



Während der Corona-Pandemie warten Menschen in Genf in der Schlange, um kostenlose Lebensmittel zu erhalten. (Bild: KEYSTONE/Martial Trezzini)

## SKMR JAHRESBERICHT 2020

# EDITORIAL

Liebe Leser\*innen,

2020 war ein Jahr wie kein anderes. Die Corona-Pandemie stellt weltweit Regierungen und Gesellschaften vor grosse Herausforderungen. Selten hat ein Thema alle Bereiche des Lebens so dominiert wie die Corona-Krise. Gleichzeitig hat uns die Pandemie die Bedeutsamkeit der Menschenrechte in unserem alltäglichen Leben aufgezeigt, auch in der Schweiz.

## Relevanz der Menschenrechte vor Augen geführt

Die Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie stellten teils schwere Einschränkungen menschenrechtlich garantierter Freiheiten dar, wie z.B. der Bewegungs- und Versammlungsfreiheit oder auch des Rechts auf politische Partizipation. Über diese Eingriffe in die Grund- und Menschenrechte und ihre Verhältnismässigkeit wurde auch in der Politik kontrovers diskutiert. Dies vor allem mit Blick darauf, die Massnahmen von Bund und Kantonen, die das Ansteckungsrisiko vermindern sollen, zu begrenzen.

«Aus den Menschenrechten auf Leben und Gesundheit leitet sich die Pflicht des Staates ab, die Gesundheit möglichst aller Personen gleichermassen zu schützen.»

Weniger zur Sprache kamen hingegen die Schutzpflichten und Gewährleistungspflichten des Staates. So leitet sich aus den zentralen Menschenrechten auf Leben und Gesundheit auch eine Pflicht des Staates ab, die Gesundheit möglichst aller Personen gleichermassen zu schützen und dafür die erforderliche Gesundheitsinfrastruktur bereitzustellen. Zwar dürfen zur Erreichung dieses Ziels die Freiheitsrechte nicht unverhältnismässig eingeschränkt werden. Trotzdem sind aber Bund und Kantone dazu angehalten, effektive Massnahmen zu ergreifen, um pandemiebedingte Todesfälle und Gesundheitsschäden so weit wie möglich zu verhindern.

## Föderalismus in der Pandemie-Bekämpfung

Die Corona-Pandemie entfachte auch eine Debatte über die Kompetenzen von Bund und Kantonen in der Krise. Dieser Frage widmet sich der diesjährige Jahresbericht im Interview mit Prof. Eva Maria Belser, Themenbereichsleiterin Institutionelle Fragen und Mitglied der Swiss National COVID-19 Science Task Force. Sie unterstreicht die Bedeutung der Aufarbeitung des Geschehenen aus Sicht der Demokratie, des Föderalismus und der Grundrechte. Für eine langandauernde Krise – so ihre Schlussfolgerung – ist das Schweizer System zu wenig vorbereitet.

## Auswirkungen der Krise auf besonders Verletzliche

Ein weiterer Beitrag in diesem Jahresbericht widmet sich den Auswirkungen der Corona-Krise auf Arbeitsmigrant\*innen, eine besonders verletzte Gruppe. Ihre Arbeit galt plötzlich entweder als systemrelevant, z.B. im Gesundheitswesen oder in der Transportbranche, oder aber sie verloren ihre Arbeit bzw. konnten ihre Tätigkeit wegen des Lockdowns nicht weiter ausüben. Letzteres betraf insbesondere Personen, die im informellen Sektor tätig sind oder über keine gültige Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz verfügen.

## Stagnation bei der Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) in der Schweiz

Es ist nachvollziehbar, dass in diesem herausfordernden Jahr die politischen Geschäfte neu priorisiert werden mussten. Die Botschaft zur Schaffung einer NMRI, die der Bundesrat im Dezember 2019 verabschiedet hatte, wurde auch deswegen erst im Herbst 2020 bei der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates (APK-S) traktandiert. Das Ergebnis der Beratung wurde im Januar 2021 kommuniziert. Die APK-S sah weiteren Abklärungsbedarf und forderte von der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) einen Mitbericht ein. Dieser Mitbericht sollte sich mit der Kompatibilität zwischen einer NMRI und den Kompetenzen der Kantone auseinandersetzen. Ausserdem sollte er aufzeigen, wie die NMRI in das Schweizer Staatssystem passen würde, falls ihr eine Überwachungsfunktion zukommen sollte. Die SPK-S kam im März 2021 zum Schluss, dass die Institution keine Überwachungsaufgaben übernehmen soll. Dies um die Zuständigkeit der NMRI nicht zu überdehnen und um kantonale Zuständigkeiten zu wahren.

## Missverstandene Monitoringfunktion der NMRI

Seit Beginn der Debatte über die Schaffung einer NMRI hat die Frage nach einer Überwachungsfunktion zu Kontroversen geführt und gezeigt, dass mit dem Begriff der «Überwachung» Missverständnisse verbunden sind. Einer NMRI kommen keine hoheitlichen Befugnisse zu. Sie nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr und kann in keiner Weise staatlich oder gerichtlich tätig werden und keine Behörde zur Berichterstattung verpflichten. Die Vorlage des Bundesrats schliesst auch eine Ombudsfunktion für die NMRI aus. Übrig bleibt damit das «Monitoring» der Menschenrechtslage (das eigentlich besser als «Beobachtung» anstatt «Überwachung» übersetzt werden sollte), welches bereits in früheren Diskussionen zur NMRI immer wieder Widerstand ausgelöst hatte.

«Es stellt sich die Frage, wie eine Institution mit einer so verstandenen Monitoringfunktion, die überdies die zentrale Aufgabe aller NMRIs ist, überhaupt ein Fremdkörper im Schweizer Staatssystem und ein Störfaktor für den Föderalismus sein kann.»

Dabei geht oft Folgendes vergessen: Jede Person kann mit öffentlich zugänglichen Daten die Menschenrechtsslage in der Schweiz «überwachen» bzw. «beobachten». NGOs, Vereine oder private Institutionen überwachen für ihre Tätigkeitsberichte regelmässig die Entwicklungen der Menschenrechte in der Schweiz. Das Monitoring einer NMRI ist nicht anders ausgestaltet. Zwar kann den Befunden einer NMRI ein grösseres Gewicht zukommen als denen von NGOs, aber trotzdem bleiben sie unverbindlich und ohne staatliche Autorität. Es stellt sich die Frage, wie eine Institution mit einer so verstandenen Monitoringfunktion, die überdies die zentrale Aufgabe aller NMRIs ist, überhaupt ein Fremdkörper im Schweizer Staatssystem und ein Störfaktor für den Föderalismus sein kann.

Anders als der Begriff «Monitoring» hat die Aufgabe der «Dokumentation» der Menschenrechtsslage keine Bedenken ausgelöst. Dass die Grenzen zwischen Dokumentation und Monitoring allerdings fließend sind, liegt auf der Hand: Auch eine Dokumentation macht nur Sinn, wenn daraus Schlussfolgerungen gezogen werden. Gemäss den Pariser Prinzipien gehört das Monitoring im eigenen Land denn auch zu den Kernaufgaben jeder NMRI. Einer Institution, welche die Menschenrechtsslage nicht beobachten und kommentieren darf, fehlt die Grundlage, um eigenständig tätig zu werden. Entsprechend ist diese Kompetenz einer künftigen NMRI in der Schweiz klar gesetzlich festzuhalten. Ansonsten wird die NMRI nicht den Pariser Prinzipien entsprechen.

Es ist zu hoffen, dass die begrifflichen Missverständnisse in den anstehenden Diskussionen geklärt werden. Falls es noch weiteren zusätzlichen Diskussionsbedarf gibt, wird eine nahtlose Übergabe zwischen SKMR und NMRI allerdings zunehmend unwahrscheinlich, da das SKMR Ende 2022 die Arbeit niederlegt.

## Start für die Schlussphase des SKMR

Der Fokus für das SKMR liegt nun auf dem Schlussprojekt. In den letzten zwei Jahren beabsichtigt das SKMR sich nochmal mit neuen Themen zu befassen: In einem zukunftsgerichteten Projekt sollen für zentrale Menschenrechtsthemen praktische Lösungen aufgezeigt und Empfehlungen an Politik, Behörden und die Zivilgesellschaft formuliert werden. Der Ausblick dieses Jahresberichts fasst die geplanten Projekte zusammen.

Wir wünschen Ihnen eine angenehme und informative Lektüre

Jörg Künzli (Direktor) und Evelyne Sturm (Geschäftsführerin)



Jörg Künzli, Direktor, und Evelyne Sturm, Geschäftsführerin des SKMR, vor der Corona-Krise (Bild: SKMR)

# COVID-19

## DIE CORONA-KRISE UND DIE MENSCHENRECHTE IN DER SCHWEIZ

Die Bekämpfung der Corona-Pandemie hat im vergangenen Jahr das gesamte Verfassungssystem der Schweiz herausgefordert. Die Grundrechte, die Demokratie und der Föderalismus sahen sich mit tiefgreifenden und oft umstrittenen Einschränkungen konfrontiert. Eva Maria Belser zieht eine vorläufige Bilanz.



Eva Maria Belser, Professorin für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg und Mitglied des SKMR-Direktoriums sowie der Expert\*innengruppe «Ethics, legal, social» der wissenschaftlichen Corona-Taskforce des Bundes (Bild: Universität Freiburg)

## **Der Bundesrat hat im Frühsommer 2020 per Notrecht regiert. Wurde die Demokratie ausgehebelt?**

Die Demokratie wurde zwar tiefgreifend verändert, aber nicht ausgehebelt. Das vom Bundesrat erlassene Notrecht stützte sich auf Verfassung und Gesetz. Im Epidemien-gesetz sind die «besondere» und die «ausserordentliche Lage» geregelt – und sie weisen dem Bundesrat für eine bestimmte Zeit Kompetenzen zu, die sonst beim Parlament oder den Kantonen wären.

## **Dann war das also reine Routine?**

Nein, keinesfalls! Die Demokratie, wie wir sie kennen, war während Wochen suspendiert: Das Bundesparlament hat seine Session abgebrochen, kantonale und Gemeindeparlamente durften nicht tagen, Abstimmungen wurden abgesagt, Unterschriftensammlungen mussten abgebrochen werden.

## **Im Herbst bemängelten viele Menschen die Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen. Hat der Föderalismus versagt?**

Während der ersten Welle trat der Föderalismus in den im Gesetz vorgesehenen Krisenmodus: Die Entscheidungskompetenzen wurden nach oben verschoben. In der Sache war das richtig. Die Pandemie hat die Schweiz überrumpelt, und es mussten im März rasch wirksame Massnahmen ergriffen werden – um Zeit zu gewinnen für die notwendigen Vorbereitungen in den Spitälern und im ganzen Gesundheitswesen.

«Kompetenzstreitigkeiten haben gezeigt, dass das schweizerische System unzureichend auf eine lang andauernde Krisensituation vorbereitet war.»

Bald hat sich aber gezeigt, dass es ohne die Kantone nicht geht. Sie haben das Know-how im Gesundheitswesen, aber auch im Bereich der Bildung und der Wirtschaft, und sind in der Lage, schnell, massgeschneidert und kleinräumig zu reagieren. Mit der Rückkehr zur «besonderen Lage» im Sommer kam es dann aber in der Tat zu Kompetenzstreitigkeiten, die gezeigt haben, dass das schweizerische System unzureichend auf eine lang andauernde Krisensituation vorbereitet war.

## **Ist es gelungen, die Zuständigkeiten am richtigen Ort anzusiedeln?**

Rückblickend kann man sagen, dass in der ersten Welle nicht alles gut funktioniert hat. Die Kantone waren unterschiedlich stark betroffen, und viele Kantone beschwerten sich zu Recht, sie könnten nicht angemessen reagieren. Die im März vom Bund verfügte Einheitslösung hat auch schnell deutlich gemacht, wie eng Verhältnismässigkeit und Föderalismus zusammenhängen. Es ist fast nicht möglich, nationale Massnahmen zu treffen, die für alle passen.

Eine ganz andere Situation hatten wir im Herbst, zu Beginn der zweiten Welle. Als der Bundesrat am 19. Juni 2020 entschied, dass die Lage nicht mehr «ausserordentlich», sondern «besonders» sei, wusste die föderale Schweiz tatsächlich nicht mehr, wer nun für welche Entscheide zuständig ist. Als die Fallzahlen im Herbst rasant anstiegen, zeigte sich plötzlich ein Zuständigkeitsvakuum: Niemand wollte handeln, obwohl dies dringend geboten gewesen wäre. Erst am 28. Oktober nutzte der Bundesrat seine auch in der «besonderen Lage» gegebene Kompetenz, nationale Massnahmen zu erlassen. Wer für welche Massnahmen bezahlt, ist leider weiterhin nicht klar.



Abstimmungen hinter Plexiglas während der Wintersession des Parlamentes im Dezember 2020  
(Bild: KEYSTONE/Peter Klaunzer)

### **Im Sommer 2020 waren grössere Versammlungen im Freien untersagt, und damit auch Demonstrationen. War diese Einschränkung der Meinungs- äusserungsfreiheit gerechtfertigt?**

Die Eingriffe in die Meinungs-, Versammlungs- und die Demonstrationenfreiheit waren tatsächlich massiv. Mir scheinen sie aber rückblickend verhältnismässig: Man wusste damals noch nicht viel über die Krankheit und ihre Übertragung und musste unter grossem Zeitdruck entscheiden. Zum Glück hat der Bundesrat in diesem Punkt seine Verordnungen schnell korrigiert und Demonstrationen mit Schutzkonzepten wieder erlaubt.

«Die Eingriffe in die Meinungs-, Versammlungs- und Demonstrationenfreiheit waren tatsächlich massiv, scheinen mir rückblickend aber verhältnismässig.»

## **Der Bundesrat muss die Gesundheit der Bevölkerung schützen, aber auch die Wirtschaft. Ist dies ein Zielkonflikt zwischen verschiedenen Menschenrechten?**

Ja – aber solche Konflikte gibt es nicht erst seit der Pandemie. Die Corona-Krise hat sie nur besonders stark akzentuiert.

### **Welche Konflikte bestehen denn, und seit wann?**

Lange Zeit verstand man unter Menschenrechten vor allem Freiheitsrechte, z.B. das Recht auf Religionsfreiheit oder auf Eigentum. Der Staat war lediglich zur Achtung dieser Freiheiten verpflichtet. Erst mit der Zeit kamen auch Schutz- und Verwirklichungspflichten hinzu, die den Staat zu Massnahmen verpflichteten. Dass der Staat Menschenrechte aktiv schützen und umsetzen muss, ist wohl erst seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion allgemein anerkannt. Seither kommt es öfter zu Konflikten, denn der Staat muss nun nicht nur die Wirtschaftsfreiheit respektieren, sondern gleichzeitig die Gesundheit aller schützen. Die Bundesverfassung von 1999 widerspiegelt diesen Wandel: Die Grundrechte gelten in der gesamten Rechtsordnung, also auch im Privat- und Wirtschaftsrecht.

### **Bei der Durchsetzung der Grund- und Menschenrechte gibt es also immer eine Abwägung zwischen verschiedenen Rechten bzw. Pflichten?**

Sobald die Grund- und Menschenrechte mehrerer Personen betroffen sind, sind Abwägungen in der Tat unerlässlich. Wieviel Achtung verdient die eine, wie viel Schutz die andere? Es ist denn auch irreführend, den Konflikt bei der Pandemiebekämpfung so darzustellen, als ob der Staat zwischen Gesundheitsschutz und Grundrechten abwägen müsste. Natürlich haben die epidemiologischen Massnahmen zahlreiche Grundrechte erheblich eingeschränkt, aber die Massnahmen dienen ja dem Schutz anderer Grundrechte. Die eigentliche Frage war also, ob die Achtungspflichten Vorrang haben (also die Pflicht des Staates, sich nicht einzumischen) oder die Schutzpflichten (also die Pflicht des Staates, Massnahmen zu ergreifen, um Leib und Leben zu schützen).

### **Zurück zur Pandemie: Hat der Bundesrat diese Abwägung zwischen verschiedenen Grundrechten gut gemeistert?**

Nicht immer. Er hat den Konflikt auch nie als Spannung zwischen verschiedenen grundrechtlichen Pflichten dargestellt, sondern stets als Konflikt zwischen Gesundheit und Wirtschaft. Im Sommer und Herbst haben Kantone und Bund ausserdem zu lange mit Massnahmen zugewartet – vermutlich, weil niemand für die notwendigen wirtschaftlichen Hilfspakete zuständig sein wollte.

Dabei ist auch die Wirtschaft darauf angewiesen, dass die Gesundheit der Bevölkerung geschützt wird und das Gesundheitssystem nicht zusammenbricht.

## **Immer mehr Menschen in der Schweiz und anderen Ländern entpuppen sich als sogenannte Coronaskeptiker\*innen. Viele von ihnen missachten bewusst die Schutzvorschriften des Bundesrats. Wie soll/kann eine demokratische Gesellschaft mit solchen Menschen umgehen?**

Klar ist, dass die Meinungsäusserungsfreiheit für alle gilt – auch für Menschen, die Covid-19 für eine harmlose Grippe und Masken für gefährlich halten. Anders sieht es aber aus, wenn solche Überzeugungen zu verbotenen Handlungen führen, wie beispielsweise zur Missachtung einer Maskenpflicht. Es ist deshalb richtig, dass diese und andere vorgeschriebenen Massnahmen nun notfalls mittels Bussen durchgesetzt werden. Gefährliches Verhalten können wir nicht der Freiheit der Einzelnen überlassen. Den Preis für das Verhalten bezahlen nämlich nicht die Coronaleugner\*innen, sondern die Gesellschaft als Ganze – und ganz besonders das Gesundheitspersonal, das den Schutz der Rechtsordnung verdient.

## **Was bleibt zu tun im Hinblick auf 2021?**

Das Geschehene muss aus Sicht der Grundrechte, aber auch der Demokratie und des Föderalismus aufgearbeitet werden. Wir müssen aus unseren Erfahrungen lernen. Wie sollen wir mit Fehlern umgehen? Welche Massnahmen müssen wir ergreifen, um die Folgen von Grundrechtseingriffen zu mildern? Was etwa ist zu tun in Bezug auf jene Kinder und Jugendliche, die seit dem Homeschooling Bildungsrückstände aufweisen? Haben sie einen Anspruch auf Nachschulung und Wiederherstellung der Chancengleichheit? Was geschieht mit Restaurantbetrieben, die geschlossen und in ihrer Existenz bedroht sind?

## **Sehen Sie Handlungsbedarf auf der gesetzlichen Ebene?**

Sicher müssen die Notzuständigkeiten des Bundesrats besser geklärt werden, und wir müssen uns überlegen, wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Föderalismus während Krisen besser gewährleistet werden können. Soll das Parlament über die «besondere» oder «ausserordentliche» Lage entscheiden können? Brauchen wir gesetzliche Grundlagen für ein e-Parlament? Sollten bundesrätliche Notverordnungen vom Bundesgericht abstrakt überprüft werden können? Braucht es präventive Mechanismen, welche die Grundrechtskonformität von Notverordnungen prüfen? Bedarf die interkantonale Zusammenarbeit besonderer Verfahren in Krisenzeiten? Der Handlungsbedarf reicht also weit über das Epidemiengesetz hinaus, das selbst auch einer Überprüfung unterzogen werden muss.

## Drei Beispiele

### **Amnesty International lancierte im Sommer 2020 eine Kampagne zum Schutz des Gesundheitspersonals. Haben die Behörden beim Schutz des Gesundheitspersonals wirklich versagt?**

Bezogen auf den Frühling 2020 ist auf jeden Fall ein Versagen der Behörden festzustellen: Als die Krise ausbrach, fehlte es überall an Schutzmaterial für das Personal. Dies, obwohl im Schweizer Pandemieplan eine entsprechende Vorratshaltung vorgeschrieben war. Dieses Problem konnte über den Sommer gelöst werden – während der zweiten Welle im Herbst und Winter war genügend Schutzmaterial vorhanden.

Nicht gelöst hingegen wurde das seit Jahren bekannte Grundproblem: zu wenig Personal und schlechte Arbeitsbedingungen.

### **Im Oktober 2020 verbot der Kanton Bern, dass Kinder im Freien Fussball spielen. War das verhältnismässig?**

Der Kanton Bern hat damals auf einen Schlag sehr viel verboten – das ist immer ein schlechtes Vorzeichen für die Verhältnismässigkeit. Das Verbot für Kinder, draussen Fussball zu spielen, halte ich für unverhältnismässig. So durften im Oktober private Anlässe in Innenräumen weiterhin mit zehn bis fünfzehn Personen durchgeführt werden; da sehe ich nicht, warum nicht zehn bis zwanzig Kinder draussen herumrennen dürfen.

Zudem müssen Kinder gemäss Artikel 11 der Bundesverfassung nicht nur gegen Krankheiten geschützt, sondern auch in ihrer Entwicklung gefördert werden. Teamsport im Freien gehört bei Letzterem sicher dazu.

### **Alte Menschen in Pflegeheimen wurden isoliert. So blieben sie vom Virus verschont, litten aber psychisch.**

Dieser Fall ist schwierig. Die grossflächigen Besuchsverbote in Alters- und Pflegeheimen während der ersten Welle sind rückblickend sicher als zu pauschal zu bewerten. Aus damaliger Sicht waren sie aber verhältnismässig: es galt nicht nur die Betagten selbst zu schützen, sondern auch das Personal und andere Bewohner\*innen.

Aber auch alte Menschen haben Grundrechte. Und dazu gehört das Recht, ein Gesundheitsrisiko einzugehen, wenn man das wünscht. Viele ältere Menschen haben das auch gesagt: lieber die Grosskinder treffen und dabei ein Ansteckungsrisiko eingehen, als in Isolation zu verkümmern.

Hier wären die Gesellschaft, die Behörden und die Altersheime gefordert, diese Freiheit zum Risiko zu ermöglichen – ohne Risiko für andere, denen die Sicherheit wichtiger ist.

---

# FOKUS AUF: Die Grundrechte von Arbeitsmigrant\*innen in Zeiten von Covid-19

**Die Corona-Krise hat die Verletzlichkeit von Arbeitsmigrant\*innen in der Schweiz offengelegt und verstärkt. Doch auch in einer Gesundheitskrise müssen die Grundrechte von Migrant\*innen gewährleistet sein, unabhängig von deren rechtlichem Status in der Schweiz oder der Art ihrer Arbeit. Eine vom SKMR kürzlich durchgeführte Online-Tagung setzte sich mit diesem Thema auseinander und skizzierte Perspektiven für einen besseren Schutz der Grundrechte aller Arbeiter\*innen.**

Viele Arbeitsmigrant\*innen wurden mit voller Wucht von der Krise und den Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Covid-19 getroffen. Einige verloren ihre Arbeit, insbesondere Angestellte in Privathaushalten, deren Lage aufgrund ihrer Arbeits- und/oder Aufenthaltsbedingungen auch so bereits angespannt war. Andere hingegen wurden stärker beansprucht, weil ihre Arbeit für das Gesundheitswesen oder die Wirtschaft (insbesondere die Transportbranche) als systemrelevant galt. Für diese «unsichtbaren» und zugleich «unabdingbaren» Arbeiter\*innen deckt die Frage der Achtung ihrer Grundrechte vorhandene Probleme in der Schweiz auf, mit denen sich das SKMR seit mehreren Jahren befasst (Schwerpunkt «Menschenrechte am Arbeitsplatz»).

## **Grundrechte von Arbeitsmigrant\*innen**

Auf internationaler Ebene schützen die allgemeinen Menschenrechtsstandards und die spezifischen arbeitsrechtlichen Standards insbesondere folgende Grundrechte:

- das Recht auf die Gründung von Gewerkschaften und auf Kollektivverhandlungen;
- das Recht, weder Zwangsarbeit noch Leibeigenschaft, Sklaverei oder Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ausgesetzt zu sein;
- das Recht auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen;
- das Recht auf Nichtdiskriminierung bei der Einstellung und am Arbeitsplatz;
- das Recht auf Zugang zu Gesundheitsversorgung und Leistungen der sozialen Sicherheit.

Gemäss dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung, der den Kern der Menschenrechte bildet, darf die (reguläre oder irreguläre) rechtliche Situation von Personen im Hoheitsgebiet nicht als Kriterium für eine Einschränkung oder einen Ausschluss des Anspruchs auf diese grundlegenden Rechte dienen. Die Aufnahme dieser Rechte in die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung macht deutlich, wie wichtig diese für einen weltweiten Frieden sind, der auch der Schweiz zugutekäme.

## **Auswirkungen der Corona-Krise auf die Rechte von Arbeitsmigrant\*innen**

Die Corona-Krise hat die prekäre Situation gewisser Arbeitsmigrant\*innen in der Schweiz deutlich aufgezeigt, wie die Redner\*innen an der Fachtagung des SKMR vom 11. Dezember 2020 betonten. Am stärksten betroffen sind Arbeitsmigrant\*innen im informellen Sektor, d.h. jene, die ohne Sozialversicherungsdeckung und häufig ohne Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung arbeiten. Viele dieser Personen konnten aufgrund der gesundheitlichen Lage und des Lockdowns nicht mehr ihrer Arbeit nachgehen. Trotz Ermahnung der zuständigen kantonalen Behörden haben Arbeitgeber\*innen das Arbeitsrecht gegenüber Migrant\*innen selten eingehalten (insbesondere das Recht auf Lohn und angemessene Kündigungsfristen).

Arbeiter\*innen im informellen Sektor haben zwar theoretisch Zugang zu Sozialhilfe, wie alle ausländischen Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz. In der Praxis kann sich aber der Sozialhilfebezug negativ auf die Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung auswirken, weil die kantonalen Behörden dies in ihre Beurteilung des Kriteriums der «Integration» einfließen lassen. Aus diesem Grund machen ausländische Personen mit einem befristeten rechtlichen Status häufig nicht von der Sozialhilfe Gebrauch. Dasselbe gilt für «Sans-Papiers», die im Prinzip Anspruch auf Nothilfe haben, aber in der Regel darauf verzichten, weil sie jederzeit eine Wegweisung riskieren.

### **Migrantinnen besonders stark betroffen**

Im Allgemeinen sind Frauen übervertreten in den Sektoren, die durch die Corona-Krise am stärksten in Mitleidenschaft gezogen wurden. Ein an der Tagung erwähntes Beispiel sind die sogenannten Pendelmigrantinnen, die in der Pflege von älteren Menschen («Care-Arbeit») tätig sind. Das Besondere an ihrer Situation ist, dass sie im Rahmen der Freizügigkeit mit der Europäischen Union für kurze Zeit in die Schweiz kommen, bevor sie in ihr Land zurückkehren, um dann nach einer gewissen Zeit wieder in die Schweiz einzureisen. An der Tagung wurde darauf hingewiesen, dass sich die Arbeitsbedingungen dieser «unerlässlichen» Arbeiterinnen durch die Gesundheitskrise verschlechterten, da sie aufgrund der Grenzschließungen keine Möglichkeit mehr hatten, nach ein paar Wochen in ihr Herkunftsland heimzukehren. Die Corona-Krise hat somit die prekäre Beschäftigungssituation dieser Frauen ans Licht gebracht, deren Präsenz aufgrund ihres Kurzaufenthalts in der Schweiz normalerweise unsichtbar ist.

Darüber hinaus hat die Krise, und dies betrifft auch Männer, das bereits vorhandene Risiko für Arbeitsausbeutung vergrößert, insbesondere in der Haus- und Landwirtschaft (siehe die Studien des SKMR von 2013, 2016, 2019 und 2020).

### **Ansätze für einen besseren Schutz der Grundrechte**

An der Tagung erörterten die Redner\*innen verschiedene Lösungsansätze für den Schutz der Grundrechte von Arbeitsmigrant\*innen, sowohl im pandemischen Kontext als auch auf längere Sicht:

Dringend erforderliche Massnahmen:

- Ein Vermerk im Covid-19-Gesetz (vom Parlament am 25. September 2020 verabschiedet), dass die Schwierigkeiten von Migrant\*innen bei der Beurteilung ihrer «Integration» zu berücksichtigen sind. Die «Integration» gilt gemäss dem Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) als Kriterium bei der Vergabe oder Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung (siehe dazu die Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission);
- Die Schaffung einer eidgenössischen Covid-19 Taskforce speziell für verletzte Personen, insbesondere Migrant\*innen. Diese soll Personen erkennen, die durch die Maschen des Sicherheitsnetzes fallen, und angemessene Lösungen vorschlagen;
- Die Verbreitung spezifischer Leitfäden für Arbeitgeber\*innen, um den Schutz der Grundrechte von Arbeitsmigrant\*innen zu stärken (wie jene der Initiative «IRIS: Ethical Recruitment» der Internationalen Organisation für Migration).

Längerfristige Massnahmen:

- Die Ratifizierung der UNO-Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter\*innen und ihrer Familienangehörigen durch die Schweiz;
- Eine allgemeine Verbesserung der rechtlichen Situation von «Sans-Papiers» in der Schweiz, vor allem aber der konkreten Möglichkeiten, ihre bestehenden Rechte durchzusetzen;
- Eine stärkere Kontrolle der Arbeitsbedingungen in Privathaushalten durch Arbeitsinspektor\*innen;
- Eine bessere sozioökonomische Anerkennung der als wesentlich betrachteten Berufe und allgemein eine Verringerung von Lohnungleichheiten (z.B. durch eine inklusivere Politik und einen universellen Schutz ohne Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Status usw.). Auch die Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens kam an der Tagung als möglicher Lösungsansatz zur Sprache.

Zusammengefasst stützt sich der Schutz der Grundrechte von Arbeitsmigrant\*innen im Kontext von Covid-19 auf zwei Handlungsansätze: Einerseits müssen die Grundrechte im Bereich Arbeit in gewöhnlichen Zeiten gestärkt werden, andererseits braucht es in Krisenzeiten gezielte Massnahmen, um spezifisch den Schutz der verletzlichsten Personen zu gewährleisten. Dies betrifft insbesondere im informellen Sektor tätige Migrantinnen.

## **Nächste Projekte des SKMR**

In kommenden Forschungsarbeiten wird sich das SKMR weiterhin mit diesen Fragen befassen und sich insbesondere zwei Themen widmen. Zum einen untersucht es den Zugang von «Sans-Papiers» zu grundlegenden Dienstleistungen, welche die Einhaltung ihrer Grundrechte sicherstellen können. Zum anderen interessiert sich das SKMR für die Auswirkungen der Prekarität auf die «Integration», die den Zugang zu einem dauerhafteren Aufenthaltsstatus in der Schweiz ermöglicht. Die Corona-Krise, die Verletzlichkeiten deutlich hervor-treten lässt, wird unweigerlich den Hintergrund dieser Forschungen bilden.

# AKTIVITÄTEN 2020

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 Akteur\*innen 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 2020.

---

## Publikationen 2020

Die folgenden Publikationen sind im Jahr 2020 veröffentlicht worden und stehen auf der Website des SKMR zur Verfügung:

- **Prävention von Gräueltaten in der Schweiz**, Studie, 17. Juni 2019, 150 S.  
Bei der Prävention von Gräueltaten ist der Schutz vor rassistischer Diskriminierung entscheidend. Die Studie zeigt, dass es ein breites Spektrum von Massnahmen zur Prävention gibt. Es mangelt jedoch an Mitteln und an einer koordinierten Strategie.
- **Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention**, Studie, 16. Dezember 2019, 268 S.  
Das Recht des Kindes auf Partizipation ist in der Schweiz noch uneinheitlich umgesetzt. Die Untersuchung zeigt, dass sich der Gedanke von einem umfassenden Recht des Kindes auf Teilnahme in der Praxis noch nicht durchgesetzt hat.
- **Die Relevanz des UNO-Migrationspakts für die Schweizer Aussenpolitik**, Studie auf Französisch mit Abstract auf Deutsch, 1. März 2020, 33 S.  
Die Analyse kommt zum Schluss: Für eine sinnvolle Umsetzung der Agenda 2030 bedarf es auch der Berücksichtigung des Migrationspakts, obschon die Schweiz diesen bis jetzt nicht angenommen hat.
- **Integration in Liechtenstein: Sozioökonomische Potenziale und Spannungsfelder**, Studie, Mai 2020, 117 S.  
Die Studie untersucht, wie gut die Integration von Zugewanderten in Liechtenstein gelingt, welche Herausforderungen bestehen und was Handlungsmöglichkeiten sind.
- **Strafverfolgung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in der Schweiz**, Studie auf Französisch mit deutscher Übersetzung, 1. April 2020, 32 S.  
Die Studie analysiert die Schwierigkeiten, die sich bei der Strafverfolgung in Fällen von

Menschenhandel in der Praxis ergeben und formuliert verschiedene Empfehlungen für Behörden und Parlament.

- **Ausländerrechtliche Administrativhaft in der Schweiz**, Studie, 28. Mai 2020, 69 S.  
Die ausländerrechtliche Administrativhaft hat keinerlei strafenden Charakter. Die Haftbedingungen müssen dem Rechnung tragen. Die Analyse zeigt, dass derzeit nicht alle menschenrechtlichen Vorgaben für die Administrativhaft erfüllt werden.
- **Nelson-Mandela-Regeln**, Studie, 17. Juni 2020, 89 S.  
Die Studie kommt zum Schluss, dass die Nelson-Mandela-Regeln der UNO in verschiedenen Bereichen zu einer Verbesserung der Haftbedingungen in der Schweiz beitragen können.
- **Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und die Meinungsäusserungsfreiheit im Internet**, Broschüre auf Deutsch und Französisch verfügbar, Juli 2020, 22 S.  
Die Meinungsäusserungsfreiheit gilt auch im Internet. Die Broschüre zeigt, dass in vielen Bereichen online und offline die gleichen Regeln gelten; teilweise stellt sie aber auch klare Unterschiede fest.
- **Das verbindliche UNO-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten: Analysepapier zum dritten Entwurf vom 6. August 2020**, 28. Oktober 2020, 16 S.  
Die Analyse des dritten Entwurfs für die Schaffung eines Abkommens zu Wirtschaft und Menschenrechten stellt verschiedene positive Entwicklungen fest und zeigt auf, in welchen Bereichen noch vertiefter Diskussionsbedarf besteht.

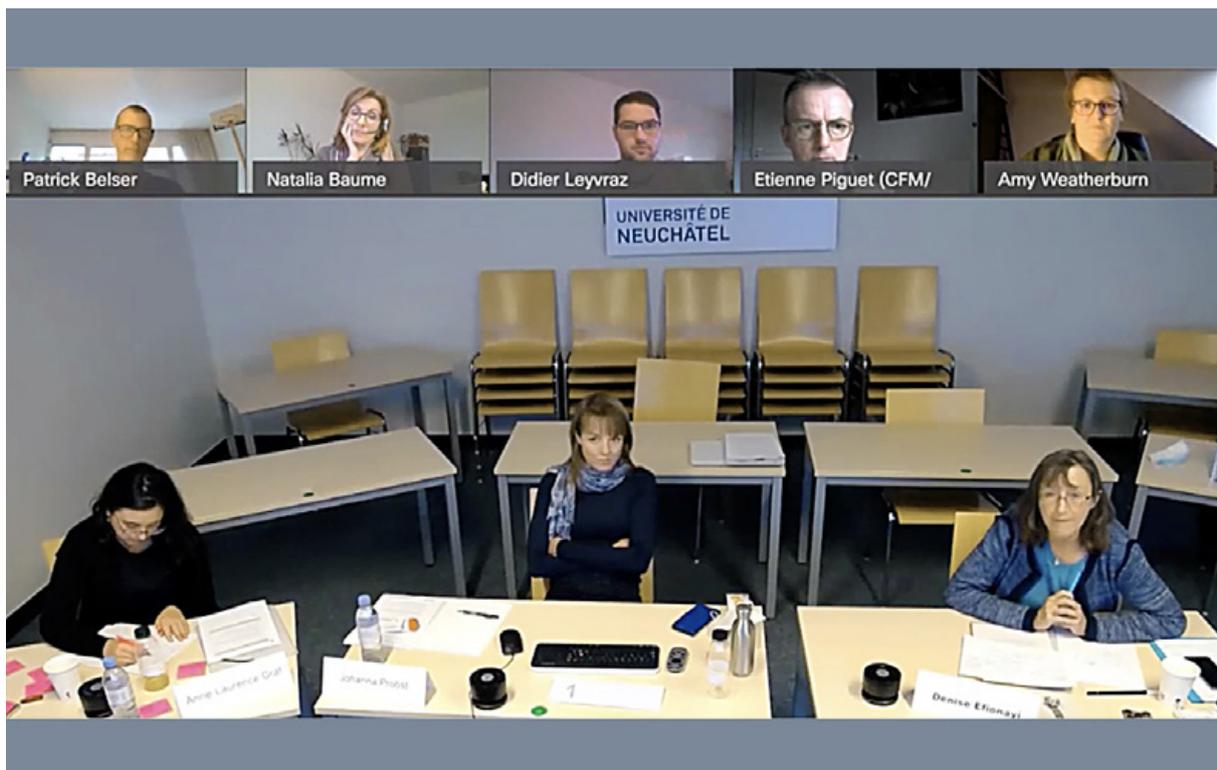


Broschüre zum Recht auf Privatsphäre aus unserer Reihe über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu verschiedenen Lebensbereichen (Bild: SKMR)

---

# Veranstaltungen 2020

- **Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-KRK in der Schweiz**, 23. Oktober 2020, online.  
Die Tagung stellte die Ergebnisse der gleichgenannten Studie vor und ermöglichte den Teilnehmenden, die Empfehlungen der Studie zu diskutieren.
  - **Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. Und die anderen?**, 2. November 2020, online.  
Gemeinsam mit der NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz durchgeführte Tagung zu den Herausforderungen im Diskriminierungsschutz in der Schweiz.
  - **Die Auswirkungen der Corona-Krise auf die Rechte von Arbeitsmigrant\*innen**, 11. Dezember 2020, online.  
Tagung zur Frage der Gewährleistung der Grundrechte von Arbeitsmigrant\*innen während der Corona-Krise.
- 



Tagung zur Auswirkungen der Corona-Krise auf die Rechte von Arbeitsmigrant\*innen,  
11. Dezember 2020 (Bild: SKMR)

---

## Weitere Aktivitäten 2020

- Website zur Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention im Bereich «Selbstbestimmtes Leben» in sechs Kantonen; zweisprachig, in Leichter Sprache und barrierefrei: [brk-praxisbeispiele.ch](https://brk-praxisbeispiele.ch);
  - **Update** zur Studie zum Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen;
  - **Übersicht** zu den Dokumenten der UNO und des Europarats zum Thema Covid-19 und Menschenrechte;
  - Aktualisierung der **Datenbank zum Gleichstellungsgesetz**;
  - Quartalsweise Publikation vom **Update Freiheitsentzug**, einer Übersicht über die internationale und nationale Rechtsprechung und Entwicklungen im Bereich des Freiheitsentzugs;
  - Diverse Arbeiten zu den vier **Schwerpunktthemen** des SKMR: Formen der Arbeitsausbeutung, Digitalisierung und Privatsphäre, Privatisierung im Justizvollzug und Zugang von Frauen zur Justiz.
- 



Tagung zur Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-KRK in der Schweiz, 23. Oktober 2020 (Bild: SKMR)

# MENSCHENRECHTE UND WIRTSCHAFT

## UNTERNEHMEN UND MENSCHENRECHTE – (K)EIN UNGLEICHES PAAR

Nachhaltige Lieferketten, menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungspflicht, zivilrechtliche Unternehmenshaftung und Transparenz – das alles sind Schlagwörter eines Wandels, der im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte in der Schweiz wie auch international seit einer Dekade stattfindet. Das SKMR begleitet diese Entwicklungen seit seiner Gründung.

Seitdem der UNO-Menschenrechtsrat 2011 die UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (*UN Guiding Principles on Business and Human Rights*) verabschiedet hat, prägt das Thema Wirtschaft und Menschenrechte zunehmend die gesellschaftliche Diskussion. Mit der Volksabstimmung über die Initiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» (Konzernverantwortungsinitiative) fand dieser Diskurs im November 2020 in der Schweiz einen ersten Höhepunkt.

### Die UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Die UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gelten als der globale Referenzrahmen, um menschenrechtliche Auswirkungen von wirtschaftlichen Aktivitäten zu identifizieren und zu beurteilen.

## Die drei Säulen der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

1. Die erste Säule widerspiegelt die völkerrechtliche Pflicht der Staaten, die Menschenrechte bei den eigenen wirtschaftlichen Aktivitäten einzuhalten und dafür zu sorgen, dass auch private Unternehmen Menschenrechte nicht beeinträchtigen (*duty to protect*);
2. Die zweite Säule beinhaltet die Verantwortung von Unternehmen, die Menschenrechte zu achten und den Menschenrechtsschutz in den operationellen Abläufen und der Unternehmenskultur zu verankern sowie angemessene Massnahmen zur Prävention, Milderung und, bei Bedarf, Wiedergutmachung zu ergreifen (*responsibility to respect*);
3. Die dritte Säule regelt die gemeinsame Verantwortung von Staaten und Unternehmen, Opfern von Menschenrechtsverletzungen Zugang zu wirksamer Abhilfe und Wiedergutmachung zu ermöglichen (*access to remedy*).

Im Rahmen dieser Prinzipien werden Unternehmen als «spezialisierte Organe der Gesellschaft» in die Verantwortung genommen, die Menschenrechte zu «achten» (*responsibility to respect*). Diese Formulierung unterstreicht, dass Unternehmen – im Gegensatz zu Staaten – zwar keine «klassischen» menschenrechtlichen Pflichtenträger (*duty bearers*) sind, aber dennoch eine menschenrechtliche Verantwortung tragen. So werden Unternehmen in den Säulen zwei und drei klar dazu aufgefordert, menschenrechtliche Risiken in ihre Sorgfaltsprüfung zu integrieren und nachteiligen Auswirkungen auf die Menschenrechte angemessen zu begegnen.

### Die Umsetzungsstrategie für die Schweiz

Nach der Verabschiedung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bestand eine Rolle des SKMR zunächst darin, den rechtlichen Status quo und die von der Schweiz international eingegangenen menschenrechtlichen Verpflichtungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte zu erfassen. Diese Arbeiten dienten als Diskussionsgrundlage für eine Strategie zur Umsetzung der Prinzipien in der Schweiz. Als Teil dieser Strategie verabschiedete der Bundesrat 2016 einen Nationalen Aktionsplan (NAP) für Wirtschaft und Menschenrechte, der 2020 revidiert wurde. Dieser umreisst die Massnahmen der Schweiz im Bereich der menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung und hat die «Verbesserung des Menschenrechtsschutzes im Kontext wirtschaftlicher Aktivitäten» zum Ziel. Neben der Schweiz haben heute auch etliche andere Staaten einen Aktionsplan zu Wirtschaft und Menschenrechten publiziert oder sind an dessen Erarbeitung.

### Der Nationale Kontaktpunkt

Eine wichtige Rolle für die praktische Umsetzung von Menschenrechten im wirtschaftlichen Kontext spielt der beim SECO angesiedelte Schweizer Nationale Kontaktpunkt (NKP) für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Der NKP hat die Aufgabe, die Beachtung der OECD-Leitsätze zu fördern und zu vermitteln, wenn Schweizer Unternehmen mutmass-

lich gegen diese verstossen haben. Bekannte Fälle, welche vom NKP vermittelt wurden bzw. werden, beinhalten zum Beispiel Beschwerden gegen die UBS, Credit Suisse, Lafarge-Holcim, Syngenta und die FIFA.

Dem NKP steht ein Beirat mit Mitgliedern aus Wirtschaftsdachverbänden, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, der Wissenschaft und der Verwaltung zur Seite. Über diesen Beirat, den die Direktorin des SECO und die Leiterin des Bereichs Menschenrechte und Wirtschaft des SKMR (bis 2019) gemeinsam präsidierten, floss die Expertise des SKMR, etwa bei der Überarbeitung der Verfahrensregeln für den NKP, ein.



Abstimmungsplakate für und gegen die Konzernverantwortungsinitiative im November 2020 in Genf  
(Bild: KEYSTONE/Martial Trezzini)

## Die Konzernverantwortungsinitiative...

Am 29. November 2020 konnte das Schweizer Stimmvolk über die Initiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» (Konzernverantwortungsinitiative) abstimmen. Diese forderte, dass Schweizer Unternehmen die international anerkannten Menschenrechte und Umweltstandards auch im Ausland respektieren. Bei einer Annahme wären Unternehmen dazu verpflichtet gewesen, eine angemessene menschen- und umweltrechtliche Sorgfaltsprüfung vorzunehmen. Zudem sah die Initiative eine zivilrechtliche Haftung von Unternehmen vor, wenn diese bei ihren Geschäftstätigkeiten die gebotene Sorgfalt nicht anwenden und menschen- und umweltrechtliche Standards verletzen. Bei einem knappen Volksmehr scheiterte die Initiative jedoch am Ständemehr.

## ...und der indirekte Gegenvorschlag

Sofern kein Referendum dagegen ergriffen wird, tritt deshalb der indirekte Gegenvorschlag in Kraft. Dieser wurde vom Parlament im Juni 2020 verabschiedet. Er sieht vor, dass Unternehmen jährlich einen Bericht über nicht-finanzielle Angelegenheiten, wie beispielsweise Umwelt-, Arbeitnehmenden- und Sozialbelange, Menschenrechte und die Bekämpfung von Korruption, erstellen. Ausserdem beinhaltet die Gesetzesänderung eine Sorgfaltsprüfungspflicht bei der Einfuhr von gewissen Mineralien und Metallen aus Konfliktgebieten sowie im Bereich der Kinderarbeit. Ein anderer Gegenvorschlag, der sich stärker an der Initiative orientierte, wurde vom Parlament verworfen.

Das SKMR stand den zuständigen Bundesstellen, Parlamentsmitgliedern und weiteren Interessierten während des gesamten parlamentarischen Prozesses beratend zur Verfügung. So analysierte und kommentierte das SKMR beispielsweise regulatorische Entwicklungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte in anderen Ländern sowie in der OECD und der EU.

«Das SKMR stand den zuständigen Bundesstellen und Parlamentsmitgliedern während des gesamten parlamentarischen Prozesses beratend zur Verfügung.»

Zwecks Harmonisierung mit bestehenden internationalen Standards wurde diesen Entwicklungen auch bei der Erarbeitung des indirekten Gegenvorschlags Rechnung getragen. So orientieren sich die Bestimmungen zur nicht-finanziellen Berichterstattung an der CSR-Richtlinie der EU von 2014. Jene zu den Sorgfaltspflichten im Bereich der Konfliktmineralien sind u.a. an die EU-Konfliktmineralienverordnung und an den entsprechenden OECD-Leitfaden angelehnt. Die Verpflichtungen im Kontext der Kinderarbeit stützen sich auf den (noch nicht in Kraft getretenen) niederländischen Child Labor Due Diligence Act und den hierzu erlassenen OECD-Leitfaden.



Menschen arbeiten in einer Goldmine im Sudan. Für die Einfuhr von Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten wird in der Schweiz voraussichtlich eine Sorgfaltsprüfungspflicht eingeführt. (Bild: iStock/Maciek67)

## UNO-Konvention zu Wirtschaft und Menschenrechten

Seit 2018 verfolgt und kommentiert das SKMR zudem die UNO-Verhandlungen über ein verbindliches Staatenabkommen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Die zuständige Arbeitsgruppe veröffentlichte 2020 den dritten Konventionsentwurf. Dieser würde Staaten u.a. dazu verpflichten, eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht für Unternehmen gesetzlich zu verankern. Das SKMR unterstützt den Bund in diesem Prozess. Es erarbeitet Analysen, die als sachliche Grundlage für die Interventionen der Schweiz im Rahmen dieser Verhandlungen dienen. Zudem nimmt das SKMR regelmässig an Konsultationen mit weiteren interessierten Akteur\*innen teil.

## Ausblick und Fokus des SKMR

Die dynamischen Entwicklungen der letzten Jahre zeigen, dass es ein grosses gesellschaftliches und politisches Interesse gibt, die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen gesetzlich zu verankern und in die Realität umzusetzen. Aktuelle Initiativen auf Ebene der EU und in anderen europäischen Ländern – wie z.B. in Frankreich, Deutschland, den Niederlanden, Norwegen und Finnland – bestätigen diesen Trend.

«Auch in der Schweiz werden weitere Schritte für verbindlichere menschenrechtliche Pflichten von Unternehmen folgen müssen.»

Ebenso zeichnet es sich ab, dass immer mehr Staaten eine verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungspflicht befürworten. Für eine offene Volkswirtschaft wie die Schweiz und ihre Unternehmen sind klare, auf das internationale Umfeld abgestimmte Rahmenbedingungen zentral. Der vom Parlament verabschiedete indirekte Gegenvorschlag ist deshalb nicht das Ende einer Diskussion, sondern erst deren Anfang. Auch in der Schweiz werden weitere Schritte für verbindlichere menschenrechtliche Pflichten von Unternehmen folgen müssen, um neuen internationalen Standards gerecht zu werden.

Während im Rahmen der Tätigkeiten des SKMR anfänglich das gesetzliche Umfeld und die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Vordergrund standen, hat sich der Fokus in den letzten Jahren erweitert. Das SKMR kommentiert und analysiert nun auch regelmässig regulatorische Initiativen anderer Staaten, der EU, der OECD und der UNO. Durch diese vielseitige Arbeit hat das SKMR dazu beigetragen, dass menschenrechtliche Verantwortung und wirtschaftliche Aktivitäten nicht als Gegensätze zu verstehen sind, sondern sich gegenseitig ergänzen. In diesem Sinne wird das SKMR das Thema in den kommenden zwei Jahren weiterhin aktiv begleiten und seine Expertise Behörden, Zivilgesellschaft und Wirtschaft zur Verfügung stellen.

## Studien des SKMR zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte

- **Das verbindliche Abkommen der UNO zu Wirtschaft und Menschenrechten, 2020**
- **Das verbindliche UNO-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten und die UNGP: Komplementäre Instrumente?, 2018**
- **Access to Remedy, 2018**
- **Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Schutz von Unternehmen, 2017**
- **Extraterritorialität im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte, 2016**
- **Das Recht auf Privatsphäre im digitalen Zeitalter: Staatliche Schutzpflichten bei Aktivitäten von Unternehmen, 2016**
- **Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz: Eine Bestandesaufnahme im Bereich Menschenrechte und Wirtschaft, 2013**

# 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 Vertreter\*innen 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 Vertreter\*innen 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.

## Beirat

### Die Mitglieder des Beirats per 31.12.2020:

Marianne Aeberhard, Gülcan Akkaya, Doris Angst (Vizepräsidentin), Liselotte Arni, Wolfgang Bürgstein, Frédéric Cerchia, Damien Cottier, Eugen David (Präsident), Bettina Fredrich, Yvonne Feri, Martin Flügel, Michele Galizia, Ida Glanzmann-Hunkeler, Balthasar Glättli, Patrick Guidon, Ulrich E. Gut, Kurt Gysi, Erich Herzog, Max Hofmann, Michael Ineichen, Amina Joubli, Claudia Kaufmann, Susanne Kuster, Markus Mader, Regula Mader, Roland Mayer, Gabriela Medici, Melanie Mettler, Thomas Müller, Vreni Müller-Hemmi, Simone Prodolliet, Luc Recordon, Barbara Schedler Fischer, Roland Schmid, Anne Seydoux-Christe, Gaby Szöllösy, Marco Taddei, Geert van Dok.

## Erläuterungen zur Erfolgsrechnung 2020

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 2020 betrug nach Abzug der Mehrwertsteuer CHF 928 505.12. 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 sowie dem Sachaufwand. Die Restanz aus dem Vorjahr durfte zudem, entgegen früheren Jahren, nicht mehr auf das Folgejahr übertragen werden. Die Einnahmen aus Aufträgen ausserhalb des jährlichen Leistungsvertrags fielen mit CHF 434 299.43 im Verhältnis zum Vorjahr (CHF 372 172.31) um rund 17% höher aus.

### Die Erfolgsrechnung für den Bundesbeitrag 2020

	<b>2020</b>	<b>2019</b>
	<b>CHF</b>	<b>CHF</b>
Bundesbeitrag (nach Abzug MwSt.)	928 505.12	928 505.12
Übertrag Bundesbeitrag aus den Vorjahren	0.00	0.00
Andere Erträge	8 376.80	20 437.11
	<b>936 881.92</b>	<b>948 942.23</b>
Personalaufwand Geschäftsstelle	-357 857.15	-390 849.10
Personalaufwand Themenbereiche	-471 754.95	-405 354.75
Bewilligter kreditfremder Aufwand	0.0	-9000.00
Sachaufwand	-122 214.77	-120 365.45
Vorfinanzierung Bund 2019	0.00	-23 372.93
Vorbezug aus Budget 2021	14 944.95	0.00
	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>

---

# PERSONELLES

## Mitglieder des Direktoriums und Mitarbeitende des SKMR im Jahr 2020

### **Geschäftsstelle**

Jörg Künzli (Direktor SKMR)

Evelyne Sturm (Geschäftsführerin)

Antonia Bertschinger (bis Dezember)

Lukas Heim

Luisa Jakob

Reto Locher

Claire Robinson

Christina Hausammann (bis Dezember)

Reto Locher

Janine Lüthi

Gwendolin Mäder

Elijah Strub

### **Themenbereich Migration**

Denise Efonayi-Mäder

(Mitglied des Direktoriums)

Pascal Mahon (Mitglied des Direktoriums)

Anne-Laurence Graf

Johanna Probst

### **Themenbereich Kinder- und Jugendpolitik**

Philip Jaffé (Mitglied des Direktoriums)

Michelle Cottier (Mitglied des Direktoriums)

Sandra Hotz

Christina Weber Khan

### **Themenbereich Polizei und Justiz**

Jörg Künzli (Direktor SKMR und Mitglied des Direktoriums)

Judith Wytttenbach

(Mitglied des Direktoriums)

Kelly Jane Bishop

Alexandra Büchler

David Krummen

Florian Weber

### **Themenbereich Institutionelle Fragen**

Eva Maria Belser

(Mitglied des Direktoriums)

Christof Riedo (Mitglied des Direktoriums)

Thea Bächler (ab Juli)

Liliane Minder (bis Juni)

Vanía Nzeyimana (bis Dezember)

### **Themenbereich Geschlechterpolitik**

Michèle Amacker (Mitglied des Direktoriums)

Judith Wytttenbach

(Mitglied des Direktoriums)

Tina Büchler

Julia Egenter

Seraina Graf (bis Dezember)

### **Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft**

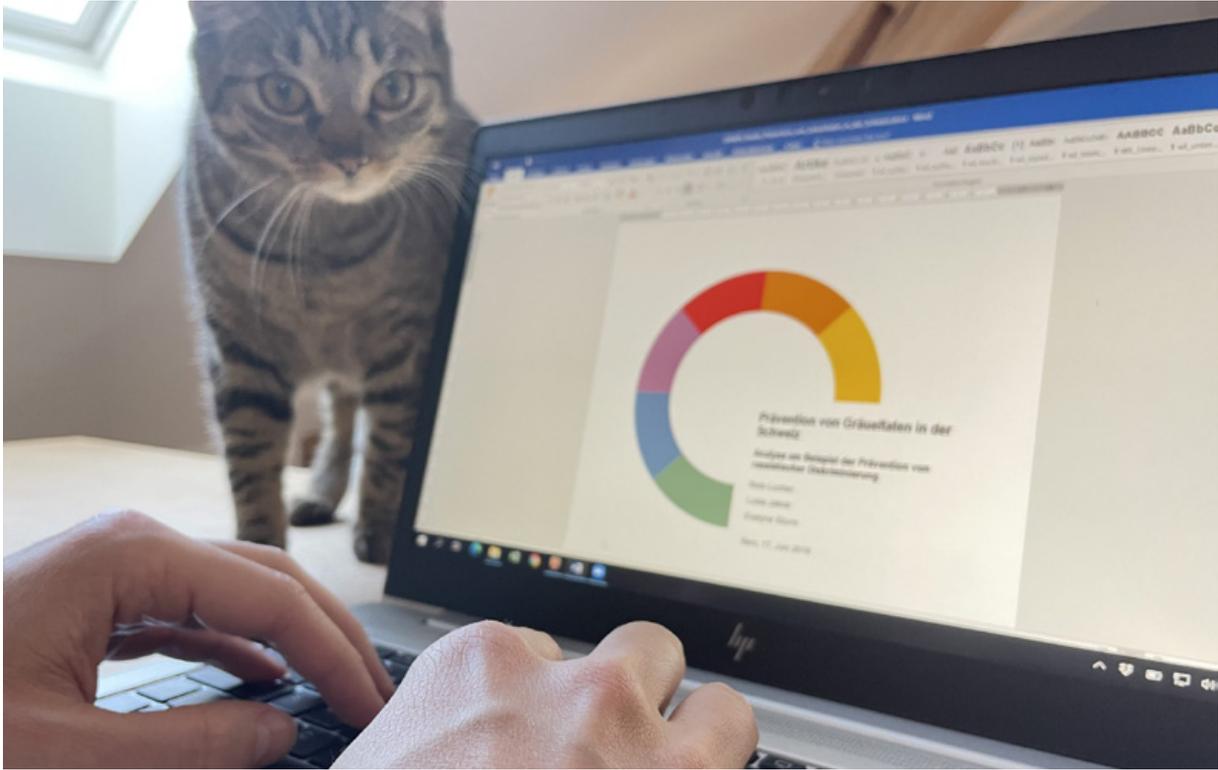
Christine Kaufmann (Mitglied des Direktoriums)

Hans Peter Wehrli (Mitglied des Direktoriums, bis August)

Francis Cheneval (Mitglied des Direktoriums, ab August)

Sabrina Ghielmini

Res Schuerch



Das SKMR im Homeoffice (Bild: SKMR)

# AUSBLICK

## NEUE THEMEN FÜR DIE SCHLUSSPHASE

Das SKMR startet in seine letzte Verlängerung. Ende 2022 läuft das Pilotprojekt definitiv aus. In seinem Schlussprojekt widmet sich das SKMR nochmals neuen Themen und blickt nach vorne.

Nach zehn bewegten Jahren und zwei Verlängerungen beginnt für das SKMR nun die Schlussphase. Ende 2022 – so sind der Bund und das SKMR übereingekommen – wird das Pilotprojekt definitiv beendet.

### Lösungen und Antworten auf die Frage «Menschenrechte in der Schweiz: Was ist zu tun?»

Seine Schlussphase nimmt das SKMR mit einem neuen Projekt in Angriff: Während in den vergangenen Jahren Analyse und Bestandsaufnahme im Vordergrund standen, richtet das SKMR nun den Blick nach vorne und präsentiert zu ausgewählten Menschenrechtsthemen Lösungsansätze, Good Practices und Empfehlungen. Das Projekt will so mögliche Wege zur Umsetzung internationaler Menschenrechtsvorgaben in der Schweiz aufzeigen.

Rund 15 Kernthemen hat das SKMR für das Schlussprojekt identifiziert. Die breite Themenpalette reicht dabei von Haftbedingungen, irregulärem Aufenthalt und Rassismus am Arbeitsplatz bis hin zum Partizipationsrecht von Kindern und dem Schutz der Menschenrechte in der Corona-Pandemie.

Das Schlussprojekt richtet sich vor allem an Kantons- und Bundesbehörden, an Politiker\*innen, die Zivilgesellschaft und Verbände. Durch eine modulare Aufbereitung der Inhalte sollen aber darüber hinaus auch breitere menschenrechtsinteressierte Kreise angesprochen werden. Das SKMR hofft, dass die identifizierten Kernthemen und Lösungsansätze zudem einen möglichen Ausgangspunkt für die Arbeit der NMRI darstellen.

Die verschiedenen Publikationen und Formate sollen bis im Sommer 2022 realisiert werden. Damit ist das Schlussprojekt inhaltlich wie auch zeitlich ein ambitioniertes Projekt.



Retraite des SKMR zur Themenfindung für das Schlussprojekt, 25. Juni 2020 (Bild: SKMR)

## Nahtloser Übergang zur NMRI zunehmend unwahrscheinlich

Zunehmend unwahrscheinlich wird indessen ein nahtloser Übergang zur NMRI, weil der parlamentarische Prozess zur Schaffung einer NMRI immer noch hängig ist. Das SKMR wird seine Arbeiten bis Ende 2022 jedoch so abschliessen, dass die Erkenntnisse auch der neuen Institution zur Verfügung stehen werden.

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