

FÜR DIE SCHAFFUNG EINER GLAUBWÜRDIGEN NATIONALEN MENSCHENRECHTSINSTITUTION IN DER SCHWEIZ

HERAUSGEBER

Amnesty International Schweizer Sektion
Alliance Sud
Erklärung von Bern
Menschenrechte Schweiz MERS
Gesellschaft für bedrohte Völker
Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH
Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax
Schweizerisches Arbeiterhilfswerk SAHW



*alliance*sud

Arbeitsgemeinschaft
Swissaid - Fastenopfer - Brot für alle
Helvetas - Caritas - Heks



Menschenrechte Schweiz MERS
Association suisse pour les droits de la personne
Human Rights Switzerland

gesellschaft
für bedrohte
völker



JP
JUSTITIA ET PAX
JUSTICE ET PAIX



Schweizerisches Arbeiterhilfswerk SAH
Œuvre suisse d'entraide ouvrière OSEO
Soccorso operaio svizzero SOS

INHALTSÜBERSICHT

1 Ausgangslage	3
2 Die Pariser Prinzipien als Richtschnur	4
3 Gründe für eine nationale Menschenrechtsinstitution	5
Internationale Verpflichtung zur wirksamen Umsetzung der Menschenrechte	6
Wenig entwickeltes Menschenrechtsbewusstsein und Defizite in der Menschenrechtsbildung	6
Auch in der Schweiz gibt es Menschenrechtsverletzungen	7
Unklare Verantwortlichkeiten und fehlende Gesamtsicht	8
Wirtschaft und Menschenrechte	9
4 Institutionelle Ausgestaltung einer nationalen Menschenrechtsinstitution	9
Mandat und Rechtsgrundlage	10
Institutionelle Unabhängigkeit	11
Pluralistische Zusammensetzung	11
Aufgaben	12
Befugnisse	13
Form	13
Zusammenarbeit mit bestehenden Kommissionen und Fachstellen	14
Ressourcen	14

ADRESSE

MERS
Hallerstrasse 23
CH - 3012 Bern
T 031 302 01 61
F 031 302 00 62
www.humanrights.ch
info@humanrights.ch

Diese Publikation besteht auch in französischer Sprache unter dem Titel
«Vers la création d'une authentique institution nationale des droits humains
en Suisse»

© August 2005

1 AUSGANGSLAGE

In der schweizerischen Öffentlichkeit hat die Frage, ob eine nationale Institution zum Schutz der Menschenrechte geschaffen werden sollte, in den letzten Jahren an Aktualität gewonnen.

Im Nachgang zu einer NGO-Tagung vom September 2000 konstituierte sich die Arbeitsgruppe Menschenrechtsinstitution¹ und erarbeitete eine Plattform, welche die Forderung beinhaltete, eine nationale Menschenrechtsinstitution zu schaffen. Diese Forderung wurde im Juli 2001 von 100 nichtgouvernementalen Organisationen, Gewerkschaften, kirchlichen Institutionen und Persönlichkeiten unterstützt.

Am 10. Dezember 2001 reichten Nationalrätin Vreni Müller-Hemmi und Ständerat Eugen David in den Räten eine parlamentarische Initiative ein, in der sie die Schaffung einer eidgenössischen Kommission für Menschenrechte forderten. Die Vorstösse wurden von über 100 Mitgliedern des Nationalrats und von zwei Mitglie-

dern des Ständerats unterstützt. Der Nationalrat beschloss am 20. Juni 2003, die parlamentarische Initiative Müller-Hemmi anzunehmen und beauftragte seine Staatspolitische Kommission mit der Ausarbeitung einer konkreten Vorlage zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution. Im Gegensatz zum Nationalrat überwies die kleine Kammer ein Postulat, das einen Bericht des Bundesrates zur Frage der Schaffung einer Menschenrechtskommission verlangt. Daraufhin zog Ständerat David seine parlamentarische Initiative zurück.

Als Folge des ständerätlichen Postulats beauftragte die Politische Abteilung IV des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eine externe Sachverständige, Dr. iur. Erika Schläppi, mit der Ausarbeitung einer Studie. 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 zudem verschiedene Optionen aufzeigen, ihre Vor- und Nachteile darlegen und so eine Diskussionsgrundlage liefern. Die «Studie Schläppi» ist im Juli 2003 fertig gestellt worden. Die Autorin identifizierte darin erheblichen Handlungsbedarf

¹ Folgende Organisationen sind in der Arbeitsgruppe vertreten: Amnesty International Schweizer Sektion, Alliance Sud, Erklärung von Bern, Gesellschaft für bedrohte Völker, Menschenrechte Schweiz MERS, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk.

und untermauerte die Notwendigkeit einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution für die Schweiz. Die Arbeitsgruppe Menschenrechtsinstitution hat im Oktober 2003 Stellung zur Studie genommen.²

Der vom Ständerat geforderte bündesrätliche Bericht, der die Vorschläge der Expertenstudie konkretisieren soll, ist vom Bundesrat noch nicht verabschiedet worden.

Das vorliegende Positionspapier fasst die Haltung der Arbeitsgruppe zu den wichtigsten Punkten in Bezug auf die Ausgestaltung der zu schaffenden nationalen Menschenrechtsinstitution zusammen.

2 DIE PARISER PRINZIPIEN ALS RICHTSCHRUR

Die Vereinten Nationen (UNO), der Europarat und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) betonen seit vielen Jahren die Wünschbarkeit und Wichtigkeit nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Denn trotz der weitgehenden *internationalen* Kodifizierung sind *nationale* Mechanismen und Institutionen zentral für die innerstaatliche Umsetzung der Menschenrechte. Dieser Erkenntnis folgend wurden 1991 Grundsätze betreffend Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen formuliert. Diese Grundsätze, die als «Pariser Prinzipien» bekannt geworden sind, wurden 1993 von der UNO-Generalversammlung im Rahmen der Resolution 48/134 verabschiedet.³

Die Pariser Prinzipien sind die normative Grundlage für das Konzept der nationalen Menschenrechtsinstitutionen. Deren Geltung als Richtschnur für die Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen wurde von verschiedenen Gremien der UNO wiederholt betont.

Die Pariser Prinzipien enthalten eine Reihe von Empfehlungen zu Aufgaben, Zusammensetzung und Arbeitsmethoden nationaler Menschenrechtsinstitutionen.

² Eine Zusammenstellung wichtiger Dokumente und Nachrichten zur Frage der Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution findet sich auf der Website www.humanrights.ch (Fokus Schweiz > Nationale MR-Institution).

³ Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme et principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (A/Res/48/134, 20 décembre 1993). Eine deutsche Übersetzung der Pariser Prinzipien ist einsehbar auf der Website www.humanrights.ch (Fokus Schweiz > Nationale MR-Institution).

Die wichtigsten *Grundsätze* der Pariser Prinzipien sind:

- **gesetzliche oder verfassungsrechtliche Grundlage** der nationalen Menschenrechtsinstitution;
- möglichst umfassendes, **klar festgelegtes Mandat** zur Förderung des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes;
- sachliche und persönliche **Unabhängigkeit** der Institution und ihrer Mitglieder gegenüber der Regierung;
- ausreichende **Infrastruktur** (Personal und Räumlichkeiten) und angemessene **Finanzierung**;
- Zusammensetzung der Institution soll eine **pluralistische Vertretung** der an der Förderung der Menschenrechte beteiligten gesellschaftlichen Kräfte gewährleisten;
- Sicherstellen der **Zugänglichkeit** der Institution vor allem für besonders verletzte Gruppen (Kinder, Ausländer/innen, Menschen in Armut) durch den Abbau geografischer, sozialer, physischer und technischer Hürden.

Gemäss den Pariser Prinzipien sollen nationale Menschenrechtsinstitutionen vor allem folgende *Aufgaben* erfüllen:

- Empfehlungen und Berichte zu allen menschenrechtlichen Fragen zuhanden der Regierung, des Parlaments und anderer zuständiger Organe formulieren;
- die Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Prak-

tiken mit den internationalen Menschenrechtsübereinkommen sowie deren wirksame Anwendung fördern;

- die Ratifikation von Menschenrechtsverträgen fördern und deren Anwendung sicherstellen;
- bei der Erstellung der Staatenberichte über die Umsetzung der Menschenrechtsabkommen an die internationalen Kontrollausschüsse mitwirken;
- die Formulierung und Umsetzung von Menschenrechtsbildungs- und Menschenrechtsforschungsprogrammen unterstützen und die Sensibilisierung für die Menschenrechte fördern;
- mit universellen, regionalen und nationalen Gremien anderer Länder zusammenarbeiten, die auf dem Gebiet der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte Zuständigkeit besitzen.

Die Arbeitsgruppe Menschenrechtsinstitution hat sich in ihrer Arbeit immer von den in den Pariser Prinzipien enthaltenen Grundsätzen, Aufgaben und Befugnissen für die Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen leiten lassen. Die Arbeitsgruppe vertritt weiterhin die Auffassung, dass sich die zu schaffende Institution an den Pariser Prinzipien orientieren sollte.

3 GRÜNDE FÜR EINE NATIONALE MENSCHENRECHTS- INSTITUTION

Die Arbeitsgruppe Menschenrechtsinstitution ist der festen Überzeugung, dass die Schaffung einer unabhängigen schweizerischen Menschenrechtsinstitution nicht nur wünschbar, sondern notwendig ist; eine Einschätzung die unter anderem durch die «Studie Schläppi» eindrücklich unterstrichen wird.

Gemäss Ansicht der Arbeitsgruppe sprechen vor allem die folgenden Gründe für die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz.

INTERNATIONALE VERPFLICHTUNG ZUR WIRKSAMEN UMSETZUNG DER MENSCHENRECHTE

Die Schweiz hat in den letzten 15 Jahren zahlreiche internationale Menschenrechtsabkommen ratifiziert (u. a. die beiden UNO-Menschenrechtspakete von 1966). Sie hat sich dadurch verpflichtet, die in den jeweiligen Verträgen niedergelegten Rechte anzuerkennen und alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zu ergreifen, diese zu verwirklichen. Unser Land ist auch

verpflichtet, gegenüber den jeweiligen Überwachungsorganen über Fortschritte und Schwierigkeiten sowie über getroffene Massnahmen Rechenschaft abzulegen. In der Schweiz werden internationale Verträge mit ihrer Ratifikation Bestandteil des innerstaatlichen Rechts; die Bestimmungen gelten für alle Instanzen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Je dichter das internationale Vertragswerk ist, desto grösser wird das Bedürfnis nach der Überwachung der Einhaltung der eingegangenen internationalen Verpflichtungen, vor allem im Bereich der nichtjustiziablen Rechte.

Die zu schaffende Menschenrechtsinstitution könnte einen wichtigen Beitrag zur systematischen und unabhängigen Beobachtung der allgemeinen menschenrechtlichen Situation im Hinblick auf die Einhaltung der von der Schweiz ratifizierten Menschenrechtsabkommen leisten.

WENIG ENTWICKELTES MENSCHENRECHTSBEWUSSTSEIN UND DEFIZITE IN DER MENSCHENRECHTSBILDUNG

Die Förderung der Menschenrechte ist seit einigen Jahren ein wichtiges Aktionsfeld der schweizerischen Aussenpolitik und ist eines der fünf in der Verfas-

sung verankerten ausserpolitischen Ziele. Die Menschenrechtspolitik ist zudem eine der erklärten Prioritäten der schweizerischen UNO-Politik. Menschenrechte werden in der Öffentlichkeit dementsprechend als ausserpolitische Idee wahrgenommen. Dagegen gehören Menschenrechte nicht zum allgemeinen innenpolitischen Vokabular, obwohl sie für unsere verfassungsrechtliche Ordnung eigentlich nichts Neues sind. In der Politik, in der Verwaltung und in der Öffentlichkeit herrscht zudem wenig Klarheit, was Menschenrechte sind und was diese für die jeweiligen Tätigkeits- und Lebensbereiche bedeuten könnten. Dies gilt vor allem für die programmatische Dimension der Menschenrechte, welche menschenrechtliche Anliegen als Ordnungsprinzipien eines liberalen Staates und einer sozialen Marktwirtschaft begreift. Des Weiteren hat die Menschenrechtsbildung im schweizerischen Bildungssystem wenig Platz und Verankerung gefunden. Menschenrechtliche Themen werden in den öffentlichen Schulen in der Schweiz nicht systematisch thematisiert, obwohl es internationale Verpflichtungen gibt, eine menschenrechtlich orientierte Bildung anzubieten. Der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK fehlt bezeichnenderweise ein Mandat in diesem Bereich.

Eine nationale Menschenrechtsinstitution könnte sich für die Sensibilisierung der Öffentlichkeit engagieren und dadurch das Bewusstsein für die Bedeutung der Menschenrechte stärken. Im Bildungs- und Erziehungsbereich könnte die Institution die Formulierung und Umsetzung von Menschenrechtsbildungs- und -forschungsprogrammen unterstützen.

AUCH IN DER SCHWEIZ GIBT ES MENSCHENRECHTS- VERLETZUNGEN

Zwar verfügt die Schweiz über einen gut ausgebauten individuellen Rechtsschutz. Dennoch gibt es auch in der Schweiz Menschenrechtsverletzungen, von denen oft die schwächsten Gruppen in unserer Gesellschaft betroffen sind, wie Behinderte, Kinder, allein erziehende Frauen oder Asylsuchende. Internationale Kontrollgremien, die sich etwa im Rahmen von Staatenberichtsverfahren regelmässig mit der Situation in der Schweiz befassen, stellen immer wieder grundsätzliche, strukturelle Probleme im Menschenrechtsbereich fest, etwa in den Bereichen Gleichstellung der Geschlechter oder Migration. Viele Schweizer Akteure empfinden diese Kritik per se als ungerechtfertigt, was zum einen auf das mangelnde menschenrechtliche Bewusstsein und zum anderen auf die

Abneigung gegenüber internationalen Überwachungsorganen – die als unerwünschte «fremde Richter» betitelt werden – zurückzuführen ist.

Die internationalen Kontrollverfahren, in deren Rahmen die Schweiz über die Umsetzung einzelner Menschenrechte öffentlich Auskunft geben muss, haben gezeigt, dass in vielen Bereichen wenig systematisches Wissen über die menschenrechtliche Situation in der Schweiz vorhanden ist. Zudem gibt es bei der Umsetzung menschenrechtlicher Pflichten grosse Unterschiede zwischen den Kantonen, die für viele menschenrechtliche Bereiche primär zuständig sind (z. B. Bildung, Gesundheit, Polizei, Strafvollzug). Vor allem auf der Ebene der Kantone fehlt es an praxisrelevanter Information, an der fachlichen Kapazität und an der Sensibilität für menschenrechtliche Anliegen.

Eine unabhängige Institution könnte sich als «Hüterin der Menschenrechte» den Menschenrechten in ihrer Gesamtheit annehmen. Sie könnte spezifische menschenrechtliche Probleme untersuchen und Empfehlungen an die zuständigen Behörden richten. Eine verwaltungsexterne Institution wäre geeignet, praxisorientierte Fachkompetenz systematisch zu entwickeln und zu institutionalisieren und die zuständigen Behörden aller föderalen Ebenen in der Umsetzung konkreter Menschenrechte zu beraten und zu unterstützen.

UNKLARE VERANTWORTLICHKEITEN UND FEHLENDE GESAMTSICHT

In der Bundesverwaltung gibt es keine Stelle, die generell für die Umsetzung internationaler menschenrechtlicher Pflichten verantwortlich ist. Obwohl die dezentrale Zuständigkeit an und für sich sachlich gerechtfertigt ist, muss festgestellt werden, dass es an klaren Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Menschenrechte fehlt. Dies lässt sich exemplarisch an den Zuständigkeiten für die Berichtungsverfahren der sechs wichtigsten UNO-Menschenrechtsabkommen zeigen, wofür nicht weniger als vier Departemente zuständig sind. Die für Aussenstehende wenig transparente und kaum systematische Zuständigkeitsverteilung führt erstens zu Doppelspurigkeiten und erschwert den Einbezug der Zivilgesellschaft. Zweitens besteht Unklarheit, wer für die Umsetzung der Empfehlungen der zuständigen Überwachungsorgane verantwortlich ist. Im Übrigen zeigt bereits die Tatsache, dass die Empfehlungen der Überwachungsorgane kaum publik gemacht werden, einen Mangel an Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung. Schliesslich fehlt in der Schweiz auch ein Gremium, das die Innen- und Aussenpolitik gesamthaft unter dem Gesichtspunkt beobachtet, ob die einzelnen Verhaltensweisen untereinander kohärent sind.

Eine verwaltungsunabhängige Institution könnte die Implementierung der Menschenrechte wirksam unterstützen. Sie wäre besonders geeignet, eine menschenrechtliche Gesamtsicht zu bieten, die der Querschnittsfunktion der Menschenrechte Rechnung trägt, durch Einbezug verwaltungsexterner Sichtweise über die Perspektive der Verwaltung hinausgreift und die Kohärenz zwischen aussen- und innenpolitischer Dimension der Menschenrechte im Auge behält.

WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE

Bis heute gibt es zwar keine völkerrechtlich verbindlichen Vorschriften, welche die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen regeln. In den letzten Jahren sind aber zahlreiche Initiativen ins Leben gerufen worden, die auf die Schaffung verbindlicher oder zumindest freiwillig zu befolgender Menschenrechtsstandards abzielen (z. B. UN Global Compact, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen oder UNO-Menschenrechtsnormen für transnationale Konzerne und andere Wirtschaftsunternehmen). Kommt

hinzu, dass der Ruf nach verantwortungsvollem Handeln in der Öffentlichkeit immer lauter wird. Transnational tätige Unternehmen können deshalb menschenrechtliche Themen schon allein aus Gründen der Reputation nicht länger ignorieren.

Im Schnittfeld Wirtschaft und Menschenrechte gibt es jedenfalls einen grossen Bedarf an Information, Sensibilisierung und Beratung; Dienstleistungen, die durch eine unabhängige Menschenrechtsinstitution erbracht werden könnten. Das vom Dänischen Menschenrechtsinstitut entwickelte Konzept des «Human Rights Compliance Assessment» beweist, dass sich in diesem Bereich gemeinsame Anknüpfungspunkte finden und konsensfähige Lösungen erarbeiten lassen.⁴

4 INSTITUTIONELLE AUSGESTALTUNG EINER NATIONALEN MENSCHENRECHTSINSTITUTION

Wie bereits erwähnt vertritt die Arbeitsgruppe Menschenrechtsinstitution die Auffassung, dass sich die zu schaffende Institution an den Pariser Prinzipien orientieren sollte. Mit der Orientierung an diesen Prinzipien geht

4 Informationen hierzu sind auf folgender Website zu finden:
www.humanrightsbusiness.org.

es sowohl um den Ausbau des Menschenrechtsschutzes in der Schweiz als auch um die Stärkung des Menschenrechtssystems der UNO. Nur in der Verschränkung von Aussen- und Innenpolitik wird die Menschenrechtspolitik kohärent und tragfähig. Dabei wäre es wünschbar, dass eine schweizerische Menschenrechtsinstitution schon bei ihrer Gründung den Pariser Prinzipien genügt. Hierfür sprechen einige gewichtige Gründe:

- Erstens verkörpern diese Prinzipien keine Maximalforderungen oder den Anspruch auf «Best Practice», sondern legen international anerkannte Minimalstandards fest.
- Zweitens ist es für die Glaubwürdigkeit einer schweizerischen Institution von erheblicher Bedeutung, dass sie den von der Völkergemeinschaft aufgestellten Regeln entspricht.
- Drittens ist die Einhaltung der Pariser Prinzipien die Voraussetzung für die Anerkennung durch das «International Coordinating Committee» (ICC), eine Organisation, die sich zum Ziel gesetzt hat, die Gründung und den Ausbau von nationalen Menschenrechtsinstitutionen nach Massgabe der Pariser Prinzipien in aller Welt zu unterstützen.
- Viertens stärkt es die aussenpolitischen Bemühungen der Schweiz zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, wenn sie diese auf die Legitimation, die eigenen Hausaufgaben gemacht zu haben, abstützen kann.

MANDAT UND RECHTSGRUNDLAGE

Angesichts des Mangels an einer prospektiven Auseinandersetzung mit menschenrechtlichen Anliegen ist eine Begrenzung der zu schaffenden Menschenrechtsinstitution auf einzelne Menschenrechte oder auf besonders benachteiligte Gruppen nicht sinnvoll. Stattdessen sollte ein möglichst breites, klar formuliertes Mandat angestrebt werden, welches eine Gesamtsicht der Menschenrechte erlaubt. Gemäss Ansicht der Arbeitsgruppe Menschenrechtsinstitution soll sich die zu schaffende Institution für die systematische Integration des Menschenrechtsaspekts in das gesamte staatliche Handeln einsetzen (Menschenrechts-Mainstreaming). Das Mandat soll sowohl Fragen des nationalen als auch Fragen des internationalen Menschenrechtsschutzes abdecken (innen- und aussenpolitische Dimension der Menschenrechte).

Um den Pariser Prinzipien zu genügen, ist eine Grundlage auf Verfassungs- oder Gesetzesrang notwendig. Eine Regelung in einer Verordnung des Bundesrates würde dagegen nicht ausreichen. Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass die neue Institution auf einem Bundesgesetz fusen sollte, was ihr die für ihre Arbeit notwendige Legitimation und Glaubwürdigkeit verleihen würde. Eine Verordnungslösung zur Vermeidung ei-

nes allfälligen Referendums würde die Menschenrechtsinstitution dagegen von vornherein in ihrer Glaubwürdigkeit schwächen.

INSTITUTIONELLE UNABHÄNGIGKEIT

Die Arbeitsgruppe betont die Wichtigkeit der institutionellen Unabhängigkeit der zu schaffenden nationalen Menschenrechtsinstitution für deren Arbeit. Sie muss aber eine klare und von den Behörden akzeptierte Funktion haben. Die institutionelle Unabhängigkeit umfasst folgende Elemente:

- *Sachliche* Unabhängigkeit: Weisungsfreiheit gegenüber der Regierung und Freiheit von Einflussnahme staatlicher und nichtstaatlicher Akteure bei der Aufgabenerfüllung. Die sachliche Unabhängigkeit umfasst auch das Gebot, dass staatliche Vertreter/innen kein Stimmrecht haben, wenn diese als Mitglieder der nationalen Menschenrechtsinstitution berufen werden.
- *Persönliche* Unabhängigkeit der Funktionsträger: Diese umfasst die klare Festlegung der sachlichen und zeitlichen Bedingungen der Amtsausübung.
- *Finanzielle* Unabhängigkeit: Es ist eine Form der Finanzierung zu wählen, die ein langfristiges, von politischen Konjunkturschwankungen un-

abhängiges Arbeiten der Menschenrechtsinstitution gewährleistet. Die Institution soll über angemessene Mittel verfügen, in Budgetfragen unabhängig sein und auch frei über die Vergabe von Unterstützungsbeiträgen für Projekte entscheiden können.

PLURALISTISCHE ZUSAMMENSETZUNG

Entsprechend den Pariser Prinzipien soll die Zusammensetzung der Institution gewährleisten, dass alle an der Förderung der Menschenrechte beteiligten gesellschaftlichen Kräfte vertreten sind. Die Organisationsstruktur des Instituts und das Verfahren zur Ernennung seiner Mitglieder und Mitarbeitenden müssen eine pluralistische Zusammensetzung sicherstellen. Dadurch soll die Zugänglichkeit für sozial schwache Gruppen erhöht und das Vertrauen in die Unparteilichkeit der Institution gestärkt werden. Die pluralistische Zusammensetzung darf allerdings die fachliche Kompetenz der Institution nicht gefährden. Die Arbeitsgruppe erwartet, dass die Menschenrechtsinstitution aus Personen gebildet sein wird, die Glaubwürdigkeit und Fachkompetenz mitbringen. Eine Zusammensetzung mit Personen, die nach einem wie auch immer gearteten

Proporz gewählt werden, kann nicht in Frage kommen.

Bei der von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Stiftungsform können diese Anforderungen in einer drei-stufigen Organisationsstruktur mit einem Stiftungsrat, einem Kuratorium und einer Geschäftsstelle eingelöst werden. Bei den Voraussetzungen zum Einsitz in den kleinen, strategisch arbeitenden Stiftungsrat erachten wir die Ausschüsse der UNO-Menschenrechtsabkommen als gute Vorbilder, da bei diesen Fachkompetenz und Persönlichkeit wichtige Auswahlkriterien sind. Das grössere Kuratorium sichert die Pluralität des Instituts mit Vertretungen aus Bund, Kantonen, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Die Geschäftsstelle erledigt die operativen Aufgaben mit ausgewiesenen Fachkräften unter der Leitung einer Exekutivdirektion.

AUFGABEN

Gemäss Ansicht der Arbeitsgruppe soll die zu schaffende Menschenrechtsinstitution prioritär in folgenden Arbeitsbereichen tätig sein:

Monitoring

- Monitoring von Politik, Verwaltungspraxis und Gesetzen bzw. Gesetzesprojekten in Hinblick auf die

Vereinbarkeit mit den Menschenrechten;

- Beobachtung und Begleitung der Umsetzung der internationalen Menschenrechtsabkommen in der Schweiz.

Beratung

- Beratung des Bundesrates, der Bundesverwaltung, der Kantone und anderer zuständiger Organe in Fragen der Umsetzung der Menschenrechte in Gesetzgebung und Praxis;
- Mitwirkung bei der Implementierung von Empfehlungen der internationalen Menschenrechtsorgane;
- Abgabe von Empfehlungen zur Ratifizierung neuer Menschenrechtsabkommen;
- Beratung nichtstaatlicher Organisationen (Unternehmen, Gewerkschaften, Verbände usw.) in menschenrechtlichen Fragen.

Information und Bildung

- Öffentliche Sichtbarkeit menschenrechtlicher Anliegen erhöhen und einen Beitrag zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für diese Anliegen leisten;
- Information der Öffentlichkeit in Menschenrechtsfragen und Dokumentation von schweizspezifischen Menschenrechtsthemen;
- Mitwirkung bei der Ausarbeitung von Programmen im Bereich der Menschenrechtsbildung in Schulen (alle Stufen) und in der beruflichen Aus- und Weiterbildung.

Thematische Untersuchungen

- Untersuchung von spezifischen menschenrechtlichen Themen und Formulierung von Empfehlungen.

Nationale und internationale Vernetzung

- Plattform- und Brückenfunktion zwischen verschiedenen Fachbereichen, zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren und zwischen Behörden verschiedener Ebenen wahrnehmen und zum besseren Informationsaustausch beitragen;
- Zusammenarbeit mit universellen, regionalen und nationalen Gremien anderer Länder, die auf dem Gebiet der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte Zuständigkeit besitzen.

BEFUGNISSE

Die Arbeitsgruppe betont, dass eine nationale Menschenrechtsinstitution insbesondere mit folgenden Befugnissen ausgestattet werden soll, damit sie die ihr übertragenen Aufgaben auch erfüllen kann:

- Selbstinitiativebefugnis (prospektives und ungehindertes Handeln im eigenen Zuständigkeitsbereich);
- Informations- und Untersuchungsrecht (z.B. Akteneinsicht, Anhörung von Sachverständigen);
- Kooperationsbefugnis (Zusammenarbeit mit staatlichen, nichtstaatlichen und überstaatlichen Akteuren);
- Befugnis sich unmittelbar oder über Presseorgane an die Öffentlichkeit zu wenden, insbesondere um ihre Ansichten und Empfehlungen bekannt zu machen.

FORM

Die Arbeitsgruppe Menschenrechtsinstitution hat sich in ihrer Stellungnahme zur «Studie Schläppi» ausführlich zu den bisher vorgeschlagenen Modellvarianten der zu schaffenden Menschenrechtsinstitution geäußert.⁵

Die Arbeitsgruppe favorisiert die Schaffung eines unabhängigen Instituts. Die Beispiele der dänischen, deutschen und norwegischen Menschenrechtsinstitutionen zeigen, dass das Institutsmodell den Grundsätzen der Pariser Prinzipien genügen kann. So umfasst etwa das Tätigkeitsspektrum des Dänischen Instituts für Menschenrechte weitgehend die von den Pariser Prinzipien vorgesehen

⁵ Stellungnahme der Arbeitsgruppe Menschenrechtskommission zur Grundlagenstudie «Möglichkeiten zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz», 18. Oktober 2003. Die Stellungnahme ist einsehbar unter: www.humanrights.ch (Fokus Schweiz > Nationale MR-Institution).

Aufgaben; ausgenommen ist lediglich die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen. Des Weiteren scheint das Modell eines Instituts am besten geeignet, die notwendige Fachkompetenz aufzubauen.

Die Unabhängigkeit des Instituts soll durch die Rechtsform einer von Bund, Kantonen, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft mitgetragenen selbständigen juristischen Person anerkannt und garantiert werden. Die Arbeitsgruppe schlägt dazu die Errichtung einer Stiftung vor, die eine dreistufige Organisationsstruktur mit einem Stiftungsrat, einem Kuratorium und einer Geschäftsstelle erhalten soll.

Der kleine, strategisch arbeitende Stiftungsrat setzt sich aus Persönlichkeiten im Sinne eines «Comité des sages» zusammen. Im Kuratorium sitzen Vertretungen aus Bund, Kantonen, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Die Geschäftsstelle erledigt die operativen Aufgaben unter der Leitung einer Exekutivdirektion.

ZUSAMMENARBEIT MIT BESTEHENDEN KOMMISSIONEN UND FACHSTELLEN

Thematische Überschneidungen mit Arbeits- und Kompetenzbereichen an-

derer Institutionen lassen sich allein schon wegen der Querschnittsfunktion der Menschenrechte nicht vermeiden. Wie in der Grundlagenstudie Schläppi richtig bemerkt wird, gilt es hingegen Überschneidungen von konkreten menschenrechtspolitischen Aktivitäten angesichts der knappen Ressourcen zu vermeiden.

Bei der Planung der Aktivitäten der neuen Institution muss komplementäre Arbeitsmethoden sowie der konstruktiven Zusammenarbeit und Vernetzung mit Organisationen, die bereits im Menschenrechtsbereich etabliert und tätig sind, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

RESSOURCEN

Die Arbeitsgruppe Menschenrechtsinstitution betont die Wichtigkeit ausreichender finanzieller Ressourcen. Diese sollen es der zu schaffenden Menschenrechtsinstitution ermöglichen, ein gut dotiertes Sekretariat zu betreiben, das räumlich von der Bundesverwaltung getrennt ist.

Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass das Präsidentenamt (Variante Generalsekretär/in) eine professionelle Funktion ist. Ein Ehren- oder Nebenamt reicht jedenfalls nicht aus, um die öffentliche Sichtbarkeit der Institution sicherzustellen und dadurch dem Auf-

trag Menschenrechtsförderung und -sensibilisierung gerecht zu werden.

Die Finanzierung soll garantiert sein und darf nicht der Institution selbst obliegen. Ein eigenes Fundraising würde beträchtliche personelle Ressourcen binden, andere NGO konkurrieren und die Unabhängigkeit der Institution und deren Kontinuität in Frage stellen.

Es ist besonders wichtig, dass diese Ressourcen der zu schaffenden Insti-

tution bereits von Anfang an zur Verfügung stehen. Eine verzögerte und unzureichende Bereitstellung der notwendigen Mittel birgt die Gefahr der Überforderung der neuen Institution in sich, was sich negativ auf die Glaubwürdigkeit derselben auswirken könnte.

Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass eine Finanzierung aus verschiedenen Quellen (Bund, Kantone, andere) anzustreben ist.

