

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Pilotphase 2011 – 2015

Stellungnahme und Empfehlungen des SKMR-Beirates vom 29. April 2015

Überblick

Das fünfjährige Pilotprojekt des Bundes hat seine Ziele weitgehend erreicht. Das wird durch die Evaluation bestätigt und entspricht der Meinung des Beirates.

Das SKMR erweist sich als notwendige und nützliche Institution für die Schweiz, sowohl nach innen wie nach aussen. Nach innen dient es öffentlichen und privaten Institutionen und Organisationen, ein grundrechtskonformes Handeln sicherzustellen. International stützt es die Anerkennung der Menschenrechtspolitik der Schweiz.

Qualitativ überzeugende fachliche Dienstleistungen des universitären, interdisziplinären Netzwerks sind der zentrale Mehrwert. Dem SKMR ist es gelungen, einen engen Bezug zur Praxis herzustellen und sich damit Anerkennung bei Auftraggebern und Interessierten zu verschaffen.

Der Beirat empfiehlt dem Bundesrat die Fortführung und Weiterentwicklung der Institution. Die nächste Phase soll zur Konsolidierung des rechtlichen Rahmens, der Struktur und der Finanzierung genutzt werden.

1. Beirat des SKMR

Am 1. Juli 2009 beschloss der Bundesrat ein fünfjähriges Pilotprojekt im Bereich Menschenrechte. Die Rahmenvereinbarung der Eidgenossenschaft mit der Universität Bern vom 14. März 2011 bildet die Grundlage des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR).

Der Beirat des SKMR basiert auf dieser Rahmenvereinbarung. Er hat die Aufgabe, das Zentrum in seiner strategischen Ausrichtung zu beraten. Dem Beirat gehören 40 Persönlichkeiten aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, NGOs und Zivilgesellschaft an. Damit ist eine breite Abstützung in der schweizerischen Gesellschaft gewährleistet.

An den zweimaligen Treffen pro Jahr gab er an den SKMR-Lenkungsausschuss (Departemente EDA und EJPD) und das SKMR-Direktorium Empfehlungen zu den Jahresprogrammen ab und behandelte Jahres- und Finanzberichte. Im Zentrum der Beiratstätigkeit stand der Dialog mit dem SKMR-Direktorium anhand konkreter Projekte. Ziel war es, die Dienstleistungen konstruktiv und kritisch zu begleiten. Die unterschiedlichen Meinungen flossen als Feedback in die Arbeit des SKMR ein.

In Kenntnis der Ergebnisse der Evaluation bewertet der Beirat mit der vorliegenden Stellungnahme die Tätigkeit des SKMR während der Pilotphase und macht zuhanden des Bundesrates Empfehlungen zum weiteren Vorgehen.

2. Die Arbeit des Beirates

Mit der breiten Abstützung des Beirates waren verschiedenste Akteure und Organisationen in die Tätigkeit des SKMR einbezogen. Die Beiratsmitglieder konnten sich vertieft zur Menschenrechtsthematik und den Dienstleistungen des SKMR informieren und diese Informationen weitertragen. Das SKMR ist heute bei wichtigen Stakeholdern bekannt.

Die Aussprachen über konkrete SKMR-Projekte zeigten ein breites Meinungsspektrum und dienten damit dem Direktorium in der Beurteilung der eigenen Arbeit. Über seine Mitglieder war der Beirat ein wichtiges Bindeglied zu den ausserparlamentarischen Kommissionen, die sich mit Menschenrechtsfragen beschäftigen.

Das durchwegs positive Gesprächsklima sorgte mit dafür, dass das SKMR und seine Tätigkeit, trotz auch kontroverser Meinungen in der Sache, zunehmend Anerkennung fanden.

Der Beirat ist als Konsultativorgan und Dialogforum eingesetzt und hat keinerlei Entscheidungskompetenzen. Aufgrund der grossen Mitgliederzahl und der unterschiedlichen Präsenz der Mitglieder konnte er auch nichts anderes leisten. Mehrere Mitglieder betrachten jedoch den Beirat in seiner Grösse als zu schwerfällig und wünschen sich eine schlankere Struktur. Andere erwarten von den Beiratsmitgliedern ein stärkeres Engagement, vor allem, was den Input betrifft.

Nach Ansicht der Mehrheit sollte der Beirat auch in Zukunft eine Brückenfunktion zwischen Gesellschaft und einer künftigen nationalen Menschenrechtsinstitution wahrnehmen. Die Einsetzung der Mitglieder ad personam und nicht als Vertreter von Organisationen hat sich bewährt. Wichtig bleibt, dass alle Stakeholder der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft mit im Boot sind.

Aufgrund der Erfahrungen der Pilotphase sollte der Beirat – auch wenn er in der jetzigen Form belassen wird – mehr Möglichkeiten haben, sich inhaltlich intensiver mit der Arbeit einer künftigen Institution auseinanderzusetzen. Dies gilt insbesondere für die Gestaltung des jährlichen Arbeitsprogramms und die Beurteilung der Tätigkeit. Eine engere thematische Begleitung könnte etwa durch die Bildung von Ausschüssen erfolgen.

3. Die Leistungen des SKMR

Die Dienstleistungen des SKMR sind – über alles betrachtet – qualitativ überzeugend. Dies bringt auch der Evaluationsbericht vom 23. April 2015 zum Ausdruck. Der Beirat teilt die dort enthaltenen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen.

Das SKMR hat sich – unabhängig von den Pariser Prinzipien – als nützliche und notwendige Institution für die Schweiz erwiesen. Das Zentrum ist ein relevanter Pfeiler des Rechtsstaates Schweiz, vor allem in Grundrechtsfragen, auf den auch in Zukunft nicht verzichtet werden sollte.

Die Arbeiten des SKMR können auch Kontroversen auslösen, da damit durchaus auch Werturteile verknüpft sind. Aus Sicht des Beirates hat sich das SKMR den Kontroversen professionell gestellt.

Der Bundesrat hat in der Pilotphase das SKMR als Dienstleister konzipiert: vorweg für den Bedarf des Bundes, aber auch zur Deckung der Nachfrage weiterer öffentlicher und privater Auftraggeber. Aufgrund dieser Vorgabe waren die bereitgestellten Gelder gebunden. Obwohl akademisch in seiner Struktur, hat sich das SKMR sehr schnell auf den Dienstleistungsfokus eingestellt.

Durch die enge Zusammenarbeit mit kommunalen, kantonalen, eidgenössischen und privaten Auftraggebern und Interessierten konnte das SKMR einen starken und nachhaltigen Praxisbezug gewährleisten. Darin lag für alle Beteiligten ein klarer Mehrwert. Zum Mehrwert gehört auch der Aufbau eines breiten und langfristig nützlichen Beziehungsnetzes zur Wirtschaft, zu den NGOs und generell zur Zivilgesellschaft. Eine einzelne universitäre oder ausseruniversitäre Institution wäre zu beidem kaum in der Lage.

Ein weiterer bedeutender Mehrwert bildet die Interdisziplinarität des SKMR. Daraus ergaben sich Synergien in der fachlichen Arbeit, eine Verbreiterung und Vertiefung der Kompetenz und – durch das Vier-Augen-Prinzip – eine bessere Qualitätssicherung.

Einige Beispiele für die Praxisorientierung: Im Bereich Strafvollzug haben die zuständigen Behörden die klärenden Recherchen und Fachstellungen des SKMR positiv gewertet und für ihre tägliche Arbeit Nutzen daraus gezogen. Qualitativ wertvolle fachliche Stellungnahmen zuhanden der Verwaltung haben Eingang in Geschäfte des Parlamentes und des Bundesrates gefunden. Vorteilhaft waren des Weiteren die Kontakte des SKMR zu analogen Institutionen anderer Länder.

Die Schnittstellen zu den ausserparlamentarischen Kommissionen sind noch nicht abschliessend geklärt: Das SKMR hat den Kommissionen wissenschaftliches Know-how anbieten können, und diese brachten ihr spezifisches Wissen in Studien des SKMR ein. Ein Hinderungsgrund, dem SKMR mehr Aufträge zu erteilen, waren die knappen finanziellen Mittel der Kommissionen. Der Dialog zwischen den Kommissionen und einer schweizerischen Menschenrechtsinstitution sollte künftig ausgebaut und institutionalisiert werden.

Nicht im Vordergrund standen in der Pilotphase Bildung und Information in Menschenrechtsfragen. Das SKMR informiert über seine Tätigkeit auf seiner Website, durch Veranstaltungen sowie mit einem Newsletter, der insbesondere von den interessierten Kreisen stark frequentiert wird.

Im Bereich der ausserschulischen Menschenrechtsbildung sollten Angebote nach den in der Pilotphase entwickelten Konzepten weiter ausgebaut werden. Der interessierten Öffentlichkeit sollte eine angemessene Dokumentation zu Menschenrechtsfragen zur Verfügung stehen. In diesem Sinne sollten Auftrag und Finanzierung für die nächste Phase angepasst werden.

In der breiteren Öffentlichkeit ist das SKMR noch wenig in Erscheinung getreten. Die beteiligten universitären Institutionen standen eher im Vordergrund. Das Profil der Institution muss durch eine angemessene Positionierung in der Fachwelt und in der Öffentlichkeit noch erkennbarer werden. Mehrere Mitglieder des Beirates legen Wert darauf, dass dabei Netzwerkkonzepte und Qualität im Vordergrund stehen. Von blossen PR-Aktionen ist – wie bisher – abzusehen.

Eine künftige Institution könnte auch mit Partnern aus der Zivilgesellschaft, einschliesslich der Wirtschaft, gemeinsam Leistungen zugunsten der Öffentlichkeit oder bestimmter gesellschaftlicher Gruppen erbringen. Es gibt ausserhalb des universitären Bereichs viel spezialisiertes Know-how, das einbezogen werden sollte.

4. Die Struktur und Finanzierung des SKMR

Eine Menschenrechtsinstitution bedarf aus Sicht der Mehrheit des Beirates mittelfristig einer gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, damit Bestand, Unabhängigkeit und Finanzierung gewährleistet sind.

Die gesetzlichen Regeln sollten einerseits die spezifischen schweizerischen Bedürfnisse im Auge haben, andererseits aber auch nach aussen, auf internationaler Ebene, die schweizerische Position in der Menschenrechtspolitik durch den Gesetzgeber positiv zum Ausdruck bringen. Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit gehören zum zentralen Profil des Standortes Schweiz. Im globalen wirtschaftlichen Wettbewerb erlangt dieser Gesichtspunkt in der Bewertung der Staatenwelt, der internationalen Organisationen und der Unternehmen mehr und mehr Bedeutung. Die künftige Institution sollte sich deshalb an den Anforderungen der Pariser Prinzipien messen lassen, auch wenn spezifisch schweizerische Bedürfnisse berücksichtigt werden.

Die Menschenrechtsinstitution sollte sich auch in Zukunft in erster Linie als fachlicher Dienstleister verstehen, der für die Bevölkerung Nutzen stiften und das rechtsstaatliche Handeln stützen will.

Das universitäre Netzwerk kann eine breite Sachkunde aus verschiedenen Disziplinen kurzfristig bereitstellen. Darin liegt sein besonderer Vorteil. Die Netzwerkstruktur hat auch Nachteile: Der Koordinationsaufwand ist bedeutend, es kann zu administrativen Effizienzproblemen kommen. Die Vorteile überwiegen aber die Nachteile.

Eine Stärkung der Geschäftsstelle ist notwendig, um die vielfältigen Koordinationsaufgaben besser erfüllen zu können. Es braucht auch eine schlankere Leitungsstruktur mit Entscheidungskompetenzen.

Die bisherige Struktur wird zur Hauptsache vom Bund finanziert. Die Universitätskantone haben einen wesentlichen Beitrag erbracht. Über ihre Universitätsbudgets stellen sie personelle Ressourcen und Sachleistungen, insbesondere Räume, zur Verfügung. Dem SKMR ist es mehr und mehr gelungen, über Drittaufträge Finanzierungsbeiträge zu erwirtschaften. Diese letztere Quelle ist künftig sicher noch ausbaubar.

Die formelle Trägerschaft der Institution sollte, sowohl aus nationaler wie auch aus internationaler Perspektive, primär beim Bund, statt bei einzelnen Departementen, angesiedelt werden. Der Beirat unterstreicht aber, dass sowohl EDA wie EJPD beim Aufbau des SKMR entscheidende Pionierarbeit geleistet haben und sie weiterhin eine wichtige Stellung einnehmen sollen. Nach Ansicht der Mehrheit des Beirates liesse sich die Unabhängigkeit der Institution im Sinne der Pariser Prinzipien durch eine gesetzlich verankerte rechtliche Verselbständigung des Netzwerkes gewährleisten.

Zur optimalen Gestaltung der Trägerschaft sollten die Bundesbehörden mit den übrigen Stakeholdern in der nächsten Phase den Dialog aufnehmen und dann einen Vorschlag zuhanden des Gesetzgebers vorlegen, der Bestand, Unabhängigkeit und Finanzierung der Institution sicherstellt.

In der nächsten Phase, bis zum Erlass eines Gesetzes, sollte dem SKMR über das Arbeitsprogramm und die Auftragserteilung des Bundes eine gewisse Handlungsfreiheit für wissenschaftliche Studien, Veranstaltungen, Publikationen, fachliche Kontakte etc. im Grundrechtsbereich eingeräumt werden. Ein Auftrag zu solcher Grundlagenarbeit kann sich darauf stützen, dass die Wahrung der Grundrechte eine bestehende Bundesaufgabe ist. Er sollte etwa mit einem Drittel der Ressourcen bemessen werden. Dieser Punkt hat für die nationale und internationale Reputation der Institution erhebliches Gewicht. Der Fokus Dienstleistung würde damit nicht in Frage gestellt.

Während der Pilotphase hat sich bereits eine positive Entwicklung ergeben. War der Handlungsspielraum zu Beginn sehr beschränkt, so wurde er durch den Lenkungsausschuss nach und nach ausgeweitet.

5. Empfehlungen des Beirates

- 5.1. Kenntnisnahme vom insgesamt positiven Ergebnis der Evaluation durch den Bundesrat.
- 5.2. Fortführung einer nationalen Menschenrechtsinstitution als nützliche und notwendige Institution für die Schweiz, ausgerichtet auf die innerstaatlichen Bedürfnisse und als Beitrag der Schweiz zur Stärkung des Menschenrechtsschutzes auf internationaler Ebene.
- 5.3. Formelle gesetzliche Verankerung eines solchen Kompetenzzentrums in der nächsten Legislaturperiode.
- 5.4. Gewährung einer hinreichenden Unabhängigkeit in den gesetzlichen Grundlagen durch rechtliche Verselbständigung. Die Institution sollte den Anforderungen der Pariser Prinzipien ganz oder zum grossen Teil entsprechen (A- oder B-Status).
- 5.5. Gestaltung einer künftigen Menschenrechtsinstitution als Netzwerk mit einem adäquat ausgestatteten schlanken Führungs- und Koordinationsorgan und einer professionellen Geschäftsstelle.
- 5.6. Stärkung der Zusammenarbeit mit Know-how-Trägern in Menschenrechtsfragen ausserhalb des universitären Netzwerks, in der Zivilgesellschaft, in der Wirtschaft und mit NGOs.
- 5.7. Je nach konkreter Ausgestaltung der Organe der künftigen Menschenrechtsinstitution Beibehaltung eines konsultativen Beirates mit mehr Kompetenzen im thematischen Dialog mit der Institution, aber ohne operative Befugnisse.
- 5.8. Stärkung des eigenständigen Profils in der Öffentlichkeit durch die Präsentation qualitativ hochstehender Studien und Bildungsveranstaltungen. Einbezug aller Sprachgebiete der Schweiz.

Empfehlungen für die Phase bis zur Gesetzgebung:

- 5.9. Fortführung des SKMR in der bisherigen Form bis zum Erlass einer gesetzlichen Grundlage.
- 5.10. Aufnahme eines Dialogs seitens des Bundes mit den Stakeholdern über die künftige Gestaltung des Führungs- und Koordinationsorgans.
- 5.11. Aufnahme eines Dialogs seitens des Bundes mit den beteiligten Universitätskantonen über die Fortführung des bisherigen Beitrags.
- 5.12. Zusammenarbeit mit den ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes und Klärung der Schnittstellen.
- 5.13. Weitere Entwicklung des Angebots im Bereich der ausserschulischen Menschenrechtsbildung.
- 5.14. Beibehaltung des Dienstleistungsfokus, aber Stärkung des Handlungsspielraums des SKMR.