



**Universität
Basel**

Juristische
Fakultät



Human Rights Clinic

Dr. iur. Elena Pribytkova

in Partnerschaft mit FIAN Schweiz für das Recht auf Nahrung
(www.fian-ch.org)

Die Einführung von Menschen- rechtsverträglichkeitsprüfungen in der Schweiz (Teil 1)

gekürzte Übersetzung (von Michael Nanz, FIAN Schweiz)

Alexandra Eberhard, Tania Mengeu, Livia Pedrojetta

11. Dezember 2015



FIAN Schweiz
für das Recht auf Nahrung

Inhalt

Vorbemerkungen von FIAN Schweiz.....	IV
Bibliographie.....	VI
Menschenrechtsinstrumente und andere Dokumente	IX
Abkürzungen.....	X
I. Einführung	1
II. Das Menschenrecht auf Nahrung	2
III. Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen	3
A. Kurze Einführung	3
B. Definition von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen.....	3
1. Verträglichkeitsprüfungen	3
2. Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen	5
C. Normativer Rahmen der Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen	6
IV. Methodik für Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen	10
A. Vergleich von Ansätzen.....	10
1. Impact Assessments, Poverty and Human Rights: A Case Study Using The Right to the Highest Attainable Standard of Health	10
2. Health Rights of Women Assessment Instrument	12
3. Erklärung von Bern: Owning Seeds, Accessing Food.....	13
4. The Norwegian Agency for Development Cooperation: Handbook in Human Rights Assessment: State Obligations, Awareness and Empowerment.....	14
B. Vorgeschlagener Leitfaden für die Durchführung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen	15
1. Einführung	15
2. Schritte.....	15
V. Institutionalisierung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen in der Schweiz ..	21
A. Normative Basis für Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen in der Schweiz.....	21
1. Von der Schweiz ratifizierte internationale Menschenrechtsverträge	21
2. Bundesverfassung	21
3. «Abschliessende Feststellungen» des CESCR an die Schweiz	22
4. Aussage des Bundesrats.....	22
B. Menschenrechtliche Pflichten der Schweiz gegenüber dem Ausland	23
C. Bisherige Initiativen und Praxis zu Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen in der Schweiz.....	24

D.	Staatliche Institutionen und ihre Verpflichtung zur Durchführung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen	25
E.	Staatliche Handlungen, die Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen zu unterstellen sind.....	26
1.	Übersicht.....	26
2.	Transnationale Prozesse bzw. das Espoo-Übereinkommen	27
3.	Aktivitäten der Schweiz in Zwischenstaatlichen Organisationen	27
F.	Empfehlungen für die rechtliche Verankerung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen in der Schweiz	28
VI.	Schlussfolgerungen	29
A.	Beantwortung der Grundfragen	29
B.	Empfehlungen.....	30
1.	Empfehlungen bezüglich Durchführung von MVPs	30
2.	Empfehlungen bezüglich Institutionalisierung von MVPs in der Schweiz	30

Vorbemerkungen von FIAN Schweiz

Der Vorstand der Menschenrechtsorganisation FIAN Schweiz für das Recht auf Nahrung war hochofrend, von Dr. iur. Elena Pribytkova, Dozentin an der Juristischen Fakultät der Universität Basel, angefragt zu werden, an einer *Human Rights Clinic* mitzuwirken und ein bestimmtes Thema durch StudentInnen bearbeiten zu lassen. Gerne schlugen wir die Einführung der von manchen Seiten geforderten, aber nie für die Schweiz konkretisierten Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung (MVP) vor.

Die unter Begleitung von FIAN Schweiz entstandene Seminararbeit umfasst in ihrem englischen Original gegen 70 Seiten. Um die Diskussion in der Schweiz besser lancieren zu können, übersetzte FIAN Schweiz die Arbeit auf Deutsch mit gleichzeitiger Kürzung.

Wir danken den Studentinnen für ihre grosse und engagierte Arbeit. Es bleibt ihre Arbeit, auch wenn wir Impulse gegeben, beraten, gegengelesen, mit ihnen diskutiert und Fragen beantwortet haben.

Im Rahmen der verfügbaren Zeit konnten bei weitem nicht alle Gedanken auf die Goldwaage gelegt werden, brauchen manche Aussagen und Ideen noch eine kritische Hinterfragung, weitere Differenzierung und Präzisierung. Die Ansichten und Ideen der Studentinnen decken sich deshalb in einigen Punkten nicht ganz mit denjenigen von FIAN Schweiz, was dem Werk aber keinen Abbruch tut. In diesem Zusammenhang haben wir uns erlaubt, einige minime Anpassungen und Ergänzungen vorzunehmen. Die Arbeit steht am Anfang eines langen Prozesses und soll Diskussionen und eine gemeinsame Weiterentwicklung auslösen. Nun sind weitere Menschenrechtsfachleute und JuristInnen sowie ParlamentarierInnen und ExekutivpolitikerInnen um ihre Meinung und Beteiligung gefragt.

Die Fragestellung hatte drei wichtige Perspektiven:

- *staatliche* Prozesse und Vorhaben
- das Menschenrecht auf *Nahrung*
- Wirkung im *Ausland*

Mittlerweile hat sich gezeigt, dass die Aussagen der Arbeit für Menschenrechte allgemein Gültigkeit haben und möglicherweise auch für Wirkungen im Inland.

Als Übersetzung für *human rights impact assessment* wird “Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung” (MVP) gewählt – dies in Analogie zu den bekannten Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP), welche ihrerseits den *environmental impact assessments* entsprechen. Ein gleichwertiger und ebenfalls gebräuchlicher Begriff wäre “menschenrechtliche Folgenabschätzung”.

Der Begriff “Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung” wird nur auf staatliches Handeln bezogen, dies im Unterschied zur Sorgfaltsprüfung (*due diligence*), die z.B. die Konzernverantwortungsinitiative von privaten Unternehmen fordert.

Die Zitate wurden ebenfalls von Englisch auf Deutsch übersetzt.

Wir danken Dr. iur. Elena Pribytkova für die Anfrage und Gelegenheit, dieses Thema bearbeiten zu lassen, und für ihre engagierte und kompetente Betreuung dieses Prozesses.

Vorliegende Arbeit bildet Teil 1 eines grösseren Vorhabens. Wir hoffen, bald die Fortsetzung – die Klärung der rechtlichen Institutionalisierung der MVP-Pflicht in der Schweiz – in Angriff nehmen zu können.

Zürich, Oktober 2016

Michael Nanz, Co-Präsident von FIAN Schweiz

Bibliographie

- Bakker Saskia, Plagman Hansje Aim for Human Rights. Health Rights of Women Assessment Instrument, publication of AIM FOR HUMAN RIGHTS, 2008 (cit. BAKKER AND PLAGMAN)
- Bürgi Bonanomi Elisabeth EU Trade Agreements and Their Impacts on Human Rights. Study Commissioned by the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ). CDE Working Paper 1. Bern, Switzerland: Centre for Development and Environment (CDE), 2014 (cit. BÜRGI BONANOMI)
- Bürgi Bonanomi Elisabeth, Lannen Anu Shaping EU Trade Agreements to Support Human Rights. CDE Policy Brief, No. 6. Bern, Switzerland: CDE, 2015 (cit. BÜRGI BONANOMI UND LANNEN)
- De Beco Gauthier Human Rights Impact Assessments, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 27/2, 139-166, Netherlands 2009 (cit. DE BECO)
- De Schutter Olivier United Nations, Human Rights Council, 2011: Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter, UN Doc. NO. A/HRC/19/59/Add.5 (cit. DE SCHUTTER)
- De Schutter Olivier, Eide Asbjørn, Khalfan Ashfaq, Orellana Marcos, Salomon Margot and Seiderman Ian Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, September 28, 2012 (cit. MAASTRICHT COMMENTARY)
- Elver Hilal UN General Assembly, Right to food, Note by the Secretary-General, Interim report of the Special Rapporteur on the right to food, Hilal Elver, UN Doc. NO. A/ 70/287, August 5 2015 (cit. ELVER)
- Economic and Social Council Consideration of reports submitted by States parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding observations of the committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. No. E/C.12/CHE/CO/2-3, November 26, 2010 (cit. ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL)

Erklärung von Bern	<u>Owning Seeds, Accessing Food</u> , a Human Rights Impact Assessment of UPOV 1991 based on case studies in Kenya, Peru and the Philippines, October 2014 (cit. ERKLÄRUNG VON BERN)
ETO Consortium	<u>Die Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte</u> , Heidelberg 2013 (cit. ETO CONSORTIUM)
Food and Agriculture Organisation (FAO)	<u>The Right to Food Guidelines: Information Papers and Case Studies</u> , Rome 2006 (cit. FAO GUIDELINES)
Food and Agriculture Organisation (FAO)	<u>Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security</u> , Rome 2005 (cit. FAO GUIDELINES)
Harrison James	Human Rights Measurement: Reflections on the Current Practice and Future Potential of Human Rights Impact Assessment. <i>Journal of Human Rights Practice</i> , 3 (2): 162-187 (cit. HARRISON)
Hunt Paul	<u>Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health</u> , Interim Report to the General Assembly, UN Doc. No. A/62/214, 2007 (cit. HUNT)
Hunt Paul and MacNaughton Gillian	<u>Impact Assessments, Poverty and Human Rights: A Case Study Using The Right to the Highest Attainable Standard of Health, Health and Human Rights</u> , Working Paper Series No. 6, Submitted to UNESCO May 31, 2006 (cit. HUNT AND MACNAUGHTON)
International Association for Impact Assessment (IAIA)	Website http://www.iaia.org , accessed on December 6, 2015 (cit. IAIA)
Landman Todd	<i>Studying Human Rights</i> , Routledge, Oxon, New York 2006 (cit. LANDMAN)
MacNaughton Gillian	<u>Human Rights Impact Assessment: A Method for Healthy Policymaking</u> , <i>Health and Human Rights Journal (HHR)</i> , 2015 (cit. MACNAUGHTON)
Mahon Pascal	<i>Droit constitutionnel Volume I, institutions, juridiction constitutionnelle et procédure</i> , 3e édition, Basel 2014 (cit. MAHON)
Norwegian Agency For Development Cooperation (NORAD)	<u>Handbook in Human Rights Assessment: State Obligations Awareness & Empowerment</u> , Oslo 2001 (cit. NORAD)

Sommaruga Carlo	<u>Interpellation No. 12.3805, Investitionen in die grossflächige Nutzung von Boden und Wasser in Entwicklungsländern</u> , on September 26, 2012 (cit. SOMMARUGA)
Stephenson Mary-Ann and Harrison James	<u>Human Rights Impact Assessment: Review of Practice and Guidance for Future Assessments</u> , Report for the Scottish Human Rights Commission, 2010 (cit. STEPHENSON AND HARRISON)
Tomasevski Katarina	UN Special Rapporteur on the right to education, Background Paper submitted by Katarina Tomasevski, UN Doc. No. E/C.12/1998/18, November 30, 1998 (cit. TOMASEVSKI)
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights	UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 2: International technical assistance measures (Art. 22 of the Covenant), UN Doc. No. E/1990/23, February 2, 1990 (cit. CESCR General Comment No. 2)
UN Committee on The Rights of the Child	UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment no. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, UN Doc. No. CRC/GC/2003/5, November 27, 2003 (cit. CRC: General Comment No. 5)
UN Secretary-General	UN Secretary-General, Report of the Secretary General to the Commission on Human Rights, "Question of the Realization in All Countries of the Economic, Social and Cultural Rights Contained in the Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the Study of Special Problems which the Developing Countries Face in Their Efforts to Achieve these Rights," UN Doc. No. E/CN.4/1334, 1979 (Cit: UN SECRETARY-GENERAL)
Walker Lawrence and Johnston J.	Guidelines for the Assessment of Indirect and Cumulative Impacts as well as Impact Interactions, European Commission, 1999 (cit. WALKER)

Menschenrechtsinstrumente und andere Dokumente

Additional Protocol to the American Convention in the Area of Economic, Social and Cultural Rights "Protocol of San Salvador" (16. November 1999)

African Charter on Human and People's Rights (21. Oktober 1986)

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (10. Dezember 1948)

American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (18. Juli 1978)

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1999, Stand 14. Juni 2015)

Charta der Vereinigten Nationen (24. Oktober 1945)

Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (3. September 1981)

Convention on the Right of the Child (2. September 1990)

Convention on the Rights of Persons with Disabilities (13. Dezember 2006)

Declaration on the Right to Development (4. Dezember 1986)

Espoo-Übereinkommen (10. September 1997)

Europäische Sozialcharta (26. Februar 1965)

FAO Voluntary Guidelines on the Right to Food (November 2004)

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (23. März 1976)

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (3. Januar 1976)

Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht (22. – 26. Januar 1997)

Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (28. September 28, 2011)

Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (25. September 2015)

Abkürzungen

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
Art.	Artikel
BAFU	Bundamt für Umwelt
BV	Bundesverfassung
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
Cit.	zitiert (cited)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
Doc.	Document
ETO	Extraterritorial obligation
EvB	Erklärung von Bern
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organisation
HeRWAI	Health Rights of Women Assessment Instrument
HOM	Humanist Committee in Human Rights
IAIA	International Association for Impact Assessment
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
IP	Intellectual Property
IPWSKR	Internationaler Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte
MVP	Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung
NGO	Non-governmental organization
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
OHCHR	UN Office of the High Commissioner for Human Rights
PVP	Plant Variety Protection
SDGs	Sustainable Development Goals
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UPOV	International Union for the Protection of New Varieties of Plants (Union Internationale pour la Protection des Obtentions Végétales)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
WIPO	World Intellectual Property Organization

I. Einführung

Der Anlass für diese Studie ergab sich aus dem wachsenden Bedarf nach Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen (MVPs) und aus ihrer immer noch fehlenden rechtlichen Basis. Im Vergleich zu Umweltverträglichkeitsprüfungen ist die Pflicht zur Durchführung von MVPs auf der internationalen und nationalen Ebene immer noch nicht explizit anerkannt.

Die Studie ist das Ergebnis einer in der *Human Rights Clinic* in der Juristischen Fakultät der Universität Basel in Zusammenarbeit mit FIAN Schweiz für das Recht auf Nahrung durchgeführten Projektarbeit. Sie versucht, die folgenden Fragen von FIAN Schweiz zu beantworten:

- 1. Welche staatlichen Prozesse und Vorhaben sollen MVPs unterstellt werden, um das Recht auf Nahrung im globalen Süden zu achten und zu schützen?**
- 2. Welche offiziellen Institutionen sollen verpflichtet werden, MVPs mit Bezug auf das Recht auf Nahrung im globalen Süden durchzuführen?**
- 3. Was für Methoden stehen zur Verfügung und was für methodische Elemente müssen entwickelt werden, um MVPs einfach anwendbar zu machen, auch mit Beteiligung der Zivilgesellschaft?**
- 4. Wie können MVPs in der Schweiz institutionalisiert werden, ähnlich den bewährten Umweltverträglichkeitsprüfungen?**

Die vorgeschlagene MVP-Methodik richtet sich auf negative Auswirkungen, die auf Menschenrechtsverletzungen hinauslaufen. Positive Auswirkungen auf Menschenrechte sind nicht Gegenstand der Studie.

Die Studie widmet sich *ex ante*-Einschätzungen¹ von staatlichen Handlungen, die Menschenrechte von Personen in der Schweiz oder im globalen Süden tangieren. *Ex post*-Untersuchungen von bestehenden Menschenrechtsverletzungen gehören nur untergeordnet zum Rahmen der Studie. Da die vorgeschlagene Methodik für die Einschätzung staatlicher Aktivitäten entwickelt wurde, sind Aktivitäten des Privatsektors nicht darin inbegriffen.

¹ *ex ante*: vor der Ausführung; *ex post*: nach bzw. während der Ausführung des entsprechenden Vorhabens; s.a. Kap. III.B.2.

II. Das Menschenrecht auf Nahrung

Anmerkung des Übersetzers/Zusammenfassers: Dieses Kapitel wurde weggelassen, da das Schwergewicht der vorliegenden Zusammenfassung auf den MVPs liegt. Das Kapitel kann im englischen Original nachgelesen werden.

III. Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen

A. Kurze Einführung

Das Konzept der MVPs tauchte bereits 1979 auf, als der UN-Generalsekretär es in einem Bericht über die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte an die Menschenrechtskommission erwähnte.² Die Entwicklung von MVPs begann allerdings erst anfangs der 2000er-Jahre³ und verschiedene Leute sehen sie immer noch in den “Kinderschuhen”⁴. Diese Verzögerung ist kaum verständlich, wenn man in Betracht zieht, dass andere Formen von Verträglichkeitsprüfungen wie insbesondere Sozial- und Umweltverträglichkeitsprüfungen – letztere in den 1960er-Jahren entwickelt⁵ – heutzutage gut etablierte und anerkannte Konzepte sind, die “routinemässig durchgeführt” werden.⁶ Seit 1979 rufen UN-Menschenrechtsgruppen, AkademikerInnen, zivilgesellschaftliche Organisationen,⁷ die Organisation der Vereinten Nationen selbst⁸ und “andere Schlüsselakteure für MVPs”⁹ Regierungen zur Durchführung von MVPs auf. Trotz der Wichtigkeit der Menschenrechte “gibt es keine universell akzeptierte Definition, was eine MVP ist, und keinen allgemein akzeptierten Rahmen für die Art ihrer Durchführung [...]”.¹⁰

B. Definition von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen

Die in den folgenden Abschnitten vorgestellte Definition von MVPs wurde dahingehend entwickelt, dass sie bestmöglich dem Zweck dieser Studie dient.

1. Verträglichkeitsprüfungen

Von der IAIA auf einfachste Art definiert ist eine Verträglichkeitsprüfung “der Prozess zur Ermittlung künftiger Konsequenzen einer gegenwärtigen oder vorgesehenen Handlung.”¹¹ Eine solch allgemeine und grundsätzliche Definition deckt über 50 Typen¹² von Verträglichkeitsprüfungen weltweit ab. Diese reichen von Kinder- über Sozial- und Gesundheits- bis zu

² UN SECRETARY-GENERAL, Abs. 314.

³ HARRISON, S. 164; STEPHENSON AND HARRISON, S. 15.

⁴ STEPHENSON AND HARRISON, S. 15.

⁵ MACNAUGHTON, S. 64.

⁶ HUNT AND MACNAUGHTON, S. 4.

⁷ ERKLÄRUNG VON BERN, S. 5.

⁸ HARRISON, S. 163

⁹ Ibid.

¹⁰ DE BECO, S.140.

¹¹ Siehe IAIA.

¹² HARRISON, S.164.

den gut etablierten Umweltverträglichkeitsprüfungen. Genauer betrachtet sind Verträglichkeitsprüfungen ein Werkzeug¹³, „um die Wirkung von Strategien, Praktiken, Programmen und regulatorischen Eingriffen in einer grosse Spanne von verschiedenen Bereichen zu beurteilen.“¹⁴

Es muss erwähnt werden, dass sich dieselbe Handlung gleichzeitig sowohl negativ als auch positiv auf Menschenrechte auswirken kann. Ein Staat kann unabsichtlich bestimmte Menschenrechte verletzen, währenddem er daraufhin arbeitet, andere Menschenrechte zu erfüllen. Verträglichkeitsprüfungen ermöglichen den Anwendern, „negative Wirkungen zu vermindern und positive zu verstärken.“¹⁵ Wo nicht anders angegeben, betrachtet diese Studie nur negative Wirkungen.

Der Einsatz von Verträglichkeitsprüfungen durch Exekutivorgane auf nationaler Ebene ist der breiteren Bevölkerung in demokratischen Gesellschaften bereits gut bekannt, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Umwelt mit den Gesundheitsverträglichkeitsprüfungen¹⁶ und Umweltverträglichkeitsprüfungen.

Verträglichkeitsprüfungen umfassen nicht nur eine Prüfung, sondern auch, was von grosser Wichtigkeit ist, „Massnahmen, die ergriffen werden müssen, um Verletzungen zu verhindern oder zu beenden und um wirksame Abhilfe zu gewähren“;¹⁷ das vorrangige Ziel von Verträglichkeitsprüfungen ist tatsächlich, als „Grundlage für die Ergreifung der notwendigen Korrekturmassnahmen“¹⁸ zu dienen, um zu verhindern, dass die ermittelte negative Wirkung geschieht oder fort dauert.

Eine andere für diese Studie wichtige Unterscheidung ist diejenige zwischen *direkten* und *indirekten* wie auch zwischen *absichtlichen* und *unabsichtlichen* Wirkungen. Währenddem Verträglichkeitsprüfungen bei direkten Wirkungen die Effekte von staatlichem Handeln oder Unterlassen selbst untersuchen, liegt der Zweck bei der Prüfung indirekter Wirkungen in der Einschätzung von Effekten, die nicht vom staatlichen Handeln selbst stammen, sondern mit diesem in engem Zusammenhang stehen. Indirekte Wirkungen „sind nicht das direkte Ergebnis des Projekts, sondern oft entfernt davon oder als Ergebnis einer komplexen Abfolge entstanden.“¹⁹ Die Unterscheidung zwischen *absichtlichen* und *unabsichtlichen* Wirkungen ist primär eine Frage des Bewusstseins der verantwortlichen Gremien über die möglichen Wirkungen der staatlichen Tätigkeit oder Untätigkeit auf die betrachteten Menschenrechte. Eine Kombination dieser verschiedenen Typen ist möglich.

¹³ ERKLÄRUNG VON BERN, S. 5; Harrison, S.164.

¹⁴ STEPHENSON AND HARRISON, S. 14.

¹⁵ HUNT AND MACNAUGHTON, S. 8.

¹⁶ MACNAUGHTON, S. 69.

¹⁷ ETO CONSORTIUM, S. 7.

¹⁸ FAO GUIDELINES, S. 30.

¹⁹ WALKER, S. 3.

2. Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen

Einfach ausgedrückt sind Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen Beurteilungen, deren Untersuchungsgegenstand Menschenrechte sind. Landman sieht sie als Möglichkeit, “die Beachtung der Menschenrechte in den Projektzyklus einzubauen.”²⁰

In der Praxis können MVPs die Wirkungen auf eine grosse Bandbreite von Menschenrechten analysieren. In der Sichtweise von Hunt und MacNaughton müssen MVPs “auf einem System internationaler rechtlicher Verpflichtungen, dem die Staaten zugestimmt haben, beruhen.”²¹ Für MacNaughton ist “die Messung potentieller Wirkungen des vorgeschlagenen Vorhabens an Menschenrechtsstandards statt am Status quo der entscheidende Unterschied zu andern Arten von Verträglichkeitsprüfungen”.²² Diese Definition macht Sinn; alle Staaten sind Mitglied der UNO und haben damit auch die Charta der Vereinten Nationen unterzeichnet, die menschenrechtsbasierte Verpflichtungen enthält.

Ausserdem unterscheiden Hunt und MacNaughton zwischen zwei Typen von MVPs: Erstens die *ex ante*-MVPs, die durchgeführt werden, währenddem das staatliche Vorhaben noch in Entwicklung begriffen und nicht umgesetzt ist. So werden die negativen Wirkungen mittels Hypothesen und Projektionen abgeschätzt. Die *ex post*-MVPs ermitteln die Wirkungen der betrachteten staatlichen Aktivität nach ihrer Umsetzung und untersuchen somit tatsächliche statt potentielle Wirkungen.²³

Die schweizerische Organisation *Erklärung von Bern* (heute Public Eye) bietet eine engere Konzeption von MVPs. Zwar stimmt sie mit der obengenannten Meinung überein, dass sich MVPs auf rechtliche Normen abstützen sollen,²⁴ aber darüber hinaus präzisiert sie, dass “sich MVPs [...] von andern Arten von Verträglichkeitsprüfungen darin unterscheiden, [...] dass sie sich auf arme, verletzbare oder anderweitig benachteiligte Gruppen konzentrieren, deren Menschenrechte am wahrscheinlichsten durch bestimmte Massnahmen oder Politik gefährdet werden. Es ist wichtig festzustellen, dass es aus einer Menschenrechtsperspektive nicht annehmbar ist, verletzbare Gruppen im Austausch für eine gesamthaft oder sektoral positive Wirkung schlechter zu stellen.”²⁵

Vorliegende Studie geht davon aus, dass MVPs sich nicht nur auf verletzbare Gruppen konzentrieren sollen, sondern auf jegliche Bevölkerungsgruppe, die eine Menschenrechtsverlet-

²⁰ LANDMAN, S.128.

²¹ HUNT AND MACNAUGHTON, S. 12.

²² MACNAUGHTON, S. 65.

²³ STEPHENSON AND HARRISON, S. 14.

²⁴ ERKLÄRUNG VON BERN, S. 6.

²⁵ ERKLÄRUNG VON BERN, S. 6.

zung erleiden könnte. Nichtsdestoweniger unterstützt diese Studie die Idee, dass verletzlichen Gruppen besondere Aufmerksamkeit zukommen soll, wie von der FAO geraten.²⁶

C. Normativer Rahmen der Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen

Obwohl das Recht auf Nahrung der Schweiz Verpflichtungen auferlegt, reicht dies nicht unmittelbar aus, um MVPs bezüglich allfälliger Verletzungen des Rechts auf Nahrung zwingend zu machen. Tatsächlich besteht, unabhängig von den Menschenrechten, auf die Verträglichkeitsstudien abgestützt werden, keine explizite rechtliche Verpflichtung zur Durchführung von MVPs.²⁷

Bis anhin ist die Verpflichtung zur Durchführung von MVPs nur in *soft law* explizit statuiert worden – welches definiert werden kann als “Instrumente, die nicht strikt rechtsverbindlich sind, aber doch schon eine rechtliche Bedeutung haben”.²⁸

Das CESCR hat beispielsweise schon 1990 in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 2 über internationale technische Unterstützungsmassnahmen die Empfehlung an UN-Dienststellen abgegeben, den Vorschlag des Generalsekretärs aus einem Bericht aus dem Jahr 1979 zu berücksichtigen, dass eine “Menschenrechtsverträglichkeitsaussage” im Zusammenhang mit allen grösseren Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit verlangt werden solle”.²⁹ Ausserdem richtete das CESCR direkte Empfehlungen an verschiedene Staaten, um sie zu ermahnen, MVPs unter verschiedenen Umständen durchzuführen. Solche Empfehlungen haben z.B. Deutschland, Japan, Grossbritannien und die Dominikanische Republik erhalten.³⁰ Der Ausschuss hat entsprechende Empfehlungen auch an die Schweiz gerichtet.³¹

Weitere internationale Mechanismen haben die Mitgliedstaaten aufgefordert, MVPs durchzuführen. So empfiehlt z.B. Leitlinie 17.2 der Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung der FAO³² die Abhaltung von Verträglichkeitsprüfungen bezüglich des Rechts auf Nahrung (*right to food impact assessments*). Olivier de Schutter gab 2011 als Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung Leitprinzipien für Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen von Handels- und Investitionsabkommen heraus einschliesslich einer Methodik zu deren Durchführung und seiner Ansicht zur ihrer Notwendigkeit.³³ Zudem empfiehlt der Bericht “*Climate change and the Right to Food*” der gegenwärtigen Sonderberichterstatterin für das Recht auf

²⁶ FAO GUIDELINES, S. 30.

²⁷ MACNAUGHTON, S. 68-69.

²⁸ MACNAUGHTON, S. 68.

²⁹ CESCR General Comment No. 2, Abs. 8 (b).

³⁰ MACNAUGHTON, S. 68.

³¹ See section V.A.3

³² FAO GUIDELINES, Guideline 17.2.

³³ DE SCHUTTER.

Nahrung, MVPs mit öffentlicher Beteiligung durchzuführen, bevor Klimawandel-Anpassungsprojekte genehmigt werden.³⁴ Katarina Tomasevski, Sonderberichterstatterin für das Recht auf Bildung, gab 1998 der Meinung Ausdruck, dass MVPs auch auf makroökonomische Massnahmen angewandt werden sollten.³⁵ Einige weitere Überwachungsgremien und Menschenrechtsexperten rufen ebenfalls zu Durchführung von MVPs auf: z.B. der UN-Kinderrechts-Ausschuss in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 5³⁶ wie auch Paul Hunt als Sonderberichterstatter für das Recht auf Gesundheit in seinem Bericht von 2007.³⁷

Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass all diese Empfehlungen keine Verpflichtungen darstellen. Nichtsdestoweniger unterstützt vorliegende Studie zusammen mit Paul Hunt und Olivier de Schutter³⁸ die Ansicht, dass Staaten eine Verpflichtung zur Durchführung von MVPs sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene haben, und dass diese Verpflichtung von bestehenden Verpflichtungen aus internationalen Abkommen abgeleitet werden kann.

MVPs sind eine "Methode, um zu bestimmen, ob ein Vorhaben konsistent ist"³⁹ mit den Verpflichtungen des Staates aus Völkerrecht und anderen internationalen Übereinkommen, bei denen er Vertragspartei ist. Da MVPs einen Staat befähigen können sicherzustellen, dass er keine seiner Verpflichtungen verletzt, oder bestehende Verletzungen zu erkennen und zu beenden, sollten MVPs rechtlich erforderlich und deshalb eine Pflicht sein. Zudem wird es für jeden Staat, der mindestens einem internationalen Menschenrechtsvertrag beigetreten ist und entsprechende menschenrechtliche Verpflichtungen übernommen hat,⁴⁰ unvermeidlich, MVPs durchzuführen.

Dasselbe gilt für die Ermittlung positiver Wirkungen; wie vorher erwähnt, streben MVPs nicht nur danach, "potentielle negative Wirkungen zu vermindern oder zu lindern, sondern auch positive zu fördern"⁴¹. Deshalb mag es sich als rechtliche Verpflichtung erweisen, MVPs auch deswegen zu Projekten durchzuführen, um sicherzustellen, dass diese die Staatenpflicht zur *fortschreitenden* Verwirklichung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte und die Verpflichtung aus der UN-Charta, "die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle [...] zu fördern und zu festigen"⁴², erfüllen.

Die Verpflichtung, MVPs im Inland auszuführen, ist offensichtlich; Staaten haben die Menschenrechte von Personen innerhalb ihres Territoriums zu achten, zu schützen und zu erfüllen. In Erweiterung dazu steht das Konzept der extraterritorialen Staatenpflichten (ETOs,

³⁴ ELVER, Abs. 89 (e).

³⁵ TOMASEVSKI, Abs. 10.

³⁶ CRC: General Comment No. 5, Abs. 45.

³⁷ HUNT, Abs. 37.

³⁸ MACNAUGHTON, S. 68-69.

³⁹ MACNAUGHTON, S. 69.

⁴⁰ HUNT AND MACNAUGHTON, S. 12.

⁴¹ MACNAUGHTON, S. 65.

⁴² Charter of the United Nations, Art. 1(3).

extraterritorial obligations). Das ETO Consortium definiert ETOs als “Pflichten in Bezug auf die Handlungen oder Unterlassungen eines Staates innerhalb oder ausserhalb seines Territoriums, die Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Menschenrechte ausserhalb des Territoriums dieses Staates haben“⁴³ und als „Verpflichtungen von globalem Charakter, die in der Charta der Vereinten Nationen und in Menschenrechtsinstrumenten festgelegt sind, einzeln und gemeinsam in internationaler Zusammenarbeit Massnahmen zu ergreifen, um die Menschenrechte weltweit zu verwirklichen“⁴⁴.

Vorliegende Studie geht mit der Auffassung des ETO Consortium einig, wonach Staatenpflichten aus internationalen Menschenrechtsverträgen auch ausserhalb des eigenen Territoriums gelten und deswegen MVPs für staatliche Handlungen, die ausserhalb des eigenen Territoriums statt finden bzw. sich auswirken, ebenfalls eine Pflicht sein sollen.

Die Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte empfehlen die Durchführung von MVPs eindringlich: “Staaten müssen mit öffentlicher Beteiligung eine vorgängige Prüfung der Risiken und möglichen extraterritorialen Auswirkungen ihrer Gesetze, Strategien und Verfahren auf den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte durchführen. Die Ergebnisse der Prüfung müssen veröffentlicht werden. Die Prüfung muss auch im Hinblick auf die Auswahl von Massnahmen unternommen werden, die der Staat zur Verhinderung von Rechtsverletzungen oder zu deren Beendigung wie auch zur Sicherstellung eines wirksamen Rechtsschutzes ergreifen muss.“⁴⁵ Der *Commentary* zu den Maastrichter Prinzipien⁴⁶ führt diese Bestimmung näher aus.

MacNaughton streicht hervor, dass MVPs „ein wichtiges Mittel zur Beeinflussung der öffentlichen Debatte“ seien „und damit das Recht auf Teilnahme an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten stärken, das unter Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte anerkannt ist“.⁴⁷ Vorliegende Studie vertritt von diesem Standpunkt aus eine weitergehende Auffassung: Die Verpflichtungen zur Gewährleistung von Information und Partizipation ergeben zu einem Teil die Verpflichtung zur Durchführung von MVPs. In deren Rahmen kann die betroffene Bevölkerung informiert werden und erhält die Gelegenheit zur Äusserung von Bedenken.

⁴³ ETO CONSORTIUM, Prinzip 8.a).

⁴⁴ Ibid., Prinzip 8.b)

⁴⁵ Ibid., Prinzip 14

⁴⁶ MAASTRICHT COMMENTARY, S. 21

⁴⁷ MACNAUGHTON, S. 69.

Trotz des obengesagten kennt bis anhin kein Staat in seinem nationalen Recht die Pflicht, MVPs durchzuführen, währenddem dies in vielen Ländern der Fall ist für Umweltverträglichkeitsprüfungen.⁴⁸

⁴⁸ MACNAUGHTON, S. 69.

IV. Methodik für Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen

A. Vergleich von Ansätzen

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über drei Methoden bzw. Beispiele von MVPs, um ihre Ansätze und Vorgehensweisen zu vergleichen, ihre Schlüsselemente zu identifizieren und sie in eine auf das Recht auf Nahrung zugeschnittene Methodik für die Schweiz zu integrieren: Die *Case Study Using The Right to the Highest Attainable Standard of Health* von Paul Hunt und Gillian MacNaughton, das *Health Rights of Women Assessment Instrument* des Humanist Committee on Human Rights und die MVP *Owning Seeds, Accessing Food* der Erklärung von Bern.

1. Impact Assessments, Poverty and Human Rights: A Case Study Using The Right to the Highest Attainable Standard of Health

a) Einführung in die Fallstudie

Der Ansatz von Paul Hunt und Gillian MacNaughton soll Staaten darin unterstützen, ihren rechtlichen Verpflichtungen zur fortschreitenden Verwirklichung der Menschenrechte nachzukommen.⁴⁹ Auch wenn sich ihr Ansatz auf das Recht auf Gesundheit bezieht, könnte er, mit einigen Anpassungen, auch auf andere Menschenrechte angewandt werden.

Die Autoren beabsichtigten, bestehende Verträglichkeitsprüfungen zu verwenden und sie für Menschenrechte anzupassen. Als Vorteil gegenüber einer eigenständigen MVP-Methodik können Staaten diesen Ansatz in bekannte Verträglichkeitsprüfungen integrieren, die ihre Anwendbarkeit bereits bewiesen haben.⁵⁰ Das Ziel bestand darin, ein Instrument zu entwickeln, um geplante staatliche Strategien zu prüfen⁵¹ und mögliche direkte und indirekte Konsequenzen vorherzusehen. Die gesammelten Informationen sollen den Entscheidungsträgern vor dem Entscheid unterbreitet werden, um die Strategien zu verbessern und Menschenrechtsverletzungen zu verhindern.⁵²

Gemäss Hunt und MacNaughton umfassen Verträglichkeitsprüfungen allgemein:

- Definition des zu prüfenden Vorhabens (Strategie, Programm oder Projekt)
- Ermittlung des Personenkreises, der vom Vorhaben betroffen wäre;

⁴⁹ HUNT AND MACNAUGHTON, S. 32.

⁵⁰ Ibid., S. 31.

⁵¹ Ibid., S. 4.

⁵² Ibid., S. 32.

- Sammlung und Prüfung von Informationen über die potentiellen Wirkungen des Vorhabens auf Menschen und/oder Umwelt;
- Information der Entscheidungsträger und der potentiell betroffenen Personen über die möglichen Wirkungen;
- Bewertung und Vorschlag von Alternativen, um potentielle Probleme zu vermindern und potentielle Vorteile für Menschen und / oder Umwelt zu vermehren.⁵³

Die Methodik von Hunt und MacNaughton basiert auf zwei Teilen. Als erstes sind sieben allgemeine Grundsätze für eine rechtebasierte Verträglichkeitsprüfung zu beachten:⁵⁴

1. Ein expliziter Menschenrechtsrahmen soll angewandt werden.
2. Eine fortschreitende Verwirklichung der Menschenrechte soll angestrebt werden.
3. Gleichheit und Diskriminierungsfreiheit sollen in allen Phasen der Verträglichkeitsprüfung garantiert werden.
4. Eine sinnvolle Teilnahme aller InteressenvertreterInnen muss sichergestellt sein.
5. Transparenz muss durch den Schutz der Rechte auf Information und auf freie Meinungsäußerung sichergestellt sein.
6. Mechanismen für staatliche Rechenschaftsablage müssen eingerichtet werden.
7. Die gegenseitige Abhängigkeit aller Menschenrechte muss anerkannt werden.

Als zweites empfehlen die Autoren sechs Schritte für die Integration des Rechts auf Gesundheit in bestehende Verträglichkeitsprüfungen. Diese Methodik kann auch im Hinblick auf andere Menschenrechte angewandt werden.

Die sechs Schritte sind:

1. Vorgängige Einschätzung des vorgesehenen Vorhabens, um zu bestimmen, ob eine vollständige Verträglichkeitsprüfung erforderlich ist
2. Aufstellung eines Vorgehensplans und Bekanntgabe an alle Beteiligten
3. Sammlung von Informationen und Ansichten zu den potentiellen Auswirkungen des Vorhabens auf das Recht auf Gesundheit
4. Entwurf eines Verträglichkeitsberichts mit einer rechtebasierten Analyse, welche die gesammelten Informationen über potentielle Wirkungen auf das Recht auf Gesundheit mit den rechtlichen Verpflichtungen des Staates bezüglich dieses Rechts vergleicht
5. Abhaltung von Besprechungen mit den Beteiligten über den Berichtsentwurf und die Bewertung von Optionen; Einladung, Kommentare und Ratschläge zu unterbreiten
6. Erstellung des Schlussberichts, der allen Beteiligten zur Verfügung gestellt werden muss, mit Detailangaben zur abschliessenden Entscheidung und Erklärung der gewählten Optionen, wie auch mit Umsetzungs- und Evaluationsmechanismen⁵⁵

⁵³ Ibid., S. 8.

⁵⁴ Ibid., S. 5.

b) *Bewertung der Fallstudie*

Beteiligte (“Stakeholders”) spielen eine wichtige Rolle in dieser Strategie; ab einem frühen Stadium werden sie miteinbezogen und unterstützen die Verträglichkeitsprüfung mit unterschiedlichen Perspektiven. Die Beteiligten können von diesem Prozess lernen und insbesondere politische Entscheidungsträger können mit einem frühen Fokus auf Menschenrechte ihre Aktivitäten so anpassen, dass Menschenrechte immer weniger verletzt und *ex post*-MVPs immer weniger nötig sein werden.

Die Integration von MVPs in bestehende Verträglichkeitsprüfungen ist ein effizienter und überzeugender Ansatz. Es ist praktisch, eine einzige gemeinsame Grundlage für Verträglichkeitsprüfungen zu nutzen und je auf die verschiedenen Objekte anzupassen.

2. Health Rights of Women Assessment Instrument

a) *Einführung in das Instrument*

Das *Health Rights of Women Assessment Instrument* (HeRWAI) wurde vom *Humanist Committee on Human Rights* (HOM) entwickelt als ein Instrument für zivilgesellschaftliche Organisationen, um die Wirkung eines staatlichen Vorhabens auf Menschenrechte, insbesondere Frauenrechte, zu analysieren.⁵⁶ Die normative Grundlage des HeRWAI ist die Konvention über die Eliminierung aller Formen von Diskriminierung gegen Frauen (CEDAW). Obwohl das Instrument auf die Gesundheitsrechte der Frauen fokussiert, ist die Methodik auch auf andere Menschenrechte anwendbar.

Das HeRWAI umfasst eine Methodik aus sechs Schritten, welche auf Datensammlung und anschließender Datenanalyse beruht, die für Lobbying und Verbesserungsempfehlungen genutzt werden soll.⁵⁷ Die Schritte sind:

1. Identifizierung des Vorhabens
2. Identifizierung der staatlichen Verpflichtungen
3. Beschrieb der staatlichen Umsetzungskapazität
4. Prüfung der Wirkung auf Gesundheitsrechte
5. Vergleich der staatlichen Verpflichtungen mit der erreichten Wirkung
6. Ausarbeitung von Empfehlungen und eines Aktionsplans⁵⁸

⁵⁵ Ibid., S. 5, 35-45.

⁵⁶ BAKKER AND PLAGMAN, S. 6.

⁵⁷ Ibid., S. 17.

⁵⁸ Siehe *ibid.*, S. 17 - 48.

b) *Bewertung des Instruments*

Das Instrument ist ein praktischer Ansatz für die Prüfung staatlicher Vorhaben, sowohl für *ex ante*- wie für *ex post*-Bewertungen. Obwohl das Instrument im Hinblick auf Gesundheitsrechte konzipiert wurde, lässt es sich dank der inhärenten Flexibilität auch auf das Recht auf Nahrung anwenden.

3. Erklärung von Bern: Owning Seeds, Accessing Food

a) *Einführung in die Studie*

Die Erklärung von Bern veröffentlichte 2014 eine MVP über die Wirkungen von Pflanzenschutz-Gesetzen gemäss UPOV 91 auf Menschenrechte und insbesondere das Recht auf Nahrung. UPOV 91 ist ein internationales Abkommen; die dahinterstehende Internationale Union für den Schutz neuer Pflanzensorten strebt danach, den Schutz geistiger Eigentumsrechte von Pflanzenzüchtern auf internationaler Ebene sicherzustellen. Die MVP fokussierte auf die potentiellen Konsequenzen der Umsetzung der Art. 14 und 15 von UPOV 91. Sie fand “klare Hinweise auf potentielle Menschenrechtsbeeinträchtigungen und weitere besorgniserregende Bereiche”⁵⁹. Um die anfänglichen Verdachtsmomente, die sich bereits auf belastende Berichte stützten, zu überprüfen, musste die beauftragte Expertengruppe Hypothesen auf der Basis von Kausalüberlegungen entwickeln.

Die Ziele dieser MVP sind “das Bewusstsein der Akteure im Norden und Süden über die potentiellen Wirkungen der auf UPOV 91 basierenden Sortenschutzgesetze auf Menschenrechte zu stärken”⁶⁰, “die praktische Anwendung des MVP-Ansatzes zu demonstrieren”⁶¹ und schlussendlich denjenigen Personen, die von UPOV 91 beeinträchtigt werden, den Bericht für die Abstützung ihrer potentiellen Ansprüche zur Verfügung zu stellen⁶².

Um die Wahrscheinlichkeit der negativen Auswirkungen zu ermitteln, entwickelte die beauftragte Expertengruppe acht Hypothesen; für jede Hypothese wurde eine Anzahl Forschungsfragen formuliert,⁶³ die anschliessend durch die Gewinnung von Erkenntnissen vor Ort beantwortet wurden.

⁵⁹ ERKLÄRUNG VON BERN, S. 7.

⁶⁰ Ibid., S. 10.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid., S. 19.

Die MVP wurde *ex ante* während 2012 und 2013 ausgeführt. Sie bietet ein Beispiel für die praktische siebenstufige Methodik gemäss De Schutters Leitprinzipien.⁶⁴

1. Vorbereitung (*preparation*),
2. Analyse der Ausgangslage (*screening*),
3. Setzung der Rahmenbedingungen (*scoping*),
4. Informationssammlung (*evidence gathering*),
5. Analyse (*analysis*),
6. Folgerungen und Empfehlungen (*conclusions and recommendations*),
7. Nachverfolgung und Überprüfung (*monitoring and review*)⁶⁵

b) Bewertung der MVP

Die Stärken dieser MVP liegen u.a. in den erarbeiteten Empfehlungen, die sich an eine grosse Spanne an Interessenvertreter richten. Ausserdem richtete die Expertengruppe ihre Aufmerksamkeit auch auf andere Menschenrechte neben dem Recht auf Nahrung, die unter UPOV potentiell verletzt werden können: die Rechte indigener Völker, das Recht auf Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten, Frauenrechte und Bauernrechte.

Im Hinblick auf die Anwendung einer MVP-Methodik in der Praxis ist es sehr wertvoll mitzuverfolgen, wie die Expertengruppe die Kausalüberlegungen entwickelte, die Schritte detailliert erklärte⁶⁶ und Erkenntnisse sammelte.

4. The Norwegian Agency for Development Cooperation: Handbook in Human Rights Assessment: State Obligations, Awareness and Empowerment

Die norwegische Agentur für Entwicklungszusammenarbeit veröffentlichte ein Handbuch mit dem Ziel, ein Verfahren für MVPs zu schaffen. "Das Handbuch zielt darauf ab, dem Nutzer ein praktisches Instrument zur Verfügung zu stellen, um das Menschenrechtsprofil von Entwicklungsprogrammen zu stärken".⁶⁷ Das Handbuch wird als Hilfe zur Beurteilung der Notwendigkeit einer weiteren, detaillierteren Prüfung vorgestellt, und ist nicht als eigentliches MVP-Handbuch zu verstehen.⁶⁸ Während es nützliche Orientierung für die Phasen vor der eigentlichen MVP abgibt, reicht es nicht für eine vollständige Abschätzung von potentiellen Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Vorhaben. Deshalb, und da es primär auf Ent-

⁶⁴ Ibid., S. 9.

⁶⁵ Ibid., S. 6.

⁶⁶ Ibid., S. 6.

⁶⁷ NORAD, S.5.

⁶⁸ Ibid., S.7.

wicklungsprogramme ausgerichtet ist, wird in der vorliegenden gekürzten Übersetzung nicht weiter auf diese Methodik eingegangen.

B. Vorgeschlagener Leitfaden für die Durchführung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen

1. Einführung

Die folgenden Schritte stellen die vorgeschlagene Methodik für die Durchführung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen vor, die sich auf staatliche Aktivitäten richten. Die Methodik bezieht sich zwar auf das Recht auf Nahrung, doch sind die Schritte an und für sich für Menschenrechte im allgemeinen anwendbar.

Vorliegende Studie konzentriert sich auf eine *ex ante*-Methodik.

Die Methodik berücksichtigt sowohl direkte als auch indirekte Wirkungen staatlicher Handlungen. Sie unterscheidet nicht, ob die Ergebnisse direkt vom staatlichen Handeln beabsichtigt oder eine indirekte Folge davon sind.

MVPs sind immer noch ein eher neues Instrument, und ihre Ausarbeitung und Durchführung sind in Entwicklung begriffen. Die folgenden Schritte stellen einen Versuch dar, eine MVP-Methodik auf der Basis ausgewählter bestehender MVP-Strategien weiter zu entwickeln.

2. Schritte

a) *Schritt 1: Analyse des Vorhabens*

Als erstes soll das mit der Durchführung der MVP beauftragte Gremium – sei es eine staatliche Institution, eine zivilgesellschaftliche Organisation oder eine anderweitige Expertengruppe – das zu prüfende Vorhaben analysieren, um ein umfassendes Verständnis davon zu entwickeln. Solche Vorhaben können z.B. Gesetze, Strategien, Vereinbarungen, Abkommen, Programme, Projekte, Investitionen, Beschaffungen oder multilaterale Politik sein – aber auch das bewusste Unterlassen (Verweigern) staatlichen Handelns. Aufgrund dieser Analyse ist zu entscheiden, ob mit dem Prüfungsprozess fortgefahren werden soll, oder ob das Vorhaben als nicht relevant beurteilt wird.

Anschliessend sind die Prozesse oder Bestimmungen zu ermitteln, die am wahrscheinlichsten Menschenrechte verletzen. Damit soll der Untersuchungsbereich (*scope*) soweit als möglich eingeschränkt und verfeinert werden. Der Bericht der Erklärung von Bern betont, in der Auswahl der betrachteten Menschenrechte und der zu prüfenden staatlichen Handlungen oder

Unterlassungen sehr selektiv zu sein. Ungenügende Selektivität wird das Vorhaben “zu komplex und zeitraubend”⁶⁹ machen.

Entscheidend ist zu analysieren, welche staatlichen Institutionen und welche übrigen Betroffenen und Interessenvertreter in das zu untersuchende Vorhaben involviert sind und was für Rollen sie spielen. Entsprechend sind dann die Empfehlungen auszurichten und zu adressieren und allfällige Verantwortlichkeiten zu ermitteln. Die Erklärung von Bern richtete ihre Empfehlungen z.B. an die Regierungen von Staaten des globalen Nordens wie des globalen Südens, an das Sekretariat und die Mitglieder von UPOV, an Dienstleister von technischer Unterstützung im Bereich geistiger Eigentumsrechte für die Landwirtschaft einschliesslich WIPO, an zivilgesellschaftliche Organisationen, Bauern- und Frauenorganisationen und Organisationen indigener Völker.⁷⁰

Identifikation und Verständnis von Inhalt und Zweck des Vorhabens ermöglichen es, allfällige weitere benötigte Fachleute beizuziehen und die Verantwortungsbereiche der verschiedenen Fachleute abzugrenzen.

Weiter ist das geographische Ausmass der Wirkungen des Vorhabens abzuschätzen: Wird es extraterritoriale Wirkungen haben? Wird es sich nur in einer bestimmten Region oder landesweit auswirken? Das untersuchte staatliche Vorhaben könnte ein schweizerisches Gesetzgebungsvorhaben mit auf die Schweiz beschränkten Wirkungen sein, oder, wie in der MVP der Erklärung von Bern, ein internationales Abkommen, bei dem die Schweiz Vertragspartei ist und das das Recht auf Nahrung in Ländern des globalen Südens beeinträchtigt.

b) Schritt 2: Wirkungshypothesen und Ermittlung potentiell verletzlicher Gruppen

Hat man am Ende des ersten Schritts festgestellt, dass es genügend Bedenken hinsichtlich des staatlichen Vorhabens oder der Unterlassung von staatlichem Handeln gibt, um im Prüfungsprozess fortzufahren, ist zweierlei zu bestimmen:

- die zu beantwortenden Fragen
- ein Mechanismus, um (Kausal-)Zusammenhänge zwischen dem (künftig umgesetzten) staatlichen Vorhaben bzw. dem (gegenwärtigen) Nicht-Handeln und der potentiellen Verletzung der betrachteten Menschenrechte zu finden.

Wenn man diesen Schritt z.B. auf das Recht auf Nahrung anwendet, sind Fragen zu finden, deren Antworten eine Verletzung gemäss der Definition der *Wirkung* auf das Recht auf Nahrung aufzeigen oder widerlegen können.

⁶⁹ ERKLÄRUNG VON BERN, S. 44.

⁷⁰ Ibid., S. 46 - 47.

Nach der Entwicklung des Vorgehens zur Ermittlung von Wirkungszusammenhängen sind die potentiell betroffenen Gruppen zu bestimmen, um den Schritt der Informationsgewinnung (Schritt 4) vorzubereiten.

Das staatliche Vorhaben kann nur inländische Personenkreise oder ausschliesslich Personenkreise im Ausland betreffen, oder beides. Es dürfte vergleichsweise einfach sein, die beabsichtigte Zielgruppe oder die direkten Nutzniesser eines staatlichen Vorhabens zu ermitteln. Hingegen kann es sich als schwierig herausstellen, unabsichtlich und indirekt betroffene Personenkreise zu identifizieren. Die an der MVP von UPOV 91 beteiligten Fachleute stützten sich auf die Hilfe zahlreicher Experten vor Ort ab, um die möglichen Folgen von UPOV 91 zu ermitteln.⁷¹ Die Ermittlung der Folgen und der betroffenen Gruppen schien jedoch ein laufender Prozess zu sein, der sich durch das ganze Projekt hindurch entwickelte.

Die Abschätzung von Menschenrechtsverletzungen soll nicht auf ein bestimmtes Menschenrecht beschränkt sein. Auch wenn sich die Untersuchung auf ein bestimmtes Recht konzentriert, soll die Expertengruppe ein Auge auf mögliche Verletzungen anderer Rechte haben. Die Expertengruppe der MVP der Erklärung von Bern insistierte zwar wiederholt auf der Notwendigkeit, den Untersuchungsrahmen so stark wie möglich zu reduzieren, um "das Vorhaben handhabbar zu halten"⁷², doch erachteten sie es als sehr wichtig, auch den Rechten der indigenen Bevölkerungen, dem Recht auf Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten, den Frauenrechten und den Bauernrechten Beachtung zu schenken.⁷³ Schlussendlich berichteten sie über alle beeinträchtigten Rechte.

Generell ist es unerlässlich, den Rechten verletzlicher Gruppen (wie z.B. Frauen, indigene Völker, Minderheiten und Behinderte) grosse Beachtung zu schenken. Die Wahrscheinlichkeit von Menschenrechtsverletzungen ist bei ihnen aufgrund ihrer Verletzlichkeit am grössten. Gemäss dem Bericht der Erklärung von Bern gehörten die ärmsten Bauern⁷⁴ wie auch die frauengeführten Haushalte⁷⁵ zu den Gruppen, deren Recht auf Nahrung am wahrscheinlichsten verletzt wurde.

c) Schritt 3: Rechtsgrundlage für Verpflichtungen

Nach der Festlegung von Rahmen und Fokus der MVP sind die rechtlichen Grundlagen für die betrachteten Rechte zu identifizieren. Im weiteren ist festzustellen, welche verbindlichen staatlichen Pflichten aufgrund dieser Rechte bestehen. Die rechtlichen Grundlagen sind auf nationaler, weltregionaler und internationaler Ebene zu ermitteln. Erst anhand identifizierter staatlicher Pflichten können (potentielle) Menschenrechtsverletzungen festgestellt werden.

⁷¹ ERKLÄRUNG VON BERN, S. 20.

⁷² Ibid., S. 17.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ ERKLÄRUNG VON BERN, S. 45.

⁷⁵ ERKLÄRUNG VON BERN, S. 7, 14 und 24.

d) Schritt 4: Informationsgewinnung

Dieser Schritt ist entscheidend für die Herstellung von Verbindungen zwischen staatlichem Handeln und Menschenrechtsverletzungen und für den Nachweis der staatlichen Verantwortung.

Für *ex ante*-Prüfungen, worauf vorliegende Methodik ausgerichtet ist, müssen Informationen zu bloss möglichen und absehbaren Menschenrechtsverletzungen gesammelt werden. Es ist eine besondere Herausforderung, dies in Bezug auf bloss Risiken von Menschenrechtsverletzungen bzw. für Verletzungen zu tun, die noch nicht statt gefunden haben. Es muss ein hohes Mass an Wahrscheinlichkeit erreicht werden, damit die vorgeschlagenen Massnahmen nicht als unverhältnismässig beurteilt werden. Das staatliche Handeln muss Schritt für Schritt analysiert werden, um eine angenommene Kausalkette zu den vermuteten Menschenrechtsverletzungen aufzubauen.

Die Kausalkette muss untermauert werden mit:

- Beispielen früherer ähnlicher Vorhaben, die Menschenrechtsverletzungen bewirkten, die wahrscheinlich wiederum eintreten
- Expertenmeinungen, wie das staatliche Vorhaben zu Menschenrechtsverletzungen führen kann. Es sind verschiedene Expertenmeinungen einzuholen, von NGOs, akademischen ForscherInnen, Personen vor Ort usw.
- Konsultation potentieller Opfer der möglichen Menschenrechtsverletzungen zur Frage, wie ihre Menschenrechte beeinträchtigt oder verletzt werden könnten. Dies wird auch relevante Untersuchungsfelder aufzeigen und zur Festlegung des Untersuchungsrahmens beitragen.
- Statistiken, aus denen sich auf mögliche Ergebnisse des staatlichen Vorhabens schliessen lässt.

Bei der Informationsgewinnung muss ein besonderes Augenmerk auf *de facto*-Diskriminierung gerichtet werden.

e) Schritt 5: Information und Konsultation der Beteiligten

Nun müssen alle Beteiligten, wie z.B. verantwortliche Parteien, involvierte staatliche Stellen und potentielle Opfer einschliesslich verletzlicher Gruppen, informiert werden. Dieser Schritt wird von Paul Hunt und Gillian MacNaughton vorgeschlagen.⁷⁶ Der Einbezug gewährt den Beurteilten die Möglichkeit, Erklärungen abzugeben. Die Konsultation ist ein wichtiger Faktor, um die Problembereiche des staatlichen Vorhabens sowie den Untersuchungsrahmen abzustecken.

⁷⁶ Siehe HUNT AND MACNAUGHTON, S. 37, 42.

Die Information schliesst eine Orientierung über das Verfahren der MVP sowie über die Rechte der betroffenen Bevölkerung und ihre Möglichkeiten zur Teilnahme am Prozess zur Verhinderung der Menschenrechtsverletzung ein. Die potentiellen Menschenrechtsverletzungen müssen dargelegt und die Dokumentation der gesammelten Informationen vorgestellt werden. Parlamentarische oder Regierungsinstitutionen sind gehalten oder, nach entsprechender gesetzlicher Umsetzung, verpflichtet, aktiv daran teilzunehmen.

Anschliessend haben alle Beteiligten einschliesslich des Staates Gelegenheit, ihre Meinung vorzubringen und auf der Basis vorgebrachter Nachweise zu verteidigen.

Der Einbezug der Beteiligten ist nicht nur ein wichtiger Schritt, um ihren Stimmen Gehör zu verschaffen, sondern auch, um eher zu einer Lösung aufgrund von Kooperation statt aufgrund von Durchsetzung zu kommen.

f) Schritt 6: Analyse der gewonnenen Information

Die während der Schritte vier und fünf gesammelten Informationen und Erkenntnisse müssen nun in diesem Schritt kombiniert und analysiert werden. Er soll zum Schluss führen, ob die potentiellen Menschenrechtsverletzungen tatsächlich mit dem staatlichen Vorhaben verbunden sind.

Dabei sind insbesondere drei Fragen zu beantworten:⁷⁷

- 1) Werden die betrachteten Menschenrechte durch das Hauptergebnis des staatlichen Vorhabens oder zumindest durch eine unerlässliche Komponente verletzt?
- 2) Werden die betrachteten Menschenrechte durch eine untergeordnete und verzichtbare Komponente des Vorhabens verletzt, oder geschieht die Verletzung nicht auf direktem Weg?
- 3) Verletzt das Vorhaben die betrachteten Menschenrechte nicht?

Wird Frage 1) mit Ja beantwortet, ist das staatliche Vorhaben abzulehnen oder – mit entsprechenden Empfehlungen – zur Revision zurückzuweisen. Es dürfen keinerlei Kompensationen oder Rechtfertigungen für die Menschenrechtsverletzungen akzeptiert werden.

Wird Frage 2) mit Ja beantwortet, kann das Vorhaben allenfalls mit Auflagen gebilligt werden, die die Menschenrechtsverletzung verhindern.

Wird Frage 3) mit Ja beantwortet, kann dem Vorhaben zugestimmt werden.

Ein allfällig revidiertes Vorhaben durchläuft die MVP nochmals ab Schritt 1.

⁷⁷ Dieses Vorgehen wurde von FIAN Schweiz bei der Übersetzung/Zusammenfassung leicht revidiert.

Dieser Schritt ist ein Zusatz zu den vier ausgewerteten MVP-Vorgehensweisen⁷⁸ und soll ein effizienteres Vorgehen in Hinblick auf die Folgerungen im Zusammenfassenden Bericht (Schritt 7) ermöglichen.

g) Schritt 7: Zusammenfassender Bericht

Nach der Verarbeitung der gewonnenen Informationen wird ein zusammenfassender Bericht über das vorgesehene staatliche Vorhaben erstellt.

Verletzt der Kerngehalt des staatlichen Vorhabens bzw. dessen Umsetzung Menschenrechte, ist ein detaillierter **Ablehnungsbericht** abzufassen. Dieser beinhaltet die gesammelten Anhaltspunkte für die prognostizierten Menschenrechtsverletzungen, beschreibt die Intensität der Wirkung und erläutert die Unzulässigkeit der Umsetzung. Der Bericht soll auch die Rechtsgrundlagen für die Ablehnung enthalten und dabei nicht nur die Unvereinbarkeit mit nationalem Recht, sondern auch mit internationalen Menschenrechtsnormen darlegen.

Verletzt eine untergeordnete oder verzichtbare Komponente Menschenrechte, oder erfolgt die Verletzung indirekt, wird ein **Rückweisungsbericht** mit Empfehlungen zur Revision abgefasst. Die Liste der Revisionspunkte muss darlegen, welche Bereiche des Vorhabens Menschenrechtsverletzungen hervorrufen und in welchem Umfang sie zu revidieren sind. Die Aufzählung ist als nicht abschliessend zu bezeichnen.

Wurden keine Risiken für Menschenrechtsverletzungen ermittelt, wird ein **Zustimmungsbericht** mit Leitlinien zur Umsetzung abgefasst, um sicherzustellen, dass diese menschenrechtskonform erfolgt.

h) Schritt 8: Überwachungsmechanismen

Die vorgeschlagene MVP-Methodik sieht zwei Überwachungsmechanismen vor. Die **Umsetzungsüberwachung** betrifft den Umsetzungsprozess, auf den nach einer angemessenen Zeitspanne eine **Folgekontrolle** folgt.

Die Umsetzungsüberwachung muss unabhängig von jenen Stellen agieren, die das Vorhaben umsetzen, muss ihre eigenen Daten zur Umsetzung sammeln und sicherstellen, dass die während der MVP gewonnenen Erkenntnisse bei der Umsetzung effektiv berücksichtigt werden. Das Gremium muss besonders darauf achten, dass während der Umsetzung keine indirekten Beeinträchtigungen oder Diskriminierungen entstehen.

Die Folgekontrolle überprüft, ob die mit der Umsetzung verbundenen Vorgaben erreicht und die betrachteten Rechte dauernd respektiert wurden. Dieser Mechanismus braucht eine weitere Ausarbeitung, allenfalls als *ex post*-MVP je nach Folgerungen in der *ex ante*-Prüfung.

⁷⁸ S. Kap. IV.A.

V. Institutionalisation von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen in der Schweiz

A. Normative Basis für Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen in der Schweiz

Im Hinblick auf die Einführung von MVPs in der Schweiz ist die normative Basis für die Verpflichtung zur Durchführung von MVPs darzulegen. Es ist nachzuweisen, dass die Schweiz unter internationalen Menschenrechtsnormen bereits die Pflicht zur Durchführung hat (s. Kap. III.C), auch wenn dies so im schweizerischen Recht nicht explizit anerkannt ist.

1. Von der Schweiz ratifizierte internationale Menschenrechtsverträge

Wie oben dargelegt, besteht eine Verpflichtung zur Durchführung von MVPs, wenn ein Staat mindestens ein internationales Menschenrechtsinstrument ratifiziert hat.⁷⁹ Die Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflicht ist bindend für die Schweiz, da sie internationale Menschenrechtsverträge wie den IPWSKR, die Kinderrechtskonvention, die Behindertenrechtskonvention und das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ratifiziert hat.

Die Maastrichter Leitlinien besagen: “Die Nichtbeachtung jeder dieser drei Verpflichtungen stellt eine Verletzung dieser Rechte dar. Die Achtungspflicht verlangt von den Staaten, davon Abstand zu nehmen, den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu beeinträchtigen.”⁸⁰ Dies schliesst die Pflicht der Schweiz ein, die allfällige Verletzung von Menschenrechten durch staatliches Handeln vorherzusehen und zu verhindern; MVPs sind das ideale Instrument, um die rechtzeitige Vorhersage und Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen sicherzustellen.

2. Bundesverfassung

Auf nationaler Ebene besagt die Bundesverfassung in Art. 2, die “Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes”. Die in der Verfassung garantierten Grundrechte dienen diesem Ziel. Sie sind Grundlage und Orientierungspunkt für die Verpflichtung der Schweiz zu Achtung und Schutz der Menschenrechte. Art. 5 Abs. 4 statuiert “Bund und Kantone beachten

⁷⁹ Siehe S. 8

⁸⁰ Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social, and Cultural Rights, Abs. 6

das Völkerrecht". Dieser Artikel anerkennt die extraterritoriale Verpflichtung der Schweiz, Menschenrechte in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht zu achten.

Unter dem Abschnitt "Beziehungen zum Ausland" erklärt Art. 54 Abs. 2 "Der Bund [...] trägt namentlich bei [...] zur Achtung der Menschenrechte". Der Bund hat sich damit zur Förderung der Menschenrechte verpflichtet, was er selbst durch die Vorhersage und Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen, z.B. mittels MVPs, tun kann.

Basierend auf diesen rechtlichen Verpflichtungen wurden u.a. die unten genannten Empfehlungen abgegeben, die implizieren, dass MVPs für die Schweiz unerlässlich sind, um ihren internationalen Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen.

3. «Abschliessende Feststellungen» des CESCR an die Schweiz

Das CESCR empfiehlt in seinen Concluding Observations von 2010, dass die Schweiz "[...] eine Verträglichkeitsprüfung unternahme, um die möglichen Auswirkungen ihrer Aussenhandelspolitik und –abkommen auf den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte durch die Bevölkerung der Partnerländer der Schweiz zu bestimmen".⁸¹

Auch wenn die Empfehlungen des CESCR kein rechtsverbindliches Dokument sind, liefern sie eine Grundlage, um die Pflicht zur Durchführung von MVPs als ein unerlässliches Element der Verpflichtung zu interpretieren, die im IPWSKR anerkannten Menschenrechte zu achten.

4. Aussage des Bundesrats

In der Antwort auf die Interpellation "*Investitionen in die grossflächige Nutzung von Boden und Wasser in Entwicklungsländern*" von Nationalrat Carlo Sommaruga erklärte der Bundesrat, "Die Schweiz setzt sich in den Verwaltungsräten der internationalen Finanzierungsinstitutionen für die Einhaltung der Richtlinien in Bezug auf Landinvestitionen ein. Sie fordert z. B. die Durchführung von sozialen und ökologischen Wirkungsstudien, den Einbezug der lokalen Bevölkerung, eine verbesserte Rechenschaftspflicht usw."⁸² Der Bundesrat beschreibt damit dem Wesen nach eine Verträglichkeitsprüfung und impliziert damit die Notwendigkeit der Einführung von MVPs.

Die obigen Abschnitte zeigen eine genügende normative Basis für die Aussage, dass die Schweiz tatsächlich die Verpflichtung zur Durchführung von MVPs hat.

⁸¹ ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, Abs. 24.

⁸² SOMMARUGA, Abs. 8.

B. Menschenrechtliche Pflichten der Schweiz gegenüber dem Ausland

Die „Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“⁸³ klären und definieren die Menschenrechtsverpflichtungen von Staaten gegenüber dem Ausland.

Prinzip 13 verankert die Verpflichtung zur Vermeidung von Schaden. Gemäss dieser müssen Staaten „[...] von Handlungen und Unterlassungen Abstand nehmen, die ein konkretes Risiko schaffen, dass sie den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten ausserhalb ihres Territoriums unmöglich machen oder beeinträchtigen. Staaten werden verantwortlich, wenn eine solche Verunmöglichung oder Beeinträchtigung ein vorhersehbares Ergebnis ihres Verhaltens ist [...]“.

Prinzip 14 verlangt dann explizit MVPs: „Staaten müssen mit öffentlicher Beteiligung eine vorgängige Prüfung der Risiken und möglichen extraterritorialen Auswirkungen ihrer Gesetze, Strategien und Verfahren auf den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte durchführen [...]“.

Zur Mitgliedschaft in internationalen Organisationen besagt Prinzip 15: „[...] Ein Staat, der Kompetenzen an eine internationale Organisation überträgt oder an ihr teilnimmt, muss alle zumutbaren Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass die entsprechende Organisation im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen dieses Staates handelt.“

Prinzip 19 hält die allgemeine Achtungspflicht fest: „Alle Staaten müssen einzeln und gemeinsam in internationaler Zusammenarbeit Massnahmen ergreifen, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Personen innerhalb und ausserhalb ihres Territoriums zu achten [...]“. Dabei ist zwischen direkter und indirekter Beeinträchtigung zu unterscheiden. Zur Vermeidung direkter Beeinträchtigung haben alle Staaten „[...] die Verpflichtung, von Verhalten Abstand zu nehmen, das den Genuss und die Ausübung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten durch Personen ausserhalb ihres Territoriums unmöglich macht oder beeinträchtigt“ (Prinzip 20). Zur Vermeidung indirekter Beeinträchtigung führt Prinzip 21 aus: „Staaten müssen von jeglichem Verhalten Abstand nehmen, welches a) die Fähigkeit eines andern Staates oder einer internationalen Organisation beeinträchtigt, ihren Verpflichtungen bezüglich wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nachzukommen; oder b) einem andern Staat oder einer internationalen Organisation dabei hilft, sie unterstützt, anleitet, lenkt oder dazu zwingt, seine bzw. ihre Verpflichtungen bezüglich den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zu verletzen, [...]“.

⁸³ ETO CONSORTIUM

Auch wenn die Maastrichter Prinzipien nicht rechtsverbindlich sind, basieren sie auf internationalen Menschenrechtsnormen. Sie zeigen damit auch für die Schweiz die menschenrechtlichen Verpflichtungen gegenüber dem Ausland – und bezüglich des Rechts auf Nahrung insbesondere gegenüber dem globalen Süden – auf.

C. Bisherige Initiativen und Praxis zu Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen in der Schweiz

Die weltweite Diskussion über MVPs hat sich in den letzten zehn Jahren entfaltet, und die Schweiz hat daran teilgenommen. Neben FIAN Schweiz stellen weitere NGOs Informationen bereit, machen Vorschläge zu MVPs bekannt und vertreten ihre Etablierung in der Schweiz.

Public Eye – vormals die Erklärung von Bern – und *3D Trade Human Rights - Equitable Economy* konzentrieren sich auf Handelsabkommen der Schweiz.⁸⁴ Sie erklären, dass die Schweiz verpflichtet ist, MVPs durchzuführen um sicherzustellen, dass keine Menschenrechte durch den internationalen Handel beeinträchtigt werden. Beide Organisationen trugen mit ihren Fallstudien und Berichten zur Diskussion über die Entwicklung von MVPs bei. Die Fallstudie *Owning Seeds, Accessing Food* der Erklärung von Bern wird in vorliegendem Papier untersucht.

Gegenwärtig strebt die eidgenössische Volksinitiative “Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt” (“Konzernverantwortungsinitiative”) an, MVPs für die Tätigkeiten multinationaler Unternehmen in der Form menschenrechtlicher Sorgfaltsprüfungen einzuführen, die die Unternehmen selbst durchführen. Diese Pflicht würde staatliche Tätigkeiten nicht betreffen.

Dr. Elisabeth Bürgi Bonanomi, Dozentin an der Universität Bern und Spezialistin für die menschenrechtliche Beurteilung von Handelsabkommen, gab in einem Interview⁸⁵ an, dass die Diskussion über MVPs in der EU viel aktiver sei als in der Schweiz. Innerhalb der EU seien Wirkungseinschätzungen zur Nachhaltigkeit des Handels (*Trade Sustainability Impact Assessments*) etabliert. Obwohl sie nicht so präzise strukturiert seien wie MVPs, enthielten sie fragmentarisch auch menschenrechtliche Einschätzungen.^{86, 87} Die Debatte über die Notwendigkeit wirksamer MVPs in der EU werde von Argumenten des UN-Menschenrechtsrats in

⁸⁴ <http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/aussenpolitik/aussenwirtschaftspolitik/wto/menschenrechtliche-vertraeglichkeitspruefungen-frei-handelsabkommen?search=1> (Zugriff am 23.09.2016).

⁸⁵ Das Interview mit Dr. Bürgi Bonanomi fand am 3. Dezember 2015 statt.

⁸⁶ BÜRGI BONANOMI

⁸⁷ BÜRGI BONANOMI UND LANNEN

seinen *Universal Periodic Reviews* (UPR)⁸⁸ und vom Druck von Nichtregierungsorganisationen angeführt.

Im UPR von 2012 erhielt die Schweiz die Empfehlung, eine MVP zur Aussenhandelspolitik und zu Investitionsschutzabkommen durchzuführen. Bis heute hat sie die Umsetzung dieser Empfehlung abgelehnt. Die Schweiz führte als Erklärung an, sie habe die Möglichkeit zur Durchführung solcher Prüfungen wiederholt in Betracht gezogen. Sie sei jedoch zum Schluss gekommen, dass solche Prüfungen, unter anderem wegen methodischer Schwierigkeiten, keine schlüssigen Antworten auf die aufgeworfenen Fragen zuliessen.⁸⁹ Bis heute hat es das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) abgelehnt, MVPs durchzuführen, auch wenn andere Bundesstellen, so z.B. die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), zunehmend MVPs fordern.

D. Staatliche Institutionen und ihre Verpflichtung zur Durchführung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen

Vorliegendes Papier vertritt⁹⁰ die Haltung, dass nicht zu fragen ist, welche staatlichen Institutionen der Verpflichtung zur Durchführung von MVPs unterstellt werden sollen, sondern welcher Staatsgewalt – legislativ, exekutiv, judikativ – eine bestimmte Handlung zugerechnet werden soll. Nicht die staatlichen Institutionen, sondern die Natur ihrer Handlungen soll betrachtet werden um zu bestimmen, ob Gründe für die Verpflichtung zur Durchführung von MVPs vorliegen.

Die *Legislative* dürfte die für Menschenrechte relevanteste Staatsgewalt sein. Durch den Erlass von Gesetzen, Verordnungen, Beschlüssen u.ä. hat der Staat die stärksten Auswirkungen auf die Menschenrechte, seien sie positiv oder negativ. Sobald sich also das Parlament und der Bundesrat gesetzgeberisch betätigen, soll ihre beabsichtigte Handlung näher betrachtet werden. (Dem Bundesrat kommen dahingehend legislative Kompetenzen zu⁹¹, als er gemäss Art. 182 Abs. 1 BV Verordnungen erlassen kann.)

Zusätzlich zu den gesetzgeberischen Aufgaben obliegt es der Bundesversammlung gemäss Art. 166, internationale Verträge zu ratifizieren.

Die Hauptaufgabe der *Exekutive* liegt im Vollzug der Gesetze und Bundesbeschlüsse. Dafür entwickelt sie u.a. Strategien, Programme und Massnahmen. Diese können negative Auswirkungen auf die Menschenrechte haben. Ein konkretes Beispiel im Bereich der Aus-

⁸⁸ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx> (Zugriff am 6. Dezember 2015).

⁸⁹ Response of Switzerland concerning its UPR recommendations, 27.02.2013, No. 123.85, www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/20130227-upr_stellungnahme-schweiz_EN.pdf (Zugriff am 30. Januar 2016).

⁹⁰ in Abweichung zu FIAN Schweiz

⁹¹ MAHON, S. 152 - 154.

sen(wirtschafts)politik nennt die Erklärung von Bern. Staaten des globalen Nordens drängten mit ihrer handelspolitischen Macht Staaten des globalen Südens dazu, UPOV 91 beizutreten, obwohl kein Anschein besteht, dass dieses Vertragswerk den landwirtschaftlichen Systemen des globalen Südens angepasst ist.⁹²

Da der Fokus dieses Papiers auf den *ex ante*-MVPs liegt, ist die *Judikative*, deren Urteile oft aus der *ex post*-Perspektive ergehen, ausserhalb des Rahmens dieses Papiers.

Die obigen Ausführungen gelten auch für die Legislativen und Exekutiven auf kantonaler und kommunaler Ebene, für Tätigkeiten sowohl mit Inland- wie mit Auslandsbezug.

E. Staatliche Handlungen, die Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen zu unterstellen sind

1. Übersicht

Politiken, Strategien, Erlasse und Prozesse, die eine hohe Wahrscheinlichkeit aufweisen, Menschenrechte zu beeinträchtigen, gerade wenn die Grundelemente der entsprechenden Rechte in Gefahr sind, müssen MVPs unterworfen werden. Zusätzlich sollen alle Formen staatlichen Handelns mit dem Potential, einen grossen Anteil einer Bevölkerung zu betreffen, MVPs unterzogen werden, um die Ermittlung aller möglichen Auswirkungen zu ermöglichen, einschliesslich derer auf Menschenrechte. Ein wichtiger Aspekt bei der Beurteilung der Notwendigkeit von MVPs ist, ob es verwundbare Gruppen gibt und diese ein höheres Risiko haben, dass ihre Rechte verletzt werden.

Im Umweltrecht liegt die Rechtsgrundlage für Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVPs) im Umweltschutzgesetz (Art. 10a - 10d) und in der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Für die Etablierung von MVPs scheint ein spezifisches Gesetz als Rechtsgrundlage zu fehlen, und ihre Institutionalisierung und Anwendung ist nicht auf einen bestimmten Rechtsbereich beschränkt. Es dürfte somit der Bedarf nach einem eigenen Erlass für MVPs bestehen, damit sie zu einem institutionalisierten Verfahren werden können.

Das Bundesamt für Umwelt BAFU veröffentlichte ein Handbuch für die Durchführung von UVPs. Das erklärte Ziel für die Durchführung von UVPs liegt in der Prüfung der Übereinstimmung des entsprechenden Vorhabens mit dem Umweltrecht.⁹³ Solch eine Zielsetzung ist auch auf andere Bereiche anwendbar, vorliegend z.B. auf die Übereinstimmung mit internationalem Recht bezüglich des Rechts auf Nahrung (bzw. anderer Menschenrechte).

⁹² ERKLÄRUNG VON BERN, S. 9 and 38.

⁹³ Siehe UVP-Handbuch, Randziffer 1.1.

2. Transnationale Prozesse bzw. das Espoo-Übereinkommen

Transnationale, den globalen Süden betreffende Prozesse könnten verglichen werden mit und ähnlichen Bestimmungen unterworfen werden wie jenen im Espoo-Übereinkommen (“Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen”). Dieses Übereinkommen hält die Verpflichtung der Vertragsstaaten fest, die grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen bestimmter Tätigkeiten in einem frühen Planungsstadium abzuschätzen. Sie hält auch die allgemeine Verpflichtung der Staaten fest, sich gegenseitig über alle grösseren Projekte zu benachrichtigen und zu konsultieren, die wahrscheinlich erhebliche nachteilige grenzüberschreitende Umweltauswirkungen haben.⁹⁴

Nach der Nennung von Definitionen in Art. 1 führt das Übereinkommen in Art. 2 Verantwortlichkeiten und die Schritte auf, die von den betroffenen Staaten unternommen werden müssen. Diese Bestimmungen legen u.a. fest, dass die UVP vor der Projektumsetzung vorgenommen werden muss, und weisen auf die Notwendigkeit von öffentlicher Information und Partizipation hin⁹⁵ Weitere Bestimmungen betreffen die Ausarbeitung der UVP-Dokumentation⁹⁶ sowie die Beurteilung nach Projektdurchführung.⁹⁷

Anhang 1 enthält eine Liste der UVP-pflichtigen Projekte. Eine ähnliche Liste von Vorhaben könnte für MVPs entwickelt werden. Da diese jedoch ein viel breiteres Spektrum an Vorhaben erfassen würden und Menschenrechtsverletzungen in unterschiedlichsten Formen geschehen, würde dies eine umfassende Abklärung benötigen.

Anhang II beschreibt, welche Angaben die Dokumentation zur UVP mindestens enthalten soll. Dieser Ansatz ist ohne weiteres auf MVPs übertragbar. Anhang III enthält allgemeine Kriterien zur Ermittlung der Umweltrelevanz von nicht in Anhang I aufgeführten Projekten. Auch wenn die Kriterien nicht direkt auf MVPs anwendbar sind, mit Ausnahme von Ziff. 1 Bst. c “Wirkungen”, sind sie ein gutes Beispiel für ein analoges Vorgehen bei MVPs.

3. Aktivitäten der Schweiz in Zwischenstaatlichen Organisationen

Die Schweiz bzw. ihre Vertretungen in Zwischenstaatlichen Organisationen haben sich an dieselben menschenrechtlichen Verpflichtungen zu halten wie staatliche Institutionen im Inland. Deshalb sind sämtliche menschenrechtsrelevanten Strategien, Positionen und Tätigkeiten der Schweiz in Zwischenstaatlichen Organisationen denselben Kriterien zu unterwerfen und im gleichen Mass auf Menschenrechtsverträglichkeit zu untersuchen wie Prozesse und Vorhaben innerhalb der Schweiz.

⁹⁴ <http://www.unece.org/env/eia/eia.html> (Zugriff am 6. Dezember 2015).

⁹⁵ Siehe Art. 2 Espoo-Übereinkommen, Abs. 3 und 6.

⁹⁶ Art. 4 Espoo-Übereinkommen.

⁹⁷ Art. 7 Espoo-Übereinkommen.

F. Empfehlungen für die rechtliche Verankerung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen in der Schweiz

MVPs benötigen eine konkrete Rechtsgrundlage, die mit derjenigen für UVPs vergleichbar ist. Die Schaffung einer Verfassungsbestimmung für MVPs ist nicht nötig. Die von der Schweiz ratifizierten Menschenrechtsverträge und die Bundesverfassung führen die Menschenrechte auf, die mittels MVPs zu achten bzw. zu schützen sind. Hingegen ist der Erlass eines Gesetzes und/oder einer Verordnung über die Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung erforderlich.

Die Schaffung eines für MVPs verantwortlichen staatlichen Gremiums scheint sehr wünschenswert, wenn nicht essentiell für die Institutionalisierung und künftige Praxis von MVPs in der Schweiz. Das Gremium würde das Verfahren überwachen sowie Anlauf- und Koordinationsstelle für MVPs sein, ähnlich wie das BAFU bezüglich UVPs.

VI. Schlussfolgerungen

A. Beantwortung der Grundfragen

Die Zielsetzung vorliegender Arbeit lag in der Beantwortung der vier eingangs gestellten Grundfragen (s. Kap. I). Es soll nun untersucht werden, inwieweit dies gelungen ist.

Die erste Frage betraf allgemeine Kriterien für die Entscheidung, welche staatlichen Prozesse und Vorhaben MVPs unterstellt werden sollen. Wir kamen zum Schluss, dass alle staatlichen Vorhaben, die die Menschenrechte eines ansehnlichen Anteils einer Bevölkerung oder die Grundrechte einer Person beeinträchtigen können, zweifellos einer MVP unterstellt werden sollen. Zudem wurde auf die spezielle Beachtung von besonders verwundbaren Gruppen hingewiesen.

Die zweite Frage lautete, welche offiziellen Institutionen verpflichtet werden sollen, MVPs durchzuführen. Es wurde sowohl als unnötig wie unmöglich erachtet, diesbezüglich jede offizielle Institution zu untersuchen. Stattdessen soll davon ausgegangen werden, welcher Art von Staatsgewalt – legislativ, exekutiv oder judikativ – die Tätigkeiten staatlicher Stellen zugehören. Institutionen, die auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene legislative oder exekutive Tätigkeiten ausüben – insbesondere, wenn sie explizit mit dem globalen Süden in Verbindung stehen –, kommen alle für die Verpflichtung für die Durchführung von MVPs in Frage.

Im Hinblick auf die dritte Frage, was für Methoden zur Verfügung stehen und was für methodische Elemente entwickelt werden müssen, um MVPs einfach anwendbar zu machen, wurden vier Ansätze für die Durchführung von MVPs untersucht. Auf dieser Basis wurde eine neue Methodik vorgeschlagen.

Im Hinblick auf die vierte Frage, wie MVPs in der Schweiz ähnlich den bewährten UVPs institutionalisiert werden können, wurde das Instrument der UVP in nationalem und grenzüberschreitendem Rahmen analysiert. Wir kamen zum Schluss, dass sowohl die Rechtsgrundlage als auch die Form der Institutionalisierung der UVP im Hinblick auf die MVP Orientierung geben kann.

B. Empfehlungen

1. Empfehlungen bezüglich Durchführung von MVPs

- Der Untersuchungsbereich von MVPs soll vom untersuchenden Gremium jeweils soweit als möglich eingeschränkt und verfeinert werden, einschliesslich der Ermittlung der Bestimmungen und Handlungen, die am wahrscheinlichsten Menschenrechte verletzen.
- Die in das Vorhaben involvierten staatlichen Stellen und ihre Rollen müssen sorgfältig ermittelt werden. Da staatliche Handlungen immer auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, ist deren Ermittlung und Analyse wichtig, um die Beziehungen zwischen dem untersuchten Vorhaben und den verschiedenen Beteiligten zu verstehen.
- Das geographische Ausmass der Auswirkungen des Vorhabens muss abgeschätzt werden, um zur Vorhersage von möglichen Menschenrechtsverletzungen beizutragen.
- Alle vom Vorhaben betroffenen Bevölkerungskreise müssen ermittelt werden, einschliesslich der Nutzniesser und eigentlichen Zielgruppen.
- Auch wenn die MVP auf ein bestimmtes Recht fokussiert, soll ein Augenmerk auf die Verletzung allfälliger weiterer Rechte gerichtet werden.
- Verwundbare Gruppen müssen identifiziert werden und besondere Beachtung erhalten.
- Die verschiedenen Interessenvertreter müssen in das MVP-Verfahren einbezogen werden, da sie wesentlich zur Identifikation von Untersuchungsrahmen und Problembereichen beitragen können.
- Die Methodik schlägt zwei Überwachungsmechanismen vor: Die Umsetzungsüberwachung und die Folgekontrolle.

2. Empfehlungen bezüglich Institutionalisierung von MVPs in der Schweiz

- Die Debatte über die Einführung von MVPs in der Schweiz soll prominenter werden.
- Die Legislative dürfte die für Menschenrechte relevanteste Staatsgewalt sein. Die Tätigkeit der Parlamente auf eidgenössischer, kantonaler und allenfalls kommunaler Stufe soll hinsichtlich der Einführung von MVPs im Vordergrund stehen.
- Vorhaben, Erlasse und Prozesse, die eine hohe Wahrscheinlichkeit für Menschenrechtsverletzungen aufweisen, müssen MVPs unterstellt werden.
- Die UVP kann als Vorlage für die MVP dienen. Es könnte eine ähnliche Verordnung wie diejenige über die UVP ausgearbeitet werden, um das Verfahren für MVPs rechtlich zu etablieren.
- Wie bei der UVP soll als einer der ersten Schritte in der MVP die Übereinstimmung des geprüften Vorhabens mit dem massgeblichen Recht, vorliegend den relevanten Menschenrechtsinstrumenten, geprüft werden.

- Vorhaben mit Auswirkungen im Ausland können nach ähnlichen Bestimmungen behandelt werden wie diejenigen im Espoo-Übereinkommen über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen.
- Es soll ein für MVPs verantwortliches staatliches Gremium geschaffen werden, welches das Verfahren überwacht sowie Anlauf- und Koordinationsstelle für MVPs ist.
- Sämtliche menschenrechtsrelevanten Strategien, Positionen und Tätigkeiten der Schweiz in Zwischenstaatlichen Organisationen sind denselben Kriterien zu unterwerfen und im gleichen Mass auf Menschenrechtsverträglichkeit zu untersuchen wie Prozesse und Vorhaben innerhalb der Schweiz.

Die Autoren dieser Studie möchten betonen, dass sie der Auffassung keinen Glauben schenken können, wonach MVPs nicht rechtlich zwingend seien. MVPs stellen für den Staat nicht nur das beste Instrument dar, um seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen zu entsprechen, sondern sie sind auch ein beispielloses Mittel zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen.