



# **Erläuternder Bericht Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG)**

vom 28. Juni 2017

---

## Übersicht

**Ziel der Gesetzesvorlage ist die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution, welche den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in der Schweiz stärken soll. Die Aufgaben der Institution sollen von einem unabhängigen Zentrum wahrgenommen werden, welches von einer oder mehreren Hochschulen oder anderen Institutionen des Hochschulbereichs getragen wird. Die Vorlage bildet die gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung einer Finanzhilfe an dieses Zentrum.**

### Ausgangslage

Sowohl in der Schweiz als auch international wird die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) wegen ihrer Bedeutung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte seit bald 20 Jahren von verschiedenen Seiten gefordert. Charakterisiert werden NMRI durch ihre Unabhängigkeit und besondere Stellung zwischen Staat und Zivilgesellschaft, welche es ihnen ermöglicht, mit allen Akteuren – Behörden auf allen Staatsebenen, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft, Forschung und internationalen Organisationen – zusammenzuarbeiten und deren Aktivitäten im Hinblick auf eine bessere Umsetzung der Menschenrechte zu unterstützen.

In der Schweiz besteht seit 2011 ein befristetes Pilotprojekt für eine nationale Menschenrechtsinstitution. Es handelt sich um ein universitäres Netzwerk, das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), bei welchem der Bund Leistungen in einem Umfang von einer Million Franken pro Jahr einkauft. Die Evaluation des Pilotprojekts hat den Nutzen einer NMRI für die Schweiz und die Nachfrage nach Leistungen einer solchen Institution bestätigt; die Mehrheit der befragten Personen hat denn auch die Errichtung einer ständigen Einrichtung befürwortet. 2016 hat der Bundesrat verschiedene Optionen für eine Nachfolgeinstitution geprüft und sich für eine Weiterentwicklung der im Rahmen des Pilotprojekts praktizierten Lösung ausgesprochen (sog. Option «Status quo +»). Verworfen hat er die Optionen Ombudsstelle, ausserparlamentarische Kommission, Institut sowie die Verstetigung der im Rahmen des Pilotprojekts praktizierten Lösung.

### Inhalt der Vorlage

Mit der Option "Status quo +" sollen die bewährten Vorteile des Pilotprojekts beibehalten und seine Schwachstellen, insbesondere die mit dem Einkauf von Leistungen verbundene Einschränkung der Unabhängigkeit, korrigiert werden. Die Aufgaben einer NMRI sollen weiterhin von einem universitären Zentrum wahrgenommen werden, welches vom Bund einen finanziellen Beitrag von einer Million Franken pro Jahr (Richtwert) erhält.

Im Unterschied zum Pilotprojekt handelt es sich bei diesen Mitteln um eine Finanzhilfe in der Form eines Betriebskostenbeitrags. Dies hat den Vorteil, dass die NMRI ihre Tätigkeiten im Rahmen ihres Mandats selbst bestimmen und rasch auf neue Entwicklungen reagieren kann. Mit dieser Lösung verfügt sie zudem über die Unabhängigkeit, welche eine NMRI kennzeichnet. Wie das Pilotprojekt soll die NMRI weiter gegen Entgelt Dienstleistungen für Behörden und Private erbringen. Als Eigenleistung der beteiligten Hochschulen oder anderen Institutionen des Hoch-

*schulbereichs wird – wie beim Pilotprojekt – vorausgesetzt, dass diese der NMRI die notwendige Infrastruktur zur Verfügung stellt/stellen.*

*Die Kontinuität der vorgeschlagenen Lösung zum Pilotprojekt ermöglicht es, auf die Erfahrungen der involvierten Stellen und Organisationen sowie auf die rund um das SKMR entstandene positive Dynamik – Mobilisierung und Vernetzung einer Vielzahl von Akteuren – aufzubauen.*

*Für die Auswahl der NMRI soll eine Ausschreibung bei allen schweizerischen Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs durchgeführt werden.*

## **Erläuternder Bericht**

# **1. Grundzüge der Vorlage**

## **1.1. Ausgangslage**

### **1.1.1. Kontext**

Die 1993 von der UNO-Generalversammlung verabschiedete Resolution 48/134, Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, fordert die Mitgliedstaaten auf, nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) zu schaffen. Diese Forderung ist fester Bestandteil der Empfehlungen, welche die verschiedenen Menschenrechtsorgane der UNO im Rahmen der Überprüfungsverfahren an die Schweiz abgeben. Auch das Ministerkomitee des Europarats hat 1997 die Errichtung unabhängiger nationaler Institutionen zur Förderung der Menschenrechte empfohlen.

Der Auftrag von NMRI besteht darin, die Menschenrechte zu schützen und zu fördern. Sie wirken insbesondere durch Forschung, Monitoring, Politikberatung, Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung. Charakterisiert werden NMRI durch ihre besondere Stellung; sie sind vom Staat unabhängig und gehören nicht der Zivilgesellschaft an. Diese besondere Stellung ermöglicht es ihnen, mit allen Akteuren – u.a. Behörden, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft, Forschung und internationale Organisationen – zusammenzuarbeiten, den Austausch zwischen ihnen zu fördern und zwischen verschiedenen Positionen zu vermitteln. Bei Staaten mit einer föderalistischen Struktur kommt der Plattform-Funktion von NMRI eine besondere Bedeutung zu, da sie zu einem besseren Verständnis und Zusammenwirken der verschiedenen Ebenen des föderalen Staats beitragen können.

Die Diskussionen um die Schaffung einer NMRI für die Schweiz sind Anfang der 2000er-Jahre mit einer Mobilisierungskampagne aufgekommen, in der rund hundert Organisationen (NGO, geistliche Organisationen, Gewerkschaften) und Persönlichkeiten die Gründung einer NMRI in der Schweiz forderten. In der Folge wurde das Postulat 02.3394 «Eidgenössische Kommission für Menschenrechte» der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates angenommen; der Bundesrat wurde damit beauftragt, einen Bericht zu diesem Thema zu erstellen.

## 1.1.2. Pilotprojekt

Am 1. Juli 2009 hat der Bundesrat den Bericht «Schaffung einer Eidgenössischen Kommission für Menschenrechte: Möglichkeiten, Zweckmässigkeit und Alternativen» verabschiedet. Darin hat er festgestellt, dass bei den interessierten Kreisen ein Bedarf an zusätzlicher Unterstützung und zusätzlichen Dienstleistungen im Bereich der Menschenrechte besteht. Angesichts unterschiedlicher Meinungen sei es jedoch verfrüht, eine NMRI zu schaffen. Der Bundesrat hat deshalb beschlossen, ein fünfjähriges Pilotprojekt durchzuführen, bei welchem der Bund bei einem universitären Zentrum, genannt «Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte» (SKMR), Leistungen in einem Umfang von einer Million Franken pro Jahr einkauft. Anhand der Evaluation des Projekts sollte die Frage nach der Opportunität der Schaffung einer dauerhaften Institution geklärt werden.

Das Pilotprojekt wurde bei allen schweizerischen Universitäten ausgeschrieben. Den Zuschlag erhielt die Offerte der Universitäten Bern, Freiburg und Neuenburg, in Zusammenarbeit mit dem Institut Kurt Bösch in Sitten, der Pädagogischen Hochschule Luzern und dem Verein Humanrights.ch; die Universität Zürich hat sich dem Projekt nachträglich angeschlossen. Das SKMR nahm seine Tätigkeit im Frühjahr 2011 auf.

Die Funktionen und Aufgaben des SKMR wurden im Rahmenvertrag zwischen der Eidgenossenschaft (vertreten durch das EDA und das EJPD) und dem SKMR wie folgt umschrieben:

- Bereitstellung praxisorientierter Fachkompetenz im Bereich der Menschenrechte;
- Untersuchungen und Evaluationen zur Tragweite und zur konkreten Umsetzung menschenrechtlicher Normen in der Praxis;
- Dokumentation und Analyse der Menschenrechtssituation in der Schweiz, namentlich technische, methodologische und inhaltliche Unterstützung der Behörden bei der Sammlung von Informationen und der Erstellung von Berichten;
- Förderung eines systematischen Austauschs von Know-how und Anbieten einer Dialogplattform;
- Vorbereitung von Sensibilisierungsinstrumenten im Bereich der Menschenrechte und Durchführung von Ausbildungsveranstaltungen.

Zusätzlich zu den Leistungen im Rahmen der Leistungsvereinbarungen erbringt das SKMR Dienstleistungen für Behörden des Bundes und der Kantone sowie für andere Auftraggeber, insbesondere für Nichtregierungsorganisationen und für die Privatwirtschaft, welche separat vergütet werden.

## 1.1.3. Evaluation des Pilotprojekts

Das Pilotprojekt wurde wie geplant nach vier Jahren, im Frühjahr 2015, evaluiert. Die Qualität der Leistungen des SKMR wurde als gut bis sehr gut beurteilt. Die Evaluation bestätigte, dass eine Nachfrage nach Dienstleistungen einer NMRI besteht. Eine grosse Mehrheit der befragten Personen hat die Schaffung einer Nachfolgeinstitution im Sinn einer ständigen Einrichtung befürwortet. Gleichzeitig wurde die fehlende formelle Unabhängigkeit des SKMR als die grösste Problematik des

Pilotprojekts identifiziert. Als wichtig eingestuft wurden insbesondere die Möglichkeit, aktuelle Themen selber aufzugreifen, die Praxisnähe und die Wissenschaftlichkeit der Produkte sowie die Möglichkeit, Projekte vertraulich zu bearbeiten.

### **1.1.4. Optionen für eine dauerhafte Regelung**

Am 1. Juli 2015 nahm der Bundesrat von den Ergebnissen der Evaluation Kenntnis und verlängerte die im Rahmen des Pilotprojekts praktizierte Lösung für eine Dauer von maximal fünf Jahren oder längstens bis zur Errichtung einer Nachfolgeinstitution. Gleichzeitig beauftragte er die federführenden Departemente (EDA und EJPD), ihm verschiedene Optionen für eine dauerhafte Regelung zu unterbreiten.

Am 29. Juni 2016 nahm der Bundesrat das Aussprachepapier zur Kenntnis, in dem ihm fünf Optionen zur Errichtung einer NMRI dargelegt wurden. Der Bundesrat hat sich dafür entschieden, in der Schweiz eine NMRI gemäss der Option einer Weiterentwicklung der im Rahmen des Pilotprojekts praktizierten Lösung (sog. Option «Status quo +») einzurichten, und hat das EDA und das EJPD mit der Vorbereitung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs beauftragt. Verworfen hat er die Optionen Ombudsstelle, ausserparlamentarische Kommission, Institut und Verstetigung der im Rahmen des Pilotprojekts praktizierten Lösung.

## **1.2. Inhalt der Vorlage**

Mit der Wahl der Option «Status quo +» hat der Bundesrat entschieden, eine dauerhafte Regelung auf der Grundlage einer Weiterentwicklung des Pilotprojekts zu schaffen und dabei die in dessen Evaluation erkannten Schwachstellen zu korrigieren. Die Aufgaben der künftigen NMRI sollen demnach weiterhin durch ein Zentrum einer oder mehrerer Hochschulen oder anderer Institutionen des Hochschulbereichs wahrgenommen werden.

Im Unterschied zur gegenwärtigen Lösung soll die Finanzierung durch den Bund nicht mehr an den Einkauf von Leistungen in der Form von Aufträgen gebunden sein. Die Vorlage bildet die Gesetzesgrundlage für die Ausrichtung einer Finanzhilfe an die Institution und bestimmt die Voraussetzungen dafür. Der Umfang der Finanzhilfe wird auf eine Million Franken geschätzt; dies entspricht dem Betrag, der dem SKMR im Rahmen des Pilotprojekts für den Einkauf der in den jährlichen Leistungsvereinbarungen festgelegten Leistungen entrichtet wurde. Wie das Pilotprojekt wird die NMRI zudem gegen Entgelt Dienstleistungen für Behörden und Private erbringen.

Die Vorlage regelt das Mandat der NMRI und die wesentlichen Voraussetzungen für die Ausrichtung der Finanzhilfe. Die Organisation und die Arbeitsweise der Institution sollen nicht in allen Einzelheiten festgeschrieben werden. Allerdings bietet der vorliegende Bericht die Gelegenheit, einige Auswirkungen der Organisation und Arbeitsweise der künftigen NMRI aufzuzeigen, dies insbesondere in Bezug auf die betreffenden internationalen Standards (siehe Ziff. 1.3.6).

## **1.3. Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

### **1.3.1. Besserer Schutz und verstärkte Förderung der Menschenrechte in der Schweiz**

Die Schaffung einer NMRI auf Grundlage einer Weiterentwicklung des Pilotprojekts bietet für die Schweiz eine Chance. Sie knüpft an die Pflicht des Bundes zur Achtung der Menschenrechte an und stellt einen positiven und nützlichen Beitrag des Bundes zur Förderung und Stärkung der Menschenrechte in der Schweiz dar. Die Grund- und Menschenrechte stehen im Zentrum der Werte der Schweiz und ihres besonderen politischen Modells. Dazu zählen u.a. demokratische Prinzipien, Föderalismus, Nichtdiskriminierung, Minderheitenschutz und die gegenseitige Achtung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, Religionen, Sprachen, Ethnien und Kulturen. Diese Werte haben sich in der Lebenswirklichkeit bewährt und zu dauerhaftem Frieden und Wohlstand beigetragen. Die konsequente Achtung der Grund- und Menschenrechte trägt somit zur Sicherheit und wirtschaftlichen Prosperität der Menschen in der Schweiz bei.

Angesichts der wachsenden Komplexität und Interdependenz menschenrechtlicher Fragestellungen zeigt sich, dass die bewährte dezentrale Verantwortung für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte in der Schweiz einer Komplementierung bedarf: Das frühzeitige Erkennen und adäquate Reagieren auf problematische menschenrechtliche Entwicklungen, die in der Behördenpraxis und im Alltag der Menschen von Bedeutung sind, setzen fundiertes Wissen, wissenschaftliche Methodik und praktische Erfahrung voraus. Die Einrichtung einer NMRI als multifunktionale Schnittstelle und Kompetenzzentrum wäre dabei eine wesentliche Stärkung und Ergänzung der bestehenden Menschenrechtsarchitektur der Schweiz. Wie die Beispiele in vielen anderen Ländern zeigen, ist eine NMRI in einem gut funktionierenden Rechtsstaat nicht überflüssig; sie ist vielmehr Ausdruck eines solchen.

### **1.3.2. Dauerhaft zu sichernde positive Ergebnisse des Pilotprojekts**

Die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt haben bestätigt, dass eine NMRI in der Schweiz zweckmässig und eine langfristige Lösung anzustreben ist:

Die Menschenrechte durchdringen einen grossen Teil des staatlichen Handelns und spielen zunehmend auch in anderen Bereichen der Gesellschaft, insbesondere in der Privatwirtschaft, eine wichtige Rolle. Eine NMRI kann die Tragweite menschenrechtlicher Normen und deren Anwendung untersuchen und analysieren. Das gilt für die Gesetzgebung, die Rechtsprechung und die Verwaltungspraxis.

Viele Behörden, namentlich auf kantonaler und kommunaler Ebene, aber auch private Unternehmen, haben keine genügenden Ressourcen, um sich das notwendige Wissen über menschenrechtliche Standards zu verschaffen und Grundlagen für geeignete Umsetzungsmassnahmen zu entwickeln. Eine NMRI kann Fachwissen sammeln und die Behörden auf allen Ebenen des Bundesstaats, das Parlament, die Privatwirtschaft sowie bestimmte Interessen- und Bevölkerungsgruppen beraten, auch im Rahmen spezifischer Aufträge. Gleichzeitig kann sie dazu beitragen, dass Menschenrechtsfragen in der gesamten öffentlichen Politik berücksichtigt werden

(*mainstreaming*). Angesichts ihrer Unabhängigkeit und ihrer besonderen Stellung zwischen Zivilgesellschaft und Staat ist sie dazu besonders geeignet und verfügt über die notwendige Glaubwürdigkeit.

Durch die Stärkung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen Vertretern der verschiedenen Staatsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden), der Zivilgesellschaft und des Privatsektors kann eine NMRI namentlich zu einer besseren Abstimmung bestehender Massnahmen im Menschenrechtsbereich beitragen und deren Wirksamkeit durch die Vermittlung bewährter Handlungsformen (*best practices*) und die Bereitstellung von Fachkompetenz verstärken. Eine NMRI bietet eine einzigartige Austauschplattform und fördert Interaktionen zwischen diesen verschiedenen Akteuren zu sämtlichen menschenrechtlichen Themen. Dadurch kann die NMRI das Engagement der Bürgerinnen und Bürger sowie die Mitwirkung der Zivilgesellschaft in Menschenrechtsfragen fördern und zur Stärkung der demokratischen Diskussion dieser Themen beitragen.

Praxisnähe und breitgefächerte akademische Expertise befähigen eine NMRI in besonderem Masse, Menschenrechtsbildung zu betreiben. Dank ihrem Überblick über die Menschenrechtssituation in der Schweiz sowie ihrer Vernetzung im Inland und auf internationaler Ebene ist sie prädestiniert, um neue Herausforderungen in Recht und Praxis zu identifizieren und in geeignetem Rahmen zu thematisieren. Bei identifizierten Schwachstellen im Bereich der Menschenrechte kann sie Sensibilisierungsmassnahmen durchführen und Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen.

Die für die Prüfung der Staatenberichte zuständigen Kontrollorgane der UNO heben immer wieder hervor, dass bei der Umsetzung der Menschenrechte grosse Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen. Diese Unterschiede, die mit dem föderalen Staatsaufbau der Schweiz zusammenhängen, können sich sowohl positiv als auch negativ auf die Umsetzung der Menschenrechte auswirken. Durch die Bereitstellung von Fachkompetenz und die Förderung des Austauschs kann eine NMRI negative Auswirkungen verhindern und dazu beitragen, positive Entwicklungen zu begünstigen. Sie kann weiter dazu beitragen, das Verständnis der Kontrollorgane der Vereinten Nationen für die föderale Struktur der Schweiz zu stärken.

Im Bereich der Staatenberichtsverfahren vor Überwachungsgremien der UNO oder des Europarats kann eine NMRI sowohl auf Anfrage methodische Unterstützung leisten als auch selber bei der Umsetzung der Empfehlungen mitwirken, indem sie diese erläutert und den Austausch über deren Umsetzung fördert.

In der Evaluation des SKMR wurde der Praxisnutzen seiner Projekte als "eher hoch" bis "hoch" beurteilt. Der Nutzen des SKMR für die Schweiz wurde ebenfalls als eher hoch beurteilt. Trotz der relativ kurzen Dauer des Pilotprojekts sind die Aktivitäten des SKMR in verschiedenen Bereichen in die Praxis eingeflossen. Nachstehend sollen nur einige Beispiele genannt werden. Eine breit angelegte Studie über den Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen bildete die Grundlage für den Bericht des Bundesrats vom 25. Mai 2016 in Erfüllung des Postulats Naef, "Recht auf Schutz vor Diskriminierung"; gemäss diesem Bericht sollen verschiedene Empfehlungen des SKMR in diesem Bereich vertieft geprüft werden. Die Ergebnisse der Studie flossen zudem konkret in die Arbeit verschiedener Stellen ein, welche sich spezifisch mit Diskriminierungsfragen befassen. Im Rahmen eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens wurde das SKMR weiter beauftragt, einen Teil der Evaluation des Testbetriebs im Asylwesen durchzuführen. Studien des SKMR führten sodann zur Überarbeitung der Hausordnungen von Strafanstalten, zur Anpassung von betrieblichen Abläufen und zu baulichen Massnahmen in einer psychiatrischen

Klinik oder zur Anpassung der internen Richtlinien einer Universität an die Bedürfnisse von Transgender-Personen.

### **1.3.3. Mehrwert gegenüber der bestehenden Menschenrechtsinfrastruktur**

Der Mehrwert einer NMRI besteht in erster Linie in ihrem breiten Mandat, das sämtliche Menschenrechtsfragen einschliesst. Damit kann sich die NMRI einen Überblick über die Situation der Menschenrechte in der Schweiz verschaffen, allfällige Mängel erkennen und aktuelle und zukünftige Trends identifizieren bzw. vorwegnehmen. Auf diese Weise kann eine NMRI eine Plattform für den systematischen Informations- und Erfahrungsaustausch anbieten und gezielte, praxisorientierte Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen durchzuführen. Ohne eine Nachfolgeinstitution zum SKMR könnten diese Aufgaben nur noch beschränkt wahrgenommen werden.

Die bestehenden Institutionen, namentlich ausserparlamentarische Kommissionen (insb. die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR, die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF, die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM und die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ) oder die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), vertreten je eine eigene, fachspezifische Perspektive. Ihr Mandat ist von Gesetzes wegen auf gewisse Bereiche beschränkt und bezieht sich meist nicht explizit auf den menschenrechtlichen Rahmen. Die NMRI hingegen wird jedes für die Schweiz relevante Menschenrechtsthema ohne Einschränkung aufnehmen können.

Gleichzeitig soll die NMRI die bestehenden Institutionen in ihrer Tätigkeit unterstützen und, wenn und soweit angezeigt, ergänzen. Es gehört zum Mandat der NMRI, ihre Aktivitäten auf diejenigen der genannten Kommissionen, staatlichen Institutionen, Hochschulen oder anderen Institutionen des Hochschulbereichs, der NGO und der Unternehmen abzustimmen.

Die Vorlage bietet auch im Vergleich mit dem Pilotprojekt einen Mehrwert, ohne die Vorteile des bewährten Modells in Frage zu stellen. Durch die Regelung wird der NMRI die funktionale Unabhängigkeit gewährt, die dem Pilotprojekt fehlt. Dieser Aspekt wurde in der Evaluation des SKMR als einer seiner wichtigsten Schwachpunkte genannt. Im Gegensatz zur gegenwärtigen Lösung wird die Finanzierung der Institution durch den Bund nicht mehr an den Einkauf von Leistungen in der Form von Aufträgen gebunden sein. Mit der Ausrichtung einer Finanzhilfe wird die NMRI in der Lage sein, im Rahmen ihres Mandats selbständig zu bestimmen, welche Themen sie aufgreifen will.

Durch die vorgeschlagene Regelung kann zudem eine langfristige Lösung geschaffen werden, welche nicht periodisch ausgeschrieben werden muss. Beim Pilotprojekt war dies nicht möglich: seine Grundfinanzierung war an den Einkauf von Leistungen gebunden und unterstand somit grundsätzlich den Regeln über das öffentliche Beschaffungswesen. Die künftige NMRI wird somit die institutionelle Stabilität und Planungssicherheit erhalten, die für die langfristige finanzielle und operative Planung ihrer Aktivitäten notwendig sind. Dies ist eine wichtige Bedingung dafür, dass die Institution ihre Fachkompetenz entwickeln, sich in ihrer Funktion etablieren und das Vertrauen der interessierten Kreise gewinnen kann. Dadurch wird auch ihre Attraktivität als Dienstleistungserbringerin gesteigert und die Entwicklung eines



Geschäftsplans gefördert, in dem externen Aufträgen von Behörden aller bundesstaatlichen Ebenen, des Privatsektors und der Zivilgesellschaft ein hoher Stellenwert eingeräumt wird.

### **1.3.4. Auf dem Pilotprojekt aufbauen**

Im Rahmen des Pilotprojekts konnten die beteiligten Stellen die Kompetenzen erwerben, die für den Betrieb eines universitären Zentrums und seiner pluralistischen Plattformen nützlich sind, und hat sich die Nachhaltigkeit einer solchen Struktur bestätigt. Durch seine Tätigkeiten konnte sich das SKMR überdies im Umfeld der Menschenrechtsinstitutionen der Schweiz ein spezifisches Profil erarbeiten.

Mit der vorgeschlagenen Regelung gemäss der Option «Status Quo +» soll auf diese Erfahrungen aufgebaut werden. Bei der Umsetzung kann auf verschiedene bereits mobilisierte Akteure zurückgegriffen werden. Die zu schaffende NMRI wird zwar nicht unbedingt auf der Infrastruktur des SMKR aufbauen (für die Ausrichtung der Subvention soll eine Ausschreibung durchgeführt werden, an der alle interessierten Institutionen teilnehmen können; siehe die Erläuterungen zu Art. 1 unten), die am heutigen Modell beteiligten Akteure – Vertretungen aller Ebenen des Bundesstaates, der akademischen Kreise, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors – sollen aber in geeigneter Weise in die Arbeiten der künftigen NMRI einbezogen werden, wobei sie ihre Erfahrung und Vernetzung im Rahmen des SKMR einbringen können.

Das Dossier NMRI wird von allen interessierten Kreisen aufmerksam verfolgt. Das Pilotprojekt entsprach langjährigen Forderungen und wurde in der Evaluation positiv beurteilt. Es ist davon auszugehen, dass ein Absehen von einer Nachfolgeinstitution als signifikanter Rückschritt gewertet und seitens der interessierten Kreise auf Unverständnis stossen würde. Dadurch würden zudem die von allen Akteuren im Rahmen des Pilotprojekts bisher investierten Ressourcen zunichtegemacht. Angesichts der positiven Ergebnisse der Evaluation und der Erwartungen an eine NMRI wäre ein solches Vorgehen schwer zu vermitteln. Zudem ist damit zu rechnen, dass die Forderung nach einer NMRI immer von neuem vorgebracht würde (siehe nachstehend).

### **1.3.5. Das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Schweiz auf der internationalen Ebene stärken**

Obwohl die Pflicht zur Einrichtung einer NMRI im Völkerrecht nicht als solche verankert ist, haben zahlreiche Staaten, namentlich in Europa, eine entsprechende Institution geschaffen. Der Mehrwert dieser Institutionen bei der Förderung und Entwicklung der Achtung der Menschenrechte in den betreffenden Ländern ist erwiesen (siehe insbesondere den Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen vom 28. August 2015 « Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales »).

Der Schweiz wird von den Organen, die die Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen und Zusicherungen überwachen, auch regelmässig empfohlen, eine NMRI zu errichten. Eine entsprechende Empfehlung wurde im Rahmen der Universellen Periodischen Überprüfung (Examen périodique universel, EPU) der Schweiz durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen sowie in allen Staatenberichtsverfahren betreffend die Umsetzung der verschiedenen UNO-Menschenrechts-

konventionen abgegebenen (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Übereinkommen über die Rechte des Kindes und Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau).

Auch wenn regelmässig mit der Forderung nach der Schaffung einer unabhängigen Institution verbunden, wurde das Pilotprojekt im internationalen Kontext positiv wahrgenommen; davon zeugen verschiedene Schlussbemerkungen von UNO-Kontrollorganen im Rahmen von Staatenberichtsverfahren. Dadurch wurden auch das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Schweiz gestärkt. Eine NMRI hat neben ihrem praktischen Nutzen auch insofern eine symbolische Tragweite, als die Staaten damit ihren Willen zur Achtung der Menschenrechte bekräftigen und die Bedeutung unterstreichen, welche sie den internationalen Mechanismen zum Schutz dieser Rechte beimessen. Darüber hinaus stellt der internationale Austausch mit Institutionen anderer Staaten eine wichtige Funktion einer NMRI dar; ohne NMRI hat die Schweiz keinen Zugang zu diesem Austausch. Eine Beendigung des Pilotprojekts ohne Nachfolgelösung würde auch international als ein Rückschritt gewertet, welcher der Schweiz wiederholt entgegen gehalten würde und der im aktuellen Kontext ein fragliches Signal senden würde.

Der Einsatz der Schweiz für die Menschenrechte ist nicht nur in der Verfassung verankert (vgl. Art. 54 Abs. 2 BV), sondern bildet auch einen wesentlichen Aspekt ihres Selbstverständnisses und ihrer Tradition. Im Rahmen ihrer Menschenrechtsausserpolitik engagiert sich die Schweiz zudem aktiv für die Stärkung unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene. Auch vor diesem Hintergrund würde die Schweiz an Ansehen und an Glaubwürdigkeit verlieren, wenn im eigenen Land nach dem Abschluss des Pilotprojekts keine Nachfolgeinstitution errichtet würde. Als Sitzstaat des Menschenrechtsrates und des Hochkommissariats für Menschenrechte ist die Schweiz ganz allgemein darum bemüht, solche Institutionen zu stärken. Die Schaffung einer NMRI wäre ihrer Glaubwürdigkeit deshalb zweifellos zuträglich und würde selbstverständlich auch dem internationalen Genf als „Hauptstadt der Menschenrechte« gut anstehen.

### 1.3.6. Bessere Umsetzung der Pariser Prinzipien

Mit der Weiterentwicklung des Pilotprojekts sollen die internationalen Standards auf dem Gebiet der NMRI, welche 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 («Pariser Prinzipien») festgelegt wurden, besser umgesetzt werden.

Die Pariser Prinzipien lassen den Staaten einen weiten Spielraum bei der Ausgestaltung der Institutionen, sowohl bezüglich Rechtsform und Organisation als auch bezüglich Mandat, Grösse und Tätigkeitsschwerpunkten. Eine NMRI sollte jedoch insbesondere folgende Kriterien erfüllen:

- Verankerung in Verfassung oder Gesetz
- Breites Mandat zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte
- Unabhängigkeit
- Pluralistische Zusammensetzung

- Ausreichende eigene Infrastruktur und angemessene Finanzierung
- Direkter Zugang zur Öffentlichkeit
- Austausch mit anderen Institutionen

Die bestehenden NMRI haben sich in einem internationalen Gremium zusammengeschlossen, der Globalen Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (*Global Alliance of National Human Rights Institutions*, GANHRI), vormalig *International Coordination Committee* (ICC). Diese bestimmt durch ein Akkreditierungsverfahren den Status von NMRI. Als Massstab werden die Pariser Prinzipien herangezogen. Status A setzt die volle Erfüllung der Pariser Prinzipien voraus; die Institutionen mit A-Status bilden zusammen die GANHRI. Institutionen mit B-Status stimmen nicht vollständig mit den Pariser Prinzipien überein und sie erhalten in der GANHRI Beobachterstatus. Status C bedeutet, dass eine Institution die Pariser Prinzipien nicht umsetzt. Weltweit gibt es derzeit 117 NMRI aus 113 Ländern, darunter 75 NMRI mit Status A, 32 mit Status B und 10 mit Status C (Stand: 27. Februar 2017). Da es sich beim SKMR um ein Pilotprojekt handelt, hat es bei der GANHRI kein Akkreditierungsgesuch eingereicht.

Das formelle Akkreditierungsverfahren bei der GANHRI und die Erteilung des Status A, B oder C beruhen auf einer individuellen Prüfung der jeweiligen Institution, wobei eine Abwägung der verschiedenen Kriterien vorgenommen wird. Ausserdem beurteilt die GANHRI bestimmte Kriterien wie zum Beispiel die Unabhängigkeit unter verschiedenen massgeblichen Aspekten. Es ist folglich unmöglich vorauszusagen, welchen Status die künftige, nach dem Modell «Status quo +» errichtete NMRI der Schweiz erhalten wird; die GANHRI wird darüber nach einem formellen Akkreditierungsverfahren befinden.

Die Übereinstimmung der vorgeschlagenen Regelung mit den Kriterien der Pariser Prinzipien kann jedoch grob eingeschätzt werden wie folgt:

*Verankerung in Verfassung oder Gesetz* : Der Gesetzesentwurf regelt die Finanzhilfe, die der Bund der Institution ausrichten kann und mit welcher die Bezeichnung als NMRI der Schweiz verbunden ist. In der Vorlage werden als Voraussetzungen für die Gewährung der Finanzhilfe auch bestimmte Merkmale der Institution festgelegt. Es handelt sich jedoch nicht um einen Organisationserlass, in welchem die Merkmale der Institution direkt verankert würden.

*Breites Mandat zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte* : Das Mandat der künftigen NMRI bezieht sich auf die gesamte Menschenrechtslage in der Schweiz.

*Unabhängigkeit* : Durch die Ausrichtung einer Finanzhilfe wird sichergestellt, dass die künftige NMRI vom Bund funktional unabhängig ist. Gemäss dem Gesetzesentwurf ist die NMRI auch in ihrer Aufgabenerfüllung gegenüber der Trägerschaft und dem Bund unabhängig.

*Pluralistische Zusammensetzung* : Gemäss dem Gesetzesentwurf wird die Finanzhilfe unter der Voraussetzung gewährt, dass die an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten unterschiedlichen gesellschaftlichen Kräfte (Behörden aller Ebenen des Bundesstaates, Zivilgesellschaft und Privatsektor) in der Organisation der Institution vertreten sind.

*Ausreichende eigene Infrastruktur und angemessene Finanzierung*: Im Gesetzesentwurf ist vorgesehen, dass die involvierten Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs der Institution die notwendige Infrastruktur zur Verfü-

gung stellen. Die Höhe der Finanzhilfe ist im Gesetz nicht festgeschrieben, in der Botschaft des Bundesrates soll jedoch ein Richtwert – eine Million Franken – genannt werden.

*Direkter Zugang zur Öffentlichkeit* : Die Kommunikation und die Beteiligung an öffentlichen Debatten sind Bestandteil der Aufgaben der künftigen NMRI gemäss Artikel 3 des Gesetzesentwurfs.

*Systematischer Austausch mit anderen Institutionen*: Dieser Aspekt ist Bestandteil der Aufgaben der künftigen NMRI gemäss Artikel 3 des Gesetzesentwurfs.

### 1.3.7. Geprüfte Variante

Im Vorfeld des Entscheids des Bundesrats vom 29. Juni 2016 wurde verwaltungsin-tern und mit den interessierten Kreisen die Option eines unabhängigen Instituts erwogen. Rechtlich kämen für diese Option insbesondere die privatrechtlichen Formen des Vereins oder der Stiftung oder die Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche Anstalt in Frage. Das Institut könnte alle Aufgaben wahrnehmen, welche in Artikel 3 dieser Vorlage vorgesehen sind. Für eine Minimalvariante dieser Option wurde der Grundbeitrag des Bundes auf 1.5 Millionen Franken pro Jahr geschätzt.

Diese Option fand bei informellen Konsultationen der interessierten Kreise breite Zustimmung. Auch im Rahmen des Beirats des SKMR stellte sich heraus, dass die Option eines Instituts von verschiedenen Stellen befürwortet würde. Dabei wurde insbesondere hervorgehoben, dass die Option "Status Quo +" voraussichtlich mit einem Status B akkreditiert würde, mit einer eigenständigen Institution hingegen ein Status A erreicht werden könnte. In den internationalen Menschenrechtsorganen, insbesondere in der GANHRI, im Menschenrechtsrat und vor den Vertragsorganen, werden NMRI mit einem solchen Status erhöhte Mitwirkungsrechte zuerkannt; dies hätte somit positive praktische Auswirkungen. Wenn die künftige NMRI den Status A erhalte, würde sich dies, namentlich im europäischen Vergleich, noch positiver als die Gewährung eines Status B auf das Ansehen der Schweiz auswirken (siehe Ziff. 1.5 unten). Die Option des Instituts hätte weiter den Vorteil, dass von vornherein keine faktische Abhängigkeit der Institution von den beteiligten Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs entstehen kann; bei der Option "Status Quo +" birgt die Finanzierung der notwendigen Infrastruktur durch die beteiligten Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs eine gewisse Gefahr einer solchen Abhängigkeit.

Skeptisch bis ablehnend geäussert haben sich gegenüber einer Institutslösung insbesondere Vertreter von Wirtschaftsverbänden, welche dabei einerseits die Kostenfrage und andererseits die Bedeutung des Dienstleistungscharakters der zukünftigen Institution hervorhoben.

Nach Abwägen der verschiedenen Aspekte ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Option "Status quo +" am besten den schweizerischen Bedürfnissen und Verhältnissen entspricht und die Vorteile gegenüber einer Institutslösung überwiegen. Insbesondere bleibt der Einbezug der Kantone in die Finanzierung gewährleistet, womit dem Umstand Rechnung getragen wird, dass die Kantone in vielen Bereichen für die Umsetzung der Menschenrechte zuständig sind. Durch die Anbindung an bestehende Hochschulen oder anderen Institutionen des Hochschulbereichs können zudem Synergien genutzt werden und bleiben die Vorteile der Wissenschaftlichkeit und der Praxisnähe erhalten. Schliesslich scheint es auch mit dieser Option möglich, die

Pariser Prinzipien weitgehend umzusehen. Die Einschätzung der vorgesehenen NMRI durch die GANHRI im Akkreditierungsverfahren kann jedoch nicht vorhergesehen werden (vgl. Ziff. 1.3.6).

## 1.4. Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Durch die vorgeschlagene Regelung werden die Vorteile des im Pilotprojekt praktizierten Modells nicht in Frage gestellt. Die Vorlage sieht eine langfristige Lösung vor, deren Kosten für den Bund grundsätzlich jenen der gegenwärtigen Lösung entsprechen (Richtwert von einer Million Franken pro Jahr für die Finanzhilfe).

Die finanziellen Auswirkungen auf das Bundesbudget werden unter Ziffer 3 behandelt.

## 1.5. Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

In Europa sind NMRI verbreitet: 22 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Liechtenstein, Norwegen und verschiedene Staaten Osteuropas haben eine solche Institution geschaffen.

Mit den folgenden Beispielen werden verschiedene Modelle für die Schaffung einer NMRI illustriert und wird aufgezeigt, wie Staaten vorgegangen sind, die von ihrem Aufbau und ihrer Bevölkerung her mit der Schweiz vergleichbar sind.

### *Deutschland*

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist als Verein konstituiert. Die Mitgliederversammlung berät über die Leitlinien der Arbeit des Instituts. Die inhaltlichen Richtlinien der Arbeit werden von einem Kuratorium festgelegt, welches sich aus 13 unabhängigen Vertretern von Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Medien und Politik mit Stimmrecht, sowie fünf Vertretern der Regierung ohne Stimmrecht zusammensetzt. Geleitet wird das Institut von einem Vorstand. Dem Institut wurde A-Status zuerkannt.

Das Mandat des Instituts umfasst folgende Aufgaben: Information und Dokumentation; Forschung und Qualifizierung der Menschenrechtsarbeit; Beratung von Politik und Wirtschaft; menschenrechtsbezogene Bildungsarbeit; internationale Zusammenarbeit mit anderen NMRI; Förderung von Dialog und Zusammenarbeit über Menschenrechtsfragen in Deutschland. Am Institut sind zudem eine Monitoringstelle zur UNO-Behindertenrechtskonvention und eine Monitoringstelle zur UNO-Kinderrechtskonvention eingerichtet, welche spezifisch die Umsetzung dieser Instrumente überwachen.

Die jährliche Finanzierung durch den Bund beläuft sich auf 2.5 Mio EUR (Stand 2015).

### *Frankreich*

Die «Commission nationale consultative des droits de l'homme» (CNCDDH) ist eine unabhängige Verwaltungsbehörde («Autorité administrative indépendante»); als solche ist sie nicht weisungsgebunden und keinem Ministerium unterstellt. Der Kommission wird von der GANHRI A-Status zuerkannt.

Die Kommission besteht aus 61 Vertretern von NGO, Gewerkschaften und Religionsgemeinschaften sowie unabhängigen Menschenrechtsexperten und Regierungsvertretern ohne Stimmrecht (Stand 2017). Die Kommission wird von einem dreiköpfigen Büro geleitet; sie verfügt über einen Koordinationsausschuss und ein Generalsekretariat.

Das Mandat der Kommission umfasst folgende Schwerpunkte: Einhaltung institutioneller und internationaler Verpflichtungen Frankreichs, Beratung der Regierung und des Parlaments bei Gesetzgebungsprojekten, Förderung des Dialogs zwischen Behörden und Zivilgesellschaft, Menschenrechtsbildung, öffentliche Stellungnahmen und Sensibilisierung.

Das Budget der CNCDDH wird nicht bekannt gegeben.

### *Österreich*

Die österreichische Volksanwaltschaft (VAW) ist eine unabhängige Einrichtung ohne eigenständige Rechtsform. Die drei Volksanwälte werden vom Nationalrat gewählt, wobei die drei mandatsstärksten Parteien des Rats je ein Mitglied vorschlagen. In der Praxis besteht die VAW somit aus drei Berufspolitikern der stärksten politischen Parteien Österreichs. Als beratendes Organ steht der VAW ein Menschenrechtsbeirat zur Seite. Die VAW verfügt über sechs regionale Kommissionen mit nebenberuflich tätigen Mitgliedern, die Einrichtungen kontrollieren, in denen Freiheitsentziehungen oder Freiheitsbeschränkungen vollzogen werden. Insgesamt zählt die VAW 90 Mitarbeiter sowie 48 nebenberuflich tätige Kommissionsmitglieder (Stand März 2017). Die letzte Einstufung der VAW durch die GANHRI wurde im Jahr 2011 durchgeführt; inzwischen wurde ihr Mandat erweitert. Der VAW wurde damals Status-B zuerkannt.

Bei der VAW handelt es sich um eine umfassende Ombudsstelle. Auf Beschwerde oder von Amtes wegen kann sie Handlungen der öffentlichen Verwaltung auf Bundes- oder auf Länderebene überprüfen (mit Ausnahme der Länder Tirol und Vorarlberg, die über eigene Landesvolksanwälte verfügen). Die Behörden sind der VAW gegenüber zur Amtshilfe verpflichtet. Die Empfehlungen der VAW sind für die betroffenen Behörden nicht verbindlich; wird eine Empfehlung nicht beachtet, muss dies jedoch schriftlich begründet werden. Die VAW nimmt zudem zu Gesetzesentwürfen Stellung und macht die Gesetzgeber auf Bundes- und Länderebene auf strukturelle Probleme aufmerksam. Weiter übt sie die Funktion des nationalen Präventionsmechanismus gemäss dem Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe (OP-CAT)<sup>1</sup> und diejenige der Monitoringstelle gemäss der UN-Behindertenrechtskonvention aus.

Der Nationalrat befindet über das Budget der VAW. Dieses belief sich im Jahr 2016 auf ca. 10.5 Mio EUR.

### *Irland*

<sup>1</sup> SR 0.105.1

Die irische «Human Rights and Equity Commission» (IHREC) ist als eigenständige Körperschaft ausgestaltet und zählt 12 bis 15 Mitglieder.

Das Mandat der IHREC umfasst namentlich Forschung, Überprüfung von Gesetzen und Praxis auf Anfrage oder aus eigener Initiative, Intervention in Gerichtsverfahren als *amicus curiae*, praktische und rechtliche Unterstützung betroffener Personen, Durchführung von Untersuchungen, Öffentlichkeitsarbeit und Menschenrechtsbildung.

Das Budget der IHREC belief sich für das Jahr 2015 auf ca. 6.3 Mio EUR.

Die IHREC wird von der GANHRI A-Status zuerkannt.

### *Norwegen*

Gestützt auf ein königliches Dekret wurde 2001 das «Norwegian Centre for Human Rights» (NCHR) gegründet. Es handelt sich um ein multidisziplinäres Forschungszentrum für Menschenrechte, das an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität von Oslo angesiedelt ist. Als Abteilung des NCHR wurde eine nationale Menschenrechtsinstitution eingerichtet; diese verfügte weder über eine eigene Rechtspersönlichkeit noch über einen eigenständigen, vom NCHR losgelösten Aussenaustritt. Im Jahr 2006 erhielt das Institut vom ICC zunächst den A-Status zugesprochen. Im Hinblick auf die periodische Überprüfung des Status wurde im Jahr 2011 eine Evaluation des Instituts durchgeführt. Darin wurde insbesondere hervorgehoben, dass eine Universität für die Funktion einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution nicht geeignet sei, weil die universitären Rahmenbedingungen die Entwicklung einer Organisation mit einem eigenständigen Profil verhindern würde, die Interessen der Forschung mit der Zielsetzung einer NMRI nicht immer übereinstimmen und das Mandat der Institution zu stark vom jeweiligen Direktor bestimmt werden könne. Eine universitäre Institution könne zudem in den öffentlichen Menschenrechtsdebatten nicht genügend Präsenz zeigen und keine eigene Medienstrategie entwickeln. Gestützt auf dieselben Argumente wurde das Zentrum vom ICC im selben Jahr in den B-Status zurückgestuft. Die Regierung setzte daraufhin eine interministerielle Arbeitsgruppe zur Schaffung einer NMRI nach internationalen Vorgaben ein.

Im April 2015 wurde die gesetzliche Grundlage für eine neue Nationale Institution für Menschenrechte («Norwegian National Institution for Human Rights», NIHR) verabschiedet. Dieses Gesetz ist am 1. Juli 2015 in Kraft getreten. Die NIHR ist dem Parlament unterstellt und verfügt über eine unabhängige Struktur. Geleitet wird sie von einem Direktor. Ein fünfköpfiger Ausschuss bestimmt die Strategie und überwacht die Wirksamkeit der Institution. Der Direktor und die Mitglieder des Ausschusses werden vom Parlament gewählt. Ein Beirat, der aus 10 bis 15 Fachpersonen und Vertretern von Ombudsstellen und NGO besteht, berät die Institution. Die GANHRI hat noch keine Einstufung der Institution in ihrer aktuellen Form vorgenommen.

Die NIHR verfügt über ein breites Mandat zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, das nach den Pariser Prinzipien definiert wurde. Im Vordergrund stehen dabei die Überwachung der Menschenrechtssituation, Beratung, Wissensvermittlung und die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren. Um Überschneidungen mit dem Mandat verschiedener Ombudsstellen zu verhindern, behandelt sie keine individuellen Beschwerden.

Die NIHR verfügt über ein jährliches Budget von 1 Mio EUR (Stand 2015).

### *Dänemark*

Das Danish Institute for Human Rights (DIHR) ist eine unabhängige Einheit der öffentlichen Verwaltung. Es steht unter der Leitung eines fünfköpfigen Direktoriums. Oberste Kontrollbehörde des Instituts ist ein Ausschuss («Board»), welcher Richtlinien und Strategien für die Arbeit des Instituts festlegt. Das ICC hat dem DIHR A-Status verliehen.

Das Mandat des DIHR umfasst die Förderung und den Schutz der Menschenrechte in Dänemark und im Ausland. Im Inland berät das Institut die Regierung, das Parlament und die Verwaltung, namentlich im Gesetzgebungsprozess. Weitere Schwerpunkte sind Forschung, Projekte zur Förderung der Gleichstellung, Beratung von Personen, welche wegen Diskriminierung eine Beschwerde einreichen wollen, und jährliche Standortbestimmungen. International unterstützt das Institut Regierungen, NGO und die Privatwirtschaft bei der Umsetzung der Menschenrechte. Das DIHR nimmt auch die Funktion einer Gleichbehandlungsstelle gegen Rassendiskriminierung, für die Gleichbehandlung der Geschlechter und für Menschen mit Behinderungen wahr.

Das Institut erhält einen jährlichen finanziellen Beitrag des Staates. Im Jahr 2015 belief sich dieser Beitrag auf ca. 5.2 Mio EUR, wovon ca. 1.5 Mio EUR den Aktivitäten als Gleichbehandlungsstelle zugeteilt waren.

### *Finnland*

Die finnische NMRI besteht aus drei Organen: dem Menschenrechtszentrum («Human Rights Centre», HRC), der Menschenrechtsdelegation («Human Rights Delegation, HRD) und der parlamentarischen Ombudsstelle («Office of the Parliamentary Ombudsman», OPO). Das HRC ist eine unabhängige Fachinstitution, die in ihrer Funktion autonom, administrativ jedoch dem OPO angegliedert ist. Derzeit besteht es aus einer Direktorin und zwei Experten. Die HRD besteht aus 20 bis 40 (derzeit 40) im Bereich der Menschenrechte tätigen Vertretern. Die Delegation nimmt die Funktion eines nationalen Kooperationsorgans in Menschenrechtsfragen wahr, behandelt Menschenrechtsfragestellungen grundsätzlicher Bedeutung und genehmigt die Arbeitsprogramme und Jahresberichte des HRC. Die OPO behandelt individuelle Beschwerden, führt Untersuchungen durch und wird seit Ende 2014 als nationaler Präventionsmechanismus gemäss dem OP-CAT eingesetzt. Der finnischen NMRI wurde im Jahr 2014 A-Status zuerkannt.

Das HRC fördert die Umsetzung der Grund- und Menschenrechte und erleichtert den Austausch zwischen den verschiedenen Akteuren. Seine Aufgaben umfassen insbesondere Sensibilisierung, Forschung und Menschenrechtsbildung, Berichterstattung, Initiativen und Stellungnahmen sowie internationale Kooperation. Dabei gilt seine besondere Aufmerksamkeit den Rechten, deren Umsetzung nicht von anderen Stellen überprüft wird oder die in Bezug auf bestimmte Bevölkerungsgruppen nicht genügend umgesetzt werden.

Das Budget für die gesamte NMRI betrug für 2015 ca. 5.6 Mio EUR und für das HRC ca. 421'000 EUR.



*Liechtenstein*

Am 10. Dezember 2016 wurde im Fürstentum Liechtenstein eine NMRI mit dem Namen «Verein für Menschenrechte» (VMR) gegründet. Mitglieder des Vereins können natürliche und juristische Personen werden, die sich beruflich oder ehrenamtlich für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in Liechtenstein einsetzen. Der pluralistisch zusammengesetzte Vorstand besteht aus sieben Experten. Die gesetzliche Grundlage trat am 1. Januar 2017 in Kraft.

Das Mandat des VMR umfasst die Beratung von Behörden und Privaten in Menschenrechtsfragen, die Unterstützung von Opfern von Menschenrechtsverletzungen, die Information der Öffentlichkeit über Menschenrechtsfragen im Inland, das Durchführen von Untersuchungen, die Abgabe von Stellungnahmen zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen und zur Ratifikation internationaler Abkommen sowie die Förderung des Dialogs und der nationalen und internationalen Zusammenarbeit mit menschenrechtsrelevanten Stellen.

Der staatliche Beitrag für den VMR beläuft sich 350'000 CHF jährlich (garantierter Beitrag für die Jahre 2017–2019). Die Akkreditierung bei der GAHNRI steht noch aus.

## 1.6. Umsetzung

Für die Auswahl der künftigen schweizerischen NMRI ist ein Ausschreibungsverfahren vorgesehen, bei welchem alle Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht werden sollen, einen Antrag zu stellen. Die zuständige Stelle wird sich dabei sinngemäss an den Vorschriften des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen<sup>2</sup> orientieren. Bei der Ausschreibung können die gesetzlichen Vorgaben durch weitere Aspekte präzisiert und ergänzt werden; insbesondere können eine eigene Rechtspersönlichkeit und ein interdisziplinärer Ansatz als begünstigendes Kriterium genannt werden.

## 1.7. Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Der oben erwähnte Bericht des Bundesrates aus dem Jahr 2009, auf dessen Grundlage die Durchführung des Pilotprojekts SKMR beschlossen worden ist, ist in Erfüllung des Postulats 02.3394 «Eidgenössische Kommission für Menschenrechte» der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates verfasst worden.

<sup>2</sup> SR 172.056.1

## 2. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

### Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Artikel 1 *Absatz 1* des Gesetzes bildet die gesetzliche Grundlage für den finanziellen Beitrag des Bundes an die neue Institution. Der Bund wird ermächtigt, im Rahmen der bewilligten Kredite eine Finanzhilfe an die Betriebskosten eines unabhängigen nationalen Zentrums, das die Funktion einer NMRI wahrnimmt, zu leisten.

Ein wesentliches Merkmal einer NMRI ist ihre Unabhängigkeit gegenüber dem Staat. Die NMRI soll staatliche Stellen und andere Akteure aus einer neutralen, objektiven Perspektive heraus bei der Umsetzung der Menschenrechte beraten und unterstützen. Sie nimmt nicht eine staatliche Aufgabe wahr. Der finanzielle Beitrag des Bundes ist deshalb in der Form einer Finanzhilfe im Sinne von Artikel 3 des Subventionsgesetzes<sup>3</sup> auszurichten.

Die Höhe der Beiträge des Bundes ist nach ihrem Zweck zu bestimmen. Die Beiträge sollen es der NMRI ermöglichen, ihre Funktion, welche eine Vielzahl von Aufgaben umfasst (vgl. hiernach Art. 3), in wirksamer Weise wahrzunehmen. Die NMRI muss insbesondere in der Lage sein, fundierte fachliche Untersuchungen durchzuführen und die erforderliche Visibilität aufrechtzuerhalten. Damit sie ihre Unabhängigkeit wahren kann, darf sie für einen wesentlichen Teil ihrer Aufgaben nicht auf Auftrag- oder Geldgeber angewiesen sein. Aufgrund der Erfahrungen des Pilotprojekts geht der Bundesrat von einer Richtgrösse von 1 Million Franken pro Jahr aus. Das Gesamtbudget der NMRI wird jedoch wesentlich höher sein, da die Infrastrukturkosten durch die betroffenen Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs getragen werden. Zudem soll die Institution gegen Entgelt privatrechtliche Dienstleistungen für Behörden und Private erbringen. Die Erfahrungen mit dem SKMR, das auch über eine gesicherte jährliche Grundfinanzierung von einer Million Franken verfügte, haben gezeigt, dass in diesem finanziellen Rahmen wertvolle Arbeit geleistet werden kann. Dieser Rahmen trägt überdies dazu bei, dass sich die Tätigkeiten der NMRI an prioritären Fragestellungen und aktuellen Bedürfnissen orientieren.

*Absatz 2* hält fest, dass es sich bei den Finanzhilfen um Beiträge an die Betriebskosten der Institution handelt. Dabei wird eine gewisse Eigenleistung erwartet, d.h. die Beiträge sind nicht kostendeckend (vgl. Art. 2 Abs. 2 und Art. 4). Damit werden eine Mitfinanzierung von Infrastrukturkosten (vgl. Art. 2 Abs. 2) und die Finanzierung von konkreten Aufträgen ausgeschlossen. Der Bund kann aber unabhängig von der Subventionierung – gleich wie andere Dritte – einzeln benötigte Dienstleistungen gegen Entgelt einkaufen (vgl. Art. 4).

In Artikel 2 bis 5 dieser Vorlage werden die Aufgaben der NMRI sowie Grundzüge seiner Organisation geregelt. *Absatz 3* der Bestimmung präzisiert, dass der Beitrag des Bundes an die dort geregelten Voraussetzungen gebunden ist.

*Absatz 4* hält fest, dass das vom Bund mit Finanzhilfen unterstützte Zentrum die NMRI der Schweiz im Sinne der Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen (siehe Ziff. 1.3.6) bildet. Damit wird einerseits die Funktion der NMRI im Sinne dieser

<sup>3</sup> SR 616.1

Richtlinien präzisiert. Andererseits verleiht die Bestimmung der Institution die Legitimation, als NMRI der Schweiz aufzutreten und in dieser Qualität bei der GANHRI um Akkreditierung zu ersuchen.

## Art. 2 Trägerschaft

*Absatz 1* bestimmt, dass die NMRI von einer oder mehreren Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs im Sinne des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes vom 30. September 2011<sup>4</sup> getragen wird. Die offene Formulierung ermöglicht verschiedene Konstellationen. So kann die NMRI an eine einzige oder, wie das Pilotprojekt, als Netzwerk an mehrere Hochschulen und andere Institutionen des Hochschulbereichs angegliedert werden.

*Absatz 2* setzt als Eigenleistung der beteiligten Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs voraus, dass diese der NMRI die notwendige Infrastruktur unentgeltlich zur Verfügung stellen. Dieses Erfordernis bezieht sich im Wesentlichen auf die Räumlichkeiten und die EDV-Ausstattung der Institution. Der Personalaufwand wird von dieser Bestimmung nicht erfasst; die Finanzhilfe kann somit zur Deckung von Personalkosten eingesetzt werden.

## Art. 3 Aufgaben

Artikel 3 definiert die Aufgaben der NMRI in Anlehnung an die Aufgaben des Pilotprojekts SKMR, welche sich grundsätzlich bewährt haben. Es bestehen jedoch auch Unterschiede. Das Pilotprojekt konnte im Rahmen der Grundfinanzierung durch den Bund nur auf der Grundlage von Aufträgen tätig werden, welche in jährlichen Leistungsvereinbarungen festgelegt wurden. Mit der Ausrichtung einer Finanzhilfe kann und soll die NMRI hingegen von sich aus tätig werden und ihre Aktivitäten und Prioritäten unter Berücksichtigung der Aktualität und anderer Umstände selbstständig bestimmen. Dies umfasst auch die Befugnis, eigenständig zu Themen seiner Wahl zu kommunizieren.

*Absatz 1* der Bestimmung umschreibt zunächst den Gegenstand der Aufgaben der NMRI. Mit ihren Tätigkeiten soll die Institution zur Förderung der Menschenrechte in der Schweiz beitragen. Die Aufgaben der NMRI beziehen sich somit auf die gesamte Menschenrechtslage in der Schweiz. Neben innerstaatlichen Menschenrechtsfragen umfasst diese Formulierung die Umsetzung internationaler Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte durch die Schweiz und ihre Beteiligung (oder Nichtbeteiligung) an internationalen Überwachungsmechanismen sowie weitere internationale Menschenrechtsfragen, welche einen Bezug zur Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz aufweisen. Die NMRI kann sich insbesondere selber an internationale Überwachungsgremien wenden (etwa durch Verfassen sogenannter Schattenberichte) und mit internationalen Organisationen und ausländischen Institutionen zusammenarbeiten. Wie das Pilotprojekt kann sie sich zudem im Rahmen ihres Mandats mit Aktivitäten im Ausland von Unternehmen mit Sitz in der Schweiz befassen. Die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.

Die Behandlung von Einzelfällen im Sinne einer Ombudsfunktion fällt nicht in den Aufgabenbereich der NMRI.

*Absatz 1* der Bestimmung umschreibt weiter die einzelnen Aufgaben der NMRI:

<sup>4</sup> SR 414.20

*Information und Dokumentation (Bst. a):* Die NMRI soll die Menschenrechtslage in der Schweiz beobachten und dokumentieren. Sie soll die Fachpersonen und die Öffentlichkeit über aktuelle Entwicklungen und über spezifische Themen im Bereich der Menschenrechte informieren.

*Forschung (Bst. b):* Die NMRI soll die Tragweite menschenrechtlicher Normen und deren Anwendung, namentlich in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis, untersuchen und analysieren.

*Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen (Bst. c):* Die NMRI verfasst Berichte und Stellungnahmen, welche sich insbesondere an Behörden auf allen Ebenen des Föderalstaates, an nichtstaatliche Organisationen, an Privatunternehmen sowie an internationale Organisationen richten können.

*Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen (Bst. d):* Durch die Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen allen mit der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte betrauten Stellen und Organisationen in der Schweiz, insbesondere den Behörden auf allen Ebenen des Bundesstaates, nichtstaatlichen Organisationen, Privatunternehmen und Wissenschaft, soll die NMRI zu einer besseren Abstimmung bestehender Massnahmen beitragen und deren Wirksamkeit verstärken. Zudem sollen dadurch Fachwissen und bewährte Handlungsformen (*best practices*) vermittelt werden.

*Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte (Bst. e):* Die NMRI soll Menschenrechtsbildung betreiben; diese kann auf allen Aus- und Weiterbildungsstufen angesiedelt sein. Sie soll zur Wissensverbreitung und zur Sensibilisierung spezifischer Zielgruppen und der Öffentlichkeit beitragen.

*Internationaler Austausch (Bst. f):* Die NMRI soll auf internationaler Ebene mit den NMRI anderer Staaten und internationalen Organisationen, insbesondere der GAHNRI, zusammenarbeiten.

Bei der Konkretisierung seiner Aktivitäten steht es der NMRI frei, aus strategischen und finanziellen Gründen gewisse Aufgaben zu priorisieren.

Absatz 2 der Bestimmung präzisiert, dass die NMRI keine Verwaltungsaufgaben wahrnehmen soll. In Anlehnung an Artikel 178 Absatz 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999<sup>5</sup> und Artikel 2 Absatz 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG)<sup>6</sup> sind damit alle Aufgaben gemeint, welche dem Bund, den Kantonen oder den Gemeinden durch Verfassung oder Gesetz zur Erfüllung bzw. zum Vollzug zugewiesen sind. Somit kann die NMRI z.B. nicht mit der Erstellung von staatlichen Berichten an internationale Überwachungsorgane beauftragt werden. Das schliesst nicht aus, dass sie auf der Grundlage eines Auftrags beigezogen werden kann, um beispielsweise Daten für die Berichte aufzubereiten oder bei der Umsetzung von Empfehlungen mitzuwirken. Durch die Bestimmung wird weiter die Anwendbarkeit des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten<sup>7</sup> ausgeschlossen.

<sup>5</sup> SR 101

<sup>6</sup> SR 172.010

<sup>7</sup> SR 170.32

#### Art. 4 Dienstleistungen

Eine wichtige Voraussetzung für den Beitrag des Bundes ist, dass die NMRI aufgrund von privatrechtlichen Aufträgen gegen Entgelt Dienstleistungen erbringt. Bereits das Pilotprojekt hat zusätzlich zu den Leistungen, welche im Rahmen der jährlichen Leistungsvereinbarungen von der Grundfinanzierung in der Höhe von einer Million Franken abgegolten wurden, Dienstleistungen für Behörden des Bundes und der Kantone, Privatunternehmen und NGO erbracht, welche jeweils separat vergütet wurden. Durch die Akquisition von Aufträgen soll die NMRI zusätzliche Finanzierungsquellen gewinnen und ihr Tätigkeitsvolumen ausbauen. Auftraggeber können wie beim Pilotprojekt insbesondere Behörden auf allen Ebenen des Bundesstaates, Privatunternehmen und NGO sein.

#### Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Als letzte Voraussetzung für die Ausrichtung der Finanzhilfe wird vorausgesetzt, dass die Organisation der NMRI eine pluralistische Vertretung der an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten gesellschaftlichen Kräfte gewährleistet. Im Sinne der Pariser Prinzipien umfasst dieser Begriff insbesondere nichtstaatliche Organisationen, Berufsverbände, Gewerkschaften, philosophische oder religiöse Kreise, Universitäten und qualifizierte Sachverständige sowie Vertreter des Parlaments und von Ministerien. Für die Schweiz ist es wichtig, dass auch die verschiedenen Ebenen des Föderalstaats vertreten sind. Die Regelung soll sicherstellen, dass eine institutionelle Verbindung zwischen der NMRI und der Praxis hergestellt wird. In Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien sollten Behördenvertreter lediglich mit beratender Stimme einbezogen werden, damit die Unabhängigkeit der NMRI nicht in Frage gestellt wird.

#### Art. 6 Vertrag

*Absatz 1* bestimmt, dass die Einzelheiten des Subventionsverhältnisses in einem Vertrag zwischen dem Bund und der NMRI geregelt werden. Dieser Vertrag soll unbefristet sein. Die Kontinuität in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist ein wichtiger Aspekt für die NMRI, welche spezialisierte Kompetenzen aufbauen und zur Verfügung stellen soll. Auch um sich bei Fachpersonen und öffentlich in ihrer Funktion zu etablieren, benötigt sie eine langfristige Perspektive. Die Höhe der Finanzhilfe kann im Vertrag unter Vorbehalt der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte beziffert werden.

*Absatz 2* präzisiert, dass der Vertrag insbesondere die Höhe des Betriebskostenbeitrags, die Zahlungsmodalitäten und die Kündigungsgründe regelt. Letztere richten sich nach den üblichen Auflösungsgründen, wie die Änderung der Rechtsgrundlagen oder das Abweichen von gesetzlichen oder vertraglichen Voraussetzungen für den Beitrag.

*Absatz 3* der Bestimmung sieht vor, dass der Bundesrat festlegt, welche Verwaltungseinheit für den Abschluss und Vollzug des Vertrags zuständig ist.

**Art. 7           Berichterstattung**

Die NMRI soll den Eidgenössischen Räten jährlich einen Tätigkeitsbericht vorlegen (*Absatz 1*). Dieser Bericht soll veröffentlicht werden (*Absatz 2*). Damit wird gewährleistet, dass sowohl die politischen Entscheidungsträger als auch die Öffentlichkeit regelmässig über die Aktivitäten der NMRI informiert werden.

**Art. 8           Unabhängigkeit**

Die Unabhängigkeit ist eine wesentliche Eigenschaft einer NMRI im Sinne der Pariser Prinzipien. Sie ist unabdingbar, damit die Institution ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen und von allen an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten gesellschaftlichen Kräften akzeptiert und ernst genommen werden kann. Deshalb wird dieser Aspekt in einem eigenen Artikel der Vorlage geregelt.

Die Unabhängigkeit der NMRI umfasst insbesondere die Befugnis, sich innerhalb des gesetzlichen und des darauf basierenden vertraglichen Rahmens selbständig zu organisieren und eigenständig zu bestimmen, wie sie ihre Aufgaben erfüllt. Die NMRI kann frei entscheiden, welche Themen sie behandelt und wie sie ihre Aktivitäten konkret ausgestaltet.

Die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber den Trägerinstitutionen kann u.a. dadurch unterstützt werden, dass sie mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet wird; denkbar sind insbesondere die Rechtsformen der Stiftung oder des Vereins.

## **3.           Auswirkungen**

### **3.1.       Auswirkungen auf den Bund**

Die finanziellen Auswirkungen der Vorlage für den Bund beschränken sich auf den Betrag der Finanzhilfe. Der Bundesrat geht von einem jährlichen Betrag von einer Million Franken pro Jahr aus, welcher gewährleisten soll, dass die NMRI ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen kann (vgl. hiervor Erläuterungen zu Art. 1). Dieser Kostenumfang entspricht jenem im Rahmen des Pilotprojekts SKMR.

Die Gründe für die Vorlage wurden in Ziff. 1.3. hiervor erläutert. Im Aussprachepapier des EDA und des EJPD vom 23. Juni 2016 wurden verschiedene Optionen für die Schaffung einer NMRI untersucht. Bei der vorgeschlagenen Lösung handelt es sich um die kostengünstigste der realisierbaren Optionen.

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen auf die Bundesverwaltung.

### **3.2.       Auswirkungen auf Kantone           und Gemeinden**

Die Vorlage sieht eine indirekte Belastung des Standortkantons/der Standortkantone der NMRI vor, indem die beteiligten Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs der NMRI die notwendige Infrastruktur zur Verfügung stellen.

Die Unterstützung des Bundes stärkt jedoch im Gegenzug die beteiligten Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs sowie deren Standort. Im akademischen Umfeld sind auch positive Nebeneffekte zu erwarten, etwa durch die

Vernetzung von Expertenwissen oder gemeinsame Aus- oder Weiterbildungsangebote.

### **3.3. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Die Achtung der Menschenrechte trägt allgemein zum Wohlstand in der Schweiz bei. Die Errichtung einer NMRI erfolgt ausserdem zu einer Zeit, in der Konsumentinnen und Konsumenten sowie Investorinnen und Investoren von der Privatwirtschaft, namentlich von international tätigen Unternehmen zunehmend erwarten, dass sie die Rechte der Arbeitsnehmenden, der Konsumentinnen und Konsumenten sowie der Personen, die von ihren Tätigkeiten beeinträchtigt werden könnten, beachten. Die NMRI kann somit einen Beitrag zur Sensibilisierung der Schweizer Privatwirtschaft leisten und sich positiv auf die Umsetzung der Menschenrechte in deren Tätigkeitsbereich auswirken. Die Unternehmen können aus dem Austausch und der Zusammenarbeit mit der NMRI einen direkten Nutzen ziehen, insbesondere in Bezug auf ihren Ruf.

## **4. Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates**

### **4.1. Verhältnis zur Legislaturplanung**

Der Auftrag des Bundesrates zur Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzes geht auf den oben genannten Beschluss des Bundesrates vom 29. Juni 2016 zurück. Die Vorlage ist folglich weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016 über die Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016 über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt worden. Angesichts des Bedarfs, der die dargelegte Problematik charakterisiert, ist der Erlass dennoch erforderlich.

### **4.2. Verhältnis zu Strategien des Bundesrates**

Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage ist in den Zielen des Bundesrates für das Jahr 2017 vorgesehen (Ziel 11: Die Schweiz stärkt ihr Engagement für die internationale Zusammenarbeit und baut ihre Rolle als Gastland internationaler Organisationen aus).

# 5. Rechtliche Aspekte

## 5.1. Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage wird in erster Linie auf eine inhärente Zuständigkeit des Bundes abgestützt, wie sie sich aus der Existenz und der Natur der Eidgenossenschaft ergibt. Eine solche inhärente Zuständigkeit wird dort angenommen, wo die Regelung einer Materie wesensgemäss dem Bund zusteht, weshalb in diesem Zusammenhang auch von einer Zuständigkeit kraft föderativen Staatsaufbaus gesprochen wird. Im Ingress von Erlassen wird als Platzhalter für diese inhärente Kompetenz Artikel 173 Absatz 2 BV als Verfassungsgrundlage angeführt.

Den hiavor beschriebenen Funktionen einer NMRI (vgl. Ziff. 2 und 3) kommt in Föderalstaaten eine besondere Bedeutung zu. Gemäss Artikel 35 BV sind alle Ebenen des Bundestaats verpflichtet, die Grund- und Menschenrechte in ihrem Zuständigkeitsbereich umzusetzen. Dies kann dazu führen, dass dieselben Rechte etwa in verschiedenen Kantonen unterschiedlich umgesetzt werden, oder dass neue Themen ungenügend beachtet werden, namentlich weil die menschenrechtliche Dimension von gewissen Aktivitäten ungenügend erkannt oder für einen Sachbereich noch keine Zuständigkeiten definiert wurden. Die Institution kann alle Staatsebenen in ihre Beobachtungen einbeziehen und untersuchen, wie sich der föderale Staatsaufbau auf die Umsetzung der Menschenrechte auswirkt. Sie verbreitet Fachwissen und kann Lücken erkennen sowie positive Beispiele bekannt machen. Als aussenstehende Dritte ist sie zudem besonders geeignet, eine Dialogplattform für den Austausch zwischen den zuständigen Stellen auf verschiedenen Staatsebenen bereitzustellen.

Die Tätigkeit und das Wirkungsfeld der NMRI sind derart eng mit dem föderalen Aufbau der Schweiz verbunden, dass daraus eine Zuständigkeit des Bundes zur Finanzierung der Institution und zum Erlass der dafür notwendigen gesetzlichen Bestimmungen abgeleitet werden kann. Dieses Vorgehen rechtfertigt sich umso mehr, als die Institution weder verbindliche Anordnungen treffen, noch Einzelfälle behandeln kann. Ihre Tätigkeit greift somit nicht in kantonale Zuständigkeiten bei der Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben ein.

Zudem verleiht Artikel 54 Absatz 1 BV dem Bund eine allgemeine Zuständigkeit im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten. Der Bund kann völkerrechtliche Verträge abschliessen und hat sich auf internationaler Ebene für allfällige Vertragsverletzungen zu verantworten. Die interne Aufteilung der Zuständigkeiten wird in der BV geregelt: Für die Umsetzung internationaler Normen im Bereich Menschenrechte können sowohl der Bund als auch die Kantone zuständig sein. Der Bund kann die Umsetzung selbst vornehmen, wenn dies für die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen unerlässlich oder aufgrund der Vertragsinhalte angezeigt ist; dazu hat er eine allgemeine und stillschweigende Zuständigkeit.<sup>8</sup> Der Bund wacht zudem über die Einhaltung des Bundesrechts und völkerrechtlicher Verpflichtungen durch die Kantone (Art. 49 Abs. 2 BV).

Eine wesentliche Aufgabe einer NMRI besteht darin, internationale Entwicklungen im Bereich der Menschenrechte zu erkennen, die Tragweite internationaler Bestimmungen auf diesem Gebiet zu erläutern und die konkrete Umsetzung dieser Normen zu unterstützen. Auf diese Weise berät sie die Behörden auf allen Ebenen des Bundestaates sowie weitere Akteure. Dieser umfassende, themenübergreifende Ansatz

<sup>8</sup> Vgl. Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBI 1997 I 1 ff, 230.



kann nur in zentralisierter Form für den gesamten Bundesstaat wahrgenommen werden. Deshalb kann die Vorlage neben Artikel 173 Absatz 2 BV auch auf die Zuständigkeit des Bundes für auswärtige Angelegenheiten abgestützt werden.

## **5.2. Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Vorlage ist mit allen internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar und entspricht einer langjährigen Forderung internationaler Überwachungsorgane (vgl. hiervor Ziff. 1.3.5).

## **5.3. Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Angesichts der Höhe des Beitrags des Bundes fällt die Vorlage nicht unter die Ausgabenbremse.

## **5.4. Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes**

### **5.4.1. Bedeutung für die vom Bund angestrebten Ziele**

Die Gründe für die vorgeschlagene Finanzhilfe und für die Höhe des Beitrags wurden in Ziff. 1.3 hiervor ausgeführt.

### **5.4.2. Materielle und finanzielle Steuerung**

Die Steuerung der Verwendung der Beiträge richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen des Subventionsrechts, welche im Subventionsvertrag konkretisiert werden. Zu beachten ist, dass die NMRI gemäss Artikel 8 der Vorlage in ihrer Aufgabenerfüllung unabhängig ist; dabei handelt es sich um einen wesentlichen Aspekt der vorgeschlagenen Regelung.

### **5.4.3. Verfahren der Beitragsgewährung**

Das Verfahren für die Auswahl der NMRI wurde in den Ausführungen zu Artikel 1 beschrieben.

