
**DRITTER PERIODISCHER BERICHT DER SCHWEIZER
REGIERUNG AN DEN MENSCHENRECHTSAUS-
SCHUSS DER VEREINTEN NATIONEN**

Dem Zentrum der Vereinten Nationen für
Menschenrechte am ...¹ zuhanden des
Menschenrechtsausschusses überreicht

¹ Stand April 2007.

INHALTSÜBERSICHT

Erster Teil: Allgemeines.....	1
I. Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen.....	1
II. Die Schweiz im Menschenrechtsrat	1
III. Ratifikation und Unterzeichnung von internationalen Übereinkünften	2
IV. Rückzug von Vorbehalten	4
V. Verfassungsreform.....	4
VI. Wichtigste abgeschlossene Gesetzgebungsprojekte (Übersicht).....	5
VII. Laufende Gesetzgebungsprojekte	7
VIII. Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Pakt.....	12
Zweiter Teil: Artikelweise Überprüfung der Umsetzung der durch den Pakt II garantierten Rechte	13
Dritter Teil: Antworten zu den Kritikpunkten.....	99
I. Vorbehalte zum Pakt und Beitritt zum Fakultativprotokoll	99
II. Einhaltung der Verpflichtungen des Paktes durch die Behörden aller Kantone und Gemeinden	101
III. Gesetzgebung bei Dringlichkeit.....	102
IV. Rassistische Vorfälle.....	102
V. Gleichberechtigung von Mann und Frau	104
VI. Diskriminierung im privaten Sektor.....	107
VII. Polizeiliche Übergriffe	108
VIII. Strafverfahren	111
IX. Ausweisung ausländischer Personen	111
X. Isolationshaft.....	112
XI. Unterscheidung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und ausländischen Personen.....	114
XII. Verbreitung der Texte	117
XIII. Auskünfte über die Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses in den Ziff. 13 und 15 der Schlussbemerkungen.....	117

INHALTSVERZEICHNIS

Erster Teil: Allgemeines.....	1
I. Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen.....	1
II. Die Schweiz im Menschenrechtsrat	1
III. Ratifikation und Unterzeichnung von internationalen Übereinkünften	2
IV. Rückzug von Vorbehalten	4
V. Verfassungsreform.....	4
VI. Wichtigste abgeschlossene Gesetzgebungsprojekte (Übersicht).....	5
VII. Laufende Gesetzgebungsprojekte	7
1. Verfahrensrecht	7
2. Privatrecht	8
3. Strafrecht	9
4. Öffentliches Recht	10
VIII. Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Pakt.....	12
Zweiter Teil: Artikelweise Überprüfung der Umsetzung der durch den Pakt II garantierten Rechte	13
1. Artikel 1: Recht der Völker auf Selbstbestimmung	13
2. Artikel 2: Verbot der Diskriminierung bei der Ausübung der im Pakt anerkannten Rechte.....	13
2.1. Grundsatz	13
2.2. Gleichgeschlechtliche Paare	13
2.3. Verbot der Diskriminierung von behinderten Personen.....	14
2.4. Verbot der Rassendiskriminierung	15
2.4.1. Allgemeines	15
2.4.2. Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB).....	17
2.4.3. Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte	18
2.4.4. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)	18
2.4.5. Fachstelle Extremismus in der Armee.....	19
2.4.6. Rechtsprechung	19
2.4.7. Gesetzesänderungen zur Bekämpfung von Rassismus.....	22
2.5. Integration von Ausländerinnen und Ausländern.....	23
2.6. Einschränkung des Gleichheitsgebotes aufgrund der Staatsangehörigkeit	25
2.7. Einschränkungen des Gleichheitsgebotes aufgrund der Sprache, der Meinung und der Religion	28
3. Artikel 3: Gleichberechtigung von Mann und Frau	28
3.1. Allgemeines.....	28

3.2.	Geschlechterquoten in der Politik, in der Ausbildung und im Erwerbsleben	29
3.3.	Frauenrelevante Regelungen.....	30
3.4.	Frauenhandel.....	33
3.5.	Behörden	33
4.	Artikel 4: Ausserkraftsetzung der garantierten Rechte im Falle eines Notstandes.....	35
5.	Artikel 5: Verbot des Rechtsmissbrauchs; Vorbehalt des günstigeren Rechts.	36
6.	Artikel 6: Recht auf Leben.....	37
6.1.	Grundsatz	37
6.2.	Recht auf Hilfe in Notlagen	37
6.3.	Suizidhilfe.....	38
6.4.	Rechtsprechung.....	38
7.	Artikel 7: Verbot der Folter	39
7.1.	Grundsatz	39
7.2.	Vierter periodischer Bericht der Schweiz an den CAT	39
7.3.	Beschwerden an den CAT	39
7.4.	Dritter und vierter Besuch des CPT in der Schweiz	39
7.5.	Isolationshaft.....	40
7.6.	Medizinische Versuche	40
7.7.	Rechtsprechung.....	42
7.8.	Non-Refoulement-Prinzip im Asylrecht	43
7.9.	Non-Refoulement-Prinzip in der Internationalen Rechtshilfe.....	45
7.10.	Tätigkeiten der Schweiz auf internationaler Ebene	46
8.	Artikel 8: Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit	46
8.1.	Gemeinnützige Arbeit als strafrechtliche Sanktion.....	46
8.2.	Ausbeutung von Frauen.....	46
8.3.	Sexuelle Ausbeutung von Kindern	50
8.4.	Bundesgesetz über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen ..	51
8.5.	Zivildienst.....	52
9.	Artikel 9: Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit.....	52
9.1.	Grundsatz	52
9.2.	CPT und CAT.....	52
9.3.	Lebenslange Verwahrung	53
9.4.	Asylverfahren auf Flughäfen	54
9.5.	Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht	54
9.6.	Fürsorgerischer Freiheitsentzug.....	55

9.7. Ausserprozessualer Zeugenschutz	55
9.8. Sicherstellung von Gewaltpropaganda.....	56
9.9. Geheime CIA-Gefängnisse in Europa	56
9.10. Rechtsprechung	56
10. Artikel 10: Menschliche Behandlung von Personen im Freiheitsentzug	57
10.1. Allgemeines.....	57
10.2. Rechtsprechung	58
11. Artikel 11: Verbot des Schuldverhafts	58
12. Artikel 12: Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit.....	58
13. Artikel 13: Ausweisung ausländischer Personen.....	59
13.1. Allgemeines.....	59
13.2. Rechtsprechung	61
14. Artikel 14: Recht auf ein faires Verfahren.....	61
14.1. Allgemeines.....	61
14.2. Strafverfahren	63
14.3. Zivilverfahren.....	65
14.4. Rechtsprechung	65
15. Artikel 15: Keine Strafe ohne Gesetz	68
16. Artikel 16: Anspruch auf Anerkennung der Rechtspersönlichkeit.....	69
17. Artikel 17: Recht auf Schutz des Privat- und Familienlebens	69
17.1. Grundsatz	69
17.2. Selbstbestimmungsrecht – Zwangssterilisationen.....	69
17.3. Privatleben – Datenschutz	70
17.4. Innere Sicherheit	71
17.5. Familienleben.....	72
17.6. Rechtsprechung	72
18. Artikel 18: Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit	74
18.1. Allgemeines.....	74
18.2. Zivildienst	74
18.3. Religiöse und moralische Erziehung.....	75
18.4. Rechtsprechung	76
19. Artikel 19: Meinungsäusserungsfreiheit	77
19.1. Grundsatz	77
19.2. Gesetzgebung.....	77
19.3. Rechtsprechung	78
20. Artikel 20: Verbot der Kriegspropaganda	79

21. Artikel 21: Versammlungsfreiheit.....	80
22. Artikel 22: Vereinsfreiheit	80
22.1. Koalitionsfreiheit.....	80
22.2. Arbeitnehmerschutz	81
22.3. Rechtsprechung.....	82
23. Artikel 23: Recht auf Ehe	82
23.1. Grundsatz	82
23.2. Möglichkeit der Ehe zwischen einer Person und ihrem Stiefkind	82
23.3. Zwangsehe.....	83
24. Artikel 24: Rechte des Kindes	83
24.1. Allgemeines.....	83
24.2. Schutz der Minderjährigen	85
24.3. Kindsmisshandlung.....	86
24.4. Name des Kindes.....	86
24.5. Staatsbürgerschaft des Kindes	86
25. Artikel 25: Politische Rechte.....	86
25.1. Grundsatz	86
25.2. Stimmrecht.....	87
25.3. Wählbarkeit	87
25.4. Ablauf der Wahlen.....	87
25.5. Einführung der allgemeinen Volksinitiative.....	88
25.6. Elektronische Stimmabgabe.....	88
25.7. Politische Rechte ausländischer Personen in der Schweiz.....	89
25.8. Rechtsprechung	89
26. Artikel 26: Allgemeines Gleichheitsprinzip	89
26.1. Eingetragene Partnerschaft	89
26.2. Rechtsprechung	91
27. Artikel 27: Schutz der Minderheiten	92
27.1. Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten	92
27.2. Sprachminderheiten	93
27.3. Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen	95
27.4. Kulturelle Minderheiten	95
27.5. Rechtsprechung	97
27.6. Religiöse Minderheiten.....	97
Dritter Teil: Antworten zu den Kritikpunkten.....	99

I.	Vorbehalte zum Pakt und Beitritt zum Fakultativprotokoll	99
1.	In der Berichtsperiode zurückgezogene Vorbehalte	99
2.	Weiterhin bestehende Vorbehalte.....	100
3.	Fakultativprotokoll.....	100
II.	Einhaltung der Verpflichtungen des Paktes durch die Behörden aller Kantone und Gemeinden.....	101
III.	Gesetzgebung bei Dringlichkeit.....	102
IV.	Rassistische Vorfälle	102
1.	Rechtsschutz und gerichtlicher Schutz	102
2.	Fachstelle für Rassismusbekämpfung und Eidgenössische Kommission gegen Rassismus.....	102
3.	Fachstelle Extremismus in der Armee	103
4.	Organ zum Schutz der Menschenrechte	103
V.	Gleichberechtigung von Mann und Frau	104
1.	Chancengleichheit	104
2.	Bekämpfung von Lohndifferenzen in der Bundesverwaltung.....	105
3.	Beschaffungswesen.....	106
4.	Zugang zu Führungspositionen im öffentlichen und privaten Sektor	106
VI.	Diskriminierung im privaten Sektor.....	107
VII.	Polizeiliche Übergriffe	108
1.	Allgemeines	108
2.	Mechanismen für unabhängige Untersuchungen	110
VIII.	Strafverfahren	111
IX.	Ausweisung ausländischer Personen	111
X.	Isolationshaft.....	112
XI.	Unterscheidung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und ausländischen Personen.....	114
1.	Allgemeines	114
2.	Ausländische Personen ohne Arbeitsbewilligung	114
3.	Von der Ausweisung bedrohte ausländische Ehegatten.....	116
XII.	Verbreitung der Texte	117
XIII.	Auskünfte über die Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses in den Ziff. 13 und 15 der Schlussbemerkungen.....	117

Erster Teil:

Allgemeines

I. Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen

1. Nach einer intensiven demokratischen Debatte stimmten am 3. März 2002 sowohl die Mehrheit des Volkes (mit 54,6%) als auch der Stände (11 Kantone und 2 Halbkantone gegen 9 Kantone und 4 Halbkantone) für die Volksinitiative "für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)"².

2. Am 10. September 2002 wurde die Schweiz Mitglied der Organisation der Vereinten Nationen (UNO). Dieser Beitritt war eine der Prioritäten des Bundesrates für die Legislaturperiode 1999-2003³.

II. Die Schweiz im Menschenrechtsrat

3. Die Schweiz wurde am 9. Mai 2006 mit 140 von 191 Stimmen in den Menschenrechtsrat gewählt und beteiligte sich aktiv und konstruktiv an den Arbeiten, die zur Verabschiedung der Resolution A/RES/60/251 geführt haben. Gemäss dieser Resolution

- a. verpflichtet sich die Schweiz, uneingeschränkt mit dem neuen Menschenrechtsrat zusammenzuarbeiten, damit er ein starkes, wirksames und faires Organ der UNO zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte wird, indem sie sich unter anderem nachdrücklich dazu verpflichtet, auf die Verwirklichung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, einschliesslich des Rechts auf Entwicklung, hinzuwirken, und dabei alle Rechte auf die gleiche Stufe stellt.
- b. Ferner bekräftigt die Schweiz ihre Unterstützung für das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte und für andere betroffene Fonds, Programme und Institutionen der UNO, indem sie unter anderem die laufenden Anstrengungen zur Reform des Vertragsüberwachungssystems (*Treaty Body System*) unterstützt und insbesondere die Zweckmässigkeit eines erweiterten Grundlagendokuments (*Expanded Common Core Document*) mit vertragspezifischen Berichten prüft, welche den jeweiligen Vertragsüberwachungsgremien zu unterbreiten ist.
- c. Im weitern verpflichtet sich die Schweiz, die Menschenrechte auf internationaler Ebene zu fördern, indem sie unter anderem die Staaten durch

² Gemäss Art. 140 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung wird der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

³ BBl 2000 2276.

Menschenrechtsdialoge, den Austausch von Experten, technische Zusammenarbeit und Beratung dabei unterstützt, ihren Pflichten im Bereich der Menschenrechte nachzukommen.

- d. Schliesslich bekennt sich die Schweiz zu ihrer Verpflichtung, die Menschenrechte auf nationaler Ebene zu fördern, u. a. indem sie
- die Möglichkeit prüft, ihre Vorbehalte zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes zurückzuziehen;
 - das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie ratifiziert (vgl. Ziff. 4);
 - darauf hinarbeitet, das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über Folter zu ratifizieren, das sie am 25. Juni 2004 unterzeichnet hat (vgl. Ziff. 4);
 - das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ratifiziert;
 - in naher Zukunft das Dritte Zusatzprotokoll zu den vier Genfer Übereinkommen ratifiziert;
 - uneingeschränkt mit den Vertragsüberwachungsgremien zusammenarbeitet, ihre Berichte innerhalb der vorgegebenen Fristen einreicht und ohne Verzug und nach bestem Wissen und Gewissen auf die Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieser Gremien reagiert.

III. Ratifikation und Unterzeichnung von internationalen Übereinkünften

4. Seit der Aktualisierung des Zweiten Berichts (CCPR/C/CH/98/2), die am 30. September 2001 erfolgte, hat die Schweiz auf universeller Ebene die folgenden Übereinkünfte zum Schutz der Menschenrechte ratifiziert oder unterzeichnet:

- das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998, das von der Schweiz am 12. Oktober 2001 ratifiziert wurde⁴ (Ziff. 16);
- das Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, das am 26. Juni 2002 ratifiziert wurde und am 26. Juli 2002 für die Schweiz in Kraft getreten ist⁵;
- das Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, das am 25. Juni 2004 unterzeichnet wurde (Ziff. 20 und 147);

⁴ SR 0.312.1.

⁵ SR 0.107.1.

- das Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, das am 19. September 2006 ratifiziert wurde und am 19. Oktober 2006 für die Schweiz in Kraft getreten ist⁶ (Ziff. 17, 150 und 168);
- das am 15. November 2000 unterzeichnete Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, das entsprechende Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, sowie das entsprechende Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, Luft und Seeweg, die am 27. Oktober 2006 ratifiziert wurden und am 26. November 2006 in Kraft getreten sind⁷(Ziff. 150);
- das Übereinkommen gegen Korruption, das am 10. Dezember 2003 unterzeichnet wurde.

5. Zudem sind auf regionaler Ebene die Unterzeichnung, die Ratifizierung und/oder das Inkrafttreten folgender Übereinkünfte zum Schutz der Menschenrechte zu erwähnen:

- die Protokolle Nr. 1 und 2 zum Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (SEV 151 und 152), die am 1. März 2002 in Kraft getreten sind⁸;
- das Zusatzprotokoll vom 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen, das am 1. Oktober 2004 für die Schweiz in Kraft getreten ist⁹;
- das Protokoll Nr. 13 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten bezüglich der Abschaffung der Todesstrafe unter allen Umständen (SEV 187), das am 1. Juli 2003 für die Schweiz in Kraft getreten ist¹⁰;
- das Protokoll Nr. 14 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention, das am 25. April 2006 ratifiziert wurde (noch nicht in Kraft);
- das Übereinkommen über Computerkriminalität (SEV 185), das am 23. November 2001 unterzeichnet wurde (Ziff. 169);
- das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art (SEV 189), das am 9. Oktober 2003 unterzeichnet wurde;
- das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin bezüglich der Transplantation von menschlichen Organen und Gewebe (SEV 186), das am 11. Juli 2002 unterzeichnet wurde.

⁶ SR 0.107.2.

⁷ SR 0.311.54 und 0.311.541.

⁸ AS 2003 2581 und 2584

⁹ SR 0.343.1.

¹⁰ SR 0.101.093.

IV. Rückzug von Vorbehalten

6. Die Schweiz hat dem Generalsekretär der Vereinten Nationen am 9. Januar 2004 notifiziert, dass sie den Vorbehalt hinsichtlich Artikel 14 Absatz 3 lit. d und f (Unentgeltlichkeit des Beistandes eines amtlichen Verteidigers und eines Dolmetschers) zurückzieht. Der Rückzug dieses Vorbehalts ist am 12. Januar 2004 wirksam geworden.

7. Mit Beschluss vom 4. April 2007, der dem Generalsekretär der Vereinten Nationen am 1. Mai 2007 notifiziert wurde, hat der Bundesrat entschieden, die Vorbehalte hinsichtlich Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe b, 14 Absatz 1 und 14 Absatz 5 zurückzuziehen. Auf diesen Rückzug, der am 1. Mai 2007 wirksam wurde, wird im dritten Teil dieses Berichts eingegangen (vgl. Ziff. 344 ff.).

V. Verfassungsreform

8. Wie bereits in Ziffer 7 des Zweiten Berichts ausgeführt, umfasst die Verfassungsreform drei Projekte: die Nachführung der Bundesverfassung (in Kraft getreten am 1. Januar 2000), die Reform der Volksrechte und die Justizreform.

9. Im Rahmen der Reform der Volksrechte ist auf den 1. August 2003 das erweiterte Staatsvertragsreferendum (Art. 141 Abs. 1 lit. d und 141a BV) eingeführt worden. Unkündbare Staatsverträge, Beitritte zu internationalen Organisationen sowie alle internationalen Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, unterliegen nunmehr dem Referendum. Am 31. Mai 2006 hat der Bundesrat die Botschaft über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative¹¹ zuhanden des Parlaments verabschiedet; beide Räte haben es indessen abgelehnt, auf gesetzgeberische Arbeiten zur Einführung der allgemeinen Volksinitiative (Art. 139aBV) einzutreten, wonach 100'000 Stimmberechtigte die Annahme, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen verlangen können.

10. Die Justizreform will das Bundesgericht funktionsfähig erhalten, den Rechtsschutz verbessern und die Grundlagen für ein einheitliches schweizerisches Prozessrecht schaffen. Sie wird etappenweise realisiert und ist zurzeit noch im Gange (vgl. Ziff. 12 f. und 213 ff.). In Kraft getreten sind:

- am 1. April 2003 : die Verfassungsgrundlagen für die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts (Art. 123 BV) und für die Schaffung des Bundesstrafgerichts (Art. 191a Abs. 1 BV);
- am 1. September 2005: die Verfassungsgrundlage für die Schaffung des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 191a Abs. 2 BV);

¹¹ BBI 2006 5261 ff.

- am 1. Januar 2007: unter anderem die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV; 191b BV), die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 191c BV), die Verfassungsgrundlage für die Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts (Art. 122 BV), sowie Normen zur Stärkung der Autonomie des Bundesgerichts (Art. 188 – 191 BV).

VI. Wichtigste abgeschlossene Gesetzgebungsprojekte (Übersicht)

11. Seit der Aktualisierung des Zweiten Berichts hat die Schweiz folgende wichtige Gesetzgebungsvorlagen verabschiedet:

- Revision des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Gewaltpropaganda/Gewalt bei Sportveranstaltungen, BWIS I) vom 24. März 2006, in Kraft seit 1. Januar 2007 (Ziff. 189 und 251)¹²;
- Revision des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG; in Kraft getreten am 1. Januar 2006¹³; Ziff. 66 und 290);
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AusländerG, AuG; voraussichtliches Inkrafttreten am 1. Januar 2008; Ziff. 64 f., 159 und 207 ff.)¹⁴;
- Revision mehrerer Bestimmungen des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG¹⁵; in Kraft getreten am 1. April 2004 im Rahmen des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 2003 über das Entlastungsprogramm 2003¹⁶; Ziff. 136);
- Teilrevision vom 16. Dezember 2005 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG¹⁷; Inkrafttreten teilweise am 1. Januar 2007 und teilweise am 1. Januar 2008; Ziff. 113, 135, 138 ff., 184 und 414)¹⁸;
- Revidierte Verordnung vom 13. September 2000 zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; in Kraft getreten am 1. Februar 2006; Ziff. 58)¹⁹;
- Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; in Kraft getreten am 1. Januar 2004; Ziff. 32)²⁰;

¹² AS 2006 3703.

¹³ SR 141; AS 2005 5233.

¹⁴ BBl 2002 3851 ff.

¹⁵ SR 142.31.

¹⁶ AS 2004 1647, BBl 2003 5615.

¹⁷ SR 142.31.

¹⁸ AS 2006 4745, BBl 2002 6845.

¹⁹ SR 142.205.

²⁰ SR 151.3.

- Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ; in Kraft getreten am 1. Juli 2006; Ziff. 250 und 274)²¹;
- Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; in Kraft getreten am 1. Januar 2001; Ziff. 282)²²;
- Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; in Kraft getreten am 1. Januar 2007; Ziff. 213)²³;
- Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; in Kraft getreten am 1. Januar 2007; Ziff. 213)²⁴;
- Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz, SGG; in Kraft getreten am 1. April 2004; Ziff. 214)²⁵;
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB)²⁶:
 - Artikel 28b (voraussichtliches Inkrafttreten am 1. Juli 2007; Ziff. 93);
 - Artikel 114 (in Kraft getreten am 1. Juli 2004; Ziff. 288);
- Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über Voraussetzungen und Verfahren bei Sterilisationen (Sterilisationsgesetz; in Kraft getreten am 1. Juli 2005; Ziff. 243 f.)²⁷;
- Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz; in Kraft getreten am 1. Januar 2006; Ziff. 28, 288 und 314 ff.)²⁸;
- Teilrevision des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG²⁹; voraussichtliches Inkrafttreten im Verlauf von 2007; Ziff. 245 ff.)³⁰;
- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB)³¹:
 - revidierter Allgemeiner Teil des Strafgesetzbuches (StGB; in Kraft getreten am 1. Januar 2007; Ziff. 148 und 164)³²;
 - Artikel 123, 189 und 190 (in Kraft getreten am 1. April 2004; Ziff. 95);
 - Artikel 182 (in Kraft getreten am 1. Dezember 2006; Ziff. 151 und 168);
 - Artikel 197 (in Kraft getreten am 1. April 2002; Ziff. 165)
 - Artikel 386 (in Kraft getreten am 1. Januar 2006; Ziff. 54);
- Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG; in Kraft getreten am 1. Januar 2007; Ziff. 295)³³;

²¹ SR 152.3.

²² SR 172.220.1.

²³ SR 173.110.

²⁴ SR 173.32.

²⁵ SR 173.71.

²⁶ SR 210.

²⁷ SR 211.111.1.

²⁸ SR 211.231.

²⁹ SR 235.1.

³⁰ BBl 2006 3547.

³¹ SR 311.0.

³² SR 311.0.

- Teilrevision des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG; in Kraft getreten am 1. Oktober 2002; Ziff. 19 und 297)³⁴;
- Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die verdeckte Ermittlung (BVE; in Kraft getreten am 1. Januar 2005; Ziff. 222 und 224)³⁵;
- Tierschutzgesetz vom 9. März 1978 (TschG; voraussichtliches Inkrafttreten Ende 2007; Ziff. 343)³⁶;
- Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; in Kraft getreten am 1. Januar 2002; Ziff. 223 f.)³⁷;
- Bundesgesetz über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen (Transplantationsgesetz, Inkrafttreten am 1. Juli 2007; Ziff. 174)³⁸;
- Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA; voraussichtliches Inkrafttreten am 1. Januar 2008; Ziff. 418)³⁹;
- Revision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über den zivilen Ersatzdienst (ZDG; in Kraft getreten am 1. Januar 2004; Ziff. 263 f.)⁴⁰;
- Revision des Bundesgesetzes vom 25. September 1952 über den Erwerbssersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbssersatzgesetz, EOG; in Kraft getreten im Juli 2005; Ziff. 89)⁴¹;
- Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG; wahrscheinliches Inkrafttreten am 1. Januar 2009; Ziff. 293)⁴².

VII. Laufende Gesetzgebungsprojekte

1. Verfahrensrecht

12. Am 21. Dezember 2005 hat der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts⁴³ (vgl. Ziff. 178 und 216 ff.) unterbreitet. Die Vorlage umfasst die Entwürfe zu einer Schweizerischen Strafprozessordnung und zu einer Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung. Sie entsprechen in den grossen Zügen den Vorentwürfen, die der Bundesrat im Juni 2001 in die Vernehmlassung geschickt hatte. Die neue Schweizerische Strafprozessordnung sieht ein einheitliches

³³ SR 311.1.

³⁴ SR 312.5.

³⁵ SR 312.8.

³⁶ SR 455.

³⁷ SR 780.1.

³⁸ BBI 2004 5453; künftig SR 810.21.

³⁹ AS 2007 359.

⁴⁰ SR 824.0.

⁴¹ SR 834.1.

⁴² BBI 2006 3515.

⁴³ BBI 2006 1085 ff.

Strafverfolgungsmodell (Staatsanwaltschaftsmodell), eine einheitliche Umschreibung der sachlichen Zuständigkeit der Strafgerichte sowie ein einheitliches Rechtsmittelsystem vor. Sie enthält einige Neuerungen, die so bisher nicht oder nur in einzelnen Kantonen bekannt waren. Dazu gehören die Einführung eines ausgebauten Opportunitätsprinzips, Möglichkeiten der Verständigung zwischen Täter und Opfer und der Absprache zwischen beschuldigter Person und Staatsanwaltschaft, eine Stärkung der Verteidigungsrechte, ein Ausbau gewisser Rechte des Opfers, eine Erweiterung des prozessualen Zeugenschutzes und die Überwachung von Bankbeziehungen als neue Zwangsmassnahme. Das Parlament hat die Beratung der Entwürfe des Bundesrats im Frühjahr 2006 aufgenommen. Mit einer Verabschiedung kann gegen Ende des Jahres 2007 gerechnet werden. Die Inkraftsetzung ist für 2009 (Bund) bzw. 2010 (Kantone) geplant, nachdem die jeweiligen Einführungsgesetze zur neuen Prozessordnung verabschiedet sein werden.

13. Im Rahmen der Justizreform soll auch das Zivilprozessrecht vereinheitlicht werden (vgl. Ziff. 225). Die Vereinheitlichung soll den Zugang zum Recht vereinfachen und somit den Rechtsalltag erleichtern, für Transparenz und Berechenbarkeit der Regeln sorgen und eine einheitlichere Praxis ermöglichen. Dabei kommt der vor- bzw. aussergerichtlichen Streitbeilegung ein hoher Stellenwert zu. Für kleinere Streitigkeiten sowie für die Angelegenheiten des sozialen Privatrechts (Miete, Arbeit, Konsumentenschutz) ist ein vereinfachtes Verfahren vorgesehen, das sich durch erleichterte Formen, verstärkte Mündlichkeit und eine aktivere Rolle des Gerichts kennzeichnet. Der Bundesrat hat die Botschaft⁴⁴ zu dieser Vorlage im Juni 2006 verabschiedet. Das Parlament hat die Beratung des Entwurfs des Bundesrats im Januar 2007 aufgenommen. Mit einer Verabschiedung kann gegen Ende 2008 gerechnet werden. Die Inkraftsetzung ist nicht vor 2010 geplant.

2. Privatrecht

14. Der Bundesrat hat am 28. Juni 2006 die Botschaft zur Totalrevision des Vormundschaftsrechts⁴⁵ verabschiedet (vgl. Ziff. 187). Die Revision hat zum Ziel, das Selbstbestimmungsrecht schwacher, hilfsbedürftiger Personen zu wahren und zu fördern, gleichzeitig aber auch die erforderliche Unterstützung sicherzustellen und gesellschaftliche Stigmatisierungen zu vermeiden. Die heutigen vormundschaftlichen Massnahmen berücksichtigen das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht ausreichend: an die Stelle standardisierter Massnahmen soll deshalb als einheitliches Instrument die Beistandschaft treten. Wenn eine Person wegen einer geistigen Behinderung, einer psychischen Störung oder eines ähnlichen Schwächezustandes ihre Angelegenheiten nicht mehr besorgen kann und die Unterstützung durch Angehörige oder freiwillige private oder öffentliche Dienste nicht ausreicht, müssen die Behörden künftig die Aufgaben des Beistandes im Einzelfall entsprechend den Bedürfnissen der betroffenen Personen festlegen, damit nur soviel staatliche Betreuung erfolgt, wie wirklich nötig ist. Die Gesetzesrevision will ferner den Schutz urteilsunfähiger Personen verbessern, die in Wohn- und Pflegeeinrichtungen leben. Für diese Personen muss ein schriftlicher Betreuungsvertrag abgeschlossen werden, damit über die erbrachten Leistungen Transparenz besteht. Zudem werden die Voraussetzungen umschrieben, unter denen die Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden kann. Schliesslich werden die Kantone

⁴⁴ BBI 2006 7221 ff.

⁴⁵ BBI 2006 7001 ff.

verpflichtet, diese Einrichtungen zu beaufsichtigen. Die Gesetzesrevision baut auch den Rechtsschutz der betroffenen Personen bei der fürsorgerischen Unterbringung aus. Unter anderem werden die ärztliche Einweisungskompetenz beschränkt und wichtige Verfahrensvorschriften gesetzlich verankert. Die Behörden müssen die Unterbringung periodisch überprüfen. Das Vormundchaftswesen wird einheitlich und übersichtlich organisiert: künftig werden alle Entscheide im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes bei einer Fachbehörde konzentriert; die Kantone können eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht einsetzen. Die parlamentarischen Beratungen haben im Herbst 2006 begonnen.

15. Am 28. Februar hat der Bundesrat die Botschaft zur Umsetzung der Übereinkommen über internationale Kindesentführungen sowie zur Genehmigung und Umsetzung der Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und Erwachsenen⁴⁶ verabschiedet. Die Schweiz will am Haager Kindesentführungsübereinkommen festhalten, da es wesentlich zur Bekämpfung internationaler Kindesentführungen beiträgt. Problematisch sind jedoch die oft langen, meist über mehrere Instanzen geführten Verfahren, die gekürzt und gestrafft werden sollen: Gesuche um Rückgabe entführter Kinder sollen künftig in jedem Kanton nur noch durch die oberen Gerichte als einzige Instanz beurteilt werden. Zudem soll der Rückführungsbeschluss auch die Vollstreckungsmodalitäten regeln und in der ganzen Schweiz vollstreckbar sein. Ferner sollen die Behörden die Bemühungen um eine gütliche Regelung des Konflikts zwischen den Eltern verstärkt unterstützen. Weiter sollen die Kinder vermehrt angehört werden und durch einen eigenen Rechtsbeistand im Verfahren vertreten sein. Schliesslich sollen sich die Gerichte vergewissern, welche Situation das Kind bei seiner Rückkehr antreffen wird. Eine Rückkehr soll etwa dann unzumutbar sein, wenn das Kind nicht dem im Herkunftsstaat verbliebenen Elternteil anvertraut werden kann, sondern bei einer Pflegefamilie untergebracht werden müsste.

3. Strafrecht

16. Am 17. August 2005 hat der Bundesrat die öffentliche Vernehmlassung für die ergänzenden Massnahmen im Bereich des Strafrechts zur Umsetzung des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs eröffnet⁴⁷ (Ziff. 4). Dieser Vorentwurf sieht vor, die Tatbestände der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und der Kriegsverbrechen im Strafgesetzbuch einzuführen. Zudem sollen die Zuständigkeiten im Bereich der Strafverfolgung neu geregelt werden. Für die Verfahren wegen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen wären grundsätzlich die zivilen Strafverfolgungsbehörden des Bundes zuständig. Die Militärjustiz würde nur bei Taten eingreifen, die von einem Mitglied der Schweizer Armee verübt würden oder deren Opfer ein Schweizer Soldat wäre oder wenn die Schweiz an einem Krieg beteiligt wäre. Da das Vernehmlassungsverfahren abgeschlossen ist, wird dem Parlament im Verlauf von 2007 eine Botschaft des Bundesrates vorgelegt.

17. Im Rahmen der Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie musste der Geltungsbereich der Strafbestimmung zum Menschenhandel erweitert werden. Das Fakultativprotokoll ist für die Schweiz am 19.

⁴⁶ BBI 2007 2595.

⁴⁷ BBI 2005 5187.

Oktober 2006 in Kraft getreten (vgl. Ziff. 4). Der neue Artikel 182 StGB trat am 1. Dezember 2006 in Kraft.

18. Am 8. Februar 2004 haben Volk und Stände die Volksinitiative "Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter" (Art. 123a BV) angenommen. Diese Verfassungsbestimmung ist bereits in Kraft und sieht vor, dass gefährliche Täter für unbestimmte Zeit verwahrt werden können, und zwar so lange, bis sie keine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit mehr darstellen. Die Verfassungsbestimmung bedarf noch der Konkretisierung auf Gesetzesstufe (dazu unten Ziff. 181 ff.).

4. Öffentliches Recht

19. Das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG)⁴⁸ wird zurzeit umfassend revidiert. Das 1993 in Kraft getretene Gesetz hat sich in seinen Grundzügen (Beratung, finanzielle Hilfe und Schutzrechte im Strafverfahren) bewährt. Mit der Totalrevision sollen nun verschiedene Lücken geschlossen sowie die Struktur des Gesetzes verbessert werden. Wesentliche inhaltliche Neuerungen sind etwa die Verlängerung der Frist für die Einreichung von Begehren um Entschädigung und Genugtuung von zwei auf fünf Jahre. Eine spezielle Regelung gilt für minderjährige Opfer von schweren Straftaten, insbesondere von Delikten gegen die sexuelle Integrität: sie werden bis zum 25. Altersjahr ein Begehren stellen können. Weiter wird die längerfristige Hilfe der Beratungsstellen besser von der Entschädigung abgegrenzt. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die längerfristige Hilfe so lange gewährt wird, bis sich der Gesundheitszustand des Opfers stabilisiert hat und die übrigen Folgen der Straftat soweit möglich beseitigt oder ausgeglichen sind. Die Entschädigung dagegen deckt die medizinischen Heil- und Pflegekosten nach der Stabilisierung des Gesundheitszustandes sowie den Erwerbsausfall, den Versorgerschaden und die Bestattungskosten. Opfer von Straftaten sollen auch in Zukunft eine Genugtuung erhalten. Schliesslich soll künftig auf die Entschädigung und Genugtuung bei Straftaten im Ausland gänzlich verzichtet werden. Die Opfer und ihre Angehörigen mit Wohnsitz in der Schweiz haben aber unverändert einen Anspruch auf die Leistungen der Beratungsstellen (vgl. Ziff. 96 und 157).

20. Die Schweiz hat das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OP-CAT) am 25. Juni 2004 unterzeichnet (vgl. Ziff. 4). Der Bundesrat hat am 8. Dezember 2006 zuhanden der Bundesversammlung die Botschaft über die Ratifikation und Umsetzung des Fakultativprotokolls verabschiedet⁴⁹.

21. Am 18. Januar 2006 hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (ZAG)⁵⁰ vorgelegt. Es soll die Anwendung von polizeilichem Zwang im Zuständigkeitsbereich des Bundes, insbesondere auch bei Rückführungen von Ausländern, einheitlich regeln und sicherstellen, dass allfälliger polizeilicher Zwang verhältnismässig angewendet

⁴⁸ SR 312.5.

⁴⁹ BBI 2007 265. Die parlamentarischen Beratungen haben im April 2007 begonnen.

⁵⁰ BBI 2006 2489.

wird. Körperliche Gewalt, Hilfsmittel und Waffen sollen den Umständen angemessen und unter grösstmöglicher Wahrung der Integrität der betroffenen Person eingesetzt werden. Der Einsatz von elektrischen Destabilisierungsgeräten („Taser“) und von Massnahmen, welche die Atemwege beeinträchtigen oder die Gesundheit der betroffenen Person erheblich gefährden können, ist nach dem Entwurf verboten. Arzneimittel dürfen nur zu medizinischen Zwecken abgegeben oder verabreicht werden. Sie dürfen nicht zweckentfremdet und an Stelle von polizeilichem Zwang eingesetzt werden, um eine Person zu beruhigen oder zu narkotisieren. Die Vollzugsbehörden dürfen nur besonders ausgebildete Personen mit Aufgaben beauftragen, die mit der Anwendung von polizeilichem Zwang verbunden sein können. Falls das Gesetz vom Parlament genehmigt wird, könnte es im Januar 2008 in Kraft treten.

22. Im Anschluss an eine parlamentarische Initiative hat die Staatspolitische Kommission des Ständerates⁵¹ einen Revisionsentwurf für das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts⁵² erarbeitet. Nachdem dieser Entwurf vom Bundesrat gutgeheissen worden war⁵³, wurde er im Dezember 2005 vom Ständerat verabschiedet. Gegenwärtig wird er in der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates beraten. Der Entwurf bestätigt den Grundsatz, dass für die Ernennung der Entscheidorgane und die Festlegung des Einbürgerungsverfahrens die Kantone zuständig sind. Gemäss dem Entwurf bleibt die Volksabstimmung in allen Formen (Urnenabstimmung, offene oder geheime Abstimmung in der Gemeindeversammlung) möglich, jedoch nur in jenen Fällen, in denen ein Ablehnungsantrag gegen das Einbürgerungsgesuch vorliegt, und sofern das Organ, das den Entscheid fällt, diesen rechtsgenügend begründen kann. Der Gesetzesentwurf sieht zudem Rechtsmittel gegen die kantonalen oder kommunalen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung vor (vgl. auch Ziff. 71).

23. Seit längerer Zeit findet eine Diskussion über die Frage statt, ob Nachrichtenbedürfnisse für die Lagebeurteilung und Entscheidungsfindung, aber auch für die rechtzeitige Erkennung verborgener Gefahren noch zeitgemäss befriedigt werden können. Die eingeleitete Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS II) soll der veränderten Bedrohungslage in Westeuropa Rechnung tragen. Sie bezweckt einen gezielten Ausbau der nachrichtendienstlichen Informationsbeschaffung, die damit der Praxis vieler europäischer Länder angenähert werden soll. Der Einsatz der neuen Massnahmen soll streng kontrolliert werden. Die Botschaft soll vom Bundesrat noch im Jahr 2007 zuhanden des Parlaments verabschiedet werden.

24. Auf die relevanten Punkte der laufenden Revisionen wird im Zusammenhang mit den entsprechenden Artikeln des Paktes eingegangen.

⁵¹ BBI 2005 6941.

⁵² SR 141.0.

⁵³ BBI 2005 7125.

VIII. Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Pakt

25. Das Bundesgericht hat im Berichtszeitraum zahlreiche Urteile mit Bezug auf die Rechte und Garantien gefällt, die durch den Pakt geschützt werden (13 veröffentlichte und 92 nicht veröffentlichte Urteile). Bemerkenswert ist dabei nicht nur die hohe Zahl der Urteile, sondern auch die zunehmende Bedeutung, die dem Pakt in der Praxis des Bundesgerichts zukommt. Auf die wichtigsten Entscheide wird im Zusammenhang mit den betreffenden Artikeln hingewiesen.

Zweiter Teil:

Artikelweise Überprüfung der Umsetzung der durch den Pakt II garantierten Rechte

1. Artikel 1: Recht der Völker auf Selbstbestimmung

26. In Bezug auf Artikel 1 Absatz 2 ist zu erwähnen, dass die Wirtschaftsfreiheit nunmehr ausdrücklich in Artikel 27 der Bundesverfassung verankert ist:

"Artikel 27 Wirtschaftsfreiheit

¹Die Wirtschaftsfreiheit ist gewährleistet.

²Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung."

Die übrigen Auskünfte der Schweiz in ihrem Zweiten Bericht sind weiterhin zutreffend.

2. Artikel 2: Verbot der Diskriminierung bei der Ausübung der im Pakt anerkannten Rechte

2.1. Grundsatz

27. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot sind nunmehr ausdrücklich in Artikel 8 der Bundesverfassung enthalten:

"Artikel 8 Rechtsgleichheit

¹Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

²Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

³Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.

⁴Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vor."

2.2. Gleichgeschlechtliche Paare

28. Das Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (vgl. Ziff. 11) erlaubt gleichgeschlechtlichen Paaren, ihre Partnerschaft beim Zivilstandsamt eintragen zu lassen und damit rechtlich abzusichern. Die einge-

tragene Partnerschaft begründet eine Lebensgemeinschaft mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, die in Bezug auf Steuern und Erbschaften, Sozialversicherungen und die berufliche Vorsorge rechtlich wie die Ehe behandelt wird. Hingegen lässt es das Partnerschaftsgesetz nicht zu, dass zwei Frauen oder zwei Männer gemeinsam ein Kind adoptieren. Auch Verfahren der Fortpflanzungsmedizin sind ihnen verwehrt.

2.3. Verbot der Diskriminierung von behinderten Personen

29. In der Schweiz sind ungefähr 700'000 Menschen, rund 10% der Bevölkerung, von einer Behinderung betroffen. Im Alltag können diese Menschen in verschiedenen Lebensbereichen Benachteiligungen erfahren.

30. Das Behindertengleichstellungsrecht umfasst ein Paket verschiedener Vorschriften, welches die Beseitigung dieser Benachteiligungen bezweckt. Es ist Ausdruck der Einsicht, dass Behinderung sich nicht auf ein individuelles, gesundheitliches Problem reduzieren lässt, sondern auch durch gesellschaftliche Rahmenbedingungen beeinflusst wird. Ziel des Gleichstellungsrechts ist es daher, diese behindernden Rahmenbedingungen zu verändern.

31. Die Bundesverfassung verbietet jegliche Diskriminierung wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung (Art. 8 Abs. 2 BV). Sie beauftragt den Gesetzgeber zudem, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Menschen mit Behinderungen vorzusehen (Art. 8 Abs. 4 BV).

32. Das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG)⁵⁴ (vgl. Ziff. 11) bezweckt, Benachteiligungen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind, zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Hindernisse beim Zugang zu Bauten und Anlagen sowie bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen, Aus- und Weiterbildungsangeboten und des öffentlichen Verkehrs sollen beseitigt werden⁵⁵. Auch sollen die Autonomie und die Integration von Menschen mit Behinderungen gefördert werden.

33. Anfang 2004 wurde das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen (EBGB) geschaffen, um zur Umsetzung dieser Ziele beizutragen.

⁵⁴ SR 151.3.

⁵⁵ Das Behindertengleichstellungsgesetz wird in zwei Verordnungen konkretisiert: Einerseits durch die Verordnung vom 19. November 2003 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsverordnung, BehiV; SR 151.31) und andererseits durch die Verordnung vom 12. November 2003 über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV; SR 151.34).

Das EBGB ist dem Eidgenössischen Departement des Inneren angegliedert und ist beauftragt,

- Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen wahrzunehmen;
- Die Gleichstellung von behinderten mit nicht behinderten Menschen im öffentlichen Raum zu fördern;
- sich für die Beseitigung der rechtlichen oder tatsächlichen Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen einzusetzen.

Zu den Aufgaben des EBGB gehören vor allem die Information und die Beratung, die Durchführung und Unterstützung von Programmen und Kampagnen, die der Integration von Menschen mit Behinderungen dienen, sowie das Verfassen und Initiieren von wissenschaftlichen Untersuchungen. Weitere Aufgaben in diesem Bereich werden von besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen. So liegt etwa die Zuständigkeit für die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs beim Bundesamt für Verkehr. Das EBGB sorgt für die Koordination der Tätigkeiten dieser Fachstellen und arbeitet eng mit den Behindertenorganisationen zusammen.

2.4. Verbot der Rassendiskriminierung

2.4.1. Allgemeines

34. Die Schweiz hat ihren Zweiten und Dritten periodischen Bericht über die Umsetzung des internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) am 4. und 5. März 2002 vor dem UNO-Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung präsentiert⁵⁶. Im Herbst 2006 hat sie ihren Vierten (vorgesehen für den 29. Dezember 2003), Fünften (vorgesehen für den 29. Dezember 2005) und Sechsten periodischen Bericht über die Umsetzung des CERD in Form eines einzigen Berichts eingereicht. Im Juni 2003 hat sie das individuelle Mitteilungsverfahren nach Artikel 14 CERD anerkannt.

35. Die Schweizer Regierung betrachtet ihr Engagement bezüglich der Problematik des Rassismus, Antisemitismus und der Fremdenfeindlichkeit als Daueraufgabe. Die Exekutive hat in zahlreichen Antworten auf parlamentarische Interpellationen und Stellungnahmen zu Motionen ihre Aufmerksamkeit für Fragestellungen in diesem Bereich zum Ausdruck gebracht. Die Bemühungen im Zeichen der Rassismusbekämpfung haben sich in der Berichtszeit weiter intensiviert. Neben dem konsequenten und engagierten Einsatz verschiedenster staatlicher und nichtstaatlicher Stellen und Organisationen ist dieses Engagement massgeblich den zwei vom Bund getragenen Institutionen, der verwaltungsinternen Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB; vgl. Ziff. 39 ff.) sowie der unabhängigen Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR; vgl. Ziff. 44 ff.), zu verdanken. Beide tragen mit ihrer Tätigkeit massgeblich zur Sensibilisierung und zur Prävention von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus bei.

⁵⁶ Vgl. dazu UN Doc. CERD/C/351/Add.2 sowie die Wortprotokolle der 1495. und 1496. Sitzung des Ausschusses vom 4. März 2002 (UN Doc. CERD/C/SR. 1495) und vom 5. März 2002 (UN Doc. CERD/C/SR. 1496).

36. Seit dem 1. Januar 1995 ist das strafrechtliche Verbot der Rassendiskriminierung in Kraft (vgl. Zweiter Bericht, Ziff. 19 ff.). Artikel 261^{bis} des Strafgesetzbuches (StGB) hat folgenden Wortlaut:

"Art. 261^{bis} Rassendiskriminierung

Wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion zu Hass oder Diskriminierung aufruft,

wer öffentlich Ideologien verbreitet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung der Angehörigen einer Rasse, Ethnie oder Religion gerichtet sind,

wer mit dem gleichen Ziel Propagandaaktionen organisiert, fördert oder daran teilnimmt,

wer öffentlich durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt oder diskriminiert oder aus einem dieser Gründe Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlost oder zu rechtfertigen sucht,

wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion verweigert,

wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft."

37. In seinen Antworten auf parlamentarische Vorstösse, die eine Aufhebung der Rassismus-Strafnorm forderten, hat der Bundesrat deutlich gemacht, dass nicht ungestraft bleiben soll, wer öffentlich gegen andere Menschen wegen deren Rasse, Ethnie oder Religion zu Hass oder Diskriminierung aufruft, sie in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt, ihnen eine angebotene Leistung verweigert oder öffentlich rassistische Ideologien verbreitet. Die Meinungsäusserungsfreiheit gelte nicht vorbehaltlos, sondern stosse an Grenzen, wenn es z.B. die Würde oder die Ehre anderer Menschen zu schützen gelte. Eine Streichung des Artikel 261^{bis} StGB (und des analogen Art. 171c des Militärstrafgesetzbuches) komme nicht in Frage, auch weil die Schweiz mit der Schaffung dieser Strafnormen internationale Verpflichtungen aus dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung erfülle⁵⁷. Gegenwärtig prüft eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe eine Ausdehnung der Strafnormen auf die Verwendung von Kennzeichen mit rassendiskriminierender Bedeutung sowie eine Präzisierung des Tatbestandes von Artikel 261^{bis} Absatz 4, 2. Teilsatz StGB (Leugnen von Völkermord).

38. Die Schweiz wirkt auch auf internationaler Ebene aktiv bei der Bekämpfung von Diskriminierung und Intoleranz mit. Neben den in ihren periodischen CERD-Berichte (vgl. Ziff. 34) erwähnten, zum Teil immer noch aktuellen Engagements sind etwa folgende Aktivitäten zu erwähnen:

- Im Rahmen der OSZE initiierte die Schweiz im Jahr 2002 gemeinsam mit Kirgistan den Beschluss Nr.6 der Ministerratstagung in Porto über Toleranz und Nichtdiskriminierung, der die Bekämpfung aller Formen von Intoleranz, Antisemitismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu einer

⁵⁷ Antworten des Bundesrates auf die Motion HESS BERNHARD vom 8. Oktober 2004, "Aufhebung der Rassismus-Strafnorm" (04.3607), und auf die Motion FRAKTION SVP vom 28. Februar 2005, "Streichung des Rassismus-Artikels" (05.3013).

der Prioritäten der Organisation macht. Nach diesem Beschluss brachte eine schweizerische Delegation, der namhafte Experten angehörten, in den Jahren 2003 und 2004 an hochrangigen Tagungen über Antisemitismus viel beachtete Beiträge ein.

- In den Jahren 2003 und 2004 schlug die Schweiz der Menschenrechtskommission und der Arbeitsgruppe für Minderheiten der Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte die Einführung eines Spezialverfahrens vor, das die Staaten ermutigen soll, die 1992 von der UNO verabschiedete Erklärung über Minderheitenrechte umzusetzen. Die Schweiz ist der Auffassung, dass ein solches Spezialverfahren den internationalen Mechanismus zur Prävention von Völkermord, den der Generalsekretär der UNO im Frühjahr 2004 ankündigte, vervollständigen würde.
- Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) pflegt sodann als "*national specialised body*" unter anderem Kontakte zu Vertretern der Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) und des Europarats, zum UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge, dem UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte und dem *International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions* (ICC NHRI). Ausserdem nahmen Mitglieder des Präsidiums und des Sekretariats an diversen internationalen Konferenzen im Bereich Menschenrechte und Rassismusbekämpfung teil, so z.B. an der 2. OSZE-Konferenz "Toleranz und der Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung", der UNO-Folgekonferenz zur Weltkonferenz gegen Rassismus oder an einem Seminar der ECRI zu nationalen Institutionen gegen Rassismus⁵⁸.

2.4.2. Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)

39. Als Ausdruck des Willens der Regierung, die Ergebnisse der Weltkonferenz gegen Rassismus in der Schweiz umzusetzen, wurde mit Bundesratsbeschluss vom 21. Februar 2001 die bundesverwaltungsinterne Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) geschaffen. Aufgabe der neuen Stelle ist die Koordination und Vernetzung der verwaltungsinternen Massnahmen gegen Rassismus und Extremismus. Die FRB ist Ansprechpartnerin auf Bundesebene für Kantone, Gemeinden und Dritte. Sie setzt sich für die Zusammenarbeit und den Austausch mit im selben Bereich tätigen Nichtregierungsorganisationen und Forschungsinstitutionen ein, sowie mit den entsprechenden Institutionen auf internationaler Ebene (Europarat, UNO, EU). Sie stellt Behörden und Institutionen Fachwissen zur Verfügung und fördert den gezielten Einsatz gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechts extremismus mit geeigneten Unterstützungsmassnahmen.

40. In Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) hat die FRB zudem den Zweiten und den Dritten periodischen Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung in dreisprachiger Ausführung publiziert. Zusammen mit der EKR hat die Fachstelle die Schlussdokumente der Weltkonferenz gegen Rassismus 2001 in Durban herausgegeben.

41. Die Fachstelle hat – im Gegensatz zur EKR – kein Mandat zur Vermittlung in Konfliktfällen, sie führt jedoch auf ihrer Website ein aktuelles Adressverzeichnis der

⁵⁸ Vgl. den Jahresbericht der EKR, 2004.

ausgewiesenen Anlaufs- und Beratungsstellen für Opfer von rassistischer Diskriminierung und für Hilfe in Konfliktsituationen. Zudem unterstützt sie im Rahmen ihres Mandats die Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitenden von Stellen, die Opfer rassistischer Diskriminierungen beraten.

2.4.3. Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte

42. Von 2001 bis 2005 verwaltete die Fachstelle für Rassismusbekämpfung den mit 15 Millionen Franken dotierten Fonds "Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte", der für die Unterstützung von Bildungs-, Sensibilisierungs- und Präventionsprojekten sowie Opfer- und Konfliktberatungsstellen verwendet wurde⁵⁹. Ziel des Kredites war es, dazu beizutragen, die Auseinandersetzung mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit als einen zwar schmerzlichen, aber auch selbstverständlichen und bewältigbaren Aspekt unseres sozialen Alltags zu betrachten. Man wollte möglichst viele verschiedene gesellschaftliche Kreise ansprechen sowie vielfältige, innovative und experimentierfreudige Projekte fördern. Die thematischen Schwerpunkte der Ausschreibungen⁶⁰ dienten dazu, den Handlungsbedarf in konkreten gesellschaftlichen Bereichen anzusprechen und den im entsprechenden Bereich tätigen Organisationen und Institutionen aufzuzeigen, welcher Bedarf und welche Möglichkeiten zur Rassismusbekämpfung existieren.

43. Seit 2006 werden für die Arbeit der Fachstelle und für die Unterstützung von Projekten Dritter jährlich insgesamt 1,1 Mio. Franken zur Verfügung gestellt, dies im Sinne einer langfristigen und nachhaltigen Präventions- und Sensibilisierungsarbeit. Mit gezielten Aktivitäten wird die Fachstelle weiterhin zur Bildung, Professionalisierung und Vernetzung im Bereich Rassismusbekämpfung beitragen. Durch die Berücksichtigung und Einbettung der Thematik in entsprechende Programme anderer Bundesstellen – insbesondere in den Bereichen Integration, Gesundheit, Jugend, Bildung und Forschung – wird ein inhaltlicher Mehrwert erreicht und das Thema Rassismus zunehmend als Querschnittsthema verstanden.

2.4.4. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)

44. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) feierte im September 2005 ihr 10-jähriges Jubiläum. In den folgenden Ausführungen sollen bloss die in den letzten Jahren aktuellen Themenschwerpunkte und Projekte, die im Rahmen des Mandates realisiert wurden, erläutert werden.

45. Nachdem sich die EKR in den vergangenen zehn Jahren dem Phänomen Rassismus eher auf ideologischer und symbolischer Ebene gewidmet hat, soll in Zukunft der konkreten Gleichbehandlung mehr Aufmerksamkeit zukommen. So will sich die Kommission z.B. im Bereich Arbeit und Wohnen für ein explizites Verbot der Diskriminierung unter Privaten einsetzen. Ausserdem macht sie sich für einen Ausbau der strafrechtlichen Instrumente stark, vor allem bezüglich eines Verbots rassistischer Symbole und Organisationen.

⁵⁹ www.edi.admin.ch/frb/.

⁶⁰ 2001: Erwachsenenbildung; 2002: Jugend; 2003: Umsetzung der Beschlüsse der Weltkonferenz gegen Rassismus; 2004: Arbeitswelt; 2005: Nachhaltigkeit: Für Menschenrechte und gegen Diskriminierung im Alltag.

46. Über Medienmitteilungen nimmt die EKR Stellung zum politischen Geschehen, und zwar überall dort, wo sie Diskriminierungen wahrnimmt oder befürchtet⁶¹. Sie beteiligt sich an Vernehmlassungsverfahren, die in den Bereich ihres Mandates fallen. So äusserte sich die EKR z.B. im Rahmen der Vernehmlassungen zum Bundesgesetz über die Ombudsstellen des Bundes, zur Verordnung zur Integration der Ausländer oder zur Totalrevision des Opferhilfegesetzes. Neben dem "Tangram", dem halbjährlich erscheinenden Bulletin der EKR, werden Berichte und Studien zu ausgewählten Themen erarbeitet, wie zum Beispiel die Studien „Schwarze in der Schweiz“ (2004) und „Mehrheit und muslimische Minderheit“ (2006). Eine immer grössere Bedeutung kommt der Website⁶² und den darauf angebotenen Informationen zu.

47. In ihrer Ombudsfunktion berät die EKR Privatpersonen, welche sich als Opfer einer rassistischen Ausgrenzung fühlen, aber auch Firmen und Beratungsstellen, die sich mit Rassismusfragen auseinandersetzen müssen. Pro Tag wird der Kommission mindestens ein Konfliktfall gemeldet. An die EKR kann sich auch wenden, wer gemäss Artikel 14 CERD eine Mitteilung an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung richten möchte und eine Beratung über das Vorgehen, den Nutzen und die Chancen benötigt.

2.4.5. Fachstelle Extremismus in der Armee

48. Für die Schweizer Armee wurde der Rechtsextremismus Ende der 1990er-Jahre verstärkt ein Thema, nachdem Vorfälle mit rechtsextremem Hintergrund in ausländischen Armeen von den Medien aufgegriffen wurden. In der Folge beauftragte der damalige Vorsteher des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) den Generalstabschef der Armee, eine Bestandaufnahme zur Problematik des Rechtsextremismus in der Armee vorzunehmen. In seinem Bericht vom 16. Dezember 1998 kam der Generalstabschef zum Schluss, dass politischer Extremismus in der Armee kein akutes Problem sei und die Existenz eines armeeeigenen, hausgemachten Extremismus klar verneint werden könne. Daraufhin wurde der Unterstabschef für Personelles der Armee mit der Gesamtkoordination dieser Problematik seitens der Armee beauftragt. Er beantragte mit Bericht vom 15. Februar 2001 dem Vorsteher des VBS insgesamt 8 Massnahmen, u.a. die Schaffung einer zentralen Anlauf- und Koordinationsstelle. Per 23. Mai 2002 nahm die „Fachstelle Extremismus in der Armee“ im Führungsstab der Armee ihre Arbeit auf. Die Fachstelle wurde aus Synergie- und Effizienzgründen per 15. August 2005 der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) administrativ angegliedert.

Die Schaffung der Fachstelle verfolgt vor allem drei Ziele: die Einrichtung einer zentralen Anlauf- und Koordinationsstelle in Extremismusfragen innerhalb des VBS, die Erarbeitung von Wissen zur Thematik „Extremismus“ und die Planung von entsprechenden Massnahmen innerhalb der Armee.

2.4.6. Rechtsprechung

49. Die EKR hat am 13. Dezember 2005 auf ihrer Website eine allgemein zugängliche Zusammenstellung und Dokumentation der Rechtsprechung von 1995

⁶¹ Als Beispiele seien die Medienmitteilungen zur Schändung von Gräbern auf dem jüdischen Friedhof von Vevey-Montreux und zum Brandanschlag auf die Synagoge in Lugano erwähnt.

⁶² <http://www.edi.admin.ch/ekr/index/html>.

bis Ende 2003 im Zusammenhang mit Artikel 261^{bis} des Strafgesetzbuches publiziert⁶³. Von jedem Urteil einer gerichtlichen Instanz hat die EKR eine anonymisierte Zusammenfassung erstellt. Interessierte Kreise haben somit die Möglichkeit, gezielt nach Einzelfragen zu suchen oder sich anhand der statistischen Aufstellungen einen Überblick über den Stand der Rechtsprechung zu Artikel 261^{bis} des Strafgesetzbuches zu verschaffen. Die Zusammenstellung wird laufend aktualisiert.

50. In der Zeitspanne zwischen 1995 und 2003 gelangten 241 Anzeigen an die Strafverfolgungsbehörden. In 118 Fällen wurden Nichteintretensentscheide gefällt; bei 123 Fällen wurde ein Strafverfahren eröffnet. Von diesen endeten cirka 80% mit einer Verurteilung der Täterschaft. Im Folgenden wird zu jedem Absatz der Rassismusstrafnorm beispielhaft ein Fall beschrieben, der zur gerichtlichen Verurteilung geführt hat:

- Artikel 261^{bis} Absatz 1: Das Zitat "Beugen wir uns vor dem Davidstern, dem Gesslerhut unserer Zeit!" wurde als Aufruf zu Hass und Diskriminierung im Sinne von Absatz 1 bewertet, weil der "Gesslerhut" ein Sinnbild der Unterdrückung und Verknechtung sei und die Juden dadurch beschuldigt würden, andere Völker und Religionsgemeinschaften unter ihre Herrschaft zwingen zu wollen. Da Unterdrücker naturgemäss gehasst würden, werde hier folglich zu Hass, Verachtung oder sogar zur Vernichtung der Juden aufgerufen, wie dies Wilhelm Tell mit Gessler getan hat⁶⁴. Der Angeklagte wurde von den Gerichten des Kantons Zürich zu einer Busse von CHF 25'000 verurteilt⁶⁵.
- Artikel 261^{bis} Absatz 2: Die Äusserung in einem Gästebuch "Denn ein Geschäft mit einem Jud besteht aus Schwindel und Betrug. Man lese Adolf Hitlers Mein Kampf. Was vor 50 Jahren galt, ist immer noch aktuell" wurde von der zuständigen Strafverfolgungsbehörde aus dem Kanton Zürich im Jahre 2002 als Verbreitung einer Ideologie, welche die Juden systematisch herabsetzt, bezeichnet. Der Angeschuldigte wurde zu einer Busse von CHF 600 verurteilt⁶⁶.
- Artikel 261^{bis} Absatz 4, 1. Halbsatz: Während einer Auseinandersetzung beschimpfte der angeklagte Lagervorarbeiter den Geschädigten als "Serbenschwein", "Arschloch", "Sauhund" sowie "Wir haben Krieg. Ich schlage dich tot". Die zuständige Strafverfolgungsbehörde aus dem Kanton Basel-Landschaft qualifizierte die Äusserung "Serbenschwein" als strafrechtlich relevant, da es sich um eine gegen die Menschenwürde verstossende rassendiskriminierende Herabsetzung handle. Der Angeklagte wurde wegen Rassendiskriminierung, versuchter Drohung sowie Beschimpfung zu einer Busse von CHF 500 verurteilt⁶⁷.
- Artikel 261^{bis} Absatz 4, 2. Halbsatz: Das Bundesgericht hielt in einem Entscheid aus dem Jahre 2000⁶⁸ fest, dass die Bestreitung des Einsatzes

⁶³ <http://www.ekr-cfr.ch/ekr/db/start/index.html>.

⁶⁴ Entscheid 2002-10 Datenbank EKR.

⁶⁵ Das Bundesgericht wies die gegen diesen Entscheid eingereichte Nichtigkeitsbeschwerde ab (Entscheid Nr. 6S.614/2001 vom 18. März 2002).

⁶⁶ Entscheid 2002-22 Datenbank EKR.

⁶⁷ Entscheid 2002-23 Datenbank EKR.

⁶⁸ Entscheid vom 22. März 2000, Nr. 6S.719/1999.

von Gas bzw. von Gaskammern zur Vernichtung von Menschen durch das nationalsozialistische Regime für sich allein schon eine gröbliche Verharmlosung des Holocausts sei, unter anderem deshalb "weil gerade auch die (historisch einmalige) systematische Vergasung von Juden in Gaskammern das nationalsozialistische Regime von anderen Terror-Herrschaften unterscheidet und die Gaskammern nicht zuletzt aus diesem Grunde von gewissen Kreisen unter anderem zum Zwecke der Beleidigung der Juden bestritten werden". Das Bundesgericht bestätigte damit den Entscheid eines erstinstanzlichen Gerichts aus dem Kanton Aargau aus dem Jahre 1998, worin der Verfasser eines revisionistischen Werkes zu 15 Monaten Gefängnis und einer Busse von CHF 8000 verurteilt worden war⁶⁹.

- Artikel 261^{bis} Absatz 5: Das Obergericht des Kantons Zürich verurteilte in einem Entscheid aus dem Jahre 2001⁷⁰ eine Ladenbesitzerin, die eine Kundin schwarzer Hautfarbe mit den Worten "*I don't want people from your country*" aus dem Geschäft wies, zu einer Busse von CHF 600, mit der Begründung, die rassendiskriminierende Verweigerung einer Waren- oder Dienstleistung, die für die Allgemeinheit gedacht ist, verstosse gegen Artikel 261^{bis} Absatz 5 der Rassismustrafnorm. Das relativ niedrige Strafmass wurde mit dem geringen Verschulden begründet.

51. In einem Entscheid aus dem Jahr 2003⁷¹, in dem es um die Leugnung des Völkermordes an den Armeniern ging, hat das Bundesgericht die Rechtsprechung zu Artikel 261^{bis} Absatz 4, 2. Teilsatz konkretisiert. Gemäss Bundesgericht handelt es sich bei diesem Straftatbestand um ein Delikt gegen den öffentlichen Frieden. Individuelle Rechtsgüter sind somit nur mittelbar geschützt. Dies hat in prozessualer Hinsicht zur Folge, dass es bei der Verfolgung dieses Delikts keine individuellen, beschwerdelegitimierten Opfer im Sinne des Opferhilfsgesetzes gibt, da die sich aus der Tat ergebende Betroffenheit keine unmittelbare ist. Zudem liegt beim (einfachen) Leugnen, gröblichen Verharmlosen und Rechtfertigen von Völkermord gemäss Absatz 4 keine Rassendiskriminierung im strengen Sinne vor. Zwar können durch die Äusserungen auch Einzelne betroffen werden, dennoch ist diese Betroffenheit, auch wenn sie schwer wiegt, keine unmittelbare. Als Konsequenz davon können Private nicht als Geschädigte am Prozess teilnehmen. Es ist also Sache der kantonalen Strafverfolgungsbehörde zu prüfen, ob ein Verfahren eröffnet wird oder nicht, d.h. ob begründeter Verdacht besteht, dass der objektive und der subjektive Tatbestand erfüllt sein könnten⁷². Das Bezirksgericht Lausanne verurteilte in einem Entscheid vom 9. März 2007 den türkischen Politiker Dogu Perincek wegen eines Verstosses gegen die Antirassismustrafnorm zu einer bedingten Geldstrafe von 90 Tagessätzen zu je 100 Franken sowie zu einer Busse von CHF 3000. Zudem muss er die Gerichtskosten übernehmen und der Gesellschaft Schweiz–Armenien (GSA) einen symbolischen Betrag von CHF 1000 zahlen. Das Gericht urteilte, er habe mehrmals den Völkermord an den Armeniern geleugnet und sich damit strafbar gemacht.

52. Strafbar macht sich gemäss Artikel 261^{bis} des Strafgesetzbuches nur, wer rassistische Äusserungen und Verhaltensweise öffentlich äussert. In einem

⁶⁹ Entscheid 2000-11 Datenbank EKR.

⁷⁰ Entscheid 2001-19 Datenbank EKR.

⁷¹ BGE 129 IV 95 ff.

⁷² So hat die Staatsanwaltschaft Winterthur gegen den Vorsitzenden der nationalistischen türkischen Arbeiterpartei Mitte 2005 Ermittlungen wegen Verstosses gegen Art. 261bis Absatz 4 StGB eingeleitet.

Entscheid aus dem Jahr 2004⁷³ hat das Bundesgericht den Begriff der Öffentlichkeit präziser gefasst. Bisher war das Bundesgericht davon ausgegangen, dass Tathandlungen als öffentlich gelten, wenn sie an einen grösseren, durch persönliche Beziehungen nicht zusammenhängenden Kreis von Personen gerichtet sind. Daher war es in der Schweiz bislang möglich, dank angeblich privatem Rahmen, welcher sich durch eine Einlasskontrolle oder durch keine öffentliche Bekanntgabe der Lokalität manifestierte, ein Skinhead-Konzert oder ein rechtsextremes Referat zu organisieren. Mit der Präzisierung der Rechtsprechung hält das Bundesgericht fest, dass eine rassistische Äusserung bereits dann als öffentlich im Sinn von Artikel 261^{bis} des Strafgesetzbuches gilt und damit strafbar ist, wenn sie nicht in einem engen privaten Rahmen erfolgt. So gelten z.B. Versammlungen nicht als privat, auch wenn eine Einlasskontrolle durchgeführt und der Zugang nur einem besonderen Publikum gestattet wird. Auch die Praxis der Militärjustiz zum Tatbestand der Rassendiskriminierung im Sinn von Artikel 171c des Militärstrafgesetzbuches wendet diese präzisierte Rechtsprechung des Bundesgerichts an. Rassistische Handlungen, die innerhalb der Armee getätigt werden, gelten grundsätzlich als öffentlich – die Öffentlichkeit ist nicht schon deshalb ausgeschlossen, weil rassistische Handlungen z.B. innerhalb der Kaserne oder ausschliesslich von Angehörigen der Armee wahrgenommen werden.

53. In einem Entscheid aus dem Jahr 2005⁷⁴ hat das Bundesgericht im Lichte von Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und von Artikel 19 UNO-Pakt II festgestellt, dass als Herabsetzung oder Diskriminierung im Sinne von Artikel 261^{bis} Absatz 4 des Strafgesetzbuches alle Verhaltensweisen zu werten sind, durch welche den Angehörigen einer Bevölkerungsgruppe aufgrund ihrer Rasse, Ethnie oder Religion die Gleichwertigkeit als menschliche Wesen oder die Gleichberechtigung in Bezug auf die Menschenrechte abgesprochen oder zumindest in Frage gestellt werden. Der Schutz der Meinungsfreiheit verbiete es jedoch, in der politischen Auseinandersetzung eine Herabsetzung oder Diskriminierung im Sinne von Artikel 261^{bis} Absatz 4 des Strafgesetzbuches leichthin zu bejahen. Den Tatbestand erfülle nicht bereits, wer über eine geschützte Bevölkerungsgruppe etwas Unvorteilhaftes äussert, solange die Kritik im Gesamtzusammenhang sachlich bleibe und sich auf objektive Umstände stütze.

2.4.7. Gesetzesänderungen zur Bekämpfung von Rassismus

54. Der am 1. Januar 2006 in Kraft getretene Artikel 386 des Strafgesetzbuches (siehe Ziff. 11) sieht vor:

"Art. 386 Präventionsmassnahmen

¹Der Bund kann Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen ergreifen, die darauf hinzielen, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen.

²Er kann Projekte unterstützen, die das unter Absatz 1 erwähnte Ziel haben.

³Er kann sich an Organisationen beteiligen, welche Massnahmen im Sinne von Absatz 1 durchführen, oder derartige Organisationen schaffen und unterstützen.

⁴Der Bundesrat regelt Inhalt, Ziele und Art der Präventionsmassnahmen."

Der Bundesrat hat das Inkrafttreten dieser Bestimmung ausdrücklich im Zusammenhang mit der Unterstützung von Projekten gegen Rassismus beschlossen.

⁷³ BGE 130 IV 111 ff.

⁷⁴ BGE 131 IV 23 ff.

55. Zur Revision des Opferhilfegesetzes, das unter bestimmten Voraussetzungen auch für Opfer rassistischer Aggressionen gilt, vgl. Ziff. 19.

56. Die dem Bundesamt für Polizei angegliederte Nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internet-Kriminalität (KOBIK) ist seit 2003 aufgrund einer Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen tätig. KOBIK erlaubt ein koordiniertes Vorgehen von Bund und Kantonen bei der Bekämpfung der Internet-Kriminalität. Sie ist die zentrale Anlaufstelle für Personen, die verdächtige Internetinhalte melden möchten und macht auch selber Recherchen im Internet zur Erkennung strafbarer Missbräuche (vgl. auch unten Ziff. 170 ff.).

2.5. Integration von Ausländerinnen und Ausländern

57. Die bessere Integrierung der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer stellt eine der wichtigsten Herausforderungen für Politik und Gesellschaft dar. Die schweizerische Integrationspolitik versteht Integration als gegenseitigen Prozess, der sowohl die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer zur Eingliederung als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraussetzt.

58. In der revidierten Verordnung zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; vgl. Ziff. 11) wird ausdrücklich auf die Bedeutung der Mitverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer hingewiesen. Sie sind aufgefordert, die rechtsstaatliche Ordnung und die demokratischen Prinzipien zu respektieren und ihren Beitrag zur Integration zu leisten. Dieser äussert sich insbesondere im Erwerb einer Landessprache und im Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung⁷⁵. Gegenüber religiösen Betreuungspersonen oder Lehrkräften für heimatlichen Sprach- und Kulturunterricht aus Drittstaaten können die Behörden vor der Einreise den Besuch von Sprach- und Integrationskursen vorschreiben. Zudem sind die Kantone gehalten, eine Ansprechstelle für Integrationsfragen zu bezeichnen⁷⁶. Das Bundesamt für Migration koordiniert die Massnahmen der Bundesstellen zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer, insbesondere in den Bereichen der Arbeitslosenversicherung, der Berufsbildung und des Gesundheitswesens, und stellt den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Kantonen sicher⁷⁷.

59. Die Ansprechstellen der Kantone für Integrationsfragen sind ermächtigt, selbst Gesuche für Integrationsprojekte entgegen zu nehmen, die sie ihrerseits mit einer Empfehlung an die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) weiterleiten. Zudem sind die Migrationsbehörden neu verpflichtet, über bestehende Beratungsangebote zu informieren.

60. Bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern kommt der Eidgenössischen Ausländerkommission eine tragende Rolle zu. Mit ihrer Tätigkeit unterstützt sie den Aufbau der Integrationsförderung des Bundes und beschäftigt sich mit Fragen des Zusammenlebens der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung. Sie setzt sich insbesondere für die Förderung der Integration und für die Schaffung von Chancengleichheit ein.

⁷⁵ Art. 3a VIntA.

⁷⁶ Medienmitteilung BFM: Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern verbessern, 7. September 2005.

⁷⁷ Art. 14a VIntA.

61. Die EKA vertieft integrationsrelevante Themen, erarbeitet Empfehlungen, begleitet ausgewählte Forschungsvorhaben, nimmt im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren zu migrations- und integrationsspezifischen Fragen Stellung und bemüht sich, die im Bereich der Integration tätigen staatlichen und nicht staatlichen Stellen zu informieren, zu unterstützen und zu vernetzen. Zudem gibt die EKA die halbjährlich erscheinende Zeitschrift "*terra cognita*" zu verschiedenen integrations- und migrationsspezifischen Themen heraus und veröffentlicht in der Reihe "Materialien zur Integrationspolitik" die Ergebnisse von Forschungsarbeiten. Mit dem nationalen Integrationspreis zeichnete die EKA 2005 erstmals hervorragende Projekte und Initiativen im Bereich der Integration aus.

62. Die EKA vertieft in ihren politischen Aktivitäten jeweils bestimmte Arbeitsschwerpunkte. Im Jahr 2003 beschäftigte sich die Kommission mit Fragen der Integration in die Arbeitswelt. Im Jahr 2004 stand mit dem Thema "Habitat" der Bereich Wohnen, Quartierpolitik und Raumplanung im Zentrum des Interesses. Im Jahr 2005 wollte die Kommission mit dem Thema "Institutionen öffnen" staatliche und zivilgesellschaftliche Institutionen anregen, die Angebote und Strukturen auf die vielfältigen Bedürfnisse einer durch Migration geprägten gesellschaftlichen Realität auszurichten.

63. Nach einer Studie vom Herbst 2004⁷⁸ sollen in der Schweiz rund 90'000 Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus (Sans Papiers) leben⁷⁹ (vgl. auch Ziff. 410 ff.). Auf Vorschlag der EKA und mit Unterstützung der Plattform "*Pour une table ronde au sujet des Sans-Papiers*" wurde die Gruppe Sans Papiers eingerichtet, die von einem EKA-Mitglied präsiert wird. Diese Gruppe nimmt als unabhängiges Expertengremium Dossiers von Betroffenen ohne geregelten Aufenthaltsstatus entgegen und prüft, ob zuhänden der zuständigen kantonalen Behörden eine Regularisierung empfohlen werden soll. Ferner führt die Gruppe Gespräche mit den zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone und klärt die Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit ab.

64. Die Integration ist zudem ein Leitgedanke des neuen Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; vgl. Ziff. 11). Ziel der Integration ist das friedliche Zusammenleben aller auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und der gegenseitigen Achtung und Toleranz⁸⁰. Im Rahmen der Gesetzesrevision wurden die Integrationsbestimmungen erheblich erweitert. So finden sich in der Gesetzesvorlage die heute in der Verordnung zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern verankerten Ziele der Integration, die Aufgaben des Bundesamtes für Migrationen, der Eidgenössischen Ausländerkommission sowie der kantonalen und kommunalen Behörden, die Erwartungen an die Ausländerinnen und Ausländer, wie auch die Berücksichtigung des Integrationsgrades bei Ermessensentscheiden. Im Interesse der Integration von nachziehenden Kindern sieht das

⁷⁸ gfs.bern, Forschung für Politik, Kommunikation und Gesellschaft, Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend, Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Migration, definitive Version vom 24. Februar 2005.

⁷⁹ Vor der Publikation dieser Studie gingen Schätzungen davon aus, dass sich die Zahl der in der Schweiz lebenden Sans Papiers auf 50'000 bis 300'000 beläuft. Neben diesen Zahlen hat die Studie auch die falschen Vorstellungen berichtigt, die teilweise hinsichtlich dieses Phänomens bestanden: Die Anwesenheit von Sans Papiers ist eher auf die Situation auf dem Arbeitsmarkt als auf die Asylpolitik zurückzuführen.

⁸⁰ Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002 3758.

Ausländergesetz vor, dass der Nachzug innerhalb von fünf Jahren, bei 12- bis 18-Jährigen innerhalb eines Jahres erfolgen soll. Damit wird gewährleistet, dass sie möglichst früh in das schweizerische Schul- und Bildungswesen integriert werden. Schon bisher geltende weitere Voraussetzungen wie das Zusammenleben in einer gemeinsamen Wohnung, die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Familie und das Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung gelten weiterhin. Weiter erleichtert das Ausländergesetz die berufliche Mobilität von ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Drittstaaten. Neu hinzu kommt auch der an Bund, Kantone und Gemeinden gerichtete Informationsauftrag. Dieser beinhaltet einerseits die Information der Ausländerinnen und Ausländer über deren Rechte und Pflichten, die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz sowie über bestehende Angebote zur Integrationsförderung. Andererseits wird die schweizerische Bevölkerung über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer informiert. Eine gute, sachliche Information ist unabdingbar für ein friedliches und von gegenseitiger Akzeptanz geprägtes Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen⁸¹.

65. Gestützt auf die Erfahrung, dass die Mehrheit der vorläufig aufgenommenen Personen mehrere Jahre oder sogar für immer in der Schweiz bleibt, wurde ihre Rechtsstellung hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt⁸² und hinsichtlich ihrer Möglichkeit, an Integrationsmassnahmen teilzunehmen⁸³ verbessert. Das Ausländergesetz sieht zudem vor, dass drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme neu auch dieser Personengruppe der Familiennachzug bewilligt werden kann⁸⁴. Diese Erleichterungen zur Integration sollen dazu beitragen, dass die vorläufig Aufgenommenen wirtschaftlich unabhängig und gesellschaftlich akzeptiert werden. Damit wird die soziale Kompetenz aufrechterhalten und so auch eine allfällige Rückkehr in das Heimatland erleichtert⁸⁵. Weiter wurden in der revidierten Verordnung zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern Anreize zur Integration geschaffen, indem der Integrationsgrad beim Entscheid über die (unter Umständen vorzeitige) Erteilung der Niederlassungsbewilligung oder der Anordnung von Weg- und Ausweisungen mitberücksichtigt wird. Im Rahmen seiner Koordinationsfunktion hat das Bundesamt für Migrationen in Zusammenarbeit mit den kantonalen Migrationsämtern Kriterien zum Gesetzesbegriff der "erfolgreichen Integration" erarbeitet, welche den Behörden bei ihrem Entscheid als Richtlinie dienen⁸⁶.

2.6. Einschränkung des Gleichheitsgebotes aufgrund der Staatsangehörigkeit

66. Am 26. September 2004 hat das Volk über die erleichterte Einbürgerung für Jugendliche abgestimmt. Die Verfassungsvorlage und die entsprechenden Gesetzesvorlagen sahen vor, Jugendlichen der zweiten Generation einen Anspruch auf Einbürgerung einzuräumen, unter der Voraussetzung, dass diese die materiellen Voraussetzungen erfüllen. Zudem sollten Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation von Geburt an eingebürgert werden. Die Vorlage wurde deutlich

⁸¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002 3803.

⁸² Revision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) per 1. Februar 2006 Art. 7 Abs. 3.

⁸³ Art. 2 Abs. 1 Bst. b VIntA.

⁸⁴ Art. 85 Abs. 7 AuG.

⁸⁵ Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 4. September 2002, BBl 2002 6856.

⁸⁶ Rundschreiben vom 1. Februar 2006 über die Teilrevision der VIntA, mit Kriterienkatalog <http://www.weisungen.bfm.admin.ch>.

abgelehnt. Trotz des negativen Abstimmungsergebnisses blieben von der geplanten Bürgerrechtsrevision zwei wichtige Elemente übrig (vgl. Ziff. 11). Zum einen dürfen für die Einbürgerung auf Kantons- und Gemeindeebene ab dem 1. Januar 2006 nur noch die Verfahrenskosten gefordert werden. Zum anderen erwerben die seit dem 1. Januar 2006 geborenen ausländischen Kinder schweizerischer Väter, die mit der Mutter nicht verheiratet sind, das Schweizer Bürgerrecht, wie wenn der Erwerb mit der Geburt erfolgt wäre, durch die Begründung des Kindesverhältnisses zum Vater⁸⁷. Ausländische Kinder, die vor dem 1. Januar 2006 geboren wurden und vor ihrer Mündigkeit von ihrem schweizerischen Vater anerkannt wurden, können vor der Vollendung ihres 22. Altersjahres ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen. Sind sie mehr als 22 Jahre alt, können sie ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn sie eng mit der Schweiz verbunden sind.

67. Die Schweiz kennt kein eigentliches Recht auf Einbürgerung (vgl. Ziff. 215 des Zweiten Berichts). Durch das Beschwerderecht und die damit verbundene Begründungspflicht können jedoch sowohl diskriminierende und willkürliche als auch mangelhaft begründete negative Entscheide angefochten werden.

68. Das Bundesgericht hat sich in mehreren Urteilen über die Verfassungsmässigkeit von Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche geäussert. In BGE 129 I 232 erklärte das Bundesgericht die Volksinitiative "Einbürgerungen vors Volk!" für rechtswidrig und damit für ungültig, weil ein Volksentscheid über Einbürgerungsgesuche gegen die aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör und aus dem Diskriminierungsverbot abzuleitende Begründungspflicht verstösst. In BGE 129 I 217 beurteilte das Bundesgericht die Ablehnung zahlreicher Einbürgerungsgesuche in der Urnenabstimmung der Gemeinde Emmen im März 2000. Bei der Abstimmung waren alle Gesuche von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien abgewiesen worden. Das Bundesgericht bezeichnete es als erstellt, dass die Bewerberinnen und Bewerber aus dem ehemaligen Jugoslawien aufgrund ihrer Herkunft benachteiligt wurden und forderte die kantonalen und kommunalen Behörden auf, das bundesverfassungswidrige Verfahren der Urnenabstimmung über Einbürgerungsgesuche durch ein verfassungskonformes Verfahren zu ersetzen.

69. In BGE 131 I 18 hat das Bundesgericht präzisiert, dass eine Gemeindeversammlung, die einen ablehnenden Antrag des Gemeinderats bestätigt, in der Regel auch dessen Begründung zustimmt. Die Begründung des Beschlusses der Gemeindeversammlung ergibt sich deshalb aus der Begründung des Antrags des Gemeinderats. Das Gericht hat weiter festgehalten, dass Ehegatten, die je ein Einbürgerungsgesuch stellen, grundsätzlich Anspruch auf eine selbständige Beurteilung ihres Gesuchs und, bei dessen Ablehnung, auf eine individuelle Begründung haben. Das Bundesgericht erachtete in BGE 132 I 196 weiter eine vom Antrag des Gemeinderats abweichende Verweigerung der Einbürgerung durch eine Gemeindeversammlung als ungenügend begründet, weil die dahingehenden Voten, welche persönlich gehalten waren, keine verallgemeinerungsfähigen Gründe gegen die Einbürgerung enthalten haben.

⁸⁷ Vor dem 1. Januar 2006 konnte das ausländische Kind, das einen schweizerischen Vater hat, der mit der ausländischen Mutter nicht verheiratet ist und welcher sein Kind anerkannt hat, unter bestimmten Voraussetzungen ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen.

70. Die Kantone, deren Gemeinden eine Einbürgerung an der Urne vorsehen, haben sich der Rechtsprechung des Bundesgerichts angepasst, indem sie verschiedene Massnahmen getroffen und insbesondere einschlägige Gesetze geändert oder erlassen oder den Gemeinden Empfehlungen abgegeben haben.

71. Der Revisionsentwurf für das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (vgl. Ziff. 22) bestätigt den Grundsatz, dass für die Ernennung der Entscheidorgane und die Festlegung des Einbürgerungsverfahrens die Kantone zuständig sind. Die Volksabstimmung bleibt in allen Formen (Urnenabstimmung, offene oder geheime Abstimmung in der Gemeindeversammlung) möglich, jedoch nur in jenen Fällen, in denen ein Ablehnungsantrag gegen das Einbürgerungsgesuch vorliegt, und sofern das Organ, das den Entscheid fällt, diesen rechtsgenügend begründen kann. Konkret bedeutet dies, dass die Einbürgerung an der Urne über ein fakultatives Referendum zulässig ist: Gegebenenfalls ist zusammen mit der erforderlichen Anzahl Unterschriften ein begründeter Ablehnungsantrag einzureichen, der den Stimmberechtigten mit den Abstimmungsunterlagen zugesandt wird. Hingegen ist es nicht zulässig, Einbürgerungsgesuche dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, da dies zu einer Ablehnung des Gesuchs führen kann, ohne dass die Gründe ausdrücklich formuliert wurden. Der Gesetzesentwurf verpflichtet die Kantone auch, für den Schutz der Privatsphäre der Bewerberinnen und Bewerber zu sorgen, indem zum einen nur jene Informationen veröffentlicht werden, die notwendig sind, um zu bestimmen, ob die Person die Voraussetzungen der Einbürgerung erfüllt, und indem zum anderen der Adressatenkreis berücksichtigt wird. Zudem müssen die Kantone gegen die kantonalen oder kommunalen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung eine Beschwerdemöglichkeit vor einem letztinstanzlichen kantonalen Gericht einräumen. Nach Erschöpfung des kantonalen Rechtsmittelwegs ist nach dem Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG)⁸⁸ eine Anrufung des Bundesgerichts durch subsidiäre Verfassungsbeschwerde⁸⁹ möglich; damit kann nur die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden⁹⁰.

72. Diese Revision könnte als Gegenvorschlag zur Volksinitiative der Schweizerischen Volkspartei "Für demokratische Einbürgerungen" dienen, die am 18. November 2005 eingereicht wurde und am 9. Januar 2006 zustande kam. Diese Initiative hat zum Ziel, den Gemeinden die alleinige Zuständigkeit für die Festlegung des Organs zuzuweisen, das das Bürgerrecht erteilt. Die Initiative betrachtet die Einbürgerung nicht als individuell-konkreten Verwaltungsakt, sondern als rein politischen Akt und schliesst daher jedes Beschwerderecht auf kantonaler Ebene aus. In seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte vom 25. Oktober 2006 beantragt der Bundesrat, diese Initiative Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Ablehnung zu unterbreiten⁹¹.

73. Zwischen November 2003 und November 2004 haben auch drei Kantone eine kantonale Initiative zu dieser Frage eingereicht. Da der Ständerat feststellte, dass das Ziel der Initiative des Kantons Schwyz weitgehend dem der oben erwähnten Volksinitiative entspricht (vgl. Ziff. 72), beschloss er, auf sie einzutreten. Diese Initiative will sicherstellen, dass die Einbürgerung nicht auf dem Rechtsweg erworben

⁸⁸ SR 173.110.

⁸⁹ Art. 113 BGG.

⁹⁰ Art. 116 BGG.

⁹¹ BBl 2006 8953.

werden kann, dass die kantonale Souveränität in Bezug auf das Verfahren gewährleistet ist und dass das Verfahren fair ist und so durchgeführt wird, dass die Würde und die Persönlichkeitsrechte der Bewerberinnen und Bewerber gewahrt werden. Die Prüfung der Initiativen der Kantone Luzern und Aargau wurde hingegen bis zur Beratung des Revisionsentwurfs für das Bürgerrechtsgesetz aufgeschoben.

2.7. Einschränkungen des Gleichheitsgebotes aufgrund der Sprache, der Meinung und der Religion

74. Solche Einschränkungen werden in den Kapiteln zu den Artikeln 18, 19 und 27 behandelt.

3. Artikel 3: Gleichberechtigung von Mann und Frau

3.1. Allgemeines

75. Die Gleichberechtigung von Mann und Frau ist ausdrücklich in Artikel 8 Absätze 1 – 3 der Bundesverfassung vorgesehen:

"Artikel 8 Rechtsgleichheit

¹Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

²Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

³Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit."

76. Über den aktuellen Stand der Umsetzung von Gleichstellungsmassnahmen durch den Bund wird in der laufenden dritten Berichterstattung zur Umsetzung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) berichtet. Der Erste und Zweite Bericht der Schweiz⁹² wurde im Januar 2003 dem Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau in New York präsentiert. In seinen Schlussbemerkungen lobte dieser die erreichten Fortschritte und formulierte Empfehlungen an die Schweiz zur besseren Umsetzung des Übereinkommens⁹³. Anlässlich der Folgekonferenz Beijing +10 (New York, 2005) hat die Schweiz den Fragebogen zu der Umsetzung des Aktionsplan von Beijing (1995) umfassend beantwortet und aufgezeigt, was die Schweiz im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann in den letzten 10 Jahren erreicht hat⁹⁴.

77. Der Bundesrat hat Ende 2002 zuhanden des Parlaments einen Bericht verabschiedet, der einen umfassenden Überblick über die Umsetzung des nationalen Aktionsplans durch die Bundesbehörden gibt⁹⁵. Die meisten an die Bundesbehörden

⁹² <http://www.equality-office.ch/f2/dokumente/cedaw.pdf>.

⁹³ <http://www.equality-office.ch/f2/dokumente/CEDAW%20franz%20.pdf>.

⁹⁴ Siehe <http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/english/responses.htm>.

⁹⁵ Der Bericht ist erhältlich unter www.equality-office.ch/d/publikationsliste.

gerichteten Massnahmen wurden umgesetzt, zum Teil sehr umfassend, wie etwa in den Bereichen Bildung und Wirtschaft. Festgestellt wurde weiter, dass das Konzept des *Gender Mainstreaming*, welchem im Aktionsplan oberste Priorität zukommt, noch zu wenig bekannt und in der Praxis unterschiedlich gehandhabt wurde.

3.2. Geschlechterquoten in der Politik, in der Ausbildung und im Erwerbsleben

78. Artikel 8 Absatz 3 Satz 2 der Bundesverfassung beauftragt den Gesetzgeber, für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung vor allem in Familie, Ausbildung und Beruf zu sorgen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind damit gesetzlich verankerte positive Massnahmen zur Herstellung der faktischen Gleichheit grundsätzlich zulässig. Vorschläge für starre Quotenregelungen in der Politik haben bis heute jedoch weder auf eidgenössischer noch auf kantonaler Ebene Mehrheiten gefunden. Hingegen werden flexible Quotenregelungen, welche die Kompetenzen der Kandidierenden in den Vordergrund stellen und nur im Falle gleicher Qualifikation dem schwächer vertretenen Geschlecht den Vortritt einräumen, besonders im Bereich der Bildung und im Erwerbsleben angewendet.

79. In einem Entscheid aus dem Jahr 1997⁹⁶ hielt das Bundesgericht fest, dass eine starre Quotenregelung, die eine paritätische Vertretung der Frauen in Parlament, Exekutive und Judikative ohne Berücksichtigung von Qualifikationen vorsieht, einen unverhältnismässigen Eingriff in das Verbot der Geschlechterdiskriminierung darstelle und deshalb unzulässig sei. Weiter hielt das Bundesgericht fest, dass die Vorgabe politischer Quoten die Prinzipien der allgemeinen, freien und gleichen Wahl einschränkt. Dies sei nur zulässig, wenn die Einschränkungen "wahlsystembedingt" seien, was für die Geschlechterquoten nicht zutrefte. In einem zweiten Leitentscheid aus dem Jahr 1999⁹⁷ präzisierte das Bundesgericht, dass eine flexible Quotenregelung, welche nur in Bezug auf eine Mindestanteilgarantie von einem Drittel eine starre Quote vorsieht, die nicht sofort erreicht werden muss, und die somit die Berücksichtigung der Qualifikation und fachlichen Kompetenz der Bewerberinnen und Bewerber nicht zum vornherein ausschliesst, grundsätzlich zulässig ist. Das Bundesgericht räumte ein, dass Einschränkungen der Stimmkraft- und Erfolgswertgleichheit bei Proporzahlen auch aus Gründen möglich seien, die nur in einem weiteren Sinn wahlsystembedingt seien (beispielsweise zum Schutz von regionalen oder sprachlichen Minderheiten). Dies gelte allerdings nur, wenn der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt und ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliege. Wegen des hohen Stellenwertes der betroffenen politischen Rechte seien solche Einschränkungen allerdings nur mit grösster Zurückhaltung anzuerkennen. Die quotenmässige Zuteilung von Volkswahl-Mandaten sei jedenfalls eine unzulässige Einschränkung des freien und gleichen Wahlrechts.

80. Hingegen erklärte das Bundesgericht Geschlechterquoten für Behörden, die nicht direkt vom Volk gewählt sind, als zulässig, da die Wahl und Abstimmungs-freiheit hier nicht berührt und die vom Gericht zu beurteilende Regelung genügend flexibel sei, um angesichts der festgestellten Untervertretung der Frauen in den kantonalen Behörden als verhältnismässig beurteilt zu werden. Zudem bezeichnete das Bundesgericht Wahlvorschlagsquoten (Nominationsquoten), welche den Anteil der Geschlechter auf den Wahllisten ausgleichen, grundsätzlich als zulässig.

⁹⁶ BGE 123 I 152 ff.

⁹⁷ BGE 125 I 21 ff.

81. Der neueste Entscheid des Bundesgerichts aus dem Jahr 2005⁹⁸ betrifft eine Quotenregelung im Erwerbsleben, konkret für die Vergabe von Förderprofessuren an der Universität Freiburg. In Anlehnung an seine allgemeine Praxis zur Rechtfertigung von Eingriffen in verfassungsmässige Rechte (hier das Recht auf Geschlechtergleichbehandlung eines männlichen Mitkandidaten) hält das Bundesgericht fest, dass Quotenregelungen aufgrund des Geschlechts als Massnahmen zur Förderung der Frauen zulässig sind, soweit sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und verhältnismässig sind, das heisst, wenn sie einerseits geeignet sind, das Ziel der Gleichstellung zu erreichen und andererseits erforderlich sind und nicht durch ein anderes Mittel, das die Rechte der betroffenen Männer weniger verletzt, ersetzt werden können und das Verhältnis zwischen Ziel und angewandten Mittel vernünftig erscheint im Lichte der Interessen, die auf dem Spiel stehen (Verhältnismässigkeit im engeren Sinne). Starre Quoten zugunsten von Frauen werden auch hier als "*difficilement admissibles*" bezeichnet, "*vu la gravité de l'atteinte qu'elles causent au regard de l'interdiction formelle de discriminer à raison du sexe.*" Im konkreten Fall erklärte das Bundesgericht, dass der grundsätzliche automatische Ausschluss männlicher Kandidaturen unzulässig sei, weil es an der nötigen gesetzlichen Grundlage für einen solchen Eingriff in die Rechte der männlichen Kandidaten fehle. Das Bundesgericht zweifelte aber auch daran, ob die starre Quotenregelung der Universität Freiburg für die Förderung der Gleichstellung geeignet und erforderlich sei und hielt fest, dass die Quotenregelung vor allem aus der Sicht der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne zu beanstanden sei.

82. Seit August 2006 sind auf Bundesebene wieder zwei Frauen in der siebenköpfigen Regierung vertreten. Im Nationalrat sind die Frauen mit 25%, im Ständerat mit 23,9% vertreten.

3.3. Frauenrelevante Regelungen

83. Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG)⁹⁹ soll die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben fördern.

84. In Erfüllung eines parlamentarischen Vorstosses hat der Bundesrat für den Zeitraum von Januar 2004 bis Frühjahr 2005 eine Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes durchführen lassen. Im Rahmen der Evaluation wurden bei den zuständigen Gerichten sämtliche Entscheide zum Gleichstellungsgesetz erhoben, systematisch erfasst und ausgewertet. Die Vollerhebung brachte 269 auswertbare Gerichtsentscheide hervor; bei den meisten Entscheiden ging es um die Lohngleichheitsproblematik (57%). An zweiter Stelle folgten die sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz (21%), an dritter Stelle die diskriminierende Kündigung (19%).

85. Zudem wurden bei den kantonalen Schlichtungsstellen sämtliche Schlichtungsfälle (gesamthaft 355 Verfahren) erfasst. Dabei ging es in 37% der Fälle um Lohndiskriminierungen und in 26% um sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz.

86. In seinem Bericht vom 15. Februar 2006¹⁰⁰ hat der Bundesrat die Ergebnisse der Evaluation präsentiert und dazu Stellung genommen. Er ist zum Schluss gekommen, dass das Gleichstellungsgesetz in seinen ersten zehn Jahren

⁹⁸ BGE 131 II 361 ff.

⁹⁹ SR 151.1.

¹⁰⁰ BBI 2006 3161 ff.

grundsätzlich positive Wirkungen entfaltet habe. Für die von Diskriminierung betroffenen Personen stelle es nützliche Instrumente zur Verfügung, mit denen sich diese zur Wehr setzen können. Allerdings könne das Gesetz allein die Gleichstellung im Erwerbsleben nicht sicherstellen. Einerseits müssten sich die Rahmenbedingungen in verschiedener Hinsicht ändern. Andererseits seien auch die Unternehmen massgeblich in die Verantwortung einzubeziehen.

87. Auf der Grundlage des Evaluationsberichts hat der Bundesrat dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und dem Bundesamt für Justiz verschiedene Aufträge¹⁰¹ erteilt. Der Akzent liegt bei der gezielten Förderung der Information und der Sensibilisierung. Die gerichtlichen Verfahren sollen mittels Empfehlungen zur Erstellung von Gutachten zur Lohngleichheit rationalisiert werden und die Schlichtungsstellen sollen Beweismaterial einfordern können. Weiter sollen Anreize (Label) für Unternehmen sowie die Einrichtung einer Untersuchungsbehörde geprüft werden. Im Rahmen des Beschaffungswesens will der Bundesrat das Verfahren zur Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften über die Lohngleichheit definieren. Einen Ausbau des Kündigungsschutzes lehnt der Bundesrat jedoch ab, weil damit das Problem der Angst vor Arbeitsplatzverlust nicht gelöst werden könne.

88. Die Bundesverfassung sieht in Artikel 116 Absatz 3 eine Mutterschaftsversicherung vor:

"Artikel 116 Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung

¹Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen.

²Er kann Vorschriften über die Familienzulagen erlassen und eine eidgenössische Familienausgleichskasse führen.

³Er richtet eine Mutterschaftsversicherung ein. Er kann auch Personen zu Beiträgen verpflichten, die nicht in den Genuss der Versicherungsleistungen gelangen können.

⁴Der Bund kann den Beitritt zu einer Familienausgleichskasse und die Mutterschaftsversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären und seine Leistungen von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig machen."

89. Nach der Revision des Bundesgesetzes über den Erwerbssersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (vgl. Ziff. 11) steht nun allen erwerbstätigen Frauen in der Schweiz während 14 Wochen (98 Tage) nach der Geburt eines Kindes ein Ersatz von 80% des vorherigen Lohnes zu, maximal CHF 172 pro Tag. Auch Bäuerinnen und Frauen, die im Betrieb ihres Ehemannes mitarbeiten, erhalten einen Erwerbssersatz, wenn sie über ein eigenes Einkommen verfügen. Die Bundesregelung stellt einen Minimalstandard dar. Günstigere Bedingungen (höhere Leistungen, längere Bezugsdauer) können jederzeit durch Einzelarbeitsvertrag, Gesamtarbeitsvertrag oder durch andere öffentlich-rechtliche Bestimmungen, z. B. kantonale Mutterschaftsversicherung, vorgesehen werden. Die öffentlichen Verwaltungen, die oft über grosszügigere Regelungen verfügten, haben diese beibehalten. In der Privatwirtschaft wurden die zusätzlichen Leistungen, die die Arbeitgeber zuvor gewährt hatten, in der Regel ebenfalls beibehalten.

¹⁰¹ BBI 2006 3197 f.

90. Gemäss einer Studie der OECD aus dem Jahr 2004¹⁰², welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Ländervergleich untersuchte, besteht im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung Handlungsbedarf, um den Zugang zu Tagesstrukturen zu verbessern und die (Vollzeit)-Erwerbsbeteiligung der Frauen zu fördern.

91. Auf Bundesebene wurde ein System von Finanzhilfen geschaffen. Dabei handelt es sich um ein achtjähriges Impulsprogramm, mit dem die Einrichtung von Kinderbetreuungsplätzen gefördert und den Eltern ermöglicht werden soll, Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung besser zu vereinbaren. Das Parlament hat für die Dauer des Programms einen Kredit von CHF 320 Millionen gewährt (vgl. Ziff. 293).

92. Seit 2001 haben praktisch sämtliche Kantone Massnahmen zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt erlassen oder sind daran, dies zu tun. So wurden die bestehenden Polizeigesetze entsprechend ergänzt, die Strafprozessordnungen angepasst oder vereinzelt auch eigene Gesetze zum Schutz von Opfern geschaffen. Die sofortige Wegweisung der gewaltausübenden Person, ein Rückkehrverbot sowie teilweise obligatorische Beratungsangebote sind die häufigsten vorgesehenen Massnahmen. Einige Kantone sehen auch Kontaktverbote und in besonderen Fällen Sicherheitsgewahrsam vor. Die auf kurzfristigen Schutz der gewaltbetroffenen Person ausgerichteten kantonalen Massnahmen stellen eine notwendige Ergänzung zu der auf Bundesebene vorgesehenen Revision des zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutzes dar, dessen Massnahmen umfassenderen Schutz gewährleisten sollen (vgl. sogleich unten Ziff. 93).

93. Der zivilrechtliche Persönlichkeitsschutz ist dahingehend präzisiert worden, dass Opfer von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen durch gerichtlich angeordnete Annäherungs-, Orts- und Kontaktaufnahmeverbote geschützt werden sollen. Der neue Artikel 28b ZGB (vgl. Ziff. 11) lautet wie folgt:

"Artikel 28b Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen

¹Zum Schutz gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen kann die klagende Person dem Gericht beantragen, der verletzenden Person insbesondere zu verbieten:

1. sich ihr anzunähern oder sich in einem bestimmten Umkreis ihrer Wohnung aufzuhalten;
2. sich an bestimmten Orten, namentlich bestimmten Strassen, Plätzen oder Quartieren, aufzuhalten;
3. mit ihr Kontakt aufzunehmen, namentlich auf telefonischem, schriftlichem oder elektronischem Weg, oder sie in anderer Weise zu belästigen.

²Lebt die klagende Person mit der verletzenden Person in einer Wohnung zusammen, so kann sie dem Gericht zudem beantragen, die verletzende Person für eine bestimmte Zeit aus der Wohnung auszuweisen. Aus wichtigen Gründen kann diese Frist einmal verlängert werden.

³Das Gericht kann, sofern dies nach den gesamten Umständen als gerechtfertigt erscheint, der klagenden Person:

1. für die ausschliessliche Benützung der Wohnung eine angemessene Entschädigung der verletzenden Person auferlegen;
- oder

¹⁰² « Bébés et employeurs – comment réconcilier travail et vie de famille (volume 3), Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse », Editions OCDE.

2. mit Zustimmung des Vermieters die Rechte und Pflichten aus einem Mietvertrag allein übertragen.

⁴ Die Kantone bezeichnen eine Stelle, die im Krisenfall die sofortige Ausweisung der verletzenden Person aus der gemeinsamen Wohnung verfügen kann, und regeln das Verfahren."

94. Diese Massnahmen sind nicht auf Opfer häuslicher Gewalt beschränkt; auch Opfer von "*Stalking*" werden sich zu ihrem Schutz darauf berufen können. Die Gerichte werden zudem eine zeitlich beschränkte Ausweisung der gewaltausübenden Person aus der mit dem Opfer gemeinsam bewohnten Wohnung anordnen können. Die Kantone werden verpflichtet, für den Krisenfall Interventionsmöglichkeiten vorzusehen. Wie soeben dargelegt, hat die überwiegende Zahl der Kantone diesem Anliegen bereits entsprochen.

95. Seit dem 1. April 2004 werden einfache Körperverletzung, sexuelle Nötigung und Vergewaltigung in Ehe und Partnerschaft nicht mehr auf Antrag, sondern von Amtes wegen verfolgt und gelten somit als Offizialdelikte (Art. 123, 189 und 190 StGB; vgl. Ziff. 11)¹⁰³.

96. Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt wurden, können die Leistungen und die Unterstützung in Anspruch nehmen, die im Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (vgl. Ziff. 19) vorgesehen sind, und zwar unabhängig davon, ob der Täter ermittelt wurde oder ob er sich schuldhaft verhalten hat. Das Gesetz umfasst drei Bereiche: die Beratung, den Schutz des Opfers und seine Rechte im Strafverfahren sowie die Entschädigung und die Genugtuung. Die Kantone müssen den Opfern Beratungsstellen zur Verfügung stellen, die den Auftrag haben, dem Opfer medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe anzubieten. Die Leistungen dieser Beratungsstellen sind unentgeltlich. Die Behörden müssen die Persönlichkeitsrechte des Opfers in allen Abschnitten des Strafverfahrens wahren: Bei strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität darf nur eine Gegenüberstellung angeordnet werden, wenn der Anspruch des Beschuldigten auf rechtliches Gehör dies zwingend erfordert. Zudem wird bei diesen Straftaten auf Antrag des Opfers die Öffentlichkeit ausgeschlossen. Ausserdem hat jedes Opfer einer in der Schweiz verübten Straftat Anspruch auf eine staatliche Entschädigung oder Genugtuung, wenn es die im Gesetz festgelegten Voraussetzungen erfüllt.

3.4. Frauenhandel

97. Vgl. Ziff. 149 ff.

3.5. Behörden

98. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau (EBG) widmete sich in den letzten Jahren vor allem den Themen der rechtlichen Gleichstellung, der Chancengleichheit im Erwerbsleben, der Lohngleichheit, der internationalen Zusammenarbeit und der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen. Es ist weiterhin aktiv bei der Beratung von Behörden, Unternehmen, Organisationen und Einzelpersonen und hat sich zu einem Kompetenzzentrum für Gleichstellungsfragen in der Bundesverwaltung entwickelt. Regelmässige Veranstaltungen und eine

¹⁰³ AS 2004 1403 ff.

Dokumentationsstelle dienen der Information und der Sensibilisierung eines breiten Publikums sowie spezifischer Fachpublikationen. Schliesslich unterstützt das Büro Projekte und Beratungsstellen, die zur Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben beitragen.

99. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen hat den Auftrag, den Bundesrat in Gleichstellungsfragen zu beraten. Die Kommission nimmt denn auch regelmässig Stellung zu aktuellen Fragen und beteiligt sich an Vernehmlassungen der Bundesbehörden zu gleichstellungsrelevanten Gesetzgebungsprojekten. Die Kommission erarbeitet Grundlagen und Empfehlungen zu aktuellen Gleichstellungsthemen und widmet sich der Öffentlichkeitsarbeit.

100. Verschiedene Stellen der Bundesverwaltung verfügen heute über Fachstellen oder Fachpersonen zu Gleichstellungsfragen, die mehrheitlich dafür besorgt sind, in der Bundesverwaltung die Chancengleichheit in Personalfragen zu fördern. Laut dem letzten Evaluationsbericht des Eidgenössischen Personalamtes bestätigen beinahe 60% der befragten Personalverantwortlichen, dass es in ihrem Amt während der letzten vier Jahre kein ausdrückliches Ziel war, den Frauenanteil im Kader um eine definierte Anzahl Prozentpunkte zu erhöhen. Die vorrangige Berücksichtigung des untervertretenen Geschlechts, wie sie in den Weisungen verankert ist, wird nur in einem Viertel der Ämter so gehandhabt. 57% der Geschäftsleitungen haben die Verwirklichung der Chancengleichheit von Frau und Mann in ihrem Amt als wichtige Querschnittsaufgabe bezeichnet. Ein entsprechender Massnahmenkatalog wurde jedoch nur in 34% der Ämter beschlossen und lediglich knapp die Hälfte der Ämter hat sich konkrete Jahresziele für die Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann gesetzt. Nur die Hälfte der Chancengleichheitsbeauftragten verfügen über die notwendigen Ressourcen, finanziellen Kompetenzen oder über einen konkreten Auftrag. Der persönliche Beitrag zur Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann wird nur selten in die Zielvereinbarung der Führungskräfte integriert und entsprechend beurteilt. In 86% der Ämter ist dies nie oder lediglich vereinzelt der Fall.

101. Auch in der Mehrzahl der Kantone und in einigen Stadtgemeinden gibt es Gleichstellungsfachstellen. Zu ihren thematischen Schwerpunkten gehören vor allem Bildungsfragen, Erwerbsleben und Arbeitsmarkt, Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit für Männer und Frauen, Gewalt gegen Frauen und die Integration von Migrantinnen. Die staatlichen Gleichstellungsbüros auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene sind in der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten zusammengeschlossen. Die Konferenz zählt heute 24 Mitglieder und unterstützt, koordiniert, plant und realisiert Aktivitäten von nationaler und regionaler Reichweite.

102. In den letzten Jahren sind Massnahmen zur Gleichstellung, zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Förderung von Frauen in den verschiedensten Lebensbereichen getroffen worden. Die Palette der genutzten Instrumente reicht von den bereits erwähnten gesetzlichen Reformen (Revisionen in den Bereichen häusliche Gewalt, Schwangerschaftsabbruch, Erwerbsausfallentschädigung bei Mutterschaft) über spezifische Gleichstellungsprogramme, die verschiedene Aktivitäten in einer zielorientierten Politik vereinigen (zum Beispiel in der Berufsbildung oder in der Personalpolitik der Bundesverwaltung), bis zur finanziellen Unterstützung von gleichstellungsorientierten Projekten staatlicher oder nichtstaatlicher Institutionen (zum Beispiel Finanzhilfen des Bundes gemäss

Gleichstellungsgesetz oder die bereits erwähnte Anstossfinanzierung für familienexterne Kinderbetreuung) und zu einer systematischen Öffentlichkeitsarbeit zur Bekämpfung von Stereotypen (zum Beispiel die Kampagne "*Fairplay-at-home*" und "*Fairplay-at-work*", die vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung durchgeführt wurde).

4. Artikel 4: Ausserkraftsetzung der garantierten Rechte im Falle eines Notstandes

103. Die Bundesverfassung enthält verschiedene Bestimmungen, die es unter bestimmten Umständen ermöglichen, ausserordentliche Massnahmen zu treffen:

- Artikel 165 sieht ein beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren für das Dringlichkeitsrecht vor (Gesetzgebung bei Dringlichkeit)¹⁰⁴;
- die Artikel 173, 184 und 185 der Verfassung ermöglichen es, in ausserordentlichen Situationen verfassungskonforme Massnahmen zu treffen¹⁰⁵. Diese Massnahmen müssen die von der Bundesverfassung garantierten Rechte wahren.

104. Hingegen enthält die Bundesverfassung keine ausdrückliche Bestimmung in Bezug auf das extrakonstitutionelle "Notrecht", das in ausserordentlichen, schwerwiegenden Krisensituationen (z. B. Krieg, schwere Naturkatastrophe usw.) zur Anwendung gelangen würde, wenn die Institutionen nicht mehr normal funktionierten. Denn die oben erwähnten Verfassungsbestimmungen sind zwar in dringlichen Fällen anwendbar, ermöglichen jedoch kein Abweichen von der Verfassung.

105. Es wird jedoch anerkannt, dass Notrecht erlassen werden kann, wenn der Staat in seiner Existenz bedroht ist und sich die Gefahr mit den verfassungsmässigen Verfahren (einschliesslich der oben beschriebenen) nicht mehr abwenden lässt. In der Rechtslehre herrscht sehr breite Übereinstimmung, dass die obersten politischen Organe des Staates in diesem Fall befugt und zugleich verpflichtet sind, die sich aufdrängenden Massnahmen zu treffen, da unter derartigen Umständen die Existenz des Staates nicht der Einhaltung der Verfassung geopfert werden darf. In derartigen Situationen, die die Einzelnen und den Staat in ihrem Bestehen bedrohen, wird somit anerkannt, dass die zuständigen Behörden befugt sind, alle sich aufdrängenden Massnahmen zu treffen, um den Fortbestand und die Unabhängigkeit des Landes zu wahren. Diese Zuständigkeit kommt in erster Linie der Bundesversammlung zu. Wenn die Bundesversammlung Notrecht erlässt, sind die Volksrechte (Referendum) aufgehoben. In zweiter Linie steht diese Zuständigkeit dem Bundesrat zu. Es ist auch denkbar, dass das Parlament seine Befugnis auf den Bundesrat überträgt. Eine

¹⁰⁴ AS 2000 2991. So wurde beispielsweise das dringliche Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über neue dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe nach diesem Verfahren erlassen. Die sogenannten Dringlichkeitsverfahren betreffen keine konkreten Entscheide in Einzelfällen, sondern nur allgemeinverbindliche Erlasse.

¹⁰⁵ Beispiel: Verordnung des Bundesrates vom 7. November 2001 über das Verbot der Gruppierung "Al-Quaida" (SR 122).

derartige Übertragung von Befugnissen erfolgte in der Geschichte des Landes zweimal: in den beiden Weltkriegen 1914-1918 und 1939-1945.

106. Für das in Ziffer 105 beschriebene Notrecht gelten die folgenden Leitprinzipien:

- seine Einführung setzt einen wirklichen Notstand voraus, der seinen rechtlichen Ausdruck im Grundsatz der Verhältnismässigkeit findet; daraus folgt insbesondere, dass jene Massnahmen, die nicht aufgrund des Notstands erforderlich sind, nach dem ordentlichen, verfassungsmässigen Verfahren getroffen werden müssen;
- die Ausübung der Notrechtskompetenz muss der politischen Kontrolle der Bundesversammlung unterstellt werden, die regelmässig über die Aufrechterhaltung der gefällten Entscheide befinden können muss. Auf jeden Fall wurde in den beiden Weltkriegen auf diese Weise vorgegangen. Nur im Fall, dass nicht einmal mehr ein Teil des Parlaments zu diesem Zweck zusammentreten könnte, müsste auf diese Kontrolle verzichtet werden.

107. Am 16. Juni 2003 hat der Bundesrat 23 gegenstandslos gewordene Notrechtserlasse aufgehoben, die er vor allem zwischen 1950 und 1985 im Hinblick auf ausserordentliche Ereignisse vorsorglich genehmigt oder zur Kenntnis genommen hatte.

108. Der wesentliche Gehalt der in Artikel 4 Absatz 2 des Paktes aufgeführten Rechte (wie auch jener, die in Artikel 15 Absatz 2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK] erwähnt sind) wird in der Schweiz selbst im Fall einer ausserordentlichen Gefahr, die den Fortbestand der Nation bedroht, nicht beeinträchtigt. Beim Erlass von extrakonstitutionellem Notrecht (vgl. Ziff. 104) würden diese Rechte auf jeden Fall gewahrt. Von den am 16. Juni 2003 aufgehobenen Erlassen (vgl. Ziff. 107) verletzte übrigens keiner Artikel 4 Absatz 2 des Paktes.

109. Was das Recht auf Leben (Art. 6 des Paktes) im Besonderen anbelangt, hat der schweizerische Gesetzgeber die Todesstrafe vollständig abgeschafft, mit der die schwersten, in Kriegszeiten verübten Straftaten im Militärstrafgesetz noch bedroht waren. Da die Schweiz das zweite Fakultativprotokoll zum vorliegenden Pakt ratifiziert hat, hat sie sich auf internationaler Ebene verpflichtet, die Todesstrafe nicht wieder einzuführen (vgl. auch oben Ziff. 5 zum Protokoll Nr. 13 zur EMRK).

5. Artikel 5: Verbot des Rechtsmissbrauchs; Vorbehalt des günstigeren Rechts

110. Die Angaben in Ziffer 80 des Zweiten Berichts sind weiterhin zutreffend.

6. Artikel 6: Recht auf Leben

6.1. Grundsatz

111. Das Recht auf Leben und das Verbot der Todesstrafe sind nunmehr in Artikel 10 Absatz 1 der Bundesverfassung explizit verankert:

"Jeder Mensch hat das Recht auf Leben. Die Todesstrafe ist verboten."

6.2. Recht auf Hilfe in Notlagen

112. Das in Ziffer 81 des Zweiten Berichts erwähnte Recht auf Existenzsicherung ist nunmehr ausdrücklich in Artikel 12 der Bundesverfassung verankert:

"Artikel 12 Recht auf Hilfe in Notlagen

Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind."

113. Die am 16. Dezember 2005 verabschiedete Teilrevision des Asylgesetzes (vgl. Ziff. 11), sieht vor, dass der seit dem 1. April 2004 geltende Sozialhilfestopp (unter Vorbehalt der Nothilfe, vgl. Ziff. 114) neu nicht nur auf Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid, sondern auf alle negativen Asylentscheide ausgedehnt werden soll.

114. Das Bundesgericht befasste sich im März 2005 eingehend mit Artikel 12 der Bundesverfassung¹⁰⁶. Im Zentrum des Entscheides stand die Frage, ob der Ausschluss von Asylbewerbern mit asylrechtlichem Nichteintretensentscheid von der minimalen Nothilfe wegen Missachtung ihrer Mitwirkungspflichten beim Vollzug der Wegweisung verfassungskonform ist. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass die Nothilfe alle die in einer Notlage im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel umfasst, wie Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinische Grundversorgung. Verfassungsrechtlich geboten sei, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag. Das Recht auf Hilfe in Notlagen stehe zudem in engem Zusammenhang mit dem Schutz der Menschenwürde nach Artikel 7 der Bundesverfassung und gelte wegen seines menschenrechtlichen Gehalts nicht nur für schweizerische Staatsangehörige, sondern auch für Ausländer, und zwar unabhängig von deren aufenthaltsrechtlichem Status. Auch in der Schweiz illegal anwesende Personen könnten sich somit auf Artikel 12 der Bundesverfassung berufen. Die Leistung der für ein menschenwürdiges Dasein erforderlichen minimalen Überlebenshilfe dürfe in keinem Fall verweigert werden, und insbesondere dürfe die Verweigerung der Nothilfe nicht als Zwangsmittel zur Erreichung ausländerrechtlicher Ziele eingesetzt werden.

115. Es ist Sache der Kantone zu bestimmen, auf welche Art und Weise sie die "Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind", entrichten. Die Kantonale Sozialdirektorenkonferenz hat dazu Empfehlungen abgegeben, welche gewährleisten sollen, dass die Leistungen in der ganzen Schweiz nach einheitlichen Kriterien ausgerichtet werden¹⁰⁷.

¹⁰⁶ BGE 131 I 166 ff.

¹⁰⁷ www.sodk-cdas-cdos.ch.

6.3. Suizidhilfe

116. Suizidhilfe ist in der Schweiz zugelassen, wenn sie ohne selbstsüchtige Beweggründe erfolgt; dies ergibt sich *e contrario* aus Artikel 115 des Strafgesetzbuches:

"Artikel 115 Verleitung und Beihilfe zum Selbstmord

Wer aus selbstsüchtigen Beweggründen jemanden zum Selbstmorde verleitet oder ihm dazu Hilfe leistet, wird, wenn der Selbstmord ausgeführt oder versucht wurde, mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder mit Gefängnis bestraft."

117. Diese liberale Regelung hat das Aufkommen von Suizidhilfeorganisationen ermöglicht. Im Mai 2006 hat der Bundesrat den von der Verwaltung ausgearbeiteten Bericht "Sterbehilfe und Palliativmedizin – Handlungsbedarf für den Bund?"¹⁰⁸ zur Kenntnis genommen.

118. Der Bericht gelangt zu folgenden Ergebnissen:

- Die passive Sterbehilfe (Verzicht auf lebenserhaltende Massnahmen oder deren Abbruch) und die indirekte aktive Sterbehilfe (Verabreichung schmerzlindernder Mittel mit lebensverkürzenden Nebenwirkungen) sind im schweizerischen Strafgesetzbuch nicht ausdrücklich geregelt. Das absolute Tötungsverbot des Strafgesetzbuches stellt indes eine klare Grenze zwischen strafbarem und nicht strafbarem Verhalten dar, die sowohl für die medizinische Praxis als auch für die Strafverfolgungsbehörden nachvollziehbar ist.
- Der Gesetzgeber könnte im Strafgesetzbuch oder in einem anderen Gesetz zwar weiter präzisieren, unter welchen Voraussetzungen diese beiden Formen der Sterbehilfe im Einzelfall straflos sind. Eine allgemeingültige gesetzliche Regelung würde aber gerade die kritischen Fragen, die sich in jedem Einzelfall stellen, auch nicht erfassen und brächte daher keinen praktischen Nutzen. Das Ständesrecht – wie die Richtlinien der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften – eignet sich hingegen besser, um komplexe und vielfältige Fallkonstellationen detailliert zu regeln.

119. Der Bundesrat hat deshalb dem Parlament empfohlen, auf eine Revision der einschlägigen Bestimmungen des Strafgesetzbuches zu verzichten. Die Palliativmedizin, -pflege und -betreuung (*Palliative Care*: umfassende Unterstützung und Betreuung todkranker Patienten) trägt zum Rückgang des Wunsches nach begleitetem Suizid oder aktiver Sterbehilfe bei, indem sie den betroffenen Personen ermöglicht, die letzte Lebensphase in Würde zu erleben und in Würde zu sterben. Ein Ausbau des Angebots sowie eine Verbesserung der Information und Beratung der Betroffenen und Angehörigen sind möglich und angezeigt, liegen aber vorwiegend in der Kompetenz der Kantone.

6.4. Rechtsprechung

120. Die Verhaftung eines Drogenabhängigen durch zwei Tessiner Polizeibeamte führte zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 7. Februar 2006 in der Sache *Scavuzzo-Hager und andere gegen die Schweiz*. Die fragliche

¹⁰⁸ www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/gesetzgebung/sterbehilfe.

Person verlor im Verlauf des Einsatzes das Bewusstsein und starb drei Tage später im Spital. Die beiden Polizisten, die die Verhaftung vorgenommen hatten, führten die strafrechtliche Ermittlung zu diesem verdächtigen Todesfall selbst durch und wurden nie von einer Strafverfolgungsbehörde einvernommen. In der Folge wurde das gegen sie eingeleitete Strafverfahren eingestellt. Zudem wurden die genauen Umstände des Einsatzes nicht genügend klar abgeklärt, und die Strafverfolgungsbehörden prüften nicht, ob sich die Polizeibeamten der Verletzlichkeit des Verstorbenen hätten bewusst sein müssen. In seinem Urteil gelangt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zum Schluss, die Umstände des Todes seien nicht gründlich untersucht worden, was in verfahrensrechtlicher Hinsicht eine Verletzung von Artikel 2 der Konvention (Recht auf Leben) darstelle. In diesem Zusammenhang ist auf ein vergleichbares Urteil des Bundesgerichts vom 6. Oktober 2005¹⁰⁹ hinzuweisen (vgl. Ziff. 134).

7. Artikel 7:Verbot der Folter

7.1. Grundsatz

121. Das Folterverbot ist nunmehr in Artikel 10 Absatz 3 der Bundesverfassung explizit verankert:

"Folter und jede andere Art grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung sind verboten."

7.2. Vierter periodischer Bericht der Schweiz an den CAT

122. Am 6. und 9. Mai 2005 hat sich der Ausschuss gegen die Folter der Vereinten Nationen (CAT) mit dem vierten periodischen Bericht der Schweiz befasst¹¹⁰. In seinen Schlussbemerkungen¹¹¹ begrüsst er insbesondere den neuen Entwurf für eine Vereinheitlichung des Strafprozessrechts auf Bundesebene, das Verbot der Isolationshaft, die Ausarbeitung von "Vorschriften betreffend zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg", die Unterzeichnung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen und die Ratifikation des Römer Statuts am 12. Oktober 2001.

7.3. Beschwerden an den CAT

123. Bis März 2007 sind beim CAT insgesamt 60 Beschwerden gegen die Schweiz eingegangen. Davon wurden sieben für unzulässig erklärt, 15 aus dem Register gestrichen, sechs sind noch hängig. In 5 der 32 Fälle, die der CAT in materieller Hinsicht überprüft hatte, stellte er fest, dass der Vollzug der Entscheide zur Ausschaffung der Beschwerdeführer Artikel 3 der Konvention verletzen würde.

7.4. Dritter und vierter Besuch des CPT in der Schweiz

124. Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) hat der Schweiz vom 5. bis 15.

¹⁰⁹ BGE 131 I 455.

¹¹⁰ CAT/C/55/Add.9.

¹¹¹ CAT/C/CR/34/CHE.

Februar 2001 seinen dritten periodischen Besuch abgestattet. Während zehn Tagen besuchte die Delegation in den Kantonen Basel, Bern, Freiburg, St. Gallen, Thurgau und Zürich Erziehungsheime und Strafanstalten, Polizeiräumlichkeiten, eine psychiatrische Klinik, einen Grenzwachtposten sowie ein Ausschaffungsgefängnis. Zudem interessierte sich der CPT für die Verfahren, die bei der Rückführung von ausländischen Personen befolgt werden, und die Zwangsmittel, die dabei angewendet werden. Der Ausschuss erklärte, im Verlauf seines Besuchs keine Anzeichen für die Anwendung von Folter festgestellt zu haben. Anlässlich seines Besuchs konnte er feststellen, dass die Empfehlungen, die er bei seinem letzten Besuch abgegeben hatte, zu einem neuen System für den Häftlingstransport mit der Bezeichnung "*Train Street*" geführt hatten, das ab 1. Januar 2001 in der ganzen Schweiz eingeführt worden war. Wie bereits 1996 verfasste der CPT zuhanden des Bundesrates einen Bericht, der sich hauptsächlich auf die Situation bezieht, die er in den besuchten Einrichtungen festgestellt hat.

125. Der vierte Besuch des CPT in der Schweiz fand vom 20. bis 24. Oktober 2003 statt. Besucht wurden jener Teil des Gefängnisses am Flughafen Zürich Kloten, in dem Personen im Hinblick auf die Rückführung untergebracht sind ("Gefängnis Nr. 2"), sowie der Transitbereich des internationalen Flughafens Zürich. Nach Abschluss ihres Besuchs teilte die Delegation Vertretern des Bundes und des Kantons Zürich mit, sie habe keine Anzeichen gefunden, die auf die Anwendung von Folter oder schweren Misshandlungen schliessen liessen. Der Bericht an den Bundesrat vom März 2004, in dem sich der CPT ausführlich zur Situation im Gefängnis Nr. 2 und im Transitbereich des Flughafens Zürich äusserte, enthielt eine Reihe von Empfehlungen, Kommentaren und Informationsbegehren zuhanden der Schweizer Behörden.

126. In seinen Stellungnahmen vom 27. Februar 2002 bzw. vom 27. Oktober 2004 hat der Bundesrat einerseits die Massnahmen dargestellt, die ergriffen wurden, um die Empfehlungen des CPT umzusetzen, und andererseits Kommentare und Informationsbegehren des CPT beantwortet¹¹².

7.5. Isolationshaft

127. Die Ausführungen zur Isolationshaft finden sich im dritten Teil des vorliegenden Berichts (Antworten zu den Kritikpunkten, die der Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen vom 12. November 2001 vorgebracht hat).

7.6. Medizinische Versuche

128. Die heutige Gesetzgebung über die Forschung am Menschen im Gesundheitsbereich weist Lücken auf. Der Bund soll eine umfassende Zuständigkeit zur Regelung dieser Forschung erhalten. Zu diesem Zweck hat der Bundesrat im Januar 2006 nachstehende Verfassungsbestimmung in die Vernehmlassung geschickt:

"Artikel 118a Forschung am Menschen

¹¹² Der Bericht des CPT und die Stellungnahme des Bundesrates sind auf der Homepage des Bundesamtes für Justiz unter: www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/menschenrechte.Par.0032.File.tmp/ber-cpt-besuch03.pdf publiziert.

¹Der Bund erlässt Vorschriften über die Forschung am Menschen im Gesundheitsbereich. Er sorgt dabei unter Beachtung der Forschungsfreiheit für den Schutz der Menschenwürde und der Persönlichkeit.

²Er beachtet folgende Grundsätze:

- a. Forschung am Menschen darf nur durchgeführt werden, wenn:
 1. eine Einwilligung nach hinreichender Aufklärung vorliegt oder das Gesetz ausnahmsweise davon absieht;
 2. eine unabhängige Überprüfung ergeben hat, dass der Schutz der teilnehmenden Personen gewährleistet ist.
- b. Forschung mit urteilsunfähigen Personen darf nur durchgeführt werden, wenn erhöhte Anforderungen an ihren Schutz erfüllt sind. Insbesondere dürfen die Risiken und Belastungen für eine urteilsunfähige Person höchstens minimal sein, wenn die Forschung keine Verbesserung ihrer Gesundheit erwarten lässt.
- c. Niemand darf zur Teilnahme an einem Forschungsprojekt gezwungen werden. Vorbehalten bleiben Forschungsprojekte mit urteilsunfähigen Personen, die eine Verbesserung ihrer Gesundheit erwarten lassen.
- d. Der menschliche Körper oder Teile davon dürfen zu Forschungszwecken nicht gegen Entgelt veräußert oder erworben werden.

³ Er setzt sich bei der Erfüllung seiner Aufgaben für die Qualität und die Transparenz der Forschung am Menschen ein."

129. Der Entwurf verfolgt das primäre Ziel, die Würde und die Persönlichkeit des Menschen in der Forschung zu schützen. Dabei wird von einem weiten Verständnis von "Forschung am Menschen" ausgegangen. Es fällt nicht nur die Forschung mit Personen darunter, sondern auch die Forschung an Materialien menschlicher Herkunft, mit Personendaten, an verstorbenen Personen sowie mit menschlichen Embryonen und Föten. Das geplante Bundesgesetz über die Forschung am Menschen soll die oben stehende Verfassungsbestimmung konkretisieren. Forschung am Menschen – unabhängig davon, ob an ihm selbst als lebender oder verstorbener Person geforscht wird, oder ob er der Forschung seine Materialien oder Daten zur Verfügung stellt – soll nur erlaubt sein, wenn eine Einwilligung nach hinreichender Aufklärung vorliegt. Forschung mit besonders verletzbaren Personen (urteilsunfähige Personen, urteilsfähige unmündige oder entmündigte Personen, Personen in Notfallsituationen, Personen in Unfreiheit, schwangere Frauen) darf zudem nur durchgeführt werden, wenn gleichwertige Erkenntnisse nicht ohne deren Einbezug gewonnen werden können. Schliesslich dürfen der menschliche Körper oder Teile davon nicht zu Forschungszwecken gegen Entgelt veräußert oder erworben werden.

130. Der Verfassungsentwurf stimmt sowohl mit der Europäischen Menschenrechtskonvention als auch mit dem UNO-Pakt II überein¹¹³. Absatz 2 Buchstabe c regelt die Zulässigkeit von Zwangsversuchen. Die Möglichkeit der Zwangsforschung mit urteilsunfähigen Personen, die eine Verbesserung ihrer Gesundheit erwarten lassen, wurde in der Vernehmlassung negativ aufgenommen. Deshalb beschloss der Bundesrat am 29. Januar 2007 bei der Kenntnisnahme des Vernehmlassungsberichts, die Ausgestaltung des Verbots, wonach niemand gegen seinen Widerstand in ein Forschungsprojekt einbezogen werden darf, bei der Überarbeitung zu prüfen

¹¹³ Vgl. Erläuternder Bericht zum Vorentwurf der Verfassungsbestimmung über die Forschung am Menschen, S. 27.

und in Übereinstimmung mit der Biomedizin-Konvention des Europarats zu bringen¹¹⁴. Der Verfassungsentwurf entspricht den Anforderungen dieser Konvention mit einer Ausnahme. Die Konvention enthält in Artikel 16 und 17 mehrere, teilweise auch spezifische Voraussetzungen für die Forschung mit Personen. Der vorliegende Entwurf nimmt die grundlegenden Voraussetzungen auf, so den Grundsatz der Einwilligung nach hinreichender Aufklärung und die unabhängige Überprüfung, und erklärt sie zugleich für die Forschung am Menschen in einem weiten Sinn für anwendbar (Bst. a). Auch sieht er in Buchstabe b zusätzliche Anforderungen für die Forschung mit urteilsunfähigen Personen vor und verankert die zentrale Voraussetzung, dass die Risiken und Belastungen für die betroffenen Personen höchstens minimal sein dürfen, wenn ein Forschungsprojekt keinen direkten Nutzen für deren Gesundheit erwarten lässt. Die Regelung der spezifischen Voraussetzungen für die Forschung mit Personen, so etwa das Erfordernis eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Nutzen und Risiken, wird hingegen in die Verantwortung des Gesetzgebers gegeben. Buchstabe d enthält in Analogie zu Artikel 21 der Biomedizin-Konvention ein Verbot der Kommerzialisierung des menschlichen Körpers und von dessen Teilen. Nach Artikel 17 Absatz 1 der Biomedizin-Konvention ist Forschung mit nichteinwilligungsfähigen Personen unter anderem nur dann zulässig, wenn die betroffene Person, d.h. im schweizerischen Recht die urteilsunfähige Person, dies nicht ablehnt.

131. In Bezug auf die medizinischen Versuche, die in Ziffer 96 des Ersten Berichts beschrieben sind, ist festzuhalten, dass die Ministerdelegierten des Europarats anlässlich ihrer 627. Sitzung die Empfehlung Nr. R (98) 7 über ethische und organisatorische Aspekte der Gesundheitsversorgung in Strafanstalten verabschiedet haben. Diese Empfehlung wird in der Schweiz künftig angewandt.

132. Die Schweiz hat anlässlich der 59. Generalversammlung der Vereinten Nationen die Verabschiedung einer Erklärung über das Klonen von Menschen unterstützt, mit der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, alle Formen des Klonens von Menschen zu verbieten, die mit der Menschenwürde und dem Schutz menschlichen Lebens unvereinbar sind¹¹⁵.

133. Im Parlament wird zurzeit das Übereinkommen des Europarats über Menschenrechte und Biomedizin im Hinblick auf die Ratifizierung beraten.

7.7. Rechtsprechung

134. Das Bundesgericht hat in einem Urteil vom 6. Oktober 2005¹¹⁶ festgestellt, dass derjenige, der in vertretbarer Weise behauptet, von einem Polizeibeamten erniedrigend behandelt worden zu sein, Anspruch auf eine wirksame und vertiefte amtliche Untersuchung hat. Die Unterlassung einer solchen Untersuchung stellt eine Verletzung des Folterverbots dar.

¹¹⁴ Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin: Europäisches Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin, SEV 164.

¹¹⁵ A/RES/59/280.

¹¹⁶ BGE 131 I 455 ff.

7.8. Non-Refoulement-Prinzip im Asylrecht

135. Das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG), das am 1. Oktober 1999 in Kraft getreten ist, enthält mehrere Massnahmen zur Bekämpfung von Missbräuchen im Asylbereich (vgl. Ziff. 11). Eine neue Massnahme nach diesem Gesetz ist insbesondere das Nichteintreten auf das Gesuch, wenn Asylsuchende nicht innerhalb von 48 Stunden Identitätspapiere vorlegen¹¹⁷. Der Anwendungsbereich dieses Artikels beschränkt sich auf offensichtlich missbräuchliche Fälle. Sowohl das Bundesamt für Migration als auch die frühere Schweizerische Asylrekurskommission (ARK; heute Bundesverwaltungsgericht [BVGer]) legen diese Bestimmung restriktiv aus. So hat die Rekursbehörde entschieden, der Begriff "Verfolgung" dürfe nicht nur im Sinn von "ernsthaften Nachteilen" verstanden werden, sondern umfasse faktisch alle weiteren Hindernisse für den Wegweisungsvollzug, d. h. wenn dieser nicht zulässig, nicht zumutbar oder schlicht unmöglich sei. Seit 2003 hat die Rekursbehörde jedoch ihre Auslegung des Verfolgungsbegriffs enger gefasst und entschieden, unter diesen Begriff fielen nicht sämtliche Hindernisse für den Wegweisungsvollzug, sondern nur jene Nachteile, die von Menschenhand zugefügt würden¹¹⁸. Zudem vertrat die ARK die Auffassung, die zuständigen Behörden dürften keine hohen Beweisanforderungen stellen. Falls Hinweise auf Verfolgung nicht *prima facie* als unglaubhaft erschienen, müsse die Flüchtlingseigenschaft in materieller Hinsicht geprüft werden¹¹⁹. Das Institut des vorübergehenden Schutzes, das im Zweiten Bericht (Ziff. 93) dargelegt wurde, ist ebenfalls in Kraft getreten; seine praktische Anwendung erwies sich jedoch nicht als notwendig.

136. Im Übrigen gilt seit dem 1. April 2004 (Revision des AsylG, vgl. Ziff. 11) bei einem Nichteintretensentscheid neu eine Beschwerdefrist von fünf Werktagen, und der Beschwerde kommt in der Regel eine aufschiebende Wirkung zu. Damit können die Rechte der Asylsuchenden, gegen die ein Nichteintretens- und Wegweisungsentscheid ergangen ist, bestmöglich gewährleistet werden.

137. Gemäss den Statistiken zum Asylbereich ist die Zahl der Asylsuchenden im Verlauf der letzten Jahre mit Ausnahme von 2006 deutlich zurückgegangen. 2006 haben 10'537 Personen in der Schweiz um Asyl ersucht, d. h. 4,7% mehr als 2005. 2005 reichten 10'061 Personen in der Schweiz ein Asylgesuch ein, d. h. 29,4% weniger als 2004 (14'248 Gesuche). 2003 beantragten 21'037 Personen in der Schweiz Asyl, d. h. 21% weniger als 2002. Von Januar bis Dezember 2006 wurden 11'171 Asylgesuche erstinstanzlich behandelt (2005: 12'695). 2006 haben 1857 Personen in der Schweiz Asyl erhalten (2005: 1497, 2004: 1555). Im gleichen Jahr wurden 1834 Nichteintretensentscheide gefällt (2005: 2530, 2004: 5193). Die Asyl-Anerkennungsquote lag 2006 bei 19,5%. 2003 lag diese Quote bei 6,7%, 2004 bei 9,9% und 2005 bei 13,6%. Trotz einer leichten Zunahme der Gesuche im Jahr 2006 belegen diese Zahlen, dass die Asylpolitik in die richtige Richtung geht und dass tatsächlich verfolgte Personen in der Schweiz Schutz erhalten.

138. Die Teilrevision des Asylgesetzes (vgl. Ziff. 11) sah eine neue Formulierung der Nichteintretensgründe bei fehlenden Identitätspapieren vor¹²⁰. Das Vorlegen von Dokumenten wie Geburtsurkunden oder Führerausweisen genügt nicht mehr, damit

¹¹⁷ Art. 32 Abs. 2 Bst. a AsylG.

¹¹⁸ EMARK 2003 Nr. 18.

¹¹⁹ EMARK 1999 Nr. 17.

¹²⁰ Diese Bestimmung ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten.

das Amt einen materiellen Entscheid erlässt, da die Person mit diesen Dokumenten nicht in ihr Land zurückkehren kann und sich diese zudem leicht fälschen lassen. Kann die asylsuchende Person jedoch glaubhaft machen, dass sie aus entschuldigen Gründen nicht in der Lage ist, den Behörden innerhalb von 48 Stunden Reise- oder Identitätspapiere vorzulegen, muss das Amt auf das Gesuch eintreten. Dasselbe gilt, wenn die Flüchtlingseigenschaft nach der Anhörung festgestellt wird oder wenn sich bei der Anhörung herausstellt, dass weitere Abklärungen notwendig sind, um die Flüchtlingseigenschaft oder das Bestehen eines Hinderungsgrunds für den Wegweisungsvollzug festzustellen. Dazu ist festzuhalten, dass bei jedem Nichteintretensentscheid alle Aktenstücke genau und eingehend geprüft werden und dass ein derartiger Entscheid hinreichend begründet wird.

139. Die Teilrevision des Asylgesetzes sieht zudem vor, dass allen Beschwerden grundsätzlich aufschiebende Wirkung zukommt, was jeden Vollzug der Wegweisung während des Beschwerdeverfahrens verhindert. Somit besteht eine zusätzliche Garantie für die Einhaltung des Non-Refoulement-Prinzips bei Asylsuchenden.

140. Die Kantone erhalten neu die Möglichkeit der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen bei (ehemaligen) Asylsuchenden nach fünfjährigem Aufenthalt. Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen an vorläufig Aufgenommene wird nach fünf Jahren vertieft geprüft¹²¹.

141. Die derzeit geltenden Bestimmungen garantieren jeder Person mit Flüchtlingseigenschaft Schutz. Zudem fällt das Bundesamt für Migration nach jedem (materiellen oder Nichteintretens-) Entscheid über die Asylgründe einen Entscheid über die Wegweisung. Eine Wegweisung ist nicht zulässig, wenn die internationalen Verpflichtungen der Schweiz verletzt werden. In diesem Zusammenhang ist auf Artikel 7 des Paktes, Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 10 Absatz 3 der Verfassung (Folterverbot) hinzuweisen. Falls somit eine Person, die die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt, von einer unmenschlichen Strafe oder Behandlung bedroht ist, wird sie vorläufig in der Schweiz aufgenommen und muss nicht in ihr Heimat- oder Herkunftsland zurückkehren. Dies gilt auch, wenn die Wegweisung nicht zumutbar ist, weil die Person in ihrem Land konkret bedroht wäre. Dabei handelt es sich vor allem um Fälle von kranken Personen, die in ihrem Land nicht behandelt werden können, oder von Personen, bei der Rückkehr mit einer allgemeinen Gewaltsituation konfrontiert wären.

142. Die Teilrevision verbessert ausserdem die Rechtstellung von vorläufig Aufgenommenen: Diese erhalten neu einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt und die Möglichkeit des Familiennachzugs nach drei Jahren.

143. Unbegleitete Minderjährige erhalten neu auch am Flughafen eine Vertrauensperson für alle entscheiderelevanten Verfahrensschritte¹²².

144. Die ehemalige Asylrekurskommission (ARK) hat in einem Grundsatzurteil vom 8. Juni 2006¹²³ ihre Rechtsprechung zur asylrechtlichen Relevanz nichtstaatlicher Verfolgung geändert und sich für den Wechsel zur Schutztheorie entschieden. Nach bisheriger Praxis der schweizerischen Asylbehörden war eine Verfolgung grundsätzlich nur dann asylrechtlich relevant, wenn sie vom Staat ausging oder diesem,

¹²¹ Diese Regelung ist seit dem 1. Januar 2007 in Kraft (vgl. Art. 14 AsylG).

¹²² Diese Massnahme wird am 1. Januar 2008 in Kraft treten.

¹²³ Urteil vom 8. Juni 2006 i.S. A.I.I, Somalia, EMARK 2006/18.

gemäss der Zurechenbarkeitstheorie, zumindest indirekt zuzurechnen war. Im Fall eines Asylbewerbers aus Somalia, der durch eine Clan-Miliz festgenommen, zur Zwangsarbeit verpflichtet und durch Misshandlungen verstümmelt worden war, ist die ehemalige Asylrekurskommission zum Schluss gekommen, dass eine Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention für den Wechsel zur Schutztheorie spricht; dabei steht die Frage im Vordergrund, ob die gefährdete Person in ihrem Heimatstaat Schutz vor Verfolgung finden kann. Die ehemalige Asylrekurskommission hat sich bei dieser Erkenntnis massgeblich vom Zweck der Konvention und von der mittlerweile einhellig der Schutztheorie folgenden Praxis der übrigen Unterzeichnerstaaten leiten lassen. Sie hat die Beschwerde gutgeheissen und das Bundesamt für Migration angewiesen, dem bereits vorläufig aufgenommenen Beschwerdeführer in der Schweiz Asyl zu gewähren. Die Praxisänderung wird sich in erster Linie bei Flüchtlingen aus schutzunfähigen oder faktisch inexistenten Staaten ("*failed states*") auswirken. Solche Personen waren in der Schweiz bereits nach bisheriger Praxis wegen Undurchführbarkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufzunehmen; die Änderung hat damit ausschliesslich Konsequenzen auf ihren Aufenthaltsstatus.

145. In einem weiteren Grundsatzurteil vom 9. Oktober 2006¹²⁴ hat sich die ARK mit dem Phänomen der Entführung junger äthiopischer Frauen zwecks Heirat auseinandergesetzt. Sie kommt zum Schluss, dass die betroffenen Frauen unter bestimmten Voraussetzungen die Flüchtlingseigenschaft erfüllen. Die Kommission hebt im Urteil hervor, dass Opfer von Entführung und von Vergewaltigung zwecks Heirat vom äthiopischen Staat nicht denselben Schutz erhalten, mit dem im Allgemeinen männliche Opfer privater Gewalt rechnen können. In dieser an das Geschlecht anknüpfenden Diskriminierung weiblicher Gewaltopfer wird von der ehemaligen Asylrekurskommission ein flüchtlingsrechtlich erhebliches Verfolgungsmotiv erblickt. Im zu beurteilenden Fall ging es um eine junge äthiopische Frau, die im Alter von 16 Jahren von einem hohen Offizier, der sie trotz ihrer Weigerung heiraten wollte, entführt, misshandelt und vergewaltigt worden war. Die ehemalige Asylrekurskommission hat die Beschwerde gutgeheissen und die Vorinstanz angewiesen, der Beschwerdeführerin in der Schweiz Asyl zu gewähren.

7.9. Non-Refoulement-Prinzip in der Internationalen Rechtshilfe

146. In einem Auslieferungsentscheid aus dem Jahr 2003¹²⁵ hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung bestätigt, wonach: "*Les standards minimaux de protection des droits individuels résultant de la CEDH ou du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (Pacte ONU II; RS 0.103.2) font partie de l'ordre public international. Parmi ces droits figure l'interdiction de la torture, ainsi que des traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 3 CEDH et art. 7 Pacte ONU II; cf. aussi l'art. 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984 [RS 0.105], qui interdit l'extradition lorsque la personne visée court le risque d'être soumise à la torture, et la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 26 novembre 1987 [RS 0.106])*".

¹²⁴ Urteil vom 9. Oktober 2006 i.S. W.H., Äthiopien, EMARK 2006/32.

¹²⁵ BGE 129 II 100, 104.

7.10. Tätigkeiten der Schweiz auf internationaler Ebene

147. Zu den Arbeiten im Hinblick auf die Ratifikation und die Umsetzung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe wird auf die Ausführungen in den Ziffern 4 und 20 verwiesen.

8. Artikel 8: Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit

8.1. Gemeinnützige Arbeit als strafrechtliche Sanktion

148. Artikel 37 des neuen Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs sieht die Möglichkeit vor, dass das Gericht an Stelle einer Freiheitsstrafe von weniger als sechs Monaten oder einer Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen gemeinnützige Arbeit von höchstens 720 Stunden anordnet. Dies ist nur mit der Zustimmung des Täters möglich. Diese gemeinnützige Arbeit muss zugunsten von sozialen Einrichtungen, Werken im öffentlichen Interesse oder hilfsbedürftigen Personen geleistet werden. Sie ist unentgeltlich.

8.2. Ausbeutung von Frauen

149. Die Schweiz ist vom Menschenhandel vornehmlich als Zielland und in geringerem Masse als Transitland betroffen. Die genaue Anzahl Opfer des Menschenhandels in der Schweiz ist nicht bekannt. Schätzungen sind schwierig, weil sich das Phänomen im kriminellen Milieu abspielt. Ausgehend von internationalen Schätzungen einerseits und von der vermutlichen Anzahl illegaler Prostituierten andererseits, schätzte das Bundesamt für Polizei im Jahr 2002 die Anzahl Personen, welche in der Schweiz von Menschenhandel betroffen sein könnten, auf 1500 bis 3000. Neuere Schätzungen liegen nicht vor. Die Opfer, meistens Frauen, die in der Prostitution ausgebeutet werden, stammen vornehmlich aus Ost- und Südosteuropa, den baltischen Staaten, Brasilien und Thailand. In den letzten Jahren wurden in der Schweiz jährlich zwischen 20 und 50 Fälle von Menschenhandel sowie etwa doppelt so viele Fälle von Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB) zur Anzeige gebracht. 2005 gab es 11 Verurteilungen wegen Menschenhandel und 12 wegen Förderung der Prostitution. Beim Menschenhandel stellt dies eine Zunahme gegenüber den Vorjahren dar, wo die Anzahl Verurteilungen für dieses Delikt zwischen zwei und sieben pendelte. Es wird nach wie vor von einer hohen Dunkelziffer auszugehen.

150. Die Bekämpfung des Menschenhandels ist ein erklärtes Ziel des Bundesrates. Er setzt sich auf internationaler Ebene für die verstärkte Bekämpfung des Menschenhandels und der Schleusung von Menschen ein. In diesem Sinne hat die Schweiz im Jahr 2006 die beiden Zusatzprotokolle zum UNO-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ratifiziert, die sich gegen den Menschenhandel beziehungsweise gegen die Schleusung von Migranten richten. Zudem wurde das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie ratifiziert (vgl. Ziff. 4).

151. Im Rahmen der Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (Ziff. 4) wurde der bisherige Artikel 196 StGB durch den neuen Artikel 182 StGB ersetzt. Mit dieser Revision des Strafgesetzbuchs, die am 1. Dezember 2006 in Kraft getreten ist, wird der Straftatbestand des Menschenhandels, der bisher nur auf den Handel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung anwendbar war, auf den Handel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zum Zweck der Organentnahme ausgedehnt. Der neue Straftatbestand lautet wie folgt:

"Artikel 182 Menschenhandel"

¹Wer als Anbieter, Vermittler oder Abnehmer mit einem Menschen Handel treibt zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung seiner Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans, wird mit Zuchthaus oder mit Gefängnis bestraft. Das Anwerben eines Menschen zu diesen Zwecken ist dem Handel gleichgestellt.

²Handelt es sich beim Opfer um eine unmündige Person oder handelt der Täter gewerbsmässig, so ist die Strafe Zuchthaus.

³In jedem Fall ist auch auf Busse zu erkennen.

⁴Strafbar ist auch der Täter, der die Tat im Ausland verübt. Artikel 6bis ist anwendbar".

152. Im Jahr 2003 wurde unter Federführung des Bundesamtes für Polizei die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) gegründet. Diese vereinigt alle im Bereich der Bekämpfung und Verhütung von Menschenhandel und Menschenschmuggel tätigen Behörden in Bund und Kantonen und koordiniert Massnahmen in den Bereichen Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz. Die KSMM sorgt insbesondere für die Umsetzung der Empfehlungen des interdepartementalen Berichtes "Menschenhandel in der Schweiz"¹²⁶ sowie der Zusatzprotokolle zur UNO-Konvention über die Bekämpfung der transnationalen organisierten Kriminalität betreffend Menschenhandel und Menschenschmuggel. Sie ist einerseits die zentrale Informations-, Koordinations- und Analysedrehscheibe des Bundes und der Kantone bei der Bekämpfung des Menschenhandels und des Menschenschmuggels, andererseits Anlauf- und Koordinationsstelle für die internationale Kooperation. Ihr Ziel ist eine nachweisbare Verbesserung der Massnahmen in den Bereichen Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz.

153. Im Jahr 2004 wurde zudem bei der Bundeskriminalpolizei ein neues Kommissariat "Pädophilie, Menschenhandel, Menschenschmuggel" gegründet. Dieses unterstützt die Kantonspolizeien bei Ermittlungen mit internationalem und interkantonalem Bezug.

154. In verschiedenen Kantonen, unter anderem in Zürich, Bern, Solothurn, St. Gallen und Luzern, sind so genannte "Runde Tische" gegründet worden mit dem Ziel, eine enge Kooperation zwischen Strafverfolgungsbehörden, Migrationsämtern und Opferberatungsstellen sicherzustellen.

155. Seit Januar 2005 bietet das Schweizer Büro der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Bern kantonalen Behörden und privaten wie öffentlichen Fachberatungsstellen eine auf die Bedürfnisse der Opfer des Menschenhandels

¹²⁶ Der Bericht ist auf der homepage des Bundesamtes für Justiz unter: www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/gesetzgebung/menschenhandel.Par.0007.File.tmp/ber-menschenhandel-d.pdf publiziert.

zugeschnittene Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr in ihr Heimatland sowie die Vermittlung in Rehabilitations- und Reintegrationsprogramme vor Ort an. Die IOM bietet zudem Dienstleistungen in den Bereichen Sensibilisierung und Ausbildung an.

156. Was im Besonderen die Ausbeutung von Frauen anbelangt, hat der Kanton Neuenburg am 29. Juni 2005 ein Gesetz über die Prostitution und die Pornografie verabschiedet. Das Gesetz anerkennt die Freiheit jedes einzelnen, über den eigenen Körper zu verfügen. Es soll garantieren, dass Personen, die sich prostituieren – dabei handelt es sich grösstenteils um Frauen –, nicht in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt werden, dass sie nicht Drohungen, Gewalt oder Druck ausgesetzt sind und dass nicht eine Notlage oder Abhängigkeit ausgenutzt wird, um sie dazu zu bewegen, sich sexuellen Handlungen hinzugeben.

157. Nach dem schweizerischen Opferhilfegesetz (vgl. Ziff. 19) stehen Beratung und Hilfe jeder Person zu, die in der Schweiz durch eine Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt wurde – unabhängig von ihrer Nationalität und ihrem Aufenthaltsstatus. Den Opfern, die als Zeugen aussagen, steht ebenfalls eine Reihe von prozessualen Opfer- und Zeugenschutzrechten zu. Grundsätzlich können Opfer von Menschenhandel bei staatlichen und privaten Opferberatungsstellen um Hilfe ersuchen.

158. Von Bedeutung für den Opferschutz ist ebenfalls die Frage der aufenthaltsrechtlichen Situation der betroffenen Personen. Das geltende Ausländerrecht¹²⁷ ermöglicht die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall besteht oder staatspolitische Gründe dafür sprechen. Von dieser Möglichkeit kann bei Bedarf bei Opfern des Menschenhandels für eine Bedenkzeit und anschliessend gegebenenfalls für die Dauer des Strafverfahrens Gebrauch gemacht werden. Ein Rechtsanspruch besteht indes nicht. Im Jahr 2006 wurde gemäss einer Umfrage bei den Kantonen in 45 Fällen (2005: 46) im Zusammenhang mit Menschenhandel der Aufenthalt der Opfer ermöglicht. Davon wurde in 39 (2005: 30) Fällen von Wegweisungsmassnahmen abgesehen. Die Praxis wird in einem Rundschreiben des Bundesamtes für Migration vom 25. August 2004 geregelt.

159. Die geltende Regelung wird voraussichtlich per 1. Januar 2008 durch das neue Ausländergesetz (Ziff. 11) abgelöst werden. In Artikel 30 Absatz 1 lit. e des neuen Ausländergesetzes wird ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen, Opfer des Menschenhandels von den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen auszunehmen. Damit wird der Aufenthalt solcher Opfer neu gesetzlich geregelt.

160. Es ist auch die Möglichkeit der Gewährung einer Rückkehrhilfe vorgesehen. Zudem haben die Bundesbehörden neue Weisungen erlassen, um die Einwanderung von Cabaret-Tänzerinnen zu beschränken und deren Schutz zu verbessern¹²⁸. Diese Weisungen gelten wie bisher für Artistinnen, die auf Cabaret-Bühnen auftreten und die sich innerhalb eines Kalenderjahres höchstens acht Monate in der Schweiz aufhalten dürfen (Kurzaufenthalt). Sie ergänzen die bisherigen Weisungen in verschiedenen Punkten des Verfahrens und regeln insbesondere die folgenden Aspekte:

¹²⁷ Art. 13 lit. f und Art. 36 der Verordnung zur Begrenzung der Zahl der Ausländer, BVO, SR 823.21.

¹²⁸ Anhang 4/8c zu den ANAG-Weisungen
http://www.weisungen.bfm.admin.ch/rechtsgrundlagen/weisungen_gruen/anhaenge/anhang48c_d.asp

- Beschränkung der Höchstzahl der Tänzerinnen;
- beschränkte Gültigkeit der Visa;
- Prüfung der Begründetheit des Gesuchs;
- Voraussetzungen für die Anstellung;
- regelmässige Kontrollen der Einhaltung der Bestimmungen in Bezug auf die rechtmässige Beschäftigung und den Arbeitnehmerschutz.

Am 3. Februar 2006 hat das Bundesamt für Migration (BFM) neue Weisungen zum Schutz der Cabaret-Tänzerinnen erlassen¹²⁹. Diese Weisungen sehen insbesondere Folgendes vor:

- die Verpflichtung, den Lohn einer Cabaret-Tänzerin auf ihr Konto zu überweisen, über das sie alleine verfügt;
- die Verpflichtung für den Arbeitgeber, die Tänzerinnen ab Stellenantritt für Arzt-, Arzneimittel- und Spalkkosten zu versichern;
- das Verbot, im Vertrag nicht vorgesehene Leistungen zu verlangen;
- die Verstärkung der Kontrollen in Bezug auf die Einhaltung der geltenden Bestimmungen.

161. Mit dem Verband schweizerischer Konzertlokale, Cabarets, Dancings und Diskotheken (ASCO) wurde ein Musterarbeitsvertrag ausgearbeitet¹³⁰, der am 1. März 1998 in Kraft getreten ist und der den Vertrag von 1993 ersetzt. Er soll die Cabaret-Artistinnen besser schützen und sieht dazu verschiedene Verbesserungen im Bereich der sozialen Sicherheit vor. Die bedeutendste Verbesserung ist die Einführung eines Taggelds bei Krankheit. Zudem wird die Probezeit aufgehoben; der Betreiber des Cabarets ist während der gesamten Dauer der Anstellung an diesen Vertrag gebunden und kann die Tänzerin nicht mehr grundlos entlassen. Dieser Vertrag verbietet dem Arbeitgeber erstmals, von der Tänzerin zu verlangen, dass sie die Gäste zum Alkoholkonsum anhält. Die Weiterentwicklung des Vertrages hat per 1. Januar 2004 insbesondere zu Bestimmungen über Arbeitszeit und Nachtarbeit geführt. In diesem Zusammenhang wird zu Beginn des Arbeitsverhältnisses eine medizinische Untersuchung der Tauglichkeit zur Nachtarbeit verlangt. Sie ist alle zwei Jahre zu wiederholen.

162. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann allgemeine Informationsblätter erarbeitet hat, die die Schweizer Konsulate den Cabaret-Tänzerinnen zusammen mit dem Visum oder der Bestätigung der Aufenthaltsbewilligung abgeben. Diese Informationsblätter wurden in die Sprachen der wichtigsten Herkunftsländer übersetzt und informieren die Frauen über ihre Rechte und Pflichten sowie über die Anlaufstellen, an die sie sich bei Bedarf wenden können. Die Tänzerinnen müssen das Infoblatt in der Vertretung lesen. Tänzerinnen, welche erstmals zu diesem Zweck ein Visum beantragen, werden von den Angestellten der Vertretungen in einem kurzen Gespräch über das, was sie bei der Tätigkeit erwartet, sowie über ihre Rechte und

¹²⁹ ANAG-Weisungen des BFM betreffend Cabaret-Tänzerinnen vom 3. Februar 2006 http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weitere_weisungen.Par.0014.File.dat/taenz_0601_d.pdf.

¹³⁰ Siehe Erster Bericht, Ziff. 110.

Pflichten orientiert. Auch die meisten kantonalen Behörden geben den betroffenen Personen zusammen mit der Aufenthaltsbewilligung ein detailliertes Informationsblatt ab, das über die geltenden kantonalen Regelungen sowie über die Amtsstellen und spezialisierten Organisationen informiert, die den Frauen zur Verfügung stehen.

163. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und die Politische Abteilung IV des EDA unterstützen operationell zahlreiche Projekte im Ausland. Die Schweiz engagiert sich darüber hinaus aktiv in internationalen Organisationen, die im Kampf gegen Menschenhandel tätig sind, namentlich in der UNO, der OSZE und im Europarat.

8.3. Sexuelle Ausbeutung von Kindern

164. Artikel 5 des neuen Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs (vgl. Ziff. 11) anerkennt von nun an die Zuständigkeit der Schweizer Behörden für die Verfolgung und Beurteilung von Sexualstraftaten gegen Unmündige im Ausland, die von einer Person begangen wurden, die sich in der Schweiz befindet und nicht ausgeliefert wird. Damit wurde auf die Voraussetzung der beidseitigen Strafbarkeit verzichtet und die praktisch universelle Zuständigkeit der Schweiz anerkannt.

165. Seit dem 1. April 2002 (Revision von Artikel 197 der Strafgesetzbuchs, vgl. Ziff. 11) wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft, wer pornografisches Material, in dem Kinder, Tiere oder Gewalttätigkeiten dargestellt werden, erwirbt, sich über elektronische Mittel oder sonstwie beschafft oder besitzt.

166. Seit dem 1. Oktober 2002 läuft die Verjährung von sexuellen Handlungen mit Kindern, unmündigen Abhängigen und von abschliessend aufgezählten Verbrechen an Kindern unter 16 Jahren (vorsätzliche Tötung, sexuelle Nötigung, Freiheitsberaubung und Entführung usw.) auf jeden Fall bis zum vollendeten 25. Lebensjahr des Opfers¹³¹.

167. Am 1. März 2006 reichte der Verein "Marche Blanche" eine Volksinitiative ein, mit der verlangt wird, die Unverjährbarkeit sexueller oder pornografischer Straftaten an Kindern vor der Pubertät in der Verfassung zu verankern. Da sich diese Initiative nach Ansicht des Bundesrates nicht eignet, um die Prävention pädophiler Straftaten zu verbessern, hat der Bundesrat beschlossen, dem Parlament einen indirekten Gegenvorschlag zu unterbreiten. Zu diesem Zweck gab er am 28. Februar 2007 neue Bestimmungen in die Vernehmlassung, die Unmündigen unter 16 Jahren, die Opfer schwerer Sexualstraftaten oder schwerer Straftaten gegen Leib und Leben werden, gegenüber heute eine längere Bedenkfrist für die Einreichung der Strafklage einräumen. Die Verjährungsfrist für diese strafbaren Handlungen würde ab dem Zeitpunkt laufen, in dem das Opfer mündig wird. Somit könnte das Opfer bis zum Alter von 33 Jahren Strafantrag stellen.

168. Wie bereits erwähnt (Ziff. 4), hat die Schweiz das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie am 19. September 2006 ratifiziert. In diesem Zusammenhang ist am 1. Dezember 2006 der neue Artikel 182 StGB in Kraft getreten (Ziff. 11).

¹³¹ Art. 97 StGB.

169. Zudem beteiligte sich die Schweiz im Europarat aktiv an den Arbeiten des Expertenausschusses zur Datennetzkriminalität. Das Übereinkommen des Europarats über die Computerkriminalität¹³² ist die erste internationale Übereinkunft zu strafbaren Handlungen, die über das Internet und andere Computernetzwerke verübt werden. Es ist in erster Linie darauf ausgerichtet, die gemeinsame Strafrechtspolitik weiterzuführen, um die Gesellschaft vor der Computerkriminalität zu schützen, insbesondere durch den Erlass geeigneter innerstaatlicher Rechtsvorschriften und die Förderung der internationalen Zusammenarbeit. Die Schweiz hat dieses Übereinkommen am 23. November 2001 unterzeichnet (vgl. Ziff. 5).

170. Unter dem Eindruck verschiedener gravierender Fälle des Kindsmisbrauchs, der Pädopornographie und Pädophilie, welche ihren Anfang oder ihre weitere Verbreitung in grossem Umfang häufig im Internet genommen haben, wurde am 1. Januar 2003 die nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internet-Kriminalität (KOBİK) als zentrale Meldestelle für verdächtige Internet-Inhalte ins Leben gerufen. KOBİK unterzieht sämtliche, auch anonym eingehenden Verdachtsmeldungen über im Internet begangene Straftaten einer ersten Prüfung, sichert verdächtige Dateien und leitet diese zusammen mit einer kurzen rechtlichen Würdigung der Sachlage an die Strafverfolgungsbehörden im In- und Ausland weiter. KOBİK hält auch selbst im Internet Ausschau nach deliktischen Inhalten.

171. Unter Zuhilfenahme einer effizienten Software werden die eingehenden Meldungen (derzeit rund 7500 pro Jahr) laufend verarbeitet. Seit 2003 wurden monatlich rund 50 bis 80 Fälle an die Strafverfolgungsbehörden weiter geleitet. Der überaus grösste Teil (rund 90%) führte zu einer Strafuntersuchung, bei welchen in den meisten Fällen verbotenes Material zum Vorschein kam und ein beachtlicher Anteil davon mit einer Verurteilung der Verdächtigen endete.

172. KOBİK erfreut sich einer starken und positiven Medienpräsenz und ist durch Fachartikel und Referate in der Öffentlichkeit präsent. Der Aufbau und die Festigung eines Netzwerkes zwischen Fachhochschulen, Polizeistellen, der Wirtschaft, NGOs etc. sind von wachsender Bedeutung.

173. Am 9. Juni 2006 hat der Ständerat einer Motion zugestimmt, die den Bundesrat beauftragt, Artikel 197 Absatz 3 *bis* StGB zu ergänzen und bereits den Konsum von Pädopornographie unter Strafe zu stellen. Der Nationalrat hat die Motion bisher nicht behandelt, was bedeutet, dass sie noch nicht definitiv überwiesen ist.

8.4. Bundesgesetz über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen

174. Das Bundesgesetz über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen (Transplantationsgesetz; Ziff. 11)¹³³ regelt das Handelsverbot und die Unentgeltlichkeit der Spende, die Festlegung des Todeskriteriums, die Anforderungen an die Zustimmung zur Entnahme von Organen, Geweben und Zellen bei verstorbenen Personen, Kriterien und Verfahren der Organzuteilung, die Voraussetzungen der Lebendspende, die Xenotransplantation und die Transplantation embryonaler und fötaler menschlicher Gewebe oder Zellen. Das

¹³² SEV 185.

¹³³ BBI 2004 5453; SR 810.21.

Transplantationsgesetz und das entsprechende Verordnungsrecht werden am 1. Juli 2007 in Kraft treten.

8.5. Zivildienst

175. Die Fragen der Dienstverweigerung aus Gewissensgründen und des Zivildienstes werden eingehend in den Ausführungen zu Artikel 18 (vgl. Ziff. 262 ff.) behandelt.

9. Artikel 9: Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit

9.1. Grundsatz

176. Das Recht auf persönliche Freiheit ist nunmehr explizit in Artikel 10 Absatz 2 der Bundesverfassung garantiert:

"Jeder Mensch hat das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit."

177. Artikel 31 der Bundesverfassung enthält folgende Regelungen zum Freiheitsentzug:

¹Die Freiheit darf einer Person nur in den vom Gesetz selbst vorgesehenen Fällen und nur auf die im Gesetz vorgeschriebene Weise entzogen werden.

²Jede Person, der die Freiheit entzogen wird, hat Anspruch darauf, unverzüglich und in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe des Freiheitsentzugs und über ihre Rechte unterrichtet zu werden. Sie muss die Möglichkeit haben, ihre Rechte geltend zu machen. Sie hat insbesondere das Recht, ihre nächsten Angehörigen benachrichtigen zu lassen.

³Jede Person, die in Untersuchungshaft genommen wird, hat Anspruch darauf, unverzüglich einer Richterin oder einem Richter vorgeführt zu werden; die Richterin oder der Richter entscheidet, ob die Person weiterhin in Haft gehalten oder freigelassen wird. Jede Person in Untersuchungshaft hat Anspruch auf ein Urteil innert angemessener Frist.

⁴Jede Person, der die Freiheit nicht von einem Gericht entzogen wird, hat das Recht, jederzeit ein Gericht anzurufen. Dieses entscheidet so rasch wie möglich über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs."

9.2. CPT und CAT

178. Sowohl der CPT als auch der CAT empfehlen der Schweiz seit einiger Zeit, der verhafteten Person zu gestatten, unverzüglich mit ihrer Verteidigung Kontakt aufzunehmen. Mit dem Entwurf für eine Schweizerische Strafprozessordnung (E-StPO, Ziff. 12) können diese Empfehlungen umgesetzt werden: Er räumt der Verteidigung die Möglichkeit ein, bei allen Einvernahmen anwesend zu sein, einschliesslich jener durch die Polizei, und unabhängig von der Situation der beschuldigten Person Fragen zu stellen. Die Verteidigung muss zudem vor oder während eines Unterbruchs der Einvernahme frei mit ihrem Klienten verkehren können (Art. 156 E-StPO; vgl. Ziff. 217 ff.).

179. Der E-StPO regelt auch die Fragen im Zusammenhang mit dem Freiheitsentzug, wie die erforderlichen Voraussetzungen für die Fesselung (Art. 211) oder die Hausdurchsuchung (Art. 212). Zudem sieht er vor, dass umgehend die Angehörigen sowie auf Wunsch der betroffenen Person der Arbeitgeber oder die zuständige ausländische Vertretung benachrichtigt werden müssen, wenn jemand festgenommen oder in Untersuchungshaft gesetzt wird (Art. 213). Ausnahmsweise wird von einer Benachrichtigung abgesehen, wenn der Untersuchungszweck sie verbietet oder die betroffene Person sie ausdrücklich ablehnt.

180. In Bezug auf das anwendbare Verfahren bei einer Festnahme sieht Artikel 218 auch vor, dass die vorläufige Festnahme höchstens 24 Stunden dauern darf. Nach Ablauf dieser Frist muss die festgenommene Person der Staatsanwaltschaft zugeführt werden. Diese muss die beschuldigte Person dem Zwangsmassnahmengericht übergeben, das unter anderem für die Anordnung und/oder Verlängerung der Untersuchungshaft zuständig ist (Art. 224).

9.3. Lebenslange Verwahrung

181. Wie bereits in Ziffer 11 erwähnt, ist seit dem 8. Februar 2004 Artikel 123a der Bundesverfassung in Kraft:

¹Wird ein Sexual- oder Gewaltstraftäter in den Gutachten, die für das Gerichtsurteil nötig sind, als extrem gefährlich erachtet und nicht therapierbar eingestuft, ist er wegen des hohen Rückfallrisikos bis an sein Lebensende zu verwahren. Frühzeitige Entlassung und Hafturlaub sind ausgeschlossen.

²Nur wenn durch neue, wissenschaftliche Erkenntnisse erwiesen wird, dass der Täter geheilt werden kann und somit keine Gefahr mehr für die Öffentlichkeit darstellt, können neue Gutachten erstellt werden. Sollte auf Grund dieser neuen Gutachten die Verwahrung aufgehoben werden, so muss die Haftung für einen Rückfall des Täters von der Behörde übernommen werden, die die Verwahrung aufgehoben hat.

³Alle Gutachten zur Beurteilung der Sexual- und Gewaltstraftäter sind von mindestens zwei voneinander unabhängigen, erfahrenen Fachleuten unter Berücksichtigung aller für die Beurteilung wichtigen Grundlagen zu erstellen."

182. Da die neue Verfassungsbestimmung in verschiedenen Punkten interpretationsbedürftig ist, hat der Bundesrat Ausführungsbestimmungen erarbeitet, welche zurzeit vom Parlament beraten werden. Die vorgeschlagenen Ergänzungen des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches regeln, unter welchen Voraussetzungen ein Gericht die lebenslängliche Verwahrung anordnen kann. Sie präzisieren insbesondere anhand eines abschliessenden Deliktskatalogs, wer als extrem gefährlicher, nicht therapierbarer Sexual- oder Gewaltstraftäter gilt. Der Gesetzesentwurf legt zudem fest, wie in konkreten Fällen geprüft werden kann, ob die Fortdauer der lebenslänglichen Verwahrung noch berechtigt ist. Dieses Verfahren schliesst im Sinne der Volksinitiative einen Überprüfungsautomatismus aus, respektiert aber gleichzeitig die Grundsätze der Europäischen Menschenrechtskonvention: Die kantonale Strafvollzugsbehörde beauftragt von Amtes wegen oder auf Gesuch der betroffenen Person hin eine Eidgenössische Fachkommission, die lebenslängliche Verwahrung zu überprüfen. Diese vom Bundesrat neu zu schaffende Fachkommission prüft, ob neue, wissenschaftliche Erkenntnisse zur Therapierbarkeit lebenslänglich verwahrter Täter vorliegen. Gestützt auf den Bericht der Fachkommission entscheidet die Strafvollzugsbehörde, ob dem Täter eine Behandlung angeboten werden soll. Zeigt diese Behandlung, dass die Gefährlichkeit des Täters

entscheidend reduziert werden kann, wandelt das zuständige Gericht die lebenslängliche Verwahrung in eine stationäre Behandlung um. Ist der Täter aber infolge hohen Alters, schwerer Krankheit oder aus anderen Gründen bereits ungefährlich geworden, kann ihn das Gericht ohne vorherige Behandlung bedingt entlassen.

9.4. Asylverfahren auf Flughäfen

183. Die Artikel 22 und 108 des Asylgesetzes, das am 1. Oktober 1999 in Kraft getreten ist, enthalten nun eine analoge Regelung zu jener, die in den Ziffern 112 und 114 des Zweiten Berichts beschrieben ist:

"Artikel 22 Verfahren am Flughafen

¹Personen, die in einem schweizerischen Flughafen um Asyl nachsuchen und bei denen nicht sofort festgestellt werden kann, ob die Voraussetzungen für eine Bewilligung zur Einreise nach Artikel 21 erfüllt sind, wird die Einreise vorläufig verweigert.

²Das Bundesamt weist den Asylsuchenden gleichzeitig mit der vorläufigen Verweigerung der Einreise für die voraussichtliche Dauer des Verfahrens, längstens aber für 15 Tage, einen Aufenthaltsort am Flughafen zu und sorgt für angemessene Unterkunft.

³Die Verfügung über die vorläufige Verweigerung der Einreise und die Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen ist der asylsuchenden Person innert 48 Stunden nach der Gesuchseinreichung mit Rechtsmittelbelehrung zu eröffnen. Vorgängig wird ihr das rechtliche Gehör gewährt; es ist ihr zudem Gelegenheit zu geben, sich verbeiständen zu lassen.

Artikel 108 Überprüfung der Einreiseverweigerung und der Aufenthaltszuweisung am Flughafen

¹ Die asylsuchende Person kann bis zum Zeitpunkt der Eröffnung der Verfügung über die Wegweisung nach Artikel 23 Absätze 1 und 3 Beschwerde einreichen gegen die vorläufige Verweigerung der Einreise sowie gegen die Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen (Art. 22 Abs. 1 und 2).

² Die Rekurskommission entscheidet über die Beschwerde innert 48 Stunden, in der Regel aufgrund der Akten."

184. Die Teilrevision des Asylgesetzes, die im Dezember 2005 vom Parlament verabschiedet wurde (Ziff. 11), sieht ein neues Verfahren am Flughafen vor. Die Dauer der Aufenthaltszuweisung am Flughafen darf 60 Tage insgesamt nicht übersteigen (Art. 22 Abs. 5). Innerhalb von 20 Tagen muss jedoch ein materieller Asylentscheid oder ein Nichteintretensentscheid eröffnet werden (Art. 23).

185. Zudem hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) am 11. April 2002 Vorschriften betreffend zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg erlassen¹³⁴.

9.5. Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

186. Im neuen Ausländergesetz wurden neue Zwangsmassnahmen eingeführt (Ziff. 11)¹³⁵. Diese Massnahmen sind insbesondere darauf ausgerichtet, die Personen, die

¹³⁴ www.kkjpd.ch.

die Schweiz verlassen müssen, zur Mitwirkung bei ihrer Abreise zu veranlassen: etwa durch die Verlängerung der Dauer der Ausschaffungshaft von 9 auf 18 Monate und durch die Einführung einer Durchsetzungshaft bis zu maximal 18 Monaten. Sie ergänzt die Ausschaffungshaft, wenn die Ausreise möglich, zulässig und zumutbar ist, die Ausreisepflicht aber missachtet wird. Die maximale Haftdauer beträgt 24 Monate, bei Minderjährigen zwischen 15 und 18 Jahren 12 Monate. Neu ist eine kurzfristige Festhaltung von bis zu drei Tagen zur Identitätsabklärung vorgesehen (z.B. Vorführung der Person auf einer Botschaft zur Papierbeschaffung). Ein- und Ausgrenzung soll neu auch bei Missachtung der Ausreisefrist möglich sein. Eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft ist gewährleistet¹³⁶.

9.6. Fürsorgerischer Freiheitsentzug

187. Im Jahr 2006 hat der Bundesrat die Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht, siehe Ziff. 14) verabschiedet. Diese Revision betrifft auch den fürsorgerischen Freiheitsentzug (Art. 397a bis 397f ZGB). In diesem Bereich wird mit der Revision bezweckt, den Rechtsschutz der Personen zu verstärken, die gegen ihren Willen in einer Einrichtung untergebracht oder zurückbehalten werden, weil sie eine Gefahr für sich selbst oder für andere darstellen. Dazu regelt die Revision die Behandlung einer psychischen Störung ohne Zustimmung der Person, die in einer Einrichtung untergebracht ist. Sie legt die anfängliche Dauer der ärztlich angeordneten Unterbringung auf höchstens sechs Wochen fest, während diese Dauer nach dem derzeitigen Recht nicht beschränkt ist. Schliesslich sieht sie vor, dass die Erwachsenenschutzbehörde eine regelmässige Überprüfung vornehmen muss. Die Revision sieht die gerichtliche Prüfung vor bei ärztlich angeordneter Unterbringung, bei Zurückbehaltung durch die Einrichtung, bei Abweisung eines Entlassungsgesuchs durch die Einrichtung, bei Behandlung einer psychischen Störung ohne Zustimmung sowie bei Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit (E-Art. 439).

9.7. Ausserprozessualer Zeugenschutz

188. Im schweizerischen Recht sind heute bereits prozessuale Schutzrechte wie etwa die Anonymisierung von Zeuginnen und Zeugen im Verfahren vorgesehen; dasselbe gilt für die künftige Schweizerische Strafprozessordnung. Wenn jedoch eine Täterschaft, die schwerstkriminellen Kreisen zuzurechnen ist, den Zeugen kennt bzw. dessen Identität ausserhalb des Gerichtssaals in Erfahrung bringen könnte, genügen diese Schutzrechte nach Ansicht des Bundesrates nicht. Er hat daher das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, Vorschläge zu erarbeiten, um im Bundesrecht die Voraussetzungen für die Durchführung ausserprozessualer Zeugenschutzmassnahmen zu schaffen. Auf diese Weise soll dafür gesorgt werden, dass sich auch gefährdete Zeugen zu Aussagen bereit erklären. In diesem Zusammenhang prüft der Bundesrat derzeit auch den Beitritt der Schweiz zur Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels.

¹³⁵ Diese Massnahmen wurden grösstenteils in das ANAG übernommen und sind am 1. Januar 2007 in Kraft getreten.

¹³⁶ BBl 2002 3851 ff.

9.8. Sicherstellung von Gewaltpropaganda

189. Mit der Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 24. März 2006 (Gewaltpropaganda/Gewalt bei Sportveranstaltungen, BWIS I, in Kraft getreten am 1. Januar 2007) wurden Polizei- und Zollbehörden ermächtigt, Material sicherzustellen, dessen Inhalt konkret und ernsthaft zur Gewalttätigkeit gegen Menschen und Sachen aufruft, ungeachtet der Menge, Beschaffenheit und Art des Materials. Die Polizei- und Zollbehörden übermitteln das Material an das Bundesamt für Polizei, das über die Beschlagnahme und die Einziehung entscheidet.

9.9. Geheime CIA-Gefängnisse in Europa

190. Im Nachgang zu Medienberichten über angebliche geheime CIA-Gefängnisse in Europa hat der Generalsekretär des Europarats Ende November 2005 gestützt auf Artikel 52 EMRK die Mitgliedstaaten darüber um Auskunft gebeten, wie sie durch ihr nationales Recht die korrekte Anwendung und Respektierung der EMRK sicherstellen. Insbesondere wurden Angaben verlangt, wie gemäss nationalem Recht Handlungen fremder Beamter auf eigenem Territorium geregelt bzw. kontrolliert werden, wie illegalen Freiheitsberaubungen vorgebeugt wird, wie rasch Untersuchungen im Falle von illegalen Freiheitsberaubungen aufgenommen werden können, welche Rechtsmittel zur Verfügung stehen und ob für die Opfer Entschädigungen ausgerichtet werden können. Aus dem Bericht des Generalsekretärs vom 28. Februar 2006¹³⁷ geht hervor, dass die Auskünfte der Schweiz umfassend und zufrieden stellend waren.

9.10. Rechtsprechung

191. Zwei Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte aus dem Berichtszeitraum befassen sich mit dem Recht auf Freiheit und Sicherheit. In beiden Fällen wurde eine Verletzung verneint: im Fall *H.M. gegen die Schweiz* (Urteil vom 26. Februar 2002), weil die Unterbringung der Beschwerdeführerin in einem Heim nicht als Freiheitsentziehung gewertet wurde, im Fall *Minjat gegen die Schweiz* (Urteil vom 28. Oktober 2003), weil die Untersuchungshaft und deren Aufrechterhaltung, nachdem das Bundesgericht den Haftentscheid wegen ungenügender Begründung an die Vorinstanz zurückgewiesen hatte, weder Landesrecht verletzen noch willkürlich erfolgten.

192. Mit Entscheid vom 2. November 2004 hat das Bundesgericht eine Verletzung des Rechts auf unverzügliche Vorführung einer inhaftierten Person vor eine Richterin oder einen Richter bejaht. Es stellte dabei darauf ab, dass der luzernische Amtsstatthalter, der die Haft angeordnet hatte, im Strafprozess Untersuchungs- und teilweise Anklagefunktionen ausübte und grundsätzlich den Weisungen der Staatsanwaltschaft bzw. der hierarchisch übergeordneten Regierungs- und Verwaltungsinstanzen Folge zu leisten hatte¹³⁸.

193. In einem Entscheid vom 30. Januar 2004 hat das Bundesgericht die Rechtsprechung bestätigt, wonach die Ausschaffungshaft eines Ausländers nur dann angeordnet werden darf, wenn mit dem Vollzug der Wegweisung ernsthaft zu rechnen ist.

¹³⁷ SG/Inf (2006) 5 28. Februar 2006: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=976707&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

¹³⁸ BGE 131 I 36.

Weigert sich der Heimatstaat, die zwangsweise Rückführung von Staatsangehörigen zu dulden, ist der Vollzug der Wegweisung nicht absehbar und die Festhaltung damit nicht verhältnismässig¹³⁹.

194. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid vom 2. Juli 2001 festgehalten, es sei mit dem Recht auf raschen und direkten Zugang zu einem Richter nicht vereinbar, wenn im Anschluss an eine vorsorgliche Einweisung in den fürsorgerischen Freiheitsentzug zunächst die Überprüfung durch eine Verwaltungsbehörde und erst hernach der Zugang zum Richter vorgesehen werde¹⁴⁰.

10. Artikel 10: Menschliche Behandlung von Personen im Freiheitsentzug

10.1. Allgemeines

195. Im Entwurf für eine Schweizerische Strafprozessordnung (Ziff. 12) ist in Artikel 234 der allgemeine Grundsatz verankert, dass eine Person, der im Rahmen eines Strafverfahrens die Freiheit entzogen wird, in ihrer persönlichen Freiheit nicht stärker eingeschränkt werden darf, als es der Haftzweck und die Ordnung und Sicherheit in der Haftanstalt erfordern (Abs. 1). Diese Bestimmung regelt auch die Bedingungen, unter denen die inhaftierte Person zu anderen Personen Kontakt haben kann (Abs. 2 bis 4).

196. Am 11. Januar 2006 hat das Ministerkomitee des Europarats eine neue Empfehlung zu europäischen Strafvollzugsgrundsätzen¹⁴¹ erlassen, deren Regeln, insbesondere die Regeln 56 bis 62, unter dem Titel "Disziplin und Disziplinar massnahmen" sinngemäss auf die Disziplinar massnahmen im Rahmen von Verhaftungen oder generell des Strafvollzugs anwendbar sind.

197. Das in Ziffer 122 des Zweiten Berichts erwähnte Pilotprojekt zu den Rückfallquoten und der Nachbehandlung von Sexual- und Gewaltstraftätern und/oder psychisch auffälligen Straftätern wurde bis Ende April 2005 verlängert. Zurzeit wird der Schlussbericht zum Pilotprojekt erstellt.

198. Im Rahmen eines Mandats hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) 2006 die Angebote im Bereich der Prävention, Abklärung und Behandlung von Infektionskrankheiten sowie die diesbezüglichen Interventionen im Drogenbereich evaluiert. Ein weiteres Mandat betrifft ein Rechtsgutachten zu den Zuständigkeiten im Zusammenhang mit den übertragbaren Krankheiten und den Drogenproblemen in Haftanstalten sowie den Rechten der Inhaftierten in Bezug auf die Gesundheitsversorgung. Das BAG soll abklären, ob und inwieweit es notwendig, wünschenswert und möglich ist, dass der Bund Massnahmen trifft, um eine optimale Behandlung der Infektionskrankheiten in Haftanstalten zu gewährleisten.

¹³⁹ BGE 130 II 56.

¹⁴⁰ BGE 127 III 385.

¹⁴¹ Rec(2006)2.

199. Seit 2001 erteilt das Schweizerische Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal spezifische Kurse für die Betreuung von Inhaftierten mit psychischen Erkrankungen. Diese Kurse dauern jeweils sieben Wochen. Zudem wird dieses Thema in der Grundausbildung des Strafvollzugspersonals im Rahmen eines Spezialmoduls behandelt.

10.2. Rechtsprechung

200. Im Fall eines 1986 geborenen Jugendlichen, der unter anderem wegen Raub, Diebstahl und Betäubungsmitteldelikten verurteilt worden war und wegen erheblicher Fremdgefährlichkeit in eine geschlossene Institution eingewiesen worden war, entschied das Bundesgericht, dass auch schwierigste jugendliche Straftäter nicht über längere Zeit in einem Gefängnis untergebracht werden dürfen. Es sei zwar zulässig, Jugendliche vorübergehend in einer Haftanstalt oder in einem Gefängnis unterzubringen, bis ein geeignetes Heim gefunden sei, aber nur im Sinne einer kurzfristigen Überbrückung einer Notsituation. Nur weil keine passende Institution gefunden werde, dürfe der Jugendliche jedoch nicht wochen- oder monatelang in einer Strafanstalt festgehalten werden. Ob sich der Betroffene damit einverstanden erkläre, sei unerheblich¹⁴².

11. Artikel 11: Verbot des Schuldverhafts

201. In einem Entscheid vom 12. Mai 2004¹⁴³ hat das Bundesgericht ein Urteil aufgehoben, das gegen das Verbot des Schuldverhafts versties. In diesem Entscheid verwies das Bundesgericht auf Artikel 11 des Paktes und hielt fest, das Verbot des Schuldverhafts sei ein Grundsatz von Verfassungsrang, der sowohl aus dem Schutz der Menschenwürde (Art. 7 BV) als auch aus dem Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) fliesse.

202. In einem Betrugsfall, in dem die Klägerin in Haft gehalten worden war, um das Risiko eines Rückfalls zu vermeiden, wies das Bundesgericht die Beschwerdeführerin ab, die anführte, "*tenir son surendettement pour l'un des indices de récidive propres à justifier le maintien de sa mise en détention équivalait à réinstaurer l'emprisonnement pour dettes prohibé par cet article*"¹⁴⁴.

12. Artikel 12: Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit

203. Artikel 23 der Bundesverfassung gewährleistet nur Schweizer Bürgerinnen und Bürgern die Niederlassungsfreiheit.

¹⁴² Urteil 6A.20/2006 vom 12. Mai 2006.

¹⁴³ BGE 130 I 169 ff.

¹⁴⁴ BGE vom 21. Januar 2005, 1P.750/2004.

204. Nach dem neuen Ausländergesetz (AuG; vgl. Ziff. 11) haben Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) das Recht, den Kanton zu wechseln, wenn sie nicht arbeitslos sind und kein Grund für den Widerruf ihrer Bewilligung vorliegt.

205. Das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA)¹⁴⁵, das am 1. Juni 2002 in Kraft getreten ist, gilt für die Vertragsparteien. Seit dem 1. Juni 2007 ist die im Abkommen vorgesehene Personenfreizügigkeit auf 17 Staaten (15 sowie Zypern und Malta) anwendbar. Parallel dazu sieht das Abkommen vom 21. Juni 2001 zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EFTA, d. h. Island, Liechtenstein und Norwegen, dem FZA gleichwertige Freizügigkeitsregeln vor. Gemäss diesen Abkommen haben die Staatsangehörigen, die sich darauf berufen können, zum Beispiel als Arbeitnehmer, Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung, die auf dem gesamten Staatsgebiet der Schweiz gültig ist.

13. Artikel 13: Ausweisung ausländischer Personen

13.1. Allgemeines

206. Die Ziffern 132 und 133 des Zweiten Berichts sind weiterhin zutreffend.

207. Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AusländerG; AuG)¹⁴⁶ wird Anfang 2008 das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG) ablösen (vgl. Ziff. 11). Es regelt die Zulassung und den Aufenthalt von erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern, die nicht aus EU- und EFTA-Staaten stammen (Drittstaatsangehörige) und nicht zum Asylbereich gehören. Das Gesetz setzt auf ein duales Zulassungssystem: während mit der EU und der EFTA seit 2002 der freie Personenverkehr besteht (mit Übergangsfristen bis 2014), gelten für alle Drittstaatsangehörigen Einschränkungen: zum Arbeitsmarkt zugelassen werden in beschränktem Ausmass lediglich gut qualifizierte oder spezialisierte Arbeitskräfte. Sie können eine Bewilligung erhalten, wenn sich in der Schweiz und in der EU/EFTA keine geeigneten Arbeitskräfte finden lassen und die Zulassungskriterien erfüllt sind. Das neue Ausländergesetz legt erstmals auch die Grundsätze und Ziele der Integration von Ausländerinnen und Ausländern fest und schafft entsprechende Koordinationsinstrumente. Die Situation der rechtmässig und dauerhaft anwesenden Personen wird verbessert. Sie können Beruf und Wohnort leichter wechseln und der Familiennachzug wird erleichtert. Die Anstrengungen für die Integration werden verstärkt – auch mit Anreizsystemen. Schliesslich schafft das neue Ausländergesetz verstärkte Sanktionen zur Durchsetzung des Ausländerrechts. Kriminalität und Missbrauch des Ausländerrechts sollen künftig besser verhindert und strenger bestraft werden. Besondere Massnahmen sind zum Beispiel gegen das Schlepperwesen, gegen die Schwarzarbeit oder gegen Scheinehen vorgesehen.

¹⁴⁵ SR 0.142.112.681.

¹⁴⁶ BBl 2002 3851 ff. Die Schweizer Bevölkerung und sämtliche Kantone haben das neue Ausländergesetz am 24. September 2006 mit rund 68% Ja-Stimmen gutgeheissen.

208. Die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) beurteilt das AuG grundsätzlich positiv, insbesondere stellt sie verschiedene Fortschritte gegenüber dem heute noch geltenden ANAG fest:

- erleichterte Mobilität (Wohn- und Arbeitsort) für Personen mit Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung;
- gesetzliche Grundlage für Integrationsbemühungen;
- Möglichkeit, die Niederlassungsbewilligung bei erfolgreicher Integration bereits nach 5 Jahren Aufenthalt zu erhalten;
- Möglichkeit des Familiennachzugs für Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung;
- verbesserte Integrationsmöglichkeiten für Personen, die vorläufig aufgenommen sind (Erwerbstätigkeit und Familiennachzug nach 3 Jahren);
- besserer Schutz für Opfer häuslicher Gewalt.

209. Bei den Nachteilen fallen aus Sicht der EKA vor allem die Unterschiede ins Gewicht, die zwischen Angehörigen von EU-/EFTA-Staaten und den Angehörigen von Drittstaaten geschaffen wurden oder weiterhin gelten:

- kein unbedingter Rechtsanspruch auf Familiennachzug für Personen mit Aufenthaltsbewilligung;
- Erfordernis des Zusammenlebens für Ehepartner;
- Nachzug von Kindern nur bis 18 Jahren (Freizügigkeitsabkommen: 21 Jahre);
- Nachzug von Kindern über 12 Jahren innerhalb eines Jahres;
- keine verbindliche Regelung für *Sans Papiers*;
- keine zivilstandsunabhängige Aufenthaltsbewilligung;
- kein Rechtsanspruch auf Niederlassung nach 10 Jahren Anwesenheit in der Schweiz;
- Im Bereich der Zwangsmassnahmen Verschärfung bei der Heraufsetzung der Haftdauer.

210. Nach Artikel 121 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 185 der Verfassung hat der Bundesrat das Recht, ausländische Personen aus der Schweiz auszuweisen, wenn sie die innere oder äussere Sicherheit des Landes gefährden. Die Praxis, die im Zusammenhang mit dem früheren Artikel 70 der Bundesverfassung entwickelt wurde, ist weiterhin anwendbar. Die Massnahme wird vom Bundesrat beschlossen, wenn eine Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz besteht, wenn der Fall von grosser politischer Bedeutung ist oder wenn innen- oder aussenpolitische Gründe eine derartige Massnahme rechtfertigen. Diese Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahme zieht das Erlöschen aller Aufenthaltsrechte nach sich. Sie kann auch gegen Personen angeordnet werden, die sich nie in der Schweiz aufgehalten haben oder die sich zum Zeitpunkt, in dem diese Massnahme verhängt wird, im Ausland befinden. Gegen den Entscheid des Bundesrates kann kein Rechtsmittel eingelegt werden, und die Verfahrensbestimmungen können aus

Gründen des Amtsgeheimnisses restriktiv angewandt werden. Die Ausweisung aus politischen Gründen ist eine ausserordentliche Massnahme der Exekutive. Für den Vollzug der Ausweisung ist das Bundesamt für Polizei zuständig.

211. Das revidierte Strafgesetzbuch (vgl. Ziff. 11) sieht die Aufhebung der strafrechtlichen Landesverweisung vor. Zudem können nach dem neuen Ausländergesetz (AuG; vgl. Ziff. 11) nur die Bundesbehörden eine Ausweisung anordnen. Denn Artikel 68 AuG sieht Folgendes vor:

¹Das Bundesamt für Polizei kann zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz gegenüber Ausländerinnen und Ausländern eine Ausweisung verfügen.

²Mit der Ausweisung ist eine angemessene Ausreisefrist anzusetzen.

³Die Ausweisung wird mit einem befristeten oder unbefristeten Einreiseverbot verbunden. Die verfügende Behörde kann das Einreiseverbot vorübergehend aufheben, wenn wichtige Gründe vorliegen.

⁴Wenn die betroffene Person erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere und äussere Sicherheit gefährdet, ist die Ausweisung sofort vollstreckbar."

13.2. Rechtsprechung

212. In BGE 129 II 193 ff stellte das Bundesgericht fest, dass ein aus Gründen der Wahrung der Landesinteressen (Art. 184 Abs. 3 BV) verhängtes Einreiseverbot gegen einen in der Schweiz niedergelassenen Ausländer, der in oder für Organisationen tätig gewesen ist, deren Aktivitäten geeignet sind, die Lage im Kosovo und den angrenzenden Gebieten zusätzlich zu destabilisieren und damit die Beziehungen der Schweiz zu Drittstaaten zu gefährden, vor Artikel 8 der Europäischen Konvention für Menschenrechte standhält. Gemäss Bundesgericht steht auch Artikel 13 UNO-Pakt II, welcher Garantien im Ausweisungsverfahren vorsieht, einer politischen Ausweisung, die üblicherweise ohne Anhörung verfügt wird und gegen die kein Rechtsmittel offen steht, nicht entgegen, erfolgen doch entsprechende Anordnungen aus Gründen der nationalen Sicherheit. Nichts anderes gelte hinsichtlich des aus vergleichbaren Gründen angeordneten Einreiseverbots.

14. Artikel 14: Recht auf ein faires Verfahren

14.1. Allgemeines

213. Die Totalrevision der Bundesrechtspflege setzt einen wichtigen Teil der von Volk und Ständen am 12. März 2000 beschlossenen Justizreform (vgl. Ziff. 12) auf Gesetzesstufe um. Der Bundesrat hat dem Parlament die entsprechende Botschaft im Februar 2001 unterbreitet. Am 17. Juni 2005 haben die eidgenössischen Räte nach mehrjähriger Beratung das Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG)¹⁴⁷ und das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG)¹⁴⁸ verabschiedet, welche am 1. Januar 2007 in Kraft getreten sind. Mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege werden Organisation und Verfahren des Bundesgerichts und seiner Vorinstanzen sowie die Rechtsmittel, die an das oberste Gericht führen, umfassend neu geregelt. Ziel der Vorlage

¹⁴⁷ SR 173.110.

¹⁴⁸ SR 173.32.

ist einerseits eine wirksame und nachhaltige Entlastung des heute stark überlasteten Bundesgerichts und damit die Erhaltung seiner Funktionsfähigkeit, andererseits die Verbesserung des Rechtsschutzes in gewissen Bereichen sowie die Vereinfachung der Verfahren und der Rechtswege.

214. Bereits am 4. Oktober 2002 wurde das Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz, SGG)¹⁴⁹ verabschiedet. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. April 2004 hat das neue Bundesstrafgericht in Bellinzona seinen Betrieb aufgenommen. Das Bundesstrafgericht (Strafkammer) beurteilt als erste Instanz Straftaten, die vom Gesetz der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt werden. Die Beschwerdekammer ist u.a. zuständig für die Beurteilung von Beschwerden gegen Zwangsmassnahmen und gegen Amtshandlungen und Säumnis des Bundesanwalts und der eidgenössischen Untersuchungsrichter.

215. Die Verfahrensgarantien sind in den Artikeln 29-32 der Bundesverfassung enthalten: sie sind teils allgemeiner Natur und teils auf das Strafverfahren zugeschnitten. Zu den ersteren gehören der Anspruch der Parteien auf Verfahrenserledigung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 BV), auf rechtliches Gehör (Abs. 2), auf unentgeltlichen Rechtsbeistand (Abs. 3), auf Beurteilung durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht (Art. 30 Abs. 1 BV) und auf ein öffentliches Gerichtsverfahren (Abs. 3). Besondere Rechte für das Strafverfahren sind in Artikel 31 (Freiheitsentzug, insbesondere durch Untersuchungshaft) und in Artikel 32 enthalten, welcher unter anderem den Grundsatz der Unschuldvermutung (Abs. 1) und den Anspruch der angeklagten Person auf umfassende Orientierung über die erhobenen Beschuldigungen verbrieft (Abs. 2).

"Artikel 29 Allgemeine Verfahrensgarantien

¹Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist.

²Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör.

³Jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, hat Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, hat sie ausserdem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand.

Artikel 30 Gerichtliche Verfahren

¹Jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, hat Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht. Ausnahmegerichte sind untersagt.

²Jede Person, gegen die eine Zivilklage erhoben wird, hat Anspruch darauf, dass die Sache vom Gericht des Wohnsitzes beurteilt wird. Das Gesetz kann einen anderen Gerichtsstand vorsehen.

³Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung sind öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

Artikel 31 Freiheitsentzug

¹Die Freiheit darf einer Person nur in den vom Gesetz selbst vorgesehenen Fällen und nur auf die im Gesetz vorgeschriebene Weise entzogen werden.

¹⁴⁹ SR 173.71.

²Jede Person, der die Freiheit entzogen wird, hat Anspruch darauf, unverzüglich und in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe des Freiheitsentzugs und über ihre Rechte unterrichtet zu werden. Sie muss die Möglichkeit haben, ihre Rechte geltend zu machen. Sie hat insbesondere das Recht, ihre nächsten Angehörigen benachrichtigen zu lassen.

³Jede Person, die in Untersuchungshaft genommen wird, hat Anspruch darauf, unverzüglich einer Richterin oder einem Richter vorgeführt zu werden; die Richterin oder der Richter entscheidet, ob die Person weiterhin in Haft gehalten oder freigelassen wird. Jede Person in Untersuchungshaft hat Anspruch auf ein Urteil innert angemessener Frist.

⁴Jede Person, der die Freiheit nicht von einem Gericht entzogen wird, hat das Recht, jederzeit ein Gericht anzurufen. Dieses entscheidet so rasch wie möglich über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs.

Artikel 32 Strafverfahren

¹Jede Person gilt bis zur rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig.

²Jede angeklagte Person hat Anspruch darauf, möglichst rasch und umfassend über die gegen sie erhobenen Beschuldigungen unterrichtet zu werden. Sie muss die Möglichkeit haben, die ihr zustehenden Verteidigungsrechte geltend zu machen.

³Jede verurteilte Person hat das Recht, das Urteil von einem höheren Gericht überprüfen zu lassen. Ausgenommen sind die Fälle, in denen das Bundesgericht als einzige Instanz urteilt."

14.2. Strafverfahren

216. Der oben in Ziffer 12 erwähnte Entwurf einer Eidgenössischen Strafprozessordnung baut auf diesen Verfassungsgarantien auf und konkretisiert sie in zahlreichen Bestimmungen. Was insbesondere den verfassungsmässigen Anspruch der beschuldigten Person betrifft, "ihre Rechte geltend zu machen" (Art. 31 Abs. 2 und 32 Abs. 2 BV), werden diese Rechte künftig für den Bund und alle Kantone einheitlich in der neuen gesamtschweizerischen Strafprozessordnung umschrieben sein. Voraussetzung dafür, dass die beschuldigte Person ihre Rechte überhaupt geltend machen kann, ist die vorgängige Belehrung über diese Rechte. Die Pflicht zur Belehrung ist für den Fall des Freiheitsentzugs (u. a. bei Untersuchungshaft) auf Verfassungsstufe bereits in Artikel 31 Absatz 2 enthalten.

217. Der UNO-Pakt II enthält mehrere Garantien, die im Strafverfahren zu beachten sind, und die im Entwurf einer eidgenössischen Strafprozessordnung konkretisiert werden. Besonders hervorzuheben sind an dieser Stelle das Recht jeder festgenommenen Person auf den so genannten "Anwalt der ersten Stunde", auf Benachrichtigung eines Angehörigen und auf Untersuchung durch einen unabhängigen Arzt. Diese Rechte gelten als die drei Pfeiler des Schutzes vor Misshandlungen gegenüber Personen, denen die Freiheit entzogen wird. In seinem Bericht über den Besuch vom Februar 2001 in der Schweiz hat der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) in dieser Hinsicht ausdrücklich auf den Vorentwurf von 2001 Bezug genommen und festgehalten, dass dieser Entwurf Empfehlungen des CPT umgesetzt habe, die im fraglichen Bereich zu den wichtigsten überhaupt gehören; gleichzeitig hat er weitere Präzisierungen angeregt.

218. Beim Anwalt der ersten Stunde regte der CPT an, dass der Zugang zu einem Verteidiger bereits unmittelbar nach dem Entzug der Freiheit, also bereits im Zeitpunkt der polizeilichen Anhaltung gewährt werden müsse. Soweit "Zugang zu einem Verteidiger" (nur) meint, die angehaltene Person müsse die Möglichkeit haben, mit einem Verteidiger Kontakt aufzunehmen, stehen dem keine Hindernisse entgegen. Sollte jedoch der Anspruch so zu verstehen sein, dass die Polizei die kurze Befragung bei der Anhaltung (vgl. E-Art. 214 Abs. 1 Bst. b) nicht vornehmen kann, bevor die Verteidigung an Ort und Stelle eingetroffen ist, könnte der Forderung nicht entsprochen werden. Im Rahmen der Anhaltung, wie sie nach Artikel 214 des Entwurfs konzipiert ist, muss die Polizei die Möglichkeit haben, die notwendigen, eng umgrenzten Abklärungen auch ohne Anwesenheit der Verteidigung vorzunehmen. In der Regel wird es um ganz kurzfristige Interventionen gehen, so dass das Postulat auch aus praktischen Gründen nicht erfüllbar ist.

219. Zum "Anwalt der ersten Stunde" ist zu ergänzen, dass der Entwurf dieses Recht nicht nur der festgenommenen Person gewährt. Die Verteidigung ist vielmehr generell zu den Einvernahmen (auch den polizeilichen) zuzulassen und sie hat Gelegenheit, bei diesen Einvernahmen zu intervenieren (E-Art. 156)¹⁵⁰.

220. Zur Benachrichtigung von Familienangehörigen (E-Art. 213; Art. 225 des VE-StPO) hielt der CPT fest, die vorgesehene Regelung erfülle das entsprechende Postulat; auch die Möglichkeiten des Verzichts auf die Benachrichtigung (wenn die betroffene Person sie ausdrücklich ablehnt oder wenn der Untersuchungszweck sie verbietet) wurden ausdrücklich gutgeheissen. Immerhin wurde bei dem zuletzt genannten Verzichtsgrund angeregt, das Gesetz solle diesen klarer umschreiben und geeignete Garantien vorsehen, zum Beispiel das Festhalten des Verzichts im Verfahrensprotokoll. Was die Protokollierung betrifft, ist auf die Pflicht der Strafbehörde hinzuweisen, den Ablauf des Verfahrens und die von ihr getroffenen Anordnungen zu protokollieren (E-Art. 75 Bst. f).

221. Das Recht der verhafteten Person auf Zugang zu einem Arzt ihrer Wahl ist weder im Vorentwurf von 2001 noch im vorliegenden Entwurf ausdrücklich enthalten. Es umfasst nach der Vorstellung sowohl des CPT wie auch des CAT und des UN-Menschenrechtsausschusses die Möglichkeit, nach jeder polizeilichen Einvernahme und vor der Vorführung vor den Haftrichter eine unabhängige ärztliche Untersuchung (CPT: Arzt nach Wahl) zu verlangen. In seinem jüngsten Bericht zuhanden des CAT hat der Bundesrat in diesem Zusammenhang festgehalten, auch wenn der Entwurf diese Frage, die nicht eigentlich strafprozessualer Natur sei, sondern die persönliche Freiheit betreffe, nicht ausdrücklich regle, habe die festgenommene Person Anspruch darauf, sich durch einen unabhängigen Arzt untersuchen zu lassen, und zwar vom Moment der Verhaftung an und jedes Mal, wenn sie es verlange. Soweit möglich, sei bei der Wahl den Wünschen der betroffenen Person Rechnung zu tragen; vorbehalten blieben Fälle der Unerreichbarkeit des gewünschten Arztes oder eines offensichtlichen Risikos der Kollusion.

222. Das Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung (BVE)¹⁵¹ ist am 1. Januar 2005 in Kraft getreten. Die verdeckte Ermittlung ermöglicht den Angehörigen der Polizei, die nicht als Ermittler erkennbar sind, meist unter falscher Identität, in das kriminelle Umfeld einzudringen und damit zur Aufklärung von Straftaten beizutragen.

¹⁵⁰ Botschaft, S. 1193.

¹⁵¹ SR 312.8.

Das Bundesgesetz berücksichtigt die Erfordernisse einer effizienten Strafverfolgung und gewährleistet zugleich ein rechtsstaatlich korrektes Vorgehen. Der Einsatz eines verdeckten Ermittlers ist demnach auf die Ahndung besonders schwerer Straftaten beschränkt, die in einem abschliessenden Katalog aufgezählt sind. Er muss zudem verhältnismässig sein und vom Richter genehmigt werden.

223. Das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)¹⁵² ist am 1. Januar 2002 in Kraft getreten. Die Voraussetzungen, unter denen eine solche Überwachung möglich ist, sind nun bundesweit einheitlich geregelt. Es muss ein dringender Tatverdacht bezüglich einer der im Gesetz abschliessend aufgezählten Straftaten bestehen. Zudem muss die Überwachung verhältnismässig sein und von einer richterlichen Behörde genehmigt werden.

224. Die Bestimmungen des BVE und der BÜPF werden in die vereinheitlichte Strafprozessordnung integriert werden.

14.3. Zivilverfahren

225. Im Juni 2006 hat der Bundesrat die Botschaft zur vereinheitlichten Schweizerischen Zivilprozessordnung verabschiedet (siehe dazu Ziff. 13). Ein hoher Stellenwert soll künftig der vor- bzw. aussergerichtlichen Streitbeilegung zukommen. So haben die Parteien zunächst einen Schlichtungsversuch durchzuführen oder sich einer Mediation zu unterziehen, bevor sie das urteilende Gericht anrufen. Diese grundsätzlich obligatorische Vorrunde trägt einerseits zur Entlastung der Gerichte bei, andererseits erleichtert sie den Parteien den ersten Schritt auf dem Rechtsweg (niedere Schwelle der Justiz). Als Schlichtungsbehörde können die betreffenden Kantone wie bisher ihre bürgernahen Friedensrichter einsetzen. Zudem erhalten die Schlichtungsbehörden mehr Kompetenzen (insb. eine Entscheidkompetenz für Bagatellstreitigkeiten). Verschiedene Verfahrenstypen gewährleisten ein praxisnahes und flexibles Prozessrecht. Dabei entspricht das ordentliche Verfahren dem klassischen Bild eines Zivilprozesses: Es ist beherrscht durch die Verhandlungsmaxime; das Gericht beschränkt sich grundsätzlich auf die formelle Prozessleitung. Für kleinere Streitigkeiten hingegen sowie für die Angelegenheiten des sozialen Privatrechts bietet der Entwurf ein vereinfachtes Verfahren an, das durch erleichterte Formen, verstärkte Mündlichkeit sowie eine aktivere Rolle des Gerichts gekennzeichnet ist.

14.4. Rechtsprechung

226. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stellte im Fall *Ziegler gegen die Schweiz*¹⁵³ eine Verletzung von Artikel 6 Absatz 1 EMRK fest. Das Bundesgericht hatte die Replik des Beschwerdeführers zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Gegenpartei nicht zugelassen. Der Gerichtshof erblickt darin eine Verletzung des Anspruchs auf ein faires Verfahren. Dieser Anspruch garantiere den Prozessparteien das Recht, grundsätzlich von sämtlichen Stellungnahmen zuhanden des Gerichts Kenntnis zu nehmen und sich dazu zu äussern. Zwei weitere Urteile aus dem Jahr 2005 betrafen dieselbe Rechtsfrage¹⁵⁴, beide betreffend Verfahren vor

¹⁵² SR 780.1.

¹⁵³ Urteil vom 21. Februar 2002.

¹⁵⁴ Urteile vom 12. Juli 2005 in Sachen *Contardi gegen die Schweiz* und vom 11. Oktober 2005 in Sachen *Spang gegen die Schweiz*.

dem Eidgenössischen Versicherungsgericht. Das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht haben ihre Praxis inzwischen geändert¹⁵⁵.

227. Eine Verletzung von Artikel 6 Absatz 1 EMRK stellte der Gerichtshof auch im Fall *Müller gegen die Schweiz*¹⁵⁶ fest. Er hatte darüber zu befinden, ob eine Dauer von rund elfeinhalb Jahren für ein Verfahren um Entschädigung für materielle Enteignung mit dem Erfordernis der Behandlung "innert angemessener Frist" (Art. 6 Abs. 1 EMRK) zu vereinbaren sei. Der Gerichtshof teilte zwar die Meinung der Schweiz, dass die lange Dauer teilweise in der Komplexität der Sache und im Verhalten des Beschwerdeführers begründet lag, erachtete aber die Dauer des bundesgerichtlichen Verfahrens von sechs Jahren als zu lang, zumal in dieser Zeit ausser einem Augenschein nur unbedeutende prozessuale Schritte unternommen worden waren.

228. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 1. März 2005 im Fall *Linnekogel gegen die Schweiz* betraf die Einziehung und die Vernichtung von Tonträgern gestützt auf den früheren Bundesratsbeschluss betreffend staatsgefährliches Propagandamaterial. Dass der Beschwerdeführer die Anforderungen an die angeordneten Massnahmen nicht gerichtlich beurteilen lassen konnte, verletzte seinen Anspruch auf Zugang zu einem Gericht.

229. Gegenstand des Urteils vom 12. Juli 2005 im Fall *Munari gegen die Schweiz* war ein Strafverfahren im Kanton Tessin, das vor einer einzigen Instanz achteinhalb Jahre gedauert hatte. Nach Auffassung des Bundesgerichts war das Beschleunigungsgebot verletzt, und die Tessiner Behörden stellten das Verfahren 18 Monate später ein. Der Gerichtshof entschied, dass der Beschwerdeführer gleichwohl weiterhin Opfer einer Konventionsverletzung sei und die innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft habe, und schloss sich in der Sache der Auffassung des Bundesgerichts an.

230. Im Entscheid 131 II 169 hielt das Bundesgericht einerseits fest, das Recht auf ein faires Verfahren im Sinne von Artikel 29 Absatz 1 der Bundesverfassung gelte für jedes Verfahren vor Gerichts- oder Verwaltungsinstanzen. Dieses Recht gehe über jenes von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention und von Artikel 14 Absatz 1 des Paktes hinaus, die nur auf Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit einer strafrechtlichen Anklage oder auf Rechtsstreitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen anwendbar seien. Andererseits erinnerte das Bundesgericht daran, das Recht auf ein faires Verfahren verleihe der betroffenen Person kein unbeschränktes und unbedingtes Recht, eine Streitigkeit einem Gericht vorzulegen. Dass der Zugang zum Gericht gewährleistet sein müsse, bedeute nicht, dass das Beschwerdeverfahren nicht an die Einhaltung von Formerfordernissen gebunden werden dürfe, die sich insbesondere auf die Fristen oder die Klagebefugnis bezögen. Diese Beschränkungen dürften jedoch nicht so restriktiv sein, dass das Recht auf Zugang zum Gericht in seinem eigentlichen Gehalt verletzt werde. Sie müssten einen rechtmässigen Zweck verfolgen und verhältnismässig sein.

231. In BGE 130 I 126 f. stellte das Bundesgericht fest, dass Artikel 14 Ziffer 3 lit. g des Paktes ausdrücklich garantiert, dass der Beschuldigte nicht gezwungen werden

¹⁵⁵ BGE 132 I 42 ff.

¹⁵⁶ Urteil vom 5. November 2002.

darf, gegen sich selbst als Zeuge auszusagen oder sich schuldig zu bekennen. Der in einem Strafverfahren Beschuldigte ist aufgrund seines Aussageverweigerungsrechts berechtigt zu schweigen, ohne dass ihm daraus Nachteile erwachsen dürfen. Bei der Aufklärungspflicht handelt es sich um eine eigenständige Verfahrensgarantie. Aussagen, die in Unkenntnis des Schweigerechts gemacht wurden, sind wegen des formellrechtlichen Charakters dieser Verfahrensgarantie grundsätzlich nicht verwertbar. Ausnahmen vom Verwertungsverbot sind einzig unter gewissen Voraussetzungen in Abwägung der entgegenstehenden Interessen möglich. Im konkreten Fall bejahte das Bundesgericht eine Verletzung des in Artikel 14 Absatz 3 lit. g UNO-Pakt II verankerten Schweigerechts des Angeklagten, weil dieser weder von der Polizei noch vom Untersuchungsrichter über sein Schweige- und Aussageverweigerungsrecht belehrt worden war. In BGE 131 IV 36 f. führte das Bundesgericht zum Verbot des Selbstbelastungszwangs aus, dass dieser Grundsatz einer Verurteilung des Fahrzeuglenkers wegen Vereitelung einer Blutprobe, begangen durch Verletzung von bestimmten Verhaltenspflichten nach einem Unfall mit Drittschaden sowie durch Nachtrunk, nicht entgegenstehe.

232. In einem Entscheid aus dem Jahr 2005¹⁵⁷ hat das Bundesgericht festgestellt, dass über die in Artikel 14 Ziffer 3 lit. d enthaltene Hinweispflicht hinaus die richterlichen Behörden tatsächlich für eine wirksame Verteidigung zu sorgen haben und deshalb verpflichtet sind, rechtsungewohnte, nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte über ihre prozessualen Rechte im Allgemeinen aufzuklären und sie insbesondere darauf hinzuweisen, jederzeit einen Verteidiger beiziehen zu können.

233. Die aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör als Teilaspekt des Grundsatzes des fairen Verfahrens folgenden Verteidigungsrechte verlangen, dass aktenmässig belegt ist, wie Beweismittel produziert wurden. Das Bundesgericht hat deshalb in einem Entscheid vom 13. November 2002 festgehalten, dass deutschsprachige Protokolle von abgehörten fremdsprachigen Telefongesprächen nur verwertet werden dürfen, wenn aus den Akten ersichtlich ist, von wem und auf welche Weise sie erstellt wurden¹⁵⁸.

234. Der Anspruch, einem Belastungszeugen Fragen stellen zu können, ist dann absolut, wenn das Zeugnis für den Schuldspruch ausschlaggebend ist. Das Bundesgericht erachtete den Anspruch in einem Fall als verletzt, in dem während der Untersuchung keine Konfrontation durchgeführt wurde und der Opferzeuge sich mehr als vier Jahre nach seiner ersten Befragung weigerte, auf Ergänzungsfragen des Angeschuldigten zu antworten¹⁵⁹.

235. Das Bundesgericht hat diese Praxis ein Jahr später präzisiert: entscheidend für die Zulassung anonymer Zeugen könne nicht das formale Kriterium sein, ob dem dadurch erlangten Beweis eine ausschlaggebende Bedeutung zukomme oder nicht. Vielmehr ist in einer Gesamtwürdigung zu prüfen, ob die durch die Zulassung des anonymen Zeugen bewirkte Beschneidung der Verteidigungsrechte durch schutzwürdige Interessen gedeckt sei und, wenn ja, ob sich der Beschuldigte trotzdem wirksam verteidigen konnte, er mithin einen fairen Prozess hatte. Im zu beurteilenden Fall erachtete das Gericht die Beeinträchtigung der Verteidigungsrechte als ungenügend kompensiert, weil weder der Beschuldigte noch

¹⁵⁷ BGE 131 I 350.

¹⁵⁸ BGE 129 I 85.

¹⁵⁹ BGE 131 I 476.

sein Verteidiger die Gelegenheit erhielten, einen von zwei Belastungszeugen wenigstens in indirekter Konfrontation zu befragen¹⁶⁰.

236. In BGE 129 I 281 f. stellte das Bundesgericht fest, dass das in Artikel 2 des Siebten Zusatzprotokolls zur EMRK und in Artikel 14 Ziffer 5 des Paktes gewährleistete Recht jedes Verurteilten, seine Verurteilung von einem höheren Gericht überprüfen zu lassen, in unzulässiger Weise ausgehöhlt würde, wenn die notwendige Verteidigung auf das Verfahren vor erster Instanz beschränkt würde und der bedürftige Verurteilte das Rechtsmittelverfahren allein führen müsste, obwohl seine anwaltliche Vertretung für die effektive Wahrnehmung seiner Verteidigungsrechte erforderlich wäre. Im Bereich der notwendigen Verteidigung habe der Angeschuldigte bzw. Verurteilte bei anerkannter Mittellosigkeit einen grundsätzlich unbedingten Anspruch auf unentgeltliche Verteidigung auch im von ihm angehobenen Rechtsmittelverfahren.

237. Angesichts der zunehmenden Bedeutung des Instituts der unentgeltlichen Rechtspflege und der wachsenden Konkurrenz für Anwälte seitens anderer Berufsgruppen hat das Bundesgericht in einem Entscheid vom 6. Juni 2006 festgestellt, die bisherige Rechtsprechung, wonach den amtlichen Rechtsvertretern bloss die eigenen Aufwändungen zu ersetzen seien, lasse sich nicht mehr rechtfertigen. Die Entschädigung für Pflichtmandate sei vielmehr so zu bemessen, dass es den Rechtsanwältinnen möglich sei, einen bescheidenen, nicht bloss symbolischen Verdienst zu erzielen¹⁶¹.

238. In einem Entscheid aus dem Jahr 2002¹⁶² stellte das Bundesgericht fest, dass der Grundsatz *ne bis in idem* sich nicht nur aus der Bundesverfassung und aus Artikel 4 des Siebten Zusatzprotokolls zur EMRK¹⁶³ sondern auch aus Artikel 14 Absatz 7 des Paktes ergebe. In einem weiteren Entscheid aus demselben Jahr¹⁶⁴ stellte es fest, dass die in Artikel 14 Absatz 4 des Paktes enthaltene Rechtsmittelgarantie nicht beinhalte, dass der Rechtsschutz kostenlos gewährt werden müsse.

15. Artikel 15: Keine Strafe ohne Gesetz

239. Die Auskünfte, die die Schweiz in ihrem aktualisierten Zweiten Bericht (Ziff. 148) zu Artikel 1 des Revisionsentwurfs für den Allgemeinen Teil des Schweizerischen Strafgesetzbuchs erteilt hat, sind weiterhin zutreffend.

240. Im revidierten Schweizerischen Strafgesetzbuch (vgl. Ziff. 11 oben) ist der Grundsatz *nulla poena sine lege* folgendermassen formuliert:

"Artikel 1 Keine Sanktion ohne Gesetz

¹⁶⁰ BGE 132 I 127.

¹⁶¹ BGE 132 I 201.

¹⁶² BGE 128 II 355 ff.

¹⁶³ SR 0.101.07.

¹⁶⁴ BGE 128 I 237 ff.

Eine Strafe oder Massnahme darf nur wegen einer Tat verhängt werden, die das Gesetz ausdrücklich unter Strafe stellt."

16. Artikel 16: Anspruch auf Anerkennung der Rechtspersönlichkeit

241. Die Auskünfte der Schweiz in ihrem Zweiten Bericht (Ziff. 150), die auf den Ersten Bericht (Ziff. 306-309) verweisen, sind weiterhin zutreffend.

17. Artikel 17: Recht auf Schutz des Privat- und Familienlebens

17.1. Grundsatz

242. Artikel 13 der Bundesverfassung garantiert jeder Person ausdrücklich das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens:

"Artikel 13 Schutz der Privatsphäre

¹Jede Person hat Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs.

²Jede Person hat Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten."

17.2. Selbstbestimmungsrecht – Zwangssterilisationen

243. Das Bundesgesetz über Voraussetzungen und Verfahren bei Sterilisationen (Sterilisationsgesetz)¹⁶⁵, das am 1. Juli 2005 in Kraft getreten ist, regelt die Voraussetzungen, unter denen ein medizinischer Eingriff zur Aufhebung der Fortpflanzungsfähigkeit einer Person von nun an zulässig ist. Es soll verhindern, dass sich Zwangssterilisationen wiederholen, die bis in die 1980er-Jahre vorgenommen wurden und heute teilweise missbräuchlich erscheinen. Von nun an ist die Sterilisation dauernd urteilsunfähiger Personen nur ausnahmsweise und unter strengen Voraussetzungen zulässig; zudem muss die Vormundschaftsbehörde ihre Zustimmung erteilt haben. Die Sterilisation von mündigen, urteilsfähigen Personen darf nur vorgenommen werden, wenn diese über den Ablauf und die Folgen des Eingriffs umfassend aufgeklärt wurden und diesem frei und schriftlich zugestimmt haben.

244. Hingegen hat der Bundesrat eine Entschädigung der Opfer von missbräuchlichen Sterilisationen und Kastrationen aus verschiedenen Gründen abgelehnt. Er brachte Vorbehalte gegenüber einer speziellen Entschädigungsregelung an, die zwar vom Opferhilfegesetz (OHG) inspiriert sei, aber eine Entschädigung auch für Fälle vorsehe, die von jenem Erlass nicht abgedeckt würden, weil sie entweder Ereignisse vor dessen Inkrafttreten betreffen oder nicht als Straftat gelten könnten. Die Schaffung einer anderen Entschädigungsregelung für die Opfer missbräuchlicher Sterilisationen als für die anderen Opferkategorien lasse sich

¹⁶⁵ SR 211.111.1.

kaum rechtfertigen. Der Bundesrat sah darin auch eine Verletzung des Gleichbehandlungsprinzips. Er betonte, er wolle keinesfalls die persönlichen Schicksale aufgrund von Praktiken verharmlosen, die man heute als inakzeptabel beurteilen könne. Die Ereignisse seien aber im Kontext einer sich ständig weiter entwickelnden Gesellschaft zu betrachten, in der man aus Fehlern und Ungerechtigkeiten der Vergangenheit lerne. Die Anerkennung, die die Gesellschaft den Opfern missbräuchlicher Sterilisationen schulde, müsse nicht unbedingt in Form einer finanziellen Entschädigung erfolgen, zumal diese für einen Teil der Opfer ohnehin zu spät käme. Statt ständig vergangene Ungerechtigkeiten kompensieren zu wollen, zog es der Bundesrat vor, die vorhandenen Mittel für die Verbesserung der Behandlung und Betreuung der Personen einzusetzen, die gegenwärtig derartige Massnahmen benötigten¹⁶⁶. Das Parlament hat sich dem angeschlossen und die Entschädigung der Opfer von Zwangssterilisationen abgelehnt¹⁶⁷.

17.3. Privatleben – Datenschutz

245. In Bezug auf den Datenschutz, auf den in den Ziffern 151-153 des Zweiten Berichts eingegangen wird, ist festzuhalten, dass das Parlament am 24. März 2006 eine Teilrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG)¹⁶⁸ verabschiedet hat. Diese Revision wird voraussichtlich in der zweiten Hälfte 2007 in Kraft treten, sobald die entsprechende Ausführungsverordnung¹⁶⁹ angepasst ist. Das revidierte Gesetz verstärkt die Transparenz bei der Beschaffung von Daten: Diese und insbesondere der Zweck der Bearbeitung müssen für die betroffene Person erkennbar sein.

246. Die Revision des DSG führt insbesondere für private Personen und Bundesorgane die Verpflichtung ein, die betroffene Person zu informieren, wenn sie besonders schützenswerte Daten und Persönlichkeitsprofile über sie beschaffen. Das Gesetz passt zudem die Bestimmungen zum grenzüberschreitenden Datenverkehr an die Erfordernisse an, die das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Bearbeitung personenbezogener Daten¹⁷⁰ an die Aufsichtsbehörden und an den grenzüberschreitenden Datenverkehr stellt. Die Bekanntgabe von Daten ins Ausland wird verboten sein, wenn der Empfänger der Daten nicht einer Gesetzgebung untersteht, die einen angemessenen Schutz gewährleistet. Das Gesetz sieht allerdings Ausnahmen vom Grundsatz des angemessenen Schutzes vor.¹⁷¹

¹⁶⁶ Vgl. dazu den Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 23. Juni 2003 (BBI 2003 6311) und die Stellungnahme des Bundesrates vom 3. September 2003 (BBI 2003 6355).

¹⁶⁷ Vgl. die Zusammenfassung der parlamentarischen Diskussionen unter: www.parlament.ch/afs/data/d/rb/d_rb_19990451.htm.

¹⁶⁸ SR 235.1.

¹⁶⁹ Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG; SR 235.11).

¹⁷⁰ SEV Nr. 108.

¹⁷¹ Fehlen eine angemessene Gesetzgebung, können die Daten trotzdem bekannt gegeben werden, wenn die betroffene Person eingewilligt hat, wenn die Bearbeitung in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Abschluss oder der Abwicklung eines Vertrags steht und es sich um Daten des Vertragspartner handelt, wenn die Bekanntgabe entweder für die Wahrung eines überwiegenden öffentlichen Interesses oder für die Feststellung, Ausübung oder Durchsetzung von Rechtsansprüchen vor Gericht unerlässlich ist, wenn die Bekanntgabe erforderlich ist, um das Leben oder die körperliche Integrität der betroffenen Person zu schützen, oder wenn die betroffene Person die Daten allgemein zugänglich gemacht und eine Bearbeitung nicht untersagt hat. Daten dürfen auch bekannt gegeben werden, wenn im Einzelfall hinreichende Garantien, zum Beispiel durch Vertrag, einen angemessenen Schutz gewährleisten oder wenn die Bekanntgabe innerhalb einer juristischen Person oder zwischen

247. Das revidierte Gesetz dehnt auch die Klagebefugnis des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten aus. Künftig kann er die Entscheide der Eidgenössischen Departemente oder der Bundeskanzlei, die seine an die Bundesorgane gerichteten Empfehlungen ablehnen, dem Bundesverwaltungsgericht vorlegen und gegebenenfalls beim Bundesgericht gegen den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts Beschwerde erheben. Befolgt eine private Person die Empfehlung des Beauftragten nicht, kann dieser nach heutigem Recht den Fall dem Bundesverwaltungsgericht zum Entscheid vorlegen. Die derzeitigen Vorschriften regeln jedoch nicht genau, ob der Beauftragte gegen diesen Entscheid Beschwerde erheben kann. Die Revision des DSG klärt diesen Punkt.

248. Das Gesetz macht auch einen ersten Schritt im Hinblick auf die Förderung der Selbstreglementierung, indem in Form einer Anregung eine Bestimmung über die Zertifizierung eingeführt wird. Damit kann die Datensicherheit verstärkt werden.

249. Die bilateralen Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz und namentlich das Abkommen über die Assoziierung an Schengen und Dublin erforderten ebenfalls sektorale Gesetzesänderungen im Bereich des Datenschutzes. Insbesondere mussten in diesen Tätigkeitsbereichen die einschlägigen Bestimmungen der europäischen Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr in innerstaatliches Recht umgesetzt werden.

250. Ausserdem hat die Schweiz ein Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ¹⁷²; Ziff. 11) geschaffen. Dieses Gesetz gewährt jeder Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Dieses Recht kann jedoch eingeschränkt werden, wenn der Zugang die Privatsphäre Dritter beeinträchtigen kann und kein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang besteht. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten, untersteht überdies dem Bundesgesetz über den Datenschutz, wenn diese Daten nicht anonymisiert werden können.

17.4. Innere Sicherheit

251. Die Eidgenössischen Räte haben die Revision zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Gewaltpropaganda/Gewalt bei Sportveranstaltungen; BWIS I) am 24. März 2006 verabschiedet. Die neuen Bestimmungen im BWIS schaffen die Grundlagen für die Bekämpfung von Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen und verbessern die Möglichkeiten zur Beschlagnahme von Propaganda, die zur Gewalt aufruft. Im Zentrum der Massnahmen zur Bekämpfung des Hooliganismus steht die zentrale Erfassung von Daten notorischer Gewalttäter bei Sportveranstaltungen in einem nationalen Informationssystem HOOGAN. Die neuen präventiven Massnahmen (Rayonverbot, Ausreisebeschränkung, Meldeauflage und Polizeigewahrsam) sollen ausserdem verhindern, dass sich Personen anlässlich von Sportveranstaltungen gewalttätig verhalten. Die rechtlichen Grundlagen für drei Massnahmen (Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam) sind bis Ende 2009 befristet. Am 30. August

Gesellschaften stattfindet, die einer einheitlichen Leitung unterstehen, sofern die Beteiligten Datenschutzvorschriften unterstehen, die einen angemessenen Schutz gewährleisten.

¹⁷² SR 152.3.

2006 hat der Bundesrat beschlossen, die Änderung des Bundesgesetzes und der entsprechenden Vollzugsverordnung auf den 1. Januar 2007 in Kraft zu setzen. Der Bundesrat wird eine Botschaft für eine Verfassungsbestimmung Hooliganismus zu den drei befristeten Massnahmen Mitte September 2007 verabschieden. Gleichzeitig beraten die Kantone, ob sie eine Konkordatslösung anstreben wollen. Falls sie sich dafür entscheiden sollten, beabsichtigt der Bundesrat, seine Botschaft zurückzuziehen.

252. Mit einer weiteren Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS II; Ziff. 23) soll die nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung ausgebaut werden. Beschränkt auf die Bereiche Terrorismus, verbotenen politischen oder militärischen Nachrichtendienst und Proliferation, sollen bei konkreten Gefährdungslagen das präventive Überwachen des Post- und Fernmeldeverkehrs, das Beobachten von gefährlichen Personen an nicht allgemein zugänglichen Orten, auch mittels technischem Überwachungsgerät, sowie das geheime Durchsuchen von Datenbearbeitungssystemen zulässig sein. Die Vorlage wurde im Vernehmlassungsverfahren z.T. kritisiert. Die Botschaft des Bundesrates an das Parlament wurde am 15. Juni verabschiedet.

17.5. Familienleben

253. Die Auskünfte der Schweiz in ihrem Zweiten Bericht (Ziff. 153 ff.) sind weiterhin zutreffend.

17.6. Rechtsprechung

254. In einem Fall, in dem ein Kind durch seine Mutter entführt worden war¹⁷³, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den kantonalen Behörden eine gewisse Nachlässigkeit bei ihren Anstrengungen zur Ermittlung des Aufenthaltsortes von Mutter und Sohn vorgeworfen. Daher erkannte der Gerichtshof auf Verletzung von Artikel 8 EMRK (verfahrensrechtlicher Aspekt).

255. Indem sie es ablehnten, dass der Körper des mutmasslichen, 1976 verstorbenen Vaters des Beschwerdeführers für eine DNA-Analyse exhumiert wird, haben die schweizerischen Gerichte nach einem Urteil des Gerichtshofs vom 13. Juli 2006 den Anspruch auf Schutz des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) des Beschwerdeführers verletzt¹⁷⁴. Nach Ansicht der Mehrheit des Gerichts reicht der Schutz der Rechtssicherheit allein nicht aus, um dem Beschwerdeführer das Recht auf Kenntnis seiner Abstammung abzusprechen. Zwei Richter äusserten eine abweichende Meinung, die sie vor allem damit begründeten, die Mitgliedstaaten müssten in einem derartigen Fall über einen grossen Ermessensspielraum verfügen, und das Bundesgericht habe den Fall sorgfältig untersucht und seinen Entscheid gut begründet.

256. In seiner Entscheidung vom 27. September 2001 über die Zulässigkeit der Beschwerde *G.M.B. und K.M.* gegen die Schweiz bestätigte der Gerichtshof die Entscheide der innerstaatlichen Gerichte, mit denen den Eltern die freie Wahl des Familiennamens des Kindes verweigert wurde. Da die Regelungen von Staat zu Staat unterschiedlich seien und sich zudem Reformen der innerstaatlichen Gesetzgebungen abzeichneten, vertrat der Gerichtshof die Auffassung, jeder Staat

¹⁷³ Urteil *Bianchi gegen die Schweiz* vom 22. Juni 2006.

¹⁷⁴ Urteil *Jäggi gegen die Schweiz* vom 13. Juli 2006.

müsse in diesem Bereich über einen ausreichenden Ermessensspielraum verfügen. Zudem anerkannte er, die schweizerische Regelung sei flexibel gestaltet, da sie den Ehegatten ermögliche, auch den Namen der Frau als Familiennamen zu wählen. Schliesslich wies der Gerichtshof darauf hin, die schweizerische Gesetzgebung bezwecke, die Einheit der Familie zu erhalten. Bei dieser Gelegenheit erinnerte er an seine früher entwickelte Rechtsprechung, wonach es im Interesse der gesamten Gemeinschaft sei, ein kohärentes Familienrecht zu erhalten, in dem das Wohl des Kindes im Vordergrund stehe.

257. Im Zusammenhang mit der Zulässigkeit einer Beschwerde erkannte das Bundesgericht in einem Entscheid vom 11. September 2000, dass sich gleichgeschlechtliche Lebenspartner nicht auf den Anspruch auf Achtung ihres Familienlebens berufen könnten, der in Artikel 8 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehen sei. Hingegen gewähre der Schutz der Privatsphäre im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 der Bundesverfassung und von Artikel 8 Absatz 1 der Konvention homosexuellen Paaren unter gewissen Umständen einen Anspruch auf Erteilung einer ausländerrechtlichen Bewilligung, namentlich wenn besonders intensive private Beziehungen bedroht seien¹⁷⁵. Eine Aufenthaltsdauer von zehn oder mehr Jahren in der Schweiz und die üblichen privaten Beziehungen, die sich daraus ergeben, reichen jedoch allein nicht aus, um gestützt auf Artikel 8 Absatz 1 der Konvention einen Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung zu rechtfertigen¹⁷⁶.

258. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid vom 1. Juni 2004 die Rechtsprechung bestätigt, wonach der Anspruch auf Familiennachzug das Bestehen eines gefestigten Anwesenheitsrechts zumindest eines der Betroffenen voraussetzt. Ein solches wurde im zu beurteilenden Fall bejaht, in dem sich der Ausländer seit zwanzig Jahren mit einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz befand und das Privat- und Familienleben praktisch nirgendwo anders in zumutbarer Weise gelebt werden könnte¹⁷⁷.

259. In einem Entscheid vom 29. Mai 2002 hat das Bundesgericht festgehalten, die Erstellung eines DNA-Profiles und dessen Bearbeitung durch staatliche Behörden fallen in den Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts nach Art. 13 Abs. 2 BV. Die Entnahme der für die DNA-Analyse notwendigen Proben, namentlich eines Wangenschleimhautabstrichs (WSA), berührt zudem die körperliche Integrität. In beiden Fällen handelt es sich jedoch um leichte Eingriffe, die den Kerngehalt der Garantien nicht berühren. Im Fall einer für sexuelle Handlungen mit Kindern vorbestraften Person, welche über Inserate erneut Kontakt zu Jugendlichen gesucht hatte, erachtete das Gericht die Voraussetzungen für die Erstellung, Verwendung und Registrierung eines DNA-Profiles als gegeben. Gestützt auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht ordnete es jedoch an, die Staatsanwaltschaft habe sicherzustellen, dass der WSA nach der erfolgreichen Erstellung des

¹⁷⁵ BGE 126 II 425.

¹⁷⁶ BGE 126 II 377. Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (SR 211.231, vgl. unten Ziff. 26.1) am 1. Januar 2007 wurde das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) dahingehend angepasst, dass die eingetragenen Partner von schweizerischen Staatsangehörigen und von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung haben (vgl. unten Ziff. 316).

¹⁷⁷ BGE 130 II 281.

DNA-Profiles vernichtet werde. Die anderslautenden kantonalen und eidgenössischen Bestimmungen auf Verordnungsstufe seien insoweit nicht anzuwenden¹⁷⁸.

18. Artikel 18: Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

18.1. Allgemeines

260. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit wird in Artikel 15 der Bundesverfassung gewährleistet:

"Artikel 15 Glaubens- und Gewissensfreiheit

¹Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist gewährleistet.

²Jede Person hat das Recht, ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen.

³Jede Person hat das Recht, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen.

⁴Niemand darf gezwungen werden, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen.

261. Der Grundsatz der religiösen Neutralität des Staates ist in der Verfassung nicht ausdrücklich verankert, sondern erhielt durch die Rechtssprechung Verfassungsrang. Dieser Grundsatz untersagt dem Staat, sich in religiöse Angelegenheiten einzumischen oder für oder gegen eine Religion oder eine bestimmte Weltanschauung Partei zu ergreifen, und verleiht den Kirchen das Recht auf Selbstbestimmung. Die religiöse Neutralität des Staates findet auch im schulischen Bereich Anwendung: Die öffentlichen Schulen müssen konfessionell neutral sein (vgl. Art. 62 Abs. 2 BV). Diese Trennung von Staat und Kirche gilt namentlich auch für die Eheschliessung und die Führung der Zivilstandsregister.

18.2. Zivildienst

262. Nach Artikel 59 Absatz 1 der Bundesverfassung kann eine Person, die Militärdienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren kann, einen zivilen Ersatzdienst leisten.

"Artikel 59 Militär- und Ersatzdienst

¹Jeder Schweizer ist verpflichtet, Militärdienst zu leisten. Das Gesetz sieht einen zivilen Ersatzdienst vor."

263. Am 21. März 2003 hat die Bundesversammlung den Entwurf des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst (ZDG)¹⁷⁹ verabschiedet. Das revidierte Gesetz ist am 1. Januar 2004 in Kraft getreten.

¹⁷⁸ BGE 128 II 259; seit dem 1. Januar 2005 sind die Voraussetzungen für die Verwendung von DNA-Profilen in Strafverfahren und ihre Bearbeitung in einem Informationssystem des Bundes im Bundesgesetz über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem oder vermissten Personen (SR 363) geregelt (RS 363).

264. Diese Revision umfasste unter anderem die Beseitigung verschiedener Schwachpunkte des Gesetzes. So war es notwendig, unbestimmte Rechtsbegriffe wie die "Unvereinbarkeit des Militärdienstes mit dem Gewissen" genauer festzulegen, um die Praxis in Bezug auf die Zulassungsbedingungen transparent zu machen.

265. Zwischen Oktober 1996, dem Datum des Inkrafttretens des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst, und Ende Juli 2001 sind bei der Vollzugsstelle für den Zivildienst 7974 Gesuche um Zulassung zum Zivildienst eingegangen. Dies entspricht im Durchschnitt 1644 Gesuchen pro Jahr. In den Jahren 2003 und 2004 stieg die Zahl der Gesuche auf 1955 bzw. 1805. Im Jahr 2005 war ein deutlicher Rückgang der Gesuche auf ca. 1700 festzustellen. Zwischen Oktober 1996 und Ende Juli 2001 wurden 7164 Gesuche erstinstanzlich erledigt. Davon wurden 5712 gutgeheissen und 687 abgelehnt. Die Differenz von 765 Gesuchen betrifft Nichteintretensentscheidungen und Gesuchsrückzüge. Die Erfolgsquote aller eingereichten Gesuche lag damit bei rund 80%. Rund 11% der angehörten gesuchstellenden Personen werden nicht zum Zivildienst zugelassen.

266. Im Jahr 2003 haben 3481 Zivildienstleistende 325'181 Diensttage geleistet. 2004 waren 4341 Zivildienstleistende an insgesamt 323'809 Dienstagen im Einsatz, und 2005 leisteten 4409 dem Zivildienst zugeteilte Personen 330'608 Diensttage.

267. Zudem besteht weiterhin die Möglichkeit, waffenlosen Militärdienst zu leisten. Die Zahl der Gesuche um waffenlosen Militärdienst ist erneut zurückgegangen.

18.3. Religiöse und moralische Erziehung

268. Aus dem Grundsatz der religiösen Neutralität des Staates ergibt sich das Verbot von konfessionellen öffentlichen Schulen. Die Schule muss konfessionell neutral, obligatorisch und unentgeltlich sein. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Religion nicht Teil des Lehrplans bilden kann. Hingegen darf der Religionsunterricht nicht für obligatorisch erklärt werden, was in Artikel 15 Absatz 4 der Bundesverfassung ausdrücklich festgelegt ist:

"Niemand darf gezwungen werden, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen."

269. Am 1. August 2000 ist Artikel 20a des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG)¹⁸⁰ in Kraft getreten. Dessen Absatz 2 gibt den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern das Recht, die Arbeit auch an anderen als den von den Kantonen anerkannten religiösen Feiertagen niederzulegen, wenn die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber im Voraus informiert wird. Damit werden Angehörige von Religionsgemeinschaften, die weder katholisch noch reformiert sind, namentlich jüdische und muslimische Arbeitnehmer, den traditionell in der Schweiz verankerten christlichen Bekenntnissen gleichgestellt.

270. Am 15. Mai 2006 haben höchste Vertreter der christlichen, der jüdischen und der muslimischen Gemeinschaft die Gründungsurkunde des Schweizerischen Rats der Religionen unterzeichnet. Dieser Rat soll das gegenseitige Verständnis unter den Religionen fördern und als Ansprechpartner zur Verfügung stehen, um die Behörden

¹⁷⁹ SR 824.0.

¹⁸⁰ SR 822.11.

zu beraten. Der Religionsfrieden in der Schweiz ist zwar nicht bedroht, doch die religiöse Landkarte der Schweiz hat sich verändert und die Religionslandschaft ist vielfältiger geworden. Dem Christentum, dem Judentum und dem Islam kommt heute eine besondere Verantwortung für den sozialen und religiösen Frieden in der Schweiz zu. Allerdings spricht nichts dagegen, dass sich der Rat auch weiteren Religionen wie zum Beispiel dem Buddhismus oder dem Hinduismus öffnet. Die neue Institution wird sich weniger mit theologischen Fragen als vielmehr mit aktuellen religions- und sozialpolitischen Fragestellungen befassen: religiöse Gebäude, religiöse Symbole im öffentlichen Raum, Ausbildung von Geistlichen oder Integration der Kinder in den öffentlichen Schulen. Im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten wurde 2004 eine Arbeitsgruppe "*Chantier Islamisme*" eingesetzt, die sich mit der Frage der islamistischen Bewegungen befassen soll. Sie erhielt den Auftrag, diese Bewegungen zu analysieren, aber auch den Dialog zu suchen und eine Reihe von Projekten durchzuführen.

271. Artikel 171 der Verfassung des Kantons Waadt¹⁸¹ anerkennt die israelitische Gemeinde ausdrücklich als "Glaubensgemeinschaft von öffentlichem Interesse". Anderen nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften steht dasselbe Recht zu, wobei der Anerkennungsentscheid von der Dauer der Präsenz sowie der Rolle, welche die Gemeinschaft im Kanton spielt, abhängig gemacht wird. Artikel 131 der Verfassung des Kantons Zürich¹⁸² anerkennt die Israelitische Kultusgemeinde und die Jüdische Liberale Gemeinde ausdrücklich. Auch Artikel 126 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt¹⁸³ anerkennt die Israelitische Gemeinde und sieht zudem vor, dass auch andere Kirchen und Religionsgemeinschaften per Verfassungsänderung eine solche Anerkennung erlangen können.

18.4. Rechtsprechung

272. In einem Entscheid vom 13. Januar 2003¹⁸⁴ prüfte das Bundesgericht die Beschwerde eines orthodoxen Häftlings, der der vorsätzlichen Tötung und der Vergewaltigung beschuldigt und wegen Fluchtgefahr in einer Spezialabteilung untergebracht worden war. Er erhob Beschwerde gegen Verfügungen, mit denen ihm untersagt worden war, an einem Gottesdienst teilzunehmen, und mit denen er zu drei Tagen Einzelhaft verurteilt wurde, nachdem er sich geweigert hatte, an religiösen Feiertagen zu arbeiten. Das Bundesgericht stellte in seinem Entscheid fest, dass der weitgehende Ausschluss des Häftlings von der Aussenwelt Beschränkungen der Glaubens- und Gewissensfreiheit und namentlich der Kultusfreiheit mit sich bringen könne. Solche Beschränkungen müssten in engen Schranken gehalten werden. Diese Bedingungen sah das Bundesgericht im konkreten Fall als erfüllt an, insbesondere weil die Seelsorger der Landeskirchen das Gefängnis regelmässig besuchten und die Gespräche mit dem Seelsorger ebenso wie mit Vertretern anderer Religionen möglich waren. Was den zweiten Beschwerdegrund des Beschwerdeführers anbelangt, wurden die religiösen Feiern von einem Geistlichen geleitet und die Teilnahme am Gottesdienst oder der Kontakt zum Geistlichen war grundsätzlich möglich. Zudem liess sich das Bedürfnis, an diesen Tagen häufiger zu beten und sich tiefer mit dem Glauben zu befassen, auch ausserhalb der Arbeitsstunden erfüllen. Überdies anerkannte der Beschwerdeführer, dass diese

¹⁸¹ Die neue Verfassung des Kantons Waadt ist seit dem 14. April 2003 in Kraft.

¹⁸² Die neue Verfassung des Kantons Zürich ist seit dem 1. Januar 2006 in Kraft.

¹⁸³ Die neue Verfassung des Kantons Basel-Stadt ist seit dem 13. Juli 2006 in Kraft.

¹⁸⁴ BGE 129 I 74.

religiösen Feiertage für Personen seiner Konfession grundsätzlich kein Arbeitshindernis darstellten. Der Entscheid der kantonalen Behörde versties somit nicht gegen die Voraussetzungen von Art. 36 der Bundesverfassung, der eine Einschränkung der Grundrechte zulässt, und führte nicht zu einer Verletzung der Artikel 15 der Bundesverfassung, 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention und 18 des Paktes.

19. Artikel 19: Meinungsäusserungsfreiheit

19.1. Grundsatz

273. Die Meinungs- und Informationsfreiheit, die Wissenschafts-, Kunst- und Medienfreiheit werden durch die Bundesverfassung ausdrücklich gewährleistet:

"Artikel 16 Meinungs- und Informationsfreiheit

¹Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist gewährleistet.

²Jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten.

³Jede Person hat das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten.

Artikel 17 Medienfreiheit

¹Die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist gewährleistet.

²Zensur ist verboten.

³Das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet.

Artikel 20 Wissenschaftsfreiheit

Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung ist gewährleistet.

Artikel 21 Kunstfreiheit

Die Freiheit der Kunst ist gewährleistet."

19.2. Gesetzgebung

274. Das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ¹⁸⁵; vgl. Ziff. 11) und die entsprechende Ausführungsverordnung (VBGÖ¹⁸⁶), die am 1. Juli 2006 in Kraft getreten sind, ermöglichen Privatpersonen einen erleichterten Zugang zu den Dokumenten der Verwaltung. Mit dem Übergang vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip wird die Transparenz der Verwaltung gefördert und das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen gestärkt. Somit kann nun jede Person Zugang zu Verwaltungsdokumenten verlangen, ohne dass sie ein besonderes Interesse

¹⁸⁵ SR 152.3.

¹⁸⁶ SR 152.31.

nachweisen muss. Sie muss einzig ein Gesuch an die Behörde richten, die das Dokument erstellt oder von einem nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellten Dritten erhalten hat. Die Person kann das Dokument vor Ort einsehen oder verlangen, dass ihr eine Kopie zugesandt wird. Sofern die Bearbeitung des Gesuchs nicht bloss einen geringen Aufwand erfordert, wird dafür in der Regel eine Gebühr erhoben. In den Fällen, die im Gesetz abschliessend aufgezählt sind, kann das Recht auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten einschränkt oder verweigert werden. Dies gilt zum Beispiel, wenn die Einsichtnahme in bestimmte Verwaltungsdokumente durch Privatpersonen die freie Meinungs- und Willensbildung einer Behörde beeinträchtigen oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden kann. Das Gesetz sieht noch weitere Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip vor, beispielsweise wenn durch das Zugangsrecht Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden könnten. Verweigert die zuständige Behörde den Zugang zu den Dokumenten oder gewährt sie ihn nicht im gewünschten Ausmass, kann die Person, deren Gesuch nicht stattgegeben wurde, dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten einen Schlichtungsantrag stellen. Führt dieses Verfahren nicht zu einer Einigung, steht der ordentliche Rechtsmittelweg offen, da die zuständige Behörde eine Verfügung erlässt, die gerichtlich angefochten werden kann.

275. Der Kanton Freiburg verfügt über eine neue Verfassung, die am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist. Im Hinblick auf die Umsetzung dieser Verfassung sind zurzeit verschiedene Arbeiten im Gang, insbesondere die Erarbeitung einer Gesetzesvorlage über die Information und die Transparenz des staatlichen Handelns. Diese Vorschriften werden unter anderem die Einsichtnahme in amtliche Dokumente regeln.

19.3. Rechtsprechung

276. In drei kürzlich beurteilten Fällen aus der Schweiz erkannte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte auf eine Verletzung der Meinungsfreiheit (Art. 10 EMRK).

Die erste Rechtssache betrifft einen Journalisten¹⁸⁷, der zu einer Busse von CHF 800 verurteilt worden war. Er hatte Auszüge aus einem als vertraulich klassifizierten diplomatischen Papier veröffentlicht, das er durch eine Amtsgeheimnisverletzung erhalten hatte, deren Urheber nicht ermittelt werden konnte. Die Mehrheit des Gerichtshofs vertrat die Auffassung, die Vertraulichkeit diplomatischer Berichte sei zwar grundsätzlich gerechtfertigt, sie sei jedoch nicht um jeden Preis zu schützen. Die im Dokument enthaltenen Informationen seien geeignet gewesen, Fragen von allgemeinem Interesse aufzuwerfen, und die Öffentlichkeit habe ein berechtigtes Interesse gehabt, diese Informationen zu erhalten. Die Schweiz verwies den Fall an die Grosse Kammer. Der Fall ist noch hängig.

Der zweite Fall¹⁸⁸ betrifft einen Beschwerdeführer, der wegen Anstiftung zur Amtsgeheimnisverletzung (Art. 24 in Verbindung mit Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs) zu einer Busse von CHF 500 verurteilt worden war. Der Beschwerdeführer hatte von einer Verwaltungsassistentin der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich Auskünfte zu allfälligen Vorstrafen der Personen erfragt, die im

¹⁸⁷ Urteil *Stoll gegen die Schweiz* vom 25. April 2006.

¹⁸⁸ Urteil *Dammann gegen die Schweiz* vom 25. April 2006.

Rahmen eines gross angelegten Einbruchdiebstahls verdächtigt wurden. In der Folge verzichtete er auf eine Veröffentlichung oder anderweitige Verwendung der erhaltenen Angaben. Der Gerichtshof erkannte einstimmig, dass die Verurteilung des Beschwerdeführers einen Eingriff in die Ausübung der Meinungsfreiheit darstelle, die in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig sei. Die Strafe, auch wenn sie relativ mild ausgefallen sei, habe eine Art Zensur dargestellt.

Der Fall *Monnat*¹⁸⁹ betrifft die vom Beschwerdeführer verantwortete Ausstrahlung eines kritischen Beitrags über die Haltung der Schweiz im Zweiten Weltkrieg ("*L'honneur perdue de la Suisse*") durch die Télévision Suisse Romande (TSR). Die unabhängige Beschwerdeinstanz (UBI) qualifizierte die Ausstrahlung als Verletzung der Programmbestimmungen des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen und forderte die TSR auf, geeignete Massnahmen zur Behebung zu treffen. Der Gerichtshof hielt fest, der fragliche Beitrag habe ein Thema von allgemeinem Interesse betroffen, über das die Medien ausgiebig berichtet hätten. Kritisiert worden sei darin das Verhalten der offiziellen Schweiz im Zweiten Weltkrieg, nicht jenes des Schweizervolkes; entsprechend seien wie gegenüber Politikern und in offizieller Eigenschaft handelnden Beamten die Grenzen zulässiger Kritik sehr weit zu stecken. Die vom Bundesgericht bestätigte Entscheidung der UBI sei geeignet, Journalisten davon abzuhalten, kritisch über Themata dieser Art zu berichten. Sie könne die Medien bei der Wahrnehmung ihres Informations- und Wächterauftrags behindern, stelle mithin eine Art Zensur dar.

277. In einem Entscheid vom 7. Juli 2004 stellte das Bundesgericht fest, die polizeiliche Hinderung des Zugangs nach Davos anlässlich des Weltwirtschaftsforums 2001 berühre den betroffenen Journalisten in der persönlichen sowie in der Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit. Das Gericht befand, dass die beanstandeten Einschränkungen anstelle einer gesetzlichen Grundlage auf die polizeiliche Generalklausel abgestützt werden konnten¹⁹⁰. Eine Beschwerde gegen diesen Entscheid ist derzeit vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte hängig (vgl. auch Ziff. 281).

20. Artikel 20: Verbot der Kriegspropaganda

278. Die Schweiz verfügt weiterhin über keine spezifische Bestimmung, die Kriegspropaganda untersagt. Der Vorbehalt zu Artikel 20 Absatz 1 ist somit weiterhin gültig.

279. Zur Diskussion steht die Schaffung eines neuen Straftatbestandes, der das öffentliche Ausstellen, Tragen oder sonstige Zugänglichmachen von rassendiskriminierenden Kennzeichen erfassen soll. Die Kommissionen für Rechtsfragen der beiden Räte haben erwogen, dass die neue strafrechtliche Bestimmung nicht auf die Verwendung rechtsextremer Symbole begrenzt sein soll. Strafbar soll vielmehr die Verwendung jeglicher Symbole sein, welche extremistische, zu Gewalt und Rassendiskriminierung aufrufende Bewegungen verherrlichen.

¹⁸⁹ Urteil *Monnat gegen die Schweiz* vom 21. September 2006.

¹⁹⁰ BGE 130 I 369.

21. Artikel 21: Versammlungsfreiheit

280. Die Versammlungsfreiheit wird in Artikel 22 der Bundesverfassung ausdrücklich als Grundrecht gewährleistet. Sie gilt sowohl für Schweizer Bürgerinnen und Bürger als auch für ausländische Staatsangehörige.

"Artikel 22 Versammlungsfreiheit

¹Die Versammlungsfreiheit ist gewährleistet.

²Jede Person hat das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben."

281. Anlässlich des Weltwirtschaftsforums Davos 2001 verweigerten die Davoser Gemeindebehörden eine Bewilligung für eine Kundgebung auf öffentlichem Grund. In der Folge musste das Bundesgericht die Frage beurteilen, unter welchen Bedingungen die Versammlungsfreiheit eingeschränkt werden darf. Nach einer Güterabwägung gelangte das Bundesgericht zum Schluss, angesichts der konkreten Gefahr von gewaltsamen Ausschreitungen habe das Verbot der Demonstration in Davos weder die Versammlungs- noch die Meinungsfreiheit verletzt, sondern die Behörden hätten nur eine Versammlung am gewünschten Tag, Zeitpunkt und Ort verhindert, ohne ein absolutes Demonstrationsverbot auszusprechen¹⁹¹.

22. Artikel 22: Vereinsfreiheit

22.1. Koalitionsfreiheit

282. Das Bundespersonalgesetz (BPG)¹⁹² ist am 1. Januar 2001 für das Personal der Schweizerischen Bundesbahnen und am 1. Januar 2002 für die Bundesverwaltung, die dezentralisierten Verwaltungseinheiten, die Eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen, das Bundesgericht, die Parlamentsdienste und die Post in Kraft getreten. Es regelt in Artikel 24 die Einschränkung von Rechten des Personals. Darin ist namentlich vorgesehen, dass der Bundesrat das Streikrecht beschränken oder aufheben kann, soweit dies für die Staatssicherheit, für die Wahrung von wichtigen Interessen in auswärtigen Angelegenheiten oder für die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen erforderlich ist¹⁹³.

¹⁹¹ BGE 127 I 164 ff.

¹⁹² SR 172.220.1.

¹⁹³ Für ausführliche Informationen dazu verweisen wir auf die Berichte der Schweiz vom 20. September 2002 und vom 5. Oktober 2006 über die Umsetzung des Übereinkommens Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts und den Bericht vom 1. Dezember 2006 über die Umsetzung des Übereinkommens Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen zuhanden der Kontrollorgane der Internationalen Arbeitsorganisation.

283. Die Bundspersonalverordnung (BPV)¹⁹⁴ ist am 1. Januar 2002 in Kraft getreten. Die Ausübung des Streikrechts ist in Artikel 96 BPV geregelt, der Folgendes vorsieht:

"Artikel 96 Aufhebung des Streikrechts

Die Ausübung des Streikrechts ist denjenigen Angehörigen der folgenden Personalkategorien untersagt, die wesentliche Aufgaben zum Schutz der Staatssicherheit, für die Wahrung von wichtigen Interessen in auswärtigen Angelegenheiten oder für die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen erfüllen:

- a. den Angehörigen der zivilen und militärischen Führungsstäbe der Departemente;
- b. den Strafverfolgungsbehörden des Bundes;
- c. den der Versetzungspflicht unterstehenden, im Ausland tätigen Angestellten des EDA;
- d. dem Grenzwachtkorps und dem zivilen Zollpersonal;
- e. den Angehörigen des Überwachungsgeschwaders, des militärischen Flugsicherungspersonals und der Berufsformation der Militärischen Sicherheit.

22.2. Arbeitnehmerschutz

284. In Ergänzung zu Ziffer 188 des vorhergehenden Berichts ist das Verbot zu nennen, eine Arbeitnehmerin oder einen Arbeitnehmer wegen der Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft oder der Ausübung einer gewerkschaftlichen Tätigkeit zu entlassen. Eine Entlassung aus derartigen Gründen ist gemäss Artikel 336 des Obligationenrechts missbräuchlich und bietet den Betroffenen die Möglichkeit, eine Entschädigung von bis zu sechs Monatslöhnen zu verlangen (Art. 336a OR).

285. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) hat dem Komitee für gewerkschaftliche Rechte (CLS) des IAA-Verwaltungsrats am 14. Mai 2003 eine Beschwerde vorgelegt¹⁹⁵. Darin wurde gestützt auf das Übereinkommen Nr. 98 der IAO über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen vorgebracht, in der Schweiz würden die gewerkschaftlichen Rechte verletzt. Der Fall wurde am 17. November 2004 vom CLS behandelt. Im Anschluss an die Diskussion fällte das CLS keinen Entscheid in der Sache. Es hielt jedoch fest, es scheine ihm, die im schweizerischen Recht vorgesehene Sanktion sei zu wenig abschreckend, um in der Praxis einen wirksamen Schutz gegen missbräuchliche Entlassungen aus antigewerkschaftlichen Gründen zu gewährleisten. Denn die Gesetzgebung ermögliche den Arbeitgebern – sofern sie die Entschädigung entrichteten, die im Gesetz für alle Fälle von ungerechtfertigter Entlassung vorgesehen seien –, eine Arbeitnehmerin oder einen Arbeitnehmer zu entlassen, wenn der eigentliche Kündigungsgrund die Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft oder die gewerkschaftliche Tätigkeit sei. Das CLS gab eine Empfehlung ab, mit der die Schweiz aufgefordert wird, einen Bericht mit zusätzlichen Informationen zur Entwicklung der Situation seit der Einreichung der Beschwerde und zu den Massnahmen einzureichen, die nach einer Diskussion mit den Sozialpartnern getroffen würden, um einen wirksamen Schutz gegen missbräuchliche Kündigungen aus antigewerkschaftlichen Gründen zu gewährleisten. Die Schweiz

¹⁹⁴ SR 172.220.111.3.

¹⁹⁵ Fall Nr. 2265, "Beschwerde des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes gegen die Schweizer Regierung und den schweizerischen Staat wegen Verletzung der gewerkschaftlichen Rechte".

hat diese Empfehlung akzeptiert. Am 16. Juni 2006 genehmigte die Schweizer Regierung den vom CLS verlangten zusätzlichen Bericht. Darin hielt sie fest, das schweizerische Recht gewährleiste den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einen angemessenen und ausreichenden Schutz und stelle ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen Sanktion und Flexibilität des Arbeitsmarkts her. Im Bericht wird der Schluss gezogen, die Beschwerde sei somit erledigt. Am 17. November 2006 verabschiedete das CLS eine Empfehlung, in der die Schweizer Regierung aufgefordert wird, Massnahmen zu treffen, um für Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertreter, die aus antigewerkschaftlichen Gründen entlassen werden, die gleiche Art von Schutz vorzusehen wie für die Opfer von Kündigungen, die gegen den Grundsatz der Gleichstellung von Mann und Frau verstossen, einschliesslich der Wiedereinstellung. Das Komitee ermunterte zur Weiterführung der dreiseitigen Diskussionen über diese Frage, einschliesslich der Situation, die in einigen Kantonen in Bezug auf die Entschädigungen wegen Kündigung aus antigewerkschaftlichen Gründen besteht. Zudem forderte es die Schweizer Regierung auf, so rasch als möglich zu den neuesten Vorbringen der beschwerdeführenden Organisation Stellung zu nehmen. Diese Empfehlungen werden gegenwärtig von der Dreigliedrigen Eidgenössischen Kommission für Angelegenheiten der IAO geprüft, in der die Regierung, die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer vertreten sind.

22.3. Rechtsprechung

286. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid vom 15. November 2002 festgehalten, die Koalitionsfreiheit verleihe Berufsverbänden keinen Rechtsanspruch auf Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren betreffend das öffentlichrechtliche Dienstverhältnis. Ein solches Recht würde der staatlichen Gesetzgebungshoheit widersprechen. Bei Änderungen von Gesetzen und Reglementen, welche die Arbeitsbedingungen ihrer Mitglieder wesentlich beeinflussen, ist ihnen indessen in angemessener Form das rechtliche Gehör zu gewähren¹⁹⁶.

23. Artikel 23: Recht auf Ehe

23.1. Grundsatz

287. In der Bundesverfassung wird das Recht auf Ehe ausdrücklich gewährleistet:

"Artikel 14 Recht auf Ehe und Familie

Das Recht auf Ehe und Familie ist gewährleistet."

23.2. Möglichkeit der Ehe zwischen einer Person und ihrem Stiefkind

288. Um die Ehe und die eingetragene Partnerschaft in Einklang zu bringen, hat der Gesetzgeber die Bestimmungen über die Ehehindernisse in Ziffer 8 des Anhangs zum Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz; PartG)¹⁹⁷ (vgl. oben Ziff. 11) angepasst. Diese Revision ermöglicht einer Person, mit ihrem Stiefkind die Ehe

¹⁹⁶ BGE 129 I 113.

¹⁹⁷ SR 211.231.

einzugehen. Das Eehindernis der Schwägerschaft in Bezug auf das Verhältnis zwischen Stiefeltern und Stiefkindern hinderte zwar die betroffenen Personen nicht am Zusammenleben, untersagte ihnen jedoch, ihrem Zusammenleben einen rechtlichen Rahmen zu geben. Heute anerkennt die Gesellschaft das Zusammenleben von Personen, ohne dass zwischen ihnen rechtliche Bindungen bestehen. Die Revision hat somit dem Mentalitätswandel Rechnung getragen¹⁹⁸. In Bezug auf Ziffer 194 des vorhergehenden Berichts ist auf die neue Regelung für das Scheidungsrecht hinzuweisen: Seit dem 1. Juni 2004 beträgt die Trennungsfrist im Scheidungsrecht nicht mehr vier, sondern zwei Jahre (Art. 114 f. des Zivilgesetzbuchs).

23.3. Zwangsehe

289. Auch wenn es keine verlässliche Statistik zu erzwungenen und arrangierten Heiraten in der Schweiz gibt, ist davon auszugehen, dass in unserem Land solche Heiraten vorkommen. Bereits heute werden Zwangsheiraten zivil- und strafrechtlich sanktioniert. In seiner Antwort vom 16. Februar 2005 auf die parlamentarische Anfrage BANGA (04.1181) „Bekämpfung von Zwangsheiraten und besserer Schutz der Opfer von Zwangsheiraten“ äusserte sich der Bundesrat erstmals zum gesetzgeberischen Handlungsbedarf in der Schweiz, und kam zum Schluss, dass ein solcher nicht besteht. Dies weil die Verheiratung einer unmündigen Person bereits heute ausgeschlossen ist (Art. 94 Abs. 1 ZGB), und weil bereits nach geltendem Zivilrecht ein Eheungültigkeitsgrund vorliegt, wenn ein Ehegatte die Ehe geschlossen hat, weil er mit einer nahen und erheblichen Gefahr für das Leben, die Gesundheit oder die Ehre seiner selbst oder einer ihm nahe verbundenen Person bedroht wurde (Art. 107 Ziff. 4 ZGB). In Bezug auf das Strafrecht wies der Bundesrat darauf hin, dass Zwangsheiraten bereits nach geltendem Recht unter die Strafnorm der Nötigung (Art. 181 StGB) subsumiert und somit von Amtes wegen verfolgt und mit Gefängnis bis zu drei Jahren oder Busse bestraft werden können. Führe eine Nötigung im Sinne von Artikel 181 StGB im Hinblick auf eine Heirat zu psychischen und/oder physischen Beeinträchtigungen, könne die betroffene Person die Hilfe der Opferberatungsstelle beanspruchen. Dazu gehörten je nach Situation auch die Beschaffung einer Notunterkunft und die Begleitung im Strafverfahren. Der Bundesrat wird im Herbst 2007 dem Parlament einen Bericht abgeben, der die Problematik der Zwangsheiraten, der arrangierten Heiraten und allfällige Massnahmen auf breiter Ebene und vertieft überprüft (Postulat der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates "Strafbarkeit von Zwangsheiraten und arrangierten Heiraten" 05.3477).

24. Artikel 24: Rechte des Kindes

24.1. Allgemeines

¹⁹⁸ In der Rechtssache *Waser / Steiger gegen die Schweiz* (Gesuch Nr. 31990/02) klagten die Beschwerdeführer beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, weil ihnen verboten werde, die Ehe einzugehen und ihr "faktisches" Familienleben rechtmässig zu leben. Dank dem Inkrafttreten der geänderten Bestimmungen zu den Eehindernissen konnte das Gesuch gütlich beigelegt werden.

290. Seit dem 1. Januar 2006 ist der revidierte Artikel 30 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BÜG; Ziff. 11)¹⁹⁹ in Kraft:

"Artikel 30 Staatenloses Kind

¹Ein staatenloses unmündiges Kind kann ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn es insgesamt fünf Jahre in der Schweiz gewohnt hat, wovon ein Jahr unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs.

²Das Kind erwirbt das Bürgerrecht der Wohngemeinde und des Wohnkantons."

291. Mit dieser Gesetzesänderung ist der Vorbehalt zu Artikel 7 Abs. 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, KRK) gegenstandslos geworden und wurde durch Entscheid des Bundesrates vom 4. April 2007 zurückgezogen. Dieser Entscheid wurde dem Generalsekretär der UNO am 1. Mai 2007 notifiziert.

292. Das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AusländerG; AuG; oben Ziff. 11) räumt allen Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung einen Anspruch auf Familiennachzug ein (Art. 43). Ebenso wird Inhabern von Kurzaufenthaltsbewilligungen der Familiennachzug ermöglicht (Art. 44). Es besteht jedoch die Pflicht, Kinder ab 12 Jahren innerhalb eines Jahres nachzuziehen (jüngere innerhalb von 5 Jahren). Auch müssen genügend finanzielle Mittel sowie eine angemessene Wohnung vorhanden sein. Das neue Ausländergesetz führt zudem im Zivilgesetzbuch eine neue Bestimmung ein, wonach "die Vaterschaftsvermutung des Ehemannes entfällt, wenn die Ehe für ungültig erklärt worden ist, weil sie dazu diente, die Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern zu umgehen" (neuer Art. 109 Abs. 3 ZGB). Diese Bestimmung ist unter dem eingeschränkten Gesichtspunkt der Eheungültigkeit im Sinne des neuen Artikels 105 Ziff. 4 des Zivilgesetzbuchs zu sehen, d. h. wenn einer der Ehegatten keine eheliche Gemeinschaft begründen, sondern nur die Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländer umgehen will. Falls dieser Fall eintritt, was in der Praxis eher selten der Fall sein dürfte, hat der Vater zudem die Möglichkeit, das Kind anzuerkennen. Ausserdem können die Mutter und das Kind eine Vaterschaftsklage anstrengen.

293. Am 24. März 2006 hat das Parlament das Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz; FamZG; Ziff. 11)²⁰⁰ verabschiedet, das auf gesamtschweizerischer Ebene die Voraussetzungen für die Gewährung von Familienzulagen, die Anspruchsberechtigung für Kinder, die Altersgrenzen sowie die Regeln vereinheitlicht, die zur Anwendung gelangen, wenn mehrere Personen für das gleiche Kind Anspruch auf Familienzulagen haben. Anspruchsberechtigt sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Nichterwerbstätige. Bei letzteren sind die Familienzulagen allerdings einkommensabhängig und werden von den Kantonen finanziert. Selbständigerwerbende sind im Sinne des FamZG nicht anspruchsberechtigt, doch die Kantone können ihnen Familienzulagen gewähren. Das FamZG sieht eine *Kinderzulage* von monatlich mindestens CHF 200 vor, die von der Geburt an bis zum vollendeten 16. Altersjahr des Kindes ausgerichtet wird, sowie eine *Ausbildungszulage* von monatlich mindestens CHF 250, die vom 16. Altersjahr an bis zum Abschluss der Ausbildung, längstens jedoch bis zum vollendeten 25.

¹⁹⁹ SR 141.

²⁰⁰ BBl 2006 3515; SR 836.2.

Altersjahr ausgerichtet wird. Es werden nur ganze Zulagen ausgerichtet, der Beschäftigungsgrad spielt keine Rolle mehr. Die Kantone können höhere Leistungen gewähren und Geburts- oder Adoptionszulagen vorsehen. Weitere Leistungen müssen ausserhalb der Familienzulagenordnungen finanziert werden. Zum Anspruch auf Familienzulagen berechtigten Kinder von verheirateten oder unverheirateten Eltern, Kinder des Ehegatten, aufgenommene Kinder sowie Geschwister und Enkelkinder einer bezugsberechtigten Person, die in überwiegendem Mass für deren Unterhalt aufkommt. In der Volksabstimmung vom 26. November 2006 hat das Volk das FamZG mit 68% Ja-Stimmen angenommen. Es wird wahrscheinlich am 1. Januar 2009 in Kraft treten.

294. In Bezug auf die Strukturen für die familienergänzende Kinderbetreuung wurde im Februar 2003 auf Bundesebene ein System von Finanzhilfen geschaffen. Dabei handelt es sich um ein achtjähriges Impulsprogramm, mit dem die Einrichtung von Kinderbetreuungsplätzen gefördert und den Eltern ermöglicht werden soll, Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung besser zu vereinbaren. Für die achtjährige Dauer des Programms hat das Parlament einen Kredit von CHF 320 Millionen gewährt. Die Gesuche um Finanzhilfen, die bis 31. Januar 2007 bewilligt wurden, führten zur Schaffung von über 13'000 Betreuungsplätzen.

24.2. Schutz der Minderjährigen

295. Das Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG)²⁰¹ ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Eine der Neuerungen, die damit eingeführt werden, ist die Heraufsetzung des strafrechtlichen Mündigkeitsalters von sieben auf zehn Jahre. Das neue Gesetz ist vom Grundsatz geprägt, dass Erziehung und soziale Integration der Minderjährigen Vorrang vor der Repression haben.

296. Die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts umfasst auch den Entwurf zu einer Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (Ziff. 12). Auch nach diesem Entwurf sind der Schutz und die Erziehung der Jugendlichen für die Anwendung des Gesetzes wegleitend, und Alter und Entwicklungsstand müssen zu Gunsten der Jugendlichen berücksichtigt werden (Art. 4 Abs. 1). Im Entwurf wird ausdrücklich klargestellt, dass die Persönlichkeitsrechte der Jugendlichen in allen Verfahrensstadien zu achten sind. Die Jugendlichen haben insbesondere Anspruch darauf, persönlich angehört zu werden, sowie Anspruch auf Achtung ihrer Privatsphäre.

297. Die in Ziffer 207 des Zweiten Berichts angekündigte Teilrevision des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG)²⁰² zum Schutz der Persönlichkeit von Kindern im Strafverfahren ist am 1. Oktober 2002 in Kraft getreten (siehe oben Ziff. 11). Es ist jedoch vorgesehen, den Teil zu den Rechten des Opfers im Strafverfahren später in die künftige Strafprozessordnung aufzunehmen.

298. Zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung vergleiche die Ausführungen oben Ziffern 165 ff. Zum Rückzug des Vorbehalts zu Artikel 10 Absatz 2 Litera b vergleiche Ziffer 346.

²⁰¹ SR 311.1.

²⁰² SR 312.5.

24.3. Kindsmisshandlung

299. Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) hat im Oktober 2005 die Studie "Gewalt gegen Kinder: Konzept für eine umfassende Prävention" veröffentlicht, die sich auf ein neues Modell für eine umfassende Prävention von Kindsmisshandlungen abstützt. Dieser Expertenbericht hat zum Ziel, koordinierte Präventionsmassnahmen zu fördern, um bestehende Lücken zu schliessen. Im Zentrum der Studie stehen der Begriff Prävention und das eigentliche Präventionskonzept, die Rolle der verschiedenen Akteure, die Professionalisierung der Hilfe und die Betreuung von Kindern. Die Autorinnen und Autoren gehen auf die wichtige und natürliche Rolle der Eltern beim Schutz der Kinder ein und betonen, dass Kindsmisshandlung und sexuelle Gewalt die Gesellschaft auf mehreren Ebenen direkt betreffen.

300. Das Anfang 2006 geschaffene Geschäftsfeld *Familie, Generationen und Gesellschaft* des BSV nimmt Koordinations- und Informationsaufgaben wahr. Besondere Bedeutung misst es der Prävention in Zusammenarbeit mit den Organisationen bei, die im Bereich des Kinderschutzes tätig sind. Es erfüllt diesen Auftrag, indem es zum Beispiel über bestehende Unterstützungs- und Bildungsangebote informiert und Präventionsprojekte im Bereich Kindsmisshandlung sowie Forschungsarbeiten unterstützt. In diesem Rahmen wurde das erwähnte Konzept bei externen Expertinnen und Experten in Auftrag gegeben.

24.4. Name des Kindes

301. Im Fall *G.M.B. und K.M.*²⁰³ wurde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geltend gemacht, die schweizerische Regelung, wonach das Kind verheirateter Eltern deren Familiennamen erhält, verletze in diskriminierender Weise das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (siehe Ziff. 256).

24.5. Staatsbürgerschaft des Kindes

302. Vgl. die Ausführungen zur Einschränkung des Gleichheitsgebotes aufgrund der Staatsangehörigkeit oben Ziffer 66.

25. Artikel 25: Politische Rechte

25.1. Grundsatz

303. Artikel 34 der Bundesverfassung gewährleistet im politischen Bereich die folgenden verfassungsmässigen Grundrechte:

"Artikel 34 Politische Rechte

¹Die politischen Rechte sind gewährleistet.

²Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe."

²⁰³ Entscheidung vom 27. Sept. 2001.

25.2. Stimmrecht

304. Die Auskünfte in den vorhergehenden Berichten sind weiterhin zutreffend. Seit der Einführung der neuen Bundesverfassung sind das Stimmrecht und dessen Ausübung jedoch in den Artikeln 136 und 39 geregelt:

"Artikel 136 Politische Rechte

¹Die politischen Rechte in Bundessachen stehen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind. Alle haben die gleichen politischen Rechte und Pflichten.

²Sie können an den Nationalratswahlen und an den Abstimmungen des Bundes teilnehmen sowie Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten ergreifen und unterzeichnen.

Artikel 39 Ausübung der politischen Rechte

¹Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.

²Die politischen Rechte werden am Wohnsitz ausgeübt. Bund und Kantone können Ausnahmen vorsehen.

³Niemand darf die politischen Rechte in mehr als einem Kanton ausüben.

⁴Die Kantone können vorsehen, dass Neuzugezogene das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten erst nach einer Wartefrist von höchstens drei Monaten nach der Niederlassung ausüben dürfen."

25.3. Wählbarkeit

305. Die Auskünfte im vorhergehenden Bericht treffen weiterhin zu²⁰⁴. Die Wählbarkeit und die Unvereinbarkeiten sind in Artikel 143 und 144 der Bundesverfassung geregelt.

"Artikel 143 Wählbarkeit

In den Nationalrat, in den Bundesrat und in das Bundesgericht sind alle Stimmberechtigten wählbar.

Artikel 144 Unvereinbarkeiten

¹Die Mitglieder des Nationalrates, des Ständerates sowie die Richterinnen und Richter des Bundesgerichtes können nicht gleichzeitig einer anderen dieser Behörden angehören.

²Die Mitglieder des Bundesrates und die vollamtlichen Richterinnen und Richter des Bundesgerichtes dürfen kein anderes Amt des Bundes oder eines Kantons bekleiden und keine andere Erwerbstätigkeit ausüben.

³Das Gesetz kann weitere Unvereinbarkeiten vorsehen."

25.4. Ablauf der Wahlen

306. Die Auskünfte, die im vorhergehenden Bericht zu diesem Thema erteilt wurden, sind immer noch aktuell²⁰⁵. Die Kantone Glarus und Appenzell Innerrhoden kennen

²⁰⁴ Vgl. Ziff. 219 des Zweiten Berichts.

²⁰⁵ Vgl. Ziff. 220 des Zweiten Berichts.

weiterhin das Institut der Landsgemeinde. Aus diesem Grund kann die Schweiz den Vorbehalt zu Artikel 25 lit. b des Paktes nicht zurückziehen.

25.5. Einführung der allgemeinen Volksinitiative

307. Am 31. Mai 2006 hat der Bundesrat die Botschaft über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative²⁰⁶ verabschiedet. Diese Reform der Volksrechte, die Volk und Stände am 9. Februar 2003 angenommen haben, sieht vor, dass neben Änderungen der Bundesverfassung auch Gesetzesänderungen angeregt werden können (vgl. Ziff. 9).

308. Die Botschaft bezieht sich auch auf weitere Änderungen der Gesetzgebung über die politischen Rechte, die unter anderem die folgenden Punkte betreffen: die schrittweise Einführung der elektronischen Stimmabgabe (Ziff. 308), den Aufbau eines zentralen Stimmregisters der Auslandschweizerinnen und -schweizer durch die Kantone und die genauere Festlegung der Stimmabgabe durch Stellvertretung. Im September 2006 hat die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates vorbehaltlich der Zustimmung der SPK des Ständerates beschlossen, der Bundesversammlung einen Entwurf für eine Verfassungsänderung vorzulegen, der ein Zurückkommen auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative ermöglichen würde.

25.6. Elektronische Stimmabgabe

309. Der Bundesrat hat dem Parlament einen Bericht über die Pilotprojekte zur elektronischen Stimmabgabe unterbreitet. Mit dieser Art der Stimmabgabe können in einer sich wandelnden Gesellschaft die Voraussetzungen für eine langfristige Erhaltung der schweizerischen Institute geschaffen werden, die auf der direkten Demokratie beruhen. Sie sollte daher schrittweise eingeführt werden. Mit diesem Bericht schliesst der Bundesrat die Analysen ab, die auf verschiedene parlamentarische Vorstösse zurückgehen und mit denen die Chancen, die Risiken und die Machbarkeit der elektronischen Stimmabgabe in der Schweiz abgeklärt wurden. In den Jahren 2004 und 2005 haben die Bundeskanzlei und die Kantone Genf, Neuenburg und Zürich anlässlich von eidgenössischen Volksabstimmungen fünf Pilotversuche zur elektronischen Stimmabgabe durchgeführt, die störungsfrei verlaufen sind. Mit der elektronischen Stimmabgabe kann künftigen Generationen die demokratische Teilnahme auch unter veränderten Lebensbedingungen ermöglicht und so die Legitimation politischer Entscheide durch eine breite Abstützung im Volk gesichert werden. Zudem erleichtert sie in einer immer mobileren Gesellschaft und angesichts der stetigen Zunahme der stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizer die Stimmabgabe. Die Schweizer Bürgerinnen und Bürger zeigen ein klares Interesse an der elektronischen Stimmabgabe. Aus den Umfragen, die im Rahmen der Pilotversuche durchgeführt wurden, geht hervor, dass diese Art der Stimmabgabe mehrheitlich befürwortet wird. Doch obwohl die Informationstechnologien eine Chance für die direkte Demokratie sind, beinhalten sie auch Risiken. Die elektronische Stimmabgabe erfordert komplexe organisatorische, technische und juristische Massnahmen. Technische Missbrauchsgefahren setzen eine ständige Kontrolle und Weiterentwicklung der Sicherheitsmassnahmen voraus. Auf die Dauer besteht auch aus wirtschaftlicher Sicht ein offenkundiges Interesse an der elektronischen Stimmabgabe, da sie zum einen ermöglichen wird, die Abgabe

²⁰⁶ BBI 2006 5261 ff.

und Auszählung der Stimmen zu rationalisieren, und zum anderen zu Einsparungen im Bereich der schriftlichen Stimmabgabe führen wird.

25.7. Politische Rechte ausländischer Personen in der Schweiz

310. Grundsätzlich kann auf das in den Ziffern 221 f. des Zweiten Berichts Gesagte verwiesen werden.

311. In der Berichtsperiode haben vier Kantone das Ausländerstimmrecht auf Gemeindeebene geschaffen²⁰⁷.

25.8. Rechtsprechung

312. Hintergrund des BGE 129 I 185 f. stellt eine neue Wahlkreiseinteilung dar, die nach Ansicht der Beschwerdeführer eine unangemessene Einschränkung des freien Wählerwillens (Art. 25 lit. b UNO-Pakt II) darstellte und dem Recht auf gleiche Ämterzugänglichkeit (Art. 25 lit. c UNO-Pakt II) nicht genügte. Das Bundesgericht erachtete die Rügen als unbegründet. Nach Artikel 25 lit. b UNO-Pakt II müsse das Wahlverfahren so ausgestaltet sein, dass die freie und unbeeinflusste Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist. Geschützt werde unter anderem das Recht der aktiv Wahlberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des Wählerwillens unter Druck gesetzt oder unzulässigerweise beeinflusst zu werden. Artikel 25 lit. c UNO-Pakt II garantiere das Recht auf gleiche Ämterzugänglichkeit, wobei der Begriff des öffentlichen Amtes sämtliche Ämter der Exekutive, Judikative sowie der öffentlichen Verwaltung erfasst, deren Inhaber nicht mittels Wahl bestimmt, sondern hoheitlich ernannt und worin hoheitliche Befugnisse ausgeübt werden. Die politischen Rechte seien im UNO-Pakt II bewusst als kleinster gemeinsamer Nenner konzipiert, um möglichst vielen, auch weniger demokratischen Staaten die Teilnahme zu ermöglichen. Weder sei ersichtlich, wie die angefochtene Wahlkreiseinteilung die Beschwerdeführer in der Bildung bzw. Äusserung ihres freien Wählerwillens verletzt haben sollte (Art. 25 lit. b UNO-Pakt II, Art. 34 Abs. 2 BV), noch schütze Artikel 25 lit. c UNO-Pakt II den Zugang zum Zürcher Gemeindeparlament, da dessen Zusammensetzung in Wahlen und nicht durch hoheitliche Ernennung bestimmt wird.

26. Artikel 26: Allgemeines Gleichheitsprinzip

313. Die Regelung und die Anwendung des Gleichheitsprinzips im schweizerischen Recht wurden weiter oben dargelegt, hauptsächlich in den Kapiteln zu den Artikeln 2 und 3 des Paktes.

26.1. Eingetragene Partnerschaft

314. Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, PartG; vgl. oben Ziff. 11) können Personen des gleichen Geschlechts, die in einer Partnerschaft zusammenleben, ihre

²⁰⁷ Die Kantone Waadt (seit 2002), Genf (seit 2005) und Freiburg (seit 2005) haben das Ausländerstimmrecht in allen Gemeinden eingeführt. Der Kanton Graubünden hat 2003 ein fakultatives Ausländerstimmrecht eingeführt, wobei es den Gemeinden dieses Kantons freigestellt ist, dieses einzuführen oder nicht.

Beziehung auf dem Zivilstandsamt eintragen lassen und ihr somit einen rechtlichen Rahmen verleihen. Die staatliche Anerkennung der Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare trägt dazu bei, die Diskriminierungen zu beseitigen, denen homosexuelle Paare in der Gesellschaft ausgesetzt sind, und die Vorurteile gegenüber der Homosexualität abzubauen.

315. Die Partnerschaft wird vom Zivilstandsbeamten eingetragen. Dieser bescheinigt, dass sich die Partner verpflichten, ein gemeinsames Leben zu führen und gegenüber dem Partner die Rechte und Pflichten zu übernehmen, die sich aus dieser Verpflichtung ergeben. So müssen sich die Partner gegenseitig Beistand leisten und aufeinander Rücksicht nehmen. Sie sorgen gemeinsam nach ihren Kräften für den Unterhalt der Gemeinschaft. Sie entscheiden gemeinsam über ihre gemeinsame Wohnung. Jeder Partner ist verpflichtet, dem anderen Auskunft über Einkommen, Vermögen und Schulden zu geben. Kann über bestimmte Fragen keine Einigung erzielt werden, hat ein Partner zudem die Möglichkeit, an das Gericht zu gelangen.

316. Die Eintragung der Partnerschaft wirkt sich nicht auf den Namen aus. Im Alltag steht es den beiden Partnern frei, einen Allianznamen zu tragen, indem jeder den Namen des anderen an seinen eigenen anhängt, und damit auf die Beziehung hinzuweisen, die zwischen ihnen besteht. Da es sich dabei jedoch nicht um einen amtlichen Namen handelt, kann er nicht im Zivilstandsregister eingetragen werden. Personen in eingetragener Partnerschaft behalten ihr kantonales und kommunales Bürgerrecht.

317. Ist einer der beiden Partner ausländischer Nationalität, hat er Anspruch auf eine fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung. Das Zivilstandsamt kann die Eintragung der Partnerschaft verweigern, wenn die beiden betroffenen Personen offensichtlich nicht beabsichtigen, ein gemeinsames Leben zu führen, sondern versuchen, die Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern zu umgehen.

318. Das neue Gesetz gewährt eine erleichterte Einbürgerung, indem die erforderliche Wohnsitzdauer in der Schweiz auf fünf Jahre verkürzt wird.

319. In Bezug auf die vermögensrechtlichen Beziehungen gilt für die eingetragenen Partner eine Regelung, die jener der Gütertrennung im Eherecht entspricht. Sie können jedoch eine besondere Vermögensregelung vereinbaren, die zur Anwendung gelangt, wenn die eingetragene Partnerschaft aufgelöst wird. Sie können namentlich vorsehen, dass das Vermögen in diesem Fall nach den eherechtlichen Bestimmungen über die Errungenschaftsbeteiligung geteilt wird. Im Erbrecht, im Sozialversicherungsrecht und in der beruflichen Vorsorge sind die eingetragenen Partner Ehepaaren gleichgestellt.

320. Durch ein gemeinsames Begehren an das Gericht können die Partner die Auflösung ihrer Partnerschaft verlangen. Zudem kann einer der Partner die Auflösung verlangen, wenn er während mindestens einem Jahr vom anderen Partner getrennt gelebt hat. Bei einer Auflösung werden die Austrittsleistungen in der beruflichen Vorsorge, die während der Dauer der Lebensgemeinschaft erworben wurden, unter den Partnern aufgeteilt.

321. Die Adoption von Kindern und die Inanspruchnahme von fortpflanzungsmedizinischen Verfahren sind ausgeschlossen.

26.2. Rechtsprechung

322. Im Jahr 1998 wurde in der Stadt Zürich die Volksinitiative "SchweizerInnen zuerst!" eingereicht, mit der verlangt wurde, dass die Gemeindebehörden im Rahmen des übergeordneten Rechts den Bedürfnissen der Schweizerinnen und Schweizer Vorrang einräumen. In seinem diesbezüglichen Entscheid vom 21. November 2003²⁰⁸ hielt das Bundesgericht fest, diese Initiative bezwecke die Bevorzugung der Schweizerinnen und Schweizer und damit die Benachteiligung der ausländischen Personen auch ohne sachliche Gründe. Sie verletze damit das Gebot der Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung.

323. Das Freizügigkeitsabkommen mit der EG regelt in seinem Anwendungsbereich den Familiennachzug grosszügiger als das Schweizer Recht für Familienangehörige von Schweizern im Inland, die aus einem Nichtmitgliedstaat stammen (Nachzugsrecht für Kinder bis 21 statt bis 18 Jahre, keine vorrangige familiäre Beziehung bei getrennten oder geschiedenen Eltern erforderlich). Das Bundesgericht bleibt jedoch aufgrund der Verfassung an die schweizerischen Gesetze gebunden und kann die geltende Regelung nicht gestützt auf das Rechtsgleichheitsgebot bzw. das Diskriminierungsverbot an die Regelung des Abkommens angleichen. In ihrer ermessensweisen Bewilligungspraxis haben die kantonalen Fremdenpolizeibehörden jedoch die Möglichkeit, Schweizer den EG- und EFTA-Ausländerinnen und -Ausländern gleichzustellen²⁰⁹. In Bestätigung dieser Rechtsprechung hat das Bundesgericht ein kantonales Urteil für bundesrechtswidrig erklärt, welches einen zur Regelung des Freizügigkeitsabkommens analogen Rechtsanspruch auf Nachzug eines aus einem Nichtvertragsstaat stammenden Kindes eines Schweizers verfassungsrechtlich herleitete. Es hat dabei festgehalten, eine allfällige (vorübergehende) Ungleichheit beruhe auf zu respektierenden gesetzgebungspolitischen Gründen, da der Gesetzgeber die Frage anlässlich der Totalrevision der gesetzlichen Grundlagen prüfen wolle (vgl. Ziff. 206 ff.). Somit hält die geltende Praxis vor dem Gleichheitsgebot stand²¹⁰.

324. Die Regelung einer öffentlichrechtlichen Korporation, welche für die Weitergabe der Mitgliedschaft an einen Nachkommen die Anwendung der Bestimmungen des Namens- und des Bürgerrechts vorsah und dadurch die Weitergabe durch verheiratete Korporationsbürgerinnen und ledige Korporationsbürger ausschloss, wurde vom Bundesgericht gestützt auf das Diskriminierungsverbot als verfassungswidrig erklärt²¹¹.

325. Gestützt auf das Gleichberechtigungsprinzip hat das Bundesgericht in einem Entscheid vom 16. Dezember 2004 festgehalten, beim Eintrag in das Zivilstandsregister eines nach Geschlecht veränderlichen Namens, der von der Mutter auf den Sohn übertragen werde, sei der Name für diesen in die männliche Form zu setzen²¹².

²⁰⁸ BGE 129 I 392 ff.

²⁰⁹ BGE 129 II 249.

²¹⁰ BGE 130 II 137.

²¹¹ BGE 132 I 68.

²¹² BGE 131 III 201.

27. Artikel 27: Schutz der Minderheiten

27.1. Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten

326. Nachdem die Schweiz ihren Ersten Bericht eingereicht hatte und das Land vom 11. bis 13. November 2003 von einer Delegation des Beratenden Ausschusses besucht worden war, um ergänzende Informationen zu erhalten, hat das Ministerkomitee des Europarats am 10. Dezember 2003 eine Resolution (ResCMN(2003)13) über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten durch die Schweiz verabschiedet. Der Ausschuss hielt fest, dass die Schweiz für ihre Sprachminderheiten auf zahlreichen Gebieten besonders löbliche Anstrengungen unternahme. Der institutionelle Rahmen ermögliche es sowohl den französisch-, italienisch- und rätoromanischsprachigen Bevölkerungsteilen als auch den deutschsprachigen Einwohnern der Kantone Freiburg und Wallis, die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, namentlich ihre Sprache und Kultur, zu pflegen und weiterzuentwickeln. Darüber hinaus stelle eine gewisse Anzahl von Mechanismen institutioneller Natur eine weitreichende politische Beteiligung der Sprachminderheiten auf allen Ebenen sicher. Die gesetzlichen Garantien für die Verwendung der Minderheitensprachen im Verkehr mit der Verwaltung gingen sehr weit, und es seien zahlreiche Anstrengungen zur Stärkung der Stellung des Rätoromanischen unternommen worden. Trotzdem könnte den im Übereinkommen festgehaltenen Grundsätzen ein vermehrtes Augenmerk geschenkt werden, wenn es darum gehe, im Amtsverkehr die Verwendung einer Minderheitensprache auch auf der innerkantonalen Ebene zuzulassen. Im Bildungsbereich sollten sich die Behörden sicherstellen, dass die Bedürfnisse der Angehörigen der Sprachminderheiten so abgedeckt würden, dass sie auch ausserhalb ihres traditionell angestammten Gebiets den Unterricht in einer Minderheitensprache besuchen könnten; dies gelte insbesondere für Italienisch und Rätoromanisch sprechende Personen. Im Kanton Graubünden dränge sich bei der Prüfung eines allfälligen Wechsels der Unterrichtssprache auf Gemeindeebene die grösstmögliche Zurückhaltung auf. Es seien noch Fortschritte nötig, um die Fahrenden in die Lage zu versetzen, die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität weiterzuentwickeln. Zur Behebung der Hauptschwierigkeiten, mit denen diese Personen konfrontiert seien, insbesondere des Mangels an Stand- und Durchgangsplätzen, sollten die Behörden zusätzliche Massnahmen, namentlich im gesetzgeberischen Bereich, treffen. Überdies sollten die Mitwirkungsmechanismen für die Fahrenden verbessert werden. Am 22. Juni 2004 liess der Präsident des Beratenden Ausschusses der Schweiz einen spezifischen, vom Ausschuss verabschiedeten Fragebogen zukommen. Anhand der Antworten der verschiedenen betroffenen Akteure (Ämter, Kantone, interkantonale Konferenzen, Vertreter der Fahrenden) auf diesen Fragebogen hat die Schweiz ihren Zweiten Bericht zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz der nationalen Minderheiten ausgearbeitet, den sie im Verlauf von 2007 vorlegen wird. Im Bericht wird dargelegt, nach welchen Modalitäten die Ergebnisse des ersten Berichtszyklus auf nationaler und regionaler Ebene umgesetzt werden. Zudem werden die Massnahmen aufgeführt, die getroffen wurden, um die materielle Umsetzung des Rahmenübereinkommens zu verbessern, und die spezifischen Fragen beantwortet, die der Beratende Ausschuss der Schweiz gestellt hat.

27.2. Sprachminderheiten

327. Bei der Revision der Bundesverfassung konnte der Auftrag des Bundes und der Kantone im Bereich der Sprachen neu formuliert und an die heutigen Bedürfnisse angepasst werden. Der Verfassungsauftrag ist darauf ausgerichtet, die Viersprachigkeit des Landes zu erhalten und zu stärken und das Verständnis und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften zu fördern:²¹³

"Artikel 4 Landessprachen

Die Landessprachen sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch.

Artikel 18 Sprachenfreiheit

Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.

Artikel 70 Sprachen

¹Die Amtssprachen des Bundes sind Deutsch, Französisch und Italienisch. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes.

²Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen. Um das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren, achten sie auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

³Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.

⁴Der Bund unterstützt die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben.

⁵Der Bund unterstützt Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache."

328. Die Bundesverfassung enthält somit verschiedene Artikel zum Bereich der Sprachenpolitik. Nach Artikel 4 sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch die Landessprachen der Schweiz. Dieser Artikel geht von einer allgemeinen Auffassung der Landessprachen aus, die die schriftlichen und mündlichen Formen sowie die Idiome und Dialekte der vier erwähnten Sprachen umfasst. Er verankert den Grundsatz der Gleichheit der vier Landessprachen.

329. Gemäss der Bundesverfassung ist die Sprachenfreiheit ein Grundrecht, und Artikel 18 gewährleistet grundsätzlich jedem das Recht, sich in der Sprache seiner Wahl, insbesondere in seiner Hauptsprache, auszudrücken. Die Anerkennung des Sprachenrechts als Grundrecht kommt in der Verfassung an weiteren Stellen zum Ausdruck: im Verbot, jemanden wegen der Sprache zu diskriminieren (Art. 8 Abs. 2 BV), und im Recht der betroffenen Person, in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe eines Freiheitsentzugs und über ihre Rechte (Art. 31 Abs. 2 BV) sowie über die gegen sie erhobenen Beschuldigungen (Art. 32 Abs. 2 BV) unterrichtet zu werden.

²¹³ In der Schweiz gelten Rätoromanisch und Italienisch als Regional- oder Minderheitensprachen und können als solche Fördermassnahmen beanspruchen. Die Schweiz anerkennt zudem Jenisch und Jiddisch als nicht territorial gebundene Sprachen.

330. Nach Artikel 70 Absatz 1 der Bundesverfassung sind Deutsch, Französisch und Italienisch vollwertige Amtssprachen der Schweiz. Im Verkehr zwischen dem Bund und Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache. Absatz 2 erinnert im ersten Satz daran, dass die Kantone für die Festlegung ihrer Amtssprachen zuständig sind. Dabei müssen sie auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete achten und die angestammten Sprachminderheiten berücksichtigen, um das gute Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu erhalten. Das hier formulierte Territorialitätsprinzip relativiert zwar die Sprachenfreiheit, wird jedoch seinerseits durch den Schutz der Minderheiten relativiert, den die Verfassung gewährleistet. Oberstes Ziel bleibt die Wahrung des Sprachenfriedens. Absatz 3 hält den Bund und die Kantone dazu an, Massnahmen zu treffen, um die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern. Die Erfüllung dieses Verfassungsauftrags erfordert, dass Bund und Kantone gemeinsam konkrete Massnahmen erarbeiten und umsetzen. Nach Absatz 4 ist der Bund verpflichtet, die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben im Zusammenhang mit der Mehrsprachigkeit finanziell zu unterstützen. Absatz 5 hält den Bund dazu an, Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zu unterstützen, die zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache getroffen werden. Diese Unterstützung besteht nicht erst seit der Einführung einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage im Jahr 1999. Bereits zuvor bestanden auf Bundesebene Unterstützungsmassnahmen, die sich auf den Sprachenartikel von 1938 stützten. Der Grundsatz der Gleichheit der Landessprachen und der Sprachgemeinschaften hatte den Bund veranlasst, sich für die Bewahrung und Förderung der bedrohten Landessprachen einzusetzen.

331. Die sprachliche Vielfalt, die eines der Wesensmerkmale der Schweiz darstellt, ist in weiteren Verfassungsartikeln berücksichtigt, zum Beispiel in den Artikeln zur Kulturförderung durch den Bund (Art. 69 Abs. 3 BV), zu Radio und Fernsehen (Art. 93 Abs. 2 BV) oder zur Wahl des Bundesrates (Art. 175 Abs. 4).

332. Angesichts des neuen rechtlichen Rahmens hat die Bundesverwaltung einen Entwurf für ein Sprachengesetz erarbeitet, mit dem die Stärkung der sprachpolitischen Grundsätze in der Bundesverfassung umgesetzt werden soll. Im Anschluss an eine Vernehmlassung legte sie dem Bundesrat einen bereinigten Entwurf und eine Botschaft vor, die den Vernehmlassungsergebnissen Rechnung trugen. Am 28. April 2004 beschloss der Bundesrat, den Entwurf für das Sprachengesetz (SpG) und die entsprechende Botschaft den eidgenössischen Räten nicht vorzulegen. Er begründete seinen Entscheid mit dem Sparauftrag, den er vom Parlament erhalten hatte, und dem Mangel an finanziellen Mitteln. Der Nationalrat reagierte auf diese Ankündigung mit der Einreichung von zwei Motionen, mit denen der Bundesrat aufgefordert wurde, das Gesetz dem Parlament trotzdem vorzulegen. Am 7. Mai 2004 folgte eine parlamentarische Initiative²¹⁴, die in die gleiche Richtung ging. Die Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur der beiden Räte stimmten dieser Initiative zu. Im September 2006 beantragte die WBK-N Zustimmung zum Entwurf²¹⁵. Im Oktober 2006 hielt der Bundesrat an seinem Beschluss vom April 2004 fest und lehnte den Entwurf aus den bereits erwähnten Gründen ab. Er betonte, er sei sich der hohen staatspolitischen Bedeutung der Mehrsprachigkeit als Wesensmerkmal unseres Landes durchaus bewusst. Er sei jedoch überzeugt, dass

²¹⁴ Pa. Iv. 04.429 Bundesgesetz über die Landessprachen.

²¹⁵ BBI 2006 8977.

der Bund bereits über die notwendigen Instrumente verfüge, um die im SpG festgelegten Ziele zu erreichen und somit seinen Auftrag angemessen zu erfüllen²¹⁶.

333. Im Januar 2003 beauftragte der Bundesrat den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung mit der Durchführung eines Nationalen Forschungsprogramms zum Thema "Sprachenvielfalt und Sprachkompetenz in der Schweiz". Dieses Programm soll die wissenschaftlichen Grundlagen für die schweizerische Sprachenpolitik bereitstellen. Es umfasst fünf Hauptteile: die Klärung der rechtlichen Voraussetzungen und der Rahmenbedingungen sprachpolitischen Handelns, die derzeitigen Herausforderungen im Sprachunterricht in der Schule, die Sprachkompetenz der Erwachsenen, die Verwendung der Sprachen in der Wirtschaft und die Beziehungen unter den Sprachen und die Entwicklung der individuellen Identität. Die Zusammenfassungen und der Abschluss des Programms sind für 2009 vorgesehen.

27.3. Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen

334. Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 5. November 1992 ist am 1. April 1998 für die Schweiz in Kraft getreten. Der dritte Bericht der Schweiz vom Mai 2006 nimmt ausführlich Stellung zu den Empfehlungen, die das Ministerkomitee bei der Prüfung des zweiten periodischen Berichts der Schweiz abgegeben hatte. Er geht unter anderem auf die folgenden Themen ein: die geplante Verabschiedung eines Gesetzes zur Umsetzung von Artikel 70 der Bundesverfassung (vgl. Ziff. 329), das damals im Parlament beraten wurde, die Beseitigung der praktischen Hindernisse für die Verwendung der rätoromanischen Sprache in der Kantonsverwaltung und vor Gericht sowie die Stärkung des Rätoromanischen in privaten Radio- und Fernsehprogrammen²¹⁷.

27.4. Kulturelle Minderheiten

335. Nach verschiedenen parlamentarischen Vorstössen arbeiteten das Eidgenössische Departement des Innern und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement seit 2003 zusammen, um einen Bericht über die Situation der Fahrenden in der Schweiz zu erstellen. Der Vorentwurf zu diesem Bericht wurde bei den Kantonen und den interessierten Kreisen von Ende Juni bis Ende November 2005 in die Vernehmlassung gegeben. Nachdem das EDI und das EVD den Text bereinigt hatten, wurde er am 18. Oktober 2006 vom Bundesrat genehmigt. Der Bericht, bestehend aus zwei Teilen, gibt einen umfassenden Überblick über die faktische und rechtliche Situation der Fahrenden in der Schweiz. Der erste Teil des Berichts befasst sich mit den Auswirkungen einer allfälligen Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über Eingeborene und in Stämmen lebende Völker (Ü 169) in der Schweiz. Er analysiert die Verpflichtungen, welche die Schweiz mit einer Ratifizierung des Ü 169 gegenüber den Fahrenden übernehmen würde. Der zweite Teil des Berichts befasst sich mit den Handlungsmöglichkeiten des Bundes zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende in der Schweiz. Der Bericht kommt zum Schluss, dass das positive Schweizer Recht zum heutigen Zeitpunkt die Anforderungen des Ü 169 nicht umfassend erfüllt. Deshalb und weil sich eine Mehrheit der Kantone gegen

²¹⁶ BBI 2006 9047.

²¹⁷ http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00506/00509/index.html?lang=de.

eine Ratifizierung des Ü 169 ausgesprochen hat, geht der Bundesrat davon aus, dass ein solcher Schritt zum heutigen Zeitpunkt nicht gerechtfertigt wäre. Die Vernehmlassung hat aber auch gezeigt, dass bereits heute Massnahmen zur Verbesserung der Situation der Fahrenden in der Schweiz ergriffen werden können. Der in der Vernehmlassung gut aufgenommene Vorschlag, freiwerdende Militärareale als Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende zu verwenden, wird auch vom Bundesrat unterstützt, doch kann der Bund dafür keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung stellen.

336. Die 1997 vom Bund gegründete Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende" hat den Auftrag, die Lebenssituation der Fahrenden in der Schweiz zu sichern und zu verbessern. Sie möchte damit zur Wahrung des kulturellen Selbstverständnisses einer Minderheit beitragen, die heute anerkannt ist, aber in unserem Land lange Diskriminierungen ausgesetzt war. Die Stiftung setzt sich für ein harmonisches Zusammenleben zwischen den Fahrenden und der sesshaften Bevölkerung ein. Gemäss dem Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 betreffend die Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende"²¹⁸ wurde sie mit einem Stiftungskapital von einer Million Franken ausgestattet und hat seither zweimal einen fünfjährigen Rahmenkredit erhalten, mit dem ihr ein jährlicher Betriebsbeitrag von CHF 150'000 gewährt wurde. Die vom Bundesrat verabschiedete Botschaft sieht vor, der Stiftung für die Weiterführung ihrer Aktivitäten in den Jahren 2007 bis 2011 einen weiteren Rahmenkredit von CHF 750'000 zu gewähren.

337. Die Stiftung dient als Forum, in dessen Rahmen der Bund, die Kantone und die Gemeinden mit den Fahrenden zusammenarbeiten, um einvernehmliche Lösungen für die hängigen Fragen zu finden. Seit ihrer Gründung hat sich die Stiftung vor allem mit den folgenden Themen befasst:

- Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen;
- Regelung der Gewerbebewilligungen;
- Einschulung der Kinder von Fahrenden;
- Lösungen bei der Durchreise einzelner Verbände von ausländischen Fahrenden durch die Schweiz, insbesondere im Sommer.

338. Die Stiftung konnte schon in verschiedenen Bereichen einige Ziele erreichen. So hat sich zum Beispiel die Rechtsstellung der Fahrenden verbessert.

339. Zudem gewährt der Bund seit 1986 einen Beitrag an die "*Radgenossenschaft der Landstrasse*", die 1975 gegründet wurde, um die ständige Aufrechterhaltung einer Reihe von Unterstützungsleistungen für Fahrende zu gewährleisten. Dabei handelt es sich um einen pauschalen Jahresbeitrag, mit dem der Betrieb des Sekretariats der Radgenossenschaft mitfinanziert wird. Dieses hat den Auftrag, Dienstleistungen für Fahrende zu erbringen, die Unterstützung beantragen, und mit den anderen Organisationen der Fahrenden zusammenzuarbeiten. Die Höhe des Jahresbeitrags hängt vom nachgewiesenen, im Budget und im Arbeitsprogramm festgelegten Bedarf ab; er deckt rund 85% des Gesamtaufwands der Radgenossenschaft. Diese übernimmt die Rolle einer Vermittlerin zwischen den Behörden und den Fahrenden, erbringt wichtige Leistungen für die Fahrenden, die Probleme mit Patenten oder mit der Schule haben, und berät im Bereich der

²¹⁸ SR 449.1.

Prozesskostenhilfe oder von schulischen Unterstützungsangeboten. Eine weitere wichtige Aufgabe ist die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Anliegen der Fahrenden. Mit der Unterstützung der Radgenossenschaft setzt sich der Bund über eine vom Staat unabhängige Organisation, die von den Fahrenden selbst geführt wird, für die Interessen einer kulturellen Minderheit in der Schweiz ein.

27.5. Rechtsprechung

340. In einem Entscheid vom 28. März 2003²¹⁹ hielt das Bundesgericht fest, die Nutzungsplanung müsse Zonen und geeignete Plätze vorsehen, die für den Aufenthalt von Fahrenden entsprechend ihrer traditionellen Lebensweise geeignet seien. Falls ein neuer Standplatz von gewisser Bedeutung geschaffen werden müsse, sei gemäss den Raumplanungsvorschriften ein spezieller Nutzungsplan zu erstellen. Das Gericht wies damit die Beschwerde eines Mitglieds der Gemeinschaft der Fahrenden ab, das eine Ausnahmegewilligung verlangte, um auf einem Grundstück in der Landwirtschaftszone einen Standplatz für mehrere Wohnwagen und Einrichtungen für andere Mitglieder der Gemeinschaft zu errichten. Aufgrund dieses Entscheids werden die Bedürfnisse der Fahrenden in der Raumplanung und in den Bauvorschriften vermehrt berücksichtigt.

27.6. Religiöse Minderheiten

341. Gemäss der letzten Volkszählung aus dem Jahre 2000 verteilt sich die Schweizer Bevölkerung wie folgt auf die einzelnen religiösen Bekenntnisse: Römisch-katholische Kirche 41,82% (1990: 46,1%), Evangelisch-reformierte Kirche 33,04% (1990: 38,5%), Evangelische Freikirchen 2,21% (1990: 2,2%), Christkatholische Kirche 0,18% (1990: 0,17%), orthodoxe Kirchen 1,81% (1990: 1%), islamische Gemeinschaft 4,26% (1990: 2,2%), israelitische Gemeinde 0,25% (1990: 0,25%), andere Bekenntnisse 0,78% (1990: 0,4%), Personen ohne bestimmtes religiöses Bekenntnis 11,1% (1990: 7,4%). Auffällig in der Entwicklung der letzten zehn Jahre ist einerseits der markante Rückgang bei den beiden traditionellerweise in der Schweiz verankerten christlichen Kirchen (Römisch-katholische bzw. Evangelisch-reformierte Kirche) und die damit einhergehende Zunahme bei den Personen ohne bestimmtes religiöses Bekenntnis, andererseits der markante Anstieg bei den orthodoxen Kirchen und der islamischen Gemeinschaft. Das Wachstum der beiden letztgenannten Religionsgemeinschaften ist insbesondere auf die Migration aus dem Balkan (namentlich der Staaten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien) zurückzuführen.

342. In mehreren Kantonen ist der geplante Bau eines Minarets auf Widerstand gestossen. Beschwerden wurden gegen Minarette in den Kantonen Solothurn und Bern eingereicht; dabei wurde insbesondere auf der Ebene des Bau- und Planungsrechts argumentiert. Beide Verfahren sind noch hängig. Die Kantonsparlamente von St. Gallen und Solothurn haben ein generelles Verbot von Minaretten abgelehnt. Parlamentarische Initiativen für ein solches Verbot sind in den Kantonen Zürich und Tessin pendent. In Bern hat das Kantonsparlament eine Motion abgelehnt, mit welcher beantragt wurde, die Errichtung religiöser Bauten müsse dem Volk unterbreitet werden. Auf Bundesebene wurde am 1. Mai 2007 eine Volksinitiative für das Verbot von Minaretten zur Unterschriftensammlung gestartet.

²¹⁹ BGE 129 II 321.

343. Am 16. Dezember 2005 hat das Parlament ein neues Tierschutzgesetz (TSchG)²²⁰ verabschiedet. Im Rahmen der Vernehmlassung zum Entwurf im Jahr 2000 hatte der Bundesrat den Wunsch geäussert, das totale Verbot des rituellen Schlachtens von Säugetieren zu lockern, das seit 1893 in der Schweiz besteht. Er schlug vor, das Schlachten von Tieren ohne Betäubung vor dem Blutentzug unter gewissen Bedingungen zuzulassen, um bei der Güterabwägung die Gewissens- und Religionsfreiheit der jüdischen und der muslimischen Gemeinschaft zu berücksichtigen. Angesichts des heftigen Widerstands der meisten Kantone und verschiedener Interessengruppen musste der Bundesrat auf diese Änderung verzichten. Hingegen ist im neuen Tierschutzgesetz ausdrücklich das Recht verankert, Fleisch von Tieren einzuführen, die nach dem jüdischen oder dem muslimischen Ritual geschlachtet wurden. Das Gesetz wird voraussichtlich Ende 2007 in Kraft treten. Die Volksinitiative "Für einen zeitgemässen Tierschutz" sah unter anderem vor, die Einfuhr von Fleisch von Tieren zu verbieten, die ohne Betäubung vor dem Blutentzug geschlachtet worden waren. Sie wurde im Oktober 2004 vom Ständerat und im Juni 2005 vom Nationalrat abgelehnt. Eine weitere, 2002 lancierte Volksinitiative "Gegen das betäubungslose Schächten" kam nicht zustande, da die erforderliche Unterschriftenzahl nicht erreicht wurde.

²²⁰ BBI 2006 327.

Dritter Teil:

Antworten zu den Kritikpunkten, die der Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen vom 12. November 2001 vorgebracht hat (CCPR/CO/73/CH)

I. Vorbehalte zum Pakt und Beitritt zum Fakultativprotokoll

344. *"Der Ausschuss ist weiterhin besorgt darüber, dass sich der Vertragsstaat nicht dazu entschlossen hat, seine Vorbehalte zum Pakt zurückzuziehen. Er hält fest, dass die Bundesverwaltung den Auftrag hat, die Frage der Aufhebung der Vorbehalte zu den Übereinkünften im Bereich der Menschenrechte zu prüfen, und gibt der Hoffnung Ausdruck, dass die Vorbehalte zum Pakt bis zur Prüfung des nächsten Berichts zurückgezogen werden. Zudem empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat erneut, dem Fakultativprotokoll zum Pakt beizutreten."*

1. In der Berichtsperiode zurückgezogene Vorbehalte

345. Der Vorbehalt zu Artikel 14 Absatz 3 lit. d und f (Unentgeltlichkeit des Beistandes eines amtlichen Verteidigers und eines Dolmetschers) konnte am 12. Januar 2004 zurückgezogen werden (vgl. oben Ziff. 6).

346. Das Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht²²¹, das am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist (vgl. Ziff. 11), sieht vor, dass jugendliche Beschuldigte in einer besonderen Einrichtung bzw. in einer besonderen Abteilung der Haftanstalten getrennt von den Erwachsenen inhaftiert werden sollen²²². Mit dem Inkrafttreten dieser Bestimmungen ist der Vorbehalt zu Artikel 10 Absatz 2 lit. b UNO-Pakt II gegenstandslos geworden.

347. Der Vorbehalt zu Artikel 14 Absatz 1 UNO-Pakt II ist identisch mit dem Vorbehalt zu Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, den die Schweiz bereits am 29. August 2000 zurückgezogen hat²²³. Mit dem Inkrafttreten des

²²¹ Jugendstrafgesetz, JStG; SR 311.1.

²²² Art. 6 Abs. 2 JStG.

²²³ Bundesbeschluss über den Rückzug der Vorbehalte und Auslegenden Erklärungen der Schweiz zu Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 8. März 2000, AS 2002 1142 (vgl. AS 2002 1143).

Bundesgesetzes über das Bundesgericht²²⁴ und des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht²²⁵ am 1. Januar 2007 (vgl. Ziff. 11) wird die in Artikel 30 der Bundesverfassung enthaltene Rechtsweggarantie umgesetzt. Damit ist der Vorbehalt zu Artikel 14 Absatz 1 UNO-Pakt II gegenstandslos geworden.

348. Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Bundesstrafgericht²²⁶ (vgl. Ziff. 11) hat das Bundesstrafgericht am 1. April 2004 seine Tätigkeit aufgenommen: es beurteilt erstinstanzlich jene Strafsachen, die das Gesetz der Gerichtsbarkeit des Bundes unterstellt und fungiert somit in Bundesstrafsachen als Vorinstanz des Bundesgerichts. Damit ist der Vorbehalt zu Artikel 14 Absatz 5 UNO-Pakt II gegenstandslos geworden.

349. Mit Beschluss vom 4. April 2007, der dem Generalsekretär der Vereinten Nationen am 1. Mai 2007 notifiziert wurde, hat der Bundesrat entschieden, die in den Ziffern 346-348 erwähnten Vorbehalte zurückzuziehen.

2. Weiterhin bestehende Vorbehalte

350. Der Vorbehalt zu Artikel 12 Absatz 1 UNO-Pakt II konnte in der Berichtsperiode nicht zurückgezogen werden, weil gemäss Artikel 37 Absatz 1 des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer (AuG; BBl 2002 3851 ff.), das am 1. Januar 2008 in Kraft treten wird (vgl. Ziff. 11), Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung oder einer Aufenthaltsbewilligung zur Verlegung ihres Wohnortes in einen anderen Kanton einer vorgängigen Bewilligung des neuen Kantons bedürfen. Für Angehörige eines EU-Mitgliedstaates, siehe oben Ziffer 205.

351. Der Vorbehalt zu Artikel 20 Absatz 1 UNO-Pakt II konnte in der Berichtsperiode nicht zurückgezogen werden, weil kein Gesetz die Kriegspropaganda als solche ausdrücklich verbietet. Gewisse Arten der Kriegspropaganda können jedoch unter einzelne Vorschriften des Strafgesetzbuches fallen (vgl. den 13. Titel "Verbrechen und Vergehen gegen den Staat und die Landesverteidigung" und den 16. Titel "Störung der Beziehungen zum Ausland" des Strafgesetzbuches). Zudem erlauben die Artikel 184 und 185 dem Bundesrat, Kriegspropaganda zu untersagen.

352. Der Vorbehalt zu Artikel 25 lit. b UNO-Pakt II konnte in der Berichtsperiode nicht zurückgezogen werden, weil in zwei Kantonen die Versammlung der Stimmberechtigten (Landsgemeinde) oberstes Wahlorgan (Appenzell Innerrhoden) bzw. oberstes gesetzgebendes Organ und Wahlorgan (Glarus) ist.

353. Der Vorbehalt zu Artikel 26 UNO-Pakt II konnte in der Berichtsperiode nicht zurückgezogen werden, weil vermieden werden soll, dass der Geltungsbereich von Artikel 26 weiter geht als jener von Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

3. Fakultativprotokoll

354. Der Beitritt zum ersten Fakultativprotokoll zum Pakt war im Legislaturprogramm 1999-2003 enthalten. Darin war die Absicht festgehalten, dem Parlament eine

²²⁴ Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110.

²²⁵ Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32.

²²⁶ Strafgerichtsgesetz, SGG; SR 173.71.

Botschaft im Hinblick auf die Ratifizierung vorzulegen. Im Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007 ist dieses Ziel nicht mehr enthalten²²⁷.

II. Einhaltung der Verpflichtungen des Paktes durch die Behörden aller Kantone und Gemeinden

355. "Der Ausschuss äussert seine Besorgnis angesichts der Gefahr, dass die Einhaltung der Verpflichtungen des Vertragsstaats aus dem Pakt auf dem gesamten Hoheitsgebiet des Vertragsstaats durch dessen föderalistische Struktur behindert wird. Er erinnert den Vertragsstaat daran, dass die Bestimmungen des Paktes gemäss Artikel 50 "ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates" gelten. Der Vertragsstaat sollte Massnahmen treffen, um dafür zu sorgen, dass die Behörden aller Kantone und Gemeinden von den im Pakt aufgeführten Rechten und von ihrer Pflicht, deren Einhaltung zu gewährleisten, Kenntnis haben."

356. Die Schweiz folgt gemäss langjähriger Praxis dem monistischen Modell: Nach Artikel 5 Absatz 4 der Bundesverfassung gilt das Völkerrecht in der Schweiz ab Inkrafttreten automatisch auch innerstaatlich. Im Verhältnis zwischen Staatsvertrag und kantonalem oder kommunalem Recht gelten die vom Bund abgeschlossenen Verträge als Bundesrecht und haben als solche Vorrang gegenüber dem kantonalen oder kommunalen Recht aller Stufen²²⁸. Zudem werden in Artikel 191 der Bundesverfassung Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden als massgebend erklärt. Schliesslich ist daran zu erinnern, dass in Bezug auf kantonale Entscheide das Bundesgericht die Verfassungsmässigkeit, inklusive die Konformität mit den im Pakt anerkannten Rechten, prüfen kann (Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts, vgl. Grundlagendokument als erster Teil der Berichte über den Vollzug der UNO-Übereinkommen im Bereich der Menschenrechte vom 20. Dezember 2000, Ziff. 45 und Ziff. 76 ff.).

357. Weiter besitzt gemäss Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung der Bund im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten eine umfassende Vertragsschlusskompetenz. Die Kantone sind verpflichtet, vom Bund abgeschlossene Verträge, wie die übrige Bundesgesetzgebung, umzusetzen und zu vollziehen. Im Rahmen der Bundesaufsicht kann der Bund bei Bedarf die Kantone zur zeit- und sachgerechten Durchführung völkerrechtlicher Verträge anhalten²²⁹.

358. Mit der Justizreform wurden u.a. die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Vereinheitlichung des Zivil- und des Strafprozessrechts geschaffen. Der Ersatz der kantonalen Zivil- und Strafprozessordnungen durch einheitliche Prozessgesetze des Bundes wird die Umsetzung der im Pakt enthaltenen Verfahrensgarantien erleichtern.

²²⁷ BBI 2004 1149.

²²⁸ Art. 49 Abs. 1 BV.

²²⁹ Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, S. 229 ff.

III. Gesetzgebung bei Dringlichkeit

359. *"Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass eine Gesetzgebung bei Dringlichkeit ohne Verfassungsgrundlage, die nach Artikel 165 der Bundesverfassung zulässig ist, zu einem Verstoss gegen die im Pakt vorgesehenen Rechte führen kann, ohne dass die Bestimmungen von Artikel 4 des Paktes erfüllt sind. Der Vertragsstaat sollte dafür sorgen, dass die Modalitäten, die für die Gesetzgebung bei Dringlichkeit gelten, die Einhaltung der Verpflichtungen gewährleisten, die ihm nach Artikel 4 des Paktes zukommen."*

360. Wie bereits in Ziffer 108 erwähnt, wird der wesentliche Gehalt der in Artikel 4 Absatz 2 des Paktes aufgeführten Rechte selbst im Fall einer ausserordentlichen Gefahr, die den Fortbestand der Nation bedroht, nicht beeinträchtigt. Beim Erlass von extrakonstitutionellem Notrecht (vgl. Ziff. 104 ff.) würden diese Rechte auf jeden Fall gewahrt.

IV. Rassistische Vorfälle

361. *"Der Ausschuss ist besorgt über die zunehmende Zahl von rassistischen Vorfällen. Zwar unternimmt die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus lobenswerte Anstrengungen, um den Antisemitismus, den Rassismus und die Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen. Der Ausschuss stellt jedoch fest, dass diese Kommission nicht befugt ist, Gerichtsverfahren anzustrengen, um den Aufruf zu Rassenhass und die Rassendiskriminierung zu bekämpfen. Der Vertragsstaat sollte dafür sorgen, dass seine Gesetze gegen den Aufruf zu Rassenhass und die Rassendiskriminierung strikt angewandt werden. Er sollte in Betracht ziehen, das Mandat der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus zu erweitern oder einen unabhängigen Mechanismus zu schaffen, der für die Menschenrechte eintritt und über eine Klagebefugnis verfügt (Art. 2 und 20 des Paktes)."*

1. Rechtsschutz und gerichtlicher Schutz

362. Betreffend Rassismus-Strafnorm, siehe oben Ziffern 36-37. Betreffend Rechtsprechung zu Artikel 261bis des Strafgesetzbuches, siehe oben Ziffern 49ff. Betreffend Präventionsmassnahmen, siehe oben Ziffern 54ff.

2. Fachstelle für Rassismusbekämpfung und Eidgenössische Kommission gegen Rassismus

363. Dank der im Jahr 2001 geschaffenen Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) konnten die Kräfte im Engagement gegen Rassismus nahezu verdoppelt werden (vgl. Ziff. 39 ff.). Die FRB ist zuständig für die Koordination und Vernetzung der verwaltungsinternen Massnahmen gegen Rassismus und Extremismus und ist Ansprechpartnerin für Kantone, Gemeinden und Dritte. Mit ihrer Arbeit entlastet sie

die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) und ermöglicht ihr, sich vermehrt der Grundlagen- und Sensibilisierungsarbeit zu widmen. Zwar ist die EKR kein offizielles Menschenrechtsgremium im Sinne der Pariser Grundsätze, sie nimmt im Bereich der Rassismusbekämpfung jedoch ihre Aufgaben als spezialisierte nationale Institution wahr und pflegt Kontakte zu anderen nationalen Antirassismus- und Menschenrechtsinstitutionen, was unter anderem dem *Know-How-Transfer* dient und ermöglicht, die Lage in der Schweiz mit jener in anderen europäischen Ländern zu vergleichen (vgl. Ziff. 44 ff.).

3. Fachstelle Extremismus in der Armee

364. Die Arbeit der Fachstelle orientiert sich an 8 Massnahmenbereichen: Neben der Schaffung einer zentralen Anlauf- und Koordinationsstelle geht es dabei um den regelmässigen Informationsaustausch unter den Bundesbehörden, die weitere wissenschaftliche Untersuchung (insb. im Rahmen einer begleitenden Zusammenarbeit mit dem Nationalen Forschungsprogramm 40+ „Rechtsextremismus: Ursachen und Gegenmassnahmen“), die Sensibilisierung zum Thema „Extremismus“, die Überprüfung der Informationspolitik des VBS bei Problemfällen, die Mitarbeit des VBS in der „Expertengruppe Extremismus“ (generelle Auslotung des Handlungsbedarfes im Gesetzgebungsbereich des Bundes), die Verbesserung des Personensicherheitsprüfungsprozesses und die Formulierung einer neuen Ausschlussnorm wegen Extremismus.

365. Die Erfahrung zeigt, dass zahlenmässig nur sehr wenige Fälle von Extremismus in der Armee auftreten (< 0,1 ‰ der Angehörigen der Armee). Vorab beim jüngeren Kader lässt sich eine hohe Sensibilisierung für Extremismusfragen feststellen. Was die Formulierung einer speziellen Ausschlussnorm wegen Extremismus betrifft, verzichtete der Bundesrat nach eingehender Prüfung auf eine Umsetzung. Es müsste nämlich in einem politischen Entscheid festgehalten werden, welche Geisteshaltungen mit einem Verbleib in der Armee unvereinbar seien, was aus verschiedenen Gründen als ein sehr heikles Unterfangen beurteilt wurde: Gesinnungsschnüffelei, Gefahr von Missbrauch, Milizarmee.

366. Gemäss heutiger Praxis werden eindeutig ausschliesswürdige Personen über die vorhandenen Ausschlussnormen behandelt. Erweist sich ein Ausschluss als nicht zwingend, können andere Massnahmen wie vorzeitige Entlassung, Umteilung oder ein Aufgebots- und Beförderungsstopp beschlossen werden²³⁰.

4. Organ zum Schutz der Menschenrechte

367. Die Diskussion über die Schaffung einer eidgenössischen Menschenrechtsinstitution geht auf zwei parlamentarische Initiativen zurück, die die Schaffung einer solchen Institution forderten²³¹. Ausserdem wurde der Bundesrat mittels eines Postulates beauftragt, einen Bericht zu dieser Frage zu erstellen²³². Ausgehend von einer Umfrage bei Fachleuten und interessierten Personen aus Verwaltung, Parlament, Kantonen, Wirtschaft und Wissenschaft wurde eine externe Grundlagenstudie erstellt, die sechs Modelle einer eidgenössischen Menschenrechtskommission

²³⁰ Antwort auf die Motion Widmer vom 22. März 2006 (06.3080).

²³¹ Parlamentarische Initiativen MÜLLER-HEMMI VRENI vom 10. Dezember 2001 und DAVID EUGEN "Eidgenössische Kommission für Menschenrechte" (01.461 und 01.463).

²³² Postulat AUSSENPOLITISCHE KOMMISSION vom 9. September 2002 "Eidgenössische Kommission für Menschenrechte" (02.3394).

aufzeigt, in die auch die Pariser Grundsätze miteinbezogen wurden²³³. In Absprache mit der Initiantin und auf Grundlage dieses Berichts prüfte das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten, ob eventuell das Mandat einer bereits bestehenden Kommission im Menschenrechtsbereich angepasst werden könnte. Dabei wurde auch eine Erweiterung des Mandates der EKR geprüft. Nach Einschätzung des EDA haben die bisherigen Arbeiten und Kontakte gezeigt, dass durchaus die Möglichkeit besteht, ein breit abgestütztes Modell zu finden, das zudem erlaubt, Synergien herzustellen. Aus den Konsultationen ist auch hervorgegangen, dass auch die Kantone an Dienstleistungen einer solchen Instanz interessiert sind oder sein könnten. Um die Kantone in den Entscheidungsprozess von Anfang einzubeziehen, hat das EDA vorgeschlagen, im Frühjahr 2007 eine Arbeitsgruppe „Bund-Kantone“ einzusetzen, welche einen Bericht zuhanden des Bundesrates auszuarbeiten hat.

V. Gleichberechtigung von Mann und Frau

368. *"In Bezug auf Artikel 3 des Paktes anerkennt der Ausschuss die Fortschritte, die seit dem Ersten Bericht erzielt wurden, um die Gleichberechtigung von Mann und Frau zu fördern, und nimmt insbesondere die Lancierung des Aktionsplan über die Gleichstellung von Frau und Mann zur Kenntnis. Trotzdem bleibt er besorgt darüber, dass die Frauen in zahlreichen Bereichen immer noch benachteiligt sind, namentlich in Bezug auf die Anwendung des Grundsatzes "gleicher Lohn für gleiche Arbeit" und den Zugang zu Führungspositionen im öffentlichen wie im privaten Sektor. Der Vertragsstaat sollte seinen Aktionsplan umsetzen und eine verbindliche Politik festlegen, um die Einhaltung von Artikel 3 des Paktes auf seinem gesamten Hoheitsgebiet sicherzustellen."*

1. Chancengleichheit

369. Über die Ausführungen zu Artikel 3 hinaus, ist darauf hinzuweisen, dass die Personalstatistik der Bundesverwaltung zeigt, dass der Frauenanteil am gesamten Mitarbeitendenbestand 28,7% beträgt. Die mehrjährigen Vergleiche zeigen eine stete Zunahme: seit 1999 ist der Frauenanteil um 5,4% gestiegen. Ein differenziertes Bild zeigt sich in Bezug auf die Verteilung der Frauen in den verschiedenen Lohnklassengruppen. 8,1% der Angestellten der höchsten Lohnklassen sind Frauen; bei den hohen Lohnklassen sind es 20,2%; in den mittleren Lohnklassen sind es 25%. In den unteren Lohnklassen sind die Frauen am stärksten vertreten (36,8%). 18,8% der Bundesangestellten arbeiten Teilzeit. Es sind dies vor allem Frauen und tiefer eingereihte Personen.

370. Die Chancengleichheit der Geschlechter ist ein wichtiges Anliegen des Bundes als Arbeitgeber. Seit dem 1. März 2003 sind neue Weisungen zur Chancengleichheit in Kraft. Sie halten im Besonderen fest, dass die Departemente die nötigen Voraussetzungen schaffen, um den Anteil des untervertretenen Geschlechts zu erhöhen, bis zum Erreichen der Parität in allen Tätigkeitsbereichen und auf jeder

²³³ SCHLÄPPI, Möglichkeiten zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz, 2003.

Stufe. Die Verwaltungseinheiten stellen die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen bereit, um geeignete Massnahmen auf allen Stufen zu ergreifen. Die Weisungen regeln im Weiteren die Zuständigkeiten der Departemente, unterstreichen die Verantwortung und Aufgabe der Führungskräfte, der Beauftragten für die Chancengleichheit in der Verwaltung und setzen das Eidgenössische Personalamt als beratende Instanz ein. Die Departemente erstellen alle vier Jahre einen auf ihre spezifischen Bedürfnisse zugeschnittenen Massnahmenkatalog mit inhaltlichen Schwerpunkten. Die Weisungen enthalten im Weiteren Bestimmungen zu Personalgewinnung, Personalauswahl, Personaleinsatz und Personalbeurteilung. Im Besonderen gilt, dass die zuständigen Stellen Bewerbungen des untervertretenen Geschlechts bei gleichwertiger Qualifikation so lange vorrangig berücksichtigt, bis innerhalb einer Organisationseinheit ein paritätisches Verhältnis zwischen Frauen und Männern besteht. Dies gilt im Besonderen auch für die Besetzung von Lehr- und Kaderstellen. Die Weisungen stellen schliesslich ein regelmässiges Controlling durch das Eidgenössische Personalamt (EPA) sicher, das dem Bundesrat jährlich über die quantitative Entwicklung Bericht erstattet und die alle vier Jahre fälligen Berichte der Departemente zuhanden des Bundesrats zusammenfasst.

371. Das Eidgenössische Personalamt hat in den letzten Jahren im Auftrag des Bundesrates Reportinginstrumente entwickelt, um Aussagen über die Geschlechterverteilung in der Bundesverwaltung nach Geschlecht und Lohnklassen machen zu können. Es hat auch Instrumente (Leitfäden und Checklisten) zur Umsetzung der Chancengleichheit in verschiedenen Bereichen der Arbeitsorganisation der Departemente und Ämter ausgearbeitet²³⁴.

2. Bekämpfung von Lohndifferenzen in der Bundesverwaltung

372. Die Löhne der Angestellten der Bundesverwaltung werden gemäss Artikel 15 Absatz 1 des Bundespersonalgesetzes (BPG)²³⁵ aufgrund der Funktion, der Erfahrung sowie der Leistung berechnet. Die Bundespersonalverordnung (BPV) präzisiert diesen Grundsatz wie folgt: Massgebend für die Funktionsbewertung ist die erforderliche Vorbildung, der Umfang des Aufgabenkreises sowie das Mass der betrieblichen Anforderungen, der Verantwortlichkeiten und der Gefährdung. Jede Funktion wird nach diesen Grundsätzen beurteilt. Die beigezogenen Kriterien, wie auch das mehrstufige Bewertungsverfahren, tragen dem Grundsatz "gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit" Rechnung. Subjektiv begründete und von nicht funktionsbezogenen Kriterien wie dem Geschlecht geleitete Einstufungen werden mit dem in der Bundesverwaltung im Einsatz stehenden Bewertungssystem deutlich erschwert. Wird das System richtig angewandt, verhindert es eine willkürlich tiefe Einstufung von weiblichen Angestellten sowie von primär mit Frauen besetzten Funktionen.

373. Die Anfangslöhne werden gemäss allgemeinen Richtlinien je nach erforderlichem Ausbildungsabschluss und anrechenbarer Berufs- und Lebenserfahrung festgelegt. Die Lohnentwicklung beruht auf der Personalbeurteilung und erfolgt leistungsdifferenziert in einer Bandbreite von 0 bis 6 Prozent. Die jährlichen Reportingberichte zur Anwendung des Lohnsystems zeigen, dass drei Jahre nach der Einführung des neuen Systems nicht von einem grundsätzlichen Unterschied

²³⁴ Eidgenössisches Personalamt, Chancengleichheit von Frau und Mann in der Bundesverwaltung, Evaluationsbericht, Bern 2004.

²³⁵ SR 172.220.1.

zwischen Frauen und Männern bei der Verteilung der Beurteilungsstufen gesprochen werden kann. In der Anfangsphase wurden die Männer etwas häufiger mit A+ beurteilt als die Frauen. Seit 2004 ist aber eine Angleichung der Beurteilungen feststellbar. Führungskräfte werden weiterhin geschult, um diskriminierungsfreie Personalbeurteilungen vornehmen zu können.

3. Beschaffungswesen

374. Öffentliche Beschaffungsstellen dürfen gemäss Artikel 8 Absatz 1 lit. c des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB)²³⁶ einen Auftrag nur an eine Unternehmung vergeben, die den Grundsatz der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann gewährleistet. Firmen, die dies nicht einhalten, können aus laufenden Beschaffungsverfahren ausgeschlossen werden. In der Praxis wurde diese Bestimmung, die 1996 in Kraft getreten ist, allerdings kaum angewandt, da es an Instrumenten und Verfahren zur Lohngleichheitsprüfung in den betreffenden Firmen fehlte. Im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) und der Beschaffungskommission des Bundes ist ein Kontrollinstrument entwickelt worden, mit welchem die Einhaltung der Lohngleichheit in einzelnen Unternehmen geprüft werden kann. Das Kontrollinstrument wurde zwischen 2001 und 2003 in einem Pilotprojekt getestet. Bei zwei der fünf untersuchten Unternehmen wurde eine bedeutende geschlechtsbedingte Lohnungleichheit festgestellt. Voraussetzung für die Überprüfung sind allerdings vertiefte statistische Kenntnisse. Das EBG vermittelt den Unternehmen ausgewiesene Experten, welche die Unternehmen in ihrer Selbstkontrolle unterstützen. Das EBG setzt primär auf die Selbstverantwortung der Unternehmen und sucht diese mit Information und Sensibilisierung zu stärken. Es hat im Weiteren ein Instrument entwickelt, das den Unternehmen eine rasche Selbstdiagnose hinsichtlich der Lohngleichheit erlaubt.

375. Das EBG ist gemäss der Ausführungsverordnung zum Beschaffungsgesetz auch für die regelmässige Kontrolle der Einhaltung der Gleichstellungsklausel zuständig. Allerdings fehlt es immer noch an adäquaten rechtlichen Verfahren und Strukturen, im Besonderen um zuwiderhandelnde Firmen zu sanktionieren. Im Rahmen der geplanten Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen ist eine entsprechende Ergänzung vorgesehen.

376. Die Lohngleichheitsklausel des Beschaffungsgesetzes bezieht sich nur auf Arbeitsleistungen, die in der Schweiz erbracht werden. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit ist daran, eine Lohngleichheitsklausel auch in alle ihre Beschaffungsverträge, die Leistungen im Ausland betreffen, zu integrieren.

4. Zugang zu Führungspositionen im öffentlichen und privaten Sektor

377. Wie bereits in den Ziffern 84 ff. erwähnt, hat der Bundesrat am 15. Februar 2006 einen Bericht²³⁷ über die Evaluation der Wirksamkeit des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz; GIG)²³⁸ zuhanden des Parlaments verabschiedet. Darin kam er zum Schluss, dass das Gleichstellungsgesetz grundsätzlich positive Wirkungen entfaltet habe. Für die von Diskriminierung

²³⁶ SR 172.056.1.

²³⁷ BBl 2006 3161 ff.

²³⁸ SR 151.1.

betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stelle es nützliche Instrumente zur Verfügung, mit denen sich diese zur Wehr setzen könnten. Das Gleichstellungsgesetz könne die Durchsetzung der Gleichstellung im Erwerbsleben jedoch nicht alleine bewirken. Es müssten sich die Rahmenbedingungen in verschiedener Hinsicht ändern, und auch die Unternehmen müssten massgeblich in die Verantwortung einbezogen werden. Als wichtigste Massnahmen stehen für den Bundesrat die Information und Sensibilisierung zum Thema der Gleichstellung sowie die Schaffung von Anreizen für die Unternehmen im Vordergrund.

VI. Diskriminierung im privaten Sektor

378. "Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass nicht auf dem gesamten Hoheitsgebiet des Vertragsstaats eine Gesetzgebung besteht, die darauf ausgerichtet ist, den Einzelnen vor Diskriminierung im privaten Sektor zu schützen.

Der Vertragsstaat sollte dafür sorgen, dass gemäss Artikel 2 und 3 des Paktes auf seinem gesamten Hoheitsgebiet eine Gesetzgebung besteht, die darauf ausgerichtet ist, den Einzelnen vor jeder Diskriminierung im privaten Bereich zu schützen."

379. Zum Verbot der Diskriminierung allgemein, vgl. oben Ausführungen zu den Artikeln 2 und 3.

380. Neben den grundrechtlichen Ansprüchen (BV, EMRK, UNO-Pakt II) bestehen in der Schweiz rechtliche Grundlagen, die Diskriminierungen im Rahmen bestehender Gesetze verhindern helfen. Gemäss Artikel 35 Absatz 3 der BV sollen die Behörden dafür sorgen, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden. Somit können die Gerichte – etwa durch entsprechende Interpretation zivilrechtlicher Vorschriften in Privatrechtsverhältnissen und unter Rückgriff auf die Schutzpflicht des Staates – das Diskriminierungsverbot auch unter Privaten zur Geltung bringen.

381. Mehrere geltende Rechtsbestimmungen ermöglichen es, Diskriminierungen im privaten Sektor zu bekämpfen. So erfasst Artikel 28 des Zivilgesetzbuchs (Persönlichkeitsschutz) nicht nur die sittliche Geltung des Menschen, sondern auch das berufliche und gesellschaftliche Ansehen. Eine rassistisch motivierte Verleumdung, die einer Verletzung der Menschenwürde gleichkommt, ist somit eine zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung. Ausserdem gewährleisten die Artikel 328 (Schutz der Persönlichkeit des Arbeitnehmers) und 336 ff. (Schutz vor missbräuchlicher Kündigung) des Obligationenrechts sowie Artikel 6 des Arbeitsgesetzes jenen Personen einen vollständigen Schutz, deren Persönlichkeitsrechte wegen einer Diskriminierung direkt verletzt werden. Nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen kann ein Auftrag überdies nur an einen Anbieter vergeben werden, der die Einhaltung der schweizerischen Bestimmungen über den Arbeitnehmerschutz gewährleistet, die auch das Verbot jeglicher Diskriminierung umfassen. Der Bundesrat ist im Übrigen überzeugt, dass die Instrumente, die von den Sozialpartnern im Rahmen einer frei vereinbarten Zusammenarbeit entwickelt

und festgelegt wurden, eine solide Grundlage für die Verhinderung und Bekämpfung von Diskriminierungen darstellen.

382. Die schweizerische Privatrechtsordnung beruht auf der Privatautonomie. Im Obligationenrecht wird die Privatautonomie durch die Vertragsfreiheit konkretisiert, welche unter anderem die Abschlussfreiheit, die Partnerwahlfreiheit, die Inhaltsfreiheit, die Formfreiheit und die Aufhebungsfreiheit beinhaltet. Die direkte Wirkung von Diskriminierungsverboten unter Privaten ist gemäss herrschender Praxis und Lehre, von einigen Sonderfällen abgesehen, grundsätzlich ausgeschlossen. Das Bundesgericht²³⁹ gelangt jedoch in einem neueren Urteil zur Auffassung, "dass sich bei Fehlen expliziter gesetzlicher Grundlagen ganz ausnahmsweise auch aus allgemeinen Prinzipien des Privatrechts ein Kontrahierungszwang ableiten lasse". Die sich ergebende Regel mündet in den vier folgenden, kumulativ geforderten Voraussetzungen: allgemeines und öffentliches Angebot der fraglichen Leistung; die Leistung muss zum Normalbedarf gehören, praktisch jedermann zur Verfügung stehen und im Alltag in Anspruch genommen werden; dem Interessenten fehlen aufgrund der starken Machtstellung des Anbieters zumutbare Ausweichmöglichkeiten zur Befriedigung seines Normalbedarfs; es werden keine sachlich gerechtfertigten Gründe für die Verweigerung des Vertragsschlusses geltend gemacht.

VII. Polizeiliche Übergriffe

383. *"Der Ausschuss ist tief besorgt über die ihm zugetragenen Hinweise auf polizeiliche Übergriffe gegen festgenommene und inhaftierte Personen, bei denen es sich häufig um ausländische Personen handelt. Er ist auch besorgt darüber, dass zahlreiche Kantone über keine unabhängigen Mechanismen zur Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei wegen Gewaltübergriffen und anderen verwerflichen Handlungen verfügen. Die Möglichkeit, ein Gerichtsverfahren anzustrengen, kann derartige Mechanismen nicht ersetzen.*

Der Vertragsstaat sollte dafür sorgen, dass in allen Kantonen unabhängige Stellen geschaffen werden, die befugt sind, alle Beschwerden gegen die Polizei wegen Ausübung von übermässiger Gewalt und anderen Machtmissbräuchen entgegenzunehmen und wirkungsvoll zu untersuchen. Diese Stellen sollten über ausreichende Befugnisse verfügen, damit gewährleistet ist, dass die Verantwortlichen vor Gericht gestellt werden oder dass je nach Fall ausreichend schwere Disziplinar massnahmen gegen sie verhängt werden, um eine Abschreckung zu bewirken, und dass die Opfer eine angemessene Entschädigung erhalten (Art. 7 des Paktes)."

1. Allgemeines

384. Einleitend ist festzuhalten, dass für Anzeigen, die gegen Polizisten erstattet werden, grundsätzlich die Kantone zuständig sind. Bisher besteht in der Schweiz keine statistische Datenbank in diesem Bereich. Anhand der Angaben der Kantone scheinen jedoch die Kantone Tessin und Genf am stärksten betroffen zu sein. Die

²³⁹ BGE 129 III 35.

Wohnbevölkerung dieser beiden Grenzkantone weist einen hohen Ausländeranteil auf. Es ist jedoch zu betonen, dass Vorwürfe wegen Polizeigewalt sehr selten sind. So führten im Jahr 2004 in Genf nur 35 von 4923 Festnahmen zu einer Strafanzeige, und es kam nur zu einer Verurteilung.

385. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass gemäss den verfügbaren Statistiken der Anteil der ausländischen Inhaftierten 2005 bei 70,5% lag: 24,5% waren in der Schweiz wohnhafte ausländische Personen, 17,8% waren Asylsuchende, und 38,4% waren ausländische Personen, deren Wohnsitz im Ausland lag oder unbekannt war.

386. Die Anwendung von Gewalt durch die Polizei ist auf das absolut Notwendige zu beschränken, und sobald eine aufgegriffene Person unter Kontrolle ist, lässt sich eine Misshandlung durch nichts rechtfertigen. Diese Grundprinzipien sind in allen kantonalen Vorschriften verankert, die die Tätigkeit der Polizei regeln. In diesen Bestimmungen ist vorgesehen, dass sich Polizisten an die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Verhältnismässigkeit und des öffentlichen Interesses halten müssen. Dies beinhaltet zwangsläufig das Verbot von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Fast alle Kantone haben jedoch zusätzlich spezifische Bestimmungen in ihr kantonales Polizeigesetz oder in ihre Strafprozessordnung aufgenommen (Waadt, Aargau, Schaffhausen, Freiburg) oder verfügen über spezifische interne Richtlinien (Genf, Appenzell Ausserrhoden, Aargau, Schaffhausen, Solothurn, Schwyz, Uri, Obwalden) oder über einen berufsethischen Kodex (Genf, Neuenburg, Freiburg, Basel-Landschaft).

387. In ihrer Grundausbildung besuchen die Aspiranten in allen Kantonen Kurse über Ethik und Menschenrechte, die Informationen und praktische Analysen umfassen. Auch auf das Problem der Folter wird dort spezifisch eingegangen. Die Referenten und Lehrkräfte sind häufig Fachleute in diesem Gebiet, wie die Schweizer Vertreter im CPT oder der Präsident der Vereinigung für die Verhütung von Folter (APT). In der Fortbildung wird immer wieder auf das Thema eingegangen, was für das Kader noch in verstärktem Ausmass gilt. Schliesslich organisieren einige Kantone regelmässig Treffen mit NGOs wie der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) oder Amnesty International, die in diesem Bereich tätig sind.

388. Zudem hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten am 18. Januar 2006 den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes²⁴⁰ vorgelegt. Falls das Gesetz vom Parlament genehmigt wird, könnte es im Januar 2008 in Kraft treten (vgl. Ziff. 21).

389. Im Oktober 2003 hat eine Delegation des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher Strafe (CPT) die Schweiz besucht (vgl. Ziff. 125). Es wurden keine Anzeichen von Folter oder schwerwiegenden Misshandlungen festgestellt. Die Delegation bestätigte, dass seit ihrem letzten Besuch²⁴¹, insbesondere bei der Ausweisung von Ausländern auf dem Luftweg, bedeutende Fortschritte erzielt worden seien²⁴².

²⁴⁰ BBI 2006 2489.

²⁴¹ Die CPT hatte sich bei ihrem letzten Besuch im Jahre 2001 besorgt gezeigt, über die Anwendung von Zwangsmassnahmen bezüglich der Ausschaffung von Ausländern auf dem Luftweg.

²⁴² Pressemitteilung vom 24. Oktober 2003, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement.

390. Seit 2006 nehmen die Kader der schweizerischen Polizei an Treffen mit Kollegen aus verschiedenen europäischen Ländern über die Vertretung von verschiedenen Minderheiten in den Polizeikörpern teil (*Diversity*). Die Kantonspolizei Basel-Stadt, die Beamte deutscher, italienischer, österreichischer, türkischer, französischer, englischer und polnischer Staatsangehörigkeit umfasst, hat dieses Konzept bereits umgesetzt. Auch in anderen Kantonen werden entsprechende Möglichkeiten diskutiert.

2. Mechanismen für unabhängige Untersuchungen

391. Der Schutz des Bürgers gegen den Missbrauch von polizeilicher Macht hat sich verbessert. Der Kanton Zug hat seit 2003 unter der Bezeichnung "Vermittler in Konfliktsituationen"²⁴³ eine kantonale Ombudsstelle eingerichtet. Allgemeine Ombudsstellen existieren zudem in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, sowie in den Städten Winterthur, Bern und St. Gallen. Die Stadt Zürich²⁴⁴ hatte, nach Bekanntwerden einer Reihe mutmasslicher Fälle von Fehlverhalten der Stadtpolizei, während eines Jahres eine selbständig geführte Anlauf- und Beschwerdestelle in Polizeiangelegenheiten eingerichtet. Es wurden jedoch keine Indizien für systematische tätliche Angriffe durch die Stadtpolizei gefunden. Der Leiter der Beschwerdestelle schlug eine Reihe von Massnahmen vor, um den Einsatz von Gewalt auf ein Mindestmass zu beschränken. Per Mitte 2003 wurde die Beschwerdestelle an das Amt des Ombudsmannes der Stadt Zürich angegliedert. Nach Aussagen des Beauftragten für das Beschwerdewesen im Polizei- und Militärdepartement des Kantons Basel-Stadt²⁴⁵ sei es in den letzten zwei Jahren nur zu einem Fall von polizeilicher Gewalt gegen einen Ausländer gekommen, woraufhin eine Sanktion gegen den Polizeibeamten verhängt wurde.

392. Auch im Kanton Genf besteht ein spezifischer, von der Polizei unabhängiger Mechanismus zur Untersuchung von gegen die Polizei gerichtete Misshandlungsvorwürfen. Dabei handelt es sich um die Dienststelle für Berufspflichten, die sich aus dem Dienststellenleiter und zwei Stellvertretern zusammensetzt, die vom Staatsrat ausserhalb der Verwaltung ernannt werden (Art. 38 des Polizeigesetzes). Der Dienststelle steht ein Sekretariat zur Verfügung. Monatlich erstellt der Polizeistab eine Liste aller Situationen und Umstände, die die Anwendung von Zwang erforderten. Die Dienststelle prüft diese Berichte und vergewissert sich, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt wurde. Bei Misshandlungsvorwürfen leitet sie eine Administrativuntersuchung ein. Zudem erarbeitet sie Richtlinien für die Polizei.

393. Auch wenn die anderen Kantone über keine spezifische Stelle zur Behandlung dieser Vorwürfe verfügen, sind sie nicht weniger für die Fragen der Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit sensibilisiert und treffen verschiedene Massnahmen, um die Einhaltung dieser Verfassungsgrundsätze zu gewährleisten. In mehreren Kantonen wird die Anzeige direkt an den Staatsanwalt übermittelt und die Untersuchung wird von einem Untersuchungsrichter (Neuenburg, Schaffhausen, Bern, Waadt) oder gar von einem Richter eines anderen Kantons (Appenzell Ausserrhoden) durchgeführt. Im Kanton Wallis bezeichnet der Untersuchungsrichter die Personen, die die Untersuchung durchführen (anstelle des Polizeikommandanten).

²⁴³ www.zug.ch/vermittler.

²⁴⁴ www.om.stzh.ch.

²⁴⁵ Der Beauftragte gilt als neutrale und unabhängige Beschwerdestelle.

394. In diesem Punkt ist zu betonen, dass der Entwurf für die vereinheitlichte Strafprozessordnung vorsieht, die Verfügungen und die Verfahrenshandlungen der Polizei der Überprüfung durch ein Gericht zu unterstellen (Beschwerdeinstanz; Art. 401 E-StPO).

VIII. Strafverfahren

395. ***"Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass viele der in den Artikeln 9 und 14 genannten Garantien in den Strafprozessordnungen bestimmter Kantone fehlen und dass noch keine vereinheitlichte Strafprozessordnung erlassen wurde. Die in den Artikeln 9 und 14 vorgesehenen Rechte werden deshalb nicht immer eingehalten. Besonders besorgt ist der Ausschuss über die ihm weiterhin zugehenden Informationen, wonach Inhaftierten das Recht verweigert wurde, bei der Festnahme mit einem Anwalt Kontakt aufzunehmen oder einen nahen Angehörigen über die Haft zu benachrichtigen."***

Der Vertragsstaat sollte Massnahmen treffen, um die wirksame Umsetzung aller in den Artikeln 9 und 14 des Paktes vorgesehenen Rechte auf seinem gesamten Hoheitsgebiet zu gewährleisten."

396. Zunächst ist festzuhalten, dass die in den Artikeln 9 und 14 vorgesehenen Rechte im schweizerischen Gerichtssystem alle gewährleistet sind. Entweder bestehen ausdrücklich gesetzliche Grundlagen oder, wo dies nicht der Fall ist, können die entsprechenden Ansprüche direkt aus dem übergeordneten Recht (BV, EMRK, UNO Pakt II) und der einschlägigen bundesgerichtlichen Praxis abgeleitet werden.

397. Die nachgeführte Bundesverfassung enthält heute ausdrücklich das Recht auf Benachrichtigung (Art. 31 Abs. 2) und das Recht, von den Verteidigungsrechten (darunter das Recht auf anwaltlichen Beistand) Gebrauch zu machen (Art. 32 Abs. 2). Der E-StPO konkretisiert diese Rechte in verschiedenen Bestimmungen (Art. 213; Art. 155 und 156 E-StPO; vgl. Ziff. 12 und 216 ff.).

IX. Ausweisung ausländischer Personen

398. ***"Der Ausschuss ist tief besorgt darüber, dass bei der Ausweisung von ausländischen Personen Fälle von erniedrigender Behandlung und Anwendung von übermässiger Gewalt aufgetreten sind, die zuweilen zum Tod der ausgewiesenen Person geführt haben."***

Der Vertragsstaat sollte dafür sorgen, dass alle Personen, die zwangsweise ausgewiesen werden, in einer Weise behandelt werden, die mit den Artikeln 6 und 7 des Paktes vereinbar ist. Insbesondere sollte der Vertragsstaat dafür sorgen, dass die eingesetzten Zwangsmassnahmen das Leben und die körperliche Integrität der Betroffenen nicht gefährden."

399. Dieses Thema wurde im Rahmen des "Follow-up" zu den Schlussbemerkungen des Ausschusses vom 4. November 2002 behandelt.

400. Am 18. Januar 2006 hat der Bundesrat den Eidgenössischen Räten den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG; BBl 2006 2489; vgl. Ziff. 21) vorgelegt.

401. Obwohl die Ausarbeitung dieses Entwurfs auf das Auftreten schwerer Unfälle bei zwangsweisen Rückführungen von ausländischen Personen zurückzuführen ist, geht sein Geltungsbereich deutlich über diese Rückführungen hinaus. In seinen Geltungsbereich fallen insbesondere alle Situationen, in denen sich die Bundesbehörden veranlasst sehen, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben (insbesondere gerichtliche Polizei des Bundes, Zoll, Sicherheit von Bundesgebäuden) sowie beim Transport von Personen im Auftrag einer Bundesbehörde Zwang anzuwenden. Der Entwurf gilt auch für Private, die als Hilfspersonen Aufgaben für die Behörden wahrnehmen.

402. Bei seinem letzten Besuch in der Schweiz im Frühjahr 2005 begrüßte der Ausschuss zur Verhütung von Folter des Europarats (CPT) diesen Gesetzesentwurf. Die einzige Kritik, die der CPT äusserte, bezog sich auf die elektrischen Destabilisierungsgeräte (Elektroschockgeräte), die unterdessen aus dem Entwurf gestrichen wurden.

403. Zudem hat die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) am 11. April 2002 Vorschriften betreffend zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg erlassen²⁴⁶.

404. Schliesslich werden in der Schweiz jedes Jahr mehrere Ausbildungskurse für Polizeieskorten erteilt. Über 200 Polizisten wurden entsprechend ausgebildet. In diesen Kursen setzen sich die Polizeibeamten mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip auseinander und erhalten Richtlinien, die ihnen aufzeigen, wie bei Rückführungen nach diesem Grundsatz vorzugehen ist.

X. Isolationshaft

405. ***Der Ausschuss nimmt die Erläuterungen zur Kenntnis, wonach die Isolationshaft in der Schweiz nicht praktiziert wird, ist jedoch besorgt darüber, dass die Strafprozessordnung einiger Kantone eine derartige Haftform zulassen würde.***

Der Vertragsstaat sollte dafür sorgen, dass seine Gesetze in keinem Teil des Landes eine Isolationshaft zulassen, die gegen die Artikel 9 und 10 des Paktes verstösst.

406. Der Begriff "mise au secret" ist nur noch in drei kantonalen Strafprozessordnungen (Waadt, Genf, Wallis) vorgesehen. Die Schweiz hat bereits im Zweiten periodischen Bericht dargelegt, dass dieser zweifellos unglückliche

²⁴⁶ www.kkjpd.ch

Begriff zwar in den erwähnten Strafprozessordnungen noch genannt wird. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die drakonische Massnahme der totalen Isolation der angeschuldigten Person ausnahmslos von allen Schweizer Kantonen aufgegeben worden ist. In Bezug auf die Kontakte der inhaftierten Person ist nur noch eine zeitliche Einschränkung zulässig, die zudem der richterlichen Überprüfung untersteht. Die Kontakte zu den Rechtsvertretern sind jederzeit gewährleistet. Somit besteht in der Schweiz definitiv keine Isolationshaft mehr. Vgl. auch Ziff. 195 ff.

407. Konsequenterweise ist daher im Entwurf für die vereinheitlichte Strafprozessordnung die Möglichkeit der Isolationshaft nicht mehr vorgesehen. Im Gegenteil, die inhaftierten Personen haben stets das Recht, frei, d. h. ohne Aufsicht, mit ihrer Verteidigung zu verkehren. In Artikel 156 E-StPO ist das Recht der Verteidigung festgelegt, bei den polizeilichen Einvernahmen anwesend zu sein und bei einer vorläufigen Festnahme (Dauer auf 24 Std. begrenzt) frei mit dem Klienten zu verkehren. Während der Dauer der Untersuchungs- oder Sicherheitshaft sieht Artikel 222 vor, dass die beschuldigte Person jederzeit ohne Aufsicht mündlich oder schriftlich mit ihrer Verteidigung verkehren kann. Nur in Ausnahmefällen darf der freie Verkehr einer inhaftierten Person mit ihrer Verteidigung vorübergehend eingeschränkt werden (im Sinne von Art. 234 Abs. 4 E-StPO). Dazu muss jedoch ein begründeter Verdacht auf Missbrauch vorliegen. Diese Beschränkungen müssen zudem zeitlich befristet sein und von einem Gericht genehmigt werden. Selbst wenn Einschränkungen auferlegt werden, haben diese nie die Wirkung einer Isolationshaft, da der Verkehr mit der Verteidigung nicht vollständig untersagt, sondern nur eingeschränkt wird. Als zulässige Beschränkung gilt zum Beispiel die Auflage, dass die persönlichen Kontakte zwischen der beschuldigten Person und ihrer Verteidigung in einem Raum mit Trennscheibe erfolgen, oder die Überwachung des Postverkehrs zwischen der Verteidigung und dem Klienten.

408. Um jede Verdunkelungsgefahr auszuschliessen, untersteht der Briefverkehr mit anderen Personen (nach Art. 234 Abs. 3 E-StPO) der Kontrolle des Inhalts durch die Verfahrensleitung. Von dieser Kontrolle ausgenommen ist die Korrespondenz mit den Aufsichts- und Strafbehörden.

409. Wie die obigen Ausführungen zeigen, ist im Entwurf für die Schweizerische Strafprozessordnung nicht nur keine Isolationshaft vorgesehen, sondern die darin enthaltenen Regeln würden eine derartige Haft auf jeden Fall jeglicher Wirkung berauben, da die Kontakte zur Verteidigung ab der Untersuchungshaft gewährleistet sind.

410. Die Regelung im Entwurf für die Schweizerische Strafprozessordnung konkretisiert die Anforderungen, die die Bundesverfassung, die Europäische Menschenrechtskonvention und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte in Bezug auf den Anspruch auf Achtung der Privatsphäre stellen. Diese Anforderungen müssen bereits nach den derzeit geltenden kantonalen Strafprozessordnungen beachtet werden.

XI. Unterscheidung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und ausländischen Personen

411. *"Der Ausschuss ist besorgt über die Folgen der Unterscheidung, die in verschiedenen Gesetzestexten zwischen Bürgern und Nichtbürgern getroffen wird, da letztere einen erheblichen Teil der Arbeitskräfte stellen. Insbesondere bei ausländischen Personen ohne Arbeitsbewilligung besteht die Gefahr, dass sie ausgebeutet und missbraucht werden. Eine weitere Risikogruppe sind die ausländischen Ehegatten von ausländischen Personen mit Aufenthaltsbewilligung. Sie laufen Gefahr, ausgewiesen zu werden, wenn die eheliche Gemeinschaft aufgehoben wird, und können somit gezwungen sein, bei einem Ehegatten zu bleiben, der sie misshandelt.*

Der Vertragsstaat sollte seine Politik in Bezug auf die Unterscheidung zwischen Bürgern und ausländischen Personen und zwischen verschiedenen Kategorien von ausländischen Personen überprüfen, insbesondere in Bezug auf Personen ohne gültige Aufenthaltspapiere und in Bezug auf die Ehegatten von ausländischen Personen mit Aufenthaltsbewilligung, um dafür zu sorgen, dass die im Pakt festgelegten Rechte dieser Personen eingehalten und gewährleistet werden (Art. 2, 3, 9, 12, 17 und 23)."

1. Allgemeines

412. Vgl. Ausführungen zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern, oben Ziffern 57 ff., und zur Einschränkung des Gleichheitsgebotes aufgrund der Staatsangehörigkeit, oben Ziffern 66 ff.

2. Ausländische Personen ohne Arbeitsbewilligung

413. Dieses Thema wurde im Rahmen des "Follow-up" zu den Schlussbemerkungen vom 4. November 2002 behandelt.

414. Gemäss einer Studie, die im Herbst 2004 durchgeführt wurde (vgl. Ziff. 63), sollen in der Schweiz rund 90'000 Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus (Sans Papiers) leben. Vor der Publikation dieser Studie gingen Schätzungen davon aus, dass sich die Zahl der in der Schweiz lebenden Sans Papiers auf 50'000 bis 300'000 beläuft. Neben diesen Zahlen hat die Studie auch die falschen Vorstellungen berichtigt, die teilweise hinsichtlich dieses Phänomens bestanden: Die Anwesenheit von Sans Papiers ist eher auf die Situation auf dem Arbeitsmarkt als auf die Asylpolitik zurückzuführen.

415. Sind die Behörden mit Fällen von Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus konfrontiert, stützen sie sich auf die seit langem bestehende Härtefallregelung, auf die im "Follow-up" zu den Schlussbemerkungen vom 4. November 2002 eingegangen wurde. Das Rundschreiben des Bundesamtes für Ausländerfragen und des Bundesamtes für Flüchtlinge vom 21. Dezember 2001, das im "Follow-up" erwähnt ist, wurde durch das Rundschreiben des BFM vom 1. Januar 2007 ersetzt. Die Gesuche um eine Ausnahme von der Höchstzahlregel in einem schwerwiegenden persönlichen Härtefall (Art. 13 Bst. f BVO) werden vom BFM eingehend und einzelfallweise geprüft. Voraussetzung dafür ist jedoch die Bereitschaft der zuständigen kantonalen Behörde, der gesuchstellenden Person eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Bei der Prüfung von schwerwiegenden

persönlichen Härtefällen müssen die Behörden alle Aspekte des Einzelfalls berücksichtigen. Die Behörden holen die erforderlichen Auskünfte ein, um abzuklären, ob es der gesuchstellenden Person angesichts ihrer persönlichen, wirtschaftlichen und sozialen Situation zuzumuten ist, in ihre Heimat zurückzukehren und sich dort aufzuhalten. Zu diesem Zweck ist ihre künftige Situation im Ausland den persönlichen Verhältnissen in der Schweiz gegenüberzustellen. Die Anerkennung eines persönlichen Härtefalls setzt namentlich voraus, dass sich die betroffene Person in einer Notlage befindet. Zudem müssen ihre Lebens- und Daseinsbedingungen gemessen am durchschnittlichen Schicksal von anderen ausländischen Personen in gesteigertem Mass in Frage gestellt sein, und die Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung muss für die betroffene Person gravierende Auswirkungen haben. Für die Beurteilung eines Härtefalls sind die folgenden Kriterien massgebend: Dauer der Anwesenheit, Schulsituation der Kinder, klagloses Verhalten und guter Leumund der gesuchstellenden Person, soziale Integration aller Familienmitglieder, Gesundheitszustand aller Familienmitglieder, Integration im Arbeitsmarkt und Angehörige in der Schweiz oder im Ausland. Berücksichtigt werden auch die Unterkunfts- und Integrationsmöglichkeiten im Ausland sowie allfällige frühere Bewilligungsverfahren. Schliesslich wird im konkreten Einzelfall auch dem Verhalten der Behörden Rechnung getragen, die für den Vollzug des Ausländerrechts zuständig sind²⁴⁷. Diese bisher zufriedenstellende Praxis soll auch nach Inkrafttreten des AuG (Ziff. 11) weitergeführt werden.

416. Gemäss dem erwähnten Rundschreiben hat das BFM den Kreis der Personen, die einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall (Art. 13 Bst. f BVO) geltend machen können, auf Personen beschränkt, deren Aufenthaltsstatus durch das Ausländerrecht geregelt ist. Für seit mehreren Jahren in der Schweiz lebende Asylsuchende, deren Gesuch abgelehnt wurde, gilt Artikel 13 Buchstabe f BVO²⁴⁸ somit nicht mehr. Unter gewissen Bedingungen haben sie jedoch seit Januar 2007 die Möglichkeit, nach Artikel 14 Absatz 2 des revidierten Asylgesetzes eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Die betroffene Person muss sich seit der Einreichung des Asylgesuchs während mindestens fünf Jahren in der Schweiz aufgehalten haben, und ihr Aufenthaltsort muss den Behörden immer bekannt gewesen sein. Zudem muss wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegen. Das Vorliegen eines schwerwiegenden Härtefalls (Art. 14 AsylG) kann nicht nur in einem laufenden Asylverfahren, sondern auch bei Asylbewerberinnen oder -bewerbern geprüft werden, deren Gesuch abgelehnt wurde. Diese Personen müssen jedoch die Schweiz verlassen, wenn kein Härtefall vorliegt.

417. Zwischen September 2001 und Mai 2006 haben die Behörden den Aufenthaltsstatus von rund 1900 Personen regularisiert. In 1168 Fällen erging ein negativer Entscheid und in 218 Fällen ein Nichteintretensentscheid.

418. Auf Vorschlag der EKA und mit Unterstützung der Plattform "*Pour une table ronde au sujet des Sans-Papiers*" wurde die Gruppe Sans Papiers eingerichtet, die von einem EKA-Mitglied präsiert wird. Diese Gruppe nimmt als unabhängiges

²⁴⁷ Rundschreiben des BFM zur Praxis bei der Anwesenheitsregelung von ausländischen Personen in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen vom 1. Januar 2007:

http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_und_kreisschreiben/Deutsch.Par.0058.File.dat/D_weisung_asyl_52.4.7.pdf.

²⁴⁸ Siehe Rundschreiben des IMES vom 17. September 2004 (Ziff. 61).

Expertengremium Dossiers von Betroffenen ohne geregelten Aufenthaltsstatus entgegen und prüft, ob zuhänden der zuständigen kantonalen Behörden eine Regularisierung empfohlen werden soll. Ferner führt die Gruppe Gespräche mit den zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone und klärt die Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit ab²⁴⁹.

419. Die Studie vom Herbst 2004 zeigt auch, dass die meisten Sans Papiers eine Erwerbstätigkeit ausüben und dass sie oft unter prekären Bedingungen mit schlechter Entlohnung und sehr langen Arbeitszeiten arbeiten²⁵⁰. Im Hinblick auf die Bekämpfung der Schwarzarbeit wird voraussichtlich am 1. Januar 2008 das Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA)²⁵¹ in Kraft treten, das im "*Follow-up*" erwähnt ist.

420. Ende Januar 2006 lebten in der Schweiz 24'600 vorläufig aufgenommene Asylsuchende. Ihre Erwerbsquote (34%) ist nicht einmal halb so hoch wie jene der ausländischen Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung für die Schweiz. Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine grosse Mehrheit dieser Personen sehr lange oder gar für immer in der Schweiz bleiben. Um dieser Personengruppe zu ermöglichen, sich möglichst rasch in das Erwerbsleben zu integrieren, aber auch im Hinblick auf Einsparungen bei der Sozialhilfe, hat der Bundesrat am 1. April 2006 die Bestimmungen über die Prioritäten bei der Rekrutierung angepasst (Art. 7 Abs. 3 BVO): Geht es um die erstmalige Erwerbstätigkeit, haben neben den einheimischen Arbeitskräften diejenigen ausländischen Stellensuchenden Vorrang, die sich bereits in der Schweiz aufhalten und zur Erwerbstätigkeit berechtigt sind. Dies gilt auch für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer.

421. Das neue Ausländergesetz (AuG), das voraussichtlich Anfang 2008 in Kraft treten wird, erleichtert auch die berufliche Mobilität ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Drittstaaten.

422. Für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der EU-17 oder der EFTA sieht das Freizügigkeitsabkommen seit 2007 nach Ablauf einer fünfjährigen Übergangsfrist die Personenfreizügigkeit vor (vgl. Art. 10 FZA; vgl. Ziff. 205).

3. Von der Ausweisung bedrohte ausländische Ehegatten

423. Auf dieses Thema wurde im Rahmen des "*Follow-up*" zu den Schlussbemerkungen vom 4. November 2002 eingegangen.

424. Nach dem neuen AuG (Art. 50) soll das Aufenthaltsrecht einer Ausländerin, die mit einem Schweizer oder einem in der Schweiz niedergelassenen Ausländer verheiratet war, bei der Auflösung der ehelichen Gemeinschaft grundsätzlich weiterbestehen, wenn die Ehe mindestens drei Jahre gedauert hat und die Integration erfolgreich war. Ein Aufenthaltsrecht besteht zudem, wenn wichtige persönliche Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen. Wichtige persönliche Gründe sind insbesondere dann gegeben, wenn die betroffene Person Opfer ehelicher Gewalt ist und die soziale Reintegration im Herkunftsland stark gefährdet erscheint.

²⁴⁹ Eidgenössische Ausländerkommission, <http://www.eka-cfe.ch/d/sapa.asp>.

²⁵⁰ Sans Papiers in der Schweiz (Studie), gfs.bern (Forschung für Politik, Kommunikation und Gesellschaft), Februar 2005.

²⁵¹ AS 2007 359.

XII. Verbreitung der Texte

425. ***"Der Vertragsstaat sollte dafür sorgen, dass der Text seines Zweiten periodischen Berichts, seine schriftlichen Antworten zur Liste des Ausschusses mit den zu bearbeitenden Punkte und insbesondere diese Schlussbemerkungen eine hohe Verbreitung finden."***

426. Die Schweizer Regierung verbreitet ihre Staatenberichte und die Schlussbemerkungen des Ausschusses auf den Internet-Sites des Bundesamtes für Justiz des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements²⁵² und der Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten²⁵³. Auch auf den Websites einiger Schweizer NGOs, die im Bereich der Menschenrechte tätig sind²⁵⁴, besteht die Möglichkeit, sich über dieses Thema zu informieren. Die Universität Bern hat mit finanzieller Unterstützung des Bundes einen universellen Menschenrechtsindex entwickelt. Dabei handelt es sich um eine Online-Datenbank, die für jedes Land und jedes Recht einen raschen Überblick über die Menschenrechtsinformationen des Systems der Vereinten Nationen ermöglicht. Die Datenbank enthält alle die Schweiz betreffenden Bemerkungen und Empfehlungen, die von den Vertragsorganen abgegeben wurden (seit 2000), sowie die Sonderverfahren (seit 2006)²⁵⁵.

427. Neben der Verbreitung der Berichte und Schlussbemerkungen im Internet wird allen Kantonen ein Exemplar abgegeben, da sie in die Ausarbeitung des Berichts einbezogen werden und von seiner Umsetzung und den Schlussbemerkungen des Ausschusses betroffen sind. Dasselbe gilt für jedes Bundesamt und jede andere direkt betroffene Stelle.

428. Die Berichte sind in deutscher, französischer und italienischer Sprache verfügbar, während die Schlussbemerkungen auf Französisch und Englisch verfasst werden.

XIII. Auskünfte über die Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses in den Ziff. 13 und 15 der Schlussbemerkungen

429. ***"Der Vertragsstaat wird aufgefordert, gemäss Artikel 70 Absatz 5 der Geschäftsordnung des Ausschusses innerhalb einer Frist von zwölf Monaten Auskunft über die Umsetzung der Empfehlungen zu erteilen, die der Ausschuss in den Punkten 13 und 15 der vorliegenden Schlussbemerkungen abgegeben hat. Der Ausschuss verlangt zudem, dass die Auskünfte zu seinen***

²⁵² http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/menschenrechte2/uno-sozial-pakt_und.html.

²⁵³ http://www.eda.admin.ch/sub_dipl/f/home/arti/report/rapun/civ.html.

²⁵⁴ Vgl. insbesondere die Site Menschenrechte Schweiz, <http://www.humanrights.ch>.

²⁵⁵ www.universalhumanrightsindex.org.

anderen Empfehlungen in den dritten periodischen Bericht aufgenommen werden, der ihm bis 1. November 2006 vorzulegen ist."

430. Die Auskünfte über die Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses in den Punkten 13 (Ausweisung von ausländischen Personen) und 15 (Unterscheidung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und ausländischen Personen) der Schlussbemerkungen vom 12. November 2001 wurden gemäss Artikel 70 Absatz 5 der Geschäftsordnung des Ausschusses fristgerecht am 4. November 2002 erteilt. Die Auskünfte zu den anderen Empfehlungen in den Schlussbemerkungen sind im dritten Teil des vorliegenden Berichts enthalten.