

SKMR/Schweizerische Eidgenossenschaft

Seminar über die Umsetzung der Empfehlungen an die Schweiz im Rahmen der universellen periodischen Überprüfung des UNO-Menschenrechtsrates

24. Januar 2012

### **Die praktische Bedeutung des UPR-Verfahrens**

Intervention anlässlich der Podiumsdiskussion von

**Dr. Daniel Frank,  
Chef der Sektion Menschenrechte, Direktion für Völkerrecht,  
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Es freut mich sehr, Ihnen heute als Vertreter der Direktion für Völkerrecht eine persönliche Einschätzung zu den praktischen Herausforderungen bei der Umsetzung der Empfehlungen geben zu können, die im Rahmen der ersten universellen periodischen Überprüfung (UPR) des UNO-Menschenrechtsrates an die Schweiz gerichtet worden sind. Und ich hoffe, Ihnen in der anschliessenden Diskussion auch befriedigende Antworten auf ihr Fragen geben zu können. Seien Sie aber versichert, dass ich Ihre Bemerkungen im Rahmen unserer heutigen Diskussion auch an die übrigen Stellen des EDA und der anderen Departemente weiterleiten werde, die ebenfalls in die Umsetzung der UPR-Empfehlungen involviert sind.

Die Schaffung des Menschenrechtsrates und das mit diesem zusammenhängende UPR-Verfahren stellen einen grossen aussenpolitischen Erfolg dar, und dies nicht nur für die Schweiz, die bei der Schaffung des Menschenrechtsrates eine zentrale Rolle gespielt hatte, sondern auch für die internationale Gemeinschaft als Ganzes. Dabei darf jedoch nicht vergessen gehen, dass die eigentliche Umsetzungsarbeit für die Mitgliedstaaten heute vor allem auf der innerstaatlichen Ebene stattfindet, auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. In der Funktion als kritische Begleiterin des Umsetzungsprozesses kommt auch der Zivilgesellschaft beim UPR eine bedeutsame Rolle zu.

Rund vier Jahre nach der ersten Überprüfung der Schweiz im Rahmen des Menschenrechtsrates stellen wir uns heute gemeinsam die Frage, ob Ziel und Zweck des UPR, nämlich das Initiieren von Verbesserungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes in den einzelnen Staaten, tatsächlich auch in der Schweiz erreicht wurde. Oder anders ausgedrückt: ist es uns gelungen, die hehren Ideen des Menschenrechtsrates über die Verhandlungsräume in Genf hinaus in die Mitgliedstaaten zu tragen?

Diese Frage ist von grundsätzlicher Natur. Sie betrifft nicht nur die innerstaatliche Situierung des UPR, sondern allgemein die Bedeutung und Beachtung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen auf der nationalen Ebene. So müssen wir in der Direktion für Völkerrecht, die für die Erarbeitung verschiedener Staatenberichte der Schweiz verantwortlich zeichnet (z.B. über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und dessen Fakultativprotokolle, über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung oder über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten), bei jedem neuen Berichterstattungszyklus sicherstellen, dass die Berichterstattung nicht bloss zu einem wiederkehrenden Ritual verkommt. Vielmehr haben wir den Auftrag, dass wir auf allen Ebenen des Schweizerischen Bundesstaates ein Gefühl von *Ownership* für diese internationalen Menschenrechte schaffen. Sie sollen als organischer Teil unseres gesellschaftlichen Systems begriffen werden und nicht als von aussen aufoktroierte Instrumente zur Einmischung in innere Angelegenheiten. Dabei muss betont werden, dass die meisten Verpflichtungen für die Schweiz sich bereits aus den Menschenrechtsgarantien der Bundesverfassung und den kantonalen Verfassungen ableiten können. Sie werden also häufig nicht erst durch internationale Konvention und auch nicht durch den UPR geschaffen. Das Argument, dass innerstaatlich *Ownership* mangels Vertrautheit mit den Menschenrechten nicht möglich ist, kann daher grundsätzlich nicht gelten.

Die Verantwortung für die tägliche Beachtung der Menschenrechte kommt jedoch nicht allein dem Bund zu, sondern liegt, aufgrund unserer föderalen Kompetenzausscheidung, ebenso in der Verantwortlichkeit der Kantone und Gemeinden. Für das EDA, welches quasi als primäre „Eintrittspforte“ des Bundes die Sicherstellung des Völkerrechts im Allgemeinen und der Menschenrechte im Besonderen in der Schweiz in die Wege leiten muss, gilt es jeweils zunächst, einen *Whole-of-Government-Approach* zu erzielen. In der Schweiz ist dies eine besonders herausfordernde Aufgabe, da die sieben Departemente von Bundesrätinnen und Bundesräten mit unterschiedlichem politischem Hintergrund geleitet werden. Danach ist es aber wie bereits angedeutet aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzausscheidung vor allem Aufgabe der Kantone und Gemeinden, die Anwendung der Menschenrechte sicherzustellen. Es steht dem Bund nicht zu, die Durchsetzung des Völkerrechts als Argument zu verwenden, um die innerstaatliche Kompetenzordnung umzustossen.

Wie sie sich vorstellen können, ist es für alle Beteiligten eine grosse Aufgabe, in der Praxis den genauen Geltungsbereich der internationalen Menschenrechte festzustellen und deren Anwendung dann entsprechend in alle Städte und Dörfer der Schweiz hinauszutragen. Gerade die Direktion für Völkerrecht ist sich als eigentliches „Scharnier“ zwischen Völkerrecht und Landesrecht sehr wohl bewusst, welche hohen Anforderungen hier an die Kantone und die Gemeinden gestellt werden. Hinzu kommt, dass der UPR ein politisches Verfahren im Rahmen eines *Peer Reviews* darstellt, dessen Empfehlungen sich nicht unbedingt mit den Empfehlungen und Feststellungen der unabhängigen UNO-Vertragsorgane oder der Rechtsprechung regionaler Gerichte (z.B. des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Strassburg) decken müssen. Es ist daher wichtig, innerstaatlich sicherzustellen, dass nicht nur der Geltungsbereich der Menschenrechte verstanden,

sondern auch deren verbindlicher Verpflichtungsgrad nicht durch den UPR relativiert wird.

Ein sog. „*Mainstreaming* der Menschenrechte“, d.h. ein Durchdringen der Menschenrechte in alle Bereiche der Gesellschaft, können wir jedoch nur dann auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene erzielen, wenn es uns auch gelingt, die anfangs erwähnte *Ownership* zu schaffen. Es ist daher wichtig, bei allen Beteiligten ein menschenrechtsfreundliches Verständnis zu schaffen, dass sich nicht nur in der Berichterstattung im Rahmen des UPR oder anderen Berichterstattungsverfahren erschöpft. Aus diesem Grund ist es dem Bund ein grosses Bedürfnis, die Anliegen der Kantone vor allem auch beim UPR-Verfahren ernst zu nehmen und diese nicht mit überbordenden Anfragen und unrealistischen Anforderungen für Maximallösungen zu überhäufen. Im Endeffekt ist es wichtig, dass Sinn und Zweck der internationalen Menschenrechtsverpflichtungen überall in der Schweiz verstanden und gelebt werden. Das bedeutet, dass pragmatische Lösungen, die auf lokaler Ebene vom politischen Willen der Betroffenen getragen werden, bei der Umsetzung durchaus möglich sind, sofern dadurch die Durchsetzung der Menschenrechte nicht verwässert wird. Dies setzt aber von allen Seiten Dialogbereitschaft voraus. In diesem Sinne stellt die heutige Tagung ein wichtiger Beitrag dar, und ich wünsche uns nun allen für die nachfolgende Diskussion einen spannenden Dialog.