

Was Gemeinnützigkeit mit Menschenrechten zu tun hat

Mit Menschenrechten werden gemeinhin internationale Organisationen in Verbindung gebracht, die gegen deren Verletzungen kämpfen. Dass auch gemeinnützige Organisationen auf lokaler Ebene menschenrechtsrelevant handeln können, ist dagegen weniger im öffentlichen Bewusstsein verankert. Aus Anlass einer öffentlichen Veranstaltung im Basler Unternehmen Mitte erläutert der Basler Professor Felix Hafner im folgenden Aufsatz das Verhältnis von Gemeinnützigkeit und Menschenrechten.

Wenn von Menschenrechten die Rede ist, gelangt in erster Linie eine universelle Sicht ins Blickfeld: Menschenrechte sind Rechte, die weltweit allen Menschen ungeteilt zustehen. Die UNO-Menschenrechtserklärung, die beiden UNO-Pakte, die Europäische Menschenrechtskonvention und die Europäische Sozialcharta zeugen von dieser Universalität der Menschenrechte. Die Realisierung dieser Rechte bereitet freilich Schwierigkeiten. So fehlt ein allgemeiner Konsens darüber, wie weit genau der Menschenrechtsschutz gehen soll. Der universellen Geltung der Menschenrechte werden vielfach lokale kulturelle und religiöse Traditionen entgegengehalten. Folge davon ist, dass der in internationalen Dokumenten festgehaltene Menschenrechtsschutz in vielen Ländern entweder nur teilweise oder überhaupt nicht wirksam werden kann. Auf globaler Ebene fehlt zudem der zur Realisierung der Menschenrechte nötige gerichtliche Durchsetzungsmechanismus.

Anders präsentiert sich die Lage im nationalen und insbesondere im schweizerischen Recht, wo sich die Menschenrechte als Grundrechte manifestieren. Sie erweisen sich in diesem Fall als Rechte, die in der Verfassung gewährleistet sind und die als solche auch vor den Gerichten durchgesetzt werden können. Ihre Hauptstossrichtung ist gegen den Staat gewendet. Grundrechte, zu denen im wesentlichen die Freiheitsrechte und die Rechtsgleichheit gezählt werden, sollen in erster Linie Schutz vor Eingriffen oder Ungleichbehandlungen des Staates gewährleisten. Erst in zweiter Linie werden Grundrechte auch als Rechte, die im Privatbereich wirken, begriffen. Lehre und Rechtsprechung bezeichnen diese Grundrechtswirkung unter Privaten als Dritt- oder Horizontalwirkung der Grundrechte. Die Bundesverfassung orientiert sich primär an der klassischen, gegen den Staat als Adressaten gerichteten Wirkung der Grundrechte, regelt aber auch deren Dritt- oder Horizontalwirkung. So wird in Art. 35 Abs. 1 der Bundesverfassung festgehalten, dass die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen und bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben beachtet werden müssen. Die Behörden haben überdies dafür zu sorgen, «dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden» (Art. 35 Abs. 3 BV).

Menschenrechte sind auch soziale Rechte

Der Menschenrechtsgedanke ist - weil universal - ganzheitlich und unteilbar. Menschenrechte beziehen sich daher nicht nur auf Freiheitsrechte, sondern auch auf soziale Rechte. Auf Verfassungsebene treten solche sozialen Rechte im Rahmen der Sozialversicherungen oder auch im Recht auf Hilfe in Notlagen, das einen Anspruch auf Existenzsicherung durch den Staat gewährleistet, in Erscheinung (Art. 12 BV). Daneben erwähnt die Verfassung in Art. 41 Sozialziele. Aus diesen können jedoch - wie in der Verfassung ausdrücklich hervorgehoben wird - keine «unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden» (BV Art. 41 Abs. 4). Allerdings verbinden sich mit den Sozialzielen durchaus auch sozialrechtliche, mithin menschenrechtliche Komponenten. So besteht kein Zweifel, dass im Hinblick auf die Erwerbstätigkeit von Eltern Kinderbetreuungsmöglichkeiten wie etwa Tagesheime oder Mittagstische zur Verfügung gestellt und auch finanziert werden müssen, obwohl in der Verfassung kein Grundrecht auf Kinderfremdbetreuung gewährleistet wird. Auch in anderen Bereichen - wie etwa bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern oder bei der Betreuung von Behinderten - bestehen ähnliche Verpflichtungen. Häufig werden solche Aufgaben nicht vom Staat, sondern von gemeinnützigen Organisationen wahrgenommen. Obwohl zwischen dem Wirken dieser Organisationen und dem Schutz der Menschenrechte ein direkter Zusammenhang besteht, wird dieser Konnex in der Regel nicht deutlich genug gesehen. Im Diskurs über die Verwirklichung der Menschenrechte wird zwar die Tätigkeit der internatio

nalen nichtstaatlichen Akteure und namentlich der global tätigen Non-Governmental Organizations (NGOs) als wichtig wahrgenommen. Das Wirken national oder lokal tätiger, gemeinnütziger Organisationen wird jedoch zumeist nicht nach menschenrechtlichen Kriterien beurteilt, sondern vielmehr in den Kontext praktisch tätiger zwischenmenschlicher Sozialhilfe gestellt. Dabei liegt es auf der Hand, gemeinnützige Stiftungen, Frauenvereine, Behindertenorganisationen, Jugendverbände, Trägerschaften von Kinderheimen, Alters- und Pflegeheimen und dergleichen als im Dienst bestimmter Menschenrechte stehend zu betrachten. Die gemeinnützigen Nichtregierungsorganisationen stehen dabei vor allem auch im Dienst von Menschen, die im Vergleich zu anderen schwach und benachteiligt sind oder am Rand der Gesellschaft leben. Zweifelsohne kommt diesem Wirken auch eine erhebliche Bedeutung für den Aufbau und die Aufrechterhaltung einer Zivilgesellschaft zu, wenngleich sich die Akteure gemeinnütziger Organisationen ihrer gesellschaftspolitischen Relevanz häufig selbst gar nicht bewusst sind.

Der Ursprung des Wirkens der Nichtregierungsorganisationen liegt freilich im privaten Bereich. Gemeinwohlorientiertes Handeln von Nichtregierungsorganisationen geht nicht aus einem politisch geführten demokratischen Diskurs hervor, sondern beruht auf Privatinitiative. Dies ist auch ihr Nachteil, denn es fehlt ihrem Handeln im Unterschied zum staatlichen Handeln die erforderliche demokratische Legitimation. Die von gemeinnützigen Organisationen betreuten Menschen haben in der Regel nur geringe Möglichkeiten, auf die Ziele und die Aufgabenfelder dieser Organisationen verbindlichen Einfluss zu nehmen. Es besteht damit auch keine Garantie dafür, dass sich ihr Handeln tatsächlich auf die effektiv vorhandenen Bedürfnisse ausrichtet. Es ist denn auch in grundsätzlicher Hinsicht festzuhalten, dass die Aktivitäten gemeinnütziger Organisationen primär vom Blickwinkel privater Tätigkeiten her betrachtet werden müssen, auch wenn sie sich - wie vorhin gezeigt - als «menschenrechtsgeneigt» und gesellschaftsbezogen erweisen. So wäre es gewiss blauäugig, behaupten zu wollen, dass private Organisationen, die sich in den Dienst eines gemeinnützigen Interesses stellen, bei allen ihren Tätigkeiten uneigennützig handeln würden und stets das Gemeinwohl vor Augen hätten. Private Organisationen verfolgen ihre eigenen Ziele. Sie sind im Unterschied zum Staat nicht auf weltanschauliche und religiöse Neutralität verpflichtet. Sie haben nicht die rechtsstaatlichen Grundsätze etwa der Verhältnismässigkeit und des Willkürverbots zu beachten. Desgleichen sind sie im Unterschied zum Staat nicht dazu verpflichtet, ihr Handeln vor der Öffentlichkeit transparent zu machen.

NGO und Staat: Die Unterschiede

Im Weiteren kann das Wirken gemeinnütziger Nichtregierungsorganisationen durchaus auch gewinnorientiert sein. Auch in dieser Hinsicht bestehen Unterschiede zum Staat. Da gemeinnützige Organisationen bei der Generierung ihrer Finanzmittel nicht auf Steuereinnahmen zurückgreifen können, müssen sie ihre Finanzen primär durch Spenden, durch das Einfordern einer Gegenleistung für ihre Dienstleistungen, durch eine geschickte Anlagepolitik und allenfalls auch auf dem Wege staatlicher Subventionen beschaffen. Nicht vergessen werden darf schliesslich auch die Tatsache, dass die Nichtregierungsorganisationen Arbeitgeber mit einem grossen Arbeitsplatzangebot darstellen. Trotz ihrer ideellen Ausrichtungen stellen somit gemeinnützige Nichtregierungsorganisationen wichtige Faktoren im Wirtschafts- und Arbeitsleben dar.

Gesamthaft betrachtet sind Nichtregierungsorganisationen selber Teil des staatsfreien Gesellschaftssystems und geniessen wie ausschliesslich wirtschaftlich orientierte Verbände und Einzelpersonen die vom Staat gewährleisteten Freiheitsrechte. Diese Freiheit verleiht ihnen eine Flexibilität, die dem Staat aufgrund seiner vielfältigen rechtsstaatlichen Bindungen nicht zukommen kann.

Dass gemeinnützige Organisationen immer auch öffentliche Interessen vertreten, steht somit nicht von vornherein fest. Gleichwohl kann festgestellt werden, dass die Tätigkeiten gemeinnütziger Nichtregierungsorganisationen häufig öffentliche Interessen berühren. So liegt es im öffentlichen Interesse, wenn sich gemeinnützige Organisationen mit der Betreuung von Behinderten befassen oder Beratungsstellen für alkoholsüchtige Menschen betreiben.

Freilich liegt das Interpretationsmonopol zur Bestimmung dessen, was als öffentliches Interesse zu gelten hat, in der Kompetenz des Staates. Private Initiative kann zwar der Verwirklichung von Menschenrechten dienen. Die Beurteilung, welche Bedeutung diesem Wirken für das Gemeinwesen zukommt, obliegt dem Staat, insbesondere den vom Volk gewählten staatlichen Organen. Dabei steht die Frage, ob die Tätigkeit von gemeinnützigen Organisationen als im öffentlichen Interesse liegend betrachtet werden kann, vor allem dann zur Diskussion, wenn es um die Unterstützung solcher Tätigkeiten mit öffentlichen Mitteln geht. So setzt etwa die Subventionierung eines privaten Kindertagesheimes voraus, dass der Staat vorweg geprüft hat, ob die Kinderfremdbetreuung durch das zu unterstützende Tagesheim einem öffentlichen Interesse entspricht. Mit der finanziellen Unterstützung gemeinnütziger Organisationen anerkennt der Staat nicht nur die hohe Relevanz privaten Handelns zugunsten des Gemeinwohls. Er setzt dadurch auch politische Schwerpunkte und vermag zugleich, lenkend und kontrollierend auf

diesen oft unübersichtlichen und nicht durchwegs bedürfnisorientierten Bereich privater Tätigkeit einzuwirken.

Nimmt der Staat selbst gemeinwohlorientierte Funktionen wahr, dann bezieht er die Handlungskompetenz für seine Aufgaben letztlich aus demokratisch legitimierten rechtlichen Grundlagen. Es handelt sich dabei um öffentliche Aufgaben, die im Dienst der im Gemeinwesen lebenden Menschen vom Staat wahrgenommen werden, und die in der Bundesverfassung oder - je nach bundesstaatlicher Kompetenzverteilung - auch in Kantonsverfassungen und in Rechtssätzen unterhalb der Verfassung festgehalten sind.

Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben ist von der Tatsache, dass eine Tätigkeit im öffentlichen Interesse liegt, zu unterscheiden. Wenn der Staat feststellt, dass eine Tätigkeit wie etwa die Führung eines Kindertagesheims im öffentlichen Interesse liegt und er diese private Tätigkeit deshalb mittels Subventionen unterstützt, kann daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass diese Form der Kinderbetreuung zugleich auch eine öffentliche Aufgabe darstellt. Zur öffentlichen Aufgabe wird das öffentliche Interesse erst, wenn der Verfassungs- oder Gesetzgeber diese Tätigkeit dem Staat zur Wahrnehmung aufgibt. Auf der anderen Seite muss jeder öffentlichen Aufgabe zwangsläufig ein öffentliches Interesse zugrunde liegen. Was dem Staat zur Erledigung aufgegeben ist, muss stets durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Nimmt der Staat eine Aufgabe wahr, die nicht im öffentlichen Interesse liegt, handelt es sich letztlich nicht um eine öffentliche, sondern um eine private Aufgabe.

Allerdings können auch bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben wiederum gemeinnützige Nichtregierungsorganisationen zum Zuge kommen. So überträgt der Staat namentlich auch im sozialen Bereich öffentliche Aufgaben an gemeinnützige Organisationen. Es handelt sich dabei in der Regel um Organisationen, die bereits mit Erfolg im entsprechenden Bereich auf professioneller Basis Erfahrungen gesammelt haben. So gehört etwa die Betreuung von pflegebedürftigen alten Menschen zu den wichtigen Aufgaben eines Sozialstaates. Der Staat muss diese Aufgabe nicht selber an die Hand nehmen, sondern kann ihre Wahrnehmung an bestehende nichtstaatliche Organisationen übertragen. Die staatliche Finanzierung dieser Tätigkeit ist dann nicht als Subventionierung einer im privaten Bereich freiwillig generierten Tätigkeit einzustufen. Sie erweist sich vielmehr als Abgeltung oder Gegenleistung für eine von Privaten im Auftrag des Staates übernommene öffentliche Aufgabe. Private treten in diesem Fall nicht in ein Subventionsverhältnis zum Staat, sondern erhalten einen Leistungsauftrag, in dem die von den Privaten zu erfüllenden Aufgaben und deren Finanzierung durch den Staat festgehalten sind.

Bei der Übernahme solcher öffentlicher Aufgaben stehen die gemeinnützigen Organisationen gleich zwei Mal in einem menschenrechtlichen Bezugsfeld. Einerseits entspricht ihre Tätigkeit einem menschenrechtlichen Anliegen. Im erwähnten Beispiel der Betreuung pflegebedürftiger alter Menschen ist dieser menschenrechtliche Bezug offensichtlich: Wer schwach und pflegebedürftig ist, besitzt schon allein aufgrund des Rechts auf Hilfe in Notlagen einen Anspruch darauf, dass ihn der Staat unterstützt, wobei es nicht darauf ankommen kann, ob diese Hilfe vom Staat oder von einer nichtstaatlichen Organisation geleistet wird. Andererseits sind solche nichtstaatlichen Organisationen - weil sie selber übertragene staatliche Aufgaben wahrnehmen - Adressaten der Grund- und Menschenrechte der von ihnen betreuten Personen. Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist nämlich an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (BV Art. 35 Abs. 2). Ein privates Alterspflegeheim, das im Auftrag des Staates alte Menschen betreut, ist deshalb verpflichtet, die Grundrechte der von ihm betreuten Menschen zu beachten. Das private Heim muss sich daher grundsätzlich religiös und weltanschaulich neutral verhalten, auch wenn es als solches gemäss seiner privaten Zwecksetzung allenfalls religiös ausgerichtet ist. Auf der anderen Seite gehen mit der Auftragserteilung an Private auch grundrechtliche Leistungspflichten einher: So haben die privaten Heime gleich wie die staatlichen dafür zu sorgen, dass die in ihnen aufgenommenen Menschen auch die Möglichkeit haben, gemäss ihrer eigenen Glaubensorientierung religiös betreut zu werden. Staatliche Aufgaben gehen somit grundrechtsgebunden an private Organisationen über. Niemand kann mehr Rechte vermitteln, als er selbst hat, auch der Staat nicht.

Problematik des Gewährleistungsstaats

Eingangs wurde festgestellt, dass sich Menschenrechte auf internationaler Ebene nur schwer durchsetzen lassen, im nationalen Bereich aber ein Durchsetzungsmechanismus besteht. Es kommt somit darauf an, dass aus menschenrechtlichen Postulaten gerichtlich durchsetzbare Grundrechte werden. Fraglos tragen gemeinnützige Organisationen dazu bei, dass sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene ein menschenrechtsgünstiges Klima entsteht. Dieses Klima ist Voraussetzung dafür, dass der Konsens wächst, menschenrechtliche Anliegen in rechtlich durchsetzbare Grundrechte umzuwandeln. Es ist aber auch eine Garantie dafür, dass der durch die Verfassung gewährleistete Grundrechtsschutz nicht wieder zurückgenommen wird.

Grundrechtsschutz beanspruchen zu können, ist keine Selbstverständlichkeit, auch und gerade heute. Der Staat versteht sich heute vielfach nur noch als Gewährleistungsstaat oder als «Supervisor» der von ihm - nicht nur im hiervor geschilderten sozialen Bereich - an Private übertragenen öffentlichen Aufgaben. Der Staat, der laufend neue Aufgaben zu bewältigen hat, möchte sich durch die Aufgabenübertragung an Private von dieser Last zumindest teilweise befreien. Zudem wird davon ausgegangen, dass Private öffentliche Aufgaben flexibler und effizienter wahrnehmen können als staatliche Verwaltungseinheiten. Diese Entwicklung ist im Hinblick auf den Grundrechtsschutz nicht unproblematisch: Wie erwähnt, wendet sich der Grundrechtsschutz primär nur gegen den Staat. Wenn öffentliche Aufgaben neu von Privaten wahrgenommen werden, muss daher sichergestellt werden, dass der ursprünglich gegenüber dem Staat geltende Grundrechtsschutz auch gegenüber privaten Akteuren weiterbesteht. Die erwähnte Verfassungsbestimmung, wonach bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben die Grundrechte zu beachten sind (BV Art. 35 Abs. 2), vermag dies nur zum Teil zu kompensieren. Zwar werden dadurch auch Private an die Grundrechte gebunden, aber nur in demjenigen Bereich, in dem sie Staatsaufgaben wahrnehmen. Ansonsten müssen sie sich nicht an demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien orientieren. Vor allem fehlt der nichtstaatlichen, privaten Organisation die den staatlichen Trägern zukommende demokratische Legitimation. Derselben ist die Transparenz privaten Handelns geringer, als dies beim Staat der Fall ist, zumal sich staatliches Wirken vor politischen Gremien und der Öffentlichkeit verantworten muss. Demokratie und Öffentlichkeit gehören jedoch zu den unabdingbaren Voraussetzungen für einen wirksamen Grundrechtsschutz.

Gemeinnützige Organisationen zeigen mit aller Deutlichkeit auf, dass zwischen privater Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben und dem Grundrechtsschutz ein direkter Zusammenhang besteht. Die vielfältigen Tätigkeiten der gemeinnützigen Nichtregierungsorganisationen machen nämlich bewusst, dass der Grundrechtsschutz nicht allein gegen Eingriffe des Staates in die Sphäre der Privaten beschränkt bleiben darf. Der Effekt der Arbeit von gemeinnützigen Organisationen besteht somit nicht nur in der praktisch-tätigen Hilfeleistung an die von ihnen betreuten Menschen. Er ist vielmehr auch ein politischer, und zwar insofern, als sich dieser Effekt auch auf die Schaffung eines gesellschaftsweit wirkenden Menschen- und Grundrechtsbewusstseins erstreckt. Es handelt sich dabei um ein Bewusstsein, dass Menschen nicht nur Rechte gegenüber dem Staat, sondern auch gegenüber gesellschaftlichen Kräften beanspruchen dürfen. Gemeinnützige Organisationen erweisen sich dadurch als Garanten für eine verlässliche Zivilgesellschaft, die den einzelnen Menschen in den Mittelpunkt ihrer Rechtsordnung stellt.

Die Veranstaltung «Menschenrechte konkret - die Rolle der lokalen NGOs» findet vom 13. bis 15. September 2001 im Unternehmen Mitte statt. Sie wird organisiert von der Forschungsgemeinschaft «Mensch im Recht». Mehr unter: <http://www.mensch-im-recht.ch>. Programme bei: Forschungsgemeinschaft «Mensch im Recht», Hermann-Albrecht-Strasse 17, 4058 Basel, Tel. 061/693 42 68, Fax: 061/262 33 62.

Von Felix Hafner