FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung leisteten. Bei den Verhandlungen zur Erklärung des Welternährungsgipfels „Fünf Jahre danach“ im Jahr 2002 hatte die Schweiz den Gedanken vertreten, diese Leitlinien müssten für das Recht auf Nahrung gelten und dürften sich nicht auf die Ernährungssicherheit beschränken. Während den Arbeiten zu den Leitlinien, die von 2002 bis 2004 dauerten, setzte sich die Schweizer Delegation (der Vertreterinnen und Vertreter des BLW, des EDA und der DEZA angehörten) für einen Ansatz zur Bekämpfung des Hungers ein, der auf den Grundsätzen der Menschenrechte beruht, darunter beispielsweise der Gewährleistung des Zugangs zur Justiz für Opfer von Verstössen⁶⁷.

Als Anerkennung für dieses Engagement wurde im Januar 2007 Barbara Ekwall, die während der Gespräche die DEZA in der Schweizer Delegation vertreten hatte, an die Spitze der FAO-Dienststelle für das Recht auf Nahrung berufen, wo sie die Staaten bei der Umsetzung der Leitlinien auf nationaler Ebene unterstützen soll.

Dass sich heute auch der Menschenrechtsrat mit dem Recht auf Nahrung befasst, geht massgeblich auf das Engagement der Schweiz zurück. Im Juni 2007 unterstützte sie zum siebten Mal in Folge den jährlichen Bericht von Jean Ziegler, dem Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für das Recht auf Nahrung. Ausserdem brachte die Schweiz im Jahr 2007 im Menschenrechtsrat und in der UNO-Generalversammlung je eine Resolution zum Recht auf Nahrung ein. Leider wird dieser Leistungsausweis durch die diametral entgegengesetzten Positionen der Schweiz in anderweitigen internationalen Verhandlungen getrübt.

Während der Verhandlungen der FAO verteidigte die Schweiz den Grundsatz, wonach Opfer von Rechtsverletzungen Zugang zur Justiz haben müssen. Im Juli 2007 aber vertrat sie bei den Verhandlungen über ein Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPESCR) genau den gegenteiligen Standpunkt: Ziel dieses Fakultativprotokolls soll es sein, sämtliche wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vor internationalen Gerichtshöfen einklagbar zu machen. Die Schweiz aber verfiicht die Idee eines A-la-carte-Protokolls, das den Staaten die Möglichkeit bieten soll, gezielt jene Rechte auszuwählen, die von den Bürgerinnen und Bürgern an den internationalen Gerichtshöfen eingefordert werden können⁶⁸.

Und wie die überwiegende Mehrheit der Staaten vertritt auch die Schweiz bei den WTO-Verhandlungen und bei Abstimmungen in der Weltbank oder im Internationalen Währungsfonds (IWF) Standpunkte, die das Recht auf Nahrung ausser Acht lassen oder schwerwiegende Verstösse gegen ebendieses Recht der

⁶⁷ Die Berichte über sämtliche Tagungen der FAO-Arbeitsgruppe, die die Leitlinien über das Recht auf Nahrung ausgearbeitet hat, können auf der Internet-Seite der FAO konsultiert werden: <http://www.fao.org/docs/eims/upload/222958/AH530_en.pdf>.

⁶⁸ Micheline Calmy-Rey, *Position de la Suisse sur le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, op. cit.
Zum A-la-carte-Ansatz des Protokolls siehe Unterkapitel 9.1.5 in der vorliegenden Ausgabe.

Bevölkerung der Entwicklungsländer zur Folge haben können⁶⁹. So hat die Schweiz noch nie die Forderung zahlreicher NROs⁷⁰ und gewisser Staaten⁷¹ unterstützt, bei den Verhandlungen zum WTO-Landwirtschaftsabkommen das Recht auf Nahrung zu berücksichtigen.

Indessen hat sich die Schweiz mit der Ratifizierung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verpflichtet, an der umfassenden Verwirklichung des Rechts auf Nahrung für alle mitzuarbeiten, unter anderem über die Entwicklungshilfe und die internationale Zusammenarbeit. Darüber hinaus hat sie mit der Unterzeichnung der Abschlusserklärung und des Aktionsplans der Menschenrechtskonferenz in Wien im Jahr 1993 anerkannt, dass die Gewährleistung der Menschenrechte die oberste Pflicht des Bundesrates sei. Aber die internen Konsultationsmechanismen, die diesen Erwägungen Rechnung tragen, sind noch sehr schwach. Zwar wurde eine interdepartementale *Kerngruppe Internationale Menschenrechtspolitik* (KIM) ins Leben gerufen; diese hat jedoch ihre Effizienz im Hinblick auf die Verbesserung der Kohärenz noch nicht unter Beweis gestellt.

In seinem Bericht von 2005 an die Menschenrechtskommission hat Jean Ziegler die Schweiz als Beispiel herangezogen, um die nicht vorhandene Kohärenz zwischen Menschenrechts-, Entwicklungs- und Handelspolitik ein und desselben Staates zu illustrieren. Der Sonderberichterstatter über das Recht auf Nahrung legt dar, dass im Falle der Schweiz keinerlei Koordination zwischen den Ständigen Missionen des Landes bei der WTO und beim Büro der Vereinten Nationen besteht, obwohl die beiden Botschafter über dieselben Befugnisse verfügen und ihre Büros sogar im selben Gebäude in Genf haben. Die fehlende Koordination und Kohärenz äussere sich häufig in unmittelbaren Widersprüchen zwischen der Entwicklungshilfepolitik und den Sektorpolitiken im Zusammenhang mit der WTO. Eine derartige chronische „Schizophrenie“ in der politischen Arbeit lasse sich in den meisten Ländern beobachten⁷².

Um diese Kohärenz sicherzustellen, schlug Jean Ziegler im Rahmen eines Symposiums am 16. Oktober 2007 vor, dem EDA (das das Recht auf Nahrung auf internationaler Ebene anerkennt) und der DEZA (die das Recht vor Ort umsetzt) eine zentrale Rolle in den WTO-Verhandlungen und bei der Ausarbeitung von Stellungnahmen der Schweiz bei der Weltbank und beim IWF zuzuerkennen.

⁶⁹ Siehe z. B. Oxfam, *Kicking Down the Door: How Upcoming WTO Talks Threaten Farmers in Poor Countries*, Oxfam Briefing Paper, no. 72, April 2005, <http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/bp72_rice.htm>. B. Ghazi, *The IMF, the World Bank Group and the Question of Human Rights*, Ardsley, NY, Transnational Publishers, 2005.

⁷⁰ *Negotiations on Agriculture: WTO Must Recognise the Human Right to Adequate Food*, statement, 12. September 2003, <<http://www.fidh.org/spip.php?article565>>.

⁷¹ WTO, *Note on trade concerns*, Revision, 9. November 2000, G/AG/NG/W/36/Rev.1.

⁷² Economic and Social Council, *Economic, Social and Cultural Rights. The Right to Food. Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler*, E/CN.4/2005/47, 24. Januar 2005, Abs. 40, <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/104/24/pdf/G0510424.pdf?OpenElement>>.

9.3 Internationale Arbeitsorganisation (IAO)

9.3.1 96. Internationale Arbeitskonferenz

Vom 30. Mai bis 15. Juni 2007 fanden sich mehr als 3000 Delegierte zur 96. Internationalen Arbeitskonferenz in Genf ein. Jedes der 180 IAO-Mitgliedsländer ist an der Konferenz mit vier Delegierten vertreten (zwei Regierungsvertreter und je ein Delegierter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer), die sich unabhängig voneinander äussern können und Stimmfreiheit besitzen.

2007 drehten sich die Debatten der Internationalen Arbeitskonferenz hauptsächlich um die Förderung der nachhaltigen Entwicklung durch die Schaffung „grüner“ Arbeitsplätze und um die Arbeitsnormen im Fischereisektor. Ausserdem lancierte die Konferenz eine neue Partnerschaft zur Beseitigung der Kinderarbeit in der Landwirtschaft. Das Programm und der Haushalt für die Jahre 2008 und 2009 wurden ebenfalls genehmigt. Der Beitrag der Schweiz an das Budget der IAO, das für den Zweijahreszeitraum fast 800 Millionen Schweizer Franken beträgt, beläuft sich auf rund 1 %.

□ *Die Rolle menschenwürdiger Arbeit für die nachhaltige Entwicklung*

Die Konferenz erörterte die Stärkung der Rolle und der Tätigkeiten der IAO zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung. In diesem Zusammenhang definierte sie unter anderem die Merkmale eines Umfelds, das der Förderung nachhaltiger Unternehmen zuträglich ist. Juan Somavia, Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes (IAA), erklärte, dazu müsse die Frage nach menschenwürdiger Arbeit zwingend in den Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitiken berücksichtigt werden⁷³. Die Ergebnisse der Gespräche sollen in die künftige Tätigkeit der IAO einfließen.

□ *Neues Übereinkommen über die Arbeit im Fischereisektor*

Ein neues Übereinkommen zum Schutz der Rechte der Fischer – deren Zahl weltweit auf etwa 30 Millionen geschätzt wird – und zur Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen wurde mit grosser Mehrheit angenommen⁷⁴. Das *Übereinkommen über die Arbeit im Fischereisektor* (2007) soll insbesondere bessere Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen am Arbeitsplatz, ausreichende Ruhezeiten sowie die gleiche soziale Absicherung wie für Arbeitnehmer in anderen Sektoren gewährleisten. Das Übereinkommen und die dazugehörige Empfehlung treten in Kraft, sobald sie von zehn der 180 Mitgliedsländer der IAO (darunter acht Meeresanrainerstaaten) ratifiziert worden sind.

□ *Durchführung der Arbeitsnormen*

Anlässlich der 96. Tagung befasste sich der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen mit 25 Verstössen gegen

⁷³ ILO, „96th International Labour Conference“, *World of Work*, The Magazine of the ILO, no. 60, August 2007, S. 33.

⁷⁴ Das Übereinkommen über die Arbeit im Fischereisektor (2007, Nr. 188) wurde mit 437 Stimmen gegen zwei Ablehnungen und 22 Enthaltungen angenommen. Der Wortlaut des Übereinkommens kann auf folgender Internet-Seite konsultiert werden: <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/single.pl?query=012007188@ref&chspec=01>>.

die IAO-Normen. In den meisten Fällen handelte es sich um Verletzungen der Gewerkschafts- und der Vereinigungsfreiheit. Der Sachverständigenausschuss drückte insbesondere seine Besorgnis aus in Bezug auf die Gewährleistung der Gewerkschaftsfreiheit in Belarus und Simbabwe. Ausserdem traf er sich zu einer Sondersitzung, die den Verstössen gegen das Übereinkommen über die Zwangsarbeit in Myanmar gewidmet war.

□ *Verletzung des Übereinkommens über die Zwangsarbeit durch Myanmar*

Wie bereits in früheren Jahren wurde auch 2007 Myanmar heftig kritisiert. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen wies darauf hin, dass die burmesische Regierung bis heute noch keine einzige an sie gerichtete Empfehlung umgesetzt hat und dass die Zwangsarbeit auch heute noch weit verbreitet ist und insbesondere durch die Armee praktiziert wird⁷⁵. Damit werde das Übereinkommen über die Zwangsarbeit verletzt. Die Behörden Myanmars wurden aufgefordert, sämtlichen Empfehlungen des Untersuchungsausschusses Folge zu leisten.

Entsprechend den an der 95. Internationalen Arbeitskonferenz geforderten Massnahmen war im Februar 2007 ein Mechanismus zur Untersuchung von Beschwerden über Zwangsarbeit eingerichtet worden. Die Sachverständigen wiesen darauf hin, dass dieser Mechanismus zwar funktioniert, dass sich die eingeleiteten Massnahmen indessen auf administrative Schritte bezögen und die erforderlichen strafrechtlichen Sanktionen nicht durchgesetzt würden.

□ *Gesamtbericht über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*

Anlässlich der 96. Internationalen Arbeitskonferenz legte der Generaldirektor der IAO einen Gesamtbericht mit dem Titel *Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen*⁷⁶ vor. Der Bericht bietet eine Gesamtübersicht über die Diskriminierung bei der Arbeit und zieht Bilanz über die Fortschritte im Kampf gegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Religion, des Alters, der sexuellen Orientierung, von Behinderungen und HIV/Aids. Der Bericht kommt zum Schluss, dass das Ausmass der Ungleichheiten in Bezug auf Lohn und Chancen sowie der Umfang und das Weiterbestehen von Diskriminierung bei der Arbeit Anlass zu wachsender Besorgnis geben⁷⁷.

Die Arbeitskonferenz einigte sich auf Empfehlungen zur Bekämpfung der Diskriminierung. Dazu zählen namentlich die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, die Verbesserung der Wirksamkeit der Initiativen ausserhalb des gesetzgeberischen Bereichs wie etwa bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen oder in der Kredit- oder Investitionspolitik sowie die Förderung von Gesamtarbeitsverträgen und Verhaltenskodizes.

⁷⁵ ILO, *Conference concludes with adoption of new standards on fishing sector; approaches to sustainable development and measures to promote decent work*, Medienmitteilung, 15. Juni 2007.

⁷⁶ IAA, *Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaassnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, 10. Mai 2007.

⁷⁷ ILO, *New ILO Global Report on Equality at Work 2007 – Despite major progress, workplace discrimination persists and is taking on new forms*, Medienmitteilung, 10. Mai 2007.

9.3.2 Schweizerische Debatte über die Nichtratifizierung von ILO-Übereinkommen

2007 wurde im eidgenössischen Parlament erneut die Frage debattiert, weshalb die Schweiz die Mehrheit der IAO-Übereinkommen nicht ratifiziert hat. Die Sozialdemokratische Partei wies darauf hin, dass die Schweiz nur gerade 47 der 188 IAO-Übereinkommen beigetreten ist, und lancierte gleich mehrere parlamentarische Vorstösse, in denen sie die Ratifizierung der Übereinkommen über Schutz und Erleichterungen für Arbeitnehmervertreter im Betrieb (Nr. 135)⁷⁸, über den Mutterschutz (Nr. 183)⁷⁹, über die Nachtarbeit (Nr. 171)⁸⁰ sowie über private Arbeitsvermittler (Nr. 181)⁸¹ beantragte.

Ausserdem kritisierte die SP die Praxis der schweizerischen Regierung, die Ratifizierung eines Übereinkommens – stamme dieses von der IAO oder von einer anderen internationalen Organisation – nur dann in Betracht zu ziehen, wenn das innerstaatliche Recht bereits alle Erfordernisse erfüllt und somit auf eine gesetzgeberische Anpassung verzichtet werden kann⁸². Der Bundesrat beantragte dem Parlament indessen, nicht von der bisherigen Praxis auf diesem Gebiet abzuweichen. Die Debatte ist noch im Gange.

□ *Übereinkommen über eingeborene Völker*

Überdies beschloss der Nationalrat im Juni 2007 entgegen den Empfehlungen des Bundesrates, das Postulat von Remo Gysin zu unterstützen, das die Ratifizierung des IAO-Übereinkommens über eingeborene Völker verlangt. Damit ist der Bundesrat verpflichtet, die Ratifizierung den Eidgenössischen Räten vorzulegen.

Das *Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker* (Nr. 169)⁸³ wurde 1989 unterzeichnet und ist seit 1991 in Kraft. Bis heute wurde es von 19 Staaten ratifiziert. Im Übereinkommen wird der Begriff der eingeborenen Völker ausdrücklich anerkannt und auf das geltende Völkerrecht verwiesen. Im Unterschied zur Allgemeinen Erklärung der Vereinten Nationen zu den Rechten der indigenen Völker, die im September 2007 von der Generalversammlung verabschiedet und von der Schweiz unterstützt worden ist, handelt es sich bei dem IAO-Übereinkommen um ein rechtlich bindendes Instrument.

2006 hatte sich der Bundesrat gegen eine Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 169 ausgesprochen. Dabei stützte er sich insbesondere auf die Schlussfolgerungen seines Berichts über die Situation der Fahrenden in der Schweiz⁸⁴, der die Verpflichtungen der Schweiz gegenüber den Fahrenden im Falle einer Ratifizierung untersucht. Aus dem Bericht geht hervor, dass das schweizerische Recht

⁷⁸ 06.3569. Motion. Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 135 der IAO. Eingereicht im Nationalrat von Christian Levrat am 5. Oktober 2006.

⁷⁹ 07.455. Parlamentarische Initiative. Ratifikation des IAO-Übereinkommens über den Mutterschutz. Eingereicht im Nationalrat von Liliane Maury Pasquier am 22. Juni 2007.

⁸⁰ 07.442. Parlamentarische Initiative. Nachtarbeit: Strengere gesetzliche Regelung. Eingereicht im Nationalrat von Jean-Claude Rennwald am 22. Juni 2007.

⁸¹ 07.444. Parlamentarische Initiative. Für einen besseren Schutz der Temporärangestellten. Eingereicht im Nationalrat von André Daguët am 22. Juni 2007.

⁸² „La Suisse héberge l'Organisation internationale du travail, mais peine à ratifier ses conventions“, *Le Temps*, 20. Juni 2007.

⁸³ C169, <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/single.pl?query=011989169@ref&chspec=01>>.

⁸⁴ Bundesrat, *Bericht über die Situation der Fahrenden in der Schweiz*, 18. Oktober 2006.

den Anforderungen des Übereinkommens nicht entspricht und dass gemäss gängiger Praxis die Schweiz deshalb auf eine Unterzeichnung verzichtet.

Angesichts der Tatsache, dass die Schweiz dieses Instrument zum Schutz der eingeborenen Völker nicht ratifiziert hat, wurde im Frühling 2006 eine NRO-Koalition namens Swisspro-ILO169 ins Leben gerufen. Der Koalition gehören verschiedene Menschenrechts- und Umweltschutzorganisationen sowie Hilfswerke, kirchliche Organisationen und Gewerkschaften an. Nach Auffassung der Koalition zeichnet der Bericht „ein völlig übertriebenes Bild der aus einer Ratifizierung der ILO-Konvention 169 der Schweiz angeblich erwachsenden finanziellen und rechtlichen Verpflichtungen“⁸⁵. In ihrem Argumentarium⁸⁶ erinnert Swisspro daran, dass „die rund 350 Millionen Indigenen, die in 5000 Völkergemeinschaften in über 70 Ländern leben, [...] von Ausbeutung und Unterdrückung betroffen [sind], ihre Territorien [...] von multinationalen Firmen geplündert, verseucht und zerstört sowie ihre Kultur behindert und ihre Sprache zum Verschwinden gebracht [wird]“. Die Schweiz müsse in ihrer Menschenrechtspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und Aussenpolitik kohärent sein.

9.4 Weltgesundheitsorganisation (WHO)

9.4.1 60. Weltgesundheitsversammlung

Die Weltgesundheitsversammlung (WHA) ist das oberste Entscheidungsorgan der WHO. Zu der einmal jährlich stattfindenden Tagung versammeln sich Delegationen der 196 Mitgliedsländer in Genf. Die Hauptaufgaben der Versammlung sind das Festlegen der politischen Stossrichtungen der WHO sowie die Genehmigung des Programms und des Budgets für den kommenden Zweijahreszeitraum.

Der Exekutivrat, dem 34 Vertreter aus den Reihen der Mitgliedsstaaten angehören, tagt mindestens zweimal jährlich. Er ernennt den Generaldirektor, beaufsichtigt die Tätigkeit der Organisation und führt die Beschlüsse und Weisungen der Weltgesundheitsversammlung durch.

Die 60. Tagung der WHA fand vom 14. bis 23. Mai 2007 in Genf statt. Mehr als 2400 Vertreterinnen und Vertreter der WHO-Mitgliedsländer, der NROs und des Privatsektors nahmen daran teil.

Die im November 2006 als Nachfolgerin von Lee Jong-Wook (Südkorea) gewählte neue WHO-Generaldirektorin Margaret Chan (China/Hongkong) bekräftigte in ihrer Eröffnungsansprache die Prioritäten, die sie sich für ihr Mandat gesetzt hat und die darauf abzielen, den Gesundheitszustand der afrikanischen Bevölkerungen und der Frauen zu verbessern⁸⁷. Sie stellte ausserdem fest, die Anwesenheit zahlreicher Akteure aus dem Gesundheitssektor lasse auf ein günstiges Umfeld schliessen. Nach wie vor aber stellten die verstärkte Koordination der Tätigkeiten, die Notwendigkeit der Anpassung an lokale

⁸⁵ Swisspro-ILO169, *Bundesrat lässt Indigene im Stich*, Medienmitteilung, 18. Oktober 2006.

⁸⁶ Swisspro-ILO169, *Ratifizierung der ILO-Konvention 169 für indigene und tribale Völker: Die Schweiz muss endlich Farbe bekennen*, Juli 2006, <http://www.swissproilo169.ch/Dokumente/Lobbypapier_swissproILO169_20060824_d.pdf>.

⁸⁷ WHA, *Address by Dr Margaret Chan, Director-General to the Sixtieth World Health Assembly*, A/60/3, 15. Mai 2007, <<http://www.who.int/gb/>> >WHA60 >A60/3.

Kapazitäten und die Vermeidung von Doppelspurigkeiten bedeutende Herausforderungen dar.

An ihrer 60. Tagung verabschiedete die WHA zwei Entschliessungen, die eine über die Vorbereitungen auf den Fall einer Grippepandemie und die andere über öffentliches Gesundheitswesen, Innovation und geistiges Eigentum. Ausserdem befasste sie sich mit verschiedenen Fragen zur Durchsetzung der überarbeiteten internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV)⁸⁸, zu einem weltweiten Aktionsplan für Arbeitsgesundheit, zu nicht übertragbaren Krankheiten, zur Verbesserung von Medikamenten für Kinder sowie zu den Fortschritten beim rationellen Einsatz von Arzneimitteln.

Das Budget für den Zweijahreszeitraum 2008–2009 wurde ebenfalls genehmigt. Dieses sieht eine Aufstockung des Haushalts um mehr als 12,5 % gegenüber dem Budget 2006–2007 vor und ist damit der grösste jemals genehmigte Etat.

□ *Entschliessung zur Vogelgrippe*

Eines der Hauptthemen der 60. Tagung der WHA waren die Vorbereitungen auf eine mögliche Vogelgrippe-Pandemie. In ihrer Entschliessung anerkannten die Staaten die Notwendigkeit einer engeren internationalen Zusammenarbeit bei der Vorbereitung auf eine eventuelle Grippepandemie. Zu dieser Vorbereitung gehöre namentlich der Austausch von Grippeviren – was voraussetzt, dass die Länder ihre Virenproben den Labors der WHO und der Industrie zur Verfügung stellen – und die Gewährleistung des Zugangs zu Impfstoffen gegen die pandemische Grippe.

Zu diesem Zweck wurde die WHO aufgefordert, internationale Lagerbestände von Impfstoffen gegen das H5N1-Virus und gegen weitere Influenzaviren mit Pandemiepotenzial anzulegen und Dispositive und Leitlinien auszuarbeiten, die eine zweckmässige und gerechte Abgabe der Impfstoffe zu bezahlbaren Preisen sicherstellen⁸⁹.

□ *Entschliessung über öffentliche Gesundheit, Innovation und geistiges Eigentum*

An der 60. Tagung der WHO wurde auch über die Weiterführung der Arbeiten der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe über öffentliche Gesundheit, Innovation und geistiges Eigentum debattiert. Der Auftrag der Gruppe lautete, ausgehend von den Empfehlungen der Kommission für geistige Eigentumsrechte, Innovation und öffentliche Gesundheit (die unter dem Vorsitz der ehemaligen Bundesrätin Ruth Dreifuss steht) einen Entwurf für eine weltweite Strategie und einen weltweiten Aktionsplan auszuarbeiten, der mittelfristig als Rahmen dienen soll.

📖 **Jahrbuch 2007**, Nr. 1, „Bericht der Kommission für geistige Eigentumsrechte, Innovation und öffentliche Gesundheit“, S. 136–137.

Die Entschliessung über öffentliche Gesundheit, Innovation und geistiges Eigentum fordert die WHO-Mitgliedsländer auf, die Vorstösse der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe aktiv zu unterstützen, und ersucht den Generaldirektor

⁸⁸ Die überarbeiteten internationalen Gesundheitsvorschriften wurden 2005 von der WHA verabschiedet und traten im Juni 2007 in Kraft.

⁸⁹ WHA, *Pandemic influenza preparedness: sharing of influenza viruses and access to vaccines and other benefits*, WHA 60.28, 23. Mai 2007, <<http://www.who.int/gb/>> >WHA60 >WHA60.28.

um technische und finanzielle Mittel. Die zwischenstaatliche Gruppe trat bisher zu zwei Sitzungen zusammen, erstmals im Dezember 2006 und zum zweiten Mal im November 2007. Sie soll anlässlich der 61. Tagung der WHA über die erzielten Fortschritte berichten.

Zum brasilianischen Vorstoss betreffend die Nutzung der Flexibilitäten, die im Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum (TRIPS) vorgesehen sind, kam in letzter Minute eine Einigung zustande. Dieser Vorstoss mündete schliesslich in eine Entschliessung, die die WHO verpflichtet, jene Länder, die die im TRIPS-Abkommen und in anderen internationalen Vereinbarungen festgelegten Flexibilitäten nutzen wollen, allgemein und technisch zu unterstützen, um so den Zugang zu pharmazeutischen Erzeugnissen zu fördern. Die Schweiz hat diesen Kompromiss mitgetragen. Als einziges Land lehnten die USA den Vorschlag ab.

QUELLEN

Recht auf Nahrung

FAO, *State of Food Insecurity in the World 2006*, FAO, Rome, 2006.

UN Millennium Project, Task Force on Hunger, *Halving Hunger: It Can Be Done*, UNDP, 2005.

Ghazi, Bahram, *The IMF, the World Bank Group and the Question of Human Rights*, Ardsley, NY, Transnational Publishers, 2005.

Oxfam, *Kicking Down the Door: How Upcoming WTO Talks Threaten Farmers in Poor Countries*, Oxfam Briefing Paper, no. 72, April 2005.

Sen, Amartya, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, New York, Clarendon Press; Oxford University Press, 1981.

Förderung der Menschenrechte

United Nations General Assembly, *Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 entitled „Human Rights Council“*, A/HRC/4/19/Add2, Report by Mr. Doudou Diène, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Addendum, Mission to Switzerland, 30. Januar 2007.

Eidgenössisches Departement des Innern, *Bericht des UNO-Sonderberichterstatters über Rassismus über seinen Besuch in der Schweiz – Antwort des Bundesrates*, Medienmitteilung, 27. März 2007.

Association Korczak, Université d'été-Genève et Chaire lyonnaise des droits de l'homme, *Le conseil se dote d'une nouvelle architecture institutionnelle*, Juni 2007, <www.aidh.org>.

CETIM, *Bulletin*, Nr. 29, September 2007.

FIDH, *United Nations Human Rights Council: While mechanisms are maintained, safeguards need strengthening*, Medienmitteilung, 21. Juni 2007.

Human Rights Watch, *UN: Rights Council Ends First Year with Much to Do*, Medienmitteilung, 19. Juni 2007.

Kunanayakam, Tamara, *Quel développement? Quelle coopération internationale?*, Genève, CETIM, 2007.

Internationale Arbeitsorganisation (IAO)

IAA, *Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaassnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, 10. Mai 2007.

ILO, *Conference concludes with adoption of new standards on fishing sector, approaches to sustainable development and measures to promote decent work*, Medienmitteilung, 15. Juni 2007.

Swisspro-ILO169, *Ratifizierung der ILO-Konvention 169 für indigene und tribale Völker: Die Schweiz muss endlich Farbe bekennen*, Juli 2006, <http://www.swissproilo169.ch/Dokumente/Lobbypapier_swissproILO169_20060824_d.pdf>.

Weltgesundheitsorganisation (WHO)

WHA, *Pandemic influenza preparedness: sharing of influenza viruses and access to vaccines and other benefits*, WHA 60.28, 23. Mai 2007, <<http://www.who.int/gho>> >WHA60 >WHA60.28.

WHA, *Public Health, innovation and intellectual property*, WHA 60.30, 23. Mai 2007, <<http://www.who.int/gb/>> >WHA60 >WHA60.30.

INTERNET-ADRESSEN

Association Korczak, Université d'été-Genève et Chaire lyonnaise des droits de l'homme:
<<http://www.aidh.org>>.

FAO, Recht auf Nahrung: <<http://www.fao.org/righttofood>>.

Humanrights.ch (Schweizerische Vereinigung für Menschenrechte): <<http://www.humanrights.ch>>.

IAO: <<http://www.ilo.org>>.

Menschenrechtsrat: <<http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>>.

Tribune des droits humains (Infosud, Swissinfo, *Le Temps*, Inter Press Service News Agency–IPS):
<<http://www.humanrights-geneva.info>>.

WHO: <<http://www.who.int>>.