

EJPD - Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Men-
schenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

PDF und Word-Version per E-Mail
an: cordelia.ehrich@bj.admin.ch

St. Gallen, 10.10.2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 28. Juni 2017 wurde die Vernehmlassung zum oben genannten Entwurf eröffnet. Wir bedanken uns für die Einladung, zum vorgesehenen Gesetzesentwurf Stellung nehmen zu können.

Wir machen Sie vorab auf den Umstand aufmerksam, dass die bei Ihnen gespeicherte Adresse der Schweiz. Sektion der Internationalen Juristenkommission bereits seit mehreren Jahren nicht mehr aktuell ist. Die aktuelle Adresse lautet heute:

Schweiz. Sektion der Internationalen Juristenkommission ICJ-CH
c/o Anwaltsbüro hälg & kägi-diener
St. Leonhard-Strasse 20
Postfach 123
9001 St. Gallen

Wir bitten Sie, diese Adresse für künftige Einladungen vorzumerken.

Gerne nehmen wir zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG innert vorgesehener Frist wie folgt Stellung.

I. Grundsätzliches

Die Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission setzt sich, wie Ihnen bekannt ist, für die Anerkennung und Umsetzung der Menschen- und Grundrechte in der Schweiz ein und für die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien. Vor diesem Hintergrund befürworten wir den Entscheid des Bundesrats, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen, das seit 2011 als befristetes Pilotprojekt geschaffene (universitäre) Netzwerk „Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)“ abzulösen und eine entsprechende Institution auf eine dauerhafte gesetzliche Grundlage zu stellen. Wir begrüssen deshalb grundsätzlich den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat.

Wir sehen jedoch bei mehreren Punkten des Gesetzesentwurfs Verbesserungsbedarf, wozu wir anschliessend Stellung nehmen.

Grundsätzlich möchten wir bemerken, dass wir bevorzugt hätten, wenn der Bundesrat anstatt der Option „Status quo +“ die Option „Unabhängiges Institut“ (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) verfolgen würde. Praktisch alle Nichtregierungsorganisationen hatten sich im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für diese letzte Lösung eingesetzt. Sie scheint uns nach wie vor angezeigt.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Diese müssen Richtschnur für die Ausgestaltung und Ziel des Gesetzesvorhabens sein. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen. Sie wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich und entspricht auch nicht den Erwartungen, die die Schweiz an sich selber als einem Staat mit einem hohen Anspruch an die Rechtsstaatlichkeit stellt. Wir bezweifeln, dass das mit dem Gesetz verfolgte Ziel, das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Schweiz auf internationaler Ebene zu stärken (siehe dazu Erläuternder Bericht S. 10, Nr. 1.3.5), sich mit dem vorgeschlagenen Modell erfüllen lässt.

II. Zu einzelnen Artikeln

Art. 1: Nationale Menschenrechtsinstitution und vorgesehener Unterstützungsbeitrag

- Art 1 Abs. 1 und Abs. 4

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für nicht optimal. Richtiger wäre es gewesen, dass ein Erlass von Verfassungs- oder Gesetzesrang sich unmissverständlich zu einer unabhängigen nationalen Institution bekennt, dieser die Rechtsgrundlage gibt und deren Mandat klar definiert hätte (siehe dazu Ziff. 2 Pariser Prinzipien).

Freilich wird in Art. 1 Abs. 4 als Gegenstand der Finanzhilfe eine *Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien“* genannt. Damit stellt das Gesetz qualitative Anforderungen an die zu unterstützende Institution. Diese *explizite Festlegung* scheint uns ungenügend für das erforderliche Bekenntnis und die Übernahme einer entsprechenden Verantwortung des Bundes für diese rechtsstaatlich wichtige Institution.

Nicht befriedigend scheint uns, dass die Finanzhilfe nach Subventionsrecht erfolgt, statt dass eine zumindest in ihrer *Minimalhöhe* festgelegte gebundene Ausgabe vorgesehen wird. Eine Finanzierung nur im Rahmen einer „Kann-Bestimmung“ und abhängig von den „bewilligten Krediten“ ist angesichts der Bedeutung der Institution nicht sachgerecht. Es ist aus den Diskussionen um (kantonale wie um die bundeseigenen) Stellen für Gleichstellung hinlänglich bekannt, dass diese Relativierung einer finanziellen Unterstützung im Rahmen des Budgetverfahrens regelmässig zu Diskussionen und Infragestellungen seitens der Politik führt und zum Teil unerträgliche finanzielle Unsicherheiten für die betreffende Institution auslöst. Sie bedeutet oft einen unnötigen zusätzlichen Ressourcenverschleiss für die entsprechende Institution, die einen Teil ihrer Kapazität periodisch dafür aufwenden muss, ihre Tätigkeit im Hinblick auf die politische Debatte zu legitimieren, anstatt sich ihren eigentlichen Aufgaben widmen zu können.

Ein gesetzliches Bekenntnis zu einer realistischen Minimalhöhe (siehe dazu gleich nachstehend) mit einer gleichzeitigen Kompetenzübertragung an den Bundesrat, periodisch einen angepassten Beitrag festzulegen, ist der vom Grundsatz her vagen und betragsmässig nicht festgelegten Normierung des Finanzbeitrags gemäss vorgelegtem Entwurf unbedingt vorzuziehen.

- *Vorgesehene Höhe des Beitrags:*

Im Erläuternden Bericht ist von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1 Abs. 2) die Rede. Diese Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief angesetzt. Das zeigt auch der Vergleich mit den Budgets von NMRIs der umgebenden europäischen Ländern (u.a. Deutschland: 2.5 Mio €; Österreich: 10,5 Mio €, Irland: 6.3 Mio €, Dänemark: 5.2 Mio €, Finnland: 5.6 Mio €).

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft (konkret von Universitäten und Hochschulen) vorgesehen bzw. werden verlangt. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Der Erläuternde Bericht weist zu Recht darauf hin, dass in der Schweiz mit ihrem kleinräumigen föderalistischen System und der im europäischen Vergleich geringen Staatsquote viele Behörden auf kantonaler und kommunaler Ebene ungenügende Ressourcen haben, um sich das notwendige Wissen über menschenrechtliche Standards zu verschaffen und Grundlagenarbeit für eine grund- und menschenrechtskonforme Umsetzung von rechtlichen Forderungen zu leisten (siehe Erläuternder Bericht S. 7 Abs. 2). Die NMRI muss deshalb in unserer besonders komplexen politischen Situation namentlich auch für diese Akteure differenzierte Arbeit leisten können. Das bedingt, dass sie entsprechend mit Ressourcen ausgestattet wird.

Ganz grundsätzlich erscheint es nicht sachgerecht, die Aufgaben einer nationalen Menschenrechtsinstitution zu grossen Teilen der Erfüllung durch kantonale Hochschulen zu

überantworten. Dies umso weniger, als die Universitäten und Hochschulen angesichts gestiegener Studierendenzahlen unter finanziellem Druck leiden.

Wir erwarten aus diesen Gründen, dass ein Minimalbeitrag gesetzlich festgelegt wird und dies in einem deutlich höheren Umfang (z.B. 5 Mio CHF).

Art. 2: Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +“.

Die im Entwurf gewählte Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.

Es bestehen jedoch grundsätzliche Vorbehalte zur engen universitären Anbindung der NMRI, ungeachtet der (auch) positiven Erfahrungen, welche in der Pilotphase mit dem SKMR gemacht werden konnten:

- *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Die universitäre Anbindung kann zu Unvereinbarkeit des öffentlichen rechtspolitischen Engagements für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird (siehe dazu Erläuternder Bericht S. 7 mitte) mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos führen. Akademische Freiheit und Forschungsethos sind charakterisiert von der Ergebnisoffenheit empirischer Forschungen; das Mandat einer Menschenrechtsinstitution vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und muss werthaltige sachbezogene Positionen beziehen. Am Beispiel des *Norwegischen Instituts für Menschenrechte*, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der (latente) Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.
- *Nachteilige Organisationsform*
Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigte die Pilotphase des SKMR: Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; Überschneidungen und Kompetenzkonflikte lassen sich nicht ohne weiteres vermeiden. Darunter leiden die Effizienz der Arbeit und der wirkungsvolle Einsatz der knappen Mittel. Wir halten aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftritt, für untauglich. Damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.
- *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese verdeckte Subventionierung durch die Kantone stellt die Unabhängigkeit der NMRI in höchstem Masse in Frage, unabhängig davon, dass die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Die kantonalen Parlamente, welche die Budgetbeiträge für ihre Hochschule beschliessen, könnten zudem versucht sein, über das Budget Einfluss auf die Tätigkeit des NMRI zu nehmen. Vgl. dazu unsere die Bemerkungen zu Art. 8, unten.

- Wir verweisen darauf, dass verschiedene *Internationale Gremien* die Schweiz darauf aufmerksam gemacht haben, dass die Anbindung an eine oder mehrere Universitäten nicht akzeptabel ist. So hat der Ausschuss für bürgerliche und politische Rechte CCPR 2009 ausdrücklich ausgeführt, „dass Universitäten nur einen geringen Teil des Mandates einer Menschenrechtsinstitution ausführen können“ (CCPR 2009, Ziff.7). Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte CESCR hat 2010 die Schweiz ebenfalls angemahnt, dass die SKMR „keinen akzeptablen Ersatz für eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution“ bildet, die in vollem Einklang mit den Pariser Grundsätzen steht (CESCR 2010, Ziff. 6), der Ausschuss gegen die Folter CAT hat die Schweiz ebenfalls 2010 ermahnt, eine Nationale Menschenrechtsinstitution mit umfassenden Kompetenzen im Bereich der Menschenrechte in Erwägung zu ziehen (CAT 2010, Ziff. 7) und ähnlich haben der Ausschuss gegen die Diskriminierung der Frau CEDAW, der Ausschuss gegen Rassismus CERD und der Ausschuss für die Rechte des Kindes CRC die Schweiz aufgefordert, eine unabhängige Menschenrechtsinstitution zu schaffen. Das zeigt, dass die heute vorgelegte Lösung nicht genügt, weil sie den internationalen Erwartungen und dem internationalen Standard nicht entspricht.
- *Die Aufgaben einer NMRI*, wie sie in Ziff. 3 Bst. a der Pariser Prinzipien (PP) festgehalten sind, gehen über das hinaus, was universitäre Einrichtungen, die auf Forschung und Lehre ausgerichtet sind, sinnvollerweise leisten können (siehe auch vorstehend): So soll die NMRI z.B. auch (Einzel-)Fälle von Menschenrechtsverletzungen von sich aus aufgreifen können (Ziff. 3 Bst. a (ii) PP), rechtspolitisch und öffentlich vorgehen (Ziff. 3 Bst. a i und iv PP) oder koordinierend tätig sein (Ziff. 3 Bst. b PP) und unter verschiedenen Aspekten auf die praktische Umsetzung der Menschenrechte hinwirken. Diese Aufgaben liegen höchstens am Rande der Aufgaben einer akademischen Institution; diese ist jedenfalls nicht dafür qualifiziert. Es erscheint deshalb fraglich, ob starke akademische Ausrichtung im Hinblick auf die erforderlichen Aufgaben gemäss PP zu erfüllen vermag.

Wir sind im Übrigen der Auffassung, dass noch weitere Vorschriften nötig sind, um mindestens den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Viele organisatorische Fragen sind offen und sollten vom Bund geregelt werden:

- Festzulegen ist – u.E. auf Gesetzesstufe – die Rechtsform, wobei wir eine Stiftung für möglich ansehen. Die Dotierung des Stiftungskapitals und die Ausgestaltung der Stiftung ist mittels einer Ausführungsverordnung denkbar.
- Festgelegt werden müssen aber auch andere Fragen, etwa die Entscheidungs- und Begleitgremien der NMRI, das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien, die Wahl des Direktoriums, ferner auch personalrechtliche Fragen von grundsätzlicher Bedeutung (z.B. ob die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen. Dies darf nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern muss vorgängig geregelt werden).

Wir halten eine Verordnung zum vorliegenden Gesetz für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen, wobei auch der Titel des Artikels angepasst werden sollte.

Aus den vorangegangenen Überlegungen regen wir folgende Ergänzung des Gesetzes an:

„Art. 2a Organisation (neu)

Abs. 1 (neu)

Die NMRI erhält die Rechtsform einer selbständigen Stiftung im Sinne von Art. 80 ff. ZGB.

Abs. 2 (neu)

Der Bundesrat legt das Stiftungskapital fest, das vom Bund der Stiftung beigegeben wird. Er erlässt die notwendigen organisatorischen Bestimmungen für die NMRI in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz fest, soweit nicht die Stiftungsorgane damit beauftragt werden können.

Abs. 3 (neu)

Der Bundesrat bestimmt die Entscheidungs- und Begleitgremien der NMRI und wählt deren Mitglieder.“

Unsere weiteren Bemerkungen stehen unter der Voraussetzung, dass Art. 2 wie vorgelegt weiterverfolgt wird.

Art. 3: Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte“ genannt. Diese Zwecksetzung ist unvollständig: Es fehlt einerseits an einem klaren Mandat (Ziff. 2 Pariser Prinzipien) und andererseits an der Ausrichtung an den von der UNO festgelegten Grundsätzen. Die dort festgelegte und gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte“ (Hervorhebung nur hier; siehe sodann Titel der UNO-Resolution 48/134 und Ziff. 1 PP).

Es gibt keinen guten Grund, den Schutzauftrag weg zu lassen. Mit seiner unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten, namentlich keine behördliche Funktionen, impliziert, deren Ausklammerung gute Gründe haben könnte.

Wir plädieren dafür, die gängige Formel „Förderung und Schutz der Menschenrechte“ auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

In Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. werden die Aufgaben der NMRI aufgezählt.

Der Auftrag an die Forschung in Buchst. b ist zu vage. Wir schlagen deshalb eine Präzisierung wie folgt vor:

„b. Forschung zur Lage und zur Weiterentwicklung der Menschenrechte.“

Es *fehlen* in der Auflistung offensichtlich die Beratung der Politik der Behörden von Bund und Kantonen und das Monitoring. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:

„g. Beratung eidgenössischer und kantonaler Behörden, insbesondere Beratung des Bundesrats, der Bundesverwaltung und der Bundesversammlung sowie der kantonalen Regierungen, Parlamente und Verwaltungen“

„h.(neu) Erstellung von Berichten zur Menschenrechtssituation in ihrer Gesamtheit oder über Teilaspekte und Monitoring der Menschenrechtssituation in der Schweiz“

Schliesslich beantragen wir die ersatzlose Streichung des nutzlosen Abs. 2 von Art. 3.

Im Erläuternden Bericht zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden“ und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (recte: ihrer) Wahl zu kommunizieren“ (S.19). Diese Befugnis ist für die Kompetenzen und das Ansehen der Institution zentral und so entscheidend, dass es sich aufdrängt, sie in einem zusätzlichen Absatz im Art. 3 explizit zu erwähnen, etwa in folgender Art:

„Art. 3 Abs. 1 [neu]

Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden, eigenständig Themen ihrer Wahl in allen Tätigkeitsbereichen und Sachgebieten aufzugreifen sowie entsprechende Berichte und Empfehlungen zu veröffentlichen.“

Im Erläuternden Bericht zu Art. 3 findet sich der Satz: „Die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.“ (S. 19). Diese Bemerkung erscheint uns in jeder Hinsicht sachfremd, ja fatal. Es ist unabdingbar für die Kohärenz der Politik im Bereich der Menschenrechte auch die Aussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen, vor allem wirtschaftliche Anliegen (z.B. die Kriegsmaterialausfuhr oder Automatischer Informationsaustausch über Finanzkonten), die Menschenrechtsaspekte implizieren, haben vor allem grenzüberschreitende Aspekte. In diesem Zusammenhang die aussenpolitische Dimension der Menschenrechte ausklammern zu wollen, halten wir für dysfunktional und auch ungerechtfertigt. Es sei darauf hingewiesen, dass im Übrigen auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat fordern.

Wir sind klar der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:

(„Art. 3 Abs. 1 [neu, bisheriger Abs. 1 wird neu Abs. 2]

*Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden, eigenständig Themen ihrer Wahl in allen Tätigkeitsbereichen und Sachgebieten aufzugreifen sowie entsprechende Berichte und Empfehlungen zu veröffentlichen. **Sie befasst sich dabei mit allen Fragen der Umsetzung der Menschenrechte, seien diese national oder international bedeutsam.“***

Art. 4: Dienstleistungen

Wie dem Erläuternden Bericht zu dieser Bestimmung zu entnehmen ist, erwartet der Bund, dass die NMRI einen Teil seiner Einnahmen erwirtschaftet („Eine wichtige Voraussetzung für den Beitrag des Bundes ist...“, S. 22 des Erläuternden Berichts). Offensichtlich sollen die

Beiträge an den die Eigenwirtschaftlichkeit geknüpft werden. Damit verpflichtet der Bund die NMRI zu wirtschaftlicher Abhängigkeit. Dienstleistungen für menschenrechtliche Anliegen sind zwar denkbar, es geht aber u.E. zu weit, den Beitrag des Bundes (praktisch) daran zu knüpfen, vielmehr muss die Existenz und Unabhängigkeit des NMRI auch und gerade dann durch voraussetzungslose staatliche Beiträge gewährleistet sein, wenn es diesem nicht gelingt, einen erheblichen Teil seiner Einnahmen zu erwirtschaften. Es drängt sich unter diesem Gesichtswinkel auf, Art. 4 nur im Sinne einer Befugnis (und nicht einer Verpflichtung) neu zu formulieren:

„Art. 4 Dienstleistungen

Die NMRI kann im Rahmen ihres Aufgabenbereichs gegen Entgelt Dienstleistungen für Behörden oder Private erbringen, solange die ihre Unabhängigkeit gewährleistet bleibt.“

Art. 5: Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüßen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im Erläuternden Bericht zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte“ erläutert wird. Wir schlagen deshalb eine Erweiterung des Art. 5 vor:

„Abs. 2 (neu)

In der Organisation der NMRI sind die an der Förderung und der Umsetzung der Menschenrechte beteiligten unterschiedlichen gesellschaftlichen, föderalistischen und wissenschaftlichen Kräfte vertreten.“

Art. 6 Vertrag

Der Entwurf des Bundesgesetzes geht davon aus, dass der Bund Subventionen erteilt an das von den Universitäten getragene NMRI (vergleiche Art. 1 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1 betreffend die Finanzhilfen). Wir hingegen gehen davon aus, dass das NMRI eine feste, rechtsfähige Institution sein muss, welche vom Bund oder vom Bund und Kantonen getragen wird. Dies erfordert einen jährlichen fixen Beitrag (i.S. einer gebundenen Ausgabe) an Betriebskosten, Personalkosten, Infrastruktur und Overhead (s. dazu unsere Bemerkungen zu Art. 1). Über Modalitäten der Nutzung der öffentlichen Mittel kann periodisch eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden.

Der vorgeschlagene Art. 6 ist damit hinfällig.

Art. 7 Berichterstattung

Wir schlagen eine Präzisierung und Ergänzung von Abs. 1 vor:

„Die NMRI erstattet den eidgenössischen Räten periodisch und aus besonderem Anlass Bericht über ihre Tätigkeit“.

Unter Umständen reicht eine zweijährige regelmässige Berichterstattung, statt eine jährliche; das soll die Praxis zeigen. Wichtig aber ist, dass die NMRI aus besonderem Anlass, z.B. in einem aktuellen Notstand, von sich aus Bericht erstatten kann.

Art. 8: Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint positiv.

Wir haben bereits im Zusammenhang mit Art. 1 und 4 darauf hingewiesen, dass die Unabhängigkeit auch in *Fragen der Finanzierung* gewährleistet sein muss (siehe sodann unsere Bemerkungen zu Art. 6). Wir verweisen auch unter diesem Aspekt nochmals auf unsere vorstehenden Ausführungen.

Die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen *Trägerschaft* festzuschreiben, zeigt im übrigen die paradoxe Situation, in der eine NMRI im Rahmen des vorgelegten gesetzlichen Modells gerät. Es besteht in der Tat ein potenzieller Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und einer NMRI, deren Handeln wesensgemäss selbstbestimmt sein soll. Dies sollte ein Grund sein, um das vorgelegte Modell nochmals zu überdenken.

Der Erläuternde Bericht zu Art. 8 macht auf S. 23 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit. Wie wir bereits oben zu Art. 5 ausgeführt haben, erachten wir die Festlegung der Rechtsform im Gesetz als nicht nur sinnvoll, sondern notwendig.

III. Zusammenfassende Schlussbemerkung

- 1) Wir halten es für unerlässlich, dass die NMRI nicht nur im Rahmen eines Finanzhilfegesetzes, sondern in einem ausdrücklich dieser wichtigen Institution gewidmeten Erlass geregelt wird (s. Ziff. 2 PP). Im Gesetz sind auch die Rechtsform und die Grundzüge der Organisation festzulegen.
- 2) Um die Unabhängigkeit der NMRI garantieren zu können, ist sie, falls die Rechtsform der Stiftung gewählt wird, mit einem entsprechenden Stiftungskapital zu dotieren. Sodann ist ein ausreichender, voraussetzungslos geschuldeter und in einem Minimum als gesetzlich gebundene Ausgabe konzipierter Beitrag zu sichern. Der angedachte Bundesbeitrag von 1 Mio CHF erscheint für diesen Zweck offensichtlich ungenügend.
- 3) Die vorgeschriebene Anbindung der NMRI an eine oder mehrere Hochschulen gemäss Art. 2 des Entwurfs befriedigt unter keinen Umständen; sie ist namentlich für die Wahrnehmung der praktischen Aufgaben durch die NMRI gemäss Pariser Prinzipien hinderlich.

Die Eigenständigkeit der NMRI steht selbstverständlich der Kooperation mit Universitäten in Forschungsfragen nicht entgegen.

- 4) Die NMRI darf sich in Anlehnung an die Pariser Prinzipien nicht nur auf die Förderung der Menschenrechte beschränken, sondern muss auch dem *Schutz* der Menschenrechte verpflichtet sein.
- 5) Das Arbeitsfeld der NMRI muss Aspekte des gesamten staatlichen Tätigkeitsbereichs, der Innen- wie der Aussenpolitik, erfassen können. Die NMRI muss Beratung und Monitoring über die Menschenrechtslage in der ganzen Schweiz betreiben können.

Namens des Vorstandes und der Arbeitsgruppe



Dr. Eliane Menghetti
Präsidentin ICJ-CH



Prof. Dr. Regula Kägi-Diener
Vorstandsmitglied ICJ-CH