

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, EJPD

Bundesamt für Justiz

Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz

Frau Cordelia Ehrich

Bundesrain 20

3003 Bern

[per E-Mail an cordelia.ehrich@bj.admin.ch](mailto:cordelia.ehrich@bj.admin.ch)

Bern, 26. Oktober 2017

### **Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung und nehmen zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG wie folgt Stellung.

Die DJS setzen sich seit Jahren für die Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte, den Ausbau demokratischer Rechte und Freiheiten, die Gleichberechtigung der Geschlechter sowie die Solidarität ein. Wir erarbeiten und fördern regelmässig Reformen, die darauf ausgerichtet sind, Rechtsnormen, Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz zu demokratisieren und die Erlangung von Rechtsschutz zu erleichtern.

Wir befürworten den Entscheid des Bundesrats, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Wir begrüssen zwar den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat, empfehlen aber bei einigen Elementen des Gesetzesentwurfs wesentliche Verbesserungen.

## 1. Einleitende Bemerkungen

Der Kern unserer Kritik am Entwurf des Bundesrates betrifft die Beibehaltung der Option „*Status quo* +“, statt der Option „*Unabhängiges Institut*“ (s. Erläuternder Bericht, Ziff. 1.3.7.). Die Nichtregierungsorganisationen hatten sich im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für die Lösung „*Unabhängiges Institut*“ eingesetzt.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich darum am Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status, das heisst, einer NMRI, die vollumfänglich die Vorgaben der Pariser Prinzipien<sup>1</sup> erfüllt. Eine NMRI mit B-Status (die nur teilweise die Vorgaben der Pariser Prinzipien erfüllt) – was mit dem vorliegenden Entwurf in Kauf genommen wird – würde international nicht ernst genommen werden und wäre dem Ruf der Schweiz international abträglich; zumal bei B-Status die Schweiz nur einen „Beobachter-Status“ inne hätte ("At General Assemblies only members accredited with 'A' status shall be entitled to vote.", Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), Statute, version adopted on 7 March 2017, Art. 38) und die Schweiz damit eine wichtige Funktion in diesem wichtigen Gremium nicht wahrnehmen könnte.

So hat der UNO-Menschenrechtsausschuss in seinen neusten Empfehlungen an die Schweiz vom 24. Juli 2017 in Kenntnis der MRIG-Vorlage eindringlich seine alte Forderung nach einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution, „dotée d'un large mandat en matière de protection des droits de l'homme et de ressources humaines et financières suffisantes, conformément aux Principes de Paris“ bekräftigt und weist darauf hin, dass „l'institution serait certes en charge de la promotion des droits de l'homme mais dépourvue d'un mandat explicite de protection des droits de l'homme“ (Comité des droits de l'homme, Observations finales, 22.08.2017, CCPR/C/CHE/CO/4, no 15, 14). Offenbar ist es dem Menschenrechtsausschuss ein wichtiges Anliegen, dass die Schweiz als wichtiger Player im Bereich Menschenrechtspolitik eine unabhängige, glaubwürdige nationale Menschenrechtsinstitution schafft.

In diesem Sinne und im Sinne unseres Vereinszwecks halten wir die folgenden Elemente für die Schaffung eines NMRI als zentral:

- Keine direkte Anbindung an eine Universität, denn bei einer solchen universitären Anbindung ist fraglich, ob eine eigenständige und unabhängige Rechtsform für die künftige NMRI möglich sein wird.
- Rechtsform: Öffentlich-rechtliche Stiftung im öffentlichen Interesse mit einer gemischten und pluralistisch zusammengesetzten Trägerschaft, durch Gesetz vorgegebener Zweck und vorgegebene Finanzierung.

<sup>1</sup> Im Besonderen Generalversammlung der Vereinten Nationen, Resolution, A/RES/48/134, 04.03.1994, Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen, S. 3 ff.; Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), Rules of Procedure for the Ganhri Sub-Committee on Accreditation, 10. Accreditation Classifications, p. 10 s., 06.03.2017.

- Formelle gesetzliche Verankerung der Unabhängigkeit der NMRI in einem Bundesgesetz nicht nur im Rahmen eines Finanzhilfe-Gesetzes.
- Finanzierung: Garantie einer für die Bewältigung der Aufgaben ausreichenden staatlichen Grundfinanzierung mit mindestens mittelfristiger Budgetsicherheit.
- Organisation: Insbesondere pluralistische Führungs- und Koordinationsorgane und professionelle Geschäftsstelle, gesetzlich verankert, starke Beteiligung der Zivilgesellschaft. Beteiligung von Vertreterinnen und Vertreter des Bundes und der Kantone und der ausserparlamentarischen Kommissionen und der NKVF (Nationale Kommission zur Verhütung der Folter); Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren wie den Datenschutzbeauftragten, der UNESCO-Kommission, der UBI etc.
- Die NMRI darf sich nicht auf die Förderung der Menschenrechte beschränken, sondern soll auch dem Schutz der Menschenrechte verpflichtet sein.

Wir sind in diesem Sinne überzeugt, dass der vorliegende Vorentwurf einiger Änderungen bedarf, damit die neue Menschenrechtsinstitution den A-Status erlangen kann.

## **2. Art. 1 E-MRIG Nationale Menschenrechtsinstitution**

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 E-MRIG um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen möglichen, jedoch nicht optimalen Weg. In Art. 1 Abs. 4 E-MRIG wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution ausdrücklich gemäss den „Pariser Prinzipien“ genannt, was wir sehr begrüessen.

Problematisch ist aus unserer Sicht, dass die Finanzhilfe zumindest in ihrer Minimalhöhe nicht als gebundene Ausgabe konzipiert ist, sondern nur im Rahmen einer „Kann-Bestimmung“ und abhängig von den „bewilligten Krediten“ vorgesehen werden soll. Denn diese Relativierung der finanziellen Unterstützung im Rahmen des Budgetverfahrens führt regelmässig zu Diskussionen und Infragestellungen und löst finanzielle Unsicherheiten für die betreffende Institution aus. Damit verbunden ist ein unnötiger zusätzlicher Ressourcenverschleiss für die entsprechende Institution, die einen Teil ihrer Kapazität periodisch dafür aufwenden muss, ihre Arbeit zu legitimieren, statt sich ihren eigentlichen Aufgaben widmen zu können.

Im „Erläuternden Bericht“ ist von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (S. 19 zu Art. 1 Abs. 2) die Rede. Auch wenn dieser Betrag eine Richtgrösse darstellt, ist der Betrag CHF 1 Mio. pro Jahr unseres Erachtens deutlich zu tief angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 E-MRIG Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr ungenügend, um die in Art. 3 E-MRIG genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfül-

len zu können. Diese Einschätzung wird durch einen Vergleich mit Budgets von bestehenden und mit der Schweiz vergleichbaren NMRI's (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt. Der Erläuternde Bericht weist zu Recht darauf hin, dass in der Schweiz mit ihrem kleinräumigen föderalistischen System die Behörden auf kantonaler und kommunaler Ebene ungenügende Ressourcen haben, um sich das notwendige Wissen über menschenrechtliche Standards zu verschaffen und Grundlagenarbeit für eine grund- und menschenrechtskonforme Umsetzung von rechtlichen Forderungen zu leisten (siehe Erläuternder Bericht, S. 7 Abs. 2 und 5).

Aspekte	Deutschland	Frankreich	Irland	Norwegen	Österreich	Schweiz
Typus	Institut	Ausschuss	Kommission	Institut	Ombudsstelle	
Status	A	A	Kein Status	B	B	
Unabhängigkeit						
Pluralität						
Rechtsgrundlage, -persönlichkeit						
<b>Mandat</b>						
Dokumentation						
Bericht über Lage der Menschenrechte						
Forschung						
Monitoring/ Investigation						
Politikberatung						
Menschenrechtsbildung						
Öffentlichkeitsarbeit						
Intern. Zus.arbeit						
Dialog Zivilgesellschaft						
Einzelanfragen						
<b>Budget/Einwohner/a</b>	<b>0,032 €</b>	<b>k.A.</b>	<b>1,37 €</b>	<b>0,14 €</b>	<b>1,18 €</b>	<b>0,1 €</b>

Tabelle 11: Institutionenvergleich

Quelle:

econcept, Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS / EDA)/Bundesamt für Justiz (BJ / EJPD), Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Evaluation, Schlussbericht, 23. April 2015 S. 55 und 86 ff.

Für die Schweiz würde sich bei einem Budget von 5 Mio. Euro eine Budget-Quote pro Einwohnerzahl von ca. 0.5 Euro ergeben.

Wir teilen darum die Besorgnis des UNO-Menschenrechtsausschusses, der in seinen abschliessenden Bemerkungen vom 24. Juli 2017 darauf hinweist, dass das vorgesehene Budget der schweizerischen NMRI zu niedrig sein wird («Il demeure toutefois préoccupé par les informations fournies par la délégation d'après lesquelles : a) le budget de l'institution sera maintenu au même niveau de financement que l'actuel Centre suisse de compétence pour les droits humains» (siehe oben, CCPR/C/CHE/CO/4, Observations finales, ch. 14).

Zu berücksichtigen ist auch, dass auch die Universitäten und Hochschulen angesichts gestiegener Studierendenzahlen unter finanziellem Druck leiden. Würde also in Zukunft bei den Universtitäten gespart, könnte dies auch die NMRI treffen, eine unhaltbare Konsequenz für die Unabhängigkeit der NMRI (dazu unten zu Art. 2 E-MRIG).

Schliesslich wird im Erläuternden Bericht auf die positiven Ergebnisse des Pilotprojekts (Ziff. 1.3.2) und den Mehrwert gegenüber der bestehenden Menschenrechtsinfrastruktur (Ziff. 1.3.3) hingewiesen.

Die neue NMRI könnte zur Förderung des Engagements der Bürgerinnen und Bürger sowie zur Mitwirkung der Zivilgesellschaft in Menschenrechtsfragen und zur Stärkung der demokratischen Diskussion beitragen (Erläuternder Bericht, S. 7).

**Wir empfehlen aus diesen Gründen, dass ein Minimalbeitrag des Bundes gesetzlich festgelegt wird. Ein Betrag von z.B. 5 Mio. CHF ist unseres Erachtens nicht unverhältnismässig hoch und entspricht den Budgets anderer Staaten. Da der Gesetzesentwurf den Betrag nicht beziffert, verzichten wir auf einen Vorschlag, wie Art. 1 E-MRIG, z.B. in Abs. 2 oder in einem neuen Absatz lauten müsste.**

**So ist Art. 1 Abs. 1 E-MRIG wie folgt anzupassen:**

*„Der Bund unterstützt ein unabhängiges nationales Zentrum, das Aufgaben im Bereich der Menschenrechte wahrnimmt, mit Finanzhilfen.“*

Im Übrigen muss auch Art. 1 Abs. 3 E-MRIG geändert werden, um die Finanzhilfen des Bundes nicht zwingend an die Voraussetzung zu knüpfen, dass die NMRI Dienstleistungen erbringt (dazu unten zu Art. 4 E-MRIG).

### **3. Art. 2 E- MRIG Trägerschaft**

Art. 2 Abs. 1 E-MRIG definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +“, die sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR orientiert und eine solche Anbindung der NMRI ins Gesetz schreibt.

Wir haben grundlegende Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI:

#### a) Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit

Die universitäre Anbindung ist problematisch, weil sich die öffentliche Verpflichtung der NMRI für die Umsetzung der Menschenrechte, mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos nicht verträgt. Die Forschung ist der Ergebnisoffenheit empirischer Forschungen verpflichtet, während eine NMRI klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen vertreten muss. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass dieser Konflikt eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

#### b) Nachteilige Organisationsform

Ein Verbund von Universitäten/Hochschulen als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile, wie das Beispiel SKMR zeigt. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.

#### c) Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit

Die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI bezweckt offensichtlich die Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Dagegen wäre nichts auszusetzen, wenn darin nicht eine versteckte Subventionierung durch die Kantone liegen würde, welche die Unabhängigkeit der NMRI faktisch in Frage stellen würde, auch wenn die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 E-MRIG ausdrücklich garantiert wird (vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8 E-MRIG).

Die Unabhängigkeit der NMRI gerät auch darum in Gefahr oder unter Druck, weil die NMRI bei einer universitären Anbindung von den Budgetentscheiden der kantonalen Parlamente abhängig ist. Bekanntlich kommen die Kantone in weiten Teilen für die Finanzierung der Hochschulen auf. Dies kann die längerfristige Finanzierung der Institution gefährden, insbesondere zu Zeiten erhöhten Spardrucks in den Kantonen.

#### d) Koordination

Verschiedene Internationale Menschenrechtsschutz-Gremien haben die Schweiz darauf aufmerksam gemacht, dass die Anbindung an eine oder mehrere Universitäten aus menschenrechtlicher Sicht nicht akzeptabel oder wünschenswert ist.<sup>2</sup>

Über die geplante universitäre Anbindung der NMRI zeigt sich auch der UNO-Menschenrechtsausschuss besorgt: „Il demeure toutefois préoccupé par les informations fournies par la délégation d'après

<sup>2</sup> Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes: Schweiz, 07.06.2002, CRC/C/15/Add.182, no 15-16: keine zentrale, unabhängige Institution zur Überwachung der Umsetzung der Konvention, welche über die Kompetenzen verfügt, Individualbeschwerden von Kindern auf Kantons- und Bundesebene entgegenzunehmen und zu behandeln; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/CHE/CO/7-9, 12.03.2014, no 10: "adequate funding and resources to effectively and independently carry out its mandate to combat racial discrimination"; Menschenrechtsausschuss, Prüfung der von den Vertragsstaaten nach Artikel 40 des Paktes vorgelegten Berichte, CCPR/C/CHE/CO/3, 03.11.2009, no 7: Universitäten können nur einen geringen Teil des Mandates einer Menschenrechtsinstitution ausführen; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations, E/C.12/CHE/CO/2-3, 26.09.2010, no 6: "While the Committee recognizes that the decision by the State party to conduct a pilot project creating "a specialized centre on human rights" within universities for a five-year period could be a significant first step, it reminds the State party that this is not an acceptable substitute for an independent national human rights institution fully compliant with the Paris Principles."; Committee against Torture, Concluding observations, CAT/C/CHE/CO/6, 25.05.2010, no 7: "...through a call for tenders to universities, but considers that this is no substitute for establishing a national human rights institution"; Committee against Torture, Concluding observations, CAT/C/CHE/CO/7, 07.09.2015, no 9; Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations, CEDAW/C/CHE/CO/3, no 46; RAPPORT DE M. ALVARO GIL-ROBLES, COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME, CommDH(2005)7, 8.6.2005, no 152-154, 154: "moment d'un débat aussi fondamental que celui qui agite la Suisse en ce moment au sujet du traitement des étrangers".

lesquelles : [...] et c) l'université sera choisie comme structure d'ancrage de l'institution, structure dont la pertinence est à démontrer (art. 2)" (Comité des droits de l'homme, CCPR/C/CHE/CO/4, Ch. 14).

**Dieser Hinweis und die in Fussnote 2 erwähnten Bedenken der UNO-Institutionen, sollten Grund genug sein, um das vorgelegte Modell zu überdenken. Ein grosser Gewinn für die Menschenrechte ist mit dem vorgelegten Entwurf im Vergleich zur aktuellen Situation nicht zu erwarten. Zudem möchten wir bezweifeln, dass eine akademische Ausrichtung im Hinblick auf die erforderlichen Aufgaben die Pariser Prinzipien zu erfüllen vermag.**

#### **4. Art. 3 E- MRIG Aufgaben**

In Art. 3 Abs. 1 E-MRIG wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte“ genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung und Schutz der Menschenrechte“. Unseres Erachtens gibt es keinen Grund, den Schutz-Begriff auszulassen. Denn mit der Verwendung des Schutz-Begriffes werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, die nicht Gegenstand des Entwurfes sind.

So ist etwa in Bezug auf die Kinderrechte, Schutz, neben Förderung und Mitwirkung, einer der drei Hauptbereiche der UN-Kinderrechtskonvention, was sich u.a. auch in den drei Pfeilern Schutz, Förderung und Partizipation der Strategie des Bundesrats für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik aus dem Jahr 2008 widerspiegelt.<sup>3</sup>

**Wir empfehlen, die gängige Formel „Förderung und Schutz der Menschenrechte“ auch in Art 3 Abs. 1 E-MRIG zu verwenden.**

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. E-MRIG angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitoring. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 4 E-MRIG möglich sein.

Aus unserer Sicht muss ein NMRI befugt sein,

- autonom tätig zu werden (das NMRI soll sich nicht nur mit Menschenrechtsfragen befassen dürfen, die ihnen von der Verwaltung etc. vorgelegt werden);
- sich an die Öffentlichkeit zu wenden (z.B. Publikationen, Sensibilisierung der Öffentlichkeit, Stellungnahmen und Empfehlungen, Informationen (z.B. zu Gesetzesvorlagen und Volksinitiativen), Fachtagungen, Rechtsgutachten, Menschenrechtsbericht oder Verleihung eines (jährlichen) Menschenrechtspreises etc.);

<sup>3</sup> So haben im Anschluss an die Revision der Bundesverfassung verschiedene Kantone neue Gesetze zur Kinder- und Jugendpolitik erlassen, welche teilweise explizit auf die Bundesverfassung Bezug nehmen (z.B. VS, JU, FR, so wörtlich Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, Bericht des Bundesrats, Bern 27.08.2008, Ziff. 2.1, S. 3; vgl. die Kompetenzgrundlage für ein Tätigwerden des Bundes in Art. 67 Abs. 2 BV; siehe auch Ziff. 4.2.3, ebd.



- zur Stärkung des Rechtsschutzes auch in Einzelfällen Untersuchungen zu unternehmen (verbunden mit einem Akteneinsichtsrecht), bsw. Strafanstalten besuchen zu können, und Menschenrechtsverletzungen den zuständigen Gerichten zu unterbreiten;
- mit staatlichen, nichtstaatlichen und überstaatlichen Akteuren zusammenzuarbeiten und sich zu vernetzen;
- eine Beratungsfunktion auszuüben für Politik, Verwaltung (Bundesrat, Bundesverwaltung, Parlament, Kantone und Gemeinden), Wirtschaft<sup>4</sup>, Gesellschaft, Behörden, v.a. auch im Strafvollzug und in der Psychiatrie, in Fragen der Gesetzgebung, Mandaten der Zivilgesellschaft, Staatenberichtsverfahren und Bildung, soweit Menschenrechtsfragen betroffen sind und
- einen Beobachtungsauftrag auszuüben („Monitoring“) (soweit nicht schon in obigen Elementen enthalten).

Im Besonderen müsste der Beobachtungsauftrag (=Monitoring), der wie der übrige Aufgabenbereich der NMRI nach unserer Meinung in einer Verordnung geregelt werden müsste (siehe gleich Art. 3 Abs. 4 E-MRIG [neu]), insbesondere die Kompetenz der NMRI in folgenden Bereichen enthalten:

- Beobachtung von Gesetzgebung von Bund und Kantonen,
- Monitoring der Verwaltungspraxis des Bundes, der Kantone und Gemeinden, insbesondere zu grund- und menschenrechtlich problematischen Entscheiden,
- Monitoring der menschenrechtlich relevanten, wenigstens letztinstanzlichen Rechtsprechung, und Kommentierung Letzterer in Fachzeitschriften,
- Begleitung der Umsetzung der Empfehlungen der UN-Vertragsorgane,
- Überwachungsmechanismus i.S.v. Art. 33 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109) auch für andere Menschenrechte,
- Möglich wäre auch die Befugnis, (jährlich) einen Menschenrechtspreis zu verleihen.

Nur teilweise sind diese Kompetenz in Art. 3 Abs. 1 E-MRIG erwähnt. Die Bestimmung könnte aber abschliessend verstanden werden, weshalb wir vorschlagen, dass Art. 3 Abs. 1 E-MRIG die Aufgaben nicht abschliessend erwähnt.

Als widersprüchlich erachten wir die Bemerkung im Erläuternden Bericht (S. 23 zu Art. 8), wonach die NMRI frei entscheiden kann, welche Themen sie behandelt, wenn Art. 3 Abs. 1 E-MRIG so verstanden würde, dass die Aufgaben abschliessend erwähnt sind (dazu oben zu Art. 3 Abs. 1 E-MRIG).

<sup>4</sup> Etwa zur Frage, „ob alle Unternehmenstätigkeiten menschenrechtskompatibel sind und ob bei allen Tätigkeiten Menschenrechte systematisch eingehalten werden oder noch Handlungsbedarf besteht“, womit „den Unternehmen die Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung ihrer Aktivitäten erleichtert [wird], was zu einer Kostenreduktion führt“, Roman Bretschger, Unternehmen und Menschenrechte, Elemente und Potenzial eines informellen Menschenrechtsschutzes, Zürich 2010, S. 122 f.



**Wir empfehlen folgende Formulierung in Art 3 Abs. 1 E-MRIG:**

*„Die NMRI nimmt zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz insbesondere folgende Aufgaben wahr:“*

**Zur detaillierten Regelung des Aufgabenbereichs der NMRI empfehlen wir eine Ergänzung in Art. 3 E-MRIG:**

*„Art. 3 Abs. 4 E-MRIG [neu] „Der Aufgabenbereich der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.“*

**Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:**

*„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone;“*

*„h. Monitoring der Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz;“*

Im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden“ und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren“ (S.20).

Dieser Punkt ist von grösster Bedeutung und sollte in einem **zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 E-MRIG** explizit erwähnt werden:

*„Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig Tätigkeitsbereiche und Themen aufzugreifen.“*

Ein Kernanliegen unserer Stellungnahme ist die Forderung, dass i.S.e. effektiven Menschenrechtsschutzes der diskriminierungsfreie Zugang zur Justiz auch auf individueller Ebene sichergestellt werden muss. Es braucht besondere Anstrengungen, damit sich alle Menschen mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können. Dabei kommt der nationalen Menschenrechtsinstitution eine wichtige Rolle zu. Probleme bezüglich des Zugangs zur Justiz stellen sich beispielweise für Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, LGBT-Personen, Kinder mit einer Geschlechtervariante (d.h. Kinder mit nicht eindeutigen Geschlecht bei der Geburt oder Differences of Sex Development/DSD) sowie deren Eltern und Menschen mit einer Behinderung.

Die Menschenrechtsinstitution verfügt über die fachliche Kompetenz und die notwendige Vernetzung, um zu prüfen, welche Massnahmen notwendig und welche Umsetzungsformen geeignet sind, damit Zugangsbarrieren abgebaut werden.

**Wir fordern, die Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 um den folgenden Punkt zu ergänzen:**

*„i. Förderung und Schutz des Zugangs zur Justiz“.*

Die „Pariser Prinzipien“ legen fest, dass eine NMRI ein möglichst breites, in einem Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang klar festgelegtes Mandat haben soll. Im „Erläuternden Bericht“ (S. 12) steht: „Das Mandat der künftigen NMRI bezieht sich auf die gesamte Menschenrechtssituation in der Schweiz“. Ein breites Mandat der NMRI – das auch die Kinderrechte miteinschliesst – ist aus unserer Sicht eines der zentralen Kriterien für eine NNRI.

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht“ (S. 21) zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.“ Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd; denn für beinahe alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsausserpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr, die Kinderprostitution, die Warenproduktion durch Kinder im Ausland und die Kinderpornografie und andere haben einen grenzüberschreitenden Aspekt. Die Dimension der Menschenrechtsausserpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für nicht für sinnvoll.

Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Ausserpolitik im Gesetz zu verankern ist.

**Wir schlagen deshalb vor, das umfassende Mandat im Art. 3 explizit festzuhalten:**

*„Art. 3 Abs. 2 Satz 2 E-MRIG [neu] „Die NMRI befasst sich mit Fragen der Umsetzung aller Menschenrechte, einschliesslich der Kinderrechte, sowohl in der Innen- als auch in der Ausserpolitik.“*

**Empfohlene Fassung von Art. 3 E-MRIG Aufgaben:**

- 1 [neu] Die NMRI nimmt zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz insbesondere folgende Aufgaben wahr.
  - a. Information und Dokumentation;
  - b. Forschung;
  - c. Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen;
  - d. Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen;
  - e. Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte;
  - f. internationaler Austausch;
  - g. [neu] Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone;
  - h. [neu] Monitoring der Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz;
  - i. [neu] Förderung und Schutz des Zugangs zur Justiz.
- 2 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig Tätigkeitsbereiche und Themen aufzugreifen. Die NMRI befasst sich mit Fragen der Umsetzung aller Menschenrechte, einschliesslich der Kinderrechte, sowohl in der Innen- als auch in der Ausserpolitik.
- 3 [unveränderter Absatz 2] Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.

4 [neu] Der Aufgabenbereich der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.

### **5. Art. 4 E- MRIG Dienstleistungen**

Wie dem Erläuternden Bericht zu dieser Bestimmung zu entnehmen ist, erwartet der Bund, dass die NMRI einen Teil ihrer Einnahmen erwirtschaftet („Eine wichtige Voraussetzung für den Beitrag des Bundes ist...“, S. 22 des Erläuternden Berichts und Art. 1 Abs. 3 E-MRIG). Offensichtlich sollen die finanziellen Bundesbeiträge an die Eigenwirtschaftlichkeit geknüpft werden. Damit verpflichtet der Bund die NMRI zu wirtschaftlicher Abhängigkeit. Dienstleistungen für menschenrechtliche Anliegen sind zwar denkbar und sogar begrüßenswert, es geht aber u.E. zu weit, den Beitrag des Bundes daran zu knüpfen. Vielmehr muss die Existenz der NMRI auch und gerade dann durch voraussetzungslose staatliche Beiträge gewährleistet sein, wenn es dieser nicht gelingt, einen erheblichen Teil ihrer Einnahmen zu erwirtschaften.

**Es drängt sich unter diesem Gesichtswinkel auf, Art. 4 E-MRIG im Sinne einer Befugnis (und nicht einer Verpflichtung) neu zu formulieren:**

*„Im Rahmen ihres Aufgabenbereichs kann die NMRI gegen Entgelt Dienstleistungen für Behörden oder Private erbringen.“*

Im gerade erwähnten Sinne muss auch **Art. 1 Abs. 3 E-MRIG geändert werden**, um die Finanzhilfen des Bundes nicht zwingend an die Voraussetzung zu knüpfen, dass die NMRI Dienstleistungen erbringt:

*„Für eine Unterstützung müssen die Voraussetzungen Art. 2, Art. 3 und Art. 5 erfüllt sein.“*

### **6. Art. 5 E- MRIG Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte**

Wir begrüßen es sehr, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus ins den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im „Erläuternden Bericht“ (S. 22) zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte“ erläutert wird. Insbesondere begrüßen wir, dass auch die verschiedenen Ebenen des Föderalstaats vertreten sein sollen.

Wir sind aber auch der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreicht, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, und zwar beispielsweise zu:

- dem Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums;
- personalrechtlichen Fragen, d.h. ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, wobei Letzteres nicht der

vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden darf, sondern vorgängig geregelt werden muss.

- Auch wenn z.B. aus kinderrechtlicher Sicht, Kinder und Jugendliche als Teil der beteiligten gesellschaftlichen Kräfte verstanden werden können, sind ihre und die Anliegen anderer besonders verletzlichen Gruppen zu erwähnen. Menschen die direkt betroffen sind, sind vielfach auch die eigentlichen Experten und sind darum auch anzuhören und einzubeziehen.
- Zu beteiligten gesellschaftlichen Kräften gehören auch verschiedene Kommissionen wie die Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR), die Eidg. Kommission für Frauenfragen (EKF), die Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ), die Eidg. Kommission für Migrationsfragen (EKM).

**Wir empfehlen, zumindest in der Botschaft zum Gesetzesentwurf den Einbezug von Kindern, Jugendlichen und besonders verletzlichen Gruppen – oder ihre Vertretung durch geeignete Organisationen – festzuhalten.**

**Eine Verordnung zum vorliegenden Gesetz ist aus unserer Sicht das richtige Instrument für eine ausführende Regelung.**

Diese Ergänzung vorausgesetzt, müsste **Art. 5 E-MRIG neu** mit „*Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte und Organisation*“ betitelt werden.

**Zu Art. 5 MRIG empfehlen wir folgende Änderung:**

*Titel zu Art. 5 E-MRIG [neu] Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte und Organisation*

*Abs. 1 In der Organisation der NMRI sind alle an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten gesellschaftlichen Kräfte, insbesondere Vertreter und Vertreterinnen des Bundes, der Kantone und Gemeinden, des Parlaments, nichtstaatliche Organisationen, welche besonders verletzliche Gruppen wie Kinder oder Personen im Strafvollzug vertreten, Verbände, Gewerkschaften, religiöse Kreise, Universitäten, Kommissionen [zumindest alternierend] vertreten.*

*Abs. 2 [neu]: „Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien durch den Bundesrat bestimmt. Die Verordnung regelt im Sinne der Pariser Prinzipien auch die Rechte, wie mitbestimmende oder beratende Rechte der beteiligten gesellschaftlichen Kräfte in der NMRI.“*

## **7. Art. 6 und 7 E- MRIG Vertrag und Berichterstattung**

Dass die Höhe der Finanzhilfe im Vertrag unter Vorbehalt der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte beziffert werden soll/kann (Erläuternder Bericht, S. 23), ist aus Sicht der Unabhängigkeit problematisch.

Andererseits begrüssen wir, dass die NMRI den Eidgenössischen Räten jährlich einen Tätigkeitsbericht vorlegen soll (Erläuternder Bericht, zu Art. 7).

### **8. Art. 8 E- MRIG Unabhängigkeit**

Art. 8 E-MRIG garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung gegenüber dem Bund und der Trägerschaft, was wir begrüssen. Jedoch muss die Unabhängigkeit auch in Fragen der Finanzierung gewährleistet sein: Gemäss Erläuterndem Bericht (S. 23) kann nämlich die Höhe der Finanzhilfe im Vertrag unter Vorbehalt der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte beziffert werden, worin wir eine Gefahr für die Unabhängigkeit sehen.

Es ist stossend, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür liegt in dem von unserer Seite erwähnten Kernelement zum vorliegenden Entwurf, nämlich im Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem autonomen Handeln der NMRI (dazu oben zu Art. 1 E-MRIG).

Der „Erläuternde Bericht“ zu Art. 8 E-MRIG macht darauf aufmerksam (S. 23), dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI ist unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt.

### **Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:**

*„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die inhaltliche und finanzielle Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert.“*

Zu überlegen wäre gegebenenfalls, ob die Rechtsform der NMRI nicht in einem separaten Organisationsartikel geregelt werden sollte. Es bleiben in Bezug auf die Organisation und die Rechtsform aber weitere offene Fragen.

Unklar bleibt, wer die konkrete Rechtsform festlegt und nach welchem Verfahren dies geschieht. Wir weisen, wie die NGO-Koordination post Beijing Schweiz, darauf hin, dass die Rechtsform des Vereins Nachteile aufweist: Die Vereinsversammlung kann leicht wesentliche Bestimmungen (Statuten) ändern, Vorstandsmitglieder können ohne triftigen Grund abgesetzt werden, der Verein (insb. die Vereinsversammlung) kann unterwandert werden, soweit die Mitgliedschaft offen ist, ein Verein untersteht keiner staatlichen Aufsicht. Wir befürworten daher die im Gesetz selber vorzusehende Rechtsform der Stiftung.

Vorstellbar ist eine Stiftung in groben Zügen vergleichbar mit dem Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG), 3. Kapitel: Stiftung Pro Helvetia, Art. 31-43, ohne den 4. Abschnitt.

Vorstellbar ist weiter, dass die NMRI i.S. unserer obigen Ergänzungen zu Art. 5 E-MRIG als Dachverband organisiert wird, dem sich zwecks Koordination des Schutzes, der Förderung und der Umsetzung der Menschenrechte alle Vereine, Institutionen und Behörden, die sich mit menschenrechtlichen Anliegen auseinandersetzen, anschliessen können.

Mit der Bitte um Kenntnisnahme und Berücksichtigung dieser Ausführungen verbleibe ich,

Mit freundlichen Grüssen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Aebli', is placed on a light grey rectangular background.

Melanie Aebli

Geschäftsleiterin DJS