

# Auf dem Weg zu einer unabhängigen schweizerischen Menschenrechtsinstitution

Bericht zur 1. Jahrestagung vom 17. September 2013

Knapp ein Jahr nach ihrer Gründung lud die NGO-Plattform Menschenrechte am 17. September 2013 zur ersten Jahrestagung. Vertreter/innen von 25 Mitgliedsorganisationen trafen sich in der Missione Cattolica Italiana in Bern um unter dem Titel „Auf dem Weg zu einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution“ die Frage zu diskutieren, wo die Bemühungen zur Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz stehen und wie die NGO-Plattform Menschenrechte entsprechende Bemühungen unterstützen und vorantreiben kann. Insbesondere stellten sich die Teilnehmenden der Frage, wie die Umwandlung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) in eine Institution, die die Vorgaben der UNO erfüllt, gelingen kann.

---

## Vom Nutzen eines Menschenrechtsinstituts: Überblick über die Funktionsweise und Erfahrungen bestehender Menschenrechtsinstitute

---

*Frauke Lisa Seidensticker* – u.a. ehemalige Co-Leiterin und Vorstandsmitglied des Deutschen Instituts für Menschenrechte – eröffnete die Tagung mit Ausführungen zu heute bestehenden Modellen von Menschenrechtsinstitutionen.

Sie rekapitulierte erst die Minimalanforderungen an eine MRI gemäss den von der UNO 2002 verabschiedeten sog. Pariser Prinzipien (bezüglich Unabhängigkeit, Struktur, Finanzierung und Mandat). Insbesondere erläuterte sie die Arbeitsweise

des seit 2008 in der Schweiz bestehenden Vereins „International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights“, welcher es sich zur Aufgabe gemacht hat, in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien, die Förderung und den Schutz starker und unabhängiger MRI mittels eines eigenen Akkreditierungssystem zu gewährleisten. Nationale Menschenrechtsinstitute werden in drei Kategorien (A, B und C) eingeteilt und die Einteilung wird alle drei Jahre überprüft. Lediglich die mit einem A klassifizierten MRI erfüllen umfassend die Vorgaben im Sinne der Pariser Prinzipien.

Wie die Vorgaben in der Praxis umgesetzt werden, bleibt jedem Staat selber überlassen, erläuterte Frauke Seidensticker. Staaten haben damit viel Spielraum, um den nationalen Verhältnissen bei der Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution Rechnung zu tragen. Zur Illustration stellte sie vier europäische Modelle von MRIs sowie deren Stärken und Schwächen vor: die Menschenrechtskommission (Bsp. Irland, Schottland), den beratenden Ausschuss (u.a. Frankreich), die Ombudsstelle (u.a. Polen) und das Menschenrechtsinstitut (u.a. Deutschland).

### Pariser Prinzipien

→[http://www.humanrights.ch/upload/pdf/020918\\_un\\_48\\_134.pdf](http://www.humanrights.ch/upload/pdf/020918_un_48_134.pdf)

### Website des Vereins ICC

→<http://nhri.ohchr.org/>

---

## Der steinige Weg zu einem unabhängigen schweizerischen Menschenrechtsinstitut

---

*Daniel Bolomey* widmete sein Referat vier grundsätzlichen Fragen:

(1) Weshalb braucht die Schweiz eine MRI? Hier gab zu bedenken, dass in der Schweiz die Bedeutung der Menschenrechte noch wenig im gesellschaftlichen Bewusstsein verankert sei. Häufig werde von der Bevölkerung auch das humanitäre Engagement der Schweiz mit demjenigen für die Menschenrechte verwechselt. Eine MRI könnte zur Verankerung einer Menschenrechtskultur in der Schweiz beitragen.



(2) Weshalb ist die Einhaltung der Pariser Prinzipien wichtig? Insbesondere das Kriterium der Unabhängigkeit ist für Daniel Bolomey von zentraler Bedeutung, denn nur eine in finanzieller, politischer und auch akademischer Hinsicht unabhängige MRI könne seine Aufgabe effektiv erfüllen, Vertrauen herstellen und die notwendige Glaubwürdigkeit gewinnen.

(3) Weshalb verfügt die Schweiz bisher über keine derartige Institution? Daniel Bolomey ortete das Problem darin, dass der Nutzen und damit die Legitimation einer MRI durch verschiedene politische Parteien immer noch in Frage gestellt werden. Zum anderen wird der (finanzielle) Aufwand als Gegenargument ins Feld geführt. Widerstand aus der Privatwirtschaft gegenüber einer MRI ist sodann vor allem

auf die Furcht vor zusätzlichen Regulationen/Einschränkungen zurückzuführen.

(4) Wie könnte die Strategie der NGOs zur Umwandlung des SKMR in eine MRI aussehen? Die Beantwortung dieser Frage überliess Daniel Bolomey der Plattform bzw. den Arbeitsgruppen der Tagung.

---

## Perspektiven für eine unabhängige MRI in der Schweiz

---

*Sandra Imhof* – Geschäftsführerin der Eidg. Kommission zur Verhütung von Folter NKVF – zeigte anhand der Arbeit der NKVF diejenigen Aspekte auf, welche ihrer Meinung und Erfahrung nach auch für eine künftige MRI von Bedeutung sein könnten. Sie strich dabei die Bedeutung einer formellen gesetzlichen Grundlage heraus. Unumgänglich für ein optimales Funktionieren eines MRI in der föderalen Schweiz sei weiter die politische und finanzielle Unterstützung von Seiten der Kantone. Wichtig für die Beschränkung des administrativen Aufwands sei sodann das Nutzen von Synergien – z.B. in der Zusammenarbeit mit bereits bestehenden unabhängigen Kommissionen. Weiter sei eine Koppelung von akademischem Wissen mit praxisorientiertem Know-How wichtig. Schliesslich merkte Sandra Imhof an, dass die NKVF zwar über keine Ombudsfunktion verfügt, eine solche aber stark gefragt wäre.

---

## Das SKMR: Erfahrungen und Entwicklungspotential

---

Walter Kälin – Direktor des SKMR – zeigte auf, wo die entscheidenden Ansatzpunkte für die Entwicklung des bestehenden Pilotprojekts SKMR zu einer MRI liegen.

Zunächst erläuterte er das Modell des aktuellen Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR. Dieses beruht auf einem Rahmenvertrag mit dem Bund, welcher den „Einkauf“ einzelner Dienstleistungsaufträge regelt. Dies zwingt das SKMR zu einer praktisch ausschliesslich reaktiven Tätigkeit und schlägt sich auch in der sowohl akademisch als auch finanziell mangelnden Unabhängigkeit nieder. Weiter handelt es sich beim SKMR um ein universitäres Netzwerk, welches Vertreter und Vertreterinnen der Zivilgesellschaft im Beirat nur beschränkt einzu binden vermag. Schliesslich erlaubt die Struktur des SKMRs keine Einzelfallberatungen.

Demgegenüber müsste eine MRI nach den Pariser Prinzipien eine formell-gesetzliche Grundlage haben, die ein umfassendes, breit gefächertes Mandat garantiert. Aufgrund der daraus resultierenden Unabhängigkeit von Einzelaufträgen, wäre die Möglichkeit einer proaktiven Tätigkeit gesichert. Neben einer beratenden Funktion würden der MRI auch Initiativ- und Untersuchungsbefugnisse zukommen. So dann müsste insbesondere auf eine pluralistische Zusammensetzung der MRI geachtet werden. Die Ombudsfunktion einer MRI stellt nach Pariser Prinzipien des Weiteren keine Notwendigkeit dar. In Anbetracht der aktuell bestehenden grossen Nachfrage nach Einzelfallberatungen wäre eine derartige Dienstleistung wohl aber

sehr wichtig für die Legitimation einer nationalen MRI.

Zusammenfassend liegen gemäss Walter Kälin die Herausforderungen für die Schaffung einer nationalen MRI v.a. bei der Schaffung einer breiten finanziellen Trägerschaft sowie der Sicherung der inhaltlichen Autonomie des Arbeitsprogramms.

---

## Wo steht die NGO-Plattform? (Ateliers zur politischen Strategie und zu institutionellen Fragen)

---

Am Nachmittag der Jahrestagung diskutierten die Teilnehmenden in drei Arbeitsgruppen, wie die NGO-Plattform den Entwicklungsprozess des SKMR hin zu einem unabhängigen schweizerischen Menschenrechtsinstitut unterstützen und vorantreiben kann.



### ➤ Politische Strategie

Eine Arbeitsgruppe befasste sich mit politischen und strategischen Fragen: Welche Schritte sind von der NGO-Plattform Menschenrechte an die Hand zu nehmen, um den Prozess zu einem unabhängigen schweizerischen Menschenrechtsinstitut zu unterstützen und voranzutreiben? Ziel des Ateliers war es, erste konkrete Eckpunkte einer Lobbyingstrategie zu erarbeiten, d.h. zu eruieren, welche Aktionen der NGO Plattform erwünscht bzw. notwendig sein werden und zu welchem Zeitpunkt.

Gut überlegt wollen die *Ansprechpersonen* sein. In Frage kommen etwa: Bundesparlament, Kantone (allenfalls über die kantonalen Konferenzen), politische Parteien. Um eine Übersicht zu haben, könnte eine Datenbank der Ansprechpersonen geschaffen werden. Als *Partner* könnten allenfalls bekannte Persönlichkeiten, Universitäten oder auch religiöse Institutionen beigezogen werden.



Unterschieden werden muss zwischen der Öffentlichkeitsarbeit (Medien) und dem *Lobbying* im engeren Sinn (etwa im Parlament). Vor dem Entscheid des Bundesrates im Sommer 2015 scheint es sinnvoll, eher zurückhaltend zu agieren. Nach dem Bundesratsbeschluss ist eine aktive *Öffentlichkeitsarbeit* aber sehr erwünscht.

#### ➤ Institutionelle Fragen

Zwei weitere Arbeitsgruppen (eine deutsch- und eine französischsprachige) hatten zum Ziel, eine erste Auslegungsordnung bezüglich institutioneller Fragen auszuarbeiten: Wie soll ein schweizerisches Menschenrechtsinstitut gemäss Pariser Prinzipien aus Sicht der NGO-Plattform Menschenrechte aussehen? Im Mittelpunkt standen dabei Fragen nach den Aufgaben einer künftigen MRI, Trägerschaft, finanzielle und inhaltliche Unabhängigkeit sowie das Verhältnis zu bestehenden eidgenössischen Kommissionen und Organisationen der Zivilgesellschaft.

Diskutiert wurde im Rahmen der Kompetenzen einer MRI insbesondere, ob eine *Ombudsfunktion* wünschenswert wäre. Im

heutigen SKMR wird dies als genuine NGO-Arbeit wahrgenommen. Die Bearbeitung von Einzelfällen könnte einer MRI aber helfen, stärker im Alltagsleben verankert zu sein und hätte als Dienstleistung und Kontakt zur Bevölkerung auch die Funktion eines „Thermometers“. Eine klare *Rollenverteilung* zwischen einer MRI und den NGOs bzw. der Plattform wäre notwendig (Frage der Konkurrenz oder Verwechslungsgefahr). Angesprochen wurde auch die Themensetzung und insbesondere die *Zugänglichkeit* für schwer zu erreichende Gruppen. Dies könnte allenfalls über Monitoring, Vernetzungsarbeit und allenfalls auch internationale Vergleiche erreicht werden, um Probleme frühzeitig erkennen zu können. Neben inhaltlicher Arbeit muss eine MRI die Bereiche Kommunikation, Sensibilisierung und *Öffentlichkeitsarbeit* bewirtschaften.

#### Und so geht's nun weiter...

Die 1. Jahrestagung der NGO-Plattform Menschenrechte sollte einer ersten Standortbestimmung dienen – mit zahlreichen anregenden Beiträgen, Vorschlägen und Diskussionen zu Struktur- und Lobbyingideen trugen die Teilnehmenden diesem Ziel denn auch Rechnung. Die NGO-Plattform Menschenrechte wird dabei als Chance wahrgenommen, nach dem Motto: „Wenn nicht die NGOs eine Institution fordern, welche die Menschenrechte schützt und stärkt, tut es niemand.“

Bis 2015 soll nun eine gemeinsame Vision der NGO-Plattform ausgearbeitet sein. In einem nächsten Schritt wird eine (noch zu gründende) Strategieguppe der Plattform die Reflexionen der Tagung aufgreifen, weiterspinnen und die NGOs mobilisieren.

Die Aufgaben der Strategieguppe werden unter anderem sein,

- einen Zeitplan für das Lobbying zu erstellen. Dieser hat den Fahrplan der Bundesbehörden zu berücksichtigen (wahrscheinliche Verlängerung der Pilotphase I, die 2015 endet): Welche politischen Meinungsträger und Institutionen auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden sind wann sinnvollerweise anzugehen mit dem Anliegen, eine unabhängige schweizerische MRI zu schaffen?;
- ein Modell für eine den schweizerischen Verhältnissen angepasste unabhängige MRI auszuarbeiten;
- die schweizerischen NGOs für ein gemeinsames Lobbying zu gewinnen.

#### Referierende und Moderation:

- Caroline Hess-Klein, Égalité Handicap
- Frauke Lisa Seidensticker, Seidensticker Coaching and Consulting (Berlin)
- Daniel Bolomey, Consultant en droits humains et stratégies NPO-NGO, ancien Secrétaire général AI-CH et secrétaire de l'Association de soutien à une Institution suisse pour les droits humains
- Sandra Imhof, Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
- Walter Kälin, Direktor SKMR

#### Teilnehmende Organisationen:

ACAT-Suisse, Alliance Sud, Amnesty International, Association for the Prevention of Torture APT, Bahá'í Schweiz, Bethlehem Mission Immensee, cfd, Dachverband Regenbogenfamilien, Fastenopfer, Forum pour l'Intégration des Migrants et des Migrants FIMM, Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten & IVVFR, HEKS, humanrights.ch, Juko / Verein für soziale und kulturelle Arbeit - Projekt gggfon, Lesbenorganisation Schweiz, LICRA Suisse, NCBI Schweiz, Netzwerk Kinderrechte Schweiz, NGO-Koordination post Beijing Schweiz, Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht, Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Schweizerischer Friedensrat, Schweizerisches Rotes Kreuz, SKMR, Terre des Femmes, Unisourds

