



Herrn Bundesrat
Didier Burkhalter
Vorsteher des EDA
3003 Bern
cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Vorsteherin des EJPD
3003 Bern

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Spitalgasse 34
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Bern, 5. Oktober 2017

Stellungnahme zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution

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

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Grundsätzliches

Die SP begrüsst ausserordentlich, dass der Bundesrat endlich den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution vorlegt und stimmt diesem zu.

Die SP steht voll und ganz hinter dem Vorschlag des Bundesrates, das seit 2011 erfolgreich als Pilotprojekt geschaffene Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) dauerhaft fortzuführen. Mit diesem Pilotprojekt hat die Schweiz nach jahrelangen Verzögerungen endlich die seit 1993 bestehende UNO-Vorgabe umgesetzt, eine Nationale Institution zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte aufzubauen. Erst mit der nun vorgeschlagenen gesetzlichen Grundlage nähert sich die Schweiz den Empfehlungen an, welche die UNO-Generalversammlung 1993 in den «Pariser Prinzipien» definiert hat.

Die Menschenrechte durchdringen einen grossen Teil des staatlichen Handelns und spielen auch in anderen Bereichen der Gesellschaft, insbesondere in der Privatwirtschaft, eine wichtige Rolle. Eine Nationale Institution zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte kann die Tragweite menschenrechtlicher Normen und deren Anwendung aufzeigen und – wie von der UNO gefordert – Empfehlungen zuhanden der Politik erarbeiten. In der Schweiz fehlt bisher ein Ort, wo gestützt auf ein ausreichend breites Mandat sämtliche Menschenrechtsfragen in einer Gesamtschau bearbeitet werden. Umso mehr begrüsst die SP den Vorschlag, diese Lücke gestützt auf die positiven Erfahrungen mit dem SKMR nun in Form einer dauerhaften Finanzhilfe an eine unabhängige Institution zu schliessen.

Detailhinweise

Die nachfolgenden Verbesserungsvorschläge dürfen nicht dahingehend interpretiert werden, dass die SP irgendwelche Vorbehalte zum Vorentwurf äussern möchte. Jeder Vorentwurf birgt freilich Verbesserungspotenzial. In dieser Logik unterbreitet die SP einige Anregungen:

Artikel 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Die SP begrüsst, dass der Vorentwurf in Artikel 1 Absatz 4 das mit diesem Gesetz geschaffene Zentrum explizit als «nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) der Schweiz» konzipiert und ausdrücklich auf die «Pariser Prinzipien» hinweist, wie sie in der [Anlage zur Resolution 48/134](#) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1993 verankert sind. Damit werden die «Pariser Prinzipien» gemäss UNO-Generalversammlung zum integralen Teil dieses Gesetzes. Der Vorentwurf ist deshalb durchgehend am Anspruch zu messen, mit diesem Gesetz die «Pariser Prinzipien» umzusetzen.

Laut Ziffer 3 Buchstabe a der «Pariser Prinzipien» hat eine NMRI u.a. die Aufgabe, «in beratender Eigenschaft der Regierung, dem Parlament und jedem anderen zuständigen Organ entweder auf Ersuchen der betreffenden Behörden oder in Ausübung ihrer Befugnis, von Amts wegen tätig zu werden, Ansichten, Empfehlungen, Vorschläge und Berichte zu allen die Förderung und den Schutz der Menschenrechte betreffenden Fragen vorzulegen». Dazu gehört für die UNO gemäss Ziffer 3:

- Rechts- und Verwaltungsvorschriften menschenrechtlich überprüfen
- Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen untersuchen und behandeln
- Berichte über die allgemeine Menschenrechtssituation erstellen
- die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Praktiken mit den internationalen Menschenrechtsübereinkünften harmonisieren
- Empfehlungen zugunsten des Beitritts zu Menschenrechtskonventionen und zur Sicherstellung von deren Umsetzung abgeben
- zu den Umsetzungsberichten beitragen, welche die Schweiz aufgrund ihrer vertraglichen Verpflichtungen regelmässig der UNO vorlegt
- die Zusammenarbeit mit allen nationalen und internationalen Behörden und Organisationen auf dem Gebiete der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte vorantreiben
- bei der Ausarbeitung von Programmen für die Lehre und Erforschung der Menschenrechte mitwirken
- die Menschenrechte und die Bemühungen zur Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung durch eine verstärkte Sensibilisierung der Öffentlichkeit durch Information und Bildung und durch den Einsatz aller Presseorgane bekanntmachen

Die SP geht davon aus, dass mit der expliziten Verankerung der «Pariser Prinzipien» in Artikel 1 des Gesetzes all diese Aufgaben zum zukünftigen Tätigkeitsbereich der NMRI gehören, obschon nicht alle wörtlich in Artikel 3 «Aufgaben» übernommen worden sind.

Artikel 2 Trägerschaft

Die SP hat Verständnis, dass der Bund an der bisherigen Trägerschaft festhalten will, die sich im Rahmen des seit 2011 erfolgreich durchgeführten Pilotprojekts mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) bewährt hat. Freilich birgt die Anbindung an eine oder mehrere Hochschulen auch Potenzial für Zielkonflikte. Eine Hochschule hat typischerweise andere Aufgaben als jene, wie sie in den «Pariser Prinzipien» als Anforderungen an eine NMRI festgehalten sind.

Die SP erwartet, dass die Beibehaltung einer universitären Trägerschaft nichts an der besonderen Rolle der neu zu schaffenden NMRI ändert, vielmehr in erster Linie auch dazu dient, die in der Schweiz in Menschenrechtsfragen besonders wichtigen Kantone mit in die Pflicht zu nehmen. Damit die NMRI ihre besondere Rolle einschliesslich Advocacy in aller Unabhängigkeit wahrnehmen kann, regt die SP an, dies in einem spezifischen Reglement oder Vertrag der NMRI mit den Trägern festzuhalten:

Artikel 2, Absatz 3 (neu)

³ Die Träger garantieren die Unabhängigkeit und besondere Rolle der NMRI in rechtsverbindlicher Form.

Artikel 3 Aufgaben

Absatz 1

Die SP begrüsst, dass die NMRI im Unterschied zur SKMR gestützt auf die Ausrichtung einer Finanzhilfe von sich aus tätig werden und ihre Aktivitäten und Prioritäten unter Berücksichtigung der Aktualität und anderer Umstände selbständig bestimmen kann. Die SP begrüsst ferner, dass dies laut Erläuterungsbericht auch die Befugnis umfasst, eigenständig zu Themen ihrer Wahl zu kommunizieren, die gesamte Menschenrechtsslage in der Schweiz zu beobachten und kommentieren und sich zudem im Rahmen ihres Mandats mit Aktivitäten im Ausland von Unternehmen mit Sitz in der Schweiz zu befassen.

In Art. 3 Abs. 1 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 guten Grund für die Auslassung des Schutzbegriffs. Mit dessen unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet. Die SP regt deshalb folgende Formulierung an:

Artikel 3, Absatz 1

¹ Die NMRI nimmt zur Förderung und Schutz der Menschenrechte ...

Die SP kann nicht nachvollziehen, dass laut Erläuterungsbericht die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz aus dem Aufgabenbereich der NMRI ausgeklammert werden soll. Zwischen Innen- und Aussenpolitik bestehen im globalisierten 21. Jahrhundert aufgrund der bedeutenden Interdependenzen engste Verbindungen. Die Menschenrechte sind unteilbar, deren Förderung und Schutz kann aus Kohärenzgründen nicht auf Innen- und Aussenpolitik aufgeteilt werden. Auch die Reputation der Schweiz hängt in hohem Mass davon ab, ob sie die menschenrechtliche Kohärenz zwischen ihrer Innen- und Aussenpolitik wahr.

Die SP regt deshalb an, diesen Aspekt ausdrücklich in den Aufgabenkatalog von Artikel 3 Absatz 1 aufzunehmen:

Artikel 3, Absatz 1, Buchstabe g (neu)

g. Die Menschenrechtsausserpolitik und die Kohärenz der Innen- und Aussenpolitik der Schweiz im Bereich der Menschenrechte.

Der Gewaltenteilung und dem diskriminierungsfreien Zugang zur Justiz kommt in einem wirksamen Menschenrechtsschutz grösste Bedeutung zu. Die Bearbeitung von Einzelfällen ist in den «Pariser Prinzipien» ausdrücklich als eine der Anforderungen an eine NMRI enthalten, denn der Menschenrechtsschutz muss namentlich auch auf individueller Ebene berücksichtigt und sichergestellt werden. Es braucht besondere Anstrengungen, damit sich alle Menschen mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können.

Dies hat die Schweiz mit ihrem besonderen Einsatz für das Nachhaltigkeitsentwicklungsziel SDG 16 in der UNO Agenda 2030 erst kürzlich wieder bekräftigt. Die Schweiz bildet zusammen mit Brasilien und Sierra Leone die Gruppe der drei einberufenden Länder, die zwecks Umsetzung des SDG 16 eine [Roadmap for Peaceful, Just and Inclusive Societies](#) erarbeitet und in der UNO breit zur Diskussion stellt. Die SP begrüsst ausdrücklich, dass sich die Schweiz damit weltweit an die Spitze dieser zentralen Anliegen zur Schaffung einer Welt mit weniger Gewalt, mehr Gewaltenteilung, besseren Zugang zur Justiz, mehr Rechtssicherheit, inklusiven Gesellschaften und umfassender Achtung der Menschenrechte stellt. Freilich erwartet die SP, dass sich die Schweiz bei der Errichtung ihrer eigenen NMRI an die Empfehlungen hält, welche sie nun weltweit allen anderen Ländern unterbreitet. So fordert die Schweiz in dieser Roadmap ausdrücklich die "Stärkung nationaler Menschenrechtsinstitutionen und -mechanismen". Diese Institutionen müssten "Fokus werden, um friedliche, gerechte und inklusive Gesellschaften aufzubauen" (S. 41). Zu Recht stellt die Schweiz die NMRI dabei in den Kontext der Agenda 2030, der Umfassenden Periodischen Überprüfung der Menschenrechte (UPR) vor dem UNO-

Menschenrechtsrat und weiteren Menschenrechtsverfahren, was die SP ausdrücklich begrüsst. Umso mehr erwartet die SP, dass die wechselseitige Verknüpfung und Integration all dieser Mechanismen und Strategien zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte auch bei der Errichtung der NMRI beachtet werden. Dies geht nicht ohne mehr Transparenz und ohne Stärkung entsprechender integrierter Institutionen, wie die Roadmap an verschiedenen Stellen ausdrücklich aufzeigt. Auch die «Pariser Prinzipien» erwähnen ausdrücklich, dass sich die NMRI Einzelfällen annehmen soll. Die SP regt deshalb an, die Aufgabenliste wie folgt zu ergänzen:

Artikel 3, Absatz 1, Buchstabe h (neu)

h. Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen untersuchen und behandeln und den Zugang zur Justiz fördern.

Absatz 2

Die SP begrüsst, dass in Artikel 3 Absatz 2 die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben ausdrücklich ausgeschlossen wird. Zwar hat die SP Verständnis für das Anliegen von Kinderschutzorganisationen, dass endlich eine Ombudsstelle für Kinderrechte eingerichtet wird. Die SP hält die NMRI aber als den falschen Ort, um dieses Anliegen umzusetzen. Es wäre der Unabhängigkeit der NMRI abträglich, wenn sie zum Vollzugsorgan von Aufgaben würde, welche dem Bund, den Kantonen oder den Gemeinden durch Verfassung oder Gesetz zur Erfüllung bzw. zum Vollzug zugewiesen sind. Bund, Kantone und Gemeinden sind längst vielfach verpflichtet, für den Schutz der Kinderrechte einzustehen. Es wäre falsch, den zuständigen Behörden diese völkerrechtliche und gesetzliche Aufgabe via NMRI, welche eine andere Rolle hat, gewissermassen abzunehmen.

Ähnlich soll die NMRI auch nicht mit der Erstellung von staatlichen Berichten an internationale Überwachungsorgane beauftragt werden können. Das schliesst nicht aus, dass sie auf der Grundlage eines Auftrags beigezogen werden kann, um beispielsweise Daten für die Berichte aufzubereiten oder bei der Erarbeitung und Umsetzung von Empfehlungen mitzuwirken – selbstverständlich auch im Bereich der Kinderrechte. Dieser Entscheid soll die NMRI aber in voller Unabhängigkeit situativ und im Kontext sämtlicher menschenrechtlicher Herausforderungen fällen können und nicht aufgrund einer gesetzlichen Spezialanordnung.

Artikel 4 Dienstleistungen

Die SP begrüsst, dass die NMRI im Rahmen ihres Aufgabenbereiches gegen Entgelt Dienstleistungen für Behörden oder Private erbringen kann. Die SP geht davon aus, dass dies auch die Möglichkeit beinhaltet, drittfinanzierte Forschungsprojekte und -programme in sämtlichen menschenrechtsrelevanten Bereichen durchzuführen. Gerade im Rahmen der Forschung ist es entscheidend, die Menschenrechte ganzheitlich untersuchen zu können, d.h. die internationale Dimension und Diskussion mit einbeziehen zu können und nicht – wie im Erläuterungsbericht angedeutet – die Menschenrechtsausserpolitik auszuklammern.

Artikel 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Die SP begrüsst, dass die pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte in Artikel 5 ausdrücklich festgehalten wird. Die SP regt an, explizit darauf hinzuweisen, dass Ausführungsbestimmungen den organisatorischen Rahmen der Institution in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien regeln werden. Dort könnte beispielsweise festgehalten werden, dass Behördenvertreter lediglich mit beratender Stimme einbezogen werden, damit die Unabhängigkeit gewahrt bleibt.

Titel ergänzen: „... Kräfte und Organisation“

Artikel 5, Absatz 2 (neu)

² Ausführungsbestimmungen regeln den organisatorischen Rahmen der Institution in Übereinstimmung mit den in Artikel 1 Absatz 4 erwähnten «Pariser Prinzipien».

Artikel 6 Vertrag

Die SP begrüsst, das Subventionsverhältnis in einem unbefristeten und damit langfristig angelegten Vertrag zu regeln. Unterstützt wird auch die Kompetenzdelegation an den Bundesrat, um darüber zu entscheiden, welche Verwaltungseinheit für den Abschluss und Vollzug des Vertrages zuständig ist.

Artikel 7 Berichterstattung

Für die SP bildet Artikel 7 ein Kernstück dieses Gesetzes. Es ist von grosser Bedeutung, dass die NMRI den eidgenössischen Räten jährlich direkt einen Tätigkeitsbericht vorlegt und dieser Bericht veröffentlicht wird. Damit wird eine politische und öffentliche Diskussion über zentrale Menschenrechtsfragen ermöglicht. Genau deshalb braucht die Schweiz dringend eine unabhängige NMRI.

Artikel 8 Unabhängigkeit

Die SP begrüsst, dass die Unabhängigkeit als zwingende Voraussetzung für das gute Funktionieren der NMRI im Gesetz explizit verankert wird. Die SP ersucht zu prüfen, ob Artikel 8 dahingehend präzisiert wird, dass die Unabhängigkeit durch eine eigene Rechtspersönlichkeit der Institution abgesichert wird.

Übergangsbestimmungen

Die SP erwartet, dass das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) als Institution aufrechterhalten wird, bis das neue Gesetz über die NMRI in Kraft gesetzt werden kann. Bis dahin sind die Tätigkeiten des SKMR mindestens auf dem bisherigen Niveau aufrechtzuerhalten.

Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

Die SP ist enttäuscht, dass sich laut Erläuterungsbericht der finanzielle Aufwand der Vorlage für den Bund auf den bisherigen Kostenumfang im Rahmen des Pilotprojekts SKMR beschränken soll. Die SP erwartet, dass der Bundesrat dem Parlament einen höheren jährlichen Beitrag an die NMRI als bloss eine Million Franken beantragen wird, damit die NMRI ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen kann.

Gewiss werden die Kantone nicht unbedeutende Kosten beitragen, indem die beteiligten Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs der NMRI die notwendige Infrastruktur zur Verfügung stellen. Auch wird die NMRI durch die Erbringung von bezahlten Dienstleistungen ihr Budget erhöhen können. Es entspricht freilich der Erfahrung mit anderen vergleichbaren Institutionen, dass ein ausreichend hoher Sockelbeitrag der öffentlichen Hand für deren erfolgreiches Gedeihen entscheidend ist.

Verfassungsmässigkeit

Die Verfassung verpflichtet den Bund an zahlreichen Stellen zur Einhaltung der Menschenrechte. Wie der Erläuterungsbericht aufzeigt, kommen den Funktionen einer NMRI in Föderalstaaten eine besondere Bedeutung zu. Gemäss Artikel 35 BV sind alle Ebenen des Bundestaats verpflichtet, die Grund- und Menschenrechte in ihrem Zuständigkeitsbereich umzusetzen. Dies kann dazu führen, dass dieselben Rechte etwa in verschiedenen Kantonen unterschiedlich umgesetzt werden, oder dass neue Themen ungenügend beachtet werden, namentlich weil die menschenrechtliche Dimension von gewissen Aktivitäten ungenügend erkannt oder für einen Sachbereich noch keine Zuständigkeiten definiert wurden. Die Institution kann alle Staatsebenen in ihre Beobachtungen einbeziehen und untersuchen, wie sich der föderale Staatsaufbau auf die Umsetzung der Menschenrechte auswirkt.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Peter Hug
Politischer Fachsekretär