



Netzwerk **Kinderrechte** Schweiz
Réseau suisse des **droits de l'enfant**
Rete svizzera **diritti del bambino**
Child Rights Network Switzerland

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

Bern, 28. August 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG.

Im Netzwerk Kinderrechte Schweiz arbeiten 45 Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Kinderrechte, Kinderschutz, Kinder- und Jugendpolitik sowie Kinder- und Jugendförderung gemeinsam an einer vollständigen Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz.¹ Zu einer der Hauptaufgaben des Netzwerks Kinderrechte Schweiz gehört die Berichterstattung an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, der die Fortschritte und Hindernisse bei der Verwirklichung der Kinderrechte in der Schweiz regelmässig überprüft. Durch diese Tätigkeit und durch seine breite Mitgliederbasis verfügt das Netzwerk Kinderrechte Schweiz über eine weitreichende Expertise in kinderrechtlichen Belangen.

Generelle Würdigung und kinderrechtlicher Bezug

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) und die entsprechende Rechtsgrundlage (MRIG) zu schaffen.

Die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution ist aus kinderrechtlicher Sicht von grosser Bedeutung für die Anerkennung und vollständige Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Denn der UN-Kinderrechtsausschuss hat der Schweiz wiederholt

¹ Eine Liste der Mitgliederorganisationen kann unter <http://netzwerk-kinderrechte.ch/index.php?id=6> eingesehen werden.



empfohlen, eine Institution zur Überwachung der Menschenrechte mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4; CO 19). Auch der UN-Menschenrechtsausschuss hat im Rahmen seiner Überprüfung der Umsetzung des internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte der Schweiz die Schaffung einer solchen Institution empfohlen (CCPR/C/CHE/CO/4).

Als Mitgliedsorganisation der NGO-Plattform Menschenrechte schliesst sich unsere Stellungnahme in weiten Teilen derjenigen der Plattform an. Kinderrechtliche Anliegen sind jedoch nicht immer deckungsgleich mit einer breiteren Menschenrechtsperspektive. Wir haben deshalb unsere Stellungnahme um kinderrechtlich relevante Anliegen ergänzt.

Grundsätzlich begrüssen wir den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat. Bei einigen Punkten sehen wir jedoch noch deutlichen Optimierungsbedarf. Dies gilt insbesondere für das Kriterium der Unabhängigkeit der künftigen NMRI, die im präsentierten Vorschlag zu wenig klar geregelt ist. Zentral ist aus unserer Sicht zudem, dass sich das Mandat der NMRI auf die Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte bezieht – also auch die Kinderrechte miteinschliesst – und dies explizit im Gesetzestext verankert ist (siehe dazu die Bemerkung zu Artikel 3 – Aufgaben).

Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg.

Im „Erläuternden Bericht“ ist mehrmals von einer Richtgrösse von einer Million Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1 Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von einer Million Franken pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von einer Million Franken pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt, wie dies im „Erläuternden Bericht“ ausgeführt wird (S. 13 ff).



In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien“ genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert als Trägerschaft der NMRI eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +“. Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und legt eine solche Anbindung für die NMRI gesetzlich fest. Wir haben **grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI**:

- a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Die universitäre Anbindung birgt das Risiko, dass das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, zu Spannungen mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos führt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt durch die internationalen Menschenrechtsinstrumente bestimmte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.
- b) *Nachteilige Organisationsform*
Die Erfahrungen des SKMR zeigen, dass ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft sich in der Praxis nachteilig auswirken kann: Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den sechs angeschlossenen Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Allerdings ist auch die Alternative einer einzigen Universität als Trägerin untauglich, denn damit verschärft sich das Risiko einer institutionellen Abhängigkeit.
- c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Im erläuternden Bericht schreibt der Bundesrat, dass durch die universitäre Anbindung der NMRI an Institutionen aus dem Hochschulbereich der Einbezug der universitären Standortkantone in die Finanzierung sichergestellt werden soll. Die Standortkantone übernehmen somit beträchtliche Infrastrukturkosten für die Institution. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt die Unabhängigkeit der NMRI in Frage. Dies obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird (Vergleiche hierzu die untenstehende Bemerkung zu Art. 8). Des Weiteren ist die NMRI bei einer universitären Anbindung von den Budgetentscheiden der kantonalen Parlamente abhängig, da die Kantone in weiten Teilen für die Finanzierung der Hochschulen aufkommen. Dies kann die längerfristige Finanzierung der Institution gefährden, insbesondere zu Zeiten erhöhten Spardrucks in den Kantonen.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte und auch wenn Art. 2 tel quel in Kraft treten sollte, nehmen wir im Folgenden auch zu den weiteren Elementen der Vorlage Stellung.



Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI die „Förderung der Menschenrechte“ genannt. In den Pariser Prinzipien wird jedoch die Formel „Förderung *und* Schutz der Menschenrechte“ verwendet. Die Aufgabe der NMRI darf sich nicht auf die Förderung beschränken, sondern muss auch den Menschenrechtsschutz beinhalten.

In Bezug auf die Kinderrechte ist Schutz, neben Förderung und Mitwirkung, einer der drei Hauptbereiche der UN-Kinderrechtskonvention, was sich u.a. auch in den drei Pfeilern *Schutz, Förderung und Mitwirkung* der Strategie des Bundesrats für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik aus dem Jahr 2008 widerspiegelt. Auch der Rahmenvertrag zwischen dem Bund und dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR hat den „Schutz und die Förderung der Menschenrechte“ als Zweck der Institution festgelegt.

Es liegt nahe, die gängige Formel „**Förderung und Schutz der Menschenrechte**“ auch in Art. 3 Abs. 1 zu verwenden.

Wie im erläuternden Bericht unter Punkt 1.1.1 aufgeführt, wirken NMRI durch Forschung, Monitoring, Politikberatung, Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung. Wir begrüßen, dass Menschenrechtsbildung explizit Teil der künftigen Aufgaben der NMRI nach Art. 3 Abs. 1 lit. e sein soll.

Allerdings fehlen im Entwurf des MRIG gemäss der Auflistung der Aufgaben nach Art. 3, Abs. 1, lit. a bis f, die Aufgaben der Politikberatung und des Monitorings. Beide Aufgabenbereiche müssen zwingend auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Aus kinderrechtlicher Sicht kommt dem Monitoring eine wichtige Bedeutung zu, denn nur auf der Grundlage eines systematischen Monitorings können Bedarfsanalysen verfasst und Massnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte zielgerichtet formuliert werden. Nach Auslegung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes sind Vertragsstaaten nach Art. 4 und Art. 44 der UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet, die Umsetzung der Konvention zu überwachen (CRC/GC/2003/5). So ist beispielsweise im Deutschen Institut für Menschenrechte eine spezifische Monitoringstelle für Kinderrechte integriert.

Wir empfehlen daher, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:
„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone“
„h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz“

Die „Pariser Prinzipien“ legen ergänzend Grundsätze für die Eingliederung von Beschwerdestellen in nationale Menschenrechtsinstitution fest. Demnach können NMRI ermächtigt werden, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen und zu prüfen. Der UN-Kinderrechtsausschuss hat der Schweiz wiederholt empfohlen, eine NMRI mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen. Die Institution muss befugt sein, Beschwerden von Kindern in



kindgerechter Art und Weise entgegenzunehmen, zu untersuchen und in der Sache zu ermitteln (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4).

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz vertritt die Ansicht, dass ein effektiver Menschenrechtsschutz auch die individuelle Ebene berücksichtigen und der diskriminierungsfreie **Zugang zur Justiz** sichergestellt werden muss. Es braucht Mechanismen, damit sich alle Menschen mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können. Dies gilt **insbesondere für Kinder**, da sie aufgrund ihres Entwicklungsstandes besonders vulnerabel für Menschenrechtsverletzungen sind und ihre Rechte nur beschränkt einfordern können. Verschärft wird dies durch den Umstand, dass die Prinzipien einer kinderfreundlichen Justiz in der Schweiz nach wie vor ungenügend umgesetzt sind. Probleme bezüglich des Zugangs zur Justiz stellen sich jedoch auch für andere Gruppen, beispielweise für Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, LGBTI-Personen oder Menschen mit Behinderung.

Bei der Förderung des Zugangs zur Justiz kommt der Menschenrechtsinstitution eine wichtige Rolle zu. Sie verfügt über die fachliche Kompetenz und die notwendige institutionelle Vernetzung, um zu prüfen, welche Massnahmen notwendig und welche Umsetzungsformen geeignet sind, damit Zugangsbarrieren abgebaut werden.

Zur Förderung des Zugangs zur Justiz zählt unter anderem auch die Information zu bestehenden Individualbeschwerdeverfahren, die durch Menschenrechtsinstrumente und deren Zusatzprotokolle garantiert werden sowie zu Rekursmöglichkeiten und gegebenenfalls zu Schlichtungs- und Mediationsverfahren.

Wir fordern daher, die Liste der Aufgabenliste unter Artikel 3 Abs. 1 um den folgenden Punkt zu ergänzen:

„i) Förderung des Zugangs zur Justiz“

Im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden“ und sie habe die „Befugnis, eigenständig zu Themen seiner Wahl zu kommunizieren“ (S.19).

Diesem Punkt messen wir eine hohe Relevanz bei und empfehlen, ihn in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit zu erwähnen: **„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.“**

Die „Pariser Prinzipien“ legen fest, dass eine NMRI ein möglichst breites, in einem Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang klar festgelegtes Mandat haben soll. Im „Erläuternden Bericht“ steht diesbezüglich Folgendes: „Das Mandat der künftigen NMRI bezieht sich auf die gesamte Menschenrechtslage in der Schweiz“ (S. 11). Ein breites Mandat der MRI – das auch die Kinderrechte miteinschliesst – ist aus unserer Sicht eines der zentralen Kriterien für eine MRI.



Wir schlagen deshalb vor, das umfassende Mandat im Art. 3 explizit festzuhalten:

„Art. 3 Abs. 1 [neu] „Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte.“

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.“ (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsausserpolitik einzubeziehen. Dies ist beispielsweise für die Umsetzung des 2. Fakultativprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie der Fall. Wir halten es für dysfunktional, die Dimension der Menschenrechtsausserpolitik hier auszuklammern. Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten einschliesslich der Kinderrechte in der Innen- und Ausserpolitik im Gesetz zu verankern ist.

Wir empfehlen im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] um folgenden Zusatz zu ergänzen:

„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte in der Innen- und Ausserpolitik.“

Zusammenfassend schlagen wir in Bezug zu Artikel 3 folgende Änderungen vor:

Art. 3 Aufgaben

¹ [neu] Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte in den Innen- und Ausserpolitik.

² [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.

³ Die NMRI nimmt zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz folgende Aufgaben wahr:

- a. Information und Dokumentation;
- b. Forschung;
- c. Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen;
- d. Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen;
- e. Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte;
- f. internationaler Austausch;
- g. [neu] Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone;
- h. [neu] Monitoring der Menschenrechtsslage in der Schweiz;
- i. [neu] Förderung des Zugangs zur Justiz.

⁴ Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.



Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüßen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im erläuternden Bericht in Bezug zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte“ erläutert wird. Demnach sind unter „gesellschaftlichen Kräften“ insbesondere nichtstaatliche Organisationen, Berufsverbände, Gewerkschaften, philosophische oder religiöse Kreise, Universitäten und qualifizierte Sachverständige sowie Vertreter/-innen des Parlaments und von Ministerien zu verstehen. Aus kinderrechtlicher Sicht bedauern wir, dass Kinder und Jugendliche in dieser Aufzählung nicht explizit erwähnt sind. Die Aufgabe einer NMRI umfasst auch den Schutz und die Förderung der Kinderrechte. Unseres Erachtens bedeutet ein gesellschaftlicher Pluralismus, Kinder- und Jugendliche als „Expert/innen in eigener Sache“ beizuziehen (vergleiche Artikel 12 KRK „Recht auf Anhörung“).

Wir empfehlen daher, in der Botschaft zum Gesetzesentwurf den Einbezug von Kindern und Jugendlichen – oder zumindest ihre Vertretung durch geeignete Organisationen – festzuhalten.

Weiter sind wir der Auffassung, dass Art. 5 nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Der Gesetzesentwurf lässt viele Fragen offen, die für die Gewährleistung der Unabhängigkeit und der demokratischen Legitimierung der NMRI von Bedeutung sind. So sollte das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums durch den Bund geregelt werden. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:
„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.“
Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit „Organisation“** betitelt werden.

Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv. Näher betrachtet ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der erläuternde Bericht macht in Bezug zu Art. 8 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer **eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins** institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine **Notwendigkeit**.



Netzwerk **Kinderrechte** Schweiz
Réseau suisse des **droits de l'enfant**
Rete svizzera **diritti del bambino**
Child Rights Network Switzerland

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, um die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft auch in der Praxis durchzusetzen.

Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:

„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert.“

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Flavia Frei
Präsidentin

Rahel Wartenweiler
Geschäftsführerin