

# SKMR JAHRESBERICHT 2019

Liebe Leserinnen und Leser,

Am 13. Dezember 2019 verabschiedete der Bundesrat die seit langem erwartete Botschaft zur Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) für die Schweiz. Die nun dem Parlament präsentierte Gesetzesvorlage hat das Potenzial, den Pariser Prinzipien zu genügen. Dies unter der Voraussetzung, dass die internationalen Vorgaben weiterhin Richtschnur für die NMRI bleiben und das Parlament eine Lösung für die unzureichende Finanzierung findet.

## Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit

Eine eigene Rechtspersönlichkeit und damit die institutionelle Unabhängigkeit von allen Akteurinnen und Akteuren ist für eine wirksame und den Pariser Prinzipien entsprechende NMRI zwingend. Umso mehr ist zu begrüßen, dass dieser Punkt nun explizit in der Gesetzesvorlage verankert ist: Der Bundesrat schlägt für die NMRI das Modell eines unabhängigen Vereins in Form einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft vor. Mit dieser Konkretisierung geht der Gesetzesentwurf weiter als die Vernehmlassungsvorlage von 2017. Diese hatte die Rechtsform noch gänzlich offengelassen. 2018 war eine Kommissionslösung mit Beratungsmandat im Gespräch, die allerdings den Pariser Prinzipien kaum genügt hätte.

## Die NMRI gemäss dem Bundesratsentscheid vom 13. Dezember 2019

Die Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) gemäss dem Bundesratsentscheid vom 13. Dezember 2019 basiert auf folgenden Bestimmungen:

- gesetzliche Grundlage im Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte;
- institutionelle Unabhängigkeit durch eigene Rechtspersönlichkeit in Form eines öffentlich-rechtlichen Vereins; Mitglieder können natürliche und juristische Personen sein, die einen Bezug zu Menschenrechten aufweisen;
- Unabhängigkeit in der Erfüllung ihrer Aufgaben, aber keine Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben;
- selbstständige Bestimmung über die Verwendung ihrer Ressourcen;
- Mandat umfasst Information und Dokumentation, Forschung, Beratung, Förderung von Dialog und Zusammenarbeit, Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung sowie internationalen Austausch;
- jährliche Finanzierung im Umfang von 1 Mio. Franken vom EDA.

## Unabhängigkeit von den Universitäten

Um ihre Aufgaben gemäss den Pariser Prinzipien wahrnehmen zu können, muss eine NMRI auch von den Universitäten unabhängig sein. Dies zeigen unter anderem die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt SKMR. Nun soll die neue NMRI gemäss Botschaft ihren Standort an einer oder mehreren Universitäten haben. Anders als das SKMR wird sie aber mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet sein, und die operativen Arbeiten werden nicht mehr von Universitätsmitarbeitenden geleistet. Die Unabhängigkeit sollte daher trotz dieser örtlichen Gegebenheiten gewährleistet sein.

Angefügt sei in diesem Zusammenhang allerdings, dass eine Aufsplitterung der künftigen Institution auf verschiedenen Örtlichkeiten einen hohen Koordinationsaufwand zur Folge haben dürfte. Das SKMR hat daher bereits früher empfohlen, eine NMRI stärker zu zentralisieren.

## Offene Fragen zum kurzen Gesetz

Der kurz gehaltene Gesetzesentwurf lässt einiges offen:

- Eine erste Frage betrifft die Organisationsstruktur. Als Verein wird die NMRI über eine Mitgliederversammlung, einen Vorstand und eine Revisionsstelle verfügen. Zu begrüssen ist, dass die operative Arbeit einer Geschäftsstelle übertragen werden soll. Die Beispiele in Deutschland und Liechtenstein zeigen, dass die Vereinsform geeignet ist, um eine pluralistische Zusammensetzung einer NMRI zu gewährleisten. Unklar bleiben allerdings die näheren Anforderungen an eine Mitgliedschaft und wie vermieden wird, dass die Unabhängigkeit durch die Mitgliederzusammensetzung infrage gestellt wird. Weitgehend im Dunkeln lässt die Botschaft ausserdem, wie es konkret zur Errichtung des Vereins kommen soll.
- In diesem Zusammenhang ist es sehr bedauerlich, dass aus der Botschaft nicht hervorgeht, ob der Bundesrat noch eine Ausführungsverordnung erlässt und welche Aspekte darin und welche in den Statuten geregelt werden sollen.
- Ein Wermutstropfen ist schliesslich, dass der Bundesrat davon abgekommen ist, der NMRI ein eigenes Gesetz zu widmen. Zwar erfüllt die vorgeschlagene Einordnung in ein Gesetz für aussenpolitische Massnahmen das Kriterium einer formell-gesetzlichen Grundlage, wie es in den Pariser Prinzipien vorgesehen ist. Diese Einordnung entbehrt aber jeglicher Sachlogik.

## Das Modell hat Potenzial – aber nur mit genügend finanziellen Ressourcen

Eine letzte, entscheidende Frage betrifft das Budget. Damit die NMRI den Pariser Prinzipien entspricht, muss sie über die für eine wirksame und unabhängige Arbeitsweise erforderlichen Ressourcen verfügen. Das in der Gesetzesvorlage veranschlagte Budget von 1 Mio. CHF plus die Übernahme der Infrastrukturkosten durch die Kantone reichen dafür nicht aus.

An der Frage der hinreichenden Ressourcen wird sich messen lassen, inwiefern eine ernsthafte Absicht besteht, eine wirksame und unabhängige NMRI zu schaffen.

Bereits beim SKMR deckt die jährliche Grundfinanzierung nicht den tatsächlich anfallenden Aufwand. Im Vergleich zum SKMR ist das Aufgabenspektrum der NMRI aber grösser. Die NMRI wird überdies hinsichtlich Zugänglichkeit (z.B. Barrierefreiheit), Sichtbarkeit und Informationen höheren Ansprüchen genügen müssen als das SKMR (z.B. Kommunikation in allen Landessprachen, Aktualität der Informationen, Öffentlichkeitsarbeit). An der Frage der hinreichenden Ressourcen wird sich messen lassen, inwiefern eine ernsthafte Absicht besteht, eine wirksame und unabhängige NMRI zu schaffen.

## Von der Schliessung zur Verlängerung

Die vom Bundesrat präsentierte Botschaft bedeutete auch einen umfassenden Richtungswechsel für das SKMR, starteten wir doch ins Jahr 2019 noch mit der Perspektive, das Pilotprojekt würde 2020 definitiv enden. Damals schloss der Bund eine Verlängerung des SKMR entschieden aus, weil das zu diesem Zeitpunkt favorisierte Kommissionsmodell nicht auf den Erfahrungen des Pilotprojekts aufbauen sollte. Im Frühjahr 2019 wurde den Mitarbeitenden deshalb die definitive Schliessung des SKMR per Ende 2020 mitgeteilt.

Das SKMR will mit der Verlängerung eine nahtlose Übergabe und den Wissenstransfer zur NMRI unterstützen.

In der Botschaft schlägt der Bundesrat nun doch eine Verlängerung des SKMR um zwei Jahre bis Ende 2022 vor. Die am SKMR beteiligten Universitäten haben diese Option geprüft und sich zu einer solchen letzten Verlängerung bereit erklärt. Angesichts des Potenzials der Vorlage will das SKMR – trotz seiner Vorbehalte zur geplanten Finanzierung – mit der Verlängerung eine nahtlose Übergabe und den Wissenstransfer zur NMRI unterstützen.

## Ein Jahr der Stagnation für das SKMR

Das Jahr 2019 war damit für das SKMR ein Jahr der Ungewissheit und der Stagnation. Es konnten weder Massnahmen zur Schliessung vorangetrieben noch eine längerfristige Projektplanung in Angriff genommen noch strategische Entscheidungen gefällt werden. Trotz dieser erschwerenden Bedingungen: Einige Arbeiten konnten wir erfolgreich abschliessen, wie z.B. eine Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen in den Kantonen oder die Studie zur Umsetzung von Artikel 12 der UNO-Kinderrechtskonvention. Einen Fokus legt der diesjährige Jahresbericht deshalb auf unsere Arbeit zum Thema Partizipation von Kindern und Jugendlichen.

Wir wünschen Ihnen eine angenehme und informative Lektüre

Jörg Künzli (Direktor) und Evelyne Sturm (Geschäftsführerin)



Jörg Künzli, Direktor, und Evelyne Sturm, Geschäftsführerin des SKMR (Bild: SKMR)