

# **Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)**

---

## **EDITORIAL**

### **LIEBE LESERINNEN UND LESER**

**Das vergangene Jahr war für das SKMR besonders im Hinblick auf die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) von entscheidender Bedeutung.**

Der Bundesrat hat am 29. Juni 2016 beschlossen, eine gesetzliche Grundlage für eine NMRI zu schaffen. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) wurden mit der Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage beauftragt. Diese soll im Juni 2017 vorliegen. Der Bundesrat schlägt eine Institution mit universitärer Verankerung und einer Grundfinanzierung durch den Bund mit einer jährlichen finanziellen Unterstützung von 1 Mio. CHF vor. Zu dieser Entscheidung kam es massgeblich aufgrund der positiven Evaluationsergebnisse des SKMR. Es freut uns sehr, dass das SKMR den Bedarf und den Nutzen einer künftigen NMRI aufzeigen konnte. Ein erster wichtiger Schritt ist damit getan.

## Unabhängige Menschenrechtsinstitution als Herausforderung

Die Vernehmlassung und das hoffentlich bald darauf folgende parlamentarische Verfahren werden zeigen, ob auch die Interessenverbände und die Mehrheit der Politikerinnen und Politiker die Ansicht des Bundesrats teilen, und ob es gelingt, diese neue Institution entsprechend den Vorgaben der sogenannten Pariser Prinzipien zu errichten. Diese von der UNO-Generalversammlung verabschiedeten Prinzipien verlangen neben einer gesetzlichen Grundlage und einem umfassenden Mandat zum Schutz der Menschenrechte auch die finanzielle und organisatorische Unabhängigkeit einer solchen Institution und eine möglichst breit abgestützte Trägerschaft.

Obwohl NMRI mittlerweile in den meisten europäischen Staaten eine unbestrittene Realität darstellen, erscheint die Erreichung dieses Ziels in der Schweiz gegenwärtig aber noch keinesfalls als gesichert: In einer Zeit, in der international verbrieft Menschenrechte weltweit – was bekanntlich auch die nationale Ebene beinhaltet – politisch stark unter Druck stehen, bedarf es weiterhin grosser Anstrengungen aller interessierten Akteure der Politik und der Zivilgesellschaft, um dieses Ziel nach mittlerweile Jahrzehnten der Vorarbeiten zu erreichen.

### Vier-Säulen-Modell

Die Arbeit des SKMR stützt sich seit 2016 auf folgende vier Säulen:

- Schwerpunkte mit einer längerfristigen inhaltlichen Fokussierung
- Weitere einzelne Aufträge im Rahmen der Grundfinanzierung
- Aktivitäten und Informationenzu den Berichterstattungsverfahren der Schweiz vor UNO-Menschenrechtsorganen
- Zusätzliche Mandate von Behörden, Wirtschaft oder NGOs



Jörg Künzli, Direktor SKMR

Auch in den kommenden Jahren wird das SKMR vor allem ein Dienstleistungszentrum sein. Als solches soll es seine menschenrechtliche Expertise weiterhin den Behörden auf Bundes- und kantonaler Ebene, aber auch der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft zur Verfügung stellen und eine wichtige Diskussionsplattform bieten. In der Erfüllung dieser Funktion sehen wir denn auch unseren wichtigsten Beitrag in den kommenden Diskussionen um die Errichtung einer NMRI.

## Neue strategische Ausrichtung

Das SKMR gestaltet sein Arbeitsprogramm seit 2016 nach einem Vier-Säulen-Modell (vgl. oberen Kasten). Diese neue Strategie ermöglicht es unter anderem, einzelne Themen über einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren vertieft zu behandeln. Entsprechend werden die bisherigen drei Schwerpunkte «Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentzug», «Zugang zur Justiz» sowie «Rechte besonders verletzlicher Gruppen in der Praxis» auch 2017 weiter bearbeitet. Dabei soll etwa die Frage der Menschenrechte älterer Personen im Allgemeinen und ihre Situation in Pflegeeinrichtungen im Besonderen untersucht werden. Zusätzlich planen wir, den neuen Schwerpunkt mit dem vorläufigen Arbeitstitel «Menschenrechte im Arbeitsleben» zu entwickeln. Die Schwerpunkte weisen nicht nur einen grossen Klärungsbedarf auf, sondern sie verdeutlichen überdies in exemplarischer Weise den (potenziellen) Nutzen einer menschenrechtsbasierten Normenordnung für uns alle.

## **Jahresbericht in neuem Gewand**

Das SKMR freut sich Ihnen das neue Online-Format für seinen Jahresbericht zu präsentieren. Der Online-Jahresbericht sollte in erster Linie die Herstellungskosten senken und den Papierverbrauch verringern. Das Internet ermöglicht jedoch neue Wege. So ist der vorliegende Jahresbericht nicht nur eine digitale Abbildung des früheren Printprodukts, sondern durch seine Konzeption als Website mit eigens dafür entwickelter Navigationsstruktur und zahlreichen Verlinkungen besonders leserfreundlich geworden. Das SKMR hofft, damit den Bedürfnissen unserer immer mobileren Leserschaft entgegenzukommen. Ich wünsche Ihnen eine angenehme und informative Lektüre.

Jörg Künzli

Direktor SKMR

## Das Pilotprojekt SKMR

Die Entstehung des SKMR geht auf die Forderung von 100 Nicht-Regierungs-Organisationen, Gewerkschaften, kirchlichen Institutionen und Persönlichkeiten im Sommer 2001 zurück, welche die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) in der Schweiz verlangten. Es folgten im Dezember 2001 die parlamentarischen Initiativen von Vreni Müller-Hemmi im Nationalrat und Eugen David im Ständerat zur Schaffung einer «Eidgenössischen Kommission für Menschenrechte». Der Bundesrat entschied am 1. Juli 2009, ein universitäres Dienstleistungszentrum als zeitlich beschränktes Pilotprojekt zu schaffen.

Das SKMR wurde im Mai 2011 eröffnet. Auf der Grundlage der im April 2015 abgeschlossenen externen Evaluation des SKMR entschied der Bundesrat am 1. Juli 2015, das Mandat des SKMR zu verlängern bis eine Nachfolgeorganisation errichtet ist, jedoch für maximal fünf Jahre. Am 29. Juni 2016 beauftragte der Bundesrat das EDA und das EJPD mit der Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage bis Juni 2017.

## Nationale Menschenrechtsinstitution

Eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) muss gemäss den Pariser Prinzipien der UNO folgende Vorgaben erfüllen:

- gesetzliche Grundlage;
- umfassendes Mandat sowie entsprechende Befugnisse zu Förderung und zum Schutz aller Menschenrechte;
- institutionelle und faktische Unabhängigkeit von der Regierung;
- pluralistische Vertretung der gesellschaftlichen Kräfte;
- ausreichende Infrastruktur und Finanzierung.

Das SKMR erfüllt diese Kriterien nicht. Das Zentrum wird nur auf Mandat hin aktiv und verfügt über keine gesetzliche Grundlage oder eigene Rechtspersönlichkeit. Damit fehlt es an der erforderlichen Unabhängigkeit.

In Europa gibt es heute 36 NMRI, welche die Pariser Prinzipien vollständig oder teilweise erfüllen. Weltweit existieren 107 NMRI (Stand: 24. Januar 2017). Die Ausgestaltung dieser Institutionen ist sehr unterschiedlich.

## ZUGANG ZUR JUSTIZ

### SKMR UNTERSUCHT ZUGANG ZUR JUSTIZ FÜR FRAUEN UND KINDER

Damit Menschenrechte mehr sind als nur toter Buchstabe, müssen Opfer von Rechtsverletzungen ihre Rechte einfordern und durchsetzen können. Dafür benötigen sie wirksamen Zugang zur Justiz. Das SKMR untersucht die Situation in der Schweiz in Bezug auf Kinder sowie auf die Gleichstellung der Geschlechter.

Die Garantie auf Zugang zur Justiz bedeutet einerseits die Möglichkeit, seine Rechte einfordern zu können. Dies setzt das Wissen um die Rechte voraus und bedingt gegebenenfalls Unterstützung und Beratung für Betroffene. Andererseits braucht es angemessene gesetzliche Regelungen und ein funktionierendes Gerichtssystem, dessen Zugang nicht durch finanzielle, geografische, kulturelle oder sonstige Hindernisse eingeschränkt oder gar verunmöglicht werden darf. Zugang zur Justiz ist eine grundlegende Voraussetzung für die Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte und damit eines der zentralen Rechte in einem demokratischen Staat. .

Die möglichen Hindernisse sind vielschichtig und oft nicht sichtbar. Bei den Betroffenen können beispielsweise mangelndes Bewusstsein, Rechte zu haben und diese einfordern zu können, mangelnde Kenntnisse über die Funktionsweise des Justizsystems, fehlende finanzielle Ressourcen sowie soziale und ökonomische Abhängigkeiten den Zugang zur Justiz verbauen. Darüber hinaus können psychologische Faktoren wie Vorurteile, Ängste und Schamgefühle eine lähmende Wirkung haben. Auf Seiten der Behörden fehlt möglicherweise die Kenntnis über die Probleme der Betroffenen beim Zugang zur Justiz oder es bestehen stereotype Vorstellungen gegenüber Verfahrensbeteiligten.

Vorurteile auf Seiten der Behörden können das Verfahren massgeblich zum Nachteil der Betroffenen beeinflussen. Aus diesem Grund haben verschiedene Menschenrechtsorgane der UNO wie auch des Europarats auf die Bedeutung dieser Garantie hingewiesen und die Mitgliedstaaten aufgefordert, Hindernisse beim Zugang zur Justiz abzubauen.

## Vertiefung durch Schwerpunkte

Das SKMR konzentriert sich seit 2016 auf die drei Schwerpunkte «Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentzug», «Zugang zur Justiz» sowie «Rechte besonders verletzlicher Gruppen in der Praxis». Schwerpunkte ermöglichen es, wichtige Themen über längere Zeit hinweg und über die Grenzen der einzelnen Themenbereiche hinaus zu behandeln.

## Kindgerechte Justiz und Anhörung des Kindes

Das SKMR befasste sich in einem Teilprojekt («Umsetzung der Leitlinien des Europarats für eine kindgerechte Justiz – das Recht des Kindes auf Anhörung») vertieft mit der Frage der Anhörung des Kindes. Es prüfte, ob die Leitlinien des Europarats über eine kindgerechte Justiz diesbezüglich von der Schweiz umgesetzt werden. Dabei konzentrierte sich das SKMR auf die Anhörung des Kindes bei einer zivilrechtlichen Fremdplatzierung, also bei der Unterbringung in einem Heim oder einer Pflegefamilie, sowie bei der Wegweisung eines ausländischen Elternteils.

Eine Analyse der nationalen und internationalen Rechtsgrundlagen und der nationalen Rechtsprechung diente als Grundlage für die in den Kantonen Bern, Neuenburg und Freiburg durchgeführten Praxiserhebungen zur Anhörung bei Fremdplatzierungen sowie für die gesamtschweizerisch durchgeführte Befragung der kantonalen Migrationsämter zur Anhörungspraxis. Erste Auswertungen zeigen, dass für eine bessere Partizipation des Kindes im Verfahren die Akteure verstärkt sensibilisiert und ausgebildet werden sollten. Darüber hinaus sollte das Recht des Kindes auf Anhörung in der

Praxis als umfassendes Partizipationsrecht umgesetzt werden. Kinder sollten etwa auch bei der Ausgestaltung des Platzierungsaufenthalts mitbestimmen können.

## Zugang von Frauen zur Justiz

Ein weiteres Teilprojekt («Zugang von Frauen zu gerichtlichen Verfahren») ging der Frage nach, ob und wie Frauen im Vergleich zu den Männern in der Schweiz die Möglichkeit der gerichtlichen Durchsetzung ihrer Rechte nutzen und ob ihnen dabei Hindernisse entgegenstehen. Dabei stellte sich zunächst die Frage nach der Datenlage in der Schweiz. Denn nur mit Hilfe von zuverlässigen und vergleichbaren Daten können beispielsweise Aussagen über die Bedeutung von Geschlechterstereotypen in der Rechtsanwendung gemacht werden. Deshalb fordern auch die internationalen Menschenrechtsorgane Daten über die Nutzung der Gerichte.

Die Recherchen zeigen, dass die Schweiz hier einigen Nachholbedarf hat: Nur in wenigen Bereichen und nur zu ausgewählten Fragen finden sich Statistiken oder Studien, denen Aussagen über die Nutzung des Rechtsweges durch Frauen entnommen werden können. Den für diese Frage zentralen Gerichtsstatistiken sind beispielsweise keine Angaben zu den Klagenden bzw. Beschwerdeführenden zu entnehmen.

Das SKMR stellte die Resultate beider Teilprojekte am 30. August 2016 im Rahmen der Tagung «Zugang zur Justiz für alle: Ein zentrales Menschenrecht – Aktuelle Herausforderungen für die Schweiz im Bereich Frauen- und Kinderrechte» einem Fachpublikum vor (vgl. Kasten). Die Studien für die beiden Teilprojekte werden im Sommer 2017 veröffentlicht.

## Grosser Forschungsbedarf

Die vom SKMR organisierte **Veranstaltung** vom 30. August 2016 hat aufgezeigt, dass es sich beim Schwerpunkt «Zugang zur Justiz» um ein komplexes Thema handelt, bei dem grosser Diskussions- und Forschungsbedarf besteht. In zwei Workshops wurden die aktuellen Erhebungen und ersten Schlussfolgerungen zu den Teilprojekten vorgestellt und besprochen. Der Austausch mit rund 100 Fachpersonen aus den Bereichen Justiz, Gleichstellung, Kinderschutz, Migration sowie Wissenschaft und Politik lieferte wertvolle Inputs für die Weiterführung der Teilprojekte.

# ZUGANG ZUR JUSTIZ IN DER PRAXIS

## Interview mit Claudia Kaufmann, Ombudsfrau

Ombudsfrau Claudia Kaufmann beschäftigt sich täglich mit dem Thema Zugang zur Justiz. Die Ombudsstelle der Stadt Zürich bietet Rechtssuchenden Alternativen zum klassischen Gerichtsverfahren an.

SKMR: Wie sind Sie als Ombudsfrau mit dem Thema Zugang zur Justiz konfrontiert?

Claudia Kaufmann: Bei uns auf der Ombudsstelle der Stadt Zürich geht es weniger um Zugang zur eigentlichen Gerichtsbarkeit, sondern um Zugang zum Recht generell. Also darum, überhaupt einen Entscheid zu bewirken oder um die Frage, wie ich Einsprache oder eine Beschwerde erheben kann. Wir bewegen uns oft im sehr niederschweligen Bereich des Rechts.

«Darum braucht es im Rechtsstaat sowohl Ombudsstellen als auch formalisierte Verfahren.»

Die Stadt Zürich bietet dieses alternative Verfahren an in dem Wissen dass der Umgang mit den Behörden für viele Menschen schwierig ist. Bei uns geht es aber nicht nur darum, individuelle Rechte durchsetzen zu können. Als Ombudsstelle verfolgen wir auch noch weitere Ziele, beispielsweise überprüfen wir die gute Verwaltungsführung und wir interessieren uns für strukturelle Verbesserungsmöglichkeiten.

Auch der Zugang zu den Gerichten ist für viele Menschen schwierig.

Finden diese Betroffenen Hilfe bei der Ombudsstelle?

Das Ombudsverfahren ist eines von verschiedenen Verfahren, mit welchen Betroffene zu ihrem Recht gelangen können. Dabei geht es uns nicht darum, in erster Linie möglichst viele Gerichtsfälle zu verhindern. Es gibt aber Situationen, in denen unsere Vermittlung oder Beschwerdeprüfung wirksamer und schneller ist als ein Gerichtsverfahren. Das Ombudsverfahren kann zudem häufig die Bedürfnisse der Ratsuchenden besser berücksichtigen.

«Es gibt aber Situationen, in denen unsere Vermittlung oder Beschwerdeprüfung wirksamer und schneller ist als ein Gerichtsverfahren.»

In anderen Fällen kann es jedoch sehr wichtig sein für eine betroffene Person, den Gang vors Gericht zu machen und im besten Fall Recht zu erhalten. Darum braucht es im Rechtsstaat sowohl Ombudsstellen als auch formalisierte Verfahren. Wobei man sagen muss, dass es in der Schweiz zu wenige parlamentarische Ombudsstellen gibt. Und gleichzeitig muss der Zugang zu den Gerichten vereinfacht werden.

Welche Hindernisse erschweren den Weg zu den Gerichten?

Da gibt es einerseits harte Faktoren wie zum Beispiel die viel zu lange Verfahrensdauer. Zudem kosten diese Verfahren oftmals sehr viel. Weiter ist es enorm schwierig, überhaupt zu wissen, welche Rechte man hat und wie man diese durchsetzen kann. Gerade im Diskriminierungsbereich sind die Beweislastregeln oft so abschreckend, dass die Sache von vornherein aussichtslos erscheint. Darüber hinaus gibt es weiche Faktoren wie etwa Hemmungen, Scham, Ängste oder befürchtete negative Reaktionen aus dem beruflichen oder persönlichen Umfeld. Häufig im Zusammenhang mit Diskriminierungsfällen führt dies dazu, dass die Betroffenen nicht gerichtlich vorgehen wollen.

Im Gleichstellungsbereich ist es für Frauen regelmässig ein Problem, hinzustehen und zu sagen, dass sie sich diskriminiert fühlen. Zudem gibt es Loyalitätskonflikte von Arbeitnehmenden gegenüber ihren Vorgesetzten oder Kolleginnen oder Kollegen. Diese weichen Faktoren sind mindestens so entscheidend wie die harten.

Wie sieht die Situation der Kinder aus?

Im Scheidungsrecht ist die Anhörung der Kinder in den letzten zehn Jahren deutlich verbessert worden. Daneben gibt es aber noch immer viele Entscheide und Rechtsverfahren, bei denen Kinder und Jugendliche nicht angehört werden, obwohl sie direkt davon betroffen sind. Ich denke hier unter anderem an die Sozialhilfe. Ein Drittel der Betroffenen sind Kinder und Jugendliche. Wenn Leistungen der Familie gekürzt werden, sind Kinder davon direkt betroffen. Aber in den meisten Fällen kennen die Sozialarbeitenden die Kinder ihrer Klientel nicht persönlich. Sie sind also praktisch unsichtbar. Gemäss Kinderrechtskonvention sollten sie jedoch angehört werden und hätten echte Partizipationsrechte. Hier stehen wir in der Schweiz noch ganz am Anfang.

Wir haben bisher vor allem über die Wirksamkeit der bestehenden Regelungen gesprochen. Besteht auf Gesetzesebene ebenfalls Handlungsbedarf?

Es wäre gut, wenn es in der Schweiz ein griffiges allgemeines Anti-Diskriminierungsgesetz geben würde. Dies ist zwar politisch im Moment nicht gefragt, aber es ist enorm wichtig, dass die Diskussion aufrechterhalten wird. Das Problem ist, dass wir einen gesetzlichen Flickenteppich haben. Der heutige Diskriminierungsschutz ist auf mehrere Gesetze verteilt und fällt je nach Rechtsgebiet unterschiedlich aus.

«Das Problem ist, dass wir einen gesetzlichen Flickenteppich haben.»

Das ist sehr anspruchsvoll und nicht transparent, so dass selbst Fachleute oft überfordert sind. Das ist eine denkbar schlechte Voraussetzung, um betroffenen Menschen ihre Rechtsansprüche aufzuzeigen. Natürlich muss man die Wirksamkeit neuer Gesetze dabei immer im Auge behalten. Aber die Schweiz ist hier aktuell nicht in einer sehr guten Position. Die Weigerung der Politik und namentlich des Bundesrats, überhaupt auf dieses Thema ernsthaft einzugehen, ist äusserst bedauerlich und für mich sachlich nicht nachvollziehbar.

Dr. iur. Claudia Kaufmann ist seit Herbst 2004 Ombudsfrau der Stadt Zürich. Die 60-Jährige wurde in Basel geboren, wo sie auch die Schulen und ihr juristisches Studium absolvierte. 1985-2003 war sie in der Bundesverwaltung



tätig, so unter anderem als erste Leiterin des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (1988-1993), Stellvertretende Generalsekretärin und Leiterin des Rechtsdienstes des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI, 1993-1995) sowie als Generalsekretärin des EDI (1996-2003). Es folgten ein Aufenthalt am Wissenschaftskolleg Berlin und berufliche Selbständigkeit (2003-2004). Kaufmann ist Autorin von Publikationen zu gleichstellungs- und sozialpolitischen Fragen.

## Das SKMR und der Zugang zur Justiz

Das SKMR hat sich in den vergangenen Jahren mehrfach mit menschenrechtlichen Aspekten des Zugangs zur Justiz befasst. Im Rahmen der 2016 veröffentlichten Studie «Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen» wurden die Lücken beim Zugang zum Recht bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität, einer Behinderung sowie aufgrund von Rassismus untersucht. Dabei wurden auch Erkenntnisse über verschiedene psychologische, soziale und institutionelle Hindernisse gewonnen, welche Opfer von Diskriminierung daran hindern, ihre Rechte gerichtlich durchzusetzen (vgl. Rubrik «Diskriminierung»).

Die 2015 veröffentlichte, zweisprachige Studie zum Kindesschutzrecht («Le droit de protection de l'enfant. Les premiers effets de la mise en oeuvre dans les cantons de Genève, Vaud et Zurich») hatte bereits die Beteiligung und Anhörung der Kinder im Rahmen des Kindesschutzverfahrens und den Zugang zum Schutzsystem zum Thema. Gestützt auf eine Praxiserhebung auf kantonaler Ebene ergab sich ein Einblick in die aktuellen Hindernisse und Schwierigkeiten des Kindes bei der Umsetzung des Partizipationsrechts im Verfahren.

# Jahresbericht 2016

## AKTIVITÄTEN 2016

### INFORMATIONEN, BERATUNG UND TAGUNGEN

Das SKMR unterstützt Behörden, Zivilgesellschaft und Wirtschaft bei der Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz mit einer breiten Palette an Aktivitäten.

Aufgabe des SKMR ist es, verschiedene Akteure in der Schweiz bei der Umsetzung der internationalen Menschenrechtsverpflichtungen zu unterstützen und zu stärken. Das SKMR bietet dafür Dienstleistungen in Form von Studien, Evaluationen, Gutachten, Seminaren, Tagungen und weiteren Aktivitäten an. Hier eine Übersicht der Publikationen und Veranstaltungen aus dem Jahr 2016:

### Publikationen 2016

Die folgenden Publikationen sind im vergangenen Jahr veröffentlicht worden und stehen auf der Website des SKMR zur Verfügung:

Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen, Synthesebericht und 11-teilige Studie, November 2014 – Juli 2015, insgesamt 726 S. Juristische und sozialwissenschaftliche Untersuchung zum effektiven Schutz vor Diskriminierung in der Schweiz in den Bereichen Geschlecht, LGBTI, Behinderung und Rassismus.

Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich – Mandat 4 – Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung, Schlussbericht, 17. November 2015, 34 S. Prüfung der unentgeltlichen Rechtsberatung (einschliesslich Vertretung unbegleiteter Minderjähriger) zur Beschleunigung des Asylverfahrens in der Testphase, in juristischer Hinsicht sowie mit besonderem Augenmerk auf deren praktische Umsetzung.

Basler Initiativen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen – Kurzbeurteilung der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht, 30. November 2015, 16 S. Gutachten betreffend Zulässigkeit der Einführung eines Artikels in die Kantonsverfassungen von Basel-Landschaft und Basel-Stadt zur Anerkennung der Gebärdensprache und Kultur der Gehörlosen.

Anerkennung der Roma als Minderheit – Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz, 27. Januar 2016, 20 S. Abklärung der Voraussetzungen, unter welchen Roma als Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten anerkannt werden können.

Menschenrechtliche Standards bei unfreiwilliger Unterbringung in Alters- und Pflegeheimen – dargestellt am Beispiel von Personen mit Altersdemenz, 8. März 2016, 43 S. Übersicht über die menschenrechtlichen Vorgaben, die für die unfreiwillige Unterbringung von altersdementen Menschen gelten und Darlegung der Regelungslücken sowie des Harmonisierungsbedarfs in der Schweiz.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und die Medienfreiheit in der Schweiz, April 2016, 20 S. Broschüre zur Bedeutung der EMRK für Schweizer Medienschaffende.

Haftbedingungen in der Verwahrung – Menschenrechtliche Standards und die Situation in der Schweiz, 15. Juni 2016, 87 S. Bewertung der Haftbedingungen im Verwahrungsvollzug in der Schweiz unter Berücksichtigung der anwendbaren völker- und staatsrechtlichen Vorgaben.

Extraterritorialität im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte – Extraterritoriale Rechtsanwendung und Gerichtsbarkeit in der Schweiz bei Menschenrechtsverletzungen durch transnationale Unternehmen, 15. August 2016, 110 S. Übersicht der Schweizer Regulierungen mit extraterritorialer Wirkung in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen durch privatwirtschaftliche Unternehmen und ein Vergleich mit den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

Das Recht auf Privatsphäre im digitalen Zeitalter – Staatliche Schutzpflichten bei Aktivitäten von Unternehmen, 22. September 2016, 99 S. Untersuchung zu den menschenrechtlichen Pflichten der Staaten und der Verantwortung von Unternehmen zum Schutz der Privatsphäre bei der Datenverarbeitung.

Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen – Ein Leitfaden für die Praxis der Sozialen Arbeit, Oktober 2016, 167 S. Sammlung und Erläuterung der relevanten Bestimmungen im Schweizer Recht zur Umsetzung der UNO-Behindertenkonvention und Darlegung der grund- und menschenrechtlichen Fragestellung anhand von 30 Praxisbeispielen aus den Bereichen Bildung, Arbeit, Wohnen, Autonomie und Kommunikation.

## Veranstaltungen 2016

Zugang zur Justiz für alle: Ein zentrales Menschenrecht – Aktuelle Herausforderungen für die Schweiz im Bereich Frauen- und Kinderrechte, 30. August 2016, Bern.

Veranstaltung zum Schwerpunkt «Zugang zur Justiz» mit Referaten zu den verschiedenen Fragestellungen rund um einen diskriminierungsfreien und effektiven Zugang zur Justiz sowie Workshops zu den Arbeiten des SKMR in den Bereichen Anhörung des Kindes und Zugang von Frauen zu den Gerichten.

45 Jahre Ombudsstelle der Stadt Zürich – Jubiläumsveranstaltung «Zugang zum Recht», 3. November 2016, Zürich.

Jubiläumsveranstaltung der Ombudsstelle der Stadt Zürich mit Referaten zum Thema Zugang zum Recht, durchgeführt in Kooperation mit dem SKMR.

Menschenrechte älterer Personen in der Schweiz, 7. November 2016, Bern.

Podiumsdiskussion zum Schwerpunkt «Rechte besonders verletzlicher Gruppen in der Praxis» zu den Schwierigkeiten, mit welchen ältere Menschen auf dem Arbeitsmarkt sowie in der Wohn- und Pflegesituation konfrontiert sind, und zur grund- und menschenrechtlichen Dimension dieser Problematik.

Diskriminierende Personenkontrollen aus praktischer, juristischer und sozialwissenschaftlicher Perspektive, 1. Dezember 2016, Bern.

Fachtagung zum Thema diskriminierende Personenkontrollen durch die Polizei mit einem Überblick über die menschenrechtlichen Vorgaben und aktuellen Praxisfragen.

## Weitere Aktivitäten 2016

Quartalsweise Publikation von «Update Freiheitsentzug», einer Übersicht über die internationale und nationale Rechtsprechung und Entwicklungen im Bereich des Freiheitsentzuges;

Web-Dokumentation zum dritten Berichtsverfahren der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Frauenrechtskonvention (CEDAW);

Aktualisierung der Datenbank zum Gleichstellungsgesetz ([www.gleichstellungsgesetz.ch](http://www.gleichstellungsgesetz.ch));

Factsheet «Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei der Unterbringung von Asylsuchenden»;

Laufende Erweiterung und Aktualisierung der App «Women's Human Rights» ([www.womenshumanrights.ch](http://www.womenshumanrights.ch)).



## DISKRIMINIERUNG

### SCHUTZ VOR DISKRIMINIERUNG IN DER SCHWEIZ WEIST LÜCKEN AUF

#### SKMR-Studie prüft Wirksamkeit der Rechtsnormen gegen Benachteiligung

In der Schweiz werden immer wieder Menschen aufgrund ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Orientierung, ihrer Hautfarbe, ihrer ethnischen Herkunft oder ihrer Behinderung benachteiligt. Beispielsweise erhält jemand aus rassistischen Gründen eine Absage auf eine Bewerbung für eine Wohnung, einem gehbehinderten Mann im Rollstuhl wird der Zugang zum Kino verwehrt mit der Begründung, das Gebäude sei nicht behindertengerecht ausgebaut, oder zwei lesbische Frauen werden aus einer Bar rausgeworfen, weil sie einander geküsst haben. Diskriminierungsverbote sind zentrale Instrumente des Menschenrechtsschutzes, die sicherstellen sollen, dass alle Menschen die Rechte geniessen können, die ihnen gleichermassen zustehen.

In seiner Studie «Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen» erörterte das SKMR, welchen Schutz die Schweiz vor unzulässiger Benachteiligung bietet und wie die Wirksamkeit dieses Schutzes zu beurteilen ist. Untersucht wurde konkret, ob die bestehende Rechtsordnung Betroffene effektiv vor Diskriminierungen schützt. Um die Wirksamkeit dieser Gesetze zu messen, wurden erstmals schweizweit alle relevanten Gerichtsinstanzen zum Thema befragt. Ebenfalls in die Studie eingeflossen sind persönliche Interviews sowie Online-Befragungen.

## Gesetzlicher Schutz und Wirksamkeit im Alltag

In der Schweiz gibt es mit Art. 8 Abs. 2-4 BV eine detaillierte Verfassungsgrundlage zum Diskriminierungsschutz. Darüber hinaus existieren mit dem Gleichstellungsgesetz (GIG) und dem Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) sowie verschiedenen Bestimmungen des Zivilgesetzbuchs und des Obligationenrechts (namentlich zum Persönlichkeitsschutz) weitere Vorschriften zum Schutz vor Diskriminierung. Eine Frau kann sich etwa gestützt auf das Gleichstellungsgesetz dagegen wehren, wenn sie nur aufgrund ihres Geschlechts deutlich weniger verdient als ihr gleich qualifizierter Arbeitskollege. Oder eine gehbehinderte, auf den Rollstuhl angewiesene Person kann gestützt auf das Behindertengleichstellungsgesetz verlangen, dass öffentliche Gebäude und Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs auch für sie zugänglich sind.

Es stellt sich allerdings die Frage, wie gut sich diese Regeln im Alltag bewähren und gerichtlich durchgesetzt werden können. Es hat sich gezeigt, dass Diskriminierungsopfer davor zurückschrecken, gerichtlich gegen erlittene Verletzungen vorzugehen. Dafür gibt es verschiedene Gründe: Die Furcht vor persönlichen Nachteilen wie der Verlust der Arbeitsstelle, das hohe Prozessrisiko aufgrund von Beweisschwierigkeiten, die damit verbundenen Kosten oder das Missverhältnis zwischen den Strapazen eines Gerichtsverfahrens und den oft geringen Sanktionen gegen die Verantwortlichen. So sind nur einige wenige Fälle diskriminierender Nichtanstellung oder Kündigung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder des Alters bekannt. Zur Diskriminierung von Homo- oder Bisexuellen, Trans- oder Intersex-Menschen (LGBTI) besteht soweit ersichtlich überhaupt keine Gerichtspraxis. Insgesamt bestehen die grössten Lücken beim Schutz vor Diskriminierung in Rechtsverhältnissen zwischen Privaten. Der Schutz vor Diskriminierungen durch den Staat ist dagegen vergleichsweise gut ausgebaut.

Anlauf- oder Beratungsstellen können Benachteiligten helfen, Hürden abzubauen. Solche Institutionen existieren jedoch nur für Betroffene bei geschlechtlicher Diskriminierung, Diskriminierung aufgrund einer Behinderung und bei rassistischer Diskriminierung, und sind häufig nur mit ungenügenden Ressourcen ausgestattet. Im LGBTI-Bereich fehlt es dagegen weitgehend an staatlichen oder staatlich unterstützten Stellen. Daneben bieten alternative Streitbeilegungsmöglichkeiten zahlreiche Vorteile gegenüber den klassischen Gerichten, wie die einfachen und kostenlosen zivilrechtlichen Schlichtungsverfahren im Arbeits- und Mietrecht zeigen: Diese ermöglichen oft eine raschere und kostengünstigere Wiedergutmachung als ein reguläres Gerichtsverfahren und sind auf die gütliche Einigung von Konflikten ausgelegt.

## Lücken in der Antirassismustrafnorm

Nicht zuletzt kommt die Studie zum Schluss, dass auch die Antirassismustrafnorm (Art. 261bis des Strafgesetzbuches nur mangelhaft vor Diskriminierungen schützt. So wird die fremdenfeindliche Herabsetzung oder Propaganda unter anderem dann nicht mit Strafe bedroht, wenn sie sich nur gegen die Nationalität oder den Status als Ausländerin oder Ausländer (z.B. Asylsuchender, Flüchtling richtet. Öffentliche Beschimpfungen als «Sauausländer» oder «Dreckasylant» werden vom Bundesgericht deshalb nicht als Verletzung der Antirassismustrafnorm angesehen.

Aufgrund der Ergebnisse der Studie fiel die Bilanz zur Wirksamkeit des Diskriminierungsschutzes in der Schweiz gemischt aus. Zur Verbesserung der Situation empfiehlt das SKMR deshalb, auf Gesetzesebene namentlich Beweislast erleichterungen in allen Diskriminierungsfällen einzuführen und die Sanktionsmöglichkeiten zu verstärken. Darüber hinaus soll die aussergerichtliche Streitbeilegung, die Sensibilisierung aller Beteiligten für die Diskriminierungsproblematik sowie die Bereitstellung genügender Ressourcen für Beratungs- und Anlaufstellen verstärkt und gefördert werden.

## Vom Postulat Naef zur Diskriminierungsstudie

Im Jahr 2013 erhielt das SKMR von der Bundesverwaltung den Auftrag, die Grundlagen zur Beantwortung des Postulats Naef 12.3543 («Bericht zum Recht auf Schutz vor Diskriminierung») zu erarbeiten. Am 25. Mai 2016 publizierte der Bundesrat auf der Basis der SKMR-Studie seinen Bericht in Erfüllung des Postulats. Er nahm zu den Empfehlungen des SKMR Stellung, sieht allerdings nur geringen Handlungsbedarf.

Namentlich betrachtet er es als kontinuierliche Aufgabe, Beteiligte über Schutz- und Beratungsmöglichkeiten zu sensibilisieren. Zudem erklärt sich der Bundesrat bereit, die systematische Erhebung diskriminierungsrelevanter Daten im Bereich Geschlechterdiskriminierung und bezüglich LGBTI-Menschen zu prüfen und letzteren generell einen verstärkten Schutz zukommen zu lassen.

## STRUKTUR UND FINANZEN

Das SKMR ist ein universitäres Netzwerk.  
Finanziert wird es durch Bundesgelder und weitere Einnahmen aus  
Aufträgen.

Das SKMR ist ein Netzwerk von Instituten der fünf Universitäten Bern, Freiburg, Genf, Neuenburg und Zürich. Seine Mitarbeitenden engagieren sich je für einen Themenbereich an den verschiedenen Standorten der beteiligten Universitäten. Gemeinsam mit dem Direktor, Prof. Jörg Künzli, bilden Vertreterinnen und Vertreter dieser Partneruniversitäten das 11-köpfige Direktorium. Dieses nimmt die Gesamtaufsicht des SKMR wahr und ist für die Qualität der Arbeit, das Arbeitsprogramm und das Budget verantwortlich. In Fragen der strategischen Ausrichtung wird das SKMR von einem Beirat unterstützt, der zu diesem Zweck Empfehlungen an das Direktorium abgeben kann. Der Beirat setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung, der Politik, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft zusammen. Die Geschäftsstelle des SKMR koordiniert die Umsetzung der Projekte, gewährleistet die interne und externe Kommunikation und unterstützt die Themenbereiche in operativen Belangen. Die Geschäftsstelle ist an der Universität Bern angesiedelt und wird von der Geschäftsführerin Evelyne Sturm geleitet.

## Die Mitglieder des Beirates per 31.12.2016:

Doris Angst (Vizepräsidentin), Liselotte Arni, Marius Beerli, Martine Brunschwig Graf, Wolfgang Bürgstein, Eugen David (Präsident), Yvonne Feri, Oskar Freysinger, Michele Galizia, Roy Garré, Ida Glanzmann-Hunkeler, Stéphane Graber, Ulrich E. Gut, Kurt Gysi, Max Hofmann, Amina Joubli, Sandra Imhof, Elisabeth Keller, Christine Kopp, Sandra Maissen, Béatrice Métraux, Walter Müller, Vreni Müller-Hemmi, Raphael Nägeli, Thomas Pletscher, Simone Prodoliet, Rosmarie Quadranti, Paul Rechsteiner, Luc Recordon, Manon Schick, Frank Schürmann, Anne Seydoux-Christe, Luzi Stamm, Gaby Szöllösy, Marco Taddei, Geert van Dok, Dieter von Blarer, Alec von Graffenried.

## Erläuterungen zur Erfolgsrechnung 2016

Das SKMR erhält eine Grundfinanzierung vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Für diese erbringt das SKMR dem Bund im Rahmen einer jährlichen Leistungsvereinbarung Dienstleistungen in Form von Studien, Veranstaltungen und Informationsarbeit. Daneben erwirtschaftet das SKMR aus Mandaten von Behörden, Nichtregierungsorganisationen oder der Privatwirtschaft weitere Mittel. Zudem stellen die Universitätskantone die Infrastruktur zur Verfügung und die Mitglieder des Direktoriums sind teilweise in erheblichem Umfang ehrenamtlich tätig.

Der Bundesbeitrag betrug nach Abzug der Mehrwertsteuer CHF 925 925.93. Zusätzlich bewilligte der Bund, die 2015 nicht verwendeten Beiträge auf das Folgejahr zu übertragen. Die anderen Beiträge umfassen Rückerstattungen Dritter sowie Einnahmen aus Veranstaltungen.

Die Ausgaben ergeben sich aus dem Personalaufwand der Geschäftsstelle, den Personalkosten für die Mitarbeitenden der Themenbereiche sowie dem Sachaufwand. Die durch den Rückzug der früheren Partnerinstitutionen humanrights.ch/MERS und des Zentrums für Menschenrechtsbildung (ZMRB) der Pädagogischen Hochschule Luzern aus dem SKMR auf Ende 2015 freigewordenen finanziellen Mittel wurden grösstenteils für die ab 2016 bei der Geschäftsstelle angesiedelten Kommunikationsaufgaben und den damit verbundenen Personalaufwand eingesetzt. Die Einnahmen aus Aufträgen ausserhalb des jährlichen Leistungsvertrags blieben mit CHF 328 096.55 in etwa gleich hoch wie im Vorjahr (CHF 334 335.30).

## Die Erfolgsrechnung für den Bundesbeitrag 2016

	<b>2017</b>	<b>2016</b>
	<b>CHF</b>	<b>CHF</b>
Bundesbeitrag (nach Abzug MwSt.)	925 925.93	925 925.94
Übertrag Bundesbeitrag aus den Vorjahren	50 009.28	22 226.93
Andere Beiträge	9 522.85	15 057.32
	<b>985 458.06</b>	<b>963 210.19</b>
Personalaufwand Geschäftsstelle	-378 816.35	-262 494.75
Personalaufwand Themenbereiche	-389 982.05	-539 015.45
Sachaufwand	-142 877.41	-111 690.71
Vorfinanzierung Bund	-73 782.25	-50 009.28
	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>

## PERSONELLES

### Mitglieder des Direktoriums und Mitarbeitende des SKMR im Jahr 2016

#### Geschäftsstelle

Jörg Künzli (Direktor SKMR und Mitglied des Direktoriums für den Themenbereich Polizei und Justiz)

Evelyne Sturm (Geschäftsführerin)

Ariane Ducommun (seit Oktober)

Marianne Hochuli

Reto Locher

Nora Martin

Livia Willi (seit Juli)

#### Themenbereich Migration

Gianni D'Amato (Mitglied des Direktoriums bis August)

Denise Efionayi-Mäder (Mitglied des Direktoriums seit September) Pascal

Mahon (Mitglied des Direktoriums)

Stefanie Kurt (seit August)

Fanny Matthey (bis Juli)

Johanna Probst (bis Juli)

#### Themenbereich Polizei und Justiz

Jörg Künzli (Direktor SKMR und Mitglied des Direktoriums für den Themenbereich Polizei und Justiz)

Judith Wyttenbach (Mitglied des Direktoriums)

Anja Eugster

Vijitha Fernandes-Veerakatty

Nula Frei

David Krummen

Maria Schultheiss

### Themenbereich Geschlechterpolitik

Michèle Amacker (Mitglied des Direktoriums)  
Judith Wytttenbach (Mitglied des Direktoriums)  
Julia Egenter (seit Februar)  
Christina Hausammann  
Alecs Recher (seit März)  
Olga Vinogradova

### Themenbereich Kinder und Jugendpolitik

Philip Jaffé (Mitglied des Direktoriums)  
Michelle Cottier (Mitglied des Direktoriums)  
Nicole Hitz Quenon  
Paola Riva Gapany

### Themenbereich Institutionelle Fragen

Eva Maria Belser (Mitglied des Direktoriums)  
Peter Hänni (Mitglied des Direktoriums)  
Andrea Egbuna-Joss

### Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft

Christine Kaufmann (Mitglied des Direktoriums)  
Hans Peter Wehrli (Mitglied des Direktoriums)  
Sabrina Ghielmini  
Gabriela Medici  
Jonatan Niedrig  
Krista Nadakavukaren Schefer (seit Oktober)

# Jahresbericht 2016

## AUSBLICK

Die im letzten Jahr eingeführte neue strategische Ausrichtung mit langfristigen Schwerpunkten und einer engen Zusammenarbeit zwischen den Themenbereichen hat sich aus Sicht des SKMR bewährt.

Das SKMR kann im 2017 auf einigen Arbeiten aufbauen, die es bereits im Vorjahr in Angriff genommen hat. Die neue Strategie ermöglicht nicht nur eine Kontinuität in der Bearbeitung der Themen, sondern bietet darüber hinaus auch Gelegenheit für eine verstärkte Kommunikation der Inhalte. Der Fokus liegt damit auch im laufenden Jahr auf den drei bestehenden Schwerpunkten «Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentzug», «Zugang zur Justiz» sowie «Rechte besonders verletzlicher Gruppen in der Praxis».

Dabei diskutiert das SKMR die Erkenntnisse aus seinen Studien zum Stand der Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen noch stärker als bisher in Gesprächen mit Fachpersonen, an öffentlichen Tagungen und nationalen Konferenzen. Die Inhalte seiner Arbeit sollen damit stärker als bisher einer breiteren Öffentlichkeit vorgestellt werden. Aufgrund der grossen Nachfrage bietet das SKMR ausserdem mehr Weiterbildungsveranstaltungen für spezifische Berufsgruppen an. Geplant sind Weiterbildungsmodulare zum Thema Menschenrechte für Sozialarbeitende sowie zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention. Ferner baut das SKMR seine Broschüren-Serie zur Bedeutung der EMRK weiter aus. Die Serie befasst sich mit der Frage, welchen Schutz die Menschenrechte im Alltag bieten. Dieses Jahr muss die Schweiz ausserdem vor verschiedenen UNO-Menschenrechtsgremien Bericht erstatten. Das SKMR berichtet zudem vertieft über die Universelle Periodische Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Menschenrechtsrat (UPR), welche im Herbst stattfindet.

Ein weiterer Meilenstein steht schliesslich mit der für diesen Sommer erwarteten Vernehmlassung zur gesetzlichen Grundlage in Aussicht. Verbände, politische Parteien, NGOs und interessierte Kreise erhalten dann die Möglichkeit, sich zur Ausgestaltung der künftigen Menschenrechts-institution zu äussern. Die Erfahrungen mit dem Pilotprojekt SKMR werden wertvoll sein, wenn es darum geht, diese nach den Pariser Prinzipien auszugestalten.