

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 18. Oktober 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrter Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz

Unsere Organisation Transgender Network Switzerland (TGNS) vertritt eine besonders marginalisierte, stigmatisierte und diskriminierte Gruppe von Menschen, deren Grund- und Menschenrechte leider häufig verletzt werden. Daher wandten wir uns im Jahr 2011 kurz nach seiner Gründung an das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), das Pilotprojekt für die mit dem MRIG zu verankernde Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI), in der Hoffnung, Unterstützung zu erhalten. Heute können wir mit Überzeugung sagen, dass sich die Situation von Transmenschen in der Schweiz insbesondere durch die Offenheit des SKMR für unsere damals noch wenig bekannten menschenrechtlichen Probleme und vor allem für eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe auch mit besonders marginalisierten Gruppen verbessert hat.

Obschon wir leider nicht zur Vernehmlassung eingeladen wurden, so nehmen wir doch gerne zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG auf Basis unserer Erfahrungen mit dem SKMR und aus der Perspektive einer besonders von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Gruppe Stellung.

Allgemeines zum Vorentwurf:

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte von Transmenschen in der Schweiz einsetzt und die dank dem SKMR direkt erfahren hat, was eine zumindest NMRI-ähnliche Institution bewirken kann, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution zu schaffen. Auch **begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf** des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG. Bei einigen Punkten des

Gesetzesentwurfs sehen wir jedoch noch einen **deutlichen Optimierungsbedarf**, Schwächen auch des Pilotprojektes, die mit dem Bundesgesetz behoben werden sollten.

Viele der nachstehenden Vorbehalte hätten sich wohl erübrigt, wenn der Bundesrat anstatt der Option „Status quo +“ die **Option „Unabhängiges Institut“** (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) bevorzugt hätte. Nebst zahlreichen anderen Nichtregierungsorganisationen haben auch wir uns im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für diese Lösung eingesetzt.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien“ genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Im „Erläuternden Bericht“ ist mehrmals von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1 Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt.

zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +“. Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.

Wir haben **grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI:**

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*

Die universitäre Anbindung führt zum Problem, dass sich das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos nicht verträglich ist. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

b) *Nachteilige Organisationsform*

Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigt das SKMR. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. In unserer täglichen Arbeit mit Transmenschen sehen wir aber auch, dass viele von Mehrfachdiskriminierung, beispielsweise von Fremdenfeindlichkeit und Transphobie, betroffen sind. Die heutige in Themenbereiche gegliederte Organisationsform des SKMR kann dieser Rechtstatsache nur sehr bedingt Rechnung tragen. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*

Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte stehen unsere weiteren Bemerkungen unter der Voraussetzung, dass Art. 2 tel quel in Kraft tritt.

zu Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte“ genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung *und* Schutz der Menschenrechte“. Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutz-Begriffs. Wir empfehlen, die gängige Formel „**Förderung und Schutz der Menschenrechte**“ auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Auf S. 21 des „Erläuternden Berichts“ wird die individuelle Ebene des Menschenrechtsschutzes explizit vom Tätigkeitsbereich der NMRI ausgenommen: „Die Behandlung von Einzelfällen im Sinne einer Ombudsfunktion fällt nicht in den Aufgabenbereich der NMRI“. Das Beispiel der Menschenrechtsverletzungen an Transmenschen zeigt unseres Erachtens jedoch exemplarisch, dass die **Schutzfunktion auch die individuelle Ebene umfassen muss**. Denn gerade von strukturellen Menschenrechtsverletzungen betroffene Individuen verfügen oft nicht über die Möglichkeit, sich selbst zu ihrem Recht zu verhelfen: Unsere Rechtsberatungserfahrung zeigt, dass viele Transmenschen nicht über das Wissen, geschweige denn die (finanziellen) Ressourcen verfügen, um sich gegen Rechtsverletzungen wehren zu können – Zugang zur Justiz und Recht bekommen bleibt für viele unerreichbar. Viele dieser Einzelfälle stehen exemplarisch für **strukturelle Menschenrechtsverletzungen**, die zu lösen Aufgabe des Staates wäre. Dass die Rechte von Transmenschen konkret gestärkt werden können durch die anwaltschaftliche Vertretung exemplarischer Einzelfälle, zeigen bspw. die Erfahrungen Belgiens. Unseres Erachtens müsste auch eine Schweizer NMRI zumindest eine Ombudsfunktion wahrnehmen können. Eine solche Funktion auf individueller Ebene würde auch die Glaubwürdigkeit des Staates stärken in den Augen der von Verletzungen (besonders) Betroffenen, dass Menschenrechte in der Schweiz tatsächlich geschützt werden. Denn heute müssen wir

feststellen, dass zahlreiche Transmenschen dieses Vertrauen aufgrund ihrer Erfahrungen nicht haben.

Wir empfehlen daher, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 den folgenden Punkt beizufügen:

„g. Vertretung von Einzelfällen in Grundsatzfragen des Menschenrechtsschutzes“

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitoring. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

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

„h. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone“

„i. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz“

Im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden“ und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren“ (S.19). Dieser Punkt ist u.E. so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz in Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:

„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.“

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.“ (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsausserpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsausserpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat.

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

„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Ausserpolitik.“

zu Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte“ erläutert wird.

Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut

tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig und einheitlich geregelt werden.

Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:

„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.“

Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit „Organisation“** betitelt werden.

zu Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv.

Näher besehen ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI. Der „Erläuternde Bericht“ zu Art. 8 macht auf S. 22 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer **eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins** institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt. Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:

„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert.“

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Dr. Henry Hohmann
Co-Präsident Transgender Network Switzerland