

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)

KINDERRECHTE

DIE UMSETZUNG DES RECHTS AUF PARTIZIPATION

Zugang zur Justiz, kinderfreundliche Verfahren und Partizipation:
Die rechtliche Stellung des Kindes hat sich seit dem Inkrafttreten der
UNO-Kinderrechtskonvention in der Schweiz 1997 verbessert.
Dennoch ist der Übergang vom Schutzgedanken zu einem
Kinderrechtsansatz noch nicht vollendet.

Mit den Klimademonstrationen der Jugend erleben die Kinderrechte derzeit eine nie dagewesene Aufmerksamkeit. Die Mitsprache von Jugendlichen in öffentlichen Gremien erscheint nicht mehr so ungewöhnlich. Doch nicht nur die von den Jugendlichen geforderte Klimagerechtigkeit ist noch nicht verwirklicht; auch die rechtliche Mitsprache von Kindern und Jugendlichen ist noch keine Selbstverständlichkeit. Das Partizipationsrecht von Kindern in allen sie betreffenden Angelegenheiten ist noch nicht überall umgesetzt.

Die UNO-Kinderrechtskonvention betrachtet Kinder
als Träger und Trägerinnen von Rechten.

Dabei sind regelmässig existenzielle Belange eines Kindes betroffen: im Jugendstrafverfahren, in einem Wegweisungsverfahren eines Elternteils des Kindes, bei einer Kindesentführung oder einer Platzierung eines Kindes in einem Heim oder einer fürsorglichen Unterbringung in einer psychiatrischen Klinik. Auch in Entscheidungsprozessen zur schulischen Zukunft oder zum künftigen Lebensalltag einer Familie hat das Kind ein Partizipationsrecht. Noch immer steht in diesen Situationen häufig der Gedanke im Vordergrund, Kinder seien primär zu beschützen. Die UNO-Kinderrechtskonvention (KRK) von 1989 betrachtet Kinder jedoch als Träger und Trägerinnen von Rechten.

Die Grundlagen: UNO-Kinderrechtskonvention und Leitlinien des Europarats

Seit seiner Gründung hat das SKMR in seinem Themenbereich Kinder- und Jugendpolitik die Kinderrechte als integralen Teil der Menschenrechte untersucht und gefördert. Im Vordergrund stehen dabei die Inhalte der UNO-KRK. Sie gilt in der Schweiz seit 1997 und kann vor Gericht direkt angerufen werden. Ihre Grundprinzipien sind:

- die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls,
- die Sicherstellung der Entwicklung des Kindes in bestmöglichem Masse sowie
- die Gewährleistung des Rechts auf Partizipation des Kindes zu allen Angelegenheiten, die es berühren.

Eine weitere Grundlage sind die Leitlinien des Europarats für ein kindgerechtes Verfahren (Child-friendly Justice) von 2010. Sie behandeln unter anderem den Schutz des Privat- und Familienlebens, Prävention, Ausbildung von Fachpersonen, Zugang zum Gericht und zu Gerichtsverfahren, Kindesvertretung und das Recht auf Gehör.

Verbesserungen dank neuem Jugendstrafrecht und Kindesschutzrecht

In der Schweiz traten Anfang 2011 die nationale Jugendstrafprozessordnung und Anfang 2013 das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in Kraft. Diese verbesserten den Zugang von Kindern zur Justiz und führten zu einer kindgerechteren Ausgestaltung von straf- und kindesschutzrechtlichen Verfahren. Eine SKMR-Studie von 2014 zum Kindesschutzrecht untersuchte die ersten Auswirkungen der neuen Regelungen zur Kindesanhörung sowie die Verfahrensvertretung und die Organisation und Funktionsweise der neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in drei Kantonen. Dabei kam man u.a. zum Schluss, dass eine gemeinsame Plattform zum Informationsaustausch und zur Koordination nützlich wäre.

Kinderrechte stehen zudem seit 2016 im Fokus des SKMR-Schwerpunkts «Zugang zur Justiz», mit Untersuchungen zur Umsetzung des kindgerechten Verfahrens. Der Zugang zur Justiz ist eines der zentrale Rechte in einem demokratischen Rechtsstaat und somit eine grundlegende Voraussetzung für die Verwirklichung der Kinderrechte.

INTERVIEW MIT Stefan Blum, Kinderanwalt

SKMR: Stefan Blum, wie wird man zum Kinderanwalt?

Stefan Blum: Ich war schon immer interessiert am Zusammenspiel von Recht, Sozialem und Psychologischem. 2003 hatte ich mit einer internationalen Kindesentführung zu tun. Und da habe ich gesehen, dass in juristischen Verfahren die Kinder kaum als ganze Menschen behandelt werden. Ich war schockiert: Wo sind die Rechte der Kinder?

Wann, wie und wo kommen Sie zum Einsatz?

Üblicherweise werde ich von den Gerichten oder Behörden angefragt, ob ich eine Kindesvertretung übernehmen möchte. Nehme ich den Auftrag an, erlässt die beauftragende Behörde eine Einsetzungsverfügung. Die Behörde garantiert auch das Honorar. Dies ergibt sich aus der Fürsorgepflicht des Staates.

In den Verfahren geht es zumeist um familienrechtliche Fälle im Bereich Kinderschutz oder Vertretungen von Kindern bei Scheidung oder Trennung der Eltern. Manchmal werden wir aber auch bei Strafverfahren beigezogen, als Vertreter von angeschuldigten Kindern oder solchen, die Opfer einer Straftat geworden sind.

Melden sich Jugendliche auch selber bei Ihnen?

Vor zehn bis fünfzehn Jahren kam dies noch öfter vor. Damals war die Kindesvertretung noch nicht institutionalisiert und wurde von den Behörden und Gerichten kaum von sich aus genutzt.

Aber auch heute melden sich zuweilen Jugendliche, Angehörige oder Betreuungspersonen (z.B. aus einem Heim) direkt bei mir. In Fällen, in denen das Gesetz eine Kindesvertretung vorsieht, stellen wir im Namen des Kindes einen offiziellen Antrag auf Einsetzung als Vertreter des Kindes.

Ganz selten vertrete ich jemanden ohne behördliche Einsetzung. Rechtlich ist es heute unbestritten, dass eine jugendliche Person in gewissen Fällen ohne Zustimmung oder Wissen der Eltern eine Rechtsvertretung für sich beauftragen kann.

Was hat sich in den Jahren Ihrer Tätigkeit verändert?

Die Situation hat sich in den letzten 15 Jahren breit und merklich verändert. Immer mehr Gerichte und Behörden bemühen sich systematisch, Verfahren und Entscheidungen kindgerecht auszugestalten.

Worauf ist der Fortschritt zurückzuführen?

Die Schweiz ratifizierte die UNO-Kinderrechtskonvention (UNO-KRK) im Jahr 1997. Seither haben die regelmässige Berichterstattung an den UNO-Kinderrechtsausschuss und dessen Rückmeldungen vieles in Bewegung gesetzt.

Dazu kommt die mindestens so wichtige Arbeit der zahlreichen Nichtregierungsorganisationen, welche im Netzwerk Kinderrechte Schweiz vereinigt sind.

Gibt es Herausforderungen?

Das Bewusstsein, dass Kinder angehört und einbezogen werden müssen, ist verbreitet und akzeptiert. Wie das geschehen soll, darüber gehen die Meinungen aber weit auseinander. Alle Beteiligten haben ihre eigenen Ideen, sei es aus eigenen Erfahrungen und Interessenlagen, aus Filmen, aus Vorstellungen über ein Berufsbild wie z.B. das des Anwalts oder der Richterin.

Daher sehe ich auf Seiten der Behörden ein grosses Bedürfnis nach Aus- und Weiterbildung und Austausch. Aber auch auf Seiten der Gesellschaft und insbesondere der Familien besteht ein Informationsbedürfnis.

Ein angemessener und respektvoller Einbezug der Kinder in behördlichen Verfahren ist eine Aufgabe, an der wir stetig weiterarbeiten müssen. Und wir sollten als Gesellschaft davon wegkommen, Kinder ausschliesslich – als Teil einer Gruppe – beschützen zu wollen: Sie sind Menschen mit individuellen Bedürfnissen und Rechten.

Was meinen Sie damit?

Das lange Zeit vorherrschende Fürsorgekonzept bedeutet, dass ein Kind rein passiv «geschützt wird», ohne selber etwas zu diesem Schutz beitragen zu können. Das heute geltende menschenrechtlich fundierte Kinderrechtekonzept verlangt dagegen den aktiven und dauernden Einbezug auch des zu schützenden Kindes. Nur so kann vermieden werden, dass der Staat rigid und schematisch handelt, nur so kann das Kind sich als individuelles Wesen mit eigenen Rechten wahrgenommen fühlen.

Warum ist das wichtig?

Aus psychologischer Sicht ist es wichtig, selbst etwas tun zu können. Wenn das nicht gefördert wird, kann der Schutz durch Dritte negativ wirken. Schutz ohne Partizipation ist einer guten Entwicklung nicht zuträglich.

Zudem: In einer Schutzkonstellation kann letztlich der Schützende entscheiden, wie weit der Schutz geht. Man ist passiv und fremdbestimmt.

Das klingt sehr psychologisch.

Wenn Sie mit Psychologie die Wahrnehmung menschlicher Grundbedürfnisse meinen, ist dies ein grundlegender Aspekt meiner Arbeit. Alle, die sich beruflich mit Kindern befassen, sollten sich damit beschäftigen.

Ist Entwicklungspsychologie also Teil der Ausbildung?

Nein, in der juristischen Grundausbildung kommt die Entwicklungspsychologie kaum vor. Die Multi- bzw. Transdisziplinarität der Aufgabe «Kindesvertretung» wird kaum reflektiert. Hingegen gibt es Weiterbildungen, die dem Rechnung tragen, z.B. das CAS Kindesvertretung an der Hochschule Luzern.

Nicht alle Kinder sind urteilsfähig. Wie gehen Sie damit um?

Das ist eine zentrale Frage der Teilhabe und der Würde des Menschen. Ich gehe von den Menschenrechten aus. Das Recht auf Partizipation hängt nicht von Faktoren wie Alter, Vernunft oder Intelligenz ab, sondern es gilt ab Geburt für alle Menschen. Das Bedürfnis nach Partizipation ist grenzenlos, das Recht darauf entsprechend auch.

Wie setzen Sie das um?

Das Wichtigste ist, dass das Kind, die jugendliche Person das Gefühl hat, gehört und ernstgenommen zu werden. Bei älteren Kindern und Jugendlichen geschieht dies vor allem durch das Gespräch und ausführliche Information. Bei kleineren Kindern oder solchen, die nicht sprechen können, ist es schwieriger. Auf jeden Fall übernehme ich keine Kindesvertretung, ohne das Kind persönlich kennengelernt zu haben. Jedes Kind äussert sich in irgendeiner Form. Dies versuche ich aufzunehmen im persönlichen Kontakt oder z.B. durch Betreuungspersonen.

**Wo sehen Sie den dringendsten konkreten Handlungsbedarf?
Was muss auf welcher Ebene als Nächstes geschehen?**

Die Umsetzung der Kinderrechte im menschenrechtlichen Sinn ist eine Daueraufgabe, die als solche auf allen Ebenen der Gesellschaft, in den Familien und Schulen sowie in der Politik erkannt und bearbeitet werden muss. In unserem ausgeprägt föderalistisch organisierten Land ist es wichtig, dass alle Kantone sich die Umsetzung der Kinderrechte und der UNO-KRK auch im Justizbereich zu einer vordringlichen und umfassenden Aufgabe machen. Leider ist dies gegenwärtig noch nicht überall der Fall. Auf eidgenössischer Ebene wünsche ich mir, dass eine Ombudsstelle für Kinderrechte bald geschaffen wird.



Stefan Blum ist Anwalt und geschäftsführender Partner der Musivo Genossenschaft in Winterthur. Er vertritt seit 2003 regelmässig Kinder in behördlichen und gerichtlichen Verfahren, publiziert und referiert zu kinderrechtlichen Themen. Er ist u.a. Gründungsmitglied des Vereins Kinderanwaltschaft Schweiz (2006), für den er bis 2013 in verschiedenen Führungsfunktionen tätig war.

Partizipation: ein voraussetzungsloses Recht des Kindes

Das SKMR konzentrierte sich in der Folge auf das Anhörungsrecht des Kindes in verschiedenen Rechtsgebieten. Eine Studie von 2017 stellte u.a. fest, dass die betroffenen Kinder im Fremdplatzierungsverfahren in der Regel ab sechs Jahren befragt werden. Dies entspricht der gegenwärtigen Rechtsprechung des Bundesgerichts.

Im Wegweisungsverfahren eines ausländischen Elternteils werden Kinder in weniger als der Hälfte der Kantone angehört. Meistens gehen die Behörden davon aus, dass das Kindesinteresse mit dem Interesse des auszuweisenden Elternteils übereinstimmt.

Der Kinderrechtsansatz ist in der Praxis
noch nicht umgesetzt.

Beide Beispiele illustrieren, dass der Kinderrechtsansatz in der Praxis noch nicht umgesetzt ist, denn nach UNO-KRK gilt das Recht auf Partizipation unabhängig vom Alter. Es ist voraussetzungslos.

Partizipation ist mehr als Anhörung

Das Partizipationsrecht des Kindes gemäss der UNO-KRK geht jedoch über den Justizbereich hinaus. Zudem umfasst es mehr als die einmalige Anhörung. Namentlich zählt die umfassende kindgerechte Information in allen Lebensbereichen, in denen das Kind betroffen ist, sowie in allen Phasen eines Prozesses dazu.

Das SKMR hat seinen Fokus entsprechend erweitert und in den letzten Jahren eine Studie erarbeitet, die die Umsetzung des Partizipationsrechtes in sechs für das Kind relevanten Themenbereichen (Familienrecht, Jugendstrafrecht, Kinderschutz, Bildung, Gesundheit und Jugendparlamenten) und neun Kantonen umfassend analysiert und Handlungsempfehlungen abgibt. Diese Studie wird 2020 erscheinen.

INTERVIEW MIT Yasmina Savoy, Jugendrat Kanton Freiburg

SKMR: Wie sind Sie zum Jugendrat gekommen?

Yasmina Savoy: Dies ergab sich mehr aus Zufall. 2015 sass ich einmal im Zug, und eine junge Frau drückte mir einen Flyer «Info votation» in die Hand. Auf dessen Rückseite war das Logo des Jugendrats. Daraufhin nahm ich mit dem Jugendrat Kontakt auf, und einige Wochen später nahm ich an der ersten Sitzung teil. In den Jahren 2016 und 2017 war ich

jeweils Präsidentin des Rats. Mein Engagement war aber auch eine Folge meines familiären Umfelds: Politische Diskussionen waren stets und sind immer noch Teil unseres Lebens.

Was genau macht der Jugendrat?

Der Jugendrat des Kantons Freiburg ist eine der offiziellen ausserparlamentarischen Kommissionen. Er behandelt in erster Linie Themen, welche die Jungen betreffen, sowie Gesetzesvorlagen zur Bildung. Der Jugendrat ist in der Kommission für Kinder- und Jugendfragen vertreten und hat an den Diskussionen über die Kinder- und Jugendstrategie teilgenommen, die letztes Jahr nach fünf Jahren abgeschlossen wurde.

Wer kann Mitglied des Jugendrats werden?

Für die Mitgliedschaft gibt es zwei Bedingungen: Man muss im Kanton Freiburg wohnen und zwischen 16 und 25 Jahre alt sein. Das für den Jugendrat zuständige kantonale Departement achtet darauf, dass innerhalb des Jugendrats eine gewisse Diversität besteht. Der grosse Vorteil des Jugendrats ist, dass er Junge zusammenbringt, die sich für Politik interessieren, jedoch noch nicht unbedingt Mitglied einer politischen Partei sind. Wir lernen somit, mit anderen zusammen ein Projekt auf die Beine zu stellen, uns auszutauschen und eigene Ideen zu entwickeln.

Vertritt der Jugendrat die Jungen in allen Belangen?

Nein. Meiner Ansicht nach ist es nicht Aufgabe des Jugendrats, zu allem Stellung zu nehmen. Es wäre auch arrogant, sich als diejenige Gruppe darzustellen, welche die Meinung sämtlicher jungen Menschen des Kantons genauestens vertritt. Die Rolle des Jugendrats ist es, der Politik aufzuzeigen, dass die Jungen gewisse spezifische Bedürfnisse haben und dass sie durch Politiker und Politikerinnen im Alter zwischen 40 und 50 Jahren, die in der Mehrheit sind, nicht hinreichend vertreten sind. Wir ermuntern die Jungen, an den Abstimmungen teilzunehmen und bei den Wahlen zu kandidieren, damit sie sich selber vertreten können.

Wie ermuntert der Jugendrat die Jungen, an den Abstimmungen teilzunehmen?

Der Jugendrat hat während vielen Jahren sogenannte Flyer «Info votation» zu den Abstimmungen herausgegeben. Dies war eine kleine Broschüre, die an den Schulen der Sekundarstufe II oder am Bahnhof verteilt wurde. Darin wurden die Argumente der Gegnerinnen und der Befürworter dargelegt, mit einer Erläuterung der Änderungen, die das betreffende Gesetz einführen würde. Ein anderes Projekt heisst «Ça se débat» – der Jugendrat organisiert Debatten an den Schulen während den Mittagspausen.

Wie genau entstehen die Projekte?

Sämtliche Projekte entstehen in den verschiedenen Arbeitsgruppen des Jugendrats. Um diese zu präsentieren, haben wir direkten Kontakt mit den Medien. So können wir uns bei der Freiburger Bevölkerung bekannt machen.

Was halten Sie vom Stimmrecht ab 16 Jahren?

Der Jugendrat befürwortet dies, ich persönlich bin jedoch dagegen. Das Stimmrecht bringt eine grosse Verantwortung mit sich, und leider üben auch heute noch zu wenig Junge die-

ses Recht aus. Aus diesem Grund hat der Jugendrat versucht, die vielen Jungen, die an der Klimabewegung beteiligt waren, zur Ausübung ihres Stimmrechts zu ermuntern. Zudem zeigt sich, dass Kinder sich eher an den Abstimmungen beteiligen, wenn auch die Eltern dies tun. Die Schule sollte somit einspringen, wenn kein familiäres Umfeld vorliegt, das ein gesellschaftliches Engagement fördern würde.

Engagieren Sie sich für die Jungen oder für die Kinder?

Die Bedürfnisse der Jungen und jene der Kinder sind nicht dieselben, auch wenn eine Ähnlichkeit besteht: Beide haben ein Bedürfnis nach Emanzipation. Der Jugendrat engagiert sich eher für die Jungen, da die Mitglieder zwischen 16 und 25 Jahre alt sind. Er gibt den Jungen die Möglichkeit, sich individuell zu entwickeln und die eigene Meinung zum Ausdruck zu bringen.

Sehen Sie einen Unterschied zwischen den Menschenrechten und den Kinderrechten?

Ich denke, die Kinder haben mit dem Recht auf Bildung ein besonderes Recht, das die Erwachsenen nicht haben. Wenn schon nur dieses Recht vollständig durchgesetzt würde, würden sich die übrigen Rechte von selbst ergeben.

Denken Sie, dass sich die Jungen genügend ernst genommen fühlen und ihre Stimme wirklich zählt?

In unserem Kanton wurden dazu einige Studien durchgeführt, insbesondere im Rahmen der Kinder- und Jugendstrategie. Diese haben aufgezeigt, dass sich Kinder und Junge meistens ernst genommen fühlen, dass dies jedoch massgeblich von ihren Gesprächspartnern und den Themen abhängt. Bei der Klimabewegung hat man viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer unter 18 Jahren gesehen, und das mediale Echo war enorm. Diese Bewegung hatte auch einen Einfluss auf den Jugendrat: Er hat Stellung bezogen und sich an die Politikerinnen und Politiker gewandt, damit diese Antworten liefern. Der Staatsrat hat seither einen Klimaplan auf die Beine gestellt.

Was müsste getan werden, damit sich die Kinder vermehrt an der Gesellschaft beteiligen können?

Diese Arbeit muss von Anfang an gemacht werden, d.h. ab der Kindheit. Die Schulen spielen somit eine entscheidende Rolle. Die Kinder sollten dazu ermuntert werden, das Wort zu ergreifen, sie sollen entsprechende Übungen machen und die nötigen Sprachfähigkeiten erlernen können: Wie argumentiert man? Wie übermittelt man etwas am besten? Wie tritt man öffentlich auf? Wie gewinnt man Selbstvertrauen? Ich finde es wichtig, den Jungen früher mehr Verantwortung zu übertragen.

Was machen Sie bzw. der Jugendrat konkret, um dieses Ziel zu erreichen?

Wenn wir Debatten organisieren, achten wir stets darauf, eine Interaktion mit dem Publikum zu gewährleisten und junge Politikerinnen und Politiker einzuladen. Diese erhalten so die Möglichkeit, zunächst vor einem jüngeren Publikum aufzutreten.



Yasmina Savoy ist Präsidentin der Jungfreisinnigen Freiburg sowie Mitglied und ehemalige Präsidentin des Jugendrats von Freiburg. Sie wird an der Universität Genf Politikwissenschaften studieren.

Es braucht klare Rechtsgrundlagen und eine klare Zuweisung der Verantwortung

Ein Fazit der bisherigen Untersuchungen des SKMR ist, dass klare nationale Rechtsgrundlagen der Partizipation von Kindern förderlich sind. Im Jugendstraf-, Scheidungs- und Kindeschutzverfahren sind dank nationaler Rechtsgrundlagen die Instrumente der Anhörung und der Kindesvertretung inzwischen bekannt; was aber noch nicht unbedingt heisst, dass sie auch immer eingesetzt werden.

Die Studien des SKMR legen zudem nahe, dass unter den Akteurinnen und Akteuren weiterhin Bedarf nach klarerer Zuordnung der Verantwortung für die Umsetzung der unterschiedlichen Formen der Partizipation besteht (Information, Anhörung, Begleitung und Vertretung des Kindes). Beteiligte Fachpersonen wünschen sich zudem auch selber mehr Informationen und Weiterbildungen. In diesem Punkt hat es also seit 2015 keinen entscheidenden Fortschritt gegeben.

Entwicklung der Forschung: Blick in die Praxis und Einbezug von Kindern

Eine weitere Erkenntnis ist, dass es nicht nur auf den rechtlichen Rahmen ankommt, sondern wesentlich auch auf dessen Umsetzung in der Praxis. Dies spiegelt sich auch in der Herangehensweise des SKMR, die sich mit den Jahren entwickelt hat: Bei der Untersuchung der Umsetzung von Kinderrechten haben die qualitativen und quantitativen empirischen Elemente der interdisziplinären Arbeiten laufend zugenommen. Insbesondere lohnt sich der Blick in die Praxis der Fachpersonen: Erstens können die Studienergebnisse konkreter zur Lösung von praktischen Problemen beitragen, zweitens können die Arbeiten mit einer höheren Akzeptanz unter Fachpersonen rechnen.

Als weitere Neuerung hat das SKMR in seiner jüngsten Studie Vertreterinnen und Vertreter aus den kantonalen Jugendparlamenten einbezogen. Eine Empfehlung an die geplante Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist deshalb, künftig die Kinder und Jugendlichen vermehrt direkt in wissenschaftliche Untersuchungen einzubeziehen und mit ihnen gemeinsam Forschungsfragen zu erarbeiten.

Studien des SKMR zum Thema Kinderrechte

- **Anhörung von Kindern durch Behörden in der Schweiz: Analyse und Empfehlungen, 2017**
- **Das Kindesschutzrecht, 2014**
- **Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz. Eine Bestandesaufnahme im Bereich Kinder- und Jugendpolitik, 2014**

AKTIVITÄTEN 2019

Information, 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 Akteurinnen und 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 2019.

Publikationen 2019

Die folgenden Publikationen sind im Jahr 2019 veröffentlicht worden und stehen auf der Website des SKMR zur Verfügung:

- **Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug**, Studie, 12. November 2018, 59 S.
Die Studie stellt klar: Inhaftierte Personen haben Anspruch auf eine medizinische Versorgung, die derjenigen der Allgemeinbevölkerung entspricht. Die Rechtslage in der Schweiz ist verbesserungsfähig.
- **Die Nichtumsetzung von EGMR-Urteilen: Reaktionen und Massnahmen des Europarats**, Studie, Dezember 2018, 34 S.
Die Studie zeigt anhand von Fallbeispielen, wie der Europarat die Umsetzung der Urteile des EGMR überwacht und welche Massnahmen er ergreift, wenn Mitgliedstaaten Urteile missachten.
- **Grundrechte im Alter – Ein Handbuch**, Buch, 2019, 118 S.
Privatsphäre, Bewegungsfreiheit, Selbstbestimmung: Das Handbuch erklärt die juristische Dimension des Alltags älterer Menschen anhand von Fallbeispielen.
- **Weniger Frauen vor Bundesgericht als Männer**, Kurzstudie, März 2019, 15 S.
Frauen sind seltener an Verfahren vor dem Bundesgericht beteiligt als Männer. Das zeigt die Auswertung von rund 4 400 Urteilen durch das SKMR.
- **Juristische Einschätzung von Arbeitsausbeutung in der Schweiz**, Studie, Deutsch mit Zusammenfassung auf Französisch, 1. März 2019, 50 S.
Arbeitsausbeutung kommt auch in der Schweiz vor. Expertinnen vermuten eine hohe Dunkelziffer. Anhand von zwölf Fällen hat das SKMR die Rechtsprechung in diesem Bereich analysiert.

- **Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen: zur Situation in den Kantonen**, Studie, 18. März 2019, 138 S.
Die Studie untersucht, wie geflüchtete Frauen in den Kantonen untergebracht und betreut sind. Besonderes Augenmerk gilt dabei denjenigen, die Opfer von Gewalt wurden.
- **La révolution 4.0 au travail**, Tagungsband, Französisch, Mai 2019, 326 S.
Die Digitalisierung wird als Revolution 4.0 oder vierte industrielle Revolution bezeichnet. Der Tagungsband versammelt Beiträge eines Kolloquium zum Thema im Februar 2018.
- **Mitsprache von Menschen mit Behinderungen an politischen Prozessen**, Kurzstudie, 15. Juli 2019, 18 S.
Laut der UNO-Behindertenrechtskonvention dürfen Menschen mit Behinderungen bei politischen Prozessen mitreden, die sie betreffen. Die Studie untersucht die Vorgaben und ihre Umsetzung und macht Vorschläge zur Verbesserung.



Christine Kaufmann präsentiert das Handbuch «Grundrechte im Alter»,
28. Mai 2019 (Bild: SKMR)

Veranstaltungen 2019

Die folgenden Publikationen sind im Jahr 2019 veröffentlicht worden und stehen auf der Website des SKMR zur Verfügung:

- **Digitalisierung und Menschenrechte**, 2. und 30. April 2019, Zürich
Zwei Abendveranstaltungen mit Referaten und Publikumsdiskussionen zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf die Menschenrechte.

- **Symposium Kinderrechte und religiöse Überzeugungen: Autonomie, Erziehung, Tradition**, 2. und 3. Mai 2019, Genf
Internationale Konferenz über das Recht des Kindes auf eigene Entscheidungen zum Glauben.
- **Vernissage: Grundrechte im Alter – Ein Handbuch**, 28. Mai 2019, Bern
Buchvernissage mit Inputreferaten und Podiumsdiskussion zum Verhältnis von Theorie und Praxis bei der Arbeit mit älteren Menschen.
- **Menschenrechte in der Schweiz – Umsetzung bei Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden**, 18. Juni 2019, Bern
Öffentliche Tagung zur Stärkung des nationalen Dialogs zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen.
- **Intergeschlechtlichkeit: das Recht auf Unversehrtheit**, 8. November 2019, Bern
Die Tagung beleuchtete Intergeschlechtlichkeit aus der Perspektive der Menschenrechte, der Sozialwissenschaft und des Aktivismus.
- **30 Jahre UNO-Kinderrechtskonvention**, 18.–20. November 2019, Genf
Dreitägige Jubiläumskonferenz über die Fortschritte der Umsetzung der Kinderrechtskonvention.
- **Gendersensible Unterbringung und Unterstützung von geflüchteten Frauen in der Schweiz**, 28. November 2019, Bern
«atelier genre» zur Umsetzung der Istanbul-Konvention im Schweizer Asylwesen.
- **5. Fachtagung zum Polizeirecht: Befragungen**, 28. November 2019, Bern
Fachtagung über die rechtlichen Vorgaben und neue Methoden im Bereich Befragungen durch Polizei und Staatsanwaltschaft.



Fachtagung Intergeschlechtlichkeit, 8. November 2019 (Bild: Claude Hurni)

Weitere Aktivitäten 2019

- Quartalsweise Publikation von Update Freiheitsentzug, einer Übersicht über die internationale und nationale Rechtsprechung und Entwicklungen im Bereich des Freiheitsentzugs;
- Aktualisierung der Datenbank zum Gleichstellungsgesetz;
- Weiterbildungen des SKMR zu Menschenrechten im Alter;
- Erstellen eines Berichts in Beantwortung eines parlamentarischen Postulats zum Recht auf Anhörung von Kindern;
- Arbeiten zu den Schwerpunktthemen (Formen der Arbeitsausbeutung, Digitalisierung und Privatsphäre, Privatisierung im Justizvollzug, Zugang von Frauen zur Justiz).
- Zukunftstag am 14. November 2019: Acht Mädchen und acht Jungs besuchten das SKMR und setzten sich mit Menschenrechten, mit Geschlechterstereotypen und den Berufsbildern der Chefin oder des Juristen auseinander.



Intensive Diskussion über Menschenrechte am Zukunftstag (Bild: SKMR)

VERGANGENES UNRECHT

ERKENNTNISSE FÜR DIE PRÄVENTION

2019 hat sich das SKMR auch mit den Verfahrensrechten von besonders verletzlichen Personengruppen befasst. Diese sind bei der Prävention von schweren Menschenrechtsverletzungen besonders wichtig. Ein Blick in die nicht allzu ferne Vergangenheit der Schweiz auf historische Grund- und Menschenrechtsverletzungen zeigt Parallelen zu aktuellen Entwicklungen im Bereich der Sozialhilfe.

Am 1. März 2019 erliess der Kanton Aargau eine Verordnungsänderung: Personen, die «in verschiedenen Lebensbereichen Unterstützung bedürfen», können zwecks «Umsetzung entsprechender Betreuungs- oder Integrationsmassnahmen» einer Unterkunft zugewiesen werden. Nach erheblichem zivilgesellschaftlichem Druck wurde die Änderung rückgängig gemacht. Der Erlass der Regelung ist Ausdruck einer gesellschaftlichen Normvorstellung: Wer auf staatliche Unterstützung angewiesen ist, darf deswegen einer Unterkunft zugewiesen werden. Damit sind die Grundrechte der Bewegungsfreiheit, des Schutzes der Privatsphäre und der persönlichen Freiheit tangiert.

Dies ist ein Abbau des Rechtsschutzes und eine Einschränkung der Verfahrensrechte von Personen, die Sozialhilfe beziehen.

Am 14. Januar 2020 entschied das Bundesgericht, dass Sozialhilfebeziehende gegen Auflagen und Weisungen nicht direkt rekurrieren können. Erst wenn sie einer Weisung zuwiderhandeln und dafür bestraft werden, können sie Rekurs einlegen. Dies ist ein Abbau des Rechtsschutzes und eine Einschränkung der Verfahrensrechte von Personen, die Sozialhilfe beziehen.

Dies sind nur zwei Beispiele für gegenwärtige Bestrebungen, die Grund- und Menschenrechte von Armutsbetroffenen einzuschränken. Diese Entwicklungen sind indes nicht neu. Der Blick in die Vergangenheit zeigt, dass bezüglich derartiger Einschränkungen der Grundrechte von verletzlichen Gruppen eine gewisse Kontinuität besteht.

Administrative Versorgung

Im Rahmen der sogenannten fürsorgerischen Zwangsmassnahmen wurden im 20. Jahrhundert in der Schweiz zahlreiche Menschenrechtsverletzungen begangen. Als fürsorgerische Zwangsmassnahmen gelten im historischen Sinne verschiedenste staatliche Massnahmen der Sozialpolitik. Opfer waren beispielsweise Verdingkinder, Heimkinder, Zwangssterilisierte, Zwangsadoptierte, die «Kinder der Landstrasse» sowie Menschen, die administrativ versorgt wurden.



Internierte Frauen und Mädchen arbeiten im Gemüsegarten. Erziehungs-Anstalt für katholische Mädchen, Richterswil, vor 1914 (Bild: Schweizerisches Sozialarchiv; Quelle: Bilder aus Anstalten des Schweizerischen Armenerziehervers eins zur Landesausstellung Bern 1914; Signatur: Sozarch_F_Fe-0002-23)

Allein von der administrativen Versorgung waren vermutlich bis zu 60 000 Personen betroffen. Eine genauere Zahl lässt sich gegenwärtig aufgrund der Quellenlage, des nach wie vor grossen Forschungsbedarfs, der föderalen Rechtsstruktur und der heterogenen Opfergruppen nicht ermitteln.

Klar ist aber, dass es sich bei den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen insgesamt keinesfalls um Einzelfälle handelte, sondern um ein weitverbreitetes, institutionelles Problem. Die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen stellten vielfach schwere Menschenrechtsverletzungen dar.

Mangelnder Rechtsschutz

Insbesondere betroffen war dabei das Recht auf ein faires Verfahren. Es bestand ein komplexes, föderales Geflecht von Rechtsnormen und variierenden Rechtsmittelinstanzen. Dies und die mangelnde Professionalisierung führten vielfach zur Überforderung der kantonalen Laienbehörden und zu einem Mangel an Rechtskenntnissen der Behörden. Darüber hinaus sahen die kantonalen Rechtsgrundlagen oftmals keine unabhängige, gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen vor, deren Begründungen waren oft unzureichend und basierten auf Vermutungen. Im Weiteren wurden die Verfahrensabläufe nicht eingehalten, Entscheidungen nicht schriftlich festgehalten oder die Akteneinsicht verweigert. Es bestand folglich kein hinreichender und einheitlicher Rechtsschutz.

Demokratisch legitimiertes Unrecht

Wie konnte es zu solchen Menschenrechtsverletzungen kommen? Die nicht menschenrechtskonformen Rechtsnormen und -praxis waren oft direktdemokratisch legitimiert – beispielsweise wurden viele Versorgungsgesetze durch Volksabstimmungen eingeführt. Rechtsnormen sind zudem nie abstrakte Konstruktionen, sondern immer ein Abbild gesellschaftlicher Prozesse und Normen, auch wenn sie nicht durch Volksabstimmungen eingeführt werden.

Versorgt wurden Menschen,
die von der Norm abwichen.

In Bezug auf die administrative Versorgung heisst das: Versorgt wurden Menschen, die von der Norm abwichen. Dabei waren verschiedene Normen relevant: Beispielsweise führte die Idee der «bürgerlichen Arbeitsmoral» zu einer Gleichsetzung von Armut mit moralischer Verkommenheit, herrschende Geschlechternormen beeinflussten sowohl die Wahrnehmung von Devianz im Allgemeinen als auch die Begründungen für Einweisungen. Angehörige von bereits stigmatisierten Familien waren besonders gefährdet, von Massnahmen betroffen zu werden. Bei Abweichung von einer Norm wurden fundamentale Grundrechte aberkannt bzw. nicht zugestanden. Somit wurden unterschiedliche Gesellschaftsklassen (re)produziert, die nicht alle dieselben Rechte genossen.

Zeitgenössische Kritik blieb lange wirkungslos

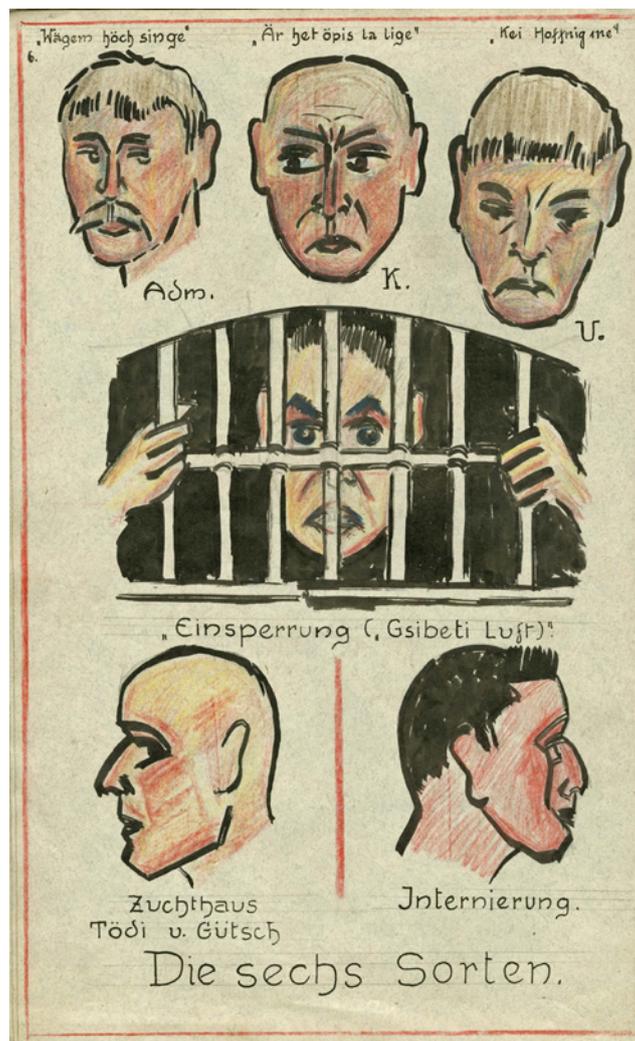
Die verfahrensrechtlichen Probleme waren zum Teil bereits damals bekannt. Die zeitgenössische Kritik änderte jedoch nichts an der Rechtspraxis: Diese bestand bis in die 1970er Jahre fort. Verbesserungsvorschläge aus den Fachbereichen wurden nicht umgesetzt, bzw. Fachwissen gelangte nicht an die richtige Stelle. Die Zuwiderhandlungen gegen Fachempfehlungen dürften darüber hinaus auch ökonomische Gründe gehabt haben.

Späte Änderung der Rechtsnormen und -praxis

Erst in den 1970er Jahren begann die Überarbeitung der Rechtsgrundlagen und der Rechtspraxis. Ausgelöst wurde dieser Prozess durch verschiedene Faktoren. Zum Beispiel war die praktizierte Vollzugspraxis nicht mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)

vereinbar, die von der Schweiz schliesslich 1974 ratifiziert wurde. Ab 1972 wurde daher mit der Revision des Familienrechts begonnen. Dazu gehörten auch die Anpassung des Adoptionsrechts, des Kindsrechts sowie die Kodifizierung des fürsorgerischen Freiheitsentzugs, die 1981 in Kraft traten.

Zudem spielten wissenschaftliche Erkenntnisse und zivilgesellschaftliches Engagement eine wichtige Rolle, beispielsweise die Kampagne des Beobachters im Zusammenhang mit den «Kindern der Landstrasse».



«Die sechs Sorten»: Zeichnung eines Internierten in den Anstalten Witzwil, 1929.
(Bild: Staatsarchiv Bern; Quelle: «Witzwiler Illustrierte»; Signatur: BB.4.2.248)

Aufarbeitung durch den Bund

2014 setzte der Bund eine Unabhängige ExpertInnenkommission Administrative Versorgung (UEK) ein. Diese veröffentlichte 2019 ihren Abschlussbericht. Die UEK untersuchte die Geschichte der administrativen Versorgung in der Schweiz vor 1981 sowie ihre Bezüge zu anderen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen. Diese und weitere wissenschaftliche Untersuchungen der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen zeigen verschiedene menschenrechtliche Missstände auf.

Zeitliche Begrenzung schliesst mögliche Opfer aus

Zudem richtete der Bund im Rahmen des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG) einen Fonds für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen ein. Diese können auf Gesuch hin einen Solidaritätsbeitrag erhalten. Das AFZFG bezieht sich dabei nur auf Massnahmen, die vor 1981 erlassen wurden. Opfer von Menschenrechtsverletzungen, die nach 1981 angeordnet wurden, haben keinen Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag gestützt auf das AFZFG. Diese zeitliche Begrenzung der Wiedergutmachungsmassnahmen trägt der Tatsache keine Rechnung, dass eine jahrzehntelange Unrechtspraxis nicht durch das Inkrafttreten neuer Rechtsgrundlagen, wie es 1981 erfolgte, vom einen auf den anderen Tag überwunden wird.

Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte am 28. Januar 2020 die zeitliche Begrenzung in zwei Urteilen. In einem der beiden Urteile anerkennt das Gericht immerhin, dass sie «ungerecht erscheinen mag». Zudem anerkennt es das Trauma und das beträchtliche Leid der Beschwerdeführerin. Trotzdem habe sich das Gericht an den politischen Entscheid der zeitlichen Begrenzung zu halten.

Lehren aus vergangenem Unrecht

Diese menschenrechtsverletzende Praxis des 20. Jahrhunderts wurde aufgehoben, und private und öffentliche Akteurinnen und Akteure beschäftigen sich mit deren Aufarbeitung und der «Wiedergutmachung». Aber hat man in der Schweiz aus dem vergangenem Unrecht gelernt? Der aktuelle Umgang mit Sozialhilfebeziehenden bzw. Armutsbetroffenen im Allgemeinen lässt daran zweifeln.

Die Menschenrechte gelten für alle Menschen,
ungeachtet ihrer ökonomischen Stellung in der
Gesellschaft.

Die Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen in der Schweiz zeigt, dass besonders verletzlichen Gruppen beim Menschenrechtsschutz spezielle Beachtung zukommen sollte. Denn die Menschenrechte, im erwähnten Fall insbesondere das Recht auf ein faires Verfahren, gelten für alle Menschen ungeachtet ihrer ökonomischen Stellung in der Gesellschaft.

Der Blick auf vergangenem Unrecht sollte nicht nur dazu dienen, irreversible Menschenrechtsverletzungen durch Entschädigungen auszugleichen, sondern auch künftige Verletzungen zu verhindern.

Dabei darf sich der Schutz der Menschenrechte keinesfalls nur auf die abstrakte Normenkontrolle beschränken, sondern muss die tatsächliche Rechtspraxis und die Lebenswelten der Betroffenen miteinbeziehen. In diesem Sinne besteht auch in diesem Bereich Bedarf nach einer Nationalen Menschenrechtsinstitution.

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 arbeiten jeweils für einen Themenbereich und verteilen sich auf die verschiedenen Standorte 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 beraten, 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.

SKMR-BEIRAT 2019

Die Mitglieder des Beirats per 31.12.2019:

Marianne Aeberhard, Gülcan Akkaya, Doris Angst (Vizepräsidentin), Liselotte Arni, Marius Beerli, Wolfgang Bürgstein, Frédéric Cerchia, Eugen David (Präsident), Yvonne Feri, Michele Galizia, Ida Glanzmann-Hunkeler, Balthasar Glättli, Stéphane Graber, Patrick Guidon, Ulrich E. Gut, Kurt Gysi, Max Hofmann, Sandra Imhof, Amina Joubli, Claudia Kaufmann, Bettina Fedrich, Christine Kopp, Susanne Kuster, Roland Mayer, Gabriela Medici, Béatrice Métraux, Vreni Müller-Hemmi, Erich Herzog, Simone Prodoliet, Luc Recordon, Barbara Schedler Fischer, Manon Schick, Roland Schmid, Anne Seydoux-Christe, Gaby Szöllösy, Marco Taddei, Geert van Dok, Claudio Zanetti.

Erläuterungen zur Erfolgsrechnung 2019

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. Die Universitäten stellen zudem die Infrastruktur (u.a. Räumlichkeiten, Technik) für das SKMR zur Verfügung und tragen den Aufwand für nicht abgerechnete Arbeitsleistungen der Mitarbeitenden und der Direktoriumsmitglieder.

Der Bundesbeitrag für das Jahr 2019 betrug nach Abzug der Mehrwertsteuer CHF 928 505.10. Die anderen Beiträge umfassen Rückerstattungen und Einnahmen aus Veranstaltungen. Die Ausgaben ergeben sich aus dem Personalaufwand der Geschäftsstelle, den Personalkosten für die Mitarbeitenden der Themenbereiche, einem bewilligten kreditfremden Aufwand sowie dem Sachaufwand. Die Einnahmen aus Aufträgen ausserhalb des jährlichen Leistungsvertrags fielen mit CHF 372 172.31 im Verhältnis zum Vorjahr (CHF 411 056.82) etwas tiefer aus. Dies ist auf den Umstand zurückzuführen, dass angesichts der Unsicherheit über die Laufdauer des SKMR insgesamt weniger neue Aufträge akquiriert werden konnten und ausserdem die Zahlungsmodalitäten für einzelne Aufträge so ausgestaltet wurden, dass ein Teil der Einnahmen erst im Jahr 2020 statt 2019 anfällt.

Die Erfolgsrechnung für den Bundesbeitrag 2019

	2019	2018
	CHF	CHF
Nachträglich bewilligter Bundesbeitrag aus 2017	0.00	3 333.80
Bundesbeitrag (nach Abzug MwSt.)	928 505.12	928 505.10
Andere Erträge	20 437.11	10 246.58
	948 942.23	942 085.48
Personalaufwand Geschäftsstelle	-390 849.10	-401 102.55
Personalaufwand Themenbereiche	-405 354.75	-428 286.05
Bewilligter kreditfremder Aufwand	-9 000	0.00
Sachaufwand	-120 365.45	-112 930.85
Vorbezug aus Budget 2019	0.00	233.97
Vorfinanzierung Bund 2019	-23 372.93	0.00
	0.00	0.00

PERSONELLES

Mitglieder des Direktoriums und Mitarbeitende des SKMR im Jahr 2019

Geschäftsstelle

Jörg Künzli (Direktor SKMR)
Evelyne Sturm (Geschäftsführerin)
Antonia Bertschinger
Lukas Heim
Luisa Jakob
Reto Locher
Nadège Piller (bis November)
Claire Robinson (ab Oktober)

Themenbereich Migration

Denise Efionayi-Mäder
(Mitglied des Direktoriums)
Pascal Mahon (Mitglied des Direktoriums)
Anne-Laurence Graf
Johanna Probst

Themenbereich Polizei und Justiz

Jörg Künzli (Direktor SKMR und
Mitglied des Direktoriums)
Judith Wyttenbach
(Mitglied des Direktoriums)
Kelly Jane Bishop
Alexandra Büchler
David Krummen
Florian Weber

Themenbereich

Geschlechterpolitik

Michèle Amacker
(Mitglied des Direktoriums)
Judith Wyttenbach
(Mitglied des Direktoriums)
Seraina Graf
Christina Hausammann
Elijah Strub
Olga Vinogradova

Themenbereich Kinder- und Jugendpolitik

Philip Jaffé (Mitglied des Direktoriums)
Michelle Cottier (Mitglied des Direktoriums)
Sandra Hotz
Christina Weber Khan

Themenbereich Institutionelle Fragen

Eva Maria Belser
(Mitglied des Direktoriums)
Christof Riedo (Mitglied des Direktoriums)
Thea Bächler (Februar bis Juli)
Sandra Egli (bis August)
Liliane Minder

Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft

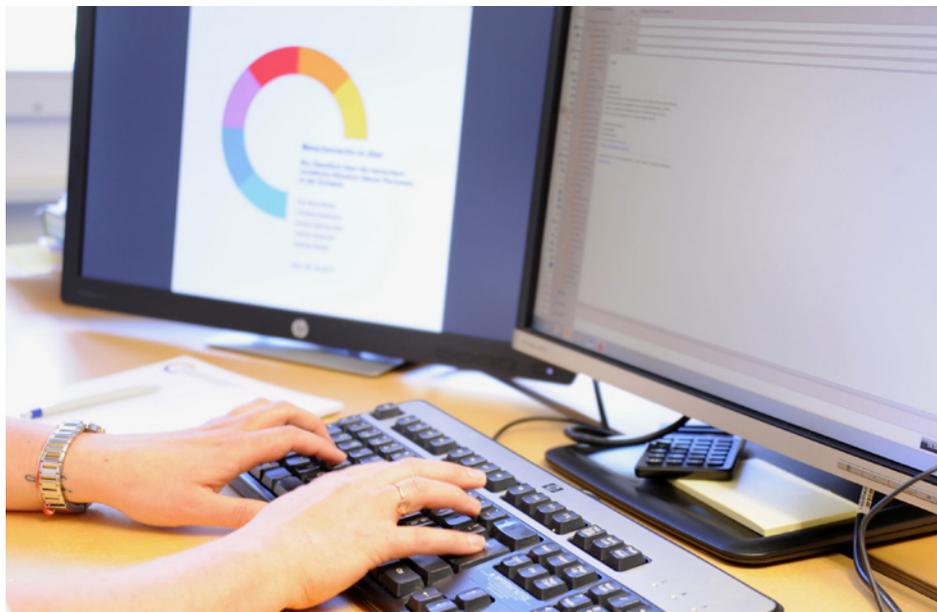
Christine Kaufmann
(Mitglied des Direktoriums)

Hans Peter Wehri
(Mitglied des Direktoriums)

Sabrina Ghielmini

Res Schuerch

Patricia Soltani (ab Mai)



Das SKMR an der Arbeit (Bild: SKMR)

AUSBLICK

NEUE AKZENTE FÜR DIE VERLÄNGERUNG BIS 2022

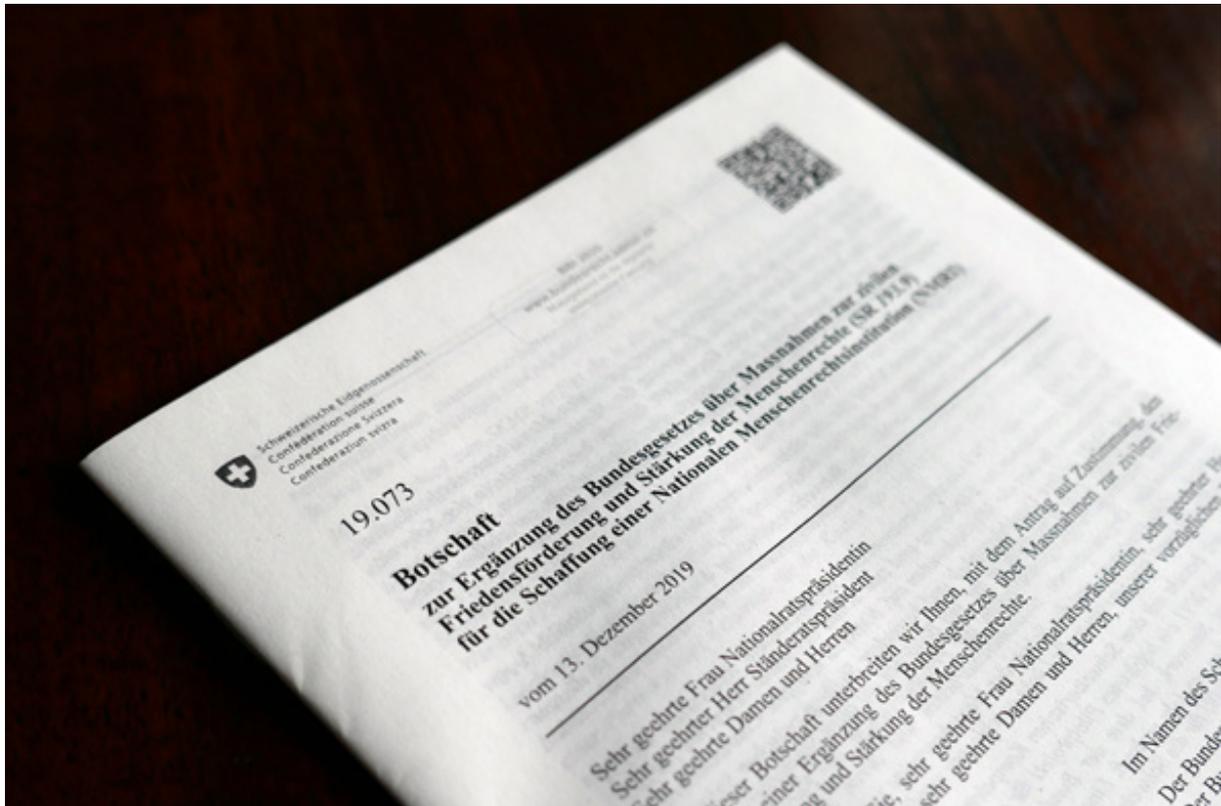
Das SKMR unterstützt einen nahtlosen Übergang zur neuen Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI). Es ist daher bereit, seine Arbeit noch bis Ende 2022 weiterzuführen. In dieser letzten Verlängerungsphase will das SKMR neue Akzente setzen.

2020 hätte das Schlussjahr für das SKMR markieren sollen. Um einen nahtlosen Übergang zur geplanten NMRI zu gewährleisten, hat der Bundesrat in seiner Botschaft vom 13. Dezember 2019 jedoch eine erneute Verlängerung des SKMR bis Ende 2022 vorgeschlagen. Das SKMR und die beteiligten Universitäten sind bereit, an einer solchen letzten Verlängerung mitzuwirken. Als Pilotprojekt ist es uns ein Anliegen, unser Fachwissen und unsere Erfahrungen in die Schaffung einer Nachfolgeinstitution einfließen zu lassen.

Damit der – auch im Parlament geforderte – nahtlose Übergang sichergestellt werden kann, muss der Gesetzgebungsprozess nun rasch vorankommen, sind der Bund und das SKMR doch übereingekommen, dass das Pilotprojekt SKMR Ende 2022 definitiv abgeschlossen werden soll.

Die erneute Verlängerung bedeutet für das SKMR, dass 2020 wider Erwarten nicht das Schlussjahr sein wird. Nachdem wir uns bereits in der Abschlussplanung befanden, gilt es nun, neuen Schwung zu fassen. Diesen wollen wir erreichen, indem wir mit neuen Themen neue Akzente setzen. Zuerst will das SKMR allerdings die Arbeiten in den Schwerpunkten und zu den Einzelthemen abschliessen. So wird 2020 u.a. die Studie zur Umsetzung des Partizipationsrechts nach Art. 12 KRK publiziert, unsere Broschürenreihe zum EGMR wird sich mit der Rechtsprechung zu neuen Technologien befassen, Studien zur Digitalisierung und Privatsphäre am Arbeitsplatz oder zu verschiedenen Fragen im Haftbereich werden abgeschlossen.

Parallel dazu erfolgt die Planung der neuen Themen und Projekte. Diese sollen mit Blick auf die NMRI nachhaltig und für sie nutzbar sein. Die Kommunikation zu den Themen und Projekten wird in der zweiten Hälfte des Jahres erfolgen. Erfreulich ist, dass wir für diese Arbeiten auf die bewährte Zusammenarbeit mit den Universitäten zählen dürfen und alle bisher beteiligten Institute und Themenbereichsleitungen für die Verlängerung im SKMR verbleiben.



Die Botschaft des Bundesrats zur NMRI vom 13. Dezember 2019 (Bild: SKMR)

Schweizerisches Kompetenzzentrum
für Menschenrechte (SKMR)
Schanzeneckstrasse 1
Postfach – 3001 Bern
skmr@skmr.unibe.ch
Tel: +41 (0)31 631 86 51
www.skmr.ch