

## Liebe Leserinnen und Leser,

Die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Nationale Menschenrechtsinstitution ist im 2017 auf reges Interesse gestossen. Die grosse Mehrheit der Stellungnahmen befürwortete die Schaffung einer NMRI in der Schweiz. Das vom Bund vorgeschlagene Modell wurde jedoch auch kritisiert.

«**Die grosse Mehrheit der Stellungnahmen befürwortete die Schaffung einer NMRI in der Schweiz.»**

Mit der Vernehmlassung erfolgte ein weiterer wichtiger Schritt auf dem Weg zur Schaffung einer künftigen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz. Der Bund präsentierte seinen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für eine solche Institution.

Die rege Beteiligung von Parteien, Kantonen, ausserparlamentarischen Kommissionen, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften, der NGOs sowie weiteren Organisationen an der Vernehmlassung zeigt das breite Interesse an der Schaffung und der konkreten Ausgestaltung einer NMRI in der Schweiz. Der überwiegende Teil der Stellungnahmen befürwortet – oft unter Verweis auf die Arbeiten des SKMR – im Grundsatz die Schaffung einer solchen Institution. Zu den Befürwortern zählen Parteien wie CVP und SP, die Konferenz der Kantonsregierungen, zahlreiche Kantone und economiesuisse als Dachverband der Schweizer Wirtschaft. Viele dieser Stellungnahmen erachten indes den vorgeschlagenen Weg als zu defensiv. Sie fordern den Bundesrat auf, eine mutigere Lösung zu wählen und die Institution so auszugestalten, dass die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollständig eingehalten werden.

Auch das SKMR und der SKMR-Beirat haben in ihren jeweiligen Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren den Vorentwurf begrüsst. Sie sehen jedoch beim vorgeschlagenen Modell vor allem im Bereich Unabhängigkeit und der Notwendigkeit einer eigenen Rechtspersönlichkeit noch Verbesserungsbedarf.

## Das Pilotprojekt SKMR

Die Entstehung des SKMR geht auf die Forderung von 100 Nicht-Regierungs-Organisationen, Gewerkschaften, kirchlichen Institutionen und Persönlichkeiten im Sommer 2001 zurück, welche die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) in der Schweiz verlangten. Es folgten im Dezember 2001 die parlamentarischen Initiativen von Vreni Müller-Hemmi im Nationalrat und Eugen David im Ständerat zur Schaffung einer «Eidgenössischen Kommission für Menschenrechte». Der Bundesrat entschied am 1. Juli 2009, ein universitäres Dienstleistungszentrum als zeitlich beschränktes Pilotprojekt zu schaffen.

Das SKMR wurde im Mai 2011 eröffnet. Auf der Grundlage der im April 2015 abgeschlossenen, externen Evaluation des SKMR entschied der Bundesrat am 1. Juli 2015, das Mandat des SKMR zu verlängern, bis eine Nachfolgeorganisation errichtet ist, jedoch für maximal fünf Jahre. Der Bundesrat beauftragte am 29. Juni 2016 das EDA und das EJPD mit der Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage. Am 28. Juni 2017 gelangte der Gesetzesvorentwurf zur Unterstützung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in die Vernehmlassung. Diese lief bis am 31. Oktober 2017. Mehr Informationen rund um die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution finden Sie auf unserer Website.

## Die Schweizer Menschenrechtssituation auch international im Fokus

Welche Schlussfolgerung der Bund aus der Vernehmlassung ziehen und mit welchen Änderungen die Vorlage nächstes Jahr dem Parlament unterbreitet wird, scheint also noch weitgehend offen zu sein. Die Erwartung, dass die Schweiz eine nach den Pariser Prinzipien der UNO ausgestaltete, Nationale Menschenrechtsinstitution errichtet, wie sie in den meisten europäischen Ländern besteht, manifestiert sich aber auch auf internationaler Ebene. Entsprechende Forderungen finden sich nicht nur in der Stellungnahme der OSZE zum bundesrätlichen Vorschlag, sondern auch in Empfehlungen des UNO-Menschenrechtsausschusses und des Kommissars für Menschenrechte des Europarats. Beleg dafür sind auch die zahlreichen Empfehlungen von Staaten anlässlich der Universellen Periodischen Überprüfung (UPR) der Schweiz vor dem UNO-Menschenrechtsrat, die im November 2017 stattfand. Erfreulicherweise hat die Schweiz mittlerweile alle Empfehlungen zur NMRI akzeptiert, also auch diejenigen, welche die Erreichung der von den Pariser Prinzipien gesetzten Standards ausdrücklich verlangen.

**«Die grosse Anzahl von Empfehlungen anlässlich der UPR zu verschiedensten Bereichen zeigt: Die Schweiz steht mit ihrer Menschenrechtspolitik im Rampenlicht.»**

Die grosse Anzahl von Empfehlungen anlässlich der UPR zu verschiedensten Bereichen zeigt: Die Schweiz steht mit ihrer Menschenrechtspolitik im Rampenlicht. Dass die Schweiz von den 251 Empfehlungen 160 angenommen hat, ist positiv zu bewerten. Allerdings bleibt die Bilanz zwiespältig. So lehnte die Schweiz auch Empfehlungen ab, die zum Teil wenig Revolutionäres nahelegen, wie etwa der Rückzug von Vorbehalten zur Kinderrechtskonvention, die Schaffung eines Straftatbestandes der Folter, der Erlass gesetzlicher Grundlagen zum Schutz der LGBTI-Gemeinschaft vor Diskriminierung oder das Verbot, Kinder in Ausschaffungshaft zu nehmen.



Jörg Künzli, Direktor SKMR (Bild: SKMR)

## Rückblick auf die SKMR-Tätigkeiten

Das SKMR fokussierte sich im 2017 inhaltlich darauf, die bisherigen Themenschwerpunkte weiter zu vertiefen. So konnten verschiedene Projekte zu den Schwerpunkten Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentzug, Zugang zur Justiz und zum Umgang mit den Rechten von besonders verletzlichen Gruppen in der Praxis mit dem Fokus auf ältere Menschen in diesem Jahr abgeschlossen werden. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer unserer Tagungen und Workshops zeigten an den Ergebnissen der Studien ein grosses Interesse. Die Herausforderung bleibt allerdings, die Erkenntnisse einem breiteren Publikum bekanntzumachen.

Der Jahresbericht 2017 gibt Ihnen einen Überblick über unsere Aktivitäten im vergangenen Jahr und befasst sich darüber hinaus mit den Grund- und Menschenrechten von älteren Personen und mit dem Stand der Umsetzung der UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte im In- und Ausland – zwei Themen, die das SKMR seit längerer Zeit beschäftigen.

Ich wünsche Ihnen eine angenehme und informative Lektüre.

*Jörg Künzli, Direktor SKMR*

# MENSCHENRECHTE IM ALTER

## SKMR SCHAFFT BEWUSSTSEIN FÜR DIE GRUND- UND MENSCHENRECHTE ÄLTERER MENSCHEN

**Grund- und Menschenrechte gelten für alle gleich. In der Praxis sind aber ältere Menschen in verschiedenen Lebensbereichen wie Gesundheit, Arbeit oder Wohnen mit Herausforderungen bei der Verwirklichung dieser Rechte konfrontiert. Benachteiligungen und Beeinträchtigungen von Älteren sind eine Realität – auch in der Schweiz.**

In den vergangenen Jahren sind auf internationaler Ebene vermehrt die Menschenrechte von älteren Menschen diskutiert worden. 2010 errichtete die UNO die *Open-Ended Working Group on Ageing* und schuf vier Jahre später das Mandat der Unabhängigen Expertin für Menschenrechte Älterer. Auch der Europarat griff das Thema auf und verabschiedete 2014 eine Empfehlung an seine Mitgliedstaaten zur Förderung der Menschenrechte Älterer. 2017 trat zudem die Interamerikanische Konvention zum Schutz der Menschenrechte Älterer in Kraft.

Die Relevanz der Grund- und Menschenrechte für die Situation älterer Menschen lässt sich anhand von verschiedenen Beispielen aus unterschiedlichen Lebensbereichen aufzeigen: So garantiert beispielsweise das Recht auf Privatsphäre den Anspruch auf Achtung des Privatlebens auch in einem Alters- oder Pflegeheim und erfasst damit unter anderem die Zimmer der älteren Bewohnerinnen und Bewohner. Das Recht auf Leben, das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit und das Verbot der Folter und der grausamen, unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung verpflichten den Staat unter anderem, Massnahmen gegen Gewalt oder Vernachlässigung älterer Menschen sowohl in Pflegeinstitutionen als auch im häuslichen Bereich zu ergreifen. Ein weiteres Beispiel für die Relevanz der Grund- und Menschenrechte für ältere Menschen ist das in der Bundesverfassung garantierte Recht auf Selbstbestimmung. Es gibt älteren Menschen zum Beispiel das Recht, frei über ihre Wohn- und Lebenssituation und die Art einer allenfalls notwendigen Betreuung entscheiden zu dürfen. Zum Recht auf Selbstbestimmung gehört auch das Recht auf einen selbstbestimmten Tod.

# INTERVIEW MIT Christina Zweifel

Christina Zweifel leitet die Fachstelle Alter und Familie des Kantons Aargau. Laut Zweifel wird die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der älteren Generation von heute unterschätzt. Zudem seien Seniorinnen und Senioren mit vielen Vorurteilen konfrontiert.

**SKMR: Die demografische Entwicklung in der Schweiz führt dazu, dass die Menschen zunehmend älter werden.**

Christina Zweifel: Ja, das ist für mich eine der grössten Errungenschaften der Menschheit! Heute können bis zu vier Generationen zusammenleben. Viele Krankheiten, die früher tödlich waren, sind heute heilbar. Dabei werden die Menschen im Durchschnitt nicht nur älter, sondern sie bleiben auch länger gesund. Ausserdem ist man heute nicht länger pflegebedürftig als früher, sondern die Pflegebedürftigkeit beginnt zu einem späteren Zeitpunkt.

**Warum nehmen die Kosten für die Pflege der älteren Menschen trotzdem zu?**

Einerseits gibt es mehr ältere Menschen, andererseits werden die medizinischen Möglichkeiten zunehmend besser und tendenziell teurer. Im Jahr 2035, also schon sehr bald, wird gemäss Bevölkerungsprognose ein Viertel der Schweizer Bevölkerung älter als 65 Jahre alt sein.

**Wann ist ein Mensch alt?**

«Alt sind immer diejenigen Personen, die zehn Jahre älter sind als ich», sagte einmal eine 94-jährige Frau zu mir (lacht). Es ist sicher so, dass der Begriff Alter relativ ist. Je nach Branche ist ein Arbeitnehmer bereits mit 45 Jahren alt, im Profisport ist man es sogar schon mit 30 Jahren. Andererseits gibt es 80-Jährige, die noch Marathon laufen und sich überhaupt nicht alt fühlen. Alt bedeutet auch nicht automatisch pflegebedürftig. Ein Mensch kann mit 80, aber auch bereits mit 40 Jahren auf Pflege angewiesen sein. Im Kanton Aargau wurde die Alterspolitik für die Altersgruppe 60+ definiert. Diese umfasst ganz bewusst unterschiedliche Lebenssituationen.

**Auf welche Schwierigkeiten stösst man, wenn man alt ist?**

Die Arbeitswelt ist sicher eine der grossen Herausforderungen. Es gibt in diesem Bereich offensichtliche Diskriminierungen, wenn beispielsweise in Stelleninseraten ein Maximalalter gewünscht wird. Die meisten Benachteiligungen am Arbeitsplatz laufen aber schleichend und diskret ab. Auch auf dem Wohnungsmarkt werden ältere Menschen häufig gar nicht erst berücksichtigt, wenn sie sich für eine Wohnung bewerben. Ganz allgemein ist es mit zunehmendem Alter schwieriger, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ältere Menschen sind oft weniger mobil. Zudem sind unsere Rahmenbedingungen nicht auf die Partizipation, also die Teilnahme älterer Bürgerinnen und Bürger am gesellschaftlichen Leben, zugeschnitten.

## **Ältere Menschen haben also mit vielen Vorurteilen zu kämpfen?**

Ja. Oft wird Rentenalter mit Pflegebedürftigkeit gleichgestellt. Dies entspricht überhaupt nicht der Realität. Die ältere Generation wird unterschätzt. Pensionierte im Kanton Aargau leisten pro Jahr etwa zwölf Millionen Stunden Freiwilligenarbeit, Pflegedienste und Kinderbetreuung mitgerechnet.

### **Pflegedienste?**

Es kommt zunehmend vor, dass fitte Pensionierte ihre Eltern, Nachbarn oder Partnerinnen und Partner pflegen, also im Rentenalter sehr viel leisten. Viele pflegebedürftige Menschen können dadurch länger zu Hause wohnen und leben.

### **Warum tut sich unsere Gesellschaft so schwer mit älteren Menschen?**

Ältere Menschen werden zu wenig geachtet für das, was sie alles geleistet haben und nach wie vor leisten. Zudem hält sich das Vorurteil hartnäckig, dass ältere Menschen weniger leistungsfähig seien. Die noch immer verbreitete Ansicht, dass Rentnerinnen und Rentner zum so genannten Alteisen unserer Gesellschaft gehören würden, macht vielen zu schaffen. Zudem wird die Wertschätzung eines Menschen aktuell fast ausschliesslich von dessen wirtschaftlicher Produktivität abhängig gemacht. Die vielen freiwillig geleisteten Stunden für unsere Gesellschaft werden dabei gerne vergessen. Unsere Gesellschaft erlebt die sehr schnell gestiegene Lebenserwartung zum ersten Mal und muss sich zunächst anpassen.

### **Was tut Ihre Fachstelle für die älteren Menschen?**

Das Ziel ist klar: Die älteren Menschen möchten möglichst lange zu Hause sein. Diese ambulante Langzeitversorgung liegt gleichzeitig auch im Interesse der Politik. Wir beraten und unterstützen die Gemeinden im Sinne der Leitsätze zur Alterspolitik im Kanton Aargau und helfen bei deren Umsetzung. Die Alterspolitik ist im Kanton Aargau Sache der Gemeinden und grösstenteils freiwillig. Man muss langfristig und präventiv investieren, damit die älteren Menschen eine gute Lebensqualität haben und die Gesellschaft am Schluss Kosten sparen kann. Hier müssen wir viel Überzeugungsarbeit leisten.

### **Warum?**

Die wenigsten möchten alt sein oder sich mit dem Thema Alter auseinandersetzen. Dies ist auch in den Gemeinden so. Rasch werden die Diskussionen auch persönlich und heikel, wenn es zum Beispiel um Palliative Care geht. Ausserdem unterliegt unsere Gesellschaft gerade einem grundlegenden Wandel, und niemand kann mit Sicherheit sagen, in welche Richtung sie sich entwickeln wird, weil so viele Faktoren mitspielen. Falls die Pharmaindustrie einen Impfstoff oder ein Medikament gegen Demenz entdeckt, ist unsere Planung, etwa für den Bau von Pflegeheimen, die auf aktuellen Zahlen basiert, total falsch.



Christina Zweifel ist Leiterin der Fachstelle Alter und Familie beim Departement Gesundheit und Soziales im Kanton Aargau. (Bild: SKMR)

## Grund- und Menschenrechte älterer Personen in der Schweiz

Vor diesem Hintergrund setzt sich das SKMR mit den Grund- und Menschenrechten älterer Personen auseinander. Die Studie «Menschenrechte im Alter» gibt einen Überblick über die grund- und menschenrechtliche Situation älterer Personen in der Schweiz und identifiziert verschiedene Lebensbereiche, welche für die Verwirklichung ihrer Grund- und Menschenrechte besonders relevant sind. Dabei handelt es sich um Arbeit und Pensionierung, Wohnen und Mobilität, Gesundheit und Pflege sowie die Querschnittsbereiche Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung, Autonomie und Partizipation sowie Gewalt und Vernachlässigung. Das SKMR führte im Rahmen der Studie Expertengespräche mit ausgewählten Akteurinnen und Akteuren der Alterspolitik. Diese dienten unter anderem dazu, einen Eindruck von der aktuellen menschenrechtlichen Situation älterer Personen in der Schweiz und von den Hauptproblembereichen bei der Verwirklichung ihrer Grund- und Menschenrechte zu gewinnen.

**«Am Bewusstsein für die grund- und menschenrechtliche Dimension zahlreicher schwieriger Lebenssituationen älterer Menschen fehlt es weitgehend.»**

Die Studie des SKMR zeigt, dass altersspezifische Benachteiligungen von älteren Menschen und Beeinträchtigungen ihrer Grund- und Menschenrechte zwar existieren, aber dass diese von den Betroffenen und den Fachpersonen eher als faktische Schwierigkeiten und nicht als grund- und menschenrechtliche Fragen erfasst und angegangen werden. Am Bewusstsein für die grund- und menschenrechtliche Dimension zahlreicher schwieriger Lebenssituationen älterer Menschen fehlt es weitgehend. Die Studie zeigt weiter auf, dass altersspezifische Beeinträchtigungen von Grund- und Menschenrechten mehrheitlich aufgrund mangelhafter Umsetzung bestehender Garantien und nur vereinzelt wegen einer lückenhaften Gesetzgebung bestehen.

## Vertiefung durch Schwerpunkte

Das SKMR konzentriert sich seit 2016 auf Schwerpunkte. Diese ermöglichen es, wichtige Themen über längere Zeit hinweg und über die Grenzen der einzelnen Themenbereiche hinaus zu behandeln.

### Grundrechtskatalog für ältere Menschen

Die grund- und menschenrechtliche Perspektive auf die alltäglichen Herausforderungen älterer Menschen kann zu neuen Lösungsansätzen führen und der Diskussion rund um die verschiedenen Spannungsfelder, mit denen sich ältere Menschen und die Personen in ihrem Umfeld konfrontiert sehen, eine neue Dynamik geben. Aus diesem Grund ist das SKMR bestrebt, die Ergebnisse aus der Studie für die Praxis aufzubereiten und Betroffene sowie Fachpersonen für die grund- und menschenrechtliche Dimension alltäglicher Situationen älterer Menschen zu sensibilisieren.

Das SKMR hat deshalb im Jahr 2017 die Broschüre «Gleiche Rechte im Alter – Ein Grundrechtskatalog für ältere Menschen in der Schweiz» erarbeitet. Der Grundrechtskatalog zeigt auf, welche Grund- und Menschenrechte in für ältere Menschen typischen Alltagssituationen anwendbar sind. Er gibt einen praxisnahen Überblick über die Rechtsgrundlagen und erläutert diese in einer für ein breiteres Publikum verständlichen Sprache. Zudem wird der Schutzbereich der jeweiligen Grund- und Menschenrechte anhand von Fallbeispielen verdeutlicht.

### Weiterbildungsangebote und Praxisleitfaden

Für 2018 plant das SKMR weitere Projekte, mit denen die Erkenntnisse der Studie für die Praxis aufbereitet werden sollen. So ist zum einen ein Weiterbildungsangebot für Fachpersonen geplant. Zum anderen erarbeitet das SKMR mit Unterstützung der Hirschmann-Stiftung einen Praxisleitfaden. Ziel des Leitfadens ist es, dass Betroffene und Fachpersonen Grundrechtsbeeinträchtigungen im Alltag älterer Menschen besser erkennen und angemessen darauf reagieren können.



Abendveranstaltung «Arbeit – Alter – Menschenrechte» vom 7. Dezember 2017. (Bild: Tanya Kottler)



# AKTIVITÄTEN 2017

## **Information, Beratung und Tagungen: Das SKMR unterstützt Behörden, Zivilgesellschaft und Wirtschaft bei der Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz mit einer breiten Palette an Aktivitäten.**

Aufgabe des SKMR ist es, verschiedene Akteure in der Schweiz bei der Umsetzung der internationalen Menschenrechtsverpflichtungen zu unterstützen und zu stärken. Das SKMR bietet dafür Dienstleistungen in Form von Studien, Evaluationen, Gutachten, Seminaren, Tagungen und weiteren Aktivitäten an. Hier eine Übersicht der Publikationen und Veranstaltungen aus dem Jahr 2017:

### **Publikationen 2017**

Die folgenden Publikationen sind im vergangenen Jahr veröffentlicht worden und stehen auf der Website des SKMR zur Verfügung:

- **Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole – Empirische und theoretische Grundlagen, Synthesebericht zum Postulat Aeschi, 1. Juli 2016, 123 S.**  
Juristische und sozialwissenschaftliche Untersuchung zu Präsenz, Bedeutung und Konfliktpotenzial von getragenen und an öffentlichen Gebäuden angebrachten religiösen Zeichen und Symbolen.
- **Umgang mit Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich, 28. Februar 2017, 53 S.**  
Situationsanalyse zu den bestehenden Beschwerdemechanismen, die gegen Mitarbeitende der Stadtpolizei Zürich angerufen werden können.
- **Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich – Standards und Good Practices zur Vermeidung von racial und ethnic profiling, 28. Februar 2017, 81 S.**  
Studie zu den juristischen Kriterien von Personenkontrollen bei der Stadtpolizei Zürich und mögliche Massnahmen zur Vermeidung von Racial/Ethnic Profiling.
- **Une justice adaptée aux enfants – L’audition de l’enfant lors d’un placement en droit civil et lors du renvoi d’un parent en droit des étrangers, 7. April 2017, 123 S.**  
Zweisprachige Analyse zur kantonalen Praxis der Anhörung von Kindern bei Fremdplatzierung und im ausländerrechtlichen Wegweisungsverfahren.
- **Zugang zum Recht – Vom Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsschutz, 2017, 106 S.**  
Tagungsband der Ombudsstelle und des SKMR anlässlich des 45-jährigen Bestehens der Ombudsstelle der Stadt Zürich.
- **Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen – Dargestellt am Beispiel der Unterbringung von Asylsuchenden in der Schweiz, 21. August 2017, 59 S.**  
Untersuchung zur Frage, ob die Unterbringung von Asylsuchenden in geschlossenen Unterkünften in der Schweiz verfassungs- und völkerrechtlich zulässig und unter welchen Bedingungen Freiheitsbeschränkungen von Asylsuchenden als Freiheitsentzug zu betrachten sind.

- **Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Schutz von Unternehmen, August 2017, 20 S.**  
Broschüre mit Fallbeispielen zu den für Unternehmen besonders relevanten Garantien der EMRK.
- **Gleiche Rechte im Alter – Ein Grundrechtskatalog für ältere Menschen in der Schweiz, Dezember 2017, 63 S.**  
Broschüre zu den Grund- und Menschenrechten älterer Menschen mit einem Überblick über die Rechtsgrundlagen und Fallbeispielen.



Abendveranstaltung «Arbeit – Alter – Menschenrechte» vom 7. Dezember 2017. (Bilder auf dieser Seite: Tanya Kottler)

## Veranstaltungen 2017

- **Social Media und Datenschutz. Aktuelle Entwicklungen zum Recht auf Privatsphäre im digitalen Zeitalter, März 2017, Zürich.**  
Veranstaltung über die internationalen Entwicklungen zum Recht auf Privatsphäre im digitalen Zeitalter und deren Bedeutung für die Schweiz.
- **Die Rechte des Kindes mit Migrationshintergrund in der Schweiz: Schutz, Förderung, Mitwirkung, 4. und 5. Mai 2017, Bern.**  
Internationale Konferenz mit Programmpunkten zu verschiedenen Aspekten zu den Rechten von Kindern mit Migrationshintergrund mit einem interdisziplinären Ansatz, durchgeführt vom Centre interfacultaire en droits de l'enfant (CIDE) der Universität Genf, dem Institut international des droits de l'enfant (IDE), dem SKMR und weiteren Partnern.

- **Zugang zur Justiz bei rassistischer Diskriminierung. Möglichkeiten und Grenzen des straf- und zivilrechtlichen Diskriminierungsschutzes, 26. Oktober 2017, Bern.**  
Gemeinsam von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) und dem SKMR organisierte Fachtagung zur geltenden Rechtslage und dem Zugang zur Justiz bei rassistischer Diskriminierung.
- **Polizeimassnahmen im öffentlichen Raum und Minderjährige, 30. November 2017, Bern.**  
Fachtagung über die rechtlichen Vorgaben und aktuelle Praxisfragen im Umgang der Polizei mit Minderjährigen im öffentlichen Raum.
- **Arbeit – Alter – Menschenrechte, 7. Dezember 2017, Bern.**  
Abendveranstaltung zu Fragen rund um die Grund- und Menschenrechte älterer Personen und der Präsentation eines Katalogs über die Grundrechte Älterer sowie einem Podium zum Thema Alter und Arbeit.

## **Weitere Aktivitäten 2017**

- Quartalsweise Publikation von «Update Freiheitsentzug», einer Übersicht über die internationale und nationale Rechtsprechung und Entwicklungen im Bereich des Freiheitsentzuges;
- Web-Dokumentation zum dritten Berichtsverfahren der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Frauenrechtskonvention (CEDAW);
- Bestandesaufnahme zum Zugang zur Justiz für Frauen;
- Aktualisierung der Datenbank zum Gleichstellungsgesetz ([www.gleichstellungsgesetz.ch](http://www.gleichstellungsgesetz.ch));
- Laufende Erweiterung und Aktualisierung der App «Women's Human Rights».

# UNTERNEHMEN UND MENSCHENRECHTE

## MENSCHENRECHTE UND WIRTSCHAFT IN DER SCHWEIZ – AKTUELLE ENTWICKLUNGEN

**Bei den Diskussionen rund um die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen geht es nicht zuletzt um die konkrete Umsetzung der UNO-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten und die Befolgung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Was ist der Stand der Dinge in der Schweiz?**

Der Bundesrat legte am 9. Dezember 2016 einen Nationalen Aktionsplan(NAP) zur Umsetzung der 2011 vom UNO-Menschenrechtsrat verabschiedeten «Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte» (UNO-Leitprinzipien) vor. Damit erfüllte er das Postulat 12.3503 («Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz»). Der NAP umreist die Massnahmen der Schweiz im Bereich der menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung. Diese UNO-Leitprinzipien basieren auf drei Säulen und orientieren sich am Konzept «Protect, Respect and Remedy». Demnach sind Staaten verpflichtet, in ihrem Hoheitsgebiet dafür zu sorgen, dass Unternehmen Menschenrechte nicht beeinträchtigen (erste Säule). Die zweite Säule der Prinzipien hält Unternehmen dazu an, den Menschenrechtsschutz in ihrer Unternehmenskultur zu verankern und angemessene Massnahmen zur Prävention, Milderung und bei Bedarf Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen zu treffen. Die dritte Säule regelt die gemeinsame Verantwortung von Staaten und Unternehmen, Opfern von Menschenrechtsverletzungen Zugang zu wirksamer Abhilfe zu ermöglichen.

Im Rahmen des NAP legt der Bund in 50 Politikinstrumenten dar, wie er den Verpflichtungen aus der ersten und dritten Säule der UNO-Leitprinzipien nachzukommen gedenkt. Er setzt hierbei auf einen «smart mix» aus rechtlich verbindlichen und nicht verbindlichen Massnahmen. Die im NAP aufgeführten, rechtsverbindlichen Politikinstrumente beziehen sich alle auf bereits bestehende Massnahmen, vorrangig im Bereich von Dienstleistungen im Kontext von Konflikt- und Krisensituationen; neue rechtlich bindende Massnahmen sind nicht vorgesehen. Zum einen hat es sich der Bund zum Ziel gesetzt, den Unternehmen seine Erwartungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes im Rahmen von wirtschaftlichen Aktivitäten näherzubringen und die Unternehmen entsprechend zu informieren und zu sensibilisieren. Zum andern zielt der NAP darauf ab, die Kohärenz staatlicher Aktivitäten zu verbessern. Der Bundesrat hat schliesslich angekündigt, die im NAP enthaltene Strategie und die Umsetzung der vorgelegten Massnahmen alle zwei Jahre zu überprüfen und zu aktualisieren.

Während der Arbeiten des Bundes am NAP wurde das SKMR zusammen mit dem Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung (SIR) vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) beauftragt, eine rechtsvergleichende Studie über staatliche Wiedergutmachungsmechanismen im Zusammenhang mit der Verletzung von Menschenrechten durch Unternehmen in einem Gaststaat zu verfassen und gerichtliche und nicht-gerichtliche Massnahmen für einen effektiven Zugang zu Wiedergutmachung in der Schweiz – als Heimatstaat von transnational agierenden Unternehmen – zu analysieren.

«Die in der Schweiz geführte Debatte fügt sich in eine international zu beobachtende Tendenz ein, Sorgfaltspflichten vermehrt gesetzlich zu verankern.»

## Diskussion um Konzernverantwortungsinitiative läuft weiter

Parallel zur Entwicklung des NAP, aber vor dessen Fertigstellung, lancierte eine Koalition von NGOs im April 2015 die Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» (Konzernverantwortungsinitiative). Die Initiative will eine allgemeine Sorgfaltsprüfung für Unternehmen mit Sitz, Hauptverwaltung, oder Hauptniederlassung in der Schweiz in der Bundesverfassung verankern. Nach dem Willen der Initianten soll sich die menschen- und umweltrechtliche unternehmerische Verantwortung nicht nur auf das Unternehmen selbst, sondern auch auf die von ihm kontrollierten Einheiten erstrecken. Hierbei genügt faktische Kontrolle durch «wirtschaftliche Machtausübung». Damit wird die unternehmerische Verantwortung auf die gesamte Wertschöpfungskette ausgedehnt, unabhängig von vorhandenen Konzernstrukturen. Die in der Initiative vorgesehene Unternehmenshaftung ist der Geschäftsherrenhaftung (Art. 55 OR) nachgebildet. Ein Konzern soll demnach für Schäden haften, welche ein von ihm kontrolliertes, ausländisches Unternehmen in Ausübung seiner geschäftlichen Verrichtung verursacht hat, es sei denn, der Konzern erbringt den Nachweis, dass er seiner Sorgfaltsprüfungspflicht nachgekommen ist. Die Initiative wird derzeit (April 2018) in den parlamentarischen Kommissionen beraten. Diskutiert wird unter anderem die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags.

Die in der Schweiz geführte Debatte fügt sich in eine international zu beobachtende Tendenz ein, Sorgfaltspflichten vermehrt gesetzlich zu verankern. So hat etwa Frankreich im März 2017 mit der «Loi relative au devoir vigilance» (LOI n° 2017-399) eine gesetzliche Sorgfaltspflicht eingeführt, und in den Niederlanden ist ein Entwurf für ein Gesetz zu einer spezifischen, auf Kinderarbeit fokussierten Sorgfaltspflicht («Child Labour Due Diligence Law») zurzeit im Senat hängig.

## Die wichtige Rolle des Nationalen Kontaktpunkts

Eine wichtige Rolle für die praktische Umsetzung von Menschenrechten in einem wirtschaftlichen Kontext spielt der Schweizer Kontaktpunkt für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (NKP). Der beim SECO angesiedelte NKP behandelt Eingaben, welche eine Verletzung der OECD-Leitsätze durch Schweizer Unternehmen rügen. Er bietet den Parteien ein Forum zur vertraulichen Diskussion und Beilegung strittiger Fragen.

Am 2. Mai 2017 publizierte der NKP seine abschliessende Beurteilung zur Mediation zwischen dem globalen Gewerkschaftsbund Building and Wood Worker International (BWI) und dem Weltfussballverband FIFA. Gegenstand des Verfahrens war die arbeits- und menschenrechtliche Situation von Wanderarbeitern im Zusammenhang mit dem Bau von Stadien für die Fussballweltmeisterschaft 2022 in Katar. Der NKP kam zum Schluss, dass für die Qualifikation als Unternehmen im Sinne der OECD-Leitsätze nicht die Rechtsnatur, sondern die wirtschaftlichen Aktivitäten massgebend sind. Deshalb finden die OECD-Leitsätze in diesem Fall auch auf die FIFA Anwendung, obwohl es sich bei ihr um einen Verein nach Art. 60 ff. ZGB handelt. Inhaltlich einigten sich die Parteien auf eine Reihe von Massnahmen, um die Situation von Wanderarbeitern vor Ort zu verbessern. Da beide Parteien der Publikation der Vereinbarung zustimmten, dürfte dieses Verfahren über den konkreten Fall hinaus Wirkung entfalten.

# STRUKTUR UND FINANZEN

## **Das SKMR ist ein universitäres Netzwerk. Finanziert wird es durch Bundesgelder und weitere Einnahmen aus Aufträgen.**

Das SKMR ist ein Netzwerk von Instituten der fünf Universitäten Bern, Freiburg, Genf, Neuenburg und Zürich. Seine Mitarbeitenden arbeiten jeweils für einen Themenbereich und verteilen sich auf die verschiedenen Standorte der beteiligten Universitäten. Gemeinsam mit dem Direktor, Prof. Jörg Künzli, bilden Vertreterinnen und Vertreter dieser Partneruniversitäten das elfköpfige Direktorium. Dieses nimmt die Gesamtaufsicht des SKMR wahr und ist für die Qualität der Arbeit, das Arbeitsprogramm und das Budget verantwortlich. In Fragen der strategischen Ausrichtung wird das SKMR von einem Beirat beraten, der zu diesem Zweck Empfehlungen an das Direktorium abgeben kann. Der Beirat setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung, der Politik, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft zusammen. Die Geschäftsstelle des SKMR koordiniert die Umsetzung der Projekte, gewährleistet die interne und externe Kommunikation und unterstützt die Themenbereiche in operativen Belangen. Die Geschäftsstelle ist an der Universität Bern angesiedelt und wird von der Geschäftsführerin Evelyne Sturm geleitet.

## **SKMR BEIRAT 2017**

### **Die Mitglieder des Beirates per 31.12.2017:**

Gülcan Akkaya, Doris Angst (Vizepräsidentin), Liselotte Arni, Marius Beerli, Wolfgang Bürgstein, Frédéric Cerchia, Eugen David (Präsident), Yvonne Feri, Oskar Freysinger, Michele Galizia, Ida Glanzmann-Hunkeler, Stéphane Graber, Patrick Guidon, Ulrich E. Gut, Kurt Gysi, Max Hofmann, Sandra Imhof, Amina Joubli, Claudia Kaufmann, Elisabeth Keller, Christine Kopp, Sandra Maissen, Béatrice Métraux, Walter Müller, Vreni Müller-Hemmi, Raphael Nägeli, Thomas Pletscher, Simone Prodolliet, Rosmarie Quadranti, Paul Rechsteiner, Luc Recordon, Manon Schick, Roland Schmid, Frank Schürmann, Anne Seydoux-Christe, Luzi Stamm, Gaby Szöllösy, Marco Taddei, Geert van Dok.

### **Erläuterungen zur Erfolgsrechnung 2017**

Das SKMR erhält eine Grundfinanzierung vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Für diese erbringt das SKMR dem Bund im Rahmen einer jährlichen Leistungsvereinbarung Dienstleistungen in Form von Studien, Veranstaltungen und Informationsarbeit. Daneben erwirtschaftet das SKMR aus Mandaten von Behörden, Nichtregierungsorganisationen oder der Privatwirtschaft weitere Mittel. Zudem stellen die Universitäten die Infrastruktur zur Verfügung und die Mitglieder des Direktoriums sind teilweise in erheblichem Umfang ehrenamtlich tätig.

Der Bundesbeitrag betrug nach Abzug der Mehrwertsteuer CHF 925 925.93. Zusätzlich bewilligte der Bund, die 2016 nicht verwendeten Beiträge auf das Folgejahr zu übertragen. Die anderen Beiträge umfassen Rückerstattungen und Einnahmen aus Veranstaltungen. Die Ausgaben ergeben sich aus dem Personalaufwand der Geschäftsstelle, den Personalkosten für die Mitarbeitenden der Themenbereiche sowie dem Sachaufwand. Die Einnahmen aus Aufträgen ausserhalb des jährlichen Leistungsvertrags konnten mit CHF 396 605.21 im Verhältnis zum Vorjahr (CHF 328 096.55) gesteigert werden.

### Die Erfolgsrechnung für den Bundesbeitrag 2017

	2017	2016
	CHF	CHF
Bundesbeitrag (nach Abzug MwSt.)	925 925.93	925 925.93
Übertrag Bundesbeitrag aus den Vorjahren	73 782.25	50 009.28
Andere Beiträge	18 778.48	9 522.85
	<b>1 018 486.66</b>	<b>985 458.06</b>
Personalaufwand Geschäftsstelle	-430 782.45	-378 816.35
Personalaufwand Themenbereiche	-471 406.75	-389 982.05
Sachaufwand	-112 963.66	-142 877.41
Vorfinanzierung Bund	-3 333.80	-73 782.25
	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>

# PERSONELLES

## Mitglieder des Direktoriums und Mitarbeitende des SKMR im Jahr 2017

### Geschäftsstelle

Jörg Künzli (Direktor SKMR und Mitglied des Direktoriums)  
Evelyne Sturm (Geschäftsführerin)  
Marianne Jeuch (Geschäftsführerin, a.i.; bis September)  
Ariane Ducommun (bis Juli)  
Rahel Estermann (bis Juni)  
Lukas Heim (ab Juni)  
Luisa Jakob (ab September)  
Reto Locher  
Nora Martin  
Nadège Piller (ab November)  
Livia Willi

### Themenbereich Migration

Denise Efonayi-Mäder (Mitglied des Direktoriums)  
Pascal Mahon (Mitglied des Direktoriums)  
Anne-Laurence Graf (ab Oktober)  
Stefanie Kurt (bis August)  
Johanna Probst

### Themenbereich Polizei und Justiz

Jörg Künzli (Direktor SKMR und Mitglied des Direktoriums)  
Judith Wytenbach (Mitglied des Direktoriums)  
Kelly Jane Bishop (ab Juli)  
Alexandra Büchler  
Anja Eugster  
Vijitha Fernandes-Veerakatty  
Nula Frei (bis März)  
Nicola Hofer (ab September)  
David Krummen  
Maria Schultheiss (bis April)  
Florian Weber (ab Mai)

### Themenbereich Geschlechterpolitik

Michèle Amacker (Mitglied des Direktoriums)  
Judith Wytenbach (Mitglied des Direktoriums)  
Christina Hausammann (Mitglied des Direktoriums a.i.)  
Julia Egenter  
Alecs Recher  
Elijah Strub  
Olga Vinogradova



### **Themenbereich Kinder- und Jugendpolitik**

Philip Jaffé (Mitglied des Direktoriums)

Michelle Cottier (Mitglied des Direktoriums)

Nicole Hitz Quenon

Paola Riva Gapany

### **Themenbereich Institutionelle Fragen**

Eva Maria Belser (Mitglied des Direktoriums)

Peter Hänni (Mitglied des Direktoriums, bis Juni)

Christof Riedo (Mitglied des Direktoriums, ab Juli)

Andrea Egbuna-Joss

### **Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft**

Christine Kaufmann (Mitglied des Direktoriums)

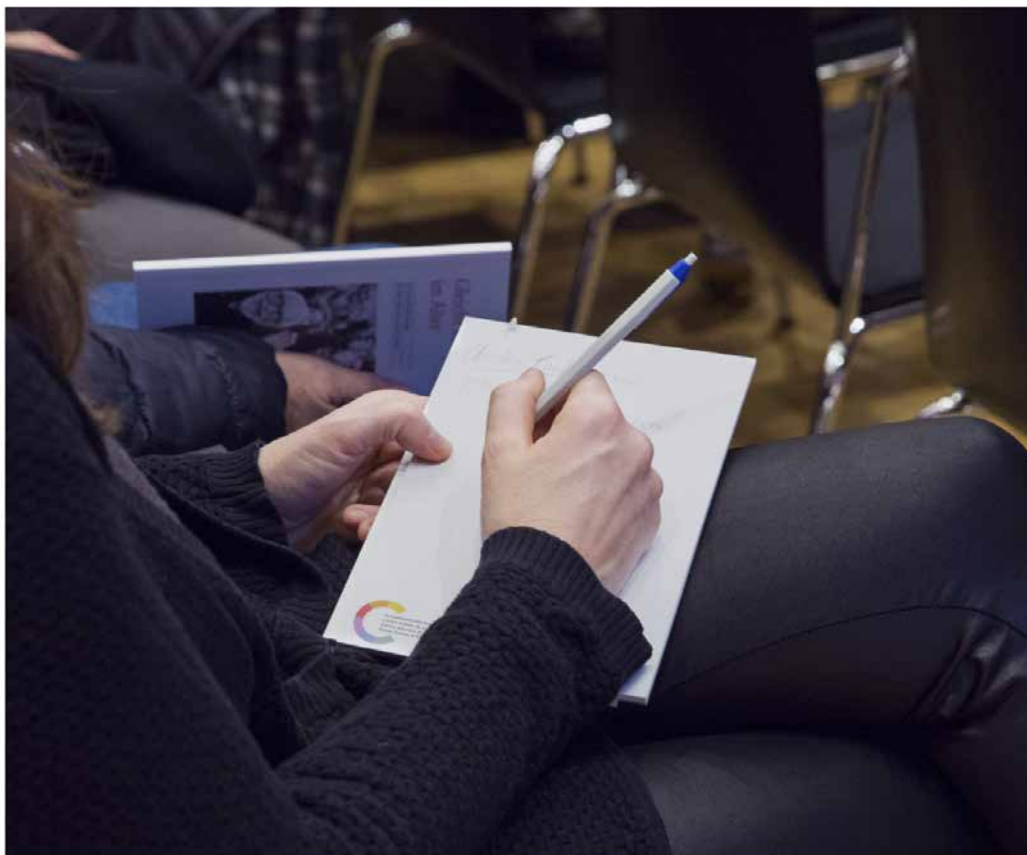
Hans Peter Wehrli (Mitglied des Direktoriums)

Sabrina Ghielmini

Gabriela Medici (bis August)

Res Schuerch (seit September)

Krista Nadakavukaren Schefer (bis März)



(Bild: Tanya Kottler)

## **2018 feiert die Proklamation der Allgemeinen Menschenrechtserklärung ihr 70. Jubiläum. Doch die Umsetzung der Menschenrechte bleibt weltweit wie auch in der Schweiz eine Herausforderung.**

So steht hierzulande eine weitere wichtige Etappe auf dem Weg zu Errichtung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) an, wenn der Bundesrat voraussichtlich im 2018 seine Botschaft dazu vorlegt. Dabei wird von grossem Interesse sein, inwiefern die Vorlage des Bundesrates der Erwartung nach einem Modell in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien gerecht wird, die während der Vernehmlassung in zahlreichen Stellungnahmen geäussert wurde. Mit der Vorlage der Botschaft wird der Fokus stärker auf dem zukünftigen Modell und dem parlamentarischen Prozess zur Schaffung einer NMRI liegen. Gleichzeitig verdeutlicht sie uns, dass das Ende des Pilotprojekts SKMR näher rückt.

### **Nationale Menschenrechtsinstitution**

Eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) muss gemäss den Pariser Prinzipien der UNO folgende Vorgaben erfüllen:

- gesetzliche Grundlage;
- umfassendes Mandat sowie entsprechende Befugnisse zur Förderung und zum Schutz aller Menschenrechte;
- institutionelle und faktische Unabhängigkeit von der Regierung;
- pluralistische Vertretung der gesellschaftlichen Kräfte;
- ausreichende Infrastruktur und Finanzierung.

Das SKMR erfüllt diese Kriterien nicht. Das Zentrum wird nur auf Mandat hin aktiv und verfügt über keine gesetzliche Grundlage oder eigene Rechtspersönlichkeit. Damit fehlt es an der erforderlichen Unabhängigkeit.

In Europa gibt es heute 37 NMRI, welche die Pariser Prinzipien vollständig oder teilweise erfüllen (A-Status: 27; B-Status: 10). Weltweit existieren 120 NMRI. 110 davon haben A- oder B-Status (Stand: 21. Februar 2018). Die Ausgestaltung dieser Institutionen ist jeweils sehr unterschiedlich und von den Bedürfnissen und Möglichkeiten des einzelnen Staates abhängig.

Erfreulicherweise nehmen wir trotz dieser zeitlich begrenzten Zukunftsperspektive ein zunehmendes Interesse an unserer Arbeit wahr. Dies ist für uns ein Ansporn, weshalb wir auch im 2018 wieder eine breite Palette an Projekten und Aktivitäten verfolgen werden. So befassen wir uns in einer Studie mit dem vermehrt geplanten Einsatz von privaten Akteuren in Schweizer Strafvollzugsanstalten. Wir wollen ausserdem die Umsetzung des Rechts auf Kindesanhörung nach Art. 12 der Kinderrechtskonvention näher analysieren und bilanzieren. Erarbeitet werden daneben ein Praxisleitfaden zu den Grund- und Menschenrechten von älteren Menschen und eine Analyse zu den programmatischen Verpflichtungen der Behindertenrechtskonvention.

Eine Broschüre widmet sich ausserdem den bisherigen drei Zyklen der periodischen Überprüfung der Menschenrechtslage der Schweiz vor dem UNO-Menschenrechtsrat (UPR). Sie geht insbesondere der Frage nach, inwieweit dieses Verfahren etwas zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz beiträgt. Geplant sind zudem erneut mehrere Veranstaltungen, sei es etwa zu einem gesetzlichen Verbot der Körperstrafen bei Kindern oder zum Thema Polizeihaft.

«Diese Vielfalt an Themen führt einmal mehr vor Augen, dass die Menschenrechte für alle Teile der Gesellschaft relevant sind.»

Im 2018 lancieren wir weiter unseren neuen Schwerpunkt «Menschenrechte am Arbeitsplatz». Dieser soll das Spannungsfeld zwischen gesellschaftlichen, technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der Arbeitswelt auf der einen und den Vorgaben der Menschenrechte auf der anderen Seite beleuchten. Wir nehmen dabei vor allem die Auswirkungen der zunehmenden Spezialisierung und das daraus resultierende Risiko von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen unter die Lupe, von denen insbesondere vulnerable Personen wie ältere Menschen, Migrantinnen und Migranten sowie Menschen mit Behinderung betroffen sind. Weiter befassen wir uns mit dem Schutz der Privatsphäre am Arbeitsplatz. Diese Vielfalt an Themen führt einmal mehr vor Augen, dass die Menschenrechte für alle Teile der Gesellschaft relevant sind.



Veranstaltung «Zugang zur Justiz bei rassistischer Diskriminierung» vom 26. Oktober 2017. (Bild: SKMR)