

Ist die Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) kompatibel mit den Kompetenzen der Kantone?

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

Elemente zur Frage:

Die APK-S bittet die SPK-S um einen Mitbericht, ob die NMRI mit den Kompetenzen der Kantone kompatibel ist und ob sie Überwachungsfunktionen hat.

Bern, 9. März 2021

1) Die NMRI kann Empfehlungen aussprechen, ist aber kein Beschwerdeorgan und hat keine Überwachungsfunktion.

Die NMRI soll nach dem Entwurf des Bundesrates (Art. 10b) folgende Aufgaben haben: Information und Dokumentation, Forschung, Beratung, Förderung von Dialog und Zusammenarbeit, Menschenrechtsausbildung und Sensibilisierung, internationaler Austausch.

Die NMRI ist vollständig kompatibel mit den Kompetenzen der Kantone.

2) Die Arbeit und Rolle der Kantone wird durch die NMRI gestärkt.

Für die Umsetzung des Schweizer Rechts und internationaler Normen im Bereich Menschenrechte können sowohl der Bund als auch die Kantone zuständig sein. Für die Einhaltung zahlreicher Grund- und Menschenrechte spielen die Kantone in der Praxis eine wichtigere Rolle als der Bund, da viele Bereiche im föderalistischen System in die Kompetenz der Kantone fallen. Dies trifft etwa auf die Bereiche Polizei, Freiheitsentzug, psychiatrische Anstalten, Sozialhilfe, Gesundheit, Bildung sowie grosse Teile der öffentlichen Verwaltung zu. Genau diese Situation des schweizerischen Föderalismus ist im NMRI-Gesetzesvorschlag voll berücksichtigt.

Die NMRI kann in einzelnen Menschenrechtsfragen für mehrere oder alle Kantone Forschungsarbeiten übernehmen und sie beraten, sodass ein Effizienzgewinn resultiert.

3) Die KdK, nachdem sie in allen Phasen eng in die Erarbeitung einbezogen worden ist, unterstützt das NMRI-Gesetzesprojekt.

In der Vernehmlassungsantwort 2017 heisst es: «Die Kantonsregierungen unterstützen den Vorschlag zur Schaffung einer NMRI, bitten aber um die Berücksichtigung ihrer Anliegen. Gleichzeitig weisen sie darauf hin, dass die künftige Institution auf die schweizerischen Gegebenheiten ausgerichtet sein muss, wobei Verständnis für den föderalistischen Staatsaufbau unabdingbar ist. Zudem ist aus Sicht der Kantone von grösster Bedeutung, dass eine Delegation von staatlichen Aufgaben ausgeschlossen wird. Was die künftige Beurteilung der NMRI durch die dafür zuständige Globale Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (GANHRI) betrifft, so laden die Kantonsregierungen den Bund ein, die Vorzüge der Schweizer NMRI im Sinne einer Einteilung in die oberste Kategorie («A-Status») aktiv zu kommunizieren.»

Die Anliegen der KdK und der Kantone sind im Gesetzesentwurf umfassend aufgenommen worden.

4) Sämtliche Kantone (Ausnahme: SZ) haben sich in der [Vernehmlassung](#) positiv zur NMRI geäussert.

5) Im Brennglas der aktuellen Coronapandemie wird deutlich: Eine unabhängige NMRI kann bezüglich der von Bund und Kantonen zu treffenden und getroffenen Massnahmen eine wichtige, im föderalistischen System stabilisierende Rolle spielen.

Für Bund und Kantone, teilweise auch für Gemeinden stellen sich laufend sehr grundlegende, schwerwiegende und schwierige Fragen der Abwägung von Grundrechten, insbesondere zum Schutz der schwächsten Mitglieder der Gesellschaft. Es geht um die Balance zwischen z.B. dem Schutz der Gesundheit, dem diskriminierungsfreien Zugang zu medizinischer Versorgung und dem Recht auf Leben auf der einen und den erlaubten Einschränkungen der Menschenrechte auf der anderen Seite. Ähnliches gilt in Bezug auf das Recht auf Bildung, aber auch in Bezug auf das Eigentumsrecht und die Wirtschaftsfreiheit, das Recht auf Selbstbestimmung älterer Menschen, das Recht auf Bewegungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit usw. Diese Rolle kommt NMRI derzeit in sehr vielen Staaten zu, wie die Zusammenstellung der europäischen NMRI-Dachorganisation ENNHRI zu [coronabedingter Arbeit von NMRIs in Europa](#) und ein aktuelles [Handbuch für NMRI für das Handeln in Notstandssituationen](#) der OSZE/ODIHR eindrücklich zeigen. **Die NMRI kann und muss gerade in Krisenzeiten Verwaltung, Politik (Parlament) und Öffentlichkeit aus menschenrechtlicher Perspektive informieren, beraten, unterstützen und kritisch beobachten.**

6) Ein Beispiel: Rechte von Menschen mit Behinderungen: Die NMRI kann zugunsten der Kantone unersetzliche Dienste leisten.

Verschiedene Rechtsgrundlagen verpflichten Bund, Kantone und Gemeinden, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten: Bundesverfassung (BV), Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG), Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK).

Mögliche Arbeitsbereiche der NMRI:

- **Information und Dokumentation:** Evaluationsberichte zum Stand der Umsetzung des BehiG, der Behindertenpolitik 2018–2021, der UNO-BRK in und durch die Schweiz; Aufarbeitung der (auch kantonalen) Rechtsprechungen und der Rechtslehre zum Thema; Stellungnahmen und Empfehlungen zu politischen, behördlichen oder gerichtlichen Entscheiden.

- **Praxisorientierte Forschung, auch zuhänden von Kantonen und Gemeinden:**

Erstellen von Wirkungsanalysen von Gleichstellungsprojekten und Gleichstellungsmassnahmen; Empfehlungen für die statistische Erfassung der Situation; Studien zu relevanten Behinderungsspezifischen Themen (wie SKMR-Studie 2019: [Mitsprache von Menschen mit Behinderungen in politischen Prozessen](#)); Leitfäden für Akteure im Umgang mit Menschenrechte und Menschen mit Behinderungen (wie SKMR-Publikation 2016: [Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen – Ein Leitfaden für die Praxis der Sozialen Arbeit](#)).

- **Beratungen der Gemeinden, Kantone und des Bundes** bei der Umsetzung aller Menschenrechtsabkommen in Bezug auf Menschen mit Behinderungen; Unterstützung der Kantone bei konkreten Fragen im Zusammenhang mit Menschen mit Behinderungen, etwa Fragen betreffend den Umgang mit Behinderteninstitutionen (Finanzierung/Gestaltung im Lichte der BRK) oder die Schulung von Kindern mit Behinderungen; Identifizierung von Best Practices aus dem In- und Ausland und Verbreitung ebendieser (siehe SKMR Website Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention / Ausgewählte Praxisbeispiele aus 6 Kantonen); Beratung der Verwaltung bei politischen Vorstössen zum Thema Inklusion; Kurzbeurteilungen zu Initiativen auf Bundes- und auf kantonaler Ebene zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, bzw. der Inklusion (wie SKMR-Studie 2018: [Basler Initiativen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen](#)); Unterstützung bei der Umsetzung der Empfehlungen der UN-Organen im Zusammenhang mit Menschen mit Behinderungen (u.a. Sichtbarmachung, Koordination).

- **Förderung von Dialog und Zusammenarbeit:** Unterstützung des Bundes, der Kantone und der Gemeinden bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung der UNO-BRK und der Einbindung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen.

7) Das SKMR (Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte) hat sich im föderalistischen System bewährt. Auf diese Erfahrungen können die Kantone mit der NMRI aufbauen.

Die vom Bund 2015 in Auftrag gegebene externe Evaluation bilanziert: «Aufgrund seiner vielfältigen Kontakte und des über die Jahre aufgebauten Vertrauens konnte das SKMR eine neutrale Brückenfunktion zwischen Bund und NGOs sowie zwischen Bund und den Kantonen erarbeiten. Insbesondere die vermittelnde Rolle des SKMR an der Nahtstelle von Bund und Kantonen trug dazu bei, dass deren Zusammenarbeit besser koordiniert wurde und der Bund heute besser über die Umsetzung in den einzelnen Kantonen informiert sei – so Informationen aus den Befragungen.» Das SKMR hat verschiedene Projekte für und mit Kantonen durchgeführt, etwa die regelmässigen Weiterbildungen und Veranstaltungen im Bereich Menschenrechte und Polizei (z.B. Polizeirechtstage) oder zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention bezüglich Bildung, Kinderschutz, Gesundheitswesen, Sicherstellung einer kindgerechten Justiz und Betreuung von geflüchteten Kindern (vgl. in diesem Bereich SKMR-Studie [«Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. UN-KRK»](#)).

8) Andere föderalistische Staaten wie Deutschland (ebenso Kanada und Australien) verfügen über eine sich in diesem Staatsaufbau bestens bewährende NMRI.

NGO-PLATTFORM MENSCHENRECHTE
SCHWEIZ

humanrights.ch/de/ngo-plattform/

Die NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz als Koalition von über 80 Menschenrechtsorganisationen setzt sich seit 18 Jahren intensiv für das Vorhaben einer Nationalen Menschenrechtsinstitution ein. Besonders beteiligt an dieser Arbeit sind: Schweizerisches Rotes Kreuz SRK, Caritas Schweiz, Amnesty International, Netzwerk Kinderrechte, humanrights.ch, Schweizerischer Gehörlosenbund, Inclusion Handicap, Gesellschaft Schweiz-UNO, Schweiz. Helsinki-Vereinigung, Alliance Sud, Terre des Hommes Schweiz, CBM Schweiz.