

Ein Beitrag zur Umsetzung einer Forderung der UN-Weltkonferenz für Menschenrechte von 1993

Von Maya Doetzki, Verein Menschenrechte Schweiz MERS

In der Schweiz werden jährlich schätzungsweise 40 000 Kinder sexuell missbraucht und 110 000 Frauen Opfer häuslicher Gewalt. Genaue Zahlen fehlen, die Angaben sind einer Untersuchung der Universität Freiburg entnommen.

Gewalt gegen Kinder und Frauen sind Menschenrechts-Verletzungen. Der Ausschuss für den Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (Pakt I) hat sich in seinen Empfehlungen an die Schweiz (concluding observations) 1998 sehr besorgt über diese Tatsache gezeigt und Massnahmen zur Behebung dieser Probleme verlangt. Die Empfehlungen des Ausschusses sind vom Staatssekretariat für Wirtschaft entgegen genommen worden, denn das seco hat die Federführung für den Pakt I.

Die Frage ist nun, was aus diesen Empfehlungen geworden ist. Wer verfolgt die Umsetzung der Forderungen der Überwachungsorgane der Menschenrechts-Verträge? Wer setzt Druck auf und verlangt mit Nachdruck, dass etwas getan wird?

- In der Schweiz fehlt eine eigentliche Zuständigkeit zur Überwachung der eingegangenen Menschenrechts-Verpflichtungen.
- In der Schweiz fehlt eine nationale Institution, die sich als Hüterin der Menschenrechte in ihrer Gesamtheit annimmt.
- In der Schweiz fehlt eine übergeordnete politische Institution, die als Brücke zwischen Politik und Zivilgesellschaft funktioniert und als Anlaufstelle für Menschenrechts-Belange wirkt.

Die Menschenrechts-Weltkonferenz von Wien 1993 hat die Wichtigkeit und Notwendigkeit solcher nationaler Gremien zum Schutz, zur Umsetzung und Weiterentwicklung der Menschenrechte in ihrem Aktionsplan unterstrichen, und seither haben verschiedene UNO-Menschenrechts-Organen dies in Resolutionen bekräftigt. In vielen Ländern sind inzwischen nationale Menschenrechts-Institutionen aufgebaut worden oder am Entstehen. Unsere Nachbarn Frankreich und Österreich etwa verfügen längstens über solche Instanzen.

Jetzt fordern rund 100 Nicht-Regierungsorganisationen, Gewerkschaften, kirchliche Institutionen und Persönlichkeiten die Schaffung eines Nationalen Menschenrechts-Gremiums auch in der Schweiz. Damit es endlich auch in unserem Land, das die Menschenrechte als Schwerpunkt der Politik hochhält, einen Adressaten und Ansprechpartner für die Menschenrechte in ihrer Gesamtheit gibt.

Die Notwendigkeit

Die Zeit ist reif, denn in den letzten 20 Jahren hat auch die Schweiz die wichtigsten Menschenrechts-Verträge ratifiziert und damit zugesagt, die eingegangenen Verpflichtungen im eigenen Land umzusetzen. Wie jeder Vertragsstaat muss auch die Schweiz zuhänden der

Überwachungsorgane der jeweiligen Menschenrechts-Verträge regelmässig über den Stand der Umsetzung, die Probleme, Massnahmen und erzielten Fortschritte berichten.

Weil in der Schweiz eine eigentliche Zuständigkeit dafür fehlt, gibt es Doppelspurigkeiten und uneinheitliche Berichtsverfahren, werden die Empfehlungen der Ausschüsse auch kaum zur Kenntnis genommen (darüber wird Alberto Achermann von der SFH in seinen Ausführungen informieren).

Vier Departemente sind heute im Berichtsverfahren tätig: EJPD, EVED, EDA, EDI. Federführungen haben Bundesamt für Justiz, Staatssekretariat für Wirtschaft, Direktion für Völkerrecht, Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (siehe Graphik). Jedes Amt handhabt die Aufgabe anders: Die einen machen eine Vernehmlassung, die andern nicht; die einen veröffentlichen die Empfehlungen des jeweiligen Menschenrechts-Ausschusses, die andern nicht. Das seco zum Beispiel hat die Empfehlungen des Ausschusses zum Pakt I mit den Bereichen Gewalt an Kindern und Frauen nicht verbreitet.

Wie soll da verfolgt werden können, ob die Schweiz ihre Hausaufgaben macht?

Die Aufgaben

Ein Nationales Menschenrechts-Gremium hätte genau diese Aufgabe. Es könnte die Umsetzung und Einhaltung der Menschenrechts-Verträge überwachen und dafür sorgen, dass die Empfehlungen der Menschenrechts-Ausschüsse jenen Kreisen zur Kenntnis gebracht werden, die davon betroffen sind und davon wissen müssen: gerade **auch** Vertreter/innen der Zivilgesellschaft! (Bezeichnend, dass die Empfehlungen des Ausschusses der Antirassismuskonvention in der Schweiz verbreitet worden sind – von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, die als Vorbild für das geforderte Nationale Menschenrechts-Gremium dient!).

Ein Nationales Menschenrechts-Gremium könnte auf eine Vereinheitlichung der Berichterstattungsverfahren in der Schweiz hinwirken. Und es könnte Synergien in diesem Bereich erzielen und Doppelspurigkeiten vermeiden helfen, was Ressourcen sparen hilft.

Ein Nationales Menschenrechts-Gremium könnte Druck ausüben, dass die Schweiz die neuen Menschenrechts-Verträge zügiger unterschreibt, dass die vielen Vorbehalte zu den Menschenrechts-Verträgen aufgehoben werden, und dass Zusatzverträge endlich ratifiziert werden; so ist in unserem Land beispielsweise Frauen und Männern die Möglichkeit verwehrt, Bundesgerichtsurteile auf ihre Menschenrechts-Relevanz hin auf internationaler Ebene überprüfen zu lassen, weil die Fakultativprotokolle (CEDAW und Pakt II) nicht ratifiziert worden sind.

In Sachen Kohärenz von Innen- und Aussenpolitik ist ebenfalls Handlungsbedarf vorhanden. Dass die linke oft etwas anderes als die rechte Hand tut, kritisieren NGO seit langem (Alain Bovard von Amnesty International wird diesen Punkt ausführen.) Das Nationale Menschenrechts-Gremium wäre die Institution, den (künftigen) Menschenrechtsbericht des Bundesrates aufzunehmen, der auf Vorstoss von Nationalrätin Müller-Hemmi in jeder Legislatur vorgelegt werden soll. Es gilt, das eigene Haus in Ordnung zu bringen, wenn man anderen Staaten Menschenrechts-Verletzungen vorwirft.

Eine weitere wichtige Aufgabe des Nationalen Menschenrechts-Gremiums wäre die Informationsarbeit und Menschenrechts-Bildung. In der Schweiz ist der Wissensstand über Menschenrechte sehr dürftig. Nicht alles Unrecht, das einem Menschen geschieht, ist eine Menschenrechts-Verletzung. Andererseits ist zu beobachten, dass – gerade bei jungen Menschen – das Wissen um Grundrechte erschreckend abnimmt, mit den entsprechenden Folgen. Ein Nationales Menschenrechts-Gremium könnte für die Menschenrechte sensibilisieren und sie

damit fassbar, konkret und nachvollziehbar machen. Nur wer die Menschenrechte kennt, kann sich für sie einsetzen.

Die Schaffung eines Nationalen Menschenrechts-Gremiums wäre somit auch ein Beitrag der Schweiz zur UN-Dekade der Menschenrechts-Erziehung 1995 – 2004.

Der Nutzen

Was würde sich mit einem Nationalen Menschenrechts-Gremiums verbessern?

- Die Menschenrechte bekämen auch in der Schweiz ein Profil, eine Zuständigkeit und eine öffentliche Adresse.
- Die Umsetzung der Menschenrechts-Verpflichtungen würden transparent, griffig und nachvollziehbar auch für die Zivilgesellschaft.
- Vertreter/innen der Zivilgesellschaft könnten systematischer in das Berichterstattungsverfahren einbezogen werden; ihre Beiträge ergänzen die Staatenberichte und machen sie erst vollständig. Das kommt der Aufforderung der UNO nach Partizipation nach.
- Die öffentliche Lobbyarbeit führte zur schnelleren Diskussion über Anerkennung neuer und zusätzlicher Menschenrechts-Verträge (z.B. Individualbeschwerderecht, Wanderarbeiter-Konvention).
- Der Kohärenz von Innen- und Aussenpolitik im Bereich Menschenrechte könnte mit Nachdruck nachgegangen werden.
- Eine für Menschenrechtsbelange sensibilisierter Bevölkerung könnte für den Schutz der Menschenrechte besser eintreten.

Die Form

Unserer Vorstellung nach orientiert sich die Form des Nationalen Menschenrechts-Gremiums an der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus. Das heisst, das Gremium sollte eine vom Bundesrat eingesetzte Fachkommission sein, die mit einem handlungsfähigen Büro (Budget!) ausgestattet ist. In der Kommission sollten Expert/innen aus Zivilgesellschaft, Kirchen, Wissenschaft, Verwaltung und Politik arbeiten.