



Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Vernehmlassungsstellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF (September 2017)

I. Grundsätzliches

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF unterstützt das Ziel der Gesetzesvorlage, eine nationale Menschenrechtsinstitution NMRI zu schaffen, welche den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in der Schweiz stärken soll. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Option «Status quo +» entspricht den Kriterien und Anliegen der EKF jedoch nur teilweise. Die Kommission favorisiert die Option eines unabhängigen Instituts in Form eines privatrechtlichen Vereins, einer Stiftung oder die Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche Anstalt.

Die EKF betrachtet folgende Bedingungen für eine wirkungsvolle und glaubwürdige NMRI als zentral:

- Schaffung einer ausreichend detaillierten gesetzlichen Grundlage
- gesetzliche Verankerung der politischen Unabhängigkeit der NMRI von Regierung, Verwaltung und Parlament
- ausreichende Grundfinanzierung und Infrastruktur
- umfassendes Mandat zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte und Monitoring der Situation der Menschenrechte in der Schweiz
- Befugnis der NMRI, von sich aus tätig zu werden
- enge Zusammenarbeit und regelmässiger Austausch mit allen Akteurinnen und Akteuren im Menschenrechtsbereich, namentlich auch mit den ausserparla-

mentarischen Kommissionen des Bundes, die für spezifische Menschenrechtsbereiche zuständig sind

- Herstellung eines Praxisbezuges, namentlich im Bereich der Menschenrechtsbildung (Schulen, Hochschulen, Behörden usw.)
- Befugnis, sich eigenständig an die Öffentlichkeit zu wenden.

Eine NMRI soll sich auf die spezifischen strukturellen Gegebenheiten der Schweiz (föderalistisches System und grosser Kreis von Akteurinnen und Akteuren im menschenrechtlichen Bereich) ausrichten und im Austausch mit Institutionen und Organisationen, die sich ebenfalls menschenrechtlichen Anliegen verpflichten, unterstützend und ergänzend wirken. Zu diesem Zweck sind ein regelmässiger Austausch und eine enge Zusammenarbeit mit diesen AkteurInnen, namentlich auch mit den ausserparlamentarischen Kommissionen wie der Eidg. Kommission für Frauenfragen EKF, der Eidg. Kommission gegen Rassismus EKR, der Eidg. Kommission für Migrationsfragen EKM, der Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ und der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter NKVF vorzusehen.

Die EKF teilt die Besorgnis des UNO-Menschenrechtsausschusses HRC, der in seinen *Abschliessenden Bemerkungen* («*Concluding Observations*») vom 24. Juli 2017 darauf hinweist, dass eine universitäre Verankerung die Breite der menschenrechtlichen Aufgaben einer NMRI nur teilweise abdecken kann und das vorgesehene Budget des schweizerischen NMRI zu niedrig sein wird (Ziff. 14-15). Zwar ist die Höhe der Finanzhilfe im Gesetz nicht festgeschrieben; gemäss *Erläuterndem Bericht zum Vorentwurf* vom 28. Juni 2017 soll jedoch in der Botschaft des Bundesrates an das Parlament ein Richtwert von einer Million Schweizer Franken genannt werden (S. 12 des Berichts).

Wie zudem in den *Abschliessenden Bemerkungen* («*Concluding Observations*») des UNO-Frauenrechtsausschusses CEDAW vom 18. November 2016 aufgeführt, braucht es zusätzlich zur Stärkung des Mandats einer NMRI und der Schaffung von Kompatibilität mit den «Pariser Prinzipien» einer nationalen Menschenrechtsinstitution (Ziff. 19d) unter anderem auch die Stärkung der Gleichstellungsinstitutionen wie dem Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG und der Eidg. Kommission für Frauenfragen EKF (Ziff. 19c).

II. Zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Die EKF unterstützt die Schaffung eines unabhängigen nationalen (Kompetenz-) Zentrums, das Aufgaben im Bereich der Menschenrechte wahrnimmt (Abs. 1) und insbesondere den expliziten Bezug auf die «Pariser Prinzipien» der UNO (Abs. 4).

Art. 2 Trägerschaft

Die EKF favorisiert die Option eines unabhängigen Instituts in Form eines privatrechtlichen Vereins, einer Stiftung oder die Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche Anstalt. Sie steht dem aktuellen Vorschlag kritisch gegenüber, da sie in einer universitären Anbindung verschiedene Nachteile sieht. Auch ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Im *Erläuternden Bericht* wird diesbezüglich ausgeführt, dass die gewählte offene Formulierung verschiedene Konstellationen ermöglichen soll. Für die Auswahl der NMRI soll eine Ausschreibung bei allen schweizerischen Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs durchgeführt werden. Wenn die künftige NMRI von einer oder mehreren Hochschulen oder anderen Institutionen des Hochschulbereichs getragen werden soll, führt dies zu einem grossen Koordinationsaufwand; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der begrenzten Ressourcen.

Die EKF beantragt die Schaffung einer eigenständigen Institution und sieht dies als zentrale Voraussetzung dafür, dass die künftige NMRI ein klares fachliches und von den bisherigen Institutionen unabhängiges Profil entwickeln und auch ein überzeugender Praxisbezug hergestellt werden kann.

Art. 3 Aufgaben

Neben der in Art. 3 Abs. 1 genannten *Förderung* der Menschenrechte ist zwingend auch der *Schutz* der Menschenrechte zu erwähnen.

Die EKF beantragt, Abs. 1 wie folgt zu formulieren: *Die NMRI nimmt zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz folgende Aufgaben wahr (...).*

Wie im *Erläuternden Bericht* aufgeführt, bestehen im Vergleich zum Pilotprojekt SKMR Unterschiede. So kann und soll mit der Ausrichtung einer Finanzhilfe die NMRI von sich aus tätig werden und ihre Aktivitäten und Prioritäten selbständig bestimmen. Dies umfasst ebenso die Befugnis, eigenständig zu Themen ihrer Wahl zu kommunizieren (S. 19 des Berichts). Dies sind wesentliche Unterschiede zum bisherigen Pilotprojekt; sie sind daher auch im MRIG entsprechend zu verankern.

Die EKF beantragt, dass Abs. 2 wie folgt lautet: *Die NMRI kann von sich aus tätig werden und ihre Aktivitäten und Prioritäten selbständig bestimmen. Dies umfasst auch die Befugnis, eigenständig zu Themen ihrer Wahl zu kommunizieren.*

Der bisherige Abs. 2 wird zu Abs. 3: *Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.*

Nicht nachvollziehbar ist für die EKF, dass gemäss dem *Erläuternden Bericht* die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen sein soll (vgl. S. 19). Die Aufgaben der NMRI müssen selbstverständlich die gesamte Menschenrechtssituation in der Schweiz umfassen (vgl. S. 19 im gleichen Abschnitt) und dies schliesst auch die Umsetzung von internationalen Verpflichtungen und die Menschenrechtsausserpolitik ein. Die Schweiz hat die Menschenrechte im In- und Ausland zu schützen und zu fördern. Eine strikte Abgrenzung bzw. Trennung von Innen- und Ausserpolitik entspricht einem überholten Politikkonzept und ist sachfremd. Als Beispiele seien an dieser Stelle etwa die Flüchtlings- und Asylpolitik oder auch die Care-Migration erwähnt.

Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

In den Ausführungen zu Artikel 5 im *Erläuternden Bericht* werden aus für die EKF nicht nachvollziehbaren Gründen die ausserparlamentarischen Kommissionen APK nicht erwähnt. Aufgeführt werden sie einzig in Bezug auf den Mehrwert einer NMRI mit umfassendem Mandat gegenüber der bestehenden Menschenrechtsinfrastruktur (S. 8 des Berichts).

Die EKF beantragt, dass in der Botschaft des Bundesrates die ausserparlamentarischen Kommissionen mit fachspezifischem Menschenrechtsmandat explizit erwähnt werden. Die Formen des Austausches und der Kooperation sind zudem mit den jeweiligen fachspezifischen ausserparlamentarischen Kommissionen zu besprechen und zu klären.

Die EKF beantragt, dass bei der geplanten Ausschreibung die Frage des Austausches und der Zusammenarbeit zwischen APKs und NMRI als wichtiges Thema behandelt wird, welches auch bei der Auswahl der Institution(en) eine Rolle spielen muss.

Art. 6 Vertrag

Die EKF begrüsst die Finanzhilfe des Bundes auf der Grundlage eines unbefristeten Vertrags. Wie bereits unter *Grundsätzliches* aufgeführt, ist der geplante Richtwert von einer Million Schweizer Franken hingegen zu tief angesetzt.

Art. 7 Berichterstattung

Die jährliche Berichterstattung in Form einer Publikation ist ein wichtiger Bestandteil der Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit.

Art. 8 Unabhängigkeit

Wie bereits hinsichtlich *Artikel 2 Trägerschaft* erwähnt, hält die EKF die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der Trägerschaft und dem Bund für unerlässlich. Deshalb steht die Kommission der vorgeschlagenen Organisationsform kritisch gegenüber und bevorzugt eine unabhängige Institutslösung.