

1754

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

Decisione

16. Sep. 1991

Freiwillige Aktionen zugunsten der Achtung  
 der Menschenrechte und des Völkerrechts -  
 Verlängerung und Erhöhung des Globalkredites  
 Nr. 0201-3600.104

Aufgrund des Antrages des EDA vom 30. August 1991

Aufgrund des Ergebnisses des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Unter Vorbehalt der Kreditbewilligung durch die Räte wird das EDA ermächtigt, für die Jahre 1992 - 1995 Beiträge an freiwillige Aktionsprogramme zugunsten der Menschenrechte und des Völkerrechts bis zu einem Gesamtbetrag von jährlich 1 Mio Franken für die Jahre 1992 und 1993 sowie von 1.05 Mio Franken für die Jahre 1994 und 1995 zu leisten.
2. Die Ausgaben werden dem Globalkredit 0201-3600.104 "Freiwillige Aktionen zugunsten der Achtung der Menschenrechte und des Völkerrechts" belastet.
3. Der Direktor der Direktion für Völkerrecht wird ermächtigt, Beiträge unter 100'000.-- Franken zulasten des obenerwähnten Globalkredits zu verfügen. Für höhere Beiträge ist der Chef des EDA zuständig.

Für getreuen Protokoll-  
 auszug:

*Hanno Mussler*

Protokollauszug an:			
<input type="checkbox"/> mit Beilage			
L.K.	Dep.	Anz.	Akten
	EDA	10	-
	EDI		
Y	EJPD	5	-
	EMD		
Y	EFD	7	-
	EVD		
	EVED		
	BK		
X	EFK	2	-
Y	Fin.Del.	2	-





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, 30. August 1991

An den Bundesrat

**Freiwillige Aktionen zugunsten der Achtung der Menschenrechte  
und des Völkerrechts - Weiterführung und Erhöhung des Global-  
kredits Nr. 0201.3600.104**

---

1. Der vorliegende Antrag bezweckt, den vom Bundesrat mit Beschluss vom 17. August 1988 für die Jahre 1989 - 1991 beschlossenen Globalkredit für die nächsten vier Jahre zu verlängern und auf 1 Mio Fr., bzw. auf 1.05 Mio Fr. zu erhöhen.
2. Am 17. August 1988 hat der Bundesrat beschlossen, unserem Departement für die Jahre 1988 - 1991 einen Globalkredit von jährlich Fr. 500'000.-- für die Unterstützung freiwilliger Aktionen zugunsten der Achtung der Menschenrechte und des Völkerrechts, besonders des humanitären Völkerrechts, zur Verfügung zu stellen. Zweck dieses Kredits ist es, Aktionen zugunsten der Menschenrechte und des Völkerrechts, welche im aussenpolitischen Interesse der Schweiz liegen, in transparenter Weise und in einem kohärenten und grösseren Rahmen als bis anhin zu unterstützen. Vor 1989 waren Beiträge an solche Aktionen entweder zulasten der Entwicklungszusammenarbeit oder der humanitären Hilfe gegangen, oder sie wurden durch einen spezifischen Bundesratsbeschluss finanziert.

Mit Beschluss vom 20. Dezember 1989 erhöhte der Bundesrat den jährlichen Kredit für 1990 und 1991 auf Fr. 600'000.--, weil der ursprünglich zur Verfügung gestellte Betrag für die Unterstützung der Aktionen, welche uns in hohem Mass beitragswürdig schienen, nicht ausreichte.

3. In den Jahren 1989 und 1990 hat das EDA zulasten des erwähnten Kredits Beiträge an Aktionen und Aktionsprogramme von nicht-gouvernementalen Organisationen in der Schweiz, aber auch im Ausland geleistet (für die detaillierte Auflistung der Beiträge vgl. Kommentare zur Staatsrechnung 1989 und 1990). Ein grosser Teil unserer Unterstützung ging an internationale und nationale Organisationen, welche ihren Sitz in Genf, der UN-"Hauptstadt" für Menschenrechte, haben (Commission internationale des juristes, SOS-Torture, Comité suisse contre la torture, Service international des droits de l'homme, Ecole internationale de paix, u.a.). Die Nähe der UN-Menschenrechtskommission und ihrer Unterorgane sowie des UN-Zentrums für Menschenrechte, welche beide in Genf angesiedelt sind, ist für die Arbeit dieser Organisationen von ausserordentlicher Bedeutung.

Im weiteren erhielten mehrere UN-Sonderfonds für bestimmte Aktionen im Bereich der Menschenrechte ebenfalls Beiträge (Fonds "Service consultatifs et assistance technique dans le domaine des droits de l'homme", Fonds für die Hilfe an Folteropfer, Fonds für die eingeborene Bevölkerung). Im Bereich des Völkerrechts gingen Beiträge an Organisationen, welche sich um die Weiterentwicklung und Ausbildung im Gebiete des humanitären Völkerrechts verdient gemacht haben (Institut Henry-Dunant, Institut San Remo), sowie an Programme, die der Weiterentwicklung, aber auch der praktischen Anwendung des Völkerrechts im allgemeinen dienen (Académie de droit international La Haye, Streiterledigungsfonds für Entwicklungsländer des Internationalen Gerichtshofs).

Zahl und Höhe der Gesuche haben in den letzten beiden Jahren stetig und deutlich zugenommen, so dass der uns zur Verfügung stehende Betrag nur für einen Teil der von uns positiv bewerteten Gesuche ausreichte. Die Gesuchsteller erhielten zuden praktisch nie einen Beitrag in der gewünschten Höhe.

Die geleisteten Beiträge an nicht-gouvernementale Organisationen haben sich nach folgenden **Kriterien** gerichtet:

- Die Aktion muss den Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik im Bereich der Menschenrechte und des Völkerrechts entsprechen (vgl. etwa den Ueberblick im Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, Ziff. 4 "Aussenpolitik", BBl 1990 III, 847 ff; speziell für die Menschenrechte vgl. den Bericht des Bundesrates über die schweizerische Menschenrechtspolitik, BBl 1982 II 729 ff.). Im Bereich des Völkerrechts liegt ein besonderes Gewicht auf der Förderung des humanitären Völkerrechts.
- Die Aktion muss aktuelle Probleme angehen.
- Die Aktion muss zum Ziel haben, die bessere Achtung der Menschenrechte und/oder des Völkerrechts auf konkrete, nicht rein akademische Weise zu fördern.
- Der Beitragsempfänger muss ein ausgeglichenes Konzept zur Finanzierung der Aktion vorlegen.
- Der vorgesehene finanzielle Aufwand für die Aktion muss in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Erfolg stehen.

Die zunehmende Zahl von Gesuchen hat im weiteren **thematische Prioritäten** erforderlich gemacht. In diesem Sinne haben sich unsere Beiträge vor allem auf folgende Bereiche konzentriert:

- . Schutz der Personen im Freiheitsentzug gegen Folter und unmenschliche Behandlung
- . Förderung völkerrechtlicher Mechanismen zur Kontrolle ein-

### gegangener Verpflichtungen

- . Massnahmen zur Information, Sensibilisierung, Erziehung in den angesprochenen Bereichen
- . technische Hilfe für die innerstaatliche praktische Umsetzung des geltenden völkerrechtlichen Standards
- . Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen gegenüber besonders bedrohter Gruppen (etwa kulturelle Minderheiten)

Die Beiträge für 1991 werden sich etwa im selben Rahmen bewegen. Die Zahl der bereits eingegangenen Beitragsgesuche zeigt, dass es auch dieses Jahr unmöglich sein wird, alle von uns als unterstützungswürdig beurteilten Aktionsprogramme zu unterstützen (vgl. Entwurf zum Kommentar zum Voranschlag 1992).

4. Wie wir bereits 1988 in unserem Antrag zur Schaffung des erwähnten Kreditpostens dargelegt haben, ist der aktive Einsatz für die Menschenrechte gemäss dem Willen des Bundesrates in den letzten Jahren zu einer wichtigen Komponente der Schweizer Aussenpolitik geworden. Ausgehend von der Erkenntnis, dass die Achtung der Menschenrechte und rechtsstaatlicher Grundsätze eine der Grundvoraussetzungen für die innere Sicherheit eines Landes und für dessen günstige wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist, hat unser Departement in den letzten Jahren sowohl auf bilateraler wie auf multilateraler Ebene seine Arbeit im Bereich der Menschenrechte intensiviert. In den letzten Jahren ist der Schutz dieser Rechte Gesprächsthema in den schweizerischen Beziehungen zu zahlreichen Staaten geworden. Im Europarat, in der UNO, in der KSZE und in weiteren Gremien hat die Schweiz eine zunehmend aktive Rolle in der Verbesserung von internationalen Standards und in der Entwicklung effizienter Kontrollmechanismen gespielt. Zu

erinnern ist hier etwa an den schweizerischen Einsatz für die völkerrechtliche Verankerung eines internationalen Systems präventiver Gefängnisbesuche zur Bekämpfung von Folter, auf europäischer Ebene nun bereits verwirklicht. Ebenfalls sind die schweizerischen Bemühungen im Rahmen der KSZE im Bereich der menschlichen Dimension zu erwähnen, zu der beispielsweise die Organisation der KSZE-Expertenkonferenz zum Thema der Minderheiten im Juli 1991 in Genf gehört.

Im weiteren hat der Bundesrat am 31. Januar 1991 eine Botschaft verabschiedet, welche dem Parlament den Beitritt zu den beiden Menschenrechtspakten der UNO vorschlägt. Ebenfalls für die nächste Zeit vorgesehen sind die Beitritte zum UN-Uebereinkommen gegen die Rassendiskriminierung und zum Uebereinkommen über die Rechte des Kindes, später zum Uebereinkommen gegen die Diskriminierung der Frau und zu den Fakultativprotokollen des Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

Dass die Schweiz als neutraler Kleinstaat im Rahmen ihres Einsatzes für Frieden und Sicherheit ein zentrales Interesse an der Entwicklung und tatsächlichen Anwendung völkerrechtlicher Normen und entsprechender Kontrollmechanismen hat, ist an anderer Stelle schon ausreichend dargestellt worden (vgl. z.B. den bereits erwähnten Bericht 90 über die Sicherheitspolitik). In diesem Zusammenhang sei hier nur auf die schweizerischen Bemühungen um ein effizientes Streit-schlichtungsverfahren im Rahmen der KSZE verwiesen. Ein besonderes Anliegen unseres Landes, welches das Internationale Komitee vom Roten Kreuz beherbergt und nach Kräften fördert, ist im weiteren die Entwicklung und praktische Umsetzung des humanitären Völkerrechts über die Tätigkeit des IKRK hinaus.

Es bleibt hier zu unterstreichen, dass die Entwicklung neuer

Standards und neuer Kontroll- und Streitschlichtungsmechanismen, welche zu einer besseren Achtung der Menschenrechte und des Völkerrechts führen, nicht ohne finanziellen Aufwand zu realisieren ist. Wäre die Schweiz nicht bereit, in dieser Hinsicht auch finanzielle Konsequenzen zu tragen, blieben die erwähnten politischen Zielsetzungen Absichtserklärungen von sehr beschränkter Wirkung.

5. Die letzten Jahre haben deutlich gezeigt, dass die Rolle nicht-gouvernementaler Organisationen im Bereich der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts immer wichtiger wird. Immer mehr private Menschenrechtsorganisationen, welche oft auf freiwilliger Basis funktionieren, machen qualifizierte Arbeit, welche von staatlichen Stellen kaum wahrgenommen werden können. Von ausserordentlicher Wichtigkeit sind die Aktivitäten nicht-gouvernementaler Organisationen gerade im Bereich der Ueberwachung der Einhaltung internationaler Standards. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass die Staatengemeinschaft für die Beurteilung der tatsächlichen Menschenrechtssituation in einzelnen Staaten auf die Informationen privater Organisationen unbedingt angewiesen ist. Auch im Gebiet der Sensibilisierung, Erziehung und Ausbildung und sogar der Forschung leistet das Netz der vielen spezialisierten nicht-gouvernementalen Organisationen im In- und Ausland besonders im Bereich der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts unschätzbare Dienste. Unseres Erachtens hat die Schweiz als Sitz der Menschenrechtsorgane der UNO im Lichte ihrer Politik zugunsten der Menschenrechte eine besondere Verantwortung für das Funktionieren dieser Organisationen, welche für das UN-System unentbehrlich sind.

Wir sind deshalb überzeugt, dass die aktive schweizerische Politik zugunsten der Menschenrechte auch im Bereich der finanziellen Unterstützung für private Organisationen, welche wichtige Arbeit im Interesse unserer Aussenpolitik

leisten, Konsequenzen haben muss.

6. Aufgrund der Erkenntnis, dass die Ausarbeitung wohltönender Erklärungen und sogar die rechtsverbindlichen internationalen Übereinkommen die schlechte Menschenrechtssituation in vielen Ländern nur beschränkt verbessern können, ist die UNO - vor allem durch ihr Menschenrechtszentrum in Genf - in den letzten Jahren in vielen Bereichen aktiv geworden. Sie hat beispielsweise unter dem Namen "Services consultatifs et assistance technique dans le domaine des droits de l'homme" ein Programm entwickelt, welches Staaten, die die Achtung der Menschenrechte verbessern wollen, mit Beratung, technischem Fachwissen oder finanziellen Beiträgen unterstützt. Dafür wurde ein Fonds für freiwillige Beiträge geüfnet, welcher diese "mensenrechtliche Entwicklungszusammenarbeit" finanzieren soll. Viele Staaten Westeuropas haben nun begonnen, den Fonds mit bedeutenden jährlichen Beiträgen zu speisen, nachdem das Aktionsprogramm des Fonds sich in positiver Weise entwickelt hat. Die Schweiz hat bis heute nur mit vergleichsweise sehr bescheidenen Beiträgen an das Aktionsprogramm beitragen können (1989 Fr. 55'000.--; 1990 Fr. 25'000.--). Wir sind überzeugt, dass die technische und finanzielle Unterstützung von Staaten in einem politisch so heiklen Gebiet wie den Menschenrechten in erster Linie auf multilateraler Ebene organisiert und koordiniert werden sollte. Wir sehen deshalb vor, den Beitrag an diesen Fonds deutlich zu erhöhen.

Auch die Beiträge der Schweiz an andere Fonds der UNO, wie etwa jener für konkrete medizinische, psychologische und soziale Hilfe an Folteropfer, scheinen uns vergleichsweise allzu bescheiden, wenn wir mit der humanitären Zielsetzung der Schweiz ernst machen wollen.

7. Das gleiche gilt für die Unterstützung verschiedener Aktivitäten im Bereich des Völkerrechts. Gerade im Bereich des

humanitären Völkerrechts können unsere finanziellen Möglichkeiten beispielsweise der wertvollen Arbeit des Institut Henry-Dunant und dem Institut de droit humanitaire de San Remo, welche sich seit Jahren der Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts und der praktischen Ausbildung im humanitären Kriegsvölkerrecht widmen, nicht gerecht werden. Auch für die Förderung des allgemeinen Völkerrechts und für die Entwicklung von internationalen Mechanismen zur friedlichen Streiterledigung - von zentralem Interesse für unseren Staat - entsprechen die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel kaum ihrer Wichtigkeit im Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik.

8. Die Erfahrungen der letzten Jahre im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der Menschenrechtspolitik haben im weiteren gezeigt, dass gerade in Entwicklungsländern die Achtung der Menschenrechte nicht zu trennen ist von der Problematik wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung. Mehr und mehr schliessen denn auch Projekte im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe den Aspekt der Menschenrechte mit ein. Spezifische bilaterale Aktionen in Entwicklungsländern, welche auch der Achtung der Menschenrechte dienen, werden deshalb schon heute über die Kredite der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe finanziert.

Auch im Rahmen der Schweizer Osthilfe werden einzelne Projekte, welche dem besseren Schutz der Menschenrechte in den Ländern Ost- und Mitteleuropas dienen, unterstützt.

9. Obwohl letzteres zu einer gewissen Entlastung unseres Globalkredits zugunsten der Menschenrechte und des Völkerrechts beiträgt, reichen die heute zur Verfügung stehenden Mittel nicht aus, um unsere dargelegten aussenpolitischen Grundsätze in glaubwürdiger und kohärenter Weise in die Tat umzusetzen. Wir sind deshalb der Ueberzeugung, dass der

Globalkredit nicht nur weitergeführt, sondern auf 1 Mio Fr. (für 1992/1993) bzw. 1,05 Mio Fr. (für 1994/1995) Mio erhöht werden sollte, um dem Gewicht, welches der Förderung der Menschenrechte und des Völkerrechts in der schweizerischen Aussenpolitik immer mehr zukommt, sowie dem steigenden Bedarf an Unterstützung für konkrete, sinnvolle Aktionen Rechnung zu tragen. Die Erhöhung entspricht ungefähr den Beitragsgesuchen, die wir heute als in hohem Masse unterstützungswürdig einschätzen, aber zum Teil mangels finanzieller Mittel nicht unterstützen konnten.

Ein jährlicher Kredit von 1 Mio Fr. (für 1992/1993) bzw. von 1,05 Mio Fr. (für 1994/1995) ist in der Finanzplanung bereits vorgesehen.

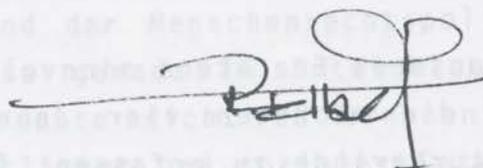
10. Es ist unseres Erachtens sinnvoll, mit einem neuen Kreditbeschluss die nächsten vier Jahre, das heisst die nächste Legislaturperiode zu erfassen. Dies erlaubt es dem Bundesrat, den Kreditentscheid im Zusammenhang mit seiner Legislaturplanung, welche sich gleichzeitig in Vorbereitung befindet, zu fällen.
11. Um den administrativen Ablauf zu straffen, soll für Beiträge unter Fr. 100'000.-- der Direktor der Direktion für Völkerrecht (heute bis zu Fr. 50'000.--) zuständig sein. Dies rechtfertigt sich um so mehr, als mindestens die schweizerischen Gesuchsteller über Beschwerdemöglichkeiten gegen Beitragsverfügungen der Direktion verfügen (Art. 35 i.V. mit Art. 2 des Subventionsgesetzes, SR 616.1). Diese Kompetenzverteilung steht im weiteren im Einklang mit Art. 3 lit. f der Delegationsverordnung (SR 172.011).
12. Nach geltender Praxis (vgl. etwa BBl 1990 I 169, BBl 1984 I 1213) hat der Bundesrat die Kompetenz, finanzielle Beiträge direkt gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 zu leisten. Die Bundesversammlung wird allerdings noch im Rahmen der Beratung des

jährlichen Voranschlags den nötigen Kredit bewilligen müssen.

13. Die EFV (EFD) sowie das BJ (EJPD) sind mit dem vorliegenden Antrag einverstanden.

In Anbetracht dieser Ausführungen beantragen wir Ihnen, den beiliegenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT  
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



René Felber

Beilage: Beschlussesentwurf

zum Mitbericht an: - Eidg. Finanzdepartement

Protokollauszug an: - Eidg. Finanzdepartement

- Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
 Freiwillige Aktionen zugunsten der Achtung  
 der Menschenrechte und des Völkerrechts -  
 Verlängerung und Erhöhung des Globalkredites  
 Nr. 0201-3600.104

---

Aufgrund des Antrages des EDA vom 30. August 1991

Aufgrund des Ergebnisses des Mitberichtsverfahrens wird

**beschlossen:**

1. Unter Vorbehalt der Kreditbewilligung durch die Räte wird das EDA ermächtigt, für die Jahre 1992 - 1995 Beiträge an freiwillige Aktionsprogramme zugunsten der Menschenrechte und des Völkerrechts bis zu einem Gesamtbetrag von jährlich 1 Mio Franken für die Jahre 1992 und 1993 sowie von 1.05 Mio Franken für die Jahre 1994 und 1995 zu leisten.
2. Die Ausgaben werden dem Globalkredit 0201-3600.104 "Freiwillige Aktionen zugunsten der Achtung der Menschenrechte und des Völkerrechts" belastet.
3. Der Direktor der Direktion für Völkerrecht wird ermächtigt, Beiträge unter 100'000.-- Franken zulasten des obenerwähnten Globalkredits zu verfügen. Für höhere Beiträge ist der Chef des EDA zuständig.

Für getreuen Auszug:  
Der Protokollführer

Nr.	Abk.
1	-
2	-
3	-
4	-
5	-
6	-
7	-
8	-
9	-
10	-
11	-
12	-
13	-
14	-
15	-
16	-
17	-
18	-
19	-
20	-
21	-
22	-
23	-
24	-
25	-
26	-
27	-
28	-
29	-
30	-
31	-
32	-
33	-
34	-
35	-
36	-
37	-
38	-
39	-
40	-
41	-
42	-
43	-
44	-
45	-
46	-
47	-
48	-
49	-
50	-