

Dr. rer. publ. Jon A. Fanzun

Die Bestrebungen zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz

Nationalen Menschenrechtsinstitutionen kommt eine zentrale Bedeutung bei der Förderung und Umsetzung der Menschenrechte zu. Seit einigen Jahren laufen auch in der Schweiz Bestrebungen zur Schaffung einer solchen Institution.

Internationaler Trend zu nationalen Menschenrechtsinstitutionen

[Rz 1] Der Schutz der Menschenrechte ist seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges keine rein innerstaatliche Angelegenheit mehr, sondern ein Anliegen der internationalen Gemeinschaft. Trotz der weitgehenden internationalen Kodifizierung sind *nationale* Mechanismen und Institutionen zentral für die innerstaatliche Umsetzung der Menschenrechte. Dieser Erkenntnis folgend, wurden 1991 Grundsätze betreffend Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen formuliert. Diese Grundsätze, die als «Pariser Prinzipien» bekannt geworden sind, wurden 1993 von der UNO-Generalversammlung im Rahmen einer Resolution (48/134) verabschiedet.¹ Seither gelten unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen als geeignetes Instrument, das Menschenrechtsbewusstsein innerhalb staatlicher Behörden zu fördern und menschenrechtlichen Problemen zu begegnen. Hiervon zeugen nicht zuletzt die Berichte verschiedener internationaler Kontrollausschüsse (z.B. des UNO-Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), in denen regelmässig auf die Bedeutung unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen hingewiesen wird.

[Rz 2] Im Zuge dieser Entwicklung sind in den letzten zehn Jahren in vielen Ländern nationale Menschenrechtsinstitutionen geschaffen worden. Dabei lässt sich nicht nur in Transitionsländern und in Staaten mit einer schlechten Menschenrechtssituation, sondern auch in etablierten Demokratien ein Trend zur Schaffung solcher Institutionen feststellen. So verfügen unsere Nachbarn Frankreich, Deutschland und Österreich, die skandinavischen Länder Dänemark, Schweden und Norwegen oder auch Spanien, Irland und Polen über entsprechende Institutionen.

Handlungsbedarf auch in der Schweiz

[Rz 3] Die Förderung der Menschenrechte ist seit einigen Jahren ein wichtiges Aktionsfeld der schweizerischen Aussenpolitik und gehört zu einem von fünf in der Verfassung verankerten aussenpolitischen Zielen. Zudem hat die Schweiz in den letzten rund fünfzehn Jahren die wichtigsten Menschenrechtsübereinkommen ratifiziert und die Menschenrechtspolitik zu einer ihrer Prioritäten im Rahmen der UNO-Politik erklärt. Menschenrechte werden in der Öffentlichkeit dementsprechend als aussenpolitische Idee interpretiert, während ihre innenpolitische Bedeutung nur sehr vage wahrgenommen wird. Zwar verfügt die Schweiz über einen relativ gut ausgebauten individuellen Rechtsschutz. Dennoch gibt es auch in der Schweiz Menschenrechtsverletzungen, von denen oft die schwächsten Gruppen in unserer Gesellschaft betroffen sind wie etwa Behinderte, Kinder, allein erziehende Frauen oder Asylsuchende.

[Rz 4] Die Schweiz muss diese Schwachstellen, auf die sie regelmässig von internationalen Kontrollgremien aufmerksam gemacht wird, ernst nehmen. Denn mit der Ratifikation internationaler Menschenrechtsübereinkommen hat sich die Schweiz verpflichtet, die darin garantierten Rechte durch geeignete Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstige Massnahmen zu verwirklichen. Zudem kann sich die Schweiz auf internationaler Ebene nur dann glaubwürdig für die Menschenrechte einsetzen, wenn sie diese selbst auch einhält und sich, wo notwendig, um Verbesserungen bemüht.

Parlamentarische Vorstösse

[Rz 5] Hier setzen die beiden Parlamentarischen Initiativen von Nationalrätin Vreni Müller-Hemmi (SPS) und Ständerat Eugen David (CVP) ein, welche die Schaffung einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution fordern.² Dieses Gremium soll sich nach Auffassung der Initianten mit der Gesamtheit der von der Schweiz eingegangenen internationalen Verpflichtungen befassen und deren Umsetzung in der Innen- und Aussenpolitik mit einem öffentlichen Dialog begleiten. Die neue Institution könnte insbesondere zur Entwicklung einer

gesamtschweizerischen und departementsübergreifenden Perspektive zur Umsetzung internationaler Menschenrechte und zu einer kohärenteren Menschenrechtspolitik auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene beitragen.

[Rz 6] Während der Nationalrat die Parlamentarische Initiative in der Sommersession 2003 deutlich befürwortete, überwies der Ständerat lediglich ein Postulat, das einen Bericht des Bundesrates zur möglichen Ausgestaltung einer Menschenrechtsinstitution verlangt.³ Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten beauftragte daraufhin die externe Sachverständige, Erika Schläppi, einen Grundlagenbericht auszuarbeiten. Dieser Bericht, der im Juli 2003 fertig gestellt wurde, identifizierte einigen Handlungsbedarf und untermauerte die Notwendigkeit einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution für die Schweiz. Der Bericht präsentiert sechs Modelle für die institutionelle Ausgestaltung einer solchen Institution, die von einer ausserparlamentarischen Kommission über ein unabhängiges Institut bis zu einem «Rat der Weisen» reichen.⁴ Der vom Ständerat geforderte bundesrätliche Bericht, der die Vorschläge des Expertenberichts konkretisieren soll, ist noch nicht verabschiedet worden.

Pariser Prinzipien als Richtschnur

[Rz 7] Die parlamentarische Forderung nach Schaffung einer Menschenrechtsinstitution ist breit abgestützt und wird von über hundert Nichtregierungsorganisationen (NGO), Gewerkschaften, kirchlichen Organisationen und Persönlichkeiten unterstützt. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang die «Arbeitsgruppe Menschenrechts-Kommission», welche die ausserparlamentarischen Arbeiten koordiniert.⁵ Im Herbst 2003 veranstaltete die Arbeitsgruppe eine Arbeitstagung, an welcher die Ausgestaltung, Funktionen und Kompetenzen einer künftigen schweizerischen Menschenrechtsinstitution diskutiert wurden. Die diesbezüglich von NGO-Seite vorgebrachten Forderungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- die Institution soll auf einer gesetzlichen Grundlage basieren und ein möglichst umfassendes Mandat erhalten;
- die Unabhängigkeit muss garantiert sein und es müssen die notwendigen finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden;
- die Stelle soll in erster Linie die Menschenrechtslage in der Schweiz beobachten und Empfehlungen von internationalen Menschenrechtsorganen umsetzen;
- die Institution soll auch im Bereich der Aus- und Weiterbildung tätig sein sowie die Behörden und die Bevölkerung für Menschenrechtsbelange sensibilisieren.

[Rz 8] Aus Sicht der Arbeitsgruppe ist es zudem wichtig, dass sich die künftige Institution – wie auch immer diese institutionell ausgestaltet wird – an den «Pariser Prinzipien» orientiert. Dadurch soll einerseits der Menschenrechtsschutz in der Schweiz verbessert und andererseits das Menschenrechtssystem der UNO gestärkt werden.

Wirtschaft und Menschenrechte

[Rz 9] Neben den bereits beschriebenen Aufgaben könnte sich eine künftige Menschenrechtsinstitution auch dem Themenbereich «Wirtschaft und Menschenrechte» widmen. Bis heute gibt es zwar keine völkerrechtlich verbindlichen Vorschriften, welche die menschenrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen regeln würden. In den letzten Jahren sind aber zahlreiche Initiativen ins Leben gerufen worden, die auf die Schaffung verbindlicher oder zumindest freiwillig zu befolgender Menschenrechtsstandards abzielen (z. B. UN Global Compact). Kommt hinzu, dass der Ruf nach verantwortungsvollem Handeln in der Öffentlichkeit immer lauter wird. Transnational tätige Unternehmen können deshalb menschenrechtliche Themen schon allein aus Gründen der Reputation nicht länger ignorieren.

[Rz 10] Im Schnittfeld Wirtschaft und Menschenrechte gibt es jedenfalls einen grossen Bedarf an Information, Sensibilisierung und Beratung; Dienstleistungen, die durch eine unabhängige Menschenrechtsinstitution erbracht werden könnten. Das vom Dänischen Menschenrechtsinstitut entwickelte Konzept des «Human Rights Compliance Assessment» beweist, dass sich in diesem Bereich gemeinsame Anknüpfungspunkte finden und konsensfähige Lösungen erarbeiten lassen.⁶

«Pariser Prinzipien»

Die «Pariser Prinzipien» wurden 1991 auf einer Konferenz in Paris entworfen. Sie enthalten eine Reihe von Empfehlungen zu Aufgaben, Zusammensetzung und Arbeitsmethoden nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Die wichtigsten Punkte der «Pariser Prinzipien» sind:

- gesetzliche oder verfassungsrechtliche Grundlage der Institution;
- möglichst umfassendes, klar festgelegtes Mandat zur Förderung der Menschenrechte;
- sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Institution und ihrer Mitglieder gegenüber der Regierung;
- ausreichende Infrastruktur (Personal und Räumlichkeiten) und angemessene Finanzierung;
- Zusammensetzung der Institution soll eine pluralistische Vertretung der an der Förderung der Menschenrechte beteiligten gesellschaftlichen Kräfte gewährleisten.

Gemäss «Pariser Prinzipien» soll eine Menschenrechtsinstitution vor allem folgende Aufgaben erfüllen:

- Empfehlungen und Berichte zu allen menschenrechtlichen Fragen zuhanden der Regierung, des Parlaments und anderer zuständigen Organe formulieren;
- die Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Praktiken mit den internationalen Menschenrechtsübereinkommen sowie deren wirksame Anwendung zu fördern;
- die Ratifikation von Menschenrechtsverträgen fördern und deren Anwendung sicherstellen;
- zu den periodischen Berichten an die Vertragsüberwachungsorgane beitragen;
- die Formulierung und Umsetzung von Menschenrechtsbildungs- und -forschungsprogrammen unterstützen und die Sensibilisierung für die Menschenrechte fördern;
- mit universellen, regionalen und nationalen Gremien anderer Länder zusammenarbeiten, die auf dem Gebiet der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte Zuständigkeit besitzen.

Jon A. Fanzun, Dr. rer. publ., ist Politikwissenschaftler. Zu den Schwerpunkten seiner Forschungs- und Publikationstätigkeit zählen Fragen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie der Menschenrechtspolitik. Er hat an der Universität St. Gallen eine Dissertation zur Geschichte der schweizerischen Menschenrechtspolitik verfasst, die im Herbst 2005 im NZZ-Buchverlag erscheinen wird. Der Autor ist Vorstandsmitglied des Vereins Menschenrechte Schweiz (MERS).

¹ Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), G. A. Res 48/134, 20 December 1993. Eine deutsche Übersetzung der Pariser Prinzipien ist einsehbar auf der Website www.humanrights.ch (Rubrik «Fokus Schweiz»). Auf dieser Website gibt es zahlreiche weitere Informationen zum Projekt der Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz.

² Die beiden gleich lautenden Parlamentarischen wurden am 10. Dezember 2001 eingereicht. Der Text ist einsehbar unter: www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2001/d_gesch_20010461.htm.

³ Postulat der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates vom 9. September 2002 (www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2002/d_gesch_20023394.htm).

⁴ Eine Kurzfassung der Studie «Möglichkeiten für die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution» ist einsehbar unter: www.humanrights.ch/cms/pdf/031019_kurzfassung_studie.pdf.

⁵

Der Arbeitsgruppe Menschenrecht-Kommission gehören folgende NGO an: Amnesty International, Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, Erklärung von Bern, Gesellschaft für bedrohte Völker, Menschenrechte Schweiz MERS, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk. Die Arbeitsgruppe setzt sich seit 2000 für die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution ein.

⁶ Siehe für Informationen zu diesem Projekt: www.humanrightsbusiness.org.

Rechtsgebiet: Menschenrechte

Erschienen in: Jusletter 7. Februar 2004

Zitervorschlag: Jon A. Fanzun, Die Bestrebungen zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz, in: Jusletter 7. Februar 2004

Internetadresse: <http://www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.asp?ArticleNr=3710>