



Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit mit Kamerun

Aktualisierte Fassung Juli 2009

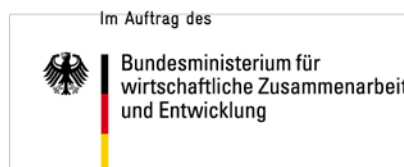
Einleitung

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat im März 2008 den zweiten [Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010](#) veröffentlicht. Im Menschenrechtsaktionsplan des BMZ drückt sich der politische Wille aus, die deutsche Entwicklungszusammenarbeit systematischer als bisher an den wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, politischen und bürgerlichen Menschenrechten zu orientieren.

Seit Juni 2005 wird das BMZ in dieser Zielsetzung durch das GTZ-Sektorvorhaben „[Menschenrechte umsetzen in der Entwicklungszusammenarbeit](#)“ unterstützt.

Das vorliegende elektronische Info-Tool gliedert sich in vier Teile und behandelt

1. [Kamerun als Vertragspartei internationaler und regionaler Menschenrechtskonventionen](#)
2. [Die Umsetzung menschenrechtlicher Pflichten durch Kamerun](#)
3. [Interpretation und Operationalisierung von Menschenrechten](#)
4. [Menschenrechtliche Herausforderungen und Chancen](#)



In Kooperation mit:



1. Kamerun als Vertragspartei internationaler und regionaler Menschenrechtskonventionen

Die Grundlage des heutigen internationalen Menschenrechtsschutzes bilden die UN-Menschenrechtspakte bzw. –konventionen; darüber hinaus gibt es eine Reihe von regionalen Menschenrechtsverträgen in [Afrika](#), [Europa](#) und in [Nord- und Südamerika](#). Die UN-Menschenrechtspakte sind rechtsverbindliche Verträge, die von Kamerun, wie auch von der Mehrzahl der UN-Mitgliedsstaaten, ratifiziert wurden. Heute haben alle UN-Mitgliedsstaaten mindestens einen der neun grundlegenden Menschenrechtspakte ratifiziert, und 80% haben sogar vier oder mehr ratifiziert.

Kamerun hat sechs internationale Menschenrechtspakte ohne Vorbehalte ratifiziert. Damit hat sich Kamerun zur Umsetzung der in den Pakten niedergelegten Menschenrechte und zu der Anfertigung von Berichten darüber verpflichtet. Zusätzlich hat Kamerun zwei der so genannten Fakultativprotokolle (*Optional Protocols*) ratifiziert, die einige Pakte ergänzen. Diese sind das [Fakultativprotokoll zur Frauenrechts-Konvention](#) und das [Erste Fakultativprotokoll zum Zivilpakt](#). Beide geben Personen die Möglichkeit zu einer Individualbeschwerde bei UN-Fachauschüssen (auch: Vertragsorgane), vorausgesetzt alle nationalstaatlichen Rechtswege sind ausgeschöpft. Die Vertragsorgane fällen dann Entscheidungen zu Vertragsverletzungen. Kamerunische Staatsbürger haben von dieser Möglichkeit schon [einige Male](#) Gebrauch gemacht.

Kamerun ist auch Vertragsstaat der [Afrikanischen Menschenrechtscharta](#) aus dem Jahr 1986. Es hat die [Afrikanische Kinderrechtskonvention](#) von 1999 ratifiziert,

nicht aber das [Maputo-Protokoll über die Rechte von Frauen](#) von 2003. Auch das [Protokoll zur Einrichtung eines Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofes](#) aus dem Jahr 1998 ist bislang nicht ratifiziert.

Die sieben grundlegenden UN-Menschenrechtspakte (chronologisch) und der Ratifizierungsstand Kameruns

Anti-Rassismus-Konvention ([ICERD](#))
[Ratifizierung am 24. Juni 1971](#)

Zivilpakt ([ICCPR](#))
[Ratifizierung am 27. Juni 1984](#)

Sozialpakt ([ICESCR](#))
[Ratifizierung am 27. Juni 1984](#)

Frauenrechts-Konvention ([CEDAW](#))
[Ratifizierung am 23. Aug. 1984](#)

Anti-Folter-Konvention ([CAT](#))
[Ratifizierung am 19. Dez. 1986](#)

Kinderrechts-Konvention ([CRC](#))
[Ratifizierung am 11. Jan. 1993](#)

Wanderarbeiter-Konvention ([ICRMW](#))
[Bisher keine Aktivität](#)

[Behindertenrechts-Konvention](#)
[Eröffnung zur Ratifizierung März 2007](#)

[Konvention zum Schutz vor Verschwindenlassen](#)
[Unterzeichnung am 6. Feb. 2007](#)

Stand: Juli 2009

Mit der Ratifizierung der Menschenrechtskonventionen gehen Staaten Verpflichtungen ein, die für innerstaatliche Entwicklungsstrategien einen rechtlich bindenden Handlungsrahmen darstellen. Vertragsparteien sind verpflichtet, die jeweiligen Menschenrechte in der nationalen Gesetzgebung zu verankern und sie – durch die Formulierung und Umsetzung von Politiken und Strategien mit ent-



sprechender finanzieller Ausstattung – durchzusetzen.

Alle staatlichen Institutionen sind gehalten, menschenrechtlich geschützte Bereiche zu *achten* und sie auch vor Eingriffen durch Dritte, wie Privatpersonen oder Unternehmen, zu *schützen*. Wie jüngste Berichte von [Amnesty International](#) dokumentieren, kommt es in Kamerun immer wieder zu gravierenden Verletzungen der Achtungspflicht, wenn z.B. kamerunische Polizei Verdächtige regelmäßig misshandelt bzw. Gefängnisinsassen gefoltert werden. Derselbe Bericht dokumentiert auch Verletzungen der *Schutzpflicht* – so sind Frauen in Kamerun nicht wirksam vor innerfamiliärer Gewalt geschützt.

Die dritte menschenrechtliche Pflicht besteht schließlich in der Gewährleistung der Menschenrechte. Diese *Gewährleistungspflicht* zielt im Kern darauf, bisher benachteiligten Personengruppen die Wahrnehmung ihrer Rechte zu ermöglichen, so dass z.B. Arme ebenso einen Zugang zu Wasser erhalten wie Bessergestellte, oder HIV/Aids Patienten eine angemessene medizinische Versorgung zuteil wird. Anders als die Achtungs- und Schutzpflicht, die sofort umgesetzt werden müssen, sieht Artikel 2 des Sozialpaktes eine *schrittweise* Gewährleistung von wirtschaftlich-sozialen und kulturellen Rechten vor.

2. Die Umsetzung von Menschenrechtsabkommen durch Kamerun

Mit der Ratifizierung der UN-Menschenrechtspakte geht eine Verpflichtung zur Erstellung von Staatenberichten einher, in denen Vorgehensweise, Hindernisse und Fortschritte bei der Umsetzung der Rechte

des jeweiligen Paktes beschrieben werden. Nach einem ausführlichen Anfangsbericht über die Gesamtsituation folgt eine je nach Konvention unterschiedliche, turnusmäßige Berichtspflicht zwischen 2-5 Jahren der Staaten an die UN-Fachausschüsse, die so genannten Vertragsorgane (*treaty bodies*). Diese sind Gremien aus unabhängigen Fachleuten, die u.a. über den Umsetzungsstand der Konventionen wachen, zum Teil Individualbeschwerden bearbeiten und die Staatenberichte in Abschließenden Bemerkungen (*Concluding Observations* oder *Concluding Comments*) kommentieren. In den Abschließenden Bemerkungen werden Fortschritte und Versäumnisse festgehalten sowie praxisrelevante Empfehlungen zur besseren Umsetzung der Konvention gegeben.

Kamerun gehört zu den Staaten, die ihrer Berichtspflicht verspätet oder gar nicht nachkommen; allein 2006 wären vier Berichte fällig gewesen.

Da Staatenberichte in der Regel von den Ministerien in den Vertragsstaaten erstellt werden, sind sie häufig beschönigende Selbstdarstellungen. Um ein angemessenes Bild der tatsächlichen Situation zu erlangen, zieht das jeweilige Vertragsorgan bei der Verfassung seiner Abschließenden Bemerkungen auch von NGOs verfasste Parallelberichte und andere Quellen heran.

Beispiele für Parallelberichte aus Kamerun sind der [Parallelbericht zum Initialbericht der Kinderrechtskonvention](#) (von 2000) des Nationalen Kinderrechtsnetzwerkes [COCADE](#) und der Parallelbericht zu den [reproduktiven Rechten der Frau](#) (2003), vorgelegt vom [Center for Reproductive Rights](#) und der *Association Camerounaise des Femmes Juristes*. Die NGOs stellten zum einen heraus, dass das Bildungs-

system nicht an die Bedürfnisse von Kindern mit Behinderungen und Kindern aus ethnischen Minderheiten angepasst sei. Mit Blick auf das Recht auf Bildung gäbe es zwar eine allgemeine Schulpflicht, die Regierung täte aber nicht genug, um diese auch für Mädchen durchzusetzen. Zum anderen monierten die NGOs, dass die Regierung die Bevölkerung nicht ausreichend über sexuell übertragbare Krankheiten, inklusive HIV/AIDS, aufkläre. 2001 schon empfahl der Fachausschuss für die Kinderrechtskonvention in den [Abschließenden Bemerkungen](#) der Regierung Kameruns, Anstrengungen zu unternehmen, die Rechte auf Gesundheit und Bildung auch für die zunehmende Zahl von minderjährigen HIV/Aids Waisen und Halbwaisen zu verwirklichen.

Auch mit Blick auf die Umsetzung von Frauenrechten haben die letzten Abschließenden Bemerkungen des UN-Sozialpakt Ausschusses nichts von ihrer Aktualität verloren. Der Ausschuss empfahl Kamerun bereits in seinen [Abschließenden Bemerkungen von 1999](#), durchgreifende Maßnahmen für die Gleichberechtigung von Frauen zu ergreifen. Die traditionelle, strukturell verwurzelte Diskriminierung von Frauen durch [FGC/FGM](#), frühe Heirat, Polygamie und häusliche Gewalt müsse vom Gesetzgeber und staatlichen Behörden wirkungsvoll bekämpft werden.

Ein Gesetzentwurf zum Verbot von FGC/FGM ist geplant. Ein allfälliges Verbot muss jedoch in jedem Fall unter anderem durch bewußtseinsbildende Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen umgesetzt werden.

2005 dokumentierte eine von der ILO herausgegebene [Studie](#) im Rahmen des [ILO Übereinkommens Nr. 169](#) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker die Diskriminierung der indigenen Bevölkerung

in Kamerun. So habe die fehlende Partizipation und Berücksichtigung der Baka bei der Erstellung des kamerunischen PRSP zu ihrer weiteren Marginalisierung und insbesondere einer Verletzung ihres Rechts auf angemessene Nahrung geführt. Ähnliches bemerkte bereits 1998 die [Abschließende Bemerkung](#) des Vertragsorgans zur Anti-Rassismus-Konvention.

Staatenberichte Kameruns und Abschließende Bemerkungen

Anti-Rassismus-Konvention ([ICERD](#))
[letzter Bericht vom Aug. 1997](#)
[Abschließende Bemerkungen hierzu \(1998\)](#)
letzter fälliger Bericht: 24. Jun. 2006

Zivilpakt ([ICCPR](#))
[letzter Bericht vom Sept. 1997](#)
[Abschließende Bemerkung hierzu \(1999\)](#)
letzter fälliger Bericht: 31. Okt. 2006

Sozialpakt ([ICESCR](#))
[Initialbericht vom Mai 1997](#)
[Abschließende Bemerkung hierzu \(1999\)](#)
letzter fälliger Bericht: 30. Jun. 2006

Frauenrechts-Konvention ([CEDAW](#))
[Initialbericht vom Mai 1999](#)
[Abschließende Bemerkung hierzu \(2000\)](#)
letzter fälliger Bericht: 22. Sep. 2006

Anti-Folter-Konvention ([CAT](#))
[letzter Bericht vom Mai 2003](#)
[Abschließende Bemerkung hierzu \(2004\)](#)
letzter fälliger Bericht: 09. Feb. 2005

Kinderrechts-Konvention ([CRC](#))
[letzter Bericht vom März 2001](#)
[Abschließende Bemerkung hierzu \(2001\)](#)
letzter fälliger Bericht: 09. Feb. 2005



Relevanz für die EZ mit Kamerun

Staatenberichte und Parallelberichte können der deutsch-kamerunischen EZ zum einen als Informationsquelle zur Menschenrechtslage aus Sicht der Regierung und der NGOs dienen. Sie ergänzen damit die jährlichen Berichte von Amnesty International und anderen Menschenrechtsorganisationen. Zum anderen kann die EZ die Abschließenden Bemerkungen als Referenzrahmen nutzen. Dies spielt eine besonders wichtige Rolle im Politikdialog, aber auch im Länderkonzept und den Schwerpunkt-strategiepapieren. Für die inhaltlich-strategische Weiterentwicklung von EZ-Vorhaben sind die Abschließenden Bemerkungen ebenfalls nutzbar.

EZ sollte nicht nur auf die Ratifizierung der übrigen regionalen und internationalen Menschenrechtsinstrumente dringen. Im Rahmen des Schwerpunktes Good Governance, aber auch im Rahmen der Unterstützung des Gesundheitssektors könnte deutsche EZ den entsprechenden Ministerien auch Unterstützung bei der Erstellung der Berichte an die Vertragsorgane anbieten. So könnten sich die verschiedenen kamerunischen Partner intensiver als bisher mit ihren menschenrechtlichen Pflichten auseinandersetzen; ein solcher Prozess würde auch einen Raum bieten, in dem sich die Zivilgesellschaft konstruktiv engagieren kann.

Ressourcen

- a) [Staatenberichte Kameruns](#)
- b) [Abschließende Bemerkungen](#) dazu

3. Interpretation und Operationalisierung von Menschenrechten

Da Menschenrechtspakte eher allgemein und abstrakt gehalten sind, haben unter anderem die Vertragsorgane Interpretationshilfen zum Inhalt und der Operationalisierung der Rechte entwickelt. Diese so genannten Allgemeinen Bemerkungen (*General Comments*) gibt es zu allen Menschenrechtspakten. So veranschaulichen die Allgemeinen Bemerkungen zu Artikel 11 ([Das Recht auf angemessene Nahrung](#)), Artikel 12 ([Das Recht auf den höchstmöglichen Gesundheitsstandard](#)), und Artikel 13 ([Das Recht auf Bildung](#)) des Sozialpakts exemplarisch die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung der Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflicht. Sie konkretisieren aber auch die zentralen *menschenrechtlichen Prinzipien*: Partizipation und Empowerment, Nicht-Diskriminierung und Chancengleichheit, Transparenz und Rechenschaftslegung. Darüber hinaus haben Sonderorganisationen der Vereinten Nationen operationell ausgerichtete Richtlinien erstellt, wie zum Beispiel die [Freiwilligen Richtlinien zum Recht auf Nahrung](#) der FAO und die [Richtlinien zu Armutsbekämpfung](#) des Hochkommissariats für Menschenrechte. Sowohl die letztgenannten Richtlinien als auch die Allgemeinen Bemerkungen konkretisieren Wege zur Erreichung der [MDGs](#).

Ein weiteres Instrument zur Interpretation menschenrechtlicher Verpflichtungen ist die so genannte Sonderberichterstattung. [UN-Sonderberichtersteller](#) gibt es derzeit zu 28 Themen, die sich auf die Inhalte aller Menschenrechtspakte erstrecken. Die Aufgaben der Sonderberichtersteller/innen sind vielfältig: Neben der Aufstellung

normativer Kriterien zur Verwirklichung des jeweiligen Rechtes appellieren sie an Regierungen, Menschenrechtsverletzungen zu unterlassen bzw. ihnen nachzugehen (so genannte *urgent appeals*). Darüber hinaus führen sie – mit Einverständnis der jeweiligen Staaten – Beobachtermissionen vor Ort durch. Während ihrer Missionen treffen sie sowohl Vertreter/innen von Regierung und Zivilgesellschaft. In den so entstehenden Länderberichten analysieren die Sonderberichterstatter/innen die Verwirklichung des jeweiligen Rechtes und geben konkrete Empfehlungen, zum Teil auch Operationalisierungen. So hat beispielsweise der [Sonderberichterstatter für das Recht auf Gesundheit](#) in einer Reihe von Berichten menschenrechtliche Indikatoren für das Überleben von Kindern ([A/59/422](#)) und für Reproduktive Rechte ([E/CN.4/2006/48](#)) erarbeitet. Diese menschenrechtlichen Indikatoren benötigen desaggregiert erhobene Daten (z.B. nach Geschlecht, Region, sozialer Status, Mehrheits-/Minderheitsbevölkerung etc.).

Relevanz für die EZ

Durch die Ratifizierung der Menschenrechtsverträge ist Kamerun zu ihrer nationalen Umsetzung verpflichtet. Aufgrund der von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsverträge ist auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in der Pflicht: Deutsche EZ muss Menschenrechte im Partnerland achten und schützen und die kamerunischen Partner bei der Gewährleistung unterstützen. Auch aus diesem Grund sollten die deutschen Entwicklungsstrategien an die Verpflichtungen von Kamerun anknüpfen. Dabei können nicht nur die länderspezifischen Abschließenden Bemerkungen der UN-Vertragsorgane zu Kamerun helfen. Auch

die Allgemeinen Bemerkungen, die Berichte der Sonderberichterstatter sowie die operationell ausgerichteten Richtlinien der UN-Sonderorganisationen können für eine verstärkte menschenrechtliche Relevanz der Entwicklungszusammenarbeit genutzt werden. Insgesamt kann menschenrechtliches Referenzmaterial für die EZ eine wichtige Hilfe bei der Ausarbeitung von Sektorkonzepten und Schwerpunktstrategiepapieren, aber auch für die Programmarbeit sein. So verwendet das BMZ verwendet beispielsweise die Allgemeine Bemerkung zum Recht auf Gesundheit als Richtlinie für die menschenrechtliche Orientierung seines neuen Sektorkonzepts Gesundheit.

Ressourcen

- a) [Überblick Ratifikationsstand Kamerun](#)
- b) [Vertragstexte \(deutsch\)](#)
- c) Allgemeine Bemerkungen (Englisch)
- d) Im Buchhandel erhalten Sie die deutsche Übersetzung der Allgemeinen Bemerkungen, Stand Juli 2004: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.): Die ‚General Comments‘ zu den UN-Menschenrechtsverträgen. Baden-Baden: Nomos, 2005
- e) [Alle themenspezifischen Mandate der Sonderberichterstatter/innen](#)



4. Menschenrechtliche Herausforderungen in der Zusammenarbeit mit Kamerun

Neben den oben erwähnten Defiziten in der Gewährleistung von wirtschaftlich- sozialen und kulturellen Rechten werden in Kamerun auch bürgerlich-politische Rechte regelmäßig verletzt. So hat das Vertragsorgan des Zivilpaktes, das *Human Rights Committee*, bei drei Individualbeschwerden eine Verletzung bürgerlich-politischer Rechte festgestellt. Im letzten Verfahren wurde einer Beschwerde von 2002 Recht gegeben, welche u.a. willkürlichen Freiheitsentzug und unwürdige Haftbedingungen beklagte. Die Implementierung der entsprechenden [Urteile](#) durch Kamerun, die auch eine Entschädigung der Opfer beinhalten, verläuft schleppend.

Der ausführliche [Bericht](#) des US-amerikanischen Außenministeriums von 2006 dokumentiert die Beschränkungen der Freiheit der Presse durch repressive Gesetzgebung. Hinzu kämen unrechtmäßige Verhaftungen von Journalisten und Oppositionellen und weitgehender Straffreiheit für Folterer.

Der Sonderberichterstatter für Folter, Manfred Nowak, stellt im Follow-Up ([E/CN.4/2006/6/Add.2](#)) zu der entsprechenden Mission von 1999 fest, dass die Arbeiterrechte durch gravierende Einschränkungen der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit stark beeinträchtigt seien.

Auch seiner Schutzpflicht kommt der kamerunische Staat nur bedingt nach. Zwar hat sich die kamerunische Regierung bemüht, im Vorfeld des Baus der Kamerun/Tschad Pipeline Betroffene zu konsultieren. Jedoch stellte Amnesty International 2005 in einer [Studie](#) fest, dass

der Vertrag es dem Betreiberkonsortium ermögliche, sich entgegen nationaler Gesetzgebung der Verantwortung für allfällige, durch das Projekt verursachte Menschenrechtsverletzungen zu entziehen. Eine ähnliche Problematik besteht mit Blick auf die Umweltverträglichkeit des geplanten Lom-Pangar Dammes.

Kamerun ist bis 2009 als Mitglied in den neu gegründeten [Menschenrechtsrat](#) gewählt worden. Wie alle anderen Mitglieder des Rates hat sich Kamerun bei der Bewerbung eine [menschenrechtspolitische Selbstverpflichtung](#) auferlegt. Diese geht in Kameruns Fall jedoch nicht über die Beteuerung, die Verträge erfüllen zu wollen, hinaus und enthält keinerlei konkrete Maßnahmen oder Benchmarks. Eine ähnliche Haltung spiegelte sich bisher auch in der Arbeit der [National Commission on Human Rights and Freedoms](#) (NCHRF) wieder. Die NCHRF ist 1990 als Nationale Menschenrechtsinstitution (NHRI) gegründet worden. Sie konzentrierte sich jedoch bisher hauptsächlich auf Aufgaben der Menschenrechtsbildung und schlichtete arbeitsrechtliche Konflikte. Seit ca. 2005 nimmt sie ihr Mandat, das sie auch zur Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen berechtigt, verstärkt wahr. Berichte über durchgeführte Untersuchungen dürfen allerdings nicht veröffentlicht werden. Die Mitglieder der NCHRF werden allerdings noch immer vom Staatspräsidenten ernannt und repräsentieren nicht die Vielfalt der kamerunischen Bevölkerung. Beim internationalen [Verband der Nationalen Menschenrechts-Institutionen](#), der u.a. über die notwendige Unabhängigkeit von NHRIs wacht, ist die kamerunische Kommission entsprechend nicht [akkreditiert](#).

Relevanz für die EZ mit Kamerun

Im politischen Dialog mit Kamerun bietet es sich an, an die von Kamerun durch die Vertragsratifizierung bereits eingegangenen Verpflichtungen anzuknüpfen und Kamerun zur Einhaltung dieser anzuhalten. Eine starke Zivilgesellschaft ist für ein entsprechendes Monitoring unverzichtbar, und auch eine Nationale Menschenrechtsinstitution kann eine wichtige Rolle spielen, wenn sie denn unabhängig von der Exekutive ist und ein starkes Mandat hat.

Impressum Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit
(GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld Weg 1-5
65760 Eschborn
T +49 (0) 6196 -79-0
E info@gtz.de
I www.gtz.de

Sektorvorhaben

„Menschenrechte umsetzen
in der Entwicklungszusammenarbeit“
Abt. 42, Staat und Demokratie

Kontakt

Juliane Osterhaus
Tel. 06196 79 1523
juliane.osterhaus@gtz.de
www.gtz.de/human-rights

Eschborn, Juli 2009

