

Ruf nach einer Institution für Menschenrechte

Bericht des Bundesrats steht aus - privater erster Schritt

Eine Reihe von Organisationen fordert die Schaffung einer verwaltungsunabhängigen Institution zur Förderung der Menschenrechte. An einer Tagung ist ein konkreter Vorschlag präsentiert worden. Die Initianten fürchten, der Bundesrat werde sich mit einer Minimallösung begnügen, und planen selber als ersten Schritt einen Trägerverein.

C. W. Bern, 24. November

Die Menschenrechte, zumindest die klassischen, sind in der Bundesverfassung garantiert und werden gewiss in hohem Mass durchgesetzt. Weil aber in der Gesetzgebung und in der Praxis ständig und in immer wieder neuen Situationen auf diese Leitnormen geachtet werden muss, könnte nach Meinung engagierter Kreise eine spezielle Institution - zwischen den drei Staatsgewalten - zur Stärkung der Menschenrechte beitragen. Ihre Funktionen lägen namentlich in der Beobachtung, in der Mitwirkung an der Berichterstattung an die zuständigen internationalen Gremien, in der Beratung von Verwaltung, Politik und Unternehmen sowie in der Bildung und der öffentlichen Information.

Uno-Resolution und Parlamentsvorstösse

Die Befürworter einer neuen Menschenrechtsinstitution, unter ihnen die Flüchtlings- und die Entwicklungshilfswerke, Amnesty International und Justitia et Pax, nehmen Bezug auf internationale Dokumente. 1993 empfahlen die Uno-Generalversammlung und die Menschenrechtskonferenz in Wien - unter Teilnahme der Schweiz - solche Einrichtungen, 1997 folgte der Europarat, der sie besonders seinen neuen Mitgliedern nahelegt. Eine Pflicht ergibt sich nicht aus den Menschenrechtsverträgen, denen die Schweiz beigetreten ist. Zahlreiche Staaten haben indes entsprechende Institutionen eingesetzt, darunter Frankreich, Deutschland und Österreich.

In Bern nahmen parlamentarische Vorstösse das Anliegen auf. Der Nationalrat hiess 2003 mit 101 gegen 74 Stimmen eine allgemein gehaltene Initiative von Vreni Müller-Hemmi (sp., Zürich) gut, wartet aber einen Bericht des Bundesrats ab, den der Ständerat auf Anstoss von Eugen David (St. Gallen, cvp.) in einem Postulat verlangt hatte. Das Aussendepartement gab bei einer externen Expertin, Erika Schläppi, Abklärungen in Auftrag, und diese mündeten in eine Auslegeordnung von Möglichkeiten. Ausser einem eigenständigen Institut oder einer neuen Kommission mit Fachsekretariat gibt es Modelle wie ein Dachorgan über den

einschlägigen bestehenden Kommissionen (für Frauenfragen, Jugendfragen, Flüchtlinge, medizinische Ethik) oder einen «Rat von Weisen». Chancen auf Realisierung scheint gegenwärtig am ehesten eine Umwandlung der Kommission gegen Rassismus zu haben.

Mehr als eine neue Kommission

Eine Arbeitsgruppe der interessierten Organisationen insistiert demgegenüber auf einer Institution mit grösserem Gewicht. Sie tritt auch trotz dem politischen Risiko für eine gesetzliche Grundlage ein. Eine von Bund und Kantonen errichtete Stiftung hätte die gewünschte Unabhängigkeit. Das bereits ausgearbeitete Geschäftsmodell sieht im Endausbau 18 Personalstellen und ein Budget von drei Millionen Franken vor. An der Tagung in Bern wurde bekräftigt, dass man den Anforderungen der Uno genügen will, wie sie auch ein Vertreter des Hochkommissars für Menschenrechte und der Direktor des dänischen Menschenrechtsinstituts illustrierten.

Suche nach Unterstützung

Das in der Aussenpolitik wichtige Menschenrechtsanliegen müsse im Sinn der Kohärenz auch innenpolitisch gefördert werden, sagte Daniel Bolomey, Generalsekretär von Amnesty Schweiz. Konkrete Bedürfnisse ergäben sich aus mangelhaften Kenntnissen in der Bevölkerung, Diskriminierungen von Minderheiten, Ungleichheiten zwischen den Kantonen und zersplitterten Zuständigkeiten in der Bundesverwaltung. Die Institution sollte dementsprechend beratend und sensibilisierend tätig sein. Sie müsste über ein klares Mandat und wissenschaftlich fundierte Kompetenz verfügen, Gemeinden und Firmen Dienste anbieten, als Plattform des Austauschs dienen und auch für Einzelne zugänglich sein, ohne aber Beschwerden behandeln zu können. - Nationalrätin Müller-Hemmi hofft, mit dem konkreten Vorschlag erhalte der politische Prozess in dieser Sache einen Impuls. Das Klima schätzt sie gegenwärtig allerdings als ungünstig ein. Jedenfalls wird nicht auf einen Entscheid des Parlaments und auf öffentliche Gelder gewartet, sondern eine breitere Unterstützung gesucht, speziell bei Unternehmen, die den Global Compact unterzeichnet haben, in der Wissenschaft, bei Kantonen und Gemeinden. Der geplante Förderverein könnte allenfalls zum Träger eines Kompetenzzentrums werden, das keine Alternative, vielmehr ein Schritt zur angestrebten Lösung wäre.

* * *

Verwahrung, Kopftuch, Asylpolitik - was Menschenrechte konkret bedeuten, ist auch in der Schweiz manchmal unklar und strittig. Ein stärkeres Bewusstsein von Verantwortungsträgern und Öffentlichkeit wäre erwünscht. Ist eine neue Institution das richtige Mittel, diese Wertorientierung zu fördern? Einiges spricht dafür, eine sichtbare, aber «weiche» Zuständigkeit ausserhalb von Justiz, Verwaltung und Gesetzgebung zu schaffen. Es gibt aber auch

Kehrseiten. Die Institution wäre offiziell, aber wenig eingebunden. Sie wäre nur beratend, erhöhe aber Anspruch auf Autorität, und zwar über den staatlichen Bereich hinaus (Stichwort «Diskriminierung am Arbeitsplatz»). Sie beriefe sich auf gegebene Normen, geriete aber in die politische Auseinandersetzung. Denn mit Menschenrechten sind hier ausdrücklich auch die meist nicht einklagbaren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gemeint, deren Realisierung und Gewichtung - die betreffenden Staatsausgaben stehen in Konkurrenz zueinander - Sache des demokratischen Prozesses ist. Ähnliches gilt für andere grosse Anliegen wie etwa die Nachhaltigkeit. Vom Bundesrat ist eine Stellungnahme zu diesen grundsätzlichen Aspekten zu erhoffen. Das Ausweichen auf einen Kompromiss (mit dem Hintergedanken, die Antirassismuskommission zu relativieren) wäre unbefriedigend.