



Fachtagung Schweizer Sektion der internationalen Juristenkommission Eine Menschenrechtsinstitution für die Schweiz

Eingangsstatement zum Podium. Michael Marugg, Humanrights.ch/MERS

Was macht den Unterschied aus?

In der Einladung zur Tagung wird die Frage gestellt, wem denn die Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte obliegt. Die Antwort ist in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung denkbar weit angelegt, sie reicht von staatlichen Institutionen bis zu Organisationen der Zivilgesellschaft. Eigentlich lautet die Antwort: Diese Verantwortung obliegt allen. Wo Alle verantwortlich sind, droht Niemand zuständig zu sein. Um dem entgegenzutreten organisiert sich die Gesellschaft in verschiedenen Institutionen mit unterschiedlichen Funktionen.

Ich beurteile die Landschaft dieser Institutionen aus der Sicht einer Organisation der Zivilgesellschaft, die sich um die Menschenrechtspolitik der Schweiz kümmert. Der Schwerpunkt liegt bei der Menschenrechtsinnenpolitik, es geht um die Umsetzung der Menschenrechtsabkommen in der Schweiz. Von dieser Warte aus gilt es die Notwendigkeit einer nationalen Menschenrechtsinstitution zu beurteilen und wie diese aussehen sein muss, damit sie eine entscheidende funktionale Differenz zu Menschenrechtsorganisationen der Zivilgesellschaft erhält.

Die unmittelbar anwendbaren und gerichtlich durchsetzbaren Menschenrechte interessieren hier vorerst nicht. Das grosse „Terrain vague“ der Menschenrechte wird von Ansprüchen gebildet, die zwar verbindlich, nicht aber als gerichtlich durchsetzbar gelten. Die klassischen Instrumente der Juristen, die Klage und das Urteil, sind wirkungslos. Die nicht gerichtliche Durchsetzungskraft dieser Menschenrechte wird zumindest im internationalen Raum mit diskursiven Institutionen und Instrumenten gestärkt, die wohl staatlich getragen sind aber nicht forensische Qualität haben, beispielsweise Sonderbeauftragte, Ausschüsse oder Berichterstattungsverfahren. Auf der innerstaatlichen Ebene fehlen vergleichbare ausserforensische Institutionen und Instrumente weitgehend.

Eine nationale Menschenrechtsinstitution muss in diesem Bereich einen Mehrwert für die innerstaatliche Umsetzung der Menschenrechtsvereinbarungen stiften. Die entscheidenden strukturellen Voraussetzungen für einen Mehrwert sind ein öffentlichrechtlicher Auftrag und die Verankerung im System der staatlichen Institutionen. Konsequenterweise muss die Institution neben der Exekutive, der Legislative und der Gerichtsbarkeit auf Verfassungsebene verankert sein. Dass ist das Ideal, alles Andere sind politische Konzessionen.

Daraus ergeben sich die unverzichtbaren Funktionen einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution. Sie muss analysieren, wo Sein und Sollen beim Umsetzen der Menschenrechtsvereinbarungen auseinander fallen und sie muss Instrumente zur Verfügung stellen, um das Sein dem Sollen in ausserforensischen Verfahren anzunähern.