Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS
Band: 110 (2013)
Heft: 1

Artikel: "Es geht um die Möglichkeit, den Staat zur Verantwortung zu ziehen"
Autor: Kälin, Walter / Fritschi, Michael
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-839669

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

«Es geht um die Möglichkeit, den Staat zur Verantwortung zu ziehen»

Walter Kälin reist als «Menschenrechtsdiplomat» immer wieder in Krisengebiete. Er kennt den Nutzen von Konsensdiplomatie und weiss, wie man Diktatoren dazu bringen kann, über Menschenrechte zu sprechen. In der Schweiz ist die Diskussion über die Menschenrechte von einem moralisierenden Ton geprägt, wodurch relevante Anliegen in den Hintergrund gedrängt werden, bedauert er.

Herr Kälin, Sie setzen sich seit über zwei Jahrzehnten – meistens im Auftrag der Uno – für die Menschenrechte und den Schutz von vertriebenen Menschen ein. Was machen Sie da genau?

Das hängt vom jeweiligen Mandat ab. Als Vertreter des Uno-Generalsekretärs für intern Vertriebene und ihre Menschenrechte in den Jahren 2004 bis 2010 bestand die Aufgabe darin, in Länder mit Vertreibung zu reisen, um mir vor Ort ein Bild der Situation zu machen, aus meinen Feststellungen Vorschläge zu formulieren, was verbessert werden muss, und darüber mit den Regierungen zu verhandeln. Auf konzeptioneller Ebene entwickelte ich Hilfsmittel, beispielsweise ein Handbuch zur Frage, wie humanitäre Organisationen die Menschenrechte der Opfer im Nachgang einer Naturkatastrophe besser schützen können.

Und was tun Sie als Mitglied des Uno-Menschenrechtsausschusses?

Da bin ich einer von 18 Expertinnen und Experten, die darüber wachen, ob der Uno-Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte eingehalten wird. Hier ist das Prüfen der Berichte, die die Staaten uns unterbreiten müssen, die zeitlich aufwendigste Aufgabe. Die Diskussion dieser Berichte mit einer Delegation des überprüften Staates und die Verabschiedung konkreter Empfehlungen brauchen viel Zeit. Daneben behandeln wir Beschwerden wegen Menschenrechtsverletzungen in Einzelfällen.

Wie verhandelt man Menschenrechte und wie bringt man Despoten und Warlords überhaupt erst dazu, über Menschenrechte zu sprechen?

Das ist durchaus nicht immer einfach. Ich habe Regierungsvertreter getroffen, die vermutlich für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit verantwortlich waren. Doch auch für solche Länder sind hunderttausende vertriebener Menschen, die am Rand der Existenz leben, eine Belastung. Die Regierungen wissen, dass sie etwas tun müssen, um die humanitäre Krise zu entschärfen, um international und im eigenen Land eine minimale Glaubwürdigkeit zu bewahren. Das ist meistens der Türöffner.

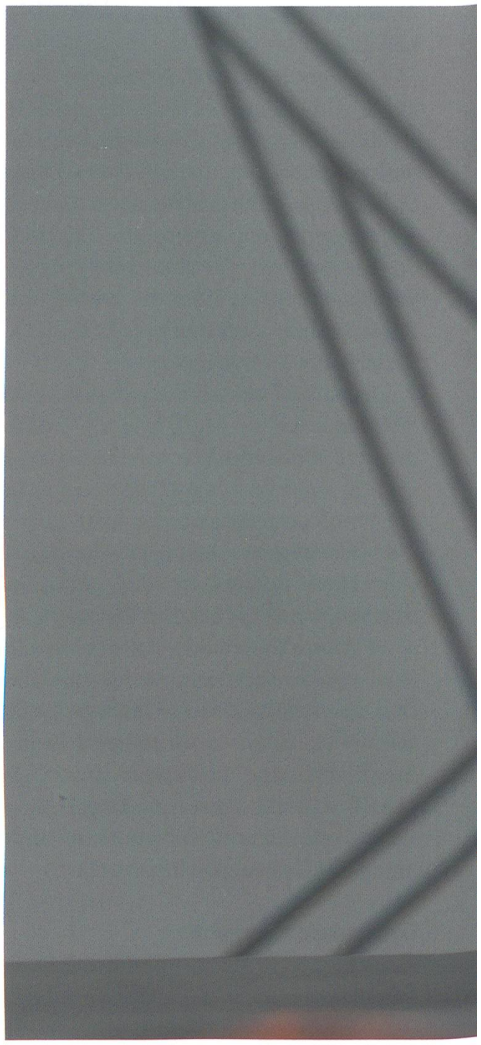
Man argumentiert aus einer längerfristigen Perspektive?

Es ist eine Mischung von Appellieren an unmittelbare Eigeninteressen des Regimes, beispielsweise, dass sich hunderttausende vernachlässigte Vertriebene leicht radikalisieren lassen und Nichtstun deshalb ein Sicherheitsrisiko darstellt, und an die Prinzipien der Menschenrechte. Es kann sein, dass jemand aus dem Umfeld des Regimes auf Gelder aus humanitärer Unterstützung angewiesen ist, beispielsweise eine ihm nahe stehende Bevölkerungsgruppe. Diese Hilfe könnte eingestellt werden. Man muss die richtige Mischung finden zwischen der Verteidigung der Menschenrechtsprinzipien und Argumenten, die eher im Denken und der Logik dieser Leute verankert sind.

Wie viel Öffentlichkeit verträgt Menschenrechtsarbeit?

Vertraulichkeit kann ein wichtiger Aspekt sein, da muss man gut abwägen. Ein Minimum an Transparenz, wie Pressemitteilungen am Ende einer Mission, ist aber immer nötig. In Sri Lanka, das ich 2009 besuchte, war das Interesse an meiner Tätigkeit im Land selber riesig. Und mein Bericht im Jahr 2005 über Georgien wurde auch in China und Australien beachtet. Zu Simbabwe, das wir 2004 nicht besuchen durften, habe ich ganz bewusst ein hartes Statement zur Situation der Menschen verfasst, die in der Hauptstadt aus den Armenvierteln vertrieben wurden.

Von welchen Ländern oder Regionen könnte man sagen, dass es Ihnen gelungen ist, dort nachhaltig zu einer besseren Menschenrechtssituation beizutragen?



In Georgien ist es mir beispielsweise gelungen, die Regierung zu überzeugen, die Lebensbedingungen der in den frühen 1990er-Jahren aus Abchasien Vertriebenen zu verbessern. Bis 2007 war die offizielle, aber wenig realistische Position, dass diese Menschen bald zurückkehren könnten und deshalb in ihren überfüllten Kollektivunterkünften ausharren müssten und sich nicht integrieren dürften. In Sri Lanka, wo eine Viertelmillion Vertriebene in Internierungslagern eingesperrt waren, haben zähe Verhandlungen dazu beigetragen, dass die Lager viel früher als zuerst angekündigt geöffnet wurden. Daneben habe ich auch frustrierende Erfahrungen machen müssen.

Ihnen begegnet grosses Elend, aber Sie können nicht immer helfen. Wie gehen Sie mit diesen Frustrationen um?

Ich vergleiche mich in solchen Situationen mit Leuten, die im Medizinalbereich arbeiten, die mit Leiden und Tod konfrontiert sind, ihre Kraft aber daraus ziehen, dass sie so vielen Menschen helfen können. In meiner Arbeit ist es sogar in besonders schwierigen Ländern meist möglich, wenigstens kleinere Konzessionen zu erreichen. Man lebt davon, dass es immer wieder Erfolge gibt. Hier besteht wohl eine Parallele zur Sozialarbeit: Die Befriedigung entsteht dort, wo man Menschen helfen kann, aus einer schwierigen Situation herauszukommen.

«Die Befriedigung entsteht dort, wo man Menschen helfen kann, aus einer schwierigen Situation herauszukommen.»

→

→ Oberflächlich betrachtet scheint es trotz allen Fortschritten, dass die Welt in den vergangenen Jahrzehnten nicht wirklich besser oder humaner geworden ist. Stimmt dieser Eindruck?

Nein. Schauen Sie: Dem Völkerbund war es mit wenigen Ausnahmen verboten, sich zu Menschenrechtsfragen zu äussern. So musste er beispielsweise die deutsche Rassengesetzgebung einfach hinnehmen. Seit der Verabschiedung der allgemeinen Menschenrechtserklärung im Jahr 1948 durch die Uno ist es nicht mehr die alleinige Angelegenheit eines Staates, wie er seine Einwohner behandelt. In den 60er- und 70er-Jahren wurden viele Konventionen erarbeitet, die zuerst eher wenig bewirkten. Nach dem Ende des Kalten Krieges haben die internationalen Menschenrechte auf nationaler Ebene aber stark an Relevanz gewonnen. Insgesamt wurden qualitativ und quantitativ grosse Fortschritte erzielt.

Woran zeigt sich das?

Viele Länder haben die Todesstrafe abgeschafft. Es gibt weniger politische Gefangene und die systematische Vorzensur der Medien ist selten geworden. Im Kampf gegen die Diskriminierung der Frauen sind wichtige Erfolge zu verzeichnen. Aber gab es auch Rückschritte. Der «War on Terror» beispielsweise hat die Folter wieder salonfähig gemacht.

Trotzdem, wenn man die Nachrichten verfolgt ...

Im 20. Jahrhundert ging die Hauptgefahr für die Menschenrechte vom diktatorischen Staat aus. Heute ist die Existenz zu schwacher Staaten das Hauptproblem. Wenn die Staatsgewalt in Somalia oder im Ostkongo auseinanderbricht, gibt es keinen Schutz mehr für die Bevölkerung. Im Kern der Menschenrechtsidee geht es um die Möglichkeit, den Staat zur Verantwortung zu ziehen, was nicht möglich ist, wo es keinen funktionierenden Staat gibt. Die Grenzen staatlicher Interventionsmöglichkeiten sind auch in entwickelten Staaten ein Problem. In der Schweiz ist trotz aller Bemühungen das Problem des Frauenhandels – eine Form moderner Sklaverei – ungelöst. Tötungsdelikte in Paarbeziehungen und andere Formen häuslicher Gewalt sind auch bei uns häufig. Die Menschenrechte verpflichten die Behörden, Opfer gegen Gewalt zu schützen, aber auch in unserem Land stossen wir hier an Grenzen.

WALTER KÄLIN

Walter Kälin (61) ist seit 1985 Professor für Staats- und Völkerrecht an der Universität Bern. In den Jahren 1991/92 war er Spezialberichterstatter der Uno-Menschenrechtskommission für Kuwait unter irakischer Besatzung und von 2004 bis 2010 war er Repräsentant des Uno-Generalsekretärs für die Menschenrechte intern Vertriebener. Zudem war er von 2003 bis 2008 Mitglied des Uno-Menschenrechtsausschusses, dem er seit 2012 wieder angehört. Walter Kälin leitet auch das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), das im April 2011 seine operative Tätigkeit aufgenommen hat.

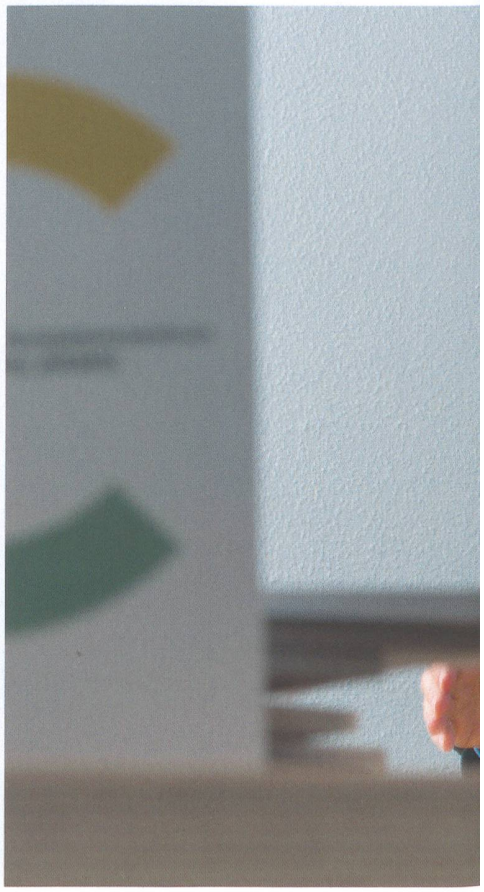
Seit zwei Jahren leiten Sie das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), das den Fokus auf nationale Fragen im Zusammenhang mit Menschenrechten richtet. Was sind die Aufgaben des SKMR?

Jeder Staat sollte eine unabhängige Menschenrechtsinstitution haben, die eine Scharnierfunktion einnimmt zwischen der nationalen und der internationalen Ebene. Das SKRM ist ein auf fünf Jahre befristetes Pilotprojekt in Hinblick auf die Schaffung einer solchen Institution in der Schweiz. Wir haben die Aufgabe, die internationalen Entwicklungen zu beobachten und auf dieser Grundlage Behörden, Organisationen und die Privatwirtschaft bei der Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen zu unterstützen. Wir tun dies mit Studien, Gutachten und Ausbildungsaufträgen.

Die SKOS-Richtlinien stützen auch auf Grundrechte ab, zum Beispiel auf Menschenwürde und Existenzsicherung. Trotzdem gibt es auch in der Sozialhilfe hin und wieder Grauzonen, was die Menschenrechte betrifft. Wo sehen Sie diesbezügliche Gefahren?

Der Themenbereich Missbrauch und Kürzungen von Sozialhilfe ist menschenrechtsrelevant. Klar gibt es Fälle, wo Sanktionen gerechtfertigt sind. Aber wo genau verlaufen die Grenzen? Wo beginnen Willkür und unbewusste Diskriminierung?

«Ein Diskriminierungsverbot wäre ein wichtiges Instrument für den Abbau von Integrationshindernissen.»



Wir planen, in diesem Bereich ein Weiterbildungsangebot für Sozialarbeitende zu entwickeln.

Wo müssen sich die Sozialhilfe-Behörden sonst noch kritisch mit ihren Praktiken auseinandersetzen? Sind beispielsweise die Hürden für Antragsteller zu hoch gesetzt, und was ist von «Generalvollmachten», wie sie das Berner Sozialhilfegesetz vorsieht, zu halten?

Wir haben diese Fälle nicht untersucht. Aber diese Themen sind sicher menschenrechtsrelevant. Das Thema Diskriminierung interessiert uns sehr. In der Schweiz gibt es kein allgemeines Diskriminierungsverbot. Deshalb bleibt beispielsweise schutzlos, wer aufgrund einer Behinderung, seiner Hautfarbe oder weil die Person ein Kopftuch trägt, keine Wohnung findet.

Gibt es ein Grundrecht auf Integration in eine Zivilgesellschaft?

In der Verfassung und in den internationalen Menschenrechtsverträgen gibt es kein ausdrückliches Recht auf Integration. Verboten ist die zwangsweise kulturelle Assimilation, da Garantien wie die Religions- oder Sprachenfreiheit ein Stück weit ein Recht darauf verankern, anders zu sein. Wer sich integrieren möchte und daran beispielsweise wegen seiner Herkunft gehindert wird, könnte sich auf das Diskriminierungsverbot berufen. Ein solches Verbot ist ein wichtiges Instrument, um Integrationshindernisse abzubauen.

In der Innerschweiz, im Engadin oder im Berner Oberland gibt es Einheimische, die wegziehen müssen, weil sie die hohen Mieten nicht mehr bezahlen können. Würde das Kompetenzzentrum diese Art von Vertreibung auch untersuchen?

Das betrifft eher die Regional- oder Familienpolitik. Es gibt ja auch kein Recht auf tiefere Mieten, dafür Forderungen nach einer adäquaten Wohn- und Regionalpolitik.

Es gibt Kreise in der Schweiz, die Institutionen wie das SKMR oder den Uno-Menschenrechtsrat ablehnen.

Es gibt sogar Kreise, die den Begriff Menschenrechte als Schimpfwort verwenden. Das gibt Anlass zur Sorge. Diese Haltung ist umso schwieriger nachvollziehbar, als viele Rechte, die seit dem 2. Weltkrieg Eingang in die Menschenrechtskonventionen gefunden haben, bereits 1874 in unserer Bundesverfassung verankert wurden. Die Menschenrechte werden uns nicht von aussen aufgedrängt, sondern sie gehören zu unserer Tradition. Leider ist die Diskussion über Menschenrechte bei uns oft von einem moralisierenden Ton geprägt. Wir sollten diese Diskussion wieder auf eine praktische und relevante Ebene zurück bringen und zeigen, wie wir alle von Menschenrechten profitieren.

Der Uno-Menschenrechtsrat hat kürzlich die Menschenrechtssituation in der Schweiz kritisiert. In diesem Rat sind nicht wenige Länder vertreten, denen massive Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden.

Es geht hier um die so genannte universelle periodische Überprüfung. Das Verfahren ist geschaffen worden, weil es früher gewissen besonders problematischen Staaten immer wieder gelang, sich jeder Überprüfung zu entziehen. Kanada hatte die Idee, dass wir dies nur ändern können, wenn sich wirklich alle Staaten, also auch Länder mit einem guten Menschenrechtsniveau, bereit erklären, sich dem gleichen Verfahren zu unterziehen. In meinen Augen ist es ein Fortschritt, wenn sich nun alle Staaten den Fragen und Empfehlungen der anderen Länder stellen und erklären müssen, welche Empfehlungen sie akzeptieren und welche sie zurückweisen. Sie werden zur Rechenschaft gezogen, wenn sie ihre Versprechen nicht erfüllen. Mehr noch: Auch wenn heute alle Staaten wenigstens einzelne Menschenrechtskonventionen unterzeichnet haben, sind sie in vielen Ländern nicht wirklich akzeptiert. Es geht also nach wie vor darum, einen breiten Konsens herzustellen. Unter diesem Gesichtspunkt ist es interessant, wenn ein islamischer Staat, der ein traditionelles Rollenverständnis der Frau hat, von der Schweiz verlangt, dass sie mehr in die Gleichberechtigung von Frauen investiert. Denn damit signalisiert er seine Akzeptanz dieses Grundsatzes. Dies kann uns dann nützen, wenn wir später unsererseits Kritik an diesem Staat üben. So funktioniert Konsensdiplomatie. ■

Bilder: Béatrice Devènes

Das Gespräch führte
Michael Fritschi