

*Vereinigung der Parlamentarischen Ombudspersonen Schweiz*  
(VPO<sup>+</sup>)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Bundesamt für Justiz  
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz  
Frau Cordelia Ehrich  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Zürich, 17. Oktober 2017

**Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga, sehr geehrter Herr Bundesrat Burkhalter

Die Vereinigung der Parlamentarischen Ombudspersonen Schweiz (VPO<sup>+</sup>) hat sich entschieden, sich an der Vernehmlassung zum titelerwähnten Vorentwurf zu beteiligen. Es freut mich, als Präsidentin dieser Vereinigung, in der sämtliche in der Schweiz tätigen kantonalen und kommunalen Ombudspersonen vertreten sind, Ihnen unsere Stellungnahme zu unterbreiten.

**Einführung**

Parlamentarische Ombudsstellen in der Schweiz haben – wie ihre Schwesterorganisationen im Ausland – den Auftrag, bei ihrer Beratungs-, Vermittlungs- und Beschwerdeprüfungstätigkeit die Wahrung und Förderung der Menschenrechte zu beachten. Die VPO<sup>+</sup> hat die Arbeit des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) seit dessen Einsetzung verfolgt, ist im Beirat vertreten und einzelne Mitglieder sind auch direkte Kooperationen mit dem SKMR eingegangen. (So hat die Ombudsstelle der Stadt Zürich im Herbst 2016 zusammen mit dem SKMR eine Tagung zum Thema „Zugang zum Recht“ durchgeführt, deren Ergebnisse nun in einer gemeinsam herausgegebenen Publikation vorliegen.) Wir kennen und schätzen daher seine Tätigkeit, haben jedoch auch seine strukturellen und ressourcenbedingten Grenzen kennengelernt. All diese Erfahrungen fliessen mit in die folgenden Überlegungen ein.

Wir nehmen mit Bedauern zur Kenntnis, dass mit der neuen Menschenrechtsinstitution bewusst darauf verzichtet wird, eine parlamentarische Ombudsstelle auf Bundesebene zu schaffen, und dass

mit dieser Entscheidung eine bewusste Wahl einer anderen Ausrichtung dieser neuen Institution getroffen wurde. Für die VPO<sup>+</sup> bleibt das Bedürfnis, in der Schweiz auch auf Bundesebene eine parlamentarische Ombudsstelle zu schaffen, weiterhin bestehen. Diesbezüglich besteht eine echte Lücke, die auch mit einer starken nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) nicht gefüllt werden kann. Es gibt keinen sachlichen Grund, weshalb die Schweiz als einer der wenigen Staaten in Europa auf dieses wesentliche Instrument verzichten sollte und könnte.

## Grundsätzliches

Wir begrüßen die Initiative des Bundesrates, einen Vorentwurf für eine NMRI der Vernehmlassung zu unterbreiten. Allerdings sehen wir verschiedene Schwachpunkte in der Vorlage sowie Klärungs- und Stärkungsbedarf für die neue Einrichtung.

Das Ziel einer neu zu schaffenden NMRI muss es sein, die Pariser Prinzipien ohne weiteres und vorbehaltlos zu erfüllen und damit A-Status zu erlangen. Die VPO<sup>+</sup> spricht sich daher deutlich für die Struktur „Unabhängiges Institut“ aus (s. Erläuternder Bericht, Ziff. 1.3.7, S.13), da diese garantieren würde, das Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status gemäss den Pariser Prinzipien zu erfüllen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Form „Status quo +“ garantiert dies nicht und beinhaltet diverse Schwächen und Defizite. Die Begründung des Bundesrates, weshalb der Option „Status quo +“ der Vorzug gegeben werden sollte, vermag nicht zu überzeugen (vgl. Erläuternder Bericht, Ziff. 1.3.7, S. 13). Eine neue Menschenrechtsinstitution, die Zweifel an der vollständigen Erfüllung der Kriterien der „Pariser Prinzipien“ offen liesse, würde unseren Ansprüchen nicht genügen. Die Schweiz hätte auf internationaler Ebene sicherlich auch Mühe zu erklären, weshalb sie bei der heutigen Schaffung einer neuen Institution die Pariser Prinzipien nicht voll und ganz zu erfüllen vermag (bzw. bewusst in Kauf nahm, dass diese nicht vollständig erfüllt sind). Nicht jede neue Einrichtung bedeutet eine befriedigende Stärkung der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte, gesetzliche, strukturelle, mandatspezifische und ressourcenorientierte Voraussetzungen müssen erfüllt werden, um das übergeordnete Ziel zu erreichen. Wir verweisen auf die Empfehlungen des UNO-Menschenrechtsausschusses (Human Rights Committee) an die Schweiz vom 24. Juli 2017 in Kenntnis des MRIG-Vorentwurfs (Ziff. 15, S. 3).

Der Bundesrat schlägt als gesetzliche Grundlage ein Finanzhilfegesetz vor. Die VPO<sup>+</sup> würde einem eigentlichen Gesetz zur Einrichtung eines selbständigen Menschenrechtsinstituts mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit eindeutig den Vorzug geben. In ihm könnten die verschiedenen Schwächen und Lücken der vorliegenden Vorlage auf einfache Weise vermieden werden. Wir werden unsere einzelnen, detaillierten Vorschläge aber aufgrund des Vorentwurfs unterbreiten. Dieser fällt für uns schwergewichtig bei der Aufgabenstellung (Artikel 3) zu eng, bei der Finanzierung zu gering und bei den Fragen der Organisation zu unbestimmt aus.

## Im Einzelnen

### Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution


Abs. 1: Um den dauernden Bestand und die Bedeutung des MRI wie auch namentlich seine erforderliche Unabhängigkeit angemessen zu würdigen, ist auf die „Kann“-Bestimmung zu verzichten, statt dessen den ersten Satz wie folgt zu formulieren: „*Der Bund unterstützt im Rahmen der bewilligten Kredite....*“

Abs. 2 hält fest, dass es sich bei den Beiträgen um Betriebsbeiträge handelt. Diese Einengung lehnen wir ab, da wir uns für ein Modell aussprechen, bei dem die Institution nicht Universitäten angegliedert wird, sondern eine selbständige Stellung hat. Das bedeutet, dass die Bundesgelder, wie hoch sie auch ausfallen werden, von der NMRI für ihre Aufgabenerfüllung frei verwendet werden können sollen, auch zum Beispiel für Infrastrukturkosten. Dies schliesst erwünschte Beiträge von Kantonen – zum Beispiel mittels eines Vertrages – nicht aus. Wir beantragen daher, „*an die Betriebskosten (Betriebskostenbeitrag)*“ ersatzlos zu streichen.

Abs. 4: Wir begrüßen ausdrücklich die Erwähnung der „Pariser Prinzipien“ im Sinne der obigen Ausführungen.

Der erläuternde Bericht spricht wiederholt von rund einer Million Franken, die der NMRI seitens des Bundes als Betriebsbeitrag zur Verfügung gestellt werden soll. Der Bundesrat orientiert sich dabei an den heutigen Beiträgen an das SKMR. Diese Summe ist ungenügend, selbst wenn die Kantone sich bereit erklären, sich an den Kosten – für welche Ausgaben auch immer (Betrieb, Infrastruktur etc.) – zu beteiligen. Aufgrund unserer eigenen bescheidenen und überschaubaren Budgets der Ombudsstellen in der Schweiz können wir abschätzen, dass der genannte Betrag zu gering ist, um wirkungsvolle, unabhängige Arbeit auf nationaler Ebene mit der gewünschten Ausstrahlung zu erzielen. Dies bestätigen auch die Budgets der ausländischen Menschenrechtsinstitute, die im Erläuternden Bericht zum Vergleich beigezogen werden (Ziff. 1.5, S. 14 ff.). Schliesslich spricht der Bericht zu Recht selbst davon, dass zur Wahrung der Unabhängigkeit die NMRI für einen wesentlichen Teil ihrer Aufgaben nicht auf Auftrags- oder Geldgeber angewiesen sein darf (Ziff. 2, S. 19). Nimmt man diese essentielle Aussage ernst, muss der Bundesbeitrag wesentlich erhöht werden. Wir erinnern in diesem Zusammenhang auch an die Empfehlung des Menschenrechtskommissärs des Europarats, der nach seinem Besuch in der Schweiz im Frühjahr 2017 in seiner Medienmitteilung vom 30. Mai 2017 die Schweiz aufforderte, in ihren Anstrengungen für die Institution bezüglich der finanziellen Ressourcen, Strukturen und Mandatsdefinition ehrgeiziger zu sein<sup>1</sup>.

## **Art. 2 Trägerschaft**

Art. 2 Abs. 1 sieht als Trägerschaft eine oder mehrere Universitäten vor und spricht sich damit für die Lösung „Status quo +“ aus. Sie übernimmt dabei die heutige Struktur des SKMR. Die VPO  lehnt diese Form der Trägerschaft entschieden ab.

Der Erläuternde Bericht nennt am Beispiel Norwegens auf nachvollziehbare Weise die grossen Nachteile und Gefahren dieses Modells (Ziff. 1.5, S. 16). Aber auch die Erfahrungen des SKMR zeigen, dass diese gewählte Form nicht optimal ist: Hoher Koordinationsbedarf zwischen den beteiligten Universitäten, geringe Synergien, mangelnde Visibilität, zu aufwendiger Austausch und Kooperationen mit der Praxis, Gefährdung der Unabhängigkeit durch die Abhängigkeit von den die Infrastruktur gewährenden Universitäten bzw. Kantone und damit ein Widerspruch zur in Art. 8 erwähnten Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft. Mit Universitäten und Fachhochschulen sind Kooperationen aller Art anzustreben, aber als Trägerschaft sind sie ungeeignet. Auch bleibt offen, wie die gewünschte Pluralität der Trägerschaft auf transparente und überzeugende Weise sichergestellt werden könnte.

---

<sup>1</sup> Die Medienmitteilung ist im Internet abrufbar unter <<http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/switzerland-commissioner-welcomes-progress-on-asylum-but-the-most-vulnerable-need-better-protection>>, zuletzt besucht am 27. September 2017.

### Art. 3 Aufgaben

Der erläuternde Bericht nennt gleich zu Beginn in der Übersicht als Ziel der Gesetzesvorlage die Schaffung einer Menschenrechtsinstitution, die den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in der Schweiz stärken soll. Die Formulierung „Schutz und Förderung“ ist eine für Menschenrechtsinstitutionen häufig gewählte Bezeichnung und wird auch in den „Pariser Prinzipien“ verwendet. Art. 3 Abs. 1 der Vorlage spricht aber nur von der Förderung der Menschenrechte. Es gibt keinen Grund, auf den „Schutz“ zu verzichten. Wir beantragen daher, den Text folgendermassen zu ergänzen: „Die NMRI nimmt zum Schutz und zur Förderung...“.

Abs. 1 spricht zudem davon, dass die NMRI die „Förderung der Menschenrechte in der Schweiz“ zur Aufgabe haben soll. Dies verlangt unseres Erachtens eine Klärung, nicht zuletzt aufgrund der Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 21): Dort wird erläutert, dass die Menschenrechtsausserpolitik für die NMRI ausgeschlossen bleiben soll. Diese Einschränkung ist entschieden abzulehnen. Bundesrat Cotti prägte als Aussenminister damals den auch heute noch gültigen Leitsatz „Aussenpolitik ist auch Innenpolitik“ (und umgekehrt gilt auch, dass innenpolitische Entscheide ausserpolitische Wirkung zeigen können). Gerade im Menschenrechtsbereich, der völkerrechtlich geprägt ist, macht eine Beschränkung auf die nationale Ebene nicht nur keinen Sinn, sondern wäre auch kontraproduktiv. Die jetzige Formulierung steht auch in einem gewissen Spannungsverhältnis zur richtigen Aussage im Erläuternden Bericht, wonach eine wesentliche Aufgabe einer NMRI darin bestehe, „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“ (Ziff. 5.1, S. 26). Wir schlagen daher die Ergänzung in Absatz 1 vor: „... in der Schweiz und im Ausland“. Diese Formulierung würde den analogen Bestimmungen beispielsweise für das Deutsche und das Dänische Menschenrechtsinstitut entsprechen. Alternativ könnte auf den Begriff „in der Schweiz“ verzichtet werden.

Der Aufgabenkatalog in Abs. 1 ist mit seiner Aufzählung abschliessend formuliert. Dies schränkte die NMRI unnötig ein, behindert sie in ihrer Unabhängigkeit und übersieht, dass es auch bei einem sehr ausführlichen Aufgabenkatalog immer wieder Unvorhergesehenes, Aktuelles und spezifische Entwicklungen geben kann, auf die eine wirksam tätige und bedeutungsvolle Einrichtung reagieren können muss. Zudem fehlen bei der bisherigen Aufzählung wichtige Aufgaben wie:

- Monitoring zur Menschenrechtsslage in der Schweiz
- Beratung der Behörden, Verwaltungen aller drei Ebenen und der Zivilgesellschaft
- Förderung des Zugangs zum Recht

Selbst mit diesen Ergänzungen sollte Abs. 1 aber auf alle Fälle lauten: „Die NMRI nimmt ... insbesondere folgende Aufgaben wahr.“ In jedem Falle ist sicherzustellen, dass die NMRI ihre Tätigkeit, ihre Prioritäten und ihre Arbeitsweise selbst und selbständig, unabhängig bestimmen kann. Die im Vorentwurf gewählte Formulierung widerspricht der richtigen Aussage im erläuternden Kommentar, wonach die NMRI frei entscheiden kann, „welche Themen sie behandelt und wie sie ihre Aktivitäten konkret ausgestaltet“ (S. 23).

Die NMRI muss zudem die Befugnis haben, von sich aus tätig zu werden und selbständig Themen ihrer Wahl zu bearbeiten (so auch der Erläuternde Bericht, S. 20). Dies wird im vorliegenden Gesetzesentwurf zu wenig deutlich, weshalb Art. 3 Abs. 1 um eine entsprechende Bestimmung ergänzt werden soll.

**Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte**

Die pluralistische Vertretung gesellschaftliche Kräfte ist eine Grundvoraussetzung für die Akzeptanz der Tätigkeit einer NMRI. Die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung ins Gesetz im Sinne der Pariser Bestimmungen ist daher sinnvoll und zu begrüßen. Hingegen fällt die vorgeschlagene Formulierung zu vage aus und lässt wichtige Fragen unbeantwortet. Es bietet sich an, Art. 5 zu ergänzen mit dem Hinweis auf die „Pariser Prinzipien“, die es auch bei der Ausgestaltung der Organisation zu beachten und die es sinnvollerweise entweder im Gesetz selbst oder in einer Verordnung zu konkretisieren gilt. In jedem Fall ist der Interdisziplinarität der Trägerschaft und ihrer pluralistischen Zusammensetzung grosse Bedeutung zuzumessen, nicht nur als erwünscht zu betrachten, wie dies der Erläuternde Bericht (Ziff. 1.6, S. 18) suggeriert.

**Art. 8 Unabhängigkeit**

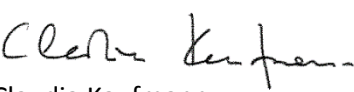
Für eine gemäss den „Pariser Prinzipien“ ausgestaltete, unabhängige Menschenrechtsinstitution ist die Aussage von Art. 8 eine selbstverständliche Voraussetzung. Die Unabhängigkeit muss aber nicht nur formell im Gesetz garantiert, sondern auch faktisch gewährleistet sein. Wie wir oben gesehen haben, ist die vorgeschlagene Konstruktion mit den Universitäten aber eine schwierige, die sehr wohl die Gefahr einer gewissen Abhängigkeit der NMRI von den beteiligten Hochschulen und Kantonen schafft. Der erläuternde Bericht verweist auf die Möglichkeit, die Institution zu stärken durch die Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit (Verein oder Stiftung). Aus unserer Sicht ist dies absolut erforderlich und sollte auch im Gesetz nun so entschieden werden. Wir ziehen eindeutig die *Form der Stiftung* derjenigen eines Vereins vor.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat, wir danken Ihnen vielmals für die Berücksichtigung unserer Vorschläge und Ausführungen sowie für Ihr Interesse. Die VPO<sup>+</sup> wird mit grosser Aufmerksamkeit die Entwicklung der Vorlage verfolgen. Sie wird sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten weiterhin für die Schaffung einer starken, unabhängigen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz einsetzen. Wir hoffen darauf, in absehbarer Zeit mit ihr zusammenarbeiten zu können.

Freundliche Grüsse

Vereinigung der Parlamentarischen Ombudspersonen Schweiz

Die Präsidentin

  
Claudia Kaufmann

Ombudsfrau der Stadt Zürich