



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)  
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)  
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)  
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

# **Die Umsetzung internationaler Menschenrechtsempfehlungen im föderalistischen Staat**

## **Perspektiven für das follow-up zu den „Abschliessenden Bemerkungen“ der UNO-Vertragsorgane in der Schweiz**

Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte  
(Themenbereich Institutionelle Fragen)

zuhanden des Lenkungsausschusses EDA/EJPD

verfasst von Andrea Egbuna-Joss, MLaw, Institut für Föderalismus,  
Universität Freiburg i. Ue. und Prof. Dr. Walter Kälin, Institut für  
öffentliches Recht, Universität Bern

Bern, 10. Februar 2012

Diese Studie gibt die Meinung der Autorin/des Autors wieder und bindet nur das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte

## Inhalt

Literaturverzeichnis .....	II
Abkürzungsverzeichnis .....	III
Zusammenfassung .....	IV
<b>1. Auftrag und Vorgehensweise .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Einleitende Bemerkungen zum Staatenberichtsverfahren vor den Vertragsausschüssen der UNO .....</b>	<b>2</b>
<b>3. Follow-up in der Schweiz – Bestandesaufnahme und Verbesserungsvorschläge .....</b>	<b>4</b>
3.1. Einleitende Bemerkungen .....	4
3.2. Zu der Erstellung von Staatenberichten .....	5
3.2.1. Zum Ablauf des Verfahrens .....	5
3.2.2. Festgestellte Probleme und Verbesserungsvorschläge seitens des Bundes .....	6
3.2.3. Festgestellte Probleme und Verbesserungsvorschläge seitens der Kantone .....	7
3.2.4. Festgestellte Probleme und Verbesserungsvorschläge seitens der NGOs .....	7
3.3. Bestandesaufnahme der aktuellen <i>follow-up</i> -Aktivitäten .....	8
3.3.1. <i>Follow-up</i> -Aktivitäten des Bundes .....	8
3.3.2. <i>Follow-up</i> -Aktivitäten der Kantone .....	11
3.3.3. <i>Follow-up</i> Aktivitäten der NGOs .....	12
3.4. Ideen und Vorschläge zur Verbesserung des <i>follow-up</i> und einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen .....	13
<b>4. Follow-up in ausgewählten europäischen Staaten .....</b>	<b>16</b>
4.1. Föderalistische Staaten .....	16
4.1.1. Deutschland .....	16
4.1.2. Österreich .....	17
4.2. Nicht föderalistische Staaten von Interesse .....	18
4.2.1. Frankreich .....	18
4.2.2. Norwegen .....	19
4.2.3. Dänemark .....	18
4.2.4. Schweden .....	20
4.3. Schlussfolgerungen .....	20
<b>5. Fazit und Empfehlungen zu Verbesserung des <i>follow-up</i> in der Schweiz .....</b>	<b>21</b>
5.1. Elemente eines Konzepts zur prozessorientierter Zusammenarbeit .....	22
5.2. Nächste Schritte .....	24
<b>6. Anhang: Liste der befragten Personen .....</b>	<b>26</b>

## Literaturverzeichnis

KÄLIN WALTER, State reports, in: Helen Keller and Geir Ulfstein (eds.), The UN Human Rights Treaty Bodies. Law and Legitimacy, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, S. 16 – 72

KÄLIN WALTER / KÜNZLI JÖRG, Universeller Menschenrechtsschutz, 2. Auflage, Basel 2008.

SPENLÉ CHRISTOPH A., Die Staatenberichtsverfahren der UNO Menschenrechtsverträge - Zur Notwendigkeit einer Reform der Kontrollmechanismen der UNO Menschenrechtsverträge, Zürich/ Basel / Genf, 2011.

SPENLÉ CHRISTOPH / SKALSKI JAN, Das Staatenberichtsverfahren vor dem UNO-Ausschuss gegen die Diskriminierung der Frau - Das unterschätzte Instrument: Zur Funktion und Struktur der UNO-Staatenberichtsverfahren und ihrer Bedeutung für die Schweiz, Jusletter 31. Oktober 2011 (<http://jusletter.weblaw.ch/article/de/9716?lang=de>).

## Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
bzw.	beziehungsweise
CAT	<i>Convention against Torture</i> / Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, SR 0.105
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of all Discrimination against Women</i> / Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, SR 0.108
CERD	<i>Convention on the Elimination on all Racial Discrimination</i> / Internationales Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung , SR 0.104
CNDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme (Frankreich)
CPT	<i>European Committee on the Prevention of Torture</i>
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950), SR 0.101.
Ibid.	ibidem / am gleichen Ort
Id.	idem / der/die Gleiche
IGH	Internationaler Gerichtshof
i.V.m.	in Verbindung mit
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KRK	Kinderrechtskonvention (Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kinde), SR 0.107
NGO	Nichtregierungsorganisation
Pakt I	Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.1
Pakt II	Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte vom 16 .Dezember 1966, SR 0.103.2
para./paras.	Paragraph/Paragraphen
Rz.	Randziffer
S.	Seite
s.	Siehe
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
UNO	<i>United Nations Organization</i> / Organisation der Vereinten Nationen
UPR	<i>Universal Periodic Review</i> / Universelle periodische Überprüfung des UNO-Menschenrechtsrats
z.B.	zum Beispiel

## Zusammenfassung

Diese Studie untersucht, wie in der Schweiz die Umsetzung der Abschliessenden Bemerkungen der UNO-Menschenrechtsvertragsorgane (sog. *follow-up*) verbessert werden kann. Sie basiert auf der Befragung von gegen 50 Fachleuten aus der Schweiz und aus verschiedenen europäischen Staaten.

Da es aufgrund der zeitlichen und thematischen Überschneidungen weder möglich noch sinnvoll erscheint, das Berichterstattungsverfahren und das *follow-up* getrennt voneinander zu untersuchen, wurden die Gesprächspartner auch nach ihren Erfahrungen bei der Ausarbeitung von Staatenberichten und nach möglichen Vorschlägen zur Verbesserung der bestehenden Abläufe befragt.

**In der Schweiz** waren sich die befragten Bundesstellen und die Kantonsvertreter/innen zunächst einig, dass die Berichterstattungspflicht einen grossen Arbeitsaufwand bedeute und die zuständigen Behörden vor eine grosse Herausforderung stelle.

Nach den **wichtigsten Problemen bei der Erstellung von Staatenberichten** befragt, hoben die Bundesstellen hauptsächlich die Schwierigkeiten bei der Beschaffung der benötigten kantonalen Informationen für die Berichte hervor. Die Kantone nannten vor allem die kurzfristige Planung des Bundes bei der Ausarbeitung der Berichte, den Umstand, dass die Berichte in ihren Augen die kantonalen Realitäten nicht angemessen wiedergeben sowie die mutmasslich Föderalismusfeindliche Haltung der UNO-Ausschüsse.

Zur **Verbesserung** der bestehenden Abläufe schlugen die Bundesstellen hauptsächlich eine bessere Koordination zwischen den Verfahren zu den einzelnen Verträgen auf Bundesebene, unter anderem auch bei der Beschaffung von Informationen und der Erhebung von Daten, vor. Die Kantonsvertreter/innen hielten eine grundsätzliche Diskussion über die Art und Weise, wie die Staatenberichte erstellt werden, sowie über gewisse inhaltliche Aspekte der Berichte für angezeigt.

Die **Bestandesaufnahme der Aktivitäten zur Umsetzung der Empfehlungen** ergab, dass der **Bund** die Abschliessenden Bemerkungen zunächst auf Deutsch und Italienisch übersetzen lässt, sie auf dem Internet publiziert und an die betroffene Behörden auf Bundesebene sowie an die Kantone versendet. Die Vorgehensweisen bei der weiteren Umsetzung der Empfehlungen auf Bundesebene sind sehr uneinheitlich und reichen vom Verzicht auf weitere Massnahmen bis zur Ausarbeitung eines Aktionsplanes. Alle befragten Bundesstellen fühlten sich nicht befugt, irgendwelche Massnahmen zur besseren Umsetzung derjenigen Empfehlungen zu ergreifen, die kantonale Kompetenzen betreffen.

Die **Kantone** ihrerseits versenden die Empfehlungen an die betroffenen kantonalen Behörden und die Gemeinden. Zwei der befragten sechs Kantone erwähnten zudem weitere *follow-up*-Aktivitäten wie die Organisation von Treffen der betroffenen kantonalen Stellen.

Im Zusammenhang mit der mangelhaften Umsetzung der Empfehlungen wiesen mehrere Bundesstellen sowie zwei NGOs auf die hier entscheidende **Kausalitätsfrage** hin: Oft werde in der Schweiz im Bereich der Menschenrechte viel unternommen, allerdings nicht primär, weil ein UNO-Ausschuss dies empfohlen habe. Die Entwicklungen seien nicht monokausal zu begründen. Eine entsprechende Empfehlung der UNO könne allenfalls einen Prozess, der bereits im Gang sei,

unterstützen und ein weiteres Argument für dessen Notwendigkeit liefern. Veränderungen in der Schweiz würden jedoch meist nicht „*top-down*“, sondern „*bottom-up*“ geschehen.

Nichtdestotrotz wurden anschliessend als **wichtigste Gründe für die mangelhafte Umsetzung** das aktuelle politische Umfeld, die mangelnde Qualität und zu allgemeine Formulierung der Empfehlungen, und die Tatsache, dass die Empfehlungen nicht verbindlich sind, genannt. Bund und NGOs kritisierten im Weiteren den teilweise fehlenden Umsetzungswillen der Kantone, während die Kantonsvertreter/innen hervorhoben, dass die Kantone im Allgemeinen das Völkerrecht umsetzen würden und insbesondere im Vergleich zu ausländischen Verhältnissen in der Schweiz ein sehr hoher menschenrechtlicher Standard herrsche.

**Um das *follow-up* zu den Empfehlungen in der Schweiz und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu verbessern**, hielten es alle Seiten (Bund, Kantone und NGOs) für notwendig, die Koordination des gesamten Staatenberichtsverfahren zu diskutieren und ein entsprechendes Konzept auszuarbeiten. Man könne das *follow-up* nicht von der Erstellung der Staatenberichte trennen. Das Staatenberichtsverfahren sei vielmehr als ständiger Prozess zu verstehen und man müsse aufhören, – wie bisher allzu oft – nur punktuell zusammenzuarbeiten. Eine Mehrheit der Kantonsvertreter/innen wünschte sich zudem eine Vereinheitlichung der Verfahren zu den einzelnen Abkommen.

Ebenfalls von allen Seiten vorgeschlagen wurde eine Analyse und Kommentierung der Empfehlungen sowie eine mögliche anschliessende Priorisierung. Der Ausarbeitung von verbindlichen Aktionsplänen standen vor allem die Kantonsvertreter/innen jedoch eher skeptisch gegenüber, sie bevorzugten eine (unverbindliche) Auflistung möglicher Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen.

Vertreter/innen von Bund, Kantonen und NGOs schlugen sodann zur Verbesserung vor, auf allen Ebenen die Verantwortlichkeiten zu klären und klare Ansprechpersonen zu bezeichnen.

Zur besseren Umsetzung einzelner Empfehlungen, insbesondere im Bereich kantonaler Kompetenzen, standen die meisten Kantonsvertreter/innen der Bildung von Arbeitsgruppen positiv gegenüber, allerdings unter dem Vorbehalt, dass die Themen der Arbeitsgruppen sehr eng gefasst sind und klare Schwerpunkte gesetzt werden. Zudem befürworteten mehrere Kantone die Idee eines Austausches von *best practices* der Kantone bei der Umsetzung der Empfehlungen, waren sich jedoch uneinig über das genaue Vorgehen.

Bezüglich des Einbezuges von NGOs beim *follow-up* zeigte sich eine Mehrheit der Befragten auf Bundesebene und aus den Kantonen eher zurückhaltend.

**Zu Vergleichszwecken** stellt die Studie kurz die **Erfahrungen von sechs europäischen Ländern** (Deutschland und Österreich als föderalistische und Dänemark, Frankreich, Norwegen und Schweden als zentralistische Staaten) dar. Dabei stehen folgende Ergebnisse im Vordergrund.

- In allen untersuchten Ländern wurde betont, dass im Bereich Staatenberichtsverfahren der Schwerpunkt auf der Berichterstattung und nicht auf dem *follow-up* zu den Empfehlungen der UNO-Vertragsorgane liegt.
- Keines der untersuchten Länder hat im Bereich Staatenberichtsverfahren einen ausgebauten *follow-up*-Mechanismus entwickelt. Ein solcher besteht in Österreich für das *follow-up* zum UPR-Prozess.

- Verschiedene Länder haben Einzelemente eines *follow-up*-Verfahrens entwickelt oder diskutieren solche. Dazu gehören (1) Menschenrechtsaktionspläne (Deutschland; Vorbereitung in Schweden; Forderung der Zivilgesellschaft in Norwegen); (2) Förmliche Stellungnahmen der nationalen Menschenrechtsinstitution bezüglich Anpassungsbedarf in der Gesetzgebung (Frankreich); (3) Konsultationstreffen mit interessierten Kreisen organisiert von der nationalen Menschenrechtsinstitution (Deutschland); (4) Designierte Menschenrechtskoordinator/innen in den Ministerien und Bundesländern (Österreich); (5) Ein hochrangig besetzter Steuerungsausschuss mit Beteiligung der Zivilgesellschaft (Österreich für den UPR-Prozess).
- Wichtig ist die Verknüpfung des *follow-up*-Prozesses mit entsprechenden Finanzierungsentscheiden.
- In Deutschland und Österreich wird die föderalistische Struktur nicht als Problem empfunden, weil die meisten menschenrechtsrelevanten Probleme den Kompetenzbereich des Bundes betreffen. Miteinbezogen werden die Bundesländer durch ihre Menschenrechtskoordinator/innen (Österreich), die Diskussion relevanter Themen im Rahmen von Bund-Länder Fachkonferenzen (Deutschland) und den Einbezug von Ländervertreter/innen in die Delegationen für den Dialog mit den Vertragsorganen.

Auf der Grundlage der Bestandesaufnahme und der Verbesserungsvorschläge von Bund, Kantonen und NGOs zur Erstellung von Staatenberichten und dem entsprechenden *follow-up* in der Schweiz sowie unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Befragung von Vertreterinnen und Vertretern der Regierung und der Zivilgesellschaft in den besuchten ausländischen Staaten schlägt die Studie vor, ein *Konzept für eine prozessorientierte Zusammenarbeit* zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden und NGOs auszuarbeiten, welches die folgenden Punkte berücksichtigt:

1. Die Verfahren zur Erstellung von Staatenberichten sind zu vereinheitlichen.
2. Die Verfahren zu den verschiedenen Abkommen sind besser zu koordinieren. Es ist insbesondere eine transparente zeitliche Planung zu den regelmässigen Berichterstattungszyklen aller Abkommen auszuarbeiten.
3. Um eine bessere Koordination zu gewährleisten, ist ein Koordinationsmechanismus mit Beteiligung des Bundes und der Kantone zu schaffen.
4. Zur Verbesserung der Kommunikation und zur Erleichterung des informellen Austausches zwischen allen Verfahrensbeteiligten sind auf allen Ebenen klare Ansprechpersonen zu identifizieren.
5. Um das *follow-up* zu verbessern, ist eine gemeinsame Analyse der „Abschliessenden Bemerkungen“ der Vertragsausschüsse vorzunehmen.
6. Beim *follow-up* ist eine Priorisierung ausgewählter Empfehlungen und die Planung entsprechender Massnahmen (ev. in Form von Aktionsplänen) zu diskutieren.
7. Die Bildung von Arbeitsgruppen zur besseren Umsetzung einzelner Empfehlungen ist jeweils *ad hoc* zu prüfen.
8. In Erwägung zu ziehen ist eine stärkere Einbindung der Parlamente.

9. Ein neues Konzept für eine prozessorientierte Zusammenarbeit im Bereich Staatenberichte bzw. Umsetzung von Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane muss sowohl für UNO-Konventionen als auch die Konventionen des Europarates gelten.

Als nächster Schritt wird die Diskussion dieser Studie und der Empfehlungen an einer geschlossenen Veranstaltung vorgeschlagen. Im Rahmen dieser Veranstaltung ist insbesondere auch die Bildung einer gemischten Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Konzeptes zu erörtern.

## 1. Auftrag und Vorgehensweise

Mit Leistungsauftrag vom 1. September 2011 ist das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) vom EDA/EJPD beauftragt worden,

*« [de p]réparer, sur la base d'une comparaison de la pratique d'autres États, une étude sur la meilleure manière d'assurer le suivi des conclusions et recommandations adressées à la Suisse par les organes de traités de l'ONU et formuler des propositions concrètes à ce sujet. »*

Entsprechend diesem Auftrag hat die vorliegende Studie zum Ziel zu untersuchen, wie in der Schweiz die Umsetzung der sog. „Abschliessenden Bemerkungen“ der UNO-Menschenrechtsvertragsorgane verbessert werden kann. Als Ergebnis sollen konkrete Empfehlungen formuliert werden.

Die Studie befasst sich primär mit der Frage, welche Aktivitäten in der Schweiz unternommen werden (bzw. unternommen werden sollten), um den Empfehlungen der UNO-Vertragsausschüsse Folge zu leisten (sog. *follow-up*). Die Gesprächspartner wurden darüber hinaus auch zum Verfahren zur Erstellung von Staatenberichten und den damit verbundenen Schwierigkeiten befragt. Dies geschah namentlich aus folgenden Gründen: Zunächst scheint es aufgrund der zeitlichen und thematischen Überschneidungen nicht möglich und auch nicht sinnvoll, das Staatenberichtsverfahren völlig vom *follow-up* zu trennen. Sodann werden die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Empfehlungen erst vor diesem Hintergrund verständlich, und schliesslich lassen sich nur so sinnvolle Empfehlungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen formulieren.

Die Studie basiert auf einer Serie von Gesprächen mit fast 50 Fachleuten im In- und Ausland (Liste der Befragten hinten Ziff. 6. Anhang).

In der Schweiz hat das SKMR persönliche Gespräche mit Vertreterinnen und Vertreter der Bundesverwaltung und einer ausserparlamentarischen Kommission, der Konferenz der Kantonsregierungen und zwei kantonalen Fachkonferenzen, Vertreterinnen und Vertreter zweier Kantone sowie mit zwei Nichtregierungsorganisationen geführt. Ein ausführliches Gespräch mit einer weiteren NGO erfolgte telefonisch. Weitere acht Kantone wurden kontaktiert und mittels eines Fragebogens und eines anschliessenden Telefongesprächs um eine Rückmeldung gebeten. Bei der Auswahl der kontaktierten Kantone wurde auf eine möglichst ausgewogene Vertretung der verschiedenen Sprachregionen sowie von kleinen, mittleren und grossen Kantonen geachtet. Insgesamt haben vier weitere Kantone auf diese Anfrage reagiert. Die Angaben der kantonalen Vertreterinnen und Vertreter beziehen sich stets lediglich auf einzelne Menschenrechtsverträge.

Hinzu kamen Gespräche mit Regierungs- und NGO-Vertreterinnen und Vertretern in Dänemark, Deutschland, Frankreich, Norwegen und Österreich.

Die Gesprächspartnerinnen und -partner wurden ausdrücklich *nicht* um eine offizielle Stellungnahme, sondern nach ihren persönlichen Erfahrungen und Verbesserungsvorschläge gebeten. Ihnen wurde im Rahmen der Studie Anonymität zugesichert; entsprechend sind zitierte Aussagen nicht bestimmten Personen zugeordnet.

Gemäss Auftrag befasst sich die Studie nur mit den Empfehlungen der UNO-Vertragsausschüsse und nicht mit den Empfehlungen, die die Schweiz im Rahmen des UPR-Verfahrens akzeptiert hat. Dennoch wurden im praxisvergleichenden Teil die Erfahrungen der besuchten Länder mit dem UPR-Verfahren festgehalten, soweit diese für die Formulierung konkreter Empfehlungen zur Verbesserung des *follow-up* in der Schweiz von Interesse sein könnten.

Vom Auftrag ebenfalls nicht erfasst, ist das *follow-up* zu Empfehlungen zu menschenrechtlichen Verträgen des Europarates. Da auch zu einigen dieser Verträge Staatsberichtsverfahren durchgeführt werden (namentlich zum Rahmenübereinkommen vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten und der Europäische Charta vom 5. November 1992 der Regional- oder Minderheitensprachen), wären diese im Sinne einer kohärenten Gesamtlösung bei der Planung des weiteren Vorgehens entsprechend zu berücksichtigen.

Die Studie wird nach einigen einleitenden Bemerkungen zum Staatenberichtsverfahren im Allgemeinen (Ziff. 2.) die Antworten aus den Befragungen in Form einer Synthese zusammenfassen (Ziff. 3). Ein kurzer praxisvergleichender Teil soll Aufschluss über den Umgang mit den Abschliessenden Bemerkungen im europäischen Ausland geben (Ziff. 4). Zur Verbesserungen des *follow-up* in der Schweiz werden schliesslich konkrete Empfehlungen formuliert (Ziff. 5).

## **2. Einleitende Bemerkungen zum Staatenberichtsverfahren vor den Vertragsausschüssen der UNO**

Die Schweiz hat aktuell sechs UNO-Menschenrechtsabkommen und teilweise die dazugehörigen Zusatzprotokolle ratifiziert, namentlich

- den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 (UNO-Pakt I),
- den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (UNO-Pakt II) inkl. dem 2. Fakultativprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe von 1989,
- das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung und Strafe von 1984 (CAT) inkl. dem Fakultativprotokoll von 2002,
- das Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979 (CEDAW) inkl. dem Fakultativprotokoll von 1999,
- das Internationale Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965 (CERD), und
- das Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 (KRK) inkl. den beiden Fakultativprotokollen von 2000 betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten und betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie.

Mit der Ratifikation hat sich die Schweiz verpflichtet, in ihrem Hoheitsgebiet die notwendigen Massnahmen zur Umsetzung und Durchsetzung der in den Abkommen garantierten Rechte zu ergreifen.

Zur Kontrolle der Umsetzung in den Vertragsstaaten besteht auf internationaler Ebene für alle der oben aufgeführten UNO-Menschenrechtsabkommen das sog. Staatenberichtsverfahren:<sup>1</sup> Innerhalb ein bzw. zwei Jahren nach der Ratifikation und danach in der Regel alle vier bis fünf Jahre ist ein Bericht über die Umsetzung bzw. über die Fortschritte bei der Umsetzung des jeweiligen Abkommens zu erstellen und dem zuständigen Überwachungsorgan der UNO, einem Ausschuss von unabhängigen Expertinnen und Experten, einzureichen. Neben den Staatenberichten berücksichtigen die Ausschüsse bei ihrer Evaluation des jeweiligen Staates auch die von Nichtregierungsorganisationen verfassten sog. Schattenberichte sowie weitere Informationen zur Umsetzung des Abkommens und zu allfälligen Problemen.

Eine Delegation der Regierung des betreffenden Staates erhält im Rahmen einer Präsentation vor dem jeweiligen Ausschuss die Gelegenheit zur Erläuterung des Berichtes sowie zur Beantwortung von Fragen. Ebenfalls angehört wird eine Delegation von NGO-Vertreterinnen und Vertretern, welche ihrerseits den Schattenbericht präsentiert und Fragen beantwortet. Nach einer Beratung über den Staatenbericht und die Präsentation verfasst der jeweilige Vertragsausschuss sog. Abschliessende Bemerkungen (*concluding observations / observations finales*), welche die Fortschritte und bestehende Mängel zusammenfassen und Empfehlungen zu einer besseren Umsetzung formulieren.

Die Empfehlungen sind an sich zwar rechtlich nicht verbindlich, ihnen kommt insofern jedoch beträchtliche Autorität zu<sup>2</sup>, als sie die Pflicht der Vertragsstaaten zur Ergreifung der notwendigen innerstaatlichen Massnahmen zur Umsetzung des Abkommens konkretisieren und von einem Organ ausgehen, das von den Vertragsstaaten mit der Aufgabe der Prüfung der Staatenberichte betraut worden ist. Das konkrete Gewicht der Empfehlungen hängt auch davon ab, ob der Ausschuss in einem bestimmten Bereich eine eigentliche Verletzung feststellt oder Vorschläge eher programmatischer Art macht.

Nach der Verabschiedung der Abschliessenden Bemerkungen obliegt es dem Vertragsstaat, sich mit den Empfehlungen der Vertragsausschüsse auseinanderzusetzen (*sog. follow-up*) und im nächsten Staatenbericht über die Fortschritte zu berichten. Teilweise fordern die Ausschüsse die Staaten auf, zu besonders wichtigen oder dringenden Empfehlungen bereits nach einem Jahr einen Zwischenbericht vorzulegen (*follow-up-Verfahren* der Ausschüsse).

Anschliessend beginnt ein neuer Berichtszyklus mit der Vorbereitung des nächsten Berichts.

Mit der Durchführung von Staatenberichtsverfahren werden die Vertragsstaaten zu einer periodischen umfassenden Überprüfung der relevanten nationalen (und im Falle der Schweiz auch kantonalen) Gesetzgebung, der Verwaltungsvorschriften und Behördenpraxis angehalten. Diese Selbstevaluation soll es ihnen ermöglichen, allfällige Probleme bei der Umsetzung der Abkommen zu identifizieren, und sie zugleich motivieren, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen.

Gleichzeitig stellen die Staatenberichtsverfahren zu den verschiedenen UNO-Menschenrechtsabkommen die zuständigen staatlichen Stellen vor eine grosse Herausforderung: Die Erstellung der Berichte

---

<sup>1</sup> Dazu und zum Folgenden ausführlich Spénlé und Kälin. Siehe auch Kälin/Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, S. 239 ff und Spénlé/ Skalski, Rz. 3 ff. Für alle Verträge bestehen zudem auch Individualbeschwerdeverfahren vor den Ausschüssen (die Protokolle zum Mitteilungsverfahren zu Pakt I und der KRK sind allerdings noch nicht in Kraft getreten). Die Schweiz hat bisher die Zuständigkeit der Ausschüsse zur Beurteilung individueller Mitteilungen im Rahmen von CEDAW, CERD und CAT anerkannt.

<sup>2</sup> Spénlé, S. 224.

ist zeitaufwändig und komplex. Zur Umsetzung der Empfehlungen scheinen die Berichterstattungszyklen oft relativ kurz, wobei in der Schweiz dieser Umstand insbesondere bei empfohlenen gesetzgeberischen Anpassungen durch die Schwerfälligkeit der nationalen und kantonalen Gesetzgebungsprozesse zusätzlich verschärft wird.

Auf UNO-Ebene werden seit einigen Jahren Diskussionen über eine Reform des Staatenberichtsverfahrens geführt: Die Verfahren sollen effizienter ausgestaltet und die Vertragsorgane gestärkt werden. Wichtige Neuerungen auf internationaler Ebene sind die Möglichkeit für die Staaten, ein gemeinsames „*core document*“ für die Berichte zu allen von ihnen ratifizierten UNO-Menschenrechtsabkommen zu verfassen, und ein neues Verfahren vor dem Ausschuss gegen die Folter und dem Menschenrechtsausschuss, gemäss welchem die Staaten ihre Berichte wahlweise auf der Grundlage einer ihnen zuvor vom Ausschuss zugestellten Liste von zu behandelnden Punkten („*Focused Reports based on Replies to Lists of Issues Prior to Reporting*“) verfassen können. Daneben wird den Vertragsstaaten empfohlen, innerstaatliche Massnahmen zu ergreifen, um angemessene institutionelle Rahmenbedingungen für die bessere Koordination der beteiligten Stellen bei der Erstellung der Berichte zu schaffen.

Von den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtsverträgen abzugrenzen (und vom Auftrag dieser Studie nicht erfasst) ist die Universelle Periodische Überprüfung („*Universal Periodic Review*“, UPR) vor dem UNO-Menschenrechtsrat. Bei der UPR findet die Überprüfung der Menschenrechtslage nicht wie beim Staatenberichtsverfahren durch Expertinnen und Experten sondern durch andere Staaten statt (sog. *peer review*). Beim Verfahren handelt es sich um einen politischen Prozess und die Empfehlungen des UNO-Menschenrechtsrates werden von den überprüften Staaten akzeptiert oder abgelehnt. Diese beiden Umstände erklären möglicherweise, weshalb das *follow-up* zur UPR in einigen der besuchten ausländischen Staaten mehr Aufmerksamkeit erhält als das *follow-up* im Staatenberichtsverfahren (siehe dazu unten Ziff. 4).

### **3. Follow-up in der Schweiz – Bestandesaufnahme und Verbesserungsvorschläge**

#### **3.1. Einleitende Bemerkungen**

Die Informationen zur Bestandesaufnahme in der Schweiz basieren zum grössten Teil auf 16 persönlichen Gesprächen von etwa einstündiger Dauer, die das SKMR im November und Dezember 2011 durchgeführt hat. Davon entfallen neun Gespräche auf Akteure aus der Bundesverwaltung und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus<sup>3</sup>, fünf Gespräche auf Vertreterinnen und Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen, der kantonalen Fachkonferenzen und einzelner Kantone und zwei Gespräche auf Nichtregierungsorganisationen. Die Informationen aus vier weiteren Kantonen und von einer NGO basieren auf schriftlichen Fragebogen und Telefongesprächen.

Während alle federführenden Bundesstellen befragt werden konnten, handelt es sich bei den Kantonen und Nichtregierungsorganisationen lediglich um eine Auswahl. Bei der Selektion der

---

<sup>3</sup> Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) agiert als ausserparlamentarische Kommission weitgehend unabhängig und stellt keine „Bundesstelle“ im engeren Sinne dar. Bei der Auswertung der Gespräche wurden ihrer Antworten nichtsdestotrotz im Rahmen der Rückmeldungen des Bundes berücksichtigt.

Kantone wurde versucht, eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen Sprachregionen sowie von kleinen, mittleren und grossen Kantonen zu erreichen. Teilweise wurden nicht alle Fragen von allen Gesprächspartnern bzw. von allen schriftlich und telefonisch kontaktierten Personen direkt beantwortet. Die in der folgenden Synthese festgestellten Mehrheiten sind daher mit gebotener Vorsicht und bloss als Tendenzen zu interpretieren.

## 3.2. Zu der Erstellung von Staatenberichten

### 3.2.1. Zum Ablauf des Verfahrens

Für die sechs im Rahmen dieser Studie berücksichtigten Menschenrechtsübereinkommen der UNO liegt die Federführung für das Staatenberichtsverfahren bei unterschiedlichen Bundesstellen:

- UNO-Pakt I: SECO,
- UNO-Pakt II: Bundesamt für Justiz, Fachbereich Europarecht und internationaler Menschenrechtsschutz,
- CAT: Bundesamt für Justiz, Fachbereich internationales Strafrecht,
- CEDAW: Direktion für Völkerrecht in enger Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann,
- CERD: Direktion für Völkerrecht in enger Zusammenarbeit mit der Fachstelle für Rassismusbekämpfung,
- KRK: Direktion für Völkerrecht (für die *follow-up*-Aktivitäten ist jedoch das Bundesamt für Sozialversicherungen verantwortlich).

Die Federführung für die einzelnen Verträge hat in den letzten Berichterstattungszyklen teilweise gewechselt. Sie ist nicht verbindlich festgelegt und kann in bilateralen Absprachen zwischen den betroffenen Bundesstellen geändert werden.

Zu Beginn der Erstellung eines periodischen Berichtes werden von der Thematik betroffene Bundesstellen um relevante Beiträge angefragt. Zur Erfassung dieser Beiträge wird teilweise die vom EDA entwickelte Software „*Reporting on Demand*“ benutzt.

Kantone und Gemeinden werden ihrerseits um relevante Beiträge zu Themen im Bereich kantonaler Kompetenzen angefragt. Die Verfahren zu den verschiedenen Verträgen sind dabei allerdings nicht vereinheitlicht<sup>4</sup>: Während bei einigen Berichten die Kantone und Gemeinden Gelegenheit erhalten, zum Entwurf des Berichtes Stellung zu nehmen, werden sie bei anderen Berichten lediglich zu Beginn mittels Fragebogen um Rückmeldungen gebeten, ohne dass sie anschliessend den Entwurf des Berichtes nochmals zur Stellungnahme erhalten würden.

Die Kontaktaufnahme mit den Kantonen erfolgt bei beiden Vorgehen auf unterschiedliche Art und Weise: In den meisten Fällen werden die Kantone über die Staatskanzleien der Kantone kontaktiert, teilweise erfolgt die Kontaktaufnahme aber auch direkt mit den betroffenen kantonalen Stellen, teilweise wird (zusätzlich oder ausschliesslich) der Weg über die KdK und kantonalen Fachkonferenzen gewählt.

Ergeben sich zwischen Einreichung und Präsentation des Berichts neue Fragen, die einer Stellungnahme der Kantone bedürfen, so wählt eine Bundesstelle ausdrücklich einen selektiven

---

<sup>4</sup> S. dazu auch Spenlé/ Skalski Rz. 13 f.

Ansatz und richtet ihre Anfrage nur an einzelne Kantone, insbesondere um einer übermässige Belastung durch dauernde Befragungen seitens des Bundes entgegenzuwirken.

Bevor der Bericht dem Bundesrat zu Genehmigung unterbreitet wird, wird auf Bundesebene noch ein formelles Ämterkonsultationsverfahren durchgeführt.

### 3.2.2. Festgestellte Probleme und Verbesserungsvorschläge seitens des Bundes

Auf **Schwierigkeiten bei der Erstellung von Staatenberichten** angesprochen, erwähnte eine Mehrheit der Bundesstellen:

- Dass aus einigen Kantonen zu den verschickten Fragebogen keine Rückmeldungen erfolgen;
- dass die von den Ausschüssen gewünschten Daten in den Kantonen teilweise nicht bzw. nicht in der geforderten Qualität erhoben werden;
- dass die Qualität der Rückmeldungen aus den Kantonen oft sehr unterschiedlich ist, mit dem Resultat, dass einige Kantone, die sehr viele Informationen liefern, manchmal frustriert sind, weil sie diese nur am Rande in den Berichten wieder finden;
- dass gewisse Verträge sehr viele Bereiche erfassen und die Zuständigkeiten auf kantonaler Ebene nicht klar sind; und schliesslich
- dass die Berichterstattungspflicht sowohl für den Bund als auch für die Kantone einen grossen Arbeitsaufwand bedeutet.

**Verbessert** werden könnten gemäss den Aussagen mehrerer Gesprächspartner auf Bundesebene namentlich:

- die interne Koordination zwischen den Verfahren für die einzelnen Verträge auf Bundesebene;
- die Planung zu den regelmässigen Erhebungszyklen;
- die thematische und zeitliche Koordination zwischen den verschiedenen Übereinkommen bei der Datenbeschaffung (insbesondere bei Querschnittsthemen); sowie
- die rechtzeitige Festlegung von Datenindikatoren für den nächsten Staatenbericht.

Als weitere Verbesserungsmöglichkeiten wurden vereinzelt genannt:

- eine besser Strukturierung der Befragungen der Kantone und eventuell eine Ausarbeitung der Fragebogen in Zusammenarbeit mit den kantonalen Fachkonferenzen;
- die Anbindung der Kantone an die Software „*Reporting on Demand*“ (eine Bundesstelle widersprach diesem Vorschlag jedoch, insbesondere weil die Anbindung das Problem der unterschiedlichen Qualität der Rückmeldungen der Kantone nicht lösen würde); sowie
- die vermehrte Aufführung von guten Beispielen aus den Kantonen in den Berichten.

### 3.2.3. Festgestellte Probleme und Verbesserungsvorschläge seitens der Kantone

Eine Mehrheit der befragten kantonalen Konferenzen und der Vertreterinnen und Vertreter einzelner Kantone empfanden den **Ist-Zustand bei der Erstellung von Staatenberichten als generell unbefriedigend**. Die Planung seitens des Bundes sei zu kurzfristig und die Beantwortung der Fragebogen bzw. die Stellungnahme zu den Entwürfen bedeute für die Kantone kurzfristig einen sehr grossen Aufwand.

Zudem kommen die kantonalen Realitäten in den Berichten oft nicht richtig zum Ausdruck. Die Kantone seien in Menschenrechtsfragen aktiver als in den Berichten dargestellt bzw. von den Ausschüssen wahrgenommen werde. Als mögliche Gründe dafür wurden ein Wahrnehmungsproblem des Bundes bzw. die Tatsache, dass sich die Schweiz im Aussenverhältnis selber eher „schlecht verkaufe“, vermutet.

Einige Gesprächspartner äusserten die Kritik, dass der schweizerische Föderalismus in den Berichten unzureichend dargestellt bzw. bei der Präsentation der Berichte vor den Ausschüssen unzureichend erklärt würde. Man habe zudem des Öfters den Eindruck, dass die Mitglieder der Ausschüsse generell eine eher negative Haltung gegenüber dem Föderalismus hätten.

Von einzelnen Gesprächspartnern wurde kritisiert, dass die Fragenkataloge teilweise zu präzise und deshalb nur sehr schwer zu beantworten seien. Schliesslich wurde generell auf den sehr grossen Umfang der Berichte hingewiesen, was oft eine angemessene Stellungnahme innert der kurzen Frist erschwere.

**Zur Verbesserung** wurde vor allem seitens der Konferenzen eine grundsätzliche Diskussion zwischen Bund und Kantonen über die Art und Weise, wie solche Berichte erstellt würden, vorgeschlagen. Die zeitliche Planung und Koordination der verschiedenen Verfahren sei zu verbessern. Bei der Themenauswahl seien Prioritäten zu setzen, eine Reduktion auf das Wesentliche würde die Glaubwürdigkeit des gesamten Staatenberichtverfahrens erhöhen. Eine stärkere Beteiligung der Kantone bei der Ausarbeitung der Berichte sei dabei wünschenswert und durchaus auch möglich (wie der Evaluationsbericht zu Schengen/Dublin gezeigt habe). Allenfalls wäre aber auch die Frage der Ressourcenverteilung zwischen Bund und Kantonen in diesem Bereich neu zu diskutieren.

Namentlich die Vertreter der von uns kontaktierten kleinen und mittleren Kantone standen jedoch dem Vorschlag einer stärkeren Beteiligung ablehnend gegenüber. Sie empfanden den *status-quo* als ausreichend. Teilweise würde ein exemplarisches Nachfragen in ausgewählten Kantonen bzw. ein Vorgehen über die kantonalen Fachkonferenzen genügen.

Eine Mehrheit der Kantonsvertreterinnen und –vertreter fanden es sehr wichtig, dass sie zum *Entwurf* des jeweiligen Berichtes Stellung nehmen können und nicht bloss Informationen über ihren Kanton an die federführende Bundesstelle schicken, ohne anschliessend nochmals überprüfen zu können, wie ihre Rückmeldungen im Bericht berücksichtigt worden sind. (vgl. dazu oben 3.2.1).

### 3.2.4. Festgestellte Probleme und Verbesserungsvorschläge seitens der NGOs

Die Nichtregierungsorganisationen verfassen ihrerseits einen sog. Schattenbericht und sind nicht oder nur am Rande an der Erstellung der Staatenberichte beteiligt. Dementsprechend wurden sie nur sehr kurz zu dieser Thematik befragt.

Teilweise werden die NGOs von Bundesstellen um Beiträge über Fortschritte seit dem letzten Staatenbericht angefragt, was von zwei der befragten NGOs als eher frustrierend empfunden wurde, vor allem weil sie bei anderen Fragen (z.B. im Rahmen des *follow-up*) nur ungenügend miteinbezogen werden.

Angeregt wurde im Weiteren, dass die Staatenberichte selbstkritischer werden sollten. Eine solche Sichtweise hätte auch andere und wohl weniger lange Fragebogen für die Kantone und Gemeinden zur Folge, was eventuell das Problem der fehlenden Rückmeldungen verbessern könnte.

Schliesslich sei es wichtig, dass mehr Daten zu menschenrechtlichen Themen erhoben würden und die Indikatoren der Datensammlung schnell angepasst werden können. Gleichzeitig anerkannte eine NGO, dass bereits sehr viele Daten vorhanden seien, aber oft nicht diejenigen, die von den Ausschüssen verlangt würden.

### 3.3. Bestandesaufnahme der aktuellen *follow-up*-Aktivitäten

#### 3.3.1. *Follow-up*-Aktivitäten des Bundes

Obwohl dies nicht von Beginn an bei allen UNO-Menschenrechtsverträgen so gehandhabt wurde, werden mittlerweile die Abschliessenden Bemerkungen aller im Rahmen dieser Studie berücksichtigten Übereinkommen zusätzlich zu den englischen und französischen offiziellen Versionen auf Deutsch und Italienisch **übersetzt**. Ob und wie schnell die Bemerkungen übersetzt werden, liegt grundsätzlich in der Verantwortung der federführenden Bundesstelle, es gibt diesbezüglich keine einheitliche Regelung.

Die **Publikation** auf dem Internet erfolgt einerseits auf der zentralen Seite des EDA zu den Staatenberichten im Bereich der UNO-Menschenrechtsverträge<sup>5</sup> sowie teilweise auf der Homepage des jeweiligen Bundesamtes. Auf die relevanten Seiten der Ämter gelangt man in solchen Fällen mittels eines auf der EDA-Seite angebrachten Links. Vereinzelt werden die Staatenberichte und die Abschliessenden Bemerkungen auch gedruckt, wobei sich die meisten Bundesstellen aber aus Kostengründen gegen eine Druckversion entschieden haben.

Zur Frage des Zeitpunktes der Publikation auf dem Internet erhielten wir unterschiedliche Informationen: Während uns seitens des Bundes versichert wurde, dass die Publikation der Staatenberichte und der Abschliessenden Bemerkungen stets sehr rasch erfolge, wurde die angeblich lange Verzögerung der Aufschaltung zumindest im Bereich einzelner Verträge seitens der befragten NGOs bemängelt.

Kontaktinformationen finden sich auf dem Internet nur für zwei Verträge, bei den übrigen Verträgen fehlt ein Hinweis auf die zuständige Stelle.

Der **Versand** der Abschliessenden Bemerkungen erfolgt zunächst an die im Rahmen der Ämterkonsultation beteiligten Bundesstellen. An die Kantone werden die Empfehlungen (mit mehr oder weniger ausführlichem Begleitbrief) an alle Kantonsregierungen, teilweise an die relevanten kantonalen Fachkonferenzen sowie teilweise an direkte Ansprechpersonen / Fachstellen in den Kantonen mit der Aufforderung versandt, den Empfehlungen im Bereich der kantonalen Kompetenzen Nachdruck zu verschaffen.

---

<sup>5</sup> <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/human/humri/humtr/humrep.html>.

Ob die Empfehlungen auch an die eidgenössischen Gerichte und die relevanten eidgenössischen parlamentarischen Kommissionen versandt werden, wurde von unseren Gesprächspartnern uneinheitlich beantwortet. Während einige dies verneinten, bestätigten andere, dass sowohl die Gerichte wie auch die parlamentarischen Kommissionen auf dem Verteiler für das Ämterkonsultationsverfahren seien und daher „automatisch“ auch die Empfehlungen der Ausschüsse zugestellt erhalten würden.

Mehrere Bundesstellen ergreifen im Bereich „ihres“ Vertrages **Massnahmen zur Sensibilisierung** wie die Organisation von Weiterbildungsveranstaltungen und Tagungen. Mehrere Stellen arbeiten diesbezüglich eng mit NGOs zusammen und (teil)finanzieren deren Sensibilisierungsprojekte. Die Sensibilisierung zielt jedoch meist auf eine Verbesserung der Kenntnis und Bekanntheit des jeweiligen Vertrages im Allgemeinen und weniger der Empfehlungen der Vertragsausschüsse im Besonderen.

Über **weitere Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen auf Bundesebene** entscheidet die federführende Bundesstelle bzw. das für die jeweilige Empfehlung zuständige Bundesamt selbständig. Die Vorgehensweisen sind dabei sehr unterschiedlich: Während zwei Bundesstellen einen Aktionsplan zur (mehr oder weniger umfassenden) Umsetzung der Empfehlungen auf Bundesebene ausgearbeitet haben bzw. die Ausarbeitung eines solchen Planes anstreben<sup>6</sup>, beschränken sich andere Stellen darauf, für einzelne Empfehlungen punktuell weitere Massnahmen, wie z.B. die Bildung einer Arbeitsgruppe, zu prüfen. Wieder andere überlassen (bzw. haben bisher überlassen) die Frage, ob und welche weitere Aktivitäten zur Umsetzung der Empfehlungen unternommen werden, den zuständigen Bundesämtern. Eine Koordination oder ein „*monitoring*“ der Umsetzung findet in diesen Fällen (zumindest formell) nicht statt. Eine Stelle versucht im Moment, die *follow-up*-Aktivitäten auf Bundesebene im Bereich ihres Vertrages besser zu koordinieren.

Die befragten Bundesstellen fühlten sich allesamt nicht befugt, irgendwelche **Massnahmen zur besseren Umsetzung derjenigen Empfehlungen** zu ergreifen, die **kantonale Kompetenzen betreffen**, oder die Kantone bei deren Umsetzung zu unterstützen. Auf die Frage, ob eine Kommentierung der Empfehlungen (anstelle des blossen Versandes mit Begleitbrief) eventuell sinnvoll sein könnte, wurde verhalten positiv reagiert, jedoch meist zugleich unter Verweis auf die Kompetenzordnung festgestellt, dass der Bund dazu nicht befugt sei und eine solche Kommentierung möglicherweise von den Kantonen als Bevormundung wahrgenommen und zu Irritationen führen könnte. Eine Stelle befand eine Kommentierung der Empfehlungen grundsätzlich für unnötig.

Eine andere Stelle wies darauf hin, dass der Bund zwar keine Kompetenz zu einem eigentlichen „*monitoring*“ der Umsetzung der Empfehlungen in den Kantonen habe, jedoch könne mittels der Erhebung von Bestandaufnahmen mit anschliessender Publikation oder mittels dem Austausch von *best practices* ein gewisser Druck auf die Kantone ausgeübt werden. Dass ein solches Vorgehen die Umsetzung verbessern würde, bezweifelte eine andere Bundesstelle, die befürchtete, dass ein dauerndes Nachfragen bei den Kantonen eher zu Irritationen als zu Verbesserungen führen würde.

---

<sup>6</sup> Als Beispiel sei hier auf den Aktionsplan zur Umsetzung der CEDAW-Empfehlungen von 2009 verwiesen. Der Aktionsplan wurde auf Bundesebene im Rahmen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe ausgearbeitet. Er verschafft einen Überblick über die Prioritäten der einzelnen Bundesstellen und identifiziert die Verantwortlichkeiten klar. Die Kantone und die Zivilgesellschaft sollen in einem nächsten Schritt ebenfalls in die weiteren Umsetzungsmassnahmen miteinbezogen werden; vgl. Spenlé/ Skalski, Rz. 53 f.

Über die unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Umsetzung der Empfehlungen findet **zwischen den federführenden Bundesstellen kein formeller Austausch von *best practices*** statt. Jedoch versicherten uns fast alle Gesprächspartner, dass ein informeller Austausch stattfindet, man kenne sich und frage bei Bedarf auch nach.

Auf die Frage, ob sie **konkrete Beispiele von umgesetzten Empfehlungen** kennen, antwortete eine grosse Mehrheit der Gesprächspartner verneinend. Nur eine Stelle nannte eine Reihe von Studien, die sie aufgrund von Empfehlungen in Auftrag gegeben hatte. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass die **Kausalitätsfrage entscheidend** sei: Oft werde in der Schweiz im Bereich der Menschenrechte viel unternommen, allerdings nicht primär, weil ein UNO-Ausschuss dies empfohlen habe. Die Entwicklungen seien nicht monokausal zu begründen. Eine entsprechende Empfehlung der UNO könne allenfalls einen Prozess, der bereits im Gang sei, unterstützen und ein weiteres Argument für dessen Notwendigkeit liefern. Veränderungen in der Schweiz würden meist nicht „*top-down*“, sondern „*bottom-up*“ geschehen, daher sei die Frage nach der Umsetzung der Empfehlung aus dieser Perspektive vielleicht wenig sinnvoll.

Nichtdestotrotz fragten wir unsere Gesprächspartner nach den **wichtigsten Gründen, weshalb** zurzeit die **Empfehlungen der Vertragsausschüsse in der Schweiz nur mangelhaft umgesetzt** würden.

- Fast ausnahmslos wurde das politische Umfeld als einen der Gründe genannt. Oft gebe es im Parlament klare Mehrheiten, die im Widerspruch zu den Empfehlungen stehen würden.
- Zudem befand eine deutliche Mehrheit der Gesprächspartner, dass einige der Empfehlungen wenig sachgerecht seien und wies zugleich auf die teilweise mangelnde Qualität und zu allgemeine Formulierung gewisser Empfehlungen hin.
- Die mangelnden Ressourcen führten etwa die Hälfte der Befragten als Grund an. Für eine Bundesstelle stellten die Ressourcen jedoch kein Problem dar, es gehe vielmehr um den politischen Willen.
- Der mangelnde Umsetzungswille seitens der Kantone wurde von mehreren Stellen als weiteren wichtigen Grund angeführt. Für die Kantone habe die Umsetzung der Empfehlungen keine Priorität. Zudem fänden die Kantone gewisse Empfehlungen der Ausschüsse (insbesondere Harmonisierungsvorschläge und die empfohlene Ausarbeitung von Bundesgesetzen im Bereich kantonaler Kompetenzen) inakzeptabel.
- Ebenfalls von mehreren Stellen als Grund genannt wurde schliesslich der Umstand, dass die Empfehlungen nicht verbindlich seien.
- Nur von einzelnen Stellen genannt wurde der Umstand, dass manchmal eine grosse Anzahl an Empfehlungen in kurzen Abständen verabschiedet würden, dass ihr Vertrag und die entsprechenden Empfehlungen sehr viele Bereiche erfassten und teilweise unklar sei, wer für die Umsetzung zuständig sei, dass sich bei geteilten Kompetenzen niemand verantwortlich fühle, und dass teilweise technische Unmöglichkeiten einer Umsetzungen im Wege stehen würden. Schliesslich nannte eine Stelle als Ursache, dass die Kantone den in Frage stehenden Vertrag gar nicht oder zu wenig kennen würden.

### 3.3.2. Follow-up-Aktivitäten der Kantone

Alle von uns befragten Kantone **versenden** die Empfehlungen an die betroffenen kantonalen Behörden und die Gemeinden, einige von ihnen auch an die kantonalen Gerichte. Die meisten Kantone verneinten einen Versand an die kantonalen Parlamente.

In einem Kanton wird von den betroffenen kantonalen Departementen verlangt, dass sie dem federführenden kantonalen Departement Rückmeldung erstatten, ob gemäss ihrer Einschätzung ein Handlungsbedarf besteht und welche Massnahmen ergriffen werden sollten. Derselbe Kanton merkte an, dass man versuche, beim kantonsinternen Versand von Empfehlungen oder internationaler Kritik subtil und teilweise selektiv zu kommunizieren. So könne einem gewissen „Abwehrreflex“ gegenüber solchen Empfehlungen entgegengewirkt werden.

In einem anderen Kanton finden jährliche Treffen der betroffenen Behörden und halbjährliche informelle Treffen zwischen kantonalen Behörden und NGOs statt. Letztere Treffen sollen den Beteiligten eine Gelegenheit zum direkten Dialog und dem Vorbringen allfälliger Vorwürfe bieten. Im Weiteren werden in diesem Kanton thematische Veranstaltungen organisiert.

Auf die Frage, **weshalb die Empfehlungen der UNO-Vertragsausschüsse in den Kantonen oft nur mangelhaft umgesetzt** würden, erhielten wir folgende Antworten:

- Fast ausnahmslos bemerkten die befragten Kantone, dass die Kantone im Allgemeinen das Völkerrecht bereits umsetzen würden. Es herrsche bereits ein sehr hoher Standard, insbesondere im Vergleich zu ausländischen Verhältnissen. Einige Kantone stellten zudem fest, dass es viele der von den Ausschüssen angesprochenen Probleme in ihrem Kanton so nicht gebe.
- Einige Gesprächspartner wiesen uns darauf hin, dass in den Kantonen im Bereich der Menschenrechte viele Massnahmen ergriffen würden, allerdings oft nicht unter dem Titel der Umsetzung der Empfehlungen. Wenn tatsächlich Handlungsbedarf bestehe, würden auch entsprechende Schritte eingeleitet. Obwohl in der Praxis bei den meisten kantonalen Behörden die Sensibilität für menschenrechtliche Themen existiere, fehle die Befassung mit dem „theoretischen Überbau“.
- Eine deutliche Mehrheit der Kantone und der befragten Konferenzen hielten die Empfehlungen oft für nicht sachgerecht, nicht relevant und zu allgemein formuliert. Gemäss einem Gesprächspartner würden die Einschätzungen der Ausschüsse überhaupt nicht den kantonalen Realitäten entsprechen und seien deshalb nicht brauchbar.
- Zwei Gesprächspartner kritisierten den Umstand, dass die Ausschüsse ein mangelhaftes bis gar kein Verständnis für den Föderalismus hätten. Es sei schwierig für die Kantone, Empfehlungen zu akzeptieren, wenn die Ausschüsse die Schweiz wegen systemimmanenten kantonalen Unterschieden kritisieren würden.
- Einige der Gesprächspartner kritisierten das zu weite Verständnis der Ausschüsse vom Anwendungsbereich einzelner Menschenrechte. Oft ginge es bei den Empfehlungen lediglich um Ermessensfragen. Zudem handle es sich bloss um Empfehlungen, die an sich nicht verbindlich seien.

- Nur vereinzelt als weitere mögliche Gründe genannt wurden:
  - dass es oft eindeutige politische Mehrheiten im Widerspruch zu den Empfehlungen gebe;
  - dass sich niemand für die Umsetzung verantwortlich fühle, wenn die Empfehlung nicht besonders eindringlich formuliert sei;
  - dass in der Schweiz Verbesserungen im menschenrechtlichen Schutz in der Regel über die bundesgerichtliche Rechtsprechung erfolgen. Sobald es ein entsprechendes Urteil gebe, würden sich die Kantone auch daran halten.

### 3.3.3. Follow-up Aktivitäten der NGOs

Die von uns befragten NGOs bzw. NGO-Koalitionen nannten folgende von ihnen unternommene *follow-up*-Aktivitäten:

- Die Publikation der Staatenberichte, Schattenberichte und Abschliessenden Bemerkungen auf der Homepage der NGO;
- die Sensibilisierung der Bevölkerung sowie anderer NGOs;
- die Kommentierung der Abschliessenden Bemerkungen zusammen mit anderen NGOs; sowie
- die Kontaktaufnahme mit von den Empfehlungen betroffenen Behörden sowie die Veranstaltung von Ateliers zur besseren Umsetzung der Empfehlungen; dabei seien die Reaktionen aus den Gemeinden sehr positiv und das angemeldete Interesse an der Thematik relativ gross.

Mit Bezug auf das *follow-up* auf Bundesebene und in den Kantonen kritisierten die NGOs insbesondere, dass es **kein Konzept für das *follow-up*** und kein entsprechendes Mandat für die Überwachung der Umsetzung der Empfehlungen auf Bundesebene gebe.

Die **mangelhafte Umsetzung der Empfehlungen** sei hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass

- sich niemand für die Umsetzung verantwortlich fühle;
- teilweise klare politische Mehrheiten im Widerspruch zu den Empfehlungen bestehen;
- es auf kantonaler Ebene an Wissen zu den Verträgen und den Staatenberichtsverfahren mangle; und
- man oft den Eindruck habe, dass die internationale Kritik vor allem in den Kantonen nicht ernst genommen werde, zumal die Empfehlungen ja auch nicht verbindlich seien. Die Umsetzung habe daher in den Kantonen oft keine Priorität.

Im Weiteren wurde ebenfalls auf die Kausalitätsproblematik hingewiesen und bemerkt, dass für den Bund oft die aussenpolitische Darstellung der Schweiz, nicht aber die innerstaatliche Umsetzung der Empfehlungen im Vordergrund stehen würde.

### 3.4. Ideen und Vorschläge zur Verbesserung des *follow-up* und einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Aus den Gesprächen mit den **Bundesstellen** kristallisierten sich folgende Ideen für eine Verbesserung der Umsetzung der Empfehlungen und für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen heraus:

- Eine Mehrheit der Gesprächspartner betonte zunächst, dass es nicht möglich sei, das *follow-up* von der Berichterstattung isoliert zu betrachten. Es sei vielmehr die **gesamte Koordination des Verfahrens zu diskutieren**. Man müsse das Berichterstattungsverfahren und das *follow-up* als ständigen Prozess verstehen, anstatt - wie oft bisher - nur punktuell zusammenzuarbeiten.
- Eine Bundesstelle schlug vor, ein Konzept für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen für alle Menschenrechtsverträge auszuarbeiten, zu denen die Schweiz Staatenberichte verfassen muss, und sich nicht bloss auf die UNO-Menschenrechtsabkommen zu beschränken.
- Die Frage, ob eine zentrale Stelle die Koordination der verschiedenen Staatenberichtsverfahren und der entsprechenden *follow-up*-Aktivitäten übernehmen könnte, wäre gemäss Aussagen einzelner Gesprächspartner zu prüfen. Spontan befanden sie eine Stelle im EDA, namentlich die Direktion für Völkerrecht, als die sinnvollste Stelle für eine solche Koordinationsaufgabe.
- Einige Stellen schlugen vor, den Kantonen die Empfehlungen besser zu erklären, ihnen aufzuzeigen, dass diese teilweise durchaus sachgerecht seien und eine Umsetzung auch im Interesse der Kantone sei. Eine **erste Analyse** durch den Bund und eine „Übersetzung“ auf Schweizer Verhältnisse könnte eventuell sinnvoll sein.

Gleichzeitig sei angemerkt, dass mehrere Stellen bezüglich dieses Vorschlages Bedenken anmeldeten, ob der Bund dafür wirklich zuständig sei oder ob die Kantone dies als Bevormundung empfinden würden. Eine Stelle hielt eine Kommentierung der Empfehlungen zudem für grundsätzlich unnötig, die Kantone würden das Völkerrecht kennen.

- Um das *follow-up* zu verbessern, wäre gemäss mehreren Gesprächspartnern eine **Priorisierung von einigen wenigen Empfehlungen** sinnvoll.
- Die **Ausarbeitung von Aktionsplänen** ist gemäss mehreren Stellen ein geeignetes Mittel, um das *follow-up* zu verbessern. Dabei äusserten die meisten Befragten eine Präferenz für vertragsspezifische gegenüber bereichsspezifischen Aktionsplänen. Das Problem sei aber generell die Einbindung der Kantone. Aktionspläne, welche für die Kantone verbindlich wären, hätten politisch kaum eine Chance.
- Mehrere Bundesstellen befürworteten eine **verstärkte Zusammenarbeit mit den kantonalen Konferenzen und einen besseren Einbezug der Kantone im Allgemeinen**, vereinzelt wurde vorgeschlagen, verstärkt mit interessierten und motivierten Kantonen zusammenzuarbeiten.

Mehrere Bundesstellen betonten, dass ihre Zusammenarbeit mit den Kantonen im Allgemeinen sehr gut sei und sie keine „generelle Abwehrhaltung“ der Kantone feststellen

könnten. Die Zusammenarbeit funktioniere dann gut, wenn man sehr themenspezifisch arbeiten und die Anliegen bzw. Veranstaltungen rechtzeitig ankündigen würde.

- Bezüglich des **Einbezuges von NGOs beim *follow-up*** zeigte sich eine Mehrheit der Befragten **eher zurückhaltend**. Die Beteiligung von NGOs an Arbeitsgruppen zur Umsetzung einzelner Empfehlungen könnte unter gewissen Umständen sinnvoll sein. Einig waren sich die meisten Stellen einzig mit Bezug auf die Sensibilisierungsarbeit: Hier würden die NGOs eine wichtige Rolle spielen und einige Bundesstellen würden NGO-Projekte in diesem Bereich (mit)finanzieren.
- Im Weiteren wurde noch erwähnt, dass es wichtig sei, klare Ansprechpersonen zu identifizieren und die persönlichen Kontakte zu pflegen.
- Eine Stelle schlug zudem ein Praktikumsprogramm im Bereich Menschenrechte für Studienabgänger vor, um die Kenntnisse der Verträge und das Bewusstsein in den Kantonen für menschenrechtliche Themen weiter zu verbessern und zu verstärken.

Seitens der **Kantone und der kantonalen Konferenzen** wurden folgende Vorschläge gemacht:

- Eine deutliche Mehrheit der Gesprächspartner sprach sich für die **Vereinheitlichung der Verfahren** zu den verschiedenen Verträgen aus. Es sei unter Einbezug der Konferenzen ein Standardablauf sowohl für die Berichterstattung als auch das *follow-up* auszuarbeiten. Das **Verfahren sei als laufender Prozess zu verstehen** und man müsse sich von der bisherigen bloss punktuellen Zusammenarbeit abwenden.

Bei der Frage nach der Ausgestaltung eines solchen Standardablaufes wurde mehrfach ein vermehrtes Vorgehen über die Fachkonferenzen gewünscht. Zudem wurde betont, dass ein zu diesem Zweck entwickeltes zu grosses institutionelles Gebilde nicht nachhaltig sein würde.

Konkret schlugen einige Gesprächspartner vor, dass für das *follow-up* zunächst eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern aus Bund, der KdK und den relevanten Fachkonferenzen zu bilden sei. In einem nächsten Schritt müsse eine Analyse der Empfehlungen erfolgen, man müsse gemeinsam festlegen, welche Empfehlungen relevant und sachgerecht seien. Anschliessend habe eine Priorisierung einiger Empfehlungen zu erfolgen und es müssten konkrete Massnahmen zu deren Umsetzung vorgeschlagen werden. Für die Kantone sei es wichtig, dass direkt die Handlungsebene angesprochen werde. An regelmässigen Treffen sollen die Fortschritte überwacht und allfällige Probleme diskutiert werden.

- Eine Mehrheit der Gesprächspartner hielt fest, dass eine **Analyse der Empfehlungen notwendig** sei, wenn man das *follow-up* tatsächlich verbessern wolle. Uneinig waren sie sich allerdings darin, wer diese Aufgabe übernehmen sollte: Eine Fachkonferenz betrachtete dies als ihre Aufgabe (einschränkend allerdings nur bei „plausiblen Erklärungen“), vorgeschlagen wurden auch eine gemeinsame Analyse durch Bund und Kantone (ev. im Rahmen der zu bildenden Arbeitsgruppe, vgl. oben) sowie eine erste Analyse durch das SKMR.
- Der **Bildung von Arbeitsgruppen zur besseren Umsetzung einzelner Empfehlungen** standen die meisten Gesprächspartner positiv gegenüber, allerdings unter dem Vorbehalt, dass die

Themen der Arbeitsgruppen sehr eng gefasst sind und klare Schwerpunkte gesetzt werden. Ansonsten würde sich der Aufwand einer Teilnahme für die Kantone nicht lohnen. Zudem sei bei technischen Themen eine Simultanübersetzung wichtig, sofern man auch Vertreterinnen und Vertreter aus der Romandie und dem Tessin zur Teilnahme bewegen wolle.

- Mehrere Gesprächspartner schlugen **Massnahmen zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Bund und Kantonen** vor, darunter die Identifikation klarer Ansprechpersonen für die einzelnen Verträge auf Bundesebene und in den Kantonen sowie die Kontaktierung der Kantone durch den Bund stets über die Staatskanzleien oder die kantonalen Konferenzen. Wenn der Bund Anfragen direkt an einzelne kantonale Departement oder Ämter richte, könne dies teilweise zu kantonsinternen Missverständnissen und inkohärenten Antworten aus den Kantonen führen.
- Mehrere Kantone befürworteten die **Idee eines Austausches von *best practices* der Kantone** bei der Umsetzung der Empfehlungen, waren sich jedoch uneinig über das genaue Vorgehen. Während ein Kanton die Anlegung einer Datenbank durch das SKMR vorschlug, war es einem anderem Kanton wichtig, dass sich der administrative Aufwand zur Erfassung der *best practices* auf ein Minimum beschränke. Allenfalls könne bereits die Identifikation von klaren Ansprechpersonen für die einzelnen Verträge in anderen Kantonen den informellen Austausch anregen und erleichtern. Ein weiterer Kanton hielt es zudem für wichtig, nicht nur den Behörden, sondern auch den Mitgliedern der kantonalen Parlamente den Zugang zu diesen Informationen zu verschaffen, damit diese auf der politischen Ebene auch entsprechende Vorstösse einreichen könnten.
- Der **Ausarbeitung von Aktionsplänen** standen die wenigen Kantonsvertreter/innen, die sich zu dieser Frage äusserten, **eher kritisch** gegenüber. Ob dies sinnvoll sei, müsse im Einzelfall geprüft werden. Verbindliche Aktionspläne mit Beteiligung von Bund und Kantonen hätten wohl aber aus politischen Gründen kaum eine Chance.
- Den **Einbezug von NGOs an Roundtables und Arbeitsgruppen** zur Umsetzung der Empfehlungen befürworteten lediglich zwei Kantone, ein Kanton befürchtete, dass ein solcher Einbezug bei Kantonen und Gemeinden den bereits bestehenden „Abwehrreflex“ gegenüber den Empfehlungen eher verstärken würde. Seitens der Konferenzen wurde vorgeschlagen, dass eine **NGO-Delegation zu einem Entwurf des vorgeschlagenen Gesamtkonzeptes konsultiert** werden sollte. Schliesslich anerkannten auch die meisten Kantonsvertreter/innen die wichtige Rolle der NGOs bei der Sensibilisierung.
- Vereinzelt genannt wurde der Wunsch, dass der Bund seine Dienstleistungen zur Unterstützung der Kantone verbessere. Manchmal frage man bei konkreten Umsetzungsproblemen beim Bund um Rat und erhalte oft nur eine kurze Antwort. Allenfalls könnte das SKMR hier vielleicht fehlende Ressourcen ersetzen.
- Kantonsintern regten einzelne Gesprächspartner die Ausbildung von Spezialisten im Bereich der Menschenrechte sowie die Bildung von interdepartementalen Arbeitsgruppen an, um die Empfehlungen der Vertragsausschüsse regelmässig zu diskutieren.

Aus den Gesprächen mit den **Nichtregierungsorganisationen** können folgende Vorschläge zur Verbesserung des *follow-up* festgehalten werden:

- Es sei unter Einbezug von Bund, Kantonen und NGOs ein **Konzept für das *follow-up*** auszuarbeiten. Dabei sei es wichtig, dass das Staatenberichtsverfahren und das entsprechende *follow-up* als ständiger Prozess verstanden werden, die Koordination zwischen den verschiedenen Ebenen (Bund, Kantone und NGOs) verbessert, eine Analyse und Priorisierung einiger Empfehlungen sowie eine zeitliche Planung der Umsetzung vorgenommen werde.
- Die **Empfehlungen** seien **stets kommentiert zu versenden**, ein blosser Versand der Abschliessenden Bemerkungen bewirke meist wenig, unabhängig davon, wie breit man die Information auch streue.
- Es sei wichtig, dass die Empfehlungen auch **an die eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier zur Kenntnisnahme versandt** und u.U. im Bundesblatt publiziert würden.
- Vereinzelt genannt wurden im Weiteren, dass „*Reporting on Demand*“ ausgebaut und verbessert werden solle und dass die interkantonalen Konferenzen klare Ansprechpersonen für die einzelnen Menschenrechtsabkommen bezeichnen sollen. Schliesslich schlug eine NGO auch vor, dass der Bund die Kantone bei der Umsetzung stärker unterstützen sollte.

## 4. *Follow-up* in ausgewählten europäischen Staaten

Was die Erfahrungen europäischer Staaten im Bereich *follow-up* betrifft, zeigte sich, dass dazu keine Untersuchungen existieren und Informationen via Internet kaum erhältlich sind.<sup>7</sup> Deshalb wurde entschieden, relevante Länder zu besuchen und dort mit Regierungsvertretern, nationalen Menschenrechtsinstitutionen und NGOs Gespräche zu führen – eine Methode, welche die Auswahl notwendigerweise einschränkte.

### 4.1. Föderalistische Staaten

#### 4.1.1. Deutschland

In Deutschland sind verschiedene Ministerien für je bestimmte **Staatenberichte** zuständig (das Justizministerium z.B. für CAT/ PAKT II/ CERD/ CPT). In der Regel organisiert das Ministerium im Vorbereitungsstadium ein Treffen mit NGOs und der nationalen Menschenrechtsinstitution (das Deutsche Institut für Menschenrechte, DIMR) um einen Gliederungsvorschlag der Regierung mit Stichworten zum Inhalt zu diskutieren. Verwaltungsexterne Konsultationen zum Bericht selbst gibt es nicht. Das DIMR organisiert seinerseits Treffen mit der Zivilgesellschaft zum Thema Schattenberichte.

Es gibt in der deutschen Bundesregierung keine zentrale Stelle für die Gesamtkoordination des *follow-up*. Die Verantwortung liegt wiederum beim zuständigen Ministerium, wobei offenbar beträchtliche Unterschiede bezüglich des Engagements für solche Aktivitäten bestehen. Ein Verantwortlicher für Menschenrechtsfragen eines Ministeriums meinte, ohne regelmässiges Nachstossen geschehe nicht viel. Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Tatsache, dass das Finanzministerium zu allen finanzrelevanten Empfehlungen konsultiert werden muss und für entsprechende Massnahmen oft kein grünes Licht gibt. Gewisse Fortschritte existieren allerdings, z.B. eine Verbesserung der Kriminalstatistik betreffend Misshandlungen durch die Polizei.

---

<sup>7</sup> Ausnahmen existieren: Zu Schweden siehe hinten Ziff. 4.2.4.

Zu den Abschliessenden Bemerkungen der Vertragsorgane organisiert das DIMR oft vertragsspezifische Tagungen für Interessierte aus Verwaltungen des Bundes und der Länder, Zivilgesellschaft und Wissenschaft. Diese seien besonders fruchtbar, wenn Input von Seiten der Wissenschaft zu ausgewählten Fragen geleistet werde und aus der Zivilgesellschaft Gruppen eingeschlossen würden, die sonst keinen Zugang hätten. Diese Tagungen wurden von allen Befragten sehr positiv beurteilt, u.a. deshalb, weil dort in einem informellen Rahmen pragmatische Lösungen besprochen werden könnten.

Formelle und systematische Konsultationen mit den Bundesländern existieren nicht. Wegen der unterschiedlichen Regierungsmehrheiten hätten diese keinen gemeinsamen Nenner in Menschenrechtsfragen. Zum Teil sind aber Länder in den Delegationen für den Dialog mit den Vertragsorganen vertreten. Einzelne *follow-up*-Themen werden gelegentlich an den Bund-Länder-Fachkonferenzen besprochen. Insgesamt liegen die meisten brisanten Menschenrechtsthemen in der Kompetenz des Bundes. Das Interesse der Länder sei insgesamt eher gering.

Die Bundesregierung erstellt alle zwei Jahre einen Menschenrechtsbericht an den Bundestag, welcher jeweils einen – allerdings sehr allgemeinen – Aktionsplan enthält.<sup>8</sup> Im Bericht können auch die Empfehlungen der UNO-Vertragsorgane behandelt werden, einzelne Gesprächspartner wünschten aber, dass dies stärker geschieht. Der Bericht wird im Bundestag in drei Schritten behandelt. Zuerst hört der zuständige Ausschuss des Bundestages die NGOs an, dann wird er im Ausschuss mit interessierten Bundestagsmitgliedern und externen Expert/innen diskutiert und schliesslich im Plenum (meist ohne grosse Diskussion) verabschiedet.

Der **UPR-Bericht** wurde nach dem Muster der Staatenberichte vorbereitet. Bisher gab es dazu keine *follow-up*. Insbesondere beschloss die Bundesregierung wegen Uneinigkeit zwischen den Fachministerien keinen Zwischenbericht an den Menschenrechtsrat vorzulegen. Der nächste Menschenrechtsbericht der Bundesregierung an den Bundestag wird aber auf ausgewählte UPR-Themen eingehen. Der nächste UPR-Bericht ist 2013 fällig. Das DIMR und die Zivilgesellschaft waren bisher im UPR-Bereich nicht sehr aktiv.

#### 4.1.2. Österreich

In Österreich ist das *follow-up*-Verfahren im Bereich **UPR** besonders weit entwickelt und im europäischen Rahmen wohl einzigartig. Für das *follow-up* verantwortlich sind die Menschenrechtskoordinator/innen der relevanten Fachministerien. Das Gremium der Menschenrechtskoordinator/innen hat eine thematische Liste der Empfehlungen erstellt und diese den federführenden Ressorts zugeteilt, die für das *follow-up* und den diesbezüglichen thematischen Dialog mit den NGOs zuständig sind. Die NGOs ihrerseits haben für die identifizierten Themen je eine Organisation bestimmt, die für den Dialog mit den entsprechenden Fachressorts die Verantwortung übernimmt. Der Prozess wird von einer achtköpfigen UPR-Steuerungsgruppe begleitet, in welcher u.a. der Leiter des Verfassungsdienstes, der Leiter des Völkerrechtsbüros und drei NGO Vertreterinnen sitzen. Das Parlament hat sich im Menschenrechtsausschuss mit dem UPR-Prozess befasst. Für 2013 ist ein Zwischenbericht an den Menschenrechtsrat vorgesehen.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Siehe 9. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, Berichtszeitraum: 1. März 2008 bis 28. Februar 2010, S. 232ff.

<sup>9</sup> Österreich hat den nächsten Bericht 2015 einzureichen.

Von einzelnen Befragten wurde die Befürchtung geäussert, dass trotz politischen Willens die Umsetzung in verschiedenen Punkten an fehlenden Finanzen scheitern wird. Positiv wurde vermerkt, dass der UPR-Prozess die NGOs zusammengebracht habe.

Was die **Staatenberichte** an die UNO-Vertragsorgane und das *follow-up* dazu betrifft, ist das Verfahren weniger ausgebaut. Hier spielen die Menschenrechtskoordinator/innen die zentrale Rolle: Davon gibt es je 1 in den 13 Ministerien plus je 1 in den 9 Bundesländern. Die Koordinator/innen der Bundesländer kommen aber mit Ausnahme von 2 – 3 wirklich Interessierten oft nicht zu den Treffen. Von Seiten der Zivilgesellschaft wurde die Ansicht geäussert, dass die Koordinator/innen nicht Fachleute, sondern eher „Postmeister“ seien, welche die Abschliessenden Bemerkungen der UNO-Vertragsorgane verwaltungsintern weiterleiten, sodass nicht von einem eigentlichen *follow-up*-Verfahren gesprochen werden könne. Es wurde die Hoffnung geäussert, dass die Entscheidung, dass die NGOs sich im UPR-*follow-up* an diese Personen zu wenden haben, ihre Bedeutung aufwerten wird.

Mangels Interesse im Parlament befasst sich der Ausschuss Menschenrechte nicht mit dem *follow-up* im Staatenberichtsverfahren.

NGOs haben bisher keine *follow-up*-Veranstaltungen organisiert, einzelne Organisationen sind aber in ihrem Bereich aktiv und besitzen direkte Kontakte zu den relevanten Amtsstellen.

Es bestand Konsens, dass sich mit den Bundesländern kaum Probleme stellen, da die meisten Menschenrechtsprobleme den Kompetenzbereich des Bundes betreffen.

## 4.2. Nicht föderalistische Staaten von Interesse

### 4.2.1. Dänemark

In Dänemark koordiniert gemäss den Befragten das Aussenministerium die Vorbereitung der **Staatenberichte** unter den beteiligten Fachministerien und es bereitet die Delegationen auf den Dialog mit den Vertragsorganen vor, um sicher zu stellen, dass die Ministerien gegenüber den internationalen Menschenrechten eine grundsätzlich offene Haltung einnehmen und die Position von Dänemark kohärent ist. Das Dänische Menschenrechtsinstitut und NGOs werden bei der Vorbereitung nicht einbezogen, weil es um einen **Staatenbericht** gehe, d.h. die Verantwortung beim Staat liege. Ein grosses Problem sei die Beschaffung der Daten, wobei die Verantwortung bei den Fachministerien liege. Gewisse Daten, z.B. über Zahl der Roma, will Dänemark bewusst nicht erheben, weil die Gefahr des „*racial profiling*“ bestehe.

Ein eigentliches *follow-up*-Verfahren zu den Empfehlungen existiert nicht. Die Delegation trifft sich nach der Rückkehr aus Genf zu einem *Debriefing*, wo auch die Empfehlungen angesprochen werden. Die Empfehlungen werden den Fachministerien zur Weiterverfolgung zugestellt, und sie gehen an die zuständigen parlamentarischen Kommissionen zur Information. Konkrete Schritte würden allerdings eher selten unternommen. Auch das Dänische Menschenrechtsinstitut und NGOs unternehmen keine spezifischen *follow-up*-Aktivitäten, obwohl einzelne Ministerien engen Kontakt mit gewissen NGOs haben.

Beim dänischen **UPR-Bericht**, der vom Menschenrechtsrat im Mai 2011 geprüft wurde, war das Verfahren offener: Es wurden vier öffentliche Konsultationen (inkl. für die Färöer Inseln und Grönland) vor dem Verfassen des Berichts geführt, wobei nach Meinung eines Gesprächspartners die Leute zu wenig wussten, um was es ging. Das Aussenministerium lud später auf seiner Website

jedermann ein, Kommentare zum Entwurf abzugeben, und leitete sie an die betroffenen Fachministerien weiter, welche in sehr unterschiedlichem Ausmass darauf eingingen. Das Dänische Menschenrechtsinstitut hat im UPR-Prozess die Zivilgesellschaft koordiniert und nach der Prüfung des Berichtes eine Synthese aller Empfehlungen und eigene Anregungen für weitere Schritte publiziert.

Betreffend *follow-up* ist ein Treffen mit der Zivilgesellschaft und den betroffenen Ministerien geplant, sobald die Regierung die Liste der angenommenen Empfehlungen formell verabschiedet hat. Das Aussenministerium hofft, dass nachher die Fachministerien diesen Dialog weiter führen werden.

Eine Diskussion, die in Dänemark immer wieder geführt wird, betrifft einen Menschenrechtsaktionsplan. Dies ist nicht nur eine Forderung der NGOs, sondern wurde auch von vielen Staaten um UPR-Verfahren verlangt. Bisher<sup>10</sup> hat Dänemark diese Forderung strikt abgelehnt, weil Dänemark die Menschenrechte nicht verletze und deshalb kein Handlungsbedarf bestehe und zudem einzelne Menschenrechte nicht priorisiert werden sollten, da sie alle den gleichen Wert und Rang hätten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in Dänemark das Hauptgewicht auf der Berichterstattung liegt, die ausser beim UPR-Bericht rein verwaltungsintern unter Federführung des Aussenministeriums geschieht. Das *follow-up* ist den Fachministerien überlassen, wobei offenbar wenig unternommen wird.

#### 4.2.2. Frankreich

In Frankreich liegt die Verantwortung für die Vorbereitung der Staatenberichte an die UNO-Vertragsorgane bei den zuständigen Ministerien. Das Aussenministerium hat eine Koordinationsrolle. Die nationale Menschenrechtsinstitution (die *Commission nationale consultative des droits de l'homme*, CNCDH) wird zum Entwurf des Berichtes konsultiert.

Das Aussenministerium organisiert im Anschluss an die Berichtsprüfung ein interministerielles Treffen, um die Fachministerien zu informieren. Dazu ist auch die CNCDH eingeladen, welche das Recht hat, Stellungnahmen zu Gesetzen abzugeben, die ihrer Ansicht nach mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen Frankreichs nicht vereinbar sind. Das Aussenministerium versucht generell, die internationalen Empfehlungen für die Fachministerien zugänglicher zu machen und arbeitet zu diesem Zweck mit den Abteilungen für internationale Fragen dieser Ministerien zusammen.

In den Gesprächen wurde die Meinung geäussert, insgesamt sei der *follow-up*-Prozess nicht sehr effektiv, weil ein eigentlicher Koordinationsmechanismus zwischen den Ministerien fehle. Die CNCDH hat einen solchen Mechanismus bisher ohne Erfolg verlangt.

#### 4.2.3. Norwegen

In Norwegen koordiniert das Aussenministerium den **UPR-Prozess** mittels einer Arbeitsgruppe auf Ebene Vizeminister. Diese liefern momentan den Input für den UPR-Zwischenbericht. Es handelt sich dabei um einen rein interministeriellen Prozess. Für die aktuelle Umsetzung sind die einzelnen Fachministerien zuständig.

---

<sup>10</sup> Die Gespräche fanden im August 2011, d.h. vor den Wahlen vom vergangenen Herbst, statt.

Was die **Staatenberichte an die UNO-Vertragsorgane** betrifft, ist dieser Prozess nach Auffassung aller Befragten weniger gut koordiniert. Das Aussenministerium ist zwar in den Prozess eingebunden und hat den Überblick, aber primär zuständig ist das Fachministerium, welches für den betreffenden Staatenbericht verantwortlich ist. Dieses Ministerium befasst sich auch mit dem *follow-up*. Die Ministerien organisieren oft Konsultationstreffen, aber ein wirkliches *follow-up* fehle mit Ausnahme einzelner Ministerien (z.B. *Ministry for Children and Youth*) meist oder sei schwach und unkoordiniert.

Norwegen hatte einen *Human Rights Action Plan 1999 – 2004*. Das Aussenministerium wollte den Nachfolgeplan nutzen, um ein koordinierteres Vorgehen zu erlauben. Entsprechend sah der Entwurf für den 2. *Human Rights Action Plan* ein besser strukturiertes System vor, aber der Bericht wurde nicht angenommen.

Das norwegische Menschenrechtsinstitut hat vorgeschlagen, die Regierung solle wenigstens einen „*human rights coordination plan*“ erarbeiten, welcher die Empfehlungen synthetisiert, Prioritäten festlegt, Aktivitäten bestimmt und institutionelle Verantwortungen definiert. Die Idee ist bisher von der Regierung nicht aufgenommen worden.

#### 4.2.4. Schweden

Schweden berichtet, dass sowohl ein neuer Menschenrechtsaktionsplan erarbeitet als auch eine verwaltungsinterne Studie über Schwächen im Umsetzungsprozess erstellt werden sollen.<sup>11</sup> Die Studie soll die Empfehlungen und Kritiken der Menschenrechtsorgane des Europarates und der UNO zum Ausgangspunkt nehmen.<sup>12</sup>

Diese geplante Studie geht auf eine Kritik in einem Evaluationsbericht über den Menschenrechtsaktionsplan 2006 – 2009 zurück, dass keine fixe und kohärente Struktur in der Verwaltung bestehe, um systematisch mit den Kritiken und Empfehlungen internationaler Organe umgehen zu können.<sup>13</sup>

### 4.3. Schlussfolgerungen

Als Fazit des Vergleichs lassen sich folgende Punkte festhalten:

- In allen untersuchten Ländern wurde betont, dass im Bereich Staatenberichtsverfahren der **Schwerpunkt auf der Berichterstattung und nicht auf dem follow-up** zu den Empfehlungen der UNO-Vertragsorgane liegt.
- In mehreren Ländern (v.a. Dänemark, Norwegen und Österreich) wurde betont, dass das **UPR-Verfahren im Vordergrund** steht und ihm mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird als dem Staatenberichtsverfahren an die Vertragsausschüsse.

---

<sup>11</sup> Auf einen Besuch in Schweden wurde verzichtet, da diese Arbeiten zu wenig weit fortgeschritten waren.

<sup>12</sup> Human Rights in Sweden, Website der schwedischen Regierungskanzlei, besucht am 2. Januar 2012: [http://www.humanrights.gov.se/extra/pod/?id=15&module\\_instance=2&action=pod\\_show&navid=15](http://www.humanrights.gov.se/extra/pod/?id=15&module_instance=2&action=pod_show&navid=15).

<sup>13</sup> „*There is currently no fixed, coherent structure within the Government Offices for dealing with and following up on these comments more systematically, which I find to be a distinct flaw*“ (Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006-2009, hela dokumentet, SOU 2011:29, Summary. S. 43, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/61/24/22ca6543.pdf>; besucht am 2. Januar 2012).

- Keines der untersuchten Länder hat im Bereich Staatenberichtsverfahren einen ausgebauten *follow-up*-Mechanismus entwickelt. Ein solcher besteht in Österreich nur für das *follow-up* zum UPR-Prozess.
- Verschiedene Länder haben **Einzelelemente eines *follow-up*-Verfahrens** entwickelt oder diskutieren solche. Dazu gehören:
  - Menschenrechtsaktionspläne (Deutschland; Vorbereitung in Schweden; Forderung der Zivilgesellschaft in Norwegen);
  - Förmliche Stellungnahmen der nationalen Menschenrechtsinstitution bezüglich Anpassungsbedarf in der Gesetzgebung (Frankreich);
  - Konsultationstreffen mit interessierten Kreisen organisiert von der nationalen Menschenrechtsinstitution (Deutschland);
  - Designierte Menschenrechtskoordinator/innen in den Ministerien und Bundesländern (Österreich);
  - Ein hochrangig besetzter Steuerungsausschuss mit Beteiligung der Zivilgesellschaft (Österreich für den UPR-Prozess).
- Wichtig ist die Verknüpfung des *follow-up*-Prozesses mit **entsprechenden Finanzierungsentscheiden**.
- In Deutschland und Österreich wird die föderalistische Struktur nicht als Problem empfunden, weil die meisten menschenrechtsrelevanten Probleme den Kompetenzbereich des Bundes betreffen. Miteinbezogen werden die Bundesländer durch ihre Menschenrechtskoordinator/innen (Österreich), die Diskussion relevanter Länder im Rahmen von Bund-Länder-Fachkonferenzen (Deutschland) und den Einbezug von Ländervertreter/innen in die Delegationen für den Dialog mit den Vertragsorganen.

## 5. Fazit und Empfehlungen zu Verbesserung des *follow-up* in der Schweiz

Sowohl die befragten Bundesstellen als auch die Kantone zeigten grundsätzlich ein grosses Interesse an Möglichkeiten, die bestehenden Abläufe zu verbessern und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu optimieren. In vielen wichtigen Punkten stimmen die Verbesserungsvorschläge von Bund, Kantonen und teilweise auch NGOs grundsätzlich überein.

An dieser Stelle sei jedoch bereits angemerkt, dass die **Frage der Finanzierung und der notwendigen Ressourcen** stets aufgeworfen wurde, sofern die vorgeschlagenen Optimierungen mit einem (zumindest vorübergehend) grösseren Aufwand verbunden sind.

Eine überwiegende Mehrheit aller Gesprächspartnerinnen und -partner betonte, dass es nicht möglich sei, *follow-up* und Berichterstattung voneinander isoliert zu betrachten. Es sei vielmehr **die gesamte Koordination des Verfahrens zu** diskutieren. Bisher haben Bund und Kantone im Bereich der UNO-Menschenrechtsabkommen meist nur sehr punktuell zusammengearbeitet. Beide Seiten schlugen zur Verbesserung einen **prozessorientierten Ansatz** und die **Ausarbeitung eines entsprechenden Konzeptes** vor.

## 5.1. Elemente eines Konzepts für eine prozessorientierte Zusammenarbeit

Ein Konzept für eine prozessorientierte Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden und NGOs bei der Umsetzung der UNO-Menschenrechtsabkommen sollte namentlich folgende Punkte berücksichtigen:

### 1. Die Verfahren zur Erstellung von Staatenberichten sind zu vereinheitlichen.

Bisher agieren die federführenden Bundesstellen weitgehend unabhängig voneinander. Die Verfahren sind nicht vereinheitlicht.

Ein Standardablauf für die Berichterstattung wäre unter Beteiligung der Kantone bzw. der Konferenz der Kantonsregierungen und den jeweiligen Fachkonferenzen auszuarbeiten. Nur so kann eine bessere Akzeptanz des Verfahrens bei den Kantonen und die Bereitschaft zur aktiven Mitarbeit sichergestellt werden.

Zu diskutierende Punkte wären namentlich

- grundsätzliche inhaltliche Aspekte (u.a. eine mögliche Prioritätensetzung bei der Themenauswahl in den Berichten; ein selbstkritischerer Ansatz bei der Berichterstattung; die Frage, ob die Kantone in Zukunft den allgemeinen Teil über die Ausgestaltung des Föderalismus in der Schweiz verfassen sollen);
- die Frage, wie die relevanten kantonalen Informationen für die Berichte am effizientesten gesammelt werden können (u.a. eine mögliche Anbindung der Kantone an die *reporting-on-demand*-Software, die Ausgestaltung der Befragung der Kantone, die thematische und zeitliche Koordination bei der Datenbeschaffung [insbesondere bei Querschnittsthemen], die rechtzeitige Festlegung von Datenindikatoren für den nächsten Staatenbericht).

### 2. Die Verfahren zu den verschiedenen Abkommen sind besser zu koordinieren. Es ist insbesondere eine transparente zeitliche Planung zu den regelmässigen Berichterstattungszyklen aller Abkommen auszuarbeiten.

Aktuell werden die Verfahren zur Erstellung von Staatenberichten weder in zeitlicher noch thematischer Hinsicht koordiniert, was in der Vergangenheit wiederholt zu Überschneidungen geführt hat. So hatten mehrere Kantonsvertreter/innen kritisiert, dass die Kantone von unterschiedlichen Stellen fast zeitgleich und unter Ansetzung relativ kurzer Fristen kontaktiert wurden. Eine bessere Koordination wurde zudem auch von mehreren Bundesstellen vorgeschlagen.

Eine koordinierte zeitliche Planung im Allgemeinen würde es den beteiligten Stellen erlauben, ihre Ressourcen besser einzuteilen.

Eine zeitliche Planung des *follow-up* im Besonderen würde den zuständigen Behörden eine klare Zielvorgabe geben und eine Überwachung der Umsetzung der Empfehlungen erleichtern.

### 3. Um eine bessere Koordination zu gewährleisten, ist ein Koordinationsmechanismus mit Beteiligung des Bundes und der Kantone zu schaffen.

Für die Sicherstellung der Koordination sind mehrere Modelle denkbar:

- die Schaffung vertragsspezifischer gemischter Arbeitsgruppen mit Vertreter/innen der Departemente, der Kantone bzw. kantonalen Konferenzen, der Städte und Gemeinden und ev. der NGOs;
- die Stärkung der Kerngruppe internationale Menschenrechtspolitik (KIM) mit Einbezug von Vertreter/innen der Kantone, der Städte und Gemeinden und ev. der NGOs;
- die Schaffung eines eigentlichen Koordinationsorgans mit gewissen Entscheidkompetenzen (z.B. betreffend Vorgehen beim Verfassen der Berichte und gemeinsame Analyse der Abschliessenden Bemerkungen gemäss nachstehend Ziff. 5)<sup>14</sup>
- etc.

Die Vor- und Nachteile dieser und weiterer Modelle sind zu diskutieren.

**4. Zur Verbesserung der Kommunikation und zur Erleichterung des informellen Austausches zwischen allen Verfahrensbeteiligten sind auf allen Ebenen klare Ansprechpersonen zu identifizieren.**

Die Identifikation klarer Ansprechpersonen für die einzelnen Menschenrechtsabkommen auf Bundesebene, bei der KdK und den kantonalen Fachkonferenzen sowie in den einzelnen Kantonen könnte massgeblich zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beitragen sowie ein erster Schritt zum verbesserten Austausch von *best practices* bei der Umsetzung der Empfehlungen in den Kantonen sein. Im Weiteren würde diese Massnahme alle Verfahrensbeteiligten dazu anhalten, in ihrem Bereich die Zuständigkeiten klar zu regeln.

**5. Um das *follow-up* zu verbessern, ist eine gemeinsame Analyse der Abschliessenden Bemerkungen der Vertragsausschüsse vorzunehmen.**

Von Bund, Kantonen und NGOs wurde als einer der wichtigsten Gründe für die mangelhafte Umsetzung der Empfehlungen angeführt, dass die Abschliessenden Bemerkungen zu allgemein formuliert seien und oft nicht sachgerecht scheinen würden.

Eine erste gemeinsame Analyse sollte die Empfehlungen der Ausschüsse auslegen, den Handlungsbedarf auf Bundesebene und in den Kantonen abklären sowie konkrete Handlungsoptionen aufzeigen.

Zu diskutieren bleibt, wer diese Analyse vornehmen soll: der Bund, die zuständigen kantonalen Fachkonferenzen, beide gemeinsam oder eine externe Instanz wie das SKMR.

**6. Beim *follow-up* ist eine Priorisierung ausgewählter Empfehlungen und die Planung entsprechender Massnahmen (ev. in Form von Aktionsplänen) zu diskutieren.**

Eine Priorisierung wurde sowohl von einigen Bundesstellen, einigen Kantonsvertreter/innen sowie seitens zweier NGOs vorgeschlagen. Noch genauer abzuklären wären die Fragen des Beschlussfassungsverfahrens zur Priorisierung sowie die Frage der Verbindlichkeit eines solchen Vorgehens.

---

<sup>14</sup> In diesem Zusammenhang erscheint das österreichische Modell der Gruppe der Menschenrechtskoordinator/innen der Bundesministerien und Bundesländer bzw. der UPR-Steuerungsgruppe besonders interessant.

Denkbar wären in diesem Zusammenhang auch vertrags- oder bereichsspezifische Aktionspläne des Bundes bzw. in ihren Kompetenzbereich der Kantone. Im Rahmen der Befragungen äusserten sich jedoch einige Kantone eher kritisch zur Idee der Ausarbeitung von verbindlichen Aktionsplänen und bevorzugten stattdessen die unverbindliche Auflistung möglicher Massnahmen zur Umsetzung der konkreten Empfehlungen.

**7. Die Bildung von Arbeitsgruppen zur besseren Umsetzung einzelner Empfehlungen ist jeweils *ad hoc* zu prüfen.**

Die meisten Gesprächspartner auf Bundes- und Kantonsebene sowie die NGOs äusserten sich positiv zu diesem Vorschlag, allerdings meist unter dem Vorbehalt, dass die Themen der Arbeitsgruppen sehr eng gefasst sind und klare Schwerpunkte gesetzt werden. Bei sehr technischen Themen ist zudem eine Simultanübersetzung in Erwägung zu ziehen oder es sind sprachregionale Arbeitsgruppen zu bilden. Der Einbezug von NGOs an solchen Arbeitsgruppen ist zu diskutieren.

**8. In Erwägung zu ziehen ist eine stärkere Einbindung der Parlamente.**

Als einen der wichtigsten Gründe für die mangelhafte Umsetzung der Empfehlungen wurden von Bund und Kantonen das politische Umfeld und das Bestehen klarer politischer Mehrheiten im Widerspruch zu den Empfehlungen genannt. Zugleich werden sowohl auf Bundesebene als auch in den Kantonen die Parlamente gar nicht oder nur ansatzweise über die Empfehlungen der UNO-Vertragsorgane informiert.

Obwohl zu bezweifeln ist, dass eine bessere Information der Parlamentarier/innen alleine die politischen Mehrheiten massgebend beeinflussen könnte, scheint sie doch ein wichtiger erster Schritt. Wichtig wäre dabei, dass die Empfehlungen stets zusammen mit einer ersten Analyse, allenfalls auch in der Form eines Berichtes des Bundesrates, verschickt würden.

Zur stärkeren Einbindung der Parlamente wären zudem auch ein Konsultationsmechanismus, wie er in Deutschland auf nationaler Ebene besteht (siehe oben Ziff. 4.1.1), sowie eine Verbesserung des Zuganges der Parlamentarier/innen zu Informationen wie z.B. den *best practices* der Kantone in Erwägung zu ziehen.

**9. Ein neues Konzept für eine prozessorientierte Zusammenarbeit im Bereich Staatenberichte bzw. Umsetzung von Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane muss sowohl für UNO-Konventionen als auch die Konventionen des Europarates gelten.**

Staatsberichtsverfahren werden nicht nur zu den UNO-Menschenrechtsabkommen, sondern auch zu weiteren menschenrechtlichen Verträgen durchgeführt, so z.B. zum Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten und der Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Im Sinne einer kohärenten Gesamtlösung wären diese Verträge bei der Planung des weiteren Vorgehens entsprechend zu berücksichtigen.

## **5.2. Nächste Schritte**

Als nächsten Schritt schlägt das SKMR die Diskussion dieser Studie und insbesondere der Empfehlungen über das weitere Vorgehen an einer geschlossenen Veranstaltung vor. Einzuladen wären die Gesprächspartner sowie weitere besonders interessierte Personen aus Bund und Kantonen und seitens der NGOs.

Im Rahmen dieser Veranstaltung wäre insbesondere die Bildung einer gemischten Arbeitsgruppe mit Vertreter/innen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden sowie ev. den NGOs zur Erarbeitung eines Konzeptes zur prozessorientierten Zusammenarbeit zu diskutieren. Das SKMR würde die Arbeitsgruppe bei der Erarbeitung des Konzeptes begleiten.

Schliesslich sind der Bedarf und gegebenenfalls das Erarbeiten von Hilfsmitteln und Ausbildungsangeboten für Verantwortliche auf allen Ebenen abzuklären. Denkbar wären beispielsweise ein kurzes Handbuch zu dem noch zu beschliessenden Standardablauf bei der Erstellung von Staatenberichten sowie dem Vorgehen beim *follow-up* zu Händen der beteiligten Behörden.

## 6. Anhang: Liste der befragten Personen

### Bundesverwaltung:

- Bundesamt für Justiz, Fachbereich Europarecht und internationaler Menschenrechtsschutz, Cordelia Ehrich
- Bundesamt für Justiz, Fachbereich Internationales Strafrecht, Olivier Gonin
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Direktion für Völkerrecht, Christoph Spenlé
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Politische Abteilung IV, Martin Roch
- Bundesamt für Sozialversicherungen, Regula Berhard-Hug
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Dominik Ledergerber
- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Andrea Binder Oser
- Fachstelle für Rassismusbekämpfung, Michele Galizia, Eva Wiesendanger

### Ausserparlamentarische Kommissionen:

- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Doris Angst

### Kantonale Konferenzen:

- Konferenz der Kantonsregierungen, Roland Mayer
- Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Hans Ambühl und Bernard Wicht
- Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, Roger Schneeberger

### Kantone:

- Kanton Aargau, Departement für Volkswirtschaft und Inneres, Generalsekretariat, Hans-Peter Fricker
- Kanton Genf, Office des droits humains, Fabienne Bugnon und Karin Müller
- Kanton Schaffhausen, Amt für Justiz und Gemeinden, Andreas Jenni
- Kanton Solothurn, Rechtsdienst, Franz Fürst
- Kanton Tessin, Dipartimento delle istituzioni, Divisione della giustizia, Mauro Bianchetti
- Kanton Zürich, Direktion der Justiz und des Innern, Generalsekretariat, Susanna Stähelin

### Nichtregierungsorganisationen:

- FIAN (FoodFirst Information and Action Network), [www.fian.org](http://www.fian.org), Margot Brogniart
- Humanrights.ch/ MERS, Alex Sutter und Christina Hausammann
- Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Michael Marugg

### Ausland:

- *Dänemark:* Allan Rohbohl, Ministry of Foreign Affairs; Jonas Christoffersen, Director Danish Institute of Human Rights, Copenhagen.

- *Deutschland*: Bernd Finke, Leiter des Referats VN06 „Arbeitsstab Menschenrechte“, Auswärtiges Amt; Dr. Hans-Jörg Behrens, Ministerialrat, Leiter des Referats IV C 1, Menschenrechtsschutz Bundesministerium der Justiz; Prof Beate Rudolf, Direktorin, Michael Windfuhr, stellvertretender Direktor; Dr. Petra Follmar-Otto, Abteilungsleiterin Menschenrechtspolitik Inland/Europa, Dr. Wolfgang Heinz, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abt. Internationale Menschenrechtspolitik, alle Deutsches Institut für Menschenrechte; Dr. Beate Wagner; Sven Lüders, Anja Papenfuss, alle Forum Menschenrechte [Dachorganisation von 52 NGOs]; Frauke Seidensticker, Konsulentin.
- *Frankreich*: Ministère des Affaires Étrangères : M. Frédéric de Touchet, Ambassadeur pour les Droits de l’Homme ; M. Jean-François Baffray, Direction des Nations Unies, des Organisations Internationales, des Droits de l’Homme ; Mme Charlotte Clavreul, Direction des Affaires juridiques. La Commission nationale consultative des droits de l’homme (CNCDH) représentée par Emmanuel Decaux, Vice-président; Régis de Gouttes Membre, Président de la Sous-commission D, Questions européennes et internationales ; Michel Forst, Secrétaire Général. Bureau du Défenseur des Droits.
- *Norwegen*: Vebjørn Heines, Assistant Director General, Section for Humanitarian Affairs (bis vor kurzem: Human Rights Section); Kristin Hogdahl, Director National Human Rights Institution.
- *Österreich*: Abgeordnete Alev Korun (Grüne), Vorsitzende Menschenrechtsausschuss des österreichischen Parlaments; Botschafter Helmut Tichy, Legal Advisor und Dr. Gerhard Doujak, Head of Human Rights Department, Bundesministerium für Europäische und internationale Angelegenheiten; Dr. Brigitte Ohms, Verfassungsdienst, Abteilung Int. Angelegenheiten, Bundeskanzleramt; Dr. Julia Kozma, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte; Barbara Kussbach, Human Rights Consultant Wien.