

**NGO-Plattform Menschenrechte / Arbeitsgruppe Menschenrechtsinstitution Schweiz**  
**Modell für eine unabhängige Menschenrechtsinstitution in der Schweiz vom 7. Juli 2014<sup>1</sup>**

**I. Einleitung**

Am 6. Mai 2014 hat die Kerngruppe der NGO-Plattform das vorliegende Arbeitspapier gutgeheissen. Im Juni 2014 wurden die Mitglieder-Organisationen der NGO-Plattform Menschenrechte konsultiert.

Die vorliegende definitive Version des Modells für eine unabhängige Menschenrechtsinstitution in der Schweiz wird von allen 84 Organisationen der NGO-Plattform Menschenrechte im Konsens mitgetragen.

Das Modell einer MRI-CH ermöglicht es der NGO-Plattform Menschenrechte, im politischen Prozess der Nachfolgeregelung für das SKMR in klarer und transparenter Weise Einfluss zu nehmen.

Auf der Grundlage des vorliegenden Arbeitspapiers wird die Arbeitsgruppe Menschenrechtsinstitution ein Argumentarium „Weshalb braucht die Schweiz eine MRI?“ erarbeiten.

**II. Merkmale einer unabhängigen Schweizer Menschenrechtsinstitution (CH-MRI)**

**1. Minimalbedingungen für die CH-MRI**

Die folgenden minimalen Kriterien leiten sich aus den Pariser Prinzipien ab. Die Mitglieder der NGO-Plattform Menschenrechte sind sich über diese nicht verhandelbaren Minimalbedingungen einig:

	<b>Minimale Kriterien (Pariser Prinzipien)</b>	<b>CH-MRI</b>
<b>Rechtsgrundlage</b>	Ausreichend detaillierte gesetzliche Grundlage	Bundesgesetz
<b>Unabhängigkeit</b>	Regierung und Parlament dürfen keine Weisungen erteilen	Gesetzlich verankert
<b>Finanzierung</b>	Ausreichende Grundfinanzierung und Infrastruktur	Garantie einer für die Bewältigung der Aufgaben unter Punkt 2 (unten) ausreichenden staatlichen Grundfinanzierung mit mittelfristiger Budgetsicherheit
<b>Mandat</b>	Umfassendes Mandat zum Schutz und zur Förderung von allen international anerkannten Menschenrechten	Gesetzlich verankert
<b>Zusammensetzung</b>	Pluralistische Zusammensetzung	Gesetzlich verankert

Die CH-MRI soll eine gewichtige Stimme in der schweizerischen Öffentlichkeit sein: Vom Staat unabhängig, aber gleichwohl mit hoher Legitimität ausgestattet.

Die NGO-Plattform Menschenrechte wird sich gegen alle Vorschläge stellen, welche diese Minimalbedingungen nicht erfüllen.

<sup>1</sup> Das vorliegende Arbeitspapier wurde von der Arbeitsgruppe Menschenrechtsinstitution der NGO-Plattform Menschenrechte verfasst, welche aus folgenden Mitgliedern besteht: Myriam Bschor (Schweiz. Rotes Kreuz), Maria von Känel (Dachverband Regenbogenfamilien), Stefanie Knocks (Netzwerk Kinderrechte Schweiz), Yves Lador (EIP), Alex Sutter (humanrights.ch), Adrien-Claude Zoller (Genève pour les Droits de l'Homme).

## 2. Kompetenzen und Aufgaben der CH-MRI

Die Konkretisierung des umfassenden menschenrechtlichen Mandats beinhaltet eine Reihe von Aufgaben und Kompetenzen, welche entweder auch im Bundesgesetz oder einer Verordnung festgeschrieben werden müssen.

Grundsätzlich hat die CH-MRI in all ihren Aufgaben folgende **Kompetenzen**:

- Befugnis, selber tätig zu werden
- Befugnis, sich an die Öffentlichkeit zu wenden (z.B. Publikationen etc.)
- Informations- und Untersuchungsrecht, auch in Einzelfällen (z.B. Akteneinsicht, Anhörung von Sachverständigen)
- Befugnis zur Zusammenarbeit mit staatlichen, nichtstaatlichen und überstaatlichen Akteuren
- Befugnis zur Beratung von Politik und Behörden in Menschenrechtsfragen
- Befugnis zur Erstellung von Rechtsgutachten

Die folgenden **Aufgaben** gehören zum Tätigkeitsfeld der CH-MRI (wobei klar ist, dass nicht alle diese Aufgaben gleichermaßen erfüllt werden können; die Leitung der künftigen CH-MRI muss hier Schwerpunkte setzen):

Kategorie	Aufgaben	Vom SKMR abgedeckt
<b>Monitoring</b>	<b>Monitoring Gesetzgebung Bund und Kantone</b> Vernehmlassungen, Stellungnahmen, Informationsarbeit, insbesondere auch zu Gesetzesvorlagen und Volksinitiativen, welche gegen menschenrechtliche Verpflichtungen der Schweiz verstossen.	<b>selten</b> (nur im Rahmen des SKMR-Mandats; keine Vernehmlassungen)
	<b>Monitoring Verwaltungspraxis Bund, Kantone, kantonale Konkordate und Städte</b> Sammeln von Informationen zu grund- und menschenrechtlich problematischen Entscheiden / Massnahmen. Dialoge und Interventionen zur Einflussnahme	<b>selten</b> (nur auf Auftragsbasis im Rahmen des SKMR-Mandats)
	<b>Monitoring Rechtsprechung</b> Sammeln von menschenrechtlich relevanten Entscheiden des BG / BVG sowie des EGMR, EuGH und der Vertragsorgane. Kommentare in Fachzeitschriften, Referate etc.	<b>sporadisch</b> (bei Gelegenheit in Newsletter-Beiträgen)
	<b>Monitoring Schweizer Menschenrechtsausserpolitik</b> Unter besonderer Berücksichtigung der Ausserwirtschaftspolitik und der Kohärenzfrage	<b>nein</b> (nicht verträglich mit SKMR-Mandat)
	<b>Monitoring internationales Feedback</b> Begleitung der Umsetzung der Empfehlungen der UN-Vertragsorgane und aus dem Universal Periodic Review; Organisieren runder Tische mit den relevanten Akteuren, Lobbying	<b>nein</b> (mit einer Ausnahme auf Auftragsbasis)
	<b>Monitoring Behindertenrechtskonvention</b> Überwachungsmechanismus gemäss <a href="#">Art. 33 BRK</a>	<b>nein</b>
<b>Beratung</b>	<b>Gesetzgebung und Rechtsanwendung</b> Beratung des Bundesrats, der Bundesverwaltung, des Parlaments, der Kantone und Gemeinden in Fragen der Umsetzung der Menschenrechte in Gesetzgebung und Rechtsanwendung, sowie betreffend die Ratifizierung von zusätzlichen Menschenrechtsabkommen.	<b>sporadisch</b> (nur im Auftrag des Bundes)

	<b>Zusammenarbeit Bund – Kantone - Gemeinden</b> Wissenstransfer, Erleichterung der Kommunikation, gezielte Vernetzung und Beratung; aufzeigen von Inkohärenzen und Optimierungsbedarf im föderalistischen System.	<b>sporadisch</b> (nur im Auftrag des Bundes)
	<b>Mandate aus der Zivilgesellschaft</b> Beratung von Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen, Gewerkschaften, Verbänden, Parteien usw. in menschenrechtlichen Fragen	<b>selten</b> (auf Auftragsbasis)
	<b>Staatenberichtsverfahren</b> Fachlich-methodische Beratung von Behörden und Zivilgesellschaft bei der Erstellung von Berichten an die UN-Vertragsorgane und den UN-Menschenrechtsrat	<b>sporadisch</b> (nur im Auftrag des Bundes)
	<b>International</b> Vernetzung und Zusammenarbeit mit anderen NMRI; Mitarbeit im National Human Rights Institutions Forum Zusammenarbeit mit den Gremien der UNO, des Europarats und der OSZE	<b>teilweise</b> (Vernetzung ja; Rest nicht verträglich mit Mandat)
<b>Expertise</b>	<b>Menschenrechtsbericht Schweiz</b> Regelmässige (zb. zweijährliche) Zusammenfassung der wichtigsten Ereignisse, Entwicklungen und Befunde sowie Einschätzungen zur Menschenrechtspolitik der Schweiz.	<b>einmalig</b> (Grundlagen-Studie)
	<b>Studien</b> Untersuchung von aktuellen menschenrechtlichen Themen mit Bezug auf die schweizerische Menschenrechtsinnen- oder - aussenpolitik und Formulierung von Empfehlungen (aus eigener Initiative oder per Mandat)	<b>ja</b> (in der Regel nur im Rahmen des SKMR-Mandats)
	<b>Stellungnahmen an internationale Gremien</b> Wo dies von den Menschenrechtsgremien seitens nationaler MRI erwünscht ist, z.B. Stellungnahme zum UPR der Schweiz.	<b>selten</b> (nur im Rahmen des SKMR-Mandats)
	<b>Wahl von Schweizern/-innen in Menschenrechtsorgane der UNO und des Europarats</b> Vorschlagsrecht für zu nominierende Personen	<b>nein</b>
<b>Advocacy</b>	<b>Stärkung des Rechtsschutzes</b> Empowerment durch strategische Stärkung des Rechtsschutzes (zB Fonds für spezielle Fälle, Netzwerk von spezialisierten Anwälten/-innen)	<b>nein</b> (nicht verträglich mit Mandat)
	<b>Vertiefung von Einzelfällen</b> Befassung mit exemplarischen Einzelfällen von Menschenrechtsverletzungen, welche mit einem strukturellen Problem zusammenhängen (inklusive Vorbereitung und Unterstützung von Klagen).	<b>nein</b> (nicht verträglich mit Mandat)
<b>Information &amp; Öffentlichkeit</b>	<b>Beantworten von Informationsanfragen aller Art</b> Welche unaufgefordert kommen	<b>ja</b>
	<b>Anfragen betr. Einzelfälle</b> Weitervermittlung an geeignete Beratungsstellen	<b>ja</b>

	<b>Informationsplattform Internet</b> Umfassende Online-Information zur Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz und der schweizerischen Menschenrechtspolitik im In- und Ausland (allenfalls in Form einer Weiterführung von humanrights.ch).	<b>nein</b> (Website nur für Selbstdarstellung; Arbeitsteilung mit humanrights.ch)
	<b>Elektronischer Newsletter</b> Regelmässiger Informationsfluss	<b>ja</b>
	<b>Sensibilisierung</b> Öffentliche Sichtbarkeit menschenrechtlicher Anliegen erhöhen	<b>selten</b> (mangels Ressourcen)
	<b>Medienmitteilungen / Pressekonferenzen</b> Gezielte Interventionen zu aktuellen Themen	<b>teilweise</b> (nur zur eigenen Arbeit; keine Interventionen)
<b>Support für Bildung</b>	<b>Weiterbildung</b> Initiierung von und Beteiligung an Pilotprojekten für Weiterbildungen für diverse Berufsgruppen (z.B. Richter/-innen, Behördemitglieder, Polizei etc.)	<b>selten</b> (nicht systematisch)
	<b>Menschenrechtsbildung an Schulen</b> Bildungspolitisches Lobbying / Vernetzung Mittragen von Pilotprojekten Best Practices	<b>teilweise</b> (nicht systematisch)
	<b>Fachtagungen</b> Mitorganisation oder Beteiligung	<b>ja</b>

### 3. Organisationsstruktur der CH-MRI

	<b>Mögliche Varianten</b>	<b>Vorschlag für CH-MRI</b>
<b>Typus</b>	Institut Kommission Ombudsstelle	<b>Institut</b> <u>Begründung:</u> Die Modelldiskussion wurde in der Verwaltung 2007-2009 intensiv geführt. Eine Ombudsstelle hat politisch keine Chance; eine Kommissionslösung führt zu Konflikten mit den bestehenden Kommissionen. Das SKMR wurde als Institutsmodell lanciert. Nicht in Frage kommt die direkte Anbindung an eine Universität; es soll sich um ein unabhängiges eidgenössisches Institut handeln, das über ein gutes Netzwerk zu den Universitäten verfügt.
<b>Finanzielle Trägerschaft</b>	Bund Kantone NGO	<b>Gemischte Trägerschaft</b> Anzustreben ist eine Trägerschaft des Bundes (bzw. von Departementen des Bundes) und der Kantone (allenfalls auch von kantonalen Konferenzen). Organisationen der Zivilgesellschaft sollen sich an einzelnen Projekten beteiligen können, nicht aber an der

		Grundfinanzierung.
<b>Rechtsform</b>	Stiftung Verein	<p>Verschiedene Rechtsformen kommen grundsätzlich für eine CH-MRI in Frage:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentlichrechtliche Stiftung</li> <li>• Privatrechtliche Stiftung</li> <li>• Öffentlichrechtliche Anstalt</li> <li>• Öffentlichrechtliche Körperschaft</li> </ul> <p>(vgl. dazu den <u>Anhang</u> „Auslegeordnung möglicher Rechtsformen“)</p> <p>Es ist abzuklären, welche Rechtsform sich am besten eignet für die Kriterien der Unabhängigkeit, der gesetzlichen Verankerung und der breiten finanziellen Trägerschaft. Vor- und Nachteile der verschiedenen Rechtsformen sind sorgfältig zu prüfen.</p>
<b>Leitungsgremien</b>		<p><b>Direktorium:</b> aus glaubwürdigen unabhängigen Fachpersonen pluralistisch zusammengesetzt. Die Mitglieder des Direktoriums werden aufgrund ihrer fachlichen Autorität ad personam und nicht als Vertreter/innen von Institutionen gewählt.</p> <p>Das Direktorium verfügt über alle strategischen und operativen Entscheidungskompetenzen zur Leitung des CH-MRI.</p> <p><b>Institutsrat</b>, pluralistisch zusammengesetzt; starke Beteiligung der Zivilgesellschaft.</p> <p>Der Institutsrat verfügt über Entscheidungskompetenzen im Bereich des Controlling und der Wahlen in das Direktorium sowie eine Beratungsfunktion in strategischen Fragen.</p> <p>Vertreter/innen des Bundes und der Kantone im Institutsrat haben nur beratende Funktion ohne Stimmrecht (gemäss Pariser Prinzipien).</p>
<b>Erstwahl Direktorium</b>	Kriterium: Zugänglich und transparent	<p><b>Öffentliche Ausschreibung</b></p> <p>Angemessene pluralistische Zusammensetzung des Institutsrats als Auswahlgremium für das Direktorium: Vertretung der Trägerschaft, der ausserparlamentarischen Kommissionen sowie der Zivilgesellschaft (ähnlich SKMR-Beirat).</p>
<b>Wahlverfahren Geschäftsleitung</b>	Kriterium: Zugänglich und transparent	<p>Geschäftsleitung wird auf der Grundlage einer öffentlichen Ausschreibung vom Direktorium ernannt und vom Institutsrat bestätigt.</p>

#### Offene Fragen

- Vor- und Nachteile der erwähnten Rechtsformen im Hinblick auf eine CH-MRI und deren Finanzierung abklären.

#### 4. Institutionelle Einbettung der CH-MRI

a) Bund

Ein Bundesgesetz legt die wichtigsten Eckpunkte der CH-MRI fest.

Die in der Trägerschaft involvierten Departemente sind im Institutsrat vertreten.

b) Kantone

Die in der Trägerschaft involvierten Kantone sind im Institutsrat vertreten.

Die CH-MRI entwickelt spezifische Dienstleistungen für die Kantone.

c) Ausserparlamentarische Kommissionen

Es geht um die Koordination mit folgenden Kommissionen:

- Eidg. Kommission gegen Rassismus EKR
- Eidg. Kommission für Frauenfragen EKF
- Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ
- Eidg. Kommission für Migrationsfragen EKM

Die ausserparlamentarischen Kommissionen sind im Institutsrat mit Stimmrecht vertreten.

Arbeitsaufteilung:

Die CH-MRI übernimmt im Auftrag der Kommissionen bestimmte Think-Tank-Funktionen. Regelmässige Koordination der Geschäftsleitung CH-MRI mit den Sekretariaten (ev. Präsidien) der Kommissionen zur Optimierung der Aufgabenteilung und Schaffung von Synergien.

d) Nationale Kommission zur Verhütung der Folter NKVF

Die NKVF hat mit ihrer gesetzlichen Grundlage und ihrem Mandat eine strukturelle Nähe zur CH-MRI. Die NKVF soll eigenständig bleiben; doch eine enge Zusammenarbeit mit der CH-MRI ist anzustreben.

Sinnvoll wären eine gemeinsam genutzte Infrastruktur und eine zu definierende inhaltliche Zusammenarbeit.

e) Weitere Akteure

Eine institutionelle Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren wie zum Beispiel der Schweizerischen UNESCO-Kommission, dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten, der nationalen Ethikkommission, dem Schweizerischen Presserat, der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen UBI etc. ist aufzubauen.

## **Anhang: Auslegeordnung möglicher Rechtsformen**

### **Öffentlichrechtliche Stiftung**

Beispiel **Pro Helvetia**: Eine öffentlich-rechtliche Stiftung des Bundes, durch Gesetz vorgegebener Zweck, im öffentlichen Interesse, Finanzierung wird vom Parlament im 4-Jahresrhythmus festgelegt. Vgl. <http://www.prohelvetia.ch/Gesetzliche-Grundlagen.2579.0.html>

### **Privatrechtliche Stiftung**

Beispiel **Education 21**: Eine privatrechtliche Stiftung mit einer gemischten Trägerschaft (drei Bundesstellen, eine kantonale Konferenz, zwei private Stiftungen). Das finanzielle Engagement der beteiligten Bundesstellen ist in deren allgemeinen Informations- und Sensibilisierungsaufträgen gesetzlich verankert.

### **Öffentlichrechtliche Anstalt**

Beispiel: Eidgenössischen Institut für Geistiges Eigentum

Verankert in der „Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement“

Sein Leistungsauftrag ist im [Statut des Instituts in einem Bundesgesetz](#) festgehalten. Konkretisiert wird er im Rahmen einer Leistungsvereinbarung mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD).

Das Institut ist in betriebswirtschaftlicher Hinsicht autonom, verfügt über eine eigene Rechtspersönlichkeit und ist im Handelsregister eingetragen. Es finanziert sich über Gebühren und Entschädigungen und ist in jeder Hinsicht vom Bundeshaushalt unabhängig.

Vgl. <https://www.ige.ch/ueber-uns/institut.html>

### **Öffentlichrechtliche Körperschaft**

Merkmale und Unterschiede zur Anstalt:

[http://www.oefre.unibe.ch/unibe/rechtswissenschaft/oefre/content/e73739/e73982/e74058/e74062/e136647/Folien02\\_ger.pdf](http://www.oefre.unibe.ch/unibe/rechtswissenschaft/oefre/content/e73739/e73982/e74058/e74062/e136647/Folien02_ger.pdf)

Vgl. auch die Kategorie der „Dezentralen Bundesverwaltung“ Art. 7a Abs. 1 Buchst. c RVOV <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983439/index.html#a7a>

*Kontrastbeispiel, welches nicht in Frage kommt:*

### **Vom Bund eingesetzte, in einem Bundesgesetz verankerte Kommission**

als dezentrale Verwaltungseinheit ohne Rechtspersönlichkeit

Nat. Kommission zur Verhütung der Folter NKVF

[Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter](#)

Gemäss Art. 7a Abs. 1 RVOV gilt die NKVF verwaltungsrechtlich als dezentrale Verwaltungseinheit ohne Rechtspersönlichkeit, die durch Gesetz organisatorisch, aber nicht rechtlich verselbständigt ist.

Die Grundfinanzierung erfolgt über EJPD und EDA. Ansonsten untersteht die NKVF den Regeln der Personal- und Finanzhaushaltgesetzgebung des Bundes. Durch ihre administrative Zuordnung beim GS-EJPD entscheidet das GS über allfällige Budgeterhöhungen. Die NKVF muss eine Budgeterhöhung jeweils beim GS beantragen.