

**Die Schweiz braucht
eine unabhängige
nationale Menschen-
rechtsinstitution
Argumentarium
der NGO-Plattform
Menschenrechte**

Impressum

Text:

Stefanie Knocks, Netzwerk Kinderrechte Schweiz
Alex Sutter, humanrights.ch

Herausgeber:

Kerngruppe der NGO-Plattform Menschenrechte

Die NGO-Plattform Menschenrechte ist ein Netzwerk aus 83 schweizerischen Organisationen.

Layout:

Atelier Bläuer, Bern

Bern, Februar 2015

Ausgangslage

Im Jahre 2001 startete eine Koalition von schweizerischen Nichtregierungsorganisationen eine Kampagne mit dem Ziel, dass der Bund eine unabhängige Menschenrechtsinstitution schafft. Nach vielen Abklärungen und Diskussionen hat der Bundesrat im Sommer 2009 beschlossen, anstelle der geforderten Institution vorerst nur ein befristetes universitäres Dienstleistungszentrum für Menschenrechte zu genehmigen – das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR.

Grundsatzentscheid 2015

Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR nahm am 6. Mai 2011 seinen Betrieb auf. Ende 2015 läuft die Pilotphase des SKMR aus. Auf der Grundlage einer Evaluation des SKMR wird der Bundesrat voraussichtlich im Sommer 2015 einen Grundsatzentscheid fällen, ob und wie das SKMR mittelfristig in eine unabhängige Menschenrechtsinstitution umgewandelt werden soll.

Weshalb das SKMR nicht genügt

Das SKMR ist ein dezentrales universitäres Dienstleistungszentrum, das vom EDA (Abteilung Menschliche Sicherheit) und vom EJPD (Bundesamt für Justiz) getragen wird. Das SKMR ist nicht unabhängig und kann nur auf Auftrag hin aktiv werden. Zwar leistet es wertvolle Grundlagenarbeit, die sich aber hauptsächlich in wissenschaftlichen Studien erschöpft. Das SKMR kann die zentrale Aufgabe einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution als kritische Beobachterin staatlicher Behörden im Bereich der Umsetzung der Menschenrechte nur sehr beschränkt bzw. gar nicht erfüllen.

Die Vorgaben der UNO

Eine unabhängige Menschenrechtsinstitution muss sich an den 1993 von der UNO-Generalversammlung verabschiedeten «Pariser Prinzipien» orientieren. Unabdingbar sind:

- eine gesetzliche Verankerung
- ein umfassendes Mandat zur Förderung und zum Schutz aller Menschenrechte
- eine ausreichende Infrastruktur und Finanzierung
- eine reelle Unabhängigkeit von der Regierung
- eine pluralistische Vertretung der gesellschaftlichen Kräfte
- eine Zugänglichkeit für besonders verletzte Gruppen.

Weltweit gibt es heute in 70 Staaten unabhängige Menschenrechtsinstitutionen, die mit dem höchsten Qualitätslabel A ausgezeichnet wurden, davon 21 in Europa (z. B. Deutschland, Irland, Frankreich, Dänemark, Polen, Kroatien etc.).

Ein Modell für die Schweiz

Die 84 Mitgliederorganisationen der schweizerischen «NGO-Plattform Menschenrechte» haben im Sommer 2014 ein Modell für eine unabhängige Menschenrechtsinstitution in der Schweiz (CH-MRI) verabschiedet. Das Modell benennt die minimalen Anforderungen an eine CH-MRI und umreisst deren Aufgaben, Kompetenzen und die Organisationsstruktur.¹ Im Folgenden bietet die «NGO-Plattform Menschenrechte» zehn gute Gründe, welche für die Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz sprechen.

¹ Das Arbeitspapier findet sich unter www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/mri/nachrichten/modell-menschenrechtsinstitution-schweiz

Zehn gute Gründe für eine unabhängige Menschenrechtsinstitution in der Schweiz

1. Eine nationale Menschenrechtsinstitution setzt sich für die Wahrung der Grundrechte für alle ein

Der Schutz der Grundrechte betrifft alle Menschen, die sich in einem Staat aufhalten. Viele Errungenschaften der Grund- und Menschenrechte sind von der Mehrheit der Schweizer Bevölkerung bereits als so selbstverständlich verinnerlicht, dass oft vergessen geht, wie wichtig sie für uns alle sind: Das Recht auf Achtung der Wohnung, die freie Wahl des Wohnsitzes, die klaren Kriterien für Freiheitsentzug, die Garantien der Versammlungsfreiheit und der Religionsfreiheit sind nur einige Beispiele.

Jeder Bewohner und jede Bewohnerin der Schweiz kann sich plötzlich in einer Situation wiederfinden, in der ihre Grundrechte durch den Staat auf einschneidende Weise eingeschränkt oder gar verletzt werden. Der aktuell geltende Stand der Grundrechte ist nicht einfach gegeben, sondern muss ständig aufs Neue verteidigt werden. Gerade in der heutigen Zeit werden die Volksrechte immer häufiger dazu missbraucht, Grundrechte zu schwächen oder auszuhebeln.

- ▶ **Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution setzt sich in der Öffentlichkeit sowie gegenüber Politik und Behörden für die Wahrung der Grundrechte für alle ein.**
-

2. Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution ist die Hüterin der Menschenrechte und eine starke Stimme in der politischen Öffentlichkeit

In der Schweiz ist das Bewusstsein über den Umfang der Menschenrechte und wie diese umzusetzen sind, eher schwach ausgeprägt. Zwar geben internationale Institutionen wie der UNO-Menschenrechtsrat oder der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte der Schweiz regelmässig Rückmeldungen zur Einhaltung der Menschenrechte. Breite Kreise aus Gesellschaft und Politik begegnen solchen Feedbacks jedoch mit Misstrauen und teilweise mit Ablehnung. Es fehlt in der Schweiz generell an Öffentlichkeitsarbeit und Aufklärung zu menschenrechtlichen Anliegen.

- ▶ **Eine nationale Menschenrechtsinstitution ist die unabhängige Hüterin der Menschenrechte in der Schweiz. Sie ist in der politischen Öffentlichkeit eine gewichtige Stimme für den Schutz der Menschenrechte.**
-

3. Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution engagiert sich für die Grundrechte der Schwächsten

Auch in der Schweiz gibt es punktuell Menschenrechtsverletzungen und grundsätzliche, strukturelle Menschenrechtsprobleme, von denen in erster Linie die verletzlichen und schutzbedürftigen Mitglieder der Gesellschaft betroffen sind (z. B. Behinderte, Kinder, Alleinerziehende, Asylsuchende, Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler, Insassen von geschlossenen Anstalten, Minderheiten aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität).

Besonders verletzlichen Gruppen von Kindern und Jugendlichen wie zum Beispiel Kindern mit Behinderungen, von Armut betroffenen Kindern, unbegleiteten und asylsuchenden Minderjährigen oder Minderjährigen im Freiheitsentzug werden häufig gleich mehrere ihrer Rechte vorenthalten, beispielsweise:

- das Recht auf Bildung (Art. 28 Kinderrechtskonvention, KRK)
- das Recht auf das Zusammenleben mit den Eltern (Art. 9 KRK)
- das Recht auf besonderen Schutz und Beistand ausserhalb der Familie (Art. 20 KRK)
- das Recht auf Ruhe und Freizeit (Art. 31 KRK).

- ▶ **Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution setzt sich insbesondere für die Grund- und Menschenrechte der besonders verletzlichen Gruppen in der Schweiz ein.**
-

4. Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution unterstützt den Gesetzgeber mit sachgerechter Beratung

Die Schweiz hat sich mit der Ratifikation der wichtigsten internationalen Menschenrechtsabkommen bewusst und aktiv dazu bekannt, Menschenrechte in der Innen- und in der Aussenpolitik zu achten. In der schweizerischen Rechtsordnung gelten ratifizierte internationale Abkommen unmittelbar als Teil des Landesrechts. Umso wichtiger ist es, die Übereinstimmung innerstaatlicher Rechtsvorschriften mit internationalen Menschenrechtsübereinkommen laufend zu überprüfen und zu fördern, damit die nationalen Gesetze die Leitplanken der internationalen Menschenrechtsnormen respektieren.

Nach wie vor fehlt der Tatbestand der Folter im schweizerischen Strafgesetzbuch, obwohl dies vom ratifizierten UNO-Übereinkommen gegen die Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe verlangt wird.

- ▶ **Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution bringt die menschenrechtlichen Aspekte systematisch in die Gesetzgebungsarbeiten ein.**
-

5. Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution bietet den Bundesstellen eine wertvolle Expertise

Auf Bundesebene befassen sich mehrere Bundesämter in verschiedenen Departementen u. a. mit Menschenrechtsfragen. Jedes Bundesamt hat seine eigene Perspektive auf die Menschenrechte, die geprägt ist von fachlichen, sachpolitischen und administrativen Gegebenheiten. Es fehlt an einer ganzheitlichen Strategie. Eine unabhängige Menschenrechtsinstitution gibt wichtige Impulse für die Erarbeitung einer übergreifenden kohärenten Menschenrechtsstrategie des Bundes.

Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR hat in einer umfassenden Studie unter dem Titel «Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz» von 2013 aufgezeigt, dass für viele der internationalen Empfehlungen ein echter Handlungsbedarf besteht, diese auch umzusetzen.

- ▶ **Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution unterstützt die Bundesverwaltung kompetent bei der Umsetzung internationaler Menschenrechtsabkommen in der Schweiz.**
-

6. Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution unterstützt Kantone und Gemeinden in ihren Zuständigkeiten

Bei den Akteurinnen und Akteuren aus Politik und Verwaltung sowie insgesamt in der schweizerischen Öffentlichkeit herrscht wenig Klarheit über die Bedeutung der Menschenrechte innerhalb ihrer Tätigkeits- und Lebensbereiche. Konkret fallen die meisten Bereiche, in denen es um die täglich gelebte Umsetzung von Menschenrechten in der Schweiz geht, in die Zuständigkeit der Kantone (z.B. in den Bereichen Bildung, Gleichstellungsanliegen von Menschen mit Behinderungen, Gesundheit, Polizei, Strafvollzug, Sozialhilfe usw.). Eine gezielte Sensibilisierung von kantonalen Parlamentarierinnen und Parlamentariern, Behörden und Verwaltungsangestellten für menschenrechtliche Belange fehlt weitgehend.

Die Menschenrechtsbildung hat im schweizerischen Bildungssystem bisher wenig Verankerung gefunden, obwohl die Schweiz durch die Ratifikation diverser internationaler Menschenrechtsabkommen wie dem UNO-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte dazu verpflichtet wäre, ihre Bürgerinnen und Bürger auch aktiv über ihre Rechte zu informieren und entsprechende Bildungsangebote zu schaffen. Doch weder bei der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) noch in den Erziehungsdirektionen der Kantone geniesst dieses Anliegen einen hohen Stellenwert.

- ▶ **Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution richtet Empfehlungen an die zuständigen Behörden in Kantonen und Gemeinden und unterstützt sie in der praktischen Umsetzung menschenrechtlicher Grundsätze in ihrem Tätigkeitsbereich.**
-

7. Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution stärkt das Menschenrechtsbewusstsein von Fachpersonen

In der Schweiz gibt es nur wenig institutionalisierte Ausbildungsangebote für Menschenrechtsthemen, auch nicht für unmittelbar beteiligte Fachpersonen. Der Handlungsspielraum von Verwaltungsangestellten, von Gefängnispersonal oder von Polizistinnen und Polizisten ist immer auch von den Menschenrechten umschrieben. Um sich ihrer menschenrechtlichen Verantwortung klar zu werden, brauchen die Fachpersonen angemessene Schulung.

In seinem Entscheid vom 24. Juli 2014 erklärte das Bundesverwaltungsgericht die Ablehnung des Asylantrags eines 12-jährigen Jungen aus Afghanistan durch das Bundesamt für Migration für ungültig, weil die Anhörung nicht kindgerecht durchgeführt worden war. Das Bundesamt für Migration BFM hatte die Aussagen des Jungen als zu wenig begründet und widersprüchlich eingestuft. In seinem Urteil führt das Bundesverwaltungsgericht aus, dass die Anhörung des Jungen wie eine Befragung eines erwachsenen Asylsuchenden durchgeführt worden sei. Zahlreiche Standards kindgerechter Befragungen seien bei der Anhörung missachtet worden. Das BFM muss deshalb die Anhörung wiederholen und einen neuen Entscheid fällen, der das Alter des Asylsuchenden mitberücksichtigt.

- ▶ **Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution stärkt das Menschenrechtsbewusstsein von Fachpersonen und trägt dazu bei, dass ihr Handeln auf menschenrechtlichen Prinzipien beruht.**
-

8. Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution berät Organisationen der Zivilgesellschaft

Der Zivilgesellschaft kommt eine zentrale Rolle in der Förderung und Überwachung von Grund- und Menschenrechten zu. Es ist entscheidend für die Qualität der schweizerischen Menschenrechtspolitik, dass Organisationen der Zivilgesellschaft immer wieder aufs Neue sensibilisiert und befähigt werden, diese Rolle wahrzunehmen. Eine nationale Menschenrechtsinstitution kann die Erfahrungen von NGOs über Menschenrechtsverletzungen aufnehmen, bündeln und daraus eigene Aktivitäten entwickeln.

- ▶ **Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution sensibilisiert und berät Organisationen der Zivilgesellschaft und unterstützt sie durch sachliche und qualitativ hochstehende Information bei der Ausübung ihrer praktischen Menschenrechtsarbeit zugunsten besonders verletzlicher Gruppen.**
-

9. Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution berät Wirtschaftsunternehmen

Bisher existieren keine völkerrechtlich verbindlichen Vorschriften, die die menschenrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen regeln. Zahlreiche rechtlich nicht bindende Empfehlungen und Vorgaben wurden jedoch in den letzten Jahren durch die internationale Gemeinschaft generiert. Der Ruf nach verantwortlichem Handeln der Wirtschaft wird grösser, und die menschenrechtliche Bilanz wird für die Reputation von Unternehmen wichtiger. Es besteht ein wachsender Bedarf an Beratung, Information und Sensibilisierung auf Seiten der Wirtschaft. Dies ist besonders für die Schweiz als Sitz zahlreicher global tätiger Unternehmen relevant – darunter grosse Unternehmen aus den menschenrechtlich gesehen besonders sensiblen Branchen wie Rohstoffe, Nahrungsmittel, Finanzsektor oder Pharmazeutika.

Der Bundesrat hält in einem Bericht vom 28. Mai 2014 in Erfüllung eines Postulats der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats fest, dass es rechtlich möglich und sachlich angemessen ist, wenn Schweizer Unternehmen bei Auslandaktivitäten zu einer Sorgfaltsprüfung und einer öffentlichen Berichterstattung über den Umgang mit Risiken im Bereich der Menschenrechte und der Umwelt verpflichtet werden. Mögliche gesetzgeberische Lösungen sollen in naher Zukunft konkretisiert werden.

- ▶ **Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution berät Wirtschaftsunternehmen und hilft ihnen, ihr Handeln im In- und Ausland mit den normativen Entwicklungen im Bereich der Menschenrechte in Einklang zu bringen.**
-

10. Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution stärkt die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Aussenpolitik

Die Förderung der Menschenrechte ist ein wichtiges Handlungsfeld der schweizerischen Aussenpolitik und eines von fünf in der Verfassung verankerten aussenpolitischen Ziele. Als kleines Land ohne internationalen Führungsanspruch hat sich die Schweiz in den letzten Jahrzehnten erfolgreich als humanitäre Vermittlerin positioniert und eine anerkannte Führungsrolle im Bereich der Menschenrechtspolitik der UNO aufgebaut. Trotzdem ist die Schweiz den seit vielen Jahren wiederholten Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane, eine unabhängige Menschenrechtsinstitution zu schaffen, bisher nicht nachgekommen.

In der «Universellen periodischen Überprüfung» 2012 bis 2013 des UNO-Menschenrechtsrats haben acht Staaten der Schweiz dringend empfohlen, eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution einzurichten. Erstmals hat der Bundesrat nach Rücksprache mit den Kantonen diese Empfehlungen akzeptiert und damit sein Einverständnis gegeben, diese Forderung bis zur nächsten «Universellen periodischen Überprüfung» im Jahre 2017 umzusetzen.

- ▶ **Eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution stärkt die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Aussenpolitik und die Reputation der Schweiz als internationaler Akteurin.**
-

Möchten Sie dieses Argumentarium weiter verbreiten?

Bestellen Sie weitere Exemplare unter info@humanrights.ch.

Möchten Sie sich in die Thematik vertiefen?

Konsultieren Sie www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/mri

Möchten Sie die Kampagne für eine unabhängige Menschenrechtsinstitution unterstützen?

Wir danken Ihnen herzlich für Ihre Spende unter PC 34-59540-2, humanrights.ch, Bern, Vermerk «NGO-Plattform MRI»

