

Statement: „Warum braucht die Schweiz eine Menschenrechtsinstitution aus Sicht der NGOs“

Wenn ich nun aus Sicht der NGOs ein Statement abgebe, weshalb die Schweiz eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution braucht, dann mache ich dies vor allem aus der Perspektive meines beruflichen Wirkungsfelds: Als Verantwortliche Kinderrechte in der Stiftung Kinderdorf Pestalozzi¹ und als Koordinatorin des Netzwerks Kinderrechte Schweiz. Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz wurde 2003 gegründet und ist ein Zusammenschluss von rund 50 Organisationen, die in den Bereichen Kinderrechte, Kinderschutz und Kinderpolitik tätig sind.²

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz hat zum Ziel die Anerkennung und die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte des Kindes (KRK) in der Schweiz zu fördern. Dies tun wir einerseits durch die Förderung der Koordination und des Informationsaustausches unter den Mitgliedsorganisationen und andererseits durch die Anregung eines breiteren Fachdialogs über die Umsetzung der KRK.

Eine zentrale Aufgabe des Netzwerks ist die Begleitung beim Berichterstattungsverfahren nach Art. 44 der KRK, insbesondere mit der Erstellung eines eigenen Berichts - dem so genannten NGO-Bericht - an den UN-Ausschuss über die Rechte des Kindes. Wie Sie vielleicht wissen, steht zur Zeit die zweite und dritte Berichterstattung über die Umsetzung der KRK in der Schweiz an. Der Bericht der offiziellen Schweiz wird auf anfangs 2009 erwartet und wir sind daran, einen ergänzenden Bericht aus Sicht der NGOs (NGO-Bericht) zu erstellen. Die Behandlung der Berichte durch den UN-Ausschuss wird voraussichtlich anfangs 2010 erwartet.

Ebenfalls haben wir uns beim „Bericht der Schweizer NGO-Koalition“ zur 1. Universal Periodic Review³ der Schweiz zum Stand der Umsetzung sämtlicher von der Schweiz ratifizierten Menschenrechtsabkommen an den Menschenrechtsrat beteiligt. Auch in diesem Verfahren haben die NGOs die Möglichkeit einen Alternativbericht zum offiziellen Bericht der Staaten abzugeben.

¹ Stiftung Kinderdorf Pestalozzi, siehe auch www.pestalozzi.ch

² Netzwerk Kinderrechte Schweiz, siehe auch www.netzwerk-kinderrechte.ch

³ Universal Periodic Review der Schweiz. Bericht der Schweizer NGO-Koalition für die zweite UPR-Session vom 5. - 16. Mai 2008. D und F, siehe auch www.amnesty.ch

An diesem Bericht, welcher von Amnesty International koordiniert wurde, haben sich rund 30 NGOs, die zu Menschenrechtsfragen arbeiten, beteiligt.⁴ Der Bericht der offiziellen Schweiz wird im Mai 2008 im Menschenrechtsrat behandelt.⁵

Mit den erwähnten Berichterstattungen zur Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz komme ich auch gleich zu einem der zentralen Punkte, weshalb es aus Sicht der NGOs unbedingt eine Menschenrechtsinstitution braucht: In der Schweiz mangelt es an institutionellen Mechanismen für die effektive und umfassende Umsetzung der ratifizierten Menschenrechtsverträge. Erstens nimmt der Bund seine koordinierende und unterstützende Rolle bei der Umsetzung der Menschenrechtsverträge in der Schweiz nicht genügend wahr. Es gibt nach wie vor keine nationalen Aktionspläne zur Begleitung und Umsetzung der verschiedenen Menschenrechtsabkommen - welche es in andern Ländern wie z.B. Deutschland - in Bezug auf die KRK - bereits gibt. Nationale Aktionspläne ermöglichen ein systematisches und koordiniertes Vorgehen mit entsprechender Prioritätensetzung innerhalb eines definierten Zeitraums. Sie eignen sich wegen ihrer koordinierenden Funktion bei der Umsetzung der Menschenrechte im besonderen für föderalistische Strukturen, wie wir sie in der Schweiz haben. Wegen dieses fehlenden Mechanismus ist auch die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Ämtern der Bundesverwaltung und den kantonalen Regierungen weitgehend unklar und uneinheitlich. Aus den genannten Gründen sieht die „NGO-Koalition“ einen hohen Handlungsbedarf für die Gründung einer Menschenrechtsinstitution in der Schweiz.

Je nach Ausgestaltung der jeweiligen MRI ist eine ihrer Aufgaben, die Regierungsstellen bei der Umsetzung der jeweiligen Menschenrechtsabkommen zu unterstützen. Als Beispiel nehme ich die Satzung des Deutschen Instituts für

⁴ Folgende Organisationen sind Mitglieder der Schweizer UPR Koalition: ACOR SOS Racisme, Aktion der Christen für die Abschaffung der Folter (ACAT), Fastenopfer, Schweizer Sektion von Amnesty International, Förderverein Menschenrechtsinstitution Schweiz, ATD Vierte Welt, Fraueninformationszentrum Zürich (FIZ), NGO-Koordination post Beijing Schweiz, CODAP, Collectif de soutien aux sans-papiers, Erklärung von Bern, Egalité Handicap, Juristinnen Schweiz, FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk (FIAN Schweiz) Suisse, Humanrights.ch/Mers, Ligue suisse des droits de l'homme, Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), OMCT, Pink Cross, Gesellschaft für bedrohte Völker, Swissaid, Stop Suicide, Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Terre des hommes – aide à l'enfance.

⁵ Conseil des droits de l'homme. Examen périodique universel (EPU), Rapport de la Suisse, Berne 14. Mars 2008. Département fédéral des affaires étrangères DFAE. Siehe auch: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>

Menschenrechte. Unter § 2 Zwecke und Aufgaben ist unter f) die Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit in Deutschland aufgeführt: *„Die staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen und Organisationen, die sich in Deutschland mit Menschenrechten beschäftigen, haben ihre spezifische Organisation, ihre Schwerpunkte und Arbeitsweisen. Ohne bewährte Strukturen zu verändern, könnte das Menschenrechtsinstitut über die beschriebenen Aufgaben hinaus mittelfristig als Katalysator wirken und die Menschenrechtsarbeit durch Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit stärken.“*⁶ Diesen Ansatz kann ich mir auch gut für die Schweiz vorstellen, würde mir jedoch wünschen, dass eine Menschenrechtsinstitution bei uns über die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit hinaus geht und mehr in die Richtung von konkreter Unterstützung wirken würde, wie die Menschenrechte systematisch und umfassend umgesetzt werden können.

Viele staatliche Aufgaben im Bereich Menschenrechte werden auch von NGOs übernommen, auch aus diesem Grund ist es wichtig für uns, dass es eine MRI in der Schweiz gibt. Ein Beispiel dafür ist die Schweiz. Flüchtlingshilfe, ein Dachverband der Schweiz. Hilfswerke, die im Asylbereich tätig sind (u.a. Caritas, HEKS, SAH, SRK).

Weil die Errichtung einer Menschenrechtsinstitution auch vom Netzwerk Kinderrechte Schweiz als sehr zentral für die Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz erachtet wird, ist das Netzwerk auch Mitglied beim „Förderverein Menschenrechtsinstitution Schweiz“.⁷

In diesem Rahmen haben wir für den Förderverein bei unseren Mitgliedern im letzten Jahr eine Umfrage gemacht. Dabei fragten wir unsere Mitglieder, bei welchen Kinderrechten sie am meisten Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene sehen und welche Funktion und Aufgaben eine Menschenrechtsinstitutionen in der Schweiz übernehmen sollte.⁸

⁶ Deutsches Institut für Menschenrechte. Siehe auch: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>

⁷ Der Förderverein wurde am 7.12.2006 in Bern gegründet und setzt sich zusammen aus Persönlichkeiten und VertreterInnen aus den Bereichen Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Institutionen der Zivilgesellschaft. Das Ziel des Fördervereins ist die Schaffung einer unabhängigen, von Bund und Kantonen getragenen Schweizerischen Menschenrechtsinstitution für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte. Siehe auch <http://www.foerdereverein-mri.ch>

⁸ Handlungsbedarf im Bereich Kinderrechte auf kantonaler Ebene (2007). Siehe auch <http://www.foerdereverein-mri.ch>

Zu dieser Umfrage möchte ich Ihnen nun ein paar der Resultate vorstellen.

Terre des hommes - Kinderhilfe hat für das 10-Jahre Jubiläum des Inkrafttretens der Kinderrechtskonvention in der Schweiz⁹ eine Analyse der Bekanntheit der Kinderrechte bei 3200 Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen (1/4 der Befragten) gemacht. Diese Umfrage ergab, dass die Rechte des Kindes zu wenig bekannt sind, nur 58,5 % sind in der Lage mindestens ein Kinderrecht zu nennen und die Rechte des Kindes werden für die Schweiz nicht als von Bedeutung erachtet. Die Befragten wiesen in Zusammenhang mit Kinderrechten oft auf Kinder in Entwicklungsländern hin und sie fühlen sich von der Thematik der Kinderrechte nicht selber betroffen.¹⁰ Ein Grund für diese Unkenntnis ist, dass keine systematische Vermittlung der Menschen- und Kinderrechte in der Schule stattfindet. Die Bekanntmachung und Vermittlung von Menschenrechten, insbesondere der KRK ist in keinem kantonalen Lehrplan vorgesehen. Das heisst, es ist den Lehrern selber überlassen, ob und wie sie die Menschenrechte im Rahmen der Fächer Geschichte, Politik, Deutsch etc. vermitteln). Eine Harmonisierung von landesweit verbindlichen Bildungsstandards, welche mit dem Projekt HARMOS der Schweiz. Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)¹¹ angestrebt wird, steht jedoch zur Zeit wieder unter einem ungünstigeren politischen Stern, da dieses Projekt von der SVP seit Neustem bekämpft wird.

⁹ Die Schweiz hat als letztes europäisches Land am 26. Februar 1997 die KRK ratifiziert. Zum 10-Jahre Jubiläum des Inkrafttretens veranstaltete das Netzwerk Kinderrechte Schweiz am 26. März 2007 in Bern eine Zeremonie auf dem Bundeshausplatz mit rund 400 Kindern und Jugendlichen aus der ganzen Schweiz. Ebenfalls fand eine Medienveranstaltung mit Fachpersonen aus Politik, Bundesverwaltung und NGOs statt. Mehr dazu unter <http://www.netzwerk-kinderrechte.ch/de/medienmitteilungen/2007>

¹⁰ Der vollständige Bericht ist bei Terre des hommes – Kinderhilfe erhältlich http://www.tdh.ch/youth/aktuell_kinderrechteD

¹¹ Das Projekt Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) ist seit 2001 eine strategische Priorität der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren). Die HarmoS-Arbeiten finden auf zwei Ebenen statt: Ein neues Schulkonkordat: die Bildungsdirektorinnen und -direktoren haben an der Plenarversammlung vom 14. Juni 2007 eine interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule einstimmig genehmigt. Dieses Konkordat geht nun in die kantonalen Beitrittsverfahren und tritt in Kraft, wenn mindestens 10 Kantone beigetreten sind. Im Anschluss an die am 21. Mai 2006 verabschiedeten Bildungsartikel aktualisiert und harmonisiert die neue Vereinbarung die wichtigsten Eckwerte der obligatorischen Schule (von denen einige bisher in Art. 2 des Schulkonkordats von 1970 festgelegt waren) und führt Steuerungsinstrumente und Anordnungen für die Organisation des Schultages ein. Nationale Bildungsstandards: Ein Kernstück des HarmoS-Konkordates sind landesweit verbindliche Bildungsstandards. Damit diese Standards festgelegt werden können, braucht es detaillierte Referenzrahmen. Diese werden momentan in wissenschaftlichen Projekten entwickelt.

Weiter gibt es im Bereich der Adoptionsbewilligungen eklatante Unterschiede in der Praxis der Kantone. Ebenfalls ist das Pflegekinderwesen kantonal sehr unterschiedlich entwickelt. Mit Beschluss vom 16. Januar 2008 hat nun der Bundesrat endlich das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) mit der Vorbereitung einer Revision der Pflegekinderverordnung (PAVO) beauftragt.

Weiter werden in einigen Kantonen Jugendliche in Untersuchungshaft immer noch nicht systematisch von Erwachsenen getrennt. Es wird den Kantonen nach dem Inkrafttreten des neuen Jugendstrafgesetzes eine 10-jährige Übergangsfrist gewährt, die notwendigen Einrichtungen dazu zu errichten. Dadurch ist nebst der Benachteiligung dieser Jugendlichen auch der Rückzug des Vorbehalts zu Art. 37 der KRK nicht möglich.¹² Ein weiterer wichtiger Punkt sind unbegleitete minderjährige Asylsuchende. Minderjährige Asylsuchende haben nicht automatisch Zugang zu einer Rechtsvertretung und vormundschaftliche Massnahmen werden nicht systematisch angeordnet. Ebenfalls gibt es grosse kantonale Unterschiede in Bezug auf die Unterkunft und die Betreuungsstrukturen von minderjährigen Asylsuchenden. In gewissen Kantonen wie Genf, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen und Zürich werden sie in speziellen Heimen untergebracht, in andern Kantonen wie Graubünden und Jura werden sie mit Erwachsenen zusammen in Flüchtlingszentren untergebracht. Ganz stossend sind natürlich die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht: Zwischen 2002 bis 2004 wurden gemäss dem Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Nationalrates insgesamt 355 Minderjährige in Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft genommen. Die Erhebung bei den Kantonen hat gezeigt, dass die Inhaftierung Minderjähriger im Mittel länger dauert als jene der Erwachsenen.¹³

Als letztes noch ein Beispiel zu den Rechten von Kindern mit Behinderungen: Es bestehen grosse kantonale Unterschiede in Bezug auf die integrative Schulung und

¹² Antwort des Bundesrates vom 16.05.2007 auf die Interpellation 07.3127(Bea Heim/SP) zum Verzicht auf Vorbehalt zu Artikel 37 lit.c des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. In strafrechtlicher Hinsicht kann der Vorbehalt zu Art. 37 lit. C der KRK zurzeit noch nicht zurückgezogen werden. Artikel 48 des Jugendstrafgesetzes, der am 1. Januar 2007 in Kraft trat, setzt den Kantonen eine zehnjährige Übergangsfrist, um die notwendigen Einrichtungen zu errichten. Der Zeitpunkt für einen Rückzug des Vorbehaltes wird davon abhängig sein, wie rasch die Kantone die erforderlichen Anpassungen vornehmen.

¹³ Kinderschutzmassnahmen im Rahmen des Ausländerrechts, Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Nationalrates vom 7. November 2006. Siehe auch: http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/061109_GPK_Zwangsmassnahmen.pdf

Förderung. Eine regelmässige Überprüfung der Institutionen im Kinderheimbereich durch Unabhängige ist nicht gewährleistet.

Was könnten nun die Funktionen und Aufgaben einer Menschenrechtsinstitution aus Sicht des Netzwerks in Bezug auf die Rechte von Kindern sein? (Die folgenden Antworten würden sicher auch für NGOs, die in andern Bereichen der Menschenrechte tätig sind, gelten)

- Die Forschung und Erfassung der Umsetzung der Kinder- resp. Menschenrechte in den Kantonen.
- Die Unterstützung bei der Überprüfung der Menschenrechte auf Bundes- und Kantonebene, womit auch ein effektives Monitoring angesprochen ist.
- Die Registrierung von Mängeln, welche durch Organisationen und Privatpersonen gemeldet werden, sowie das Weiterleiten an den Bund bzw. Kantone mit konkreten Empfehlungen zur Behebung dieser Mängel.
- Die Zusammenarbeit mit den NGOs, die im Bereich MR tätig sind, sowie mit dem Bund und den Kantonen pflegen.

Mit dieser letzten Antwort schliesst sich der Kreis insofern, indem eine Menschenrechtsinstitution eine zentrale Funktionen in der Vernetzung der zivilgesellschaftlichen Kräfte und der staatlichen Institutionen, welche für die Umsetzung der Menschenrechte zuständig sind, übernehmen kann. Und last but not least kann eine Menschenrechtsinstitution den Bund und die Kantone dabei unterstützen, die dringend benötigten institutionellen Mechanismen für eine umfassende Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz zu etablieren.

Die Schweiz engagiert sich auf internationaler Ebene bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte sehr, u.a. durch die Schaffung und Stärkung des UN-Menschenrechtsrats und des internationalen Strafgerichtshofs, was wir sehr begrüessen. Wenn die Schweiz sich jedoch nur halb so intensiv für die institutionellen Rahmenbedingungen im eigenen Land für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte und engagieren würde, wie auf internationaler Ebene – eben mit einer Menschenrechtsinstitution - dann wären wir einen grossen Schritt weiter. Und für diesen Schritt werden wir uns weiterhin mit vereinten Kräften einsetzen.

Biographie

Christina Weber, geb. 16. Januar 1963, wohnhaft in Zürich, studierte Soziale Arbeit an der Hochschule für Soziale Arbeit in Zürich und hat einen Master of Advanced Studies in Children's Rights der Universität Fribourg. Sie war 10 Jahre in der Sozialarbeit mit Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen in schwierigen Lebenssituationen tätig. Heute ist sie als Verantwortliche Kinderrechte in der Stiftung Kinderdorf Pestalozzi tätig und führt seit 2003 die Koordinationsstelle des Netzwerks Kinderrechte Schweiz.

Christina Weber/03.04.2008