

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Bundesamt für Justiz  
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz  
Frau Cordelia Ehrich  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Per Email an: [cordelia.ehrich@bj.admin.ch](mailto:cordelia.ehrich@bj.admin.ch)

Bern, 31. Oktober 2017

## **Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,  
sehr geehrte Damen und Herren

Gerne beteiligt sich Alliance Sud an der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG.

### **Allgemeine Erwägungen**

Wir begrüssen den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Im Grundsatz unterstützen wir daher auch den Vorentwurf des MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat. Wir sehen aber im Gesetzesentwurf in einigen Punkten noch einen deutlichen Verbesserungsbedarf.

Insbesondere stehen wir dem Entscheid des Bundesrats kritisch gegenüber, der Option «Status quo +» gegenüber der Option «unabhängiges Institut» den Vorzug zu geben. Dies, obwohl letztere «bei informellen Konsultationen der interessierten Kreise breite Zustimmung» fand (Erläuternder Bericht, Kapitel 1.3.7). Die Option «Status Quo+» weist unseres Erachtens einige empfindliche Schwächen auf.

Inhaltlich betrifft unser zentraler Kritikpunkt die Ausklammerung der Menschenrechts*aussen*politik. Aus Sicht der Politikkohärenz ist es zwingend, die Menschenrechts*aussen*politik zum Gegenstandsbereich der NMRI zu erklären.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der «Pariser Prinzipien» vollumfänglich erfüllt. Mit den Pariser Prinzipien sind die internationalen Standards gemeint, wie sie in der Anlage zur Entschliessung 48/134 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1993 Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte festgelegt wurden. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde die internationale Glaubwürdigkeit der Schweiz ernsthaft gefährden.

## **zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution**

Der Gesetzesentwurf lässt die Höhe der Finanzhilfe offen. Im «Erläuternden Bericht» wird aber als Richtwert für den Betriebskostenbeitrag festgehalten: «Die Höhe der Finanzhilfe ist im Gesetz nicht festgeschrieben, in der Botschaft des Bundesrates soll jedoch ein Richtwert – eine Million Franken – genannt werden» (Erläuternder Kapitel 1.3.6).

Diese Richtgrösse von CHF 1 Million pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief angesetzt, auch wenn gemäss Art. 2 Abs. 2 die Trägerschaft die notwendige Infrastruktur unentgeltlich zur Verfügung stellen muss. Ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr ist in keiner Weise ausreichend, um die vielfältigen Aufgaben, wie sie in Art. 3 der NMRI übertragen werden, auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können: Information und Dokumentation; Forschung; Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen; Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen; Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte; internationaler Austausch. Ein Vergleich mit den Budgets von NMRI in Ländern wie Österreich, Dänemark, Norwegen, oder Liechtenstein stützt diese Einschätzung. Der finanzielle Spielraum für eine unabhängige NMRI muss unseres Erachtens deutlich grösser sein.

## **zu Art. 2 Trägerschaft**

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen oder andere Institutionen des Hochschulbereichs. Dies ist der Kern der Option „Status quo +“. Dies orientiert sich an der universitären Anbindung des heutigen SKMR, für die NMRI ins Gesetz geschrieben wird. Wir haben grundsätzliche Vorbehalte zu dieser universitären Anbindung der NMI und plädieren für die Option «unabhängiges Institut», sei es als Verein, Stiftung oder öffentlich-rechtliche Anstalt (siehe Erläuternder Bericht, Kap. 1.3.7). Unsere Vorbehalte sind:

- a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*  
Ein öffentliches Engagement für die Menschenrechte, das von einer NMRI verlangt wird, verträgt sich nicht mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos. Während empirische Forschungen ergebnisoffen sind, fusst das Engagement für die Menschenrechte auf bestimmte, klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Dass ein solch schwelender Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann, zeigt das Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, das einer Universität angegliedert war.
- b) *Nachteilige Organisationsform*  
Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis erhebliche Nachteile, wie das SKMR in den letzten Jahren deutlich gemacht hat. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich. Darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, nur eine einzige Universität als Trägerin zu beauftragen, wäre untauglich: Damit würde sich das Problem der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.
- c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*  
Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt wohl in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. ihrer Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8.

Über die geplante universitäre Anbindung der NMRI zeigt sich im Übrigen auch der UNO-Menschenrechtsausschuss in seinen neuesten «Concluding Observations» (Ziff. 14) vom 24. Juli 2017 an die Schweiz besorgt.

### zu Art. 3 Aufgaben

Art. 3 Abs. 1 nennt als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte“. Die gängige Zweck-Formel, die in den «Pariser Prinzipien» bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber «Förderung *und* Schutz der Menschenrechte». Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutzbegriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen, deren Ausklammerung uns einleuchten würde, impliziert.

- Wir empfehlen, die gängige Formel «Förderung *und* Schutz der Menschenrechte» auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Bei der Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitorings. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

- Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:  
«g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone»  
«f. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz»

Wir sind der Ansicht, dass ein effektiver Menschenrechtsschutz auch die individuelle Ebene berücksichtigen und der diskriminierungsfreie Zugang zur Justiz sichergestellt werden muss. Es braucht besondere Anstrengungen, damit sich alle Menschen mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können. Dabei kommt der NMRI eine wichtige Rolle zu.

- Wir fordern, die Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 um den folgenden Punkt zu ergänzen:  
«i. Förderung des Zugangs zur Justiz»

Im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden“ und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren“ (S.19). Diesen Punkt begrüssen wir ausdrücklich. Er ist unseres Erachtens so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:

- Wir schlagen folgenden zusätzlichen Absatz vor:  
«Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.»

Im «Erläuternden Bericht» steht zu Art. 3 im Weiteren: «Die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.» (S. 21) Diese Feststellung ist befremdend, da sachfremd und willkürlich: Für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsausserpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben ja ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsausserpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die «Pariser Prinzipien» ein möglichst breites Mandat. Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist.

- Wir schlagen folgende Ergänzung im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] vor:  
«Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik.»

#### **zu Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte**

Alliance Sud begrüsst es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde.

Doch sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Wir schlagen daher eine Verordnung zum vorliegenden Gesetzesentwurf vor, in der die Rahmenregelungen festgelegt werden.

- Wir regen folgende Ergänzung an:  
«Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.»  
Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste Art. 5 neu mit «Organisation» betitelt werden.

#### **zu Art. 8 Unabhängigkeit**

Art. 8 hält die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft fest. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv. Näher betrachtet ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der Bundesrat macht in seinem „Erläuternden Bericht“ zu Art. 8 selber darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer «eigenen Rechtspersönlichkeit» der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte (S. 23). Aus unserer Sicht ist dies nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine zwingende Notwendigkeit. Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft nicht zum Papiertiger wird.

- Wir plädieren dringend dafür, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:  
«Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert.»

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Eva Schmassmann

Fachverantwortliche Entwicklungspolitik