



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Seminar über die Umsetzung der Empfehlungen an die Schweiz im Rahmen der „universellen periodischen Überprüfung“ (UPR) des UNO Menschenrechtsrates

24. Januar 2012, UniS, Bern

Die Schweiz versteht sich oft als Hüterin der Menschenrechte. Aber: auch bei uns gibt es in Sachen Menschenrechte noch Einiges zu tun. Das wurde deutlich an einer Tagung, die das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) am 24. Januar 2012 an der Universität Bern durchgeführt hat. Über 200 Interessierte aus Verwaltung, Nichtregierungsorganisationen, Städten, Gemeinden und nationalen Kommissionen nahmen daran teil.

Ausgangslage für die Tagung war der Umstand, dass die Schweiz im Herbst dieses Jahres turnusgemäss zum zweiten Mal einer Prüfung im Rahmen des UNO-Menschenrechtsrates unterzogen wird. Diese sogenannte „Universelle Periodische Überprüfung“ (Universal Periodic Review / UPR) gilt für alle 193 UNO Mitgliedstaaten. Diese Universalität hat den Vorteil, dass nun auch die Menschenrechtssituation in Ländern diskutiert werden kann, denen es früher immer wieder gelang, sich einer Überprüfung zu entziehen. Kern des Verfahrens ist ein Dialog zwischen dem überprüften Staat mit allen Ländern, die sich daran beteiligen wollen. Diese können Empfehlungen für konkrete Massnahmen machen. Der überprüfte Staat ist frei, diese anzunehmen oder abzulehnen. Annahme bedeutet, dass der betreffende Staat sich verpflichtet, konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation im angesprochenen Bereich zu ergreifen.

Die Schweiz wurde im Rahmen dieser Überprüfung beim Menschenrechtsrat mit insgesamt 31 Empfehlungen konfrontiert, welche Länder wie Kanada und Deutschland (betr. Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution), Slowenien (z.B. betr. Ausweisung von Opfern häuslicher Gewalt), Nigeria (betr. fremdenfeindliche Polizeigewalt gegen Ausländer), aber auch der Iran (betr. Bekämpfung von sexueller Ausbeutung und Frauenhandel) und Kuba (Erhöhung der Entwicklungshilfe) und andere abgegeben haben. Davon hat die Schweiz mehrere abgelehnt, so zum Beispiel die Forderung der Niederlande, die Schweiz soll ein Gesetz erlassen, das alle Arten von Diskriminierung auch im privaten Bereich (Arbeit, Wohnungsmarkt etc.) verbietet. 23 Empfehlungen hat sie angenommen, beispielsweise die Aufforderung, fremden-

feindlich motivierte Übergriffe von Polizisten zu verhindern.

Das Verfahren der universellen periodischen Überprüfung hat für den überprüften Staat den Vorteil, erfahren zu können, wo die anderen Staaten die Hauptprobleme sehen. Im Fall der Schweiz betreffen fast die Hälfte der Empfehlungen die beiden Bereiche Diskriminierung und Migration. Verlangt wurde etwa, dass die Schweiz die heute geltende Flüchtlingsgesetzgebung auf ihre Vereinbarkeit mit internationalen Menschenrechtstandards überprüft oder Massnahmen zum Schutz der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt für alle verstärkt.

Der Tagung zugrunde lag ein Bericht, den das SKMR im Auftrag des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ausgearbeitet hatte, und in dem alle sogenannten «Empfehlungen», welche die Schweiz akzeptiert hatte, sowie die getroffenen und die noch zu treffenden Massnahmen aufgelistet und erörtert wurden.

Einige Forderungen konnte die Schweiz erfüllen: Beispielsweise ist sie dem Zusatzprotokoll zur Antifolterkonvention beigetreten, und im Bürgerrechtsverfahren gibt es heute die Möglichkeit, gegen negative Einbürgerungsentscheide Gerichte anzurufen (das Fehlen einer solchen Möglichkeit wurde von Kanada kritisiert). Bei vielen Forderungen hat die Schweiz gewisse Schritte unternommen, die entsprechenden Empfehlungen aber noch nicht umgesetzt. Schliesslich wird die Schweiz bei einigen Empfehlungen Mühe haben nachzuweisen, dass es wirklich Fortschritte gegeben hat: So wurden z.B. im Bereich der Verhütung polizeilicher Gewalt gegenüber Ausländern wenig konkrete Massnahmen ergriffen.

Wichtiges Thema an der Tagung war die Frage, wer denn zuständig für die Umsetzung dieser Empfehlungen ist. Das EDA koordiniert, ist aber oft weit weg von der innenpolitischen Realität; die Bundesämter sind zum Teil nicht zuständig, und die Kantone und Gemeinde fühlen sich schlecht informiert. Es wurde deutlich an der Tagung wie wichtig eine Stelle mit einer koordinierenden Rolle wäre. Einige Teilnehmende sahen hier den Mehrwert einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution wie sie andere Länder längst kennen, während andere die Verantwortung des Staates für die Umsetzung betonten.

Im Namen der Organisatoren begrüsst der Moderator **Christoph Keller** die Anwesenden, verwies auf das [Programm der Tagung](#) und führte kurz in die wesentlichen Elemente der UPR ein.

Diese beinhalten:

- ein System der Überprüfung von Staaten durch Staaten im Rahmen des Menschenrechtsrates der UNO;



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHHR)

- ein System, in dem ein untersuchter Staat die Empfehlungen der anderen Länder annehmen oder zurückweisen kann; angenommene Empfehlungen werden auf ihre Umsetzung überprüft;
- dabei ist die UPR ein politischer Prozess, der den multilateralen Menschenrechtsdialog fördern soll;
- die Schweiz war im Mai 2008 an der Reihe und soll im Herbst 2012 ein zweites Mal Rede und Antwort stehen.

1. Das UPR Verfahren aus internationaler und nationaler Sicht

In seinem [Einführungsreferat](#) hob Botschafter **Claude Wild**, Chef der Politischen Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA, die Bedeutung der Menschenrechte gerade auch im laufenden Jahr hervor und verwies auf die Bewegungen in arabischen Ländern, die im sogenannten arabischen Frühling den Menschenrechten neue Geltung verschafft haben. Auch für die Schweiz, betonte Claude Wild, stünden die Menschenrechte im Zentrum staatlichen Handelns, und zwar nicht nur auf Bundesebene; mit verantwortlich sind auch die Kantone und auch die Gemeinden.

Claude Wild würdigte daraufhin die Bedeutung der UPR für die beteiligten Staaten und hob hervor, dass sie aufgrund eines gleichen, transparenten und offenen Verfahrens überprüft würden; sämtliche UNO-Mitgliedstaaten hätten sich bisher dem Verfahren unterzogen, und das UPR sei aus der Sicht des EDA ein grosser Erfolg. Sein partizipatorischer und einschliessender Charakter sei ein eindeutiger Erfolgsfaktor. Claude Wild hob insbesondere auch die Bedeutung der Zivilgesellschaft in diesem Verfahren hervor.

Der im Auftrag des EDA verfasste Bericht des SKMR erfülle eine doppelte Funktion – er diene als Grundlage für die Abfassung des Länderberichts, und er helfe zudem, den partizipativen Kern der UPR zur Geltung zu bringen. Unterstrichen werde mit der jetzt stattfindenden Tagung und dem damit möglichen Dialog aller Beteiligten, dass die Menschenrechte nicht nur eine vertikale staatliche Aufgabe sei, in der Bund, Kantone und Gemeinden zusammen nach Lösungen suchen sollten; ebenso sei diese Aufgabe eine horizontale, bei der alle Angesprochenen gleichermassen zusammenarbeiten müssten.

Claude Wild wies zum Schluss darauf hin, dass die Vorbereitung zur zweiten Überprüfung angelaufen sei, abermals unter der Verantwortung des EDA. Das EDA werde eine besondere Arbeitsgruppe einsetzen, die wiederum – wie bei der ersten Überprüfung – eine breite Konsultation veranstalten werde.

Eric Tistounet, Sekretär des UNO Menschenrechtsrats und langjähriger UNO Mitarbeiter im Dienste der Menschenrechte, erläuterte in seinem [Referat](#) die Bedeutung des UPR für die Entwicklung der Menschenrechte. Er zeigte in seinem historischen Rückblick, wie wichtig dieses Instrument sei, um die Idee der Menschenrechte ohne erhobenen Zeigefinger in allen Ländern zu verankern. Eine Verankerung, meinte Eric Tistounet augenzwinkernd, die nicht ohne Zerwürfnisse, Missverständnisse und manchmal auch grossen Schwierigkeiten vor sich gehe; aber am Ende sei das

UPR das bisher beste Verfahren, um die globale Verankerung der Menschenrechte auf partizipativer, offener Basis voranzutreiben.

2. Präsentation der SKMR Studie über das Follow-up des UPR

Der Direktor des SKMR, Professor **Walter Kälin** zeigte in seinem [Referat](#) auf, welche Rolle das SKMR bei der Ausarbeitung des vorliegenden [Berichts](#) einnahm. Das SKMR habe sich, führte Walter Kälin aus, auf die Empfehlungen, welche die Schweiz im UPR-Verfahren angenommen hat, beschränkt, und den Bericht aus der Perspektive unabhängiger Beobachter verfasst. Er zeigte auf, welche die relevanten Bereiche sind, in denen die Schweiz Empfehlungen angenommen hat, und präsentierte die hauptsächlichen Ergebnisse.

In insgesamt fünf der von der Schweiz angenommenen 23 Empfehlungen gebe es zumindest momentan keinen Handlungsbedarf, sagte Walter Kälin, weil entsprechende Umsetzungsschritte bereits ergriffen wurden (Fakultativprotokoll zur Konvention gegen die Folter, Rechtsweggarantie im Einbürgerungsverfahren, Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur CEDAW, Schaffung des SKMR, Erhöhung der Entwicklungshilfe); in einigen Bereichen kam es zu einer teilweisen Umsetzung.

Andere Empfehlungen seien interpretationsbedürftig (u.a. jene zur Stärkung der Befugnisse der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen), oder relativ leicht zu erfüllen (etwa die Empfehlung zur Verwendung einer nicht sexistischen Sprache). Daneben gebe es Empfehlungen, die langfristige Massnahmen erforderlich machen, wie der Kampf gegen Rassismus.

Insgesamt zeigte Walter Kälin auf, dass die Frage der Bewertung der Qualität der Umsetzung komplex und vielschichtig ist, er legte auch dar, dass verschiedene staatliche Akteure bei der Umsetzung mit beteiligt sind; das macht gezielte Massnahmen nicht einfacher, entledigt die Schweiz aber nicht von der Aufgabe, in jedem Bereich der akzeptierten Empfehlungen deutliche Anstrengungen und Verbesserungen nachweisen zu können. Denn die nächste Überprüfung, so Walter Kälin, stehe unmittelbar vor der Tür, und es bleibe bis zum Herbst 2012 nur wenig Zeit.

3. Die praktische Bedeutung des UPR Verfahrens

In der darauf folgenden Podiumsdiskussion erhielten verschiedene staatliche und nichtstaatliche Akteure Gelegenheit, die Bedeutung der UPR aus ihrer Sicht darzulegen. Dabei legten die Podiumsteilnehmer ihr Augenmerk insbesondere auf die institutionellen Fragen, also darauf, welche Rolle die jeweiligen Akteure bei der Umsetzung der Empfehlungen und der Menschenrechte insgesamt einnehmen sollten.

Sandra Maissen, Generalsekretärin der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), erläuterte in ihrem [Eingangsstatement](#) zunächst die Aufgaben der KdK, um dann, in einem zweiten Schritt zu erklären, dass die Kantone gemäss Bundesverfassung zwingend in die Gestaltung ausserpolitischer Massnahmen einzubeziehen sind, wenn ihre Kompetenzen tangiert sind. Dies sei, betonte Sandra Maissen, insbesondere bei der Ausgestaltung von Fragen rund um die Menschenrechte der Fall.



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHHR)

Es sei bedauerlich, sagte Sandra Maissen weiter, dass die Kantone in der vorliegenden UPR nicht oder nur ungenügend konsultiert worden seien. Für die nun bevorstehende UPR müsse dies nun zwingend stattfinden, damit die Kantone ihre Stimme in diesem wichtigen Verfahren einbringen könnten.

Sybille Oetliker, Vertreterin des Städteverbandes, sagte in ihrem [Eingangsvotum](#), dass auch die Städte im Bereich der Menschenrechte wesentliche und wichtige Arbeit leisteten, insbesondere bei der Migration, bei der Gleichstellung von Mann und Frau, bei der Bekämpfung von Rassismus und auch bei der Arbeitsintegration von Sans-Papiers. Hier hätten sich die Städte, unter anderem auch die Stadt Bern, verbindliche Ziele gesetzt, die alle ganz zentrale Fragen des Menschenrechtsschutzes berührten.

Deshalb, betonte Sybille Oetliker, müssten auch die Städte bei der Entwicklung der Menschenrechte und insbesondere in der UPR mit einbezogen werden.

Dies war auch die Haltung von **Doris Angst**, Geschäftsführerin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR), die in ihren [Ausführungen](#) zunächst die Rolle und die Bedeutung der EKR als ausserparlamentarische und ständige Kommission zur Überwachung und Bekämpfung von Rassismus hervorhob, um dann darauf hinzuweisen, dass auch die EKR der UPR ganz besondere Bedeutung zuzumessen. Sie fragte auch, wo die Menschenrechte in der Schweiz privilegiert verankert werden können und verwies unter anderem auf die tripartite Agglomerationskonferenz. Zudem wies Doris Angst darauf hin, dass es in der Schweiz noch immer an einem effektiven Diskriminierungsschutz basierend auf einer umfassenden Antidiskriminierungsgesetzgebung mangle.

Sie gebe ihrer Hoffnung Ausdruck, sagte sie, dass die UPR diesen Mangel beheben helfen werde.

Auch **Alex Sutter**, Geschäftsführer von Humanrights.ch / MERS und Vertreter der NGO-Koalition im UPR-Verfahren, verwies in seinem [Votum](#) auf die institutionellen Defizite in der laufenden UPR. Der Follow-up zu den UPR-Empfehlungen sei bei der Analyse stecken geblieben; es habe weder eine strategische Antwort noch eine koordinierte Umsetzung gegeben. Verantwortlich dafür seien institutionelle Defizite bei Bund und Kantonen. Diesen institutionellen Missstand gelte es für die nächste UPR zu beheben. Wünschenswert sei eine „institutionelle Drehscheibe“, welche sämtliche Inputs der Beteiligten bündle, koordiniere und evaluiere.

Insbesondere appellierte Alex Sutter an alle, dass es in der UPR eine maximale Transparenz geben müsse. Zugang zu allen relevanten Informationen sei für die Zivilgesellschaft äusserst wichtig. Deshalb sollten öffentliche Veranstaltungen wie diese nicht mit geschlossenen Veranstaltungen kombiniert werden.

Lis Dhundale, Projektmanagerin des dänischen Instituts für Menschenrechte, legte in ihrem [Eingangsstatement](#) dar, wie das UPR-Verfahren in Dänemark strukturiert ist. Sie zeigte auf, welche Rolle ihr Institut namentlich bei der Ausarbeitung und Implementierung eines nationalen Aktionsplans für Menschenrechte spielt, und sie legte Wert auf die Feststellung, dass in Dänemark die UPR in diesen nationalen Aktionsplan integriert sei. Lis Dhundale legte auch dar, welche wichtige Rolle das Insti-

tut beim Monitoring der allgemeinen Menschenrechtssituation in Dänemark einnimmt, und dass das Institut ein wichtiger Partner der Regierung bei der Weiterentwicklung der Menschenrechte ist.

Die UPR sei in diesem Prozess ein wichtiges und zentrales Planungs- und Überwachungsinstrument, betonte Lis Dhundale.

Schliesslich legte **Daniel Frank**, Chef der Sektion Menschenrechte, Direktion für Völkerrecht des EDA dar, welche Rolle das EDA im laufenden und auch in zukünftigen UPR einnimmt. Er [zeigte auf](#), dass es essentiell für eine gelingende UPR sei, dass alle staatlichen und nichtstaatlichen Akteure die Menschenrechtsfragen im Sinne einer «ownership» als ein eigenes, wichtiges Anliegen betrachteten; denn die Menschenrechte betreffen alle Ebenen, alle Akteure, und deshalb sei es auch wichtig, den Gedanken der Menschenrechte zu «mainstreamen».

Die UPR sei auch ein Ort, um diesen Gedanken weiterzutragen – die Umsetzung der Empfehlungen wiederum sei eine gesamthafte Aufgabe, die alle staatlichen und nichtstaatlichen Akteure wahrzunehmen hätten.

In der anschliessenden Diskussion unter der Leitung von **Christoph Keller** stellten sich eine Reihe von innerstaatlichen Defiziten im laufenden UPR-Prozess heraus. Allgemein wurde beklagt, dass über das Verfahren an sich, aber auch über die Ziele der UPR zu wenig und zu spät informiert worden sei. Den vorliegenden Bericht des SKMR betrachteten alle Podiumsteilnehmenden als einen wichtigen, der Transparenz und der Diskussion dienenden Schritt. Allerdings wurde auch darauf hingewiesen, dass man eher in Verzug sei, und dass die Zeit für wirklich vertiefende Diskussionen fehle.

Von vielen wurde die Idee begrüsst, in Anlehnung an das dänische Modell, eine nationale Instanz mit der Koordination der kommenden UPR zu betrauen.

4. Die Ateliers zu den Empfehlungen

Am Nachmittag wurden in insgesamt vier Ateliers die konkreten Empfehlungen und die Analyse der SKMR Studie zu den jeweiligen Empfehlungen diskutiert.

Das **Atelier 1** zu Fragen der Polizei, der Justiz, der Kinder- und Jugendpolitik wurde doppelt geführt. Im [Atelier 1a](#) wurde vor allem über die Empfehlungen zur Lage von Jugendlichen im Strafvollzug diskutiert. In [Atelier 1b](#) ging es laut den Berichtserstattern hauptsächlich um die Empfehlung 56.5 betreffend Verhinderung von rassistisch motivierter Polizeigewalt gegenüber Ausländerinnen und Ausländern. Unklarheit herrschte darüber, inwiefern die Kantone beim bisherigen UPR-Prozess miteinbezogen worden waren.

Das **Atelier 2** beschäftigte sich mit [Geschlechterpolitik und Migration](#). Hier gab insbesondere die Frage der Wegweisung von Opfern sexueller Gewalt und von Menschenhandel zu reden. Vertretende von NGOs und Ombudsstellen bemängelten die formalistische Sichtweise und deuteten auf die limitierten Möglichkeiten der Gesuchstellenden hin. Der Abbau von Hindernissen müsse gewährleistet werden, damit die Opfer von ihrem Recht Gebrauch machen und gute Gesuche einreichen könnten.



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Im **Atelier 3** ging es um Fragen zur Migration und zur Diskriminierung. In dieser [Arbeitsgruppe](#) wurde insbesondere die Diskriminierung der Migrantinnen generell und auf dem Arbeitsmarkt diskutiert. Betont wurde, dass im Bereich Rassismusbekämpfung und Bekämpfung der Xenophobie generell ein Konkretisierungsbedarf bestehe. Es würde sich angesichts der Langfristigkeit der Aufgabe lohnen, bereits heute zu überlegen, welche konkreten Zielsetzungen und Zwischenschritte im dritten UPR Zyklus angestrebt werden sollten.

Das **Atelier 4** schliesslich setzte sich mit [institutionellen Fragen](#) auseinander. Es wurde unter anderem die Frage diskutiert, ob die Schweiz ein unabhängiges Institut für Menschenrechte nach den Pariser Prinzipien schaffen soll. In der Diskussion wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass die Schweiz in dieser Frage Zeit brauche und im selbstbestimmten Rhythmus erste Erfahrungen mit dem Pilotprojekt SKMR sammeln müsse. Die Hoffnung sei, dass das SKMR durch die Qualität seiner Arbeit alle beteiligten Akteure vom Mehrwert einer nationalen Menschenrechtsinstitution überzeugen werde.

In der anschliessenden **Plenumsdiskussion** wurden die Ergebnisse der Ateliers kurz präsentiert und diskutiert.

5. Schlusswort

In seinem Schlusswort bedankte sich **Martin Michelet**, Sektionschef für Menschenrechte in der Politischen Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA, für die Ergebnisse und die Diskussionen an dieser Tagung. Als Moderator betonte Christoph Keller zum Schluss, dass die Auseinandersetzung mit den Menschenrechten eine permanente sein müsse. Menschenrechte, sagte er in Anspielung auf ein Zitat von Walter Kälin, seien tatsächlich keine «Gabe», sondern eine «Aufgabe», und in diesem Sinne sei es nicht nur notwendig, dass an der Weiterentwicklung der Menschenrechte gearbeitet werde. Entscheidend sei auch, dass die Idee der Menschenrechte als etwas nicht Selbstverständliches angesehen werde – als eine Idee und eine Praxis, um die eben auch gerungen, manchmal auch gestritten werden müsse.

Professor Walter Kälin schliesslich dankte allen Anwesenden für die engagierten und offenen Diskussionen. Er wies unter anderem darauf hin, dass diese Tagung für die zukünftigen UPR wichtige Erkenntnisse gebracht habe, und verwies einmal mehr auf die Bereitschaft des SKMR, in der laufenden und in zukünftigen UPR eine unterstützende Rolle zu spielen.