

Dr. iur. Denise Buser

## Lokale NGOs in der Schweiz (1)

### Gemeinnützige Institutionen als Garanten der ausserstaatlichen Menschenrechtspraxis

Nach allgemeiner Ansicht umfasst das Verständnis über NGOs (non-governmental organizations) entweder international ausgerichtete Organisationen (z.B. Amnesty International mit über 1 Million Mitglieder), die in kritischer Weise die Menschenrechtssituation in rechtsstaatlich instabilen Nationen beleuchten, oder lokale Gruppierungen in Drittweltländern (kleine, nationale NGOs in Entwicklungsländern), die als private gemeinnützige Organisationen das Verhältnis der jeweiligen Staatsmacht im eigenen Land gegenüber den Menschenrechten ins Zentrum ihrer Aufklärungsarbeit rücken. Diese lokal organisierten Gruppierungen stützen ihre Legitimität für das Auftreten in einem öffentlichen, nicht-staatlichen Rahmen auf ihre explizite Staatsunabhängigkeit. Die entsprechenden Forderungen nach Anhörungsrechten solcher NGOs in den diversen Artikulationsforen der Weltorganisationen steht mit diesem Selbstverständnis in engem Zusammenhang.

Im schweizerischen Kontext werden private gemeinnützige Gruppierungen weniger unter dem Fokus von lokalen NGOs betrachtet, weil bei hiesigen ideellen Organisationen nicht die politische Dimension, sondern die konkrete gemeinnützige Tätigkeit im Vordergrund steht und von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Die im konkreten Hilfsbereich tätigen gemeinnützigen Organisationen werden in der Regel nicht als ausdrückliche Garanten der Menschenwürde wahrgenommen. Dabei handelt es sich um eine verkürzte Einschätzung ihres Wirkungsfeldes, zumal die betreffenden Gruppierungen sich meist selbst nicht als explizite Bürgen der Menschenwürde bezeichnen. Die konkrete Gemeinnützigkeitsarbeit durch private Gruppierungen ist jedoch für den praktischen Menschenrechtsschutz hochrelevant. Sie schaffen zum einen die konkreten Voraussetzungen, damit auch schwächere und anderweitig benachteiligte Gesellschaftsmitglieder von den Menschenrechten Gebrauch machen können. Wenn sich beispielsweise der auch in westlichen Breitengraden zunehmende Analphabetismus direkt auf die demokratische Teilhabe in Form eines (unfreiwilligen) Fernbleibens grosser Bevölkerungsteile vom demokratischen Entscheidprozess auswirkt, so kann dieser Kreis nur durch eine spezifische Förderung der Betroffenen durchbrochen werden. Dies erhöht letztlich die Legitimität von demokratischen Mehrheitsfindungen. Damit hängt auch die zweite Dimension der Gemeinnützigkeitsarbeit zusammen. Diese ist darin zu sehen, dass ein kontinuierliches Engagement im Gemeinnützigkeitsbereich die Wahrnehmung einer Gesellschaft für soziale und menschengerechte Lebensumstände schärft, also ein Klima und ein Bewusstsein schafft, das als menschenrechtsgünstig beschrieben werden kann.

### Menschenrechte im Alltag

Unabhängig von einem allenfalls politischen NGO-Begriff ist davon auszugehen, dass eine demokratische Gesellschaft auf das vielgestaltige Engagement von privaten Gruppierungen angewiesen ist, die den Demokratiediskurs und die Weiterentwicklung des demokratischen Prozesses in Gang hält und belebt. Wenn der Staat Grundrechte garantiert, sollen diese Freiheiten auch in Anspruch genommen werden. Grund- und Menschenrechte müssen praktiziert und gelebt werden, damit das verfassungsrechtlich positiviert Vertrauen der im Verfassungsstaat lebenden Menschen an den rechtsstaatlichen Grundrechtsschutz aktiviert und aufrechterhalten wird. Am Gemeinnutzen orientierte private Gruppierungen ermöglichen Handlungsräume, in denen Menschenrechte im Alltag konkretisiert werden.

Im hiesigen Kontext könnte man daher lokale gemeinnützige Organisationen als Zusammenschlüsse von Privatpersonen beschreiben, die sich einem Zweck widmen, dessen Erfüllung sich gemeinnützig auswirkt und der zur Weiterentwicklung des Gemeinnsinns und des Gemeinwohls im demokratischen Gemeinwesen beiträgt. Unausgesprochen bleibt dabei der Einfluss solcher gemeinnütziger Arbeit auf ein menschenrechtsgünstiges Klima und auf die gesellschaftliche Sensibilisierung für die Menschenrechtsidee. Die Relevanz gemeinnütziger Arbeit für das Gerechtigkeitsempfinden in einer demokratischen Gesellschaft wird ebenfalls zuweilen bewusst oder unbewusst in den Hintergrund gerückt oder jedenfalls nicht betont; dies, um die (partei)politisch unabhängige Ausrichtung auf einen bestimmten Gemeinnutzen hervorzuheben.

Der Aspekt der Gemeinnützigkeit bezieht sich auf die ideelle Zielsetzung von privaten Gruppierungen und nicht – wie man auf den ersten Blick meinen könnte – auf eine non-profit Ausrichtung ihrer Handlungsstrategien. Ob ideelle Vereinigungen normalerweise ihre Mittel zur Zielerreichung unabhängig von ökonomischen Gesichtspunkten einsetzen, ist demnach nicht unbedingt massgebend. Im Zeichen der vermehrten Berücksichtigung wirtschaftlicher Effizienzkriterien in allen Lebensbereichen, richten auch gemeinnützige Institutionen ihr Augenmerk auf finanzielle Eigenständigkeit und optimalen Mitteleinsatz und versuchen dabei ökonomischen Optimierungsansätzen gerecht zu werden. Die Gemeinnützigkeit bezieht sich demnach darauf, dass der Zweck des Engagements einem gesellschaftlichen Interesse dient, das wiederum dem Wohlergehen der Gemeinschaft zugute kommen soll.

### Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

Die bedeutsame Rolle von sogenannten Nichtregierungs-Organisationen im demokratischen Prozess wird auf internationaler Ebene durch Art. 19 und 20 der Menschenrechtserklärung garantiert. Die genannten Bestimmungen garantieren das Recht auf Vereinigungsfreiheit (2), Versammlungsfreiheit(3) und Meinungsäusserungsfreiheit (4). Die Verfassungen der meisten demokratischen Staaten anerkennen in analoger Weise die Bedeutung nichtstaatlicher Gruppierungen.

Auf nationaler Ebene garantiert in der Schweiz die neue Bundesverfassung von 1999 die Vereinigungsfreiheit (Art. 23), die Versammlungsfreiheit (Art. 22) sowie die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16). Diese bilden eine wichtige grundrechtliche Basis für die Gründung und das Bestehen staatsunabhängiger Gruppierungen.

## Lokale NGOs als Garanten konkreter Menschenrechtspraxis

Wie werden die Menschenrechte im demokratischen Rechtsstaat geschützt? Es braucht das normative Fundament in Form von nationalen und internationalen Regelwerken, die den Menschenrechten auf einem bestimmten Hoheitsgebiet verbindliche Geltung verschaffen. Dann bedarf es aber auch einer institutionalisierten Praxis, die den Menschenrechten gewissermassen Leben einhaucht und sie für das Individuum und das gesellschaftliche Kollektiv fruchtbar macht.

Wegen ihrer normativen Natur sind die juristisch-theoretischen Fundamente der Menschenrechte in ihrem Umfang und ihrer Verbindlichkeit relativ klar erfassbar. Aus dem geschriebenen Recht ist ablesbar, welche Bestimmungen Menschenrechte schützen und wie der Rechtsschutz geregelt ist.

In bezug auf die konkrete regelmässige Anwendung der Menschenrechte sind Merkmale zu eruieren, die für den Nachweis einer entsprechenden Praxis taugen. Von einer institutionalisierten Menschenrechtspraxis kann dabei die Rede sein, wenn die konkreten Schutzmechanismen kontinuierlich greifen, so dass sie auch eine präventive Wirkung zu entfalten vermögen. Schliesslich ist ein weiteres Indiz darin zu sehen, wie systematisch und regelmässig der konkrete Menschenrechtsschutz moniert wird. Nur wenn Menschenrechtsverletzungen mit einer kontinuierlichen Beharrlichkeit nachgegangen wird, sind die minimalen Voraussetzungen für den Schutz der Menschenwürde erfüllt. Ein besonderes Augenmerk ist sodann auf die Durchsetzbarkeit der Menschen- und Grundrechte zu richten. Eine positive Menschenrechtspraxis ist darauf angewiesen, dass vor unabhängigen Gerichtsinstanzen Grundrechtsverletzungen eingeklagt werden können.

Dem Schutz der Menschenwürde haben sich im nichtstaatlichen öffentlichen Bereich nicht nur die politischen NGOs verschrieben. Vielmehr sind auch die meisten im gemeinnützigen Bereich tätigen Gruppierungen zum Garantenkreis der Menschenrechte zu zählen. Vereine, die Weiterbildungs- und Beratungsangebote und andere unterstützende Dienstleistungen (z.B. Angebote für unentgeltliche Rechtsberatung, Betrieb von Frauenhäusern, Einrichtung von Kinderbetreuungsplätzen) für gesellschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen anbieten, stehen letztlich dafür ein, dass auch die weniger begünstigten Mitglieder einer Gesellschaft in den Genuss der Mittel kommen, mit denen sie ihre Lebenssituation verbessern können. Auch traditionelle Gemeinnützigkeitsvereine (z.B. Gesellschaften für das Gute und Gemeinnützige, Frauenvereine) ermöglichen ihrem Adressatenkreis eine auf dem Konzept der Hilfe-zur-Selbsthilfe beruhende Vorwärtsstrategie (Sprachkurse, Integrationshilfen, Lebensberatung).

## Öffentliche Aufgabenerfüllung durch Gemeinnützige

Private Gruppierungen im gemeinnützigen Bereich erfüllen Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen. Daraus ergibt sich die Schnittstelle zum staatlichen Wirkungskreis. In der Regel erfolgt die gegenseitige Abgrenzung durch informelle oder formelle Koordination. Zuständigkeitsabsprachen können aber auch in der Form von Subventionsverträgen erfolgen, bei denen der Staat als Geldgeber und die Gemeinnützigen als konkrete Träger des betreffenden Aufgabenbereichs auftreten.

Die Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse verleiht privaten ideellen Vereinigungen eine besondere Legitimität ihres Wirkens. Jede Organisation entscheidet selbst darüber, was ihr Mandat umfasst. Darin liegt durch die Spezialisierung der Vorteil der gebündelten Effizienz. Private Gruppierungen haben je nach Grösse, Selbstbewusstsein im öffentlichen Auftreten, Professionalität, gesellschaftlicher Bekanntheit, aber auch je nach ihren finanziellen Mitteln ein gesellschaftlich relevantes Gewicht. Ihr tätiges Engagement untersteht einer gewissen Sozialkontrolle durch die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit und in den Medien.

## Vorteile privater Hilfsangebote

Gemeinnützige Organisationen gehen von einem mehr oder weniger expliziten parteilichen Ansatz aus. Sie müssen nicht wie staatliche Betriebe und Einrichtungen neutrale Standpunkte vertreten. Und sie haben nicht die Pflicht, unterschiedliche Interessen zu integrieren. Im Zentrum ihres Wirkens steht das von ihnen verfolgte Ziel, dessen Realisierung sie im Sinne einer Grundsatzentscheidung für sinnvoll und von allgemeinem Interesse halten. Gegenläufigen oder allenfalls berechtigten andersgelagerten Interessen müssen sie nicht in der Funktion eines neutralen Schiedsrichters von Anbeginn an Rechnung tragen. Vielmehr sind sie eine Art Parteivertreter, die durch die Konzentration auf ihr Hauptanliegen – der Schutz der Grund- und Menschenrechte von Mitbürger- und Mitbürgerinnen – diesem zum Durchbruch verhelfen können.

Auf diese Weise erfüllen lokale NGOs auf privater Basis öffentliche Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schutz der Grund- und Menschenrechte; ein Zusammenhang, der im gegenwärtig von ökonomischen Kriterien angeführten Gesellschaftsdiskurs nicht genug wahrgenommen werden kann.

1) Der Aufsatz wurde veröffentlicht in: Aktuelle Juristische Praxis, 5/2000, S. 588 ff.

2) Die Vereinigungsfreiheit wird durch Art. 11 EMRK und Art. 22 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte garantiert.

3) Die Versammlungsfreiheit wird durch Art. 11 EMRK und Art. 21 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte garantiert.

4) Die Meinungsfreiheit wird durch Art. 10 EMRK, Art. 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und Art. 13 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes garantiert.