

Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI)

19.073: Ergänzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9) für die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI)

WORUM GEHT ES?

Der Bundesrat hat am 13. Dezember 2019 die [Gesetzesvorlage zur Nationalen Menschenrechtsinstitution](#) verabschiedet. Die NMRI soll – voraussichtlich auf 2023 – in der Form einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft errichtet und im bestehenden Bundesgesetz SR 193.9 verankert werden.

WER STEHT HINTER DER IDEE?

Die Schaffung einer [Nationalen Menschenrechtsinstitution](#) setzt ein Anliegen um, das [seit über 20 Jahren](#) in Politik und Zivilgesellschaft der Schweiz breit abgestützt ist. Sie entspricht langjährigen Empfehlungen von UNO-Menschenrechtsgruppen an unser Land.

Das Konzept basiert auf der 1993 von der UNO-Generalversammlung verabschiedeten [Resolution 48/134](#) («Pariser Prinzipien»). Sie fordert alle Mitgliedstaaten auf, eine NMRI zu schaffen. Über 110 Staaten, darunter fast alle europäischen, haben heute eine NMRI.

WELCHE AUFGABEN KANN EINE NMRI ÜBERNEHMEN?

Der Bundesrat will eine NMRI zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz schaffen, die folgende Kernaufgaben erfüllen kann:

- **Information und Dokumentation** der Menschenrechtslage in der Schweiz;
- **Praxisorientierte Forschung** im Blick auf Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis;
- **Beratung der Verwaltung**, insbesondere auch von Kantonen und Gemeinden, sowie der Wirtschaft und Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung von Menschenrechten;
- **Förderung von Dialog und Zusammenarbeit** und damit Schaffung von Synergien zwischen staatlichen Stellen, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft;
- **Menschenrechtsbildung** auf allen Stufen der Aus- und Weiterbildung sowie Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit;
- **Internationaler Austausch**, insbesondere mit anderen NMRI.

Die NMRI trägt dazu bei, dass die Schweiz mit Lücken und Weiterentwicklungen im Menschenrechtsschutz selbstbestimmt und effizient umgehen kann und alle Massnahmen dem föderalistischen System Rechnung tragen. Bedarf besteht heute etwa in praktischen Fragen der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen oder von Kindern, der Diskriminierung von älteren Menschen oder von LGBTI-Personen, der Gewalt an Frauen oder der Rechte sprachlicher Minderheiten, der Verantwortung von Unternehmen oder Grundrechten im digitalen Bereich.

Die NMRI wird auf eine dannzumal zwölfjährige Pilotphase des [Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte \(SKMR\)](#) aufbauen können. Das Mandat des SKMR war inhaltlich zwar eingeschränkt und institutionell von Staat sowie Universitäten nicht unabhängig, aber breit abgestützt und gut evaluiert. Insbesondere die Kantone und Stimmen aus der Wirtschaft (so auch *economiesuisse*) betonen den grossen Nutzen der vom SKMR erbrachten Dienstleistungen und erwarten diese in Zukunft auch von der NMRI.

WELCHE PRINZIPIEN MUSS DIE NMRI EINHALTEN?

Die UNO-Generalversammlung hat Mindeststandards für NMRI ([«Pariser Prinzipien»](#)) ausgearbeitet. Nur mit dem entsprechenden A-Status ist auch eine Schweizer NMRI im Inland handlungsfähig und international glaubwürdig. Es geht dabei um die Erfüllung folgender Kriterien, welche im Gesetzesvorschlag bis auf die entscheidende Frage der Finanzierung weitgehend erfüllt sind:

- **Gesetzliche Verankerung:** Die NMRI ist als öffentlich-rechtliche Körperschaft (Verein) konzipiert und erhält damit eine solide Rechtsgrundlage.
- **Unabhängigkeit:** Die Unabhängigkeit gegenüber staatlichen Stellen ist gewährleistet. Die NMRI erhält die Befugnis, sich innerhalb des gesetzlichen Rahmens selbständig zu organisieren und zu bestimmen, wie sie ihre Aufgaben erfüllt, ihre Mittel einsetzt und Stellung bezieht.
- **Umfassendes Mandat:** Die NMRI erhält ein umfassendes Mandat zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte.
- **Pluralistische Zusammensetzung:** Die öffentlich-rechtliche Organisationsform ermöglicht eine pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte. Mitglieder der Institution können natürliche und juristische Personen sein, deren Tätigkeit einen Bezug zu den Menschenrechten aufweist.
- **Ausreichende Grundfinanzierung:** Hier liegt der Stolperstein. Gemäss Botschaft des Bundesrats soll der Bund die NMRI mit einem Beitrag in der Höhe von 1 Mio. CHF pro Jahr finanzieren. Mit diesem Betrag ist die NMRI aber in den Augen praktisch aller Fachleute nicht fähig, das vom Bundesrat formulierte Mandat auch nur annähernd zu erfüllen. Die Resultate der Arbeit der NMRI wären für alle Seiten enttäuschend, und die NMRI würde zu einer Alibiinstitution verkommen. Der Menschenrechtsstaat Schweiz mit seiner Menschenrechtsstadt Genf würde auf internationaler Ebene seine Glaubwürdigkeit aufs Spiel setzen.

WAS BEDEUTET EINE AUSREICHENDE FINANZIERUNG?

Die NMRI benötigt eine ausreichende Infrastruktur und genügend Ressourcen. Die vorgesehene Finanzhilfe des Bundes in der Höhe von 1 Mio. CHF geht sogar weit hinter die Mittel des SKMR zurück, das sehr stark von der universitären Einbettung profitiert, was bei der NMRI nicht mehr der Fall sein wird. Der im Gesetz festgelegte Aufgabenbereich der NMRI wird im Sinne der Pariser Prinzipien viel umfassender. Ausserdem muss eine Schweizer Institution mehrsprachig funktionieren. Der Bund riskiert mit einem extrem niedrigen Budget, das demjenigen einer kleinen NGO entspricht, dass der Menschenrechtsinstitution die internationale Ankerkennung mit A-Status gemäss den Pariser Prinzipien verwehrt wird.

Die NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz hat in Zusammenarbeit mit Fachleuten ein Modellbudget erarbeitet, das sich sehr eng am gesetzlich vorgesehenen Mandat ausrichtet. Die Berechnungen beruhen auf Vergleichen mit ähnlichen ausländischen NMRI sowie von der Form her vergleichbaren schweizerischen Institutionen in der Zivilgesellschaft und in der Verwaltung bzw. von öffentlich-rechtlichem Charakter. Das Modellbudget zeigt, dass eine Grundfinanzierung in der Höhe von 5,1 Mio. CHF pro Jahr erforderlich ist, damit die Institution ihren Auftrag glaubwürdig erfüllen kann. Die gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates unerlässliche Erhöhung der Bundesbeiträge an die NMRI darf jedoch auf keinen Fall zulasten der Bundesgelder zur Sicherung des Friedens und der Menschenrechte im Ausland gehen.

Bern, April 2020