



Mit Recht für mehr Gerechtigkeit

Eine Einführung in die sozialen Menschenrechte und den rechtebasierten Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit

Herausgeber

Brot für die Welt -
Evangelischer Entwicklungsdienst
Evangelisches Werk für
Diakonie und Entwicklung e.V.

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Tel +49 30 65211 0
Mail info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de

Der Text basiert auf der Publikation
Evangelischer Entwicklungsdienst
(Hrsg.) (2007): Keine Almosen,
sondern Rechte. Bonn.

Autorin Sarah Lincoln,
Dorothee Haßkamp,
Mitarbeit von Carolin Callenius,
Caroline Kruckow, Carsta Neuenroth,
Dr. Luise Steinwachs

Redaktion: Maike Lukow,
Mitarbeit von der Fachgruppe
Menschenrechte bei Brot für die Welt

V.i.S.d.P. Dr. Klaus Seitz

Fotos Jörg Böhling,
Hermann Bredehorst, Rudi Buntzel,
Ursula Dornberger, Forum Terra,
Rafael Gómez, Licadho,
Sarah Lincoln, Thomas Lohnes,
RECHEP, Frank Schultze,
Carsten Stormer,
UN Photo/Jean-Marc Ferre

Layout Büro Schroeder, Hannover

Druck SpreeDruck, Berlin

Art.Nr.: 129 501 890

Spenden
Brot für die Welt
Spendenkonto: 500 500 500
Bank für Kirche und Diakonie
BLZ: 1006 1006
IBAN: DE10 1006 1006 0500 5005 00
BIC: GENODED1KDB

April 2015

Mit Recht für mehr Gerechtigkeit

Eine Einführung in die sozialen Menschenrechte und den rechtebasierten
Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit

Inhalt

1. Einleitung	6
2. Ein Leben frei von Not: Der Sozialpakt	8
2.1 Eine Erklärung, zwei Pakte	8
2.2 Inhalt des Sozialpakts	8
2.3 Keine Gummiparagrafen: Die General Comments	11
2.4 Verantwortung über Grenzen hinweg - Die extraterritorialen Staatenpflichten	12
3. Vom Paragrafen zur Wirklichkeit: Die Durchsetzung sozialer Menschenrechte	14
4. Unternehmen zur Verantwortung ziehen	17
5. Frauenrechte sind Menschenrechte	19
6. Unser täglich Brot: Das Recht auf Nahrung	20
7. So gesund wie möglich: Das Recht auf Gesundheit	22
8. Grundlegend: Das Recht auf soziale Sicherheit	23
9. Menschenrechte praktisch stärken: Der rechtebasierte Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit	24
9.1 Die Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes in der Projektarbeit	25
9.2 Kontextanalyse	25
9.3 Strategische Ausrichtung des Projekts	27
9.4 Implementierung	29
9.5 Checkliste	30

Kapitel 1

Einleitung

„Ich habe den größten Teil meines Lebens im Township Mitchells Plain gelebt. Im Township leben fast 300.000 Menschen. Unser Aufenthalt dort wurde zwar geduldet, doch wir durften uns keine Unterkünfte bauen. Wir lebten also unter katastrophalen Bedingungen. Abends bauten wir Zelte aus Müll, einige gruben sich auch Löcher im Boden und errichteten darüber ein Dach, um sich vor der Kälte und dem Regen zu schützen. Morgens kam die Polizei und zerstörte die Behausungen. So mussten wir jeden Tag von vorne anfangen und nach einem neuen Unterschlupf suchen.

Angesichts dieser Situation wurde ich quasi gezwungen, Aktivistin zu werden. NGOs klärten uns über unsere Rechte auf und ich lernte: Die Polizei hätte uns nicht vertreiben dürfen, ohne uns einen alternativen Wohnort anzubieten. Das hat mir die Augen geöffnet. Mir wurde klar, dass ich ein Mensch mit Rechten bin, kein Niemand!

Wenn die Polizei nun kam, konnten wir auf unsere Menschenrechte verweisen und fragten sie nach dem Räumungsbefehl. Obwohl die Polizisten fluchten, änderten sie ihr Verhalten und zerstörten nicht mehr unsere Unterkünfte.

Ich begann bald auch andere Fragen zu stellen: Warum bekommen viele Kinder eine bessere Bildung als meine Kinder? Warum bin ich in dieser Situation? Jetzt mache ich an der Universität Kapstadt einen Kurs in Erwachsenenbildung und bin Vorsitzende der Housing Assembly, einer Organisation, die sich für das Recht auf angemessene Unterkunft einsetzt.“

Faeza Meyer

Seit sie weiß, dass sie sich gegenüber Polizei und Staat auf ihr Recht auf angemessene Unterkunft berufen kann, hat sich das Leben der Südafrikanerin Faeza Meyer verbessert. Dank der International Labour Research and Information Group (ILRIG), einer langjährigen Partnerorganisation von Brot für die Welt in Südafrika, kennt sie ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, die sogenannten „WSK-Rechte“. Mit ihnen kann Faeza einen angemessenen Lebensstandard gegenüber dem Staat einfordern. Dazu zählen das Recht auf Wasser und Nahrung, das Recht auf Bildung, den jeweils bestmöglichen Gesundheitsstandard und nicht zuletzt das Recht auf angemessene Unterkunft. Die WSK-Rechte ergänzen die bürgerlich-politischen Menschenrechte, auch als Freiheits- oder Abwehrrechte bekannt, die jedem Menschen körperliche Unversehrtheit garantieren, vor Folter und unfairen Gerichtsverfahren schützen und politische Teilhabe gewährleisten. Denn ohne angemessene Lebensbedingungen ist Freiheit wenig wert und ein Leben in Würde unmöglich.

Faezas Geschichte zeigt, dass Armut und unwürdige Lebensbedingungen häufig eine Folge von Menschenrechtsverletzungen sind. So hätte die Polizei die Zelte und Hütten in Mitchells Plain nicht abreißen dürfen. Doch ihr Bericht zeigt auch, wie sich der Teufelskreis aus Armut, Machtstrukturen, Menschenrechtsverletzungen

und Diskriminierung durchbrechen lässt. Heute unterstützt Faeza andere Menschen darin, ihr Recht auf eine angemessene Unterkunft durchzusetzen.

Denn wenn arme und bedrängte Menschen ihre Rechte kennen, können sie sich für diese auch einsetzen. Sie können sich mit anderen organisieren und Einfluss auf gesellschaftliche und politische Entscheidungen nehmen, die Verantwortlichen für Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft ziehen und die strukturellen Ursachen ihrer Armut, beispielsweise ungleiche Ressourcen- und Machtverteilung, bekämpfen. Wer seine Rechte kennt, kann sich gegen staatliche Willkür und die eigene Ohnmacht wehren. Deswegen ist die Stärkung der Menschenrechte ein elementarer Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit.

Diese Publikation bietet, aufbauend auf der EED-Publikation „Keine Almosen, sondern Rechte“ (2007), eine Einführung in die sozialen Menschenrechte und ihre praktischen Anwendungsmöglichkeiten in der Entwicklungszusammenarbeit - insbesondere für die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen. Sie soll zur Reflektion über Menschenrechte in der Entwicklungsarbeit anregen und die systematische Umsetzung des rechtsbasierten Ansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit voranbringen.



Khayelitsha - übersetzt „Neues Zuhause“ - ist mit geschätzt einer Million Bewohnern und Bewohnerinnen Kapstadts größtes Township. 70 Prozent von ihnen leben unter der Armutsgrenze, viele ohne Strom und Wasseranschluss.

Kapitel 2

Ein Leben frei von Not: Der Sozialpakt

2.1 Eine Erklärung, zwei Pakte

Der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte liegt die Vision einer Welt „frei von Furcht und Not“ zugrunde. Doch was die Präambel in wenigen Worten zusammenfasst, wurde in Zeiten des Kalten Krieges formal getrennt. Zwar wollte die internationale Staatengemeinschaft nach der gemeinsamen, aber unverbindlichen Menschenrechtserklärung 1948 einen rechtlich verbindlichen Menschenrechtsvertrag schaffen. Doch dabei kollidierten die Interessen und Ideologien der zwei Blöcke des Kalten Krieges.

Der Westen schrieb sich die bürgerlich-politischen Rechte auf die Fahnen, der Ostblock, mit Unterstützung vieler lateinamerikanischer Staaten, machte sich für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte stark. So wurden schließlich zwei Verträge entwickelt, die den Fokus jeweils auf andere Menschenrechte legten: der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte - kurz **Sozialpakt** - und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte - kurz **Zivilpakt**. Beide wurden 1966 von der UN-Generalversammlung verabschiedet und traten 1976 als rechtlich verbindliche Konventionen in Kraft. Seither können sich Menschen auf der ganzen Welt gegenüber den Vertragsstaaten darauf berufen, dass es Menschenrechte gibt, die der Staat achten und schützen muss und zu deren Verwirklichung er verpflichtet ist. 167 Staaten haben den Zivilpakt mittlerweile ratifiziert, 160 Staaten den Sozialpakt.

Nach der Verabschiedung der Verträge bestimmten die gegensätzlichen Menschenrechtsauffassungen von Ost und West jahrzehntelang die politischen Debatten. Die westlichen Staaten sahen einzig die bürgerlich-politischen Freiheits- und Beteiligungsrechte als echte Menschenrechte an und prangerten deren Verletzung in den sozialistischen Staaten ein. Diese wiederum wehrten sich gegen jede Einmischung von westlichen Staaten und gingen von einem kollektiven Menschenrechtsverständnis mit dem Fokus auf sozialen Leistungen und dem Wohlergehen der Gemeinschaft aus.

Eine entscheidende Wende in der Debatte zeigte erstmals die UN-Kinderrechtskonvention von 1989. Sie schreibt sowohl bürgerlich-politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für Kinder fest. Erst 1993 bei der Internationalen Menschenrechtskonferenz in Wien verkündeten die UN-Mitgliedsstaaten schließlich, was eigentlich seit der Menschenrechtserklärung von 1948 hätte selbstverständlich sein sollen: Dass die

Menschenrechte universell und unteilbar sind, voneinander abhängen und einander bedingen.

Damit erkannte die Staatengemeinschaft nach dem Ende des Kalten Krieges endlich an, was viele Opfer von Menschenrechtsverletzungen täglich erleben: die **unauflösbare Verflechtung von Menschenrechten** - die gerade dann spürbar wird, wenn Menschenrechte verletzt werden. Wer keine Wohnung hat, bekommt meist auch keinen Wahlschein, und wer keinen Zugang zu Bildung erhält, hat auch schlechtere Voraussetzungen, um politische Entscheidungen effektiv zu beeinflussen. Teilhabe am politischen Leben benötigt Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben und umgekehrt.

2.2 Inhalt des Sozialpakts

Die volle Verwirklichung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ist nicht von heute auf morgen möglich, das räumt der Sozialpakt ausdrücklich ein. Der Vertragsstaat verpflichtet sich mit der Ratifizierung, „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten“ Maßnahmen zu treffen, um „nach und nach“ die volle Verwirklichung der Rechte zu erreichen. Dennoch muss jeder Staat sofort wirksame Schritte unternehmen, um die Sozialpaktrechte rasch zu verwirklichen. Insbesondere muss direkt nach der Annahme des Vertrags das in Absatz 2 genannte Diskriminierungsverbot umgesetzt werden.

Der UN-Sozialpakt verlangt, dass Staaten ihre vorhandenen Ressourcen gerecht einsetzen und so verteilen, dass die Rechte der besonders benachteiligten und armen Bevölkerungsgruppen gewährleistet sind. Diskriminierungen aufgrund von Geschlecht, Religion, Hautfarbe, geographischer und sozialer Herkunft sind wesentliche Ursachen für Unterdrückung und Verarmung. Der Staat darf auch nicht indirekt diskriminieren, indem er durch scheinbar neutrale Regelungen oder Kriterien bestimmte Bevölkerungsgruppen faktisch benachteiligt. Dies ist etwa der Fall, wenn Schulunterricht in einer Sprache stattfindet, die sprachliche Minderheiten nicht beherrschen oder die Gesundheitsversorgung besonders in den von indigenen Völkern bewohnten Gebieten schwach aufgestellt ist.

Die Staaten verpflichten sich durch den Sozialpakt, die sozialen Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten (die sogenannte Trias der Menschenrechte).



Weil auf ihrem Land Zucker für den europäischen Markt angebaut werden soll, werden die Menschen aus Oddur Meanchey in Kambodcha zwangsvertrieben. Ihre Häuser werden abgebrannt.

Die **Achtungspflicht** bedeutet, dass Staaten verletzende Eingriffe in die einzelnen WSK-Rechte unterlassen müssen. Diese Pflicht bedarf vielfach keinerlei finanzieller und mitunter nicht einmal zusätzlicher gesetzgeberischer Maßnahmen. Vergibt der Staat zum Beispiel Landtitel und Konzessionen, ohne die traditionellen Nutzungsrechte der Bewohnerinnen und Bewohner zu beachten, verletzt er ihr Recht auf Nahrung, Wasser und angemessene Unterkunft. Verstöße gegen die Achtungspflicht umfassen beispielsweise auch willkürliche Häuserzerstörungen, Wasserverschmutzung durch staatliche Industrieprojekte oder die gesetzlich festgelegte Ausgrenzung von Frauen oder marginalisierten Gruppen von Schule oder Arbeitsplatz.

Die **Schutzpflicht** der Staaten zum Schutz der WSK-Rechte vor Eingriffen durch Dritte erfordert in erster Linie administrative oder legislative Maßnahmen. Wenn ein Unternehmen in Folge eines Rohstoffprojekts das Trinkwasser des benachbarten Dorfes verschmutzt, muss der Staat eingreifen und die Menschen vor der Verletzung ihres Rechts auf Wasser schützen. Zur Schutzpflicht gehören auch das gesetzliche Verbot der Kinderarbeit und die Verhinderung gesundheitsgefährdender Arbeitsabläufe.

Die **Gewährleistungspflicht** verpflichtet den Staat, die sozialen Menschenrechte durch höchst möglichen Einsatz seiner finanziellen Mittel zu verwirklichen. Der Staat muss zum Beispiel Maßnahmen ergreifen, um

allen Kindern eine Schulbildung zu ermöglichen, ausreichende Ernährung sicherzustellen und bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung stellen.

Lange Zeit wurde der Sozialpakt von vielen, insbesondere westlich geprägten Staaten, lediglich als unverbindliche Absichtserklärung verstanden. Die im Sozialpakt verankerten Rechte, beispielsweise auf kostenlose Grundschulbildung oder Gesundheitsversorgung, wurden als vermeintlich zu kostspielig in den Bereich des politisch Wünschenswerten verwiesen. Dabei wurde jedoch übersehen, dass auch die sogenannten Freiheitsrechte Kosten verursachen. So zahlen Staaten viel Geld für die Ausrichtung freier Wahlen oder den Aufbau und Erhalt eines Justizsystems, um das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren zu gewährleisten. Auch ist es zur Verwirklichung des Zivilpakts nicht damit getan, Folter durch Staatsbedienstete zu unterbinden: Um das Recht auf Leben und Unverletzlichkeit auch vor Übergriffen Dritter zu schützen, bauen Staaten oft mit großem finanziellen Aufwand ein Gewaltmonopol auf. Diese Aufgaben gehen weit über die bloße Abwehr staatlicher Eingriffe hinaus.

Die **Abwehrdimension** der sozialen Rechte hingegen wird häufig übersehen: Oft ist es der Staat selbst, der in massiver Weise in die Freiheitssphäre des Einzelnen oder ganzer Gruppen eingreift und Menschenrechte verletzt - zum Beispiel wenn staatliche Unternehmen die Gesundheit von Arbeitern und Arbeiterinnen oder

Anwohnern und Anwohnerinnen schädigen oder das Schulsystem Minderheiten systematisch ausgrenzt. In diesem Sinne sind auch die im Sozialpakt enthaltenen Menschenrechte Abwehrrechte. Auch die Gewährleistungspflicht, also die aktive Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundbedürfnisse jedes Menschen, ist durchaus für alle Staaten finanzierbar und kein Luxus: Arme Staaten können öffentliche Mittel gezielter für die Verwirklichung sozialer Rechte einsetzen und für eine gerechte Verteilung der vorhandenen Ressourcen sorgen. Zudem können sie bei anderen Staaten Unterstützung beanspruchen, um etwa die Grundschulbildung für alle Kinder oder medizinische Grundversor-

gung für alle ihre Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Denn der zweite Artikel des Sozialpakts verweist ausdrücklich auf internationale Hilfe und Zusammenarbeit zur Verwirklichung der sozialen Menschenrechte.

Bei der Bewertung des staatlichen Mitteleinsatzes zur Umsetzung der WSK-Rechte ist das **OPERA-Framework** sehr hilfreich. Entwickelt vom Center for Economic and Social Rights bietet es eine übersichtliche Methodik für die Analyse der staatlichen Fortschritte.

Zum Weiterlesen:

<http://www.cesr.org/section.php?id=179>

Auf einen Blick: Das steht im Sozialpakt

Teil I bekräftigt das Selbstbestimmungsrecht der Völker; Teil II setzt die Grundbedingungen des Vertrags fest:

- Rechte sollen „unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten“ „nach und nach“ verwirklicht werden
- Diskriminierungsverbot (gilt sofort und absolut); Gleichberechtigungsgebot
- Vorübergehend dürfen Entwicklungsländer bei der Verwirklichung ihre Staatsbürger bevorzugen

Teil III nennt die einzelnen Rechte, darunter:

- **Art. 6:** Recht auf Arbeit (Recht, sich den Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen)
- **Art. 7 und 8:** Rechte in der Arbeit (Arbeitsbedingungen, Gewerkschaften)
- **Art. 9:** Recht auf soziale Sicherheit einschließlich Sozialversicherung
- **Art. 10:** Schutz der Familie, Verbot der Kinderarbeit
- **Art. 11:** Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (inkl. Ernährung, Bekleidung, Unterbringung)=
- **Art. 12:** Recht auf Gesundheit (Recht auf das jeweils „erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit“)
- **Art. 13 und 14:** Recht auf Bildung (Priorität hat die unentgeltliche Grundschulpflicht)
- **Art. 15:** Teilhabe am kulturellen Leben, wissenschaftlichen Fortschritt, Schutz des geistigen Eigentums

Teile IV und V regeln Umsetzung, Kontrolle und Beitritt. Sie enthalten keine Rücktrittsregelung.

- Vorlage von Staatenberichten
- Prüfung durch Wirtschafts- und Sozialrat, der an einen Ausschuss verweisen kann
- Internationale Zusammenarbeit

Einige der im Sozialpakt festgelegten Rechte finden sich auch in anderen Völkerrechtsverträgen, wo sie zum Beispiel wie in der UN-Kinderrechtskonvention oder der UN-Behindertenrechtskonvention für einzelne Zielgruppen konkretisiert werden.



Sauberes Trinkwasser ist in der Provinz Oudomxay im Norden von Laos keine Selbstverständlichkeit. Viele Familien nutzen verunreinigtes Brunnen- bzw. Flusswasser; Durchfälle und andere Krankheiten sind die Folge.

2.3 Keine Gummiparagrafen: Die General Comments

Einen unschätzbaren Beitrag zur Durchsetzbarkeit sozialer Rechte leisten die **General Comments zum Sozialpakt**, zu Deutsch: Allgemeinen Empfehlungen oder Kommentare. Sie werden von dem UN-Sozialausschuss erlassen. Dieser besteht aus 18 unabhängigen, von den Mitgliedsstaaten vorgeschlagenen Expertinnen und Experten und wacht über die Umsetzung des Sozialpakts. Durch die General Comments hat der UN-Sozialausschuss inzwischen viele der einzelnen WSK-Rechte konkretisiert. Inhalt und Reichweite der sozialen Menschenrechte sind damit bestimmbar und seine Interpretationen der einzelnen Vorschriften helfen den Staaten, die Verpflichtungen zu erfüllen, die sie mit der Unterzeichnung des Pakts eingegangen sind. Anders als der Vertragstext selbst sind die General Comments völkerrechtlich zwar nicht verbindlich, aber die Tatsache, dass sie von demselben Gremium stammen, das auch die Staatenberichte zur Einhaltung der Menschenrechte prüft, weist ihnen

eine hohe Autorität zu. Sie werden daher auch als „Soft Law“ bezeichnet.

Die ersten Beiträge des Sozialausschusses haben sich mit den allgemeinen Bedingungen des Sozialpakts befasst. Sie stellen beispielsweise klar, was es für die Staaten konkret bedeutet, sich „nach und nach“ und „unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten“ an die Verwirklichung der Rechte zu machen. Beginnend mit dem Vierten Kommentar widmet sich der Ausschuss der Interpretation der einzelnen Rechte, die er erläutert und für deren Verwirklichung er praktische Hinweise gibt.

Bei der Konkretisierung einzelner Rechte greift der Ausschuss immer wieder auf bestimmte Standards zurück, die mehrere Dimensionen eines Rechts umfassen: die **Verfügbarkeit**, die **Zugänglichkeit** (physisch, finanziell und ohne Diskriminierung), die **Qualität** und die **kulturelle Angemessenheit**. Verdeutlicht am Recht auf Wasser, das der Sozialausschuss aus Art. 11 Absatz 1 des Sozialpakts ableitet, heißt das also beispielsweise: Jeder Mensch hat Anspruch auf die für persönliche und häusliche Zwecke erforderliche Menge an sauberem Wasser. Für die genaue Menge verweist der Ausschuss auf die

WHO-Empfehlungen, wonach ein Mensch mindestens 25 Liter pro Tag zum Überleben braucht, für eine angemessene Hygiene sind jedoch je nach gesundheitlichen und klimatischen Bedingungen 50 bis 100 Liter Wasser pro Tag nötig.

Als zugänglich gelten Wasserquellen, wenn das Wasser bezahlbar, in unmittelbarer Nähe zum Wohnort und ohne Risiko zu erreichen ist. Zudem hat jeder Mensch das Recht, von den Behörden Informationen zu den Wasserquellen und deren Verwendung zu erhalten (UN-HCR 2003; Allgemeiner Kommentar Nr. 15 zum Recht auf Wasser).

Ein Staat muss darauf hinarbeiten, dass diese Standards erfüllt werden - und zwar unter besonderer Berücksichtigung jener Gruppen, die von Menschenrechtsverletzungen besonders stark betroffen sind.

Dabei muss er die praktische Versorgung seiner Bürgerinnen und Bürger nicht unbedingt selbst übernehmen. Der Staat kann zum Beispiel die Wasserversorgung auch privaten Unternehmen übertragen. Die Verantwortung aber dafür, dass jeder Mensch ohne Diskriminierung und den genannten Standards entsprechend mit Wasser versorgt wird, obliegt weiterhin dem Staat. Das heißt, er muss dafür sorgen, dass auch private Versorgungsunternehmen, die von ihm beauftragt

werden, die menschenrechtlichen Standards tatsächlich einhalten.

Für die Entwicklungszusammenarbeit und insbesondere in der Arbeit mit Partnerorganisationen sind die General Comments mit ihren konkreten Erläuterungen von unschätzbarem Wert. In Auseinandersetzungen mit Staaten und internationalen Institutionen ermöglichen sie es, eindeutige Forderungen zu formulieren und Fortschritte wie auch Verletzungen der völkerrechtlichen Verpflichtungen detailliert zu messen und zu benennen.

Zum Weiterlesen:

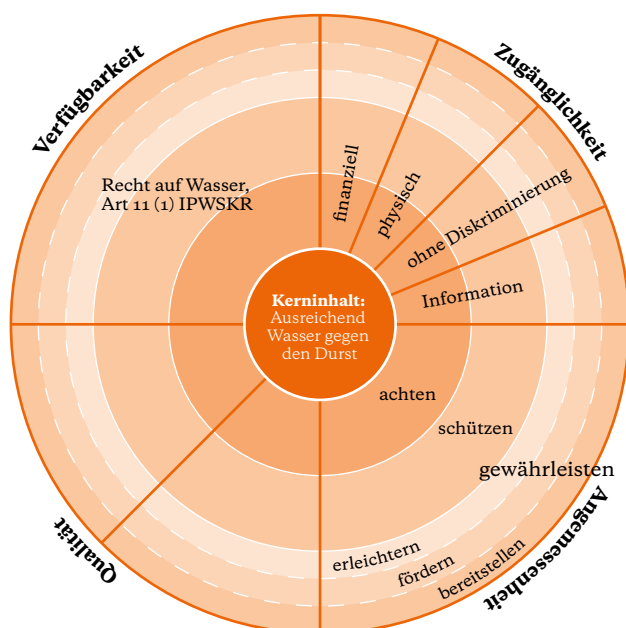
Brot für die Welt (2015): Die Welt im Wasserstress - Wie Wasserknappheit die Ernährungssicherheit bedroht. Analyse 48. Veröffentlicht unter: http://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/analyse-49_wasserreport.pdf

2.4 Verantwortung über Grenzen hinweg - Die extraterritorialen Staatenpflichten

Oft scheitert die Umsetzung der sozialen Menschenrechte nicht an den nationalen Rahmenbedingungen, sondern an den globalen Machtverhältnissen und Wirtschaftsstrukturen. Multilaterale Finanzinstitutionen fordern strukturelle Anpassungsprogramme und transnationale Unternehmen nutzen ihre Marktmacht, um die natürlichen und persönlichen Ressourcen in den Ländern des globalen Südens auszubeuten. In manchen Fällen schränken bilaterale Investitionsverträge die Handlungsspielräume der Staaten ein und verhindern einen effektiven Schutz der Menschenrechte.

Damit drängt sich die Frage auf, ob Staaten nicht auch über die eigenen Grenzen hinaus eine menschenrechtliche Verantwortung haben, wenn sie Einfluss auf die menschenrechtliche Situation ausüben. Dieser Überzeugung sind sowohl namenhafte Völkerrechtler und -rechtlerinnen als auch einige UN-Ausschüsse und Sonderberichterstatter.

2011 wurde das Konzept der extraterritorialen Staatenpflichten von einer Gruppe von 40 Experten und Expertinnen aus der ganzen Welt, darunter einige UN-Sonderberichterstatter, in den **Maastrichter Prinzipien** detailliert ausgearbeitet. Innerhalb ihres Einflussbereichs haben Staaten demnach auch gegenüber



Quelle: Michael Windfuhr

Menschen in anderen Ländern menschenrechtliche Verpflichtungen. Diese betreffen beispielsweise das Verhalten von Unternehmen im Ausland. Staaten sollten durch Regulierung sicherstellen, dass Unternehmen mit Hauptsitz in ihrem Land auch im Ausland nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind. Sie sollten auch darauf achten, dass sie andere Staaten nicht durch bilaterale und multilaterale Handelsverträge knebeln und damit zu Menschenrechtsverletzungen beitragen.

Die Maastrichter Prinzipien sind kein offizielles UN-Dokument, sondern eine Interpretation bestehender menschenrechtlicher Verpflichtungen. Einige UN-Sonderberichterstattende berufen sich jedoch regelmäßig auf sie und Elemente der Maastrichter Prinzipien sind bereits in offizielle UN-Dokumente eingeflossen.

In der politischen Lobbyarbeit bieten die Maastrichter Prinzipien und die entsprechenden Empfehlungen der Vereinten Nationen eine rechtliche Grundlage, um eine menschenrechtskonforme Außenpolitik zu fordern.

Weitere Informationen:

Text der Maastrichter Prinzipien und Erläuterungen unter <http://www.etoconsortium.org/>

Eine rechtliche Grundlage finden die extraterritorialen Staatenpflichten unter anderem in **Artikel 2 des UN-Sozialpakts**. Dort heißt es, dass jeder Vertragsstaat sich verpflichtet, *„einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.“*



Billige Fleischreste aus Europa überschwemmen den Markt in Liberia und haben die lokalen Anbieter verdrängt. Weil die Fleischabfälle meist nur unzureichend gekühlt werden, verursacht ihr Verzehr häufig Salmonellenvergiftungen.

Kapitel 3

Vom Paragrafen zur Wirklichkeit: Die Durchsetzung sozialer Menschenrechte

Mit der Ratifizierung des Sozialpakts sind die Staaten verbindliche völkerrechtliche Pflichten eingegangen. Doch heißt das, wer entschädigungslos aus seiner Wohnung vertrieben wurde, kann den Staatsbeamten einfach den UN-Sozialpakt vorhalten? Und reicht der Sozialpakt, um wegen Verletzung des Rechts auf Unterkunft eine Regierung vor Gericht zur Verantwortung ziehen?

Der UN-Sozialausschuss bejaht dies ausdrücklich (siehe General Comment Nr. 3 Absatz 5). So habe jedes Recht aus dem Sozialpakt justiziable Elemente, die auch dem Einzelnen einklagbare Rechte verleihen und in den Vertragsstaaten unmittelbar anwendbar sind. Beispielsweise definiert General Comment Nr. 7 über Zwangsräumungen und das Recht auf Unterkunft eine Reihe von Kernverpflichtungen der Staaten, deren Verletzungen von nationalen Gerichten überprüft werden können.

Die präzisen Kriterien der General Comments schaffen die Voraussetzung, um soziale Menschenrechte zum Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen zu machen und erfolgreich einzuklagen. Viele Vertragsstaaten sind jedoch noch sehr zögerlich bei der Anerkennung gerichtlich durchsetzbarer Individualrechte. Deutschland und die Schweiz haben dafür schon deutliche Kritik seitens des UN-Sozialausschusses geerntet. In Lateinamerika jedoch gibt es mittlerweile eine Reihe nationaler Urteile, die WSK-Rechte in den Urteilsbegründungen berücksichtigen.

Menschenrechtsinstrumente bei den Vereinten Nationen

Für die Durchsetzung der sozialen Menschenrechte sind die Menschen in den Vertragsstaaten des Sozialpakts nicht allein auf die Überprüfung durch nationale Gerichte angewiesen. Die Vereinten Nationen haben mehrere Mechanismen geschaffen, die es der Zivilgesellschaft erleichtern sollen, von ihrer Regierung menschenrechtskonformes Handeln einzufordern. Dazu zählt auch die Möglichkeit für zivilgesellschaftliche Organisationen, an Sitzungen des UN-Menschenrechtsrats teilzunehmen und dort über Menschenrechtsverletzungen eines Staates zu berichten. Über den ECOSOC-Beratungsstatus des Evangelischen Werks für Diakonie und Entwicklung können sich auch Mitarbeitende und Partnerorganisationen von Brot für die Welt bei den Vereinten Nationen registrieren, an Sitzungen teilnehmen und Side-Events zu den jeweils anstehenden Themen anmelden.

Staatenberichte und Schattenberichte

Für die Überwachung des UN-Sozialpakts ist der mit 18 unabhängigen Experten und Expertinnen besetzte UN-Sozialausschuss verantwortlich. Weil das Völkerrecht auf der Zusammenarbeit von Staaten beruht, sitzen im Sozialausschuss keine „UN-Richter“, die Recht sprechen, sondern der Ausschuss gibt Empfehlungen.

Alle fünf Jahre müssen die Vertragsstaaten des Sozialpakts dem UN-Sozialausschuss berichten, wie weit sie mit der Umsetzung der Rechte gekommen sind, für die sie bei der Ratifizierung den maximalen Einsatz ihrer Ressourcen versprochen haben. Die Verlässlichkeit und Vollständigkeit, mit der Staaten dieser Berichtspflicht nachkommen, ist jedoch unterschiedlich. Deswegen reichen Nichtregierungsorganisationen oft parallel einen eigenen Bericht beim Ausschuss für seine Beurteilung ein. Falls der Staatenbericht zu lange auf sich warten lässt, dürfen sich die Ausschussmitglieder sogar ausschließlich auf den sogenannten Parallel- oder Schattenbericht der Nichtregierungsorganisationen stützen. Die Schattenberichte sind für den Ausschuss eine wichtige Quelle, um sich ein umfassendes Bild von der Menschenrechtssituation im jeweiligen Land zu machen.

Parallel zur Sitzung des UN-Menschenrechtsrats im September 2013 hat Brot für die Welt, gemeinsam mit der kambodianischen Partnerorganisation Licadho, eine Veranstaltung zur Menschenrechtssituation in Kambodscha organisiert. Im Vordergrund standen die Landvertreibungen zugunsten der Zuckerrohrplantagen europäischer Firmen sowie die zunehmende Kriminalisierung sozialer Proteste und die damit einhergehenden Gefahren für Menschenrechtsverteidiger und -verteidigerinnen. Licadho lud auch direkt betroffene Menschen aus den lokalen Gemeinden zu der Veranstaltung ein, die sehr eindrücklich von ihrer Situation berichteten. Wesentliche Forderungen von Licadho und Brot für die Welt waren die Mandatsverlängerung des UN-Sonderberichterstatters für die Menschenrechte in Kambodscha und das Bestehenbleiben des Büros des Hochkommissariats für Menschenrechte in Phnom Penh, was vom Menschenrechtsrat auch befürwortet wurde.



Der Schutz der Menschenrechte bei den Vereinten Nationen hängt ganz maßgeblich von der Beteiligung und den Beiträgen der Zivilgesellschaft ab. Der UN-Menschenrechtsrat tagt dreimal jährlich in Genf.

Der Sozialausschuss verurteilt die Staaten nach der Auswertung der Berichterstattung nicht, sondern tritt in einen kritischen Dialog mit ihnen und legt abschließend seine Beobachtungen (Concluding Observations) vor, die auch im Internet veröffentlicht werden. Sie stellen die öffentliche Richtschnur dar, an denen sich die Staaten bei ihren Berichten über ihre Maßnahmen und Fortschritte zum Schutz der Menschenrechte messen lassen müssen.

Dem Einzelnen Gehör verschaffen:

Das Zusatzprotokoll

Am 10. Dezember 2008 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Zusatzprotokoll zum Sozialpakt verabschiedet. Es räumt Einzelpersonen das Recht ein, beim UN-Sozialausschuss Beschwerde einzulegen, wenn sie ihre im Sozialpakt garantierten Rechte verletzt sehen. Eine solche Beschwerdemöglichkeit gibt es für bürgerliche und politische Rechte schon seit 1976.

Das Zusatzprotokoll ist im Mai 2013, drei Monate nach Hinterlegung der zehnten Ratifikationsurkunde durch Uruguay, in Kraft getreten. Ebenfalls ratifiziert wurde es von Argentinien, Belgien, Bolivien, Bosnien-Herzegowina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Finnland, Frankreich, Kap Verde, Gabun, Italien, Luxemburg, Mongolei, Montenegro, Niger, Portugal, Slowakei und Spanien (Stand April 2015). Damit besteht erstmals für Menschen in diesen Ländern die Möglichkeit, ein internationales Gremium anzurufen und ihr Recht einzufordern, wenn ihre sozialen Menschenrechte missachtet werden und die rechtlichen Instrumentarien auf nationaler Ebene versagen.

Obwohl Deutschland die Entstehung des Zusatzprotokolls aktiv unterstützt hat, blieb eine Ratifizierung durch Deutschland bislang aus. Trotz Initiativen der Op-

position und zahlreicher Nichtregierungsorganisationen hat sich die deutsche Regierung noch immer nicht für die Ratifizierung entschieden. Immerhin ist der seit 2008 andauernde Prüfungsprozess wieder gestartet und so bleibt zu hoffen, dass sich bald auch Deutsche vor den Vereinten Nationen auf ihre sozialen Rechte berufen können.

Engagierte Augenzeugen:

Die UN-Sonderberichterstattenden

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen erteilt unabhängigen Expertinnen und Experten das Mandat, als UN-Sonderberichterstattende zu bestimmten Menschenrechtsthemen oder Ländern zu arbeiten. Seit Ende der 90er gibt es auch zu den WSK-Rechten Sonderberichterstattende. Sie beobachten und dokumentieren, wie ein Recht weltweit von Regierungen verwirklicht oder verletzt wird. So wie der Sozialausschuss tragen auch sie entscheidend dazu bei, die unscharfen Bestimmungen des Sozialpakts praxistauglich und gerichtsbar zu machen. So wurde Jean Ziegler 2000 zum ersten Sonderberichterstatte zum Recht auf Nahrung ernannt und hat dieses Recht konkretisiert und Regierungen und privaten Akteuren ihre Pflichten verdeutlicht. Die Sonderberichterstattenden können individuellen oder Gruppenbeschwerden nachgehen und von Regierungen eine Stellungnahme einfordern. Ihre Ergebnisse dokumentieren sie in öffentlich zugänglichen Jahresberichten.

Das UPR-Verfahren

In einem sogenannten UPR-Verfahren (Universal Periodic Review) bewerten sich die Staaten im UN-Menschenrechtsrat gegenseitig. Jeder einzelne der 193 Mitgliedstaaten der UN wird im Rahmen eines vier- bis fünfjährigen

Handlungsräume für Zivilgesellschaft erweitern: Zusammenarbeit mit Maina Kiai, dem UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit



Weltweit werden die Handlungsräume politisch aktiver Nichtregierungsorganisationen zunehmend eingeschränkt. Beispiele aus Ländern wie Kenia, Malawi, Simbabwe, Uganda, Kolumbien, Indien und Russland zeigen, dass die Beschränkungen verschiedene Formen annehmen: Sie reichen von der Verschärfung der Anforderungen an Organisationsregistrierungen und dem Verbot ausländischer finanzieller Unterstützung bis hin zur massiven Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und der Kriminalisierung sozialer Proteste. Im November 2013 veranstaltete Brot für die Welt als Mitglied der ACT Alliance Community of Practice (COP) Human Rights in Development eine internationale Konferenz in Malawi, um gemeinsam mit Partnerorganisationen Strategien zur Erweiterung der

Handlungsspielräume für zivilgesellschaftliche Akteure zu entwickeln. Teilgenommen hat auch Maina Kiai, der seit dem 1. Mai 2011 UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit ist. So konnte sich der UN-Sonderberichterstatter direkt mit den anwesenden Organisationen zur Situation in den einzelnen Ländern und möglichen Gegenstrategien austauschen. Im März 2014 hat dieselbe ACT COP während der Sitzung des UN-Menschenrechtsrats gemeinsam mit Maina Kiai ihre Studie zu „Enabling Space for Civil Society“ vorgestellt.

Brot für die Welt war wenige Monate später auch an der Expertenkonsultation des Sonderberichterstatters zur Vorbereitung des vierten thematischen Berichts zu Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit bei internationalen Organisationen beteiligt und hat den Sonderberichterstatter im November 2014 zu einer Podiumsdiskussion zu zivilgesellschaftlichen Handlungsräumen eingeladen.

Durch die gewachsene Zusammenarbeit mit dem UN-Sonderberichterstatter war es Act Alliance und Brot für die Welt möglich, mehr Regierungen und Nichtregierungsorganisationen zu erreichen und die Aufmerksamkeit für die Situation der Partnerorganisationen zu erhöhen. So sind die angesprochenen Regierungen dazu gezwungen, sich auf diplomatischem Parkett mit den Vorwürfen der Zivilgesellschaft auseinanderzusetzen.

Zyklus von den anderen Staaten hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte in seinem Land überprüft. Der Maßstab für die Überprüfung sind alle vom jeweiligen Staat ratifizierten Menschenrechtsabkommen sowie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die UN-Charta.

Am UPR-Verfahren können sich auch Organisationen der Zivilgesellschaft beteiligen. So sind die Staaten aufgefordert, während der Erstellung ihres UPR-Berichts die Zivilgesellschaft zu konsultieren. Außerdem können zivilgesellschaftliche Gruppen vor der eigentlichen Behandlung des Staatenberichts vor dem Menschenrechtsrat eine eigene Stellungnahme einreichen. Während der Anhörung in Genf können sie Side Events organisieren.

Auch im Rahmen des Abschlussberichtes vor dem Menschenrechtsrat gibt es die Möglichkeit für mündliche Stellungnahmen von zivilgesellschaftlichen Organisationen. Nach Abschluss des Verfahrens können sich zivilgesellschaftliche Organisationen beim Monitoring der Umsetzung beteiligen.

Weiterführende Informationen:

Zur Nutzung der UN-Mechanismen: UNHCR (2008): Working with the United Nations Human Rights Programme. A Handbook for Civil Society. Veröffentlicht unter: http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Documents/Handbook_en.pdf

Kapitel 4

Unternehmen zur Verantwortung ziehen

Der Schutz und die Gewährleistung der sozialen Menschenrechte hängen mittlerweile wesentlich vom Handeln transnationaler Konzerne ab. Das globale Handelssystem mit zahlreichen Freihandelsabkommen und Investitionsschutzabkommen ist in den letzten Jahren stetig ausgebaut worden. Das hat transnationalen Unternehmen den weltweiten Zugang zu Märkten und Rohstoffen erheblich erleichtert. Viele Partnerorganisationen von Brot für die Welt sind mit den negativen Folgen konfrontiert: Weltweit arbeiten Menschen unter katastrophalen Bedingungen, um für große Handelsketten zu produzieren. Großflächige Agrarinvestitionen und massiver Rohstoffabbau in den Ländern des Südens führen zu rechtswidrigen Landvertreibungen, Wasserverschmutzung und bei Protesten der lokalen Bevölkerung zu Verhaftungen und Übergriffen. Privatisierungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in Ländern mit schwachen

staatlichen Strukturen gefährden eine flächendeckende und bezahlbare Grundversorgung der Bevölkerung mit Wasser, Strom und Gesundheitsdiensten.

Der internationale Menschenrechtsschutz hinkt dieser Entwicklung hinterher. Während die Handelsräume globaler Konzerne stetig expandieren, wurden auf internationaler Ebene für Unternehmen keine korrespondierenden menschenrechtlichen Pflichten geschaffen. Für Wirtschaftsunternehmen gelten bisher nur freiwillige Menschenrechtsstandards wie die **OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen** oder die zweite Säule zur menschenrechtlichen Verantwortung der Unternehmen der 2011 verabschiedeten **UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte**. Alle Versuche, sich international auf bindende menschenrechtliche Standards in der Wirtschaft zu einigen, sind bisher am Widerstand von Wirtschaftsverbänden und der Uneinigkeit von Re-



Viele europäische Unternehmen importieren Natursteine aus Indien. Kinderarbeit im Steinbruch ist wie hier in Westbengalen weit verbreitet.

gierungen gescheitert. Nun hat eine Koalition von Staaten aus dem globalen Süden einen neuen Anlauf gestartet: Gegen die Stimmen der EU, USA, Kanada und Japan hat der UN-Menschenrechtsrat im Juni 2014 entschieden, eine zwischenstaatliche Gruppe zur Entwicklung eines verbindlichen Abkommens im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte einzusetzen. Vorgegangen war

eine internationale Mobilisierungskampagne, getragen von mehr als 500 zivilgesellschaftlichen Organisationen, unter ihnen auch Brot für die Welt. Die Industrienationen sind dringend gefordert, ihren Widerstand endlich aufzugeben und sich konstruktiv an der schon längst überfälligen menschenrechtlichen Regulierung globaler Wirtschaft beteiligen.

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Den gegenwärtigen Status Quo im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte bilden die 2011 einstimmig im Menschenrechtsrat verabschiedeten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte des damaligen UN-Sonderberichterstatters John Ruggie. Die Leitprinzipien sind kein verbindliches Völkerrecht, sie sind jedoch als international anerkannte Anforderungen an Staat und Unternehmen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte zu verstehen.

Sie beruhen auf drei Säulen:

UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte		
Staatliche Schutzpflichten	Unternehmerische Verantwortung	Zugang zu Rechtsmitteln

- **Staatliche Pflicht zum Schutz der Menschenrechte:** Staaten sind völkerrechtlich verpflichtet, die Menschen durch eine angemessene Politik, Regulierung und Rechtsprechung vor wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverstößen zu schützen. In den Empfehlun-

gen an die Staaten bleiben die Leitprinzipien an einigen Stellen allerdings sehr vage.

- **Unternehmensverantwortung zur Achtung der Menschenrechte:** Unternehmen stehen in der Verantwortung, Menschenrechte zu achten, mögliche negative Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit zu beenden und wiedergutzumachen. Leider enthalten die Leitprinzipien nur wenige Hinweise, wie die Einhaltung dieser menschenrechtlichen Sorgfalt seitens der Staaten kontrolliert werden soll.
- **Zugang zu effektiven Rechtsmitteln:** Als Teil ihrer Schutzverpflichtung müssen Staaten den Betroffenen von Menschenrechtsverstößen Zugang zu gerichtlichen und außergerichtlichen Mitteln verschaffen, damit wirtschaftsbezogene Menschenrechtsverstöße untersucht, geahndet und wiedergutmacht werden können.

Gerade weil es sich bei den UN-Leitprinzipien um den kleinsten gemeinsamen Nenner handelt und keinerlei internationale Überprüfungsmechanismen bestehen, ist eine konsequente Umsetzung dieser ohne weitere Abstriche auf nationaler Ebene dringend erforderlich. Die Regierungen sind gefragt, für die globalen Aktivitäten ihrer Unternehmen verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten festzulegen. Zudem muss es für Betroffene von Unternehmensunrecht in den Herkunftsstaaten der Unternehmen effektiven Rechtsschutz geben.

Ausführlichere Informationen zu den Erwartungen an einen deutschen Aktionsplan: http://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2013/05/Positionspapier_Aktionsplan-Wirtsch+MR_2013-04_korr.pdf

Kapitel 5

Frauenrechte sind Menschenrechte



Der Aufstand der Latrinenputzerinnen - Diese Dalit-Frauen wehren sich gegen Kastendiskriminierung.

Die geschlechterbedingte Ungleichheit ist die häufigste Art der Diskriminierung weltweit und zählt als eine Menschenrechtsverletzung. Nicht-Diskriminierung und Gleichheit sind zentrale Menschenrechtsprinzipien, auf die sich auch der Sozialpakt bezieht. Die UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW 1979) nimmt die besondere Diskriminierung von Frauen in den Blick und legt in Artikel 3 fest, dass „die Vertragsstaaten auf allen Gebieten, insbesondere auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet, alle geeigneten

Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Schritte zur Sicherung der vollen Entfaltung und Förderung der Frau treffen (müssen - Anm. der Redaktion).“ Die Frauenrechtskonvention bestätigt damit das im Sozialpakt verankerte Diskriminierungsverbot.

Eine Verletzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten von Frauen bedeutet gleichzeitig eine Verletzung von Frauenrechten. Wenn eine Frau bei der Suche nach einem Arbeitsplatz gegenüber Männern diskriminiert wird, so werden sowohl ihr in Artikel 6 des Sozialpakt verankertes Recht auf Arbeit, als auch ihre in der Frauenrechtskonvention festgeschriebenen Rechte verletzt. In solchen Fällen liegt also eine **doppelte Menschenrechtsverletzung** vor.

Rechtebasierte Ansätze für Entwicklungszusammenarbeit konzentrieren sich auf marginalisierte Menschen in der Gesellschaft, zu denen auch Frauen gehören, und stärken ihre Ansprüche auf soziale, politische und wirtschaftliche Teilhabe. Ein zentraler Aspekt von rechtebasierter Entwicklungsarbeit ist deshalb Geschlechtergerechtigkeit.

Das Human Rights in Democracy Center (HRDC) ist Partner von Brot für die Welt und begleitet in der albanischen Stadt Kamza Frauen, die Opfer von häuslicher Gewalt geworden sind. Viele Menschen, die die ländlichen Gebiete Albaniens verlassen, kommen auf der Suche nach Arbeit in den Vorort der Hauptstadt Tirana und gründen dort informelle Siedlungen. Die Infrastruktur und der Zugang zu Dienstleistungen sind in Kamza nur unzureichend. Die Arbeitslosigkeit, besonders von Frauen, ist hoch; Gewalt gegen Frauen ist weit verbreitet. HRDC bietet Mädchen und Frauen in Not juristische und psychologische Unterstützung und sensibilisiert Polizei, Justiz, Gesundheitswesen und Schulen. Ein neues Gesetz zur

Bekämpfung der häuslichen Gewalt verbessert die rechtlichen Möglichkeiten der betroffenen Frauen, sich zu wehren. HRDC klärt sie über ihre Rechte auf und bietet Beratung bei der Erwirkung von Schutzbefehlen und Scheidungen an. Außerdem versucht die Organisation, die finanzielle Situation der betroffenen Frauen zu verbessern, indem sie diese unterstützt, Zugang zu staatlichen Sozialhilfe- und Gesundheitsprogrammen zu erhalten oder Fortbildungsmöglichkeiten wahrzunehmen. Denn in den Gesprächen mit den betroffenen Frauen zeigt sich immer wieder, wie sehr die finanzielle Abhängigkeit den Bruch mit den gewalttätigen Männern oder Familienangehörigen erschwert.

Kapitel 6

Unser täglich Brot: Das Recht auf Nahrung

„Das Recht auf angemessene Nahrung ist dann erfüllt, wenn jeder Mann, jede Frau und jedes Kind, allein und in Gemeinschaft mit anderen, jederzeit physisch und wirtschaftlich Zugang zu angemessener Nahrung oder den Mitteln zu ihrer Erlangung haben.“

(Allgemeiner Kommentar Nr. 12, Abs. 6 UN-Sozialausschuss aus dem Jahr 1999)

Die entscheidenden Rahmenbedingungen für ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung werden in der nationalen Politik gesetzt. Durch nationale Gesetze, Umsetzungsbestimmungen und Programme wird entschieden, wie viel Budget für ländliche Entwicklung zur Verfügung steht, ob Infrastruktur bereit gestellt wird, die es Bauern und Bäuerinnen erlaubt, ihre Produkte auf die Märkte zu bringen oder ob Beratungs- und Forschungseinrichtungen gefördert werden, die sich an den Bedürfnissen der besonders marginalisierten Kleinbauern ausrichten. In der Handelspolitik wird entschieden, zu welchen Preisen importierte Nahrungsmittel auf den Märkten angeboten werden und durch die Investitionspolitik, ob Investoren billig Land zur Pacht bekommen.

Doch zu oft sind benachteiligte und verwundbare Bevölkerungsgruppen bei diesen Prozessen nicht nur recht-, sondern auch machtlos. In vielen Ländern erfolgt eine aktive Politik nur für landwirtschaftlich günstige Gebiete – also dort, wo Bewässerung auf guten Böden möglich ist und Produkte für nationale und internationale Märkte produziert werden können. Agrarpolitische Förderprogramme, Investitionen in ländliche Entwicklung und Agrarberatung haben bis heute meist nicht die besonders verwundbaren Familien auf dem Land im Blick, obwohl ihre Ernährungssicherheit stark gefährdet ist. Denn 80 Prozent der unter Hunger leidenden Menschen leben in ländlichen Gebieten. Es sind bäuerliche Familien, Tierhalter, indigene Gemeinschaften und Fa-

Die Organisation Forum Terra verfolgt – wie viele Partnerorganisationen von Brot für die Welt – in ihren Projekten einen Ansatz, der sowohl bedürfnis- als auch rechteorientiert ist: In der mosambikanischen Provinz Nampula stärkt Forum Terra Dorfgemeinschaften, damit die kleinbäuerlichen Familien ihr Einkommen erhöhen, die natürlichen Ressourcen schützen und ihre Landrechte verteidigen können. Neben der Beratung zu standortgerechten Anbaumethoden mit natürlicher Schädlingsbekämpfung bei Nahrungsmittelpflanzen wie Bohnen, Erdnuss und Mais, in der Fischzucht und der Honigproduktion, fördert Forum Terra auch die Kenntnisse zur Leitung und Planung von Kooperativen.

Darüber hinaus arbeitet die Organisation auch mit der lokalen Bevölkerung im Bereich der Sicherung des Zugangs zu Land. In Dorfversammlungen wird über die Auswirkungen von kommerziellen Megaprojekten, die in der Region geplant sind, diskutiert. 2009 hat der Konzern Lurio Green Resources, ein Tochterunternehmen eines norwegischen Konzerns, ein Rahmenabkommen mit der Regierung über ein Gebiet von 126.000 Hektar im Norden Mosambiks abgeschlossen.

Hier soll großflächig Eukalyptus angebaut werden. Die Einverständnisunterschriften der lokalen Bevölkerung wurden als Teilnehmendenliste getarnt bei einer Informationsveranstaltung eingeholt. Forum Terra hat daraufhin die Betroffenen aufgeklärt, was ihre Rechte sind. Auch im Gespräch mit Behörden und dem Unternehmen hat Forum Terra auf die vollständige Einhaltung des Verfahrens, wie es im Anhörungsrecht festgelegt ist, bestanden. Die Aktion hatte Erfolg: Lurio Green Resources muss nun die Einwilligung aller Bewohnerinnen und Bewohner in den Gemeinden einholen, die durch Forum Terra genau über ihre Rechte informiert wurden.

Parallel dazu hilft Forum Terra bei den Vermessungen von Land und der Beantragung der Landtitel. Denn eine neue Verordnung der mosambikanischen Regierung hat festgelegt, dass das kommunale, traditionell gemeinsam genutzte Land einer Gemeinde maximal 10.000 Hektar groß sein darf. Um dem Verlust der traditionellen Landrechte vorzubeugen, unterstützt die NGO dabei, das Land in kleinere Einheiten aufzuteilen, sodass Enteignungen zugunsten von großflächigen Agrarinvestitionen vorgebeugt wird.



Diese Dorfgruppe im Distrikt Mecuburi in Nampula in Mozambique bereitet mit Unterstützung von Forum Terra Pflanzgefäße zur Aufzucht regionaler Baumsorten vor.

milien, die von handwerklicher Fischerei leben. Es sind aber auch landlose Familien, die oft als Landarbeiter und Landarbeiterinnen oder Tagelöhnerinnen und Tagelöhner ihr Auskommen finden, im Kleinhandel tätig sind oder von der Weiterverarbeitung von Agrarprodukten leben.

Das Recht auf Nahrung gilt natürlich auch für Menschen, die außerhalb der Landwirtschaft ein Einkommen erwirtschaften. Ihr Einkommen muss so hoch sein, dass es für eine adäquate, ausreichende und kulturell angepasste Ernährung ausreicht und auch andere Bedürfnisse (beispielsweise das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Bildung) nicht einschränkt. Staaten haben aufgrund des Rechts auf Nahrung die Verpflichtung, die Ernährung von Menschen und Gruppen, die sich nicht selbstständig ernähren können, zu sichern. Das Recht auf Nahrung von Menschen mit begrenzter Selbsthilfefähigkeit, also alte Menschen, Menschen mit Behinderungen, Kinder oder Jugendliche, kann mit staatlichen Transferleistungen wie Geld, Nahrungsmitteln oder durch humanitäre Nothilfe gewährleistet werden.

Die **Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung**, die im November 2004 von der Welternährungsorganisation FAO verabschiedet wurden, legen detailliert für jedes Politikfeld dar, was von Regierungen zur Ernährungssicherung erwartet wird. Sie können sowohl als Orientierungshilfe für Staaten als auch zur Evaluation der bisherigen Anstrengungen genutzt werden.

Auch die kürzlich verabschiedeten **Freiwilligen Leitlinien zum verantwortungsvollen Umgang mit Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern** bieten einen Rahmen, um sicheren und fairen Zugang zu Land und anderen natürlichen Ressourcen für die heimische Bevölkerung zu gewährleisten. Sie sind deshalb so bedeutend, weil sie derzeit das einzige globale Instrument sind, das den sicheren und gerechten Zugang zu natürlichen Ressourcen regelt. Auch wenn die Leitlinien freiwillig sind, basieren sie doch auf bindenden völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Land zum Leben: Gibt es ein Recht darauf?

Der Zugang zu Land ist von zentraler Bedeutung für die Verwirklichung zahlreicher wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte.

Neben dem Recht auf Nahrung betrifft der Zugang zu Land auch das Recht auf angemessenes Wohnen, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf Kultur. Zwar verpflichten diese Menschenrechte die Staaten nicht, jedem Menschen eine Parzelle Land zur Verfügung zu stellen. Gleichwohl lässt sich aus ihnen die staatliche Pflicht ableiten, durch politische Reformen den diskriminierungsfreien Zugang zu Land zu gewährleisten.

Die FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung ebenso wie die Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern heben transparente Landreformen als wichtiges Instrument hervor. Sie fordern auch den Schutz der legitimen, nicht verbrieften Landrechte, die von der ländlichen Bevölkerung gemeinschaftlich genutzt werden. Die legitime Landnutzung, sei sie individuell oder gemeinschaftlich, verbrieft oder aufgrund traditioneller Nutzung, begründet also sehr wohl ein „Recht auf Land“. Zwangsräumungen und willkürliche Umsiedlungen sind weder mit dem Recht auf Wohnen aus dem Sozialpakt noch mit dem Recht auf Eigentum, wie es in den afrikanischen und amerikanischen Menschenrechtskonventionen garantiert wird, vereinbar. Das Land und Territorium indigener Völker ist zudem durch das ILO-Übereinkommen 169 sehr umfassend geschützt.

Handreichung zu den freiwilligen Leitlinien:

<http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>

ILO-Konvention 169:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314:NO

Ein **hilfreiches Manual** zum Recht auf freie, vorherige und informierte Zustimmung der indigenen Bevölkerung zu Wirtschafts- oder Infrastrukturprojekten auf ihrem Land: <http://www.culturalsurvival.org/news/oxfam-guide-free-prior-and-informed-consent>

Kapitel 7

So gesund wie möglich: Das Recht auf Gesundheit

Das Völkerrecht verspricht nichts Unmögliches: So garantiert auch das Recht auf Gesundheit niemandem, gesund zu sein – denn wer könnte das einlösen? Vielmehr sichert Artikel 12 des UN-Sozialpakts allen Menschen das Recht auf das individuell „erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit“ zu. Es ist eng verbunden mit dem Recht auf körperliche Unversehrtheit und umfasst weitaus mehr als die Verpflichtung, ein funktionierendes Gesundheitssystem aufzubauen. Denn auch für die Umsetzung dieses Menschenrechts gilt der Dreisatz der Staatenpflichten, das Menschenrecht zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.

Gerade die Schutzpflicht hat viele Facetten, die eng mit anderen Rechten verbunden sind. Sie kosten den Staat wenig, ihre Missachtung aber kann gravierende und sogar lebensbedrohliche Folgen haben. Beispielsweise müssen die Arbeitsbedingungen so geregelt sein, dass niemand durch die Erwerbstätigkeit krank wird. Das heißt, jeder Mensch muss ausreichend vor giftigen Stoffen oder gesundheitsgefährdenden Arbeitsbedingungen geschützt sein. Der Staat muss ausschließen, dass die Umwelt von privaten Akteuren so geschädigt wird, dass dies gesundheitliche Folgen nach sich zieht. Die Gewährleistungspflicht beinhaltet die diskriminie-

rungsfreie medizinische Grundversorgung mit geschultem Personal, den Zugang zu notwendigen Medikamenten, sauberem Trinkwasser und angemessener Hygiene. Eine Gesundheitsversorgung in guter Qualität muss auch für die besonders marginalisierten und armen Bevölkerungsgruppen zugänglich und bezahlbar sein. Die Menschen müssen über die gesundheitliche Basisversorgung informiert sein. Der Staat muss auf Gesundheitsrisiken hinweisen und nicht nur durch Medikamente und Impfungen, sondern auch durch Aufklärung dafür sorgen, dass niemand an vermeidbaren Krankheiten stirbt.

Viele kirchliche Partner von Brot für die Welt sind schon lange mit karitativen Diensten im Gesundheitsbereich engagiert. Gerade in Ländern, in denen für öffentliche Gesundheitsdienste die finanziellen und strukturellen Voraussetzungen fehlen, leisten diese Organisationen überlebenswichtige Dienste. Dennoch ist es wichtig, die Partnerorganisationen zu motivieren, ihre Erfahrung und Kompetenz im Gesundheitsbereich für den Dialog mit staatlichen Stellen zu nutzen und Druck auszuüben, damit der Staat die Basisgesundheitsdienste in ein staatliches System bettet. Die Arbeit zivilgesellschaftlicher und kirchlicher Organisationen im Gesundheitsbereich sollte den Staat nicht aus der Verantwortung lassen.

Die Brot für die Welt-Partnerorganisation RECPHEC (Ressource Center for Primary Health Care) in Nepal verbindet lokale Basisgesundheitsarbeit mit Lobby- und Advocacyarbeit auf regionaler und nationaler Ebene. Gerade in den abgelegenen Bergregionen ist die Versorgung mit Medikamenten mangelhaft und ihre Qualität schlecht. Die Gesundheitsstationen sind meist nur vier Stunden täglich geöffnet, obwohl die Wege für Kranke dorthin lang und aufgrund schlechter Infrastruktur beschwerlich sind. Die Geburtszentren sind prekär ausgestattet und immer weniger Nachsorgebesuche für Mütter werden durchgeführt.

Neben unmittelbarer Unterstützung durch den Bau von Toiletten oder rauchfreien Kochstellen zur Verbesserung der Gesundheit der Menschen setzt RECPHEC sich gemeinsam mit der Bevölkerung für die Verbesserung des staatlichen Gesundheitsdiensts ein. Die Organisation hat dazu beigetragen, dass das Recht auf Gesundheit im nepalesischen Verfassungsentwurf verankert wurde. Darüber hinaus resultierte



die nationale Lobbyarbeit in einem Gesetz zur Garantie der kostenlosen Gesundheitsversorgung.

Durch Aufklärung der Bevölkerung erreicht RECPHEC, dass Gemeinden ihre Rechte und Ansprüche in Bezug auf Gesundheit und soziale Entwicklung wahrnehmen. Besondere Erfolge des Projekts sind in Bezug auf Frauenrechte zu verzeichnen. Durch die verstärkte Einbindung von Frauen in lokale Aktivitäten wurde ihre Teilhabe sowie die anderer benachteiligter Gruppen in den Gemeinden stark verbessert.

Kapitel 8**Grundlegend:
Das Recht auf soziale Sicherheit**

Diese Müllsammler aus Santa Cruz in Brasilien sind im Fall von Krankheit oder Alter auf sich selbst gestellt, im informellen Sektor existieren kaum soziale Sicherungssysteme.

Rund 80 Prozent der Weltbevölkerung leben ohne Absicherung gegen elementare Lebensrisiken wie Krankheit, Altersarmut oder Arbeitslosigkeit, ohne Möglichkeiten der selbstbestimmten Sicherung der Lebensgrundlagen und ohne ausreichenden Zugang zu sozialen Grunddiensten wie Bildung und Gesundheitsversorgung.

Dabei ist das Menschenrecht auf soziale Sicherheit seit 1948 in Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert und im UN-Sozialpakt als ein soziales Menschenrecht völkerrechtlich verbindlich festgeschrieben worden. Soziale Sicherungssysteme, die auf verbindlichen Rechten basieren und damit auch eine Grundsicherung garantieren, sind für eine nachhaltige Armutsbekämpfung unerlässlich. Soziale Sicherheit richtet sich darauf,

- a) Verarmungsprozesse zu verhindern,
- b) Menschen dabei zu unterstützen, aus Armutssituationen zu entkommen und
- c) längerfristig und nachhaltig ein Leben ohne Armut zu garantieren.

Soziale Sicherheit kann mit unterschiedlichen Konzepten und Instrumenten angestrebt werden, sodass sie den spezifischen Lebenssituationen verschiedener Bevölkerungsgruppen gerecht wird. Neben **informellen Systemen** sozialer Absicherung (Familienverband, Selbstorganisation, Systeme gegenseitiger Hilfe) spielen **formale Systeme** eine wichtige Rolle. Hier kann es sich zum Beispiel um beitragsgebundene Leistungen han-

deln, die an formale Arbeitsverhältnisse gekoppelt sind wie Renten- oder Krankenversicherungen. Beitragsunabhängig sind dagegen staatliche soziale Transferleistungen wie ein Grundeinkommen, bedarfsorientierte Sozialhilfe oder Transferleistungen für Menschen mit Behinderungen. Ebenfalls als soziale Sicherheit werden kurzfristige Leistungen wie die Kompensation von Ernteaussfällen oder eine Grundsicherung im Fall von Dürre oder anderen Katastrophen verstanden.

Soziale Sicherheit muss für Personen gewährleistet sein, die zeitweise oder dauerhaft selbst nicht in der Lage sind, ihre materiellen Lebensgrundlagen und den Zugang zu sozialer Grundversorgung zu sichern. Dazu gehören - neben Kindern, Alten und Menschen mit Behinderungen - auch erwerbsfähige Bevölkerungsgruppen, denen Einkommensmöglichkeiten fehlen oder denen trotz Arbeit nicht genug Einkommen zur Verfügung steht. Einkommensarmut ist oft verbunden mit dem fehlenden Zugang zu Bildung, Gesundheit, Wohnung, Kleidung und bedeutet den Ausschluss von gesellschaftlicher Teilhabe. Soziale Sicherheit ist also eng mit anderen Menschenrechten verknüpft.

Die ILO hat 2012 eine Empfehlung erarbeitet, mit deren Verabschiedung sich ihre 185 Mitgliedsstaaten dazu verpflichten, das Recht auf soziale Sicherheit durch den Aufbau von sozialem Basisschutz (Social Protection Floors) umzusetzen. Damit wurde die staatliche Verantwortlichkeit für die Herstellung sozialer Sicherheit erneut bestätigt.

Brot für die Welt ist aktiv in der 2012 gegründeten Global Coalition for Social Protection Floors, eine Koalition aus 90 Mitgliedsorganisationen, die sich weltweit für sozialen Basisschutz einsetzt. In enger Zusammenarbeit mit der ILO unterstützt die Koalition die Implementierung in verschiedenen nationalen Kontexten. Zudem ist die Koalition bestrebt, das Konzept des sozialen Basisschutzes durch Side Events und Stellungnahmen beim UN-Menschenrechtsrat und dem UN-Sozialausschuss in den Menschenrechtsstrukturen der Vereinten Nationen zu verankern.

Kapitel 9

Menschenrechte praktisch stärken: Der rechtebasierte Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit

Der sogenannte rechtebasierte Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit leitet die Grundbedürfnisse der Menschen aus den universellen Menschenrechten ab. Alle Menschen haben das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard. Sie sind keine passiven Empfänger von Leistungen, sondern **Rechteinhaber und -inhaberrinnen**. Sie haben auch ein Recht auf Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen und politischer Mitbestimmung.

Das Ziel des rechtebasierten Ansatzes ist es, Menschen in die Lage zu versetzen, ihre Rechte zu kennen und sie gegenüber staatlichen Institutionen einfordern zu können. Gleichzeitig sollen staatliche und andere Institutionen dafür sensibilisiert werden, dass es Menschenrechte gibt und sie diese garantieren und umsetzen müssen.

Instrumente der Menschenrechtsarbeit bei Brot für die Welt

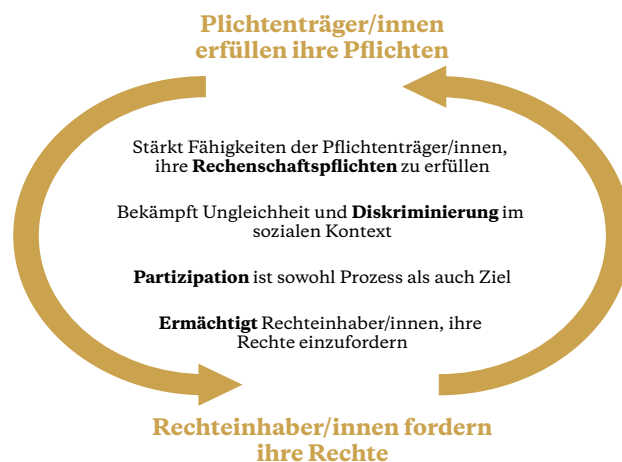
Menschenrechtsarbeit findet bei Brot für die Welt auf verschiedenen Ebenen statt. Brot für die Welt unterstützt lokale Partnerorganisationen bei der Nutzung regionaler und internationaler Menschenrechtssysteme und juristischer Verfahren sowie durch Beistand und politische Intervention in Situationen akuter oder anhaltender Bedrohung von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern. In Deutschland und Europa setzt Brot für die Welt menschenrechtliche Anliegen auf die politische Agenda und verdeutlicht die Zusammenhänge zwischen der Politik in Europa und der Menschenrechtssituation im globalen Süden. Zudem unterstützt Brot für die Welt die Partner bei der Weiterentwicklung rechtebasierter Ansätze. Dies geschieht durch Beratung in der Projektplanung, Begleitung und Qualifizierung in Form von Partnerworkshops und Partnerkonsultationen sowie durch Unterstützung von Netzwerken und Süd-Süd-Austausch.

Siehe auch das **Toolkit** Menschenrechtsarbeit für Brot für die Welt. Veröffentlicht unter <https://www.evangelisches-werk-intern.de/system/files/downloads/TeamMRToolkit.pdf>

Im Vordergrund eines rechtebasierten Ansatzes stehen immer die besonders benachteiligten und ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen.

Die Stärkung eines rechtebasierten Ansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit bedeutet nicht, dass eine bedürfnisorientierte Arbeit überflüssig wird. In vielen Ländern fehlen funktionierende staatliche Strukturen als Ansatzpunkt zur Durchsetzung bestehender Rechte. Gleichzeitig ist eine Basisversorgung oft unabdingbar, um Menschen überhaupt in die Lage zu versetzen, ihre Rechte gegenüber dem Staat einzufordern.

Entwicklungspolitische Projektarbeit, die an den unmittelbaren Bedürfnissen der Menschen ausgerichtet ist, kann in vielen Fällen jedoch als Türöffner für einen weitergehenden rechtebasierten Ansatz dienen. Der Kontakt mit der lokalen Bevölkerung kann genutzt werden, um über Rechte aufzuklären und diese gemeinsam gegenüber staatlichen Stellen einzufordern. Menschenrechtsbasierte Arbeit ist darauf gerichtet, staatliches Handeln zu beeinflussen, anstatt es zu ersetzen. Projekte, die auf eine Basisversorgung gerichtet sind, können exemplarisch für staatliche Programme sein und die Projektträger können aufgrund ihrer langjährigen Expertise in der Versorgung bei der Entwicklung staatlicher Programme mitwirken und den Transfer von Verantwortung an den Staat fördern. Bedürfnisorientierung und rechtebasierte Arbeit sind folglich keine Gegensätze in der Entwicklungszusammenarbeit, sondern können sich sinnvoll ergänzen.



Quelle: ACT Alliance (o.J): Gender inclusive rights based manual

Grundlegende Menschenrechtsprinzipien

Diese Prinzipien beschreiben sowohl die Art und Weise der Umsetzung der Menschenrechte als auch die Ziele, die durch die Verwirklichung der Menschenrechte erreicht werden sollen.

Nichtdiskriminierung

Alle Menschen, unabhängig von Herkunft, Alter, Geschlecht, sozialem Status, geistiger oder körperlicher Gesundheit, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit usw. haben die gleichen Menschenrechte. Um der Anerkennung dieser Rechte näher zu kommen, muss der Fokus rechtebasierter Arbeit auf besonders marginalisierten Gruppen liegen. Menschen, die aufgrund des Geschlechts, der religiösen Überzeugung oder des sozialen Status besonders von Menschenrechtsverletzungen betroffen sind, müssen darin gestärkt werden, gleichen Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen und politischen Entscheidungsprozessen zu erlangen.

Partizipation und Ermächtigung

Nur wenn Menschen sich erheben, aktiv ihre Rechte einfordern und an Veränderungsprozessen mitwirken, kann es einen grundlegenden gesellschaftlichen und

politischen Wandel geben. Partizipation ermöglicht es, gesellschaftliche Rahmenbedingungen mitzugestalten. Ein rechtebasiertes Projekt entsteht unter Mitwirkung der Rechteinhaber und -inhaberinnen. Diese sollten Zielrichtung und Ausgestaltung der Arbeit bestimmen.

Rechtsstaatlichkeit, Rechenschaftslegung und Transparenz

Alles staatliche Handeln, das in die Rechte eines Einzelnen eingreift, unterliegt dem Rechtsschutz. Es kann durch ein Gericht überprüft werden und muss durch entsprechende Institutionen gewährleistet werden. Staatliche Verantwortliche auf nationaler wie regionaler Ebene sind gegenüber den Rechtsinhabern und -inhaberinnen rechenschaftspflichtig. Transparenz und Rechenschaftspflicht sind eine wichtige Grundlage für Partizipation. Dies gilt nicht nur für staatliche Institutionen, sondern auch in der rechtebasierten Projektarbeit gegenüber beteiligten Personen und Gemeinschaften. Projekte müssen transparent gestaltet sein und die Organisationen sind den beteiligten Akteuren gegenüber rechenschaftspflichtig.

9.1 Die Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes in der Projektarbeit

Die folgende Einführung in die konkrete Umsetzung eines rechtebasierten Ansatzes auf Projektebene soll dabei helfen, Partnerorganisationen bei Bedarf in der strategischen Planung eines Projekts zu unterstützen und rechtebasierte Elemente der Projektarbeit zu stärken. Es wird zwischen der Kontextanalyse, der strategischen Ausrichtung des Projekts, der Implementierung und Evaluierung unterschieden. In allen Phasen der Projektarbeit sind die menschenrechtlichen Grundprinzipien der Diskriminierungsfreiheit, die Beteiligung und Ermächtigung der Rechteinhaber und -inhaberinnen und die Rechenschaftspflicht der Pflichtenträger und -innen von besonderer Bedeutung.

9.2 Kontextanalyse

Zu Beginn eines Projekts erfolgt in der Regel die Identifizierung der Probleme, wie beispielsweise Mangelernährung, Vertreibung und Obdachlosigkeit oder gesundheitliche Unterversorgung, mit denen Menschen oder Menschengruppen konfrontiert sind. Dabei ist es wichtig, dass die lokale Organisation vor Ort analysiert, welche Gruppen am stärksten von bestimmten Problemen betroffen sind, damit sichergestellt ist, dass sie bei der Projektausrichtung besonders berücksichtigt werden. Häufige Indikatoren besonderer Benachteiligung sind der Mangel an Bildung, der fehlende Zugang zu Produktionsmitteln, gesundheitliche Probleme, fehlende politische Einflussmöglichkeiten, der fehlende Zugang zu Informationen und institutionelle Diskriminierung und Stigmatisierung.



Rohstoffabbau geht oft mit massiver Umweltzerstörung und Landvertreibung einher. Diese Betroffenen in Ecuador demonstrieren für ihr Recht auf Wasser, Leben und Menschenwürde.

Wenn Klarheit darüber besteht, an welche Personengruppen sich ein Projekt richtet und welche spezifischen Probleme adressiert werden, können die Rahmenbedingungen näher beleuchtet werden. Dabei ist es wichtig, dass die Partnerorganisation untersucht, welche nationalen Gesetze und Programme in diesem Bereich Geltung haben, welche kulturellen oder sozialen Normen bestehen, welche Konflikte es gegenwärtig gibt und in jüngerer Vergangenheit gab, welche zivilgesellschaftlichen Gruppen sich dem Problem widmen und auf welche internationalen Empfehlungen, zum Beispiel von UN-Fachausschüssen, zurückgegriffen werden kann.

Nach Analyse der Ausgangssituation können die Rechteinhaber und -inhaberinnen und die verantwortlichen staatlichen Akteure genau identifiziert und gegenläufige Interessen erhoben werden. Dabei sollte die Organisation untersuchen, ob die Rechteinhaber und -inhaberinnen ihre Rechte überhaupt kennen und diese einfordern können und ob sie in einer Gruppe organisiert sind. Die Pflichtenträgerinnen und -träger können je nach Situation variieren und müssen so spezifisch wie

möglich identifiziert werden. Pflichtenträger können Staaten (lokale oder nationale Verwaltung und Gesetzgeber oder Drittstaaten), multilaterale Institutionen oder auch Einzelpersonen und Unternehmen sein. Dabei sollte anhand menschenrechtlicher Anforderungen genau definiert werden, welche konkreten Pflichten sie haben, ob diese ihnen bekannt sind und warum sie diese nicht erfüllen.

Bei der Erstellung der Kontextanalyse sollte die durchführende Organisation alle relevanten zivilgesellschaftlichen Akteure auf dem Gebiet (Kirchen, NGOs etc.) sowie auch die betroffenen Menschen aktiv einbeziehen, zum Beispiel durch Versammlungen, Interviews etc.

9.3 Strategische Ausrichtung des Projekts

Ein rechtebasierter Projektansatz zielt darauf ab, die strukturellen Probleme anzugehen. Die Zielsetzungen beziehen sich auf die Verwirklichung von Rechten und legen die menschenrechtlichen Grundprinzipien zugrunde. Dabei ist es wichtig, die Rechteinhaber und -inhaberinnen in die Projektgestaltung einzubeziehen. In Ergänzung zu bedürfnisorientierten Maßnahmen, die unmittelbare Not lindern und zur Selbsthilfe anregen sollen, zeichnen sich rechtebasierte Projekte besonders durch folgende Betätigungsfelder aus:

- **Capacity Building:** Stärkung und Befähigung der Rechteinhaber und -inhaberinnen zur Durchsetzung ihrer Rechte durch Beratungs-, Informations- und Bildungsangebote, beispielsweise Handbücher oder Workshops sowie Vernetzung mit anderen relevanten Akteuren wie Menschenrechtsorganisationen, Kirchen oder Anwälten und Anwältinnen
- **Monitoring und Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen:** Für den Dialog mit Verantwortlichen ebenso wie für Gerichtsverfahren oder die Öffentlichkeitsarbeit ist eine sorgfältige Dokumentation der Menschenrechtsverletzungen unabdinglich.
- **Advocacy, Lobbyarbeit und Öffentlichkeitsarbeit:** Stärkung des Dialogs der Zivilgesellschaft mit den relevanten Pflichtenträgern und Beeinflussung legaler und administrativer Prozesse auf kommunaler, nationaler oder internationaler Ebene durch Gespräche, Kampagnen, medialen Druck oder Demonstrationen
- **Juristische Mittel:** Durch Rechtsberatung und Begleitung gerichtlicher und quasi-gerichtlicher Verfahren, zum Beispiel vor regionalen Menschenrechtsgerichten oder bei der UN, können individuelle Erfolge erzielt werden und gleichzeitig auch Präzedenzfälle geschaffen werden, die den Druck auf die Verantwortlichen erhöhen, sich zukünftig menschenrechtskonform zu verhalten. Gerichtliche Prozesse erfordern eine besonders sorgfältige Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen und professionelle juristische Unterstützung, damit erfolgreich Veränderungen herbeigeführt werden und sich nicht Ungerechtigkeit weiter verfestigt.
- **Konfliktbearbeitende Maßnahmen:** Im Kontext von Konflikten, Gewalt und Fragilität können rechtebasierte Projektansätze konfliktverschärfend wirken -

Transnationale Menschenrechtsklagen gegen Unternehmen

Seit 2009 unterstützen Brot für die Welt, Misereor und das European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) Partnerorganisationen im globalen Süden dabei, juristisch gegen transnationale Unternehmen vorzugehen, die an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind. In bislang vier Workshops in Lateinamerika, Afrika und Asien haben NGOs, lokale und internationale Anwälte und Anwältinnen und Betroffene Fragen rund um Recherche, Beweisführung und Sicherheit diskutiert und konkrete Fälle analysiert.

Einige Fälle haben zu Strafanzeigen oder OECD-Beschwerden in Europa geführt. Bei der Fallanalyse hat sich jedoch gezeigt, dass die Rechtslage in Deutschland und in der EU nicht darauf ausgerichtet ist, Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen im Ausland juristisch aufzuarbeiten. Selbst in klar belegten Fällen mit gut organisierten Betroffenenengruppen blieb den Geschädigten meist der Zugang zu deutschen Gerichten durch eine Vielzahl juristischer wie praktischer Hindernisse verwehrt. Diese Fallverfahren nutzt Brot für die Welt in der politischen Lobbyarbeit gegenüber der deutschen Regierung und der EU, um Forderungen nach gesetzlichen Reformen zu unterstreichen. Zudem trägt die Aufarbeitung einzelner Fälle von Unternehmensunrecht dazu bei, die öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema zu erhöhen.

Handreichung für Partnerorganisationen:

http://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/media-pool/2_Downloads/Themen/Menschenrechte_und_Frieden/1211_Making_corporations_respond.pdf

Broschüre zu den Fällen und Schlussfolgerungen aus den Workshops: http://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Sonstiges/Broschuere_Unternehmen_zur_Verantwortung_ziehen.pdf



„Lasst uns für den Frieden kämpfen“, so steht es auf der Fahne dieses kolumbianischen Jungen. Doch um die Spirale aus Menschenrechtsverletzungen und Gewalteskalationen zu durchbrechen, muss auch der Einsatz für den Frieden friedlich bleiben.

zum Beispiel wenn durch diese marginalisierte Bevölkerungsgruppen gestärkt werden, die sich nun gegen lokale Gewaltakteure wie Rebellen, Militärangehörige, wirtschaftliche oder politische Eliten wehren können. Um einer Zunahme von Gewalt vorzubeugen, sollten rechthebasierte Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit dem Do No Harm-Prinzip entsprechend konfliktensibel geplant und strategisch mit friedensfördernden/konfliktbearbeitenden Maßnahmen verbunden werden.

Je nach Kontext kann es zum Beispiel nötig sein, spezifische Aus- und Fortbildungsmaßnahmen mit lokalen Gruppen einzuplanen, die Kommunikationstechniken und -strategien im Bereich des Konfliktmanagements zum Ziel haben. In anderen Situationen sind spezifische Verhandlungsformate zu finden beziehungsweise herzustellen, über die die Konfliktparteien mitei-

Do No Harm-Prinzip

Das aktive Eintreten für Menschenrechte und die Forderung nach strukturellen Veränderungen löst immer Konflikte zwischen unterschiedlichen Interessengruppen auf lokaler Ebene wie auch zwischen Bevölkerungsgruppen, wirtschaftlichen Eliten und staatlichen Akteuren aus. Solche Konflikte sind unvermeidlich, um einen Wandel zu erreichen und werden deswegen teilweise sogar bewusst provoziert, um verkrustete Strukturen aufzubrechen. Der Do No Harm-Ansatz will Konflikte nicht vermeiden oder unterdrücken, sondern will unbeabsichtigte Nebenwirkungen und Schaden vermeiden und verlangt, dass die Aushandlungsprozesse zur Lösung dieser Konflikte gewaltfrei erfolgen und die Menschenrechte dabei geachtet werden.

Eine konfliktensiblen Projekttausrichtung in der Entwicklungszusammenarbeit erfordert vor Projektbeginn eine sorgfältige Analyse des historischen und politischen Kontextes. Ein großer Teil massiver Menschenrechtsverletzungen findet in Situationen fragiler Staatlichkeit oder in chaotischen Nachkriegssituationen statt, in denen staatliche Strukturen nicht existieren oder es ihnen an Legitimation und Durchsetzungskraft fehlt. Menschenrechte können unter solchen Umständen nicht vor Gericht eingefordert werden. Die

Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen ist damit umso wichtiger, um sie international bekannt zu machen und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Allerdings werden Menschenrechtsverteidiger und -verteidigerinnen in solchen Situationen häufig bedroht und sind massiven Repressionen ausgesetzt. Nicht selten werden sie willkürlich inhaftiert oder entführt, wenn sie sich zu politisch sensiblen Themen äußern.

Menschenrechts- und Friedensorganisationen müssen sich darum in Konflikten und bei staatlicher Fragilität mit dem Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern, aber auch mit der Verhinderung weiterer Gewalteskalation beschäftigen. Für die eigene Arbeit und Projektansätze müssen die Akteure den Kontext und die Konfliktdimensionen genau kennen, um die Wirkungen der Aktivitäten und Forderungen von Projekten besser einschätzen und entstehende Konflikte gewaltfrei bearbeiten zu können sowie die Betroffenen vor Ort nicht zusätzlich zu gefährden. (Siehe auch Evangelischer Entwicklungsdienst (2007): Mit Konflikten umgehen, die Perspektive wechseln. Unter: www.brot-fuer-die-welt.de/static/shop-eed/eed_mit-konflikten-umgehen_09_deu.2.pdf)

inander ins Gespräch kommen und ihre Forderungen miteinander aushandeln können. Derartige Dialogprogramme stehen teilweise dem reinen Menschenrechtsansatz entgegen, weil sie unter Umständen Kompromisse bei der Durchsetzung der Menschenrechte erfordern. Die Herausforderung ist also dabei, rechtebasierte und konfliktsensible Ansätze kontextabhängig und im Sinne eines tragfähigen Erfolges miteinander zu verbinden.

9.4 Implementierung

Bei der Implementierung eines Projekts sollte die durchführende Organisation darauf achten, dass sie auch weiterhin die am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppen einbezieht und sich institutionelle Diskriminierung und soziale Hierarchien nicht in der Programmausführung fortsetzen. Zum Beispiel sollten Männer in der Projektarbeit nicht bevorzugt eingestellt und Treffen nicht von den privilegierten Bevölkerungsgruppen dominiert werden. Die beteiligten Akteure sollten Zugang zu relevanten Informationen, wie Projektplanung und Budget erhalten.

Die Bekämpfung struktureller Ursachen von Armut ist ein konfliktbeladener Prozess. Machtgefüge werden verschoben und Privilegien in Frage gestellt. Dies führt oft zur Androhung oder zum Einsatz von Gewalt gegenüber Menschenrechtsverteidigern und -verteidigerinnen. Diese Risiken menschenrechtsbasierter Arbeit gilt es im Vorfeld sorgfältig zu analysieren und abzuwägen. Die Medien und eine internationale Öffentlichkeit können zum Schutz der Menschenrechtsverteidiger und -verteidigerinnen beitragen.

Mehr Informationen:

Schützen statt verfolgen! Die schwierige Lage von VerteidigerInnen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte: http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_02_2012/BroschueremRV_deutsch-2.pdf

Broschüren zum Umgang mit Bedrohungssituationen gibt es u.a. bei Front Line Defenders: <http://www.frontlinedefenders.org/resources>

Lässt sich Menschenrechtsarbeit messen?

Die Veränderung von Armutsstrukturen ist ein langer Prozess und entzieht sich schematischen Bewertungsrastern. Klassische Lobby- und Advocacyziele wie beispielsweise Gesetzesänderungen sind meistens langfristig angelegt und lassen sich nicht in einem bestimmten Projektzeitraum realisieren. Oft können aber Teilziele, wie zum Beispiel das Agenda Setting für ein bestimmtes Thema, identifiziert werden, die in einem kürzeren Zeitraum erreicht werden können.

Erfolgreiche politische Arbeit besteht meist aus einer Vielzahl sich unterstützender Maßnahmen verschiedener Akteure und es ist nicht immer möglich, eine beobachtete Wirkung spezifischer Interventionen zuzuordnen. Gleichwohl können Veränderungen dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren zugerechnet werden. In repressiven Staaten ist die direkte Einflussnahme auf Politikprozesse oft sehr schwierig, da es kaum Partizipationsmöglichkeiten gibt. In diesen Ländern ist der Ausbau der zivilgesellschaftlichen Gestaltungsräume ein wichtiges Ziel. Der Aufbau von Netzwerken und die Stärkung von Bewegungen sind messbare Elemente dieses Prozesses. Oft stellt die Verhinderung eines repressiven Gesetzes oder einer Menschenrechtsverletzung einen wichtigen Erfolg dar und kann nicht immer belastbar dokumentiert werden.

Ein zentrales Ziel rechtebasierter Arbeit ist die Einbeziehung und Stärkung benachteiligter Gruppen. Ein messbarer Erfolg ist daher schon der Prozess selbst, der auf gesellschaftlichen Wandel durch Teilhabe und Empowerment von Rechteinhabern und -inhaberinnen abzielt. Menschen werden dabei unterstützt, ihre Rechte durchzusetzen und die Verteilung von Macht und Ressourcen zu hinterfragen. Diese subjektiv erlebten Veränderungen lassen sich am besten durch qualitative Befragungen erfassen.

Weiterführend:

Brot für die Welt (2012): Wirkungsorientierung von Advocacy. Eine Handreichung für Planung, Monitoring und Evaluierung von Advocacyarbeit. Veröffentlicht unter: http://www.fakt-consult.de/sites/default/files/downloads/Dialog%2008_Wirkungsorientierung%20von%20Advocacy.pdf

9.5 Checkliste

Diese Checkliste hilft dabei, gemeinsam mit Partnerorganisationen Projekte bei der Planung und Ausrichtung anhand menschenrechtlicher Grundprinzipien zu analysieren.

Kontextanalyse

1. Sieht die Partnerorganisation Armut als ein strukturelles Problem, dem die Verletzung von Rechten zugrunde liegt?
2. Analysiert die Partnerorganisation, welche Gruppen ausgeschlossen und diskriminiert werden und welche Gründe zu Ausschluss und Diskriminierung geführt haben - zum Beispiel gesetzliche Regelungen, Institutionen oder Machtverhältnisse? Tut sie dies durchgängig mit einer Genderperspektive?
3. Wurden Formen indirekter oder struktureller Diskriminierung in Form von lokalen Machtstrukturen, kulturellen Gegebenheiten oder staatlicher Handhabung berücksichtigt?
4. Ermittelt die Partnerorganisation in einer Kontextanalyse, welche Rechte betroffen sind und welche korrespondierenden Pflichten den staatlichen Akteuren zukommen?
5. Hat die Partnerorganisation die korrespondierende nationale und internationale Rechtslage ermittelt? (Welche Menschenrechtsverträge wurden von dem entsprechenden Staat ratifiziert und wie werden diese Rechte von den Vertragsorganen interpretiert? Existieren bereits nationale Gesetze beziehungsweise staatliche Programme, die zur Erfüllung der betroffenen Rechte verpflichten? Sind diese Programme flächendeckend und effizient wirksam?)
6. Wurden die Gründe ermittelt, welche die Rechteinhaber und -innen von der Durchsetzung ihrer Rechte abhalten und die Pflichtenträger und -innen von der Erfüllung ihrer Pflichten? Sind dabei genderspezifische Besonderheiten berücksichtigt?

Strategische Ausrichtung der Maßnahmen

7. Tritt die Partnerorganisation für die Gruppe von Menschen ein, die am stärksten von Verletzungen und Missachtung ihrer Rechte betroffen ist?
8. Bezieht die Partnerorganisation die Rechteinhaber und -innen in die Programmgestaltung mit ein und erkennt diese als Schlüsselfiguren im Entwicklungsprozess an?
9. Richten sich die Maßnahmen des Projektträgers auf Lobbyarbeit zur Beeinflussung der Akteure, die Pflichten oder Verantwortlichkeiten haben (staatliche Institutionen bezüglich Gesetzgebung, institutionelle Rahmenbedingungen, Policies und Programme, Finanzen, multilaterale Institutionen, private Unternehmen)?
10. Fördert die Partnerorganisation Empowermentprozesse, um Betroffene zu befähigen, sich für ihre Rechte einzusetzen? (Zum Beispiel zur Stärkung des Bewusstseins über die eigenen Rechte, Stärkung kollektiven Handelns, Beteiligung am gesellschaftlichen Wandel oder aktive Teilnahme an politischen Prozessen)?
11. Unterstützt die Partnerorganisation Personen oder Gemeinschaften bei der juristischen Durchsetzung ihrer Rechte?
12. Wie geht die Partnerorganisation mit Konfliktsituationen und Gewalteskalationen um? Inwieweit ist sie in der Lage, Betroffene auch im Bereich gewaltfreier Konfliktbearbeitung, Verhandlungsführung und Kommunikation zu unterstützen?
13. Arbeitet die Partnerorganisation in Bündnissen mit anderen Organisationen zu Menschenrechten?
14. Werden die Projektanalysen vor internationale Gremien gebracht (zum Beispiel Meldung an Sonderberichterstatter, Schattenberichte, Individualbeschwerden)? Wirkt der Projektpartner auf internationale Akteure ein, beispielsweise um extraterritoriale Staatenpflichten geltend zu machen?

Monitoring

15. Wird beim Monitoring neben den kurzfristigen Ergebnissen auch der Prozess einbezogen? Die partizipative und auf aktive politische und wirtschaftliche Teilhabe gerichtete Projektgestaltung stellt schon für sich einen messbaren Erfolg dar und trägt zu längerfristigen gesellschaftlichen Veränderungen bei.
16. Misst die Partnerorganisation Veränderungen bei der Fähigkeit der Rechteinhaber und -innen, ihre Rechte einzufordern und der Rechenschaftspflicht der Pflichtenträger und -innen hinsichtlich Achtung, Schutz und Erfüllung der Menschenrechte?
17. Haben im Laufe der Arbeit Bedrohungen physischer und/oder struktureller Art für die Partnerorganisation, ihre Mitarbeitenden und/oder die lokalen Zielgruppen zugenommen?
Wenn ja, wie geht die Partnerorganisation damit um?
Kann sie erfolgreiche Strategien zur Prävention entwickeln oder steigen die Repressionen an? Ist Unterstützung von außen notwendig und wenn ja, welche Strategien zum Schutz und zur Prävention von ansteigender Gewalt lassen sich gemeinsam entwickeln?

**Brot für die Welt -
Evangelischer
Entwicklungsdienst**

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Tel +49 30 65211 0
Fax +49 30 65211 3333
Mail info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de