



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

Bern, 24. Januar 2012

UPR des UNO-Menschenrechtsrats

Seminar des SKMR vom 24. Januar 2012 über die Umsetzungen der Empfehlungen an die Schweiz

Die praktische Bedeutung des UPR - Verfahrens

Generelle Bemerkungen aus Sicht der KdK

1. Aufgabe der KdK: Fokussierung auf institutionelle bzw. Verfahrensfragen

Formell ist die KdK im Rahmen ihrer Aufgabe betreffend Sicherstellung der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes vorliegend dafür zuständig,

1. dass der Bund die Kantone zielgerichtet einbezieht,
2. dass die Eingaben der Kantone konsolidiert werden und
3. dass die Kantone über die sie betreffenden Entwicklungen informiert werden.

Die KdK hat hier mit anderen Worten einen **Koordinationsauftrag** (der im Übrigen von den Direktorenkonferenzen ausdrücklich unterstützt wird).

Materiell hingegen äussert sich die KdK zu Fragen der Menschenrechte in der Regel nicht. Die Zuständigkeit für die Beurteilung solcher Fragen liegt in der Regel bei den Kantonen bzw. den Fachdirektorenkonferenzen liegt. Punktuell kann die KdK aber aufgrund ihrer zugewiesener Zuständigkeiten auch materielle Beurteilungen vornehmen (z.B. im Bereich der Integrationspolitik).

Fazit: - **formellen Aspekt des Einbezugs der Kantone im Vordergrund**

2. Aufgabe der KdK: Sicherstellung der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik

Artikel 55 BV und auch das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik (BGMK) sehen im Grundsatz vor,

- dass die Kantone vom Bund zu konsultieren sind,
- bevor dieser aussenpolitische Entscheide trifft
- welche die Zuständigkeiten oder wesentliche Interessen der Kantone berühren.

Der Entscheid, Empfehlungen von internationalen Menschenrechtsinstitutionen anzunehmen oder abzulehnen ist ohne Zweifel ein **aussenpolitischer Entscheid** im Sinne von Art. 55 BV und BGMK.

Insbesondere bei Annahme gewisser Empfehlungen verpflichtet sich der Bund, entweder neue internationale Verpflichtungen einzugehen oder neues nationales Recht zu schaffen und präjudiziert so die Entscheide des innerstaatlichen Gesetzgebers.

Häufig sind auch die **Kantone** von solchen aussenpolitischen Entscheiden **betroffen**. Dies ist dann der Fall, wenn

1. ihre innerstaatlichen Zuständigkeiten tangiert sind (vgl. Empfehlung 57.13 Konvention gegen das Verschwindenlassen von Personen) oder
2. sie den Vollzug sicherzustellen haben (was bei den meisten Empfehlungen der Fall ist).

Das BGMK sieht die **Mitwirkung der Kantone** an der Vorbereitung von aussenpolitischen Entscheiden explizit auch als ein Mittel, die aussenpolitischen Entscheide des Bundes innenpolitisch besser abzustützen.

Fazit: Bei Betroffenheit sind die Kantone vor aussenpolitischen Entscheiden zu konsultieren, einerseits um die Mitwirkung sicherzustellen und nicht zuletzt auch zur besseren politischen Abstützung der Entscheide.

3. Empfehlung 56.4: Konsultation der relevanten Akteure im Rahmen des Follow up zur UPR

Last but not least hat die Schweiz im Rahmen der UPR 2008 eine Empfehlung angenommen, wonach die „relevanten Akteure“ im Rahmen des Follow up zur UPR weiterhin zu konsultieren sind. Gemäss Interpretation im Bericht des SKMR sind unter den Begriff „relevante Akteure“ auch die Kantone zu subsumieren.

4. Fazit

Gestützt auf sowohl innerstaatliche Rechtsvorschriften und innenpolitische Überlegungen als auch auf Empfehlungen im Rahmen der UPR selbst hat der Bund die Verpflichtung und ein Interesse, die Kantone in den UPR-Prozess einzubeziehen.

Beurteilung der Praxis

Im Gegensatz zur „schweizerischen Zivilgesellschaft“, welche gemäss Bericht des SKMR beim ersten Zyklus der UPR der Schweiz im Jahre 2008 „exemplarisch hinzugezogen“ wurde, sind die Kantone in diesen Prozess überhaupt nicht oder dann nur punktuell einbezogen worden. Jedenfalls fand weder bei der Erstellung des Staatenberichts 2008 noch vor dem Entscheid über die Annahme der Empfehlungen eine Vernehmlassung oder Konsultation der Kantone statt.

Im Bericht des SKMR zur Empfehlung 56.4. wird denn auch festgehalten, dass die Schweiz „keine geeignete Strategie zur Einbindung der Kantone besass“ (Seite 14) und dass „von den Kantonen, welche für die Umsetzung der Empfehlungen verantwortlich sind, ein gewisses Desinteresse, ja sogar eine Ablehnung zu spüren“ sei.

Hauptbotschaften für die Tagung vom 24. Januar 2012

- *Es besteht sowohl eine rechtliche Verpflichtung als auch ein evidenten Interesse, die Kantone eng in den UPR-Prozess einzubeziehen.*
- *Im Gegensatz zum exemplarischen Einbezug der Zivilgesellschaft fand ein solcher Einbezug bisher allerdings nicht bzw. nur ungenügend statt.*
- *Um den Follow-up durch die rechtsanwendenden Behörden zu gewährleisten und auch um die Akzeptanz der internationalen Menschenrechtsempfehlungen zu erhöhen, ist ein formelles Verfahren für den Einbezug der Kantone zu entwickeln.*
- *Das Verfahren sollte insbesondere dafür sorgen, dass die Kantone sich äussern können, bevor der Bundesrat Berichte verabschiedet und zu Empfehlungen Stellung nimmt.*

sam, 24.1.2012