

# Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)



# Bilanzbericht 2022



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)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Editorial: Elf Jahre SKMR – eine Bilanz</b>	S.3
-----	
Geschäftsstelle	
<b>Das SKMR: Eine Struktur mit Folgen</b>	S.4
-----	
Themenbereich Migration	
<b>Migration: Klärung der Lücken und Herausforderungen</b>	S.7
-----	
Themenbereich Polizei und Justiz	
<b>Polizei, Justiz und Menschenrechte – ein komplexes Verhältnis</b>	S.11
-----	
Themenbereich Geschlechterpolitik und LGBTQI+	
<b>Geschlechterpolitik und Menschenrechte in der Schweiz</b>	S.14
-----	
Themenbereich Kinder- und Jugendpolitik	
<b>Die Partizipation von Kindern und Jugendlichen: Im Prinzip ja, aber...</b>	S.18
-----	
Themenbereich Institutionelle Fragen	
<b>Menschenrechte, Demokratie und Föderalismus – ein fragiles Gleichgewicht</b>	S.21
-----	
Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft	
<b>Menschenrechte und Wirtschaft: Ein Anfang</b>	S.24
-----	

# Editorial: Elf Jahre SKMR – eine Bilanz

---

Das SKMR stellt nach elf Jahren seine Tätigkeit Ende 2022 ein. Was waren die Ziele des Pilotprojekts, und wie hat es sich entwickelt? Worin lagen die Stärken und Schwächen seiner Organisationsstruktur? Aber auch: Wo konnten Erfolge verzeichnet werden, wo nicht? Diesen und weiteren Fragen widmet sich der abschliessende Bilanzbericht.

## **Ziel und Auftrag des SKMR**

Das SKMR wurde 2011 als Pilotprojekt gegründet. Es sollte Behörden, NGOs und Unternehmen bei der Umsetzung der Menschenrechte unterstützen und im Hinblick auf die Gründung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution Erfahrungen sammeln. Das SKMR begann seine Tätigkeit mit einer umfassenden Bestandesaufnahme der Schweizer Menschenrechtslage in seinen sechs Themenbereichen Migration, Polizei und Justiz, Geschlechterpolitik, Kinder- und Jugendpolitik, Institutionelle Fragen sowie Wirtschaft und Menschenrechte. Bis Ende 2022 kamen über 200 Projekte in Form von Studien, Veranstaltungen, Weiterbildungen, Datenbanken und anderen Projekten dazu.

## **Gemischte Gesamtbilanz**

Im vorliegenden Rückblick fasst das SKMR für die sechs thematischen Bereiche sowie aus dem Blickwinkel der Geschäftsstelle die Entwicklungen während seiner Laufdauer zusammen. Die Gesamtbilanz zeigt: Fortschritte konnten erreicht werden, in einigen Bereichen aber nur punktuell, in anderen gar keine. Dabei haben auch die dezentrale Struktur des universitären Netzwerks und die auf einzelnen Aufträgen basierende Arbeitsweise das SKMR in seiner Wirkung eingeschränkt. Die Gesamtbilanz fällt gemischt aus und es bleibt viel zu tun, um die Menschenrechte in der Schweiz nachhaltig zu stärken.

# Das SKMR: Eine Struktur mit Folgen

**Elf Jahre lang hat das SKMR als universitäres Netzwerk gearbeitet. Eine Struktur, die einige Vorteile, aber auch zahlreiche Nachteile hatte. Die Schwächen zeigten sich zunehmend in der Verlängerung ab 2016. Die Chance zur Nachbesserung wurde verpasst.**

---

## Ein Modell für einen schnellen Start

Das SKMR wurde als Netzwerk konstruiert. Es umfasste Lehrstuhlinhabende aus verschiedenen Universitäten und ihre Mitarbeitenden, eine Geschäftsstelle mit Sitz in Bern sowie bis 2015 auch humanrights.ch für den Bereich Kommunikation. So konnte vorhandene Fachexpertise und bestehendes Personal schnell eingesetzt werden. Langwierige Rekrutierungen waren nicht nötig. Die Möglichkeit, universitäres Personal, das noch andere Aufgaben hatte, punktuell für das SKMR heranzuziehen, erhöhte die Flexibilität. Dies war mit Blick auf die ursprünglich auf fünf Jahre begrenzte Laufdauer essenziell: Das Pilotprojekt sollte rasch operativ werden und Erfahrungen zur Notwendigkeit und zum Nutzen einer künftigen NMRI sammeln.

## Netzwerk statt Zentrum: Schwäche des SKMR

Trotz dieses grossen Vorteils offenbarte die Netzwerkstruktur rasch auch ihre Schwächen. Die Aufteilung auf mehrere Standorte, die Anstellung des Personals in kleinen Teilzeitpensen und an der jeweiligen Universität statt zentral beim SKMR verlangten einen hohen Koordinationsaufwand in den gemeinsamen Arbeitsprozessen. Negativ wirkte sich zunehmend aus, dass das SKMR für die meisten Mitarbeitenden und die Mitglieder des Direktoriums nur eine von vielen Verpflichtungen war. Darum kamen auch weniger themen- und standortübergreifende Projekte zustande, als für ein solches Projekt erwartet worden war. Der Output insgesamt war allerdings trotzdem hoch, was der Eigeninitiative der verschiedenen Bereiche zu verdanken war, die viele Einzelprojekte gestartet haben. So realisierte das SKMR weit über 200 Aktivitäten in Form von Studien, Gutachten, Broschüren, Weiterbildungen und Tagungen. In der Kommunikation mit Aussenstehenden blieb die Netzwerkstruktur bis zum Schluss eine Herausforderung, war die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Geschäftsstelle und Themenbereichen nur schwer verständlich.

## **Leistungsvertrag schwächte die Eigenständigkeit**

Das SKMR war in seinen Aktivitäten und Dienstleistungen an einen jährlichen Leistungsauftrag gebunden. Dies war ein massgeblicher Unterschied zu einer NMRI, die ihre Tätigkeiten und Prioritäten selbst bestimmen kann. Die Bindung des SKMR an einzelne Dienstleistungen liess die Entwicklung eines eigenständigen Profils kaum zu. So konnte sich das SKMR selten in einem Bereich als Menschenrechtsakteur etablieren, weil es sich nur dann an Dialogen und Grundlagenarbeiten beteiligen konnte, wenn auch ein entsprechender Auftrag vorlag.

Die Form des SKMR als durch den Bund finanziertes Dienstleistungszentrum schuf noch ein weiteres Problem: Immer wieder wurde das SKMR als ausgelagerte Verwaltungseinheit missverstanden. Insbesondere bei Bundesstellen bestand die Vorstellung, man könne dem SKMR Verwaltungsaufgaben abtreten oder die Sicht der Verwaltung müsse in Studien aufgenommen werden. In diesem Punkt bestand viel Erklärungsbedarf.

Insbesondere zu Beginn führte das Dienstleistungsmandat zudem zu einer Verzettlung des SKMR in eine Vielzahl unterschiedlichster Dienstleistungen und Themen. Das SKMR war dabei mit vielen Erwartungen der zahlreichen Auftraggebenden konfrontiert. Die Vielzahl der Projekte und Ansprechpartner\*innen führten dazu, dass das SKMR Mühe hatte, Ressourcen und Zeitplanung in den Griff zu bekommen. Die Situation besserte sich, als das SKMR in der Verlängerung ab 2016 vom Bund mehr Freiheit in der inhaltlichen Ausgestaltung seines Arbeitsprogramms erhielt. Es konnte so seine Tätigkeiten weitgehend auf vier Schwerpunktthemen fokussieren.

Die Bindung an einzelne, im jährlichen Leistungsauftrag definierte Aufträge blieb aber auch nach 2016 bestehen. Dies, in Kombination mit den knappen Ressourcen und der akademischen Ausrichtung, machte es dem SKMR unmöglich, sich zu aktuellen Fragestellungen zu positionieren. Die fehlende Präsenz des SKMR in aktuellen Debatten war Medien, Interessengruppen wie auch Betroffenen immer wieder nur schwer zu vermitteln.

## **Akzeptanz dank akademischer Unabhängigkeit**

Für die Akzeptanz der Arbeiten des SKMR war die inhaltliche Unabhängigkeit zusammen mit der akademischen Arbeitsweise zentral. In einzelnen Fachkreisen konnte sich das SKMR so als unabhängige Expert\*innenstimme etablieren. Die Arbeiten wurden als fundiert, seriös und umfassend geschätzt.

Auch über diese Fachkreise hinaus stiess das Pilotprojekt auf Zustimmung. Allerdings dürfte dies auch darauf zurückzuführen sein, dass das SKMR letztlich harmlos blieb. Mehrheitlich erarbeitete es Auslegeordnungen und Analysen, die von den Adressat\*innen berücksichtigt werden konnten oder auch nicht. Nur selten wurden Erkenntnisse mit Forderungen verbunden. Weitgehend unklar blieb schliesslich,

welche Verbesserungen die Arbeit des SKMR bewirkte. Weil das SKMR häufig nur zur Erarbeitung der Grundlagen, aber nicht für das Follow-up oder die Evaluation herangezogen wurde, konnte das Pilotprojekt auf diese Frage keine Antwort liefern. Dies wäre aber mit Blick auf die künftige NMRI wichtig gewesen.

### **Ungenügende Finanzierung durch den Bund**

Die Finanzierung durch den Bund im Umfang von 1 Mio. CHF jährlich war gekoppelt an den Einkauf von Dienstleistungen durch den Bund. Zusätzlich erwirtschaftete das SKMR jedes Jahr ungefähr eine halbe Million CHF aus weiteren Aufträgen. Ein grosser Teil der Einkünfte war durch den Unterhalt der Geschäftsstelle gebunden. Diese musste für die Bewältigung des Koordinationsaufwandes und die Kommunikation eine gewisse Grösse haben. Zudem mussten fast alle Sachkosten der Geschäftsstelle, wie z. B. Veranstaltungen oder Publikationen, aus der Bundesfinanzierung bestritten werden. Nur die Räumlichkeiten und die Informatik wurden von den Universitäten zur Verfügung gestellt. Für die Finanzierung der eigentlichen Aktivitäten wie z. B. die Erstellung von Studien reichten die Mittel des Bundes nicht aus. Dafür waren die Anzahl und der Umfang der Aufträge zu gross.

### **Auf lange Sicht eine erhebliche Subventionierung**

Dieses Modell der Kostenaufteilung war für eine fünfjährige Dauer geplant. Mit fortschreitender Laufdauer wurde es jedoch zur Belastung für das SKMR: Weil die Finanzierung durch den Bund ungenügend war, haben de facto die Universitäten den Betrieb des SKMR in Form von Arbeitsleistungen der Professor\*innen und der Mitarbeiter\*innen in einem erheblichen Masse quersubventioniert. Der Einsatz der Leitung ging dabei deutlich über das ursprünglich vorgesehene Mass hinaus. Das lag nicht zuletzt an den universitären Arbeitsverträgen des Personals: Befristete Anstellungen bedingten kurze Planungshorizonte und verhinderten den Aufbau von Fachkompetenzen.

### **Verpasste Chance: Keine Anpassung der Rahmenbedingungen ab 2016**

Der Rückblick zeigt: Die Tätigkeit des SKMR wurde massgebend von seiner Struktur bestimmt. Die für ein kurzes Pilotprojekt sinnvolle Konstruktion offenbarte mit längerer Dauer zunehmend grosse Defizite. Diese wurden zwar rasch erkannt; schon 2015 hielten der Erfahrungsbericht des Direktoriums und die Evaluation die wesentlichen Probleme fest. 2016 hätte die Verlängerung der Laufzeit die Gelegenheit geboten, einige Schwächen zu beheben. Diese Chance wurde jedoch verpasst. Zu gross war die Sorge, eine Änderung der vertraglichen Grundlagen und der Rahmenbedingungen könnte die Zustimmung zum Pilotprojekt grundsätzlich infrage stellen. Dass es dennoch gelang, das SKMR sieben weitere Jahre erfolgreich weiterzuführen, ist dem ausserordentlichen Engagement aller Beteiligten zu verdanken.

# Migration: Klärung der Lücken und Herausforderungen

**Das SKMR konnte im Bereich Migration Lücken im Rechtsschutz und der Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz aufzeigen. Zentrale Themen waren Diskriminierungsschutz, Menschenhandel und die Umsetzung des neuen Asylverfahrens.**

---

## Erfüllung der internationalen Verpflichtungen: Eine Bestandesaufnahme

Das SKMR startete im Jahr 2013 seine Arbeiten mit der Frage, inwiefern die Schweiz im Themenfeld Migration ihren internationalen Verpflichtungen nachkommt. Es konnten einige Mängel aufgedeckt werden: So kam die vom Bund favorisierte Strategie der vermehrten Rechtsdurchsetzung kombiniert mit einer Intensivierung der Integrations-, Präventions- und Sensibilisierungsmassnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung der Forderung der internationalen Vertragsorgane nach gesetzgeberischen Massnahmen nur ungenügend nach. Im ausländerrechtlichen Bereich wurde die Gesetzgebung in den letzten Jahren massgeblich angepasst, sodass sich die Kritik des SKMR vor allem auf deren Umsetzung konzentrierte. Sowohl beim Eheverbot für Sans-Papiers als auch beim Aufenthaltsrecht für Opfer häuslicher Gewalt und bei der ausländerrechtlichen Administrativhaft wurden diesbezüglich Probleme ausgemacht. Im Asylbereich standen die Themen «Rechtsschutz für Asylsuchende» und die «Nothilfe» im Vordergrund. Die Erkenntnisse aus der Bestandesaufnahme hatten zur Folge, dass der Diskriminierungsschutz und die Begleitung der Umsetzung des neuen Asylrechts in den Folgejahren zu Arbeitsschwerpunkten des SKMR wurden.

## Lücken im Diskriminierungsschutz

Das SKMR befasste sich mit Diskriminierung im Allgemeinen sowie insbesondere dem Schutz vor rassistischer Diskriminierung. Mit Fokus auf den Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen identifizierte die Studie von 2015 Lücken im Diskriminierungsschutz bei rassistischer Diskriminierung. Im Strafrecht schützt die Antirassismus-Strafnorm (Art. 261<sup>bis</sup> Strafgesetzbuch (StGB)) explizit vor rassistischer Diskriminierung. Diese gesetzliche Grundlage erweist sich jedoch als unzureichend, erfasst Artikel 261<sup>bis</sup> Strafgesetzbuch lediglich die Kriterien «Rasse», Ethnie und Religion. Im Rechtsalltag erweist sich dies jedoch als zu eng, da sich xenophobe Äusserungen auch auf die Nationalität und den Status als Ausländer\*in beziehen können. Im Zivilrecht fehlen explizit auf rassistische Diskriminierung ausgerichtete materielle Bestimmungen. In der Praxis zeigt sich,

dass es kaum möglich ist, zivilrechtlich gegen Diskriminierungen vorzugehen. Es sind also sowohl im Straf- wie auch im Zivilrecht erhebliche Lücken auszumachen.

Im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) erstellte das SKMR ein Gutachten über die Auslegung des Nicht-diskriminierungsgrundsatzes in der Istanbul-Konvention. Gemäss seiner Analyse schliesst der Begriff «Frauen» in der Istanbul-Konvention alle Personen ein, deren Geschlechtseintrag im Personenstandsregister weiblich ist und/oder die sich unabhängig von ihrem Geschlechtseintrag ganz oder teilweise als Frauen identifizieren. Bei den Unterstützungs- und Opferhilfemassnahmen unterscheidet die Konvention nicht nach Geschlechtsidentität oder Geschlechtsausdruck einer Person. Zudem muss gemäss Konvention den Opfern von geschlechtsspezifischer Gewalt Hilfe gewährt werden, unabhängig davon, welchen Aufenthaltsstatus sie besitzen und ob sie die Gewalt in der Schweiz oder im Ausland erlitten haben. Sowohl die Auslegung des Begriffs «Frau», wie auch die Ausweitung des berücksichtigten Tatortes aufs Ausland stellen Erweiterungen im Vergleich zum geltenden Recht dar, die erhebliche Auswirkungen auf das Beratungsangebot haben.

Das SKMR hat sich zum Thema Diskriminierung auch in der Sensibilisierung und Bildung eingebracht. So hat es Polizeiausbildungen durchgeführt, die auf die Sensibilisierung für und die Bekämpfung von Diskriminierung ausgerichtet sind.

### **Evaluation der Umsetzung des neuen Asylverfahrens**

Im Juni 2016 nahm die Stimmbevölkerung die Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens an. Nach diesem neuen Verfahren wird den Asylsuchenden bereits im erstinstanzlichen Verfahren kostenlos eine Rechtsvertretung zugewiesen, die sie während des gesamten Verfahrens begleitet. In seiner Evaluation der Testphase zur Umsetzung des neuen Verfahrens beurteilte das SKMR dies als Fortschritt. Es kam zum Schluss, dass die Rechtsvertretung ein wirksames Mittel darstellt, um die Rechte der Asylsuchenden einzufordern. Die Asylsuchenden werden besser über den Ablauf des Verfahrens und über ihre Rechte sowie Pflichten informiert und sie erhalten Unterstützung im Asylverfahren.

Diese Erkenntnisse bestätigten sich 2021 in der vom Staatssekretariat für Migration (SEM) an das SKMR in Auftrag gegebene Evaluation des Rechtsschutzes und der Qualität der Entscheide bei der Anwendung des neuen Asylverfahrens. Die Verfahren und insbesondere die Umsetzung des Rechtsschutzes scheinen gut zu funktionieren. Gleichzeitig zeigt sich Verbesserungsbedarf, insbesondere bezüglich der interregionalen Koordination und Harmonisierung der Praktiken des SEM.

## Erzielte Fortschritte

### **Das SKMR konnte in verschiedenen Bereichen positive Impulse liefern**

- Schulung der Polizei in der Bekämpfung und dem Schutz vor Diskriminierung
- Sensibilisierung und Vernetzung von institutionellen und anderen Akteur\*innen in Bezug auf Diskriminierung beim Zugang zu Gesundheitsversorgung und Sozialdiensten, insbesondere während der Covid-19-Pandemie

## Der Handlungsbedarf bleibt hoch

### **Folgende Empfehlungen des SKMR wurden nicht berücksichtigt und bleiben aktuell**

- Ausbau des Unterstützungsnetzwerks für Opfer rassistischer Diskriminierung, u.a. Erhöhung der Ressourcen bestehender Beratungsstellen
- Einführung des Vier-Augen-Prinzips zur Qualitätskontrolle der Asylentscheide des SEM

## Hürden bei der Strafverfolgung von Menschenhandel und bei der Ausbeutung am Arbeitsplatz

Ein weiterer Arbeitsschwerpunkt des SKMR ergab sich 2015 aus einem Auftrag im Rahmen des ersten nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels 2012-2014. Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie (2013) sollten Forschungsstrategien aufgezeigt werden, anhand welcher die Grauzone des Menschenhandels qualitativ und quantitativ untersucht werden kann. Das SKMR befasste sich in der Folge insbesondere mit dem Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, der nach Artikel 182 StGB erboten ist. Obwohl es zahlreiche Hinweise auf Menschenhandel gibt, sind Verurteilungen in diesem Bereich selten. Einer der Gründe dafür ist der Begriff «Ausbeutung», der im Schweizer Recht nicht definiert ist. Als weiteres Problem identifizierte das SKMR den Mangel an Zeugenaussagen von Opfern. Den Opfern wird bei der Beweisführung während des Strafverfahrens eine grosse Bedeutung beigemessen. Aufgrund ihrer Verletzlichkeit und der erlittenen Traumata sind sie jedoch häufig nicht in der Lage, vor Gericht verwertbare Aussagen zu machen. Ausserdem befinden sie sich zum Zeitpunkt des Gerichtsverfahrens, wenn es zu einem Prozess kommt, oft nicht mehr in der Schweiz.

## Erzielte Fortschritte

### **Das SKMR konnte in verschiedenen Bereichen positive Impulse liefern**

- Bessere Sichtbarkeit des Themas «Menschenhandel»
- Sensibilisierung der Behörden für die Thematik des Menschenhandels und der Arbeitsausbeutung

## Der Handlungsbedarf bleibt hoch

### **Trotz der in den letzten Jahren erzielten Fortschritte wurden mehrere Empfehlungen des SKMR nicht berücksichtigt und bleiben daher weiterhin aktuell**

- Gewährung von Aufenthaltsgenehmigungen für Personen, die Opfer von Menschenhandel sind
- Unterstützung der Opfer bei der Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden des SEM

---

### **Wichtigste Studien und Publikationen aus dem Themenbereich «Migration»:**

- [Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz: Eine Bestandesaufnahme im Bereich Migration, 2013](#)
- [Eigenschaften und Ausmass des Dunkelfeldes im Bereich Menschenhandel in der Schweiz, 2015](#)
- [Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich, Mandat 4, Rechtsschutz, 2016](#)
- [Bekämpfung der Arbeitsausbeutung in der Schweiz, 2019](#)
- [Evaluation zum Rechtsschutz und der Entscheidqualität im beschleunigten Asylverfahren, 2021](#)
- [Diskriminierungsverbot und Geltungsbereich der Istanbul-Konvention, 2021](#)

# Polizei, Justiz und Menschenrechte – ein komplexes Verhältnis

**Wie steht es um die Umsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen in den Bereichen Polizei, Haft und Justiz? Das SKMR hat die Situation in der Schweiz während der vergangenen elf Jahre kritisch beobachtet und festgestellt, dass die Menschenrechte insbesondere im Freiheitsentzug und in der Polizeiarbeit oft zu kurz kommen. Welche Veränderungen konnten angestossen werden? Wo besteht nach wie vor Handlungsbedarf?**

---

## Menschenrechte für Polizei und Justiz konkretisieren

Zahlreiche Menschenrechtsverträge, wie die Europäische Menschenrechtskonvention, die beiden UNO-Pakte, die Antifolterkonvention und die Kinderrechtskonvention, beinhalten spezifische Garantien zum Schutz von Personen in Haft, während Justizverfahren oder bei der Ausübung staatlichen Zwangs.

Der Themenbereich Polizei und Justiz befasste sich seit Beginn seiner Existenz damit, diese oft abstrakt formulierten internationalen Menschenrechte sowie die offen gehaltenen Grundrechtsgarantien der Bundesverfassung in konkrete Vorgaben für den Alltag der kantonalen Polizei- und Justizbehörden zu übersetzen.

## Defizite bei der Umsetzung

Die Schweiz hat die genannten Abkommen bereits vor mehreren Jahrzehnten ratifiziert. Trotzdem stellen internationale Organe regelmässig Defizite bei der Umsetzung fest, so bspw. im Kontext polizeilicher Gewaltanwendung, der Auslagerung von Sicherheitsaufgaben an private Sicherheitsunternehmen, der menschenrechtskonformen Ausgestaltung von Haftbedingungen, der Gewährleistung von Rechten in Justizverfahren sowie hinsichtlich der Möglichkeit für Individuen, sich direkt auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte berufen zu können (Justiziabilität). Es sind diese Punkte, auf welche der Themenbereich einen besonderen Fokus legte.

## Menschenrechte im Freiheitsentzug

Der Themenbereich beschäftigte sich schwerpunktmässig mit den Menschenrechten von Personen in verschiedenen Formen des Freiheitsentzugs, insbesondere mit der Ausgestaltung von Haftbedingungen. Analysiert wurden – häufig in Zusammenarbeit mit der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) und oft mit Unterstützung verschiedener Haftinstitutionen – etwa die Einzelhaft

in Hochsicherheitsabteilungen, die Haftbedingungen in der Untersuchungshaft und während des Verwahrungsvollzugs, der Rechtsschutz für Personen im Freiheitsentzug, die menschenrechtlichen Standards bei unfreiwilliger Unterbringung in Alters- und Pflegeheimen, die Umsetzung des Rechts auf Gesundheit im Freiheitsentzug, die Bedeutung der Nelson-Mandela-Regeln für die Schweiz sowie die Zulässigkeit von Privatisierungen im Justizvollzug. Weitere Studien widmeten sich freiheitsbeschränkenden Massnahmen im Migrationsbereich, etwa der Unterbringung von Asylsuchenden oder der Ausgestaltung der ausländerrechtlichen Administrativhaft.

### **Verschiedene Haftregimes zu wenig unterschiedlich ausgestaltet**

Als zentrales Fazit ist festzuhalten: Den Unterschieden zwischen den verschiedenen Haftarten und damit dem fundamentalen Grundsatz, dass sich die Haftbedingungen am Haftzweck zu orientieren haben, wurde und wird in der Praxis zu wenig Rechnung getragen. So sind bspw. die Haftbedingungen in der Untersuchungshaft in vielen Kantonen immer noch restriktiver ausgestaltet als jene im ordentlichen Strafvollzug; dies obschon für Personen in Untersuchungshaft die Unschuldsvermutung gilt. Auch der Verwahrungsvollzug ist noch weitgehend identisch mit dem Strafvollzug ausgestaltet, obwohl Verwahrte ihre Strafe abgesessen haben und «nur noch» zum Schutz der Gesellschaft inhaftiert sind. Ebenso wurde, zumindest bis vor Kurzem, die Forderung nach spezialisierten Einrichtungen für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft in der kantonalen Praxis noch nicht konsequent umgesetzt.

#### **Verschiedene vom SKMR angeregte Veränderungen wurden in der kantonalen Haftrealität aber zumindest partiell umgesetzt:**

- In mehreren Kantonen wird gegenwärtig das Regime der Untersuchungshaft den menschenrechtlichen Vorgaben entsprechend angepasst, indem insbesondere bei fehlender Kollusionsgefahr von Einzelhaft abgesehen und ein Gruppenvollzug eingeführt wird.
- In der Justizvollzugsanstalt Solothurn wurde eine getrennt geführte Wohngruppe für den Verwahrungsvollzug eingeführt.
- Mehrere Institutionen des geschlossenen Freiheitsentzugs haben Spezialabteilungen mit gelockerten Haftbedingungen eingerichtet, etwa für Langzeitinhaftierte oder ältere Gefangene, von welchen u.a. auch Verwahrte profitieren.
- Das Strafvollzugskonkordat Nordwest- und Innerschweiz ist aktuell damit beschäftigt, seine Vorgaben zur Ausgestaltung des Verwahrungsvollzugs zu überarbeiten.

### **Förderung menschenrechtskonformer Polizeiarbeit**

Ein weiterer Fokus des Themenbereichs galt der menschenrechtskonformen Ausgestaltung der Polizeiarbeit. Zahlreiche internationale Menschenrechtsorgane zeigen sich seit Jahren besorgt über Vorfälle übermässiger Gewaltanwendung und diskriminierendes Verhalten seitens der Polizei sowie über das Fehlen eines unabhängigen und allgemein zugänglichen Beschwerdemechanismus.

Mit dem Ziel, Polizeimitarbeitende für die Menschenrechte zu sensibilisieren, führte der Themenbereich sieben Fachtagungen zum Polizeirecht durch. Diese befassten sich bspw. mit den menschenrechtlichen Vorgaben bei Demonstrationen, diskriminierenden Polizeikontrollen, dem Filmen während Polizeieinsätzen und dem Umgang mit Beschwerden gegen polizeiliche Gewaltanwendung. Zudem wurden verschiedene Studien erarbeitet, welche sich u.a. den Standards und Good Practices zur Vermeidung von Racial Profiling sowie den menschenrechtlichen Schranken bei Zwangsrückführungen ausländischer Staatsangehöriger widmeten.

### **Handlungsbedarf bleibt gross**

Anders als im Bereich des Freiheitsentzugs lassen sich im Polizeibereich aber nur wenige Veränderungen beobachten. Zwar konnte das SKMR in Zusammenarbeit mit der NKVF einen Beitrag leisten, dass dem Prinzip der Verhältnismässigkeit bei Zwangsrückführungen ausländischer Staatsangehöriger stärker Rechnung getragen und auf routinemässige Ganzkörperfesselungen verzichtet wird. In allen anderen Bereichen sind die von aussen zu beobachtenden Veränderungen aber marginal.

**Viele Empfehlungen des SKMR fanden in der polizeilichen Praxis kaum Beachtung und sind daher bis heute aktuell, wie etwa jene nach:**

- unabhängigen Untersuchungen in Fällen polizeilicher Gewaltanwendung,
- mehr Diversität in der Zusammensetzung der Polizeibehörden,
- einer offenen Fehlerkultur innerhalb der Polizeikorps,
- einer umfassenden Kennzeichnungspflicht für Polizist\*innen,
- einer stärkeren Vermittlung systematischer Kenntnisse zu nichtdiskriminierendem Verhalten, interkultureller Kommunikation, Gewaltprävention und zum Umgang mit vulnerablen Personen im Rahmen der Polizeiaus- und weiterbildung.

---

### **Wegweisende Studien und Publikationen des Themenbereichs Polizei und Justiz:**

- [Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe, 2014](#)
- [Ausgestaltung der Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen, 2014](#)
- [Anerkennung justiziabler Rechte im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, 2014](#)
- [Menschenrechtliche Standards in der Untersuchungshaft, 2015](#)
- [Haftbedingungen in der Verwahrung, 2016](#)
- [Standards und Good Practices zur Vermeidung von Racial und Ethnic Profiling, 2017](#)
- [Der EGMR und das Recht auf ein faires Verfahren, 2018](#)
- [Ausländerrechtliche Administrativhaft in der Schweiz, 2020](#)
- [Der EGMR und das Recht auf Privatsphäre, 2021](#)
- [Privatisierung im Justizvollzug, 2021](#)

# Geschlechterpolitik und Menschenrechte in der Schweiz

**Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität oder der sexuellen Orientierung ist in internationalen Menschenrechtsverträgen und in der Bundesverfassung verboten. Trotz einiger Verbesserungen setzt die Schweiz ihre diesbezüglichen Verpflichtungen nach wie vor unzureichend um. Das SKMR konnte einige Verbesserungen einleiten.**

---

## Weitreichende Verpflichtungen aus Menschenrechten

Diskriminierung ist im nationalen und internationalen Recht grundsätzlich verboten. Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Menschen, unabhängig u.a. von Geschlecht, Sprache, Religion, «Rassifizierung»<sup>1</sup>, der politischen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der sexuellen Orientierung, der Geschlechtsidentität, des Alters, des Gesundheitszustands oder des aufenthaltsrechtlichen Status. Spezifisch gegen die Diskriminierung wegen des Geschlechts oder wegen der sexuellen Orientierung schützen unter anderem die UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW, die Istanbul-Konvention, die Europäische Menschenrechtskonvention, die UNO-Pakte I und II sowie die Kinderrechtskonvention.

Die Schweiz hat alle diese einschlägigen Menschenrechtsverträge ratifiziert. Sie ist somit verpflichtet, in der Gesetzgebung und in ihren Verwaltungshandlungen nicht zu diskriminieren, ausserdem muss sie Menschen vor Gewalt und Diskriminierung schützen.

## Defizite bei der Umsetzung

Die zuständigen internationalen Organe stellen bei der Schweiz dennoch regelmässig Defizite bei der Umsetzung dieser Verpflichtungen fest, so bspw. beim Schutz vor geschlechtsbasierter und sexualisierter Gewalt, vor Diskriminierung am Arbeitsplatz, vor geschlechtsspezifischer Verfolgung, vor Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität und/oder der sexuellen Orientierung genauso wie im Bildungsbereich, im Migrationskontext, im öffentlichen Raum, oder beim Recht auf Zugang zur Justiz.

---

1) «Rassifizierung» bezeichnet «einen Prozess und eine Struktur, in denen Menschen nach rassistischen Merkmalen [...] kategorisiert, stereotypisiert und hierarchisiert werden. [...] Während «Rasse» im deutschen Sprachgebrauch vor allem mit dem Nationalsozialismus und vermeintlich natürlichen Menschenkategorien in Verbindung gebracht werden, betont das Wort Rassialisierung / Rassifizierung, dass es sich um konstruierte Kategorien handelt, die reale Effekte (Rassismus) haben.» Quelle: Bla.sh: Sprachmächtig. Glossar gegen Rassismus.

Der Themenbereich Geschlechterpolitik hat sich in den letzten elf Jahren mit der Umsetzung von menschenrechtlichen Verpflichtungen in der Schweiz auseinandergesetzt und in unterschiedlichen Bereichen Verletzungen und damit einhergehend grossen Handlungsbedarf festgestellt. Dabei verfolgte der Themenbereich oftmals einen interdisziplinären Ansatz und verknüpfte in den Analysen rechtswissenschaftliche und sozialwissenschaftliche Vorgehensweisen.

### **Ausgewählte Studien, die diese Defizite ausloten**

Der Themenbereich hat zahlreiche Studien verfasst, welche die Defizite der Umsetzung in der Schweiz im Detail erforschen und jeweils Handlungsoptionen aufzeigen. Hier einige ausgewählte Resultate im Überblick:

- **Zugang zur Justiz:** Einen speziellen [Fokus](#) legte der Themenbereich auf die hohen Hürden beim Zugang von Frauen zur Justiz. Diese oft spezifischen und komplexen Hürden resultieren u.a. aus gesellschaftlicher und ökonomischer Benachteiligung, sexistischen Vorurteilen und Geschlechterstereotypen.
- **Frauen im öffentlichen Raum:** Verschiedene grund- und menschenrechtliche Bestimmungen verpflichten die Schweiz dazu, Frauen eine gleichberechtigte und sichere Nutzung des öffentlichen Raums zu gewährleisten. Die Resultate der [Studie](#) zeigen, dass Frauen den öffentlichen Raum nicht gleichberechtigt, sicher und diskriminierungsfrei nutzen können.
- **Schutz vor sexualisierter Belästigung am Arbeitsplatz:** Sexualisierte Belästigung am Arbeitsplatz ist weit verbreitet – sie reicht von sexistischen Sprüchen bis hin zu sexualisierter körperlicher Gewalt. Aus den Grundrechten, den internationalen Menschenrechtsabkommen und dem internationalen Arbeitsrecht ergeben sich verschiedene staatliche Verpflichtungen zu ihrer Bekämpfung. Diese werden in der [Kurzstudie](#) des SKMR untersucht und eingeordnet.
- **Die Rechte von LGBTQI+ Personen in der Schweiz:** Sowohl die [Diskriminierungsstudie](#) (2015) als auch die [Studie](#) zur institutionellen Verankerung von LGBTQI+ Themen (2014) zeigten auf, dass zum Zeitpunkt der Studien noch sehr wenig spezifische Rechtsnormen zum Schutz von LGBTQI+ Personen existierten und in diesem Bereich weiterhin zentrale Lücken bestehen. Zwar hat es in den vergangenen Jahren auch positive Entwicklungen gegeben, es besteht aber weiterhin grosser Handlungsbedarf. So wurde im Jahr 2020 beispielsweise die Antirassismus-Strafnorm dahingegen erweitert, dass nun auch diskriminierende Äusserungen und Handlungen aufgrund der sexuellen Orientierung gesetzlich verboten sind. Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität wurde dabei aber nicht ins Gesetz aufgenommen.
- **Bedeutung von Datenerhebung:** Für die Bekämpfung von (Mehrfach-) Diskriminierung von LGBTQI+ Personen wiederum bedarf es auch Daten,

u.a. zum Vorkommen der Diskriminierungserfahrungen. Wie eine [Studie](#) zur Mehrfachdiskriminierung von LGBTQI+ Personen zeigt, benötigt es dafür einen Ausbau bestehender Datenquellen sowie neue Forschungsansätze.

### **Grosser Handlungsbedarf beim Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt**

Ein Aspekt der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz ist der Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt. Dazu gehören gemäss der Istanbul-Konvention unter anderem physische, psychische und sexualisierte Gewalt, aber beispielsweise auch Gewalt, die wirtschaftlichen Schaden für Frauen zur Folge hat. Zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt gehören nebst der wirksamen Strafverfolgung auch die Prävention sowie der Schutz und die rechtliche, finanzielle und psychologische Unterstützung von Betroffenen.

Der Themenbereich hat zu zwei Aspekten geschlechtsspezifischer Gewalt geforscht und konnte in beiden etwas bewegen. Eine Studie zur Situation von Frauen im Asylbereich stellte viele strukturelle Probleme fest. Beispielsweise werden gewaltbetroffene Mädchen und Frauen oft gar nicht als solche erkannt, und somit werden sie auch nicht bedarfsgerecht behandelt und unterstützt. Die Ergebnisse dieser [Studie](#) wurden von der Praxis breit aufgegriffen.

Auch zur weiblichen Genitalverstümmelung (FGM/C) in der Schweiz hat der Themenbereich eine [Studie](#) verfasst und später massgeblich zum Auf- und Ausbau der [Website des «Netzwerks gegen Mädchenbeschneidung»](#) beigetragen. Die Webseite bietet Betroffenen und Fachpersonen umfangreiche Informationen sowie den Zugang zu Unterstützungsangeboten und die Möglichkeit zur Vernetzung.

### **Frauenrechte in der App: Überblick dank SKMR**

Neben den Forschungsarbeiten hat der Themenbereich auch eine Reihe von Projekten im Bereich Wissenstransfer erarbeitet, die bei der besseren Umsetzung der Menschenrechte in diesem Bereich nützliche Dienste leisten. Ein Grundlagenwerk ist die [Women's Human Rights App](#), die der Themenbereich zusammen mit dem Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) 2013 entwickelt und etabliert hat.

Sie bietet eine Übersicht über die wichtigsten Menschenrechts-Texte. Die Datenbank kann mithilfe von vordefinierten Suchbegriffen einfach und zielführend durchsucht werden und trug zu einer längerfristigen Verankerung der Thematik beim EDA bei. Die App wurde 2021 aktualisiert und wird auch nach dem Ende des SKMR zur Verfügung stehen.

## Datenbank zur Gleichstellung in der Arbeitswelt

Der Themenbereich beschäftigte sich ferner mit Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in verschiedenen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. So erstellte er im Auftrag der Deutschschweizer Fachstellen für Gleichstellung eine [Online-Datenbank](#), in der Gerichtssentscheide zu verschiedenen Aspekten der Diskriminierung aufbereitet und zugänglich gemacht sind. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Diskriminierung in der Erwerbstätigkeit, die im schweizerischen Arbeitsmarkt nach wie vor weitverbreitet ist und weitreichende Konsequenzen für die berufliche Entwicklung von Frauen hat.

## Ausblick

Grundsätzlich besteht in allen Bereichen, zu denen der Bereich Geschlechterpolitik in den vergangenen Jahren geforscht und publiziert hat, weiterhin grosser Handlungsbedarf – dies zeigt sich unter anderem im Feld «Zugang zur Justiz», bei den Rechten von Migrant\*innen sowie der Gleichstellung von LGBTQI+ Personen in der Schweiz. Defizite bestehen dabei konkret auch hinsichtlich der Umsetzung zentraler menschenrechtlicher Bestimmungen wie der CEDAW oder der Istanbul-Konvention. Die künftige NMRI hat zudem die Möglichkeit, im Bereich Geschlechterpolitik neue Schwerpunkte zu setzen. Beispielsweise könnte sie im Bereich Digitalisierung und Geschlecht das Thema Diskriminierung durch Systeme und Algorithmen angehen oder Diskriminierung und Gewalt im Zusammenhang mit Social Media thematisieren.

Die Arbeit des Themenbereichs zeigt, dass Diskriminierung oftmals die Folge einer komplexen Verflechtung von unterschiedlichen sozialen, strukturellen und institutionellen Ausschlussmechanismen und von Stereotypisierungen ist. Sowohl in der Forschung als auch in der Umsetzung des menschenrechtlichen Schutzes gilt es, diese verflochtenen Perspektiven vermehrt in den Blick zu nehmen und dadurch besonders vulnerable Personen zu schützen und zu unterstützen.

---

### **Ausgewählte Publikationen des Themenbereichs Geschlechterpolitik**

- [Institutionelle Verankerung von LGBTI-Themen in der Schweiz, 2014](#)
- [Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen, 2015 \(Update 2020\)](#)
- [Unterbringung, medizinische Versorgung und Unterstützung von Frauen aus dem Asylbereich, 2019](#)
- [Weniger Frauen als Männer vor Bundesgericht, 2019](#)
- [Frauen im öffentlichen Raum, 2022](#)
- [Der EGMR und die Rechte von LGBTQI\\*-Menschen, 2021](#)
- [Sexualisierte Belästigung am Arbeitsplatz, 2022](#)

# Die Partizipation von Kindern und Jugendlichen: Im Prinzip ja, aber...

**Wie steht es um die Kinderrechte in der Schweiz? Können Kinder und Jugendliche ihr Recht auf Partizipation wahrnehmen? Das SKMR hat sich in den vergangenen elf Jahren schwerpunktmässig für die Verwirklichung einer kinderfreundlichen Justiz eingesetzt.**

---

## **Die Grundlagen: UNO-Kinderrechtskonvention und Leitlinien des Europarats**

---

Seit seiner Gründung hat der Themenbereich Kinder- und Jugendpolitik die Kinderrechte als integralen Teil der Menschenrechte untersucht und gefördert. Im Vordergrund stehen dabei die Inhalte der UNO-Kinderrechtskonvention (UNO-KRK), welche die Schweiz 1997 ratifiziert hat. Eine weitere Grundlage bilden die Leitlinien des Europarats für ein kindgerechtes Verfahren (Child-friendly Justice) von 2010. Sie regeln unter anderem den Schutz des Privat- und Familienlebens, Prävention, Ausbildung von Fachpersonen, Zugang zum Gericht und zu Gerichtsverfahren, Kindesvertretung und das Recht auf Gehör.

### **Studien des SKMR:**

#### **Zugang zur Justiz, kinderfreundliche Verfahren und Partizipation**

---

Der Themenbereich Kinder- und Jugendpolitik befasste sich in verschiedenen Studien mit der Umsetzung des Rechts auf Anhörung gemäss Art. 12 UNO-KRK in der Schweiz. Einerseits wurden die ersten Auswirkungen des 2013 in Kraft getretenen Kindesschutzrechts mit Fokus auf das Recht auf Anhörung in drei Kantonen untersucht (2015). Weiter wurde in Zusammenarbeit mit dem Themenbereich Migration eine Studie zur Anhörung des Kindes bei einer zivilrechtlichen Fremdplatzierung und bei der Wegweisung eines ausländischen Elternteils erstellt (2017). Die Resultate der Studien wurden mit den Kantonen und weiteren interessierten Fachpersonen anlässlich von mehreren Tagungen diskutiert.

Im Auftrag des Bundesamts für Justiz und in Zusammenarbeit mit den Kantonen wurde eine vergleichende Bilanz zur Umsetzung von Art. 12 UNO-KRK in der Schweiz erstellt (2020). Für diese Studie wurde, nebst einer Evaluation der internationalen und nationalen rechtlichen Grundlagen zu Art. 12 UNO-KRK, eine umfassende Datenerhebung in neun Kantonen zur Partizipation von Kindern in den Themenbereichen Justiz, Kindesschutz, Gesundheit und Bildung sowie bei den Jugendparlamenten durchgeführt. Daraus folgten Empfehlungen an Bund und Kantone, die 2020 an einer nationalen Tagung mit Bund, Kantonen und interessierten Fachpersonen vorgestellt und diskutiert wurden.

## **Sensibilisierung für Kinderrechte in der Schweiz**

---

Ein weiterer Wirkungsbereich des Themenbereichs war die Sensibilisierung und Information zu aktuellen Entwicklungen der Kinderrechte national und international. Dies geschah durch Fachartikel sowie an nationalen und internationalen Symposien u. a. in Zusammenarbeit mit dem Centre interfacultaire en droits de l'enfant (CIDE) der Universität Genf. Themen waren Kinderrechte und Migration, Kinderrechte und religiöse Überzeugungen, Verbot von Körperstrafen sowie Kinderrechte im digitalen Zeitalter.

## **Auswirkungen des neuen Jugendstrafrechts und Kindesschutzrechts**

---

In der Schweiz traten Anfang 2011 die nationale Jugendstrafprozessordnung und Anfang 2013 das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in Kraft. Diese verbesserten den Zugang von Kindern zur Justiz und führten zu einer kindgerechteren Ausgestaltung von straf- und kindesschutzrechtlichen Verfahren. In einer Studie zum Kindesschutzrecht untersuchte der Themenbereich die ersten Auswirkungen der neuen Regelungen zur Kindesanhörung sowie die Verfahrensvertretung und die Organisation und Funktionsweise der neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in drei Kantonen (2014).

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

## **Umgesetzte Empfehlungen**

---

Einige Empfehlungen des SKMR, des UNO-Kinderrechtsausschusses und der Akteur\*innen der Zivilgesellschaft auf Bundesebene wurden umgesetzt:

- 2021 beauftragte das Parlament den Bundesrat, Rechtsgrundlagen für die Schaffung einer Ombudsstelle für Kinderrechte zu erarbeiten.
- Der Bund wird in Zusammenarbeit mit den Kantonen den interdisziplinären Austausch zur Partizipation im Bereich Gesundheit fördern.
- Der Bundesrat lässt die geltende gesetzliche Regelung der fürsorgerischen Unterbringung von Kindern und Jugendlichen bis Ende 2024 überprüfen.
- Der Bundesrat unterstützt von 2022 bis 2026 finanziell Organisationen, die Fachleute für die Kinderrechte sensibilisieren und weiterbilden.

### **Es braucht klare Rechtsgrundlagen und eine klare Zuweisung der Verantwortung**

---

Die bisherigen Untersuchungen zeigen, dass klare nationale Rechtsgrundlagen der Partizipation von Kindern erforderlich sind. Im Jugendstraf-, Scheidungs- und Kindesschutzverfahren sind dank nationaler Rechtsgrundlagen die Instrumente der Anhörung und der Kindesvertretung inzwischen bekannt – was aber nicht heisst, dass sie immer eingesetzt werden.

Wir haben zudem festgestellt, dass sich die Akteur\*innen eine klarere Zuordnung der Verantwortung für die Umsetzung der unterschiedlichen Formen der Partizipation in den Bereichen Information, Anhörung, Begleitung und Vertretung des Kindes wünschen. Beteiligte Fachpersonen wünschen sich zudem auch selbst mehr Informationen und Weiterbildungen.

### **Neuere Entwicklungen: Blick in die Praxis und Einbezug von Kindern**

---

Eine weitere Erkenntnis ist, dass es nicht nur auf den rechtlichen Rahmen ankommt, sondern wesentlich auch auf dessen Umsetzung in der Praxis. Aus diesem Grund hat sich die Herangehensweise des SKMR mit den Jahren weiterentwickelt: Die qualitativen und quantitativen empirischen Elemente der interdisziplinären Studien haben laufend zugenommen. Insbesondere lohnt sich der Blick in die Praxis der Fachpersonen: Die Studienergebnisse können so mit einer grösseren Akzeptanz rechnen und besser zur Lösung von praktischen Problemen beitragen. Als weitere Neuerung hat der Themenbereich in seiner jüngsten Studie Vertreter\*innen aus den kantonalen Jugendparlamenten einbezogen. Eine Empfehlung an die künftige Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist deshalb, die Kinder und Jugendlichen vermehrt direkt in wissenschaftliche Untersuchungen einzubeziehen und mit ihnen gemeinsam Forschungsfragen zu erarbeiten.

# Menschenrechte, Demokratie und Föderalismus – ein fragiles Gleichgewicht

**Wie gut sind die Menschenrechte im staatspolitischen System der Schweiz geschützt? Gelingt es dem föderalen Staat mit seinen vielfältigen demokratischen Mitwirkungsrechten, Mitglieder von Minderheiten und anderen vulnerablen Gruppen vor Diskriminierungen und weiteren Menschenrechtsverletzungen zu schützen? Das SKMR hat seit seiner Gründung wiederholt darauf hingewiesen, dass zwischen Menschenrechten, direkter Demokratie und Föderalismus kein Widerspruch bestehen muss. Es bedarf jedoch institutioneller Anpassungen.**

---

## **Föderalismus und Menschenrechte – in kleinen Schritten vorwärts**

Die Umsetzung internationaler Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte ist im föderalistischen System oft anspruchsvoll. Damit sie gelingt, braucht es eine gute Koordination und Kommunikation zwischen den beteiligten Akteur\*innen, Mechanismen zur Förderung innovativer Projekte und eine funktionierende Aufsicht durch die Bundesbehörden.

Im Themenbereich Institutionelle Fragen untersuchte das SKMR ganz zu Beginn seiner Tätigkeiten, wie die Koordination zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der Berichterstattung an die UNO-Vertragsorgane verbessert und ein effektiveres Follow-up der an die Schweiz gerichteten Empfehlungen gewährleistet werden kann. Die damals vom SKMR angeregten Anpassungen wurden teilweise umgesetzt. Dennoch sind weitere Anstrengungen notwendig, damit den internationalen Menschenrechtsgremien ein repräsentatives Bild der Menschenrechtssituation in der Schweiz vermittelt und eine rechtzeitige und vollumfängliche Umsetzung bestehender sowie neuer völkerrechtlicher Verpflichtungen gewährleistet werden kann.

### **Webseite mit Praxisbeispielen aus sechs Kantonen**

Die UNO-Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. In der Schweiz sind für die Umsetzung dieser Bestimmungen der Bund, die Kantone und die Gemeinden zuständig. Die Kantone spielen dabei eine führende Rolle. Auf einer Webseite präsentiert das SKMR Umsetzungsmassnahmen aus sechs Kantonen. So werden mögliche Strategien zur Umsetzung der UNO-BRK bekannt gemacht und ein Austausch angeregt.

Gute Praxisbeispiele aus Kantonen und Gemeinden stossen Lernprozesse an, die Untätigkeit einzelner Akteur\*innen führt hingegen dazu, dass die Schweiz ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen verletzt. Im Themenbereich Institutionelle Fragen hat das SKMR deshalb auch Überlegungen präsentiert, wie zur Umsetzung der Menschenrechte in den Kantonen auch die Vorkehrungen der Bundesaufsicht eingesetzt werden könnten. Diese Überlegungen stehen jedoch erst am Anfang und erfordern zusätzliche Forschung.

### **Demokratie und Menschenrechte – grosser Handlungsbedarf**

Seit der Einführung des Initiativrechts auf Teilrevision der Bundesverfassung wurden 39 Volksinitiativen lanciert, deren Inhalt die Menschenrechte gefährdete; etwa indem sie die Rechte von Minderheiten oder anderen vulnerablen Personen verletzen. Die zuletzt angesetzten Bemühungen, das Initiativrecht menschenrechtskonformer auszugestalten, scheiterten im Jahr 2014. Damit keine weiteren menschenrechtswidrigen Initiativen zur Abstimmung gebracht werden und gegebenenfalls unverhältnismässige Grundrechtseinschränkungen in die Bundesverfassung einführen, sind erneute Anstrengungen zur Regulierung des Initiativrechts dringend notwendig.

Handlungsbedarf besteht auch in Bezug auf den Schutz der Menschenrechte im Gesetzgebungsverfahren. Als legislative Gewalt ist das Schweizer Parlament an die Grund- und Menschenrechte gebunden. Erlässt es dennoch eine grundrechtswidrige Bestimmung, hat dies aber kaum Konsequenzen. Bemühungen, die konkrete Normenkontrolle bei Bundesgesetzen einzuführen und dem Bundesgericht zu erlauben, grundrechtsverletzenden Bestimmungen die Anwendung zu verweigern, sind in der Vergangenheit immer wieder – wenn auch oft nur knapp – gescheitert. In dieser festgefahrenen Situation sind neue Ideen gefragt. Im Themenbereich Institutionelle Fragen hat das SKMR deshalb auf kantonale und ausländische Mechanismen hingewiesen, die der Schweiz als Inspiration dienen könnten.

#### **Empfehlungen zum besseren Schutz der Menschenrechte im Gesetzgebungsprozess:**

- Der Vorrang fundamentaler Menschenrechtsgarantien vor abweichenden Bundesgesetzen (sog. PKK-Praxis) wird gesetzlich verankert.
- Das Bundesgericht prüft die Vereinbarkeit von Gesetzesbestimmungen mit der Verfassung, wenn eine Beschwerde eingereicht wird (sog. Prüfungsgebot).
- Die Bundesverwaltung hat ausreichend Mittel und Kompetenzen, um Gesetzesentwürfe präventiv auf ihre Grund- und Menschenrechtskonformität zu überprüfen.
- Eine spezialisierte Parlamentskommission setzt sich vertieft mit menschenrechtlichen Fragen auseinander.
- Die neue NMRI führt eine jährliche Evaluation der Menschenrechtssituation in der Schweiz durch.

Bei der demokratischen Verwirklichung der Menschenrechte geht es stets um das richtige Gleichgewicht zwischen den Bedürfnissen der Mehrheiten und den Interessen und Rechten der Einzelnen oder bestimmter Gruppen. Die Frage, welche institutionellen Anpassungen notwendig sind, um dieses Gleichgewicht neu auszutarieren, ist für den Menschenrechtsschutz in der Schweiz zentral. Es ist zu hoffen, dass die neue nationale Menschenrechtsinstitution gerade in diesen Fragen die so dringend notwendigen Entwicklungen in der Schweiz voranbringen kann.

### **Vulnerable Gruppen – Schutz muss verstärkt werden**

Der Schutz vor Diskriminierungen in der Schweiz ist fragmentiert und lückenhaft: Spezifische Gesetze existieren nur im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern und Menschen mit Behinderungen – und selbst deren Anwendungsbereich ist auf wenige Lebensbereiche beschränkt. Auch die bestehenden Fachstellen und Kommissionen des Bundes decken nicht alle von Diskriminierung betroffenen Gruppen ab. Das SKMR fordert eine kohärentere Politik, die alle vulnerablen Personen schützt. Dazu braucht es eine Kombination von Massnahmen im Bereich Partizipation, Zugang zum Recht und Sensibilisierung.

#### **Grund- und Menschenrechte von älteren Menschen:**

- Eine Studie des SKMR zeigt, dass ältere Menschen in der Schweiz von Benachteiligungen betroffen sind. Diese werden aber eher als faktische Probleme und nicht als Grundrechtsfragen erfasst und angegangen.
- Mit dem Handbuch «Grundrechte im Alter» trägt das SKMR dazu bei, für die menschenrechtliche Dimension von altersspezifischen Benachteiligungen zu sensibilisieren.
- In Weiterbildungen wurden Mitarbeitenden von Institutionen für ältere Menschen konkrete Handlungsanleitungen für den Berufsalltag angeboten.

#### **Wegweisende Studien und Publikationen des Themenbereichs Institutionelle Fragen**

- [Die Umsetzung internationaler Menschenrechtsempfehlungen im föderalistischen Staat – Perspektiven für das follow-up zu den ‚Abschliessenden Bemerkungen‘ der UNO-Vertragsorgane in der Schweiz, 2012](#)
- [Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz – Eine Bestandesaufnahme im Bereich institutionelle Fragen, 2013](#)
- [Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe – Ein Leitfaden für die Praxis, 2015](#)
- [Der Schutz vor Antisemitismus in der Schweiz – Zur rechtlichen Situation der jüdischen Gemeinschaft und zur Umsetzung der Erklärung des OSZE-Ministerrates gegen Antisemitismus, 2015](#)
- [Grund- und Menschenrecht von Menschen mit Behinderungen – Ein Leitfaden für die Praxis der Sozialen Arbeit, 2016](#)
- [Grundrechte im Alter – Ein Handbuch, 2019](#)
- [Menschenrechte in der Schweiz stärken: Neue Ideen für Politik und Praxis, Abschlusspublikation des SKMR, 2022](#)

# Menschenrechte und Wirtschaft: Ein Anfang

**Nachhaltige Lieferketten, menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungspflicht, Unternehmenshaftung und Transparenz – diese Schlagworte stehen für einen Wandel, der im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte in der letzten Dekade sowohl in der Schweiz als auch international immer rascher stattfindet. Das SKMR begleitete diese Entwicklungen seit seiner Gründung.**

Mit dem Inkrafttreten des indirekten Gegenvorschlags zur Konzernverantwortungsinitiative im Januar 2022 gibt es nun auch in der Schweiz gesetzlich vorgeschriebene Berichterstattungs- und Sorgfaltspflichten. Sie sind Teil einer internationalen Entwicklung, die seit der Veröffentlichung der [UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte \(UN Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGP\)](#) durch den UNO-Menschenrechtsrat im Jahr 2011 immer mehr die gesellschaftliche Diskussion prägt.

## Die UNGP: Auslöser weltweiter Aktivitäten

Die UNGP sind der globale Referenzrahmen, um menschenrechtliche Auswirkungen von wirtschaftlichen Aktivitäten zu identifizieren und zu beurteilen.

### **Die drei Säulen der UNGP**

- (1) «Duty to protect»: völkerrechtliche Pflicht der Staaten, Menschenrechte bei den eigenen wirtschaftlichen Aktivitäten einzuhalten und dafür zu sorgen, dass auch private Akteur\*innen, insbes. Unternehmen, Menschenrechte nicht beeinträchtigen
- (2) «Responsibility to respect»: Verantwortung der Unternehmen, Menschenrechte zu achten und den Menschenrechtsschutz in den operationellen Abläufen und der Unternehmenskultur zu verankern sowie angemessene Massnahmen zur Prävention, Milderung und, bei Bedarf, Wiedergutmachung zu ergreifen
- (3) «Access to remedy»: gemeinsame Verantwortung von Staaten und Unternehmen, Opfern von Menschenrechtsverletzungen Zugang zu wirksamer Abhilfe und Wiedergutmachung zu ermöglichen

Im Rahmen dieser Prinzipien werden Unternehmen als besonders wichtige gesellschaftliche Akteur\*innen in die Verantwortung genommen, die Menschenrechte zu achten («responsibility to respect»). Diese Formulierung unterstreicht, dass Unternehmen – im Gegensatz zu Staaten – zwar keine typischen Träger von menschenrechtlichen Pflichten («duty bearers») sind, aber dennoch eine menschenrechtliche Verantwortung haben. Unternehmen werden daher dazu

aufgefordert, menschenrechtliche Risiken in ihre Sorgfaltsprüfung zu integrieren und nachteiligen Auswirkungen auf die Menschenrechte angemessen zu begegnen.

### **OECD-Leitsätze und Nationaler Kontaktpunkt**

Ein weiteres für die Schweiz zentrales Instrument sind die 2011 in Einklang mit den UNGP revidierten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Regierungen formulieren darin Erwartungen an Unternehmen zu verantwortungsvollem Handeln – nicht nur in Bezug auf Menschenrechte, sondern darüber hinaus in praktisch allen Bereichen, in denen Unternehmen mit der Gesellschaft in Berührung kommen. Der in den Leitsätzen vorgesehene spezielle Abhilfemechanismus, der sog. Nationale Kontaktpunkt (NKP), ist in der Schweiz beim SECO angesiedelt und hat eine Reihe von auch international viel beachteten [Fällen](#) behandelt. Dem NKP steht ein [Beirat](#) zur Seite, den die Direktorin des SECO und die Leiterin des Bereichs Menschenrechte und Wirtschaft des SKMR (bis 2019) gemeinsam präsidierten. So konnte die Expertise des SKMR auch in dieses Gremium einfließen.

### **UNO: verbindliches Abkommen zusätzlich zu den Leitprinzipien**

Seit 2018 verfolgt und [kommentiert](#) das SKMR die [Verhandlungen](#) über ein verbindliches UNO-Abkommen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte, das Staaten u. a. dazu verpflichten würde, eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht für Unternehmen gesetzlich zu verankern. Das SKMR erarbeitete Analysen der Entwürfe zuhanden des Bundes, die als fachliche Grundlage für die Interventionen der Schweiz im Rahmen dieser Verhandlungen dienen. Zudem nahm das SKMR regelmässig an Konsultationen mit weiteren interessierten Akteur\*innen teil.

### **Entwicklungen in der Schweiz: SKMR erarbeitet erste Grundlagenstudie zu Wirtschaft und Menschenrechten in der Schweiz**

Nach der Verabschiedung der UNGP erarbeitete das SKMR eine Grundlagenstudie, in der es [den rechtlichen Status quo und die von der Schweiz international eingegangenen menschenrechtlichen Verpflichtungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte erfasste](#). Diese Arbeit diente als Diskussionsgrundlage für den weiteren Umgang der Schweiz mit dem Thema und mündeten unter anderem im [Nationalen Aktionsplan \(NAP\) für Wirtschaft und Menschenrechte](#). Dieser umreist die Massnahmen der Schweiz im Bereich der menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung und hat die «Verbesserung des Menschenrechtsschutzes im Kontext wirtschaftlicher Aktivitäten» zum Ziel. Neben der Schweiz haben heute auch [etliche andere Staaten](#) Aktionspläne zu Wirtschaft und Menschenrechten erarbeitet.

## **Neue verbindliche Berichterstattungs- und Sorgfaltspflichten – für gewisse Unternehmen**

Im November 2020 wurde die Konzernverantwortungsinitiative, die für Unternehmen strenge Sorgfaltspflichten und Haftungsbestimmungen zu Menschenrechten und Umwelt gefordert hatte, verworfen. Anfang 2022 trat der Gegenvorschlag in Kraft. Er sieht nichtfinanzielle Berichterstattungspflichten und thematische Sorgfaltspflichten in den Bereichen Konfliktmineralien und Kinderarbeit vor ([Art. 964a ff. OR](#) und [VSoTR](#) sowie [Art. 325<sup>ter</sup> StGB](#)).

Unter die neue Berichterstattungspflicht fallen Unternehmen mit einer Bilanzsumme von mind. CHF 20 Mio./einem Umsatzerlös von mind. CHF 40 Mio. und mind. 500 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt. Diese müssen jährlich einen Bericht mit Informationen zu nichtfinanziellen Belangen, also zu Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmendenbelangen, der Achtung der Menschenrechte und der Bekämpfung der Korruption im In- und Ausland, verfassen. Die Sorgfaltspflichten betreffen nur die Bereiche Konfliktmineralien und Kinderarbeit. Sie umfassen u.a. die Pflicht zur Errichtung eines Managementsystems und zur Festlegung einer Lieferkettenpolitik sowie zur Ermittlung und Bewertung der Risiken in der Lieferkette.

Das SKMR setzte sich für eine möglichst umfassende Anlehnung der schweizerischen Regelung an internationale Standards ein. Dies wurde allerdings mit der VSoTR nur teilweise erreicht.

## **Weitere Schritte müssen folgen**

Rufe nach einer besseren Umsetzung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen in der Realität und damit verbunden klareren rechtlichen Vorgaben für die Sorgfaltsprüfung erklingen immer lauter und nachdrücklicher. Immer mehr Staaten befürworten eine verbindliche, umfassende menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungspflicht, wie dies aktuelle Entwicklungen auf Ebene der [EU](#) und in anderen europäischen Ländern – z. B. [Frankreich](#), [Deutschland](#), [den Niederlanden](#), [Norwegen](#) und [Finnland](#) – zeigen.

Für eine offene Volkswirtschaft wie die Schweiz und ihre lange Menschenrechtstradition sind klare, auf das internationale Umfeld abgestimmte Rahmenbedingungen zentral. Die neuen Bestimmungen in der Schweiz halten mit der internationalen Entwicklung nicht Schritt und bilden deshalb den Anfang einer Diskussion, die weitergehen muss.

## **Bewusstseinsbildung durch das SKMR**

Das SKMR hat in den letzten zehn Jahren im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte wesentlich zu einem verstärkten Bewusstsein bei Staat und Unternehmen beigetragen, dass menschenrechtliche Verantwortung und wirtschaftliche

Aktivitäten keine Gegensätze bilden, sondern sich gegenseitig ergänzen können. Das SKMR kommentierte und analysierte regelmässig regulatorische Initiativen sowohl der Schweiz als auch anderer Staaten, der EU, der OECD und der UNO. In einer Zeit globaler Wertschöpfungsketten ist dieser Blick über die Grenzen der Schweiz hinaus für Unternehmen unabhängig von ihrer Grösse unverzichtbar - von ihnen wird erwartet, dass sie in ihren gesamten Lieferketten nicht nur unternehmerisch, sondern auch menschenrechtlich denken und handeln.

Das Kompetenzzentrum Menschenrechte der Universität Zürich wird auch nach der Zeit des SKMR aktiv zur Förderung der unternehmerischen Verantwortung im Menschenrechtsschutz beitragen und Staat wie Wirtschaft beraten.