

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend "Universal Periodic Review" (UPR) in Winterthur, eingereicht von Gemeinderat D. Berger (AL)

---

Am 26. März 2012 reichte Gemeinderat David Berger namens der Grüne/AL-Fraktion folgende Schriftliche Anfrage ein:

*„Im Herbst 2012 wird die Schweiz zum zweiten Mal vor der UNO im Rahmen des „Universal Periodic Review“ (UPR) Prozesses über die Menschenrechtslage Red und Antwort stehen müssen. Vor vier Jahren war dies das erste Mal der Fall. Der UPR-Prozess besteht aus Berichten des Staates, des UNO Hochkommissariats für Menschenrechte, Berichten der Zivilbevölkerung und der Befragung des jeweiligen Staates durch die andern UNO-Mitgliedsstaaten. Letztere können Empfehlungen abgeben, wo sie Verbesserungspotential sehen, jedoch entscheidet stets der betrachtete Staat, welche er davon entgegennimmt. Damit drückt er auch klar aus, dass er in diesen Themen aktiv Verbesserungen anstrebt.*

*Im Jahr 2008 hat die Schweiz 23 Empfehlungen entgegengenommen. Wichtige Themen darin sind unter anderem Bekämpfung von Rassismus/Xenophobie, Geschlechtergerechtigkeit, Schutz vor Diskriminierung und Schutz vor sexueller Ausbeutung.*

*Für die Schweiz liegt die Federführung beim Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA), zur Umsetzung verpflichtet sind aber alle Ebenen des Staates, auch die Kantone und Gemeinden. Heute, drei Jahre nach dem ersten UPR Durchgang und wenige Monate vor der Berichterstattung über die Umsetzung der Empfehlungen, stellen sich grosse Fragezeichen, ob es der Schweiz gelungen ist, die Umsetzung ernsthaft und auf allen Staatsebenen anzupacken.*

*Vor diesem Hintergrund bitte ich den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:*

1) Sind dem Stadtrat der UPR Prozess und die Empfehlungen, welche die Schweiz 2008 entgegengenommen hat, bekannt?

*Wenn ja: Ist die Stadt offiziell vom Bund darüber informiert worden oder kommt die Information von anderswo?*

2) Wie beurteilt der Stadtrat die Kommunikation des Bundes gegenüber den Gemeinden über ihre Umsetzungspflichten und den UPR -Prozess als Ganzes? Wo sieht er Verbesserungspotential?

3) Sind innerhalb der Stadtverwaltung die besonders von der Umsetzung betroffenen Ämter, Dienststellen, etc. informiert über ihre Aufträge und den Zeitplan? Falls nein: Weshalb nicht?“

### **Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:**

Im Zusammenhang mit dem UPR wurden in mehreren Kantonen sowie Gemeinden sehr ähnliche Fragestellungen an die Exekutive gerichtet. Die Stadt Winterthur hat sich diesbezüglich vor allem mit der Justizdirektion des Kantons Zürich ausgetauscht, wo eine sehr ähnliche Anfrage von Kantonsrat Markus Bischoff (AL) und Kantonsrätin Judith Anna Stofer (AL) eingereicht wurde. Vor drei Jahren wurden aufgrund des ersten UPR-Berichtes Empfehlungen herausgegeben, für deren Umsetzung – auch auf Ebene der Kantone und Gemeinden – der Bund verantwortlich zeichnet. Die Häufung der parlamentarischen Anfragen im Zusam-

menhang mit UPR zeigt, dass einerseits über UPR zuwenig informiert wurde und sowohl Kantonen als auch Gemeinden kein klarer Auftrag zur Umsetzung erteilt wurde.

### **Zu den einzelnen Fragen:**

#### Zur Frage 1:

*„Sind dem Stadtrat der UPR Prozess und die Empfehlungen, welche die Schweiz 2008 entgegengenommen hat, bekannt?“*

*Wenn ja: Ist die Stadt offiziell vom Bund darüber informiert worden oder kommt die Information von anderswo?“*

Der UPR-Prozess (Universal Periodic Review) ist eine Prüfung im Rahmen der Vorgaben des UNO-Menschenrechtsrates, der sich jeder der 193 UNO-Mitgliedstaaten unterzieht. Die Schweiz wurde 2008 zum ersten Mal evaluiert. Kern des Verfahrens ist ein Dialog zwischen dem überprüften Staat und allen beteiligten Ländern. Darin werden Empfehlungen ausgesprochen, die der betreffende Staat frei ist, anzunehmen oder abzulehnen. Der Schweizer Staatenbericht zum UPR-Prozess vom 9. April 2008 sowie die Ergebnisse des mündlichen Länderexamens inklusive der insgesamt 32 ausgesprochenen Empfehlungen vom 28. Mai 2008 wurden auf der Webseite des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte publiziert. Bis heute befindet sich auf der Internetseite des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten ein Link zu den oben genannten Berichten und zusätzlichem Material.

Der Stadtrat hat Kenntnis von den Empfehlungen aus dem UPR-Prozess, auch wenn er vom Bund nicht offiziell darüber informiert wurde. Information und Kommunikation laufen gemäss den föderalistischen Gepflogenheiten der Schweiz nicht direkt vom Bund in die Gemeinden, sondern über die Kantone.

Der Bund beauftragte das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) mit einer Studie zum Follow-up der 2008 angenommenen Empfehlungen. Zu dieser Studie fand am 24. Januar 2012 ein Austausch statt, an dem über 250 Personen aus verschiedensten Kreisen (darunter mehrere Parlamentsmitglieder) teilnahmen. Die interdepartementale Kerngruppe internationale Menschenrechtspolitik (KIM) begann im Dezember 2011 mit der Ausarbeitung des zweiten Berichts der Schweiz im Hinblick auf die UPR. Der unter der Leitung des EDA erstellte Entwurf wurde im April und Mai 2012 den Kantonen zur Stellungnahme unterbreitet und soll im Juni 2012 vom Bundesrat verabschiedet werden.

Die Stadt Winterthur wurde vom Kanton Zürich nicht über den Entwurf oder laufende Verfahren informiert und auch nicht um ihre Stellungnahme gebeten.

#### Zur Frage 2:

*„Wie beurteilt der Stadtrat die Kommunikation des Bundes gegenüber den Gemeinden über ihre Umsetzungspflichten und den UPR -Prozess als Ganzes? Wo sieht er Verbesserungspotential?“*

Die Stadt Winterthur wurde vom Bund nicht direkt über die Empfehlungen informiert. Die Information blieb auf Kantonsebene stehen. Insofern ist der Informationsaustausch als nicht optimal zu werten.

Die Erstellung der Staatenberichte sowie die Kontrolle über die Umsetzung der Empfehlungen erfolgt in einem schrittweisen Verfahren zwischen internationalen Organisationen, dem Bund und den Kantonen. In den letzten Monaten fanden auf Bundesebene zahlreiche Sitzungen zur Frage einer Harmonisierung der Praktiken der eidgenössischen Departemente sowie zu den Modalitäten des Einbezugs von Kantonen und Gemeinden statt. Im Auftrag des

Bundes hat das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) danach eine Studie zur Umsetzung internationaler Menschenrechtsempfehlungen verfasst und Empfehlungen für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den involvierten Stellen – Bund, Kantone, Gemeinden, NGOs – und mögliche Lösungsansätze zur Behebung der bestehenden Lücken abgegeben. Die Stadt Winterthur begrüsst diese Bestrebungen insofern, als sie auch zur Aufgabenklärung der verschiedenen Staatsebenen beitragen.

### Zur Frage 3:

*"Sind innerhalb der Stadtverwaltung die besonders von der Umsetzung betroffenen Ämter, Dienststellen, etc. informiert über ihre Aufträge und den Zeitplan? Falls nein: Weshalb nicht?"*

Die bei der Stadt Winterthur besonders betroffenen Stellen – Gleichstellung, Integrationsförderung, Ombudsstelle – sind wie ausgeführt nicht direkt vom Bund oder vom Kanton Zürich über den UPR-Prozess informiert oder dazu zur Stellungnahme aufgefordert worden.

Die Umsetzung von internationalen Verträgen fällt allerdings in erster Linie nicht in die Zuständigkeit von Gemeinden, sondern in diejenige des Bundes. Die angesprochenen Empfehlungen aus dem UPR-Verfahren sind programmatischer Natur oder verpflichten den Vertragsstaat, über die Gesetzgebung aktiv zu werden. Die Empfehlungen wurden vom Bund nicht in einzelne Aufträge an Kantone oder Gemeinden weitergegeben.

Anliegen wie die Stärkung der Bemühungen, gleiche Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu garantieren, die Verwendung einer geschlechtsneutralen Sprache in Gesetzes- und Verwaltungssprache oder der Ausbau der Entwicklungshilfe sind jedoch erklärte Anliegen der Stadt Winterthur (vgl. Legislaturziele 2010 – 2014, Leitbild Integration der Stadt Winterthur vom November 2000, Leitfaden zur sprachlichen Gleichbehandlung von Frau und Mann vom Juni 2005). Im Bereich der Entwicklungshilfe engagiert sich die Stadt Winterthur zudem speziell zusammen mit der Stadt Schaffhausen und der Stadt St. Gallen, im Rahmen einer langjährigen Städtegemeinschaft. Im Zusammenschluss wird jährlich ein Betrag von 240'000 Franken an ein Entwicklungshilfeprojekt, das den Schwerpunkt auf nachhaltige Entwicklung unter Einbezug einheimischer Mitwirkung legt, gesprochen. Daneben beträgt das Budget der Stadt Winterthur für punktuelle Entwicklungshilfe 150'000 Franken pro Jahr.

Der Stadt Winterthur ist unabhängig von den vorliegenden Empfehlungen die Einhaltung und Wahrung von Menschenrechten ein grosses Anliegen, und sie ist bestrebt, diese in ihrer Verwaltungstätigkeit jederzeit zu beachten.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder