

Liebe Leserinnen und Leser,

Das Pilotprojekt SKMR ist mittlerweile acht Jahre alt. 2016 entschied der Bundesrat, dass das SKMR spätestens Ende 2020 durch eine definitive, gesetzlich verankerte Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) abgelöst werden soll.

Der Abstimmungskampf zur Selbstbestimmungsinitiative zeigte eklatante Wissensdefizite im Bereich der Menschenrechte auf.

Der nach wie vor grosse Bedarf an einer NMRI, die sich auch dem Wissenstransfer widmet, zeigte sich im Herbst 2018: Der Abstimmungskampf zur Selbstbestimmungsinitiative bot eindrücklichen Anschauungsunterricht über weit verbreitete, eklatante Wissensdefizite im Bereich der Menschenrechte.

Zickzackkurs des Bundesrats

Doch der Bundesrat verfolgte 2018 einen Zickzackkurs. Noch Anfang des Jahres sah es nach der mehrheitlich positiv verlaufenen Vernehmlassung im Jahr 2017 so aus, dass die mittlerweile mehrere Jahrzehnte dauernden Arbeiten zur Schaffung einer NMRI mit einer Kompromisslösung zum Abschluss gebracht werden könnten. Ein rasches Vorgehen wäre mit Blick auf das baldige Ende des Pilotprojekts SKMR mehr als wünschenswert gewesen.

Im Herbst 2018 ist das federführende EDA jedoch auf die Vernehmlassungsvorlage zurückgekommen und prüft inzwischen eine bescheidenere Umsetzung „à la Suisse“. Zur Diskussion steht dabei eine in früheren Jahren verworfene Kommissionslösung mit Beratungsmandat. Es wird sich zeigen, wie der Bundesrat mit einem solchen Modell den nach wie vor angestrebten A-Status gemäss den Pariser Prinzipien erreichen will. Zu hoffen bleibt, dass bei der Ausarbeitung eines neuen Modells die Erfahrungen des SKMR berücksichtigt werden. Schliesslich war es eines der erklärten Ziele des Bundes, mit dem Pilotprojekt Erfahrungen für die Ausgestaltung einer allfälligen NMRI zu sammeln

Nationale Menschenrechtsinstitution

Eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) mit A-Status muss gemäss den Pariser Prinzipien der UNO folgende Vorgaben vollumfänglich erfüllen:

- gesetzliche Grundlage;
- umfassendes Mandat sowie entsprechende Befugnisse zur Förderung und zum Schutz aller Menschenrechte;
- institutionelle und faktische Unabhängigkeit von der Regierung;
- pluralistische Vertretung der gesellschaftlichen Kräfte;
- ausreichende Infrastruktur und Finanzierung.

In Europa gibt es heute 38 NMRI, welche die Pariser Prinzipien vollständig oder teilweise erfüllen. Weltweit existieren 122 NMRI (Stand: 26. Dezember 2018). Die Ausgestaltung dieser Institutionen ist sehr unterschiedlich. Das SKMR ist keine NMRI. Das Zentrum wird nur auf Mandat hin aktiv und verfügt über keine gesetzliche Grundlage oder eigene Rechtspersönlichkeit. Damit fehlt es an der erforderlichen Unabhängigkeit.

Das Bekenntnis zur NMRI wird schwächer

Die Abschwächung des einst klaren Bekenntnisses zur Schaffung einer NMRI lässt sich auch in den Berichten und Stellungnahmen des Bundesrats verfolgen.

Im Rahmen der sogenannten Universellen Periodischen Überprüfung vor dem Menschenrechtsrat (UPR) hatte die Schweiz im Jahr 2017 die Empfehlungen der UNO angenommen, die Bemühungen zur Schaffung einer NMRI fortzusetzen. Im Februar 2018 ging der Bundesrat überraschend noch einen Schritt weiter, indem er zusätzlich Empfehlungen annahm, welche explizit die Schaffung einer NMRI im Einklang mit den Pariser Prinzipien, d.h. mit einem breiten Mandat, ausreichender Unabhängigkeit und genügenden finanziellen und personellen Ressourcen gefordert hatten.

Das SKMR hat zur „Stärkung der Politik im Bereich der Menschenrechte“ beigetragen.

Sodann hielt der Bundesrat im Bericht der Schweiz zum Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I) vom 14. Februar 2018 fest, dass das SKMR „zur Stärkung der Politik im Bereich der Menschenrechte“ beigetragen habe. Es solle daher bald durch ein universitäres Zentrum mit gesetzlicher Grundlage abgelöst werden. Völlig unerwähnt lässt der Bericht indes die wohl wichtigste Arbeit des SKMR in diesem Gebiet. Das SKMR gelangte nämlich in einer Studie zu den Garantien desselben Paktes im Jahr 2016 zum Schluss, dass die Haltung des Bundesrats (wonach wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte keine einklagbaren Menschenrechte sind, sondern sich einzig an den Gesetzgeber richten), juristisch zumindest in dieser allgemeinen Weise nicht mehr haltbar sei und sich im Übrigen auch vor dem Hintergrund der entsprechenden landesrechtlichen Vorgaben kaum mehr rechtfertigen lasse.

Noch offener ist schliesslich die Formulierung des Bundesrats in seinem am 30. November 2018 verabschiedeten Bericht zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung: „Die Bundesverwaltung bemüht sich derzeit darum, die

Grundlagen für die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution zu schaffen“. Im Übrigen werden Arbeiten des SKMR zwar aufgeführt; auf die kritischen Befunde geht der Bundesrat aber nicht ein.

Für das SKMR gilt es nun, vor dem Hintergrund der völlig offenen Entwicklung die noch verbleibende Zeit dafür zu nutzen, mit konstruktiven und kritischen Analysen und Veranstaltungen einen Beitrag zur Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz zu leisten und den Finger auf entsprechende Defizite zu legen.



Jörg Künzli, Direktor, und Evelyne Sturm, Geschäftsführerin des SKMR.

Neuer Schwerpunkt

2018 hat das SKMR einen neuen Arbeitsschwerpunkt in sein Programm aufgenommen: Menschenrechte am Arbeitsplatz. In diesem Jahresbericht behandeln wir als ersten Beitrag aus diesem Schwerpunkt die Frage, ob die Schweizer Gesetze geeignet sind, die Ausbeutung von Arbeitskräften wirksam zu bekämpfen.

Schon seit seiner Gründung befasst sich das SKMR mit dem Freiheitsentzug. Sie finden daher in diesem Jahresbericht eine vorläufige Bilanz der Entwicklungen der letzten Jahre, ergänzt durch ein Interview mit Prof. Alberto Achermann, dem Präsidenten der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter.

Wir wünschen Ihnen eine angenehme und informative Lektüre

Jörg Künzli, Direktor, und Evelyne Sturm, Geschäftsführerin SKMR

Das Pilotprojekt SKMR

Die Entstehung des SKMR geht auf die Forderung von 100 Nicht-Regierungs-Organisationen, Gewerkschaften, kirchlichen Institutionen und Persönlichkeiten im Sommer 2001 zurück, welche die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) in der Schweiz verlangten. Es wurde im Mai 2011 eröffnet. Auf der Grundlage der im April 2015 abgeschlossenen externen Evaluation des SKMR entschied der Bundesrat am 1. Juli 2015, das Mandat des SKMR zu verlängern, bis eine Nachfolgeorganisation errichtet ist, jedoch für maximal fünf Jahre. Bis zum Ende seines Bestehens Ende 2020 stützt sich die Arbeit des SKMR auf folgende vier Säulen:

- Schwerpunkte mit einer längerfristigen inhaltlichen Fokussierung;
- Weitere einzelne Aufträge im Rahmen der Grundfinanzierung;
- Aktivitäten und Informationen zu den Berichterstattungsverfahren der Schweiz vor UNO-Menschenrechtsorganen;
- Zusätzliche Mandate von Behörden, Wirtschaft oder NGOs.

MENSCHENRECHTE AM ARBEITSPLATZ

ARBEITSAUSBEUTUNG IN DER SCHWEIZ

Arbeitsausbeutung kommt auch in der Schweiz vor, und zwar vor allem in der Hotellerie und auf dem Bau. Fehlendes Bewusstsein bei den Behörden sowie eine Gesetzeslage, die kaum abschreckend wirkt, verhindern eine wirksame Bekämpfung. Verbesserungen werden jedoch angestrebt.

Kann man sich in der Schweiz des 21. Jahrhunderts noch vorstellen, dass Angestellte ausgebeutet werden? Beispielsweise eine Frau, die sich in einem Privathaushalt rund um die Uhr und an sieben Tagen in der Woche um die Kinder kümmert, gegen sehr schlechte Bezahlung und ohne Aussicht auf einen Stellenwechsel? Oder ein Junge, der von einer Gruppe Erwachsener gezwungen wird, täglich irgendwie 100 Franken zu beschaffen, und sei es durch Betteln oder Stehlen?

In den meisten Fällen von Arbeitsausbeutung nützt jemand die Verletzlichkeit einer anderen Person aus, um dieser sehr schlechte Arbeitsbedingungen aufzuzwingen. Dies scheint im Zeitalter der Menschenrechte und des Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnenschutzes unvorstellbar. Dennoch kommt Arbeitsausbeutung sehr wohl auch in der Schweiz vor.

Mehrere Branchen betroffen

Arbeitsausbeutung ist vor allem auf dem Bau, in der Gastronomie/Hotellerie, bei Hausangestellten in Privathaushalten, in der Landwirtschaft und der Zwangskriminalität zu finden. Manchmal ist die Arbeitsausbeutung mit sexueller Ausbeutung verbunden. In gewissen Branchen sind die Opfer fast ausschliesslich Frauen (Hausangestellte) oder Männer (Bau) oder stammen vorwiegend aus bestimmten Herkunftsregionen (z. B. bei den Hausangestellten aus Osteuropa, Lateinamerika und Afrika). Die Opfer sind fast ausschliesslich ausländische Staatsangehörige und besitzen in der Schweiz weder eine Aufenthalts- noch eine Arbeitsbewilligung.

Viele Fälle, wenige Verurteilungen

Artikel 182 des Schweizerischen Strafgesetzbuches untersagt den Handel mit Menschen zum Zweck der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft. Die Arbeitsausbeutung ist demnach nur strafbar, wenn jemand einen anderen Menschen anwirbt, transportiert, beherbergt oder aufnimmt, um dessen Arbeitskraft auszubeuten, und dabei Zwangs- oder Druckmittel anwendet. Gemäss einer Studie aus dem Jahr 2016 steht die geringe Anzahl an Verurteilungen wegen Menschenhandels in keinem Verhältnis zur tatsächlichen Anzahl der Fälle von Arbeitsausbeutung. Auch die polizeiliche Kriminalstatistik und die Anzahl der Beratungen bei Opferhilfestellen erlauben keine genaue Einschätzung des Phänomens, da in diesen Zahlen auch Fälle von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung enthalten sind.



Hindernisse auf menschlicher und auf juristischer Ebene

Aufgrund ihrer Umstände haben Menschen in Ausbeutungssituationen nicht immer die Möglichkeit, sich zu wehren. Deshalb werden die Täter nur selten verurteilt.

- Ausbeutungsfälle werden von den Opfern nur selten angezeigt: Ohne legalen Aufenthaltsstatus haben sie Angst, sich an die Behörden zu wenden, weil sie fürchten, aus der Schweiz ausgewiesen zu werden. Hinzu kommt häufig, dass sie sich schämen, weil sie falschen Versprechungen von einer Arbeit in der Schweiz aufgesessen sind.
- Ausbeutungssituationen werden von den zuständigen Behörden (Polizei, Arbeitsinspektion, Staatsanwaltschaft, Migrationsbehörden usw.) oft nicht als solche erkannt, weil diese zu wenig sensibilisiert sind.

- Die Strafbestimmung in Artikel 182 StGB nennt Bedingungen, die nur schwer zu beweisen sind, wie beispielsweise psychischer Druck auf eine Person, die in ihren Entscheidungen eigentlich frei zu sein scheint.
- Manche Fälle von Arbeitsausbeutung erfüllen den Tatbestand des Menschenhandels zwar nicht, sind aber aufgrund anderer Strafbestimmungen strafbar, namentlich Wucher oder Nötigung.

Mögliche Verbesserungsmaßnahmen

Zur Bekämpfung der Arbeitsausbeutung kommen verschiedene Massnahmen in Frage. Die folgenden Vorschläge werden derzeit diskutiert:

- Die Behörden, insbesondere die Arbeitsmarktbehörden, müssen stärker für das Problem sensibilisiert werden. Dieser Vorschlag ist bereits im Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017–2020 des Bundes enthalten, der sich generell ausführlicher mit dem Aspekt der Arbeitsausbeutung befasst als der vorhergehende Aktionsplan.
- Ein anderer Vorschlag stammt von der GRETA, der Expertengruppe des Europarats für die Bekämpfung des Menschenhandels: Der Grundsatz, Opfer von Ausbeutung für ihre rechtswidrigen Handlungen nicht zu bestrafen, wenn sie zu diesen gezwungen wurden, müsste in die schweizerische Strafprozessordnung aufgenommen werden. Dadurch würde vermieden, dass illegal anwesende Betroffene auf eine Anzeige bei den Behörden verzichten. Zurzeit lässt sich dieser Grundsatz in der Schweiz nur aus den allgemeinen Grundsätzen der Strafprozessordnung ableiten.
- Weiter wäre es wichtig, die Arbeitsausbeutung unabhängig vom Tatbestand des Menschenhandels zu erfassen. Der Gesetzgeber könnte nach dem Vorbild Deutschlands eine neue Strafbestimmung schaffen, die spezifisch auf die Arbeitsausbeutung abzielt. Diese würde die Ausbeutung gemäss objektiven Kriterien definieren, wie z.B. einer offensichtlichen Diskrepanz zwischen der ausgeführten Arbeit und dem dafür bezahlten Lohn oder dem ungesicherten Aufenthaltsstatus der Betroffenen. Dieser Vorschlag bildet im Nachgang zu einem Expertinnen- und Expertenpanel vom 3. Oktober 2017 einen Schwerpunkt der Arbeit im Bereich Migration des SKMR.

Schlussfolgerungen

Arbeitsausbeutung ist ein Problem, das auch in der Schweiz existiert. Aus verschiedenen Gründen ist sie aber kaum sichtbar und wird von Statistiken nicht erfasst. Deshalb werden Täterinnen oder Täter nur selten zur Rechenschaft gezogen. Damit Massnahmen zur Bekämpfung und Prävention von Arbeitsausbeutung greifen können, braucht es verschiedene Ansätze, wie beispielsweise die Sensibilisierung der zuständigen Behörden. Eine bessere Datenerhebung ist ebenfalls erforderlich, sowie möglicherweise eine neue Strafnorm, die spezifisch auf die Arbeitsausbeutung abzielt. Eine bessere Umsetzung von Artikel 182 StGB wird vom SKMR jedoch weiterhin als prioritär erachtet.

Schwerpunkt "Menschenrechte im Arbeitsleben"

Im Rahmen seines Teilprojekts „Digitalisierung, Arbeitsrecht und Migration“ stellt sich das SKMR Fragen zur Arbeitsausbeutung in der Schweiz sowie zu ihren konkreten Erscheinungsformen und ihrem Rechtsumfeld: Erlauben es die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Arbeitsausbeutung wirksam zu bekämpfen, oder können, wie es aus menschenrechtlicher Sicht wünschbar wäre, Verbesserungen realisiert werden?

Der Themenbereich Migration untersucht aktuelle Fälle von Arbeitsausbeutung, bei denen schweizerische Gerichte bzw. Strafverfolgungsbehörden zum Schluss gekommen sind, dass sie die Bedingungen von Artikel 182 StGB (Menschenhandel) nicht erfüllen. So soll festgestellt werden, wo die Probleme bei der Anwendung der Strafnorm auftreten, und es sollen aus menschenrechtlicher Sicht spezifische Vorschläge zur Verbesserung der Gesetzeslage gemacht werden.

Quellen

- Johanna Probst und Denise Efionayi-Mäder unter Mitarbeit von Dina Bader: Arbeitsausbeutung im Kontext von Menschenhandel: Eine Standortbestimmung für die Schweiz, März 2016.
- Diskussionssynthese des Expertinnen- und Expertenpanels Möglichkeiten der Bekämpfung von Arbeitsausbeutung vulnerabler Migrant inn en, Universität Neuenburg, 3. Oktober 2017.
- Zweiter Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel (2017–2020).

AKTIVITÄTEN 2018

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 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 2018

Publikationen 2018

Die folgenden Publikationen sind im 2018 veröffentlicht worden und stehen auf der Website des SKMR zur Verfügung:

- **Menschenrechte im Alter. Ein Überblick über die menschenrechtliche Situation älterer Personen in der Schweiz**, Studie, 26. Juli 2017, 100 S. Am Beispiel von Bereichen wie Arbeit und Pensionierung, Wohnen und Mobilität, Gesundheit und Pflege oder auch Gewalt und Vernachlässigung vermittelt die Studie einen Überblick über die grundrechtliche Situation von älteren Menschen in der Schweiz.
- **Access to Remedy: Study Commissioned by the FDFA with a view to fulfilling Postulate 14.3663**, Studie, September 2017, 299 S. Die Studie untersucht die gerichtlichen und aussergerichtlichen Rechtsbehelfe, die Opfern von Menschenrechtsverletzungen durch Schweizer Unternehmen im Ausland heute in der Schweiz zur Verfügung stehen.

- **Der europäische Gerichtshof für Menschenrechte und das Recht auf ein faires Verfahren**, Broschüre, März 2018, 24 S.
Die Rechtsprechung des EGMR hat den Schutz des Rechts auf ein faires Verfahren in der Schweiz gestärkt. Dies zeigt die Broschüre mittels verschiedener Fallbeispiele.
 - **Die periodische Überprüfung der Menschenrechtslage der Schweiz (UPR)**, Broschüre, Mai 2018, 28 S.
In der Broschüre zum UPR-Verfahren der Schweiz zieht das SKMR eine Zwischenbilanz: Welchen Nutzen zieht unser Land aus der UPR, und was bewirkt sie? Funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren des Verfahrens?
 - **Die Bedeutung der EMRK für ältere Menschen**, Factsheet, 31. Oktober 2018, 3 S.
Wenn ältere Personen durch Pflegeinstitutionen oder zu lange Behördenverfahren Benachteiligungen erfahren, bietet ihnen die Europäische Menschenrechtskonvention Schutz. Das Factsheet fasst die wichtigsten Garantien und EGMR-Urteile in diesem Bereich zusammen.
 - **Die Rechtsprechung des EGMR zur Religionsfreiheit**, Factsheet, 1. November 2018, 4 S.
Wie beurteilt der EGMR religiös begründete Schuldspense oder ein Kopftuchverbot? Das Factsheet zeigt, dass der Gerichtshof den Staaten bei Einschränkungen der Religionsfreiheit einen grossen Handlungsspielraum gewährt.
 - **Das verbindliche UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten und die UNGP: Komplementäre Instrumente?**, Analysepapier, 31. Oktober 2018, 36 S.
Die Analyse des SKMR kommt zum Schluss, dass die neue, verbindliche Konvention zu Wirtschaft und Menschenrechte und die bestehenden UNO-Leitprinzipien einander ergänzen können.
 - **Mehrfachdiskriminierung**, Factsheet, 27. November 2018, 4 S.
Wird jemand aufgrund mehrerer Persönlichkeitsmerkmale wie z.B. Geschlecht, Alter oder Hautfarbe diskriminiert, spricht man von Mehrfachdiskriminierung. Das Factsheet bietet einen Überblick über die Thematik.
-



Veranstaltungen 2018

- **Revolution 4.0 und Grundrechte bei der Arbeit – eine neue Herausforderung für das Sozial- und Arbeitsrecht?**, 7. – 9. Februar 2018, Neuenburg
Veranstaltung über Veränderungen des Sozial- und Arbeitsrechts durch die Digitalisierung.
- **Für einen besseren Schutz von Kindern in der Schweiz: Verbot von Körperstrafen**, 3. und 4. Mai 2018, Bern
Internationale Konferenz zu den Folgen der Körperstrafen auf die Entwicklung und Gesundheit der Kinder und den nationalen und internationalen Rechtsgrundlagen für ein Verbot von Körperstrafen. Durchgeführt vom Centre interfacultaire en droits de l'enfant (CIDE) der Universität Genf, dem Institut international des droits de l'enfant (IDE), dem SKMR und weiteren Fachorganisationen.
- **4. Fachtagung zum Polizeirecht: Polizeihaft**, 29. November 2018, Bern
Fachtagung über die rechtlichen Vorgaben und aktuelle Praxisfragen im Bereich der Polizeihaft.
- **Menschenrechte und Religion – Konsens oder Widerspruch?**, 12. Dezember 2018, Bern
Abendveranstaltung anlässlich des 70-jährigen Jubiläums der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund SIG und der Plattform der Liberalen Juden der Schweiz PLJS.



Weitere Aktivitäten 2018

- Quartalsweise Publikation von Update Freiheitsentzug, einer Übersicht über die internationale und nationale Rechtsprechung und Entwicklungen im Bereich des Freiheitsentzuges;
- Aktualisierung der Datenbank zum Gleichstellungsgesetz;
- Weiterbildungen zu Menschenrechte im Alter;
- Erstellen von Berichten zu Beantwortung von parlamentarischen Postulaten zu den Themen Flüchtlingsfrauen und das Recht auf Anhörung von Kindern;
- Arbeiten zu den Schwerpunktthemen (Formen der Arbeitsausbeutung; Digitalisierung und Privatsphäre, Privatisierung im Justizvollzug, Zugang von Frauen zur Justiz).



MENSCHENRECHTE IM FREIHEITSENTZUG

BEIM FREIHEITSENTZUG KOMMEN DIE MENSCHENRECHTE (OFT) ZU KURZ

Grundsätzlich hat jeder Mensch das Recht, sich frei von einem Ort an einen anderen zu bewegen. In der Praxis wird dieses Recht jedoch im Freiheitsentzug und durch freiheitsbeschränkende Massnahmen eingeschränkt. Den Grund- und Menschenrechten der Betroffenen wird dabei oft zu wenig Beachtung geschenkt.

Die Bewegungsfreiheit garantiert jedem Menschen das Recht, sich frei von einem Ort an einen anderen bewegen zu können, ohne durch staatliche Massnahmen daran gehindert zu werden. Dieses Recht ist sowohl in der Schweizerischen Bundesverfassung als auch im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie im vierten, von der Schweiz nicht ratifizierten Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention festgeschrieben.

Vielfältige Einschränkungen der Bewegungsfreiheit

Tatsächlich wird die Bewegungsfreiheit jedoch in etlichen Situationen und in unterschiedlichen Weisen eingeschränkt:

- Das Strafrecht sieht den Freiheitsentzug als schwerste Sanktion für eine begangene Straftat vor. Hat eine Person eine besonders schwere Tat begangen und besteht eine Rückfallgefahr, kann sie unter Umständen bis an ihr Lebensende verwahrt werden.
- Einschränkungen sind jedoch auch gegenüber Personen möglich, die sich (noch) nichts haben zuschulden kommen lassen: Zu denken ist hier beispielsweise an die vorübergehende polizeiliche Festnahme von Personen, die verdächtigt werden, in naher Zukunft ein Delikt zu begehen, oder die als Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung gelten (z.B. im Kontext von Demonstrationen oder Sportanlässen), an die Untersuchungshaft oder an präventive Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus.
- Abgesehen vom Straf- und Polizeirecht kennt auch das Ausländerrecht freiheitsbeschränkende Massnahmen: Beispielsweise können ausländische

Personen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung, welche die Schweiz verlassen müssen, bis zu 18 Monate in Ausschaffungshaft genommen werden, oder ausreisepflichtigen ausländischen Staatsangehörigen kann ein Rayonverbot auferlegt werden.

Ein langjähriger Tätigkeitsschwerpunkt des SKMR

Vor diesem Hintergrund befasste sich das SKMR seit Beginn seiner Existenz in verschiedenen Arbeiten mit den Menschenrechten von Personen im Freiheitsentzug. Seit 2016 bildet diese Thematik einen inhaltlichen Schwerpunkt des SKMR. Untersucht wurden etwa die Ausgestaltung der Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen, die Haftbedingungen in der Untersuchungshaft, der Rechtsschutz für Personen im Freiheitsentzug, die menschenrechtlichen Schranken bei der zwangsweisen Rückführung ausländischer Staatsangehöriger, die Haftbedingungen in der Verwahrung sowie die menschenrechtlichen Standards bei unfreiwilliger Unterbringung von Menschen in Alters- und Pflegeheimen.

Freiheitsentzug auf dem Prüfstand

Bei der Beurteilung von freiheitsbeschränkenden Massnahmen stellen sich folgende Leitfragen:

- Handelt es sich bei der Massnahme um eine Freiheitsbeschränkung oder um einen Freiheitsentzug?
- Erfolgte die Anordnung der Massnahme rechtmässig?
- Sind die Bedingungen der Haft oder Freiheitsbeschränkung menschenrechtskonform ausgestaltet?

INTERVIEW MIT Alberto Achermann

In der Schweiz werden die Rechte von Gefangenen weitgehend respektiert. Es gibt aber auch Vollzugsanstalten, die den Grund- und Menschenrechtsstandards nicht genügen. Für Alberto Achermann, Professor für Migrationsrecht an der Universität Bern und Präsident der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), bietet die föderale Struktur der Schweiz Chancen für Innovation.

SKMR: Alberto Achermann, wie steht es um die Menschenrechte in den Schweizer Gefängnissen?

Alberto Achermann: Das Gute zuerst: Insbesondere die grösseren Schweizer Vollzugsanstalten sind von der Infrastruktur her in gutem Zustand, und viele haben vorbildliche Haftbedingungen. Trotzdem gibt es Probleme. Beispielsweise bieten kleinere Strafanstalten oft zu wenige Beschäftigungsmöglichkeiten oder eine unzureichende Gesundheitsversorgung. Ein anderes Problem ist, dass den Unterschieden zwischen den verschiedenen Haftregimes zu wenig Rechnung getragen wird.

Können Sie Beispiele nennen?

Immer wieder beschäftigt uns die Untersuchungshaft. Für Menschen in Untersuchungshaft gilt die Unschuldsvermutung, und der Zweck der Haft ist einzig die Verhinderung von Flucht und Verdunkelung oder Wiederholung einer Straftat. Trotzdem begegnen Untersuchungsgefangene in der Schweiz meist schlechteren Bedingungen als Strafgefangene. Beispielsweise sind sie mitunter 23 Stunden pro Tag in ihrer Zelle eingeschlossen, können ihre Familie oder Partnerin nur durch eine Glasscheibe sehen oder haben kaum Beschäftigungsmöglichkeiten. Auch Menschen in ausländerrechtlicher Ausschaffungshaft, die keine Straftaten begangen haben, werden oft zu streng behandelt. Es gibt beispielsweise bei den meisten Inhaftierten keinen Grund, diesen Menschen den Zugang zum Internet zu verwehren. In solchen Fällen ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt.

Warum ist das so?

Sehr oft werden Untersuchungs- oder Ausschaffungsgefangene wie Strafgefangene behandelt, mit dem Argument, es fehlten die Mittel, um für diese Gefangenengruppen ein eigenes Haftregime zu betreiben. Oft ist es aber auch einfach die Tradition, da es für Administrativhaft keine anderen Modelle gibt als ein traditionelles Gefängnis.

Wie könnte die Situation verbessert werden?

Für den Strafvollzug und die Administrativhaft sind in der Schweiz die Kantone zuständig. Dem Bund fehlt also die Kompetenz, die Haftbedingungen einheitlich zu regeln. So gibt es zwischen den Kantonen bezüglich der Haftbedingungen grosse Unterschiede. Beispielsweise ist die Gesundheitsversorgung in einer Haftanstalt kostenlos, in einer anderen kostet jede Konsultation 5 Franken, in einer dritten gibt es eine Jahresfranchise von 300 oder 400 Franken. Oder es gibt Gefängnisse, in denen die Insassen kaum je aus ihrer Zelle herauskommen, während sie in anderen, z.B. im Genfer Ausschaffungsgefängnis Frambois, gemeinsam kochen und im Garten arbeiten können.

Steht der Föderalismus der Verbesserung von Haftbedingungen im Weg?

Nicht unbedingt. Immer wieder nutzt ein Kanton seine Gestaltungsfreiheit und führt Verbesserungen mit Pioniercharakter ein.

Können Sie Beispiele nennen?

Der Kanton Graubünden hat in der Strafanstalt Realta die Heroinabgabe innerhalb des Strafvollzugs eingeführt. Die Justizvollzugsanstalt Grosshof in Kriens achtet darauf, dass die Gefangenen ihre Autonomie oder ihre Beziehungsfähigkeit nicht verlieren, was für die Resozialisierung wichtig ist. Frambois mit seinem Angebot des selbstständigen Kochens und der Gartenarbeit habe ich schon erwähnt.

„Wie wollen wir behandelt werden, falls wir selber ins Gefängnis kommen?“

Überspitzt gefragt: Warum soll es Gefangenen gut gehen? Es geht doch um eine Strafe.

Das Gesetz schreibt vor, dass die Strafe im Freiheitsentzug als solchem besteht. Ansonsten soll das Leben innerhalb der Gefängnismauern möglichst ähnlich sein wie das in der Freiheit. Zweitens spielen ethische Grundsätze eine Rolle: Wie wollen wir behandelt werden, falls wir oder unsere Kinder einmal ins Gefängnis kommen? Das sollte unser Massstab sein. Und drittens dürfen wir nicht vergessen, dass das Ziel des Strafvollzugs nicht nur das Bestrafen ist, sondern auch die erfolgreiche Resozialisierung. Ein Täter, der nach verbüsster Strafe in die Gesellschaft zurückkehrt, soll nicht wieder straffällig werden. Das möchte niemand.

Wie sehen Sie die weitere Entwicklung des Strafvollzugs?

Wir stellen fest, dass bei den zuständigen Behörden in kritisierten Gebieten wie der Untersuchungshaft oder der ausländerrechtlichen Administrativhaft ein Umdenken stattgefunden hat, unter anderem infolge von Gutachten des SKMR und der NKVF. Bund und Kantone haben gemeinsam das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV) gegründet, das die Zusammenarbeit erleichtern und Best Practices entwickeln soll. Auch die Ausbildungsangebote für das Gefängnispersonal des SKJV haben geholfen, die Qualität zu verbessern und Standards anzugleichen.

„Wir stellen fest, dass bei den Behörden ein Umdenken stattgefunden hat.“

Was ist dabei die Rolle der NKVF?

Die NKVF ist an diesem Prozess beteiligt, indem sie auf Missstände hinweist, aber auch Verbesserungsvorschläge macht. Wir gehen dabei nicht konfrontativ vor, sondern suchen immer die Zusammenarbeit mit der Leitung einer Institution, bei der wir Mängel feststellen mussten. Neuerungen, die sich in einem Kanton bewährt haben, empfehlen wir zudem den anderen Kantonen zur Übernahme. Dieses Vorgehen hat sich bewährt.



Prof. Dr. Alberto Achermann ist Anwalt und Professor für Migrationsrecht an der Universität Bern. Seit 2016 ist er Präsident der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF). Achermann wurde in Madrid geboren und studierte an den Universitäten Bern (Fürsprecherexamen 1988) und Florenz (EUI; LL.M. in European, International and Comparative Law). Er war u.a. Zentralsekretär der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) und Mitglied der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus.

Verschiedene Haftregimes zu wenig unterschiedlich ausgestaltet

Ein Fazit dieser Arbeit lautet, dass den Unterschieden zwischen den verschiedenen Haftregimes in der Praxis oft zu wenig Rechnung getragen wird. So sind beispielsweise die Haftbedingungen in der Untersuchungshaft oft restriktiver ausgestaltet als jene im ordentlichen Strafvollzug, obschon für Personen in Untersuchungshaft die Unschuldsvermutung gilt. Auch der Verwahrungsvollzug ist weitgehend identisch mit dem Strafvollzug ausgestaltet, obwohl Verwahrte ihre Strafe abgesessen haben und nur zum Schutz der Gesellschaft inhaftiert sind.

Einschränkungen der Grund- und Menschenrechte inhaftierter Personen sind nur zulässig, wenn sie dem Haftzweck oder dem Zusammenleben in der Vollzugseinrichtung dienen.

Vor diesem Hintergrund erweist sich das Prinzip der Verhältnismässigkeit als zentral: Einschränkungen der Grund- und Menschenrechte inhaftierter Personen sind demnach nur soweit zulässig, als sie der Haftzweck sowie das Zusammenleben in der Vollzugseinrichtung erfordern. Diesem Prinzip wird in der Praxis oft zu wenig Beachtung geschenkt, was beispielsweise zu unverhältnismässigen Einschränkungen der Kontaktmöglichkeiten zu Familienmitgliedern oder Bekannten führt. Weiter sind föderalismusbedingte Gründe teilweise Ursache einer mangelnden Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben in Haft. Grosse Unterschiede bestehen etwa im Bereich der Gesundheitsversorgung inhaftierter Personen (vgl. Interview mit Alberto Achermann).

Freiheitsbeschränkende Massnahmen im Asylbereich

Die Studien des SKMR befassen sich jedoch nicht nur mit dem Freiheitsentzug im engeren Sinn. Ein Gutachten untersuchte etwa die Unterbringung von Asylsuchenden auf ihre menschenrechtliche Zulässigkeit. Das Gutachten kam zum Schluss, dass ein Freiheitsentzug im Migrationskontext ausschliesslich zur Verhinderung der unerlaubten Einreise, zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung oder zur Durchführung eines Ausweisungsverfahrens angeordnet werden darf.

Die Abgrenzung zwischen Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung ist von fundamentaler Bedeutung und darf nicht verwischt werden.

Dient die Anordnung einer freiheitsbeschränkenden Massnahme keinem dieser Zwecke – wie dies bei der Unterbringung von Asylsuchenden der Fall ist – darf sie die Schwelle zum eigentlichen Freiheitsentzug nicht überschreiten. Dies könnte aber der Fall sein, wenn das Regime der Unterkunft in Verbindung mit der Beschränkung der Bewegungsfreiheit eine Intensität erreicht, dass faktisch von einer Haftsituation gesprochen werden muss. Eine solche Haftsituation wäre – wie bereits betont – aber nur zulässig, wenn ein Haftgrund vorliegen würde. Zudem müsste die Massnahme gerichtlich angeordnet und überprüft werden. Dieser Befund unterstreicht die fundamentale Bedeutung der Abgrenzung zwischen Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung, die nicht verwischt werden darf.

Erfolge in der Praxis

Erfreulicherweise wurden die Befunde des SKMR auch in der Praxis wahrgenommen. So ermöglichten Praktikerinnen und Praktiker des Justizvollzugs dem SKMR nicht nur oft umfassende Einblicke in ihre Praxis, sondern die Ergebnisse führten auch zu konkreten Resultaten: Insbesondere in Zusammenarbeit mit der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) gelang es, in der Justizvollzugspraxis gewisse Änderungen herbeizuführen. So wird etwa gegenwärtig das Regime der Untersuchungshaft in verschiedenen Kantonen den menschenrechtlichen Vorgaben entsprechend modifiziert.

Regelmässige Updates zum Freiheitsentzug

Das SKMR erstellt quartalsweise ein Update über die relevante nationale und internationale Rechtsprechung sowie politische Vorstösse im Bereich Freiheitsentzug. Im Fokus steht dabei die Ausgestaltung des Freiheitsentzuges.

Wegweisende Studien und Gutachten des SKMR und der NKVF zum Thema Freiheitsentzug

- **Haftbedingungen in der Verwahrung**, SKMR, 2016
- **Haftbedingungen in der Untersuchungshaft**, SKMR, 2015
- **Ausgestaltung der Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen**, SKMR, 2014
- **Bericht über das kantonale Gefängnis Glarus**, NKVF, 2014
- **Bericht über die JVA Realta (Graubünden)**, NKVF, 2012

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 2018

Die Mitglieder des Beirates per 31.12.2018:

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, Elisabeth Keller, Christine Kopp, Susanne Kuster, Roland Mayer, Gabriela Medici, Béatrice Métraux, Walter Müller, Vreni Müller-Hemmi, Thomas Pletscher, Simone Prodolliet, Rosmarie Quadranti, Luc Recordon, Barbara Schedler Fischer, Manon Schick, Roland Schmid, Anne Seydoux-Christe, Gaby Szöllösy, Marco Taddei, Geert van Dok, Claudio Zanetti.

Erläuterungen zur Erfolgsrechnung 2018

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. Zudem stellen die Universitäten die Infrastruktur zur Verfügung, und die Mitglieder des Direktoriums sind teilweise in erheblichem Umfang ehrenamtlich tätig.

Der Bundesbeitrag betrug nach Abzug der Mehrwertsteuer CHF 928 505.10. Zusätzlich bewilligte der Bund, die 2017 nicht verwendeten Beiträge auf das Folgejahr zu übertragen. 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 Einnahmen aus Aufträgen ausserhalb des jährlichen Leistungsvertrags konnten mit CHF 411'056.82 im Verhältnis zum Vorjahr (CHF 396'605.21) gesteigert werden.

Die Erfolgsrechnung für den Bundesbeitrag 2018

		2018	2017
		CHF	CHF
Bundesbeitrag (nach Abzug MwSt.)		928 505.10	925 925.93
Übertrag Bundesbeitrag aus den Vorjahren		3 333.80	73 782.25
Andere Beiträge		10 246.58	18 778.48
		942 085.48	1 018 486.66
Personalaufwand Geschäftsstelle		-401 102.55	-430 782.45
Personalaufwand Themenbereiche		-428 286.05	-471 406.75
Sachaufwand		-112 930.85	-112 963.66
Vorfinanzierung Bund		233.97	-3 333.80
		0	0

PERSONELLES

Mitglieder des Direktoriums

und Mitarbeitende des SKMR im Jahr 2018

Geschäftsstelle

Jörg Künzli (Direktor SKMR)
Evelyne Sturm (Geschäftsführerin)
Antonia Bertschinger (ab Dezember)
Lukas Heim
Luisa Jakob
Reto Locher
Nora Martin (bis Mai)
Nadège Piller
Livia Willi

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 Wytenbach (Mitglied des Direktoriums)
Kelly Jane Bishop
Alexandra Büchler
Anja Eugster (bis September)
Vijitha Fernandes-Veerakatty (bis März)
Nicola Hofer (bis Juli)
David Krummen
Florian Weber

Themenbereich Geschlechterpolitik

Michèle Amacker (Mitglied des Direktoriums)
Judith Wytenbach (Mitglied des Direktoriums)
Julia Egenter (bis Juni)
Seraina Graf (ab Juli)
Christina Hausammann
Elijah Strub
Olga Vinogradova

Themenbereich Kinder- und Jugendpolitik

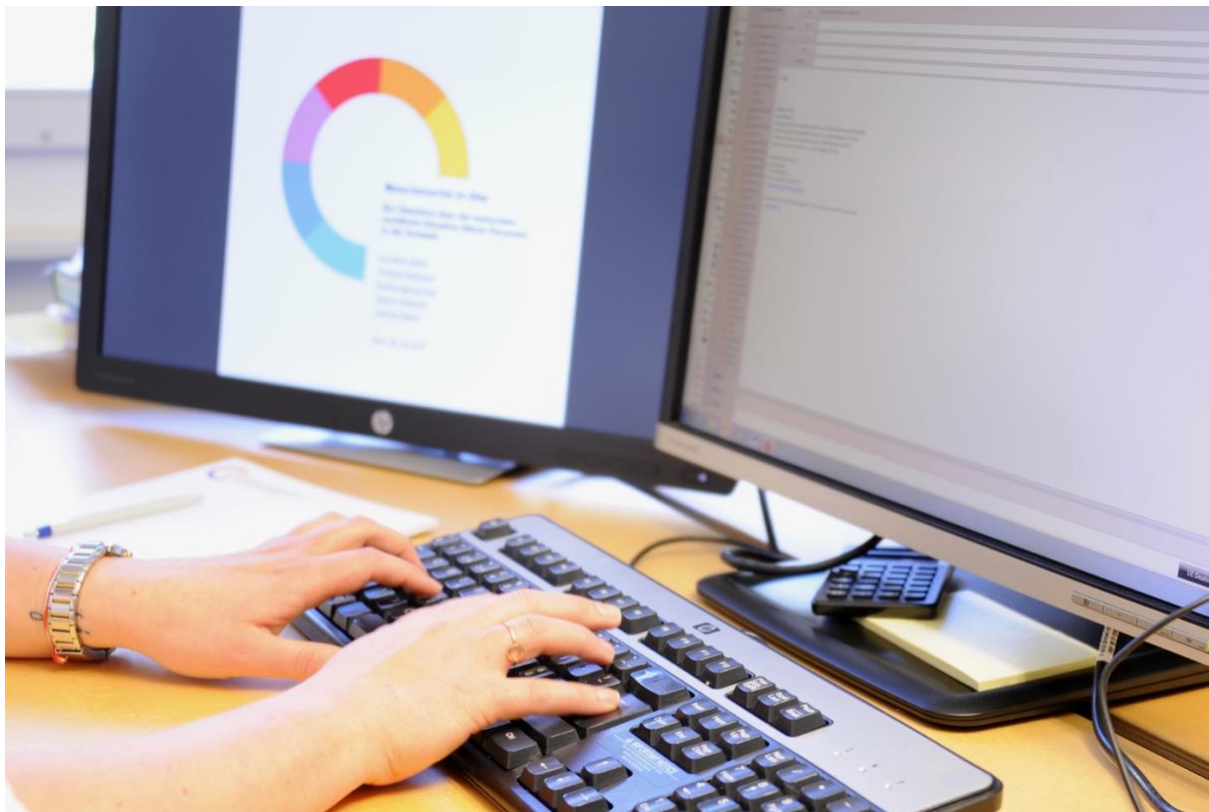
Philip Jaffé (Mitglied des Direktoriums)
Michelle Cottier (Mitglied des Direktoriums)
Nicole Hitz Quenon (bis Mai)
Paola Riva Gapany
Christina Weber Khan (ab Juni)

Themenbereich Institutionelle Fragen

Eva Maria Belser (Mitglied des Direktoriums)
Christof Riedo (Mitglied des Direktoriums)
Andrea Egbuna-Joss (bis September)
Sandra Egli (ab September)
Liliane Minder (ab September)

Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft

Christine Kaufmann (Mitglied des Direktoriums)
Hans Peter Wehrli (Mitglied des Direktoriums)
Sabrina Ghielmini
Res Schuerch



HOHE NACHFRAGE IN DER ABSCHLUSSPHASE

In seinem zweitletzten Jahr wird das SKMR die Arbeit an seinen Schwerpunkten abschliessen, aber auch neue Projekte angehen. Die hohe Zahl an Zusatzmandaten zeigt, dass in der Schweiz ein Bedarf an einer Nationalen Menschenrechtsinstitution besteht. Dennoch hat der Bundesrat noch keine Nachfolgeinstitution angekündigt.

2019 kommt das Pilotprojekt SKMR in seine Abschlussphase: Noch zwei Jahre, dann läuft der Vertrag mit dem Bund per Ende 2020 aus. Das SKMR startet in diese Schlussphase mit einer breiten Palette von Projekten und mit vollen Auftragsbüchern. Gemäss den Prognosen könnte 2019 das erfolgreichste Jahr des SKMR bei der Einwerbung von zusätzlichen Mandaten werden. Dies zeigt, dass sich das SKMR inzwischen am Markt etabliert hat.

Das SKMR startet in diese Schlussphase mit einer breiten Palette von Projekten und mit vollen Auftragsbüchern.

In der begrenzten Zeit plant das SKMR, noch rund 50 Projekte zu realisieren. Zum Abschluss gebracht werden die Schwerpunkte, unter anderem mit einer Untersuchung zu den menschenrechtlichen Standards in der ausländerrechtlichen Administrativhaft und zur Privatisierung im Justizvollzug. Abschliessen wird das SKMR auch die beiden Projekte zum Zugang zu gerichtlichen Verfahren für Frauen und zum Recht des Kindes auf Anhörung im Schwerpunkt „Zugang zur Justiz“. Im Schwerpunkt „Verletzliche Gruppen“ ist erstmals eine barrierefreie Onlinepublikation geplant: zur UNO-Behindertenrechtskonvention, mit Best-Practice-Beispielen zur Umsetzung des Rechts auf ein selbstbestimmtes Leben durch die Kantone. Ausserdem wird das SKMR verschiedene Aspekte im Spannungsfeld zwischen dem Schutz der Privatsphäre der Arbeitnehmerinnen und den Interessen der Arbeitgeber näher untersuchen. Eine empirische Analyse zur Arbeitsausbeutung in der Schweiz wird den Schwerpunkt „Menschenrechte am Arbeitsplatz“ abschliessen. Ausserhalb der Schwerpunkte wird sich das SKMR 2019 unter anderem mit dem politisch umstrittenen Global Compact on Migration beschäftigen sowie die Auswirkungen der Istanbul-Konvention zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt auf die Schweiz analysieren.

Das Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, diese Projekte in Angriff zu nehmen, ist ungebrochen hoch. Zunehmend unsicher ist hingegen, ob noch vor Ende des Pilotprojekts eine NMRI nach Pariser Prinzipien errichtet sein wird. Bis anhin liegt noch keine Botschaft des Bundesrats vor, obschon das Vernehmlassungsverfahren bereits im Oktober 2017 abgeschlossen wurde. Es bleibt nur zu hoffen, dass sowohl die Dringlichkeit bald erkannt wird als auch die Erkenntnis aus dem Pilotprojekt, dass in der Schweiz ein Bedarf für eine unabhängige und nach den Pariser Prinzipien ausgestaltete NMRI besteht.

