

# Bericht der Arbeitsgruppe „Nationale Menschenrechtsinstanz“

10. Mai 2008

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	3
1 Kontext .....	5
2 Mandat und Zusammensetzung der Arbeitsgruppe.....	6
3 Ablauf der Arbeiten.....	7
4 Die Ergebnisse der Debatte .....	7
4.1 Menschenrechtliche Herausforderungen.....	7
a) Genügend Wissen und Sensibilisierung für die menschenrechtliche Dimension? .....	7
b) Welche Tragweite menschenrechtlicher Standards? .....	8
c) Unterschiedliche Beurteilungen der Menschenrechtslage in der Schweiz.....	8
d) Schwieriger gesamtschweizerischer Überblick .....	9
e) Eidgenössische und kantonale Verantwortlichkeiten .....	9
f) Mangel an praxisorientierter Fachkompetenz und Austausch.....	10
4.2 Geteilte Meinungen zum Handlungsbedarf .....	10
4.3 Mögliche Ziele und Aufgaben einer Menschenrechtsinstitution.....	11
... sich als Dienstleistungsinstitution positionieren.....	11
... praxisorientierte Fachkompetenz anbieten.....	12
... die konkrete Tragweite menschenrechtlicher Standards für Schweizer Behörden und Unternehmen ausloten.....	12
... die menschenrechtliche Situation in der Schweiz dokumentieren und analysieren.....	12
... den systematischen Austausch von Knowhow und den Dialog fördern.....	13
... Verantwortliche und Berechtigte für menschenrechtliche Ansprüche und Pflichten sensibilisieren. ....	13
4.4 Aktionsraum für eine neue Institution .....	13
4.5 Die Ausgestaltung einer künftigen Institution: zwei Modelle und ihre Vor- und Nachteile .....	15
a) Anforderungskriterien .....	15
b) Die diskutierten Modelle, kurz beschrieben:.....	16
c) Vor- und Nachteile der Modelle im Lichte der Anforderungskriterien.....	17
4.6 Grundsätzliches zur Finanzierung.....	19
5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Arbeitsgruppe.....	20

Anhang: Einige Beispiele für die Einsatzmöglichkeiten einer Menschenrechtsinstitution .....	22
Beispiel 1: Die internationalen „grundlegenden Schutzvorkehrungen gegen die Misshandlung von Personen“ bei der Festnahme .....	22
Beispiel 2: Die Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug .....	24
Beispiel 3: Das Staatenberichtsverfahren im Rahmen der Kinderrechtskonvention .....	27
Beispiel 4: Menschenrechtliche Dienstleistungen für Schweizer Unternehmen .....	

## Zusammenfassung

Seit einigen Jahren wird auch in der Schweiz die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution diskutiert. So gab der Nationalrat im Jahr 2003 einer entsprechenden Parlamentarischen Initiative Müller-Hemmi Folge und der Ständerat verabschiedete im gleichen Jahr ein Postulat mit dem Auftrag an den Bundesrat, einen Bericht zu dieser Frage zu verfassen. Seither unternahm das EDA verschiedene Abklärungen und Konsultationen und stellte mehrere Modelle für eine neue Menschenrechtsinstitution zur Diskussion. Ende Januar beschloss der Bundesrat, das EDA zu beauftragen, eine Arbeitsgruppe „Bund – Kantone“ einzusetzen mit dem Auftrag, einen Bericht zuhanden des Bundesrates auszuarbeiten. Dieser Bericht sollte primär Bedarf und Opportunität der Schaffung einer NMRI prüfen und gegebenenfalls mögliche Modelle (darunter die Modelle „unabhängiges Fachinstitut“ und „Umwandlung des Mandates der EKR“) und deren Finanzierung analysieren.

Unter dem Präsidium von Botschafter Thomas Greminger, Chef der Politischen Abteilung IV des EDA setzte sich die Arbeitsgruppe aus Vertretern der Konferenz der Kantonsregierungen, der Kantonalen Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren und der Schweizerischen Konferenz der Erziehungsdirektoren sowie aus mehreren Vertreterinnen und Vertretern des Fördervereins Menschenrechtsinstitution Schweiz, später ergänzt durch Vertreter der Fachstelle für Rassismusbekämpfung im GS-EDI und des Bundesamtes für Justiz und eine Vertreterin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus.

Die Arbeitsgruppe traf sich zu vier Sitzungen, diskutierte verschiedene Arbeitspapiere und führte eine Anhörung mit ausgewählten Vertreterinnen und Vertretern des Privatsektors durch. Sie verabschiedete einen Schlussbericht mit folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Die Arbeitsgruppe war sich zwar einig, dass die Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz einige Herausforderungen bietet und ein gewisser Handlungsbedarf besteht. Über den Umfang des **Handlungsbedarfs** und zur Frage, ob es zur Deckung dieses Handlungsbedarfs eine neue Institution braucht, gingen die Meinungen in der Arbeitsgruppe aber auseinander.
- Soll eine neue Institution geschaffen werden, stellt die Arbeitsgruppe die Idee einer **Dienstleistungsinstitution** in den Vordergrund: Sie soll eidgenössische, kantonale und kommunale Behörden in der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen unterstützen, ebenso private Unternehmen und eine breitere Zivilgesellschaft in ihrer menschenrechtlichen Verantwortung unterstützen.
- Eine neue Institution könnte als **Kompetenzzentrum** verschiedene **Aufgaben** übernehmen, die heute nicht befriedigend abgedeckt sind, so etwa in den Bereichen praxisorientierte Fachkompetenz und Beratung, internationale Berichterstattung, Dokumentation der Menschenrechtssituation in der Schweiz, Analyse der Tragweite internationaler Standards, Sensibilisierung und Ausbildung und Erfahrungsaustausch. Laut den Vertreterinnen und Vertretern des Fördervereins sollte eine neue Menschenrechtsinstitution all diese Aufgaben wahrnehmen, ansonsten ihre Arbeit wenig sinnvoll und wirksam wäre. Aus der Perspektive der Vertreter der kantonalen Konferenzen hingegen sollte sich eine neue Menschenrechtsinstitution auf die Verbreitung von Informationen über

die internationalen Standards und auf die Unterstützung der Behörden in der internationalen Berichterstattung konzentrieren.

- Man war sich einig, dass die **Form** einer allfälligen neuen Institution der **Funktion folgen** sollte, welche sie zu erfüllen beauftragt ist. Aufgrund der strategischen Orientierung als Dienstleistungsinstitution für verschiedene politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure scheint hier das **Modell „Fachinstitut“ als das geeignetere Modell**. Ein klarer Leistungsauftrag ist für das wirksame Funktionieren einer neuen Institution in jedem Fall unabdinglich. Um aus den Erfahrungen zu lernen, sollte über Leistungsauftrag, Form und allenfalls auch über die gesetzliche Verankerung der Institution erst nach einer mehrjährigen Pilotphase definitiv entschieden werden.
- Unabhängig von der Modellfrage braucht eine neue Institution eine gewisse **kritische Masse an Ressourcen und Fachkompetenz**. Soll eine solche Institution geschaffen werden, wird die öffentliche Hand die Kernfinanzierung realistischere Weise übernehmen müssen. Allerdings macht es die Fokussierung auf Dienstleistungsangebote für Behörden, Unternehmen, Zivilgesellschaft möglich, auch andere Geldquellen anzuzapfen.

## 1 Kontext

Menschenrechte gehören zu den Grundlagen unseres Staates und geniessen als „Grundrechte“ den Schutz unserer Bundesverfassung wie auch zahlreicher kantonaler Verfassungen. Menschenrechte sind in den letzten Jahren zu einem zentralen Thema der internationalen Staatengemeinschaft geworden. Die internationalen Übereinkommen zum Schutz und Förderung der Menschenrechte sind heute praktisch für alle Staaten – auch für die Schweiz verbindlich. Die Umsetzung menschenrechtlicher Standards in die Praxis ist eine kontinuierliche Herausforderung für alle Länder, auch wenn sich grosse Unterschiede in der Art und im Umfang dieser Herausforderungen zeigen. Menschenrechte sind nicht nur eine Angelegenheit der Justiz, sondern sie verpflichten auch die Gesetzgebung und die Exekutiven, auf allen Ebenen föderaler Staatlichkeit.

Aus der Sicht internationaler Gremien sind nationale Menschenrechtsinstitutionen ein geeignetes Mittel, um die praktische Umsetzung menschenrechtlicher Grundsätze in den einzelnen Ländern zu fördern. Verschiedene Gremien der UNO, des Europarates und der OSZE haben den Staaten wiederholt empfohlen, solche Institutionen zu schaffen und ihnen eine wirksame Arbeit zu ermöglichen. Sie stützen sich dabei immer wieder auf die *Paris Principles*, welche die UN-Generalversammlung 1994 verabschiedet hatte.<sup>1</sup> In praktisch allen europäischen Staaten sind spezifische Institutionen entstanden, die sich in unterschiedlichen Formen und Funktionen mit der Umsetzung der Menschenrechte im länderspezifischen Kontext befassen.<sup>2</sup>

Eine nationale Menschenrechtsinstitution wird auch in der Schweiz seit einigen Jahren gefordert. So gab der Nationalrat am 19. Juni 2003 einer entsprechenden parlamentarischen Initiative Müller-Hemmi Folge. Im Ständerat wurde im gleichen Jahr ein Postulat mit dem Auftrag an den Bundesrat verabschiedet, einen Bericht zu dieser Frage zu verfassen und im Besonderen zu prüfen, wie zwischen den bestehenden Kommissionen Synergien geschaffen werden könnten, wie eine repräsentative Zusammensetzung der Kommission gewährleistet werden könnte und ob es von Vorteil wäre, eine Menschenrechtskommission im akademischen Bereich anzusiedeln. In Erwartung dieses Berichts hat der Nationalrat die parlamentarische Initiative Müller-Hemmi bereits zweimal verlängert.

Zur Vorbereitung des vom Ständerat geforderten Berichtes hat das federführende EDA seither verschiedene Abklärungen und Konsultationen unternommen und verschiedene Modelle für eine neue Menschenrechtsinstitution zur Diskussion gestellt. Die verwaltungsinterne Debatte brachte jedoch keine Einigung. Das BJ erachtete den Bedarf für eine zusätzliche Instanz als nicht ausgewiesen. Das GS-EDI fand, dass eine unabhängige Institution nur gemeinsam mit und auf ausdrücklichen Wunsch der Kantone geschaffen werden sollte. Von den vorgeschlagenen Modellen erachtete es nur die Umwandlung der Kommission gegen Rassismus in eine Kom-

---

<sup>1</sup> <http://nhri.net/pdf/ar48134.pdf>

<sup>2</sup> Das *UN National Human Rights Institutions Forum* ([www.nhri.net](http://www.nhri.net)) listet für die Region Europa mehr als 40 Länder auf, in denen es nationale Menschenrechtskommissionen, Ombudsstellen und/oder Fachinstitutionen registriert hat, so u.a. das Deutsche Institut für Menschenrechte (des Deutschen Bundestages), [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de); die Österreichische Volksanwaltschaft, [www.volksanw.gv.at](http://www.volksanw.gv.at); die französische *Commission nationale consultative des droits de l'homme*, [www.commission-droits-homme.fr](http://www.commission-droits-homme.fr); die italienische *Commissione per i diritti umani*; das *Danish Institute for Human Rights*, [www.humanrights.dk](http://www.humanrights.dk); die *Irish Human Rights Commission*, [www.ihre.ie](http://www.ihre.ie).

mission für Menschenrechte allenfalls als realisierbar. Andere Stellen (VBS-GS, EVD-GS und EDA) befürworteten die Schaffung eines unabhängigen Fachinstitutes.

## 2 Mandat und Zusammensetzung der Arbeitsgruppe

Der Bundesrat beschloss Ende Januar 2007, das EDA zu beauftragen, eine Arbeitsgruppe „Bund – Kantone“ einzusetzen, mit dem Auftrag, bis Ende 2007 einen Bericht zuhanden des Bundesrates auszuarbeiten. Dieser Bericht sollte primär Bedarf und Opportunität der Schaffung einer NMRI prüfen und gegebenenfalls mögliche Modelle (darunter die Modelle „unabhängiges Fachinstitut“ und „Umwandlung des Mandates der EKR“) und deren Finanzierung analysieren. Insbesondere sollte die Frage vertieft werden, inwiefern ein Bedarf für die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution von Seiten der Kantone und des privaten Sektors gegeben ist. Es sollten auch mögliche Synergien mit anderen ähnlichen Institutionen geprüft werden.

Unter dem Präsidium von Botschafter Thomas Greminger, Chef der Politischen Abteilung IV des EDA (in der dritten und vierten Sitzung vertreten durch Guillaume Scheurer, Stv. Chef der Politischen Abteilung IV) setzte sich die Arbeitsgruppe ursprünglich aus folgenden Mitgliedern zusammen:

- Herrn Roland Mayer, Stv. Sekretär, Leiter Bereich Aussenpolitik, Konferenz der Kantonsregierungen
- Herrn Roger Schneeberger, Generalsekretär, Kantonale Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren
- Herrn Bernard Wicht, Leiter internationale Angelegenheiten, Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektoren
- Frau Nationalrätin Vreni Müller-Hemmi, Ko-Präsidentin des Fördervereins Menschenrechtsinstitution Schweiz
- Frau Nationalrätin Martine Brunschwig Graf, Ko-Präsidentin des Fördervereins Menschenrechtsinstitution Schweiz
- Herrn Ständerat Eugen David, Förderverein Menschenrechtsinstitution Schweiz
- Herrn Daniel Bolomey, Generalsekretär Amnesty International Schweiz, Förderverein Menschenrechtsinstitution Schweiz

Die Arbeitsgruppe äusserte an ihrer ersten Sitzung den Wunsch, auch Vertreterinnen und Vertreter besonders betroffener Ämter der Bundesverwaltung zur Teilnahme einzuladen. Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe wurde daraufhin erweitert und umfasste ab der zweiten Sitzung auch die folgenden Personen:

- Herrn Michele Galizia, Leiter der Fachstelle für Rassismusbekämpfung, GS/EDI
- Herrn Frank Schürmann, Leiter Fachbereich Europarecht und internationaler Menschenrechtsschutz, BJ/EJPD
- Frau Doris Angst, Leiterin des Sekretariates der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus

### 3 Ablauf der Arbeiten

Die Arbeitsgruppe traf sich insgesamt zu vier zweistündigen Sitzungen, die gemäss dem an der ersten Sitzung verabschiedeten Arbeitsprogramm folgenden inhaltlichen Schwerpunkten gewidmet waren

Erstes Treffen (18. Juni 2007): Eintreten und Diskussion über konkreten Handlungsbedarf

Zweites Treffen (12. September 2007): Mögliche Aufgaben einer Menschenrechtsinstitution

Drittes Treffen (19. Februar 2008): Mögliche Organisationsformen

Viertes Treffen (14. April 2008): Diskussion und Verabschiedung des Berichtes

Zur Vorbereitung und als Grundlage der Diskussion lagen der Arbeitsgruppe jeweils verschiedene Arbeitspapiere über folgende Themen vor: Mögliche Aufgaben einer neuen Institution und ihrer Abgrenzung zu bestehenden Institutionen, konkrete Beispiele zur Illustration möglicher Aufgaben einer Menschenrechtsinstitution, die diskutierten Modelloptionen, die Aufgaben und Aktivitäten des deutschen Menschenrechtsinstituts und des Dänischen Menschenrechtsinstituts, die Organisationsform und Finanzierung vergleichbarer schweizerischer Institutionen).

Die Politische Abteilung IV des EDA lud zudem ausgewählte Vertreterinnen und Vertreter der Schweizer Wirtschaft am 14. Februar 2008 zu einer Anhörung ein, um den Standpunkt der Privatwirtschaft zu Bedarf und Finanzierung einer nationalen Menschenrechtsinstitution zu ergründen.

## 4 Die Ergebnisse der Debatte

### 4.1 *Menschenrechtliche Herausforderungen*

Die Arbeitsgruppe war sich grundsätzlich einig, dass die Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz in einigen Bereichen auf Herausforderungen stösst und verbesserungsfähig ist.

#### **a) Genügend Wissen und Sensibilisierung für die menschenrechtliche Dimension?**

Menschenrechte sind ein wesentlicher Bestandteil unserer Bundesverfassung, die ihnen unter dem Titel „Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele“ 34 Artikel (Art. 7 – Art. 41) widmet. Laut Art. 35 BV müssen die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen. Staatliche Behörden sind an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Zudem sorgen die Behörden dafür, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden. Zudem verpflichten zahlreiche internationale Übereinkommen die Schweiz (wie die grosse Mehrzahl der Staaten dieser Welt) zur Achtung und Umsetzung menschenrechtlicher Standards in den verschiedensten Bereichen von Recht und Politik. Vor allem die in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten bürgerlichen und politischen Rechte, vor allem die Rechte in gerichtlichen Verfahren, sind heute fest im Bewusstsein von Behörden und Öffentlichkeit im Bund und in den Kantonen verankert.

Die verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte gelten aber nicht nur für die Justiz, sondern für alle staatlichen Behörden auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene. Sie haben eine wichtige gestaltende, positive Seite, die in den politischen Diskussionen in der Schweiz weniger präsent ist als die justiziable Dimension: Menschenrechte gehören zu den Ordnungsprinzipien eines modernen Staates und zu den notwendigen Rahmenbedingungen einer modernen sozialen und liberalen Marktwirtschaft. .

### **b) Welche Tragweite menschenrechtlicher Standards?**

Grundrechte und Menschenrechte umschreiben grundlegende Ansprüche von Menschen, im Allgemeinen oder für Menschen mit besonderen Eigenschaften oder in besonderen Situationen. Die offenen Formulierungen der Bundesverfassung und der internationalen Übereinkommen sind in einem hohen Masse auslegungsbedürftig. Zudem sind die internationalen Standards nicht ein für alle Mal festgelegt: Neue Übereinkommen, Zusatzprotokolle, Kontrollmechanismen entstehen, und die Auslegung der Standards passt sich einer sich verändernden Welt und neuen Risiken und Chancen für die Würde des Menschen an. Es ist oft nicht einfach zu erkennen, welche konkreten Verpflichtungen denn für die einzelnen Behörden aus den internationalen Vorgaben abzuleiten sind. Die verschiedenen nationalen und internationalen Gerichte und Kontrollgremien äussern sich zwar meist fundiert und oft recht konkret zu Auslegungsfragen, aber es ist zunehmend schwierig, sich in der Fülle von Urteilen und Empfehlungen zurecht zu finden und die Konsequenzen für die einzelnen eidgenössischen und kantonalen Behörden, den Reformbedarf – und das Risiko fundierter internationaler Kritik oder gar einer formellen Verurteilung der Schweiz – abzuschätzen.

Auch die privatwirtschaftlichen Unternehmen in der Schweiz sind mit einer Vielfalt von menschenrechtsrelevanten Herausforderungen konfrontiert. Verstösse gegen internationale Standards werden heute gerade von international tätigen Firmen als beträchtliches Reputationsrisiko eingestuft. Verschiedene Schweizer Unternehmen haben sich zum Teil spezifisch verpflichtet, bei der Produktion von und dem Handel mit Gütern internationale Standards einzuhalten (z.B. im Rahmen des *Global Compact*, im Bereich *Corporate Social Responsibility*) Aber welche Verpflichtungen sind damit verbunden und was bedeuten sie für die Unternehmenspolitik? Dies bleibt oft auch für privatwirtschaftliche Unternehmen oft unklar.

### **c) Unterschiedliche Beurteilungen der Menschenrechtsslage in der Schweiz**

Zweifellos gehört die Schweiz zu jenen Ländern, in denen die menschenrechtliche Situation in vielerlei Hinsicht gut ist. Einige leiten daraus kurzerhand ab, dass Kritik an der Schweiz *per se* unberechtigt sei. Man geht davon aus, dass es in der Schweiz überhaupt keine grundsätzlichen Probleme gebe, nur Anwendungsprobleme in einzelnen Fällen von sehr beschränkter Relevanz. Die internationalen Kontrollgremien stellen demgegenüber regelmässig auch grundsätzliche, strukturelle Probleme fest, so zum Beispiel im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter und im Migrationsbereich. Sie zeigen oft auch wenig Verständnis für die spezifischen Herausforderungen, denen sich ein so föderales und diversifiziertes System wie die Schweiz bei der Umsetzung allgemeiner Standards in Bereichen kantonaler und kommunaler Zuständigkeit gegenübersehen.

#### **d) Schwieriger gesamtschweizerischer Überblick**

Die Staatenberichte, welche die Schweiz wie alle anderen Vertragsstaaten regelmässig an die UNO-Expertenausschüsse abliefern muss, sollen Auskunft über die Umsetzung der menschenrechtlicher Übereinkommen geben. In der Schweiz entstehen diese Staatenberichte (formell unter der Verantwortung des Bundesrates) als Mosaik der fachlichen Beiträge verschiedener Dienststellen. Die UNO-Kontrollausschüsse waren mit Form und Umfang der präsentierten Berichte grundsätzlich zufrieden; sie wiesen aber auch regelmässig auf Informationslücken und fehlende statistische Daten hin, vor allem mit Bezug auf die Situation in den Kantonen.

Obwohl die eidgenössischen und kantonalen Justizbehörden – soweit sie angerufen werden - wirksam und transparent für die Durchsetzung direkt anwendbarer (justizabler) Rechte in der schweizerischen Realität sorgt, wissen wir in anderen menschenrechtsrelevanten Bereichen wenig über die konkrete Situation in der Schweiz. Trotz den Fortschritten in der statistischen Erfassung der Situation durch das Bundesamt für Statistik ist es für eidgenössische und kantonale Behörden schwierig und aufwändig, die nötigen Informationen schweizweit zusammenzutragen und zu analysieren. Dies gilt im Besonderen für Bereiche wie Erziehung und Bildung, Gesundheit, Fürsorge, die zu einem beträchtlichen Teil in die Kompetenz der Kantone fallen. Bis jetzt haben sich zudem noch keine Methoden etabliert, wie eidgenössische und kantonale Behörden mit den Empfehlungen der zuständigen internationalen Kontrollgremien umgehen wollen. Es fehlt an einer kontinuierlichen und kritischen Begleitung der Umsetzung der Menschenrechte, welche aus einer bereichsübergreifenden und gesamtschweizerischen Optik Probleme und Risiken frühzeitig erkennen und den verantwortlichen Stellen signalisieren kann.

Im Weiteren wäre es sehr wichtig, die gesammelten Informationen im Lichte der besonderen föderalistischen Eigenschaften der Schweiz in geeigneter Weise an die Kontrollgremien zu kommunizieren, um Unverständnis und Missverständnisse zu vermeiden.

#### **e) Eidgenössische und kantonale Verantwortlichkeiten**

In einem föderalen Staat wie der Schweiz, die eine komplexe Verschränkung von Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen aufweist, ist es zudem alles andere als einfach, die Verantwortung für die Umsetzung menschenrechtlicher Standards bestimmten eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Behörden zuzuordnen. In den Zuständigkeitsbereichen der Kantone gibt es zum Teil substantielle Unterschiede in der Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben. Unterschiede zwischen den Kantonen sind zwar kein grundsätzliches Problem: Die innerstaatlichen (eidgenössischen und kantonalen) Behörden sind zur Umsetzung der menschenrechtlichen Vorgaben verpflichtet, aber geniessen durchaus Handlungsspielraum, wenn es um das „Wie“ der Umsetzung geht. Die UNO-Kontrollausschüsse kritisieren jedoch immer wieder, dass in der Schweiz mit Blick auf die Umsetzung der Menschenrechte, die ja eigentlich universelle Geltung beanspruchen, in einigen Bereichen zu grosse Unterschiede zwischen den Kantonen entstanden sind. Dort, wo menschenrechtsrelevante Tätigkeitsbereiche in der sachlichen Zuständigkeit der Kantone liegen, übt das Bundesgericht zwar seit Jahren vor allem im Rahmen seiner Rechtsprechung zur Staatsrechtlichen Beschwerde eine wichtige vereinheitlichende Funktion aus. Diese Funktion ist allerdings auf jene Bereiche beschränkt, in denen das Bundesgericht justiziable Rechte erkennt, sich eine eigene freie Beurteilung zumisst und ihm überhaupt Beschwerden vorliegen.

## **f) Mangel an praxisorientierter Fachkompetenz und Austausch**

Menschenrechte sind ein Querschnittsthema, das für die Behörden verschiedener Ebenen, in verschiedenen Fachbereichen (z.B. in Justizverfahren, Migration, Bildung, Gesundheit) und für unterschiedliche Aufgaben relevant ist. Zwar werden in der Bundesverwaltung Gesetzgebungsprojekte regelmässig auf ihre Kompatibilität mit internationalen (menschenrechtlichen) Normen geprüft. Aber es fehlt oft an den nötigen Ressourcen, um menschenrechtliche Aspekte in Gesetzgebung, Politik und Verwaltungstätigkeit gründlich zu analysieren. Es geht darum, konkrete Umsetzungslücken und Probleme proaktiv - d.h. bevor sie durch nationale Gerichte oder internationale Überwachungsgremien kritisiert oder in einer breiteren Öffentlichkeit thematisiert werden - zu identifizieren und pragmatische Vorschläge für Massnahmen zu formulieren, die sich an einer optimalen Verwirklichung der Menschenrechte für alle orientieren.

Zwar sind menschenrechtliches Fachwissen (besonders mit Bezug auf die Europäische Menschenrechtskonvention EMRK) und Ausbildungsangebote an den schweizerischen Universitäten, im Besonderen in den öffentlichrechtlichen oder völkerrechtlichen Institutionen der Universitäten Genf, Lausanne, Neuchâtel, Fribourg, Zürich, Basel, Bern und Luzern durchaus vorhanden. Einige Institute bemühen sich in ihrer Forschung um einen praxisorientierten Ansatz. Die „Übersetzungsarbeit“, welche mit der Umsetzung abstrakter Rechte und der entsprechenden Gerichtspraxis in konkrete Handlungsvorschläge für die staatlichen Behörden verbunden ist, können universitäre Institute jedoch nicht alleine leisten. Es braucht eine enge Zusammenarbeit, eine Vernetzung und systematischen Austausch unter Fachleuten, welche die praktischen Probleme und die Bedürfnisse der Praxis kennen und zum Teil bereits menschenrechtsrelevantes Knowhow aufgebaut haben. Aber auch in der Privatwirtschaft sind wichtige Erfahrungen gesammelt worden, wie unternehmensintern und –extern mit heiklen menschenrechtlichen Fragen umgegangen werden kann und soll.

### **4.2 Geteilte Meinungen zum Handlungsbedarf**

Die Arbeitsgruppe war sich einig, dass die Schweiz sich einigen Herausforderungen im Bereich der Umsetzung der Menschenrechte gegenübersteht. Die Meinungen zum Ausmass des Handlungsbedarfs und zur Frage, ob es zur Deckung dieses Handlungsbedarfs eine neue Institution braucht, waren jedoch geteilt:

Die Vertreterinnen und Vertreter des Fördervereins Menschenrechtsinstitution orteten beträchtlichen Handlungsbedarf und befürworteten – selbstverständlich - die Schaffung einer neuen Institution.

Die Vertreter der kantonalen Konferenzen erkannten eher punktuelle Lücken und zweifeln an der Notwendigkeit, eine neue Menschenrechtsinstitution zu schaffen. Sie orten vor allem einen Bedarf an Information und Unterstützung, um die laufenden Entwicklungen im Bereich der internationalen Standards, soweit sie für die Kantone relevant sind, richtig einschätzen und entsprechend darauf reagieren zu können. Ebenso stellen die kantonalen Vertreter fest, dass die Beiträge der Kantone zur menschenrechtlichen Berichterstattung der Schweiz heute viel Aufwand mit sich bringen: Unterstützung für die Sammlung der Informationen aus den Kantonen und für die adäquate Darstellung der menschenrechtlichen Situation sowie der föderalistischen Besonderheiten der Schweiz wäre hier willkommen. Allerdings sollte eine neue Institution den Behörden nicht noch zusätzlichen Mehraufwand bescheren und auch nicht dazu führen, den Kantonen neue vereinheitlichende Vorgaben zu machen.

Die Vertreter der Fachstelle Rassismusbekämpfung im GS-EDI und des BJ/EJPD unterstrichen zu Beginn, dass sich die kritische Haltung ihrer Departemente gegenüber einer neuen Institution nicht geändert habe und der festgestellte Handlungsbedarf nicht genüge, um den Mehrwert einer zusätzlichen Institution zu belegen. Das BJ/EJPD bemerkte in diesem Zusammenhang, dass es um die Situation der Menschenrechte in der Schweiz nicht allzu schlecht bestellt sei und dass, wo Defizite bestehen, deren Behebung in einem Rechtsstaat stets eine Staatsaufgabe bleibt. Ausserdem wies das BJ/EJPD auf die Gefahr von Doppelspurigkeiten zwischen einer neuen Institution und bestehenden Institutionen (Universitäten, Fachkommissionen, bestehende Netzwerke, NGOs) hin.

Auch die Anhörung der Vertreter aus dem Privatsektor zeigte ein gemischtes Bild: Zwei der anwesenden Firmen (Novartis, ABB) und mehrere schriftliche Stellungnahmen (Zurich Financial Services, Pfizer, Bechter, Mondaine, UBS, Ethos) würden die Schaffung einer unabhängigen, unparteiischen und fachkompetenten Institution ausdrücklich begrüssen. Sie sehen einen konkreten Bedarf nach einem schweizerischen Kompetenzzentrum, das (nach dem Beispiel des *Danish Institute on Human Rights*, das regelmässig für Novartis und ABB arbeitet) sich durch fachliche Kompetenz, Praxisorientiertheit, Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit auszeichnet und den Unternehmen externe menschenrechtliche Dienstleistungen (Beratungen, Monitoring) und ein (vertrauliches) Forum für den Erfahrungsaustausch mit anderen Unternehmen bieten kann. Kleinere Unternehmen sind zwar durchaus am Thema interessiert, können aber ihren Bedarf an menschenrechtlicher Unterstützung (etwa an der Zertifizierung menschenrechtskonformer Produktionsverfahren und Wertschöpfungsketten) durch andere Kanäle (wie etwa der *Business Social Compliance Initiative BSCI*) decken. Die grossen Wirtschaftsverbände *economiesuisse* und der Schweizerische Gewerbeverband lehnen die Schaffung einer Menschenrechtskommission nach wie vor ab: Sie gingen davon aus, dass eine solche Kommission vor allem der Verstärkung wirtschaftskritischer Stimmen dienen würde, bestreiten entsprechenden Handlungsbedarf und befürchten Doppelspurigkeiten.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte diskutierte die Arbeitsgruppe gemäss ihrem Auftrag, welche Aufgaben denn eine solche Institution sinnvollerweise übernehmen und wie sie aussehen könnte, wenn sie denn geschaffen werden sollte.

### **4.3 Mögliche Ziele und Aufgaben einer Menschenrechtsinstitution**

Die Arbeitsgruppe diskutierte mehrere Aufgabenbereiche, in denen sich eine neue Institution profilieren kann, um den skizzierten menschenrechtlichen Herausforderungen zu begegnen. Was dies konkret bedeuten könnte, illustrieren einige Beispiele im Anhang.

#### **... sich als Dienstleistungsinstitution positionieren**

Strategisches Ziel einer allfälligen Menschenrechtsinstitution muss es sein, einen praktischen Beitrag zur Bewältigung der skizzierten Herausforderungen zu leisten, ohne die Arbeit bestehender Institutionen zu duplizieren. Die Arbeitsgruppe war sich einig, dass eine neue Menschenrechtsinstitutionen sich primär als **Dienstleistungsinstitution** für Behörden, wirtschaftliche Unternehmen und Zivilgesellschaft verstehen muss: Es geht darum, eidgenössische und kantonale Behörden, aber auch nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure in ihren Bemühungen zu unterstützen, **menschenrechtliche Standards in der Praxis** umzusetzen.

### **... praxisorientierte Fachkompetenz anbieten**

Eine künftige Menschenrechtsinstanz kann:

- *eidgenössischen und kantonalen Behörden Information, fachliche Unterstützung und Begleitung zu menschenrechtsrelevanten Themen sowie zur Erarbeitung konkreter praxistauglicher Umsetzungsmassnahmen anbieten, zugänglich machen, vernetzen, vermitteln;*
- *fachliche Unterstützung und Beratung für private Organisationen und Unternehmen im Umgang mit menschenrechtlichen Fragestellungen vermitteln und/oder anbieten, zum Beispiel für*
  - *Branchenspezifische Länderanalysen und Analyse menschenrechtlicher Risiken für Unternehmen, die im Ausland investieren oder Handel treiben;*
  - *organisations- oder unternehmensinterne Umsetzung von Menschenrechtspolicies*
  - *menschenrechtliches Monitoring von Wertschöpfungsketten.*

### **... die konkrete Tragweite menschenrechtlicher Standards für Schweizer Behörden und Unternehmen ausloten.**

Eine künftige Menschenrechtsinstanz kann:

- *die aktuellen Normen und die (dynamische) Rechtspraxis (Urteile und Empfehlungen) der internationalen Kontrollinstanzen (Gerichte, Kontrollausschüsse, Spezialberichterstatter) und des Bundesgerichtes zu besonders relevanten menschenrechtlichen Fragen und Interessenkonflikten analysieren;*
- *die Standards für verschiedene Gruppen von Adressatinnen und Adressaten in der eidgenössischen und kantonalen Verwaltung, im Privatsektor, in einer breiteren Öffentlichkeit aufbereiten;*

### **... die menschenrechtliche Situation in der Schweiz dokumentieren und analysieren**

Eine künftige Menschenrechtsinstanz kann:

- *die eidgenössischen und kantonalen Behörden und die kantonalen Konferenzen bei der systematischen und kontinuierlichen Sammlung und Dokumentation von Informationen über die Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz unterstützen, zum Beispiel in den Bereichen Erziehung und Bildung, Religionsfreiheit, Gesundheit, etc.*
- *die eidgenössischen und kantonalen Behörden in der Berichterstattung an internationale Gremien über die menschenrechtliche Situation in der Schweiz fachlich und methodisch unterstützen;*
- *spezifische menschenrechtliche Umsetzungsproblemen und Spannungsfeldern kontinuierlich überwachen;*
- *evt. im Rahmen des Zusatzprotokolls zum UNO-Übereinkommen gegen Folter OP-CAT: Besuche in Institutionen des Freiheitsentzuges koordinieren und unterstützen.*

### **... den systematischen Austausch von Knowhow und den Dialog fördern**

Eine künftige Menschenrechtsinstanz kann :

- *Netzwerke von Fachleuten innerhalb und ausserhalb der Verwaltung schaffen und pflegen, zum Austausch von Erfahrungen aus verschiedenen menschenrechtlich relevanten Perspektiven;*
- *regelmässige Veranstaltungen zum Austausch von Informationen und menschenrechtsrelevantem Know-How zwischen den involvierten und interessierten Akteurinnen und Akteuren auf eidgenössischer und kantonaler, auf gouvernementaler und nichtgouvernementaler Ebene organisieren;*
- *ein Forum für den Erfahrungsaustausch zwischen interessierten Unternehmen zur menschenrechtlichen Dimension wirtschaftlichen Handelns bieten, z.B. zu Corporate Social Responsibility und ihre praktische Umsetzung.*

### **... Verantwortliche und Berechtigte für menschenrechtliche Ansprüche und Pflichten sensibilisieren.**

Eine künftige Menschenrechtsinstanz kann:

- *die Behörden und Unternehmen in der allgemeinen Sensibilisierung ihrer Mitglieder/Mitarbeitenden für menschenrechtliche Fragen unterstützen;*
- *die kantonalen Erziehungsdirektionen und die EDK in der Entwicklung von Grundlagen (Konzepte, Unterrichtsmaterial) für eine systematischere Menschenrechtserziehung in den öffentlichen Schulen unterstützen, z.B. Unterrichtsmaterial über Grund- und Menschenrechte als Teil einer umfassenderen staatsbürgerlichen Bildung entwickeln;*
- *öffentliche und private Institutionen und Unternehmen in der Sensibilisierung von Fachpersonen in verschiedenen Bereichen (z.B. Schule, Polizei, Medizin, Altersbetreuung, Personalwesen, Unternehmenspolitik, etc.) für konkrete menschenrechtliche Fragestellungen und Spannungsfelder unterstützen;*
- *öffentliche Veranstaltungen und Publikationen zu aktuellen Themen aus menschenrechtlicher Sicht (mit-)organisieren.*

Für die Vertreterinnen und Vertreter des Fördervereins sollte eine neue Institution mindestens diese Ziele und Aufgaben erfüllen können; andernfalls macht ihre Schaffung in ihren Augen wenig Sinn und kann auch die Bedürfnisse der privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht abdecken. Aus der Perspektive der Vertreter der kantonalen Konferenzen stehen die fachliche Unterstützung und Begleitung der Behörden und die Unterstützung bei der Berichterstattung an internationale Gremien im Vordergrund.

#### **4.4 Aktionsraum für eine neue Institution**

Verschiedene staatliche und nichtstaatliche Institutionen befassen sich bereits heute mit dem Thema Menschenrechte. Selbstverständlich soll eine künftige Menschen-

rechtsinstitution deren Aufgabenbereiche **nicht duplizieren**, sondern ergänzen. Als Dienstleistungsinstitution soll sie andere Institutionen in erster Linie in ihren Verantwortungsbereichen aktiv unterstützen, mit bestehenden Institutionen **zusammenarbeiten und Synergien nutzen**. Die Befürworter einer neuen Institution sehen angesichts der komplexen menschenrechtlichen Herausforderungen durchaus Aktionsraum für eine neue Institution, die andere Institutionen in deren Verantwortungsbereichen unterstützen, mit ihnen zusammenarbeiten und Synergien ausnützen könnte. Für die Gegner sind unerwünschte Überschneidungen und Duplizierungen mit den zahlreichen bestehenden Institutionen und Aktivitäten praktisch unvermeidbar.

- An der Verantwortlichkeit **staatlicher Behörden** für die Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz würde auch die Schaffung einer neuen Menschenrechtsinstitution selbstverständlich nichts ändern. Die neue Institution soll **keine staatlichen Funktionen** übernehmen, sondern **je nach Bedarf** die Behörden auf allen Ebenen in ihren spezifischen legislativen, exekutiven und judikativen Aufgaben unterstützen. Beispielsweise müssen die rechtsanwendenden Behörden bereits heute die Tragweite internationaler Standards für ihre Arbeit abklären; die neue Institution würde sie jedoch darin unterstützen, die relevante Praxis der internationalen Gremien (über aktuelle Schweizer Gerichtsfälle hinaus) aufzuarbeiten und ihre potentiellen Auswirkungen für das Schweizer Rechtssystem fundiert abzuschätzen. Ebenso ginge es keineswegs darum, den Behörden die Verantwortung für die internationale Berichterstattung abzunehmen, sondern sie darin proaktiv zu unterstützen und ihnen massgeschneiderte Dienstleistungen anzubieten.
- Verschiedene **Eidgenössische Kommissionen** und etliche kantonale und interkantonale Kommissionen befassen sich im Rahmen ihrer Mandate mit menschenrechtsrelevanten Themen. Als Fachkommissionen haben sie zwar wichtiges Know-How in bestimmten Sachbereichen. Mit Ausnahme der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus und der Kommission für Frauenfragen haben aber zumindest die eidgenössischen Fachkommissionen kein explizites menschenrechtliches Mandat und beziehen sich in ihrer Arbeit nur ausnahmsweise auf menschenrechtliche Aspekte. Eine neue Menschenrechtsinstitution könnte hier Raum für unterstützende Angebote finden, welche die fachliche Kompetenz mit einer menschenrechtlichen Perspektive ergänzt.
- Die **Eidgenössische Kommission gegen Rassismus** hat ein ausdrückliches menschenrechtliches Mandat, allerdings beschränkt auf Fragen der Rassendiskriminierung. Sie versteht sich ebenfalls bis zu einem gewissen Mass als Dienstleisterin für staatliche und nichtstaatliche Institutionen. Dies könnte tatsächlich gewisse Überschneidungen mit den Aktivitäten einer neuen Menschenrechtsinstitution, deren Mandat allerdings viel breiter wäre, mit sich bringen.
- Schweizerische **Menschenrechtsorganisationen** haben in aller Regel Mandate, die sich auf einzelne Menschenrechte oder Themenbereiche beschränken. Einige konzentrieren sich auf die Analyse der Situation in der Schweiz (im Rahmen von Einzelfällen oder zu bestimmten Themen). Aber sie decken infolge ihrer spezifischen Mandate, ihrer besonderen Perspektive und, beschränkter Ressourcen den Analysebedarf nur beschränkt ab. Um Duplizierungen zu vermeiden, müsste eine neue Menschenrechtsinstitution jedoch die bestehenden Kapazitäten und Instrumente der Menschenrechtsorganisationen berücksichtigen. Menschenrechtsorganisationen haben zudem meist auch die Rolle des kritischen „watchdogs“, der die öffentliche Meinung gezielt als Instrument

einsetzt. Dies macht sie als Anbieter fachlicher Unterstützung für öffentliche Institutionen wie auch für private Unternehmen nicht geeignet. Schliesslich fehlt es ihnen oft an Gewicht und Legitimität, um staatliche Akteurinnen und Akteure verschiedener Ebenen an einen Tisch zu bringen.

- Verschiedene **universitäre Institute** befassen sich mit der Umsetzung von Menschenrechten im Allgemeinen oder in einzelnen Sachbereichen, allerdings meist punktuell und nach wissenschaftlichen Prioritäten. Es gibt jedenfalls in der Schweiz keine Institution, die systematisch die Auslegungspraxis der internationalen Organe analysiert und sich prospektiv mit den potentiellen praktischen Konsequenzen für die Schweiz und ihre Behörden auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene auseinandersetzt. Die Möglichkeiten der Universitätsinstitute zur Vernetzung und Vermittlung von Fachkompetenz sind zudem meist beschränkt, ihre Fachkompetenz punktuell und oft zu wenig praxisorientiert, um die praktische Umsetzung der Menschenrechte zu erleichtern.
- **Internationale Menschenrechtsdienstleister** wie das *Danish Institute for Human Rights* DIHR bieten den Unternehmen seit 1999 individuelle Beratung und eine Reihe von Programmen und Instrumenten an. Sie sollen es den Unternehmen erleichtern, menschenrechtliche Risiken in ihrem Betrieb, in einzelnen Projekten oder in den zu bearbeitenden ausländischen Märkten zu erkennen und Risiken im Zusammenhang mit *Corporate Social Responsibility* zu begegnen. Das Angebot des *Danish Institute* wird auch von Schweizer Firmen wie Novartis und ABB genutzt. Eine neue schweizerische Institution könnte zweifellos nicht sofort mit dem Angebotsniveau des *Danish Institute* konkurrenzieren. Für ein neues schweizerisches Institut ginge es wohl in einem ersten Schritt vor allem darum, eine spezifisch schweizerische Nachfrage zu befriedigen. Zudem gälte es, bereits bestehenden Dienstleistungsangeboten verschiedener anderer Institutionen Rechnung zu tragen und entsprechende Synergien zu suchen, etwa mit der *UN Global Compact* Lernplattform für Schweizer KMU (betreut vom EDA und dem „Sustainability Forum“ Zürich), der *Business Leaders Initiative on Human Rights* (mit ABB und Novartis als Mitglieder) sowie der *Business Social Compliance Initiative*. Letztere zählt 109 Mitglieder-Unternehmen aus Industrie und Detailhandel in zehn europäischen Ländern (darunter Schweizer Unternehmen wie Coop, Migros, Globus, SBB, Calida, Voegele, Multifort, etc.) und bietet ihnen Monitoring-Instrumente, um menschenrechtliche Risiken in ihrer Unternehmenstätigkeit abzuschätzen.
- Ein grosses Potential zur Zusammenarbeit besteht mit bestehenden **Netzwerken von Fachleuten und Fachveranstaltungen**. Wie die beratenden Fachkommissionen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene vereinigen solche Fachnetzwerke und Fachveranstaltungen grosse Sachkompetenz, aber es fehlt ihnen oft an einer expliziten menschenrechtlichen Dimension, welche die neue Institution einbringen könnte.

#### **4.5 Die Ausgestaltung einer künftigen Institution: zwei Modelle und ihre Vor- und Nachteile**

##### **a) Anforderungskriterien**

Soll eine künftige Menschenrechtsinstitution die im vorangehenden Kapitel identifizierten **Aufgaben wirksam und effizient** erfüllen, sollte sie:

- primär als **Dienstleisterin** für Behörden, Unternehmen und die Zivilgesellschaft auftreten;
- über die nötige **praxisorientierte Fachkompetenz für die identifizierten Aufgaben** verfügen;
- über die **notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen** verfügen, um die Aufgaben wahrzunehmen;

Zudem sollte eine künftige Menschenrechtsinstitution sich an den **Pariser Prinzipien** der UNO orientieren. Diese sehen im Wesentlichen folgende Grundsätze vor:

- Unabhängigkeit,
- breites menschenrechtliches Mandat,
- gesetzliche oder verfassungsmässige Verankerung,
- pluralistische Zusammensetzung,
- ausreichende eigene Infrastruktur,
- direkter Zugang zur Öffentlichkeit,
- systematischer Austausch mit anderen Institutionen

#### **b) Die diskutierten Modelle, kurz beschrieben:**

Laut ihrem Mandat standen die bereits im Vorfeld diskutierten Modelle „unabhängiges Fachinstitut“ und „Umwandlung des Mandates der EKR“ zur Diskussion. Die Arbeitsgruppe diskutierte die Modelle nicht im organisatorischen Detail, sondern beschränkte sich im Wesentlichen auf eine Bestandesaufnahme der Vor- und Nachteile.

##### **Modell „Fachinstitut“**

Aufgrund eines Leistungsauftrages der Trägerschaft erbringt das Fachinstitut als Kompetenzzentrum Dienstleistungen für verschiedene öffentliche und private Institutionen und Organisationen und entwickelt eigenständige Aktivitäten. Das Fachinstitut arbeitet projektbezogen mit verschiedenen Institutionen und Organisationen aus den Verwaltungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, aus Justiz, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammen.

Der Kostenaufwand lässt sich in einen Grundaufwand (Infrastruktur und Personal) für die Erfüllung von Kernaufgaben (je nach Aufgaben) und in zusätzlichen projektbezogenen Aufwand für Infrastruktur und Fachkompetenz aufteilen. Der Grundaufwand für (noch zu definierende) Kernaktivitäten müsste von öffentlichen Beiträgen (Bund, Kantone, Gemeinden) und allenfalls von privaten Spenden finanziert werden. Den Aufwand für zusätzliche Aktivitäten müssten die Entgelte für kostenpflichtigen Dienstleistungen für Bund, Kantone, Gemeinden, Unternehmen und private Organisationen decken.

Dieses Modell wurde in zwei verschiedenen Varianten diskutiert.

- In einer **autonomen Variante** wird auf der Grundlage einer breiten Trägerschaft (Bund und Kantone, allenfalls auch Zivilgesellschaft und Privatsektor), eine unabhängige Institution aufgebaut. Nach dem Beispiel verschiedener Institutionen mit gemischter Trägerschaft (u.a. Swisspeace, Stiftung Bildung und Entwicklung) bieten sich verschiedene Rechtsformen an, in erster Linie die privatrechtliche oder öffentlichrechtliche Stiftung oder der flexiblere Verein.

- Die **universitäre Variante** unterscheidet sich von der vorangehenden in erster Linie durch die Anbindung an eine bestehende universitäre Struktur (oder allenfalls an mehrere universitäre Strukturen). Der Grundaufwand für die Kernaufgaben müsste ebenfalls aus öffentlichen Beiträgen und allenfalls von privaten Spenden finanziert werden, an denen sich allenfalls auch die Trägeruniversität beteiligt. Der Grundaufwand könnte sich aufgrund von Synergien mit der Mutterstruktur auch reduzieren. Zusätzliche Finanzquellen sind auch hier die Entgelte für kostenpflichtigen Dienstleistungen für Bund, Kantone, Gemeinden, private Organisationen, Unternehmen.

### **Modell „Umwandlung EKR“**

Dieses Modell folgt grundsätzlich den Beispielen bestehender eidgenössischer Kommissionen. Eine solche Kommission besteht aus Fachleuten, gewählt vom Bundesrat nach politischem und regionalem Proporz gemäss Kommissionenverordnung (Verordnung vom 3. Juni 1996 über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes, SR 172.31). Die Kommission verfügt über ein (zumindest teilweise bezahltes) professionelles Engagement seiner Mitglieder und ein leistungsfähiges Sekretariat. Die finanzielle Trägerschaft bleibt primär beim Bund.

Das Mandat der Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) wird erweitert und bezieht sich neu auf alle in der Bundesverfassung und in internationalen Übereinkommen anerkannten Menschenrechte. Die Zusammensetzung wird ebenfalls dem breiteren Mandat und Bedarf nach breiterer Fachkompetenz angepasst. Instrumente und Arbeitsmethoden der Kommission werden den (im Detail noch zu definierenden) Aufgaben der Kommission angepasst. Das Kommissionssekretariat wird aufgestockt, um der breiteren Ausrichtung und den spezifischen Aufgaben Rechnung zu tragen.

## **c) Vor- und Nachteile der Modelle im Lichte der Anforderungskriterien**

### **aa) Dienstleistungen für Behörden, Unternehmen und Zivilgesellschaft**

Entsprechend ihrer gesetzlichen Funktion als beratende Kommission des Bundesrates sollte sich das Modell „Umwandlung/Erweiterung EKR“ grundsätzlich eignen, um auf eidgenössischer Ebene Beratungsfunktionen wahrnehmen zu können. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass Beratungsangebote in der Praxis nicht immer auf entsprechende Nachfrage stossen. Für (bezahlte) Dienstleistungen an kantonale Behörden, Unternehmen und private Organisationen ist dieses Modell weniger geeignet: Die Nähe der Kommission an den eidgenössischen Institutionen könnte bewirken, dass sie ausserhalb der Bundesverwaltung nicht als eigenständige, unabhängige Dienstleistungsinstitution akzeptiert wird. Zudem ist zumindest fraglich, ob im Besonderen Dienstleistungen an Private zu den öffentlichen Aufgaben gehören, die eine ausserparlamentarische Kommission gemäss Art. 2 der Kommissionenverordnung „für Regierung und Verwaltung“ erfüllen soll.

Für das Modell „Fachinstitut“ ergibt sich ein komplementäres Bild: Es ist zweifellos für Dienstleistungen an Behörden und Institutionen ausserhalb der Bundesverwaltung besser zugänglich. Dies gilt besonders für die Unternehmen. Damit sind die Möglichkeiten, sich mit kostenpflichtigen Dienstleistungen zusätzliche Finanzquellen zu schaffen, für das Fachinstitut deutlich grösser.

### **bb) Fachkompetenz für Beratung, Sensibilisierung, Analyse**

Das Modell „Fachinstitut“ baut auf der technischen Kompetenz von Mitarbeitenden und Beauftragten des Instituts auf. Professionelle Kapazität kann hier vergleichsweise flexibel eingekauft werden, entsprechend den (sich immer wieder verändernden) Kernaufgaben und den Dienstleistungsaufträgen, die das Institut zu bewältigen hätte.

Das Modell „Umwandlung EKR“ setzt auf die Fachkompetenz und Repräsentativität der Kommissionsmitglieder und des Sekretariates. Das Sekretariat ist allerdings Teil der Bundesverwaltung und hat im Vergleich zum unabhängigen Fachinstitut beschränkere Flexibilität, um sich wandelnden Bedürfnissen an fachlicher Kompetenz Rechnung zu tragen. Die Erfahrungen der EKR zeigen aber, dass es für Kommissionen möglich ist, auf der Fachkompetenz der Mitglieder und des Sekretariates aufzubauen und eigene fachliche Glaubwürdigkeit zu entwickeln. Das Modell „Umwandlung EKR“ könnte hier von den positiven Erfahrungen und der Methodik der EKR profitieren.

Für beide Modelle ist es wesentlich, dass sie eine kritische Masse an Fachkompetenz institutionalisieren können. Die Erfüllung von Kernaufgaben, aber auch das Angebot von qualitativ hochstehenden Dienstleistungen für verschiedene Adressatinnen und Adressaten bedingt in jedem Fall ein funktionsfähiges Team, das sich durch menschenrechtliche Fach- und Methodenkompetenz in verschiedenen Bereichen, praktische Erfahrung und Kommunikationsfähigkeit auszeichnet.

Die Variante „Fachinstitut universitär“ hat den Vorteil, dass sich je nach institutioneller Anbindung Synergien mit der universitären Forschung und Lehre ergeben könnten. Dies birgt allerdings auch ein beträchtliches Risiko einer zu akademischen Orientierung: Der Mehrwert eines Kompetenzzentrums besteht gerade in der praxisorientierten Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Behörden, der interessierten Unternehmen und einer breiteren Öffentlichkeit. Ein Fachinstitut kann seine unterstützende Funktion nur erfüllen, wenn es nicht in der akademischen Theorie hängen bleibt, sondern sich der praktischen Herausforderungen der Umsetzung der Menschenrechte bewusst ist, praktische Erfahrungen auswerten und tragfähige und pragmatische Ratschläge daraus ableiten kann.

### **cc) Unabhängigkeit, pluralistische Zusammensetzung, gesetzliche Grundlage**

Das Modell „Umwandlung EKR“ würde primär vom Bund finanziert, die Kommission vom Bundesrat (oder von einzelnen Departementen) gewählt und eingesetzt, das Sekretariat der Kommission würde sich nach dem Beispiel der bestehenden Kommissionen innerhalb der Bundesverwaltung befinden. Trotz fehlender direkter Weisungsbefugnis des Bundesrates ist die Unabhängigkeit einer solchen Kommission sicher beschränkter als jene des Modells „Fachinstitut“, das als eigene Rechtspersönlichkeit oder als Teil einer Universität auf einer diversifizierten Trägerschaft beruht. Allerdings ist das Modell „Fachinstitut“ ebenfalls einem gewissen Risiko ausgesetzt, seine Unabhängigkeit und Unparteilichkeit zugunsten eines grossen Geldgebers (zum Beispiel eines auftraggebenden Unternehmens) zu verlieren.

Eidgenössische Kommissionen müssen sich pluralistisch zusammensetzen (Ausgewogenheit nach Interessengruppen, Geschlechtern, Sprachen, Regionen und Altersgruppen, Art. 9 der Kommissionenverordnung). Dies stellt zweifellos auch eine gewisse Unabhängigkeit des Modells „Umwandlung EKR“ sicher. Allerdings könnte auch die konkrete Ausgestaltung des Modells „Fachinstitut/Kompetenzzentrum“ der pluralistischen Idee Rechnung tragen, zum Beispiel in der Form von pluralistisch zusammengesetzten Leitungsgremien.

Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage auf eidgenössischer Ebene würde zweifellos die finanzielle und inhaltliche Unabhängigkeit beider Modelle fördern. Während die Umwandlung der EKR keiner ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedarf, müsste die kontinuierliche Ausrichtung von Beiträgen des Bundes an ein Fachinstitut wohl gesetzlich verankert werden, soweit diese nicht aus bestehenden Budgetlinien finanziert werden können.

#### **dd) Fazit**

Die Arbeitsgruppe fand, dass die Wirksamkeit einer allfälligen neuen Institution weniger von der Modellwahl als von einem klaren Leistungsauftrag abhängen wird. Jedenfalls soll die Organisationsform den Funktionen und Aufgaben folgen, welche die neue Institution zu erfüllen hat. Aufgrund der strategischen Orientierung als Dienstleistungsinstitution für verschiedene politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure scheint ein Fachinstitut (in beiden Varianten) geeigneter als die Umwandlung der EKR zu einer neuen Menschenrechtskommission.

Eine neue Menschenrechtsinstitution sollte nicht als statisches Gebilde geschaffen werden, sondern sich im Rahmen der vorgegebenen Funktionen und Aufgaben dynamisch entwickeln können und auf veränderte Bedürfnisse reagieren können. Um aus den ersten Erfahrungen zu lernen, erscheint es sinnvoll, einen Leistungsauftrag für eine erste Pilotphase von etwa 5 Jahren zu formulieren und einen definitiven Leistungsauftrag erst aufgrund der sorgfältigen Auswertung dieser Pilotphase zu erteilen.

#### **4.6 Grundsätzliches zur Finanzierung**

Die Arbeitsgruppe hatte keine Kompetenzen, die Finanzierungsmöglichkeiten im Detail abzuklären. Es kann hier nur darum gehen, einige wichtige Grundsätze festzuhalten, die in der Arbeitsgruppe diskutiert wurden.

- Die Arbeitsgruppe war sich einig, dass eine neue Institution realistischere Weise nur wirksam und effizient funktionieren kann, wenn eine **Kernfinanzierung durch die öffentliche Hand** (Bund, evt. Kantone) garantiert werden kann. Welchen minimalen Umfang diese Kernfinanzierung erreichen sollte, hängt von den (Kern-)Aufgaben ab, mit welchen die künftige Institution beauftragt wird.<sup>3</sup>
- Es besteht eine gewisse Nachfrage nach **bezahlten professionellen Dienstleistungen**, die es ermöglicht, zusätzliche Finanzquellen (Unternehmen, private Organisationen) zu erschliessen. Dafür ist jedoch ein hochprofessionelles und nachfrageorientiertes Dienstleistungsangebot nötig, das es erst zu entwickeln gilt.
- Soll eine künftige Menschenrechtsinstitution die nötige „kritische Masse“ und professionelle Dienstleistungsangebote entwickeln, braucht es besonders in

---

<sup>3</sup> Zum Vergleich: Das *Danish Institute for Human Rights* listet in seinem Organigramm 11 Mitarbeitende, bei einem Gesamtbudget (inkl. projektbezogenen Aufwand) von 12 Mio. Euro (2006). Davon stammten 32% aus dem Staatsbudget, als *core contributions* und projektbezogene Verwaltungs-kostenbeiträge (2005). Das Budget des Deutschen Instituts für Menschenrechte beläuft sich auf 1.5 Mio. Euro, die ungefähr je zu einem Drittel von den Bundesministerien für Justiz und für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie vom Auswärtigen Amt finanziert werden. Die *Irish Human Rights Commission* wies in der Rechnung 2006 einen Umsatz von knapp 2 Mio. Euro aus, ausschliesslich finanziert über staatliche Beiträge.

der ersten Phase unabhängig von der Modellwahl **Investitionen in den Aufbau** und die Institutionalisierung von Fachkompetenz.

Die beiden Grundmodelle unterscheiden sich grundsätzlich in der Finanzierung: Das Modell „Umwandlung EKR“ belässt die finanzielle Verantwortung eindeutig beim Bund. Die Integration der bestehenden EKR und der für sie heute verwendeten Mittel in eine neue Menschenrechtskommission würde den zusätzlichen Aufwand für den Bund zwar reduzieren. Die Erweiterung des Mandates und der Aufgaben würde jedoch eine namhafte Verstärkung des Sekretariates und damit einen deutlich grösseren Aufwand für den Bund bedingen.

Hingegen sind die Aufteilungsmöglichkeiten für das Modell „Fachinstitut“ deutlich grösser: Die Kernfinanzierung lässt sich auf Beiträge von Bund, Kantonen, Gemeinden aufteilen. Allerdings bleibt abzuklären, welche Beiträge von Kantonen und Gemeinden tatsächlich zu erwarten sind. Für die universitäre Variante ist auch eine Mitfinanzierung durch die Träger-Universität ins Auge zu fassen. Ebenso wäre es hier in einem beschränkten Ausmass möglich, zusätzliche Spendenbeiträge von Unternehmen und Zivilgesellschaft zu mobilisieren. Ein Blick in die Landschaft der internationalen und schweizerischen NGOs zeigt, dass ein Fachinstitut wohl durchaus ein gewisses Potential für das Erschliessen zusätzlicher Geldquellen hätte.

## 5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Arbeitsgruppe

- Die Arbeitsgruppe war sich zwar einig, dass die Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz einige Herausforderungen bietet und ein gewisser Handlungsbedarf besteht. Über den Umfang des **Handlungsbedarfs** und zur Frage, ob es zur Deckung dieses Handlungsbedarfs eine neue Institution braucht, gingen die Meinungen in der Arbeitsgruppe aber auseinander.
- Soll eine neue Institution geschaffen werden, stellt die Arbeitsgruppe die Idee einer **Dienstleistungsinstitution** in den Vordergrund: Sie soll eidgenössische, kantonale und kommunale Behörden in der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen unterstützen, ebenso private Unternehmen und eine breitere Zivilgesellschaft in ihrer menschenrechtlichen Verantwortung unterstützen.
- Eine neue Institution könnte als **Kompetenzzentrum** verschiedene **Aufgaben** übernehmen, die heute nicht befriedigend abgedeckt sind, so etwa in den Bereichen praxisorientierte Fachkompetenz und Beratung, internationale Berichterstattung, Dokumentation der Menschenrechtssituation in der Schweiz, Analyse der Tragweite internationaler Standards, Sensibilisierung und Ausbildung und Erfahrungsaustausch. Laut den Vertreterinnen und Vertreter des Fördervereins sollte eine neue Menschenrechtsinstitution all diese Aufgaben wahrnehmen, ansonsten ihre Arbeit wenig sinnvoll und wirksam wäre. Aus der Perspektive der Vertreter der kantonalen Konferenzen hingegen sollte sich eine neue Menschenrechtsinstitution auf die Verbreitung von Informationen über die internationalen Standards und auf die Unterstützung der Behörden in der internationalen Berichterstattung konzentrieren.

- Man war sich einig, dass die **Form** einer allfälligen neuen Institution der **Funktion folgen** sollte, welche sie zu erfüllen beauftragt ist. Aufgrund der strategischen Orientierung als Dienstleistungsinstitution für verschiedene politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure scheint hier das **Modell „Fachinstitut“ als das geeignetere Modell**. Ein klarer Leistungsauftrag ist für das wirksame Funktionieren einer neuen Institution in jedem Fall unabdinglich. Um aus den Erfahrungen zu lernen, sollte über Leistungsauftrag, Form und allenfalls auch über die gesetzliche Verankerung der Institution erst nach einer mehrjährigen Pilotphase definitiv entschieden werden.
- Unabhängig von der Modellfrage braucht eine neue Institution eine gewisse **kritische Masse an Ressourcen und Fachkompetenz**. Soll eine solche Institution geschaffen werden, wird die öffentliche Hand die Kernfinanzierung realistischerweise übernehmen müssen. Allerdings macht es die Fokussierung auf Dienstleistungsangebote für Behörden, Unternehmen, Zivilgesellschaft möglich, auch andere Geldquellen anzuzapfen.

## **Anhang: Einige Beispiele für die Einsatzmöglichkeiten einer Menschenrechtsinstitution**

Die folgenden Beispiele sollen illustrieren, welche Aufgaben eine neue Menschenrechtsinstitution übernehmen und welche Dienstleistungen sie für Behörden und Private erbringen könnte.

- Die **Beispiele 1- 3** wurden mit den zuständigen Stellen der Bundesverwaltung diskutiert, auf eine definitive Konsolidierung innerhalb der Bundesverwaltung wurde verzichtet. Die Vertreter der kantonalen Konferenzen in der Arbeitsgruppe erhielten die Beispiele zur Stellungnahme.
- Das **Beispiel 4** nimmt den konkreten Unterstützungsbedarf auf, den die Vertreter verschiedener Firmen (im Besonderen von ABB, Novartis und Zurich Financial Services) im Rahmen des Hearings mit Wirtschaftsvertretern zum Ausdruck gebracht hatten.

### ***Beispiel 1: Die internationalen „grundlegenden Schutzvorkehrungen gegen die Misshandlung von Personen“ bei der Festnahme***

#### **a) Das Thema**

Verschiedene internationale Kontrollausschüsse befassen sich mit der praktischen Umsetzung der für die Schweiz verbindlichen Übereinkommen im Bereich des Strafverfahrens, namentlich der UNO-Menschenrechtsausschuss (HRC), der UNO-Antifolterausschuss (CAT) und der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT). Alle diese Ausschüsse haben in den letzten Jahren wiederholt darauf hingewiesen, dass jede festgenommene Person ein Recht auf einen sogenannten „Anwalt der ersten Stunde“, auf die Benachrichtigung eines Angehörigen und auf Untersuchung durch einen unabhängigen Arzt hat. Diese Rechte gelten als die drei Hauptpfeiler des Schutzes vor Misshandlungen gegenüber Personen im Freiheitsentzug.

Die neue vereinheitlichte Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 hat diese Postulate zu einem beträchtlichen Teil berücksichtigt:

- Die neue StPO sieht vor, dass beschuldigte Personen in der ersten Einvernahme darauf hingewiesen werden müssen, dass sie unter anderem ein Recht auf eine Verteidigung haben (Art.158). Die Verteidigung darf in polizeilichen Einvernahmen anwesend sein und Fragen stellen (Art. 159 Abs. 1). Allerdings gibt dieser Anspruch kein Recht auf die Verschiebung der Einvernahme (Art. 159 Abs. 2). In diesem Zusammenhang stellen sich verschiedene Fragen, namentlich die, ob die festgenommene Person bereits im Zeitpunkt der Festnahme nicht nur mit einem Anwalt Kontakt aufnehmen sondern auch dessen sofortige Anwesenheit verlangen kann. Die Empfehlungen der verschiedenen Ausschüsse (Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter [CPT], UNO Menschenrechtsausschuss und UNO-Ausschuss gegen Folter) geben auf diese Frage keine zweifelsfreie Antwort. Der Bundesrat hielt in seiner Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005 fest, dass der Anspruch auf einen „Anwalt der ersten Stunde“ jedenfalls

der Polizei die Möglichkeit belassen muss, erste „notwendige, eng umgrenzte“ Abklärungen auch ohne Anwesenheit eines Verteidigers vorzunehmen.

- Die neue StPO schreibt zudem vor, dass bei einer vorläufigen Festnahme oder Inhaftierung die Familienangehörigen der festgenommenen Person umgehend zu benachrichtigen sind (Art. 214 Abs.1 Bst.a). Davon wird abgesehen, wenn der Untersuchungszweck dies verbietet oder wenn die betroffene Person dies ausdrücklich ablehnt (Art. 214 Abs.2). Als Grund für einen Verzicht auf die Benachrichtigung erwähnt die Botschaft des Bundesrates Verdunkelungsgefahr (nicht aber Fluchtgefahr) und betont, dass die Strafverfolgungsbehörden gehalten seien, die Gründe für den Aufschub der Benachrichtigung möglichst rasch zu beseitigen.
- Einen Anspruch auf eine unabhängige ärztliche Untersuchung gibt es in der neuen Strafprozessordnung nicht. Alle erwähnten Ausschüsse postulieren einen solchen Anspruch, der für Beschuldigte nach jeder polizeilichen Einvernahme und vor der Vorführung vor den Haftrichter gelten soll. In seinem jüngsten Bericht zur Umsetzung der UNO-Antifolterkonvention hielt der Bundesrat 2002 ausdrücklich fest, dass der Entwurf zur neuen Strafprozessordnung einen solchen Anspruch zwar nicht regle, aber die festgenommene Person jederzeit einen Anspruch darauf habe, sich durch einen unabhängigen Arzt untersuchen zu lassen, vom Moment der Verhaftung an und jedes Mal, wenn sie es verlange. Nur der Kanton Genf hatte bis anhin einen solchen Anspruch ausdrücklich anerkannt.

## **b) Die konkreten Herausforderungen für die Umsetzung**

Die neue Strafprozessordnung hat einige Klärung gebracht im Hinblick auf die angesprochene Thematik. Einige Aspekte bleiben allerdings immer noch klärungsbedürftig und in erster Linie der Interpretation der kantonalen Strafverfolgungsbehörden überlassen. Hier stellen sich mehrere Fragen:

- Sind die kantonalen Behörden über die menschenrechtlichen Vorgaben für die Auslegung der neuen StPO (und die möglichen kritischen Bemerkungen von Seiten internationaler Kontrollausschüsse) genügend informiert und für ihre Bedeutung sensibilisiert?
- Was bedeuten die menschenrechtlichen Vorgaben konkret? Sie sind keineswegs statisch, sondern sie unterliegen der fortlaufenden Entwicklung und Präzisierung durch die Kontrollausschüsse.
- Zudem bieten die Vorgaben der Kontrollausschüsse immer noch beträchtliche Handlungsspielräume für die eidgenössischen und kantonalen Behörden: Wie sollen die Vorgaben in der Schweiz bzw. in den einzelnen Kantonen ausgelegt werden?
- Wie werden die menschenrechtlichen Vorgaben in der kantonalen Praxis der polizeilichen Anhaltung heute umgesetzt? Wie wird dem Anspruch auf unabhängige ärztliche Untersuchung in der Praxis der kantonalen Strafverfolgungsbehörden heute nachgelebt?

- Wo gibt es allfällige Lücken in der Regulierung, im Vergleich zu den Vorgaben? Wie sieht die Praxis aus? Gibt es Handlungsbedarf in den Kantonen?
- Was braucht es, um die nun in der Strafprozessordnung verankerten menschenrechtlichen Ansprüche in der Praxis zur Selbstverständlichkeit zu machen? Welche praktischen Massnahmen und Reformen sind sinnvoll?

### c) **Mögliche Rolle einer Menschenrechtsinstitution**

Eine Menschenrechtsinstitution wird selbstverständlich diese Fragen nicht beantworten können. Sie könnte jedoch die Behörden von Bund und Kantonen in verschiedener Hinsicht in deren Arbeit unterstützen. Angesichts der sowohl im Bund wie in den Kantonen fehlenden fachlichen und personellen Ressourcen könnte sie den Behörden fachliches Wissen und spezialisierte Beratung zur Verfügung stellen, als Plattform für den Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen Bund und Kantonen dienen und wichtige Synergien zwischen den Kantonen schaffen. Sie könnte namentlich:

- die aktuellen Vorgaben der verschiedenen Menschenrechtsausschüsse im Bereich des Freiheitsentzugs systematisch und praxisgerecht für die zuständigen kantonalen Behörden aufarbeiten;
- die Behörden des Bundes und/oder der Kantone darin unterstützen, (im Rahmen der Staatenberichte oder individueller Beschwerden) zu den internationalen Vorgaben und zu ihrer Auslegung durch die Ausschüsse Stellung zu nehmen;
- die Behörden des Bundes und der Kantone unterstützen, Daten über die kantonale Praxis zu sammeln und die praktische Umsetzung der Vorgaben in den einzelnen Kantonen (zuhanden der regelmässigen Staatenberichte an die UNO-Kontrollausschüsse) zu analysieren und zu überwachen;
- die Behörden darin unterstützen, allgemeine Richtlinien für die Umsetzung der Vorgaben zu entwickeln;
- die KKJPD und/oder einzelne Kantone in der Analyse des Handlungsbedarfs unterstützen;
- die einzelnen Kantone in der Erarbeitung konkreter Massnahmen unterstützen;
- den Austausch von Informationen und den Zugang zu praktischen Erfahrungen aus den Kantonen (zum Beispiel des Kantons Genf zum Anspruch auf medizinische Untersuchung) erleichtern und organisieren.

### ***Beispiel 2: Die Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug***

#### a) **Das Thema**

Die Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug gehört heute zu den unbestrittenen internationalen Standards. Der UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte verpflichtet die Vertragsstaaten zur Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen in der Untersuchungshaft (Art. 10 Abs. 2 lit. b), während das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Art. 37) eine solche Trennung für alle Arten des Freiheitsentzuges verlangt. Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) hat 1999 Leitkriterien für seine Arbeit entwickelt, welche die notwendigen Schutzvorkehrungen gegen die Misshandlungen von Jugendlichen im Freiheitsentzug sowie die Haftbedingungen für Jugendliche präzisieren. Im Weiteren gibt es Standardminimumregeln der UNO zur Jugendgerichtsbarkeit (*Beijing Rules*, 1985) und zum Schutz von Jugendlichen im Freiheitsentzug (*Riyadh Guidelines*, 1990), welche die internationalen Standards präzisieren.

Bereits die StGB-Revision von 1971 verpflichtete die Kantone, innerhalb von zehn Jahren geeignete Räume für die Einschliessung von jugendlichen Straftäterinnen und Straftätern zur Verfügung zu stellen. Seither wurden aber nur in wenigen Kantonen spezialisierte Einrichtungen für straffällige Jugendliche geschaffen. Als die Schweiz die beiden erwähnten Übereinkommen ratifizierte, brachte sie denn auch entsprechende Vorbehalte zur Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen an, da dies in der heutigen Praxis in den Kantonen nicht garantiert ist. So wurden etwa am 1. September 2004 86 Minderjährige gezählt, die in einer den Erwachsenen vorbehaltenen Einrichtung inhaftiert waren. Von ihnen befanden sich 44 in Untersuchungshaft und 42 im Freiheitsentzug (vgl. Frédérique Bütikofer Repond, in: Informationen zum Straf- und Massnahmenvollzug, No.1/2007, S.11). Eine Erhebung des Bundesamtes für Justiz zeigte Ende 2005, dass mehr als zwei Drittel der Jugendlichen, die 2005 in Untersuchungshaft waren, in Gefängnissen untergebracht waren, meist von Sicherheitskräften bewacht wurden und nur sehr beschränkt Zugang zu altersgerechter Beschäftigung und Betreuung hatten (vgl. Kontrastreiches Bild: Erhebung über die Verhältnisse von Jugendlichen in Untersuchungshaft, in: Informationen zum Straf- und Massnahmenvollzug, No.1/2007, S.3ff. ). Ende 2007 gibt es immer noch zu wenig Haftplätze für Kinder und Jugendliche (vgl. NZZ vom 19. November 2007, „Kinder und Jugendliche im falschen Gefängnis“).

Das neue Jugendstrafrecht ist nun seit anfangs 2007 in Kraft. Es verlangt in Art. 6, dass Jugendliche in Untersuchungshaft getrennt von Erwachsenen unterzubringen und in geeigneter Weise zu betreuen sind. In einem Urteil vom 7. August 2007 betreffend eine neue Jugendstrafprozessordnung des Kantons Basel-Stadt hat das Bundesgericht festgehalten, dass Artikel 6 JStG keine Ausnahmen zulässt und dass für diese Bestimmung keine Übergangsfrist gilt (Urteil 1P.7/2007). Der entsprechende Vorbehalt betreffend die Untersuchungshaft (zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte) wurde bereits zurückgezogen. Für die Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen beim Vollzug von Unterbringung und Freiheitsentzug haben die Kantone gemäss den Übergangsbestimmungen zum Jugendstrafrecht (Art. 48) noch 10 Jahre Zeit, um die notwendigen Vorkehrungen zu treffen.

## **b) Die konkreten Herausforderungen für die Umsetzung**

Die Kantone sind für die Organisation des Strafvollzuges und damit auch zur Umsetzung der internationalen Verpflichtungen zuständig. Das neue eidgenössische Jugendstrafrecht verpflichtet sie zur Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen und zur geeigneten Betreuung der Jugendlichen im Strafvollzug; die nötigen Einrichtungen sind allerdings nur sehr beschränkt vorhanden. Folgende Fragen stellen sich im Besonderen

- Sind die zuständigen kantonalen Behörden über die menschenrechtlichen Vorgaben für die Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen und für die Betreuung der Jugendlichen im Freiheitsentzug (und die möglichen kritischen Bemerkungen von Seiten internationaler Kontrollausschüsse) genügend informiert und für ihre Bedeutung sensibilisiert?
- Was bedeuten die internationalen menschenrechtlichen Vorgaben konkret? Auch die Vorgaben der Kontrollausschüsse und des Bundesgerichtes bieten immer noch beträchtliche Handlungsspielräume für die eidgenössischen und kantonalen Behörden: Wie sollen die Vorgaben in den einzelnen Kantonen ausgelegt und umgesetzt werden?
- Wie werden die menschenrechtlichen Vorgaben heute umgesetzt? Wie weit funktioniert die Trennung zwischen Jugendlichen und Erwachsenen tatsächlich? Wie werden Jugendliche im Freiheitsentzug heute betreut?
- Wo sind die wichtigsten Lücken, im Vergleich zu den Vorgaben? Wo ist prioritärer Handlungsbedarf auszumachen?
- Was brauchen die einzelnen Kantone, um den menschenrechtlichen Vorgaben in der Praxis gerecht zu werden? Allfällig notwendige gesetzgeberische Reformen? Bauliche Massnahmen? Personelle Massnahmen?
- Wie können die zusätzlichen Aufwendungen finanziert werden? Die Subventionen des Bundes an Bauprojekte im Straf- und Massnahmenvollzug sollen mit der Einführung des NFA in Zukunft an ein „Malus-System“ gekoppelt werden. Stellt ein Kanton den bundesrechtskonformen Vollzug in einer bestimmten Einrichtung nicht sicher, können Baubeiträge an andere Institutionen des Kantons verweigert oder gekürzt werden. Kann und wird dieses neue Instrument für die Förderung von Bauprojekten zugunsten der Unterbringung von Jugendlichen genutzt werden?
- Wie können sich kantonale politische Entscheidungsträger für die Bereitstellung knapper Finanzen in diesem Bereich motivieren?

### c) Mögliche Rolle einer Menschenrechtsinstitution

Eine Menschenrechtsinstitution könnte die Behörden von Bund und Kantonen in verschiedener Hinsicht in deren Arbeit unterstützen. Angesichts der sowohl im Bund wie in den Kantonen fehlenden fachlichen und personellen Ressourcen könnte sie den Behörden auch hier fachliches Wissen und spezialisierte Beratung zur Verfügung stellen, als Plattform für den Austausch von wichtigen Informationen und Erfahrungen zwischen den Kantonen dienen und wichtige Synergien zwischen den Kantonen schaffen. Sie könnte namentlich:

- die relevanten aktuellen Vorgaben der verschiedenen Instrumente und Ausschüsse systematisch und praxisgerecht für die zuständigen kantonalen Behörden aufarbeiten;
- die Behörden des Bundes und/oder der Kantone darin unterstützen, (im Rahmen der Staatenberichte oder individueller Beschwerden) zu den internationalen Vorgaben und zu ihrer Auslegung durch die Ausschüsse Stellung zu nehmen;
- die Behörden des Bundes und der Kantone unterstützen, Daten über die kantonale Praxis zu sammeln und die praktische Umsetzung der Vorgaben in den einzelnen Kantonen (zuhanden der regelmässigen Staatenberichte an die UNO-Kontrollausschüsse) zu analysieren und zu überwachen;
- die Behörden darin unterstützen, allgemeine Richtlinien für die Betreuung der Jugendlichen im Strafvollzug zu entwickeln und/oder zu aktualisieren;
- die KKJPD und/oder einzelne Kantone in der Analyse des aktuellen Handlungsbedarfs unterstützen;
- einzelne Kantone in der Erarbeitung und Umsetzung konkreter baulicher, betrieblicher oder personeller Massnahmen begleiten;
- den Austausch von Informationen und den Zugang zu praktischen Erfahrungen aus den Kantonen erleichtern und organisieren.

### ***Beispiel 3: Das Staatenberichtsverfahren im Rahmen der Kinderrechtskonvention***

#### **a) Das Thema**

Die Kinderrechtskonvention von 1989 schreibt die Rechte des Kindes in den verschiedensten Lebensbereichen fest und verpflichtet die Vertragsstaaten, zu denen seit 1997 auch die Schweiz gehört, zu Achtung, Schutz und aktiver Verwirklichung dieser Rechte. Wie die meisten internationalen Menschenrechtsübereinkommen verpflichtet die Kinderrechtskonvention zudem die Vertragsstaaten, dem Expertenausschuss über die Rechte des Kindes alle fünf Jahre Berichte über die Situation der Kinder und die getroffenen Massnahmen abzuliefern. Aufgrund der Diskussion über die Staatenberichte, die regelmässig mit ergänzenden „Schattenberichten“ aus nicht-staatlichen Quellen ergänzt werden, formuliert der Ausschuss handlungsorientierte Empfehlungen an die Vertragsstaaten. Diese Empfehlungen sind die Grundlage für den nächsten Berichtszyklus, der über die getroffenen Massnahmen und über Veränderungen in der Situation der Kinder berichten soll.

Seit der Ratifizierung der Kinderrechtskonvention hat die Schweiz einen ersten Bericht im Jahre 2000 abgeliefert. Der Kinderrechtsausschuss hat diesen Bericht, der von einem „Schattenbericht“ schweizerischer NGOs ergänzt wurde, mit den Schweizer Behörden diskutiert und im Jahre 2002 Empfehlungen formuliert, wie die Umsetzung des Übereinkommens verbessert werden könnte. Der nächste Bericht, der die Berichtsperioden des zweiten und dritten Berichts abdeckt, ist bereits fällig. Er ist in Vorbereitung und sollte 2008 vorgelegt werden können.

## b) Die Herausforderungen

Der Bund (die Direktion Völkerrecht des EDA) ist für die Redaktion des Berichtes federführend. Die Verantwortung für die Umsetzung des Übereinkommens (und der spezifischen Empfehlungen des Ausschusses) liegt jedoch bei jenen Stellen, die für die entsprechenden Sachbereiche zuständig sind. In der Bundesverwaltung befasst sich vor allem das Bundesamt für Sozialversicherung (Geschäftsfeld „Familie, Generationen und Gesellschaft, Bereich Kinder-, Jugend- und Altersfragen) mit der Umsetzung der Konvention. Zahlreiche andere Stellen in mehreren Departementen sind für die Umsetzung der internationalen Vorgaben, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, verantwortlich. So sind etwa das Bundesamt für Gesundheit, das Bundesamt für Statistik, das seco, das Bundesamt für Justiz, Fedpol, das Bundesamt für Sport, aber auch verschiedene Stellen im EDA von bestimmten Verpflichtungen betroffen. Viele zentrale Verpflichtungen aus der Kinderrechtskonvention fallen jedoch in die hauptsächliche Zuständigkeit der Kantone, so z.B. verschiedene Aspekte des Rechts auf Bildung, die Rechte der Kinder in gerichtlichen und administrativen Verfahren, der Freiheitsentzug). Für andere Bereiche (z.B. für die Verpflichtung zur Information und Sensibilisierung für die Kinderrechte in der Schule) fühlen sich weder Bund noch Kantone wirklich zuständig. In wieder anderen Bereichen (etwa im Bereich der Gesundheit und der sozialen Sicherheit) ergänzen, ja überschneiden sich die kantonalen und eidgenössischen Zuständigkeiten. Dies macht es nicht einfach, die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Kinderrechtskonvention und für die Empfehlungen des Kontrollausschusses klar zuzuordnen.

Dass Koordinationsbedarf für das Querschnittsthema Kinderrechte herrscht, stellt etwa auch das Postulat von Nationalrat Janiak fest, das ein eidgenössisches Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik verlangt. Ein entsprechender Bericht des Bundesrates ist in Vorbereitung und soll bis Ende Jahr vorliegen.

Unbestritten bleibt der Grundsatz, dass Bund und Kantone für den Beschluss über Umsetzungsmassnahmen zur Konvention in ihren Kompetenzbereichen zuständig sind. Wie die zuständigen eidgenössischen und kantonalen Behörden mit den Empfehlungen des Kontrollausschusses konkret umgehen wollen, bleibt jedoch offen. Die Empfehlungen richten sich formell an die Schweiz, also an eidgenössische und kantonale Behörden. Sie werden wohl von eidgenössischen und kantonalen Behörden gelegentlich ausdrücklich zur Kenntnis genommen, aber kaum als verbindliche Aufforderung zu konkreten Massnahmen und als Grundlage für künftige Entscheidungen verstanden.

Die komplexe föderalistische Struktur wirkt sich auch auf die Berichterstattung aus. Der Bund ist hier zwar federführend, aber die Kantone müssen die nötigen Informationen aus ihren Zuständigkeitsbereichen liefern, im relativ raschen Rhythmus des fünfjährigen Berichtszyklus. Viele Kantone nehmen allerdings die menschenrechtlichen Verpflichtungen, einschliesslich jener zur Berichterstattung, kaum als ihre eigenen wahr. Es ist deshalb oft schwierig, die Kantonsbehörden zu substantiellen und kontinuierlichen Informationen und Analysen über die aktuelle Situation sowie über die Massnahmen, die sie allenfalls zur Umsetzung der Empfehlungen des Kontroll-

ausschusses getroffen haben, zu motivieren. Die Pflicht zur Berichterstattung belastet im Besonderen kleine Kantonsverwaltungen verhältnismässig stark.

Die alternativen „Schattenberichte“, welche die offiziellen Berichte ergänzen und deren Beurteilung der Situation zumindest punktuell in Frage stellen können, liefern den menschenrechtlichen Kontrollausschüssen oft wichtige Grundlagen für ihre eigene Beurteilung und für die Formulierung von Empfehlungen. Eine Reihe von NGOs im Bereich der Kinderrechte in der Schweiz benützt das Übereinkommen als legitimen Referenzrahmen für ihre politischen Vorstösse und als *benchmark* für ihre Aktivitäten. Beispielsweise nützte das *Netzwerk Kinderrechte Schweiz*, das über 40 Organisationen verbindet, die Empfehlungen des Ausschusses über die Rechte des Kindes für die Formulierung von 10 prioritären Handlungsempfehlungen in diesem Bereich (vgl. [www.netzwerk-kinderrechte.ch](http://www.netzwerk-kinderrechte.ch)). Das Übereinkommen (und seine allenfalls fehlende Umsetzung) wird deshalb auch in der innenpolitischen Debatte in Bund und Kantonen wohl eher an Bedeutung gewinnen.

### c) Mögliche Beiträge einer nationalen Menschenrechtsinstitution

Eine nationale Menschenrechtsinstitution wird die Behörden selbstverständlich nicht von ihren Verpflichtungen zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention befreien. Im Besonderen wird die Berichterstattung in der Verantwortung der eidgenössischen und kantonalen Behörden bleiben. Eine nationale Menschenrechtsinstitution wird aber nützliche Dienste leisten können, wenn es darum geht, die regelmässigen Staatenberichte vorzubereiten und zu präsentieren und mit den Empfehlungen des Kontrollausschusses umzugehen. Eine nationale Menschenrechtsinstitution könnte etwa

- die zuständigen Behörden (Bund, Kantone, Gemeinden) für ihre substantiellen Verpflichtungen aus der Kinderrechtskonvention und für ihre Pflicht zur Berichterstattung sensibilisieren;
- Bund und Kantone (evt. via kantonale Konferenzen) in der vertieften Analyse der Situation mit Bezug auf einzelne aktuelle Kinderrechtsthemen unterstützen, die in den Empfehlungen des Ausschusses angesprochen worden sind (z.B. die fehlende Koordination der Behörden, die fehlende Information über und Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Kinderrechte, die besonderen Risiken von Kindsmisshandlungen);
- Bund und Kantone in der Entwicklung von Indikatoren und in der Sammlung und Analyse von Daten unterstützen, mit denen sich die Kinderrechtssituation in der Schweiz und ihre Dynamik auch in den Kantonen beurteilen lässt. (Die unbefriedigende Datenlage wurde vom Ausschuss in seinen Empfehlungen besonders kritisiert.)
- Veranstaltungen (zusammen mit den zuständigen kantonalen Konferenzen) zur Diskussion über die Empfehlungen organisieren;
- eidgenössische und kantonale Behörden in der Entwicklung von konkreten Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen unterstützen;
- den Erfahrungsaustausch unter den Behörden verschiedener Kantone zu spezifischen Umsetzungsmassnahmen (zusammen mit den zuständigen kantonalen Konferenzen) organisieren, z.B. über Themen im Bereich der Schule

(Menschenrechtserziehung, LehrerInnenbildung, Lehrplan, Unterrichtsmaterial) oder Jugendstrafrecht/Freiheitsentzug;

- Veranstaltungen für die Sensibilisierung von und für den Erfahrungsaustausch zwischen nichtgouvernementalen Organisationen im Bereich internationaler Kinderrechte organisieren und ihre Kapazitäten für qualitativ gute Schattenberichte fördern.

#### **Beispiel 4: Menschenrechtliche Dienstleistungen für Schweizer Unternehmen**

##### **1. Das Thema**

Wirtschaftliche Aktivitäten haben komplexe und unterschiedliche – positive und negative, direkte und indirekte - Auswirkungen auf die menschenrechtliche Situation verschiedener gesellschaftlicher Gruppen. Umgekehrt wirkt sich eine problematische menschenrechtliche Situation ebenso komplex auf den Erfolg eines Unternehmens aus, je nach den konkreten Umständen seiner wirtschaftlichen Tätigkeit. Unter anderem durch die Globalisierung der Wirtschaft setzen sich immer mehr transnationale Unternehmen mit den Auswirkungen ihrer Präsenz auf die Gesellschaft in einem bestimmten Land wie auch mit den Auswirkungen der menschenrechtlichen Rahmenbedingungen auf die eigenen Tätigkeiten auseinander. Viele Unternehmen haben erkannt, dass es in ihrem **unternehmerischen Eigeninteresse** liegt, der menschenrechtlichen Dimension ihrer Tätigkeiten besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

- Unternehmen sind zunehmend mit sozialen und ökologischen Erwartungen aus der Gesellschaft konfrontiert, deren Verletzung zu weitreichenden **Image- und Rufschäden**, zu einer mangelhaften *Corporate Identity* und zu sinkender Motivation der Mitarbeitenden führen kann.
- Zudem investieren multinational tätige Unternehmen oft in Länder, in denen die Menschenrechtssituation bedenklich ist oder in Konfliktregionen. Wo Menschenrechte systematisch und grob verletzt werden, kann dies für das Unternehmen bedeuten, dass es zumindest mittel- und langfristig mit besonderen **politische und wirtschaftliche Risiken** konfrontiert sein wird.
- Immer häufiger nehmen Unternehmen direkt oder indirekt staatliche Funktionen im Sicherheits- und militärischen Bereich wahr. Damit sind (oft implizit) Achtungs- und Handlungspflichten verbunden, die sich aus dem humanitären Völkerrecht und den internationalen Menschenrechten ergeben und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Auftrags prägen..

Es gehört primär zu den Aufgaben von Staaten, für die Einhaltung der Menschenrechte zu sorgen. Die internationalen Übereinkommen verpflichten die staatlichen Behörden, die Menschenrechte zu achten, sie zu schützen und zu verwirklichen.

Die Unternehmen müssen sich jedoch an bestimmte internationale und nationale nationale Standards halten, welche internationale Menschenrechte umsetzen (etwa in den Bereichen Arbeitsbedingungen, Sozialversicherungen, Diskriminierungsschutz). Vor allem in Regionen mit verminderter oder ohne staatlicher Autorität werden Unternehmen immer häufiger direkt auch auf staatliche Standards verpflichtet. Zudem gibt es heute internationale strafrechtliche Normen, die Verbrechen gegen die Mensch-

lichkeit unter Strafe stellen. Zivilrechtliche Haftungsbestimmungen für Menschenrechtsverletzungen gibt es in den USA (so der *Alien Tort Act* für Handlungen in- und ausserhalb der USA) und ansatzweise auch in der EU.

Zwischen bestehenden rechtlichen Standards, begrenzten Möglichkeiten staatlicher Behörden, Erwartungen der Zivilgesellschaft und Interessen der Industrie fehlt es oft an Synergien, die nicht selten in einer Implementierungslücke enden. Unternehmen sind dabei bemüht, diese Lücke durch die Übernahme freiwilliger Standards zu schliessen, die die Unternehmen auf einer moralisch-politischen Ebene in die soziale und menschenrechtliche Verantwortung nehmen (u.a. Leitsätze der OECD für Multinationale Unternehmen, die ILO-Kernarbeitsnormen). Der *Global Compact* verpflichtet die (freiwillig) teilnehmenden Unternehmen (darunter heute 46 Schweizer Firmen) zur Achtung von zehn Grundsätzen in den Bereichen Menschenrechte, Arbeiterrechte, Umwelt und Korruptionsbekämpfung und bezieht sich auf bereits existierende internationale Normen in diesen Bereichen. Die Firmen verpflichten sich im Besonderen, die Grundsätze mittels interner *policies* praktisch umzusetzen. Zahlreiche Initiativen zur Selbstregulierung wurden ergriffen, so z.B. die „*Business Leaders Initiative for Human Rights*“, der sich auch ABB und Novartis sowie elf weitere grosse multinationale Unternehmen angeschlossen haben. Diese Unternehmen nutzen die „*Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights*“<sup>4</sup>, die 2003 im Rahmen der Vereinten Nationen ausgearbeitet worden waren, als Referenzrahmen und benchmark für ihre Tätigkeit. Zudem gibt es Branchen-spezifische Standards (wie z.B. der Kimberley-Prozess für den Diamantenhandel, die „*Extractive Industries Transparency Initiative*“, die *Business Social Compliance Initiative* BSCI für den Detailhandel mit Konsumgütern, ebenfalls mit zahlreichen schweizerischen Unternehmen) und Initiativen zur Zertifizierung von spezifischen Produkten, Produktionsprozessen und Handel („Labels“), welche soziale und menschenrechtliche Kriterien miteinbeziehen.

**Kommentar [AEE1]:** Dans le cadre des Nations Unies, ces normes ont été mises dans un tiroir. On n'en parle plus. Elles ont retrouvé une seconde vie dans le cadre du Business Leaders Initiative. Les ONG les utilisent aussi comme benchmarks et guides.

Die UN- Menschenrechtskommission hat schliesslich im Jahre 2005 John Ruggie zum Sonderbeauftragten des UNO-Generalsekretärs für Fragen der Menschenrechte und transnationaler Geschäfte sowie Handelsunternehmen ernannt. Aufgabe des Sonderbeauftragten ist es namentlich,

- die Verantwortlichkeiten der transnationalen Unternehmen im Bereich der Menschenrechte zu identifizieren und zu klären
- Ausführungen zu machen über die Rolle des Staates in der wirksamen Regulierung des Verhaltens transnationaler Unternehmen im Bereich der Menschenrechte

## 2. Die Herausforderungen

Wie die Liste der teilnehmenden Unternehmen an den erwähnten Initiativen zeigt, sehen sich zahlreiche wichtige Unternehmen auch in der Schweiz heute durchaus als direkte Verantwortungsträger im Bereich der Menschenrechte. Sie haben sich zum Teil explizit verpflichtet, menschenrechtliche Standards in ihrer Tätigkeit zu berücksichtigen und zu achten. Was bedeutet dies jedoch konkret für die unternehmensin-

<sup>4</sup> Document E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2

ternen Abläufe? Welche Konsequenzen haben diese Verpflichtungen für die Ausrichtung und Gestaltung der Unternehmens*policy*, für interne Richtlinien und Pflichtenhefte in den verschiedenen Abteilungen im Einzelnen? Viele Unternehmen berichten über einen Bedarf nach technischem Know How und Austausch praktischer Erfahrung, um ihre menschenrechtliche Verantwortlichkeit in die unternehmerische Praxis umzusetzen. Einige Unternehmen haben bereits erste wichtige Erfahrungen mit diesem neuen Thema gemacht, die auch für andere Unternehmen nützlich wären.

Die verschiedenen Initiativen und Standards auf universeller und regionaler Ebene sind zudem heute nicht einfach zu überblicken. Wie für die staatlichen Behörden ist es auch für privatwirtschaftliche Unternehmen oft schwierig, sich über die aktuellen Standards und die internationalen Trends und Debatten zu informieren, Verantwortlichkeiten zu erkennen und Reputationsrisiken in ihrem Aktivitätsbereich zu antizipieren.

Schliesslich ist es für international tätige Firmen nicht einfach, politische und menschenrechtliche Risiken für ihre internationale Geschäftstätigkeit zu erkennen. Fachwissen und Methoden für die Analyse künftiger Risiken und für das *Human Rights Impact Assessment* der eigenen Geschäftstätigkeit fehlen vielerorts. Einige Unternehmen (wie Novartis und ABB) ziehen es zudem ausdrücklich vor, für solche länderspezifischen Risikoanalysen externe Fachstellen beizuziehen, um die Unabhängigkeit der Analyse zu garantieren und damit ihre externe Glaubwürdigkeit zu erhöhen.

### 3. Mögliche Dienstleistungen einer schweizerischen Menschenrechtsinstitution

Eine Menschenrechtsinstitution könnte den Unternehmen **nach deren Bedarf** massgeschneiderte Dienstleistungen anbieten:

Sie könnte **Informationen vermitteln, Weiterbildung und spezifisches Training bieten** und die Unternehmen darin unterstützen, ihre Verantwortlichkeiten und Reputationsrisiken im Bereich Menschenrechte klarer zu erkennen, zum Beispiel

- die konkrete Tragweite menschenrechtlicher Standards für (international tätige) Unternehmen ausloten, zum Beispiel zur Gleichstellung der Geschlechter in der Arbeitswelt, zu Kinderarbeit, Zwangsarbeit, Menschenhandel, Rechte von behinderten Personen, Recht auf Gesundheit, Recht auf Nahrung (inkl. Recht auf Wasser), Recht auf Unterkunft;
- Informationen über die geltenden Standards aufbereiten, Sensibilisierungsveranstaltungen und Weiterbildungen für das Personal von Unternehmen anbieten;
- interessierte Unternehmen und eine breitere Öffentlichkeit über die in diesem Bereich laufenden Debatten auf internationaler Ebene (im Besonderen über die Arbeit des UN-Sonderberichterstatters Ruggie) informieren.

Sie könnte **praxisorientierte Fachkompetenz** für den Umgang mit menschenrechtlichen Fragestellungen anbieten, zum Beispiel:

- die Entwicklung von Richtlinien zum praktischen Umgang mit Diskriminierungsproblemen am Arbeitsplatz unterstützen;

**Kommentar [e2]:** Weiterbildung ist eigentlich schon der Titel dieser bullet points. Ich würde es vorziehen, die Idee des spezifischen Trainings dort einzufügen.

- Branchenspezifische Länderanalysen, Analysen menschenrechtlicher Risiken (*risk assessment*) und Analysen der Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit (*human rights impact assessment*) in Partnerländern durchführen oder unterstützen;
- die unternehmensinterne Umsetzung von Menschenrechtspolicies begleiten und unterstützen;
- Wertschöpfungsketten beobachten und analysieren und auf menschenrechtliche Risiken prüfen.

Sie könnte **den systematischen Austausch** zwischen den Unternehmen, den Transfer von Know-how und den Dialog mit anderen wirtschaftlichen Akteuren im Bereich der Menschenrechte fördern so zum Beispiel.

- den vertraulichen Erfahrungsaustausch zwischen interessierten Unternehmen zur menschenrechtlichen Dimension wirtschaftlichen Handelns organisieren, z.B. zu praktischen Erfahrungen in der Umsetzung von *Corporate Social Responsibility*, mit menschenrechtlichen Risikoanalysen, zu den menschenrechtlichen Auswirkungen (*Human Rights Impact assessments*) von Unternehmenstätigkeiten;
- einen weiteren Austausch und den Dialog zwischen Unternehmen, Politik und Öffentlichkeit zum Wirkungsfeld Wirtschaft und Menschenrechte (so etwa zu den Aktivitäten auf internationaler Ebene) fördern.

**Kommentar [e3]:** Ich habe dieses Anliegen im ersten Punkt (zu Information, Weiterbildung, Training) und im dritten Punkt (zu Austausch) eingefügt.