

Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS / EDA)
Bundesamt für Justiz (BJ / EJPD)

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR): Evaluation

Schlussbericht, 23. April 2015

Erarbeitet durch die Arbeitsgemeinschaft

econcept AG

Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75

Kathrin Lenz, Dr. phil., Politikwissenschaftlerin
Kathrin Koebel, BA, Wirtschaftswissenschaftlerin
Barbara Haering, Dr. sc. nat. ETH, Dr. h. c. rer. pol.
Andrea Umbricht, lic. phil. I, Medienforscherin

Und für den internationalen Vergleich

Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM)

Freyung 6 (Schottenhof), 1. Hof, Stiege II, 1010 Wien, Österreich
<http://bim.lbg.ac.at> / +43 1 42 77 274 20

Patricia Hladschik, Dr. phil.
Manfred Nowak, Univ.-Prof. Dr. LL.M

Inhalt

Zusammenfassung	iii
Résumé	vii
1 Einleitung zur Evaluation	1
1.1 Nationale Menschenrechtsinstitutionen	1
1.2 Gründungsgeschichte des SKMR	2
1.3 Evaluation des Pilotprojekts SKMR	3
2 Institutionelle Einbettung des SKMR	5
2.1 Das Menschenrechtssystem der Schweiz	5
2.2 Internationale Empfehlungen bezüglich NMRI in der Schweiz	7
2.3 Nationale Einschätzungen zum Mehrwert des SKMR	9
3 Funktion und Struktur des SKMR	14
3.1 Universitäres Netzwerk mit Direktorium und Geschäftsstelle	14
3.2 Steuerung durch den Lenkungsausschuss	19
3.3 Beratung durch Beirat	20
4 Auftragserteilung an das SKMR und Ressourcen	22
4.1 Dienstleistungscharakter des SKMR	22
4.2 Grund- und Querfinanzierung durch Bund und Kantone/ Universitäten	24
4.3 Auftraggeber/innen der Projekte	27
4.4 Eigeninitiative und Eigenfinanzierung	33
5 Aufgaben und Leistungen des SKMR	35
5.1 Die Aufgaben und Projektformate der Themenbereiche	35
5.2 Einige Projekte zur Illustration	38
5.3 Qualität der Leistungen	39
6 Wirkungen des SKMR	42
6.1 Von Leistungen zu Wirkungen	42
6.2 Wirkungen des SKMR bei Zielgruppen	42
6.3 Wirkungen des SKMR auf Ebene der Gesellschaft	45
6.4 Medienresonanz auf SKMR themenbezogen	48
7 Internationaler Institutionenvergleich	51
7.1 Vergleich verschiedener NMRI-Modelle	51
7.2 Vergleichende Analyse und Entwicklungsmöglichkeiten für das SKMR	52
7.3 Fazit aus dem internationalen Institutionenvergleich	56

8	Synthese, Bilanz und Entscheidungsgrundlagen	57
8.1	Synthese und Bilanz zur Leistungs- und Wirkungserfüllung SKMR	57
8.1.1	Mehrwert des SKMR mit Blick auf eine allfällige Nachfolgeinstitution	57
8.1.2	Funktionen des SKMR mit Blick auf eine allfällige Nachfolgeinstitution	58
8.1.3	Voraussetzungen des SKMR mit Blick auf eine allfällige Nachfolgeinstitution	59
8.1.4	Aufgaben und Herausforderungen gemäss BR-Bericht mit Blick auf eine allfällige Nachfolgeinstitution	63
8.2	Entscheidungsgrundlage mit Blick auf eine Nachfolgeinstitution	65
	Anhang	69
A-1	Überblick Erhebungsmethoden	69
A-2	Medienanalyse	73
A-3	Institutionenvergleich	86
A-4	Literaturverzeichnis	98

Zusammenfassung

Ausgangslage

Die 1993 von der UNO-Generalversammlung verabschiedete Resolution 48/134 («Pariser Prinzipien») fordert die Mitgliedstaaten auf, Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) zu schaffen. Ob und in welcher Form in der Schweiz eine NMRI geschaffen werden soll, wird seit langem kontrovers diskutiert. 2009 kam der Bundesrat zum Schluss, dass ein Bedarf an zusätzlicher Unterstützung und Dienstleistung im Menschenrechtsbereich bestehe, die Einrichtung einer NMRI nach Pariser Prinzipien aber verfrüht sei. Gleichzeitig beschloss der Bund, entsprechende Unterstützungsleistungen im Sinne eines fünfjährigen Pilotprojekts bei einer oder mehreren universitären Institutionen zu beziehen und anschliessend über die Zweckmässigkeit einer Nachfolgeinstitution zu entscheiden. Das «Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte» bildete sich aufgrund einer Ausschreibung bei allen schweizerischen Universitäten und nahm seine Tätigkeiten im Frühjahr 2011 auf.

Evaluation des SKMR

Die Evaluation betrachtet die Pilotphase des SKMR über den Zeitraum 2011-2014. Dabei werden Funktion und Struktur des SKMR, seine Leistungen sowie seine Wirkungen untersucht. Anhand eines Wirkungsmodells und ausgewählter Untersuchungsmethoden werden die Evaluationsthemen bearbeitet und konzeptionelle Empfehlungen mit Blick auf den anstehenden Entscheidungsprozess nach Abschluss des Pilotprojekts formuliert.

Evaluationsthemen	Wirkungsmodell	Untersuchungsmethoden
Funktionale und institutionelle Analyse	Input Implementierung	– Dokumentenanalyse – Befragung (explorativ: Zentrale Akteure; telefonisch: Direktoriumsmitglieder) – Institutionenvergleich
Analyse der Leistungen: Rahmenverträge, Leistungsvereinbarungen, Drittaufträge	Output	– Dokumentenanalyse – Befragung (explorativ: Zentrale Akteure; telefonisch: Direktoriumsmitglieder; online: Kunden/innen und interessierte Kreise)
Analyse der Wirkungen auf der Ebene der Zielgruppen	Outcome	– Dokumentenanalyse – Befragung (explorativ: Zentrale Akteure; telefonisch: Direktoriumsmitglieder; online: Kunden/innen und interessierte Kreise)
Analyse der Wirkungen auf der Ebene der Gesellschaft	Impact	– Medienanalyse – Befragungen (explorativ: Zentrale Akteure; telefonisch: Direktoriumsmitglieder; online: Kunden/innen und interessierte Kreise)
Bilanz; Entscheidungsgrundlagen zu Nachfolgeinstitution	Alle Ebenen des Wirkungsmodells	– Synthese – Schriftliche Peer Review

Tabelle 1: Evaluationsthemen, Ebenen des Wirkungsmodell und Untersuchungsmethoden.

Institutionelle Einbettung des SKMR

Die Analyse des institutionellen Umfelds des SKMR kommt zum Schluss, dass das schweizerische Menschenrechtssystem breit angelegt ist und den Rahmen zur Erfüllung der rechtlichen Verpflichtungen in internationalen Konventionen und auf Verfassungsebene bietet. Darüber hinaus spielen eidgenössische Kommissionen eine wichtige Rolle, ebenso die Kantone, Ombudsstellen, NGOs und die Justiz.

Die Evaluation erkennt, dass Bundesämter, Kantone, NGOs und die Privatwirtschaft ein Interesse am SKMR haben. Je nach Akteur ist dieses Interesse unterschiedlich gelagert. Sollte das SKMR weitergeführt oder eine Nachfolgeinstitution gegründet werden, so ist Komplementarität zu anderen Institutionen im Menschenrechtssystem der Schweiz zu schaffen. Zudem sollte die Zivilgesellschaft einbezogen bleiben, um die Institution politisch breit abzustützen.

Internationale Empfehlungen bezüglich der Schaffung einer NMRI werden beispielsweise seitens UNO-Vertragsorgane oder der Universal Periodic Review (UPR) des UNO-Menschenrechtsrats an die Schweiz herangetragen. Die internationale Reputation der Schweiz, die traditionell für die Verteidigung der Menschenrechte auf internationaler Ebene einsteht, wird bei der Diskussion über die Zukunft des SKMR oder einer Nachfolgeinstitution zu berücksichtigen sein.

Struktur und Funktion des SKMR

Das *Direktorium* des SKMR wird für seine breite Abstützung und seine fundierte Fachkompetenz geschätzt. Die Anbindung des SKMR an Universitäten erlaubt es, wissenschaftlich hochstehende, praxis- und menschenrechtsrelevante Forschungsleistungen zu erbringen. Eine stärkere Visibilität der Institution wäre laut den Befragten erwünscht. Dadurch könnte das SKMR seinem Auftrag zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Menschenrechtsfragen noch besser gerecht werden. Zudem könnte so die «corporate identity» des SKMR gefördert werden. Eine stärkere *Geschäftsstelle* könnte die Qualitätssicherung erleichtern.

Der *Lenkungsausschuss* (EDA/EJPD) bestimmt im Rahmen der jährlichen Leistungsvereinbarungen über einen grossen Teil der finanziellen Mittel des SKMR. Für die Zukunft sollte die Grundfinanzierung sowie die Zusammensetzung eines Lenkungsausschusses auf weitere Departemente sowie auf die Kantone ausgeweitet werden, so das Ergebnis der Befragungen. Breite Kreise wünschen sich zudem eine formelle Unabhängigkeit des SKMR.

Der politisch breit abgestützte *Beirat* des SKMR erlaubte es, das SKMR bekannt und akzeptiert zu machen. Darauf wird auch bei einer künftigen Ausgestaltung der Führungsgremien einer allfälligen Nachfolgeinstitution zu achten sein, so die Befragten.

Auftragserteilung und Ressourcen

Die Konzeption des SKMR als Dienstleistungszentrum zeigt positive und negative Implikationen. Das Erbringen von *Dienstleistungen* schaffe Praxisnähe. Das Entwickeln schweizerischer Lösungen für international erkannte Menschenrechtsfragen vermittele den Behörden und der Gesellschaft Wissen und Kompetenzen zu Menschenrechten. Zudem bestehe bei Dienstleistungsaufträgen Rechenschaftspflicht, was die Transparenz der Arbeiten stärke – gleichzeitig aber auch zu einer Abhängigkeit des SKMR von Auftraggebern/innen führe, so die Aussagen der Befragten. Ein Grossteil der Aufträge an das SKMR wird im Rahmen der jährlichen *Leistungsvereinbarung* und damit von Lenkungsausschuss und Direktorium gemeinsam konzipiert. Entscheidungsinstanz ist der Lenkungsausschuss, was eine formelle Abhängigkeit des SKMR bedeutet – auch wenn der Lenkungsausschuss auf die faktisch weitgehende Unabhängigkeit des SKMR hinweist.

Einen wichtigen Teil der Finanzierung übernehmen überdies die *Universitätskantone*, indem sie Infrastrukturen und die Löhne der am SKMR beteiligten Professoren/innen bereitstellen. Die Selbstorganisation der Themenbereiche funktioniert gut und für die Projekte des SKMR werden qualifizierte Mitarbeiter/innen eingesetzt. Die Beteiligten weisen aber auf die grosse Arbeitslast durch die Doppelbelastung von SKMR und universitärer Grundaufgaben hin.

Mit der Dauer des Pilotprojektes konnten zunehmende *Drittmittel* akquiriert werden, was allgemein als positiv beurteilt wird. Die meisten Ditttaufträge stammen von Bundesstellen, wenige von eidgenössischen Kommissionen, NGOs und aus der Privatwirtschaft.

Da die finanziellen Mittel im Rahmen der Leistungsvereinbarung oder von Ditttaufträgen gebunden sind, besteht wenig Spielraum für Eigeninitiativen des SKMR z.B. im Sinne des ursprünglichen Auftrags, eine Vision für die Menschenrechte in der Schweiz zu erarbeiten. Aus diesem Grund sowie mit Blick auf die formelle Unabhängigkeit der Institution wird von breiten Kreisen eine freie Grundfinanzierung gewünscht.

Leistungen des SKMR

Die Hauptleistungen der Themenbereiche und des transversalen Bereichs «Menschenrechtsbildung» liegen bei der Bereitstellung praxisorientierter Fachkompetenz durch Studien und Veranstaltungen. Der transversale Bereich «Sensibilisierung und Information» ist primär für Newsletter und Website zuständig. Darüber hinaus pflegt er den Kontakt zu NGOs, u.a. über die NGO Plattform Menschenrechte. Die Qualität der Leistungserbringung des SKMR wird als gut bis sehr gut eingeschätzt, wobei teilweise auf themenspezifische Unterschiede hingewiesen wurde.

Wirkungen des SKMR

Eine Sensibilisierung für Menschenrechtsfragen als Wirkung des SKMR scheint bei verschiedenen Zielgruppen festgestellt werden zu können. Die breite Öffentlichkeit konnte aber aufgrund der begrenzten Möglichkeiten des SKMR nur beschränkt erreicht werden.

Einige Projekte haben zu Nachfolgeprojekten geführt, was eine Umsetzung der Empfehlungen des SKMR und damit eine themenspezifische Wirkung impliziert. Oft wurden Projekte auch von den für die Themenbereiche zuständigen Personen selbst weiterverfolgt.

Die Medienresonanz des SKMR war bisher eher gering, wobei überwiegend positiv über das SKMR berichtet wurde; vereinzelt wurde grundsätzliche Kritik geäußert. Mehrheitlich wird auf das SKMR als Expertenpool verwiesen. Zudem wird das SKMR weniger als Institution selber beachtet, sondern eher im Zusammenhang mit bearbeiteten Themen, die einen hohen Nachrichtenwert und eine hohe Aufmerksamkeit generieren.

Institutionenvergleich

Der Institutionenvergleich mit europäischen NMRI zeigt, dass in der Praxis unterschiedlichste Mischformen von NMRI-Modellen existieren und dass die Pariser Prinzipien unterschiedlich umgesetzt werden. Alle Institutionen sind in einem permanenten Wandel mit Blick auf neue Herausforderungen. Unabhängig von seiner Leistungserbringung erfüllt das SKMR bzgl. Struktur, Finanzierung und Entscheidungskompetenzen nicht die Pariser Prinzipien.

Bilanz und Entscheidungsgrundlage

Die Bilanz der Leistungen und Wirkungen zeigt, dass das SKMR mit seinen beschränkten Mitteln wichtige Beiträge zur Stärkung der Menschenrechtspolitik der Schweiz leisten konnte, dies insbesondere mit der Vermittlung von Fachkompetenzen sowie mit Blick auf die Sensibilisierung spezifischer Zielgruppen. Das SKMR war jedoch nicht in der Lage einen signifikanten Beitrag zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit zu Menschenrechtsfragen zu leisten. Zudem konnte sich das SKMR nicht eigenständig strategisch ausrichten und nicht selbständig auf aktuelle Entwicklungen und politische Ereignisse reagieren.

Der Entscheid zur Ausgestaltung einer allfälligen Nachfolgeinstitution muss von klar definierten Erwartungen bzgl. der Funktionen einer solchen Institution ausgehen. Darauf aufbauend können die dazu benötigten strukturellen und finanziellen Voraussetzungen geklärt werden. Das Resultat aus diesem Entscheidungsprozess wäre eine auf die Bedürfnisse der Schweiz zugeschnittene Nachfolgeinstitution des SKMR.

Résumé

Contexte

La Résolution 48/134 («Principes de Paris») adoptée en 1993 par l'Assemblée générale de l'ONU appelle ses Etats membres à établir des Institutions nationales des droits de l'homme (INDH). En Suisse, la question de l'opportunité de la création d'une telle institution et de la forme qu'elle prendrait fait l'objet de discussions controversées depuis plusieurs années. Le Conseil fédéral arriva en 2009 à la conclusion qu'il existait un besoin en matière d'appui et de services supplémentaires dans le domaine des droits de l'homme, mais qu'il était prématuré de créer une institution nationale des droits de l'homme qui serait conforme aux « Principes de Paris ». Il décida toutefois de mandater de telles prestations de la part d'une ou plusieurs universités, dans le sens d'un projet pilote de cinq ans, et de statuer par la suite sur l'opportunité d'une institution. Le « Centre de compétence sur les droits humains » se constitua dans le cadre d'un appel d'offres adressé à toutes les universités suisses et prit ses fonctions au printemps 2011.

Evaluation du CSDH

L'évaluation considère la phase pilote du CSDH durant la période 2011-2014. Elle examine les fonctions, la structure, les prestations et les effets des activités du CSDH au moyen d'un modèle et de méthodes d'analyses choisies. Enfin, elle formule des recommandations conceptuelles en vue de la décision qui sera prise après la fin du projet pilote.

Thèmes d'analyse	Modèle d'analyse des effets	Méthodes d'analyse
Analyse fonctionnelle et institutionnelle	Input Mise en oeuvre	<ul style="list-style-type: none"> – Analyse de documents – Enquête (exploratoire: acteurs principaux; téléphonique: membres du directoire) – Comparaison institutionnelle
Analyse des prestations: Contrats-cadre, contrats de prestations, mandats de tiers	Output	<ul style="list-style-type: none"> – Analyse de documents – Enquête (exploratoire: acteurs principaux; téléphonique: membres du directoire; online: clients et cercles intéressés)
Analyse des effets au niveau des groupes-cible	Outcome	<ul style="list-style-type: none"> – Analyse de documents – Enquête (exploratoire: acteurs principaux; téléphonique: membres du directoire; online: clients et cercles intéressés)
Analyse des effets au niveau de la société	Impact	<ul style="list-style-type: none"> – Analyse de la couverture médiatique – Enquête (exploratoire: acteurs principaux; téléphonique: membres du directoire; online: clients et cercles intéressés)
Bilan; Base pour la décision sur une future institution	Tous les niveaux du modèle d'analyse des effets	<ul style="list-style-type: none"> – Synthèse – Examen par des pairs

Tableau 2: Thèmes, niveaux du modèle d'analyse des effets des activités, et méthodes d'analyse.

Ancrage institutionnel du CSDH

L'analyse de l'environnement institutionnel du CSDH mène à la conclusion que le système suisse des droits de l'homme a une base solide et qu'il constitue un cadre pour la mise en œuvre des obligations juridiques en vertu de la Constitution comme de celles découlant des conventions internationales. Dans ce contexte, les commissions parlementaires, les cantons, les postes d'ombudsman, les ONGs et le système judiciaire remplissent un rôle important.

L'évaluation révèle que les offices de la Confédération, les cantons, les ONGs et le secteur privé ont un intérêt au CSDH. Cet intérêt varie selon l'acteur. Dans le cas où le CSDH devrait continuer ses activités ou bien où une institution lui succédant devrait être créée, la complémentarité avec l'action des autres institutions du système des droits de l'homme devrait être assurée. De plus, la société civile devrait continuer d'y être intégrée, de manière à ce que l'institution ait une large assise politique.

Des recommandations internationales relatives à l'établissement d'une INDH ont été adressées à la Suisse par des organes de traités de l'ONU ou lors de l'examen périodique universel (EPU) du Conseil des droits de l'homme. La réputation internationale de la Suisse, qui s'engage traditionnellement en faveur de la défense des droits de l'homme sur le plan international, sera un élément à considérer lors de la discussion sur l'avenir du CSDH ou sur une institution devant lui succéder.

Structure et fonction du CSDH

Le *directoire* du CSDH est valorisé pour son assise large et ses compétences sur la substance. Le lien étroit du CSDH avec les universités lui permet de fournir des prestations de recherche à haute qualité scientifique et pertinentes dans leur lien avec la pratique et avec la politique des droits de l'homme. Il résulte de l'enquête qu'une visibilité plus grande de l'institution serait souhaitable, entre autres parce qu'elle lui permettrait de mieux remplir son mandat de sensibilisation du public sur les questions de droits de l'homme et qu'ainsi la «corporate identity» du CSDH pourrait être développée. Par ailleurs, un *secrétariat* mieux doté pourrait faciliter le contrôle de qualité.

Le *comité de pilotage* (DFAE/DFJP) détermine, dans le cadre des contrats de prestations annuels, une grande partie des moyens financiers du CSDH. Il ressort de l'enquête qu'il serait souhaitable à l'avenir que le financement de base comme la composition d'un comité de pilotage soient étendus à d'autres départements ainsi qu'aux cantons. Une grande partie des personnes interrogées souhaitent par ailleurs une indépendance formelle du CSDH.

La diversité des membres du *conseil consultatif* du CSDH a permis à l'institution d'être connue et acceptée. Les personnes interrogées estiment qu'il sera important que cet aspect soit considéré lorsque sera formée l'éventuelle future institution.

Attribution des mandats et ressources

La conception du CSDH en tant que centre de prestations de services a des implications positives et négatives. Il a été relevé qu'elle assure une proximité des activités du Centre avec la pratique. En développant des solutions suisses pour des questions relatives aux droits humains soulevées au niveau international, le CSDH offre aux autorités et à la société des connaissances et des compétences en la matière. L'obligation de rendre des comptes, liée aux mandats de prestations, augmente la transparence du travail du CSDH. En même temps, elle conduit, selon les personnes interrogées, à une dépendance du CSDH envers les mandants. Une grande partie des mandats attribués aux CSDH sont définis conjointement par le comité de pilotage et le directoire dans le cadre des contrats de prestations annuels. Le Comité de pilotage dispose d'un pouvoir de décision sur les moyens attribués, ce qui implique une dépendance formelle du CSDH – de l'autre côté, le Comité de pilotage a souligné que le CSDH dispose en réalité d'une large autonomie.

Une part importante du financement du CSDH est prise en charge par les *cantons* des universités qui font partie du réseau, dans la mesure où ils prennent en charge les infrastructures et les salaires des professeurs impliqués. L'auto-organisation des domaines thématiques fonctionne bien et les projets du Centre sont réalisés par des collaborateurs/trices qualifié(e)s. D'après les personnes concernées, le cumul des activités menées pour le CSDH et des activités universitaires ordinaires représente toutefois une charge de travail importante.

Avec le temps, le projet pilote a pu acquérir de plus en plus de *mandats tiers*, ce qui a généralement été perçu comme positif. La majorité de ces mandats proviennent de l'administration fédérale, quelques-uns de commissions fédérales, d'ONGs ou de l'économie privée.

Comme les moyens financiers sont liés aux contrats de prestations ou aux mandats tiers, la marge de manœuvre dont dispose le CSDH pour agir de sa propre initiative, par exemple pour développer une vision pour les droits humains en Suisse comme le prévoit son mandat initial, est étroite. Pour cette raison, de même qu'en vue de son indépendance formelle, de larges cercles souhaitent qu'une institution à long terme se voie attribuer un financement de base à sa libre disposition.

Prestations du CSDH

Les principales prestations des domaines thématiques et du domaine transversal „formation aux droits humains“ sont constituées d'études et d'évènements, offrant des compétences orientées vers la pratique. Le domaine transversal « sensibilisation et information » est responsable en premier lieu pour la *newsletter* et le site internet du CSDH. De plus, il fonctionne comme un point de contact entre le Centre et les ONGs, notamment par le biais de la « Plateforme droits humains » mise en place par plusieurs ONGs. La qualité des prestations du CSDH est qualifiée de bonne à très bonne, des différences ayant toutefois été relevées en fonction des thèmes.

Effets des activités du CSDH

Il semble que les activités du CSDH ont contribué à sensibiliser plusieurs groupes cibles à des questions relatives aux droits de l'homme. En raison des possibilités restreintes du CSDH, le large public n'a toutefois pu être atteint que de manière limitée.

Certains projets ont été suivis de projets subséquents, ce qui implique qu'une mise en œuvre des recommandations du CSDH et des effets spécifiques dans certains domaines ont eu lieu. Souvent, les personnes compétentes pour les domaines thématiques ont elles-mêmes aussi poursuivi le traitement des sujets.

L'écho du CSDH dans les médias a jusqu'ici été plutôt restreint, la tonalité étant majoritairement positive. Dans de rares cas, une critique fondamentale a été exprimée. Souvent, il est fait référence au CSDH comme à un pool d'experts. L'attention n'est pas tant portée au CSDH en tant qu'institution mais plutôt en lien avec des sujets qui bénéficient d'un grand potentiel d'attention du public.

Etude comparée

L'étude comparée de plusieurs INDH démontre que, dans la pratique, les institutions revêtent une grande variété de formes, mélangeant plusieurs modèles d'INDH, et que les Principes de Paris sont mis en œuvre de manière très différente d'un Etat à l'autre. Toutes les institutions se trouvent dans une évolution constante afin de faire face à de nouveaux défis. Indépendamment de la mise en œuvre des mandats qui lui sont attribués, le CSDH ne remplit pas les critères développés par les Principes de Paris en ce qui concerne sa structure, son financement et les compétences décisionnelles.

Bilan et fondement pour une décision

Le bilan des prestations et des effets du CSDH démontre que celui-ci a pu fournir, avec ses moyens limités, des contributions importantes au renforcement de la politique de la Suisse en matière de droits humains, principalement en offrant des compétences spécifiques et en contribuant à la sensibilisation de groupes cibles particuliers. Le CSDH n'a en revanche pas été en mesure de renforcer de manière significative la sensibilisation du grand public aux questions relevant des droits humains. De plus, il n'a pas pu définir lui-même sa stratégie ou réagir de manière indépendante à des développements actuels et des événements politiques.

La décision d'établir une éventuelle institution après la fin du projet pilote doit avoir comme point de départ des attentes clairement définies et s'orienter aux fonctions, découlant de ces attentes, qui seront attribuées à une telle institution. Sur cette base, il s'agira de préciser les conditions structurelles et financières requises. Le résultat de ce processus décisionnel serait une institution à long terme répondant aux besoins spécifiques de la Suisse.

1 Einleitung zur Evaluation

1.1 Nationale Menschenrechtsinstitutionen

Die 1993 von der UNO-Generalversammlung verabschiedete Resolution 48/134 («Pariser Prinzipien») fordert die Mitgliedstaaten auf, «wirksame nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte» zu schaffen, die pluralistisch zusammengesetzt und unabhängig sind (Art. 2 A/RES/48/134). Solche Institutionen werden als Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) bezeichnet. Ihre Hauptaufgabe ist die Beobachtung und menschenrechtliche Beratung der staatlichen Politik. Sie sind üblicherweise in den Bereichen Forschung, Monitoring, Politikberatung, Menschenrechtsbildung und teilweise auch als Anlaufstelle für Beschwerden tätig und nehmen damit eine vermittelnde Funktion zwischen Staat und Zivilbevölkerung sowie zwischen nationaler und internationaler Politik ein.¹ Eine NMRI nach den Pariser Prinzipien soll folgende Hauptkriterien erfüllen:²

- *Status*: Auch wenn NMRI von den Staaten finanziert werden, sollen sie inhaltlich frei von staatlicher Einflussnahme sein.³ Die Unabhängigkeit soll sich auch in der Rechtsgrundlage einer NMRI auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe ausdrücken.
- *Mandat*: Eine NMRI soll mit einem möglichst breiten Mandat arbeiten, das sowohl den Schutz als auch die Förderung der Menschenrechte einschließt. Dazu gehören auch Befugnisse zu Untersuchungen.
- *Zusammensetzung*: Die Besetzung einer NMRI, ob durch Wahl oder auf andere Weise, soll eine pluralistische Vertretung aller an der Förderung und am Schutz der Menschenrechte beteiligten gesellschaftlichen Kräfte sicherstellen. Nachvollziehbarkeit und Transparenz bei der Bestellung ebenfalls wichtig.⁴
- *Ausstattung und Finanzierung*: Nationale Institutionen sollen über die zur unabhängigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel verfügen. Sie müssen über ihr Budget autonom verfügen können.

Ein Dachverband der NMRI, das International Coordination Committee (ICC) übernimmt die Anerkennung der NMRI aufgrund der Prüfung oben genannter Kriterien. Bei der Ak-

¹ http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/e-info-tool_nationale_menschenrechtsinstitutionen.pdf

² Siehe dazu: Text der Pariser Prinzipien. Verlautbart unter: Vereinte Nationen. A/RES/48/134. Generalversammlung. Verteilung: Allgemein. 4. März 1994. Achtundvierzigste Tagung. Tagesordnungspunkt 114 b) Abrufbar unter anderem unter: www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/Pariser-Prinzipien.pdf

³ http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/e-info-tool_nationale_menschenrechtsinstitutionen.pdf

⁴ Es sollten Vertreter/innen von folgenden Institutionen präsent sein:

- von nichtstaatlichen Organisationen, die für Menschenrechtsfragen und Bemühungen zur Bekämpfung der Rassen-diskriminierung zuständig sind, von Gewerkschaften und von engagierten sozialen und Berufsorganisationen, beispielsweise Verbänden von Rechtsanwälten, Ärzten, Journalisten und namhaften Wissenschaftlern;
- von philosophischen oder religiösen Denkrichtungen;
- von Universitäten und qualifizierten Sachverständigen;
- des Parlaments;
- von Ministerien (wenn einbezogen, sollten Vertreter/innen lediglich beratend teilnehmen).

kreditierung wird der Institution ein Status verliehen, der anzeigt, in welchem Ausmass sie die Pariser Prinzipien erfüllt.⁵ Die Schweiz ist nicht Mitglied des ICC, aber die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) sowie die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) verfügen derzeit ad interim über den Status C und können damit unabhängig ihre Stellungnahmen zu den *Universal Periodic Review* (UPR) dem UNO-Menschenrechtsrat unterbreiten.⁶

1.2 Gründungsgeschichte des SKMR

Inwiefern in der Schweiz eine NMRI nach Pariser Prinzipien geschaffen werden soll, wird seit vielen Jahren kontrovers diskutiert. 2001 reichten Nationalrätin Vreni Müller-Hemmi und Ständerat Eugen David parlamentarische Vorstösse zur Errichtung einer NMRI in der Schweiz ein. Ein Jahr später folgte die Aussenpolitische Kommission des Ständerats mit einem Kommissionspostulat. 2003 gab das Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eine Studie zum Handlungsbedarf und zu möglichen Aufgaben einer solchen Institution in Auftrag. 2006 entstand der Förderverein «Menschenrechtsinstitution Schweiz», bestehend aus NGOs und Politikern/innen und unterstützt von Schweizer Unternehmen.⁷ 2007 wurde der Bedarf nach einer Institution durch die Arbeitsgruppe «Bund–Kantone: Nationale Menschenrechtsinstanz» überprüft, die den Bedarf nach einer NMRI, auch von Seiten der Kantone und des privaten Sektors klärte (Bericht Bundesrat 2009: 5).⁸ Und 2008 propagierte die Sektion Schweiz der Internationalen Juristenkommission die Errichtung einer Institution für Menschenrechte als Fachzentrum mit Beratungs- und Informationsaufgaben. 2009 verabschiedete der Bundesrat in Beantwortung des Postulats der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats den Bericht zur «Schaffung einer Eidgenössischen Kommission für Menschenrechte: Möglichkeiten, Zweckmässigkeit und Alternativen». Dabei kam er zum Schluss, dass ein Bedarf an zusätzlicher Unterstützung und Dienstleistung im Menschenrechtsbereich bestehe, die Einrichtung einer NMRI nach Pariser Prinzipien aber verfrüht sei. Gleichzeitig beschloss der Bund, entsprechende Unterstützungsleistungen im Sinne eines fünfjährigen Pilotprojekts bei einer oder mehreren universitären Institutionen zu beziehen. Das «Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte» bildete sich aufgrund einer Ausschreibung bei allen schweizerischen Universitäten und nahm seine Tätigkeiten im Frühjahr 2011 auf. Das Pilotprojekt wird bis Ende 2015 geführt und im vorliegenden Bericht für den Zeitraum 2011-2014 evaluiert.

⁵ «Status A setzt die volle Erfüllung der Pariser Prinzipien voraus; die A-akkreditierten Institutionen bilden das ICC. Institutionen mit Status B stimmen nicht voll mit den Pariser Prinzipien überein oder haben noch keine entsprechenden Unterlagen vorgelegt; sie erhalten daher lediglich Beobachterstatus im ICC. Status C bedeutet, dass eine nationale Institution die Pariser Prinzipien noch nicht umsetzt.»
http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/e-info-tool_nationale_menschenrechtsinstitutionen.pdf

⁶ Siehe z.B. «Report of the Federal Commission against Racism FCR on the second Universal Periodic Review of Switzerland» (2012) unter: http://www.ekr.admin.ch/pdf/120326_EKR_StellungnahmeUPR_E6802.pdf

⁷ Siehe <http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/mri/foerderverein/>

⁸ Die Arbeitsgruppe wurde vom Bundesrat eingesetzt und bestand u.a. aus Vertretern/innen verschiedener Departemente, der Konferenz der Kantonsregierungen und des Fördervereins.

1.3 Evaluation des Pilotprojekts SKMR

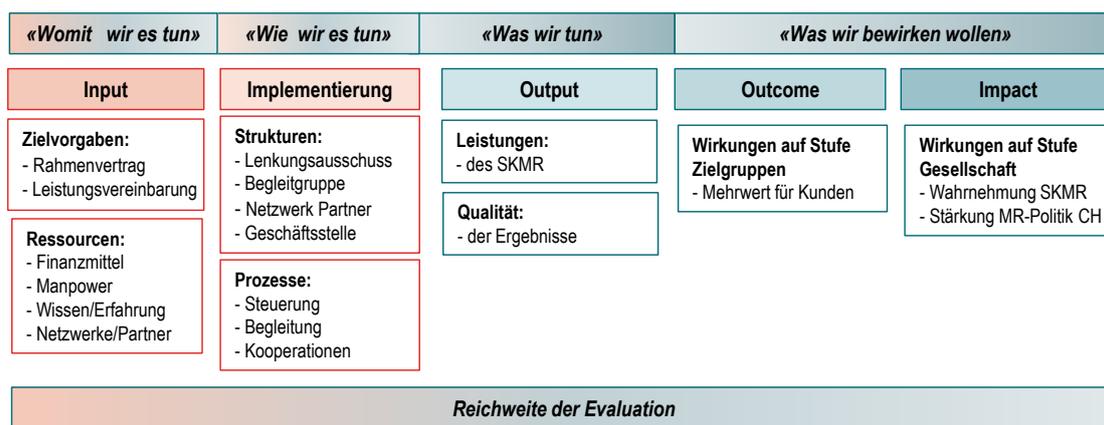
Folgende Elemente wurden vom EDA und vom Eidgenössischen Departement für Justiz (EJPD) als zentrale Aspekte der Evaluation des Pilotprojekts SKMR definiert:

- *Funktionelle und institutionelle Analyse:* Evaluation der Struktur des SKMR mit seinem Universitätsnetzwerk, der Steuerung durch den Lenkungsausschuss und der Begleitung durch den Beirat.
- *Analyse der Leistungen:* Evaluation der im Rahmenvertrag und in den Leistungsvereinbarungen vorgesehene Leistungen sowie der für Dritte erbrachten Leistungen; Beurteilung der Themenauswahl, Qualität der Produkte, Einhalten von Fristen, effiziente Nutzung der Mittel.
- *Analyse der Wirkungen:* Evaluation der Wahrnehmung und Abschätzung des Nutzens der Leistungserbringung des SKMR bei Zielgruppen und in der Gesamtgesellschaft.
- *Synthese:* Erfolgsfaktoren und Schwierigkeiten der Pilotphase des SKMR sowie Identifikation des Optimierungspotenzials mit Blick auf eine mögliche permanente Nachfolgeinstitution.

Die Evaluation wurde unter der Leitung von econcept AG in Zürich durchgeführt und vom Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte in Wien, insbesondere für den internationalen Institutionenvergleich unterstützt.

Die Evaluation basierte auf einem Wirkungsmodell, das, ausgehend von einem «Input» und der «Implementierung» den «Output» (Leistungen), den «Outcome» (Wirkung bei den Zielgruppen) und den «Impact» (Wirkung auf gesellschaftlicher Ebene) unterschied.

Wirkungsmodell SKMR



econcept

Figur 1: Wirkungsmodell SKMR.

Für die Untersuchung der verschiedenen Ebenen des Wirkungsmodells wurden ausgewählte Untersuchungsmethoden eingesetzt:

- *Evaluation Input und Implementierung*: Zur Analyse von Funktion und Struktur des SKMR wurden Input-Dokumente wie Rahmenvertrag und Leistungsvereinbarungen systematisch analysiert. Eine Befragung von Betroffenen und Beteiligten erlaubte überdies, dazu Einschätzungen festzuhalten.
- *Evaluation Output*: Die Evaluationsfragestellungen zu den Leistungen des SKMR wurden insbesondere anhand der Analyse von Projektdokumenten sowie durch die Befragung von Beteiligten und Betroffenen beantwortet.
- *Evaluation Outcome*: Auf der Ebene der Wirkungen bei den Zielgruppen ermöglichten Dokumentenanalysen und Befragungen eine umfassende Beurteilung.
- *Evaluation Impact*: Mit Blick auf die Wirkungen auf gesellschaftlicher Ebene lieferten die Medienanalyse und die Befragungen Informationen zur Beantwortung der Evaluationsfragestellungen.
- *Synthese und Empfehlungen*: Synthese und Empfehlungen wurden auf der Grundlage der Resultate sämtlicher Untersuchungszugänge hergeleitet und im Rahmen der Peer Review validiert. Zudem überprüfte ein europäischer Institutionenvergleich verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten von NMRIs mit ihren Vor- und Nachteilen.

Details zu den einzelnen Methoden sowie zum Inhalt und zur Durchführung der Befragungen werden im Anhang dieses Berichts wiedergegeben. Die Ergebnisse der Evaluation werden in den folgenden Kapiteln themenspezifisch präsentiert.

Der gewählte Methodenmix sichert Multiperspektivität der Evaluation. Gleichzeitig muss bei der Interpretation der Befragungsergebnisse berücksichtigt werden, dass zwangsläufig primär Personen befragt wurden, die sich bereits mit der Arbeit des SKMR befasst hatten oder darin involviert waren.

2 Institutionelle Einbettung des SKMR

Das SKMR muss im Kontext des schweizerischen Menschenrechtssystems verstanden werden und wird nachfolgend vor dem Hintergrund internationaler Forderungen nach einer NMRI sowie unter Einbezug des innenpolitischen Bedarfs nach einer solchen Institution untersucht.

2.1 Das Menschenrechtssystem der Schweiz

Die Artikel 7-36 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) halten die Grundrechte des Menschen fest. Alle staatlichen Organe sind verpflichtet, die Menschenrechte einzuhalten und zu ihrer Verwirklichung beizutragen (Art. 35 BV). Laut Art. 54 der Schweizerischen Bundesverfassung ist es Aufgabe des Bundes, sich für die internationale Achtung der Menschenrechte einzusetzen. International verpflichtet sich die Schweiz insbesondere durch die Mitgliedschaft im Europarat und in der UNO sowie durch den Beitritt zu Abkommen dieser Internationalen Organisationen zur Einhaltung und Umsetzung der Menschenrechte. Wichtig sind insbesondere die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), der Menschenrechtsrat der UNO mit der universellen periodischen Überprüfungen (UPR) der Mitgliedsstaaten sowie die Staatenberichtsverfahren der Menschenrechtskonventionen der UNO.

Akteure auf Bundesstufe

Auf Bundesstufe befassen sich insbesondere das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) sowie das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) sowie das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit den Menschenrechten. Im EJPD sind sowohl das Bundesamt für Justiz (BJ), das Staatssekretariat für Migration (SEM) sowie das Bundesamt für Polizei (fedpol) mit menschenrechtsrelevanten Themen befasst. Im EDI sind beispielsweise das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB), das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) sowie die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) an der innenpolitischen Umsetzung spezifischer Menschenrechte beteiligt. Im EDA haben insbesondere die Politische Direktion (Abteilung Internationale Organisationen sowie Abteilung Menschliche Sicherheit), die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und die Direktion für Völkerrecht (DV) einen starken Bezug zu menschenrechtspolitischen Themen.

Akteure auf der Ebene der Kantone

Die Grundrechte sind zusätzlich auch in den kantonalen Verfassungen festgeschrieben. Zudem sind es meistens die Kantone, die für den Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen zuständig sind. «Für die Einhaltung von vielen Grund- und Menschenrechten spielen die Kantone in der Praxis eine wichtigere Rolle als der Bund, da viele Bereiche im födera-

listischen System in die Kompetenz der Kantone fallen. Dies trifft etwa auf die Bereiche Polizei, Freiheitsentzug, psychiatrische Anstalten, Sozialhilfe, Gesundheit, Bildung sowie grosse Teile der öffentlichen Verwaltung zu».⁹ Zu einzelnen Themen tagen zudem die Kantonalen Konferenzen, um ihre Arbeit zu koordinieren, so beispielsweise die Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Kinderschutz und Jugendhilfe (KKJS), eine fachtechnische Konferenz der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK).

Eidgenössische Kommissionen

Einen starken Bezug zu den Menschenrechten weisen neben Bundesstellen und Kantonen einige eidgenössische Kommissionen auf. Diese sind unabhängig von der Regierung, politisch und regional ausgewogen zusammengesetzt und beraten den Bundesrat beispielsweise in Migrationsfragen (EKM), Frauenfragen (EKF) sowie Kinder- und Jugendfragen (EKKJ). Zu den ausserparlamentarischen Eidg. Kommissionen gehören zudem die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) und die Nationale Kommission zur Verhütung der Folter (NKVF).

Ombudstellen

Die Anerkennung einer Ombudseinrichtung als NMRI erfolgt, sofern diese über ein breites menschenrechtliches Mandat verfügt und diese Funktionen wahrnimmt.¹⁰ Bei der Bearbeitung von Einzelfällen übernehmen sie eine wichtige Funktion im Bereich des Rechtsschutzes indem sie zwischen Parteien vermitteln. Es handelt sich dabei um unentgeltlich sowie unabhängig von Behörden und Verwaltung arbeitende Stellen, die ein «untersuchungsrichterähnliches Instrumentarium» aufweisen. Kantonale und kommunale Ombudsstellen¹¹ untersuchen «grundsätzlich alle Probleme und Anliegen, die zwischen Bevölkerung und öffentlicher oder staatlicher Verwaltung auftreten» (VPO+).¹² Neben den Ombudsstellen von Kantonen, Städten und Gemeinden gibt es auch private Organisationen und Firmen (Medien, Transportunternehmen, Ärztegesellschaften etc.), die Ombudsstellen eingerichtet haben und Beschwerden unabhängig untersuchen.

NGO

Weitere Akteure im Menschenrechtssystem der Schweiz sind Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich als zivilgesellschaftliche Interessenvertreter/innen für die Rechte vulnerabler Gruppen und für menschenrechtsrelevante Themen einsetzen. Damit übernehmen sie Advocacy-Funktionen für die Menschenrechte.

⁹ <http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/akteure/kantone/>

¹⁰ http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/e-info-tool_nationale_menschenrechtsinstitutionen.pdf

¹¹ Es gibt solche in fünf Kantonen.

¹² Die Ombudspersonen in den öffentlichen Stellen werden von ihrem jeweiligen Parlament gewählt und haben sich zum Verein der parlamentarischen Ombudsstellen (VPO+) zusammengeschlossen. <http://ombudsman-ch.ch/>

Justiz

Die Justiz leistet zentrale Beiträge zur Einhaltung der Menschenrechte in der Schweiz. Als unabhängige Instanz ermöglicht sie dem/der Einzelnen, seine/ihre Rechte einzuklagen.

Fazit zum institutionellen Umfeld des SKMR

Das Menschenrechtssystem der Schweiz ist umfassend:

- Die Menschenrechte werden in der Schweiz durch rechtliche Verpflichtungen in internationalen Konventionen und auf Verfassungsebene garantiert.
- Kantone und Gemeinden sind massgeblich an der Umsetzung der Menschenrechte beteiligt.
- Es gibt verschiedene unabhängige eidgenössische Kommissionen, die unterschiedliche Rollen von beratenden Funktionen bis zu Monitoring-Funktionen übernehmen.
- Die Justiz verhilft dem Einzelnen zur Durchsetzung seiner Rechte. Für Einzelpersonen gibt es in einigen Kantonen zudem Ombudsstellen, die einen niederschweligen Rechtsschutz gewährleisten.
- NGOs vertreten die Interessen von spezifischen Gruppen.

2.2 Internationale Empfehlungen bezüglich NMRI in der Schweiz

Die Menschenrechtskonventionen und Kontrollmechanismen der UNO verlangen von den Mitgliedstaaten «Staatenberichte», die über die getroffenen Massnahmen zur Umsetzung der gewährleisteten Rechte informieren. Der Verpflichtung, über die Einhaltung spezifischer Menschenrechte Bericht zu erstatten, die in internationalen Konventionen festgeschrieben sind und deren Umsetzung zu kontrollieren sich die Schweiz verpflichtet hat, kommt die Schweiz damit nach. In diesem Zusammenhang kommt den NMRI eine besondere Bedeutung zu. Als unabhängige Einrichtungen können sie eigenständige Einschätzungen zu jedem Staatenbericht¹³ abgeben und so eine wertvolle Ergänzung auch im Sinne einer Brückenfunktion zu den Staaten- und NGO-Berichten bieten.

Auch im Bereich des Monitoring kann den NMRI eine wichtige Funktion zukommen. So sind die Monitoring-Aufträge aus der UN-Behindertenrechtskonvention und dem Fakultativprotokoll zur Antifolterkonvention in einigen Ländern bei den NMRI angesiedelt.¹⁴ Damit kann das Monitoring für einzelne Bereiche in den umfassenden Monitoring-Auftrag einer NMRI eingegliedert werden.¹⁵

¹³ Sowohl im Rahmen des UPR, als auch im Rahmen der Berichtslegungen zu den Pakten.

¹⁴ Das Netzwerk der Europäischen NMRI hat auf diese Entwicklung reagiert und eine eigene Arbeitsgruppe zur Behindertenrechtskonvention eingerichtet (siehe <http://www.enhri.org/> => Working Groups).

¹⁵ Dies ist – auch wenn der internationale Trend teilweise in diese Richtung geht – jedoch kein Muss. In jedem Fall muss jedoch ein guter Informationsfluss zwischen bestehenden Monitoring-Einrichtungen und einer NMRI gewährleistet sein.

Während die Kommissionen den Staat bei der Erstellung der Staatenberichte unterstützen, übernehmen sie keine eigene Monitoring-Funktion, da sie nicht mit der Kompetenz ausgestattet sind, das unabhängige Monitoring durchzuführen. Ausnahme bildet hier die Nationale Kommission zur Verhütung der Folter (NKVF). Sie ist befugt, die Umsetzung der Anti-Folter-Konvention in der Schweiz zu beobachten.¹⁶ Dafür muss sie vom Staat ausreichend finanziert und unabhängig sein. Auch bezüglich UN-Behindertenrechtskonvention ist derzeit in der Schweiz ein Bearbeitungsprozess im Gange, wie der Monitoring-Verpflichtung und anderen Verpflichtungen aus der Konvention nachgekommen werden könnte.

Das Menschenrechtssystem unterliegt ständigen Veränderungen und entwickelt sich weiter. Auch aus diesem Grund würden verschiedene Vertragsorgane der UNO, welche die Einhaltung der internationalen Konventionen der UNO überwachen, die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz begrüßen.¹⁷ Zudem empfahl der UNO-Menschenrechtsrat der Schweiz zweimal, eine NMRI zu gründen. Dies geschah im Rahmen der alle vier Jahre vom UNO-Menschenrechtsrat durchgeführten universellen periodischen Überprüfung (UPR) der Menschenrechtssituation in den Mitgliedstaaten. So empfahlen 2008 und 2012 auch verschiedene Staaten im Rahmen der UPR der Schweiz die Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution.¹⁸

Einige internationale Menschenrechtsakteure haben die Gründung des SKMR zur Kenntnis genommen oder sich gar positiv zum Pilotprojekt geäußert; so u. a. der Commissioner for Human Rights, das Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, das Ministerkomitee des Europarats und die European Commission against Racism and Intolerance.¹⁹

Dass die Schweiz bisher keine NMRI geschaffen hat, wirkt sich auf internationaler Ebene auf die Legitimität der Schweiz bzgl. ihres Engagements für die Menschenrechte aus. Dies wurde von den Befragten – vor allem bei den Bundesämtern – unterschiedlich gewichtet. Die Mehrheiten der befragten Personen aus dem Lenkungsausschuss sowie das gesamte Direktorium sind der Meinung, dass es aus den erwähnten Gründen international schwierig zu rechtfertigen wäre, dem Pilotprojekt SKMR keine Nachfolgeinstitution folgen zu lassen. Insbesondere das EDA würde es begrüßen, wenn die Schweiz eine NMRI gründen würde. Bei anderen Bundesämtern wird mehr Gewicht auf innenpolitische Opportunitäten gelegt. Die Resultate der Online-Befragung ergeben eine andere Gewichtung, indem die internationale Anerkennung einer möglichen Nachfolgeinstitution für die

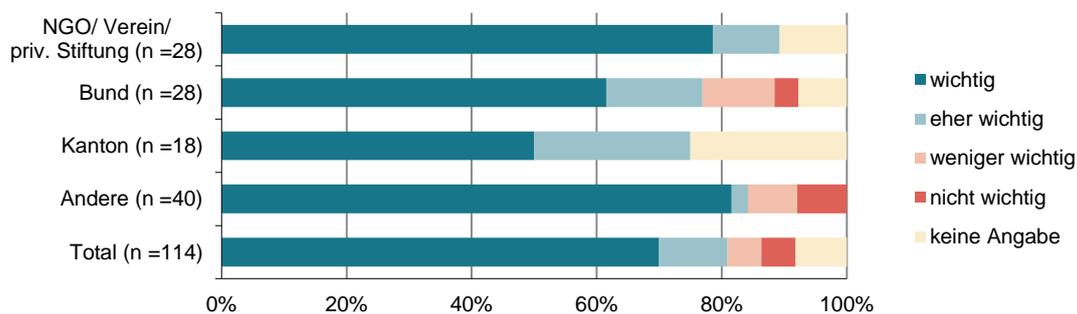
¹⁶ «In Anwendung des Fakultativprotokolls zur Anti-Folter-Konvention der UNO überprüft die NKVF in der Schweiz die Situation von Personen im Freiheitsentzug und stellt mit ihren Besuchen sicher, dass die Rechte der Inhaftierten eingehalten werden.» siehe : <http://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publiservice/news/2011/2011-01-11.html>

¹⁷ Darunter der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR), Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC), Ausschuss gegen die Diskriminierung der Frau (CEDAW), Ausschuss gegen Rassismus (CERD), Ausschuss gegen Folter (CAT).
Siehe: <http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/empfehlungen/menschenrechtsinstitution/ch-mri/>

¹⁸ 2008: Kanada, Deutschland, Algerien, Indien, Jordanien, Marokko, Philippinen, Vereinigtes Königreich; 2012: Bulgarien, Malaysia, Neuseeland, Slovenien, Polen, Russland, Griechenland, Uruguay.

¹⁹ Information der Geschäftsstelle SKMR.

Bundesämter insgesamt als «eher wichtig» bis «wichtig» eingestuft wurde. Auch von den Kantonen und insbesondere von NGOs wurde die Relevanz hoch eingestuft.



econcept

Figur 2: «Welche Eigenschaften würden Sie für eine mögliche Nachfolgeinstitution des SKMR als wie wichtig erachten?: Internationale Anerkennung als Nationale Menschenrechtsinstitution», Quelle: Online-Befragung.

Zu erwähnen ist überdies, dass sich einige grosse und/oder international tätige Schweizer Firmen im Vorfeld der Gründung des SKMR für die Schaffung einer NMRI stark gemacht haben, indem sie im Förderverein aktiv waren.²⁰

Fazit zu internationalen Aspekten des SKMR

- *UNO-Vertragsorgane und UPR*: Internationale Empfehlungen zur Errichtung einer NMRI werden von den UNO-Vertragsorganen und im Rahmen der UPR an die Schweiz herangetragen. Es wird aber auch anerkannt, dass die Schweiz mit dem Pilotprojekt SKMR einen Schritt in Richtung NMRI gemacht habe.
- *Monitoring*: Eine NMRI könnte Aufgaben in Monitoring-Verfahren übernehmen.
- *Internationale Reputation*: Die internationale Reputation der Schweiz muss beim Entscheid über eine allfällige Nachfolgeinstitution zum SKMR mitbedacht werden.

2.3 Nationale Einschätzungen zum Mehrwert des SKMR

Während internationale Organisationen Erwartungen an die Schweiz zugunsten der Errichtung einer NMRI gemäss Pariser Prinzipien formulieren, gehen die Meinungen in der Schweiz diesbezüglich auseinander. Das Argument, wonach die Schweiz internationale Standards und Konventionen erfüllen müsse, wird zugunsten der Errichtung einer NMRI angeführt. Auch nach dem Start der Pilotphase des SKMR blieb die Forderung nach einer permanenten Institution bestehen; die Diskussionen verstärkten sich in letzter Zeit wieder, indem sich Nichtregierungs-Organisationen²¹ zur «NGO-Plattform Menschenrechte»

²⁰ Darunter: Migros-Genossenschaftsbund, Novartis-Stiftung für nachhaltige Entwicklung, Zürich Financial Services, Pfizer, Bechter, Mondaine, Ethos sowie UBS (Bundesratsbericht 2009: 5, 8)

²¹ Aktuell 83 Organisationen <http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/akteure/ngo-plattform/>

zusammenschlossen, mit dem Ziel, sich für ein nationales Menschenrechtszentrum einzusetzen.

Gleichzeitig werden das gute Einhalten der Menschenrechte in der Schweiz sowie bereits bestehende Institutionen in der Schweiz, die sich mit spezifischen Menschenrechten befassen, als Gegenargumente zur Errichtung einer NMRI angeführt.

Rücklaufquote als Indikator für Interesse

Die angefragten Kunden/innen sowie Vertreter/innen der interessierten Kreise beteiligen sich mit durchschnittlich 47% an der Online-Befragung zur Evaluation des SKMR. Dies ist eine gute Rücklaufquote für Online-Befragungen. Die Rücklaufquote war bei Vertretern/innen von NGOs am grössten (58%).

	Angeschrieben	Anzahl Teilnehmende	Rücklauf
Bund	58	28	48%
Kanton	42	18	43%
NGO/ Verein/ priv. Stiftung	48	28	58%
Andere	95	41	43%
Total	243	115	47%

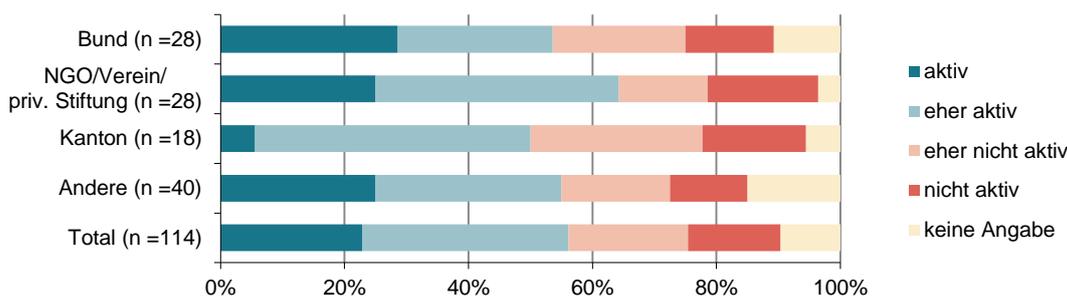
Tabelle 3: Übersicht der angeschriebenen Rubriken, der Anzahl Teilnehmer sowie des Rücklaufes des Online Fragebogens pro Rubrik.²² Quelle: Online-Befragung.

Bei der Interpretation der Ergebnisse aus der Online-Befragung muss der Tatsache Rechnung getragen werden, dass nur Personen eine Einladung zur Online-Befragung erhalten haben, die in der einen oder anderen Weise von den Projekten des SKMR betroffen waren oder diese in Auftrag gegeben haben.

Aktives Interesse an der Pilotphase des SKMR

Das Interesse der in der Online-Befragung befragten Personen am SKMR ist gross, denn in allen Kategorien antworteten mehr als die Hälfte der befragten Personen, die geantwortet haben, dass sie die Arbeit des SKMR «eher aktiv» bis «aktiv» verfolgt haben. Der Figur 3 ist zu entnehmen, dass NGOs leicht überdurchschnittlich mit 65% «aktiv» und «eher aktiv» Nennungen die Pilotphase mitverfolgt haben. Interessant ist auch, dass in allen Kategorien etwa zu einem gleichen Anteil «nicht aktiv» genannt wurde.

²² Letztere zwei wurden aus der Frage «In Vertretung welcher Institution/Behörde standen/stehen Sie mit dem SKMR in Kontakt?» abgeleitet, Mehrfachnennungen wurden unter der Rubrik «Andere» gezählt

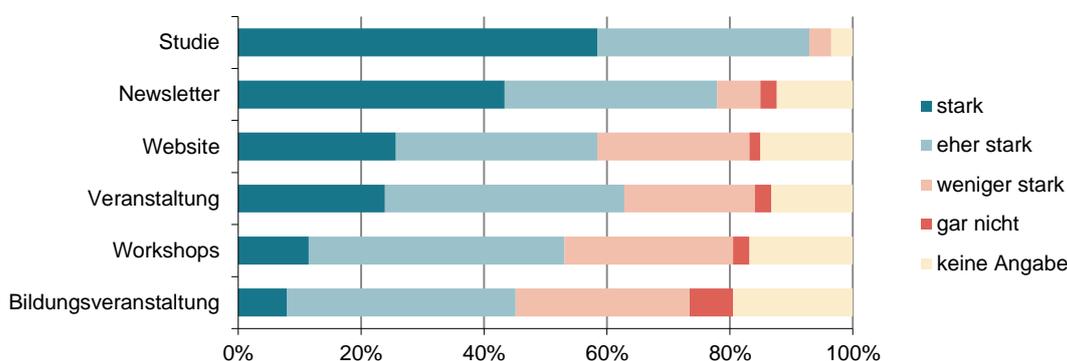


econcept

Figur 3: «Wie aktiv haben Sie die Pilotphase des SKMR mitverfolgt?». Quelle: Online-Befragung.

Kantonsvertreter/innen verfolgten die Arbeit des SKMR weniger aktiv als Vertreter/innen von Bundesstellen oder von NGOs (20 Prozentpunkte weniger «aktiv» Nennungen). Angesichts der anfänglichen Skepsis gegenüber dem SKMR ist aber auch bei den Kantonen ein beachtliches Interesse an den Leistungen des SKMR vorhanden (50% «aktiv» und «eher aktiv» Nennungen). Zudem hielt die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Frühjahr 2013 im Rahmen der zweiten Überprüfung des UPR-Verfahrens fest: «Die Kantonsregierungen unterstützen grundsätzlich die Schaffung einer unabhängigen, nationalen Menschenrechtsinstitution. (...) Das SMRK liefert sowohl den Kantonen wie auch dem Bund wertvolle Informationen und Expertisen zur Umsetzung der Grundrechte und zur Weiterentwicklung des Rechtsstaates. So profitierten die Kantone beispielsweise beim Follow-up der Empfehlungen des UN-Ausschusses über die Rechte des Kindes an die Schweiz, die grösstenteils in die Kompetenz der Kantone fallen».²³

Die online befragten Kunden/innen und interessierten Kreise zeigten sich besonders an den Studien und am Newsletter des SKMR interessiert. Weiter interessieren sie sich «eher stark» bis «stark» für die Website und die Veranstaltungen des SKMR und etwas weniger für Workshops und Bildungsveranstaltungen. Weitere Leistungen, für die sie sich interessieren, sind Beratungen, Gutachten und Expertisen generell.



econcept

Figur 4: «Welche Art von Leistungen des SKMR interessieren Sie besonders?», n = 113. Quelle: Online-Befragung.

²³ KdK (2013: 2). Siehe: http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/Allgemeine_Aussenpolitik/stellungnahme_kdk_upr_2012.pdf

Berücksichtigung des Schweizer Kontextes

Der schweizerische Kontext wurde in zweierlei Hinsicht berücksichtigt. So wurde das SKMR bewusst als Netzwerk von Universitäten aus der deutsch- und französischen Schweiz konzipiert (Repräsentanz des Föderalismus). Gleichzeitig wurde ein Beirat gegründet, der sich durch eine sehr breite politische sowie thematische Abstützung auszeichnete. Der Beirat übernahm während der Pilotphase des SKMR erfolgreich die Rolle des «Sounding Board». Dadurch gelang es, alle politischen Parteien ebenso wie die Eidg. Kommissionen, die sich anfänglich teilweise konkurrenziert fühlten, einzubeziehen. Diese Abstützung wurde insbesondere durch den Lenkungsausschuss sowie durch den Präsidenten und die Vize-Präsidentin des Beirats als zielführend beurteilt.

Nachfrage nach den Leistungen des SKMR

Sowohl Bundesämter als auch einzelne Eidg. Kommissionen, NGOs und die Privatwirtschaft haben in der Pilotphase entweder durch Aufträge im Rahmen der Leistungsvereinbarungen und/oder durch Drittaufträge eine Nachfrage nach den Leistungen des SKMR signalisiert. Des Weiteren haben Teilnehmer/innen an Veranstaltungen, Tagungen und Workshops, die vom SKMR geleitet und organisiert wurden von den Leistungen des SKMR profitieren können, darunter auch die Kantone. Wie in Kapitel 5.1 detailliert dargelegt werden wird, ist die Nachfrage je nach Leistungskategorie des SKMR unterschiedlich. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Nachfrage nach praxisorientierter Forschung in der Form von Studien und Veranstaltungen am grössten ist. Das Mandat des SKMR entspricht dieser Nachfrage. Umgekehrt kann festgehalten werden, dass für eine eventuelle Ombudsfunktion des SKMR wenig Nachfrage besteht. Einzelne Personen sind zwar diesbezüglich auf das SKMR zugekommen, die Direktoriumsmitglieder sind aber der Meinung, dass sie dieser Funktion in Kombination mit ihrer üblichen Stellung als Universitätsprofessoren/innen nicht nachkommen könnten. Sie haben die Ratsuchenden jeweils auf bestehende Ombudsstellen oder andere Beratungsstellen verwiesen. Teilweise wünschen sich die Befragten, dass in jedem Kanton oder auf nationaler Ebene Stellen mit klaren Ansprechpersonen für Einzelbeschwerden existieren würden, an die sie Anfragende verweisen könnten.

Inwiefern die Leistungen des SKMR von anderen Institutionen oder von den Lehrstühlen auch ohne SKMR erbracht worden wären, war im Rahmen dieser Evaluation nicht feststellbar. Die eingeholten Meinungen gingen diesbezüglich auseinander.

Fazit zu nationalen Einschätzungen zum SKMR

— *Interesse und Nachfrage nach Leistungen:* Sowohl Bundesämter, als auch Kantone, NGOs und die Privatwirtschaft haben ein Interesse am SKMR. Die Nachfrage nach Leistungen einer NMRI durch Kunden/innen und interessierte Kreise ist wichtig zur Beantwortung der Frage, ob der Bedarf nach einer Nachfolgeinstitution bestehe.

- *Mehrwert:* Das SKMR oder eine Nachfolgeinstitution sollte komplementär zum bestehenden Menschenrechtssystem der Schweiz konzipiert werden, um so einen klaren Mehrwert sicherzustellen.
- *Einbezug breiter Kreise:* Der Einbezug breiter politischer Kreise in die Pilotphase war für die Arbeiten des SKMR tragend. Diese sollten daher auch bei der Entscheidung zur Weiterentwicklung des SKMR nach der Pilotphase einbezogen werden.
- *Politische Einbettung:* Auch eine allfällige Nachfolgeorganisation des SKMR muss in die schweizerische Politiklandschaft eingebettet werden. Sie sollte kantonal und sprachregional ausgewogen abgestützt werden, um eine breite föderalistische und zivilgesellschaftlicher Akzeptanz sicher zu stellen. Zu klären ist zudem der Einbezug der relevanten Eidg. Kommissionen und politischer Parteien.

3 Funktion und Struktur des SKMR

3.1 Universitäres Netzwerk mit Direktorium und Geschäftsstelle

Nachstehend werden die wichtigsten Eckpunkte des universitären Netzwerks erläutert und beurteilt.

Netzwerk und Direktorium

Das SKMR ist als Zusammenschluss von Hochschulen und einem Verein organisiert: Basisvertrag des SKMR ist ein Rahmenvertrag des Lenkungsausschusses mit der Universität Bern. Diese wiederum schloss einen Rahmenvertrag mit den anderen beteiligten Universitäten (Universitäten Neuenburg, Freiburg und Zürich) ab. Das bereits bestehende SKMR verband sich überdies mit den Partnerinstitutionen Zentrum für Menschenrechtsbildung (ZMRB) der Pädagogischen Hochschule Luzern, mit humanrights.ch sowie dem Institut Universitaire Kurt Bösch. Alle beteiligten Institutionen sind im Direktorium des SKMR vertreten. Die Institutionen teilten die Themen und Aufgabenbereiche des SKMR, wie in Figur 5 dargestellt, unter sich auf – arbeiten aber je nach Fragestellung auch bereichsübergreifend und koordinieren ihre Arbeiten. Das Direktorium ernennt den/die Direktor/in sowie den/die Geschäftsleiter/in und – gemeinsam mit dem Bund – die Mitglieder des Beirats. Es erlässt ein Geschäftsreglement und beschliesst gemeinsam mit dem Lenkungsausschuss das jährliche Arbeitsprogramm.²⁴Seine Aufgaben sind zudem:

- Gesamtaufsicht des SKMR und strategische Ausrichtung
- Kooperation und Koordination innerhalb und ausserhalb des SKMR²⁵
- Qualitätssicherung
- Beschluss über jährliche Arbeitsprogramme und Genehmigung des jährlichen Budgets, der Rechnung und des Jahresberichts.

In den explorativen Gesprächen wurde die Funktionsfähigkeit des Direktoriums unterstrichen. Es erfülle seine Aufgaben. Zudem herrscht die Meinung, dass die Mitglieder des Netzwerks gut miteinander kooperieren. Auch die Direktoriumsmitglieder sind mit ihrer Zusammenarbeit in diesem Gremium zufrieden: Die Arbeitsweise im Direktorium sei kollegial. Der Direktor wird von den Direktoriumsmitgliedern geschätzt.

Obwohl die Aufgaben des Direktoriums keine Öffentlichkeitsarbeit einschliesst, wünschen sich einige Netzwerkpartner, dass das Direktorium verstärkt zu aktuell politischen Diskussionen Stellung nehmen.

Der Direktor und die Geschäftsstelle

Geleitet wird das SKMR von Prof. Dr. Walter Kälin (Universität Bern) als Direktor. Seine Aufgaben sind: die Vertretung des SKMR nach aussen, die Überwachung der Gesamtko-

²⁴ Siehe Geschäftsreglement SKMR

²⁵ Planung gemeinsamer Aktivitäten, die mehr als einen Bereich betreffen und Sicherstellen der Verbindung zu den beteiligten Universitätsleitungen und den Leitungen der Partnerinstitutionen

ordination, der Kohärenz und Qualität der Aktivitäten des SKMR. Zudem trägt er zur Vernetzung des SKMR in der Schweiz bei und gehört der Geschäftsstelle an, die über administratives Personal und eine/n Geschäftsleiter/in verfügt.

Die Geschäftsstelle nimmt folgende Aufgaben wahr:²⁶

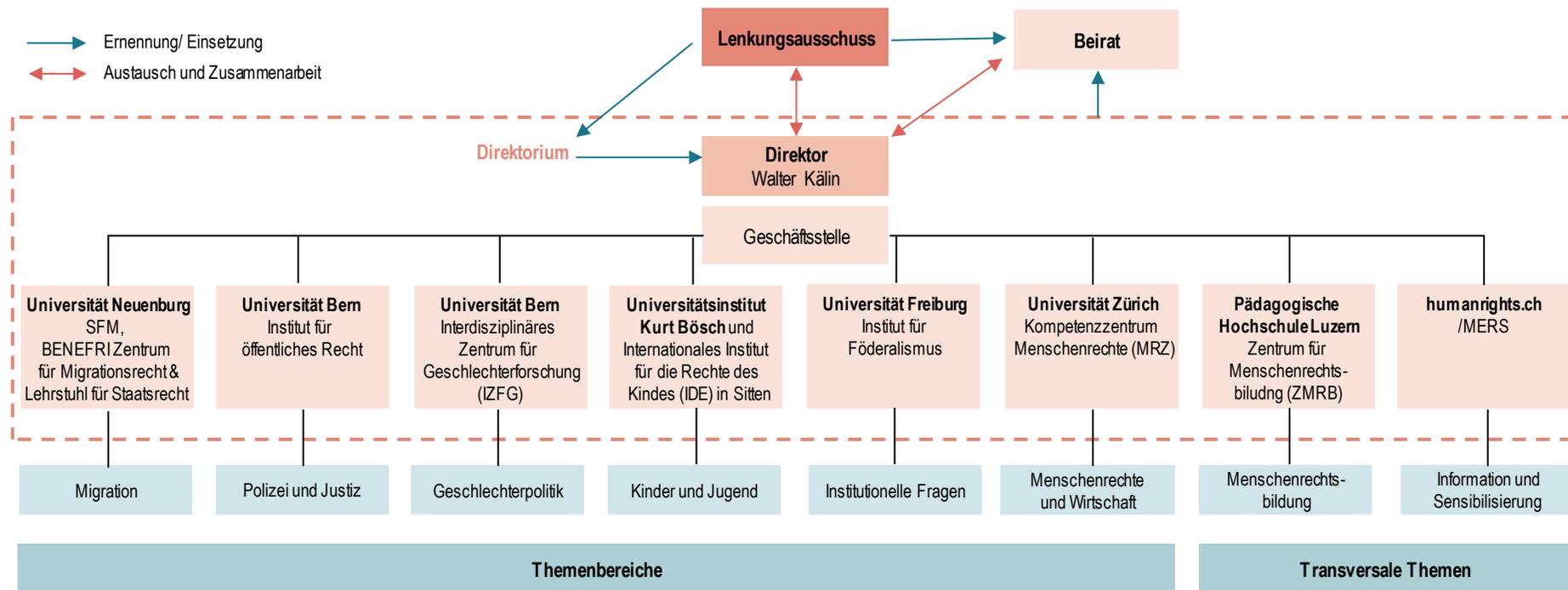
- Akquisition und Koordination von Projekten
- Sicherstellung der Kohärenz und Qualität der Projektarbeit
- Betreuung und Abwicklung der administrativen und finanziellen Abläufe
- Repräsentation des SKMR nach Aussen und Kontaktpflege zu Behörden, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft sowie Förderung der Vernetzung des SKMR in der Schweiz

Darüber hinaus vertritt die Geschäftsstelle den/die Direktor/in bzgl. nicht-akademischer Belange und führt das Sekretariat des Beirats.²⁷ Mit der Arbeit des Direktors sowie mit jener der Geschäftsstelle waren alle befragten Personen sehr zufrieden. Trotz der personellen Wechsel arbeite die Geschäftsstelle gut. Die Direktoriumsmitglieder schätzten insbesondere die inhaltlichen Feedbacks des Direktors zu ihren Projekten. Zur Sicherstellung der Qualität habe er alle Studien persönlich gelesen und kommentiert. Auch der Lenkungsausschuss sowie das Beiratspräsidium äusserten sich durchgehend positiv zur Zusammenarbeit mit dem Direktor.

Teilweise schwierig war gemäss den Befragungsergebnissen, dass die gesamte Projektadministration zur Akquisition und Koordination von Projekten über die Geschäftsstelle zu laufen hatte, was zu Engpässen und/oder Kommunikationsproblemen geführt habe. Diese Projektadministration sei schwerfällig und die Kommunikation zwischen Auftraggeber/innen und Projektverantwortlichen nicht immer optimal. Aus diesen Gründen wurde seitens der Direktoriumsmitglieder häufig der Wunsch nach einer stärkeren Geschäftsstelle geäussert. Dies würde überdies der Qualitätssicherung zugutekommen. Die alleinige Qualitätssicherung durch den Direktor wird zwar allgemein positiv beurteilt, jedoch für eine Person langfristig als zu aufwändig wahrgenommen.

²⁶ Geschäftsreglement des Beirats, Art. 13, S. 4

²⁷ Geschäftsreglement des SKMR, Art. 13, S. 5



Figur 5: Die Organe des SKMR²⁸. Quelle: eigene Darstellung.

²⁸ «Ab dem 1. Januar 2015 werden die Lehr- und Forschungstätigkeiten des IUKB im Bereich Kinderrechte im Rahmen des neu geschaffenen *Centre interfacultaire en droits de l'enfant* (CIDE) in die Universität Genf eingegliedert unter Beibehaltung des Standorts Sion. Dieses neue interfachultäre Zentrum wird weiterhin für den Themenbereich Kinder- und Jugendpolitik des SKMR verantwortlich sein». <http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/kinderpolitik/skmr-themenbereich-kinder-und-jugendpolitik.html>

Anbindung an Universitäten

Die Konzipierung des SKMR als Netzwerk erlaubte es, von Anfang an ein breites Wissen zu Fragen der Menschenrechte zu mobilisieren – dies ist bei allen Befragten unbestritten. Die gewählte Netzwerkstruktur verteilt überdies den Aufwand für Infrastrukturen sowie für die beteiligten Professoren/innen auf verschiedene Universitäten. Dank der Nutzung bestehender Strukturen sei auch ohne eigene Rechtsform des SKMR eine grosse Leistungserbringung möglich. Durch den regelmässigen und institutionalisierten Austausch konnte nach Meinung der Direktoriumsmitglieder zudem das bestehende Wissen erweitert werden. Zu den einzelnen Aufgaben der Themenbereiche und der transversalen Bereiche gibt folgende Tabelle mit thematischen Beispielen den Überblick.

		Themenbereich	Aufgaben und thematische Beispiele ²⁹
Transversale Themen Sensibilisierung und Information: Website, Newsletter Menschenrechtsbildung: zielgruppenspezifische Aus- und Weiterbildungen und Weiterbildungsinstrumente; Umsetzung von internationalen Forderungen im Bereich der Menschenrechtsbildung		Migration	Studien und Veranstaltungen zu folgenden Themen: – Menschenrechte im Asylverfahren – wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Migranten/innen – Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung von Migranten/innen
		Polizei und Justiz	Studien und Veranstaltungen zu folgenden Themen: – Gewalteinsetze durch die Polizei – Umsetzung menschenrechtskonformer Haftbedingungen – Gewährleistung von Verfahrensrechten
		Geschlechterpolitik	Studien und Veranstaltungen zu folgenden Themen: – Geschlechtsspezifische Formen von Gewalt – Strukturelle und institutionelle Diskriminierung aufgrund des Geschlechts – Transidentität und Intersexualität
		Kinder- und Jugendpolitik	Studien und Veranstaltungen zu folgenden Themen: – Schutz von Kindern und Jugendlichen von jeglicher Form von Diskriminierung, Gewalt und Misshandlung – Mechanismen zur Überwachung der Anwendung der Kinderrechtskonvention – Kinder als Rechtssubjekte
		Institutionelle Fragen	Studien und Veranstaltungen zu folgenden Themen: – Schwierigkeiten bei der Berichterstattung und der Umsetzung von Empfehlungen internationaler Organe und der Urteile des EGMR – Kantonale und kommunale Unterschiede und Besonderheiten in menschenrechtsrelevanten Bereichen – Direkte Demokratie in der Rechtsanwendung
		Menschenrechte und Wirtschaft	Studien und Veranstaltungen zu folgenden Themen: – Konkretisierung und «Übersetzung» von menschenrechtlichen Anforderungen in wirtschaftlichen Kontext – Berücksichtigung der Menschenrechte in Aktivitäten der öffentlichen Hand, z.B. im öffentlichen Beschaffungswesen von Bund und Kantonen sowie in der Aussenpolitik – Umsetzung der Prinzipien von John Ruggie

Tabelle 4: Die Themenbereiche und transversalen Bereiche mit ihren jeweiligen Aufgaben. Quelle: Broschüre SKMR 2011.

Die Evaluation zeigt, dass mit der Konzentration des SKMR auf die verschiedenen Themenbereiche die wichtigsten in der Schweiz relevanten menschenrechtlichen Themen abgedeckt werden konnten. Positiv wurde gewertet, dass keine strikte Beschränkung auf die Themenbereiche stattfand. So führte die Universität Bern auch Projekte zum Thema

²⁹ Broschüre SKMR 2011

Migration durch und die Universität Zürich solche zu institutionellen Fragen. Dennoch bestehe eine gewisse Schwerfälligkeit, wenn neue Themen aufgegriffen werden sollten. Zudem finde keine strategische Ausrichtung auf Themen statt. Diese Hinweise gaben die Mitglieder des Direktoriums.

Die Anbindung an Universitäten kann in Bezug auf die Unabhängigkeit des SKMR insofern positiv bewertet werden, als universitäre Forschung und wissenschaftliche Arbeit in der Schweiz generell als unabhängig wahrgenommen werden. Gemäss den Evaluationsergebnissen hat sich das universitäre Netzwerk zudem bzgl. der Erfüllung seiner Brückenfunktion zwischen Bund, den Kantonen und der Zivilgesellschaft (inkl. NGOs) bewährt. Dies wurde insbesondere vom Lenkungsausschuss und von den Direktoriumsmitgliedern so wahrgenommen. Letztere schätzten neben den netzwerkinternen Synergien speziell auch die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit externen Akteuren. Im Rahmen des SKMR konnten sie Kontakte mit Kantonen, Kommissionen, internationalen Gremien und Personen aus der Privatwirtschaft (z.B. Heimleiter, Polizeischule etc.) knüpfen, die ohne ein solches Institut wohl nicht entstanden wären. Insbesondere im Bereich Polizei und Justiz habe sich das SKMR über die Jahre beispielsweise das Vertrauen von Polizei und Haftanstalt-Leitern/innen aufbauen können. Dies habe erlaubt, stärker praxisorientierte Forschung zu betreiben, als dies im universitären Alltag sonst üblich sei (Dies war die Meinung der Mehrheit; einzelne Lehrstühle/Institute waren auch der Meinung, dass sich ihre Arbeit fürs SKMR kaum von ihrer übrigen Arbeit unterscheide – dies waren vorwiegend jene, die auch sonst hauptsächlich an Drittmittelprojekten arbeiten). Weiter waren sich die Netzwerkpartner einig, dass im Rahmen des SKMR kaum Grundlagenforschung gemacht werde.

Die wissenschaftliche und menschenrechtspolitische Relevanz der Inhalte wurde von den Direktoriumsmitgliedern sowie auch von den anderen befragten Personen als hoch anerkannt. Ein weiteres Resultat der Praxisnähe sei, dass immer wieder neue Forschungsthemen entdeckt werden, auf die man in der rein akademischen Forschung nicht gestossen wäre. Die Direktoriumsmitglieder waren der Meinung, dass die praxisbezogene Forschung einen guten Input liefere für die (Grundlagen-)Forschung an der Universität und teilweise auch für die Lehre. Die Expertisen des SKMR würden es ermöglichen, Forschungsfragen für die Praxis verständlich und zielführend aufzubereiten, wie auch neue Fragestellungen und Themenbereiche aus dieser Verbindung abzuleiten.

Neben diesen positiven Aspekten zeigen die Ergebnisse der Evaluation den grossen Koordinationsbedarf des Netzwerks auf. Die Verteilung des Kompetenzzentrums auf verschiedene Universitäten brachte zudem die Schwierigkeit der Visibilität als Einheit mit sich und erschwerte die Bildung einer «corporate identity» sowie eines einheitlichen Qualitätsausweises. Zudem steht die akademische Freiheit in einer systemischen Spannung zum expliziten Auftrag an das SKMR, die Menschenrechte zu stärken, was eine Parteilnahme impliziert. Zudem wurde die Befürchtung geäussert, dass das Netzwerk durch die starre Zuteilung der Themengebiete nicht ausreichend auf neue Themen oder Themenschwerpunkte reagieren könne (z.B. Menschenrechte im Alter). In der Online-Befragung wünschten sich mehrere Personen, dass die Rechte von Lesben, Homo- und Bisexuellen

sowie von Transgender- und intersexuellen Menschen (LGBT) durch das SKMR vermehrt behandelt werden.

Fazit zur Struktur des SKMR

- *Direktorium*: Das Direktorium mit seiner breiten Abstützung von Fachwissen wird als positiv eingeschätzt. Es erlaube, erhebliche Ressourcen zu mobilisieren – und dies ohne eigene Rechtsform.
- *Direktor*: Eine stärkere Visibilität des Kopfes der Institution, der sich ausschliesslich dem Kompetenzzentrum widmen könnte, würde dem Wunsch vieler Befragten entsprechen. Dadurch könnte das SKMR seinem Auftrag bzgl. der öffentlichen Sensibilisierung für Menschenrechtsfragen besser gerecht werden. Zudem könnte dadurch die «corporate identity» des SKMR gestärkt werden.
- *Geschäftsstelle*: Hinsichtlich einer besseren Koordination und einer schlankeren Projektabwicklung wünschten viele Befragte eine Stärkung der Geschäftsstelle. Damit könnte die Qualitätssicherung, eine «corporate identity» sowie eigene Öffentlichkeits- und Medienarbeit verbessert werden.
- *Universitäres Netzwerk*: Die Anbindung des SKMR an Universitäten erlaubte es, wissenschaftlich hochstehende, praxis- und menschenrechtsrelevante Forschungsleistungen zu erbringen. Neben der akademischen Unabhängigkeit ist die gesellschaftliche Rolle der Universitäten hilfreich bei der Erfüllung der Aufgaben des SKMR. Negativ fallen der hohe Koordinationsbedarf des Netzwerks sowie seine begrenzte Visibilität auf.

3.2 Steuerung durch den Lenkungsausschuss

Die Grundfinanzierung des Zentrums wird von einem Lenkungsausschuss verwaltet, der aus Vertretern/innen des Eidgenössischen Justizdepartements (EJPD) und des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zusammengesetzt und von AMS und BJ geleitet wird. Weitere Mitglieder des Lenkungsausschusses sind die Direktion für Völkerrecht (DV), das Staatssekretariat für Migration (SEM) sowie das Bundesamt für Polizei (fedpol). Der Lenkungsausschuss genehmigt die Leistungsvereinbarungen und prüft, inwiefern der Beitrag der Eidgenossenschaft in Übereinstimmung mit dem Rahmenvertrag und den Leistungsvereinbarungen verwendet wird.

Der Lenkungsausschuss steuert die Leistungserbringung des SKMR im Rahmen der Leistungsvereinbarungen. Die Ressourcen dazu stammen vom EDA (750'000 CHF/ Jahr) und vom EJPD (250'000 CHF/ Jahr) bei. Einzelne Bundesämter erklären, dass die Kosten und damit auch die Möglichkeiten, von den Leistungen des SKMR zu profitieren auf weitere Departemente sowie auf die Kantone verteilt resp. ausgeweitet werden sollten. Sowohl die leitenden Bundesämter als auch die weiteren Mitglieder des Lenkungsausschusses sind der Meinung, dass Steuerung und Finanzierung Hand in Hand gehen

müssen. Dies wird im Grundsatz von allen Beteiligten akzeptiert, scheint aber trotzdem teilweise zu Missmut geführt zu haben. Ein Bundesamt würde es begrüßen, wenn die Mitglieder des Lenkungsausschusses aus vergleichbaren Hierarchiestufen stammten, da sie sich dadurch eher auf Augenhöhe begegnen könnten.

Unter den Direktoriumsmitgliedern ist die Meinung verbreitet, dass der Lenkungsausschuss zu Beginn der Pilotphase stark vorgegeben habe, welche Projekte die Themenbereiche zu bearbeiten hätten und dass die Netzwerkpartner erst in den letzten zwei Jahren etwas mehr Freiheit erlangt hätten. Alle Befragten (sowohl Direktorium als auch Lenkungsausschuss) waren sich einig, dass der Start des SKMR schwierig gewesen sei, dass man sich «habe finden müssen» und dass aber über die Jahre eine Struktur und ein gemeinsames Auftragsverständnis entstanden seien, welche die anfänglichen Probleme behoben hätten. (Siehe mehr dazu im Kapitel 4.3.) Dies gelte nicht nur für die Zusammenarbeit zwischen Direktorium und Lenkungsausschuss sondern auch innerhalb der verschiedenen Bundesämter.

Fazit zur Steuerung durch den Lenkungsausschuss

- *Entscheidungskompetenzen und Flexibilität:* Der Lenkungsausschuss bestimmt mit den Leistungsvereinbarungen über einen grossen Teil der finanziellen Mittel des SKMR. Dabei gehe er stark auf Vorschläge des Direktoriums ein. Anfängliche Verständnisprobleme zwischen SKMR und Lenkungsausschuss sowie zwischen den Bundesämtern, die im Lenkungsausschuss Mitglieder sind, konnten behoben werden.
- *Zusammensetzung:* Die Zusammensetzung des Lenkungsausschusses wurde von den Befragten als für das Pilotprojekt sinnvoll erachtet. Für eine Nachfolgeinstitution müsste die Grundfinanzierung sowie die Zusammensetzung eines möglichen Lenkungsausschusses auf weitere Departemente sowie (über die Bereitstellung der Infrastruktur hinaus) auf die Kantone ausgeweitet werden.

3.3 Beratung durch Beirat

Ein Beirat begleitet die Ausrichtung des Zentrums. Seine Kompetenzen bestehen in der Möglichkeit, dem Direktorium Empfehlungen abzugeben und von seinen Aktivitäten Kenntnis zu nehmen. Die Mitglieder des Beirats werden zusammen von Bund und Direktorium ernannt. Er setzt sich zusammen aus Vertretern/innen des Bundes, der Kantone, der betroffenen eidgenössischen Kommissionen, der Politik, der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft. Der Beirat ist mit relativ wenigen Kompetenzen ausgestattet. Er ist ausschliesslich beratend tätig und nimmt zur Kenntnis. Trotz dieser Tatsache und obwohl er sich nur zweimal jährlich trifft, konnte er durch die Besprechung von einzelnen Projekten und durch die Funktion als «Sounding Board» eine wichtige Aufgabe erfüllen: Durch die Einbindung verschiedener Interessengruppen und Parteien aus dem gesamten politischen Spektrum könne die Meinung der Öffentlichkeit über die Arbeit des SKMR abgeholt und ein Sprachrohr für die Arbeiten des SKMR geschaffen werden. Eini-

ge der Befragten kritisierten, dass der Beirat fast zu gross sei und zudem einige Kreise sehr passiv seien. Aus der Online-Befragung ist denn auch ersichtlich, dass die Mitglieder des Beirats im Vergleich zu anderen Befragten die Pilotphase des SKMR nicht überdurchschnittlich aktiv verfolgt haben (Nennungen von «eher aktiv» bis «aktiv» zusammen: 66%). Auch die Direktoriumsmitglieder nehmen den Beirat als eher passiv wahr, ein intensiver Austausch zwischen den beiden Gremien findet nicht statt. Die Führung des Beirats durch Herrn Eugen David und die Geschäftsstelle wird aber von allen Beteiligten gelobt.

Fazit zur Beratung durch den Beirat

- *Breite Unterstützung:* Die Einsetzung eines politisch breit abgestützten Beirats sei für die Pilotphase des SKMR wichtig gewesen, erklärten die Befragten.
- *Aktive Unterstützung:* Gemäss der Befragungsergebnisse wäre es zu begrüssen, wenn ein Beirat einer Nachfolgeinstitution zum SKMR eine aktivere Rolle spielen würde. Die breite Zusammensetzung des Beirats könnte laut den Befragungen als Beispiel für eine neue Zusammensetzung des Lenkungsausschusses dienen.

4 Auftragserteilung an das SKMR und Ressourcen

4.1 Dienstleistungscharakter des SKMR

Das SKMR ist als Dienstleistungszentrum primär für den Bund, aber auch für die Kantone, Gemeinden, für NGOs sowie für die Privatwirtschaft konzipiert.³⁰ Dies ist ein bestimmender Faktor des SKMR. Bevor anschliessend die verschiedenen Arten der Auftragserteilung ans SKMR behandelt werden, wird hier auf die unterschiedliche Wahrnehmung des Dienstleistungscharakters des SKMR eingegangen. Wie die Leistungen des SKMR von Kunden/innen beurteilt werden, ist Inhalt von Kapitel 5.2.

Als positiver Aspekt dieses Dienstleistungscharakters wurde in den Befragungen die Praxisnähe der Leistungserbringung des SKMR gewürdigt. Dies habe in manchen Fällen dazu geführt, dass für international aufgeworfene Fragestellungen und Leitlinien schweizerische Lösungen gefunden werden konnten.³¹ An dieser Stelle zeigt sich, wie wichtig die Positionierung des SKMR zwischen Staat und NGO für die Erfüllung seiner Aufgaben ist. Ergänzt wird diese positive Sicht durch den Hinweis, dass die Bezahlung für Leistungen bezüglich des Mitteleinsatzes Transparenz verlange und eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem/der Auftraggeber/in bestehe.

Neben den positiven Aspekten kristallisieren sich am Dienstleistungscharakter auch verschiedene Probleme. Da das SKMR derzeit ohne frei zur Verfügung stehende Mittel für eigene Projekte konzipiert sei, bleibe zwischen der Bearbeitung von Projekten im Rahmen der Leistungsvereinbarungen (die jeweils vom Lenkungsausschuss genehmigt werden) und Drittaufträgen kaum Spielraum für Eigeninitiative, so die Befragten. Dadurch könne das SKMR nicht selbständig aktuelle menschenrechtsrelevante Themen aufgreifen und beispielsweise der im Bundesratsbericht (2009: 2) definierten Aufgabe, eine «Vision» für die Menschenrechte in der Schweiz» zu erarbeiten, nicht gerecht werden.

Der Dienstleistungscharakter wirke sich zudem punktuell negativ aus, wenn die Auftraggeber möchten, dass sich die Arbeit des SKMR nach ihren inhaltlichen Vorstellungen richten müsse, wodurch seine Unabhängigkeit beschränkt werde. So habe es Einzelfälle gegeben, in welchen die Publikation von Studien durch den Auftraggeber verhindert wurde. Meistens wurde dafür als Begründung mangelnde Qualität der Leistungen angegeben, teilweise habe aber der Verdacht bestanden, dass Inhalte politisch unerwünscht gewesen seien. Dieses Thema konnte im Rahmen dieser Evaluation nicht abschliessend geklärt werden. In den Gesprächen wurde aber erkannt, dass zwischen den Bundesämtern unterschiedliche Einschätzungen bezüglich des Umgangs mit Studien des SKMR bestehen.

³⁰ Siehe Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Universität Bern 2011: 3

³¹ Hierfür wurde als Beispiel eine Studie zur Isolationshaft in Hochsicherheitsgefängnissen. Die Haftanstalten seien vorerst skeptisch gewesen – da sie sich durch das SKMR «kontrolliert» fühlten – schliesslich hätten sie die Zusammenarbeit geschätzt als sie realisierten, dass sie von den Empfehlungen des SKMR profitieren konnten und nicht an den Pranger gestellt wurden.

Das Direktorium ist der Meinung, dass das SKMR eher unterfinanziert sei – und dies sowohl im Hinblick auf die Entschädigung seiner Leistungen im Rahmen der Leistungsvereinbarungen, als auch bezüglich der Entschädigung durch Dritte. Unter den Befragten ist die Meinung stark verbreitet, dass das SKMR zu Beginn des Pilotprojektes viele Mittel investiert habe, um eine hohe Leistungsbereitschaft signalisieren zu können. Einzelne Mitglieder des Direktoriums meinten gar, dass die Preise für die Projekte, die über die Leistungsvereinbarungen laufen, unter den marktüblichen Entschädigungen liegen würden. Es wurde auch die Meinung geäußert, dass die Leistungen im Rahmen der Leistungsvereinbarungen dazu führten, dass sich die Lehrstühle selbst konkurrenzieren und dass es lehrstuhl-bezogen erfolgsversprechender wäre, die eigenen Kapazitäten für marktübliche bzw. besser bezahlte Drittmittel-Projekte einzusetzen. Die Finanzierung durch Drittmittelprojekte war für das SKMR allerdings oft auch nicht zufriedenstellend, da auch hier in vielen Fällen der Aufwand durch die Entschädigung nicht gedeckt werden konnte. In den ersten Jahren wurde dies «im Sinne einer Vorinvestition zwecks Erschliessung des Marktes» akzeptiert, längerfristig erscheine dies aber nicht als tragfähig, so das Direktorium.³² Insbesondere zu Beginn des Pilotprojektes wurde das Budget regelmässig überschritten³³ und durch Eigenfinanzierung aufgestockt. Dass die hohe Leistungsbereitschaft mit den gegebenen Mitteln längerfristig aufrechterhalten werden könne, wurde sowohl von Vertretern/innen des Direktorium als auch des Lenkungsausschusses in Frage gestellt.

Fazit zum Dienstleistungscharakter des SKMR

— *Grundsätzlich:* Das SKMR habe die ihm übertragenen Dienstleistungen erfüllt.

Positive Aspekte, die mit Blick auf den Dienstleistungscharakter genannt werden:

- Das Erbringen von Dienstleistungen schaffe Praxisnähe und Relevanz.
- Das Entwickeln schweizerischer Lösungen für international erkannte Menschenrechtsfragen vermittele den Behörden und der Gesellschaft Wissen und Kompetenzen zu Menschenrechten.
- Die Rechenschaftspflicht gegenüber dem/der Auftraggeber/in schaffe Transparenz.

Kritische Aspekte, die mit Blick auf den Dienstleistungscharakter genannt werden:

- Mandate könnten von Auftraggebern/innen als Rahmen für inhaltliche Mitbestimmung missverstanden werden und bürden Risiken eingeschränkter Publikationsfreiheit.
- Die Dienstleistungen müssten teilweise unter zeitlichem und finanziellem Druck erbracht werden.
- Die Konzeption als Dienstleistungszentrum lasse wenig Spielraum für Eigeninitiative oder den Auftrag, eine «Vision» für die Menschenrechte in der Schweiz zu erarbeiten.

³² Mitteilung des Direktors an den Lenkungsausschuss vom 1. Oktober 2012

³³ Mitteilung des Direktors an den Lenkungsausschuss vom 1. Oktober 2012

4.2 Grund- und Querfinanzierung durch Bund und Kantone/ Universitäten

Wie bereits erwähnt, sind die Universitätskantone indirekt an der Finanzierung des SKMR beteiligt, indem sie Infrastrukturen sowie die Anstellung der Professoren/innen als Direktoriumsmitgliedern an den Universitäten sicherstellen. Zusätzlich dazu leisteten die Universitäten teilweise in den ersten ein oder zwei Jahren Anschubfinanzierungen und/oder finanzier(t)en Anstellungen von Mitarbeitern/innen für das SKMR über die involvierten Lehrstühle. Durch das ZMRB wurde zudem ein zusätzlicher jährlicher Beitrag von 13'000 CHF. von zwei Stiftungen zur Entschädigung für die eigene Leistung akquiriert.³⁴ Diese Akquisition von Geldmitteln über Stiftungen ist aber ein Einzelfall.

Der grösste Teil der Grundfinanzierung des SKMR macht das jährliche Budget des Bundes (EDA/EJPD) in der Höhe von 1 Mio. CHF aus. Im Gegenzug dazu erbringt das SKMR Leistungen, die in jährlichen Leistungsvereinbarungen vom Lenkungsausschuss festgelegt und kontrolliert werden. Unabhängig von der Verteilung der jährlich festgelegten Aufträge im Rahmen der Leistungsvereinbarungen, werden die Mittel fix auf die verschiedenen Themenbereiche verteilt: Die Themenbereiche «Migration», «Polizei und Justiz», «Geschlechterpolitik», «Kinder und Jugend», «Institutionelle Fragen» sowie «Menschenrechte und Wirtschaft» erhalten je 80'000 CHF brutto, die transversalen Bereiche «Menschenrechtsbildung» 45'000 CHF, resp. «Information und Sensibilisierung» 90'000 CHF.

Die vom Bund bereitgestellte Grundfinanzierung dient der Deckung der Kosten für die wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen der im Rahmen der Leistungsvereinbarung zu erbringenden Aufträge. Die Löhne, bzw. die Arbeitskraft der Professoren/innen sowie die Infrastruktur werden von den beteiligten Hochschulen zur Verfügung gestellt. Mit den pro Themenbereich vorgesehenen Fixbeiträgen konnten die Netzwerkpartner im Schnitt theoretisch eine Stelle von 60% für eine/n wissenschaftliche/n Mitarbeiter/in finanzieren. Diese Möglichkeit wurde unterschiedlich genutzt.³⁵ Allen Netzwerkpartnern gemeinsam ist, dass ihre für das SKMR eingesetzten Mitarbeitenden gut qualifiziert sind, gemäss Angaben der Direktionsmitglieder sogar eher qualifizierter als bei anderen Drittmittelprojekten. Es würden in der Regel Personen mit abgeschlossenem Lizentiat bzw. Master-Studium angestellt, mehr als die Hälfte (inkl. der Professoren/innen) aller Beteiligten im SKMR verfügen darüber hinaus mindestens über ein Doktorat. Details zu den Anstellungen fürs SKMR finden sich in der nachfolgenden Tabelle.³⁶ Die Angaben zu den Anstellungsprozenten der Mitarbeiter/innen für das SKMR beziehen sich auf die Anstellungen für die Bearbeitung der Projekte im Rahmen der Leistungsvereinbarungen. Es handelt sich dabei um ungefähre Werte, die von den Netzwerkpartnern relativ flexibel gehandhabt wurden.

³⁴ 10'000 p.a. von Lotteriefond, 3'000 p.a. von gemeinnützige Gesellschaft Luzern

³⁵ So wurde in einem Themenbereich eine Person zu 60% ausschliesslich für das SKMR angestellt; in einem anderen Fall wurden drei Personen zu 20% entschädigt und in einem dritten Fall erfolgte keine Anstellungen, sondern die Mittel werden wie eine normale Projektentschädigung zur Entschädigung für das jeweilige SKMR-Projekt verwendet, die durch Universitätsangestellte bearbeitet werden.

³⁶ Zahlen basieren auf Interviews und internem Jahresbericht 2011 des SKMR.

	Anstellungsprozente	Qualifikationen		
	Anstellungsprozente Mitarbeiter/innen für SKMR (finanziert über Leistungsvereinbarungen)	Prof. ³⁷	Dr.	lic/MA
Migration	120-130% (verteilt auf 3 Pers. à 20-30%; 40%; 60%)	2	1	2
Polizei & Justiz	80% (bei hoher Auslastung 20-30% mehr)	1		4
Geschlechterpolitik	40%	1		3
Kinder & Jugend	50%	2	2	2
Institutionelle Fragen	60% (zusätzliche bei hoher Auslastung)	3	1	1
Menschenrecht und Wirtschaft	60%	2	1	2
Menschenrechtsbildung	50%		1	2
Information & Sensibilisierung	80%		1	2

Tabelle 5: Anstellungen fürs SKMR pro Themenbereich. Quelle: Telefonische Befragung, SKMR Website, Jahresbericht 2011.

Die meisten Mitarbeiter/innen des SKMR übernehmen neben zusätzlich in unterschiedlichem Masse universitäre Aufgaben für Lehre, Forschung und Verwaltung. Entsprechend unterschiedlich wird die Doppelbelastung durch die Aufgaben der Universität und dem SKMR wahrgenommen. Zusammenfassend muss aus der Befragung der Direktoriumsmitglieder jedoch der Schluss gezogen werden, dass die starke Arbeitsbelastung der Direktoriumsmitglieder durch universitäre Grundaufgaben das aktuelle Konzept der Angliederung der Institution an Universitäten langfristig in Frage stellt.

Bezüglich der Arbeitsaufteilung zwischen den Themenbereichen bestand, gemäss Befragungsergebnissen, teilweise das Problem, der unterschiedlichen Arbeitsauslastung. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Verwaltung je nach Themenbereich mehr oder weniger Bedarf nach Leistungen des SKMR äussert sowie auf die Aktualität spezifischer Themen, auf die die Verwaltung reagieren muss. Zwar konnten sich die Themenbereiche in solchen Fällen bis zu einem gewissen Grad gegenseitig aushelfen, die fixe Aufteilung der Mittel pro Themenbereich wurde aber von den meisten Netzwerkpartnern als nicht optimal beurteilt.³⁸

Teilweise können die Themenbereiche bei erhöhtem Aufwand einen zusätzlichen Beitrag aus der Grundfinanzierung beantragen. Dies geschah beispielsweise 2014 durch den Bereich Geschlechterpolitik für den Mehraufwand zur Erarbeitung der Women's Human Rights App sowie für die Diskriminierungsstudie (Entwurf JB 2014: 6). Im gleichen Jahr erhielt humanrights.ch einen zusätzlichen Beitrag für die Überarbeitung der Website (siehe Entwurf JB 2014: 6). Diese Ausgleichszahlungen konnten ab 2013 durch eine allgemeine Reduktion der Fixbeiträge um 5% ermöglicht werden.³⁹

³⁷ Die Professoren/innen sind üblicherweise nicht über die Leistungsvereinbarungen, sondern über die Universitäten entschädigt.

³⁸ Anzahl Projekte, die im Rahmen der Leistungsvereinbarungen der letzten vier Jahre pro Themenbereich bearbeitet wurden (inkl. Mehrfachnennungen, wenn mehr als ein Themenbereich an einem Projekt gearbeitet hat): Migration (7), Polizei und Justiz (12), Geschlechterpolitik (10), Kinder- und Jugendpolitik (12), Institutionelle Fragen (12), Menschenrechte und Wirtschaft (8), Menschenrechtsbildung (7) (Quelle: eigene Projektauswertung).

³⁹ Siehe Vorschlag des Direktoriums in der Mitteilung des Direktors an den Lenkungsausschuss vom 1. Oktober 2012. Laut Geschäftsstelle erhielten die Themenbereiche daraufhin ab 2013 nur noch je 70'370.37 CHF; der Verein humanrights.ch 79'166.67 CHF und das ZMRB 39'583.33 CHF.

Neben den fixen Beiträgen für die Themen- und transversalen Bereiche geht ein guter Viertel bis zu ein Drittel des Budgets jedes Jahr an die Geschäftsstelle (siehe Jahresberichte). Die Geschäftsstelle war ursprünglich als rein administrative Stelle vorgesehen (siehe z.B. interner Jahresbericht 2011), hat mit den Jahren aber auch zunehmend Projektarbeit geleistet.⁴⁰ Nach Aussage der Geschäftsstelle war dies dann der Fall, wenn neue Themen zu bearbeiten und die dafür notwendige Expertise in den Themenbereichen nicht vorhanden war – dann habe die Geschäftsstelle, je nachdem mit Unterstützung durch ein/e externe Experte/in die Projekte teilweise selbst durchgeführt.

2012 sah sich die Geschäftsstelle zudem mit dem Problem konfrontiert, dass Übersetzungskosten höher ausfielen als geplant und dass die Anschubfinanzierung der Universität Bern, welche die Geschäftsstelle in den ersten zwei Jahren mitfinanzierte, auslief.⁴¹ Dieser Aufwand musste nun durch den Bundesbeitrag gedeckt werden, was durch eine (theoretische) Reduktion des Pensums des Direktors ermöglicht wurde, wie unten stehende Tabelle zeigt.

	2011	2012	2013	2014
Personalaufwand				
Betrag in CHF	284'795.70	331'034.10	242'250.45	279'329.20
Anstellungsprozente an der Geschäftsstelle				
Direktor	30% (März-Juni), 20% ab Juli	20%	20% (Jan-März), 15% ab April	15%
Geschäftsführerin	100% (Feb-März), 80% ab April	80%	50% (Jan-Feb), 100% (2x50) ab März	100% (Jan-März; 2 x 50), 60% ab April
wiss. Mitarbeiter/in allgem. und Übersetzungen	80% (ab Juni)	80% (bis Mai) 70% (ab Juli, Vertretung Mutterschaftsurlaub)	70%	70% (bis Mai) 50% (ab Mai, Einführung Mutterschaftsvertretung)
Admin. Mitarbeiter/in Finanzen	75% (Feb-April), 10% (ab Juni)	10%	10%	10%(Jan-Juli) 70% (ab Juni; neue Funktion Koordinatorin)
Praktikant/in	40-60% (ab Juli)	40-60 % (Jan-Feb) 50% (April-Juni)		
Total	175-240%	190-240%	150-200%	195-215%
Durchschnitt	205%	205%-215%	195%	195%

Tabelle 6: Arbeitspensen Geschäftsstelle. Quelle: JB 2011-2013; Entwurf JB 2014.

Die Evaluation ergibt keine klaren Ergebnisse zum Nutzen pro Personalaufwand der Geschäftsstelle: Einerseits wurde geäußert, dass die Geschäftsstelle verhältnismässig zu viele finanzielle Ressourcen verbrauche. Dem wurde durch eine Reduktion um 40 Stellenprozente im Jahr 2013 entgegengewirkt (Interner Jahresbericht 2013). Andererseits wurde die Meinung geäußert, die Geschäftsstelle sei zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben unterdotiert. Wahrscheinlich lassen sich diese unterschiedlichen Einschätzun-

⁴⁰ Durch die Geschäftsstelle jedes Jahr abgeschlossene Projekte: 2011: 1 Projekt; 2012: 4 Projekte; 2013 0 Projekte; 2014: 10 Projekte (davon 3 in Zusammenarbeit mit anderen Universitäten)

⁴¹ Mitteilung des Direktors an den Lenkungsausschuss vom 1. Oktober 2012

gen auf die starken Schwankungen beim Personalaufwand: 2013 reduzierte die Geschäftsstelle fast ein Drittel des Budgets gegenüber dem Vorjahr. Der Sachaufwand beträgt jedes Jahr ca. 100'000.- CHF. Als Herausforderung wurden öfters die Kosten für Übersetzungen genannt, die zu Beginn oft von französisch sprechenden Mitarbeiter/innen erbracht wurden und dies auf Kosten der Projektarbeit. Später ergingen Aufträge an externe Übersetzer/innen; diese Kosten seien noch nicht optimal gedeckt.

Fazit zur Grund- und Querfinanzierung

- Die finanzielle Beteiligung Universitäten sei essenziell für das SKMR.
- Die fixe Mittelverteilung auf Themenbereiche erlaube langfristige Planungen, werde dem tatsächlichen Arbeitsaufwand aber nicht immer gerecht.
- Die Selbstorganisation der Themenbereiche funktioniere gut.
- Für Projekte des SKMR würden gut qualifizierte Mitarbeitern/innen eingesetzt.
- Die Arbeitsbelastung durch universitäre Aufgaben neben SKMR sowie durch die SKMR-Projekte sei oft sehr hoch.

4.3 Auftraggeber/innen der Projekte

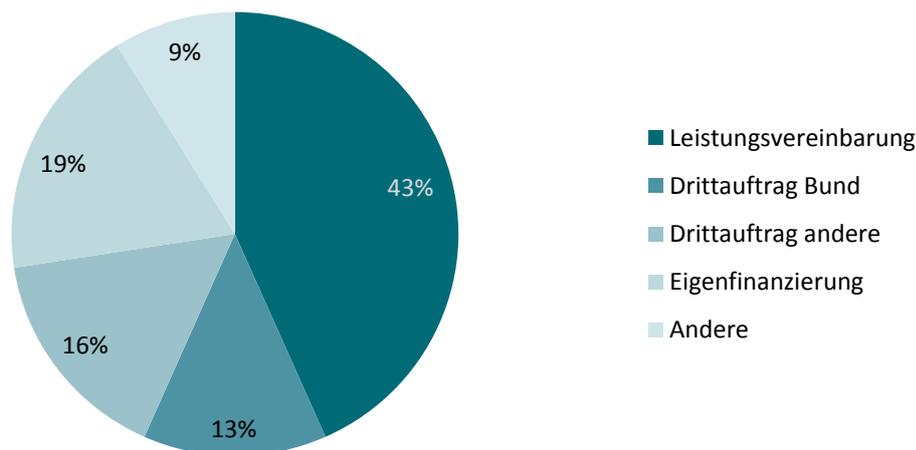
Übersicht

Das SKMR konnte in der untersuchten Zeitspanne insgesamt 102 Projekte durchführen und abschliessen. In Tabelle 7 sowie in Figur 6 wird aufgezeigt, dass ein Grossteil der Projekte (43%) über die Leistungsvereinbarungen zustande kam und dass das häufigste Projektformat Studien waren (28 von total 49 Projekten).⁴² 16% der durchgeführten Projekte waren Drittaufträge des Bundes und weitere 13% weitere Drittaufträge. Auch bei den Drittaufträgen dominierten die Studien. Bei den Drittaufträgen, die nicht vom Bund kamen, machen sie aber nur die Hälfte aller Projekte aus. Im Vergleich zu den Drittaufträgen sticht hervor, dass der Anteil der durch das SKMR selbst finanzierten Projekte mit 19% erheblich ist (siehe Kapitel 4.4). Auf Eigeninitiative hat das SKMR gleich viele Studien wie Veranstaltungen durchgeführt (je 7).

	Leistungsvereinbarung	Drittauftrag Bund	Drittauftrag andere	Eigenfinanzierung	Andere
Studie	28	9	9	7	2
Veranstaltung	15	1	3	7	6
Andere	6	5	6	7	2
Total	49	15	18	21	10

Tabelle 7: Anzahl Projekte nach Auftragserteilung, Mehrfachnennungen möglich, n=102. Quelle: SKMR Projektauswertung, eigene Darstellung.

⁴² So wurden 50% der Studien sowie 47% der Veranstaltungen und 23% (6 von 26 Projekten) der «anderen Projekte» über Leistungsvereinbarungen bearbeitet.



econcept

Figur 6: Anzahl der Projekte nach Auftraggeber/in, Mehrfachnennungen möglich, n=102. Quelle: SKMR Projektauswertung, eigene Darstellung.

Auftragserteilung im Rahmen der Leistungsvereinbarungen

Das Aushandeln der Leistungsvereinbarungen zwischen Direktorium und Lenkungsausschuss⁴³ scheint gut funktioniert zu haben. Jedoch sind oft auch andere Bundesstellen von den in Auftrag gegebenen Projekten betroffen. So gaben z.B. EDA/BJ die Studie «Reglung des Unterhalts nach Trennung oder Scheidung im Mangelfall» in Auftrag, für welche die EKF als interessierte Stelle auftritt. Die Tatsache, dass Auftraggeber/innen und Betroffene nicht immer dieselben Behörden waren, hatte, gemäss Aussage der Befragten, zur Folge, dass die Aufträge nicht immer einem manifesten Bedürfnis der thematisch betroffenen Behörden entsprechen. Diesbezügliche Kommunikationsprobleme konnten offensichtlich nur teilweise durch das Festlegen von sogenannten Focal Points (Kontaktpersonen beim Bund und beim SKMR) gelöst werden. Die Gespräche zeigten weiter, dass zu Beginn des Pilotprojektes teilweise die Aufträge im Rahmen der Leistungsvereinbarungen zu wenig geklärt wurden, was anfänglich für Missverständnisse sorgte. Insbesondere wenn Uneinigkeiten bezüglich des Auftragsverständnisses zwischen den einzelnen Bundesämtern bestanden, waren Aufträge für das SKMR schwierig zu bearbeiten. Anfangs wurde in der Leistungsvereinbarung die zu bearbeitende Fragestellung nur grob erörtert; im Laufe der Pilotphase verbesserte sich dies durch eine präzisere Formulierung der Fragestellung sowie durch die klare Regelung der Ansprechpersonen mittels Focal Points. Der spät im Jahr erfolgte Abschluss der Leistungsvereinbarung 2011 erschwerte die Startarbeiten des SKMR – hier half die Universität Bern mit ihrer Anschubfinanzierung.

Von einigen Netzwerkpartnern wurden überdies Wechsel der Kontaktperson beim Auftraggeber, z.B. aufgrund von Personalrotation als problematisch erkannt. Aus diesem Grund mussten vereinbarte Schwerpunkte von Arbeiten oder andere besprochene Punkte auf Wunsch der neuen Kontaktperson angepasst werden, was einen grossen Mehraufwand verursachte.

⁴³ In den Leistungsvereinbarungen treten aufgrund ihrer leitenden Funktion im Lenkungsausschuss üblicherweise AMS und BJ als Auftraggeber auf.

Sowohl bei den Direktoriumsmitgliedern wie auch beim Lenkungsausschuss scheint gemäss Befragung die Meinung verbreitet, dass ohne das SKMR ein Grossteil der Aufträge direkt an die entsprechenden Institute als normale Drittmittelaufträge vergeben worden wären. Einzelne Bundesstellen äusserten die Meinung, dass das SKMR in der Pilotphase Aufträge lediglich aufgrund der (privilegierenden) Leistungsvereinbarung mit dem Bund erhalten habe. Hätte es das SKMR nicht gegeben, wären diese Aufträge an andere Institutionen gegangen und mit vergleichbarer Qualität bearbeitet worden. Allerdings konnten dank der Leistungsvereinbarungen auch Projekte, die auf Initiativen des Direktoriums zurückgingen, realisiert und Studien in Auftrag gegeben werden, die ohne SKMR nicht erteilt und realisiert worden wären. Einzelne Bundesstellen sowie Themenbereiche sind zudem der Meinung, dass vertrauliche Projekte bevorzugt an eine permanente Institution vergeben würden, zu der sich ein gutes Vertrauensverhältnis habe aufbauen lassen.

Eine positive Bewertung der Auftragserteilung über die Leistungsvereinbarungen zeigt sich unter dem Strich auch in der Online-Befragung. Rund 80% aller Kreise bewerteten die Leistungsvereinbarungen als positiv, einzig die NGOs beurteilten dies zu mehr als 53% negativ. Die Begründungen der negativen Voten – fehlende Unabhängigkeit zum Auftraggeber und eingeschränkte Autonomie – decken sich mit den Hinweisen aus den persönlichen Befragungen.

Fazit zur Auftragserteilung im Rahmen der Leistungsvereinbarung

- Die Auftragserteilung über die Leistungsvereinbarungen habe gut funktioniert. Das Pilotprojekt zeige auch, dass die Institution lernfähig sei und anfängliche Probleme über die Zeit von Lenkungsausschuss und Direktorium geregelt werden konnten.
- Aus Sicht des Direktoriums sowie teilweise der Bundesämter und interessierter Kreise wäre eine stärkere Unabhängigkeit vom Lenkungsausschuss wichtig, damit das SKMR glaubwürdiger auftreten könnte.
- Der Lenkungsausschuss ist der Meinung, dass trotz fehlender formeller Autonomie eine faktische Unabhängigkeit des SKMR bestehe – aufgrund des gegenseitigen Vertrauens. Das Direktorium habe die Themen für die Leistungsvereinbarungen selbst vorschlagen können und werde dabei vom Lenkungsausschuss nicht eingeschränkt.
- Um eine formelle Unabhängigkeit der Institution zu gewährleisten, müssten freie Mittel zur Verfügung stehen.

Auftragserteilung durch Dritte

Neben der Grundfinanzierung akquiriert das SKMR Drittmittel (Aufträge von Verwaltungsstellen, NGOs und Privatwirtschaft). Staatliche Behörden sowie nichtstaatliche Organisationen und Privatunternehmen wurden im Bericht des Bundesrates (2009, p. 12) explizit ermutigt, «die Dienstleistungen des SKMR als zahlende Kunden/innen ebenfalls zu beanspruchen». Das SKMR weist in seinem Erfahrungsbericht und in den Jahresberichten darauf hin, dass es über die Jahre immer mehr Drittmittel akquirieren konnte (Jahresbericht 2013). Das Direktorium unternahm insbesondere zu Beginn der Pilotphase verschiedene Aktivitäten, um die Dienstleistungen des SKMR bei Dritten bekannt zu machen. So wurden in verschiedenen Kantonen Veranstaltungen durchgeführt und es gab Besuche von Bundesämtern, Kommissionen und NGOs, um Kontakte zu knüpfen.

Über die gesamte Evaluationsphase gesehen waren ca. ein Viertel der Projekte des SKMR durch Drittmittel finanziert. Zu Beginn publizierte das SKMR hauptsächlich Studien zuhanden des Lenkungsausschusses und im Auftrag eidgenössischer Kommissionen und Bundesämter. Es ist dem SKMR aber gelungen, die Zahl wie auch das Volumen der Drittaufträge über die Jahre auszubauen; so stieg das Volumen der Drittaufträge von 9'120.- CHF im Jahr 2011 auf über 460'000.- CHF im Jahr 2014 (siehe, JB 2013). Die Aufträge waren mehrheitlich Studien oder Veranstaltungen, es gab aber auch einige Aufträge in denen das SKMR die Funktion der Weiterbildung oder der Beratung einnahm. So konnte das SKMR beispielsweise Kuoni Travel Holding bei der Erarbeitung und Umsetzung eines Pilotprojektes für ein unternehmensinternes Human Rights Statement unterstützen und beraten oder in einem anderen Fall eine Weiterbildung für das Bundesverwaltungsgericht zum Thema «Geschlechterspezifische Verfolgung» abhalten. Auch internationale Kunden konnte das SKMR ansprechen, indem es z.B. für die kanadische Botschaft zum Thema «Immigration and the West: Myths and misinformation in the public debate on migration» eine Veranstaltung abhielt. Des Weiteren kann auf ein Projekt für die sogenannte «Thun Group», einer Gruppe von sieben Schweizer Grossbanken, hingewiesen werden. In diesem Rahmen erarbeitete das SKMR eine Stellungnahme zu den «UN Guiding Principles on Business and Human Rights». ⁴⁴

Allerdings wurden insgesamt nur vereinzelt Aufträge aus der Privatwirtschaft und von NGOs an das SKMR herangetragen, und auch nur wenige Eidg. Kommissionen ⁴⁵ nahmen Leistungen des SKMR in Anspruch. Knapp die Hälfte aller Drittmittelprojekte wurden dem SKMR vom Bund in Auftrag gegeben (siehe «Anzahl Drittmittelprojekte» in Tabelle 8). So beauftragten z.B. das Staatssekretariat für Migration (SEM) sowie das Bundesamt für Gesundheit (BAG) das SKMR mehrmals im Rahmen von Drittaufträgen für das Verfassen von Studien. Themenschwerpunkt lag dabei beim SEM auf Migrations- und Asylpolitik und beim BAG auf Genitalverstümmelung. Innerhalb der unterschiedlichen Kategorien von Drittkunden/innen ist der Bund damit der weitaus häufigste Auftraggeber. Zudem

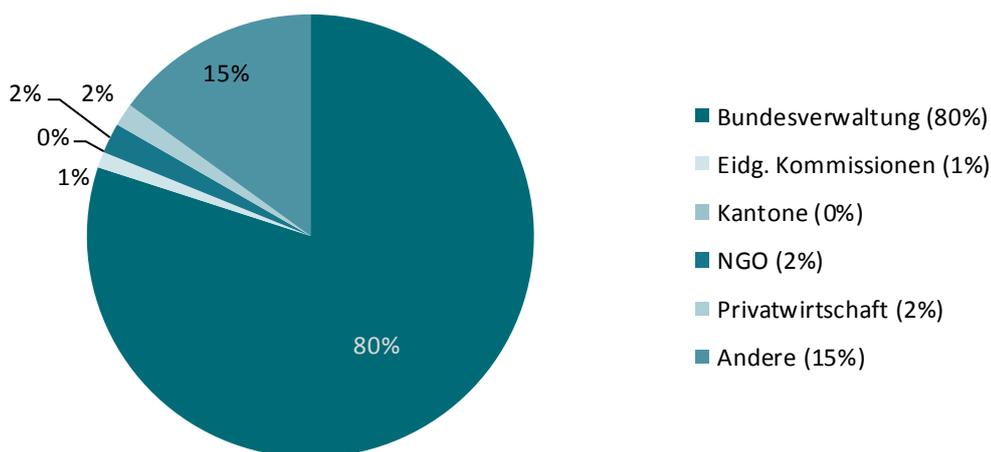
⁴⁴ <http://www.skmr.ch/de/publikationen/wirtschaft/thun-group-of-banks-ruggie.html>

⁴⁵ Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM), Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) und Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF)

machen seine Aufträge mit einem durchschnittlichen Auftragsvolumen von ca. 56'100.-CHF. pro Projekt 80% des gesamten Auftragsvolumens der Drittmittel aus (siehe Figur 7 und Tabelle 8).

Auftraggeber/innen ⁴⁶	Anteil der Aufträge am gesamten Drittmittelvolumen	Anzahl Drittmittelprojekte	Durchschnittl. Auftragsvolumen pro Drittmittelprojekt (gerundet)
Bundesverwaltung	80%	15	56'100 CHF
Andere	15%	8	19'700 CHF
Eidg. Kommission	1%	2	6'100 CHF
Kantone ⁴⁷	0%	0	0 CHF
NGO	2%	5	4'600 CHF
Privatwirtschaft	2%	3	5'800 CHF

Tabelle 8: Übersicht über das Auftragsvolumen der verschiedenen Auftraggeber/innen. Quelle: Projektauswertung (teilw. korrigierte Kategorisierung), eigene Darstellung.



econcept

Figur 7: Verteilung des Auftragsvolumens von Drittmitteln auf die verschiedenen Auftraggeber/innen. Quelle: Projektauswertung (teilw. korrigierte Kategorisierung), eigene Darstellung.

Sowohl bezüglich des absoluten wie auch bezüglich des durchschnittlichen Auftragsvolumens ist der Bund der mit Abstand wichtigste Kunde des SKMR. Insgesamt tritt der Bund zudem in mehr als der Hälfte der Projekte (insgesamt in 56% der Fälle, da 43% der SKMR-Projekte im Rahmen der Leistungsvereinbarungen abgewickelt wurden und 13% aller Projekte Drittaufträge des Bundes waren, siehe Figur 6) als Auftraggeber auf. Eigenfinanzierte Projekte, die einen Anteil von 19% ausmachen, sind hier nicht mehr ersicht-

⁴⁶ Siehe Tabelle oben (Referenz) Bundesverwaltung = Drittmittel Bund; andere = restl. Kategorien.

⁴⁷ Diese Zahlen basieren auf den von den Themenbereichen ausgefüllten Deckblättern zu den einzelnen Projekten. Laut Geschäftsstelle könnten den Kantonen jedoch auch drei Projekte zugeordnet werden, die von der Universität Zürich, der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG) sowie von den universitären psychiatrischen Diensten Bern dem SKMR in Auftrag gegeben wurden. Diese Projekte sind in dieser Aufstellung unter «Andere» aufgelistet.

lich, weil für sie kein Auftragsvolumen angegeben wurde. Der Arbeitsaufwand für dieses Fünftel aller Projekte konnte deshalb nicht identifiziert werden.

Eine wichtige Fragestellung der Evaluation war, weshalb dem SKMR von anderen Kunden/innen nicht mehr Aufträge erteilt wurden. Personen, die in der Online-Befragung angaben, dem SKMR keinen Auftrag erteilt zu haben, wurden deshalb nach den Gründen gefragt. Sie gaben an, dass dazu kein Bedarf bestehe (46% der Fälle) oder aber dass die dafür notwendigen finanziellen Mittel nicht vorhanden seien (40% der Fälle). Nur in 10% der Fälle wurde ein «mangelhafter Nutzen» und in 4% «mangelhafte Qualität» angegeben. Wobei letztere mehrheitlich vom Bund genannt wurden. Die Gespräche zeigten zudem, dass es für Kunden/innen teilweise aufwändig sei, das SKMR als komplexes universitäres Netzwerk zum Partner zu haben. Dies könnte ein weiterer Grund für eher wenige Drittaufträge sein.

Kantone und Gemeinden haben bisher in eigenem Auftrag keine Leistungen bezogen. Sie haben jedoch teilweise von den Leistungen des SKMR profitiert. So führte Studien zur föderalistischen Umsetzung der Menschenrechtsempfehlungen der UNO einerseits zu einer verbesserten Kommunikation zwischen dem Bund und den Kantonen, andererseits zu einer Verbesserung der Organisation speziell von Seiten des Bundes. Ausserdem profitierten die Kantone indirekt beispielsweise durch die Verbesserungsmassnahmen in Haftanstalten und psychiatrischen Kliniken. In den explorativen Gesprächen wurde die Meinung geäussert, dass die Kantone keine Aufträge erteilt hätten, weil sich die einzelnen Kantone nicht exponieren wollten und der Meinung waren, dass die kantonalen Konferenzen Aufträge erteilen müssten. Diese haben sich jedoch nicht dazu entschliessen können, weil sie die unterschiedlichen Perspektiven und Bedürfnisse nicht hätten harmonisieren können. In der Online-Befragung wurde von den Kantonen lediglich angegeben, dass kein Bedarf bestehe, resp. die finanziellen Ressourcen fehlten.

Um auch Projekte von Dritten zu ermöglichen, die sich eine Finanzierung des gesamten Projektes nicht leisten könnten, schaffte der Bund in der Leistungsvereinbarung 2012 (Ziff. 2.2) die Möglichkeit der Ko-Finanzierung. Theoretisch sollten so beispielsweise NGOs die nicht über genügend Mittel für eine Auftragsvergabe ans SKMR verfügen, die Möglichkeit haben, mittels einem Detailkonzept den Lenkungsausschuss um eine Beteiligung an der Finanzierung zu ersuchen. Mindestens die Hälfte des Budgets müsste dabei von der Gesuchstellenden Institution aufgewendet werden. Laut Geschäftsstelle hat das SKMR dem Bund solche Gesuche insbesondere für Veranstaltungen unterbreitet, die als Projektantrag für Sensibilisierungsveranstaltungen (insgesamt sieben) unter Beteiligung von verschiedener Institution durchgeführt wurden. Dies im Unterschied zu Studien. Projektvorschläge von Dritten an die Geschäftsstelle zu Studien konnten von der Geschäftsstelle für die nächste Leistungsvereinbarung vorgeschlagen werden (Information der Geschäftsstelle).

Ähnlich wie die Möglichkeit der Auftragserteilung über die Leistungsvereinbarung, beurteilten rund 70% der Teilnehmer/innen der Online-Befragung die Möglichkeit der Erteilung von Drittmittelprojekten als «gut» bis «eher gut». Auch hier zeigte sich, dass NGOs diese

Möglichkeit mit 50% deutlich weniger schätzen als andere Gruppen. Als Kritikpunkt wurde auch hier die mangelhafte Unabhängigkeit, diesmal von Seiten der externen Auftraggeber genannt.

Fazit zur Auftragserteilung durch Dritte

- Mit der Dauer des Pilotprojektes konnten zunehmende Drittmittel akquiriert werden, was allgemein als positiv beurteilt wird.
- Die Diversität der Auftraggeber/innen für Drittmittelprojekte ist nicht sehr gross, auch hier kommen die Aufträge hauptsächlich vom Bund.
- Der Bund zeigte sich flexibel, indem Aufträge, die nicht als Drittmittelprojekte realisiert werden konnten, in die Leistungsvereinbarungen aufgenommen wurden.
- Von breiten Kreisen wird kritisiert, dass ein Dienstleister stets von Kunden/innen abhängig sei und dass dies nicht mit der für eine NMRI geforderten Unabhängigkeit vereinbar sei, sofern keine Mittel zur freien Verfügung ständen.

4.4 Eigeninitiative und Eigenfinanzierung

Den Netzwerkpartnern steht keine freie Grundfinanzierung zur Verfügung, die es erlauben würde, eigene Projekte zu realisieren: Die im Rahmen der Leistungsvereinbarung zur Verfügung gestellten Mittel sind vollumfänglich als Entschädigung für zu erbringenden Leistungen gedacht. Trotzdem fanden die Netzwerkpartner Möglichkeiten, eigene Projekte zu realisieren, indem sie Vorschläge für Projekte unterbreiteten, die im Rahmen der Leistungsvereinbarung finanziert wurden oder indem sie SKMR-Projekte auf Kosten ihres Lehrstuhls realisierten.

Die Möglichkeit, eigene Projektvorschläge in die Leistungsvereinbarungen einbringen zu können, wurde allerdings unterschiedlich und auch widersprüchlich beurteilt. Einige Gesprächspartner/innen erklärten, dass EDA und BJ bei Projektstart vorerst nur wenige klare Vorstellungen eingebracht hätten und deshalb viele eigene Vorschläge hätten unterbreitet werden können. Angesichts der beschränkten Ressourcen habe dies aber auch die eigenen Grenzen aufgezeigt.

Die Mehrheit der Lehrstühle realisierten zudem auch auf eigene Kosten Projekte, die sie unter dem Namen SKMR veröffentlichten. So konnten Projekte realisiert werden, die keine Aufnahme in die Leistungsvereinbarung gefunden hatten. Oft wurden Projektthemen zudem durch die Themenbereiche in Form von Diskussionen mit interessierten Kreisen oder ähnlichen Aktivitäten weiterverfolgt.⁴⁸ Andere Projektideen konnten mangels Finanzierung nicht realisiert werden.

⁴⁸ Mitteilung des Direktors an den Lenkungsausschuss vom 1. 10. 2012

Fazit zur Eigeninitiative und Eigenfinanzierung:

- Die Direktoriumsmitglieder konnten für die Leistungsvereinbarungen eigene Vorschläge machen, womit auf Eigeninitiative zurückzuführende Projekte über die Grundfinanzierung des Bundes realisiert werden konnten.
- Die Themenbereiche haben viele Projekte mit eigenen Mitteln realisiert.
- Eine freie Grundfinanzierung würde dem SKMR die Realisierung eigener Projekten erlauben, die auf aktuelle Themen Bezug nehmen könnten.

5 Aufgaben und Leistungen des SKMR

5.1 Die Aufgaben und Projektformate der Themenbereiche

Aufgabe des SKMR ist es, alle relevanten Akteure bei der Umsetzung der Menschenrechte zu beraten und zu unterstützen.⁴⁹ Zu diesem Zweck vernetzt sich das SKMR im In- und Ausland. Es unterhält eine Website und verschickt Newsletter zu seinen Aktivitäten. Hauptsächlich verfasst das SKMR wissenschaftliche Studien (im Untersuchungszeitraum total 51) und führt Veranstaltungen (total 28) durch. Weitere Projekte im Untersuchungszeitraum (total 23) waren Workshops, Weiterbildungen, Broschüren, Handbücher, Übersetzungen und Moderationen. Die Evaluationsergebnisse⁵⁰ zeigen, dass der in der Rahmenvereinbarung zwischen dem Lenkungsausschuss und der Universität Bern festgehaltene Auftrag⁵¹ an das SKMR wie folgt umgesetzt wurde:

- *Bereitstellung praxisorientierter Expertise:* Praxisorientierte Expertisen fanden hauptsächlich im Rahmen wissenschaftlicher Studien statt, die im Rahmen der Leistungsvereinbarungen oder als Drittaufträge an das SKMR herangetragen wurden. Daneben wurde praxisorientierte Expertise auch im Rahmen von Veranstaltungen bereitgestellt. Die quantitative Auswertung der Projekte zeigt, dass dies bis jetzt die absolut zentrale Aufgabe des SKMR war. Alle Themenbereiche waren etwa gleich stark an der Erfüllung dieser Aufgabe beteiligt, die transversalen Bereiche weniger.
- *Untersuchung und Analyse zur Tragweite und zur konkreten Umsetzung menschenrechtlicher Normen in der Praxis:* Diese Aufgabe wurde durch Studien abgedeckt. Alle Themenbereiche waren bis anhin daran beteiligt, die Themenbereiche «Geschlechterpolitik» sowie «Institutionelle Fragen» etwas stärker als die anderen.
- *Dokumentation und Analyse der Menschenrechtssituation in der Schweiz:* Insbesondere die von den Themenbereichen im Rahmen der Leistungsvereinbarungen erarbeiteten Grundlagenberichte dienten der Dokumentation und Analyse der Menschenrechtssituation in der Schweiz. Zudem leistete das SKMR methodische Unterstützung zur Berichterstattung der Schweiz zu den Staatenberichtsverfahren und dies hauptsächlich vom Themenbereich «Institutionelle Fragen».
- *Förderung des systematischen Austauschs von Know-how und Anbieten einer Dialogplattform:* Bisher dienten insbesondere Veranstaltungen dem gewünschten Austausch. Der transversale Bereich «Sensibilisierung und Information» war mit seiner Verantwortung für Website und Newsletter zentral für den Dialog aller Beteiligten. Zudem engagierte sich dieser Bereich in der NGO-Plattform Menschenrechte. Die Brückenfunktion zwischen NGOs und Staat nahmen alle Themenbereiche wahr. Die

⁴⁹ Interner Jahresbericht 2011: 1.

⁵⁰ Alle Befragungstypen sowie quantitative Auswertung der Projekte.

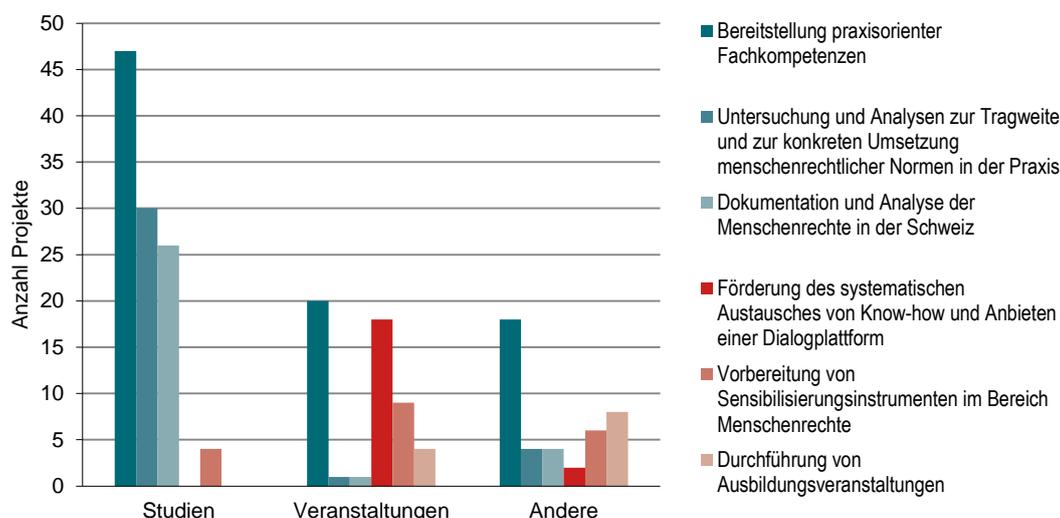
⁵¹ Siehe Rahmenvereinbarung des Bundes mit der Universität Bern 2011

Themenbereiche «Kinder und Jugendpolitik» sowie «Migration» führten im Untersuchungszeitraum am meisten Austausch-Projekte durch.

- *Vorbereitung von Sensibilisierungsinstrumenten im Bereich der Menschenrechte:* Diese Aufgabe betrifft das Kerngebiet des transversalen Bereichs «Menschenrechtsbildung». Diesbezüglich waren aber auch die Themenbereiche «Migration» und «Geschlechterpolitik» sowie die anderen Themenbereiche aktiv.
- *Durchführung von Ausbildungsveranstaltungen:* Bis auf den Themenbereich «Institutionelle Fragen» führten alle Themenbereiche Ausbildungsveranstaltungen durch. Am aktivsten war diesbezüglich der Themenbereich «Kinder- und Jugendpolitik». Auch der transversale Bereich «Menschenrechtsbildung» leistete Beiträge zur Erfüllung dieser Aufgabe.

Explizit nicht im Mandat des SKMR enthalten sind Menschenrechte im Ausland (Ausnahme bildet hier der Themenbereich «Menschenrechte und Wirtschaft») sowie die Bearbeitung von Einzelfällen. Im ersten Jahr hätten rund 20 Personen um individuelle Unterstützung angefragt. Diese Personen wurden auf die Website von humanrights.ch verwiesen und anfänglich wurden die zuständigen Themenbereiche informiert (Interner Jahresbericht 2011: 16). Die Zahl der Anfragen von Einzelpersonen habe jedoch über die Jahre zugenommen – alleine die Geschäftsstelle habe im Jahr 2014 110 Anfragen erhalten. Aufgrund dieser Grössenordnung werden die Themenbereiche nur noch in besonderen Fällen informiert, die Personen werden möglichst an Beratungsstellen verwiesen.

Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht die Erfüllung der Aufgaben durch die verschiedenen Projektformen des SKMR. Studien dienen vor allem der Bereitstellung praxisorientierter Fachkompetenz sowie der Analyse menschenrechtlicher Normen in der Praxis und der Dokumentation der Menschenrechtssituation. Veranstaltungen stellen sowohl Fachkompetenz bereit, fördern den Austausch von Know-how und dienen der Vorbereitung von Sensibilisierungsinstrumenten.



econcept

Figur 8: Abdeckung der verschiedenen Aufträge des SKMR durch verschiedene Projektformate. Quelle: Projektauswertung, eigene Darstellung.

Die quantitative Auswertung der Projekte erfasste die «Brückenfunktion» des SKMR nur ungenügend, da diese auch projektungebunden wahrgenommen wurde, so beispielsweise durch die Mitgliedschaft in der Association of Human Rights Institutes (AHRI).⁵² Das SKMR dokumentiert Kontaktaufnahme mit Institutionen sowie Besuche und Vorstellungsvorstellungen bei interessierten Zielgruppen in seinen Jahresberichten. Die Befragung der Direktoriumsmitglieder zeigte, dass das Interesse, mit SKMR-externen Akteuren zu kooperieren gross ist. Zu vielen dieser Akteure war der Zugang gut, so insbesondere zu Kantonen und NGOs, aber auch zur NKVF und EKR. Allerdings konnte sich die Zusammenarbeit mit Kommissionen teilweise nicht optimal entwickeln, weil sich diese durch das SKMR konkurrenziert fühlten, so die in den Befragungen häufig geäusserte Meinung.

Die quantitative Auswertung der Projekte, die das SKMR von 2011 bis 2014 durchgeführt hat, zeigt, dass die Themenbereiche unterschiedlich viele Projekte realisiert und unterschiedliche Projektformate abgedeckt haben. In den meisten Themenbereichen wurden primär Studien durchgeführt. Ausnahmen bilden der Themenbereich «Kinder- und Jugendpolitik», der mehr Veranstaltungen als Studien durchgeführt hat, sowie der transverse Bereich «Menschenrechtsbildung», der ebenso viele Veranstaltungen wie Studien realisiert hat und daneben auch andere Projektformen umgesetzt hat. Die unterschiedliche Anzahl realisierter Studien durch die Themenbereiche kann durch verschiedene Gründe erklärt werden: Wie bereits im Kapitel 4.3 erwähnt, wurden die Themenbereiche in unterschiedlichem Masse im Rahmen der Leistungsvereinbarungen mit der Durchführung von Projekten beauftragt. Laut Aussagen von Direktoriumsmitgliedern wickelten sie auch Drittaufträge in unterschiedlichem Ausmass im Rahmen des SKMR oder ausserhalb davon ab. Und nicht zuletzt haben sich die Themenbereiche unterschiedlich stark für eigene Projekte engagiert und davon unterschiedlich viele unter dem Namen des SKMR abgewickelt. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die gesamte Zahl der Projekte, die von den Bereichen im gesamten Untersuchungszeitraum in den unterschiedlichen Projektformaten realisiert wurden:

Thematischer Bereich	Migration	Polizei und Justiz	Geschlechterpolitik	Kinder- und Jugendpol.	Institutionelle Fragen	Wirtschaft	Menschenrechtsbildung	Andere ⁵³
Studien	8	14	14	7	14	7	3	1
Veranstaltungen	5	5	5	9	4	3	3	1
andere Projekte	7	4	2	0	2	4	5	0
Total	20	23	21	16	20	14	11	2

Tabelle 9: Im Untersuchungszeitraum abgeschlossene Projekte pro Themenbereich (Mehrfachnennungen möglich). Quelle: Projektauswertung, eigene Darstellung.

⁵² <http://www.ahri-network.org/member-institutions>

⁵³ Studie: Geschäftsstelle und Universität Bern; Veranstaltung: MERS

Fazit zu dem Aufgaben und den Projektformaten des SKMR

- Die im Rahmenvertrag festgehaltenen Aufgaben wurden vom SKMR erfüllt. Je nach Aufgabe wurde ein passendes Projektformat gewählt.
- Die meisten Projekte dienten der Bereitstellung praxisorientierter Fachkompetenz: Vier Fünftel, bzw. 85 der insgesamt 102 Projekte (2011-2014), deckten diese Aufgabe ab. Etwa ein Drittel der Projekte zielte auf die Umsetzung von Normen in der Praxis ab oder dokumentierte die Menschenrechte in der Schweiz. Sowohl die Förderung des Austauschs als auch die Sensibilisierung wurden als explizites Ziel von jedem fünften Projekt angegeben. Und: Durchschnittlich wurden jährlich drei Ausbildungsveranstaltungen durchgeführt (total 12).
- Die Themenbereiche haben im Untersuchungszeitraum unterschiedlich viele Projekte durchgeführt.

5.2 Einige Projekte zur Illustration

Die Direktoriumsmitglieder wurden nach besonders wichtigen Projekten des SKMR gefragt und nach Projekten, die ohne SKMR nicht hätten realisiert werden können.

Das Gutachten *«Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen: Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz»* wurde in diesem Zusammenhang mehrfach genannt. Es wurde vom Themenbereich «Polizei und Justiz» im Rahmen der Leistungsvereinbarung 2013 bearbeitet. Das Gutachten analysierte Standards und Anordnungen für Einzelhaft und führt Massnahmen auf, welche die menschenrechtliche Situation von Inhaftierten verbessern könnten. Die Rückmeldung des Auftraggebers fiel sehr positiv aus und die Resonanz bei interessierten Kreisen wie auch in den Medien war gross. Als Folge der Studie wurden Hausordnungen verschiedener Hochsicherheitsabteilungen überprüft und überarbeitet. Der Themenbereich erwähnt zudem, dass dieses Projekt nur dank des Vertrauens, welches dem SKMR entgegengebracht wurde, zustande gekommen sei, da u.a. Besuche von Haftanstalten und Abteilungen für die Recherchen notwendig waren.

Der Themenbereich «Institutionelle Fragen» verfasste 2011 im Rahmen der Leistungsvereinbarung die Studie *«Die Umsetzung internationaler Menschenrechtsempfehlungen im föderalistischen Staat. Perspektiven für das follow-up zu den 'abschliessenden Bemerkungen' der UNO-Vertragsorgane in der Schweiz»*. Die Studie präsentierte eine Bestandsaufnahme, zog einen Vergleich bzgl. der Follow-ups anderer ausgewählter europäischer Staaten und unterbreitete Verbesserungsvorschläge für die Schweiz. Die Studie erhielt im Mai 2012 viel Lob aus dem Beirat. Nach Ansicht des Beirats wurde mit der Studie eine gute Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen geschaffen. Angemerkt wurde aber auch, dass die Zivilgesellschaft wie auch die Städte und Gemeinden noch stärker hätten involviert werden können (Protokoll Beirat 2012). Direktoriumsmitglieder schätzten, dass das SKMR im diesbezüglich eher gespannten Verhältnis

zwischen Bund und Kantonen eine «vermittelnde Rolle» einnehmen und die verschiedenen Akteure zu Gesprächen zusammenbringen konnte. Zum genannten Projekt erfolgte 2012 ein Follow-up, indem der Bund eine Studie zu «*Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen und Empfehlungen in der Schweiz. Handlungsvorschläge zur Verbesserung der Abläufe bei Erstellung von Staatenberichten und beim Follow-up zu den Empfehlungen internationaler Überwachungsorgane*» in Auftrag gab.

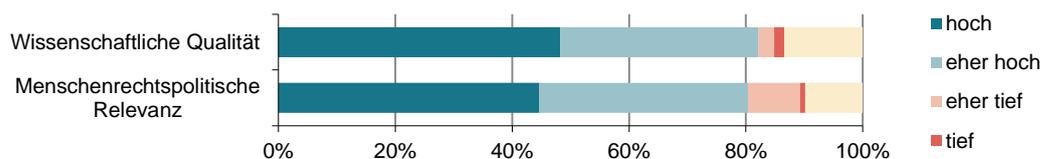
Als weitere Studie kann das Gutachten «*Menschenrechtssensible Bereiche im Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China*» genannt werden, welche 2011 auf aktuelle Verhandlungen der Schweiz mit China reagierte. Der Drittauftrag mit einem Volumen von 5'000.- CHF wurde dem Themenbereich «Menschenrechte und Wirtschaft» des SKMR von einer NGO-Koalition erteilt. Das Gutachten lieferte eine Übersicht über die rechtlichen Grundlagen zu menschenrechtlichen Risiken des Freihandelsabkommens mit China und führte Möglichkeiten zur Berücksichtigung menschenrechtlicher Kriterien im Freihandelsabkommen auf.⁵⁴ Diese Untersuchung habe zum richtigen Zeitpunkt stattgefunden und so einen Input zur Schweizerischen Aussenpolitik leisten können. Angesichts der Brisanz des Themas löste das Gutachten viele Diskussionen auch in der breiten Öffentlichkeit aus. Der Umgang des SKMR mit diesen öffentlichen Reaktionen sei professionell gewesen, so Informationen aus dem Beirat.

Im Weiteren wurden folgende Studien als herausragende Leistungen des SKMR genannt: «*Étude sur l'accès à la justice en cas de discriminations*», «*Machbarkeitsstudie Menschenhandel*» für die KSMM, ein Gutachten zu Rechtsmitteln gegen polizeilichen Übergriffe, die Studie «*Institutionelle Verankerung von LGBTI-Themen in der Schweiz*», die Studie «*Prävention, Versorgung, Schutz und Intervention im Bereich der weiblichen Genitalbeschneidung (FGM/C) in der Schweiz: Empfehlungen und Best Practices*», die Veranstaltung «*journée d'études d'experts consacrée à l'OPIC*», sowie Arbeiten im Bereich der Sozialhilfe.

5.3 Qualität der Leistungen

Die Qualität der Produkte des SKMR wurde von den online befragten Kunden/innen und interessierten Kreisen allgemein als gut eingeschätzt, jedoch scheint es diesbezüglich Unterschiede zwischen den verschiedenen Partnern im Netzwerk zu geben. 80% und mehr der befragten Kunden/innen und Vertreter/innen interessierter Kreise schätzten die menschenrechtliche Relevanz und die Wissenschaftlichkeit der Projekte «eher hoch» bis «hoch» ein.

⁵⁴ <http://www.skmr.ch/de/publikationen/wirtschaft/studie-zum-freihandelsabkommen-mit-china.html>



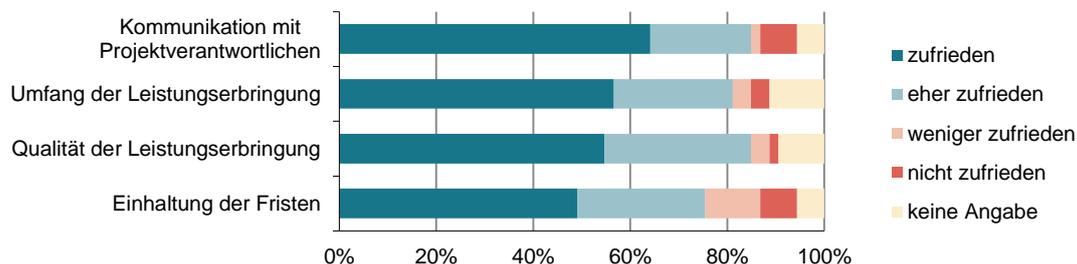
econcept

Figur 9: «Wie beurteilen Sie die Leistungen des SKMR bezüglich folgender Punkte?», n= 122. Quelle: Online-Befragung.

Einzelne Projekte wurden vom Lenkungsausschuss als qualitativ mangelhaft eingeschätzt; dazu trugen offensichtlich auch Schwierigkeiten der projektinternen Kommunikation bei. Die Befragten wiesen darauf hin, dass die Delegation der Qualitätskontrolle ausschliesslich an den Direktor langfristig eine Überforderung darstelle – auch wenn dieser gemäss Einschätzung der Befragten diese Aufgabe sehr gut erfüllte.⁵⁵

Insgesamt sind Kunden/innen und Focal Points mit der Kommunikation mit den Projektverantwortlichen mit grosser Mehrheit «zufrieden» bis «eher zufrieden» (siehe Figur 10). Dasselbe gilt für den Umfang sowie die Qualität der Leistungserbringung (über 80% «zufrieden» bis «eher zufrieden»). In der Online-Befragung sowie in den Gesprächen mit zentralen Akteuren wurde der Umfang der wissenschaftlichen Studien teilweise als zu gross beurteilt. Ein Mitglied des Lenkungsausschusses wies darauf hin, dass das SKMR gut recherchiere und dokumentiere, seine Arbeiten aber noch vermehrt so aufbereiten müsse, dass sie für Auftraggeber/innen und für die breitere Öffentlichkeit einfacher handhabbar seien.

Marginal schwächer wurde die Einhaltung der Fristen beurteilt. Die nächste Grafik zeigt aber, dass sich auch diesbezüglich insgesamt ein positives Bild ergibt: Ca. 75% der Befragten gaben an «zufrieden» bis «eher zufrieden» zu sein.



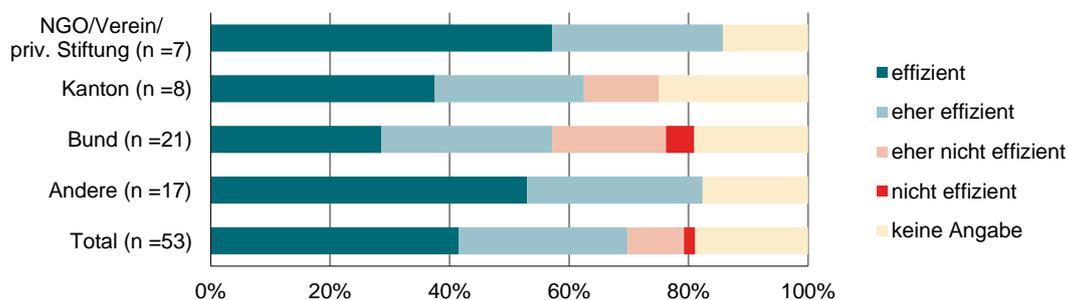
econcept

Figur 10: Frage an Auftraggeber/innen und Focal Points: «Wie zufrieden waren Sie mit folgenden Aspekten?», n= 53. Quelle: Online-Befragung.

Der Einsatz der Mittel wird insgesamt von Kunden/innen und Focal Points als «eher effizient» bis «effizient» beurteilt (Figur 11). Am schlechtesten beurteilen Bundesstellen, die

⁵⁵ Zudem habe diese Delegation in einem Fall auch dazu geführt, dass der Themenbereich selber seine Verantwortung für die Qualitätskontrolle nicht ausreichend wahrgenommen habe.

Aufträge an das SKMR vergeben haben oder als Focal Points für spezifische Projekte fungierten, die Effizienz des Mitteleinsatzes.



econcept

Figur 11: Beurteilung der Effizienz des Mitteleinsatzes. Quelle: Online-Befragung.

Die verhältnismässig schwache Bewertung der Effizienz des Mitteleinsatzes durch die Bundesstellen bestätigt möglicherweise die Vermutung des Lenkungsausschusses, wonach die Zufriedenheit von Auftraggebern/innen und Focal Points grösser war, wenn beide Funktionen zusammenfielen. Dies war nicht der Fall, wenn EDA oder BJ als Leiterinnen des Lenkungsausschusses ein Projekt in Auftrag gaben, von dem ein anderes Departement betroffen war. Die Online-Befragung zeigt, dass Personen, die sowohl Auftraggeber/in wie auch Focal Point waren, sich überdurchschnittlich zufrieden zu den Leistungen des SKMR äusserten. Am wenigsten zufrieden waren Personen, die ausschliesslich Focal Point und nicht Auftraggeber/in waren.

Fazit zur Qualität der Leistungen

- Die Qualität der Leistungen des SKMR (Umfang, wissenschaftliche Qualität der Arbeiten, Fristen) wird als gut bis sehr gut eingeschätzt. Teilweise wird die Meinung vertreten, dass die Qualität je nach Themenbereich unterschiedlich ausgefallen sei.
- Kunden/innen und Focal Points bewerten die Kommunikation mit den Projektverantwortlichen als gut bis sehr gut. Die komplexe Struktur des SKMR habe jedoch teilweise zu Kommunikationsproblemen geführt, die sich negativ auf die Qualität der Arbeiten auswirken konnten.
- Die Effizienz des Mitteleinsatzes durch das SKMR wird von den Befragten unterschiedlich beurteilt.

6 Wirkungen des SKMR

6.1 Von Leistungen zu Wirkungen

Um Wirkung zu erzielen, müssen a) Leistungen qualitativ hochstehend erbracht, b) die Zielgruppen erreicht, c) die Inhalte von den Zielgruppen akzeptiert und d) umgesetzt werden. Die Wirkung des SKMR auf die Menschenrechte in der Schweiz kann in diesem Wirkungskonzept als Sensibilisierung für die Bedeutung der Menschenrechte sowie als Wirkung auf deren Einhaltung verstanden werden. Dabei können Veränderungen bei spezifischen Zielgruppen (Outcome) sowie auf der Ebene der Gesellschaft (Impact) unterschieden werden. Werden Angebote des SKMR durch die Zielgruppen akzeptiert, so besteht die Möglichkeit, dass sich deren Kompetenzen verbessern und Handlungen verändern – was wiederum Auswirkungen auf nachgelagert Betroffene zeigt.⁵⁶ Insgesamt kann sich so eine verbesserte Menschenrechtssituation ergeben.

Nachstehend werden einige Beispiele für diese Wirkung des SKMR genannt. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass es den Befragten insgesamt nicht leicht fiel, die Wirkung des SKMR zu beurteilen. Die Sensibilisierungswirkung wurde aber allgemein anerkannt.

6.2 Wirkungen des SKMR bei Zielgruppen

Sensibilisierung als primäre Wirkung

Bezüglich Sensibilisierung der Zielgruppen konnte das SKMR Einiges erreichen – und dies sowohl in seiner institutionellen Funktion als auch mit seiner Leistungserbringung.

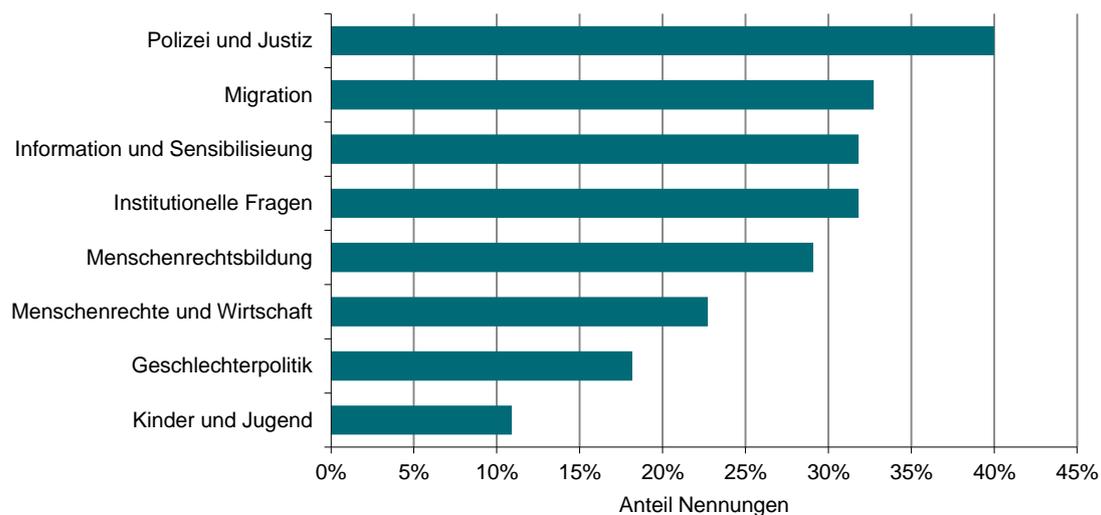
- *Institutionelle Brückenfunktion:* Aufgrund seiner vielfältigen Kontakte und des über die Jahre aufgebauten Vertrauens konnte das SKMR eine neutrale Brückenfunktion zwischen Bund und NGOs sowie zwischen Bund und den Kantonen erarbeiten. Insbesondere die vermittelnde Rolle des SKMR an der Nahtstelle von Bund und Kantonen trug, dazu bei, dass deren Zusammenarbeit besser koordiniert wurde und der Bund heute besser über die Umsetzung in den einzelnen Kantonen informiert sei – so Informationen aus den Befragungen. Eine stärkere Unabhängigkeit vom Bund diese Brückenfunktion zusätzlich stärken, meinten Befragte.
- *Sensibilisierung spezifischer Zielgruppen:* Die Sensibilisierung von Zielgruppen hat in verschiedenen Bereichen gut, teilweise sogar sehr gut funktioniert. So hat sich die Zusammenarbeit mit Haftanstalten und mit der Polizei laut Themenbereich trotz anfänglicher Zurückhaltung gut und vertrauensvoll entwickelt. Ebenso wurde das SKMR vom Schweizerischen Gewerbeverband an eine Tagung eingeladen, obwohl schweizerische KMUs zu Beginn wenig Interesse bis Skepsis bzgl. eines Kompetenzzentrums Menschenrechte angemeldet hatten. Auch beim Bund und bei Kantonen konnte

⁵⁶ Phineo Kursbuch Wirkung. So kann beispielsweise eine Sensibilisierung der Polizei zu Modifikationen beim Einsatz von Gewalt führen.

das SKMR viele Personen auf menschenrechtlich relevante Themen aufmerksam machen. Weitere Berufsgruppen sowie Menschenrechtssensibilisierung in Schulen wären weitere Zielgruppen, die angesprochen werden könnten – so Hinweise aus den Befragungen.

Wirkung des SKMR pro Themenbereich

Laut Kunden/innen und Interessierten Kreisen konnte das SKMR in folgenden Themenbereichen in den letzten vier Jahren Wirkungen erzielen:



econcept

Figur 12: «In welchem Themenbereich konnte das SKMR Ihrer Ansicht nach/ gemäss Ihrer Erfahrungen am meisten bewirken?», n=110. Mehrfachnennungen. Quelle: Online-Befragung.

Interessant ist, dass sich die perzipierte Wirkung der Themenbereiche nicht mit der Einschätzung des Direktoriums und des Lenkungsausschusses bezüglich der Qualität der Leistungen der Themenbereiche deckt.

Follow-up von Projekten

Das SKMR konnte während der Pilotphase mit Follow-up an Studien, Veranstaltungen oder weitere Projekte anknüpfen, wobei diese meistens als Folgeauftrag im Rahmen der Leistungsvereinbarung oder als Eigeninitiative bearbeitet wurden. In einzelnen Fällen waren Projekte auch Grundlage für Veranstaltungen, Publikationen, Fachtagungen. Aus den Dokumenten des SKMR zu entnehmen ist, dass im Untersuchungszeitraum 16 Follow-up umgesetzt sowie weitere 17 geplant wurden. Jedes vierte bis jedes zweite Projekt wird mit einem Follow-up nachverfolgt.⁵⁷ Je nach Themenbereich haben 42% bis 86% (z.B. bei Menschenrechtsbildung) der Projekte zu einem Follow-up geführt, wobei sich diese Angaben wie zuvor erwähnt nur auf gut die Hälfte aller Projekte beziehen (nur auf jene, zu denen Angaben zu Follow-up gemacht wurden). Allgemein lässt sich festhalten, dass alle Themenbereiche mehrere Follow-up (drei bis sieben) durchgeführt haben.

⁵⁷ Diese Zahl ist relativ ungenau, weil nicht bei allen Projekten angegeben wurde, ob ein Follow-up durchgeführt oder geplant wurde. Es kann daher lediglich ausgesagt werden, dass bei jenen Projekten, zu denen eine entsprechende Angabe gemacht wurde (59 von 102), in 56% der Fälle ein Follow-up durchgeführt oder geplant wurde.

Follow-up fallen sehr unterschiedlich aus. Häufig werden Veranstaltungen und Podiumsdiskussionen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit durchgeführt oder es werden weitere Studien oder andere Projektformen in Auftrag gegeben, die an das bereits bearbeitete Thema anknüpfen. Teilweise führten Projekte auch zu mehreren Follow-up. So entstanden aus dem Projekt «Gutachten zu den menschenrechtlichen Schranken bei der Zwangsausschaffung ausländischer Staatsangehöriger», das 2011 durch einen Drittauftrag der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) dem Themenbereich «Polizei und Justiz» des SKMR in Auftrag gegeben wurde, drei Follow-up: Erstens wurde die Arbeit des SKMR im Jahrbuch Migrationsrecht 2010/2011 publiziert, zweitens erfolgte eine Weiterbildung im Rahmen des SKMR-Projektes «Ausbildung für NKVF Beobachter/innen für Ausschaffungsflüge», die in Eigenfinanzierung vom Themenbereich «Polizei und Justiz» durchgeführt wurde und drittens kann das SKMR vierteljährlich einen Newsletter zum Thema «Erstellung einer Sammlung von internationaler und nationaler Rechtsprechung im Bereich Freiheitsentzug» veröffentlichen (voraussichtlich bis 2015). Dieser Newsletter war ein Drittauftrag des Bundes und brachte dem SKMR einen Betrag 9'450.- CHF ein.

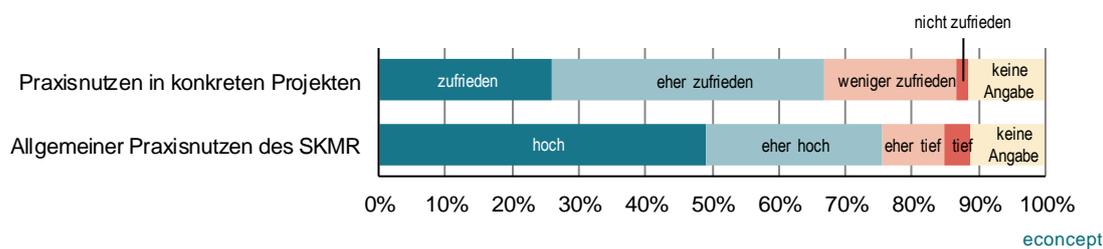
Häufig wurde nach Veranstaltungen das bearbeitete Thema in Form einer Publikation festgehalten. Beispielhaft ist das Projekt «Veranstaltungsserie in 9 Städten: Menschenrechte in der Schweiz – was ist zu tun?», das 2012 mittels Leistungsvereinbarung von EDA/BJ in Auftrag gegeben wurde. In 9 Städten der Schweiz wurden öffentliche Veranstaltungen auf Deutsch, Französisch und Italienisch durchgeführt – und dies zur Sensibilisierung im Bereich aller sechs Themenbereiche des SKMR. Die Anlässe wurden in regionalen oder nationalen Medien angekündigt und – je nach Veranstaltungsort und Thema – von 20 bis 100 Personen besucht. Als Follow-up verfasste eine Masterabsolventin in Recht der Universität Bern in Eigeninitiative des SKMR ein Arbeitspapier mit dem Titel «Droits humains en Suisse: Que reste-t-il à faire? Une vue d'ensemble des dernières recommandations du Conseil des droits de l'homme de l'ONU à la Suisse».

Die Broschüre sowie die Podiumsdiskussion am Völkerrechtstag 2014 zum Thema «Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihre Bedeutung für die Schweiz; Eine Einführung für junge Menschen» kann als Beispiel für ein Projekt genannt werden, in welchem der Auftraggeber ein Follow-up in Aussicht stellte. Das Projekt wurde von der Direktion für Völkerrechte des EDA dem ZMRB sowie der Geschäftsstelle in einem Drittauftrag mit einem Volumen von 22'000.- CHF in Auftrag gegeben. Die Zusammenarbeit, die Broschüre und die Podiumsdiskussion wurden von der Auftraggeberin sehr geschätzt – und eine weitere Kooperation in Aussicht gestellt. Auch erreichte dieses Projekt mit vier Artikeln eine relativ grosse Medienresonanz.

Praxisnutzen des SKMR

In der Online-Befragung wurden Kunden/innen und Vertreter/innen interessierter Kreise zum Praxisnutzen des SKMR im Allgemeinen sowie in konkreten Projekten befragt. Die Mehrheit (knapp 70%) der Kunden/innen und Focal Points sind «zufrieden» bis «sehr zufrieden» mit dem Praxisnutzen der von ihnen betreuten Projekte. Ein noch grösserer

Prozentsatz aller Befragten (75%) beurteilt den allgemeinen Praxisnutzen der vom SKMR bearbeiteten Projekte als «eher hoch» bis «hoch» (siehe Figur 13).



Figur 13: Frage an Auftraggeber/innen und Focal Points: «Wie zufrieden waren Sie mit folgenden Aspekten?»: Praxisnutzen, n= 53 sowie Frage an alle Personen in der Online-Befragung: «Wie beurteilen Sie folgende Leistungen des SKMR?» Allgemeiner Praxisnutzen des SKMR, n=110. Quelle: Online- Befragung, eigene Darstellung.

Fazit zur Wirkung auf der Ebene der Zielgruppen

- Eine Sensibilisierung als primäre Wirkung des SKMR konnte bei verschiedenen Zielgruppen festgestellt werden.
- In allen Themenbereichen wurde von Kunden/innen und interessierten Kreisen eine Wirkung angenommen, sie fiel je nach Themenbereich unterschiedlich aus.
- Einige Projekte führten zu Umsetzungs- und Folgeprojekte (Follow-up), wie verbesserte Richtlinien etc., durch die Auftraggeber/innen zur Folge. Dies fand in allen Themenbereichen statt.

6.3 Wirkungen des SKMR auf Ebene der Gesellschaft

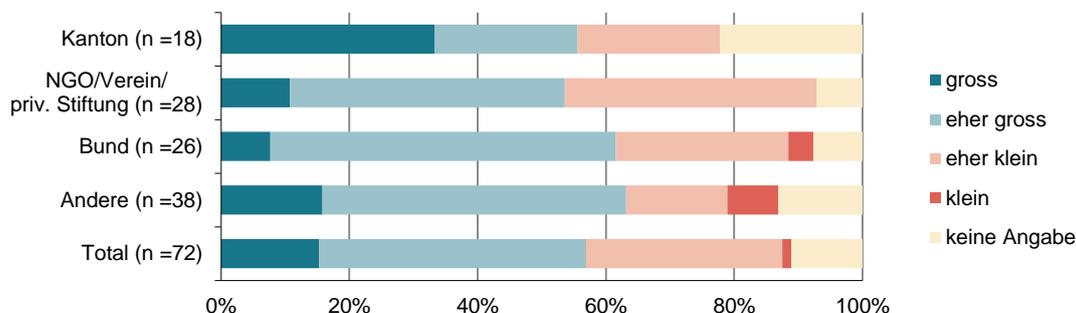
Begrenzte Möglichkeiten des SKMR im Bereich Öffentlichkeitsarbeit

Der transversale Bereich «Information und Sensibilisierung» hat es neben dem Betreiben von Website und Newsletter als eine seiner Aufgaben verstanden, mit der NGO-Plattform Menschenrechte einen Beitrag zu leisten zur Koordination der Zivilgesellschaft/ NGOs im Bereich der Menschenrechte. Zwar wurden Newsletter und Website des SKMR allgemein als positiv bewertet; sie erreichten jedoch nur bereits interessierte Kreise.

Die Konzeption des SKMR war bisher bewusst auf eine breite politische Akzeptanz ausgerichtet, weshalb dem SKMR im Bereich der aktiven Öffentlichkeits-, bzw. Medienarbeit wenig Kompetenzen und Ressourcen zur Verfügung gestellt wurden. Dem Auftrag, die Öffentlichkeit für die Menschenrechte zu sensibilisieren, konnte dadurch nur beschränkt nachgekommen werden.

Nach Meinung der meisten Direktoriumsmitglieder ist es noch zu früh, als dass Effekte aus der Existenz des SKMR auf die Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz beobachtet werden könnten. Die Direktoriumsmitglieder sind somit diesbezüglich eher skeptischer (oder realistischer) als die Kunden/innen und thematisch am SKMR Interessierten. Die Online-Befragung zeigt, dass mehr als die Hälfte aller befragten Kunden/innen und

Vertreter/innen interessierter Kreise davon ausgehen, dass die Projekte des SKMR auf die Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz eine «eher grosse» bis «grosse» Wirkung haben. Verglichen mit Aussagen zum Nutzen des SKMR für die Praxis, scheint aber die Erwartung bzgl. Wirkung auf die Umsetzung der Menschenrechte allgemein eher gering.



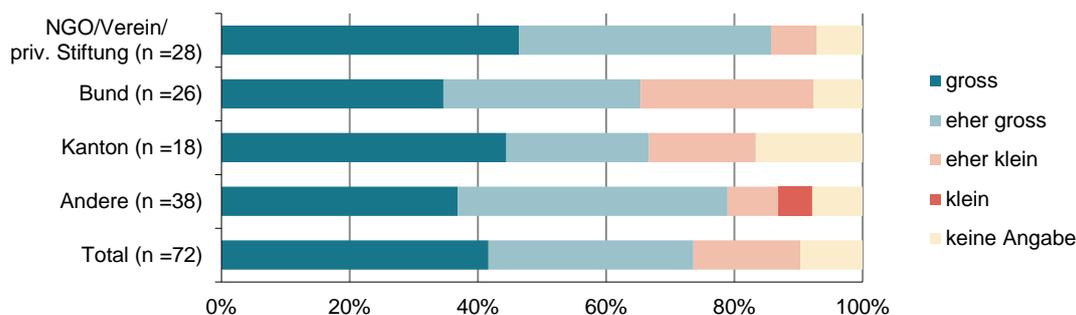
econcept

Figur 14: «Wie beurteilen Sie die Wirkung der Projekte des SKMR auf die Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz im Allgemeinen?». Quelle: Online-Befragung.

Die Direktoriumsmitglieder erklärten ihre zurückhaltende Einschätzung damit, dass es das SKMR noch zu wenig lange gebe, als dass es bereits eine Wirkung hätte entfalten können. Gleichzeitig seien seine Optionen, z.B. die breite Öffentlichkeit auf aktuell relevante Menschenrechtsprobleme aufmerksam zu machen, beschränkt. Die praxisorientierte Forschung trage jedoch zur Wirkung des SKMR bei. Zudem wird auch die Unterbringungen verschiedener menschenrechtsrelevanter Themen in einer Institution, die sich umfassend für die Menschenrechte einsetzen kann (im Gegensatz zu Kommissionen) sowie unabhängig ist (im Gegensatz zu staatlichen Behörden sowie zu NGOs) als einer Wirkung förderlich beurteilt.

Nutzen für die Schweiz

Interessant festzuhalten ist nicht zuletzt, dass obwohl die effektive Wirkung des SKMR als relativ gering eingeschätzt wird, der Nutzen für die Schweiz durch das SKMR als eher hoch beurteilt wird. NGOs schätzen den Nutzen des SKMR für die Schweiz am grössten ein, gefolgt von den Kantonen und vom Bund.



econcept

Figur 15: «Wie beurteilen Sie den Nutzen des SKMR für die Schweiz insgesamt?». Quelle: Online-Befragung.

Wirkung im Ausland

Es gehört nicht zum Mandat des SKMR, Beiträge zur Umsetzung der Menschenrechte im Ausland zu leisten. Dennoch gibt es, laut den Direktoriumsmitgliedern, punktuell Wirkungen des SKMR im Ausland zu verzeichnen:

- *Internationale Wahrnehmung der Schweiz:* Von internationalen Organisationen wird seit langem eine Unabhängige Menschenrechtsinstitution für die Schweiz gefordert. Es besteht Konsens, dass die Gründung des Pilotprojektes SKMR im Ausland als ein «scheuer, halber Schritt in die richtige Richtung» wahrgenommen wurde.
- *Einladung des SKMR in internationalen Organisationen:* Im Rahmen der Arbeit im SKMR wurden einige Themenbereiche von internationalen Organisationen (z.B. WHO, UNO) zu Veranstaltungen eingeladen.
- *Nachfrage nach SKMR Produkten:* Das Produkt «App‘ Women’s Human Rights» des Themenbereichs «Geschlechterpolitik» weltweit in 67 Ländern heruntergeladen. Zudem erhielt der Themenbereich «Institutionelle Fragen» eine Anfrage aus den USA zur Zusammenarbeit. Diese Anfrage wurde vom Institut direkt behandelt, da sich das Mandat des SKMR auf die Schweiz beschränkt.
- *Menschenrechte im Ausland:* Der Themenbereich «Menschenrechte und Wirtschaft» befasst sich mehr als die anderen Themenbereiche mit globalen Zusammenhängen. Aus diesem Grund ist dieser Themenbereich nicht von der Beschränkung des SKMR-Mandats auf die Menschenrechte im Inland betroffen. Laut der Themenbereichsleiterin ist es beispielsweise theoretisch möglich, dass die Studie zum Freihandelsabkommen der Schweiz mit China einen indirekten Einfluss auf die dortige Praxis von Firmen haben könnte.

Fazit zu den Wirkungen des SKMR auf der Ebene der Gesellschaft

- Aufgrund seiner begrenzten Möglichkeiten zu Medien- und Öffentlichkeitsarbeit konnte das SKMR die breite Öffentlichkeit nur beschränkt erreichen.
- Der transversale Bereich «Information und Sensibilisierung» konnte mit Newsletter und Website vor allem bereits interessierte Kreise ansprechen.
- Das breite thematische Mandat des SKMR wurde mit Blick auf seine Wirkung positiv beurteilt.
- Der Nutzen des SKMR für die Schweiz wird von Kunden/innen und interessierten Kreisen mehrheitlich als eher gross bis sehr gross beurteilt.
- Obwohl es nicht zum Mandat des SKMR gehört, im Ausland Projekte durchzuführen, zeigten einzelne Arbeiten auch im Ausland eine Wirkung.

6.4 Medienresonanz auf SKMR themenbezogen

Akzeptanz des SKMR in der Schweiz

Eine Medienanalyse⁵⁸ diene dazu, die Akzeptanz des SKMR in der Schweiz einzuschätzen. Bei der ersten Durchsicht der Berichterstattungen zeigte sich, dass die Mehrheit der Zeitungsartikel das SKMR erwähnt, ohne sich mit dem SKMR an sich zu befassen. Das Zentrum wird eher zwecks seiner Expertisen in Form von Stellungnahmen oder zitierten Gutachten, Studien und Berichten thematisiert. Daraus lässt sich schliessen, dass das SKMR generell als Pool von Experten/innen wahrgenommen wird.

Insgesamt geht aus ca. der Hälfte der Artikel (29 von total 56) ein positiver, neutraler oder negativer Tenor hervor.⁵⁹ Die Berichterstattung über das SKMR ist überwiegend positiv (52%), gefolgt von neutralen Sichtweisen (41%) und negativem Tenor (7%). Die negative Wahrnehmung des Zentrums geht auf zwei Zeitungsberichte der *Weltwoche* zurück. In der *NZZ* und *Le Temps* wird das SKMR mehrheitlich positiv beschrieben, in der *Basler Zeitung* mehrheitlich neutral.

Allgemein formuliert, beziehen sich die Aussagen über den Nutzen des SKMR gerade in den ersten Jahren der Pilotphase meistens auf dessen theoretischen Leistungsauftrag. Der effektive Nutzen des Zentrums, also die Beurteilung dessen, was das Institut tatsächlich als Mehrwert vorweisen kann, wird in der Berichterstattung kaum diskutiert. Im Verlaufe der Zeit und mit ansteigenden Eigenpublikationen, wird dem SKMR vermehrt Fachkompetenz zugeschrieben und es wird verstärkt aus dessen Gutachten oder Expertenberichten zitiert.

Themenbezogene Berichterstattung

Aus Sicht des Direktoriums war die Wahrnehmung von SKMR-Projekten in den Medien weniger vom Label SKMR als von den bearbeiteten Themen abhängig. Während Themen wie Migration und Polizei/Justiz in der Öffentlichkeit generell auf grösseres Interesse stossen würden als beispielsweise institutionelle Fragen, seien es auch eher diese Themenbereiche, die mehr Aufmerksamkeit erhielten.

Diese Wahrnehmung bestätigt sich anhand der Auswertung von thematischen Nennungen im Zusammenhang mit dem SKMR in den Medien. Nachfolgend werden stichwortartig Themen und Ereignisse genannt, in deren Zusammenhang das SKMR in den Medien erscheint:

- *Asylpolitik*: Beschluss des Nationalrats, Personen im Asylverfahren und solchen, welche die Schweiz nach einem negativen Entscheid verlassen müssen, nur noch Nothilfe zu entrichten. Dies sei gemäss SKMR völkerrechtlich und verfassungsrechtlich problematisch; mangelhafte Abklärungen und systembedingte Umstände im Bundes-

⁵⁸ Die gesamte Medienanalyse findet sich im Anhang.

⁵⁹ Der Tenor manifestiert sich dann, wenn das SKMR an sich thematisiert wird und es nicht nur als reine Quelle zitiert oder paraphrasiert wird. In den anderen 27 Artikeln ohne Tenor, wird das SKMR zwar genannt, aber weder die Aussagen des Journalisten noch die eines zitierten/paraphrasierten Sprechers verleihen dem Artikel einen Tenor in Bezug auf das SKMR. Hier wird das Zentrum eher nebenbei zwecks seiner Expertisen in Form von Stellungnahmen oder zitierten Gutachten, Studien und Berichten thematisiert.

amt für Migration führten zu einer Fehleinschätzung der Situation bei der Rückführung von Asylsuchenden.

- *Diskriminierung*: Anhaltende Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt gegenüber Frauen (z.B. Lohnungleichheit); Benachteiligung für Menschen mit Behinderung; Ausländerfeindlichkeit, Rassismus, Intoleranz in Religionsfragen; Nichteinhaltung der Rechte von Sinti und Roma.
- *Föderalismus*: Umsetzung internationaler, menschenrechtlicher Standards in der Praxis, gerade im föderalistischen Staat, eine dauernde Herausforderung: Die Schweiz laufe Gefahr, international in Menschenrechtsfragen als ambivalent und wenig innovativ wahrgenommen zu werden. Probleme bei der Umsetzung der Menschenrechte, weil die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen zu wenig spielt.
- *Gefangenschaft*: Menschenrechtswidrige Haftbedingungen in Genfer Strafanstalt; Misshandlungen von Ausländern in Polizeigewahrsam; unzulängliche Richtlinien im Umgang mit Hungerstreikenden in Vollzugseinrichtungen.
- *Landesrecht versus Völkerrecht*: Aufkommende Kritik in der Schweiz über die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR); Auslegung der EMRK durch den Gerichtshof⁶⁰; Umsetzbarkeit von Schweizer Volksinitiativen und Vereinbarkeit mit EMRK; Vorrang Landesrecht versus EMRK; Gegenüberstellung von Menschenrechten und direktdemokratischen Volksrechten.
- *Menschenrechte für Kinder*: Experten/innen im Bereich der Rechte des Kindes fordern eine nationale Ombudsperson für die Schweiz; der UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes bedauere das Fehlen eines nationalen und unabhängigen Organs zur Überprüfung der Kinderrechte in der Schweiz
- *Wirtschafts- und Finanzsektor*: Inwiefern müssen Staaten sicherstellen, dass Unternehmen keine Menschenrechte verletzen (z.B. Sklaverei oder Kinderarbeit bei Verlagerung der Produktion ins Ausland)? Diskussionspapier von Schweizer Banken zur Achtung der Menschenrechte, in dem die «Ruggie-Prinzipien» thematisiert werden. Schweizer Firmen sollen in die Pflicht genommen werden, die Menschenrechte im wirtschaftlichen Kontext zu beachten.

Weiter geben folgende Aussagen Anlass zur Erwähnung des SKMR in den Schweizer Medien: Gewaltanwendung durch die Polizei; gesetzliche Regelung der organisierten Suizidhilfe im Strafrecht; undurchsichtige Parteienfinanzierung; restriktives Demonstrationsrecht in Kantonen und Gemeinden, sowie würdevolle Pflege im Alter.

⁶⁰ Drittauftrag

Fazit zur Medienresonanz des SKMR

- Die Medienanalyse zeigt, dass das SKMR als Expertenpool wahrgenommen wird. Die Berichterstattung über das SKMR fällt überwiegend positiv aus, es gibt aber auch vereinzelte grundsätzliche Kritik.
- Das SKMR wird weniger der Institution-halber sondern eher themenspezifisch wahrgenommen, dabei generiert hoher Nachrichtenwert eine hohe Aufmerksamkeit.

7 Internationaler Institutionenvergleich

Der internationale Institutionenvergleich lenkt den Blick auf die unterschiedlichen Möglichkeiten der Ausgestaltung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI). Für Analyse und Vergleich wurden die oben genannten Hauptkriterien der Pariser Prinzipien gewählt (siehe Kapitel 1.1).

7.1 Vergleich verschiedener NMRI-Modelle

Die in verschiedenen Ländern bestehenden NMRI lassen sich im Wesentlichen in vier Typen einteilen.⁶¹

- *Ausschussmodell*: Schwerpunkt Politikberatung, die sich insbesondere an die Regierung richtet (z.B. Frankreich, Marokko).
- *Institutmodell*: Arbeitsschwerpunkte sind die Bereiche Bildung und Forschung (z.B. Deutschland, Dänemark).
- *Ombudsmodell*: Insbesondere im individuellen Rechtsschutz tätig (z.B. Georgien, Österreich).
- *Kommissionsmodell*: Breites Tätigkeitsspektrum, das von der Untersuchung mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen über Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit bis hin zur Teilnahme an gerichtlichen Verfahren reicht (z.B. Südafrika).

Nachstehende Tabelle gibt den entsprechenden Überblick.

Land	Bezeichnung der Institution	Typologie
Deutschland	Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR)	Institutmodell
Frankreich	Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)	Ausschussmodell
Irland	Irish Human Rights and Equality Commission	Kommissionsmodell
Norwegen	Norwegian Centre for Human Rights (NCHR)	Institutmodell
Österreich	Volksanwaltschaft	Ombudsmodell

Tabelle 10: Internationaler Institutionenvergleich.

⁶¹ Diese Vierteilung hat sich als brauchbare Kategorisierung herauskristallisiert, auch wenn in der Praxis Mischformen und unterschiedliche Ausprägungen der vier Typen vorkommen. Siehe dazu etwa: Aichele, Valentin: Nationale Menschenrechtsinstitutionen. Ein Beitrag zur nationalen Implementierung von Menschenrechten. In: Studien zum Internationalen, Europäischen und Öffentlichen Recht, Band 12. Frankfurt/M., Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang, 2003. S. 110ff.

Dazu folgende Erläuterungen:

- *Deutschland* verkörpert das klassische Institutsmodell. Das Land wurde im Hinblick auf die vergleichende Analyse seiner föderalen Struktur wegen ausgewählt.
- *Norwegen* wurde ausgesucht, weil sich das Institut gerade in einem Wandel vom Institutsmodell hin zu einem Kommissionsmodell befindet und in einem breit angelegten Prozess nach einer guten Lösung sucht. Dies könnte für die Schweizer Perspektive von besonderem Interesse sein.
- *Frankreichs* NMRI ist ein klassisches Beispiel für das Ausschussmodell und bietet sich aufgrund der geografischen Nähe sowie der gemeinsamen Sprache für einen Vergleich an.
- *Irland* ist nach dem Kommissionsmodell organisiert. Das Land hat erst 2014 zwei bestehende Organisationen zusammengelegt und eine neue NMRI geschaffen.
- *Österreich* besitzt eine NMRI mit einer langen Tradition als Ombudsstelle und wurde wegen vergleichbarer Rahmenbedingungen (geografische Lage, Sprache, Größe etc.) für den Vergleich ausgewählt.

7.2 Vergleichende Analyse und Entwicklungsmöglichkeiten für das SKMR

Die Analyse der fünf ausgewählten europäischen NMRI zeigt, dass eine große Bandbreite von Modellen für eine NMRI besteht, die alle mit gewissen Vor- und Nachteilen ausgestattet sind.

Deutsches Institut für Menschenrechte

Das Deutsche Institut für Menschenrechte folgt wie das Dänische (und bisher auch das Norwegische) Menschenrechtsinstitut dem Modell eines Forschungsinstituts, das die Forschung und Menschenrechtsbildung in den Vordergrund stellt, andere Bereiche wie insbesondere die kritische Überprüfung der Umsetzung der Menschenrechte auf der nationalen Ebene aber etwas vernachlässigt. Allerdings ist seit Mai 2009 die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention als unabhängige Stelle am Deutschen Institut für Menschenrechte eingerichtet. Zwar hat das Deutsche Institut die Möglichkeit, Berichte über die Lage der Menschenrechte in Deutschland zu schreiben und zu veröffentlichen, aber keinerlei Kompetenzen, Individualbeschwerden zu überprüfen und daraus entsprechende Schlüsse zu ziehen. Weitere Schwachstellen sind die beim Institutsmodell meist etwas eingeschränkte Pluralität, die allerdings durch ein aus 18 Mitgliedern zusammengesetztes Kuratorium und einen Mitgliederverein mit 60 Mitgliedern wieder ausgeglichen wird, sowie als Rechtsgrundlage ein Beschluss des Bundestags statt einer (verfassungs-)gesetzlichen Grundlage⁶², woraus sich eventuelle Zweifel an der Unabhängigkeit ergeben

⁶² Dazu gibt es aktuelle Entwicklungen: Im März 2015 fiel der Entschluss, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Siehe dazu Website des Bundesministeriums für Justiz vom 18.3.2015: http://www.bmiv.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2015/20150318_Kabinett_beschlie%C3%9Ft_gesetzliche_Grundlage_fuer_das_DIMR.html?nn=3433226.

können. Im Vergleich zu den anderen untersuchten NMRI sind das Budget von 3.28 Mio € (0,032 € pro EW und Jahr) und die Zahl von insgesamt 56 Mitarbeiter/innen auch eher bescheiden. Trotzdem hat das Deutsche Institut für Menschenrechte den Status A.

Commission nationale consultative des droits de l'homme

Die französische Commission nationale consultative des droits de l'homme ist das internationale Vorbild für einen Beratungsausschuss, das vor allem in frankophonen Ländern Afrikas nachgeahmt wurde. Obwohl der Ausschuss auf einem eigenen Gesetz beruht, hat er keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern ist an das Amt des Premierministers gekoppelt, was Probleme seiner Unabhängigkeit aufwerfen kann. Dazu tragen auch die nicht-transparente Ernennung der 59 nebenberuflichen Mitglieder und die fehlende Transparenz beim Budget bei. Ausserdem kann der Ausschuss keine Individualbeschwerden behandeln. Da der Beratungsausschuss pluralistisch zusammengesetzt ist und in der Praxis für seine Arbeit einschliesslich der Erstellung von kritischen Berichten über die Menschenrechtslage in Frankreich immer wieder gelobt wurde, hat er Status A.

Irish Human Rights and Equality Commission; Northern Ireland Human Rights Commission

Die Irish Human Rights and Equality Commission folgt wie die Northern Ireland Human Rights Commission dem britischen Modell breit angelegter und pluralistisch zusammengesetzter Menschenrechtskommissionen, wie sie auch in den meisten Staaten Afrikas, Asiens, der pazifischen und karibischen Region verbreitet sind. Das britische Kommissionsmodell wird in den meisten vergleichenden Studien als jenes gesehen, das am ehesten die unterschiedlichen Anforderungen der Pariser Prinzipien entspricht. Da die irische Kommission erst 2014 durch eine Zusammenlegung der Irish Human Rights Commission und der Equality Authority entstand, erfolgte noch keine Einstufung durch das ICC, doch besteht kein Zweifel, dass die neue Kommission wie ihre Vorgängerin und die Northern Ireland Human Rights Commission den A-Status erhalten werde. Auch das Budget von 1,37 € pro EW und Jahr erscheint als angemessen für die Durchführung eines vergleichsweise breiten Mandats, das allerdings nur in eingeschränkter Weise eine Prüfung von Individualbeschwerden vorsieht. Als Rechtsgrundlage dient ein parlamentarisches Gesetz.

Norwegisches Menschenrechtszentrum

Das Norwegische Menschenrechtszentrum folgte ursprünglich wie das Dänische und Deutsche Menschenrechtsinstitut dem Institutsmodell. Im Unterschied zu den beiden genannten Instituten ist das Norwegische Zentrum allerdings Teil der Universität Oslo, hat also keine eigene Rechtspersönlichkeit. Obwohl das durch königliches Dekret 2001 eingerichtete Menschenrechtszentrum ursprünglich A-Status erhielt, kam eine vom Außenministerium beauftragte, unabhängige Evaluation zum Schluss, dass eine Universität nicht als eine unabhängige NMRI fungieren könne, weil akademische Freiheit und unabhängige Forschung schwer mit den umfassenden Funktionen einer NMRI in Einklang zu bringen wären. Das ICC hat folglich den Status auf B zurückgestuft. Die Regierung Nor-

wegens gründete daraufhin eine interministerielle Arbeitsgruppe mit dem Ziel, eine den Pariser Prinzipien voll entsprechende NMRI auf gesetzlicher Grundlage, mit entsprechender Unabhängigkeit und pluralistischer Zusammensetzung zu schaffen. Dem Vernehmen nach wird es sich dabei um eine pluralistisch zusammengesetzte Menschenrechtskommission handeln, wobei das Norwegische Menschenrechtszentrum der Kommission seine Forschungskompetenzen zur Verfügung stellen wird. In welcher Weise das Menschenrechtszentrum in die neue Kommission eingegliedert oder sonst mit ihr in eine institutionelle Verbindung treten wird, lässt sich derzeit noch nicht abschätzen.

Österreichische Volksanwaltschaft

Die Österreichische Volksanwaltschaft besteht seit 1977 und fungiert seit dem Jahr 2000 auch als NMRI mit Status B. Sie ist eine klassische Ombudseinrichtung, wie wir sie vor allem in den nordischen Staaten, in Spanien, Portugal und Lateinamerika sowie in einer wachsenden Zahl mittel- und osteuropäischer Staaten kennen. Ombudseinrichtungen haben vor allem den Zweck, die Verwaltung zu kontrollieren und Missstände in der Verwaltung auf der Basis der Prüfung von Individualbeschwerden festzustellen bzw. durch ihr politisches Gewicht abzustellen. Traditionell haben die Ombudseinrichtungen nur am Rande mit Fragen der Menschenrechte zu tun, sind nicht pluralistisch zusammengesetzt und haben kein Mandat, die Gesetzgebung oder Justiz zu kontrollieren. Trotzdem haben viele Ombudseinrichtungen sich im Lauf der Zeit zu NMRI erklärt und manche von ihnen erhielten auch A-Status. In Österreich wurde der B-Status der Volksanwaltschaft vor allem mit dem fehlenden Menschenrechtsmandat und der mangelnden Unabhängigkeit der drei Volksanwälten/innen begründet, die von den drei stimmenstärksten politischen Parteien im Parlament bestellt werden und daher bisher immer Berufspolitiker/innen waren. Auf der anderen Seite hat die österreichische Volksanwaltschaft eine verfassungsgesetzliche Grundlage, kann Individualbeschwerden behandeln und verfügt mit 10 Mio € (1,18 € pro EW pro Jahr) und mit 90 hauptberuflichen Mitarbeiter/innen über eine vergleichsweise gute personelle und finanzielle Ausstattung. Die österreichische Regierung hat daher die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur UNO-Konvention gegen die Folter (OPCAT) und der UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung zum Anlass genommen, durch eine eigene Verfassungsänderung im Jahr 2012 der Volksanwaltschaft ein umfassendes Menschenrechtsmandat zu geben und sie als das «Menschenrechts-haus» in Österreich zu bezeichnen. Allerdings fehlt es der Volksanwaltschaft weiterhin an eigenen menschenrechtlichen Bildungs- und Forschungskapazitäten, und sie erstellt auch keinen Bericht über die generelle Lage der Menschenrechte in Österreich. Die Durchführung von Besuchen in Haftanstalten (Nationaler Präventionsmechanismus) und Einrichtungen für Menschen mit Behinderung wird durch sechs regionale Besuchskommissionen, die aus unabhängigen Experten/innen unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen bestehen, wahrgenommen. Da allerdings der Bestellmodus für die drei Volksanwälten/innen mit dieser Verfassungsänderung nicht verbessert wurde, mangelt es der Volksanwaltschaft trotz ihres erweiterten Mandats weiterhin an der erforderlichen Unabhängigkeit im Sinn der Pariser Prinzipien, so dass der B-Status bisher nicht geändert wurde.

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte

Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte wurde bewusst nicht als eine NMRI, sondern im Jahr 2011 als ein Pilotprojekt eingerichtet. Als universitäres Netzwerk folgt es am ehesten dem Institutsmodell, hat keine eigenständige Rechtsform und keine gesetzliche Grundlage. Vielmehr dienen ein Rahmenvertrag zwischen dem Bund und der Universität Bern sowie eine Reihe weiterer Rahmenvereinbarungen mit anderen Universitäten, Instituten und Zentren als rechtlicher Rahmen. Der Schwerpunkt der Tätigkeit des Kompetenzzentrums liegt auf der Forschung (in der Regel im Auftrag des Bundes) und der Menschenrechtsbildung, und weniger im Monitoring, obwohl das Kompetenzzentrum auch einen Menschenrechtsbericht über die Lage in der Schweiz veröffentlicht hat. Das Kompetenzzentrum hat kein Mandat zur Prüfung von Individualbeschwerden und ist eigentlich als Dienstleistungszentrum für den Bund, die Kantone und Gemeinden (die allerdings davon bisher kaum Gebrauch gemacht haben) oder für private Auftraggeber konzipiert. Das Budget von knapp über 800.000 € (0,1 € pro EW pro Jahr) ist demgemäss vergleichsweise bescheiden.

Übersicht der analysierten Institutionen

Eine detaillierte tabellarische Zusammenfassung zu den einzelnen Instituten findet sich im Anhang dieses Dokuments. Da auch Institute mit A-Status jeweils bei ihrer periodischen Überprüfung eine Rückmeldung des ICC zu möglichen weiteren Optimierungen erhalten, werden diese jeweils aufgegriffen und dargestellt. Nachstehende Tabelle gibt den Überblick über die analysierten Institutionen.

Aspekte	Deutschland	Frankreich	Irland	Norwegen	Österreich	Schweiz
Typus	Institut	Ausschuss	Kommission	Institut	Ombudsstelle	
Status	A	A	Kein Status	B	B	
Unabhängigkeit						
Pluralität						
Rechtsgrundlage, -persönlichkeit						
Mandat						
Dokumentation						
Bericht über Lage der Menschenrechte						
Forschung						
Monitoring/ Investigation						
Politikberatung						
Menschenrechtsbildung						
Öffentlichkeitsarbeit						
Intern. Zus.arbeit						
Dialog Zivilgesellschaft						
Einzelanfragen						
Budget/Einwohner/a	0,032 €	k.A.	1,37 €	0,14 €	1,18 €	0,1 €

Tabelle 11: Institutionenvergleich

Grün: Vorhanden/Schwerpunkt

Ocker: Punktuell vorhanden/ausbaufähig

Rot: Nicht vorhanden

7.3 Fazit aus dem internationalen Institutionenvergleich

Das Fazit aus dem internationalen Institutionenvergleich präsentiert sich wie folgt:

Jedes Modell legt den Fokus auf andere Schwerpunkte.

Allen gemeinsam ist jedoch die Zielsetzung, den Staat in der Ausübung seiner Pflicht zu unterstützen, die Menschenrechte zu gewährleisten, zu schützen und zu stärken.

Alle Institutionen befinden sich in permanentem Wandel.

Sämtliche Institutionen reagieren auf neue Entwicklungen sowie auf die Empfehlungen des International Coordination Committee (ICC), das überprüft, ob die Nationalen Menschenrechtsinstitute sich an den Pariser Prinzipien orientieren.⁶³ Irland, Norwegen und Österreich sind gute Beispiele dafür, wie die bestehenden Institutionen aktuell aus sehr unterschiedlichen Gründen reformiert werden.

In der Praxis existieren unterschiedlichste Mischformen der Modelle.

Für die Einstufung durch das ICC hat es jedoch keine Relevanz, welchem Typus ein Institut zugeordnet ist. Im Fall einer umfassenden Erfüllung der Pariser Prinzipien wird der so genannte A-Status verliehen, bei einer teilweisen Erfüllung der B-Status und eine Nichterfüllung ergibt eine Einstufung im C-Status. A-Status impliziert die Vollmitgliedschaft im Netzwerk der Menschenrechtsinstitutionen («voting member»), B-Status lässt einen Beobachterstatus («observer member») zu und C-Status wird mit «non-member» gleichgesetzt.⁶⁴

Die Umsetzung der Pariser Prinzipien ist in jedem der vier Modelle möglich.

Grundsätzlich kann in jedem der Modelle und auch in den diversen Mischformen eine Institution mit A-Status geschaffen werden. Am umfassendsten werden die Pariser Prinzipien zumeist im Kommissionsmodell umgesetzt, weil es den breitesten Ansatz hat. Die Unabhängigkeit (sowohl in inhaltlicher, als auch in infrastruktureller und finanzieller Hinsicht) lässt sich ebenso in jedem der Modelle sichern. Wichtig ist hier die einfachgesetzliche oder noch besser verfassungsrechtliche Verankerung der Institution.

Die derzeitige Struktur des SKMR erfüllt die Pariser Prinzipien noch nicht.

Wie die Ergebnisse dieser Evaluation zeigen, werden die Leistungen und die Qualität der Arbeit des SKMR als positiv bewertet. Mit Blick auf den internationalen Institutionenvergleich wird deutlich, dass ein Vollausbau des SKMR nach den Pariser Prinzipien eine Erweiterung in mehrerlei Hinsicht benötigen würde.

⁶³ Zur Funktionsweise des ICC, das als Unterausschuss des Dachverbands der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen eingerichtet ist, siehe: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/History.aspx>

⁶⁴ Zum Prozess der Akkreditierung und Einstufung siehe: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICC Accreditation/Pages/default.aspx>

8 Synthese, Bilanz und Entscheidungsgrundlagen

8.1 Synthese und Bilanz zur Leistungs- und Wirkungserfüllung SKMR

Dieses Kapitel fasst die bisher präsentierten Evaluationsergebnisse zusammen und ergänzt sie mit den Hinweisen der Befragten zu einer allfälligen Nachfolgeinstitution. Vorab ist zu bemerken, dass sich gewisse Funktionen bzw. Voraussetzungen widersprechen können: So gibt eine/r der im Rahmen der Peer Review befragten Experten/innen zu bedenken, dass eine politisch breit akzeptierte Lösung sowie eine finanziell schlanke Lösung einer starken Geschäftsstelle mit einer ausgeprägten «corporate identity» widersprechen würden und dass eine rein analytische Wissenschaft im Widerspruch stehen könnte zur Forderung, wonach von einer Nachfolgeinstitution Stellungnahmen zugunsten der Menschenrechte erwartet würden. Eine Prioritätensetzung ist nicht Aufgabe dieser Evaluation, sondern muss von den verantwortlichen Behörden vorgenommen werden.

8.1.1 Mehrwert des SKMR mit Blick auf eine allfällige Nachfolgeinstitution

Die grosse Mehrheit der Befragten würde die Schaffung einer Nachfolgeinstitution befürworten. Genannt werden dafür insbesondere folgende Gründe:

- *Auf Erreichtem aufbauen:* Die Pilotphase des SKMR war für die Mehrheit der Befragten ein erster Schritt in Richtung NMRI nach Pariser Prinzipien. Die Aufbauarbeiten hätten gezeigt, wie ein solches Institut funktionieren könnte und dass dazu eine Nachfrage bestehe. Ein Verzicht auf ein Nachfolgeprojekt wäre somit ein grosser Verlust für die Schweiz. Es stelle sich vielmehr die Frage, in welcher Form und mit welcher Struktur das SKMR weitergeführt werden sollte.
- *Legitimität der Schweiz:* Für die Schweiz, die sich auf internationaler Ebene traditionell stark für Menschenrechte einsetze, würde ein Verzicht auf ein nationales Menschenrechtsinstitut einen Verlust an Glaubwürdigkeit und Legitimität mit sich bringen. Die Schweiz wäre einer der wenigen europäischen Staaten, die keine NMRI haben.⁶⁵
- *Mehrwert stärken:* Es gibt unter den Befragten auch kritische Stimmen, die auf die Bedingungen hinweisen, die erfüllt werden müssten, damit eine Nachfolgeinstitution Mehrwert schaffen würde. Dabei wird insbesondere die Unabhängigkeit der Institution angeführt – dies als Voraussetzung der Anerkennung nach den Pariser Prinzipien.

Einer der im Rahmen der abschliessenden Peer Review befragten internationalen Experten/innen ist der Meinung, die Gründung einer NMRI sei notwendig, um die Menschenrechte in der Schweiz wirkungsvoll zu garantieren, da die Globalisierung nationale und internationale Herausforderungen zunehmend miteinander verflechte. Das Fehlen einer NMRI bedeute nicht nur eine Lücke innerhalb des jeweiligen nationalen Menschenrechts-

⁶⁵ Derzeit halten 22 europäische Länder eine NHRI mit Status A, so u. a. Frankreich und Deutschland. 10 Länder haben Status B; nur die Schweiz und Rumänien sind mit Status C eingestuft.
<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NHRIs%20%2823%20May%202014%29.pdf>.

schutzes, «sondern auch den Verzicht auf Mitwirkung an internationalen und europäischen Debatten».

8.1.2 Funktionen des SKMR mit Blick auf eine allfällige Nachfolgeinstitution

Die Evaluation unterstreicht die Bedeutung der in nachstehender Tabelle genannten Aufträge für eine allfällige Nachfolgeinstitution des SKMR. In der rechten Spalte wird angegeben, inwiefern die Funktion in den letzten Jahren durch das SKMR abgedeckt wurde.

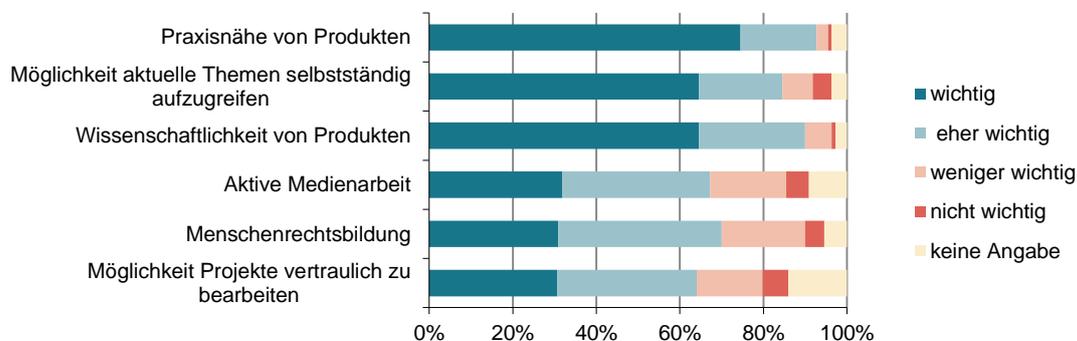
Funktionen		Umschreibung der Funktionen	SKMR
1	Expertisen-Funktion		
1a	Forschung	Forschung zu menschenrechtsrelevanten Themen	Erfüllt
1b	Dokumentation	– Erarbeiten von Grundlagenberichten zur Situation der Menschenrechte in der Schweiz – Unterstützung in Monitoringverfahren – Selbständige Gutachten und Gesetzesanalysen	Teilweise erfüllt
1c	Beratung	– Politikberatung – Beratung von Privaten – Bearbeitung von Individualbeschwerden	Teilweise erfüllt
2	Brückenfunktion		
2a	National – International	«Übersetzung» internationaler Standards in schweizerischen Kontext	Erfüllt
2b	Staat – Zivilgesellschaft	Positionierung zwischen staatlichen Stellen und NGOs	Erfüllt
2c	Wissenschaft – Praxis	Umsetzungshilfen für Bundesbehörden, Kantone, Private und NGOs erarbeiten	Erfüllt
3	Sensibilisierungsfunktion		
3a	Zielgruppen	Menschenrechtsbildung in spezifischen Themenbereichen und Sensibilisierung von Zielgruppen	Erfüllt
3b	Öffentlichkeit	Sensibilisierung der breiteren Öffentlichkeit für die Bedeutung der Menschenrechte für den Rechtsstaat im Allgemeinen	Teilweise erfüllt
3c	Medienarbeit	Aktive Medienarbeit zu aktuellen politischen Themen	Nicht erfüllt

Tabelle 12: : Wichtige Funktionen einer Nachfolgeinstitution aufgrund der Evaluation.

Die Direktoriumsmitglieder wünschen sich für eine allfällige Nachfolgeinstitution insbesondere die Möglichkeit, aktiv Öffentlichkeitsarbeit machen zu können. Ein Mitglied des Lenkungsausschusses sieht im Verfassen kurzer prägnanter und für die Öffentlichkeit bestimmter Artikel zu aktuellen Themen gar die Hauptaufgabe einer Nachfolgeinstitution.

Die Online-Befragung zeigt, dass ein Grossteil der Kunden/innen und interessierten Kreise insbesondere die Praxisnähe, die Möglichkeit aktuelle Themen zu behandeln und die Wissenschaftlichkeit der Produkte im Falle der Errichtung einer Nachfolgeinstitution als deren Aufgaben stark gewichten würden. Ebenfalls als «eher wichtig» bis «wichtig» werden die aktive Medienarbeit, die Menschenrechtsbildung und die Möglichkeit, vertrauliche Projekte durchzuführen, beurteilt. Bezüglich der Gewichtung der einzelnen Aspekte gibt es grosse Unterschiede zwischen den verschiedenen Kategorien: So werten NGOs die Vertraulichkeit mit 42% «wichtig» Nennungen und die aktive Medienarbeit mit 54% «wichtig» Nennungen überdurchschnittlich hoch. Hingegen schätzten die Kantone die Vertraulichkeit mit 18% «wichtig» Nennungen und die Menschenrechtsbildung mit der

Bund die Menschenrechtsbildung mit knapp 43 % «wichtig» sowie «eher wichtig» Nennungen die genannten Kategorien unterdurchschnittlich wichtig ein. In den telefonischen Interviews zeigte sich, dass für einzelne Themenbereiche die vertraulichen Projekte von grosser Bedeutung sind, so z.B. für den Themenbereich «Polizei und Justiz».



econcept

Figur 16: «Welche Aspekte würden Sie für die Tätigkeit einer möglichen Nachfolgeinstitution des SKMR als wie wichtig erachten?», n= 110. Quelle: Online-Befragung.

Die fehlende formelle Unabhängigkeit wird als die grösste Problematik des SKMR beurteilt; auch die im Rahmen der Peer Review befragten internationalen Experten/innen legten darauf den grössten Wert. So meint eine/r der befragten Experten/innen: «Wenn Forschung nicht politisch heikel sein darf, so erschwert man ihr, relevant und hochstehend zu sein». Mindestens so stark wie eine unabhängige Expertise gewichten die befragten Experten/innen zudem die Möglichkeit einer Nachfolgeinstitution, für die breitere Bevölkerung Informationen zu Gesetzesentwürfen, bestehenden Gesetzen und der Rechtspraxis aufzubereiten und an die Öffentlichkeit zu bringen.

8.1.3 Voraussetzungen des SKMR mit Blick auf eine allfällige Nachfolgeinstitution

Die Evaluationsergebnisse unterstreichen, dass, über die oben genannten Funktionen hinaus, insbesondere folgende Aspekte für das SKMR wichtig sind, bzw. für eine allfällige Nachfolgeinstitution als wichtig eingestuft werden:

Voraussetzungen	Umschreibung der Voraussetzungen	SKMR
1 Kompetenzen		
1a	Wissenschaftlichkeit Fähigkeit, wissenschaftliche Recherchen und Bearbeitungen der menschenrechtsrelevanten Fragestellungen durchzuführen	Erfüllt
1b	Praxisbezug Kenntnis der Praxis, inkl. Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen, Umsetzungsprobleme der Behörden etc.	Erfüllt
1c	Kommunikation Kommunikationskompetenzen, um die internationalen Standards und wissenschaftlichen Studien zielgruppengerecht vermitteln zu können	Teilweise erfüllt
1d	Vernetzung Austausch mit Institutionen wie Universitäten, Eidg. Kommissionen, Ombudsstellen und ähnlichen Institutionen im Ausland	Teilweise erfüllt
2 Unabhängigkeit und Ressourcen		
2a	Unabhängigkeit Inhalte von Leistungen werden weder ideell oder politisch vom Staat oder von NGOs beeinflusst	Teilweise erfüllt
2b	Publikationsfreiheit Publiziert werden können alle Leistungen, deren Aufträge nicht von Anfang an als vertraulich deklariert wurden	Teilweise erfüllt

Voraussetzungen		Umschreibung der Voraussetzungen	SKMR
2c	Grundfinanzierung	Mit einer frei zur Verfügung stehenden Grundfinanzierung ist eine eigene strategische Ausrichtung möglich sowie das Aufgreifen von aktuellen oder relevant erscheinende Themen	Nicht erfüllt
2d	Rechtspersönlichkeit	Mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit wird die Unabhängigkeit rechtlich verbindlich gemacht	Nicht erfüllt
2e	Befugnisse zur Investigation	Durch Befugnisse zur Investigation können Recherchen fundiert durchgeführt werden	Nicht erfüllt
3	Trägerschaft und Anerkennung		
3a	Föderalismus	Dem Föderalismus durch die Zusammensetzung der Trägerschaft Rechnung tragen	Teilweise erfüllt
3b	Bund	Involvieren verschiedener Departemente in die Finanzierung und Beratung der Institution	Teilweise erfüllt
3c	Eidgenössische Kommissionen	Zusammenarbeit und inhaltlicher Austausch mit den verschiedenen Kommissionen sowie Involvierung in die Beratung der Institution	Teilweise erfüllt
3d	Kantone	Involvieren der Kantone in die (Grund-)Finanzierung und Beratung der Institution	Teilweise erfüllt
3e	Politische Kreise	Involvieren breiter politischer Kreise in die Beratung der Institution	Erfüllt
3f	NGOs	Kontakt zu NGOs und evtl. Involvieren von NGOs in die Beratung der Institution	Teilweise erfüllt
3g	Privatwirtschaft	Kontakt zur Privatwirtschaft und evtl. Involvieren der Privatwirtschaft in die Beratung der Institution	Teilweise erfüllt
3h	Internationale Gemeinschaft	Internationale Anerkennung eines möglichen Monitoring-Mandats oder internationale Anerkennung als NMRI	Nicht erfüllt

Tabelle 13: Wichtige Voraussetzungen für eine Nachfolgeinstitution aufgrund der Evaluation.

Die Befragung der Direktoriumsmitglieder sowie die Gespräche mit dem Lenkungsausschuss zu einer möglichen Nachfolgeinstitution ergaben, dass eine wissenschaftliche Forschung, die gleichzeitig praxisorientiert und praxisrelevant ist, eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz und die Wirkung einer Institution im Bereich der Menschenrechte sei. Zudem sei die Unabhängigkeit sowohl von staatlichen Institutionen als auch von NGOs oder anderen privaten Akteuren wichtig für die Glaubwürdigkeit einer Institution im Bereich der Menschenrechte. Dies impliziere auch den Aspekt der Publikationsfreiheit. Eine frei zur Verfügung stehende Grundfinanzierung würde es erlauben, unabhängig für Menschenrechte einzutreten und die Brückenfunktion zwischen verschiedenen staatlichen Stellen und Ebenen sowie zwischen Staat und Zivilgesellschaft noch glaubwürdiger zu erfüllen. Nicht zuletzt würden eine breite politische Abstützung der Institution sowie eine gute Einbettung in das bestehende Menschenrechtssystem der Schweiz, inkl. institutionalisierter Zusammenarbeit mit den Eidgenössischen Kommissionen und einer Einbindung von Kantonen und NGOs in die Entscheidungsorgane der Qualität der Leistungen und der Effizienz einer Nachfolgeinstitution zugutekommen.

Ein Teil des Direktoriums sowie Mitglieder des Lenkungsausschusses würden sich für eine Nachfolgeinstitution wünschen, dass der Direktor vollzeitig für diese Institution angestellt wäre, sodass er daneben keine weiteren Mandate wahrzunehmen hätte und das «Gesicht» der Institution werden könnte. Falls die Nachfolgeinstitution weiterhin als universitäres Netzwerk organisiert wäre, würden einige Mitglieder des Direktoriums eine

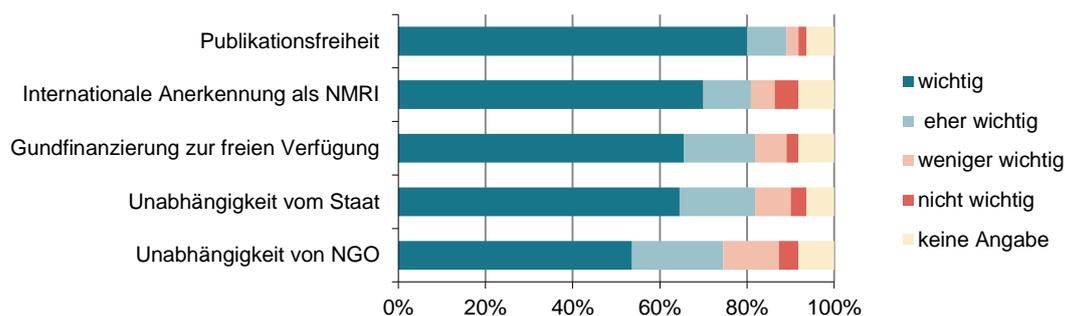
engere Zusammenarbeit begrüßen.⁶⁶ Zudem sehen sie in einer flexibleren Struktur der Themenbereiche, die erlauben würde, neue Themen aufzugreifen, ein Optimierungspotential gegenüber dem SKMR. Das Direktorium ist einheitlich der Meinung, dass eine stärkere Zentralisierung der Geschäftsstelle sowie mehr Stabilität beim Personal die Organisation stärken würden. Einzelne Personen äusserten die Ansicht, eine Nachfolgeinstitution bräuchte keinen so breit abgestützten politischen Beirat mehr. Zum Lenkungsausschuss bestehen verschiedene Ansichten – von «im Lenkungsausschuss sollten auch die Kantone vertreten sein» bis zu «es braucht keinen Lenkungsausschuss, das Direktorium sollte lenken und der Ausschuss nur begleiten».

Für die befragten Experten/innen ist die Unabhängigkeit vom Staat eine absolute Notwendigkeit für eine Nachfolgeinstitution des SKMR. Entscheidungsbefugnisse von staatlichen Instanzen in einer solchen Institution seien aus ihrer Sicht deshalb unzulässig. Eine Grundfinanzierung, die zur freien Verfügung stehen müsse, stelle für die Unabhängigkeit eine grundlegende Voraussetzung dar. Die Experten/innen empfehlen darüber hinaus, sowohl die bisherigen Stakeholder, insbesondere aber auch NGOs in eine mögliche Nachfolgeinstitution einzubeziehen.⁶⁷ Die befragten Experten/innen sind darüber hinaus der Meinung, dass die akademische Qualität für eine Nachfolgeinstitution des SKMR eine wichtige Voraussetzung wäre. Gleichzeitig geben sie zu bedenken, dass eine Nachfolgeinstitution die Möglichkeit haben müsste, «als menschenrechtspolitischer Akteur fungieren und wahrgenommen zu werden». Neben Unabhängigkeit und thematischen Kenntnissen gewichten die Experten/innen klar definierte Funktionen und die Sichtbarkeit «einschliesslich der dafür notwendigen Repräsentationsstruktur nach innen und nach außen». Ein loses Netzwerk sei dafür eher wenig geeignet und die Anbindung an die Universitäten werfe das Problem auf, dass die akademische Unabhängigkeit in einem gewissen Widerspruch zum expliziten Auftrag stehe, die Menschenrechte zu stärken (da letzteres eine Parteinahme impliziert).

Mehr als 80% der online befragten Kunden/innen und interessierten Kreise schätzt folgende Voraussetzungen für eine mögliche Nachfolgeinstitution als «wichtig» sowie «eher wichtig» ein: Publikationsfreiheit, internationale Anerkennung, freie Grundfinanzierung, Unabhängigkeit vom Staat (in dieser Reihenfolge). Ebenso wird die Unabhängigkeit von NGOs von einer grossen Mehrheit (mehr als 70%) der Befragten als «wichtig» oder «eher wichtig» beurteilt. Zwischen den Kategorien zeigen sich hier keine grossen Unterschiede.

⁶⁶ Z.B. durch Entsendung von Mitarbeitern/innen der Netzwerkpartner an die Geschäftsstelle.

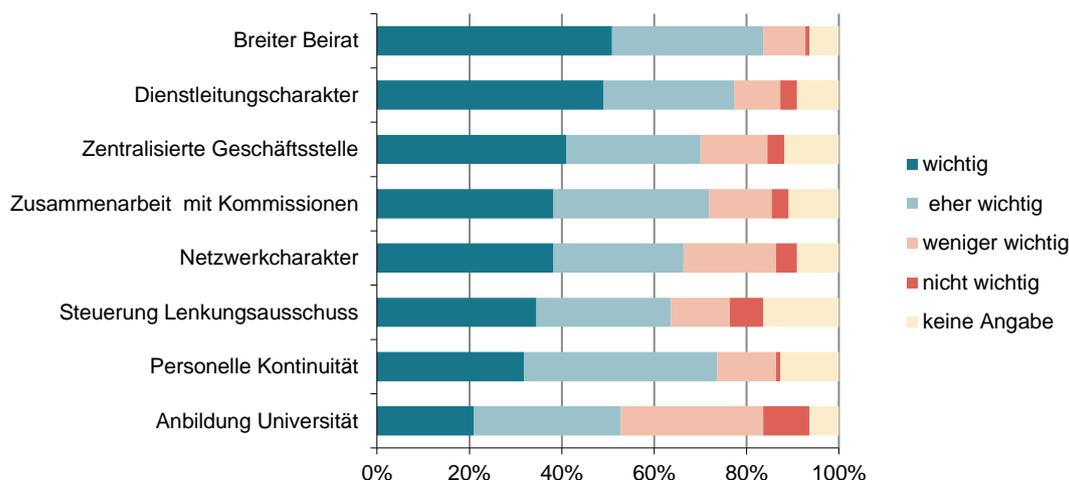
⁶⁷ Die Experten/innen betrachten NGOs im Vergleich mit politischen Parteien als die wichtigeren Vertreterinnen der Zivilgesellschaft. Durch ihre Einbindung könne zudem dem falschen Eindruck einer Konkurrenzierung der NGOs durch eine NMRI vorgebeugt werden.



econcept

Figur 17: «Welche Eigenschaften würden Sie für die Tätigkeit einer möglichen Nachfolgeinstitution des SKMR als wichtig erachten?», n=110. Quelle: Online-Befragung.

Die bisherigen Strukturelemente (breiter Beirat, Dienstleistungscharakter, Netzwerkcharakter, Steuerung durch Lenkungsausschuss sowie Anbindung an Universitäten) werden von Kunden/innen sowie von interessierten Kreisen in der genannten Reihenfolge priorisiert. Alle diese Aspekte werden mehrheitlich als «wichtig» oder «eher wichtig» bewertet (siehe Figur 18).



econcept

Figur 18: «Welche strukturellen Aspekte würden Sie für eine mögliche Nachfolgeinstitution des SKMR als wichtig erachten?», n=110. Quelle: Online-Befragung.

Die Aspekte Dienstleistungscharakter, Steuerung durch Lenkungsausschuss und Anbindung an Universitäten werden von NGOs weniger wichtig eingeschätzt als von den anderen Kategorien (ca. 15-20 %-Punkte weniger als der Durchschnitt). Ansonsten zeichnet sich ein einheitliches Bild ab. Zusätzlich zu jenen Strukturelementen, die sich in der Pilotphase des SKMR bewährt haben, ist die Mehrheit der online Befragten der Meinung, dass eine zentralisierte Geschäftsstelle, eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit den Kommissionen sowie personelle Kontinuität im SKMR wünschenswert wären.

8.1.4 Aufgaben und Herausforderungen gemäss BR-Bericht mit Blick auf eine allfällige Nachfolgeinstitution

Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass das SKMR die ihm in den Rahmen- und Leistungsvereinbarungen übertragenen Aufgaben gut bis sehr gut erfüllt hat. Vergleicht man die Leistungen des SKMR mit den im Bundesratsbericht 2009 anvisierten Aufgaben, zeigt sich allerdings, dass die ursprünglich vorgesehenen Aufgaben nur teilweise erfüllt werden konnten. Dies hat nicht mit einer mangelhaften Leistungserbringung durch die Netzwerkpartner zu tun, als vielmehr mit der für die Pilotphase gewählten Struktur des SKMR. Die nächste Tabelle stellt die im Bundesratsbericht (2009: 9f) vorgesehenen Aufgaben der Aufgabenerfüllung durch das SKMR gegenüber (✓ = umgesetzt; - = nicht umgesetzt).

Aufgabe	Umsetzung	Erläuterungen
Plattform für Informations- und Erfahrungsaustausch schaffen	✓	Der transversale Bereich «Information und Sensibilisierung» hat diese Aufgabe mittels Website und Newsletter wahrgenommen. Zudem führten alle Themenbereiche Veranstaltungen und Workshops durch.
Überblick über die menschenrechtsrelevanten Fragen geben	✓	Die Themenbereiche konnten diese Aufgabe mit den Grundlagenberichten erfüllen.
Vorschläge für den Umgang mit menschenrechtlichen Umsetzungsfragen in Fachbereichen erarbeiten	✓	In verschiedenen Themen konnte das SKMR durch Studien und mittels Veranstaltungen über menschenrechtspolitisch relevante Aspekte informieren und Umsetzungsvorschläge zusammen mit den Zielgruppen erarbeiten.
Konstruktive und zukunftsgerichtete Vision für Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz entwickeln	(-)	Aufgrund eingeschränkter Möglichkeiten zur Eigeninitiative wurde diese Aufgabe nur beschränkt erfüllt.
Sichtbarmachen der Menschenrechte als Grundwerte der schweizerischen Staatsordnung	(-)	Aufgrund eingeschränkter Möglichkeiten zur Eigeninitiative wurde diese Aufgabe nur beschränkt erfüllt.
Unterstützen der Behörden bei der Umsetzung der Menschenrechte	(✓)	Diese Aufgabe wurde punktuell für den Bund erfüllt, ist jedoch noch wenig erfüllt für Kantone und Gemeinden.
Unterstützen der Privatwirtschaft bei der Umsetzung der Menschenrechte	(✓)	Auf Anfrage wurde diese Aufgabe erfüllt, es ist jedoch bisher wenig Interesse der Privatwirtschaft zu erkennen; einige Kontakte konnten aber dennoch aufgebaut werden.

Tabelle 14: Beurteilung der Umsetzung der im Bundesratsbericht genannten Aufgaben durch das SKMR.

Der Bundesratsbericht 2009 beschrieb aktuelle Herausforderungen für die Schweiz im Bereich der Menschenrechte, auf die ein Kompetenzzentrum eine Wirkung haben sollte (2009: 6ff). Die folgende Tabelle listet diese Herausforderungen auf und zeigt, inwiefern das SKMR diesbezügliche Wirkungen entfaltetete (✓ = umgesetzt; - = nicht umgesetzt).

Herausforderung	Umsetzung	Erläuterungen
Fehlende Sensibilisierung und wenig Wissen über Menschenrechte im Allgemeinen ⁶⁸	(-)	Aufgrund eingeschränkter Möglichkeiten zur Eigeninitiative konnte dieser Herausforderung nur beschränkt begegnet werden.
Kantonale Unterschiede bezüglich der Umsetzung von menschenrechtlichen Standards	(-)	Kantonale Unterschiede bestehen weiterhin, was unproblematisch ist. Dank verbesserter Information entsteht Potenzial für Verbesserungen, wo diese notwendig erscheinen.
Schwierigkeiten bei der Bereitstellung von Staatenberichten in Politikbereichen, die in die Kompetenz der Kantone fallen ⁶⁹	✓	Die Informationslage beim Bund darüber wie die Situation in den Kantonen aussieht, wurde etwas verbessert. Das SKMR hat den Bund methodisch unterstützt und dieser ist in Begriff eine Koordinationsstelle zu schaffen, da die Erstellung von Staatenberichten nicht delegiert werden kann.
Verständlich und anwendbar machen internationaler Standards im Bereich der Menschenrechte für kommunale und kantonale Behörden sowie für die Privatwirtschaft	✓	Punktuell wurde die Situation verbessert für Bund und Kantone, aber es gab noch wenig Zusammenarbeit mit kommunalen Behörden und der Privatwirtschaft.
Offensive und aktive Kommunikation über die föderalistischen Eigenschaften der Schweiz bei internationaler Kritik	(-)	Föderale Strukturen behindern die Umsetzung der Menschenrechte nicht. Es ist jedoch schwierig, in internationalen Gremien Verständnis für föderale Prozesse zu schaffen. Das Pilotprojekt SKMR wurde in internationalen Gremien teilweise (positiv) wahrgenommen. Auch wurde der politische Prozess, der zum SKMR führte gelobt.

Tabelle 15: Im Bundesratsbericht genannte menschenrechtspolitische Herausforderungen für die Schweiz und Erläuterungen zur Wirkung des SKMR.

Bilanz der Leistungen und Wirkungen

Die Bilanz der Leistungen und Wirkungen unterstreicht die Leistungen und Wirkungen des SKMR und zeigt gleichzeitig, dass das SKMR nicht ausreichend mit Instrumenten und Strukturen ausgestattet wurde, um alle ursprünglich vorgesehenen Aufgaben umsetzen zu können. Zudem kann sich das SKMR nicht eigenständig strategisch ausrichten und nicht selbständig auf aktuelle Entwicklungen und politische Ereignisse reagieren. Die Evaluationsergebnisse lassen erkennen, dass dies auch damit zu tun hat, dass eine politisch breit akzeptierte Ausgestaltung des Pilotprojektes prioritär war.

⁶⁸ Diese Herausforderung müsste heute unter Umständen stärker gewichtet werden. Im Bundesratsbericht steht sie nämlich im Zusammenhang mit der Feststellung, dass «Rechte in gerichtlichen Verfahren dank der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihrer Kontrollmechanismen fest im Bewusstsein der Öffentlichkeit verankert sind» (2009: 6). Ob diese Aussage heute noch zutrifft ist aufgrund der aktuell laufenden politischen Diskussion zur EMRK fraglich.

⁶⁹ Insbesondere in den Bereichen Erziehung und Bildung, Gesundheit, Fürsorge

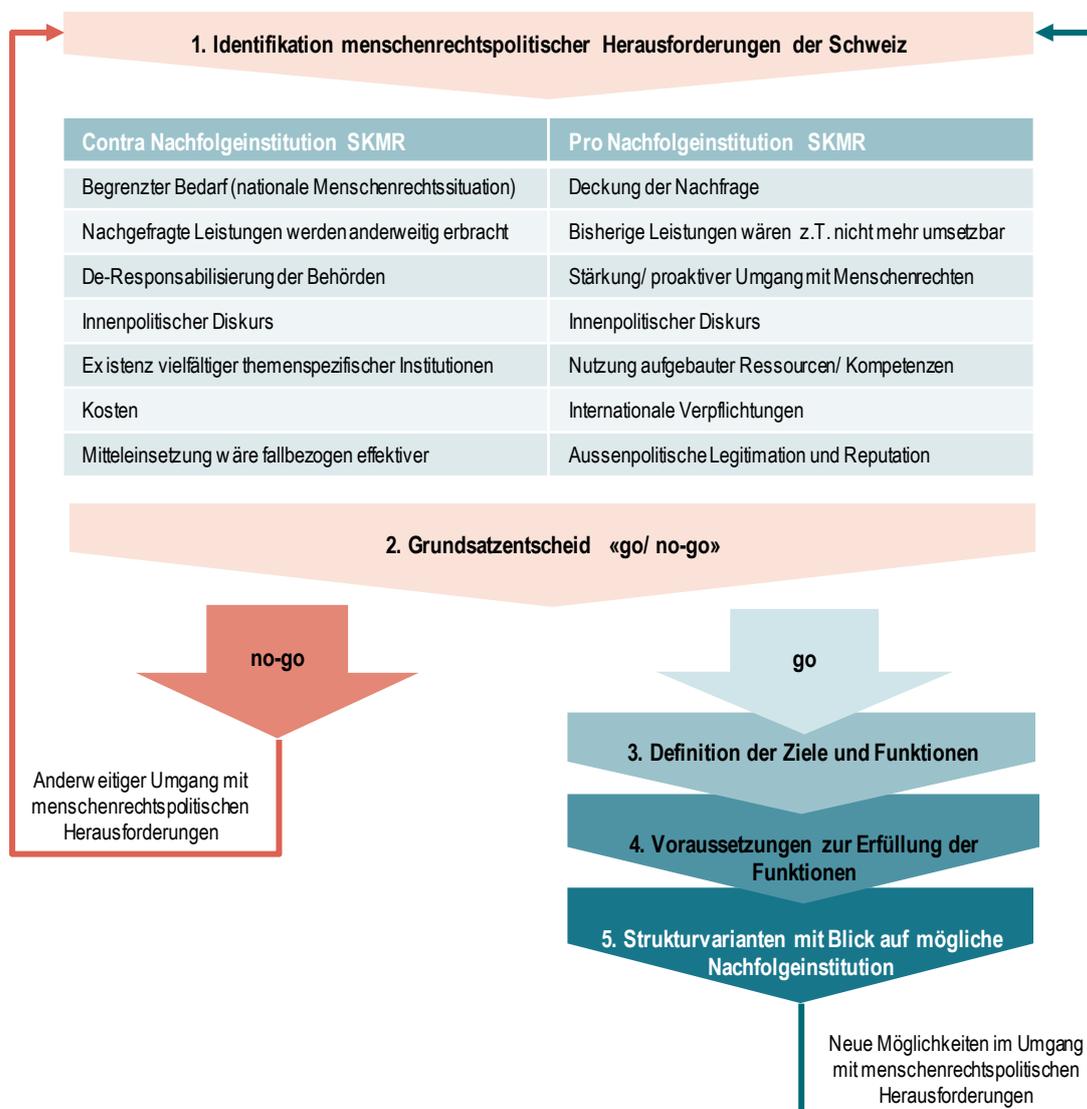
8.2 Entscheidungsgrundlage mit Blick auf eine Nachfolgeinstitution

Dieses Kapitel präsentiert konzeptionelle Grundlagen im Hinblick auf den Entscheid zu einer allfälligen Nachfolgeinstitution für das SKMR. Aufbauend auf einer modellhaften Entscheidungskaskade werden die einzelnen Entscheidungsschritte beschrieben.

«Form follows function»

Für den anstehenden Entscheid zu einer allfälligen Nachfolgeinstitution für das SKMR sind die Fragen nach den Zielen und Funktionen einer solchen Institution mit Blick auf menschenrechtspolitische Herausforderungen der Schweiz zentral. Gemäss dem Grundsatz «form follows function» kann anschliessend die zur Erfüllung der definierten Funktionen optimale Struktur gewählt werden. Nachstehende Grafik illustriert dieses Vorgehen modellhaft.

Entscheidungskaskade



Figur 19: Entscheidungskaskade mit Blick auf eine allfällige Nachfolgeinstitution SKMR.

Die einzelnen Schritte dieser Entscheidungskaskade können folgendermassen erläutert werden ein.

1. Identifikation menschenrechtspolitischer Herausforderungen für die Schweiz

Menschenrechtspolitische Herausforderungen für die Schweiz bilden die Grundlage für den Entscheid, inwiefern und wie das Pilotprojekt SKMR weitergeführt, bzw. eine Nachfolgeinstitution geschaffen werden sollte. Für die Identifikation und Gewichtung der menschenrechtspolitischen Herausforderungen der Schweiz sind Entscheide und Abwägungen der politisch verantwortlichen Gremien und Behörden notwendig.

2. Grundsatzentscheid «go/ no-go»

Beim Entscheid, ob eine Nachfolgeinstitution des SKMR gegründet werden soll, ist überdies die institutionelle Einbettung des SKMR im nationalen und internationalen Kontext zu reflektieren. Dabei muss auch das Zusammenwirken mit anderen Institutionen mit Blick auf Nachfrage und Leistungserbringung in die Überlegungen einbezogen werden.

3. Definition der Ziele und Funktionen

Basierend auf dem Entscheid für eine Nachfolgeinstitution müsste festgelegt werden, welche Funktionen diese Institution übernehmen soll (siehe dazu auch Kapitel 8.1.2).

4. Voraussetzungen zur Erfüllung der Funktionen

Die Möglichkeiten einer allfälligen Nachfolgeinstitution, die verschiedenen oben genannten Funktionen zu erfüllen, sind mit bestimmten Voraussetzungen verknüpft

In der Tabelle 16 wird mit den grünen Feldern angezeigt, welche Voraussetzungen zur Erfüllung der jeweiligen Funktionen gegeben sein müssen.

5. Strukturvarianten mit Blick auf eine mögliche Nachfolgeinstitution

Abhängig von den gewählten Funktionen und Voraussetzungen, die zu erfüllen sind, kann eine für eine entsprechende Nachfolgeinstitution geeignete Struktur geschaffen werden.

In der Tabelle 16 zeigen die Balken unten und rechts verschiedene mögliche Varianten für eine Nachfolgeinstitution an (Varianten: Analog SKMR; SKMR +; NMRI CH). Verschiedene Kombinationen von Funktionen (und Teilfunktionen) sowie von erfüllten oder nicht erfüllten Voraussetzungen ergeben unterschiedliche Gesamtbilder für die Ausgestaltung einer möglichen Nachfolgeinstitution. Daraus wird ersichtlich, dass eine dem SKMR ähnliche Institution nur teilweise über die Voraussetzungen verfügen würde, um alle möglichen Funktionen vollständig zu erfüllen. Sollte eine Nachfolgeinstitution alle möglichen Funktionen erfüllen, so müsste sie entsprechend ausgestattet werden. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass SKMR-ähnliche Varianten, die immer noch primär als Dienstleistungszentrum ausgestaltet wären, die Pariser Prinzipien nicht erfüllen würden und nicht als NMRI anerkannt werden könnten.

Funktionen		1 Expertise			2 Brückenfunktion			3 Sensibilisierung		
		1a	1b	1c	2a	2b	2c	3a	3b	3d
		Forschung	Dokumentation	Beratung	National- International	Staat-Zivilges.	Wissenschaft-Praxis	Zielgruppen	Öffentlichkeit	Medienarbeit
Voraussetzungen										
1	Kompetenzen									
1a	Wissenschaftlichkeit	■	■	■			■			
1b	Praxisbezug		■	■			■	■		
1c	Kommunikation			■				■	■	■
1d	Vernetzung	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2	Unabhängigkeit und Ressourcen									
2a	Unabhängigkeit	■	■	■					■	■
2b	Publikationsfreiheit	■	■	■					■	■
2c	Grundfinanzierung	■							■	■
2d	Rechtspersönlichkeit	■							■	■
2e	Investigation			■	■			■		
3	Trägerschaft und Anerkennung									
3a	Föderalismus				■	■		■		
3b	Bund			■		■	■	■		
3c	Eidg. Kommissionen			■			■	■		
3d	Kantone			■		■	■	■		
3e	Pol. Kreise			■		■			■	
3f	NGOs			■		■	■	■		
3g	Privatwirtschaft			■		■	■	■		
3h	Internationale Gem.				■				■	
Beispiel-Varianten für eine allfällige Nachfolgeinstitution										
		1 Expertise	2 Brückenfunktion	3 Sensibilisierung						
1	Analog SKMR									
2	SKMR +									
3	NMRI CH									

Tabelle 16: Mögliche Funktionen und entsprechenden Voraussetzungen für eine allfällige Nachfolgeinstitution des SKMR mit verschiedenen Beispiel-Varianten für deren Ausgestaltung.

Fazit zum Entscheidungsbedarf

Der Entscheid zur Ausgestaltung einer Nachfolgeinstitution und zu ihrer Struktur muss im Sinne des Grundsatzes «form follows function» von klar definierten Erwartungen und Funktionen ausgehen. Darauf aufbauend können die für die Erfüllung dieser Funktionen notwendigen Voraussetzungen geklärt werden. Das Resultat aus diesem Entscheidungsprozess wäre eine auf die Bedürfnisse der Schweiz zugeschnittene Variante zur Ausgestaltung einer Nachfolgeinstitution des SKMR.

Anhang

A-1 Überblick Erhebungsmethoden

A-1.1 Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse zielte darauf ab, einen Teil der Evaluationsfragestellungen zu beantworten, sowie Grundlagen zu liefern für die Konzeption der Befragungen.

Die nachfolgenden Dokumente wurden im Rahmen der Dokumentenanalyse untersucht.

Grundlagendokumente

- Bericht des Bundesrates
- Vereinbarung des Bundes (EDA/EJPD) mit dem SKMR
- Vereinbarung der vier Universitäten (2011)
- Rahmenvereinbarung zwischen SKMR und ZMRB der PHZ
- Rahmenvereinbarung zwischen SKMR und Verein Humanrights.ch-MERS
- Geschäftsreglement SKMR (2011)
- Geschäftsreglement des Beirats der SKMR (2011)
- Leistungsverträge zwischen EDA/EJPD und SKMR: 2012, 2013, 2014
- Arbeitsprogramme und Focal Points für Umsetzung der Leistungsvereinbarungen

Publikationen des SKMR über seine Tätigkeit

- Öffentliche und interne Jahresberichte 2011, 2012, 2013
- Entwurf des Jahresberichtes 2014
- Newsletter
- Website

Projektdokumentation

Es wurde eine Gesamterhebung aller Projekte des SKMR bis Ende 2014 angestrebt. Dies geschah auf der Grundlage eines Formulars, das von econcept zusammen mit der Geschäftsstelle des SKMR erarbeitet wurde und alle wichtigen Kriterien, die im Rahmen der Evaluation ausgewertet wurden, umfasst. Die Projekt-Auswertung war hauptsächlich quantitativ; eine vertiefte inhaltliche Auswertung wird lediglich in wenigen ausgewählten Fällen durchgeführt.

Interne Dokumente des SKMR

Des Weiteren wurden interne Dokumente des SKMR, wie Sitzungsprotokolle und Korrespondenz in die Evaluation einbezogen.

A-1.2 Institutionenvergleich

Der Institutionenvergleich diente der Verortung des SKMR im internationalen Menschenrechtssystem und widmete sich der Frage, welche Modelle auf die Schweiz übertragbar wären oder nicht.

Der Institutionenvergleich ist als most-similar-systems Design aufgestellt – er hat nicht ausschliesslich formalen Charakter, sondern geht auf den spezifischen Vergleich mit der Schweiz ein. Ein internationales Benchmarking war kein Ziel des Vergleichs. Vielmehr interessierte, ob und wie in vergleichbaren europäischen Ländern (z.B. mit föderalen Strukturen) NMRI ausgestaltet sind, bzw. wie NMRI, die eine ähnliche Struktur wie das SKMR aufweisen (z.B. Netzwerkcharakter haben) in anderen Ländern arbeiten – und wie sie ihre Potenziale nutzen.

A-1.3 Medienanalyse

Ziel der Medienanalyse war, Hinweise zur qualitativen Wahrnehmung des SKMR in einer breiteren Öffentlichkeit zu erhalten.

Grundlage der Medienanalyse bildete die Berichterstattungen zum SKMR – und dies aufgrund einer erweiterten Stichwortsuche. Es wurden folgende Printmedien analysiert:

- *Tageszeitungen*: NZZ (D), Tages Anzeiger (D), Blick (D), Basler Zeitung (D), Le Temps (F), Corriere (I), La Regione Ticino (I)
- *Wochenzeitungen*: Weltwoche (D), L'Hebdo (F)

Die Wahl des Untersuchungszeitraums orientierte sich am Pilotprojekt des SKMR und umfasste die Jahre 2008-2014. Es wurden insbesondere folgende Aspekte untersucht: Im Zusammenhang mit welchen Themen wird das SKMR in den Medien genannt? Wie fällt die der Tenor der Berichterstattung über das SKMR aus? Erscheint in der Berichterstattung eine dauerhafte Institution erstrebenswert oder nicht?

A-1.4 Befragungen

Die nachstehende Tabelle gibt eine Übersicht darüber, wer in welcher Projektphase mit welcher Methode und zu welchem Thema befragt wurde.

Fokus	Gesamter Untersuchungsgegenstand	Implementierung Output	Outcome Impact	Evaluations-ergebnisse
Befragte Personen				
Direktor SKMR				
Beirat SKMR				
Lenkungsausschuss				
Direktorium SKMR				
Kunden/innen				
Interessierte Kreise				
Experten/innen				
Befragungsmethode	Persönlich	Telefonisch	Online	Schriftlich

Tabelle 17: Zusammenfassende Übersicht zum Befragungskonzept.

Persönliche explorative Interviews

Persönliche, explorative Gespräche wurden in der Startphase der Evaluation mit dem Ziel durchgeführt, den Evaluationsgegenstand und die wesentlichen Charakteristika der Pilotphase des SKMR in ihren Grundzügen zu erfassen. Das Gespräch erfolgte im Büro des Interviewten mittels eines halb-strukturierten Leitfadens, um genügend Raum für weiterführende Fragen und Anmerkungen zu bieten. Es wurden der Direktor des SKMR, der Präsident und die Vizepräsidentin des Beirats sowie der gesamte Lenkungsausschuss befragt.

Telefonische Befragung

In einer zweiten Runde wurden die telefonischen Interviews mit allen Vertretern/innen des Netzwerkes⁷⁰ durchgeführt, um weitere inhaltliche Erkenntnisse zur Implementierung (Struktur und Prozesse) sowie Output (Leistungen und Qualität) des SKMR einzuholen. Es wurden alle Mitglieder des Direktoriums (ausser dem Direktor, der bereits in den explorativen Gesprächen befragt wurde) ebenso mittels eines halb-strukturierten Leitfadens telefonisch interviewt.

Online-Befragung

Mittels einer Online-Befragung wurden die Erfahrungen von Kunden/innen und interessierten Kreisen mit dem SKMR untersucht. Zudem wurden Angaben der befragten Per-

⁷⁰ Gianni D'Amato und Pascal Mahon (Themenbereich Migration), Jörg Künzli (Polizei und Justiz), Christina Hausammann (Geschlechterpolitik), Philip Jaffé (Kinder und Jugend), Eva Maria Belser und Perter Hänni (Institutionelle Fragen), Christina Kaufmann und Hans Peter Wehrli (Menschenrechte und Wirtschaft), Peter Kirchschräger (Menschenrechtsbildung) sowie Alex Sutter (Information und Sensibilisierung)

sonen zur Wirkung des SKMR, zu seiner Wahrnehmung in der Öffentlichkeit sowie zu ihrer Einschätzung zu Eigenschaften für eine mögliche Nachfolgeinstitution erhoben.

Zur Online-Befragung wurden 243 Personen, darunter der gesamte Beirat sowie Kunden/innen und Interessierte Personen aus Bundesämtern, Kantonen, Gemeinden und Städten, Eidgenössischen Kommissionen, NGO's und aus der Privatwirtschaft eingeladen. Während in der Evaluation jeweils die Meinung des Bundes, der Kantone sowie NGOs (zusammen mit Vereinen und privaten Stiftungen) einzeln ausgewiesen werden konnten, mussten aufgrund des Mengengerüsts in der Rubrik «Andere» die übrigen Kategorien zusammengefasst werden. Eine systematische Verzerrung der Befragungsergebnisse durch eine überproportionale Vertretung gewisser Rubriken kann durch die Angabe der Teilnehmer/innen ausgeschlossen werden.

Peer Expertise

Im Sinne einer Peer Review wurden Stellungnahmen von vier international anerkannten Menschenrechtsexperten/innen zu den im Rahmen der Evaluation erarbeitenden Erkenntnissen und Empfehlungen eingeholt. Diese Expertisen wurden schriftlich durchgeführt, wobei den Experten/innen konkrete Fragen gestellt wurden. Befragt wurden:

- *Prof. Dr. Dr. h.c. Heiner Bielefeldt*, ehem. Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, UN-Sonderberichterstatter für Religions- und Weltanschauungsfreiheit, Inhaber des Lehrstuhls für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
- *Dr. iur., Dr. h.c. Giusep Nay*, ehem. Richter am Schweizerischen Bundesgericht, ad-hoc-Richter am EGMR
- *Frauke Lisa Seidensticker*, Inhaberin Seidensticker Coaching and Consulting, u.a. ehem. Generalsekretärin der Schweizer Sektion von Amnesty International und ehem. stv. Direktorin und Vorstandsmitglied des Deutschen Instituts für Menschenrechte
- *Prof. Dr. Dr. h.c. Luzius Wildhaber*, ehem. Richter EGMR, em. Ordinarius für Öffentliches Recht an der Universität Basel

A-2 Medienanalyse

A-2.1 Grundgesamtheit

Ziel der Medienanalyse ist es, Hinweise zur Wahrnehmung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) in einer breiteren Öffentlichkeit zu erhalten. Grundlage der Untersuchung bildet die generelle Berichterstattung zum SKMR. Die Medienanalyse untersucht die Wahrnehmung des Zentrums inhaltsanalytisch anhand von Print-Medien der deutsch-, französisch- und italienischsprachigen Schweiz und berücksichtigt Zeitungsartikel, in denen das SKMR in jedwelcher Form erwähnt wird. Die Analyse fokussiert dabei auf folgende Fragestellungen: In Zusammenhang mit welchen Themen wird das SKMR in den Medien genannt? Wie fällt der Tenor der Berichterstattung über das SKMR aus? Welches ist der in den Medien thematisierte Nutzen des Zentrums? Erscheint in den Nennungen eine dauerhafte Institution erstrebenswert?

Die Wahl des Untersuchungszeitraums umfasst die Jahre 2008-2014. Damit wird auch ein Teil der Entstehungsgeschichte des SKMR berücksichtigt, bevor es dann 2011 operativ tätig wurde. Die Auswahl der Zeitungstitel wurde nach folgenden Kriterien mit dem Auftraggeber abgesprochen: Auflagehöhe, Zeitungsmix (Qualitäts-, Regional-, Boulevard-, und Wochenzeitungen) sowie Abdeckung dreier Sprachregionen (siehe Tabelle 1). Auf eine Analyse der TV-Berichterstattung wurde verzichtet, da der Aufwand für den vorgesehenen Rahmen nicht verhältnismässig gewesen wäre. Anhand einer Stichwortsuche wurden die Zeitungsartikel über die Medienbeobachtungsstelle Swissex bezogen. Die Beiträge der Zeitungen *Corriere del Ticino* und *La Regione Ticino*, die nicht in der Datenbank von Swissex enthalten sind, wurden von der Biblioteca cantonale di Lugano zur Verfügung gestellt.⁷¹

Bei der ersten Durchsicht der Berichterstattungen zeigte sich, dass die Mehrheit der Zeitungsartikel das SKMR erwähnt, ohne sich mit dem SKMR an sich zu befassen. Das Zentrum wird eher zwecks seiner Expertisen in Form von Stellungnahmen oder zitierten Gutachten, Studien und Berichten thematisiert. Da die Kodierung dieser Artikel weniger aufwändig ist, konnte im Gegenzug das Sample ausgeweitet werden. Sowohl der Untersuchungszeitraum (2008-2014 statt 2011-2014) als auch die Anzahl Zeitungstitel (9 statt 7) wurden ausgedehnt.

⁷¹ Die von Swissex heruntergeladenen Zeitungsartikel dürfen nicht veröffentlicht und nur für interne Zwecke eingesehen werden. Für die Datenerhebung wurde die Software SPSS verwendet. Mit der Schlussabgabe werden dem Auftraggeber sowohl die Zeitungsartikel im PDF-Format als auch der SPSS-Datensatz abgegeben.

Zeitungstitel	Zeitungstyp	Verleger	Erscheinungsort	Verkaufte Auflage*	Anzahl Print-Artikel (Online)***
1 Blick	Tageszeitung	Ringier AG	Zürich	163'412	0 (5)
2 Tages-Anzeiger	Tageszeitung	Tamedia AG	Zürich	161'429	7
3 Neue Zürcher Zeitung	Tageszeitung	NZZ Mediengruppe	Zürich	100'619**	17
4 Basler Zeitung	Tageszeitung	Basler Zeitung Medien	Basel	51'687	9
5 Le Temps	Tageszeitung	Ringier AG	Genf	30'923	7
6 Corriere del Ticino	Tageszeitung	Centro Stampa Ticino SA	Muzzano	32'682	1 (2)
7 La Regione Ticino	Tageszeitung	Giacomo Salvioni	Bellinzona	28'802	2
8 Die Weltwoche	Wochenzeitung	Weltwoche Verlags AG	Zürich	55'722	4
9 L'Hebdo	Wochenzeitung	Ringier AG	Lausanne	38'040	0 (2)
Total					47 (9)

Tabelle 18: Auswahl der Zeitungen.

* WEMF-Auflagebulletin 2014 (http://www.wemf.ch/d/auflagen/ordentliche_beglaubigung.php).

Verkaufte Auflage: Kumulation aus Abonnement, Pflichtabonnement, Einzelverkauf, sonstiger Verkauf und Gratisexemplare max. 5%

** Internationale Ausgabe der Neue Zürcher Zeitung nicht berücksichtigt.

*** Da über die Medienbeobachtungsstelle Swissex für die Zeitungen *Blick*, *L'Hebdo* und *Corriere del Ticino* kaum Treffer für Print-Artikel hervorgingen, wurden bei diesen drei Zeitungen auch die online publizierten Artikel auf *Blick.ch*, *hebdo.ch* und *CdT.ch* erhoben.

Über das SKMR sind insgesamt 56 Artikel im Zeitraum zwischen 2008 und 2014 in den hier untersuchten Zeitungen veröffentlicht worden. Diese verteilen sich auf 20 Meldungen, 21 Hintergrundberichte, sechs Kommentare, fünf Interviews und vier Gastbeiträge. Zwei der Interviews wurden mit Walter Kälin (Direktor des SKMR) und je eines mit Dick Marty (FDP-Ständerat und ehemaliges Mitglied der OSZE-Kommission für Menschenrechte) Jörg Künzli (Direktionsmitglied des SKMR) sowie Mario Gattiker (Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge) geführt. Die Gastbeiträge stammen von Micheline Calmy-Rey (Bundesrätin und EDA-Vorsteherin), Yves Sandoz (Privatdozent Universität de Genève, Universität de Fribourg und Collège d'Europe), Matthias Hui (Koordinator der Arbeitsgruppe OSZE bei humanrights.ch) und Markus Notter (Regierungspräsident des Kantons Zürich und Präsident der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren). 42 Artikel fallen auf die Deutschschweiz, neun auf die Westschweiz und fünf auf das Tessin.

A-2.2 In Zusammenhang mit welchen Themen wird das SKMR in der Berichterstattung genannt?

Insgesamt wird das SKMR in 26 der 56 Artikel detailliert thematisiert. In den übrigen 30 Artikeln wird das SKMR als Referenz zwecks seiner Expertisen genannt oder aufgrund einer Stellungnahme zitiert. Die chronologische Abfolge der Ereignisse über das SKMR beginnt mit einem Gastbeitrag von Markus Notter in der *NZZ* vom 11.06.2008 (siehe Tabelle 2). Der damalige Regierungspräsident des Kantons Zürich und Präsident der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) äussert sich darin über die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution beziehungsweise «Dienstleistungsstelle für Menschenrechte». Ein Jahr später, im Juli 2009, werden drei Artikel über die Bewilligung des Bundesrats für einen Pilotversuch zugunsten von Dienstleistungen im Menschenrechtsbereich publiziert. Am 4.9.2010, erscheinen drei Artikel über die Erteilung des Zuschlags für das SKMR an die Universitäten Bern, Freiburg, Neuenburg und Zürich. Im Mai 2011 kommt es in fast allen untersuchten Tageszeitungen zu Berichten über die Eröffnung des SKMR durch Bundespräsidentin Micheline Calmy-Rey. Im September 2012 wird über ein Gutachten vom Kompetenzzentrum im Auftrag des Bundesamts für Migration zu einem Entscheid des Nationalrats berichtet. Dieser Beschluss beinhaltet, dass allen Asylbewerbern nur noch Nothilfe zu entrichten sei. Im Oktober 2012 erscheinen vier Artikel zur periodischen Prüfung (Universal Periodic Review) der Schweiz durch den Uno-Menschenrechtsrat. Im Dezember 2013 werden zwei Artikel über die Präsentation einer Studie des SKMR zum Tag der Menschenrechte publiziert. Im Mai 2014 werden vier Artikel über die Präsentation einer Studie des Zentrums über die Folgen der Nichtbeachtung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs in Strassburg für die Schweiz veröffentlicht. Dabei wird eine allfällige Voranstellung des Landesrechts vor das Völkerrecht beziehungsweise die Kündigung der EMRK diskutiert. Ebenfalls im Mai 2014 erscheinen drei Artikel über die Rückschaffung zweier Asylsuchenden nach Sri Lanka, in welchen ein externer Expertenbericht des SKMR zitiert wird.

Zeitraum	Ereignisse	Artikelanzahl
Juli 2009	Bewilligung für Pilotversuch eines Kompetenzzentrums für Menschenrechte	3
September 2010	Erteilung des Zuschlags für das SKMR	3
Mai 2011	Eröffnung des SKMR durch Micheline Calmy-Rey	6
September 2012	Gutachten SKMR für BFM über Entscheid des Nationalrats zur Asylpolitik	2
Oktober 2012	Periodische Prüfung der Schweiz durch den Uno-Menschenrechtsrat	4
Dezember 2013	Präsentation einer Studie des SKMR zum Tag der Menschenrechte	2
Mai 2014	Präsentation einer Studie des SKMR über die Nichtbeachtung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs in Strassburg für die Schweiz	4
Mai 2014	Externer Bericht des SKMR über die Rückführung von tamilischen Asylsuchenden	3

Tabelle 19: Chronologische Abfolge der Ereignisse des SKMR und daraus erfolgte Zeitungsberichte.

Mit insgesamt 18 Artikeln stammen am meisten aus dem Jahr 2014, gefolgt von deren 13 aus dem Jahr 2011, je sieben von 2012 bzw. 2013, sechs von 2010, vier von 2009 und einem von 2008.

Allgemeiner betrachtet wird das SKMR in Verbindung mit folgenden Sachthemen und Ereignissen erwähnt:

Asylpolitik: Beschluss des Nationalrats, allen Asylbewerbern (Personen im Asylverfahren und solchen, welche die Schweiz nach einer negativen Entscheidung verlassen müssen) nur noch Nothilfe zu entrichten. Dies sei gemäss SKMR völkerrechtlich und verfassungsrechtlich problematisch; mangelhafte Abklärungen und systembedingte Umstände im Bundesamt für Migration führten zu einer Fehleinschätzung der Situation bei der Rückführung von Asylsuchenden.

Diskriminierung: Anhaltende Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt gegenüber Frauen (z.B. Lohnungleichheit); Benachteiligung für Menschen mit Behinderung; Ausländerfeindlichkeit, Rassismus, Intoleranz in Religionsfragen; Nichteinhaltung der Rechte von Sinti und Roma.

Föderalismus: Umsetzung internationaler, menschenrechtlicher Standards in der Praxis, gerade im föderalistischen Staat, eine dauernde Herausforderung: Die Schweiz laufe Gefahr, international in Menschenrechtsfragen als ambivalent und wenig innovativ wahrgenommen zu werden (Notter). Probleme bei der Umsetzung der Menschenrechte, weil die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen zu wenig spielt.

Gefangenschaft: Menschenrechtswidrige Haftbedingungen in Genfer Strafanstalt; Misshandlungen von Ausländern in Polizeigewahrsam; unzulängliche Richtlinien im Umgang mit Hungerstreikenden in Vollzugseinrichtungen.

Landesrecht versus Völkerrecht: Aufkommende Kritik in der Schweiz über die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR); Auslegung der EMRK durch den Gerichtshof; Umsetzbarkeit von Schweizer Volksinitiativen und Vereinbarkeit mit EMRK; Vorrang Landesrecht versus EMRK; Gegenüberstellung von Menschenrechten und direktdemokratischen Volksrechten.

Menschenrechte für Kinder: Experten im Bereich der Rechte des Kindes fordern einen nationalen Ombudsmann für die Schweiz. Der Uno-Ausschuss für die Rechte des Kindes werde sich bereits im Januar 2015 mit der Situation in der Schweiz befassen und das Fehlen eines nationalen und unabhängigen Organs für die Rechte des Kindes bedauern.

Wirtschafts- und Finanzsektor: Inwiefern müssen Staaten sicherstellen, dass Unternehmen keine Menschenrechte verletzen (z.B. Sklaverei oder Kinderarbeit bei Verlagerung der Produktion ins Ausland)? Diskussionspapier von Schweizer Banken zur Achtung der Menschenrechte, in dem die «Ruggie-Prinzipien» thematisiert werden. Schweizer Firmen sollen in die Pflicht genommen werden, die Menschenrechte im wirtschaftlichen Kontext zu beachten.

Varia: Unverhältnismässige Gewaltanwendung durch die Polizei; unzulängliche gesetzliche Regelung der organisierten Suizidhilfe im Strafrecht; undurchsichtige Parteienfinanzierung; restriktives Demonstrationsrecht in Kantonen und Gemeinden; würdevolle Pflege im Alter.

A-2.3 Wie fällt der Tenor der Berichterstattung über das SKMR aus?

Der Tenor über das SKMR manifestiert sich dann, wenn das SKMR an sich thematisiert wird und es nicht nur als reine Quelle zitiert oder paraphrasiert wird. Diese Wertung kann einerseits auf die Journalist/innen selbst, andererseits auf die zitierten Akteur zurückgeführt werden. Insgesamt geht aus 29 Artikeln ein positiver, neutraler oder negativer Tenor hervor. Die Berichterstattung über das SKMR ist überwiegend positiv (52%), gefolgt von neutralen Sichtweisen (41%) und negativem Tenor (7%). Die negative Wahrnehmung des Zentrums geht auf zwei Zeitungsberichte der *Weltwoche* zurück. In der *NZZ* und *Le Temps* wird das SKMR mehrheitlich positiv beschrieben, in der *Basler Zeitung* mehrheitlich neutral.

Positive Äusserungen zum SKMR

In der *Neuen Zürcher Zeitung* ist der positive Tenor sowohl auf eine Journalistin als auch auf zitierte Quellen zurückzuführen. Markus Notter, Regierungspräsident des Kantons Zürich und Präsident der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren, formuliert in einem Gastbeitrag in der *NZZ* vom 11.6.2008 ein «vorsichtiges Plädoyer für eine Dienstleistungsstelle für Menschenrechte». Er verweist gleichwohl darauf, dass die Kantone bzw. die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) der Schaffung einer schweizerischen Menschenrechtsinstitution skeptisch gegenüber eingestellt sind. «Sie anerkennen allenfalls einen Bedarf an Information und Unterstützung, um die laufenden Entwicklungen im Bereich der internationalen Standards richtig einschätzen und darauf reagieren zu können», fährt Notter fort. Er vermutet, dass sich die Kantone «wohl am ehesten mit der Schaffung einer Dienstleistungsinstitution einverstanden erklären könnten», wobei «konkrete Hilfestellungen bei der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen» im Vordergrund stehen würden. Notter selbst spricht sich durchaus positiv für eine Dienstleistungsstelle aus: «Es liegt in unserem gemeinsamen innen- und aussenpolitischen Interesse, dass die Menschenrechtsfrage den ihr zustehenden Platz eingeräumt bekommt. Ich hoffe, dass die Kantone dazu beitragen werden.» In einem anderen *NZZ*-Artikel vom 25.3.2011 ist die Journalistin, Claudia Schoch, der Ansicht, dass «Anstrengungen zur Sensibilisierung und Information über die Menschenrechtsproblematik (...) auch in der direkten Demokratie ihre Berechtigung» haben. Weiter entgegnet Sie einer Aussage von Christoph Blocher, dass «die Volksrechte allein (...) nicht automatisch ein Garant für die Beachtung der Grundrechte» seien. Damit unterstreicht die Journalistin die Legitimation des Zentrums zumindest ein Stück weit. In der Ausgabe vom 16.4.2011 spricht sich Manon Schick, Geschäftsleiterin von Amnesty International Schweiz, für das Zentrum aus. Sie ist der Auffassung, dass das neue Kompetenzzentrum für Menschen-

rechte «mit einer Analyse der Lage zur Sensibilisierung beitragen» könnte. Letztlich wird in der *NZZ* vom 30.10.2012 auf die an der periodischen Überprüfung durch den Uno-Menschenrechtsrat beteiligten Staaten verwiesen. Diese forderten die Schweiz dazu auf, «sich für die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution einzusetzen. Die Errichtung des Kompetenzzentrums für Menschenrechte (...) sei zwar ein Schritt in die richtige Richtung gewesen, genüge aber noch nicht» (dieselbe Forderung der Staaten wird auch in der *Basler Zeitung* und in *La Regione Ticino* vom 30.10.2012 thematisiert).

In der *Le Temps* geht die positive Wahrnehmung des SKMR auf eine Journalistin, auf die Aussagen von Micheline Calmy-Rey und Amnesty International als zitierte Quelle sowie auf die Autoren von Gastbeiträgen zurück. In der Ausgabe vom 4.9.2010 nimmt beispielsweise Daniel Bolomey, Generalsekretär von Amnesty International Schweiz, mit Genugtuung von der Schaffung des Zentrums Kenntnis. Er begrüsst vor allem die Erfahrung und das Renommee des Leiters, Walter Kälin.⁷² Die Journalistin selbst, Valérie de Graffenried, schreibt Walter Kälin ein «internationales Renommee» zu. Yves Sandoz, Privatdozent an der Université de Genève, der Université de Fribourg, und am Collège d'Europe, bezeichnet in seinem Gastbeitrag die Ankündigung der Schaffung eines Kompetenzzentrums für Menschenrechte mit Standort Bern als «gute Neuigkeit». Er relativiert aber auch, dass die Finanzierung keine zu hohen Erwartungen erlauben würden. Gleichwohl hält er die Nominierung einer respektierten Persönlichkeit wie Walter Kälin als Direktor für ein ermutigendes Zeichen (29.9.2010).⁷³ Gastautorin Micheline Calmy-Rey, Bundesrätin und EDA-Vorsteherin, unterstreicht am 10.12.2010 ganz allgemein die Wichtigkeit der Menschenrechte für die Weiterentwicklung, das Wachstum, die Sicherheit und den Wohlstand der ganzen Gesellschaft. Am 7.5.2011 wird sie ferner zitiert, dass es sich beim SKMR nicht bloss um ein «einfaches, hübsches Zentrum mit einer hübschen Absicht handle.»⁷⁴ Im selben Artikel vermutet die Journalistin Graffenried, dass das Renommee und die Kompetenzen von Walter Kälin, mögliche Zweifel gegenüber der Einrichtung verschwinden lassen werde.⁷⁵ Ferner folgt der Verweis auf die Nicht-Regierungsorganisation Amnesty International, welche sich über die Eröffnung des SKMR erfreut zeige.⁷⁶ Im Gastbeitrag vom 14.11.2014 schreiben Michel Lachat (Präsident des Jugendstrafgerichts Kanton Freiburg), Jean Zermatten (Leiter Internationales Institut der Rechte des Kindes und ehemaliger Präsident Uno-Ausschuss für die Rechte des Kindes) und Philip D. Jaffé (Psychologieprofessor an der Université de Genève und Leiter Institut universitaire Kurt Bösch), dass der Uno-Ausschuss für die Rechte des Kin-

⁷² «La section suisse d'Amnesty (AI) prend note 'avec satisfaction' de sa création». «L'organisation est toutefois rassurée par l'expérience et la renommée de son directeur, Walter Kälin.»

⁷³ «L'annonce de la création d'un Centre de compétence en droits de l'homme basé à Berne (...) est une bonne nouvelle, même si le financement, modeste, ne permet pas d'en attendre trop.» «La nomination d'une personnalité respectée, le professeur Walter Kälin, à sa tête est toutefois un signe encourageant.»

⁷⁴ «(...) il ne s'agissait pas que d'un 'simple joli centre avec un joli propos'.»

⁷⁵ «La renommée et les compétences de son directeur depuis le 1er janvier 2011, Walter Kälin, professeur de droit et ex-représentant de l'ONU pour les personnes déplacées, devraient permettre de dissiper le doute.»

⁷⁶ «Amnesty International se 'réjouit' de l'inauguration du CSDH.»

des es begrüsse dürfte, dass die Eidgenossenschaft ein Kompetenzzentrum für Menschenrechte auf die Beine gestellt hat.⁷⁷

In der *Basler Zeitung* vom 27.7.2009 stammen die positiven Sichtweisen einerseits von der Journalistin, Dominique Burckhardt, welche der Meinung ist, dass ein Bedarf an einer unabhängigen, nationalen Instanz besteht. Andererseits zitiert sie die SP-Nationalrätin Vreni Müller-Hemmi, die den Entscheid zugunsten des Pilotversuchs als einen «sehr vorsichtigen Schritt in die richtige Richtung» kommentiert sowie Georg Kreis, einen Basler Professor und Präsident der Anti-Rassismus-Kommission, der vom «Maximum dessen, was in der helvetischen Realpolitik derzeit möglich ist» spricht.

In einem online publizierten Artikel auf *Blick.ch* wird Micheline Calmy-Rey dahingehend zitiert, dass die Schweiz mit der Schaffung des Zentrums die Möglichkeit erhalte, «die Menschenrechte im Land effizient umzusetzen» (6.5.2011). Auf *hebdo.ch* wird darauf verwiesen, dass Amnesty International Schweiz und andere Nicht-Regierungsorganisationen die Schaffung des SKMR begrüßen – gleichzeitig äussern die Organisationen die Besorgnis, dass eine gewisse Unabhängigkeit des Instituts fehle und es nicht mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattet sei (13.5.2011).⁷⁸

Negative Äusserungen zum SKMR

In der *Weltwoche* stammen beide negativen Sichtweisen auf das SKMR von internen Journalisten. So beschreibt Lucien Scherrer in der *Weltwoche* vom 30.4.2014 das SKMR beispielsweise als «eine Art Phantom: Es existiere seit vier Jahren, aber kaum jemand habe je von ihm gehört. Und warum es überhaupt existiert, ist ein noch grösseres Rätsel.» Das SKMR entspreche nicht dem Bedürfnis des Volkes, sondern «dem der Hilfswerk- und Menschenrechtslobby». Das SKMR habe zwar einen «wissenschaftlich-neutralen Anstrich», aber es sei «schon heute ein Sprachrohr und Betätigungsfeld der ‚Zivilgesellschaft‘, welche «über Partnerverträge in das SKMR eingebunden» seien. Das SKMR, fährt Lucien Scherrer weiter, füge sich «harmonisch in eine Allianz von Linken und Hilfswerken ein, die mit Hilfe des Staates eine ‚diskriminierungsfreie‘ Gesellschaft formen will». Der Journalist kritisiert ausserdem, dass das SKMR «mit einer Million Franken aus der Staatskasse» finanziert sei.

Markus Schär, ein weiterer Journalist der *Weltwoche*, unterstellt in einem Artikel vom 3.7.2014 über die Gültigkeit von Schweizer Volksinitiativen den Völkerrechtlern, dass diese die Politiker beeinflussen und drängen würden. «Vor allem die Ständeräte, mit prominenten Völkerrechtlern als Einflüsterer, erfinden stets weitere Schranken für das ungebärdige Volk». Schär kritisiert Jörg Künzli und Walter Kälin, weil diese in einem Aufsatz das Verhältnismässigkeitsprinzip zum «Bestandteil des zwingenden Völkerrechts» adeln wollen. Ihrer Meinung nach gebe es gute Gründe, Volksinitiativen ganz oder teilweise für ungültig zu erklären, wenn diese die Garantien von EMRK und Uno-Pakt in klar unverhältnismässiger Weise verletzen. Der Journalist wirft den beiden Völkerrechtlern bei ihrer Argumentation «atemberaubende Akrobatik» vor. Im eigentlichen Sinne zielt diese Kritik explizit auf Walter Kälin und Jörg

⁷⁷ Le Comité des Nations unies des droits de l'enfant «pourra aussi se féliciter de voir que la Confédération a mis sur pied un Centre de compétence pour les droits humains (...).»

⁷⁸ «La création du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) fournit conseil et support aux acteurs chargé de la mise en œuvre des droits de l'homme en Suisse. Plusieurs ONG, dont la section suisse d'AI, ont salué cette institution, tout en exprimant leur préoccupation quant à son manque d'indépendance et de moyens.»

Künzli ab, da der Verweis auf das SKMR im Text aber vorhanden ist, richten sich die Vorwürfe implizit auch an das SKMR als Gesamtinstitution.

A-2.4 Was ist der in der Berichterstattung thematisierte Nutzen des SKMR?

Auch der konkrete Nutzen des SKMR wird in den Zeitungsberichten grösstenteils nicht explizit sondern nur implizit erwähnt. Die meisten Journalist/innen und Gastautor/innen beziehen den Mehrwert des SKMR auf dessen Leistungsauftrag. So argumentiert beispielsweise Markus Notter in der *NZZ* vom 11.6.2008, dass eine Dienstleistungsinstitution als Kompetenzzentrum mit einem klaren Leistungsauftrag verschiedene Aufgaben übernehmen könnte, die heute «unbefriedigend abgedeckt» sind. «So etwa in den Bereichen praxisorientierte Fachkompetenz und Beratung, internationale Berichterstattung, Dokumentation der Menschenrechtssituation, Analyse der Tragweite internationaler Standards, Erfahrungsaustausch sowie Aus- und Weiterbildung.» Gemäss eines anderen Artikels in der *NZZ* heisst es in einer Medienmitteilung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, dass das SKMR «Dienstleistungen» im Bereich der Menschenrechte erbringen soll, da es einen «Bedarf an zusätzlicher Unterstützung im Menschenrechtsbereich» gebe. Dabei sei «vor allem die Verwaltung auf allen drei Ebenen auf Hilfestellung angewiesen», wie Botschafter Thomas Greminger erläutert (2.7.2009). Im Gastbeitrag von Micheline Calmy-Rey in der *Le Temps*-Ausgabe vom 10.12.2010 bezieht diese den Nutzen des Zentrums auf das Bereitstellen einer Diskussionsplattform, das Erarbeiten konkreter Verbesserungsvorschläge, sowie einer besseren Wahrnehmung der Herausforderungen im Bereich der Menschenrechte. Für die Schweiz sei das Zentrum ein Schritt mehr in die Richtung zur Erfüllung von internationalen Verpflichtungen betreffend der Menschenrechte.⁷⁹ Laut Walter Kälin soll das SKMR für die Menschenrechtsproblematik «sensibilisieren, informieren und Hilfestellung bieten». Der Direktor sieht das Zentrum an der «Schnittstelle zwischen internationalem und schweizerischem Recht» als «Dienstleister, der Aufträge für Studien entgegennimmt und in Weiterbildungsangeboten die Menschenrechts-Kompetenz relevanter Akteure stärkt.» Eine weitere Aufgabe sieht der Leiter des Zentrums in der «Bestandsaufnahme und Analyse internationaler Verpflichtungen», in der Untersuchung der Empfehlungen an die Schweiz und in der Prüfung deren «Plausibilität und Berechtigung». Kälin unterstreicht hingegen, «dass man weder ein Menschenrechts-Monitoring noch eine Beratung oder Unterstützung in Einzelfällen anstrebe» (*NZZ* 25.3.2011). Diverse Zeitungen berichten, dass das SKMR dem Bund, Kantonen, Gemeinden, Nicht-Regierungsorganisationen, privaten Unternehmen und der Zivilgesellschaft «beratend» zur Seite stehen solle, diese bei der Umsetzung ihrer Menschenrechtsverpflichtungen unterstützen und über die Wahrung der Menschenrechte wachen solle (*hebdo.ch* 13.5.2011, *Basler Zeitung* 27.7.2009 und 7.5.2011, *Blick.ch* 6.5.2011). Das Zentrum solle die nationalen Kapazitäten zur Umset-

⁷⁹ «A l'issue de plusieurs années de discussions, un consensus a finalement émergé sur la nécessité de disposer d'une telle plateforme d'échange, de propositions concrètes, d'une vue d'ensemble et d'une meilleure visibilité des défis de droits humains en Suisse.» «Ce centre est un pas de plus vers la réalisation des obligations internationales de la Suisse en matière de droits humains.»

zung der Menschenrechte stärken, informieren, beraten sowie Instrumente und Plattformen für den Austausch unter den verschiedenen Akteuren bereitstellen (*Le Temps* 7.5.2011, *Basler Zeitung* 4.9.2010). Amnesty International hofft indes darauf, dass das Eidgenössische Justizdepartement (EJPD) und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) offen sind für die Anliegen der Nicht-Regierungsorganisationen, die dann vom SKMR angegangen werden sollen (*Le Temps* 7.5.2011).⁸⁰

Allgemein formuliert beziehen sich die Aussagen über den Nutzen des SKMR gerade in den ersten Jahren der Pilotphase meistens auf dessen theoretischen Leistungsauftrag. Der effektive Nutzen des Zentrums, also die Beurteilung dessen, was das Institut tatsächlich als Mehrwert vorweisen kann, wird in der Berichterstattung kaum diskutiert. Im Verlaufe der Zeit und mit ansteigenden Eigenpublikationen, wird dem SKMR vermehrt Fachkompetenz zugeschrieben und es wird verstärkt aus dessen Gutachten oder Expertenberichten zitiert (siehe *NZZ* 2.12.2014, *Tagesanzeiger* 27.5.2014). Es gibt aber auch kritischere Stimmen zum Nutzen des SKMR. Vor allem im Vorfeld der Realisierung des Pilotprojekts seien das Mandat und die Prioritäten des SKMR noch etwas unklar («flous») gewesen, so die Journalistin, Valérie de Graffenried (*Le Temps* 4.9.2010). Es gibt jedoch auch Kritiker, die überhaupt keinen Mehrwert im SKMR sehen. Für Lucien Scherrer von der *Weltwoche* stellt die Existenz des Zentrums, von welchem kaum jemand je gehört habe, schlicht ein «Rätsel» dar (30.4.2014).

A-2.5 Erscheint in der Berichterstattung eine dauerhafte Institution für Menschenrechte in der Schweiz erstrebenswert?

In 18 der insgesamt 56 Artikel der Analyse wird eine dauerhafte Institution für Menschenrechte in der Schweiz angesprochen. Aus deren elf (61%) geht hervor, dass eine Institutionalisierung erstrebenswert sei. Nur in einem Beitrag (6%) der *Weltwoche* von Lucien Scherrer wird diese als nicht erstrebenswert betrachtet und in sechs Artikeln (33%) relativ neutral oder ambivalent beschrieben. Ein Beispiel für eine neutrale Betrachtungsweise ist der *Le Temps*-Ausgabe vom 30.10.2012 zu entnehmen, in welcher schlicht erklärt wird, dass das SKMR als Pilotprojekt 2015 evaluiert werde, bevor es dann möglicherweise zu einer ständigen Einrichtung umgewandelt werde.⁸¹ Ebenfalls neutral werden die Fakten am 6.5.2011 auf *Blick.ch* in einer Agenturmeldung geschildert: «Nach vier Jahren wird die Arbeit des Zentrums beurteilt, um zu entscheiden, ob eine unabhängige, nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den sogenannten Pariser Prinzipien der UNO gegründet werden soll. Diese Prinzipien verlangen unter anderem die Unabhängigkeit der Institution von Geldgebern.» Weshalb eine dauerhafte Institution erstrebenswert sei und in welcher

⁸⁰ «Nous espérons que le Département fédérale des affaires étrangères et celui de Justice et police, qui vont piloter le groupe en charge des mandats, seront à l'écoute des ONG qui vont thématiser les questions les plus urgentes que ce Centre de compétence doit traiter.»

⁸¹ «Un projet pilote qui devra être évalué en 2015 avant d'être éventuellement pérennisé (...)».

Form diese geschaffen werden solle, äussern sich hingegen nur die wenigsten Akteure mit vagen Erläuterungen.

Befürworter einer dauerhaften Institution für Menschenrechte

Die Fürsprecher zielen ganz generell auf eine «nationale Menschenrechtsinstitution» ab – teils wird die Ergänzung «nach UNO-Standard» angefügt (*Tagesanzeiger* 7.5.2011). Markus Notter, der Regierungspräsident des Kantons Zürich, spricht sich in seinem Gastbeitrag vom 11.7.2008 in der *NZZ* explizit für eine Art «Dienstleistungsinstitution» aus. Er erachtet die «Anbindung an eine bestehende, unabhängige Einrichtung» im Sinne eines Pilotversuchs als «hilfreich». Seiner Ansicht nach orten «die Befürworter einer schweizerischen Menschenrechtsinstitution im Blick auf eine ausgestaltete Menschenrechtskultur einen beträchtlichen Handlungsbedarf und fordern Bund und Kantone zur Schaffung einer solchen Institution auf.» Die Kantone hingegen seien «diesem Vorhaben gegenüber skeptischer eingestellt», so Notter. Als das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten am 2.7.2009 den Entscheid für einen auf fünf Jahre dauernden Pilotversuch mitteilt, wirft Amnesty International in der Regierung «fehlenden Mut» für die Schaffung einer «nationalen Menschenrechtsinstitution» vor (*Basler Zeitung* 2.7.2009). Kurz darauf begrüsst die Journalistin, Dominique Burckhardt, in einem ausführlicheren Bericht in der *Basler Zeitung* implizit eine «unabhängige nationale Instanz» (27.7.2009). Im selben Artikel spricht Georg Kreis vom «Maximum dessen, was in der helvetischen Realpolitik derzeit möglich ist» und schränkt sogleich ein, «dass man natürlich noch weit weg sei von der Idealvorstellung einer wirklich eigenständigen, unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstanz.» Auch Thomas Greminger, Chef der für Menschenrechtsfragen zuständigen Politischen Abteilung IV im EDA, verweist in eben diesem Artikel auf das «Entwicklungspotenzial» der Einrichtung und «hofft wie viele Schweizer Stellen, die sich schon heute mit einzelnen Menschenrechtsfragen befassen, dass der-einst ein umfassendes Kompetenzzentrum eingerichtet wird, das die Einhaltung von Menschenrechten anmahnt, kantonale Behörden ebenso wie Unternehmen berät und ‚den unabhängigen Finger auf wunde Punkte legt‘». Der Artikel weist ferner darauf hin, dass die Schweizer Wirtschaft gegenüber einer nationalen Menschenrechtsinstanz geteilter Meinung sei. Unternehmen wie Novartis, ABB oder Zurich Financial Services würden sich «von einer zentralen Instanz Antworten auf konkrete Fragen erhoffen», der Arbeitgeberverband und Economiesuisse hingegen sehen «keinen Bedarf für eine solche unabhängige Institution.» Hans Reis, Informationschef vom Arbeitgeberverband, erklärt: «Wohl sind Menschenrechtsfragen politisch sehr delikant, in der Schweiz aber ist der Bundesrat für die Aussenpolitik und die Beachtung internationaler Abkommen zuständig. Eine solche Kommission wäre deshalb eine wenig sinnvolle Verschiebung dieser Kompetenzen». Die beiden Wirtschaftsverbände hielten es für wichtig, dass Menschenrechtsfragen «dort behandelt würden, wo in der Verwaltung die zuständigen Spezialisten sässen.» Eine neue Instanz würde, so Reis, nur «nutzlose Doppelspurigkeiten schaffen».

In einem Interview in der *NZZ* vom 16.11.2009 wird der FDP-Ständerat Dick Marty gefragt, was er vom Vorschlag des Bundesrats – der gegen die Schaffung eines unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstituts, wie sie der Europarat und die Uno empfehle,

sei – eines universitären Kompetenzzentrums für Menschenrechte halte. Marty hätte sich das Institut als eine «institutionell solidere Lösung, auch ausserhalb der Bundesverwaltung, unabhängig und mit mehr Prestige als ein Universitätsinstitut, das es als Nebenbeschäftigung abwickelt» vorgestellt. Marty fährt fort, dass er die Position des Bundesrates nicht verstehe. «Man sagt immer, bei uns gebe es keine Probleme mit den Menschenrechten. Gleichzeitung hat man Angst vor einer solchen Institution.» Auf die Frage weshalb dies so sei ergänzt er: «Vielleicht ist eben doch nicht alles perfekt. Nehmen wir die Art und Weise, wie bei uns Richter gewählt werden: durch eine Absprache unter den Regierungsparteien, nach einer mathematischen Formel.» Wenn er das in Strassburg erzähle, sagte man ihm, das «widerspreche allen internationalen Standards und vor allem der Gewaltentrennung.»

In der *Le Temps*-Ausgabe vom 4.9.2010 erwartet der Generalsekretär von Amnesty International Schweiz, Daniel Bolomey, dass es sich bei der Einrichtung nur um eine erste Etappe auf dem Weg zu einer wahrhaftig nationalen und unabhängigen Institution der Menschenrechte handelt, welcher dann genügend Mittel zur Verfügung stehen und die zugänglich ist für die Opfer.⁸² Dass das Zentrum unabhängig und mit genügend Mittel ausgestattet sein soll, ist auch *hebdo.ch* zu entnehmen (13.5.2011). In einem Interview mit Walter Kälin in *Le Temps* vom 21.9.2010 empfiehlt dieser, dass sich die Schweiz an den Beispielen in Deutschland oder Dänemark orientieren sollte, wo die nationalen Institutionen sehr gut funktionieren.⁸³ In der *Weltwoche* vom 30.4.2014 äussert sich Walter Kälin erneut zum Plan einer Menschenrechtsinstanz: «Zur Zeit kann ich bloss feststellen, dass unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen in vielen Ländern Normalität geworden sind». Letztlich wird in der Berichterstattung zum SKMR im Rahmen des Länderexamens von 2012 die Forderung der Staaten des Uno-Menschenrechtsrats aufgegriffen, das seit letztem Jahr bestehende Zentrum in eine nationale, unabhängige Institution umzuwandeln (*Basler Zeitung* und *La Regione Ticino*, 30.10.2012).

Skeptiker gegenüber einer dauerhaften Institution für Menschenrechte

Der *Weltwoche*-Journalist Lucien Scherrer bezieht sich am 30.4.2014 auf einen in der *NZZ* erschienenen Artikel, in welchem hervorgeht, dass die Regierung vorerst «nur» ein Kompetenzzentrum schaffen wollte, um bewusst den Eindruck zu vermeiden, dass neben der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus eine weitere «Kontrollinstanz» oder gar ein «missionierendes Organ» geschaffen werde. Scherrer selbst bezeichnet die Schaffung des Zentrums als «faulen helvetischen Kompromiss». Falls das Parlament nach fünfjähriger Pilotphase den Entscheid für eine «Uno-konforme Institution mit voll angestellten Mitarbeitern und mehr Mitteln» fällen sollte, dann würde damit ein «Instrument der NGO-Lobby» geschaffen werden, so Scherrer. Weiter zeigt er das Ziel von humanrights.ch, Amnesty International und 75 weiteren Schweizer Hilfswerken und Menschenrechtsgruppen auf, die sich zur «NGO-Plattform Menschenrechte» zusammengeschlossen haben: «Umwandlung des SKMR in eine ‚unabhängige‘ (gemeint ist: staatlich

⁸² La section suisse d'Amnesty (AI) «espère qu'il ne s'agit que d'une étape vers une ‚véritable institution nationale des droits humains, indépendante, dotée de moyens suffisants et accessible pour les victimes‘ ».

⁸³ «La Suisse devrait s'inspirer des exemples allemand et danois, où les institutions nationales fonctionnent très bien.»

finanzierte und von der ‚Zivilgesellschaft‘ dominierte) ‚Menschenrechtsinstanz‘ samt Untersuchungsbefugnis und dem Auftrag, eine ‚Kultur des gegenseitigen Respekts und der Toleranz‘ zu verbreiten». Scherrer zitiert aus einem Thesenpapier der NGO-Plattform, dass die «unabhängige Instanz» nicht nur den «rassistischen Hetzkampagnen der SVP» entgegentreten und ein «Umdenken» in der Ausländer- und Asylpolitik herbeiführen soll, sondern auch «alle Empfehlungen der Uno (...) in den Rang gesetzgeberischer Akte erheben» soll. Insgesamt bemängelt der Journalist also, dass Hilfswerke und Menschenrechtsgruppen ihren «Einfluss mit Steuergeld» ausbauen würden und auch das bereits bestehende Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte «nach ihrem Gusto» erweitert werden solle.

A-2.6 Welche für das SKMR tätigen Akteure melden sich in der Berichterstattung zu Wort?

In 31 der 56 Artikel werden Akteure des SKMR oder eigens publizierte Gutachten, Broschüren sowie Studien als Informationsquelle zitiert oder paraphrasiert. Bei den sogenannten «Sprechern» fällt auf, dass in erster Linie der Leiter des Zentrums, Walter Kälin, als Quelle erwähnt wird (in 17 Artikeln). Seine Person – beziehungsweise das Renommee und der Respekt, welcher mit ihr einhergehen – werden mehrfach als grosser Gewinn für das SKMR bezeichnet. Neben dem Direktor werden in den analysierten Zeitungsberichten folgende für das SKMR tätigen Akteure zitiert: Christine Kaufmann (Mitglied des Direktoriums und Themenbereichsleitung «Menschenrechte und Wirtschaft»), Philip D. Jaffé (Mitglied des Direktoriums und Themenbereichsleitung «Kinder und Jugend»), Gianni D'Amato (Mitglied des Direktoriums und Themenbereichsleitung «Migration»), Jörg Künzli (Mitglied des Direktoriums und Themenbereichsleitung «Polizei und Justiz»), Astrid Epiney (Völkerrechtsprofessorin der Universität Freiburg), Alberto Achermann (Assistenzprofessor der Universität Bern), Stefan Schlegel (Assistent der Universität Bern), Matthias Hui (Koordinator der Arbeitsgruppe OSZE bei humanrights.ch), Jürg Schertenleib (Präsident von humanrights.ch), sowie Peter und Thomas Kirchschräger (Themenbereichsleitung «Menschenrechtsbildung»).

A-2.7 Fazit Medienanalyse

Diese Medienanalyse stellt eine Zusammenfassung der Hinweise zur Wahrnehmung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte in einer breiteren Öffentlichkeit dar. Untersucht wurden die Themen, mit denen das SKMR in den Medien genannt wird, der Tenor gegenüber dem Zentrum, der in den Zeitungsbeiträgen thematisierte Nutzen der Einrichtung sowie die Frage der Einrichtung einer dauerhaften Institution für Menschenrechte in der Schweiz. Insgesamt wurden zwischen 2008 und 2014 in den hier analysierten neun Zeitungstiteln 56 Artikel publiziert, in denen das SKMR genannt wird. Das Zentrum nimmt somit in der medialen Berichterstattung keine dominierende Rolle ein, was mit seinem Leistungsauftrag zusammenhängen könnte. Als «Dienstleistungsin-

stitution» kann die Einrichtung nur Aufträgen nachgehen, die an das SKMR herangetragen werden. Die Schaffung einer nationalen und unabhängigen Menschenrechtsinstanz würde vermutlich mehr Spielraum bieten, um in der Öffentlichkeit noch stärker auf Missstände in Bereich der Menschenrechtsproblematik aufmerksam zu machen, vermehrt auch selber Themen auf die Medienagenda zu setzen und damit die Sichtbarkeit des Zentrums zu steigern. Inwiefern dies überhaupt wünschenswert ist, kann nicht Thema einer Medienanalyse sein. Die Untersuchung der sogenannten «Sprecher» hat die zentrale Rolle von Walter Kälin eindrücklich aufgezeigt. Von den für das SKMR tätigen Akteuren wurde der Leiter des Zentrums weitaus am häufigsten zitiert.

Das SKMR wird oft im Zusammenhang mit und während den Etappen seiner Entstehungsgeschichte genannt. So zum Beispiel in Verbindung mit der Bewilligung für den Pilotversuch eines Kompetenzzentrums, der Erteilung des Zuschlags für das SKMR und der Eröffnung des Zentrums durch Micheline Calmy-Rey. Vor allem in der zweiten Phase des Pilotversuchs wird das SKMR dann auch aufgrund seiner Fachkompetenz im Rahmen von Zitaten aus eigenen Publikationen erwähnt. Sachthemen, die häufig im Zusammenhang mit dem SKMR diskutiert werden sind beispielsweise Asylpolitik, Diskriminierung oder die Umsetzbarkeit von Schweizer Volksinitiativen.

Der Tenor über das SKMR fällt mehrheitlich positiv aus und kann sowohl auf die Journalist/innen als auch auf die zitierten Akteur/innen, die sich zum SKMR äussern, zurückgeführt werden. Der konkrete Nutzen des Zentrums wird in der Berichterstattung mehrfach auf dessen Leistungsauftrag bezogen. Es soll unter anderem bei der Umsetzung von Menschenrechten unterstützen, informieren, beraten, sensibilisieren, sowie Instrumente und Plattformen für den Austausch bereitstellen. Auch eine dauerhafte Institution für Menschenrechte wird in der Berichterstattung mehrheitlich als wünschenswert dargestellt. Erläuterungen darüber, warum eine solche Einrichtung erstrebenswert ist und wie diese ausgestattet sein soll, sind in der Berichterstattung hingegen selten detailliert ausformuliert. Kritik in Form von negativem Tenor gegenüber dem SKMR und grosser Skepsis entgegen einer dauerhaften Institution kommt vor allem von einer Seite, dem *Weltwoche Verlag*.

A-3 Institutionenvergleich

Es folgen hier Übersichten zu den Instituten im Einzelnen. Da auch Institute mit A-Status jeweils bei ihrer periodischen Überprüfung eine Rückmeldung des ICC zu möglichen weiteren Optimierungen erhalten, werden diese jeweils aufgegriffen und dargestellt.

A-3.1 Deutsches Institut für Menschenrechte / www.institut-fuer-menschenrechte.de

Gründungsjahr	2001
Status	A ⁸⁴
Typus	Institut
Rechtsform	Verein mit Sitz in Berlin
Rechtsgrundlage	Beschluss des Deutschen Bundestags 14/4801 vom 7.12.2000 ⁸⁵
Unabhängigkeit	Die Einrichtung fußt auf einem einstimmigen Beschluss des Bundestags anstatt auf einer gesetzlichen Grundlage.
Zusammensetzung	Die Satzung beschreibt als Vereinsorgane: Vorstand, Kuratorium, Beiräte und Mitgliederversammlung. Das Kuratorium besteht aus 18 Mitgliedern (siehe § 24 der Satzung): ⁸⁶ <ul style="list-style-type: none"> • 13 unabhängige Mitglieder mit Stimmrecht (3 Vertretern/innen des Forums Menschenrechte, 2 Vertretern/innen des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestags, je eine Vertretung vom Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie vom Deutschen Behindertenrat, 6 weitere durch die Mitgliederversammlung gewählte Vertreter/innen, darunter mindestens ein/e Vertreter/in der Wissenschaft) • 5 Vertreter/innen der Regierung ohne Stimmrecht (Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Justiz, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesrat)
Mandat ⁸⁷	Das Mandat ist festgelegt im Bundestagsbeschluss vom 7.12.2000. Es wird konkretisiert in § 2 der Vereinssatzungen. ⁸⁸ Auf der Institutswebsite werden die Aufgaben wie folgt umrissen: <ul style="list-style-type: none"> • Information und Dokumentation • Forschung zur Qualifizierung der Menschenrechtsarbeit • Beratung von Politik und Gesellschaft • menschenrechtsbezogene Bildungsarbeit, wie z. B. das Erarbeiten von Lehrprogrammen für Berufsgruppen, Behörden und Schulen oder die Weiterbildung von Fachkräften der Entwicklungszusammenarbeit, Polizei und Militär • internationale Zusammenarbeit mit anderen nationalen Menschenrechtsinstitutionen

⁸⁴ Siehe dazu: Chart of the status of National Institutions. Accredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the promotion and protection of human rights. Accreditation status as of 28 January 2014. S. 6.

⁸⁵ Text siehe: Beschluss des Bundestags vom 7.12.2000: www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Sonstiges/bundestag_gruendungsbeschluss_dimr_2000.pdf

⁸⁶ Satzung des eingetragenen Vereins Deutsches Institut für Menschenrechte: www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/struktur/satzung.html

⁸⁷ Die Angaben zum Mandat fußen auf einer Analyse der Vereinssatzungen, der Selbstdarstellung des Instituts auf der Website, dem Jahresbericht 2012 sowie einem Portrait der Organisation im Rahmen einer Online-Artikelserie der Informationsplattform humanrights.ch (www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/mri/portraits-nmri/deutsches-institut-menschenrechte-dimr).

⁸⁸ Satzung des eingetragenen Vereins Deutsches Institut für Menschenrechte: www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/struktur/satzung.html

und Menschenrechtseinrichtungen der Europäischen Union, des Europarats, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Vereinten Nationen

- Förderung von Dialog und Zusammenarbeit über Menschenrechtsfragen in Deutschland
Dies entspricht den Themenfeldern a bis f aus § 2 der Satzung.

Dokumentation/Berichte über die Menschenrechtslage

Das Institut hat das Mandat, Berichte über die Lage der Menschenrechte in Deutschland zu schreiben und zu veröffentlichen. Auf der Website werden in einer eigenen Rechtsprechungsdatenbank Entscheidungen internationaler Spruchkörper für Praktiker/innen aufbereitet und dokumentiert.

Forschung

Das Institut ist der deutsche focal point der Europäischen Grundrechteagentur und schreibt regelmässig Studien zur Menschenrechtssituation in Deutschland als Grundlage für die vergleichenden Studien der Grundrechteagentur. Das Institut verfasst weiters regelmässig policy papers, Diskussionspapiere und Gutachten.

Politikberatung

Im Bereich der Politikberatung wird das Institut von sich aus im Rahmen von policy papers und Gutachten aktiv, aber auch auf Anfrage.

Monitoring/Investigation

Die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention ist seit Mai 2009 als unabhängige Stelle am Deutschen Institut für Menschenrechte eingerichtet.

Menschenrechtsbildung

Das Institut sieht sich als nationale Koordinierungsstelle für Menschenrechtserziehung: Es erstellt Bildungsmaterialien, organisiert Veranstaltungen und Workshops und will durch Vernetzungsarbeit zu einer Professionalisierung der Menschenrechtsbildung beitragen. Einen Schwerpunkt setzt das Institut auch in der Politikberatung im Rahmen der Menschenrechtsbildung.

Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung

Das Institut versteht sich laut Satzung nicht als Konkurrenz zu bestehenden Organisationen, sondern soll seine Stellung für gezielte Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit nützen. Das Institut versucht dies mit gezielten mehrjährigen Kampagnen, derzeit etwa «Rechte haben – Recht bekommen».

Internationale Zusammenarbeit

Neben anderen nationalen Menschenrechtsinstitutionen sind im internationalen Bereich die Menschenrechtseinrichtungen der Europäischen Union, des Europarats, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Vereinten Nationen wichtige Partner des Instituts.

Dialog mit der Zivilgesellschaft

Siehe Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung

Einzelanfragen

Das DIMR hat kein Mandat, Anfragen von Einzelpersonen zu bearbeiten.

Mitarbeiter/innen

56⁸⁹

Finanzierung

Bund: 2,6 Mio. € / Drittmittel: 0,68 Mio. € / Total: 3,28 Mio. €⁹⁰

Einwohner/innen DT

Ca. 80,6 Mio.

Budget/EW/Jahr

Ca. 0,032 €

Schwachstellen

Das ICC stellt folgende Schwachpunkte fest:⁹¹

⁸⁹ Siehe dazu: Jahresbericht 2012. S. 46ff.

⁹⁰ Siehe dazu: Jahresbericht 2012. S. 54f.

⁹¹ Report and Recommendations of the Session of the SubCommittee on Accreditation (SCA) Geneva, 18-22 November 2013. S. 21.f.

- Das ICC mahnt dringend eine verfassungsrechtliche oder gesetzliche Grundlage für das DIMR ein. Aus der Tatsache, dass das Institut auf einem Beschluss des Bundestags gründet und keine gesetzliche Grundlage hat, könnten sich Zweifel an der Unabhängigkeit ergeben.⁹²
- Die Tatsache, dass die derzeitige Konstruktion es zulässt, dass etwa Mitglieder des Parlaments stimmberechtigt im Kuratorium sitzen, untergräbt aus Sicht des ICC die politische Unabhängigkeit. Das ICC fordert daher klarere Regelungen.
- Das ICC fordert eine Ausweitung des DIMR-Mandats, vor allem im Hinblick auf den Schutz der Menschenrechte. Das derzeitige Mandat beinhaltet keine investigativen Kompetenzen sowie keine Möglichkeit, Individualbeschwerden zu bearbeiten.

Positive Punkte/ Alleinstellungsmerkmale

- Das Institut ist als Verein konzipiert und verfügt damit über eine eigene Rechtsform.
- Der Forschungsarm des Instituts ist stark ausgeprägt. Das Institut publiziert eine stattliche Anzahl an Gutachten und Studien zu relativ vielen Themenbereichen.
- Gute Dokumentation und Zugänglichkeit der Informationen über die Website (etwa die Bibliothekssuchfunktion) sind eine Stärke des Instituts.
- Einige wichtige Diskurse im deutschsprachigen Raum werden federführend am Deutschen Institut betrieben, z.B. die Auseinandersetzung mit dem *human rights based approach* in der Entwicklungszusammenarbeit, die Entwicklung von Standards für die Menschenrechtsbildung etc.
- Auch die Beschäftigung mit der Rolle der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen über den nationalen Kontext hinaus wird vom DIMR aktiv betrieben (mittels Publikationen und Veranstaltungen).
- Die ausgeprägte Vernetzungsarbeit im Bereich der Menschenrechtsbildung ist eine Stärkung für die Akteure in diesem Bereich.

A-3.2 Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), Frankreich / www.cncdh.fr

Gründungsjahr	1947 (in der heutigen Form: 1986)
Status	A ⁹³
Typus	Ausschuss
Rechtsform	Der Ausschuss verfügt über keine eigenständige Rechtsform. Er ist als AAI (Autorité Administrative Indépendante) nach dem französischen System eingerichtet und im Gegensatz zu anderen Verwaltungseinrichtungen nicht weisungsgebunden und keinem Ministerium unterstellt. ⁹⁴
Rechtsgrundlage	LOI n° 2007-292 du 5.3.2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme: Das Gesetz aus dem Jahr 2007 legt umfassende Befugnisse für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte fest. ⁹⁵
Unabhängigkeit	Die Einrichtung ist weisungsfrei, die Unabhängigkeit könnte jedoch durch die nicht transparente Ernennung der Mitglieder eingeschränkt werden. Grundlage für die Bestellung der Kommissionsmitglieder ist das <i>Décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale</i>

<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20NOVEMBER%202013%20FINAL%20REPORT%20ENGLISH.pdf>

⁹² Dazu gibt es aktuelle Entwicklungen: im März 2015 fiel der Entschluss, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Siehe dazu Website des Bundesministeriums für Justiz vom 18.3.2015:

http://www.bmjv.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2015/20150318_Kabinett_beschlie%C3%9Ft_gesetzliche_Grundlage_fuer_das_DIMR.html?nn=3433226.

⁹³ Siehe dazu: Chart of the status of National Institutions. Accredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the promotion and protection of human rights. Accreditation status as of 28 January 2014. S. 5.

⁹⁴ Zu dieser im französischen System noch relativ neuen Kategorie siehe: www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/aa/qu-est-ce-qu-autorite-administrative-independante-aa.html

⁹⁵ Text siehe: Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000646724&dateTexte=&categorieLien=id

	<p><i>consultative des droits de l'homme</i>.⁹⁶ Die Mitglieder des Ausschusses werden vom Premierminister ernannt – auf der Grundlage der Empfehlungen eines eigens dafür eingerichteten Experten/innen-Gremiums (Artikel 5 des Dekrets). Die Empfehlungen des Experten/innen-Gremiums müssen zwar öffentlich gemacht werden, der Prozess der Auswahl ist jedoch nicht nachvollziehbar dokumentiert.</p>
<p>Zusammensetzung</p>	<p>Der CNCDH wird von einem Büro, bestehend aus einem dreiköpfigen Präsidium und einem Generalsekretariat, geleitet. Der beratende Ausschuss selbst besteht derzeit laut Jahresbericht 2013 aus 64 Mitgliedern (auf der Website werden nur 59 angegeben).⁹⁷ Diese sind Mitglieder des Koordinierungsausschusses, der sich sechs Mal jährlich trifft und pluralistisch zusammengesetzt ist: NGOs, Gewerkschaften, Religionsgemeinschaften, unabhängige Menschenrechtsexperten/innen, Regierungsvertreter/innen. Die Vertreter/innen der Regierung haben, wie in den Pariser Prinzipien vorgesehen, kein Stimmrecht.</p> <p>Zum Bestellmodus siehe oben, Punkt Unabhängigkeit.</p>
<p>Mandat⁹⁸</p>	<p>Das Gesetz von 2007 legt ein breites Mandat für den CNCDH fest. Gearbeitet wird in Unterausschüssen, derzeit zu folgenden Themen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • soziale und ethische Fragen • Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung und vulnerable Gruppen • Institutionen, Justiz-, Polizei- und Migrationsfragen • europäische und internationale Fragen • humanitäres Völkerrecht <p>Der CNCDH ist zuständig für die Verleihung des Menschenrechtspreises der Französischen Republik und des René Cassin Preises für Schülerinnen und Schüler.</p> <p>Dokumentation/Berichte über die Menschenrechtslage</p> <p>Erstellung des jährlichen Berichts über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie eines Jahresberichts über die allgemeine Menschenrechtslage in Frankreich .</p> <p>Forschung</p> <p>Durchführung thematischer Untersuchungen auf Anfrage der Regierung und auf Eigeninitiative.</p> <p>Politikberatung</p> <p>Beratung von Regierung und Parlament in Menschenrechtsfragen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.</p> <p>Monitoring/Investigation</p> <p>Kann Untersuchungen auf Anfrage der Regierung und auf eigene Initiative hin durchführen.</p> <p>Menschenrechtsbildung</p> <p>Punktuelle Tätigkeit im Bildungsbereich (fallweise Organisation von Bildungsveranstaltungen, jährlicher René Cassin Preis für Menschenrechte für Schulen, Bekanntmachung der UN-Erklärung zur Menschenrechtsbildung und Training).</p> <p>Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung</p> <p>U.a. Verleihung des Menschenrechtspreises der Französischen Republik und des René Cassin Preises.</p> <p>Internationale Zusammenarbeit</p> <p>Ist als Arbeitsschwerpunkt definiert.</p> <p>Dialog mit der Zivilgesellschaft</p>

⁹⁶ Décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006056653

⁹⁷ CNCDH Rapport d'Activité 2013. Paris: CNCDH, 2014. S. 10.

⁹⁸ Die Angaben zum Mandat ergeben sich aus einer Analyse des Gesetzes n° 2007-292 vom 5.3.2007, der Selbstdarstellung der Arbeitsschwerpunkte auf der Website des Instituts sowie des aktuellsten verfügbaren Jahresberichts aus dem Jahr 2013 und einer Analyse des Instituts im Rahmen einer Online-Artikelserie der Informationsplattform humanrights.ch (www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/mri/portraits-nmri/cncdh-frankreich)

	Das Gesetz Nr. 2007-292 vom 5.3.2007 definiert, dass der CNCDH den Dialog zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren auf dem Gebiet der Menschenrechte fördert. Die Zivilgesellschaft stellt mehr als die Hälfte der Mitglieder des Ausschusses. Darüber hinaus gibt es aber keine strukturierte Zusammenarbeit.
	Einzelanfragen
	Kein Mandat für Einzelanfragen, diese werden an dafür zuständige Stellen weiter gegeben.
Mitarbeiter/innen	3 (Büro der Präsidentin), 8 (Generalsekretariat)
Finanzierung	Das Budget ist nicht öffentlich und wurde auch auf Nachfrage hin nicht zugänglich gemacht.
Budget/EW/Jahr	Keine Angaben möglich.
Schwachstellen	Folgende Punkte werden vom ICC im Hinblick auf Optimierung identifiziert: ⁹⁹ <ul style="list-style-type: none"> • Durch den starken Fokus auf Politikberatung, wie er in der Natur eines Ausschussmodells liegt, wird das Mandat im Hinblick auf den Schutz der Menschenrechte nicht in seiner ganzen Bandbreite ausgefüllt. Das ICC regt daher eine Erweiterung des Mandats an. • Das ICC regt an, mehr finanzielle Ressourcen für den CDCDH zur Verfügung zu stellen, etwa für hauptamtliche und Vollzeit angestellte Kommissionsmitglieder, um so eine Stärkung der Institution in organisationaler Hinsicht, aber auch im Hinblick auf eine Erweiterung des Mandats zu erreichen. • Grundlage für die Bestellung der Kommissionsmitglieder ist das <i>Décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme</i>. (siehe oben, Punkt Unabhängigkeit). Das ICC plädiert für ein transparenteres, öffentliches Ausschreibungsverfahren für die Kommissionsmitglieder.
Positive Punkte/ Alleinstellungsmerkmale	<ul style="list-style-type: none"> • Die Stärke eines Ausschusses liegt in der Beratung von Regierung und Parlament. Auch der CNCDH hat einen großen Fokus auf diesen Bereich. • Die französische NMRI zeichnet sich darüber hinaus durch einen allgemein anerkannten Menschenrechtsbericht zur Lage der Menschenrechte in Frankreich aus. • Weiters ist der CNCDH für einen Ausschuss sehr aktiv im Hinblick auf Öffentlichkeitsarbeit. Die Preisverleihungen etwa schaffen große mediale Aufmerksamkeit für das Thema Menschenrechte.

A-3.3 Irish Human Rights and Equality Commission / www.ihrec.ie

Gründungsjahr	November 2014, hervorgegangen aus der Zusammenlegung der Irish Human Rights Commission und der Equality Authority
Status	Noch keine Einstufung. Die Vorgängereinrichtung hatte A-Status.
Typus	Kommission
Rechtsform	Keine eigenständige Rechtsform
Rechtsgrundlage	Irish Human Rights and Equality Commission Act 2014 ¹⁰⁰
Unabhängigkeit	Unabhängige Einrichtung mit transparentem Bestellungsmechanismus
Zusammensetzung	12 bis 15 Mitglieder, die offiziell vom Präsidenten ernannt werden. Diese werden von einem Panel in einem transparenten und öffentlichen Verfahren gesucht und der Regierung und dem Parlament vorgeschlagen. Maximale Dauer fünf Jahre mit der Option der Verlängerung auf weitere fünf Jahre.
Mandat ¹⁰¹	Das Mandat ist breit angelegt und soll die Befugnisse der Vorgängereinrichtung ausweiten

⁹⁹ Siehe dazu: International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), Geneva, 13-16 May 2013. S. 10f.

¹⁰⁰ Text siehe: Irish Human Rights and Equality Commission Act 2014 (Number 25 of 2014). http://www.ihrec.ie/download/pdf/ihrec_act_2014.pdf

und an den internationalen Standard anpassen. Die Zusammenlegung der beiden Institutionen soll Doppelgleisigkeiten verhindern und Ressourcen sparen helfen.

Spezifikum: Nordirland verfügt mit der Northern Ireland Human Rights Commission über eine eigene Menschenrechtskommission. Die beiden irischen Einrichtungen treffen sich in einem strukturierten Dialog mehrmals jährlich in einem «Joint Committee» (festgelegt im Good Friday/Belfast Agreement). Die Nordirische Menschenrechtskommission ist, obwohl sie keine nationale Institution ist, als Mitglied der NMRI anerkannt und hat 2011 vom ICC A-Status zuerkannt bekommen.¹⁰²

Dokumentation/Berichte über die Menschenrechtslage

Jahresberichte, Stellungnahmen, Gesetzesanalysen u.a. Publikationen. Bislang gab es keinen regelmäßigen Bericht über die Lage der Menschenrechte.

Forschung

Ist als Schwerpunkt definiert.

Monitoring/Investigation

Die Kommission kann auf Anfrage und von sich aus tätig werden und hat ein breites Monitoring-Mandat.

Politikberatung

Kann von sich aus oder auf Anfrage tätig werden. Hat den Anspruch, neue Gesetze flächendeckend zu prüfen und die Empfehlungen auch öffentlich zu machen.

Menschenrechtsbildung

Menschenrechtsbildung ist Teil des Mandats, so werden z.B. Lehrunterlagen produziert.

Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung

Information einer breiten Öffentlichkeit.

Schwerpunkte: Menschenwürde, Menschenrechte, Interkulturalität, Diversität.

Internationale Zusammenarbeit

Ist im Mandat vorgesehen und findet auf europäischer und internationaler Ebene statt.

Dialog mit der Zivilgesellschaft

Verfügt über Budget zur Förderung von Projekten in den Bereichen Integration, Minderheiten, Gleichstellung, Diversity etc.

Einzelanfragen

Möglichkeit, als «Amicus Curiae» vor Gericht aufzutreten.

Mitarbeiter/innen	Noch keine Angaben. Aus den Jahresberichten 2012 der Vorgängereinrichtungen, deren Angestellte übernommen wurden, lassen sich Zahlen ermitteln: 29 (Equality Authority) + 11 (IHRC) ¹⁰³
Finanzierung	Ca. 6,3 Mio. € (2015) ¹⁰⁴
Einwohner/innen IR	Ca. 4,6 Mio
Budget/EW/Jahr	Ca. 1,37 €
Schwachstellen	Es gibt noch keine aktuellen Anmerkungen des ICC. Das ICC hat in seinen früheren Bemerkungen zur Vorgängereinrichtung die Unabhängigkeit eingemahnt (Berichtspflicht an das Parlament, Transparenz bei Bestellung und Abbe-

¹⁰¹ Die Angaben zum Mandat ergeben sich aus einer Analyse der gesetzlichen Grundlage sowie der Selbstdarstellung der Arbeitsschwerpunkte auf der Website der Commission. Jahresbericht steht aufgrund der Neugründung noch keiner zur Verfügung.

¹⁰² Siehe dazu: Chart of the status of National Institutions. Accredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the promotion and protection of human rights. Accreditation status as of 28 January 2014. S. 6.

¹⁰³ Siehe dazu: Irish Human Rights Commission (IHRC). Annual Report 2012. S. 48. www.ihrec.ie/publications/list/ihrc-annual-report-2012/ sowie The Equality Authority. Annual Report 2012. S. 90. www.equality.ie/en/Publications/Annual-Reports/Annual-Report-2012-Final-online-web-version-pdf.pdf

¹⁰⁴ Siehe dazu eine kurze Notiz des Departments for Justice and Equality: Ó'Riordáin announces € 6.3 million for Irish Human Rights & Equality Commission: www.justice.ie/en/JELR/Pages/PR14000283

rufung von Mitgliedern).¹⁰⁵ Diese Bedenken könnten durch die neue Rechtslage ausgeräumt sein.

Die Bedenken hinsichtlich Budgetkürzungen sind derzeit ebenfalls nicht relevant, da durch die Zusammenlegung der Einrichtungen (ohne Budgetkürzungen) insgesamt eine höhere Summe für die NMRI zur Verfügung steht.

**Positive Punkte/
Alleinstellungsmerkmale**

Derzeit kann noch keine Aussage zur neu eingerichteten Organisation getätigt werden. Traditionellerweise erfüllen jedoch Kommissionen nach dem angelsächsischen Modell die Pariser Prinzipien durch ihre breit angelegten Befugnisse ausgesprochen gut.¹⁰⁶

Wenn das Budget wie angekündigt beibehalten wird, verfügt die Kommission im Vergleich über ein relativ hohes Budget.

A-3.4 Norwegian Centre for Human Rights (NCHR) / www.jus.uio.no/smr/english/

Gründungsjahr	2001
Status	B ¹⁰⁷
Typus	Institut
Rechtsform	Das NCHR ist ein multidisziplinäres Forschungszentrum für Menschenrechte, das an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität von Oslo eingerichtet ist. Die Nationale Menschenrechtsinstitution ist als Abteilung am NCHR eingerichtet und hat weder eine eigene Rechtspersönlichkeit noch einen eigenständigen, vom NCHR losgelösten Außenauftritt. ¹⁰⁸
Rechtsgrundlage	Royal Decree vom 21. September 2001 ¹⁰⁹ Seit 1. Jänner 2003 führt das Institut den Namen «Norwegian Centre for Human Rights». Die Statuten aus dem Jahr 2002 wurden 2005 ergänzt, um die Rolle des NCHR als Nationales Menschenrechtsinstitut zu stärken (Einrichtung eines beratenden Ausschusses zur Stärkung der Zivilgesellschaft und zur Integration der nationalen Ombudsinstitutionen in die Arbeit des Zentrums). ¹¹⁰
Unabhängigkeit	Das Zentrum hat keine eigene Rechtspersönlichkeit und agiert nicht unabhängig im Sinne der Pariser Prinzipien.
Zusammensetzung	Das Direktorium besteht aus dem Direktor, den Abteilungsleitenden und zwei Mitgliedern des Advisory Committees. Das Advisory Committee besteht aus zwölf Mitgliedern aus Ombudsinstitutionen und Zivilgesellschaftlichen Organisationen. ¹¹¹

¹⁰⁵ Siehe dazu: Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation. Geneva, 3-6 November 2008. http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/2008_November%20SCA%20Report.pdf

¹⁰⁶ Siehe dazu etwa: Rudolf, Beate: Zur Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen. In: Felix Kirchmeier, Michael Krenn (Hrsg.): Handbuch zur Menschenrechtsarbeit. Edition 2014/2015. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, Forum Menschenrechte, o.J. S. 274.

¹⁰⁷ Siehe dazu: Chart of the status of National Institutions. Accredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the promotion and protection of human rights. Accreditation status as of 28 January 2014. S. 8.

¹⁰⁸ Text siehe: Royal Decree vom 21. September 2001. www.jus.uio.no/smr/english/about/national-institution/docs/kgi-res-eng.pdf

¹⁰⁹ Siehe oben.

¹¹⁰ Siehe dazu: Statutes of the Norwegian Centre for Human Rights (NCHR). Passed by The University Senate, 3 December 2002. Revised by The University Board, 15 February 2005. www.jus.uio.no/smr/english/about/statutes.html

Im Selbstevaluierungsbericht wird genau nachgezeichnet, welche Teile des Statuts mit welchen Zielsetzungen ergänzt wurden. Siehe dazu: Protecting and promoting human rights in Norway. Review of the Norwegian Centre for Human Rights in its Capacity as Norway's National Human Rights Institution. By the Norwegian Ministry of Foreign Affairs' team for the review of the existing National Institution: Nora Sveaass (chair), Birgitte Kofod Olsen, Ketil Lund, Gunnar M. Ekeløve-Slydal (secretary). Oslo, März 2011. S. 27ff.

¹¹¹ Siehe dazu: www.jus.uio.no/smr/english/about/national-institution/about/advisory-committee.html

Mandat ¹¹²	<p>Das Mandat ist im Royal Decree von 2001 sehr allgemein formuliert und erlaubt eine freie Auslegung der Aufgaben: Als zentrale Eckpunkte sind Forschung, Berichte, Menschenrechtsbildung und Netzwerkfähigkeit genannt.</p> <p>Die Forschungsstrategie 2012-2014 des NCHR nimmt nur in einigen wenigen Punkten auf die NMRI Bezug, etwa im Anliegen, Publikations- und Forschungsprojekte im Rahmen der Association of Human Rights Institutes (AHRI) zu fördern.¹¹³</p>
	Dokumentation/Berichte über die Menschenrechtslage
	Jahrbuch Menschenrechte (vergleichbar mit einem Bericht über die Menschenrechtssituation), diverse Berichte.
	Forschung
	Sowohl Grundlagenforschung, als auch angewandte Forschung sind als Kernaufgaben definiert.
	Politikberatung
	Kommentare zu Gesetzesvorlagen, Gutachten
	Monitoring/Investigation
	Statements und Kommentare in Berichtsverfahren an die UNO
	Menschenrechtsbildung
	Seminare sowie Angebote in der Aus- und Weiterbildung
	Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung
	Jahrbuch Menschenrechte
	Internationale Zusammenarbeit
	Teilweise gegeben und auch Teil der allgemeinen Forschungsstrategie
	Dialog mit der Zivilgesellschaft
	Wurde mit der Einrichtung des Advisory Committee begonnen.
	Einzelanfragen
	Kein Mandat für Individualbeschwerden. Auf der Website wird das klar dargestellt und auf Organisationen hingewiesen, die solche Beschwerden annehmen. Auch Beratung zu diesen Organisationen wird angeboten.
Mitarbeiter/innen	Auf der Website sind 3 Mitarbeiter/innen der NMRI zugeteilt. ¹¹⁴
Finanzierung	Ca. 690.000 €
Einwohner/innen NO	Ca. 5 Mio.
Budget/EW/Jahr	Ca. 0,14 €
Schwachstellen	2006 erhielt das Institut zunächst den A-Status zugesprochen. Eine Review des Instituts ¹¹⁵ kam 2011 zum Schluss, dass eine Universität nicht als unabhängiges Menschenrechtsinstitut fungieren könne, u.a. weil «the academic freedom norm of the university, which indeed serves as a safeguard against Government interference, also functioned as an impediment of developing a strong institutional voice» ¹¹⁶ . Zu sehr würden die universitären Rahmenbedingungen die Entwicklung einer Organisation mit eigenständigem Profil verhindern, zu stark könne das Mandat vom jeweiligen Direktorium bestimmt werden. Auch in den öffentlichen Menschenrechtsdebatten würde eine Universität zu wenig Präsenz zeigen können und eine

¹¹² Die Beschreibung des Mandats erfolgt auf Grundlage des Royal Decree von 2001 sowie der Selbstdarstellung des Instituts und des Reviewberichts aus 2011 (siehe oben) sowie einer Analyse der Institution im Rahmen einer Online-Artikelserie der Informationsplattform humanrights.ch (www.humanrights.ch/de/menschenrecht-schweiz/inneres/mri/portraits-nmri/portrait-norwegian-centre-for-human-rights-nchr).

¹¹³ Siehe dazu: Research Strategy 2012-2014: www.jus.uio.no/smr/english/about/researchstrategy/

¹¹⁴ www.jus.uio.no/smr/english/about/national-institution/

¹¹⁵ Protecting and promoting human rights in Norway. Review of the Norwegian Centre for Human Rights in its Capacity as Norway's National Human Rights Institution. By the Norwegian Ministry of Foreign Affairs' team for the review of the existing National Institution: Nora Sveaass (chair), Birgitte Kofod Olsen, Ketil Lund, Gunnar M. Ekeløve-Slydal (secretary). Oslo, März 2011.

¹¹⁶ Ebda. S. 52f.

eigenständige Medienstrategie könne sich nicht entwickeln.

Auch das ICC folgte dieser Argumentation: In der 2011 durchgeführten periodischen Überprüfung stufte es das Zentrum in den B-Status zurück.¹¹⁷

Das ICC, das den Bericht und die Absicht der Regierung, eine neue Institution aufzubauen, kannte, definierte einige Eckpunkte als Empfehlungen für Norwegen:¹¹⁸

- Es schlägt einen partizipativen Prozess unter Einbindung des NCHR mit möglichst vielen Stakeholdern vor, um breite Akzeptanz der neuen Institution zu gewährleisten.
- Egal, welches Modell gewählt wird, sieht das ICC eine verfassungsrechtliche oder zumindest gesetzliche Grundlage als unerlässlich an.
- Die NMRI müsse unabhängig und mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet sein und ein breites Mandat haben.
- Norwegen wird weiters aufgefordert, eine Strategie für die Übergangsphase zu definieren und als Minimum Level das aktuelle Modell weiterzuführen, bis eine neue NMRI geschaffen ist.

Auch in der Übergangsphase müsse die NMRI vom NCHR ernsthaft weiter betrieben werden. Norwegen gründete daraufhin eine interministerielle Arbeitsgruppe zur Schaffung einer NMRI nach internationalen Vorgaben. Diese legte 2013 ihre Ergebnisse vor. Norwegen stellt diesen Prozess auch im UPR Bericht 2014 dar und stellt klar, dass Norwegen sich in einem Prozess zur Errichtung einer neuen NMRI befindet: «The Government intends the new institution to meet international standards. It is now considering how the new institution should be set up, and will take into account the comments received».¹¹⁹

Positive Punkte/ Alleinstellungsmerkmale

Da derzeit ein neues Modell aufgebaut wird und das alte Modell sich nicht als Beispiel guter Praxis gezeigt hat, erübrigt sich eine Analyse der Stärken, die sich ohnehin in erster Linie auf die Forschungsexpertise beziehen hätte können. Für den möglichen weiteren Prozess in der Schweiz scheint interessant, dass der strukturierte Prozess, den Norwegen eingeleitet hat, international durchaus Anerkennung gefunden hat.

A-3.5 Österreichische Volksanwaltschaft (VAW)

www.volksanwaltschaft.gv.at

Gründungsjahr	Gegründet 1977, seit 2000 als nationale Menschenrechtsinstitution eingerichtet
Status	B ¹²⁰
Typus	Ombudsstelle
Rechtsform	Keine eigenständige Rechtsform
Rechtsgrundlage	Bundesgesetz über die Volksanwaltschaft, BGBl. Nr. 433/1982 mit Erweiterungen 1997, 1998, 2012 ¹²¹ Das Volksanwaltschaftsgesetz wurde zuletzt per 10. Januar 2012 geändert. Seither ist die VAW mit einem breiten Mandat ausgestattet. Mit dem so genannten OPCAT-Durchführungsgesetz wurde die gesetzliche Grundlage der Arbeit der Volksanwaltschaft als Nationaler Präventionsmechanismus geschaffen. ¹²²
Unabhängigkeit	Die VAW ist eine unabhängige Einrichtung. Der Bestellungsmechanismus der Volksanwälte/innen untergräbt diese Unabhängigkeit jedoch. Die Mitglieder werden vom Nationalrat

¹¹⁷ Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), Geneva, 23-27 May 2011. <http://nhri.ohchr.org/EN/News/Lists/News/DispForm.aspx?ID=38&ContentTypeId=0x0104006A3D2D731523E24B9C932DE5D6E5EDFF>

¹¹⁸ Ebda. S. 20.

¹¹⁹ Norway's second national report to the UN Human Rights Council under the Universal Periodic Review (UPR) mechanism. January 2014. S. 5. www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/upr_rapport1401.pdf

¹²⁰ Siehe dazu: Chart of the status of National Institutions. Accredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the promotion and protection of human rights. Accreditation status as of 28 January 2014. S. 7.

¹²¹ Bundesgesetz über die Volksanwaltschaft, BGBl. Nr. 433/1982 mit Erweiterungen 1997, 1998, 2012. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000732>

¹²² Siehe dazu: Bundesgesetz zur Durchführung des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe – OPCAT-Durchführungsgesetz. Ausgegeben am 10.1.2012. <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/alaha/OPCAT%2520Durchf%25C3%25BChrungsgesetz.pdf>

	gewählt, wobei die drei mandatsstärksten Parteien des Nationalrats je ein Mitglied vorschlagen. Das bedeutet in der Praxis, dass die Volksanwaltschaft aus drei Berufspolitikern/innen der stärksten politischen Parteien besteht.
Zusammensetzung	Geleitet wird die VAW von drei Volksanwälten/innen, die von den drei stimmenstärksten Parteien im Parlament gestellt werden. Der Vorsitz wechselt jährlich.
Mandat ¹²³	<p>Das Gesetz von 2012 definiert ein breites Mandat der Volksanwaltschaft zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte. Seither versteht sich die Volksanwaltschaft als «Menschenrechtshaus der Republik». ¹²⁴</p> <p>Als beratendes Organ steht der Volksanwaltschaft der Menschenrechtsbeirat zur Seite. Er besteht aus 16 Vertretern/innen der Bundesministerien, der Bundesländer sowie der Zivilgesellschaft. ¹²⁵</p> <p>Die Volksanwaltschaft verfügt über sechs regionale Kommissionen mit insgesamt 42 nebenberuflich tätigen Mitgliedern, die Einrichtungen kontrollieren, in denen es zum Entzug oder zur Einschränkung der persönlichen Freiheit kommt oder kommen kann, etwa in Justizanstalten oder Pflegeheimen. ¹²⁶</p>
	<p>Dokumentation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jahresbericht der VAW an das Parlament., allerdings kein Bericht über die Menschenrechtsslage in Österreich. • Bundesländerberichte: In sieben Bundesländern prüft die VAW die gesamte Verwaltung auf Landes- und Gemeindeebene. • Die VAW kann dem Nationalrat themenbezogene Sonderberichte übermitteln. • Publikation von Missstandsfeststellungen und Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen.
	<p>Forschung</p> <p>Bislang keine Forschung.</p>
	<p>Politikberatung</p> <p>Siehe Dokumentation.</p>
	<p>Monitoring/Investigation</p> <p>Umfassender Präventions- und Monitoringauftrag im Bereich der geschlossenen Einrichtungen jeder Art, begründet in OPCAT sowie CRDP (rund 4.000 öffentliche und private Einrichtungen). Das Monitoring-Mandat wird von den regionalen Kommissionen durchgeführt.</p>
	<p>Menschenrechtsbildung</p> <p>Bislang nur vereinzelte Maßnahmen, etwa die Publikation eines Buches zu Kinderrechten, das auch an Schulen Verwendung findet. ¹²⁷</p>
	<p>Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung</p> <p>Positionierung als Menschenrechtshaus der Republik.</p>
	<p>Internationale Zusammenarbeit</p> <p>Für internationale Partnerorganisationen und -institutionen werden Versionen der Jahres- und NPM-Berichte in englischer Sprache produziert.</p>
	<p>Dialog mit der Zivilgesellschaft</p> <p>Es gibt noch keine institutionalisierte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft. Die Zivilgesellschaft entsendet Mitglieder in den Menschenrechtsbeirat.</p>
	<p>Einzelanfragen</p>

¹²³ Die Beschreibung des Mandats fußt auf den Bundesgesetzlichen Vorgaben aus dem Volksanwaltschaftsgesetz, der Selbstbeschreibung der VAW sowie den Tätigkeitsberichten und einem Portrait der Organisation im Rahmen einer Online-Artikelserie der Informationsplattform humanrights.ch (www.humanrights.ch/de/menschenrechtsschweiz/inneres/mri/portraits-nmri/portrait-volksanwaltschaft-oesterreich).

¹²⁴ Siehe dazu: <http://volksanwaltschaft.gv.at/artikel/volksanwaltschaft-wird-menschenrechtshaus-der-republik>

¹²⁵ Zu den Aufgaben des Menschenrechtsbeirats siehe: <http://volksanwaltschaft.gv.at/praeventive-menschenrechtskontrolle/der-menschenrechtsbeirat>

¹²⁶ Zu den Aufgaben der Kommissionen siehe: <http://volksanwaltschaft.gv.at/praeventive-menschenrechtskontrolle/kommissionen>

¹²⁷ Siehe dazu: <http://volksanwaltschaft.gv.at/artikel/menschenrechtsbildung-die-publikation-junge-menschen-und-ihre-rechte>

	Die Volksanwaltschaft prüft den gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung. Sie behandelt Beschwerden von Einzelpersonen, aber auch von Unternehmen, Wirtschaftstreibenden oder Vereinen. ¹²⁸
Mitarbeiter/innen	90 sowie 48 nebenberufliche Kommissionsmitglieder (Stand 2013) ¹²⁹
Finanzierung	10 Mio. € (Stand 2013) ¹³⁰
Einwohner/innen AUT	Ca. 8,5 Mio.
Budget/EW/Jahr	Ca. 1,18 €
Schwachstellen	<p>Die letzte Überprüfung durch das ICC fand 2011 statt, also vor der Neustrukturierung 2012. Gründe für die Beibehaltung des B-Status:¹³¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Das ICC sieht das Mandat als zu eng an und mahnt die Kompetenz, auch private Akteure zu prüfen, ein. • Die regelmäßige und institutionalisierte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft fehle. • Das Auswahl- und Bestellungsverfahren der Volksanwälte/innen müsse klar, transparent und partizipatorisch reorganisiert werden. <p>Weiters kontrolliert die Volksanwaltschaft nur die Verwaltung, aber nicht die Legislative und Judikative.</p> <p>Der Forschungsarm der VAW fehlt derzeit noch völlig.</p> <p>Die Gesetzesänderung im Jahr 2012 reagierte auf einige dieser Einwände (im Hinblick auf das Mandat und die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft etwa, der größte Kritikpunkt – das Bestellungsverfahren – bleibt jedoch bestehen).</p>
Positive Punkte/ Alleinstellungsmerkmale	<ul style="list-style-type: none"> • Die Volksanwaltschaft hat für eine Nationale Menschenrechtsinstitution eine sehr hohe Bekanntheit in der Bevölkerung. Dies liegt an der langen Tradition als Ombudsstelle. Allerdings wird sie nach wie vor eher in dieser Funktion, denn als NMRI wahrgenommen. • Die VAW betreibt viel Öffentlichkeitsarbeit und verfügt über gut eingeführte Formate, wie etwa eine regelmäßige TV-Sendung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. • Die Volksanwaltschaft verfügt im Vergleich über ein relativ hohes Budget.

A-3.6 Schweizer Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

www.skmr.ch

Gründungsjahr	2011
Status	Kein Status, da Pilotprojekt
Typus	Universitäres Netzwerk – Nähe zum Institutsmodell
Rechtsform	Keine eigenständige Rechtsform
Rechtsgrundlage	<ul style="list-style-type: none"> • Rahmenvertrag zwischen Bund und Universität Bern, der durch jährliche Leistungsvereinbarungen ergänzt wird. • Zusammenarbeitsvertrag zwischen den beteiligten Universitäten Bern, Freiburg, Neuenburg und Zürich. • Separate Rahmenvereinbarungen mit MERS, Institut Kurt Bösch und ZMRB der PHZ Luzern
Unabhängigkeit	Ist in der derzeitigen Struktur nicht gegeben, aber auch nicht intendiert. Für eine unabhängige Institution wäre eine institutionelle Lösung aus dem universitären Kontext notwendig. Siehe

¹²⁸ Im Berichtsjahr 2013 wurden 19.249 Beschwerden eingebracht, von denen 4000 nicht in den Bereich der VAW fielen und weitervermittelt wurden. Siehe dazu: Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2013. S. 10. <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/8r3ft/37-PB.pdf>

¹²⁹ Siehe dazu: Bericht 2013. S. 22 sowie das Organigramm auf der Website: <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/1s7ke/Organigramm%20der%20VA.pdf>

¹³⁰ Siehe dazu Bericht 2013. S. 21 f. für das Budget 2013.

¹³¹ Siehe dazu Sub-Committee on Accreditation May 2011 Report. S.11.

<http://nhri.ohchr.org/EN/News/Lists/News/DispForm.aspx?ID=38&ContentTypeld=0x0104006A3D2D731523E24B9C932DE5D6E5EDFF>

	dazu auch die Erfahrungen aus Norwegen.
Zusammensetzung	Lenkungsausschuss für den Bundesbeitrag mit pluralistischer Zusammensetzung.
Mandat	Das SKMR ist als Dienstleistungszentrum konzipiert.
	Dokumentation
	Jahresbericht, Menschenrechtsbericht Schweiz (nicht regelmäßig), Studien zur Menschenrechtssituation in der Schweiz.
	Forschung
	Grundlagenstudien.
	Politikberatung
	Wird teilw. im Auftrag des Bundes wahrgenommen. Stellungnahmen, Gesetzesanalysen etc.
	Monitoring/Investigation
	Wird selten wahrgenommen, Aussenpolitik ist gänzlich ausgenommen.
	Menschenrechtsbildung
	Fallweise Maßnahmen in der schulischen Menschenrechtsbildung (wird vom ZMRB der PHZ Luzern wahrgenommen), wenig Weiterbildung wichtiger Berufsgruppen wie Polizei, Richterschaft etc.
	Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung
	Newsletter, Organisation von Fachtagungen.
	Internationale Zusammenarbeit
	Vernetzung findet informell statt, da das SKMR keine NMRI ist.
	Dialog mit der Zivilgesellschaft
	Know-how-Austausch und Dialogplattform. Beteiligung der Zivilgesellschaft am Lenkungsausschuss. Dialog mit NGO-Plattform Menschenrechte.
	Einzelanfragen
	Kein Mandat für Einzelfälle.
Mitarbeiter/innen	Auf der Website sind 44 Personen genannt.
Finanzierung	Bundesbeitrag 2013: SFr 967.218,85/ca. 804.000 €
Einwohner/innen	Ca. 8,1 Mio.
Budget/EW/Jahr	0,1 €

A-4 Literaturverzeichnis

A-4.1 Literatur Allgemein

Allgemeine Quellen

- AHRI – Association of Human Rights Institutes. *Member Institutions*. Siehe: <http://www.ahri-network.org/member-institutions>
- Bundesrat (2009): Schaffung einer Eidgenössischen Kommission für Menschenrechte: Möglichkeiten, Zweckmässigkeit und Alternativen. Bericht des Bundesrates zum Postulat 02.3394 des Ständerates vom 3. Oktober 2002 (Bern, 1. Juli 2009)
- EKR - Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (2012): *Report of the Federal Commission against Racism FCR on the second Universal Periodic Review of Switzerland*.
Siehe: http://www.ekr.admin.ch/pdf/120326_EKR_StellungnahmeUPR_E6802.pdf
- GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (Hrsg.) (2014): *Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI)*.
siehe: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/e-info-tool_nationale_menschenrechtsinstitutionen.pdf
- humanrights.ch: *Die Kantone als Menschenrechtsakteure*.
Siehe: <http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/akteure/kantone/>
- humanrights.ch: *Förderverein Menschenrechtsinstitution Schweiz*.
Siehe: <http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/mri/foerderverein/>
- humanrights.ch: NGO-Plattform Menschenrechte.
Siehe: <http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/akteure/ngo-plattform/>
- ICC – International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights: (2014): Chart of the Status of National Institutions Accredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. Verfügbar unter: <http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Accreditation%20Status%20Chart.pdf> (Stand: 19. 3. 2015)
- KdK – Konferenz der Kantonsregierungen (2013): *Zweite allgemeine Überprüfung (UPR) der Schweiz vor dem Menschenrechtsrat. Stellungnahme der KdK zu den offenen Empfehlungen*. Siehe: http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/Allgemeine_Aussenpolitik/stellungnahme_kdk_upr_2012.pdf
- NKVF – Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2011): *Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter veröffentlicht ihre ersten Berichte*. Siehe: <http://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publiservice/news/2011/2011-01->

11.html<http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/empfehlungen/menschenrechtsinstitution/ch-mri/>

- Phineo: *Kursbuch Wirkung. Das Praxishandbuch für alle, die Gutes noch besser tun wollen*. Siehe: <https://www.phineo.org/fuer-organisationen/kursbuch-wirkung>
- SKMR (2011): *Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte* (Broschüre). Bern
- SKMR: *SKMR-Themenbereich: Kinder und Jugendpolitik*. Siehe: <http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/kinderpolitik/skmr-themenbereich-kinder-und-jugendpolitik.html>
- SKMR: *Wege zu einer unabhängigen Überwachung der Kinderrechte in der Schweiz*. Siehe: <http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/kinderpolitik/artikel/nmri-kinderrechte-schweiz.html?zur=1>
- SKMR: *Sieben Grossbanken beschäftigen sich mit den Ruggie-Leitlinien*. Siehe: <http://www.skmr.ch/de/publikationen/wirtschaft/thun-group-of-banks-ruggie.html>
- Sutter, Alex (2014): *SKMR-Website und SKMR-Newsletter Bericht zur Nutzungsstatistik per 31.12.2014*
- UNO: *Pariser Prinzipien. Art. 2 A/RES/48/134*. Siehe: www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/Pariser-Prinzipien.pdf
- VPO – *Vereinigung der Parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz*. Siehe: <http://ombudsman-ch.ch/>

Grundlagendokumente/ Input-Dokumente

- Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Universität Bern 2011
- Vereinbarung der vier Universitäten (2011)
- Rahmenvereinbarung zwischen SKMR und ZMRB der PHZ
- Rahmenvereinbarung zwischen SKMR und Verein Humanrights.ch-MERS
- Geschäftsreglement SKMR (2011)
- Geschäftsreglement des Beirats der SKMR (2011)

Publikationen des SKMR über seiner Tätigkeit

- Entwurf Jahresbericht 2014 (interne Fassung)
- Jahresbericht 2013 (interne Fassung)
- Jahresbericht 2012 (interne Fassung)
- Tätigkeitsbericht 2011 (interne Fassung)
- Newsletter
- Website
- Erfahrungsbericht und Stellungnahme des Direktoriums des SKMR zu einer zukünftigen Menschenrechtsinstitution. August 2014.

Interne Dokumente des SKMR

- Deckblätter der Themenbereiche zu ihren Projekten (erstellt für die Evaluation und erarbeitet in Zusammenarbeit mit der Geschäftsleiterin des SKMR, Frau Sturm)
- Leistungsverträge zwischen EDA/EJPD und SKMR: 201, 2012, 2013, 2014
- Arbeitsprogramme und Focal Point-Listen: Umsetzung der Leistungsvereinbarungen
- Sitzungsprotokolle des Beirats
- Korrespondenz des SKMR mit dem Lenkungsausschuss

A-4.2 Verwendete Quellen im Institutionenvergleich

Allgemein

- Aichele, Valentin: Nationale Menschenrechtsinstitutionen. Ein Beitrag zur nationalen Implementierung von Menschenrechten. In: Studien zum Internationalen, Europäischen und Öffentlichen Recht, Band 12. Frankfurt/M., Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang, 2003. 225 S.
- Aichele, Valentin: Die nationale Menschenrechtsinstitution. Eine Einführung. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, November 2009 (2., überarb. u. aktual. Aufl.). 30 S.
- FRA – European Union Agency for Fundamental Rights (Hrsg.): Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. 107 S.
- FRA – European Union Agency for Fundamental Rights (Hrsg.): Annex to the Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union. The path to A-Status: Contributions from selected EU Member States. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. 32 S.
- Mehyar, Mu'ayyad (Hrsg.): NHRIs' independence and accountability. Kopenhagen: The Danish Institute for Human Rights (DIHR), 2013. 54 S.
- Rudolf, Beate: Zur Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen. In: Kirchmeier, Felix; Krennerich, Michael (Hrsg.): Handbuch zur Menschenrechtsarbeit. Edition 2014/2015. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, Forum Menschenrechte, o.J. S. 269-280.
- Text der Pariser Prinzipien. Verlautbart unter: Vereinte Nationen. A/RES/48/134. Generalversammlung. Verteilung: Allgemein. 4. März 1994. Achtundvierzigste Tagung. Tagesordnungspunkt 114 b) Abrufbar unter anderem unter: www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/Pariser-Prinzipien.pdf

Deutschland

- Beschluss des Bundestags vom 7.12.2000
www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Sonstiges/bundestag_gruendungsbeschluss_dimr_2000.pdf
- Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR). Online-Artikelserie der Informationsplattform humanrights.ch.
www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/mri/portraits-nmri/deutsches-institut-menschenrechte-dimr
- Satzung des eingetragenen Vereins Deutsches Institut für Menschenrechte
www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/struktur/satzung.html
- Jahresbericht 2012. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, November 2013.
www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/jahresberichte.html
- Chart of the status of National Institutions. Accredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the promotion and protection of human rights. Accreditation status as of 28 January 2014
www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf
- Report and Recommendations of the Session of the SubCommittee on Accreditation (SCA) Geneva, 18-22 November 2013. S. 21.f.
<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20NOVEMBER%202013%20FINAL%20REPORT%20ENGLISH.pdf>

Frankreich

- CNCDH Rapport d'Activité 2013. Une année au service de la protection et de la promotion des droits de l'homme en France et dans le monde. Paris: Commission nationale consultative des droits de l'homme, 2014.
www.cncdh.fr/sites/default/files/cncdh-rapportactivite-2013-pap.pdf
- Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). Online-Artikelserie der Informationsplattform humanrights.ch.
www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/mri/portraits-nmri/cncdh-frankreich
- Chart of the status of National Institutions. Accredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the promotion and protection of human rights. Accreditation status as of 28 January 2014
www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf
- Décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme
www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006056653
- International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Report and Recommendations of the Session of the

Sub-Committee on Accreditation (SCA), Geneva, 13-16 May 2013. S. 10-12
<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/Report%20May%202013-Consolidated-English.pdf>

- Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme.
www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000646724&dateTexte=&categorieLien=id

Irland

- Irish Human Rights and Equality Commission Act 2014 (Number 25 of 2014).
www.ihrec.ie/download/pdf/ihrec_act_2014.pdf
- Irish Human Rights Commission (IHRC). Annual Report 2012.
www.ihrec.ie/publications/list/ihrc-annual-report-2012/
- The Equality Authority. Annual Report 2012.
www.equality.ie/en/Publications/Annual-Reports/Annual-Report-2012-Final-online-web-version-pdf.pdf
- Ó'Ríordáin announces € 6.3 million for Irish Human Rights & Equality Commission
www.justice.ie/en/JELR/Pages/PR14000283
- Chart of the status of National Institutions. Accredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the promotion and protection of human rights. Accreditation status as of 28 January 2014.
www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf
- Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation. Geneva, 3-6 November 2008.
http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/2008_November%20SCA%20Report.pdf

Norwegen

- Norway's second national report to the UN Human Rights Council under the Universal Periodic Review (UPR) mechanism. January 2014.
www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/upr_rapport1401.pdf
- Norwegian Centre for Human Rights (NCHR). Online-Artikelserie der Informationsplattform humanrights.ch.
www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/mri/portraits-nmri/portrait-norwegian-centre-for-human-rights-nchr
- Protecting and promoting human rights in Norway. Review of the Norwegian Centre for Human Rights in its Capacity as Norway's National Human Rights Institution. By the Norwegian Ministry of Foreign Affairs' team for the review of the existing National Institution: Nora Sveaass (chair), Birgitte Kofod Olsen, Ketil Lund, Gunnar M.

Ekeløve-Slydal (secretary). Oslo, March 2011. 116 S.

www.jus.uio.no/smr/om/nasjonalt-institusjon/om/docs/NINorwayFinalUD-14.03.11.pdf

- Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), Geneva, 23-27 May 2011
<http://nhri.ohchr.org/EN/News/Lists/News/DispForm.aspx?ID=38&ContentTypeId=0x0104006A3D2D731523E24B9C932DE5D6E5EDFF>
- Research Strategy des NCHR 2012-2014:
www.jus.uio.no/smr/english/about/researchstrategy/
- Royal Decree vom 21. September 2001.
www.jus.uio.no/smr/english/about/national-institution/docs/kgi-res-eng.pdf
- Statutes of the Norwegian Centre for Human Rights (NCHR). Passed by The University Senate, 3 December 2002. Revised by The University Board, 15 February 2005.
www.jus.uio.no/smr/english/about/statutes.html

Österreich

- Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2013. Wien, 2014. <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/8r3ft/37-PB.pdf>
- Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Volksanwaltschaftsgesetz 1982, Fassung vom 11.03.2015
- (Bundesgesetz über die Volksanwaltschaft (Volksanwaltschaftsgesetz 1982 – VolksanwG) StF: BGBl. Nr. 433/1982 (WV) / BGBl. I Nr. 64/1997 (NR: GP XX IA 453/A AB 687 S. 75. BR: 5445, 5447 AB 5448 S. 627.) / BGBl. I Nr. 158/1998 (NR: GP XX AB 1167 S. 119. BR: AB 5676 S. 642. / BGBl. I Nr. 1/2012 (NR: GP XXIV RV 1515 AB 1541 S. 137. BR: AB 8637 S. 803.)
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000732>
- Chart of the status of National Institutions. Accredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the promotion and protection of human rights. Accreditation status as of 28 January 2014.
www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf
- Sub-Committee on Accreditation May 2011 Report. S.11.
<http://nhri.ohchr.org/EN/News/Lists/News/DispForm.aspx?ID=38&ContentTypeId=0x0104006A3D2D731523E24B9C932DE5D6E5EDFF>
- Jahresberichte und Berichte der Volksanwaltschaft an den Nationalrat, Bundesrat, Landtage etc.
<http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte-und-pruefergebnisse>
- Volksanwaltschaft (Österreich). Online-Artikelserie der Informationsplattform humanrights.ch. www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/mri/portraits-nmri/portrait-volksanwaltschaft-oesterreich

Schweiz

- Erfahrungsbericht und Stellungnahme des Direktoriums des SKMR zu einer zukünftigen Menschenrechtsinstitution. August 2014.
- Jahresbericht 2013. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR).
- Jahresbericht 2012. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR).
- Modell für eine unabhängige Menschenrechtsinstitution in der Schweiz. Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Menschenrechtsinstitution Schweiz der NGO-Plattform Menschenrechte vom 7. Juli 2014
- Tätigkeitsbericht 2011 des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte.
- Schaffung einer Eidgenössischen Kommission für Menschenrechte: Möglichkeiten, Zweckmässigkeit und Alternativen. Bericht des Bundesrates zum Postulat 02.3394 des Ständerates vom 3. Oktober 2002. Bern, 1. Juli 2009.