



Grundlagenarbeit zu den Staatenberichtsverfahren

Synthesebericht zuhanden der Schweizerischen
Menschenrechtsinstitution (SMRI)

Luzern, den 24. April 2024

| Autorinnen

Kristin Thorshaug

Franziska Müller

| INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung AG

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27

CH-1003 Lausanne

Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

| Auftraggeberin

Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI)

| Laufzeit

Oktober 2023 bis April 2024

| Zitiervorschlag

Thorshaug, Kristin; Müller, Franziska (2024): Grundlagenarbeit zu den Staatenberichtsverfahren. Synthesebericht zuhanden der Schweizerischen Menschenrechtsinstitution (SMRI). Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

| Projektreferenz

Projektnummer: 23-098

Abkürzungsverzeichnis	4
Zusammenfassung	5
1. Einleitung	9
1.1 Ausgangslage	10
1.2 Grundlagenarbeit zu den Staatenberichtsverfahren	11
1.3 Inhalt des Syntheseberichts	13
2. Durchführung der Staatenberichtsverfahren	14
2.1 Vorgehen der Staatenberichtsverfahren	15
2.2 Herausforderungen und bewährte Vorgehensweisen	21
2.3 Mögliche Funktion und Aufgaben der SMRI aus Sicht der Akteure	26
3. Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren	29
3.1 Inhalte der Empfehlungen	30
3.2 Herausforderungen und Defizite bei der Umsetzung	31
3.3 Bewährte Vorgehensweisen und Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung	32
3.4 Mögliche Funktion und Aufgaben der SMRI aus Sicht der Akteure	34
4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die zukünftige Tätigkeit der SMRI	39
4.1 Schlussfolgerungen	40
4.2 Empfehlungen	41
Anhang	45

Abkürzungsverzeichnis

BAK	Bundesamt für Kultur
BBI	Bundesblatt
BJ	Bundesamt für Justiz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
CAT	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
CED	Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CETS	Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels
CMW	Übereinkommen zum Schutz der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen
CPT	Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
CRC	Übereinkommen über die Rechte des Kindes
CRPD	Übereinkommen über Rechte von Menschen mit Behinderungen
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
ECRML	Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EJPD	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement
FCNM	Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten
fedpol	Bundesamt für Polizei
GANHRI	Globale Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen
ICCPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
ICERD	Internationales Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
ICESCR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ILO	International Labour Organization
Istanbul-Konvention	Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KIM	Kerngruppe Internationale Menschenrechtspolitik
Lanzarote-Konvention	Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch
LGBTQI*	Lesbian, Gay, Bi, Trans, Queer und Intersex
NGO	Nichtregierungsorganisationen
OHCHR	Büro des Hochkommissars für Menschenrechte
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SMRI	Schweizerische Menschenrechtsinstitution
UNO	Vereinte Nationen
UPR	Universal Periodic Review



I Ausgangslage

Die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) wurde am 23. Mai 2023 als unabhängige öffentlich-rechtliche Körperschaft gegründet. Die SMRI soll zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in allen Lebensbereichen und auf allen staatlichen Ebenen in der Schweiz beitragen.

Die von der Schweiz ratifizierten Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNO) und des Europarats dienen als Mindeststandards für die innerstaatliche Einhaltung der Menschenrechte. Mit der Ratifizierung von Übereinkommen verpflichtet sich die Schweiz, regelmässig über die Einhaltung der Verpflichtungen zu berichten. Auf der Grundlage einer Überprüfung der Berichterstattung formulieren unabhängige Überwachungsorgane Empfehlungen, wie die Schweiz die menschenrechtlichen Verpflichtungen weiter vorantreiben kann. Dieser Prozess wird als *Staatenberichtsverfahren* bezeichnet.

I Grundlagenarbeit

Die SMRI hat Interface Politikstudien Forschung Beratung AG mit der Erstellung einer *Grundlagenarbeit zu den Staatenberichtsverfahren* beauftragt. Ziel der Grundlagenarbeit ist es, einen umfassenden Überblick über die Durchführung der Staatenberichtsverfahren in der Schweiz zu erhalten. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf der Umsetzung der Empfehlungen der Überwachungsorgane. Die Ergebnisse bilden eine Grundlage für Überlegungen dazu, welche Rolle die SMRI bei der Durchführung der Staatenberichtsverfahren und der Umsetzung der daraus entstandenen Empfehlungen einnehmen soll, um die Förderung der Menschenrechte möglichst zielgerichtet verfolgen zu können.

Gemeinsam mit der SMRI wurden 16 von der Schweiz ratifizierte Übereinkommen identifiziert, deren Staatenberichtsverfahren in der vorliegenden Grundlagenarbeit vertieft untersucht worden sind. Die Grundlagenarbeit stützt sich auf drei verschiedene Informationsquellen. In einem ersten Schritt wurde die *schriftliche Dokumentation* der Staatenberichtsverfahren systematisch ausgewertet. In einem zweiten Schritt wurden *Interviews* mit Akteuren der Staatenberichtsverfahren geführt, darunter Vertreter*innen von Bundesstellen, kantonalen Akteuren, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft sowie Vertreter*innen von internationalen Überwachungsorganen und einer nationalen Menschenrechtsinstitution im Ausland. In einem dritten Schritt wurden Bundesstellen und zivilgesellschaftliche Organisationen, die mit der Durchführung der Staatenberichtsverfahren oder der Koordination von Parallelberichten der Zivilgesellschaft betraut sind, im Rahmen von *Online-Befragungen* befragt. Die gesammelten Ergebnisse wurden in zwei Mappings in Form von Excel-Tabellen festgehalten. Zum einen wurde ein Mapping erstellt, in dem das Vorgehen bei der Durchführung der Staatenberichtsverfahren beschrieben wird. Zum anderen wurde ein Mapping erstellt, in dem die inhaltlichen Empfehlungen aus den letzten Überprüfungsrunden der Staatenberichtsverfahren synoptisch dargestellt und übergeordneten Themenkategorien zugeordnet wurden. Die Ergebnisse der Grundlagenarbeit sind im vorliegenden Synthesebericht zusammengefasst.

I Schlussfolgerungen

Durchführung der Staatenberichtsverfahren: Die Staatenberichtsverfahren zeichnen sich durch eine Vielzahl von Vorgehensweisen mit unterschiedlichen Überprüfungszyklen, Abläufen und Anforderungen aus. Innerhalb der Verfahren gibt es viele gute Praktiken. Die mangelnde Abstimmung der Verfahren führt jedoch zu einem hohen Ressourcenaufwand bei beteiligten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Erste Schritte in Richtung Koordination und Austausch auf nationaler Ebene wurden zwar unternommen, sind aber noch als begrenzt zu bezeichnen. Viele Akteure sprechen sich für eine stärkere Harmonisierung der Staatenberichtsverfahren sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene aus. Aus Sicht von Interface ist die Schaffung eines nationalen, mit genügend Ressourcen ausgestatteten Koordinationsmechanismus notwendig, um die Wirksamkeit der Staatenberichtsverfahren in der Schweiz zu erhöhen. Ein Engagement hinsichtlich einer stärkeren Harmonisierung der Verfahren auf internationaler Ebene wird ebenfalls als notwendig erachtet.

Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren: Die Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren stellt eine Herausforderung dar. Dies ist unter anderem auf die grosse Anzahl und Komplexität der Empfehlungen, auf unklare Zuständigkeiten, mangelnde Abstimmung zwischen den föderalen Ebenen oder auf das Fehlen konkreter Folgemaassnahmen zurückzuführen. Aus Sicht von Interface besteht Handlungsbedarf, um das Follow-up der Empfehlungen und damit deren Umsetzung zu verbessern. Insbesondere wäre eine allen Akteuren und grundsätzlich auch der Öffentlichkeit zugängliche übergeordnete Dokumentation der Empfehlungen und ein fortlaufendes Monitoring der Umsetzung wichtig. Dies würde den Akteuren helfen, Zusammenhänge zwischen den Empfehlungen zu erkennen, Erfolgsfaktoren aufzuzeigen und Lücken zu identifizieren, um entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

Zukünftige Tätigkeit der SMRI im Rahmen der Staatenberichtsverfahren: Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure sehen verschiedene potenzielle Aufgaben für die SMRI im Rahmen der Staatenberichtsverfahren. Aus Sicht von Interface sollte die SMRI keine übergeordnete Verantwortung für die Durchführung der Staatenberichtsverfahren übernehmen. Dies ergibt sich aus der gesetzlich verankerten Unabhängigkeit der SMRI: Die Durchführung der Staatenberichtsverfahren ist in erster Linie als staatliche Aufgabe zu verstehen, und die SMRI soll keine Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Zudem sind die finanziellen Ressourcen der SMRI begrenzt, was aus Sicht von Interface eine umfassende Beteiligung an den Staatenberichtsverfahren (z.B. Erstellung eigener Parallelberichte, Analyse von Empfehlungen oder Überprüfung der Umsetzung) verunmöglicht. Aus Sicht von Interface sollte die SMRI vor allem die Rolle einer treibenden und mobilisierenden Kraft einnehmen, die eine ganzheitliche Sicht der Menschenrechte fördert und Entwicklungen vorantreibt, um eine effektive Durchführung der Staatenberichtsverfahren und Umsetzung der Empfehlungen zu gewährleisten.

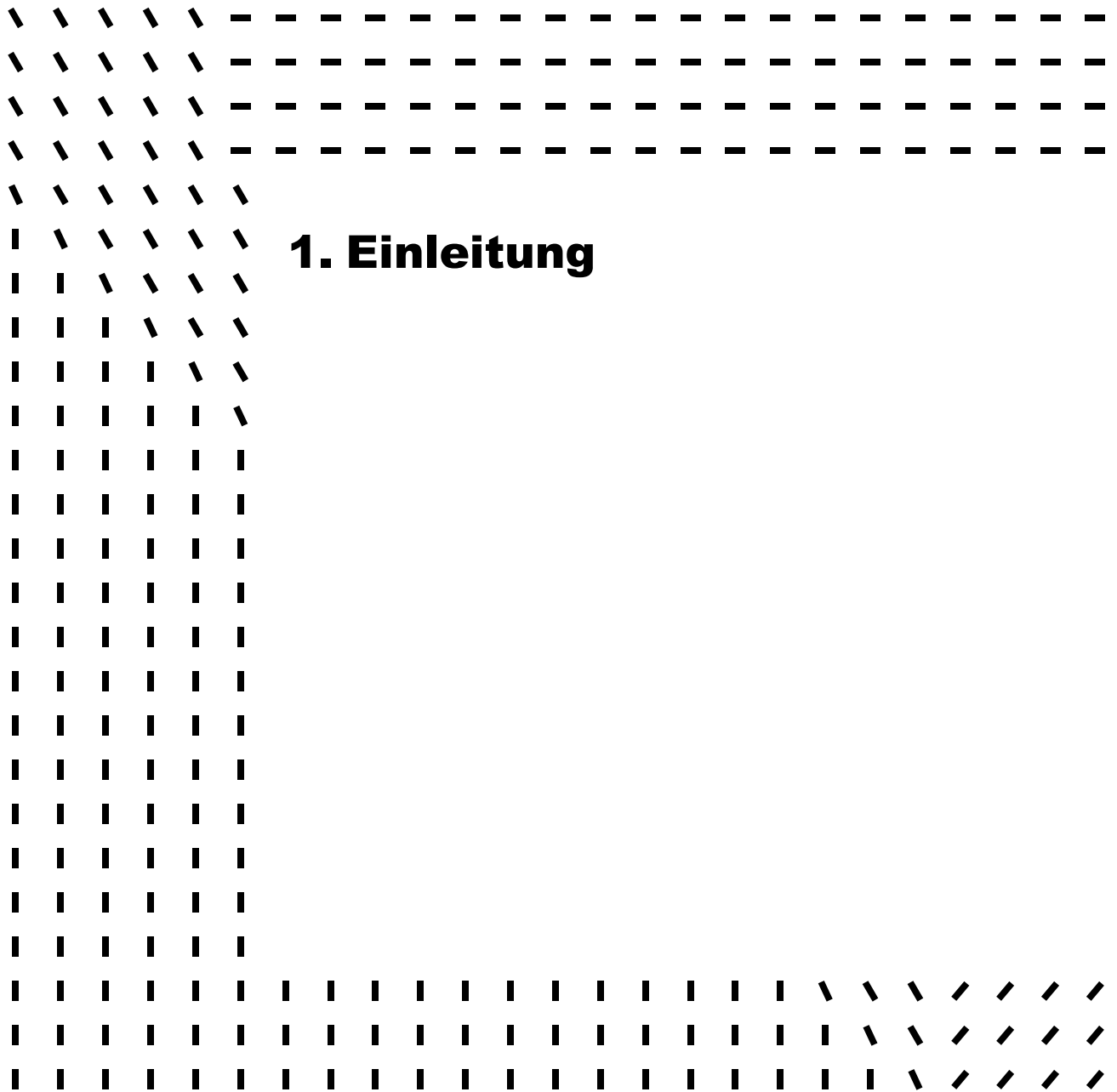
I Empfehlungen

Basierend auf den Ergebnissen der Grundlagenarbeit werden sechs Empfehlungen an die SMRI für ihre zukünftige Arbeit betreffend die Staatenberichtsverfahren formuliert. Die Empfehlungen zeigen auf, wie die SMRI in Zukunft Einfluss nehmen kann, damit die staatlichen Ebenen und die Zivilgesellschaft ihrerseits ihre Aufgaben im Rahmen der Staatenberichtsverfahren und der Umsetzung der Empfehlungen möglichst zielführend wahrnehmen.

1. Die SMRI sollte sich *langfristig auf übergeordnete Menschenrechtsthemen mit Querschnittscharakter fokussieren*. Dies bedeutet, dass sie Themen behandelt, die verschiedene Menschenrechtsbereiche und Zielgruppen betreffen, die ineinandergreifen und

die sich auf verschiedene Lebensbereiche auswirken. Dies fördert einen ganzheitlichen Ansatz bei der Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz.

2. Die SMRI sollte *kurz- bis mittelfristig spezifische Themen in verschiedenen Bereichen oder für bestimmte Zielgruppen aufgreifen*. Beispielsweise kann sie zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen Stellung nehmen, den Dialog zwischen Akteuren zu konfliktträchtigen Themen fördern oder bestimmte Themen im öffentlichen Diskurs stärker positionieren.
3. Die SMRI sollte *sich aktiv für eine Harmonisierung der Staatenberichtsverfahren auf internationaler Ebene einsetzen*. Dabei sollte sie die Bedürfnisse und Anliegen der nationalen Akteure auf UNO- und Europaratsebene vertreten, auch durch die gemeinsame Formulierung von Forderungen mit anderen nationalen Menschenrechtsinstitutionen.
4. Die SMRI sollte sich zum Ziel setzen, *die Schaffung eines nationalen, mit genügend Ressourcen ausgestatteten Mechanismus für die Staatenberichtsverfahren aktiv voranzutreiben*. Dabei sollen mögliche Lösungen identifiziert werden, die den schweizerischen Strukturen und Gegebenheiten Rechnung tragen. Dieser Prozess sollte im Dialog mit dem OHCHR, mit Ländern, die bereits über solche Mechanismen verfügen, und mit politischen Entscheidungsträger*innen auf nationaler Ebene erfolgen.
5. Bis die Schweiz über einen nationalen Koordinationsmechanismus verfügt, sollte die SMRI die *bestehenden Koordinationsstrukturen mobilisieren, um den Austausch und die Abstimmung zwischen den Staatenberichtsverfahren zu intensivieren*. Die SMRI sollte darauf hinwirken, dass diese Strukturen Massnahmen zur Verbesserung des Informationsaustauschs, des Wissenstransfers und der Abstimmung der Verfahren entwickeln.
6. Schliesslich sollte sich die SMRI *dafür einsetzen, dass der Bund Mechanismen zur systematischen Dokumentation der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren und zum Monitoring zur Umsetzung dieser Empfehlungen einrichtet*. Die SMRI sollte auf die Entwicklung eines praktikablen und bedarfsgerechten Dokumentations- und Monitoringinstruments hinwirken. Aus unserer Sicht könnte die SMRI diese Entwicklungsarbeit als zusätzliche entgeltliche Dienstleistung im Auftrag der öffentlichen Hand übernehmen.



1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Gründung einer schweizerischen Menschenrechtsinstitution

Das Schweizer Parlament verabschiedete am 1. Oktober 2021 die Gesetzesvorlage für eine nationale Menschenrechtsinstitution. Die am 1. Januar 2023 in Kraft getretenen Art. 10a–10c des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (AS 2022 317) bilden die Grundlage für die Gründung einer permanenten Menschenrechtsinstitution in der Schweiz. Damit wurde das elfjährige Pilotprojekt des Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) abgelöst.

Die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) wurde am 23. Mai 2023 als unabhängige öffentlich-rechtliche Körperschaft gegründet. Der Gründung der SMRI gingen die Vorarbeiten einer Arbeitsgruppe voraus, die aus Vertreter*innen des Bundes, der ausserparlamentarischen Kommissionen, der Kantone, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft bestand. Die Arbeitsgruppe widmete sich unter anderem der Ausarbeitung des Statutenentwurfs und der Organisation der Gründungsversammlung.

Nach Massgabe der Pariser Prinzipien¹ soll die SMRI zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in allen Lebensbereichen und auf allen staatlichen Ebenen in der Schweiz beitragen. Nach dem Gesetz (AS 2022 317, Art. 10b Abs. 1) lassen sich die Tätigkeiten der SMRI sechs Aufgabenbereichen zuordnen: 1) Information und Dokumentation, 2) Forschung, 3) Beratung, 4) Förderung von Dialog und Zusammenarbeit, 5) Menschenrechtsbildung und -sensibilisierung sowie 6) internationaler Austausch. Darüber hinaus kann die Institution sowohl für die öffentliche Hand als auch für Private entgeltliche Dienstleistungen erbringen. Die SMRI soll jedoch keine Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Das Gesetz legt zudem fest, dass die SMRI keine individuellen Beschwerden entgegennehmen und auch keine Aufsichts- oder Ombudsfunktion ausüben soll. Schliesslich betont das Gesetz, dass die SMRI bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unabhängig ist und im Rahmen der definierten Aufgabenbereiche selbständig über die Verwendung der Mittel entscheidet (AS 2022 317, Art. 10b Abs. 3).

1.1.2 Menschenrechtsübereinkommen und Staatenberichtsverfahren

Zentrale Grundlage der Menschenrechte bilden die internationalen Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNO) und des Europarats. Die von der Schweiz ratifizierten Übereinkommen dienen als Mindeststandards für die innerstaatliche Einhaltung der Menschenrechte. Entsprechend bilden sie auch die zentrale Basis für die Tätigkeit der SMRI.

¹ Vgl. Resolution 48/134 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 4. März 1994 über Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte.

Die innerstaatliche Einhaltung der Übereinkommen wird sowohl auf Ebene der UNO als auch auf Ebene des Europarats im Rahmen verschiedener Mechanismen überprüft. Ein zentraler Überprüfungsmechanismus ist die staatliche Berichterstattung: Mit der Ratifizierung von Übereinkommen verpflichtet sich die Schweiz, regelmässig über die Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen zu berichten und die Berichterstattung überprüfen zu lassen. Dieser Prozess wird als *Staatenberichtsverfahren* bezeichnet.² Im Rahmen der Staatenberichtsverfahren richten die UNO und der Europarat in der Regel Überwachungsorgane (oft auch Gremien oder Ausschüsse genannt) ein, die für die Überprüfung zuständig sind. Die Organe setzen sich aus unabhängigen Expert*innen zusammen.

Bei vielen Übereinkommen findet eine erste Überprüfung ein bis zwei Jahre nach der Ratifizierung statt. Danach werden in der Regel in regelmässigen Abständen (häufig alle 4–5 Jahre) Überprüfungen durchgeführt. Die Berichterstattung erfolgt in der Regel schriftlich. Während einige Überwachungsorgane einen Bericht verlangen, kann die Berichterstattung für andere Übereinkommen in einem vereinfachten Verfahren erfolgen. Im vereinfachten Verfahren bilden die Antworten des Staats auf einen vom Ausschuss vorbereiteten Fragenkatalog den Staatenbericht. Neben den Staatenberichten erhalten die Überwachungsorgane Informationen von zwischenstaatlichen Organisationen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und weiteren internationalen und nationalen Akteuren. Anschliessend wird die Berichterstattung oft in Rahmen von Besuchen in einem Austausch zwischen einer nationalen Delegation und den Mitgliedern des unabhängigen Organs diskutiert. Nach der Prüfung der Berichterstattung und dem Austausch übermittelt das Überwachungsorgan der Schweiz seine abschliessenden Bemerkungen und Empfehlungen dazu, wie die Erfüllung menschenrechtlicher Verpflichtungen weiter vorangetrieben werden kann. Die Schweiz ist dafür zuständig, Massnahmen zu ergreifen, um die Empfehlungen des Überwachungsorgans umzusetzen. Die Umsetzung der Empfehlungen wird im Rahmen eines Zwischenberichts oder der nächsten Verfahrensrunde überprüft. Alle Unterlagen aus den Staatenberichtsverfahren sind in der Regel öffentlich und können eingesehen werden.

1.2 Grundlagenarbeit zu den Staatenberichtsverfahren

1.2.1 Gegenstand und Ziel

Die SMRI hat im November 2023 Interface Politikstudien Forschung Beratung AG mit der Erstellung einer Grundlagenarbeit zu den Staatenberichtsverfahren beauftragt. Ziel der Grundlagenarbeit ist es, einen umfassenden Überblick über die Durchführung der Staatenberichtsverfahren in der Schweiz zu gewinnen. Die Grundlagenarbeit beleuchtet zum einen prozessuale Elemente der Verfahren, wie Strukturen, Abläufe und beteiligte Akteure. Zum anderen identifiziert sie Herausforderungen und Defizite sowie bewährte Vorgehensweisen und Erfolgsfaktoren im Rahmen der Verfahren. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf der Umsetzung der Empfehlungen der Überwachungsorgane, die aus den Überprüfungen hervorgehen. Die Grundlagenarbeit zeigt auf, wie die Durchführung der Staatenberichtsverfahren, einschliesslich der Umsetzung der Empfehlungen, optimiert werden kann. Die Ergebnisse bilden eine Grundlage für Überlegungen, welche Rolle die SMRI bei der Durchführung der Staatenberichtsverfahren und der Umsetzung der Empfehlungen einnehmen soll, um die Förderung der Menschenrechte möglichst zielgerichtet verfolgen zu können. Gemeinsam mit der SMRI wurden 16 von der Schweiz ratifizierte Übereinkommen identifiziert, deren Staatenberichtsverfahren im Rahmen der

² Weitere Mechanismen zur Überprüfung der Einhaltung von ratifizierten Übereinkommen sind (je nach den Bestimmungen des jeweiligen Übereinkommens) Individualbeschwerden, Untersuchungsverfahren und Staatenbeschwerdeverfahren, vgl. <https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms>, Zugriff am 04.04.2024.

Grundlagenarbeit vertieft untersucht werden sollten. Eine Übersicht der Verfahren findet sich im Abschnitt A 1 im Anhang.

1.2.2 Methodisches Vorgehen

Die Grundlagenarbeit basiert auf drei verschiedenen Informationsquellen.

I Analyse schriftlicher Dokumentation

In einem ersten Schritt wurde die schriftliche Dokumentation der 16 Staatenberichtsverfahren systematisch ausgewertet. Dies umfasste zum einen Informationen über die Durchführung der Verfahren, die auf den Websites der UNO und des Europarats sowie der federführenden Bundesstellen in der Schweiz verfügbar waren. Zum anderen wurden die abschliessenden Bemerkungen und Empfehlungen der Überwachungsorgane für jedes Verfahren ausgewertet. Vereinzelt wurden auch Dokumente auf nationaler und internationaler Ebene zu den Verfahren hinzugezogen, darunter zur Verfügung gestellte Materialien von Bundesstellen, kantonalen Akteuren, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Überwachungsorgane einzelner Verfahren.

I Befragungen von zentralen Akteuren

Interviews mit zentralen Akteuren

In einem zweiten Schritt wurden Interviews mit zentralen Akteuren der Staatenberichtsverfahren geführt. Auf *nationaler Ebene* wurden Vertreter*innen von Bundesstellen, interkantonalen (Direktoren-)Konferenzen und einem Kanton sowie von zivilgesellschaftlichen Organisationen interviewt, die in den Verfahren beteiligt sind. Zudem wurden Vertreter*innen aus der Wissenschaft interviewt, die sich vertieft mit den Menschenrechten in der Schweiz befassen. Auf *internationaler Ebene* wurden Vertreter*innen von Überwachungsorganen und eine Vertretung einer nationalen Menschenrechtsinstitution interviewt. Das Hauptziel der Interviews bestand darin, Erkenntnisse über die Durchführung der Staatenberichtsverfahren zu gewinnen und Informationen über die bisherige Umsetzung der Empfehlungen aus den Verfahren zu sammeln. Die Interviews dienten auch dazu, mögliche Optimierungen der Verfahren zu identifizieren. Darüber hinaus wurden Einschätzungen der Akteure zur zukünftigen Tätigkeit der SMRI im Rahmen der Staatenberichtsverfahren eingeholt. Es wurde mit 20 Personen Interviews geführt.

Online-Befragungen von zentralen Akteuren

In einem dritten Schritt wurden Bundesstellen und zivilgesellschaftliche Organisationen im Rahmen einer Online-Befragung befragt.

Erstens wurden *Bundesstellen* befragt, die mit der Federführung der Staatenberichtsverfahren auf nationaler Ebene betraut sind. Per Februar 2024 waren zwölf Bundesstellen für die Federführung der 16 berücksichtigten Staatenberichtsverfahren verantwortlich (einige Bundesstellen sind für mehrere Verfahren zuständig, vgl. Abschnitt 2.1.1). Ziel der Befragung war es, Informationen über die Abläufe und die beteiligten Akteure der jeweiligen Staatenberichtsverfahren zu erheben sowie Einschätzungen zu bewährten Vorgehensweisen und Herausforderungen im Rahmen dieser Verfahren zu sammeln. Zu 15 der 16 Staatenberichtsverfahren gingen Antworten ein.

Zweitens wurden *zivilgesellschaftliche Organisationen* befragt, welche die Erstellung von Parallelberichten im Rahmen der Staatenberichtsverfahren koordinieren. Insgesamt wurden neun solcher Organisationen identifiziert. Das Ziel der Befragung war es, Einschätzungen der Organisationen zu Erfolgsfaktoren und Herausforderungen bei der Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen in der Schweiz zu erhalten, wie sie sich aus den Empfehlungen der Staatenberichtsverfahren ergeben. Zudem wurden die Organisationen gebeten, Einschätzungen zur zukünftigen Tätigkeit der SMRI bezüglich der

Staatenberichtsverfahren abzugeben. In Absprache mit der SMRI wurde mit zwei der identifizierten zivilgesellschaftlichen Organisationen Interviews geführt (anstelle einer Online-Befragung). Dieser Entscheid basierte darauf, dass diese beiden Organisationen über besonders wertvolle Informationen zum Staatenberichtsverfahren verfügen, die im Rahmen der Interviews vertieft beleuchtet wurden. Sieben zivilgesellschaftliche Organisationen wurden zur Teilnahme an der Online-Befragung eingeladen. Sechs Organisationen haben an der Befragung teilgenommen.

1.2.3 Produkte

Die gesammelten Ergebnisse wurden in zwei Mappings in Form von Excel-Tabellen festgehalten. Erstens wurde ein Mapping erstellt, in dem das Vorgehen bei der Durchführung der 16 Staatenberichtsverfahren auf internationaler und nationaler Ebene beschrieben wird, einschliesslich Strukturen, Zuständigkeiten, Abläufen, Arbeitsinstrumenten und beteiligten Akteuren. Zweitens wurde ein Mapping erstellt, in dem die inhaltlichen Empfehlungen aus den letzten Überprüfungsrounden der 16 Staatenberichtsverfahren synoptisch dargestellt und übergeordneten Themenkategorien zugeordnet wurden. Beide Mappings wurden durch Einschätzungen der befragten Akteure ergänzt, zum einem zu guten Praktiken, Erfolgsfaktoren, Herausforderungen und Defiziten, zum anderen zu möglichen Funktionen und Aufgaben der SMRI. Zusätzlich zu den Mappings wurden die Ergebnisse der Grundlagenarbeit im vorliegenden Bericht zusammengefasst.

1.3 Inhalt des Syntheseberichts

In den folgenden Kapiteln werden die Ergebnisse aus der Grundlagenarbeit in synthetisierter Form präsentiert. Die Ergebnisse sind in zwei Kapitel gegliedert: Kapitel 2 widmet sich der Durchführung der Staatenberichtsverfahren. In Kapitel 3 wird vertieft auf die Umsetzung der Empfehlungen aus den Verfahren eingegangen. In beiden Kapiteln erfolgt eine deskriptive Darlegung der Ergebnisse, wie sie sich aus der schriftlichen Dokumentation, den Aussagen in den Interviews und der Online-Befragungen ergeben. Die Einschätzungen der befragten Akteure werden in diesen Kapiteln ohne Bewertung durch Interface wiedergegeben. In Kapitel 4 erfolgt die Einordnung der Ergebnisse aus Sicht von Interface. Basierend auf den Schlussfolgerungen formuliert Interface Empfehlungen zuhanden der SMRI für ihre zukünftige Tätigkeit.

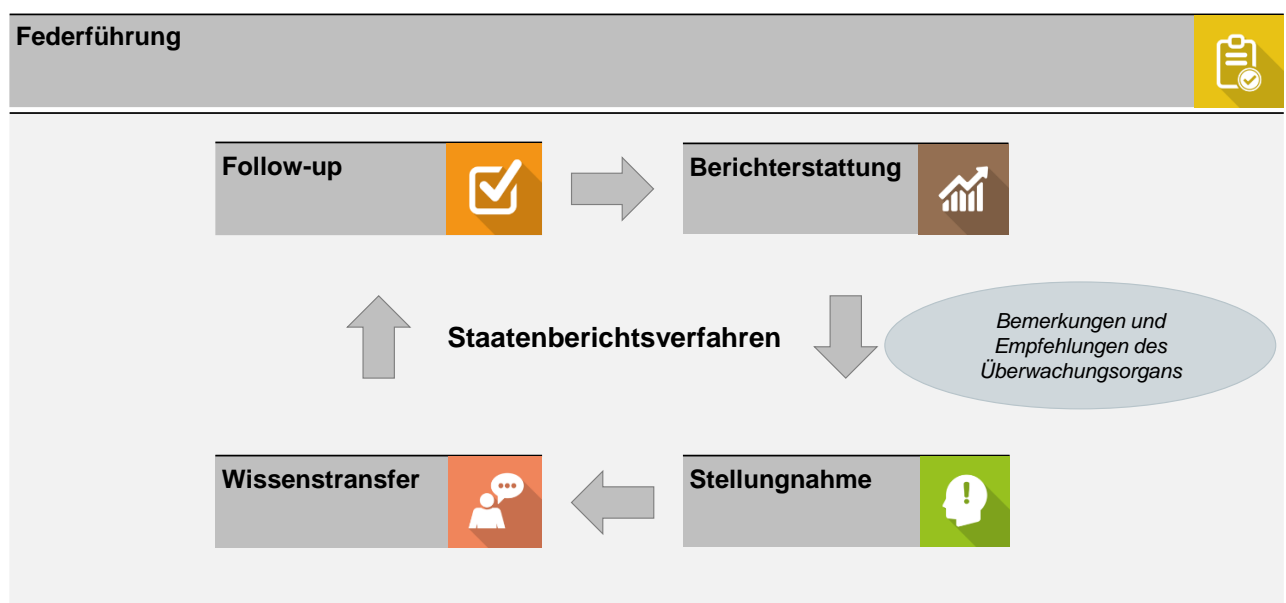


2. Durchführung der Staatenberichtsverfahren

2.1 Vorgehen der Staatenberichtsverfahren

Im Folgenden wird das Vorgehen bei den Staatenberichtsverfahren beschrieben. Wie in der Einleitung beschrieben (vgl. Abschnitt 1.1.2), setzen sich die Staatenberichtsverfahren aus verschiedenen Elementen zusammen. Im Rahmen dieser Grundlagenarbeit wurde eine Auswahl dieser Elemente vertieft analysiert. In Darstellung D 2.1 sind die in der Grundlagenarbeit analysierten Elemente aufgeführt.

D 2.1: Analyisierte Elemente der Staatenberichtsverfahren



Quelle: Darstellung Interface.

- *Federführung*: Die Federführung des Staatenberichtsverfahrens zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen umfasst in der Regel die Vorbereitung des Staatenberichts, den Austausch mit dem Überwachungsorgan während des Verfahrens (z.B. bei Besuchen oder Dialogen), die Vorbereitung von Stellungnahmen, den Wissenstransfer aus dem Verfahren und das Follow-up der Empfehlungen.
- *Berichterstattung*: Die Berichterstattung im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens beinhaltet mehrere Elemente. Ein erstes Element ist die Erstellung des Staatenberichts, in dem der Vertragsstaat die ergriffenen Massnahmen und Entwicklungen zur Einhaltung der festgelegten Verpflichtungen darlegt. Ein zweites Element sind die Parallelberichte der Zivilgesellschaft, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen zusätzliche Informationen und eigene Einschätzungen abgeben. Die Parallelberichte (oft auch Schattenberichte genannt) dienen den Überwachungsorganen als ergänzende Grundlage. Die Berichterstattung wird vom zuständigen Überwachungsorgan geprüft (oft

auch im Rahmen von Besuchen oder Dialogen). Auf dieser Grundlage gibt das Überwachungsorgan seine abschliessenden Bemerkungen und Empfehlungen zuhanden des Vertragsstaats ab.

- *Stellungnahme*: Nach Erhalt der abschliessenden Bemerkungen und Empfehlungen des Überwachungsorgans hat der Vertragsstaat oft die Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben. Die Stellungnahme kann Erläuterungen zu den Bemerkungen und Empfehlungen oder auch zu Herausforderungen oder zum weiteren Vorgehen enthalten.
- *Wissenstransfer*: Der Wissenstransfer nach Erhalt der abschliessenden Bemerkungen und Empfehlungen umfasst verschiedene Massnahmen, um Informationen zu den Erkenntnissen und Empfehlungen aus dem Verfahren zu verbreiten und mit relevanten Stakeholdern zu teilen.
- *Follow-up*: Das Follow-up umfasst Massnahmen, die der Vertragsstaat ergreift, um sicherzustellen, dass die Empfehlungen des Überwachungsorgans berücksichtigt und umgesetzt werden. Dieser Prozess besteht aus mehreren Schritten, insbesondere die Überprüfung und Bewertung der Empfehlungen, die Definition von Zuständigkeiten und Folgemassnahmen, die Umsetzung der Empfehlungen und das Monitoring der Umsetzung (d.h. die Überprüfung des Umsetzungsstands).

Im Folgenden wird auf diese Elemente vertieft eingegangen und das konkrete Vorgehen auf nationaler Ebene beschrieben.

2.1.1 Federführung



Die Federführung des Staatenberichtsverfahrens umfasst in der Regel die Vorbereitung des Staatenberichts, den Austausch mit dem Überwachungsorgan während des Verfahrens (z.B. bei Besuchen oder Dialogen), die Vorbereitung von Stellungnahmen, den Wissenstransfer aus dem Verfahren und das Follow-up der Empfehlungen.

I Federführende Bundesstellen

In der Schweiz sind verschiedene Bundesstellen mit der Federführung der Staatenberichtsverfahren auf nationaler Ebene betraut. Die Verantwortlichkeiten per Februar 2024 sind im Abschnitt A 1 im Anhang aufgeführt. Die Mehrheit der Bundesstellen ist für die Federführung *eines* Staatenberichtsverfahrens zuständig. Einige Bundesstellen übernehmen die Federführung mehrerer Verfahren, wobei die Zuständigkeiten zum Teil auf verschiedene Direktionen oder Fachbereiche verteilt sind. Per Februar 2024 sind das Bundesamt für Justiz (BJ) in vier und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) in drei Verfahren die federführende Bundesstelle. Im Universal Periodic Review (UPR)-Verfahren wird eine Ko-Leitung eingesetzt: Die Gesamtleitung liegt beim EDA, während das BJ in der letzten Verfahrensrunde bei der Vorbereitung des Staatenberichts mitverantwortlich war und in der nächsten Runde zusätzlich für die Federführung des Follow-ups mitverantwortlich sein wird.

Den befragten Bundesstellen zufolge lässt sich die Zuordnung der Federführung oftmals auf die thematischen Kompetenzbereiche der Stellen zurückführen. In einigen Fällen sind die Zuständigkeiten in Gesetzen und Verordnungen oder auch Botschaften des Bundesrats festgehalten. So wurde beispielsweise das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) im Rahmen der Botschaft des Bundesrats zur Genehmigung des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) als Stelle für die Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der in der Konvention erfassten Formen von Gewalt bezeichnet (vgl. Bundesblatt [BBl] 2017 185). Ein weiteres Beispiel findet sich in der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD). Die Verordnung legt fest, dass das BJ in

Arbeitsteilung mit dem EDA für die Erarbeitung und Umsetzung von Abkommen im Bereich der Menschenrechte zuständig ist (vgl. OV-EJPD, Art. 7 Abs. 1 Bst. a). Einige befragte Bundesstellen geben an, dass ihnen keine expliziten Grundlagen bekannt sind, in denen die Aufgaben im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens geregelt sind.

In einigen Fällen haben sich die Zuständigkeiten verändert. Insbesondere sind in den letzten Jahren Zuständigkeiten vom EDA auf andere Bundesstellen übertragen worden: So wurde die Zuständigkeit für das Verfahren im Rahmen des Internationalen Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) auf das Eidgenössische Departement des Innern (EDI), für das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC) auf das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) und für das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) auf das EBG übertragen.

Koordinierende Aufgaben

Im Rahmen ihrer federführenden Zuständigkeit sind die Bundesstellen in der Regel in den gesamten Prozess eingebunden: von der Erstellung des Staatenberichts und der Organisation von Delegationen, Präsentationen oder Ähnlichem über die Erarbeitung der offiziellen Stellungnahme und den Wissenstransfer aus den Verfahren bis hin zum Follow-up der Empfehlungen. Drei Bundesstellen geben an, nicht in den Wissenstransfer eingebunden zu sein.

I Personelle Ressourcen

Rund die Hälfte der Bundesstellen gibt an, für die Aufgaben im Rahmen der Federführung einen Stellenanteil oder einen Ressourcenrahmen festgelegt zu haben. Die meisten dieser Bundesstellen weisen jedoch darauf hin, dass die zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht nur für Aufgaben im Rahmen des Verfahrens, sondern auch für weitere Aufgaben im Rahmen des Dossiers oder des Themenbereichs eingesetzt werden. Vier Bundesstellen geben spezifische Stellenanteile an. Diese liegen zwischen 10 und 40 Stellenprozenten. Auch diese Bundesstellen geben an, dass diese Ressourcen auch für andere Aufgaben im Rahmen der Übereinkommen eingesetzt werden.

I Planungsinstrumente

Die Bundesstellen verfügen über verschiedene Planungsinstrumente zur Umsetzung der federführenden Tätigkeit. Aus der Befragung der Bundesstellen geht hervor, dass in der Regel sowohl Ablauf-/Zeitpläne für die Verfahrensrunden, Dossiers und Dokumente aus früheren Verfahrensrunden sowie Übersichten der thematisch zuständigen Akteure vorhanden sind. Eine Mehrheit der Bundesstellen gibt zudem an, über Datenbanken mit thematischen Fichen zu verfügen. Dazu gehört die elektronische Geschäftsverwaltung der gesamten Bundesverwaltung (Acta Nova), die unter anderem die departementsübergreifende Suche und den Austausch von Daten und Dokumenten ermöglicht. Darüber hinaus stellen die Überwachungsorgane Informationen und Dokumente aus bisherigen Verfahrensrunden zur Verfügung.³

I Koordination zwischen Staatenberichtsverfahren

Im Dezember 2016 wurde beschlossen, auf nationaler Ebene ein Koordinationsorgan für die Berichtsverfahren im Rahmen der Menschenrechtsübereinkommen der UNO, des Europarats und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu

³ Vgl. zum Beispiel die Webseite der UNO mit Informationen zu Ratifizierungen der Übereinkommen, zu durchgeführten Verfahrensrunden und mit Dokumenten aus den Verfahrensrunden: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=CHE&Lang=EN, Zugriff am 22.03.2024.

schaffen.⁴ Auslöser war unter anderem eine Studie des SKMR, in der die Schaffung eines Koordinationsmechanismus unter Einbezug von Bund und Kantonen empfohlen wurde. Das Koordinationsorgan Kerngruppe Internationale Menschenrechtspolitik (KIM) ist ein informelles Gremium, das sich zweimal jährlich trifft, um Entscheide zur Koordination der Staatenberichtsverfahren zu fällen und um sich über die einzelnen Verfahren und die Umsetzung auszutauschen. Die KIM setzt sich aus Vertreter*innen der betroffenen Bundesstellen und der Kantone zusammen und wird von der Abteilung Frieden und Menschenrechte des EDA geleitet. Nach Aussage mehrerer befragter Bundesstellen handelt es sich bei der KIM in erster Linie um ein Organ für den Informationsaustausch.

Ergänzend zur KIM fungiert der Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz des BJ als Focal point für die Koordination der Staatenberichtsverfahren. Der Focal point ist für die Vorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse der KIM verantwortlich, ist Anlaufstelle für allgemeine Fragen zu den Verfahren und stellt schriftliche Informationen zur Verfügung. Dazu gehören eine Liste der Ansprechpersonen der verschiedenen Verfahren, ein Kalender über die Etappen der Verfahren, eine Übersicht über die Empfehlungen aus verschiedenen Verfahren (die letzte Aktualisierung erfolgte im Jahr 2022) und eine interne Datenbank für Bundesstellen und Kantone mit thematischen Fichen, die vor allem für mündliche Präsentationen vor den Überwachungsorganen dienen.

Bei den Verfahren zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (FCNM) und zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (E-CRML) wurde in der letzten Verfahrensrunde ein gemeinsamer Staatenbericht erstellt und die Zyklen wurden aufeinander abgestimmt. Nach vorliegenden Informationen haben das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und das BJ für die Verfahren im Rahmen des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) und des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) angefragt, ob es möglich sei, die Zyklen der beiden Verfahren abzustimmen und einen gemeinsamen Staatenbericht einzureichen. Schliesslich geht aus den Antworten der Bundesstellen hervor, dass es weitere Formen der Koordination zwischen verschiedenen Verfahren gibt, zum Beispiel bei verfahrensübergreifenden Inhalten der Staatenberichte.

2.1.2 Berichterstattung



Die Berichterstattung im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens beinhaltet mehrere Elemente. Ein erstes Element ist die Erstellung des Staatenberichts, in dem der Vertragsstaat die ergriffenen Massnahmen und Entwicklungen zur Einhaltung der festgelegten Verpflichtungen darlegt. Ein zweites Element sind die Parallelberichte der Zivilgesellschaft, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen zusätzliche Informationen und eigene Einschätzungen abgeben. Die Parallelberichte (oft auch Schattenberichte genannt) dienen den Überwachungsorganen als ergänzende Grundlage. Die Berichterstattung wird vom zuständigen Überwachungsorgan geprüft (oft auch im Rahmen von Besuchen oder Dialogen). Auf dieser Grundlage gibt das Überwachungsorgan seine abschliessenden Bemerkungen und Empfehlungen zuhanden des Vertragsstaats ab.

I Staatenberichte

Einbezogene Akteure

Da die Themen eines Staatenberichts über den Kompetenzbereich der federführenden Bundesstelle hinausgehen, werden die für den Staatenbericht notwendigen Informationen von verschiedenen Akteuren eingeholt. In den Interviews geben mehrere Bundesstellen an, als Grundlage für die Informationsbeschaffung eine Übersicht über die

⁴ Vgl. Informationen auf der Webseite des BJ: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staaten/menschenrechte/staatenberichtsverfahren/koordination.html>, Zugriff am 26.03.2024.

einzubeziehenden Akteure zu erstellen. Die Übersicht wird basierend auf den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen der Akteure erstellt. Dabei handelt es sich vor allem um Bundesstellen und Akteure der kantonalen Ebene. In einigen Verfahren werden auch zivilgesellschaftliche Organisationen sowie weitere Akteure, beispielsweise Kommissionen, Verbände oder auch Gewerkschaften, konsultiert. Es zeigt sich, dass in der Regel eine Vielzahl von Akteuren an der Erstellung der Staatenberichte beteiligt ist, oftmals sind mehr als zehn Bundesstellen bei der Erstellung eines Staatenberichts beteiligt. Zudem sind in der Regel mehrere Akteure der kantonalen und kommunalen Ebene beteiligt. Der Einbezug der kantonalen und kommunalen Ebene erfolgt in vielen Fällen über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die einzelnen Direktorenkonferenzen oder den Gemeinde- beziehungsweise den Städteverband. In diesen Fällen übermitteln die federführenden Bundesstellen ihren Informationsbedarf an die Konferenzen beziehungsweise Verbände, die anschliessend die Informationen auf kantonaler/kommunaler Ebene einholen und zusammengefasst an die Bundesstellen weiterleiten. In einigen Verfahren werden auch ausgewählte Kantone oder auch Gemeinden bei der Erstellung des Staatenberichts direkt konsultiert.

Erstellung der Staatenberichte

Die Erstellung der Staatenberichte erfolgt in den meisten Verfahren auf ähnliche Art und Weise. In der Regel liefern die verschiedenen Akteure Textbausteine oder auch Antworten auf Fragen. Letzteres ist vor allem bei vereinfachten Verfahren der Fall, in denen ein vom Ausschuss vorbereiteter Fragenkatalog beantwortet werden muss (per Februar 2024 z.B. der ICCPR, das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe [CAT], das CRC und das CEDAW). Zwei Bundesstellen geben an, dass sie einige Passagen selbst verfassen und für bestimmte Fragen Textbausteine von den zuständigen Akteuren einholen. Die Form der Informationsbeschaffung variiert je nach Verfahren. Aus den Interviews geht hervor, dass die Beschaffung in einigen federführenden Bundesstellen hauptsächlich per E-Mail erfolgt. Andere Bundesstellen nutzen Online-Instrumente zur Informationsbeschaffung: So hat eine Bundesstelle in der letzten Verfahrensrunde einen Fragebogen zu den Themen des Staatenberichts erstellt, der im Rahmen einer Online-Befragung von den zuständigen Akteuren auf Bundes- und Kantonsebene ausgefüllt wurde. Auf der Grundlage der schriftlichen Inputs der Akteure erstellen die federführenden Bundesstellen einen Entwurf des Staatenberichts. Zwei Bundesstellen geben an, aufgrund fehlender interner Ressourcen externe Berater*innen engagiert zu haben, die in den letzten Verfahrensrunden für die Informationsbeschaffung zuständig und auch massgeblich an der Erstellung des Staatenberichts beteiligt waren.

Nach der Erstellung des Staatenberichts wird das Dokument einer oder mehreren Konsultationsrunden unterzogen. In den Interviews berichten einige Bundesstellen, dass sie für die Konsultation Online-Shareweb-Lösungen nutzen, die ein gleichzeitiges Arbeiten am Dokument ermöglichen. In den vergangenen Jahren stand hierfür ein bundesinternes «Reporting on Demand»-Instrument zur Verfügung. Eine Bundesstelle gibt an, für die letzte Verfahrensrunde ein «Reporting on Demand»-Tool eines privaten Anbieters beschafft zu haben, in dem Akteure innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung am Dokument mitarbeiten konnten. In einigen Verfahren wird die Konsultation per E-Mail durchgeführt.

I Parallelberichte

In vielen Verfahren wird die Erstellung der Parallelberichte durch Netzwerke zivilgesellschaftlicher Organisationen koordiniert (z.B. NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz, Netzwerk Istanbul Konvention, Netzwerk Kinderrechte Schweiz). Die Erstellung dieser Parallelberichte weist in vielen Fällen Ähnlichkeiten mit der Erstellung von Staatenberichten auf: Häufig werden von den koordinierenden Netzwerken Inputs eingeholt und

darauf aufbauend Berichtsentwürfe erstellt, die von den beteiligten Akteuren überprüft werden. Zusätzlich zu den gemeinsam erstellten Parallelberichten reichen in vielen Verfahren weitere zivilgesellschaftliche Organisationen eigene Parallelberichte ein. Die federführenden Bundesstellen sind bei der Erstellung der Parallelberichte nicht beteiligt.

2.1.3 Stellungnahme



Nach Erhalt der abschliessenden Bemerkungen und Empfehlungen des Überwachungsorgans hat der Vertragsstaat oft die Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben. Die Stellungnahme kann Erläuterungen zu den Bemerkungen und Empfehlungen oder auch zu Herausforderungen oder zum weiteren Vorgehen enthalten.

Die Erhebungen zeigen, dass sich in einigen Staatenberichtsverfahren die offizielle Stellungnahme auf Medienmitteilungen der Bundesstelle und/oder des Bundesrats begrenzt. In anderen Verfahren wird eine ausführliche Stellungnahme erarbeitet. In diesen Fällen erfolgt die Erarbeitung oftmals im Rahmen einer Konsultation bei den zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone. So werden beispielsweise im FCNM-Verfahren die betroffenen Akteure eingeladen, ihre Einschätzungen und Bemerkungen zu den Empfehlungen abzugeben, woraufhin die federführende Stelle EDA einen Entwurf der Stellungnahme erarbeitet und diesen den gleichen Akteuren zur Überprüfung zustellt. Im UPR-Verfahren werden basierend auf einer breit ausgelegten Konsultation innerhalb der Bundesverwaltung, bei den Kantonen und der Zivilgesellschaft die einzelnen Empfehlungen geprüft und anschliessend angenommen oder zur Kenntnis genommen.

2.1.4 Wissenstransfer



Der Wissenstransfer nach Erhalt der abschliessenden Bemerkungen und Empfehlungen umfasst verschiedene Massnahmen, um Informationen, Erkenntnisse und Empfehlungen aus dem Verfahren zu verbreiten und mit relevanten Stakeholdern zu teilen.

Für den Wissenstransfer aus den Staatenberichtsverfahren setzen die Bundesstellen verschiedene Massnahmen ein. Die Mehrheit der befragten Bundesstellen gibt an, Informationen über die Ergebnisse, Empfehlungen und Folgemaassnahmen der Verfahren auf ihrer Website oder im Rahmen von Medienmitteilungen zu veröffentlichen. Zudem informiert die Mehrheit der befragten Bundesstellen relevante Akteure wie Kommissionen, andere Bundesstellen, kantonale Stellen oder die Zivilgesellschaft. Rund die Hälfte der Bundesstellen gibt an, Informationen an Veranstaltungen, beispielsweise an Tagungen, weiterzugeben.

2.1.5 Follow-up



Das Follow-up umfasst Massnahmen, die der Vertragsstaat ergreift, um sicherzustellen, dass die Empfehlungen des Überwachungsorgans berücksichtigt und umgesetzt werden. Dieser Prozess besteht aus mehreren Schritten, insbesondere die Überprüfung und Bewertung der Empfehlungen, die Definition von Zuständigkeiten und Folgemaassnahmen, die Umsetzung der Empfehlungen und das Monitoring der Umsetzung (d.h. die Überprüfung des Umsetzungsstands).

Betreffend Massnahmen zum Follow-up der Empfehlungen lassen sich unterschiedliche Vorgehen feststellen. Den Erhebungen zufolge werden in einer Mehrheit der Verfahren die Zuständigkeiten für die jeweiligen Empfehlungen definiert. Auch findet in einer Mehrheit der Verfahren eine Priorisierung von Empfehlungen (z.B. basierend auf Kriterien wie z.B. Wichtigkeit, politische Relevanz und Schwierigkeitsgrad der Umsetzung) und eine Erarbeitung konkreter Folgemaassnahmen statt. An dieser Arbeit sind häufig dieselben Akteure wie bei der Erstellung des Staatenberichts beteiligt. Gemäss den befragten

Bundesstellen erfolgt die Erstellung von Aktionsplänen, Roadmaps oder Ähnlichem hingegen nur in einer Minderheit der Verfahren. Schliesslich gibt rund die Hälfte der befragten Bundesstellen an, Follow-up-Veranstaltungen für die zuständigen Akteure zu organisieren.

Die Schweiz kennt kein übergeordnetes Monitoring für die Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren, weder auf nationaler noch auf kantonaler oder kommunaler Ebene. Auch gibt es kein einheitliches Instrument für das Monitoring in den einzelnen Verfahren. Gemäss einigen befragten Bundesstellen erfolgt die Überprüfung der Umsetzung im Rahmen der nächsten Verfahrensrunde oder im Rahmen eines Zwischenberichts. In einigen Verfahren findet eine Überprüfung der als prioritär definierten Empfehlungen statt. In anderen Verfahren werden bestimmte Empfehlungen in nationalen Strategien oder dazugehörigen Aktionspläne aufgenommen. Das Monitoring erfolgt dann im Rahmen der Überprüfung dieser Instrumente. Vier der befragten Bundesstellen geben an, über ein standardisiertes Arbeitsinstrument für die Überprüfung der Umsetzung zu verfügen. Dabei handelt es sich um Austauschgefässe und Mappings über die Umsetzung. Eine Bundesstelle gibt an, über eine Excel-Liste mit den Empfehlungen und den entsprechenden Massnahmen sowie mit Quervergleichen mit ähnlichen Massnahmen im Rahmen anderer Übereinkommen zu verfügen.

2.2 Herausforderungen und bewährte Vorgehensweisen

Im Folgenden werden die Erfahrungen der beteiligten Akteure mit der Durchführung der Staatenberichtsverfahren dargestellt. Dabei wird zum einen auf die zentralen Herausforderungen und festgestellten Defizite eingegangen. Zum anderen werden bewährte Vorgehensweisen und identifizierte Erfolgsfaktoren erläutert. Bei Letzteren handelt es sich zum einen um bereits existierende Praktiken und zum anderen um mögliche Praktiken, die zur Optimierung der Durchführung beitragen könnten. Es gilt zu berücksichtigen, dass es sich um die individuellen *Einschätzungen und Wahrnehmungen* der einzelnen Akteure handelt. Die Informationen sind entlang der Verfahrenselemente gegliedert (vgl. Abschnitt 2.1): Federführung, Berichterstattung, Stellungnahme, Wissenstransfer und Follow-up.



2.2.1 Federführung

I Herausforderungen und Defizite

Aus den Interviews geht hervor, dass eine der grössten Herausforderungen bei der Federführung darin besteht, dass es weder auf internationaler noch auf nationaler Ebene ein *einheitliches Vorgehen* gibt. Sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene sind unterschiedliche Vorgehens- und Arbeitsweisen zu beobachten. Hinzu kommt, dass es wenig Abstimmung zwischen den Verfahren gibt, zum Beispiel bezüglich der Erhebungszeitpunkte und der Sammlung von Informationen. Da viele Akteure auf Bundes- und Kantonsebene sowie aus der Zivilgesellschaft in mehreren Verfahren beteiligt sind, sehen sie sich mit unterschiedlichen Vorgehensweisen und technischen Lösungen sowie mit ressourcenintensiven Aufgaben konfrontiert. Aus Sicht mehrerer befragter Akteure besteht ein klarer Harmonisierungsbedarf der Verfahrensprozesse, sowohl international als auch national. Auf nationaler Ebene wird das Koordinationsorgan KIM als wichtiger erster Schritt gesehen. Die Ressourcen der KIM sind jedoch nach Ansicht mehrerer Befragter nicht ausreichend, um dem Abstimmungs- und Harmonisierungsbedarf gerecht zu werden.

Eine weitere zentrale Herausforderung bei der Federführung zeigt sich aus Sicht einiger befragten Akteure in der *mangelnden Kontinuität der Arbeit*. Nach Ansicht einiger Befragten geht sowohl auf Bundesebene als auch in der Zivilgesellschaft das gewonnene Wissen aus früheren Runden häufig verloren, da die federführenden Arbeitsgruppen nach den Verfahrensrunden aufgelöst werden und der Wissenstransfer von Runde zu Runde nicht gewährleistet ist.

I Bewährte Vorgehensweisen und Erfolgsfaktoren

Die befragten Akteure identifizieren eine Reihe von guten Praktiken, welche die Federführung erleichtern und fördern. Insbesondere die Möglichkeit des *Austauschs und der Abstimmung mit anderen Verfahren* wird von mehreren zuständigen Bundesstellen als wertvoll erachtet. Mehrere der befragten Bundesstellen betonen, dass die KIM einen gegenseitigen Informationsaustausch über den Stand der einzelnen Verfahren ermöglicht.

Ein weiterer Erfolgsfaktor für die Federführung wird in der *Gewährleistung der Kontinuität* gesehen. Aufgrund von personellen Wechseln in den Bundesstellen und zivilgesellschaftlichen Organisationen halten es mehrere der befragten Akteure für wichtig, dass das Know-how aus jeder Verfahrensrunde gesichert wird und ein Wissenstransfer in die nächste Runde stattfindet.

Aus Sicht einiger der befragten Akteure besteht die Notwendigkeit, einen *nationalen, mit genügend Ressourcen ausgestatteten Mechanismus für die Umsetzung, Berichterstattung und das Follow-up* einzurichten, um die Durchführung der Staatenberichtsverfahren in der Schweiz zu fördern. Das OHCHR empfiehlt die Schaffung einer solchen Struktur.⁵ Der nationale Mechanismus soll laut OHCHR die Berichterstattung im Rahmen der verschiedenen Übereinkommen koordinieren und in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren die Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren überwachen. Zentral ist der übergreifende Ansatz des Mechanismus: Er koordiniert die Arbeit *aller* Staatenberichtsverfahren. Ein solcher Mechanismus bringt laut OHCHR mehrere Vorteile mit sich, darunter die Stärkung der nationalen Eigenverantwortung für die Verfahren, die Förderung des Aufbaus einer übergreifenden Menschenrechtsexpertise, die Sicherstellung der nationalen Kohärenz der Arbeit, die Strukturierung der Koordination und Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren sowie die Ermöglichung eines aktiven und systematischen Follow-ups. Es wird betont, dass der Mechanismus als dauerhafte Institution etabliert werden sollte. Dabei kann er beispielsweise bei einer Bundesbehörde angesiedelt sein, aber auch eine departementsübergreifende Struktur ist denkbar. Gemäss OHCHR ist der Mechanismus eine staatliche Struktur und unterscheidet sich somit von einer nationalen Menschenrechtsinstitution, die unabhängig ist und den Auftrag hat, die Menschenrechte auf nationaler Ebene zu fördern und zu schützen und Empfehlungen an die Regierung zu richten. Der Mechanismus und die nationale Menschenrechtsinstitution seien als komplementäre Elemente des nationalen Menschenrechtsschutzsystems zu verstehen.⁶



2.2.2 Berichterstattung

I Herausforderungen und Defizite

Aus den Interviews geht hervor, dass die *Vielzahl der zu beteiligenden Akteure* eine zentrale Herausforderung bei der Erstellung der Staatenberichte darstellt. Neben der umfassenden Informationsbeschaffung und den Konsultationen ist es, so mehrere Befragte, anspruchsvoll, einen kohärenten Bericht zu erstellen, der die Sichtweisen der verschiedenen Akteure berücksichtigt. Auch die *Anforderungen an die Staatenberichte* stellen nach Angaben einiger Bundesstellen eine Herausforderung dar. So wird in der Online-Befragung darauf hingewiesen, dass die zu beantwortenden Fragen oft einen sehr hohen Detaillierungsgrad aufweisen, mit Erwartungen an statistische Angaben, die nicht erfüllt werden können, da die Daten nicht vorliegen. In diesem Zusammenhang weisen mehrere befragte

⁵ Für weitere Informationen und Hinweise zur Gestaltung eines solchen Mechanismus, vgl. <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/national-mechanisms-implementation-reporting-and-follow>, Zugriff am 04.03.2024.

⁶ Vgl. OHCHR (2016): National mechanisms for reporting and follow-up. A practical guide to effective state engagement with international human rights mechanisms. HR/PUB/16/1. OHCHR, New York/Genf.

Akteure auf den Mangel an nationalen Statistiken zu verschiedenen Menschenrechtsfragen hin. Aus Sicht einer befragten Bundesstelle besteht Bedarf an einem einfacheren und effizienteren System für die Datenerhebung bei den Kantonen und Bundesstellen.

Auch bei der Erstellung der Parallelberichte stellt nach Ansicht der befragten Akteure der Zivilgesellschaft die Vielzahl der zu beteiligenden Akteure eine zentrale Herausforderung dar. Hinzu kommt, dass es für die notwendige Koordinationsfunktion bei mehreren Verfahren *weder definierte Mandate noch verfügbare Ressourcen* gibt. Wie aus den Interviews hervorgeht, versucht die NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz in Verfahren, in denen noch keine koordinierte Erstellung von Parallelberichten besteht, vorübergehend diese Aufgabe zu übernehmen. Ihr Ziel ist es, im Laufe der Zeit Netzwerke zu bilden, die die Verantwortung für die Koordination übernehmen können. Aus den Interviews geht jedoch hervor, dass diese Arbeit stark von den verfügbaren Ressourcen der Plattform abhängt.

Schliesslich wird sowohl von Bundesstellen und kantonalen Akteuren als auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen betont, dass die Berichterstattung mit einem *hohen Aufwand* verbunden ist. Die Erstellung von Staaten- und Parallelberichten bindet den Aussagen zufolge viele Ressourcen. Eine befragte Bundesstelle stellt in diesem Zusammenhang den Mehrwert der Verfahren in Frage, da sie das öffentliche und politische Interesse an den Ergebnissen als relativ gering wahrnimmt.

I Bewährte Vorgehensweisen und Erfolgsfaktoren

Die befragten Akteure auf Bundesebene und kantonaler Ebene identifizieren mehrere bewährte Vorgehensweisen bei der Erstellung der Staatenberichte. Diese lassen sich in drei übergeordnete Kategorien einteilen: Eine erste Kategorie betrifft die *Planung des Prozesses*. Eine wichtige gewonnene Erkenntnis mehrerer Bundesstellen ist, dass die Planung der bevorstehenden Verfahrensrunden frühzeitig erfolgen sollte. Den Aussagen zufolge sollte diese Planung eine Übersicht über die einzubeziehenden Akteure und definierten Ansprechpartner*innen enthalten. Darüber hinaus sollte ein Arbeitsplan mit klar formulierten Aufträgen an die jeweiligen Akteure sowie ein detaillierter Zeitplan für die Einbindung der Akteure und die jeweiligen Fristen erstellt und kommuniziert werden.

Die zweite Kategorie von Erfolgsfaktoren umfasst die *Arbeitsinstrumente*. Ein erstes Instrument sind Informationssammlungen. Laut den befragten Akteuren können einerseits zentralisierte Informationen zu einer erheblichen Arbeitserleichterung beitragen. Beispiele dafür sind die Acta Nova der Bundesverwaltung und die vom Focal point des BJ erstellte Datenbank mit Fichen (Themenblättern), die für die Vorbereitung von mündlichen Präsentationen des Staatenberichts vor den Überwachungsorganen und dem Menschenrechtsrat verwendet werden können. Die Datenbank ermöglicht zudem die zentrale Archivierung von Fichen aus früheren Verfahrensrunden und unterstützt damit die Dokumentation und den Wissenstransfer. Ein zweites Instrument sind Shareweb-Lösungen für die Erstellung und Konsultation von Staatenberichten. Den befragten Akteuren zufolge können solche Lösungen eine effiziente Erstellung von Berichten sicherstellen, da sie eine zentrale Sammlung von Beiträgen mehrerer Akteure und ein gleichzeitiges Arbeiten am Berichtsentwurf ermöglichen. Auf Bundes- und Kantonsebene wird von mehreren Befragten der Wunsch nach einer qualitativ guten, verwaltungsübergreifenden Shareweb-Lösung für die Erstellung von Staatenberichten geäussert. Die Akteure sehen es dabei als wichtige Voraussetzung an, dass auch Akteure ausserhalb der Bundesverwaltung (z.B. auf kantonalen Ebene) auf die Shareweb-Lösung zugreifen können.

Die dritte und letzte Kategorie umfasst Erfolgsfaktoren in Bezug auf die *Zusammenarbeit der Akteure*. Ebenso wichtig wie die frühzeitige Planung wird die frühzeitige Kommunikation der Planung an die betroffenen Akteure erachtet. Insbesondere für den Einbezug der kantonalen Ebene halten mehrere Befragte es für zentral, die interkantonalen Direktorenkonferenzen frühzeitig einzubeziehen, damit diese die Informationsbeschaffung in den Kantonen vorbereiten können. Sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene wird ein etabliertes Kooperationsnetzwerk als wichtiger Erfolgsfaktor für eine effiziente und qualitativ hochstehende Erarbeitung von Staatenberichten erachtet. Gemäss mehreren Bundesstellen funktioniert die Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung bei der Erstellung und Lieferung von Textteilen durch die zuständigen Bundesstellen gut.

Die für die Erstellung der Staatenberichte identifizierten Erfolgsfaktoren lassen sich weitgehend auch als Erfolgsfaktoren für die Erstellung der Parallelberichte identifizieren. Neben einer guten Einbindung der verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen in die Erstellung des Parallelberichts wird ein gemeinsames Verständnis über den Zweck des Parallelberichts als wichtiger Erfolgsfaktor angesehen. Ein weiteres bewährtes Vorgehen aus Sicht einiger befragter zivilgesellschaftlicher Akteure ist, dass ein zivilgesellschaftliches Netzwerk oder eine Organisation von den anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen im jeweiligen Themenfeld das Mandat für die Erstellung eines gemeinsamen Parallelberichts erhält. Darüber hinaus wird es als wichtig erachtet, dass das Netzwerk beziehungsweise die Organisation über ausreichende Ressourcen für diese Arbeit verfügt. Dies ist beispielsweise beim CRC-Verfahren der Fall, in dem das Netzwerk Kinderrechte Schweiz in einem Parallelbericht die Sichtweise von über 50 Organisationen auf die Umsetzung des Übereinkommens in der Schweiz festhält. In diesem Zusammenhang schlagen zwei zivilgesellschaftliche Akteure die Einrichtung eines nationalen Fonds aus Bundesmitteln vor, um die Koordinationsarbeit der zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Erstellung der Parallelberichte finanziell zu unterstützen.



2.2.3 Stellungnahme

I Herausforderungen und Defizite

Bei der Erarbeitung der offiziellen Stellungnahme stellen nach Aussage einiger Bundesstellen die *knappen Fristen* eine zentrale Herausforderung dar, da der Prozess mehrere Konsultationsrunden vorsieht. Den Aussagen zufolge lassen die kurzen Fristen den Akteuren wenig Zeit, um fundierte Rückmeldungen einzuholen und weiterzugeben. Laut Aussagen einiger Bundesstellen verstärkt die föderale Struktur der Schweiz diese Herausforderung, da sie den Einbezug einer Vielzahl von Akteuren verschiedener Ebenen erfordert. Eine befragte Bundesstelle weist darauf hin, dass die Kommunikation zu den Ergebnissen der Überprüfung hoch politisch sei und es schwierig sei, die *unterschiedlichen Perspektiven zusammenzuführen*.

I Bewährte Vorgehensweisen und Erfolgsfaktoren

Eine bewährte Vorgehensweise für die Erstellung dieser Stellungnahmen ist, dass die federführende Bundesstelle (ähnlich wie beim Staatenbericht) *Vorschläge für die Formulierungen* erarbeitet, die von den beteiligten Akteuren überprüft und ergänzt werden. Dieses Vorgehen gewährleistet nach Ansicht der Befragten eine einheitliche Flughöhe der einzelnen Rückmeldungen.



2.2.4 Wissenstransfer

I Herausforderungen und Defizite

Beim Wissenstransfer wird die oftmals *grosse Anzahl und Komplexität der Empfehlungen* als zentrale Herausforderung identifiziert. Eine Bundesstelle weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Komplexität und der hohe Abstraktionsgrad der Informationen aus den Verfahren sehr umständlich seien, was die Kommunikation der Ergebnisse

erschwere. Aus Sicht einer Bundesstelle besteht eine weitere Herausforderung darin, die *Empfehlungen auf allen Ebenen und bei allen relevanten Behörden zu verbreiten*.

I Bewährte Vorgehensweisen und Erfolgsfaktoren

Beim Wissenstransfer benennen die befragten Akteure verschiedene Erfolgsfaktoren. Erstens wird es als wichtig erachtet, dass die federführenden Bundesstellen die *Informationen aus den Verfahren zur Verfügung stellen*. Einerseits sollten, so mehrere Befragte, die zentralen Dokumente auf der Website der jeweiligen Bundesstelle veröffentlicht werden. Andererseits sollte die federführende Bundesstelle die am Staatenbericht beteiligten Akteure aktiv über die Ergebnisse der Verfahrensrunde informieren. Bei dieser Informationsarbeit erachten einige Bundesstellen persönliche Kontakte bei den beteiligten Akteuren (z.B. auf kantonaler Ebene) als hilfreich für die Verbreitung von Informationen. Zweitens wird es als wichtig erachtet, dass *die Empfehlungen in den Amtssprachen vorliegen*. Oft liegen die Empfehlungen der internationalen Ausschüsse nur in englischer Sprache vor. Aus Sicht mehrerer Befragten ist es wichtig, dass die federführenden Bundesstellen die Dokumente in übersetzter Form weitervermitteln. Als dritter wichtiger Erfolgsfaktor wird von einer Bundesstelle die Präsentation einer *Auswahl vereinfachter und priorisierter Empfehlungen* genannt. Schliesslich betonen einige der befragten Akteure die Bedeutung *verschiedener Kanäle für den Wissenstransfer*, zum Beispiel Konferenzen und Veranstaltungen oder auch Vorlesungen an Universitäten. Grundsätzlich werden Tagungen und Veranstaltungen als gute Gelegenheit gesehen, über die Arbeit des Bundes zu berichten und zentrale Akteure für Menschenrechtsthemen zu sensibilisieren.



2.2.5 Follow-up

I Herausforderungen und Defizite

Mehrere der befragten Akteure stellen fest, dass die *Verwaltung der Menge der erhaltenen Empfehlungen* eine zentrale Herausforderung für das Follow-up darstellt. Hinzu kommt, dass die Empfehlungen oft einen *hohen Abstraktionsgrad* aufweisen. Eine Bundesstelle weist darauf hin, dass die Komplexität der Empfehlungen dazu führt, dass die Kantone nicht immer in der Lage sind, bei allen Übereinkommen die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Empfehlungen zu erkennen und entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

In Bezug auf das Monitoring sehen einige der befragten Bundesstellen die *fehlenden Ressourcen* als zentrale Herausforderung. Eine befragte Bundesstelle betont, dass für das Monitoring eine Lösung gefunden werden muss, die von den zuständigen Stellen im Rahmen ihrer Ressourcen bewältigt werden kann.

I Bewährte Vorgehensweisen und Erfolgsfaktoren

Nach Ansicht mehrerer befragter Akteure auf Bundes- und Kantonsebene ist es insbesondere wichtig, dass nach Erhalt der Empfehlungen eine Analyse der Empfehlungen durchgeführt wird, um Prioritäten zu setzen und Zuständigkeiten zu definieren. Dabei sollten alle relevanten Akteure einbezogen werden. Die *Priorisierung der Empfehlungen* wird als wichtig erachtet, da die oft grosse Anzahl von Empfehlungen sonst überfordernd wirken kann. Durch die Auseinandersetzung mit den Empfehlungen können die beteiligten Akteure gemeinsame Prioritäten setzen und Ziele für die Umsetzung definieren. Ein Beispiel für eine Priorisierung findet sich im ICESRC-Verfahren: Die federführende Bundesstelle SECO hat eine Umfrage bei den zuständigen Bundesstellen durchgeführt, in der diese die Wichtigkeit, die politische Relevanz und den Schwierigkeitsgrad der Umsetzung der Empfehlungen beurteilten. Die Ergebnisse dienten als Grundlage für die Diskussionen an einer nationalen Konferenz über die Empfehlungen, an der die Umsetzung der Empfehlungen

zusammen mit Akteuren des Bundes, der Kantone, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft diskutiert wurden.⁷

Als weiterer Erfolgsfaktor für das Follow-up wird die *Definition der Zuständigkeiten* angesehen. Ein Beispiel für die Zuordnung findet sich im CRC-Verfahren, in dem das BSV eine Übersicht über die Empfehlungen und die jeweils zuständigen Bundesämter, interkantonalen Direktorenkonferenzen und möglichen Partner erstellt hat.⁸ Einige der befragten Akteure betonen, dass die Zuweisung von Zuständigkeiten einfacher ist, wenn die Empfehlungen der Überwachungsorgane konkret definiert sind. Bei wenig konkreten Empfehlungen erfordert die Festlegung der Zuständigkeiten eine Vorarbeit, in der die Empfehlungen zuerst «übersetzt» werden.

Als Erfolgsfaktor für ein effektives Monitoring wird von einigen Befragten der *regelmässige Austausch* der zuständigen Akteure über die Umsetzung in geeigneten Gremien angesehen. Auch die *Erfassung von Zwischenberichten* kann nach Ansicht einiger Befragter als gute Praxis des Monitorings angesehen werden.

2.3 Mögliche Funktion und Aufgaben der SMRI aus Sicht der Akteure

Im Folgenden werden die aus Sicht der befragten Akteure möglichen Funktionen und Aufgabenbereiche der SMRI bei der Durchführung der Staatenberichtsverfahren dargestellt. Auch hier ist zu beachten, dass es sich um Einschätzungen und Empfindungen der einzelnen Akteure handelt.

Nach Ansicht der befragten Akteure könnte die SMRI theoretisch verschiedene Aufgaben in den Staatenberichtsverfahren übernehmen. Gleichzeitig betonen mehrere befragte Bundesstellen, dass das Staatenberichtsverfahren eine staatliche Aufgabe ist und deshalb eine hoheitliche Funktion, die nicht an die SMRI delegiert werden könnte oder sollte. Das OHCHR betont, dass nationale Menschenrechtsinstitutionen bei der Erstellung von Staatenberichten konsultiert werden können. Es sei jedoch nicht ihre Aufgabe, die Staatenberichte vorzubereiten und im Namen der Regierung zu berichten.⁹ Auch viele Befragte heben die Unabhängigkeit der SMRI hervor: Die SMRI solle nicht als «Sprachrohr» für die staatliche oder die zivilgesellschaftliche Ebene fungieren. In diesem Zusammenhang wird auf die Pariser Prinzipien verwiesen, die Grundsätze für nationale Menschenrechtsinstitutionen festlegen. Die Vorschläge der befragten Akteure zu den möglichen Aufgaben der SMRI bei den Staatenberichtsverfahren beziehen sich daher vor allem auf eine *übergeordnete unterstützende und koordinierende Funktion*. Die Vorschläge entsprechen weitgehend dem Mandat der SMRI und umfassen insbesondere Aufgaben der Information und Dokumentation, der Beratung sowie der Forschung und der Förderung von Dialog und Zusammenarbeit.



2.3.1 Berichterstattung

Mehreren befragten Bundesstellen zufolge könnte die SMRI durchaus eine zusätzliche Instanz sein, die sie bei der Erstellung des Staatenberichts betreffend inhaltliche Einschätzungen konsultieren könnten. Dabei wird eine Konsultation der SMRI vor allem im Rahmen des UPR-Verfahrens als realistisch angesehen, da dieses Verfahren einen thematisch übergeordneten Charakter aufweist. Für die Mitarbeit an den Staatenberichten der weiteren Verfahren wäre eine fundierte themenspezifische Fachexpertise erforderlich, die nach

⁷ Vgl. *Dokument* des SECO, Zugriff am 28.02.2024.

⁸ Vgl. *Dokument* des BSV, Zugriff am 28.02.2024.

⁹ Vgl. OHCHR (2016): National mechanisms for reporting and follow-up. A practical guide to effective state engagement with international human rights mechanisms. HR/PUB/16/1. OHCHR, New York/Genf.

Ansicht einiger Befragten von der SMRI nicht erwartet werden kann. Eine weitere Funktion der SMRI bei der Erstellung des Staatenberichts könnte aus Sicht eines zivilgesellschaftlichen Akteurs darin bestehen, den *Austausch* zwischen der Zivilgesellschaft und der Bundesverwaltung beziehungsweise den Delegationen zu fördern.

Bezüglich der Parallelberichte wird von einigen zivilgesellschaftlichen Akteuren vorgeschlagen, dass die SMRI relevante *Informationen und Daten* für die Berichterstattung zur Verfügung stellen könnte. Ein zivilgesellschaftlicher Akteur schlägt vor, dass die SMRI die *Berichte der Zivilgesellschaft unterstützen* könnte. Dies könnte laut Aussage des Akteurs beispielsweise im Rahmen einer Vertretung des Parallelberichts bei Besuchen oder Dialogen geschehen. Zudem könnte die SMRI nach Aussage des befragten Akteurs die Parallelberichte der Zivilgesellschaft unterstützen, wenn sie in den Berichten als unterstützende Organisation genannt werden würde. Aus Sicht eines internationalen Akteurs könnte die SMRI eigene Parallelberichte zu den Verfahren erstellen, da die Stimme der nationalen Menschenrechtsinstitutionen für die Überwachungsorgane sehr nützlich sei und auch grosses Gewicht habe. Da die Erstellung von Parallelberichten zu allen Verfahren die Ressourcen der SMRI übersteigen würde, könnte sich die SMRI gemäss dem internationalen Akteur auf bestimmte Verfahren konzentrieren. Neben thematisch übergeordneten Verfahren wie der UPR wäre es sinnvoll, dass die SMRI Parallelberichte zu Verfahren erstellen würde, in denen die Menschenrechtssituation in der Schweiz besonders problematisch ist.



2.3.2 Wissenstransfer

Aus den Interviews geht hervor, dass die Akteure die zentrale Funktion der SMRI vor allem in der *Vermittlung von Informationen und Wissen* zu den Staatenberichtsverfahren sehen, sowohl inhaltlich als auch prozessbezogen. Zum einen wird von mehreren Akteuren auf staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene ein Informationsbedarf über die *Inhalte der Staatenberichtsverfahren* identifiziert. Die SMRI könnte eine unterstützende Funktion bei der «Übersetzung» und Konkretisierung der Empfehlungen gegenüber den Kantonen und der Zivilgesellschaft übernehmen. Neben der aktiven Informationsarbeit gegenüber zentralen Umsetzungsakteuren wird eine weitere Aufgabe der SMRI darin gesehen, die breite Öffentlichkeit über die Ergebnisse der Verfahren zu informieren. Insbesondere könnte, so einige Befragte, die SMRI über die Website sowie gegebenenfalls über soziale Medien und Newsletter Informationen über die Ergebnisse und Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren streuen. Darüber hinaus könnte die SMRI nach Ansicht einiger Akteure anhand von erarbeiteten Studien eine Übersicht über evidenzbasierte Argumente für die Umsetzung der Empfehlungen bereitstellen. Diese könnten, so befragte zivilgesellschaftliche Akteure, als Grundlage für die Formulierung von Forderungen dienen. Diese Funktion wäre aus Sicht der Akteure insbesondere in Staatenberichtsverfahren wichtig, in denen keine andere Institution den Wissenstransfer übernimmt.

Zum anderen sehen mehrere Akteure eine wichtige Funktion der SMRI in der Vermittlung von Informationen über die *Prozesse der Staatenberichtsverfahren*. Den Aussagen zufolge besteht insbesondere in der Zivilgesellschaft ein deutlicher Bedarf an Informationen und Erfahrungswerten zu den Staatenberichtsverfahren. Dieser Informationsbedarf umfasst sowohl Übersichten über zuständige Stellen und beteiligte Akteure als auch Informationen über gute Praktiken bei der Erstellung von Parallelberichten. Aus Sicht einiger Akteure könnte die SMRI zivilgesellschaftliche Akteure aktivieren, indem sie über den Ablauf des Staatenberichtsverfahrens und die Beteiligungsmöglichkeiten informiert.



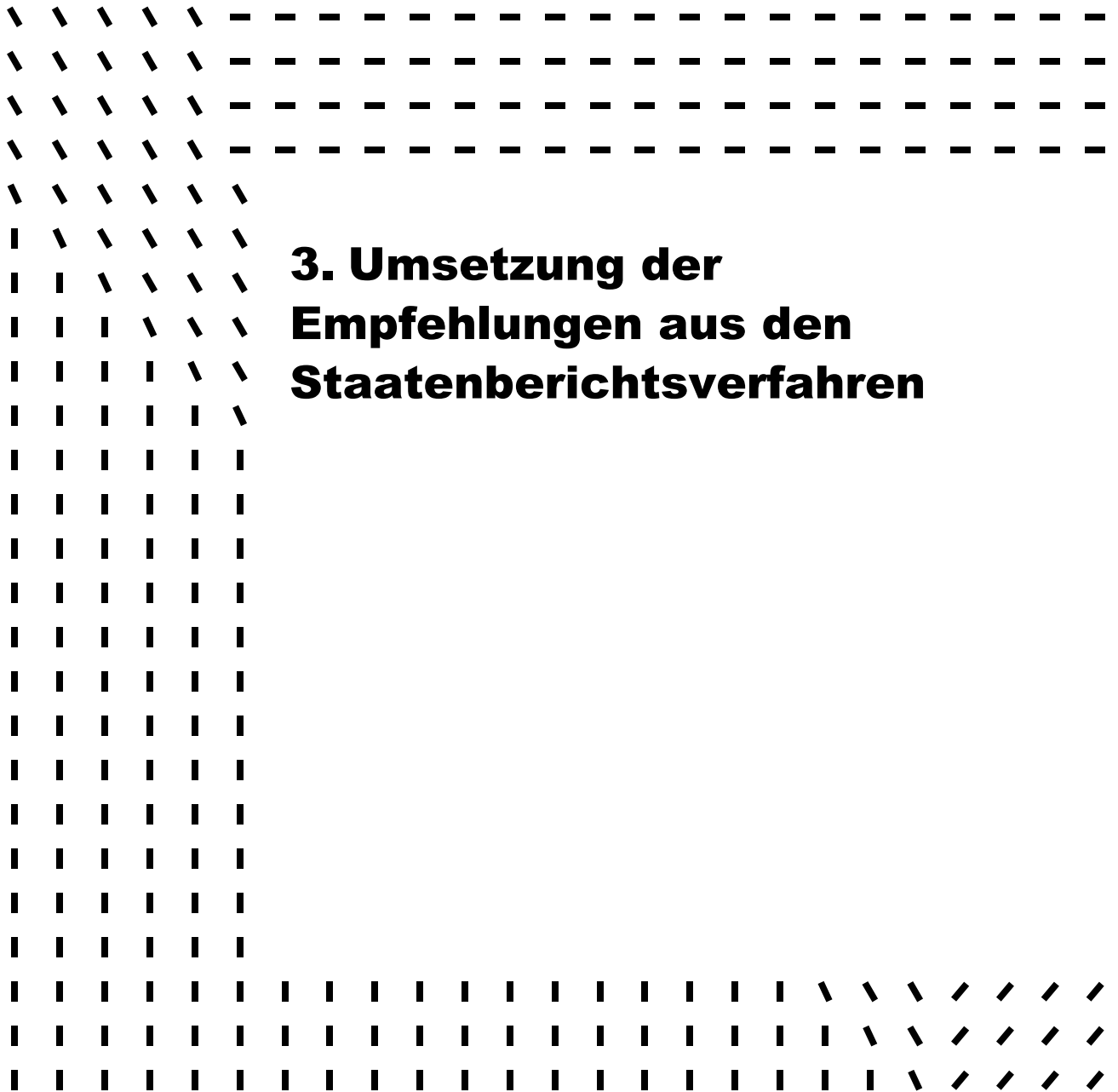
2.3.3 Follow-up

Beim Follow-up der Empfehlungen könnte die SMRI nach Ansicht mehrerer befragter Akteure eine *koordinierende Funktion* innehaben. Insbesondere könnte die SMRI, so mehrere Befragte, den Dialog zwischen den zuständigen Akteuren fördern, indem sie Veranstaltungen zu den Empfehlungen organisiert. Gemäss mehreren befragten Bundesstellen könnte die SMRI die Bundesstellen bei der Organisation dieser Treffen unterstützen. Einige Befragte sind in diesem Zusammenhang der Ansicht, dass die SMRI darauf hinwirken sollte, dass der Bund ein effizientes Follow-up einrichtet, das auch die interkantonalen Direktorenkonferenzen einbezieht. Durch die (Mit-)Organisation solcher Veranstaltungen könnte die SMRI das Verständnis für die geteilte Verantwortung bei der Umsetzung der Empfehlungen fördern und als Bindeglied zwischen Bund, Kantonen und zivilgesellschaftlichen Akteuren wirken. Inhaltlich sehen einige der befragten Akteure eine mögliche Aufgabe der SMRI darin, die *eingegangenen Empfehlungen zu analysieren und Vorschläge für eine Priorisierung* zu formulieren. Diese Funktion könnte beispielsweise eine Mitarbeit in der Entwicklung von zielgerichteten und effizienten Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen umfassen.

Hinsichtlich Aufgaben im Rahmen des Monitorings gehen die Meinungen der befragten Akteure auseinander. Einige der befragten Bundesstellen und zivilgesellschaftlichen Organisationen sind der Ansicht, dass die *Verantwortung für das Monitoring gewisser Verfahren* bei der SMRI liegen könnte. Die nichtstaatliche Perspektive könnte, so einige Akteure, eine unabhängige Überprüfung fördern. Während einige Akteure vorschlagen, dass die SMRI auch die Datenerhebung für das Monitoring übernehmen könnte, schlagen andere Akteure vor, dass die SMRI die von staatlichen Akteuren erhobenen Daten kritisch überprüfen sollte. Ein Beispiel für eine solche Funktion einer nationalen Menschenrechtsinstitution findet sich in Deutschland. Das Deutsche Institut für Menschenrechte nimmt Monitoringaufgaben im Rahmen des Übereinkommens über Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD)¹⁰ und der CRC wahr. Für diese Arbeit hat das Institut eine eigene Monitoring-Stelle eingerichtet.¹¹ Aus Sicht einiger Akteure könnte die SMRI eine ähnliche Funktion übernehmen. Eine zweite Gruppe von Befragten ist hingegen der Meinung, dass die SMRI keine Monitoringaufgaben übernehmen sollte. Es wird betont, dass die Überprüfung der Umsetzung viel bereichsspezifisches Wissen über Zuständigkeiten und laufende Projekte voraussetzt, was für die SMRI sehr anspruchsvoll wäre. Zudem würde diese Aufgabe aus Sicht der Akteure viele Ressourcen binden und die Ressourcen für die inhaltliche Arbeit reduzieren. Schliesslich wird in einigen Interviews betont, dass das Monitoring in der Verantwortung des Staats liege und die SMRI nicht dazu verpflichtet sei.

¹⁰ Nach Art. 33 der CRPD sind die Vertragsstaaten verpflichtet, eine Struktur zur Förderung, zum Schutz und zur Überwachung der Durchführung des Übereinkommens zu schaffen, vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2014/245/de>, Zugriff am 16.04.2024.

¹¹ Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland ist bundesweit die einzige Stelle, die die Umsetzung der Konvention überprüft. Die Stelle ist Teil des Deutschen Instituts für Menschenrechte und wird im Rahmen der Finanzierung des Instituts aus dem Haushalt des Deutschen Bundestages finanziert. Per 2024 arbeiten 12 Personen in der Monitoring-Stelle, vgl. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-behindertenrechtskonvention/ueber-die-monitoring-stelle>, Zugriff am 04.03.2024.



3. Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren



Im Folgenden wird auf die Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren näher eingegangen. Die Umsetzung ist Bestandteil des Follow-ups, das unter anderem auch die Definition von Zuständigkeiten und Folgemaßnahmen sowie das Monitoring der Umsetzung umfasst (vgl. Abschnitt 2.1).

3.1 Inhalte der Empfehlungen

Das Mapping der Empfehlungen aus den letzten Runden der 16 Staatenberichtsverfahren verdeutlicht das breite Spektrum an Menschenrechtsthemen, die in den verschiedenen Übereinkommen verankert sind. Die Empfehlungen umfassen beispielsweise bürgerliche und politische Partizipation sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Weitere relevante Themenbereiche sind Privatsphäre, Lebensstandard, Bildung, Ausbildung, Arbeit sowie Ehe und Familienleben. Die Empfehlungen thematisieren auch Aspekte der nationalen Sicherheits- und Aussenpolitik, beispielsweise Justiz oder auch Entwicklungszusammenarbeit. Unterschiedliche Formen von Gewalt und Ausbeutung, wie etwa häusliche Gewalt, Menschenhandel und Folter, werden ebenfalls thematisiert. Darüber hinaus werden in den Empfehlungen Themen wie Gleichstellung und Antidiskriminierung im Allgemeinen und speziell in Bezug auf bestimmte Gruppen adressiert. Dazu gehören beispielsweise Kinder, Frauen, LGBTQI*, Migrant*innen, nationale Minderheiten und Menschen mit Behinderungen.

Auf der Grundlage des Mappings der Empfehlungen können Themen identifiziert werden, die in mehreren Verfahren behandelt werden. Vor allem auf der Ebene der UNO-Verfahren lassen sich wiederkehrende Themen identifizieren. Auf übergeordneter Ebene wurde in den letzten Verfahrensrunden häufig die Gründung einer nationalen Menschenrechtsinstitution nach den Pariser Prinzipien empfohlen. Eine weitere Empfehlung, die sich durch mehrere Verfahren zieht, ist die Verabschiedung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes. In Bezug auf zielgruppenspezifische Empfehlungen zeigt sich, dass mehrere Verfahren Empfehlungen betreffend die Rechte intergeschlechtlicher Kinder enthalten (u.a. bzgl. körperlicher Integrität). Weiter wird in mehreren Verfahren die Ratifikation des Übereinkommens zum Schutz der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (CMW) angeregt. Auch wird in mehreren Verfahren der verstärkte Schutz sprachlicher Minderheiten wie Jenische, Sinti und Roma empfohlen.

Im Rahmen des Mappings wurde die Stellungnahme der Schweiz zu den formulierten Empfehlungen aus dem vierten UPR-Zyklus analysiert. Die Stellungnahme gibt Hinweise auf Arten von Empfehlungen, die von der Schweiz tendenziell abgelehnt wurden. Dabei handelt es sich insbesondere um Empfehlungen institutioneller Art, beispielsweise zur Ratifizierung (z.B. CMW, Fakultativprotokolle des ICESCR, des ICCPR und des CRPD) oder zur Verankerung von Menschenrechten in der Gesetzgebung (z.B. Verabschiedung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes, Aufnahme von Folter als Straftatbestand im Strafgesetzbuch).

3.2 Herausforderungen und Defizite bei der Umsetzung

Im Folgenden wird auf die aus Sicht der befragten Akteure zentralen Herausforderungen und Defizite bei der Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren eingegangen. Auch hier ist zu beachten, dass es sich dabei um die Einschätzungen und Wahrnehmungen einzelner Akteure handelt.

I Föderalismus

Aus den Interviews geht hervor, dass das politische System der Schweiz als eine zentrale Herausforderung für die Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren angesehen wird. Viele befragte Akteure betonen die Herausforderungen, die sich aus *dem föderalistischen System* ergeben. Bei vielen Empfehlungen hängt die erfolgreiche Umsetzung sowohl von der Arbeit des Parlaments, der Bundesverwaltung als auch der kantonalen beziehungsweise kommunalen Ebene ab. Dabei stellt es eine Herausforderung dar, so die Aussagen in einem Interview, dass der Bund aufgrund des verfassungsmässigen Prinzips der Aufgabenteilung den Kantonen keine Massnahmen vorschreiben kann. Dies verunmöglicht aus Sicht der Akteure eine einheitliche Umsetzung auf kantonaler Ebene.

I Direkte Demokratie

Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus den *Elementen der direkten Demokratie*, die im politischen System enthalten sind. Eine befragte Bundesstelle ist der Ansicht, dass die Umsetzung von Empfehlungen durch die Resultate von Volksabstimmungen eingeschränkt ist. So können, so die befragte Bundesstelle, beispielsweise Empfehlungen zu Themen wie Mindestlöhne und Umweltschutz aufgrund von Abstimmungsergebnissen nicht umgesetzt werden. Laut mehreren befragten Akteuren mangelt es in den Überwachungsorganen an Wissen und Verständnis für diese Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz.

I Ratifikationspraxis

Weiter wird in einigen Interviews auf die *Ratifikationspraxis* der Schweiz hingewiesen. Gemäss einer befragten Bundesstelle hat die Schweiz eine strenge Ratifikationspraxis, die dazu führt, dass sie nur Konventionen beitrifft, die mit der nationalen Gesetzgebung übereinstimmen. Hinzu kommen, so die Aussagen, relativ komplizierte und langwierige Ratifikationsprozesse auf politischer Ebene. Als Beispiel wird das ILO-Übereinkommen 190 über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt genannt, deren Ratifizierung den Aussagen zufolge ein politisch betrachtet komplizierter Prozess war.

I Menge und Komplexität der Empfehlungen

Eine weitere Herausforderung für die Umsetzung ist aus Sicht einiger Bundesstellen und kantonaler Akteure *die grosse Menge und Komplexität der Empfehlungen* aus den verschiedenen Verfahren. Hinzu kommt, so die Aussagen, ein fehlender Überblick über die Schnittstellen der Empfehlungen. Es wird betont, dass viele Empfehlungen Querschnittsthemen aufgreifen, die verschiedene Politikbereiche und föderale Ebenen betreffen. Zudem empfinden mehrere der befragten Akteure die Empfehlungen der Überwachungsorgane oft als generell oder auch als abstrakt formuliert. In solchen Fällen gebe es meist keine klare Zuständigkeit für die Umsetzung der Empfehlungen. Aus diesen Gründen sei das Follow-up der Empfehlungen mit einem hohen Aufwand verbunden, da sie die Festlegung von Zuständigkeiten, die Abstimmung zwischen den staatlichen Ebenen und Akteuren sowie die Ableitung von Folgemassnahmen erfordere. Angesichts der knappen personellen Ressourcen bei den Bundesstellen und den kantonalen Akteuren stelle die Umsetzung der Empfehlungen eine grosse Herausforderung dar.

I Informationen über Umsetzung

Eine weitere Herausforderung aus Sicht einiger Akteure stellt der *Mangel an Informationen über die Umsetzung* der Empfehlungen dar. Da es kein nationales Monitoring zur Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren gibt, finden sich Hinweise auf durchgeführte Aktivitäten nur punktuell in einzelnen Berichten. Aufgrund der fehlenden Informationen wird es als schwierig erachtet, Lücken in der Arbeit zu identifizieren und entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

I Zusammenarbeit der Akteure

Das föderalistische System stellt klare Anforderungen an die *Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren* auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Einige der befragten Akteure weisen darauf hin, dass die Zusammenarbeit zwischen den Ebenen nicht optimal funktioniert. Als Ursache werden vor allem fehlende Strukturen und Gefässe für die Zusammenarbeit gesehen. Eine weitere Ursache sieht ein befragter Akteur in einem teilweise unterschiedlichen Verständnis von Rollen, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Erschwerend kommt hinzu, so die Aussagen, dass gesetzliche Grundlagen für Zuständigkeiten sowie die Zuweisung finanzieller Mittel für die Umsetzung fehlen. Auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene identifizieren einige der befragten Akteure Herausforderungen in der Zusammenarbeit. Den Aussagen zufolge besteht ein grosses Potenzial im Austausch zwischen den verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen, auch um übergreifende Sichtweisen auf Themen zu entwickeln. Den Aussagen zufolge fehlt es jedoch an Kontakt und Koordination zwischen den Organisationen.

3.3 Bewährte Vorgehensweisen und Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung

Im Folgenden werden die zentralen Erfolgsfaktoren und bewährten Vorgehensweisen für die Umsetzung der Empfehlungen erläutert, wie sie von den befragten Akteuren geäussert wurden.

Aus den Ergebnissen der Erhebungen lassen sich eine Reihe von Faktoren ableiten, die zu einer erfolgreichen Umsetzung der Empfehlungen beitragen können. Dabei handelt es sich einerseits um bestehende Praktiken, welche die Umsetzung der Empfehlungen in der Schweiz bisher gefördert haben. Andererseits handelt es sich um noch nicht vorhandene Praktiken, welche die Umsetzung der Empfehlungen weiter stärken könnten.

I Verankerung in Gesetzgebung

Eine erste Kategorie von bewährten Vorgehensweisen und Erfolgsfaktoren betrifft die *Verankerung der Menschenrechte in der nationalen Gesetzgebung*. Die Verankerung in Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen hat gemäss mehreren Befragten einen entscheidenden Einfluss auf die Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren. Es wird deshalb als zentral erachtet, dass die Inhalte der Übereinkommen in den Gesetzgebungen des Bundes und der Kantone verankert werden. Neben einem wirksamen gesetzlichen Diskriminierungsschutz wird die individuelle Einklagbarkeit als zentrales Element angesehen. Die befragten Akteure identifizieren verschiedene Bereiche, in denen die Verankerung in der Gesetzgebung Anreize geschaffen hat, die es der Zivilgesellschaft und der Politik ermöglicht haben, Fortschritte zu erzielen. Ein Beispiel dafür ist die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, die heute sowohl auf Bundesebene (durch das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen) als auch in mehreren Kantonen (wie Basel-Stadt, Zürich und Neuenburg) durch spezifische Gesetze verankert ist.

I Institutionelle Rahmenbedingungen

Ein weiterer Erfolgsfaktor für die Erfüllung menschenrechtlicher Verpflichtungen sind aus Sicht mehrerer befragter Akteure die *institutionellen Rahmenbedingungen*. Durch die Schaffung verschiedener Gefässe kann die Förderung der Menschenrechte institutionell verankert werden. In diesem Zusammenhang wird die Gründung der SMRI als wichtige Entwicklung angesehen. Darüber hinaus werden von mehreren Befragten Anlauf- und Meldestellen für Betroffene als wichtige Gefässe angesehen. Auch das Verbandsbeschwerderecht (wie z.B. im Behindertengleichstellungsgesetz und im Gleichstellungsgesetz) wird dabei als wichtiger Erfolgsfaktor angesehen, da damit die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Übereinkommen in die Behördenpraxis einfließen können.

I Koordination und Zusammenarbeit

Eine weitere Kategorie von guten Praktiken betrifft die *Koordination und Zusammenarbeit* der Akteure. Aus den Interviews geht hervor, dass einige Akteure diesbezüglich eine positive Entwicklung in den letzten Jahren wahrnehmen. Es wird betont, dass es in vielen Bereichen gelungen ist, die Zusammenarbeit zwischen Bundesstellen und kantonalen Akteuren zu verbessern, insbesondere durch eine zunehmende Verdichtung der Koordination. Die KIM und die KdK sowie die interkantonalen Direktorenkonferenzen werden als gute Beispiele dafür genannt. Eine befragte Bundesstelle sieht ein Potenzial in der Einrichtung von Koordinationsgruppen, die sich bestimmten Empfehlungen widmen könnten. Beispiele dafür finden sich in den Verfahren unter der Federführung der Fachstelle für Rassismusbekämpfung des EDA. Auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene wird die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen als wichtiger Erfolgsfaktor angesehen, da sie die gemeinsame Arbeit, zum Beispiel bei Stellungnahmen oder Staatenberichtsverfahren, fördert. Als konkreter Erfolgsfaktor für die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen wird das Vorhandensein geregelter Zuständigkeiten und klarer Ansprechpartner gesehen.

I Rolle der Kantone

In den Interviews betonen viele der Akteure die wichtige *Rolle der Kantone* bei der Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren. Obwohl der Föderalismus einerseits als Herausforderung gesehen wird, erkennen andererseits einige der befragten Akteure darin auch ein klares Potenzial. Den Aussagen zufolge ermöglicht der Föderalismus es den Kantonen, Initiative zu ergreifen und die Umsetzung der Empfehlungen schneller voranzutreiben als auf Bundesebene. Zudem können, so die Aussagen, Entwicklungen in einem Kanton die Aktivitäten in anderen Kantonen positiv beeinflussen. Diese Tendenzen lassen sich beispielsweise in Bezug auf den CRPD-Prozess feststellen, in dem der Kanton Zürich eine Vorbildfunktion einnimmt, die zu positiven Entwicklungen in anderen Kantonen beigetragen hat (z.B. Aktionstage Behindertenrechte). Auch bei Themen wie häusliche Gewalt oder Strafvollzug stellen die Akteure ähnliche Tendenzen fest.

I Rolle der Zivilgesellschaft

Mehrere der befragten Akteure erkennen, dass es für Gruppen, die auf den verschiedenen staatlichen Ebenen über eine gute Vertretung («Lobby») verfügen, möglich ist, Massnahmen politisch einzufordern und für eine flächendeckende Umsetzung der Empfehlungen zu sorgen. Von mehreren Seiten wird betont, dass dies insbesondere beim CRPD und der CRC zu beobachten ist. So hat beispielsweise betreffend das CRPD eine starke *Lobbyarbeit der Zivilgesellschaft* dazu beigetragen, dass die Thematik nicht nur während des Ratifizierungsprozesses, sondern auch nach der Ratifizierung medial, politisch und öffentlich sichtbar war. Die befragten Akteure schreiben daher den zivilgesellschaftlichen Organisationen eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Empfehlungen zu und betonen die Bedeutung einer starken und organisierten Zivilgesellschaft.

I Politischer Wille

Der *politische Wille auf Bundesebene* wird von mehreren Befragten als zentraler Erfolgsfaktor für die Umsetzung der Empfehlungen identifiziert. Der Bundesrat und das Parlament können gemäss den Aussagen wichtige Impulse geben, welche die Umsetzung auf der Ebene der Bundesstellen und der Kantone fördern können. Dabei erachten mehrere Befragte es als wichtig, den politischen Willen über die Parteigrenzen hinweg sicherzustellen. Dies sei wichtig, um zu verhindern, dass Menschenrechte als «linkes» Thema wahrgenommen würden.

I Sichtbarkeit

Ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor für die Umsetzung ist aus Sicht einiger Akteure die *Sichtbarkeit der Menschenrechtsthemen* in der Öffentlichkeit. Denn die Bevölkerung kann, so die Aussagen, ihre Rechte nur einfordern, wenn sie die Pflichten des Staates kennt. Eine wichtige Rolle wird dabei den Medien zugeschrieben. Durch die Thematisierung von Menschenrechtsthemen im medialen Diskurs kann die Bevölkerung über ihre Rechte informiert werden. Dies kann, so einige der Befragten, zu einer Aktivierung der Bevölkerung und der Zivilgesellschaft führen, die wiederum Druck auf die politische Ebene ausübt und so die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Staatenberichtsverfahren fördert.

I Berücksichtigung in juristischer Praxis

Wenn die Empfehlungen in der juristischen Praxis berücksichtigt werden, ist dies ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor. Dabei wird insbesondere den juristischen Akteuren eine wichtige Rolle zugeschrieben. Akteure wie Gerichte und Anwält*innen haben, so die Aussagen, die Möglichkeit, auf die Inhalte der Menschenrechtsübereinkommen Bezug zu nehmen und diese als Argumentationshilfe zu nutzen. Dies setze jedoch voraus, dass die Akteure für die Übereinkommen und deren Anwendung sensibilisiert seien. Ein Beispiel, wie diese Sensibilisierung gelingen kann, findet sich im Bereich der CEDAW. Aus den Interviews geht hervor, dass es zivilgesellschaftlichen Organisationen gelungen ist, durch Publikationen zu den einzelnen CEDAW-Bestimmungen und durch das Aufzeigen der Verwendung der Artikel als Argumentarium Anwält*innen zu informieren und die Anwendung des Übereinkommens zu fördern.

I Einbettung in innerstaatliche Politik

Als letzter Erfolgsfaktor für die Umsetzung nennen einige Befragte die *Einbettung von Empfehlungen in die nationale Politik*. Forderungen aus internationalen Gremien würden auf Zurückhaltung und Skepsis stossen können. Daher wird es als wichtig erachtet, nationale Strategien oder Massnahmenpakete zu initiieren, in deren Rahmen die Umsetzung der Empfehlungen erfolgen kann. Als Beispiel kann der Bereich des CRPD dienen, in dem viele Empfehlungen aus dem Staatenberichtsverfahren in die nationale Behindertenpolitik und in deren inhaltliche Schwerpunkte eingebettet werden.

3.4 Mögliche Funktion und Aufgaben der SMRI aus Sicht der Akteure

Im Folgenden werden die aus Sicht der befragten Akteure möglichen Funktionen und Aufgaben der SMRI bei der Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren näher beschrieben.

3.4.1 Positionierung

Die Arbeit im Bereich der Menschenrechte in der Schweiz wird von den befragten Akteuren als äusserst umfassend wahrgenommen, sowohl in Bezug auf die Themen als auch auf die beteiligten Akteure. Aus Sicht der befragten Akteure wird eine zentrale Aufgabe der SMRI zu Beginn darin bestehen, ihre Funktionen klar zu definieren und zu kommunizieren. Die Akteure halten es in diesem Zusammenhang für wichtig, dass die SMRI klar

zum Ausdruck bringt, dass es sich um eine für die Schweiz neue Institution handelt. Dabei identifizieren die befragten Akteure mehrere zentrale Elemente:

- Erstens braucht es aus Sicht mehrerer Akteure eine klare *Abgrenzung von der Vorgängerinstitution*, dem SKMR, und dessen bisherigen Aktivitäten. Es sollte klar kommuniziert werden, dass die SMRI nicht das Mandat des SKMR fortsetzen wird.
- Zweitens sollte die SMRI klar kommunizieren, dass sie eine *Ergänzung zu bestehenden Strukturen und Akteuren* darstellt und nicht als Konkurrenz wahrgenommen werden sollte. Obwohl die Akteure ähnliche Ziele verfolgen, müsse sich die SMRI deutlich von den Mandaten anderer Akteure, wie dem Staat, den Kommissionen, der Zivilgesellschaft und den Universitäten, abgrenzen. Dabei wird es den Aussagen zufolge wichtig sein, den Mehrwert der SMRI zu kommunizieren, um somit die Unterstützung der verschiedenen Akteure zu gewinnen.
- Drittens wird betont, dass die SMRI ihre *Unabhängigkeit* klar kommunizieren sollte. Den Aussagen zufolge bedeutet dies, dass sich die SMRI nicht zugunsten der verschiedenen Akteure positionieren dürfe, weder zugunsten des Bundesrats, der Bundesverwaltung, der Kantone noch der Zivilgesellschaft.
- Viertens wird von einigen Befragten darauf hingewiesen, dass die *Grenzen des Mandats* der SMRI aufgezeigt werden sollte. In mehreren Interviews wird darauf hingewiesen, dass die SMRI für ihre Arbeit nur wenige finanzielle Ressourcen erhalten hat, was bei den Erwartungen an die SMRI und bei ihren Zielen berücksichtigt werden sollte. Ein befragter Akteur unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass die SMRI nicht allein für die Erfüllung der Menschenrechte in der Schweiz verantwortlich ist.
- Schliesslich halten es einige Befragte der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft für wichtig, dass sich die SMRI und ihre Mitarbeitenden *öffentlich positionieren*. Dies erfordere Mut zur Kritik, aber auch die Bereitschaft, Kritik anzunehmen. Hier sieht ein befragter Akteur einen wichtigen Unterschied zur Vorgängerinstitution SKMR: Während das SKMR primär als Kompetenzzentrum für Wissen wahrgenommen wurde, müsse die SMRI eine deutlichere Stimme im öffentlichen Diskurs einnehmen.

3.4.2 Themenschwerpunkte

Angesichts der grossen Vielfalt an Menschenrechtsthemen halten es die befragten Akteure für unrealistisch, dass die SMRI alle aktuellen Themen behandelt. Stattdessen sollte sich die SMRI nach Meinung der Befragten auf bestimmte Themen spezialisieren und in diesen Bereichen Kompetenzen aufbauen. Bei der Auswahl der Themenschwerpunkte sehen die befragten Akteure verschiedene mögliche Strategien. Eine Möglichkeit würde darin bestehen, sich auf besonders schwere Menschenrechtsverletzungen zu konzentrieren. Die SMRI könnte sich aber auch auf Themen konzentrieren, die möglichst viele Menschen betreffen und im politischen Diskurs relevant sind. Alternativ könnte sie sich auf marginalisierte Gruppen konzentrieren, die keine Stimme haben, oder auf Themen, die im öffentlichen Diskurs wenig Beachtung finden. Mehrere Akteure auf staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene betonen, dass es aufgrund der Unabhängigkeit der SMRI der Institution überlassen bleiben sollte, welche Schwerpunkte sie setzt.

Aus den Aussagen der Befragten lässt sich kein eindeutiger Konsens betreffend möglicher Themenschwerpunkte ableiten. Tendenziell spricht sich jedoch eine Mehrheit der Befragten dafür aus, dass sich die SMRI hauptsächlich auf breite *Grundsatzthemen mit Querschnittscharakter* beschränken sollte. Es wird betont, dass viele bereichs- oder zielgruppenspezifische Themen bereits durch die Arbeit der Akteure auf staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene gut abgedeckt sind. Mit einem übergeordneten Blick könnte die SMRI, so ein befragter Akteur, Verbindungen zwischen den Akteuren herstellen, die stark in ihren eigenen Sektoren verankert sind. Beispielsweise könnte es im Rahmen des UPR-Verfahrens eine Aufgabe der SMRI sein, gemeinsam mit verschiedenen Akteuren einen

Konsens dahingehend zu finden, welche Themen Querschnittcharakter aufweisen und darauf aufbauend eine gemeinsame Strategie zur Behandlung dieser Themen zu entwickeln. Mögliche Querschnittsthemen wären beispielsweise der Zugang zu Recht und Justiz, einschliesslich Beschwerdemöglichkeiten, oder die Einrichtung von Ombudsstellen.

Neben der Behandlung übergreifender Themen könnte die SMRI nach Ansicht einiger Befragten *spezifische Schwerpunkte* setzen. Dabei wird vorgeschlagen, dass die Themen auf der Grundlage der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren erfolgt. Um die Themenauswahl zu erleichtern, sehen einige der Befragten die Möglichkeit, dass die SMRI *zeitliche Phasen* bildet und sich jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten widmet. Gleichzeitig sind mehrere Befragte der Ansicht, dass die SMRI sowohl *lang- als auch kurzfristige Themen* kombinieren sollte. Einerseits sollte die SMRI bei bestimmten Themen eine langfristige Perspektive einnehmen, da Kontinuität für die Arbeit und die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren wichtig ist. Andererseits halten es die Befragten für wichtig, dass die SMRI in der Lage ist, auf aktuelle Entwicklungen und «Brennpunkte» zu reagieren.

3.4.3 Funktionen und Aufgaben

Im Folgenden werden die Einschätzungen der Befragten zu möglichen Aufgaben der SMRI im Rahmen der Umsetzung der Empfehlungen beschrieben. Die Aufgaben werden den Tätigkeitsbereichen der SMRI entsprechend dem Mandat zugeordnet (vgl. Abschnitt 1.1.1). Einige Vorschläge der Akteure wurden bereits in Abschnitt 2.3 zu den möglichen Aufgaben der SMRI im Rahmen der Durchführung der Staatenberichtsverfahren ausführlich behandelt.

I Information und Dokumentation

Die Ergebnisse der Grundlagenarbeit zeigen, dass die *Bereitstellung von Informationen* als zentrale Aufgabe der SMRI betrachtet wird. Viele Befragte sehen die SMRI in der Funktion eines Kompetenzzentrums, das Informationen zu menschenrechtsrelevanten Themen, einschliesslich spezifischer Informationen zu den Staatenberichtsverfahren, bereitstellen sollte (vgl. Abschnitt 2.3). Die Zielgruppe für diese Informationsarbeit wird breit definiert und umfasst sowohl Politik und Verwaltung als auch Zivilgesellschaft. Ein befragter Akteur schlägt zudem vor, dass die SMRI durch die Erstellung von Lehrmaterialien zu Menschenrechten pädagogische Institutionen unterstützen könnte. Den Aussagen zufolge erfordert diese Aufgabe – angesichts der dynamischen Natur des Menschenrechtsbereichs – eine kontinuierliche Aktualisierung der Informationen. Ein Befragter betont dabei, dass die SMRI bei dieser Arbeit Prioritäten setzen könnte: Insbesondere dort, wo bereits effektive Informationsvermittlung stattfindet, wäre die Mitarbeit der SMRI weniger wichtig. Betreffend die Informationsaufgabe halten es mehrere Akteure für wichtig, dass die Informationen sowohl in deutscher als auch französischer Sprache verfügbar sind.

I Förderung von Dialog und Zusammenarbeit

Eine zweite zentrale Aufgabe der SMRI wird von den Befragten in der *übergeordneten Koordination* der Menschenrechtsarbeit gesehen. Dazu gehört die Schaffung von Synergien zwischen den verschiedenen Menschenrechtsbereichen und den darin tätigen Akteuren. Den Aussagen zufolge könnte die SMRI insbesondere Dialog und Zusammenarbeit fördern, um somit ein gemeinsames und koordiniertes Follow-up der Empfehlungen zu gewährleisten. Dies könnte beispielsweise durch die Organisation von Veranstaltungen zu Ergebnissen aus Staatenberichtsverfahren erfolgen (vgl. Abschnitt 2.3). Auch könnte die SMRI Arbeitsgruppen und Netzwerke vernetzen, die sich der Behandlung prioritärer Themen oder spezifischer Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren widmen. Den Aussagen zufolge würde die effiziente Erfüllung dieser koordinierenden Funktion andere

Tätigkeitsbereiche wie Informationsvermittlung, Sensibilisierung und Beratung in den Vordergrund rücken.

I Menschenrechtsbildung und -sensibilisierung

Die Akteure sehen eine weitere zentrale Aufgabe der SMRI in der Bildung und Sensibilisierung betreffend Menschenrechte. Ein wichtiger Teil dieser Arbeit wird von mehreren Befragten in der *Zusammenarbeit mit der politischen Ebene* gesehen. Mehrere Befragte erachten es als zentrale Aufgabe der SMRI, sich auf Bundesebene einzubringen. Um dies zu erreichen, sollte sich die SMRI gemäss der Befragten aktiv an politischen Prozessen beteiligen und Anliegen in politische Diskussionen einbringen. Dabei sei es wichtig, dass die SMRI als unabhängige Institution auftritt. Eine unabhängige Position könnte beispielsweise dadurch erreicht werden, dass sich die SMRI zu Beginn jeder Legislaturperiode an die Kommissionen des Parlaments oder Arbeitsgruppen der einzelnen Fraktionen wenden würde, um somit mit den Parlamentarier*innen in Kontakt zu treten.

Einige Befragte erkennen ein grosses Potenzial für *die Sensibilisierung durch Medienarbeit*. Dabei stellt sich aus Sicht einiger Befragten die Frage, ob die SMRI eher im Hintergrund agieren oder öffentlich sichtbar sein sollte. Die Kommunikationsarbeit sei kostspielig, daher müsse sorgfältig abgewogen werden, wie die Ressourcen hier am besten eingesetzt werden könnten. Eine mögliche Strategie zur Stärkung der Präsenz von Menschenrechtsthemen in den Medien besteht aus Sicht eines befragten Akteurs darin, einen aktiven Austausch mit Journalist*innen zu pflegen.

I Beratung

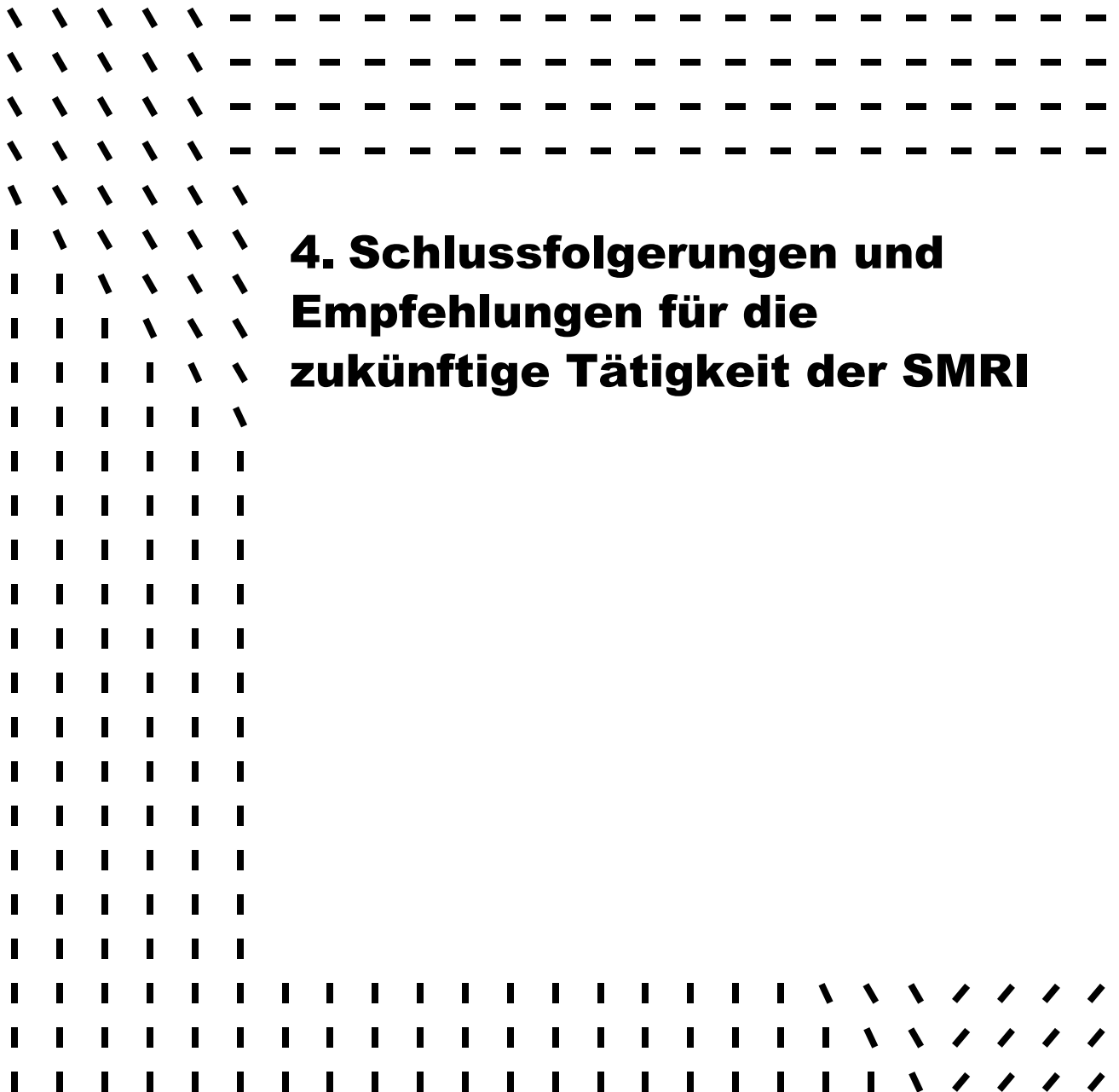
Die Beratungsaufgabe der SMRI wird zum einen mit der Durchführung von Staatenberichtsverfahren in Verbindung gebracht (vgl. Abschnitt 2.3). Insbesondere könnte die SMRI, so einige Befragte, zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Erstellung von Parallelberichten beraten und über bewährte Vorgehensweisen informieren. Zum anderen identifizieren mehrere der befragten Akteure einen Beratungsbedarf in den Kantonen. Gemäss Aussagen könnte die SMRI die Menschenrechte fördern, indem sie den *Kantonen Unterstützung anbietet*. Eine wichtige Aufgabe wäre beispielsweise die Verbreitung von Informationen über innovative Ansätze einzelner Kantone. Erfolge könnten insbesondere dann erzielt werden, wenn die SMRI von den Kantonen als Kompetenzzentrum anerkannt werden würde.

I Forschung

Die Aussagen der Befragten verdeutlichen die Bedeutung der Forschung und der Zusammenarbeit mit der Wissenschaft für die Tätigkeit der SMRI. Zum einen wird diese Aufgabe mit der Legitimität der Institution in Verbindung gebracht. Es wird betont, dass der Aufbau von Vertrauen in die SMRI eine Herausforderung darstellt, da ihre Arbeit schnell politisiert werden kann. Um dem entgegenzuwirken, sollte die wissenschaftliche Kompetenz der Institution betont werden. Dies könnte sowohl durch die *Einbindung wissenschaftlicher Expertise* als auch durch die Durchführung eigener unabhängiger Studien im Auftrag staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure geschehen. Zum anderen wird die Forschungsaufgabe mit dem Bedarf an evidenzbasiertem Wissen in Verbindung gebracht. Mehrere Befragten betonen den Bedarf an Studien zur Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen, um Handlungsbedarfe zu identifizieren und geeignete Massnahmen zu entwickeln. Als ebenso wichtig wird jedoch auch die *Einbettung wissenschaftlicher Expertise in die Praxis* angesehen. In diesem Zusammenhang betonen einige Befragte die Wichtigkeit, Empfehlungen gemeinsam mit den relevanten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu formulieren, um eine praxisnahe Perspektive zu gewährleisten.

I Internationaler Austausch

Schliesslich sehen einige der Befragten *die Förderung des internationalen Verständnisses* für das föderale System und die Strukturen der Schweiz, insbesondere in den Überwachungsorganen der UNO und des Europarats, als wichtige Aufgabe. Auf diese Weise könnte die SMRI dazu beitragen, die Wirksamkeit der Empfehlungen zu erhöhen, indem sie deren Umsetzbarkeit verbessert. Zudem könnte die SMRI im Dialog mit anderen Staaten wertvolle Erkenntnisse zu aktuellen Themen gewinnen. Ein befragter Akteur ist zudem der Ansicht, dass die SMRI die laufende *Reformdiskussion auf internationaler Ebene* zur Weiterentwicklung der Verfahren und zur Harmonisierung der Arbeitsmethoden verfolgen und gegebenenfalls die Bedürfnisse der Schweiz einbringen sollte.



4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die zukünftige Tätigkeit der SMRI

4.1 Schlussfolgerungen

In diesem Abschnitt formulieren wir ausgehend von den dargelegten Ergebnissen unserer Erhebungen die aus unserer Sicht zentralen Schlüsse hinsichtlich der Durchführung der Staatenberichtsverfahren, der Umsetzung der Empfehlungen und der zukünftigen Tätigkeit der SMRI.

Durchführung der Staatenberichtsverfahren: Die Staatenberichtsverfahren zeichnen sich durch eine grosse Vielfalt an Vorgehen und durch einen Mangel an Abstimmung zwischen den Verfahren aus.

Weder international noch national gibt es ein einheitliches Vorgehen für die Durchführung der Staatenberichtsverfahren. Auf internationaler Ebene haben die Verfahren unterschiedliche Überprüfungszyklen, Abläufe und Anforderungen. Auf nationaler Ebene liegt die Federführung für die Verfahren bei verschiedenen Bundesstellen, die unterschiedliche Abläufe und Arbeitsweisen anwenden. Innerhalb der einzelnen Verfahren existieren viele gute Praktiken und bewährte Vorgehensweisen für die Durchführung. Die mangelnde Abstimmung der Verfahren führt jedoch zu einem hohen Ressourcenaufwand bei beteiligten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Hinzu kommt eine teilweise mangelnde Kontinuität zwischen den einzelnen Verfahrensrunden, da Aufgaben und Verantwortlichkeiten auf neue Mitarbeitende oder sogar auf neue Bundesstellen übergehen. Der Austausch zwischen den Akteuren über gute Praktiken und «Lessons Learned» bei der Durchführung der Staatenberichtsverfahren scheint noch wenig fortgeschritten zu sein. Die Grundlagenarbeit zeigt, dass viele Akteure eine Harmonisierung und eine verbesserte Kontinuität der Staatenberichtsverfahren befürworten. Mit der Einrichtung der KIM und des Focal Point sind erste Schritte in Richtung Austausch und Abstimmung auf nationaler Ebene unternommen. Diese Strukturen sind jedoch unserer Meinung nach nicht ausreichend. Wir halten es für wichtig, dass die Harmonisierung der Verfahren weiter vorangetrieben wird. Um die Wirksamkeit der Verfahren zur Förderung der Menschenrechte in der Schweiz zu erhöhen, halten wir zudem eine ganzheitliche Betrachtung der Verfahren und ihrer Ergebnisse für wichtig. In diesem Zusammenhang erachten wir die Schaffung eines mit genügend Ressourcen ausgestatteten nationalen Koordinationsmechanismus, wie er vom OHCHR empfohlen wird, als eine zentrale Massnahme. Auf internationaler Ebene wäre unseres Erachtens ein Engagement hinsichtlich einer stärkeren Harmonisierung der Verfahren notwendig.

Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren: Verschiedene Faktoren hemmen eine erfolgreiche Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren.

Die Ergebnisse der Grundlagenarbeit lassen den Schluss zu, dass die Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren eine Herausforderung darstellt. Die grosse Menge und die Komplexität der Empfehlungen, unklare Zuständigkeiten beziehungsweise eine unzureichende Abstimmung zwischen den föderalen Ebenen und fehlende Ableitungen von konkreten Folgemaassnahmen scheinen hierfür massgeblich verantwortlich zu

sein. Des Weiteren werden die Empfehlungen aus den verschiedenen Verfahren, soweit ersichtlich, nur punktuell miteinander verknüpft. Insgesamt lassen die Ergebnisse vermuten, dass die Umsetzung der Empfehlungen teilweise unzureichend ist. Diese Aussage kann sich allerdings nur auf punktuelle Angaben stützen, da es kein nationales Monitoring der Umsetzung der Empfehlungen gibt. Dies erschwert es den verantwortlichen Akteuren, Defizite zu erkennen und entsprechende Massnahmen einzuleiten. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Staatenberichtsverfahren als isolierte Ereignisse und nicht als kontinuierlicher Prozess zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in der Schweiz wahrgenommen werden. Wir sind der Ansicht, dass Massnahmen ergriffen werden sollten, um das Follow-up der Empfehlungen und damit deren Umsetzung zu verbessern. Insbesondere eine allen Akteuren und grundsätzlich auch der Öffentlichkeit zugängliche übergeordnete, ständig aufdatierte Dokumentation der Empfehlungen und ein fortlaufendes Monitoring ihrer Umsetzung wären eine wichtige Grundlage. Dies würde es den zuständigen Akteuren ermöglichen, Zusammenhänge zwischen den Empfehlungen zu erkennen, Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung aufzuzeigen sowie Lücken in der Arbeit zu identifizieren und entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

Zukünftige Tätigkeit der SMRI im Rahmen der Staatenberichtsverfahren: Die Notwendigkeit der Unabhängigkeit sowie begrenzte Ressourcen stecken die Rolle und das künftige Tätigkeitsfeld der SMRI ab.

Aus der Grundlagenarbeit geht hervor, dass die Aufgaben im Zusammenhang mit den Staatenberichtsverfahren überwiegend in der Verantwortung der staatlichen Ebenen liegen. Darüber hinaus spielt die Zivilgesellschaft im Rahmen der Parallelberichte und bei der Beteiligung an der Umsetzung der Empfehlungen eine wichtige Rolle. Die Ergebnisse zeigen, dass die Akteure verschiedene mögliche Aufgaben für die SMRI im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens sehen. Aus unserer Sicht sollte die SMRI keine übergeordnete Verantwortung für die Durchführung der Staatenberichtsverfahren übernehmen, weder für die Federführung noch für die Berichterstattung, die Stellungnahme, den Wissenstransfer oder das Follow-up. Diese Einschätzung führen wir auf den gesetzlich verankerten Rahmen der SMRI zurück: Die Institution soll unabhängig sein und keine Verwaltungsaufgaben übernehmen. Darüber hinaus sind die finanziellen Ressourcen der SMRI begrenzt, so dass die Institution aus unserer Sicht keine umfassenden Aufgaben, beispielsweise die Erstellung eigener Parallelberichte, die Analyse von Empfehlungen oder die Überprüfung der Umsetzung, übernehmen kann. Vielmehr sehen wir die Rolle der SMRI darin, als treibende und mobilisierende Kraft gegenüber den Akteuren in Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft aufzutreten, um eine verbindende Gesamtsicht der Staatenberichtsverfahren – und damit der Menschenrechte – zu fördern.

4.2 Empfehlungen

Die zentrale Frage ist, wie die SMRI in Zukunft am besten darauf Einfluss nehmen kann, dass die staatlichen Ebenen und die Zivilgesellschaft ihrerseits ihre Aufgaben im Rahmen der Staatenberichtsverfahren und der Umsetzung der Empfehlungen möglichst zielführend wahrnehmen. Die Schlussfolgerungen führen uns zu sechs Empfehlungen zuhanden der SMRI für ihre zukünftige Tätigkeit im Rahmen der Staatenberichtsverfahren. Die Empfehlungen lassen sich drei Kategorien zuordnen: 1) Thematische Schwerpunkte, 2) Durchführung der Staatenberichtsverfahren und 3) Umsetzung der Empfehlungen.

4.2.1 Thematische Schwerpunkte

Entsprechend ihrem Mandat soll die SMRI anstreben, den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in sämtlichen Lebensbereichen und auf allen staatlichen Ebenen zu unterstützen. Die Ergebnisse unserer Grundlagenarbeit verdeutlichen, dass die grosse Bandbreite der verschiedenen Menschenrechtsübereinkommen und der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren eine thematische Schwerpunktsetzung erforderlich macht.

Basierend auf den Einschätzungen der befragten Akteure halten wir dazu folgende Empfehlung fest:

Empfehlung 1: Wir empfehlen der SMRI, langfristig auf Menschenrechtsthemen mit Querschnittscharakter zu fokussieren.

Als nationale Institution hat die SMRI die Möglichkeit, die grossen Linien der Menschenrechte aufzuzeigen. Eine gute Grundlage für diese Linien sind die Querschnittsthemen der Menschenrechte. Dabei handelt es sich um Themen, die verschiedene Menschenrechtsbereiche und Zielgruppen betreffen, die ineinandergreifen und die sich auf verschiedene Lebensbereiche auswirken. Beispiele solcher Themen sind *Gleichberechtigung* (z.B. in Bezug auf Bildung, Arbeit, Gesundheitsversorgung oder soziale und politische Teilhabe), *Rechte von Minderheiten* (z.B. ethnische, religiöse, sprachliche oder geschlechtliche und sexuelle Minderheiten) oder Themen wie *Armut* oder auch *Gewalt*. Übergreifenden Charakter haben auch Themen wie *Technologie und Datenschutz* oder *Klimawandel und Umweltschutz*. Durch die langfristige Behandlung solcher Themen in Zusammenarbeit mit Akteuren auf staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene kann die SMRI dazu beitragen, die Querschnittsthemen sichtbar zu machen und einen ganzheitlichen Ansatz bei der Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz fördern. Damit kann die SMRI ihren Zweck, Menschenrechte in sämtlichen Lebensbereichen und auf allen staatlichen Ebenen zu fördern, erfüllen.

Gleichzeitig können gesellschaftliche und politische Entwicklungen spezifische Themen hervorbringen, die bestimmte Bereiche oder Zielgruppen betreffen und bei deren Bearbeitung die SMRI eine Rolle spielen könnte. Diesbezüglich formulieren wir die folgende Empfehlung:

Empfehlung 2: Wir empfehlen der SMRI, kurz- bis mittelfristig bereichs- oder zielgruppenspezifische Themen aufzugreifen.

Die SMRI kann dazu beitragen, die Behandlung bereichs- oder zielgruppenspezifischer Themen zu fördern. Dabei kann es sich um schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen handeln, die eine klare Stellungnahme der nationalen Menschenrechtsinstitution erfordern. Ebenso können Themen auftreten, die erhebliche Konflikte aufweisen, bei denen die SMRI den Dialog zwischen verschiedenen Akteuren fördern könnte. Es kann sich auch um Themen handeln, bei denen eine stärkere Positionierung im öffentlichen Diskurs wichtig wäre. Die Identifizierung solcher Themen sollte durch die kontinuierliche Überwachung aktueller öffentlicher, politischer und medialer Diskussionen (u.a. im Rahmen der Staatenberichtsverfahren) sowie durch den Dialog mit Akteuren der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Ebenen erfolgen.

4.2.2 Durchführung der Staatenberichtsverfahren

Die Ergebnisse der Grundlagenarbeit legen nahe, dass die Staatenberichtsverfahren von einer stärkeren Harmonisierung und Koordination profitieren würden. Sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene gibt es Bestrebungen, die Staatenberichtsverfahren zu harmonisieren und zu koordinieren. Die SMRI kann diese Bestrebungen vorantreiben, indem sie die Thematik auf die politische Agenda setzt, insbesondere durch aktives Lobbying im Austausch mit Entscheidungsträger*innen, aber auch durch ein sichtbares Agenda-Setting in den Medien. Bezüglich der internationalen Ebene empfehlen wir Folgendes:

Empfehlung 3: Wir empfehlen der SMRI, sich aktiv für eine Harmonisierung der Staatenberichtsverfahren auf internationaler Ebene einzusetzen.

Aktuell finden auf internationaler Ebene Reformdiskussionen statt, die eine einheitlichere Durchführung der Staatenberichtsverfahren anstreben. Die SMRI sollte diese

Entwicklungen vorantreiben, indem sie die Bedürfnisse und Anliegen der nationalen Akteure auf UNO- und Europaratssebene vertritt und weiterleitet. Insbesondere durch gemeinsame Forderungen mit anderen nationalen Menschenrechtsinstitutionen kann die SMRI einen Einfluss auf die Diskussionen ausüben. In diesem Zusammenhang halten wir es für sehr wichtig, dass die SMRI beim Aufbau der Institution darauf hinarbeitet, bei der Akkreditierung durch die Globale Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (GANHRI) den Status A zu erhalten. Dieser Status ermöglicht der SMRI eine internationale Einflussnahme, da er die Teilnahme an verschiedenen Gremien und Mechanismen der UNO-Generalversammlung und das Recht auf Vollmitgliedschaft in der GANHRI sichert.

Betreffend die Harmonisierung auf nationaler Ebene formulieren wir die folgende Empfehlung:

Empfehlung 4: Wir empfehlen der SMRI, die Schaffung eines nationalen, mit genügend Ressourcen ausgestatteten Mechanismus für die Staatenberichtsverfahren aktiv voranzutreiben.

Mit der Einrichtung der KIM und des Focal points wurden auf nationaler Ebene erste Schritte in Richtung einer stärkeren Koordination der Staatenberichtsverfahren unternommen. Wir sind der Ansicht, dass eine weitere Stärkung der Koordination zwingend notwendig wäre. Unseres Erachtens wäre ein nationaler Mechanismus mit einer formalen Struktur, einem klaren Mandat und ausreichenden Mitteln erforderlich. Die SMRI sollte das Ziel verfolgen, die Entwicklung eines dauerhaften nationalen Mechanismus aktiv voranzutreiben. Ein Dialog mit politischen Entscheidungsträger*innen auf nationaler Ebene über die Notwendigkeit und die Vorteile einer solchen Struktur sowie über mögliche Lösungen erscheint uns dabei besonders zielführend. Vorgängig sollte sich die SMRI mit dem OHCHR und Ländern, die über solche Mechanismen verfügen, austauschen, um mögliche Lösungen zu identifizieren, die den schweizerischen Strukturen und Gegebenheiten Rechnung tragen.

Bis die Schweiz über einen nationalen Mechanismus verfügt, kann die SMRI dazu beitragen, den Austausch zwischen den Verfahren zu verbessern. Dazu geben wir folgende Empfehlung ab:

Empfehlung 5: Wir empfehlen der SMRI, bestehende Koordinationsstrukturen zu mobilisieren, um den Austausch und die Abstimmung zwischen den Staatenberichtsverfahren zu intensivieren.

Sowohl auf staatlicher als auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene gibt es Strukturen, die darauf ausgerichtet sind, die Staatenberichtsverfahren zu koordinieren. Wichtige bestehende Strukturen sind insbesondere die KIM und das Focal point sowie die NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz. Die SMRI sollte darauf hinwirken, dass diese Strukturen Massnahmen zur Verbesserung des Informationsaustauschs, des Wissenstransfers und der Abstimmung der Verfahren entwickeln. Dazu gehört auch die Verbreitung von Informationen über gute Praktiken bei der Durchführung von Staatenberichtsverfahren, einschliesslich der Umsetzung von Empfehlungen. Als Grundlage hierfür können die Ergebnisse der Grundlagenarbeit dienen.

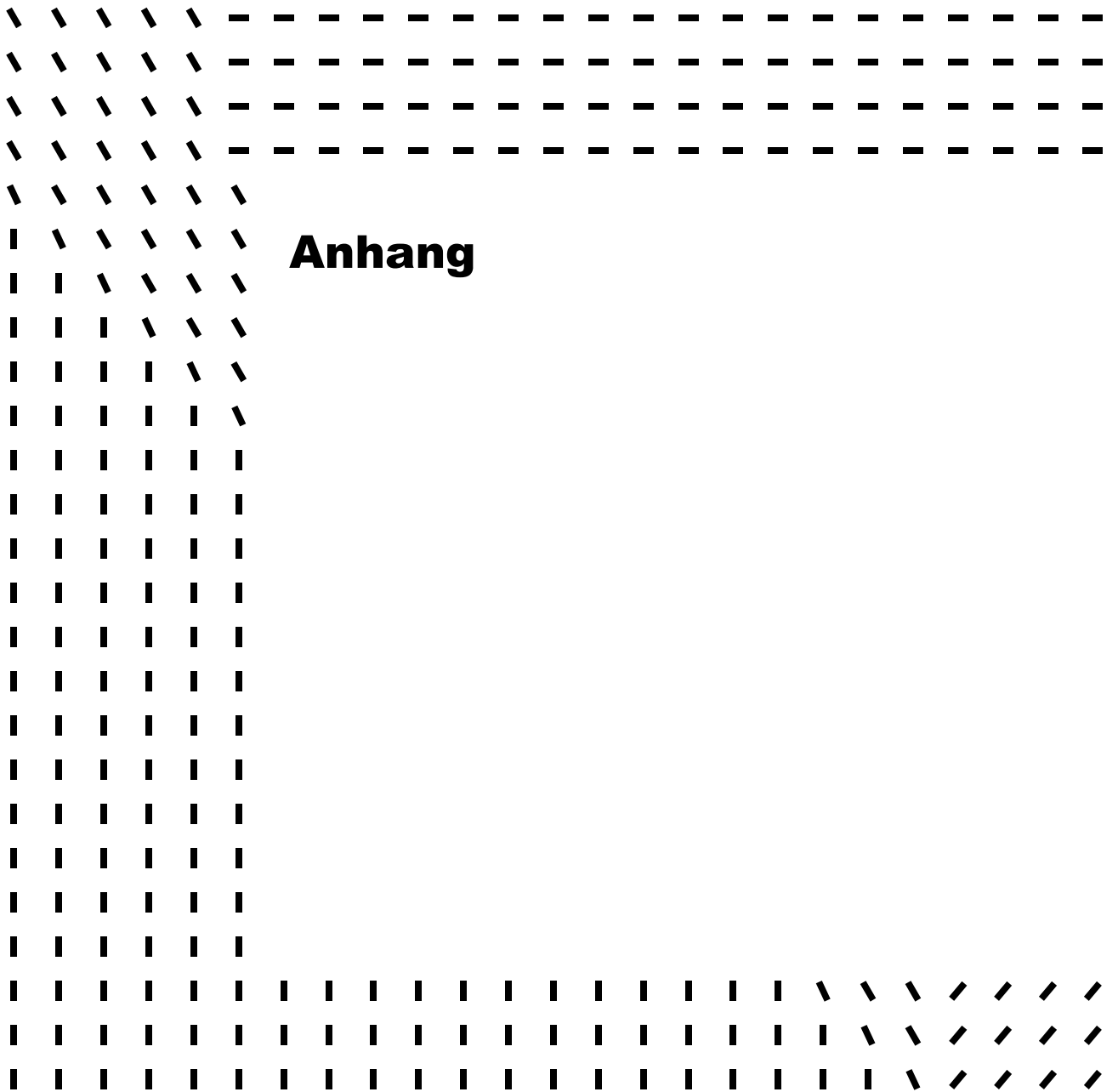
4.2.3 Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren

Eine wesentliche Herausforderung bei der Umsetzung der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren ist das Fehlen einer übergeordneten Dokumentation der Empfehlungen und ihres Umsetzungsstandes. Das Mapping dieser Grundlagenarbeit zeigt auf, wie die Empfehlungen aus einer umfassenden Perspektive dokumentiert werden kann. Es bildet den Ausgangspunkt für ein Instrumentarium, mit dem die Ergebnisse der

Staatenberichtsverfahren und deren Querverbindungen kontinuierlich dokumentiert werden könnten. Zugleich würde ein solches Instrument die Möglichkeit bieten, künftig auch die Umsetzung der Empfehlungen systematisch zu erfassen. Diese wiederkehrende Arbeit ist jedoch sehr zeitaufwändig und ressourcenintensiv. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, eine nationale Menschenrechtsinstitution mit Dokumentations- und Monitoringaufgaben zu betrauen, sofern der Bund ihr die dafür erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stellt. Wir sind jedoch der Meinung, dass diese Arbeit in erster Linie in der Verantwortung des Staats liegt. Darüber hinaus halten wir es für wichtig, dass sich die SMRI in den ersten Jahren nach der Gründung auf ihre Positionierung und ihre Kernaufgaben konzentriert. Die SMRI sollte unseres Erachtens daher in erster Linie als eine impulsgebende Institution tätig sein, die dazu beiträgt, strukturelle und inhaltliche Massnahmen zur verbesserten Umsetzung der Empfehlungen voranzutreiben. Dies führt uns zu folgender Empfehlung:

Empfehlung 6: Wir empfehlen der SMRI, sich dafür einzusetzen, dass der Bund Mechanismen für eine systematische Dokumentation der Empfehlungen aus den Staatenberichtsverfahren sowie ein Monitoring zur Umsetzung dieser Empfehlungen einrichtet.

Die SMRI sollte auf die Entwicklung eines praktikablen und bedarfsgerechten Dokumentations- und Monitoringinstruments hinwirken. Aus unserer Sicht könnte die SMRI diese Entwicklungsarbeit, wie es das Gesetz ermöglicht, als zusätzliche entgeltliche Dienstleistung im Auftrag der öffentlichen Hand übernehmen. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass die mit der Grundlagenarbeit geleistete Arbeit nicht verloren geht. Gleichzeitig ermöglicht es der SMRI, mit einem konkreten Lösungsvorschlag an den Staat heranzutreten und damit ihre Rolle als Impulsgeberin zu schärfen. Schliesslich ist gewährleistet, dass die SMRI keine Aufgabe übernimmt, die in erster Linie dem Staat obliegt, und sich stattdessen auf ihre Kernaufgaben konzentrieren kann. Die Entwicklung des Instruments sollte in Zusammenarbeit mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren erfolgen. Das in der Grundlagenarbeit erarbeitete Mapping kann dabei als Basis dienen. Die Entwicklung eines solchen Instruments kann in die Arbeiten zur Schaffung eines nationalen Mechanismus (vgl. Empfehlung 4) integriert werden, da ein solches Instrument den Mechanismus beim Follow-up der Empfehlungen (inkl. Monitoring der Umsetzung) unterstützen kann.



A 1 Übersicht über Staatenberichtsverfahren

DA 1: Staatenberichtsverfahren nach Instanz, Übereinkommen und zuständiger Bundesstelle

<i>Instanz</i>	<i>Menschenrechtsübereinkommen</i>	<i>Zuständige Bundesstelle (per Februar 2024)</i>
UNO	Universal Periodic Review (UPR)	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Abteilung Frieden und Menschenrechte und Bundesamt für Justiz (BJ), Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR)	Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Fachbereich Internationale Arbeitsfragen
	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR)	Bundesamt für Justiz (BJ), Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
	Internationales Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)	Eidgenössisches Departement des Innern (EDI), Fachstelle für Rassismusbekämpfung
	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT)	Bundesamt für Justiz (BJ), Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug
	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), Bereich Recht und Bundesratsgeschäfte
	Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC)	Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Geschäftsfeld Internationale Angelegenheiten
	Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CED)	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Direktion für Völkerrecht
Europarat	Übereinkommen über Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD)	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (EBGB)
	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)	Eidgenössisches Departement des Innern (EDI), Fachstelle für Rassismusbekämpfung
	Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (FCNM)	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Direktion für Völkerrecht
	Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (ECRML)	Bundesamt für Kultur (BAK), Sektion Kultur und Gesellschaft

<i>Inстанz</i>	<i>Menschenrechtsübereinkommen</i>	<i>Zuständige Bundesstelle (per Februar 2024)</i>
	Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)	Bundesamt für Justiz (BJ), Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug
	Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels (CETS)	Bundesamt für Polizei (fedpol), Direktionsbereich Kriminalprävention und Recht
	Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau (EBG), Fachbereich Gewalt
	Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote-Konvention)	Bundesamt für Justiz (BJ), Direktionsbereich Strafrecht

Quelle: Darstellung Interface.

Legende: Die Übereinkommen sind auf der Publikationsplattform des Bundesrechts Fedlex abrufbar, vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/>, Zugriff am 06.03.2024.