

## **Möglichkeiten für die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution: Kurzfassung der Ergebnisse einer Grundlagenstudie**

---

Erika Schläppi

### *Inhaltsübersicht*

<i>Einleitung: Der politische Kontext und der Zweck der Studie.....</i>	<i>1</i>
<i>1. Der internationale Trend für unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen.....</i>	<i>2</i>
<i>2. Menschenrechtliche Umsetzungsprobleme in der Schweiz? Eine vorläufige Antwort ....</i>	<i>3</i>
<i>3. Der Handlungsbedarf im Bereich des Bundes und die möglichen Funktionen einer verwaltungsexternen Institution.....</i>	<i>8</i>
3.1 Notwendige zusätzliche Anstrengungen des Bundes.....	8
3.2 Sinnvolle Funktionen einer verwaltungsexternen Institution.....	8
3.3 Verwaltungsexterne Aufgaben.....	9
<i>4. Verschiedene institutionelle Optionen .....</i>	<i>10</i>
<i>5. Rahmenbedingungen und Auswahlkriterien.....</i>	<i>11</i>
5.1 Allgemeine Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die verwaltungsexterne Erfüllung der skizzierten Aufgaben .....	11
5.2 Kriterien zur Beurteilung und Ausgestaltung der Modelloptionen.....	13

\*\*\*\*\*

### **Einleitung: Der politische Kontext und der Zweck der Studie**

In der Schweizer Öffentlichkeit ist die Frage, ob die Schaffung einer neuen, nationalen Institution zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz Sinn machen würde, mehrmals kontrovers diskutiert worden. Im Juli 2001 forderten rund 100 nichtgouvernementale Organisationen, Gewerkschaften, kirchliche Institutionen und Persönlichkeiten ein solches Gremium. In ihren Augen sollte die neue Institution als Hüterin der Menschenrechte in ihrer Gesamtheit die Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Politik und Verwaltung in diesem Bereich verbessern, die Umsetzung der internationalen Verpflichtungen in der Schweiz verfolgen und zur Sensibilisierung der Bevölkerung beitragen. Am 10. Dezember 2001 reichten Nationalrätin Vreni Müller-Hemmi und Ständerat Eugen David in ihren Räten eine parlamentarische Initiative für die Schaffung einer eidgenössischen Kommission für Menschenrechte ein. Über 100 Mitunterzeichnende aus dem Nationalrat und zwei aus dem Ständerat unterstützten die Vorstösse.

Die Aussenpolitische Kommission des Ständerates beantragte dem Plenum, der Initiative zwar keine Folge zu geben, jedoch ein Postulat zu überweisen, das einen Bericht des Bundesrates zu dieser Frage verlangte. Daraufhin zog Ständerat David seine Initiative zurück und das Plenum des Ständerates überwies das Postulat. Auf Antrag der Aussenpolitischen

Kommission beschloss der Nationalrat am 19. Juni 2003 dagegen, der gleichlautenden Parlamentarischen Initiative Müller-Hemmi mit 101 zu 74 Stimmen Folge zu geben.

Das EDA übernahm die Federführung für den Bericht, wie er vom Postulat des Ständerats verlangt worden war. Die Politische Abteilung IV beschloss, eine externe Sachverständige mit einer Studie zu beauftragen. Diese sollte der Verwaltung und dem Bundesrat Grundlagen für den Entscheid schaffen, ob und in welcher Form die Schaffung einer neuen eidgenössischen Menschenrechtskommission sinnvoll ist und welche verwaltungsinternen und –externen Alternativen ins Auge gefasst werden sollten. Die Studie sollte verschiedene Optionen aufzeigen, ihre Vor- und Nachteile darlegen und so eine Diskussionsgrundlage liefern.

Die Studie war als Desk-Studie konzipiert, ergänzt mit vorwiegend mündlichen Interviews und Diskussionen mit wichtigen Auskunftspersonen und Sachverständigen. Die Gespräche mit gegen 50 Fachleuten und interessierten Personen aus der Verwaltung, des Parlamentes, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft haben viele interessante Informationen ergeben und ein breites Spektrum an Ansichten zu diesem Thema sichtbar gemacht. Die Informationen und Meinungen sind in die Gestaltung der Studie und in die Umschreibung der Optionen eingeflossen, werden aber nicht zitiert.

Während die Studie auch die konzeptionellen Grundlagen, die internationale Debatte und die internationalen Vorgaben zu Menschenrechten und Menschenrechtsinstitutionen darlegt und die bestehenden schweizerischen Institutionen und ihre menschenrechtliche Relevanz näher untersucht, konzentriert sich die vorliegende Kurzfassung auf die Ergebnisse hinsichtlich Umsetzungslücken, Handlungsbedarf und –optionen.

### **1. Der internationale Trend für unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen**

Es gibt keine internationale rechtliche Verpflichtung, nationale Menschenrechtsinstitutionen zu schaffen. Die internationale Staatengemeinschaft, verschiedene Gremien der UNO, des Europarates und der OSZE haben aber in den letzten Jahren in verschiedenen Zusammenhängen die Wünschbarkeit einer solchen Institution betont. Der internationale Diskurs weist im Besonderen auf die besondere Funktion der Menschenrechte hin, die das Verhältnis zwischen Individuum und Staat, zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen prägen. Die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen (und damit die menschenrechtliche Definitionsmacht) soll deshalb nicht allein den staatlichen Behörden überlassen bleiben, sondern auch zivilgesellschaftliche Strukturen und Gruppen mit besonderen menschenrechtlichen Risiken aktiv involvieren. Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution soll in diesem Sinne eine **Brücke zwischen staatlichen Behörden und der Zivilgesellschaft, zwischen verschiedenen involvierten Behörden und Disziplinen, zwischen verschiedenen Interessengruppen** schlagen. Die Schaffung von nationalen Menschenrechtsinstitutionen wird im Besonderen von verschiedenen Gremien der UNO aktiv gefördert. Sie stützt sich dabei auf die „Paris Principles“, die von einer Konferenz 1991 ausgearbeitet und von der Generalversammlung verabschiedet wurden und eine Reihe von Vorgaben für Aufgaben, Kompetenzen und Arbeitsmethoden einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstanz formulieren.

Der Bedarf für nationale Institutionen zum Schutz und zur Förderung von Menschenrechten wird nicht nur in Transitions- und Entwicklungsländern, sondern **auch in einer wachsenden Zahl von Ländern mit etablierten rechtsstaatlichen und demokratischen Strukturen** bejaht. Trotz Spannungsfeldern mit bestehenden Institutionen haben beispielsweise auch unsere Nachbarländer Frankreich, Deutschland und Österreich Institutionen geschaffen, die eine interdisziplinäre und interinstitutionelle Querschnittfunktion übernehmen und bestimmte öffentliche Aufgaben verwaltungsextern erfüllen.

## 2. Menschenrechtliche Umsetzungsprobleme in der Schweiz? Eine vorläufige Antwort

Mangels der eigentlich notwendigen sorgfältigen Analyse allfälliger Umsetzungslücken, die sich auf einzelne Rechte und Verpflichtungsschichten beziehen müsste, begnügt sich die Studie mit einer Skizze, die sich in erster Linie auf die zahlreichen Interviews mit betroffenen und interessierten Personen in und ausserhalb der Bundesverwaltung stützt.

### *(1) Uneinheitliche und diffuse Wahrnehmung von „Menschenrechten“ in der Schweizer Öffentlichkeit.*

Es herrscht wenig Klarheit, weder in der Verwaltung, im Parlament noch in der breiten Öffentlichkeit, was Menschenrechte tatsächlich sind und was sie für die Tätigkeit der einzelnen Behörden bedeuten könnten. Oft werden sie als rechtliche Konzepte nicht ernst genommen, gar als irrelevantes Moralin belächelt; paradoxerweise jedoch oft gleichzeitig als politisch gefährlich, gar revolutionär und „gleichmacherisch“ oder „zu individualistisch“ eingeschätzt. Dieser diffusen Wahrnehmung der Menschenrechte steht die klare Überzeugung vieler Schweizerinnen und Schweizer gegenüber, dass die Schweiz den internationalen Standards zweifellos und ohne Weiteres genüge und dass sie in dieser Hinsicht zu den am weitesten fortgeschrittenen Staaten der Erde gehöre. Menschenrechtsbildung und –erziehung haben im schweizerischen Ausbildungssystem wenig Platz und Verankerung gefunden.

### *(2) Kein Bestandteil des innenpolitischen Vokabulars der Schweiz.*

Substantiell sind internationale Menschenrechte für unsere verfassungsrechtliche Ordnung nichts Fremdes. Neu ist höchstens der Begriff – und natürlich die internationale Dimension, mit der viele Akteure in der Schweiz immer noch grosse Abwehrreflexe und das polemische Cliché der „fremden Richter“ verbinden.

Erst in den letzten Jahren hat sich die Szene der nichtstaatlichen Organisationen, die sich vorwiegend über die Förderung der Menschenrechte im Allgemeinen oder jener bestimmter Gruppen definieren, vergrössert und differenziert. Menschenrechtliche Terminologie und der internationale Referenzrahmen werden aber auch regelmässig von Organisationen verwendet, die oft aus einer Optik starker persönlicher Betroffenheit die Interessen benachteiligter Gruppen vertreten. Ebenfalls fand der Begriff der Menschenrechte, wohl auch über die wachsende Bedeutung des Konzepts auf internationaler Ebene, Eingang in das Vokabular von Kirchen und Gewerkschaften. Im politischen Diskurs werden menschenrechtliche Argumente heute vor allem in ihrer **emanzipatorischen Funktion** von der politischen Linken benutzt, die sich als Fürsprecher der Interessen von benachteiligten Gruppen sehen. Entgegen ihrer liberalen und klassischen Tradition, welche Menschenrechte als **Ordnungsprinzipien eines liberalen Staates und als notwendige Rahmenbedingungen für eine marktwirtschaftliche Ordnung** sehen, werden Menschenrechte damit heute tendenziell als linke Postulate wahrgenommen.

### *(3) Unterschiede zwischen der Wahrnehmung der Situation in der Schweiz und durch internationale Gremien*

Viele Akteurinnen und Akteure leiten aus der vergleichsweise guten menschenrechtlichen Situation in der Schweiz kurzerhand ab, dass Kritik an der Schweiz *per se* unberechtigt sei. In einigen Aspekten steht dies jedoch im Gegensatz zur Wahrnehmung der internationalen Kontrollgremien, die einige grundsätzliche, strukturelle Probleme feststellen, hauptsächlich im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter und im Migrationsbereich. Produktive und differenzierte Auseinandersetzung mit dieser Kritik scheint nicht einfach. In-

ternationale Kritik wird sofort relativiert, meist mit Hinweis auf die fehlende Legitimation der internationalen Kontrollinstanz oder auf die ungleich problematischere Situation in anderen, meist aussereuropäischen Ländern, mit denen sich die Schweiz üblicherweise kaum vergleicht.

#### *(4) Wenig substantielle Probleme mit Bezug auf die Umsetzung justizabler Rechte*

Menschenrechte werden in der Schweiz ernst genommen, wenn sie – wie die verfassungsmässigen Rechte der Bundesverfassung – justizabel und im Einzelfall von den Behörden direkt anwendbar sind. Das ausgebaute Justizsystem, das verschiedene Mechanismen zur Durchsetzung individueller Rechtsansprüche, verfassungsmässiger Rechte und international verankerter Ansprüche zur Verfügung stellt und von einer **effizienten bundesgerichtlichen Rechtsprechung** und dem europäischen Gerichtshof für Menschenrechte kontrolliert wird, stellt die Anwendung eines menschenrechtlichen Minimalstandards, der für die Regelung eines Einzelfalls genügend bestimmt ist, sicher. Allerdings wird der Begriff der Justiziabilität in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung heute tendenziell eingeschränkter verwendet als in der internationalen Diskussion.

Daraus den generellen Schluss zu ziehen, dass der individuelle Rechtsschutz Menschenrechtsverletzungen in jedem Falle sanktioniert, greift dennoch zu kurz. Generell ist die Zugänglichkeit gerichtlicher Systeme in der Schweiz wie in anderen europäischen Ländern faktisch gerade für jene Gruppen beschränkt, die sich just grossen und zum Teil wachsenden menschenrechtlichen Risiken gegenübersehen (Ausländerinnen und Ausländer, Arme trotz unentgeltlicher Prozessführung, Frauen, Kinder).

#### *(5) Intensive Nutzung internationaler individueller Rechtsmittel*

Schweizerinnen und Schweizer führen gemäss Statistik des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs im Vergleich mit anderen europäischen Staaten viele Beschwerden wegen Menschenrechtsverletzungen beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Offenbar ist das Rechtsbewusstsein in der Schweiz in dieser Hinsicht vergleichsweise weit entwickelt: Wo man sich in individuellen Rechten verletzt fühlt, zögert man nicht, sich auf Menschenrechte zu berufen, um Recht zu bekommen.

#### *(6) Mangelnde Wahrnehmung der prospektiven, programmatischen Dimension*

In der Wahrnehmung der Schweizer Öffentlichkeit sind nur justiziable Ansprüche „wahre“ Menschenrechte. Programmatische Gehalte werden als rechtlich irrelevant, als ausschliesslich „politisch“ eingeschätzt. Zusammen mit der vergleichsweise restriktiven Handhabung der Justiziabilität schränkt diese Perspektive die Bedeutung und Wirkung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte in der Schweiz wesentlich ein. Tatsächlich bietet die programmatische Dimension der Menschenrechte **politischen Handlungsspielraum hinsichtlich des „Wie“ der Umsetzung; das „ob“ steht jedoch grundsätzlich nicht in Frage**. Die programmatische Dimension verlangt von der Gesetzgebung sowie von der Verwaltungspraxis ein Bemühen um die Realisierung menschenrechtlicher Anliegen. Dies bedeutet: Erkennen der menschenrechtlichen Dimension, explizites Abwägen von menschenrechtlichen und anderen öffentlichen Interessen sowie Entscheide, die menschenrechtlichen Anliegen soweit wie möglich Rechnung tragen.

Eine zukunftsorientierte Debatte zu menschenrechtlichen Themen wird heute angesichts dringender kurzfristiger Probleme von vielen Akteuren als übertriebener Luxus empfunden, den man sich angesichts knapper Ressourcen nicht leisten kann und will – zu Unrecht, wie andere Gesprächspartnerinnen und -partner betonen. Sie sind der Auffassung, dass eine prospektive Auseinandersetzung mit Menschenrechten und Grundwerten beson-

ders in Bereichen, die (wie etwa die Gentechnologie und die Migrationssituation) raschen Veränderungen unterworfen sind, die Qualität tagespolitischer Entscheide in der Zukunft deutlich erhöhen würden.

### *(7) Beschränkte Verfügbarkeit fachlichen Knowhows zur praktischen Umsetzung*

Zwar sind **menschenrechtliches Fachwissen und Ausbildungsangebote an den schweizerischen Universitäten**, im Besonderen in den öffentlichrechtlichen oder völkerrechtlichen Institutionen der Universitäten Zürich, Basel, Bern, Genf und neuestens auch Luzern nach allgemeiner Einschätzung durchaus vorhanden. Einige Institute bemühen sich in ihrer Forschung um einen praxisorientierten Ansatz. Trotzdem bleibt die universitäre Forschung aber schon nur von ihrem Auftrag und von den heute verfügbaren Mitteln her auf die konzeptionellen Grundlagen konzentriert. Die „Übersetzungsarbeit“, welche mit der Umsetzung abstrakter Rechte und der entsprechenden Gerichtspraxis in konkrete Handlungsanweisungen für die staatlichen Behörden verbunden ist, können universitäre Institute nach der Auffassung der meisten Interviewpartnerinnen und –partner nicht alleine leisten. Es braucht eine enge Zusammenarbeit mit **Fachleuten, welche die Bedürfnisse der Praxis kennen**. Diese konzeptionelle Arbeit ist für die Sensibilisierungsarbeit, für Menschenrechtserziehung und –bildung von zentraler Bedeutung.

Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang ist die **fehlende Vernetzung** des Knowhows wichtiger Akteurinnen und Akteuren aus Theorie und Praxis, von Bund und Kantonen, von staatlichen Behörden und zivilgesellschaftlichen Gruppen. Der notwendige Informations- und Erfahrungsaustausch scheint weitgehend zu fehlen – der damit verbundene Sensibilisierungseffekt für einen breiteren Kreis von betroffenen Dienststellen bleibt aus.

### *(8) Unterschiedliche Umsetzungsbemühungen in den Kantonen*

Die Kantone sind für viele besonders menschenrechtsrelevante Bereiche primär zuständig, so etwa für Bildung, Gesundheit, gerichtliche Verfahren, Polizei, Strafvollzug. Die internationalen Kontrollverfahren haben gezeigt, dass man in vielen Bereichen über **wenig systematische und meist nur punktuelle Informationen über die menschenrechtliche Situation in den einzelnen Kantonen** verfügt, obwohl der Bund für die Erfüllung der internationalen Rechenschaftspflicht verantwortlich ist. Es gibt Hinweise auf **grosse kantonale Unterschiede** in der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen, etwa im Kinder- und Jugendschutz oder in den Bemühungen für die Gleichstellung von Frauen.

Nach Einschätzung einiger Gesprächspartner werden die internationalen Menschenrechte auch in den Kantonsverwaltungen (die allerdings in der Studie nicht direkt befragt worden sind) als Problem des Auslands, höchstens noch des Bundes wahrgenommen, aber kaum als differenzierte Verantwortlichkeit der Kantone, menschenrechtliche Verpflichtungen proaktiv in die eigene Gesetzgebung und Praxis in den eigenen Zuständigkeitsbereichen umzusetzen. Allerdings attestieren gerade die Spezialisten der EMRK, dass die Kantone im Zusammenhang mit der Umsetzung von justiziablen Menschenrechten, deren Gehalt von Bundesgerichtsurteilen oder EMRK-Urteilen konkret umschrieben wurde, **Reformdynamik und Anpassungsfähigkeit** an den Tag gelegt haben. Aber auch im Bereich der justiziablen EMRK-Rechte scheint es in vielen Kantonen an der fachlichen Kapazität und an praxisnah aufgearbeiteter aktueller Informationen zu fehlen, um die Rechtsentwicklungen auf europäischer und universeller Ebene einzuschätzen und damit die aktuellen internationalen Vorgaben für die kantonale Gesetzgebung und Rechtsanwendung richtig zu erkennen.

### ***(9) Mehrere zuständige Fachstellen in der Bundesverwaltung***

In der Bundesverwaltung gibt es keine Stelle, die eine generelle Zuständigkeit für die Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz beanspruchen könnte. Verschiedene Dienste in verschiedenen Departementen der Bundesverwaltung befassen sich – mit meist knappen Ressourcen - explizit mit der Umsetzung internationaler menschenrechtlicher Standards im Allgemeinen oder in einzelnen Fachbereichen in der Schweiz. Angesichts der Querschnittfunktion der Menschenrechte wird die **dezentrale Zuständigkeit** verschiedener Verwaltungsstellen beispielsweise für die Redaktion der Staatenberichte als **richtig** und wirksam eingeschätzt. Sie erlaubt es grundsätzlich, dass sich fachlich kompetente Behörden um die Umsetzung menschenrechtlicher Anliegen in ihren Sachbereichen kümmern könnten.

### ***(10) Mangel an Verantwortlichkeit, Transparenz, Fachkompetenz und Koordination in der Bundesverwaltung.***

Heute werden viele menschenrechtsrelevante Fragen (etwa in den Bereichen Migration, Gesundheit, Bildung) eher zufällig und kaum systematisch (auch) in einer expliziten menschenrechtlichen Perspektive betrachtet. Nur wenige Dienste in der Bundesverwaltung haben explizite menschenrechtliche Verantwortlichkeiten und Kapazitäten. Viele Dienststellen, die einen bestimmten Fachbereich betreuen, fühlen sich nicht für die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen in ihrem Fachbereich verantwortlich. In den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist die Berücksichtigung menschenrechtlicher Gesichtspunkte nur in Ausnahmen, welche die aussenpolitische Dimension der Menschenrechte betreffen, explizit vorgesehen (so etwa im Bereich des Kriegsmaterialexports, in den Bundesbeschlüssen zur internationalen Zusammenarbeit). Zwar werden in der Bundesverwaltung **Gesetzgebungsprojekte** regelmässig auf ihre Kompatibilität mit internationalen (menschenrechtlichen) Normen geprüft. Einige Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner bedauerten jedoch, dass es oft **an Kapazität und Fachkompetenz für eine gründliche Analyse menschenrechtlicher Aspekte in Gesetzgebung, Politik und Verwaltungstätigkeit mangelt**. Zahlreiche Interviewpartnerinnen und –partner haben zudem festgestellt, dass weder Parlament noch Bundesverwaltung generell für menschenrechtliche Anliegen sensibilisiert sei. Damit können Menschenrechte kaum jene Orientierungsfunktion entwickeln, die sie für staatliches Handeln in allen Bereichen haben sollten.

Menschenrechtliche Verantwortlichkeiten sind ausserdem für Aussenstehende sehr wenig transparent. Dies gilt in besonderem Masse für Sachbereiche, in denen primär die Kantone für die Umsetzung zuständig sind. Trotz einiger Bemühungen fehlt es zudem in der Einschätzung vieler Interviewpartnerinnen und –partner an der notwendigen Koordination und Zusammenarbeit unter den Departementen und Dienststellen.

### ***(11) Die Dynamik der Staatenberichtsverfahren***

Die Staatenberichte, formell unter der Verantwortung des Bundesrates, entstehen als Mosaik der fachlichen Beiträge verschiedener Dienststellen, unter der Federführung einer fachlich hauptsächlich zuständigen Dienststelle. Dies erfordert eine wirksame Koordination und Zusammenarbeit unter den im Einzelnen zuständigen Diensten. Bis heute hat dieses System der Federführung gute Ergebnisse produziert: Die UNO-Kontrollausschüsse waren mit Form und Umfang der präsentierten Berichte grundsätzlich zufrieden, obwohl sie regelmässig auf Informationslücken, vor allem mit Bezug auf die Situation in den Kantonen, hinweisen. Diese interdepartementalen Redaktionsprozesse haben ausserdem in den vergangenen Jahren nach Meinung vieler Gesprächspartnerinnen und –partner zu einer spürbaren Sensibilisierung der beteiligten Dienste für internationale menschenrechtliche Fragen geführt. Die in unserem politischen System starke Eigenständigkeit der Departe-

mente und die damit verbundenen schier unüberwindlichen Unterschiede in der Perspektive der zuständigen Stellen führen jedoch zu **grossen Unterschieden in der Einschätzung des Handlungsbedarfs**, der sich aus der Pflicht zur Umsetzung internationaler Übereinkommen ergibt.

Bis jetzt haben sich noch keine Methoden etabliert, wie Bundesrat und Bundesverwaltung mit in den Staatenberichten zum Ausdruck gebrachten Selbstkritik und vor allem mit der Kritik der zuständigen internationalen Kontrollgremien umgehen wollen. Wie einige Gesprächspartner deutlich machen, sind bis heute die Berichte wie auch die entsprechenden *Concluding Observations* der internationalen Kontrollgremien (soweit sie überhaupt zur Kenntnis genommen worden sind) innerhalb der Verwaltung nur in Ausnahmefällen als Referenz für Massnahmen in Gesetzgebung und Praxis verwendet worden. Einige Berichte sind schlicht in der Schublade verschwunden und werden wohl dann wieder hervorgeholt, wenn es um die Redaktion des nächsten Berichtes geht. Dies ist nicht zuletzt auf eine **mangelnde gemeinsame innenpolitische Perspektive** zurückzuführen, die Schwerpunkte für die Umsetzung internationaler menschenrechtlicher Pflichten setzen und verbindliche Anweisungen an die Bundesverwaltung geben könnte. Diese gemeinsame Perspektive, für welche der Bundesrat verantwortlich zeichnen müsste, gibt es bis heute nicht.

#### ***(12) Keine expliziten menschenrechtlichen Mandate der bestehenden Kommissionen***

Die bestehenden beratenden Kommissionen des Bundesrates haben mit Ausnahme der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) keine expliziten menschenrechtlichen Mandate. Die EKR hat sich seit ihrem Bestehen zu einer recht unabhängig agierenden spezialisierten Menschenrechtsinstitution im Bereich der Bekämpfung von Rassen-diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit entwickelt. Allerdings macht sie ihr enges Mandat, das sie oft recht extensiv auslegt, für die Behandlung allgemeiner menschenrechtlicher Fragen nicht geeignet.

Mit Ausnahme der EKR und zum Teil der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen **nutzen die Kommissionen den menschenrechtlichen Referenzrahmen für ihre Arbeit wenig**, auch wenn sie meist durchaus menschenrechtsrelevante und menschenrechtskonforme Arbeit machen. Als Gründe dafür werden fehlende Information und Sensibilisierung, mangelnde menschenrechtliche Kompetenz, fehlendes explizites Mandat, aber auch die links-rechts-Polarisierung genannt. Man kann heute nicht davon ausgehen, dass menschenrechtliche Anliegen im bestehenden Kommissionsgefüge abgedeckt wären und die bestehenden Fachkommissionen als spezifische Menschenrechtskommissionen zu bezeichnen wären.

#### ***(13) Besser nutzbares menschenrechtspolitisches Potential der beratenden Kommissionen***

Die Kommissionen erfüllen mit ihrem Fachwissen in vielen Fällen wichtige sachliche und politische Funktionen, die auch für die Umsetzung von Menschenrechten wichtig sind: Sie können die Sichtweise der Verwaltung mit neuen Perspektiven ergänzen, die eine Abwägung von menschenrechtlich geschützten Interessen verschiedener Akteurinnen und Akteure erst möglich machen. Und sie können in ihrer politisch pluralistischen Zusammensetzung als fachspezifisches Forum für die Diskussion um die zukunftsgerichtete Umsetzung menschenrechtlicher Anliegen dienen. Die interviewten Sekretariate der bestehenden Kommissionen betonen denn auch den Wert und das **menschenrechtspolitische Potential der fachspezifischen Kommissionen**, der mit einer allgemeinen menschenrechtlichen Institution (ohne die entsprechende Fachkompetenz und Verankerung in Fachkreisen) nicht erreicht werden könnte.

Die Kapazitäten der beratenden Kommissionen sind heute sehr beschränkt. Sie sind zudem in der Verfügung über ihre Ressourcen nur beschränkt unabhängig. Um ihr menschenrechtspolitisches Potential zu realisieren, bräuchte es einen expliziten Auftrag des Bundesrates sowie mehr fachliche und personelle Kapazität der bestehenden Kommissionen.

#### ***(14) Unterschiedliche Einschätzung der Notwendigkeit einer neuen Menschenrechtsinstitution***

Innerhalb und ausserhalb der Verwaltungen waren die Meinungen der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner zur Notwendigkeit einer neuen Institution des Bundes im Bereich der Menschenrechte geteilt. Die Gegnerinnen und Gegner führten verschiedene Argumente ins Feld, so etwa dass die gute Menschenrechtssituation in der Schweiz und die bereits bestehenden nichtgouvernementalen und gouvernementalen Strukturen eine neue Institution überflüssig oder zumindest nicht als prioritär erscheinen lasse. Die Schweiz sei zudem im Besonderen auf Bundesebene bereits überinstrumentalisiert und eine neue Institution könne die fachlich qualifizierte Arbeit der bestehenden Kommissionen schwächen, ohne selbst fachlich qualifizierten Input in heiklen Menschenrechtsfragen leisten zu können. Die Befürworterinnen und Befürworter betonten den menschenrechtspolitischen Handlungsbedarf und die sinnvolle und nützliche Rollen und Aufgaben einer nationalen Menschenrechtsinstitution ausserhalb der Verwaltung und der bestehenden Kommissionen. Allerdings gibt es implizit und explizit unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich Funktionen, Aufgaben und institutionelle Verankerung, was es schwierig macht, Zustimmung und Ablehnung in ein direktes Verhältnis zu setzen. So schienen sich viele ablehnende Stimmen primär eine neue beratende Kommission nach dem Vorbild der bestehenden extraparlamentarischen Kommissionen (vgl. dazu Ziff. 4, Modell 2) vorzustellen.

### **3. Der Handlungsbedarf im Bereich des Bundes und die möglichen Funktionen einer verwaltungsexternen Institution**

#### *3.1 Notwendige zusätzliche Anstrengungen des Bundes*

Auf der Grundlage dieser Umsetzungslücken lassen sich etwa folgende Bereiche definieren, wo zusätzliche Anstrengungen des Bundes nötig sind.

- Die Entwicklung einer gesamtschweizerischen und departementsübergreifenden Perspektive zur Umsetzung der internationalen Menschenrechte
- Die klarere und transparentere Zuordnung menschenrechtlicher Verantwortlichkeiten und entsprechender Ressourcen innerhalb der Bundesverwaltung
- Systematischer und themenspezifischer Informationsaustausch, Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden
- Sensibilisierung und systematischer Aufbau der nötigen Fachkompetenz, auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene
- Systematischer Einbezug der Öffentlichkeit in die Umsetzungspolitik

#### *3.2 Sinnvolle Funktionen einer verwaltungsexternen Institution*

Ein grosser Teil des eben dargelegten Handlungsbedarfs **erfordert Aktivitäten und strukturelle Veränderungen in der Bundesverwaltung**. Andere Aufgaben bedingen die Zusammenarbeit von verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Akteurinnen und Akteuren. Die internationale menschenrechtliche Debatte macht immer wieder deutlich, dass



die Auslegung menschenrechtlicher Verpflichtungen, ihre Umsetzung und Überprüfung in der Praxis nicht dem Staat und seinen Behörden alleine – und seien diese noch so demokratisch legitimiert – überlassen werden soll. Die **Auslagerung bestimmter Aufgaben an eine verwaltungsexterne Institution** ist für bestimmte Funktionen geeigneter, weil sie

- eine neue unabhängige **menschenrechtliche Gesamtsicht** bieten könnte, welche der **Querschnittfunktion** der Menschenrechte Rechnung trägt, über einzelne Fachbereiche und über die Perspektive der Bundesverwaltung hinausgreift und die Sichtweisen von Justiz und Parlament, von eidgenössischen und kantonalen Behörden, von besonders betroffenen gesellschaftlichen Gruppen einbezieht;
- die **Unabhängigkeit vom politischen Alltagsgeschäft** ausnützen und eine **zukunftsgerichtete Perspektive** zur Umsetzung menschenrechtlicher Anliegen sicherstellen könnte;
- eine **Brückenfunktion** zwischen verschiedenen involvierten Institutionen, Interessengruppen, Individuen auf staatlicher und nichtstaatlicher Ebene, auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden wahrnehmen und damit zum notwendigen Informationsaustausch und zur notwendigen Versachlichung der Diskussion um menschenrechtliche Verpflichtungen beitragen könnte;
- die **öffentliche Sichtbarkeit** menschenrechtlicher Anliegen erhöhen und damit einen spezifischen Beitrag zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit leisten könnte.

### 3.3 Verwaltungsexterne Aufgaben

Daraus lassen sich eine Reihe von **Aufgaben ableiten, die heute nicht oder nur in ungenügender Masse wahrgenommen** werden und sinnvollerweise von einer Institutionen (ausserhalb der Bundesverwaltung) übernommen werden sollten:

- **Systematische und unabhängige Beobachtung der allgemeinen menschenrechtlichen Situation** im Hinblick auf die Einhaltung internationaler und nationaler Standards (*monitoring*),
- **Untersuchung von spezifischen menschenrechtlichen Themen** und Problemen, rechtlichen Vorschriften, Verwaltungspraxis, gesellschaftlichen Verhaltensmustern, nach aktuellem Bedarf, und die Formulierung von **Empfehlungen** an die entscheidenden Behörden. Was sind die verbindlichen menschenrechtlichen Vorgaben für die schweizerischen Behörden? Welche Lösungen genügen internationalen Minimalstandards nicht? Welche gesetzgeberischen und praktischen Lösungen würden menschenrechtlichen Anliegen am Besten Rechnung tragen?
- Untersuchung von problematischen **Einzelfällen, Vermittlung von Lösungen;**
- **Plattform für systematischen Austausch und Kontakte** verschiedener relevanter Akteurinnen und Akteure (aus der Verwaltung, aus den Parlamenten, aus der Justiz, aus gouvernementalen und nichtgouvernementalen Kreisen, von eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden, aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessengruppen, im Besonderen von benachteiligten Bevölkerungsgruppen);
- **Die Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie die Sensibilisierung und Ausbildung besonders interessierter Kreise oder besonders menschenrechtsrelevanter Behörden;**
- **Die systematische Entwicklung und Institutionalisierung von praxisorientierter Fachkompetenz zur Beratung und Unterstützung** sachlich zuständiger Be-

hörden aller föderalen Ebenen in der Umsetzung konkreter Menschenrechte (Gesetzgebung, Gerichte, Verwaltung) und/oder in der Entwicklung von Massnahmen zur Sensibilisierung, Ausbildung und Menschenrechtserziehung.

Angesichts des beträchtlichen Handlungsbedarfs in all diesen Bereichen sind aus menschenrechtspolitischer Sicht diese Aufgaben durchwegs von zentraler Bedeutung. Die Priorität der einzelnen Funktionen und Aufgaben, die Art und Weise und die notwendige Intensität der Aufgabenerfüllung werden von verschiedenen politischen Akteurinnen und Akteuren in der Schweiz heute allerdings sehr unterschiedlich eingeschätzt.

#### **4. Verschiedene institutionelle Optionen**

Die skizzierten Funktionen und Aufgaben können im bestehenden institutionellen Umfeld, das bereits heute sehr komplex ist und sich zudem in konstanter Veränderung befindet, von bestehenden Organisationen oder von einer neuen Institution erfüllt werden. Die im Folgenden skizzierten Modelle sind keine ausgereiften konkreten Projekte. Sie sind als **Grundmodelle** gedacht, die mit Bezug auf die Erfüllung der skizzierten Aufgaben Vor- und Nachteile haben und eine **konkrete Diskussion innerhalb und ausserhalb der Verwaltung erleichtern** sollen. Sie sind variierbar und zu einem grossen Teil untereinander kombinierbar.

##### ***Modell 1: Explizite Menschenrechtsmandate an bestehende Institutionen***

Diese Option verzichtet gänzlich auf die Schaffung neuer Institutionen. Sie basiert auf einer pragmatischen und sachbezogenen Reaktion auf den formulierten Handlungsbedarf. Der Bund formuliert entsprechende Aufträge an bestehende Institutionen, z.B. bestehende beratende Kommissionen, universitäre Institute, NGOs. Im Besonderen bedeutet dies eine Umformulierung der Mandate der bestehenden Kommissionsmandat, welche die Fachkommissionen neu explizit mit dem Einbezug relevanter menschenrechtlicher Verpflichtungen in ihre Arbeit beauftragt. Die Kapazitäten der bestehenden Sekretariate werden erhöht.

##### ***Modell 2: Neue beratende Menschenrechtskommission***

Dieses Modell folgt den Beispielen bestehender Kommissionen und fügt ihnen eine neue beratende Kommission an. Sie besteht aus etwa 10 Fachleuten, gewählt vom Bundesrat nach politischem und regionalem Proporz gemäss Kommissionsverordnung. EKR und EKFF als besonders menschenrechtsrelevante Kommissionen sind darin im Hinblick auf die Nutzung von Synergien und den Austausch von Informationen direkt vertreten. Die neue Kommission verfügt über ein (zumindest teilweise bezahltes) professionelles Engagement seiner Mitglieder und ein leistungsfähiges Sekretariat.

##### ***Modell 3: Kommissionsdach Plus***

Eine beratende Kommission, bestehend aus den Präsidenten der bestehenden menschenrechtsrelevanten Kommissionen (EKR, EKFF, EKA, EKF, EKJ, NEK), ergänzt mit einem oder mehreren Vertretern der Kantonsregierungen und fünf ausgewiesenen Fachleuten und einem leistungsfähigen Sekretariat. Das Kommissionsdach Plus, präsiert von einem der fünf Fachleute (zumindest teilweise professionell entschädigt) trifft sich zum regelmässigen Austausch über und zur Koordination gemeinsamer Themen. Es definiert menschenrechtsrelevante Themen, die in den bestehenden Kommissionen, in einer eigenen Arbeitsgruppe oder durch Expertinnen und Experten behandelt werden sollen. Neue explizit menschenrechtspolitische Mandate verpflichten die bestehenden Kommissionen zur Zusammenarbeit mit dem Kommissionsdach Plus.

#### ***Modell 4: Comité des sages***

Dieses Modell baut primär auf der Glaubwürdigkeit und Fachkompetenz von *Persönlichkeiten* auf: Fünf renommierte Fachleute, die breite Akzeptanz, politisches Gewicht und Unabhängigkeit verkörpern, stellen ihre professionellen Kapazitäten zur Verfügung. Sie werden für ihre Arbeit nach professionellen Kriterien bezahlt. Sie werden vom Bundesrat oder vom Parlament gewählt.

#### ***Modell 5: Unabhängiges Fachinstitut***

Auf der Grundlage einer Stiftung mit breiter Trägerschaft (Bund und Kantone, allenfalls auch Zivilgesellschaft), finanziert primär durch den Bund, wird ein unabhängiges Institut aufgebaut, das auch Dienstleistungen für Auftraggeberinnen und –geber ausserhalb der Bundesverwaltung erbringen kann. Das Fachinstitut definiert seine Aktivitäten teils selbst, teils ist es im Auftrag von Bund und Kantonen tätig. Es arbeitet projektbezogen mit verschiedenen Institutionen und Organisationen aus den Verwaltung des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, aus Justiz, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zusammen.

#### ***Modell 6: Ombudsstelle***

Eine Ombudsstelle, vom Bundesrat oder vom Parlament gewählt, mit der primären Befugnis, individuelle Vorfälle im Bereich der Menschenrechte zu untersuchen und konkrete Lösungen zu vermitteln. Damit ist auch die Funktion verbunden, aus individuellen Fällen von Menschenrechtsverletzungen rechtspolitische Empfehlungen an die Legislative und Exekutive abzuleiten.

### **5. Rahmenbedingungen und Auswahlkriterien**

#### ***5.1 Allgemeine Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die verwaltungsexterne Erfüllung der skizzierten Aufgaben***

##### ***a) Politischer Wille der einsetzenden Behörden für eine neue Institution***

Soll eine neue Institution geschaffen werden, ist dafür ein klarer politischer Wille notwendig. Die **Konstituierung und die Wahl der Mitglieder durch den Bundesrat oder durch das Parlament** ist ein Zeichen eines solchen politischen Willens des Bundes, eine neue Institution ernst zu nehmen. Allerdings muss ein solcher politischer Wille, der die Funktionen einer neuen Institution bejaht, auch in einer **ausreichenden Finanzierung** und in der kontinuierlichen **konstruktiven Auseinandersetzung der Bundesbehörden** mit den Arbeitsergebnissen einer neuen Institution zum Ausdruck kommen.

##### ***b) Thematisch breites Mandat einer neuen Institution***

Angesichts des allgemeinen Mangels an prospektiver Auseinandersetzung mit Menschenrechten scheint eine thematische Begrenzung einer allfälligen neuen Institution auf einzelne, heute als besonders relevant eingeschätzte Menschenrechte oder auf einzelne besonders benachteiligte Gruppen nicht sinnvoll, vielmehr sollte ein **thematisch möglichst breites Mandat** angestrebt werden.

##### ***c) Klare Formulierung von Mandat, Aufgaben, Kompetenzen, Arbeitsmethoden***

Wichtig ist es, den Auftrag an neue oder an bestehende Institutionen möglichst klar zu formulieren. Im Besonderen wird es darum gehen, die **übertragenen Aufgaben zu umschreiben und die beauftragte Institution mit den zur Aufgabenerfüllung notwendi-**

**gen Kompetenzen auszustatten.** Folgende Fragen müssen in jedem Fall beantwortet werden:

- Funktion, Aufgaben und entsprechende Kompetenzen der Institution
- Personelle Zusammensetzung, Wahlbehörde und Wahlverfahren, Vorschlagsrechte
- Arbeitsmethoden und –prozesse, interne Kompetenzverteilung. Zusammenarbeit mit bestehenden Institutionen
- Auskunfts- und Zusammenarbeitspflichten anderer bestehender Institutionen
- Personelle Infrastruktur, Finanzierung, Rechenschaftspflichten

Angesichts der zahlreichen Berührungspunkte, die eine neue Institution mit bestehenden Institutionen und Verfahren haben wird, und im Interesse einer möglichst hohen Legitimation ihrer Aktivitäten ist es sinnvoll, für eine neue Institutionen eine **gesetzliche Grundlage** zu schaffen, auch wenn beispielsweise die Schaffung einer neuen beratenden Kommission nach Kommissionenverordnung nur einer Verfügung des Bundesrates bedürfte (zumindest soweit sich die neue Kommission innerhalb der Vorgaben der Verordnung bewegt).

#### *d) Die Unvermeidlichkeit von thematischen Überschneidungen*

Die Querschnittfunktion der Menschenrechte bringt es mit sich, dass menschenrechtliche Aktivitäten nie im politischen oder rechtlichen Vakuum stattfinden, sondern thematisch die Kompetenzbereiche bestehender Institutionen mit verschiedenen Funktionen und unterschiedliche etablierte Fachbereiche berühren. Kompetenzüberschneidungen mit verschiedenen Behörden sind deshalb inhärent und lassen sich grundsätzlich nicht vermeiden. Es geht vielmehr darum, Fachkompetenz in den verschiedenen Sachbereichen mit einer menschenrechtspolitischen Gesamtsicht, mit expliziter Orientierung und Fachkompetenz im Bereich Menschenrechte zu verbinden und die entstehenden Synergien zu nutzen. Gerade für dieses *mainstreaming* bedarf es spezialisierter Stellen, welche das Querschnittthema so aufbereiten können, dass es für andere Fachbereiche verwertbar ist.

Was es angesichts knapper Mittel zu vermeiden gilt, sind Überschneidungen von konkreten menschenrechtspolitisch orientierten Aktivitäten. Da sich die Tätigkeitsfelder verschiedener gouvernementaler und nichtgouvernementaler Organisationen und Institutionen überschneiden, ist das Risiko von Überschneidungen zweifellos nicht zu unterschätzen. Andererseits ist der Handlungsbedarf in vielerlei Hinsicht heute beträchtlich und die tatsächlichen Aktivitäten so bescheiden, dass es für alle mehr als genug zu tun gibt. Die Planung der Aktivitäten einer neuen Institution wird jedoch auf einer genaueren Analyse der bereits bestehenden gouvernementalen und nichtgouvernementalen Aktivitäten aufbauen müssen, die erst noch geleistet werden muss. **Komplementäre Arbeitsmethoden, konstruktive Zusammenarbeit und Vernetzung** sollen Überschneidungen von Aktivitäten pragmatisch verhindern und Tätigkeitsfelder der einzelnen Organisationen und Institutionen untereinander sinnvoll abstecken.

#### *e) Der Bedarf an Ressourcen und fachlicher Kapazität*

Legitimität und Glaubwürdigkeit erreicht eine neue Institution ausserdem vor allem mit seriöser Arbeit, die wiederum im Wesentlichen von verfügbaren Ressourcen und Kapazitäten abhängt. Die Deckung des formulierten Handlungsbedarfs bedarf finanzieller und personeller Ressourcen, wenn sie auch nicht riesige Beträge verschlingen wird, wenn wir mit grossen Infrastrukturvorhaben vergleichen. Einige Interviewpartnerinnen und –partner

wiesen allerdings auch auf ein beträchtliches Einsparungspotential hin, das sich aus einer zukunftsgerichteten Perspektive der Vermeidung menschenrechtlicher Probleme ergibt.

Zusätzliche Aktivitäten bedeuten immer mehr Aufwand für personelle Ressourcen und Infrastruktur, ob die Aktivitäten verwaltungsintern oder verwaltungsextern organisiert werden. Unterschiede ergeben sich weniger aus der Wahl institutioneller Modelle als aus Art der Funktionen und der Intensität der Aktivitäten, die neue oder alte Institutionen entwickeln sollen. Soll eine neue Institution wirksam und politisch und fachlich glaubwürdig sein, muss sie ein gewisses **kritisches Mass an neuen, sichtbaren und als nützlich eingeschätzten Aktivitäten** entwickeln können. Stehen die dafür notwendigen Ressourcen (etwa mangels entsprechender politischer Prioritäten) nicht zur Verfügung, bedeutet eine neue Institution *windowdressing*, das für die innenpolitische Diskussion der Menschenrechte politisch nur kontraproduktiv sein kann.

## *5.2 Kriterien zur Beurteilung und Ausgestaltung der Modelloptionen*

Die Wahl zwischen den verschiedenen Optionen und die konkrete Ausgestaltung des gewählten Modells müssten folgende Kriterien berücksichtigen:

### ***Kriterium 1: Prioritäre Funktionen und Aufgaben***

Die skizzierten Modelle bieten für die Erfüllung der einzelnen Funktionen und Aufgaben (vgl. Kapitel 3.2/3.3) unterschiedliche Vor- und Nachteile, wie die folgenden Kriterien im Einzelnen zeigen werden. Deshalb ist es sinnvoll, die **Frage nach den prioritären Funktionen und Aufgaben und den damit verbundenen Implikationen für Kompetenzen, Zusammensetzung und Arbeitsmethoden der damit beauftragten Institution an den Anfang** zu stellen. Aus menschenrechtspolitischer Sicht sind die skizzierten Funktionen und Aufgaben notwendige öffentliche Aufgaben. Es wird politisch zu diskutieren sein, welche der oben skizzierten Funktionen und Aufgaben prioritär zu behandeln sind, mit welcher Intensität sie zu erfüllen sind und welche bestehenden Institutionen in und ausserhalb der Bundesverwaltung solche Aufgaben allenfalls übernehmen könnten.

Am wenigsten prioritär scheint aus unserer Sicht die Ombudsaufgabe: Im Lichte der umschriebenen Lücken in der schweizerischen Umsetzungspraxis erscheint die **Untersuchung von menschenrechtspolitisch problematischen Einzelfällen** angesichts des in der Schweiz stark ausgebauten individuellen Rechtsschutzes, der nach der Auffassung des Parlamentes noch mit einer allgemeinen eidgenössischen Ombudsstelle ergänzt werden soll, **weniger prioritär** als die strukturelle Dimension der Menschenrechte, welche nicht den Einzelfall, sondern die allgemeine Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen fokussiert. Damit rückt Modell 6, welche als Ombudsstelle primär für die Erfüllung dieser Aufgabe konzipiert ist, in den Hintergrund.

### ***Kriterium 2: Politische Abstützung und Akzeptanz***

Nicht alle Funktionen sind in gleicher Weise von einer breiten politischen Abstützung der Institution abhängig. Einer solchen bedarf im Besonderen die Funktion des **monitoring** und die **Untersuchungen** über spezifische menschenrechtliche Probleme, sollen sie einen glaubwürdigen Mehrwert gegenüber Analysen der Verwaltung oder unabhängiger NGOs, Fachinstitute oder Fachpersonen bringen. Die Institution und ihre Mitglieder bedürfen neben persönlicher Integrität, Unabhängigkeit und besonderer fachlicher Kompetenz auch der Offenheit gegenüber den Problemen benachteiligter Gruppen. Im Hinblick auf politische Repräsentativität haben die Modelle 2 und 3 gewisse Vorteile. Sie repräsentieren gemäss Kommissionenverordnung „ausgewogen“ Interessengruppen, die beiden Ge-

schlechter, sprachliche und regionale Herkunft sowie Altersgruppen und berücksichtigen primär Fachkompetenz, Fähigkeit zur Zusammenarbeit und Verfügbarkeit.

Ein Forum, das den **Informationsaustausch** und die Koordination zwischen verschiedenen Akteuren sicherstellt, erfordert weniger politische Repräsentativität als eine gewisse Neutralität, fachliche Kompetenzen und eine institutionalisierte Nähe zu den anvisierten Behörden und Organisationen. Dem würden die Modelle 4 und 5 zweifellos besser entsprechen als die Modelle 2 und 3. Modell 1 hat den Vorteil, das es gezielte adhoc-Aktionen ermöglicht, jedoch für eine systematische Erfüllung der Aufgabe weniger geeignet ist. Eine gemeinsame *ownership* am Austauschforum (etwa in der Form einer gemeinsam finanzierten Stiftung von Bund, (einigen) Kantonen und interessierten Organisationen gemäss Modell 5) könnte die nötige Akzeptanz und Nähe zu den verschiedenen Adressatenkreisen schaffen.

Im Hinblick auf die **Beratung von Bundesrat und Bundesverwaltung** haben die Modelle 2 und 3 deutliche Vorteile. Auf Bundesebene sind beratende Kommissionen etablierte und damit legitime und glaubwürdige Formen der Zusammenarbeit der Verwaltung mit dort repräsentierten gesellschaftlichen Kräften, auch wenn ihre Wirksamkeit im Hinblick auf die tatsächliche Beeinflussung der Entscheidungsprozesse nicht durchwegs hoch sein dürfte. Hinsichtlich der Beratung des Parlamentes, der Gerichte und kantonaler Behörden haben demgegenüber die Modelle 2 und 3 eher Nachteile.

Schliesslich schafft die **Kombination verschiedener Funktionen** (monitoring, Untersuchung, Ausbildung und Entwicklung von Fachkompetenz) tendenziell Synergien und erhöht die Kapazitäten und die öffentliche Akzeptanz einer Institution. Dies spricht dafür, mehrere Funktionen in einer Institution zusammenzufassen – und gegen Modell 1.

### ***Kriterium 3: Unabhängigkeit***

Die Menschenrechte sind ein rechtliches Konzept, das zumindest teilweise dem politischen Diskurs entzogen ist. Damit müsste eine menschenrechtliche Institution auch eine gewisse Distanz halten können zu tagespolitischen Auseinandersetzungen und zu politischen Interessengruppen. Unabhängigkeit von den (finanzierenden) Behörden ist vor allem für Untersuchungsfunktionen, in einem beschränkteren Masse auch für die Forumsfunktion erforderlich. Die Unabhängigkeit jeder Institution wird von verschiedenen Faktoren bestimmt, im Besonderen von der personellen Zusammensetzung, der Wahlbehörde, der institutionellen Einbindung, der (gesetzlichen) Umschreibung von Aufgaben und Kompetenzen, der Möglichkeit, selber Themen und Aktivitäten zu bestimmen, sowie von der freien Verfügbarkeit über finanzielle Ressourcen.

Die institutionelle Einbindung ihrer Sekretariate in die Bundesverwaltung, die fehlende finanzielle Eigenständigkeit und ihre Nähe zu den Entscheidungsprozessen (und Interessen) der Bundesverwaltung lassen die traditionellen beratenden Kommissionen und damit die Modelle 2 und 3 als wenig unabhängig erscheinen. Im Rahmen der heutigen Budgets und Stellenplafonds, die über die zuständigen Stellen der Bundesverwaltung laufen und sich deren Sparpolitik nicht entziehen können, werden diese Institutionen Mühe haben, ihren Arbeitsplan selbst zu bestimmen. Demgegenüber sind die Modelle 4 und 5, die über ein eigenes Budget verfügen, vergleichsweise unabhängig.

Aus der Perspektive der Unabhängigkeit ist auch Modell 1 nicht unbedingt günstig. Die Unterstützung von Aktivitäten Dritter, die regelmässig eine besondere, nicht unbedingt nur menschenrechtlich orientierte Agenda verfolgen, impliziert deren *ownership*. Die Definitionsmacht, was für Aktivitäten gefördert und unterstützt werden sollen, bleiben aber bei staatlichen Behörden. Ausserdem sind die Möglichkeit, Themen und Aktivitäten nach

menschenrechtspolitischen Bedürfnissen zu entwickeln, wesentlich auf das bestehende Angebot beschränkt.

#### ***Kriterium 4: Zugänglichkeit für besonders betroffene Bevölkerungsgruppen***

Je nach ihrer Ausgestaltung sind in den Modellen 2 bis 6 überall Mechanismen möglich, welche die Zugänglichkeit für Individuen (besonders und systemimmanent in Modell 6) und Gruppen fördern. Die Modelle 2 und 3 setzen primär auf die (nur beschränkt mögliche) personelle Vertretung solcher Gruppen in den Kommissionen selbst, während in den Modellen 4 und 5 andere Instrumente den Zugang betroffener Gruppen fördern können, beispielsweise ein Antragsrecht für Gruppen oder NGOs, eine Untersuchung zu verlangen oder die Veranstaltung öffentlicher Hearings zu aktuellen Themen.

#### ***Kriterium 5: Schaffung praxisorientierter Fach- und Beratungskompetenz***

Der Aufbau praxisorientierter Fachkompetenz ist grundsätzlich **in allen Modellen möglich** und hängt vor allem von den Ressourcen ab, die dafür zur Verfügung stehen. Im Vergleich mit Modell 1, das dezentrale und damit allgemein wohl schlechter zugängliche und nutzbare Fachkompetenzen schafft, hat ein Fachinstitut als Kompetenzzentrum gemäss Modell 5 den Vorteil der zentralisierteren Institutionalisierung von Fachwissen, das so für die Zukunft besser und systematischer nutzbar und besser vernetzbar ist. So ist es auch für die Verwaltung, deren Bedarf an zusätzlichem Fachwissen und Fachkompetenz wohl am Konkretesten ist, am Besten zugänglich.

Modell 4 baut auf personalisierter (und nicht institutionalisierter) Fachkompetenz auf und hat in diesem Sinne wohl Nachteile für die breite Nutzung dieser Kompetenz.

Die Modelle 2 und 3, die vom schweizerischen Milizsystem geprägt sind, werden den Aufbau eines professionellen (und damit auch angemessen bezahlten) Knowhows zwar nicht grundsätzlich, aber doch in der Praxis verhindern, wenn nicht verunmöglichen. Sie sind deshalb aus dieser Sicht wenig günstig.

#### ***Kriterium 6: Vermeidung der Duplizierung von Aktivitäten***

Die Vermeidung der Überschneidung von Aktivitäten bringt einen Vorteil für Modell 1: Der Bund unterstützt finanziell förderungswürdige Aktivitäten, wo ein gewisses Angebot und die entsprechenden Kapazitäten bestehen. Die Gefahr der Duplizierung durch eigene Aktivitäten besteht grundsätzlich nicht.

Aus dieser Perspektive hat das Modell 2 deutliche Nachteile. Die Schaffung einer neuen beratenden Kommission, deren Aufgaben sich mit jenen bereits bestehender Fachkommissionen überschneidet, birgt ein besonderes Risiko der Duplizierung von menschenrechtspolitischen Aktivitäten im Besonderen mit Bezug auf die Tätigkeiten von EKR und EKFF. Damit ist ein beträchtliches und kontraproduktives Konfliktpotential verbunden, wenn es den Institutionen nicht gelingt, nah genug zusammenzuarbeiten.

#### ***Kriterium 7: Stärkung/Schwächung bestehender Institutionen***

Mit dem Modell 2 sind starke Befürchtungen verbunden, dass die bestehenden, als Fachkommissionen gut funktionierenden Kommissionen indirekt geschwächt werden. So werden zusätzliche Ressourcen für eine neue beratende Kommission möglicherweise mit dem Ruf nach der Reduktion der (schon sehr bescheidenen) Mittel für die bestehenden Kommissionen einhergehen. Diese politischen Risiken sprechen deutlich gegen Modell 2. Eine neue Kommission mit einem sehr allgemeinen, kaum definierten, konfliktträchtigen Mandat und wenig konkreten Aktivitäten ist auch aus menschenrechtspolitischer Sicht keine Alternative zu den bestehenden Fachkommissionen.

Das Innovationspotential von Modell 3, das die Fachkommissionen unter dem Querschnittsthema Menschenrechte zusammenfasst, menschenrechtspolitische Synergien nutzbarer macht und die Fachkommissionen menschenrechtspolitisch deutlich effizienter machen könnte, ist demgegenüber beachtlich, allerdings nur, wenn es tatsächlich gelingt, wirksam zusammenzuarbeiten.

Eine Stärkung bestehender Institutionen (beratender Kommissionen, NGOs, Universitäten, Interessenorganisationen), die sich mit menschenrechtlichen Fragen auseinandersetzen, wäre im Besonderen mit Modell 1 verbunden.

#### ***Kriterium 8: Vernetzungspotential***

Hier sind jene Modelle im Vorteil, die unterschiedliche Behörden und betroffene Bevölkerungsgruppen schon mit ihren institutionellen Vorgaben an einen Tisch bringen. Dies gilt für Modell 2 und Modell 3, wo unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und Institutionen in einem beratenden Gremium repräsentiert sind. In einem besonderen Mass gilt es jedoch für Modell 5, in dessen gegenüber der Exekutive verselbständigten Leitungsgremium die verschiedenen Ebenen staatlicher Behörden und Vertreterinnen und Vertreter interessierter Organisationen und Fachinstitutionen vertreten sind.

#### ***Kriterium 9: Effizienz und Kosten***

Auf der Grundlage von institutionellen Modellen lässt sich die Kosteneffizienz grundsätzlich schwer beurteilen: Sie hängt von der konkreten Ausgestaltung der Institutionen und vor allem von der Definition und vom Umfang der Aktivitäten ab, mit der die Institution beauftragt werden soll. Auf den ersten Blick wird Modell 1 als relativ kostengünstig erscheinen, geht es doch hier um die finanzielle Förderung von Aktivitäten, ohne dass dies mit Kosten für die Schaffung und den Unterhalt einer neuen Institution verbunden wäre. Auf den zweiten Blick wird dies jedoch einen grossen verwaltungsinternen Aufwand für die Betreuung der einzelnen Unterstützungsprojekte bedeuten. Modell 2 und 3 werden auf der Grundlage des Vorverständnisses, dass beratende Kommissionen grundsätzlich nach dem Milizsystem funktionieren, wohl allgemein als wenig kostenintensiv eingeschätzt. Die bescheidenen Budgets der bestehenden Kommissionen lassen aber befürchten, dass mit einem vergleichbaren Kostenaufwand die beschriebenen wünschbaren Funktionen bei weitem nicht sichergestellt werden können. Modell 4 und besonders Modell 5 scheinen vergleichsweise teuer, der Aufwand für ihre Schaffung und ihren Unterhalt ist jedoch auch transparenter und Drittmittel (etwa von Kantonen oder anderen interessierten Organisationen) sind denkbar. Modell 6 ist zweifellos vergleichsweise kostenintensiv, da die substantielle und fristgerechte Behandlung von Individualbeschwerden eine recht ausgebaute Infrastruktur (Fach- und Sekretariatspersonal) benötigt.