

Eine neue Wächterin über die Menschenrechte



Schwerer Eingriff in die persönliche Freiheit: Unter welchen Bedingungen ist Einzelhaft zulässig? Foto: Gian Ehrenzeller (Keystone)

Die UNO verlangt von der Schweiz, dass eine nationale Institution die Einhaltung der Menschenrechte überwacht. So mächtig, wie von der SVP befürchtet, wird sie nicht.

Martin Wilhelm

In Schweizer Gefängnissen werden momentan rund 30 Personen in einer Hochsicherheitsabteilung in Einzelhaft festgehalten. Manche nur für einige Tage, andere seit Jahren. Unter welchen Bedingungen ein solch schwerer Eingriff in die persönliche Freiheit der Betroffenen zulässig ist, gehört zu den Fragen,

die das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) untersucht. Dieses wurde im Jahr 2011 als Pilotprojekt ins Leben gerufen. Das war der erste Schritt zur Schaffung einer nationalen Institution, die die Einhaltung der Menschenrechte in der Schweiz überwacht. Auf Geheiss der UNO haben bereits über hundert Länder eine solche Institution gegründet.

Nun soll auch in der Schweiz aus dem befristeten Pilotprojekt eine dauerhafte Institution werden. Wie bisher schon das Kompetenzzentrum soll auch dessen Nachfolger an den Universitäten angesiedelt sein. Die Hauptaufgabe der neuen Institution: das Erstellen von Gutachten und Studien über Menschen-

rechtsfragen zuhanden von Behörden. Sie soll aber frei bestimmen können, welche Themen sie untersucht, und dazu vom Bund einen fixen Beitrag von rund einer Million Franken pro Jahr erhalten. Die Infrastruktur wiederum soll von den Universitäten zur Verfügung gestellt werden.

Köppels Warnung

In der Öffentlichkeit wurde das provisorische SKMR bisher kaum beachtet. Das liegt wohl auch daran, dass dieses nie Position für oder gegen Gesetzesvorhaben oder Volksbegehren bezogen hat. Der neuen Menschenrechtsinstitution wird das erlaubt sein - zumindest theoretisch. Sie werde sich zu «sämtlichen menschenrechtlichen Themen ihrer Wahl äussern» und sich insofern auch an einem Abstimmungskampf beteiligen können, bestätigt das Bundesamt für Justiz. Nicht mit ihrem Mandat vereinbar wären hingegen «die Erstellung von Abstimmungsplakaten oder vergleichbare Massnahmen».

Der Entscheid des Bundesrates, eine neue Wächterin über die Menschenrechte zu schaffen, hat rechts aussen für Wirbel gesorgt: «Nichts anderes als ein Propagandainstrument für politische Anliegen links der Mitte» sei die geplante Institution, schrieb beispielsweise SVP-Nationalrat Roger Köppel in der «Weltwoche». Die «Basler Zeitung» warnte, die neue Institution könnte «Geld und Zeit für die Abstimmungskampagne gegen die Selbstbestimmungsinitiative einsetzen».

Ob die Mitglieder der Menschenrechtsinstitution viel Lust verspüren werden, sich an politischen Grabenkämpfen zu beteiligen, wird sich erst zeigen müssen. Dagegen sprechen die Anbindung an die Universitäten und die wissenschaftliche Ausrichtung der Institution - was allerdings nicht im Sinn von Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International ist. Die NGOs wünschen sich im Gegenteil, dass die neue Institution die akademische Zurückhaltung des SKMR ablegt und «bestimmte klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbe-

zogene Positionen» vertritt. So zumindest steht es im Entwurf einer Stellungnahme von mehreren NGOs.

Gegen ein politisches Engagement der Menschenrechtsinstitution spricht ebenfalls, dass so die Bereitschaft von Behörden abnehmen könnte, ihr Einblicke in ihre Tätigkeit zu geben und ihre Empfehlungen umzusetzen. Die praxisorientierte wissenschaftliche Arbeit erachten denn auch die involvierten Behörden und der breit zusammengesetzte Beirat des SKMR als besonders sinnvoll, wie aus veröffentlichten Evaluationsberichten und Gesprächen des TA mit Beiratsmitgliedern hervorgeht.

Neben Gutachten im Bereich von Zwangsmassnahmen werden zum Beispiel ein Bericht zur weiblichen Genitalverstümmelung und über den Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen als sinnvolle Beispiele für die Arbeit des SKMR genannt. Weniger eindeutig wurde hingegen der Nutzen von Informationsbroschüren oder der Smartphone-App, die «Frauenmensenrechte» erläutert, bewertet. «Wenig praxisorientiert» lautete das Urteil zu einer Studie über Unterrichtsmaterialien zum Thema Menschenrechte.

Zu zahm für die UNO?

«Die Justiz, aber auch Spitäler und Heime haben Bedarf an sachgerechter Information über die Bedeutung von Menschenrechten in konkreten Fällen», sagt CVP-Alt-Ständerat Eugen David, der sich im Parlament für die Schaffung einer Menschenrechtsinstitution eingesetzt hatte und heute den Beirat des SKMR präsidiert. Für ihn steht deshalb fest: «Es muss eine Struktur sein, die Know-how vermittelt; eine politische darf es nicht sein.» Ungewiss ist, ob der Vorschlag des Bundesrats die Vorgaben der UNO erfüllt. Nach den sogenannten Pariser Kriterien muss eine nationale Menschenrechtsinstitution über ein umfassendes Mandat zum Schutz und zur Förderung aller Menschenrechte verfügen, echte Unabhängigkeit von Regierung und Parlament geniessen und mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet sein.

Andere Länder haben ihre Institutionen mit grösseren Budgets und vor allem mit mehr Kompetenzen ausgestattet, so etwa der Behandlung individueller Beschwerden oder der Wahrnehmung von Aufsichtsaufgaben. Im Vergleich dazu wird die Schweiz wohl eine eher zahme Wächterin über die Menschenrechte erhalten.

Überflüssig oder unverzichtbar Experten uneinig

Braucht die Schweiz eine neue Wächterin über die Menschenrechte? Eine solche Institution sei überflüssig, sagte Alt-Botschafter Paul Widmer kürzlich gegenüber der «NZZ am Sonntag». Wenn es in der Schweiz zu Menschenrechtsverletzungen kommen sollte, stehe der Weg nach Strassburg offen. Alt-Bundesgerichtspräsident Giusep Nay widerspricht: «Ein Staat, der nicht alles unternimmt, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, erfüllt seine Aufgabe zum Schutz seiner Bürger nicht.» Nay verweist darauf, dass ein Verfahren inklusive Gang nach Strassburg gut und gerne drei bis fünf Jahre dauern könne. Umso wichtiger sei die Prävention - zumal eine nachträgliche Wiedergutmachung in vielen Fällen nur beschränkt möglich sei. Auch den Vorwurf, das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte sei parteiisch, kann Nay «überhaupt nicht nachvollziehen». Seine Arbeit sei von bester Qualität und habe nichts mit linken Positionen zu tun. «Das demokratisch gesetzte Recht - und dazu gehören auch die gemäss unserer Verfassung verpflichtenden völkerrechtlichen Menschenrechtskonventionen - ist weder rechts noch links.» (mw)