

**ZWEITER PERIODISCHER BERICHT  
DER SCHWEIZER REGIERUNG ZUM PAKT II  
AN DEN MENSCHENRECHTSAUSSCHUSS DER  
VEREINTEN NATIONEN**

(Originaltext französisch)

**am 17. September 1998 dem Zentrum der Vereinten Nationen für Menschen-  
rechte zu Händen des Menschenrechtsausschusses überreicht**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung .....</b>	<b>1</b>
<b>Erster Teil: Allgemeines .....</b>	<b>2</b>
I. Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen .....	2
II. Beitritt zum Fakultativprotokoll zum Pakt II .....	2
III. Ratifikation und Unterzeichnung von internationalen Instrumenten .....	2
IV. Reform der Bundesverfassung .....	3
V. Laufende Gesetzesrevisionen.....	4
VI. Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Pakt.....	4
<b>Zweiter Teil: Artikelweise Überprüfung der Umsetzung der durch den Pakt II garantierten Rechte .....</b>	<b>6</b>
Artikel 1: Recht der Völker auf Selbstbestimmung.....	6
Artikel 2: Verbot der Diskriminierung bei der Ausübung der im Pakt anerkannten Rechte .....	6
Artikel 3: Gleichberechtigung von Mann und Frau.....	12
Artikel 4: Ausserkraftsetzung der garantierten Rechte im Falle eines Notstandes .....	19
Artikel 5: Verbot des Rechtsmissbrauchs. Vorbehalt des günstigeren Rechts .....	19
Artikel 6: Recht auf Leben .....	19
Artikel 7: Verbot der Folter.....	20
Artikel 8: Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit.....	25
Artikel 9: Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit .....	27
Artikel 10: Menschliche Behandlung von Personen im Freiheitsentzug .....	29
Artikel 11: Verbot des Schuldverhafts.....	32
Artikel 12: Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit .....	32
Artikel 13: Ausweisung ausländischer Personen .....	33
Artikel 14: Recht auf ein faires Verfahren .....	33
Artikel 15: Keine Strafe ohne Gesetz.....	38
Artikel 16: Anspruch auf Anerkennung der Rechtspersönlichkeit .....	38
Artikel 17: Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens .....	38
Artikel 18: Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.....	40
Artikel 19: Meinungsäusserungsfreiheit.....	42
Artikel 20: Verbot der Kriegspropaganda.....	43
Artikel 21: Versammlungsfreiheit .....	43
Artikel 22: Vereinsfreiheit.....	44
Artikel 23: Recht auf Ehe.....	46
Artikel 24: Rechte des Kindes .....	47
Artikel 25: Politische Rechte .....	51
Artikel 26: Allgemeines Gleichheitsprinzip.....	53
Artikel 27: Schutz der Minderheiten.....	53

<b>Dritter Teil: Antworten zu den vom Ausschuss in seinen Schlussbe-</b>	
<b>merkungen vom 8. November 1996 vorgebrachten Kritikpunkten .....</b>	<b>57</b>
I. Vorbehalt der Schweiz zu Artikel 26 des Paktes .....	57
II. Gleichheit von Mann und Frau (namentlich im privaten Bereich) .....	58
III. Vorwürfe von Misshandlungen insbesondere ausländischer Staatsangehö-	
riger bei Festnahme und in Polizeigewahrsam .....	61
IV. Fehlen unabhängiger Mechanismen zur Registrierung und weiteren	
Behandlung von Klagen über Misshandlung durch die Polizei.....	62
V. Isolationshaft.....	63
VI. Sofortige Benachrichtigung der Familie oder der Angehörigen über die	
Verhaftung; Möglichkeit, einen Anwalt bei der Verhaftung zu kontaktieren;	
Untersuchung durch einen unabhängigen Arzt bei Polizeigewahrsam .....	64
VII. Inhaftierung während mehrerer Tage in Zellen von Polizeiposten .....	65
VIII. Beizug eines Dolmetschers.....	65
IX. Administrativhaft ausländischer Staatsangehöriger aufgrund	
des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht.....	66
X. Bundesratsbeschluss vom 24. Februar 1948 betreffend politische	
Reden von Ausländern.....	69
XI. Familiennachzug ausländischer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ....	69
XII. Adoption im Ausland .....	69
XIII. Schutz der Minderheiten .....	72
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>73</b>
<b>Dokumentation .....</b>	<b>74</b>

## Einführung

Mit Schreiben vom 10. Dezember 1997 hat das Hochkommissariat für Menschenrechte die Schweizer Regierung eingeladen, bis zum 17. September 1998 ihren zweiten periodischen Staatenbericht über die Verwirklichung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (nachfolgend: Pakt II) schriftlich einzureichen. Die Schweizer Regierung hat die Ehre, dem Menschenrechtsausschuss (nachfolgend: Ausschuss) vorliegenden schriftlichen Bericht fristgemäss zu überreichen.

Dieser zweite Bericht zeichnet die Entwicklung der Rechtslage in der Schweiz nach, wie sie sich in Bezug auf die im Pakt II garantierten Rechte seit der mündlichen Präsentation des Ersten Berichts vor dem Ausschuss am 24. und 25. Oktober 1996 präsentiert.

Die Schweizer Regierung verweist auf den Ersten Bericht vom 24. Februar 1995 (CCPR/C/81/Add.8), der durch den vorliegenden Bericht vervollständigt und aktualisiert wird. Auch die im Folgenden erwähnten Ausführungen sind zu beachten:

- das einleitende Referat bei der mündlichen Präsentation des Ersten Berichts;
- die mündlichen Antworten der Schweizer Delegation auf die schriftlichen und mündlichen Fragen des Ausschusses bei der Präsentation des Ersten Berichts (vgl. die Wortprotokolle der 1537., 1538. und 1539. Sitzung des Ausschusses; CCPR/C/SR.1537 bis 1539);
- die schriftlichen Zusatzantworten der Schweizer Regierung auf die Fragen der Mitglieder des Ausschusses anlässlich der Präsentation des Ersten Berichts (Schreiben vom 4. November 1996).

Der vorliegende Bericht wurde der Übersicht wegen in drei Teile unterteilt. Der erste Teil mit dem Titel "Allgemeines" enthält einige Bemerkungen zur allgemeinen rechtlichen und politischen Entwicklung in der Schweiz seit der mündlichen Präsentation des Ersten Berichts in den durch den Pakt II geregelten Bereichen. Der zweite Teil stellt diese Entwicklung im Zusammenhang mit den einzelnen Artikeln des Paktes dar. Schliesslich wird im dritten Teil zu jenen Bereichen Stellung bezogen, zu denen der Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum Ersten Bericht der Schweiz vom 8. November 1996 (nachfolgend: Schlussbemerkungen; CCPR/C/79/Add.70) seine Besorgnis geäussert hat.

## **Erster Teil:**

### **Allgemeines**

#### **I. Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen**

1. Am 1. Juli 1998 hat der Bundesrat in Erfüllung des Postulats von Nationalrat Gross einen Bericht über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) verabschiedet. Der Bundesrat hält in der Schlussfolgerung dieses Berichts fest, "dass er das strategische Ziel der Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen zum politisch frühestmöglichen Zeitpunkt erreichen möchte".

2. Die Frage des Beitritts der Schweiz zur UNO ist seit der Annahme einer parlamentarischen Motion Gysin durch den Nationalrat am 9. Juni 1998 erneut aktuell. Diese Motion lädt den Bundesrat ein, den Beitritt der Schweiz zur UNO vorzubereiten. Der Bundespräsident hat die Ausarbeitung eines Berichts, der den Beitritt empfehlen wird, im Laufe des Sommers 1998 angekündigt. Zusätzlich wird im Spätsommer dieses Jahres eine überparteiliche Gruppierung eine Volksinitiative für den Beitritt der Schweiz zur UNO lancieren.

#### **II. Beitritt zum Fakultativprotokoll zum Pakt II**

3. Anlässlich der Präsentation des Ersten Berichts hat die Schweizer Delegation darauf hingewiesen, dass der Beitritt zum Fakultativprotokoll in die Legislaturplanung 1995-1999 (vgl. Bundesblatt [BBl] 1996 II 293 ff.) aufgenommen worden sei. Dieser Hinweis wurde vom Ausschuss dahingehend interpretiert, dass bereits ein Projekt durch das Parlament überprüft werde (vgl. Ziff. 5 der Schlussbemerkungen). Diese Interpretation ist insofern zu präzisieren, als dem Parlament noch keine formelle Vorlage unterbreitet wurde, der Bundesrat also auf seine Absicht, die er bezüglich eines Beitritts zum Fakultativprotokoll in der Legislaturplanung 1995-1999 geäußert hatte, nicht zurückgekommen ist.

#### **III. Ratifikation und Unterzeichnung von internationalen Instrumenten**

4. Seit der Präsentation des Ersten Berichts hat die Schweiz zwei Instrumente der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte ratifiziert:

- das Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes, welches am 24. Februar 1997 ratifiziert wurde und am 26. März 1997 für die Schweiz in Kraft getreten ist;

- das Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, welches am 27. März 1997 ratifiziert wurde am 26. April 1997 für die Schweiz in Kraft getreten ist.

5. Zusätzlich sind auf regionaler Ebene drei weitere Instrumente zum Schutz der Menschenrechte zu erwähnen:

- die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen von 1992, welche am 23. Dezember 1997 ratifiziert wurde und am 1. April 1998 für die Schweiz in Kraft getreten ist;
- das Rahmenübereinkommen des Europarates von 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten, welches am 1. Februar 1995 durch die Schweiz unterzeichnet wurde. Mit Botschaft vom 19. November 1997 (BBl 1998 I 1293 ff.) hat es der Bundesrat dem Parlament zur Annahme vorgelegt. Voraussichtlich wird es noch in diesem Jahr ratifiziert werden;
- das Übereinkommen des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, welches am 2. Oktober 1997 unterzeichnet und ratifiziert wurde und am 1. Februar 1998 für die Schweiz in Kraft getreten ist.

#### **IV. Reform der Bundesverfassung**

6. Die Bundesverfassung (BV; Systematische Sammlung des Bundesrechts [SR] 101) wird gegenwärtig einer Totalrevision unterzogen. Der mit den Reformarbeiten befasste Bundesrat arbeitete einen Entwurf mit einer erläuternden Botschaft (BBl 1997 I 1 ff.) aus, die er dem Parlament im November 1996 vorgelegt hat. Der Entwurf wird gegenwärtig in den parlamentarischen Kommissionen sowie im National- und Ständerat beraten. Es ist vorgesehen, dass die Bundesversammlung die neue Verfassung im Jahre 1998, dem Jubiläumsjahr zum 150-jährigen Bestehen des Bundesstaates, verabschiedet. Die parlamentarische Schlussabstimmung wird somit Ende 1998 erwartet, während das Volk und die Kantone darüber im Laufe des Jahre 1999 abstimmen werden.

7. Die Reform umfasst drei Projekte: die Nachführung der Bundesverfassung, die Reform der Volksrechte und die Justizreform. Die Grundrechte, die gegenwärtig in der Bundesverfassung verstreut und in verschiedenen internationalen Übereinkommen enthalten sind oder durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts (ungeschriebenes Verfassungsrecht) und durch jene der Anwendungsorgane dieser Konventionen anerkannt werden, sind in einem "Katalog" zusammengefasst. Die Vorschläge des Bundesrates zur Justizreform wurden vor allem wegen der chronischen Überbelastung des Bundesgerichts notwendig. Hauptsächlich sollen sie die Funktionsfähigkeit des Bundesgerichts als richterliche Instanz sicherstellen. Von den vorgeschlagenen Reformen ist die Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit von be-

sonderer Bedeutung. Schliesslich ist zu erwähnen, dass sich ein Entwurf eines Bundesgesetzes über das Bundesgericht im Vernehmlassungsverfahren befindet. Dieses Gesetz soll das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG; SR 173.110) und gewisse Kapitel des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege vom 15. Juni 1934 (BStP; SR 312.0) ablösen. Der vorliegende Bericht wird oft auf den Entwurf der Bundesverfassungsreform Bezug nehmen.

## **V. Laufende Gesetzesrevisionen**

8. Es ist darauf hinzuweisen, dass das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210) gegenwärtig revidiert wird. Diese Revision betrifft den Personenstand, die Eheschliessung, die Ehescheidung, das Kindesrecht, die Unterhaltspflicht, die Heimstätten, die Vormundschaft und die Heiratsvermittlung. Sie wurde am 26. Juni 1998 vom Parlament verabschiedet und wird voraussichtlich spätestens am 1. Januar 2000 in Kraft treten.

9. Es ist ferner anzuführen, dass der Allgemeine Teil des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) gegenwärtig in Revision ist. Ausserdem liegt ein Entwurf eines Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht vor.

10. Zu Beginn des Jahres 1998 hat eine Expertenkommission einen Bericht zur Harmonisierung der verschiedenen kantonalen Strafprozessordnungen ausgearbeitet. Zentraler Gegenstand des Berichts ist die Beschreibung der möglichen Wesenszüge eines künftigen, in der ganzen Schweiz anwendbaren Strafprozessgesetzes. Die oben erwähnte Justizreform wird die zur Vereinheitlichung der zivilrechtlichen und strafrechtlichen Verfahren notwendigen Verfassungsgrundlagen einführen.

11. Das Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) wird gegenwärtig vollständig revidiert. Gewisse Bestimmungen zu den Massnahmen gegen die illegale Einreise in die Schweiz sind bereits am 1. Juli 1998 als Dringlichkeitsrecht in Kraft getreten. Der Revisionsentwurf enthält auch verschiedene Änderungen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR. 142.20). Das Parlament hat ihn am 26. Juni 1998 angenommen.

12. Im vorliegenden Bericht wird auf diese verschiedenen Revisionsentwürfe im Zusammenhang mit den entsprechenden Artikeln des Paktes hingewiesen.

## **VI. Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Pakt**

13. Das Bundesgericht hat im Berichtszeitraum zahlreiche Urteile mit Bezug auf die durch den Pakt geschützten Rechte und Garantien gefällt (24 veröffentlichte sowie 23 nicht veröffentlichte Urteile). Dabei ist nicht nur die hohe Anzahl der Urteile, sondern auch die wachsende Bedeutung, die das Bundesgericht dem Pakt in seiner

Praxis gibt, bemerkenswert. 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

(seit Präsentation des Ersten Berichts)

#### Artikel 1: Recht der Völker auf Selbstbestimmung

14. Zu den Ausführungen des Ersten Berichts zum zweiten Absatz von Artikel 1 (Ziff. 5) ist zu präzisieren, dass das Pulverregal (d.h. das Bundesmonopol für die Herstellung und den Verkauf von Munition) am 1. April 1998 abgeschafft wurde (Aufhebung von Art. 41 Abs. 1 BV).

#### Artikel 2: Diskriminierungsverbot bei der Ausübung der im Pakt anerkannten Rechte

##### Reform der Bundesverfassung

15. Der in Artikel 4 der geltenden Bundesverfassung enthaltene, allgemeine Grundsatz der Rechtsgleichheit und des Diskriminierungsverbots hat eine fest etablierte Rechtsprechung vorgebracht, die durch den Verfassungsentwurf nicht in Frage gestellt wird. Artikel 7 des Entwurfs der Bundesverfassungsreform hält im Gegenteil fest:

**"Art. 7            Rechtsgleichheit**

<sup>1</sup> Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich .

<sup>2</sup> Niemand 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."

(Absatz 3 dieses Artikels betrifft den Gleichstellungsgrundsatz zwischen Mann und Frau, der weiter unten im Rahmen von Artikel 3 erläutert wird.)

16. Im Vergleich zum geltenden Text wurde in Absatz 1 des Entwurfs eine andere Formulierung gewählt: Zukünftig wird klar festgehalten, dass das Rechtsgleichheitsgebot nicht bloss auf Schweizer, sondern auf alle Personen Anwendung findet. Diese

Anpassung trägt der Rechtsprechung des Bundesgerichts und der in der herrschenden Lehre seit langem vertretenen Auffassung Rechnung, wonach sich auch ausländische Personen auf Artikel 4 BV berufen können (vgl. Erster Bericht, Ziff. 10).

### **Verbot der Diskriminierung von behinderten Personen**

17. Im Oktober 1995 wurde eine parlamentarische Initiative ("Initiative Suter") eingereicht, die die Aufnahme einer Bestimmung über die Rechtsgleichheit für behinderte Personen in die Bundesverfassung bezweckt. Die vorgeschlagene Bestimmung richtet sich nicht nur an den Bund, an die Kantone und an die Gemeinden, sondern sie soll im Sinne der Drittwirkung auch unter Privaten Wirkung entfalten (Horizontalwirkung).

18. Im Rahmen der Bundesverfassungsreform haben die eidgenössischen Räte beschlossen, einen Absatz über die gesetzlichen Massnahmen zur Umsetzung des Diskriminierungsverbotes behinderter Personen einzufügen. Gemäss der Fassung des Ständerates soll ein Gesetz Massnahmen zur Beseitigung der bestehenden Benachteiligungen vorsehen, während - gemäss der weitergehenden Fassung des Nationalrates - das Gesetz für die Gleichstellung von Behinderten mit Nicht-Behinderten sorgen soll, indem es Massnahmen zur Beseitigung oder zum Ausgleich bestehender Benachteiligungen vorsieht.

### **Verbot der Rassendiskriminierung**

a) Erster Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD)

19. Am 3. und 4. März 1998 hat die Schweiz dem CERD ihren Ersten Bericht (CERD/C/270/Add.1) präsentiert (vgl. CERD/C/SR.1248 und 1249). In seinen Schlussbemerkungen (CERD/C/304/Add.44) hat der Ausschuss die Einführung von Strafbestimmungen über die Rassendiskriminierung [vgl. unten, Buchstabe b)] und die Schaffung einer eidgenössischen Kommission gegen Rassismus [vgl. unten, Buchstabe c)] begrüsst. Er hat aber auch einige kritische Bemerkungen angebracht [vgl. unten, insbesondere Buchstabe c), sowie Ziff. 38] und den Schweizer Behörden dazu Empfehlungen abgegeben. Die Massnahmen, die in der Folge getroffen werden, werden im nächsten an den Ausschuss gerichteten periodischen Bericht dargelegt.

b) Artikel 261<sup>bis</sup> StGB

20. Als erstes ist Artikel 261<sup>bis</sup> StGB (und Artikel 171c des Militärstrafgesetz) zu erwähnen, die beim Schweizer Beitritt zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung angenommen wurden.

21. Artikel 261<sup>bis</sup> StGB sieht die Bestrafung folgender Handlungen vor:

- öffentlicher Aufruf zu Rassenhass und rassistische Propaganda (Abs. 1);

- Versuch, Völkermord und andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu leugnen, gröblich zu verharmlosen oder zu rechtfertigen (Abs. 4);
- Verweigerung einer angebotenen Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, wegen der Rasse, der Ethnie oder der Religion einer Person oder einer Gruppe von Personen (Abs. 5).

22. Solche Handlungen werden von Amtes wegen verfolgt und mit Gefängnis oder Busse bestraft.

23. Artikel 261<sup>bis</sup> ist am 1. Januar 1995 in Kraft getreten. Bis heute wurden auf kantonaler Ebene beinahe 30 Verurteilungen ausgesprochen. Im Juli 1998 hat das Bezirksgericht Baden aufgrund des Antirassismugesetzes erstmals zwei Revisionisten - einen Schriftsteller und einen Verleger - zu unbedingten Freiheitsstrafen von einem, respektive mehr als einem Jahr sowie zu je einer Busse verurteilt. Die verurteilten Personen können jedoch Rechtsmittel einlegen.

24. Am 5. Dezember 1997 hat das Bundesgericht sein erstes Urteil in Anwendung der neuen Strafrechtsbestimmung erlassen (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts [BGE] 123 IV 202). Hintergrund der Angelegenheit bildete die Versendung zahlreicher Briefe mit antisemitischen Äusserungen. Das Bundesgericht bestätigte die dem Beschwerdeführer auferlegte unbedingte Freiheitsstrafe von vier Monaten und die Busse von 5000 CHF.

25. In einem Urteil vom 30. April 1998 hat das Bundesgericht entschieden, dass selbst bei Fehlen einer strafbaren Handlung rassistische Literatur eingezogen und vernichtet werden könne. Damit bestätigte es einen Entscheid des Kantonsgerichts Neuenburg, das die Vernichtung von 20 Zeitschriften und 30 CD rassistischen Inhaltes angeordnet hatte, währenddem die Empfänger dieser Erzeugnisse einer Verurteilung entgingen.

26. Die schweizerische Gesetzgebung (insbesondere das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 4. Oktober 1991; SR 312.5) gibt den Opfern rassistischer Aggressionen die Möglichkeit, Schadenersatz zu erhalten, auch wenn es bis heute kaum zu Anwendungsfällen gekommen ist. Im Kanton Zürich wurde kürzlich eine Person, die einen Polizeibeamten mit rassistischen Äusserungen beschimpft hatte, zur Zahlung von sFr. 1000.-- an das Opfer verurteilt.

27. Schliesslich ist die Ausarbeitung von Lehrprogrammen für Polizeibeamte und Gefängniswächter zu erwähnen, die insbesondere die Verminderung von Fällen polizeilicher Misshandlungen vorwiegend ausländischer Personen bezwecken. Diese Programme gründen auf den Empfehlungen des CERD.

#### c) Eidgenössische Kommission gegen Rassismus

28. Im Anschluss an den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung hat der Bundesrat am 23. August 1995 beschlossen, eine Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) mit folgendem Mandat ins Leben zu rufen:

"[Die Kommission] befasst sich mit Rassendiskriminierung, fördert eine bessere Verständigung zwischen Personen unterschiedlicher Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethischer Herkunft, Religion, bekämpft jegliche Form von direkter oder indirekter Rassendiskriminierung und schenkt einer wirksamen Prävention besondere Beachtung."

Die EKR ist bei der Festlegung der Hauptaufgaben ihrer Tätigkeit frei.

29. In den ersten zwei Jahren ihres Bestehens befasste sich die EKR mit folgenden Themen:

- die Situation der Fahrennden und der Jenischen;
- die Integration ausländischer Personen und die möglichen Auswirkungen auf den Rassismus und die Fremdenfeindlichkeit;
- die Situation der Muslime in der Schweiz;
- das Wiederaufkommen von Antisemitismus als Folge der Diskussion über die nachrichtenlosen jüdischen Vermögen.

30. Den Schwerpunkt der Aktivitäten der EKR bilden die Massnahmen zur Prävention. So hat die EKR insbesondere:

- eine Präventionskampagne lanciert (die mit dem goldenen "United Nations Award" ausgezeichnet wurde);
- eine Kampagne in der Arbeitswelt realisiert, und zwar in Form einer an Arbeitgeber und an junge Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen adressierten Zeitung.
- In Zusammenarbeit mit Forschungsinstituten sowie Forscherinnen und Forschern fördert sie Untersuchungen über Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus.
- Halbjährlich gibt sie ein Bulletin mit jeweils einem Schwerpunktthema heraus. Das Bulletin wird den Parlamentsmitgliedern, den 3000 Gemeinden in der Schweiz, den kantonalen Bibliotheken u.a. kostenlos zugestellt. Die Auflage beträgt 7000 Exemplare.
- Mehrfach hat sie mit eidgenössischen, kantonalen und lokalen Behörden Kontakt aufgenommen, um diese auf Fragen der direkten oder indirekten Rassendiskriminierung zu sensibilisieren. Besonderen Wert legt die EKR auf die Verpflichtung der Behörden, die Strafbestimmung des Artikels 261<sup>bis</sup> StGB von Amtes wegen anzuwenden.
- In ihrer Ombudsfunktion, mit welcher ihr Präsident betraut wurde, ist sie als Vermittlerin tätig. Diese Funktion ist insofern beschränkt, als der EKR nur beratende Funktion zukommt.

d) Rassistische Propaganda auf dem Internet

31. Verschiedene Massnahmen sind zur Bekämpfung rassistischer Propaganda auf dem Internet getroffen worden. Einerseits wurden Empfehlungen zuhanden der Provider ausgearbeitet (siehe dazu den Bericht einer interdepartementalen Arbeitsgruppe zu strafrechtlichen, datenschutzrechtlichen und urheberrechtlichen Fragen rund um Internet, Bern, Mai 1996). Andererseits wurde im Januar 1998 eine "Internetpatrouille" im Bundesamt für Polizeiwesen eingerichtet: Auch wenn dieser Patrouille keine eigene Untersuchungskompetenz zukommt, koordiniert sie die Ermittlungen zwischen den Kantonen und behandelt die Fälle, die ihr durch die Kantone delegiert wurden (Ermittlung des Autors und des Anbieters, dann Rückgabe des Falles an die kantonale Polizei mit der Empfehlung, die Site zu schliessen). Im Juli 1998 hatte die Bundespolizei ungefähr zehn extremistische Sites blockieren lassen.

e) Integration von Ausländerinnen und Ausländern

32. Die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), die im Jahre 1970 durch einen einfachen Bundesbeschluss des Bundesrates gegründet worden war, erhielt vom Parlament im Juni 1998 ihre gesetzliche Verankerung im ANAG im Rahmen einer Teilrevision dieses Gesetzes. Der Bundesrat ist seither befugt, die EKA aufgrund dieser gesetzlichen Grundlage einzusetzen. Sie ist nun auch berechtigt, die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen für die soziale Integration vorzuschlagen und zu Beitragsgesuchen Stellung zu nehmen (Art. 25a). Die Kantone, die Gemeinden oder Dritte müssen sich jedoch mit einem angemessenen Beitrag an der Finanzierung der Projekte beteiligen.

33. Zusätzlich hat der Bundesrat im Jahre 1995 die EKA mit der Aufgabe betraut, zu Handen des Parlamentes einen Bericht über die schweizerische Politik zur zukünftigen sozialen Integration zu verfassen. Über den ersten Berichtsentswurf wurde 1996/97 ein breites Vernehmlassungsverfahren bei sämtlichen betroffenen schweizerischen und ausländischen Organisationen sowohl schriftlich als auch im Rahmen von Tagungen durchgeführt. Der Bericht wird voraussichtlich Ende des Jahres 1998 fertiggestellt sein.

### **Einschränkung des Gleichheitsgebotes aufgrund der Staatsangehörigkeit**

a) Rechtsprechung des Bundesgerichts

34. Selbst wenn das verfassungsmässige Recht auf Rechtsgleichheit allen Menschen zukommt, bedeutet dies nicht, dass eine unterschiedliche Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit nicht sachlich gerechtfertigt sein könnte (vgl. Erster Bericht, Ziff. 13).

35. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass das Bundesgericht kürzlich seine Rechtsprechung betreffend die Voraussetzungen, unter welchen Ausländerinnen und Ausländer die Handels- und Gewerbefreiheit anrufen können, in zwei Urteilen präzisiert hat.

36. In einem Urteil vom 26. Februar 1997 (BGE 123 I 19) betreffend die Zulassung eines Ausländers zum Anwaltspraktikum hat das Bundesgericht festgestellt, dass sich eine ausländische Person mit einer Jahresaufenthaltsbewilligung, die den fremdenpolizeilichen Einschränkungen untersteht, nicht wie eine ausländische Person mit einer Niederlassungsbewilligung auf die Handels- und Gewerbefreiheit berufen kann, um zum Anwaltspraktikum zugelassen zu werden.

37. Das Bundesgericht hat jedoch in einem anderen Urteil vom 4. Juli 1997 (BGE 123 I 212) festgestellt, dass sich ein Ausländer, der von den arbeitsmarktlichen Begrenzungsmaßnahmen ausgenommen ist und der gestützt auf Artikel 7 Absatz 1 ANAG Anspruch auf Erneuerung seiner Aufenthaltsbewilligung hat, auf die Handels- und Gewerbefreiheit berufen könne.

b) Verzicht auf das Drei-Kreise-Modell

38. Anlässlich der Präsentation des Ersten Berichts der Schweiz vor dem CERD (vgl. die Schlussbemerkungen des CERD vom 19. März 1998, Ziff. 6; CERD/C/304./Add. 44.) hat der Ausschuss seine Besorgnis bezüglich des sogenannten Drei-Kreise-Modells, das zu Beginn der neunziger Jahre für die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte eingeführt wurde, geäußert [N.B. dieses Modell unterteilt die Staaten für die Rekrutierung in verschiedene Kategorien: Zur ersten Kategorie gehören die Mitgliedstaaten der EU und der EFTA, mit welchen progressiv die Einführung des freien Personenverkehrs angestrebt wird. An zweiter Stelle kommen die anderen traditionellen Rekrutierungsländer (im wesentlichen die Staaten Nordamerikas). Zur dritten Kategorie gehören die nichttraditionellen Rekrutierungsländer (alle anderen Staaten)].

39. Im Rahmen der laufenden Revision des Ausländerrechts soll das Drei-Kreise-Modell aufgehoben und durch ein duales System der Zulassung von ausländischen Arbeitskräften abgelöst werden. Gemäss der Absicht des Bundesrates können Personen, die nicht Angehörige der EU- und EFTA-Staaten sind, in der Schweiz zugelassen werden, wenn sie beruflich besonders qualifiziert sind. Zusätzlich werden Zulassungen bei Aufenthalten zur Weiterbildung im Rahmen schweizerischer Hilfs- und Entwicklungsprojekte sowie aus humanitären Gründen weiterhin möglich sein.

c) Politische Reden von ausländischen Personen

40. Der Ausschuss wünschte, dass der Bundesratsbeschluss vom 24. Februar 1948 entweder aufgehoben oder dahingehend abgeändert werde, dass er mit der in Artikel 19 des Paktes enthaltenen Meinungsäusserungsfreiheit vereinbar ist (Ziff. 17 und 28 der Schlussbemerkungen). Der Bundesrat hat den Beschluss am 9. März 1998 aufgehoben.

## **Einschränkungen des Gleichheitsgebotes aufgrund der Sprache, der Meinung und der Religion**

41. Diskriminierungen wegen der Sprache (vgl. Erster Bericht, Ziff. 21), der Meinung oder der Religion (vgl. Erster Bericht, Ziff. 22) werden in den Kapiteln zu den Artikeln 27, 18 und 19 des Paktes untersucht.

### **Artikel 3:** **Gleichberechtigung von Mann und Frau**

#### **Internationales Recht**

42. Die Schweiz hat das Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau am 27. März 1997 ratifiziert. Dieses ist für die Schweiz am 26. April 1997 in Kraft getreten.

43. An der vierten UNO-Weltfrauenkonferenz, die vom 4. bis 15. September 1995 in Peking stattfand, wurde eine gemeinsame Erklärung verabschiedet und mit einer Aktionsplattform eine neue Arbeitsgrundlage für die Verbesserung der Situation und der Rechte der Frauen in der ganzen Welt geschaffen. Nach Kenntnisnahme des Konferenzberichts der Schweizer Delegation hat der Bundesrat eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitgliedern von mehr als zehn verschiedenen Bundesstellen, eingesetzt. Diese Arbeitsgruppe wurde mit der Aufgabe betraut, die in Peking verabschiedete Aktionsplattform auf ihre Realisierbarkeit zu überprüfen und zuhanden des Bundesrates einen Aktionsplan für die Schweiz auszuarbeiten. Die Ämterkonsultation zu diesem Aktionsplan wurde im Sommer 1998 durchgeführt. Die Veröffentlichung des Aktionsplans ist für die nahe Zukunft vorgesehen.

#### **Reform der Bundesverfassung**

Der dritte Absatz von Artikel 7 des Entwurfs der Bundesverfassungsreform bestimmt:

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

#### **Entwurf einer Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches**

44. Mit der gegenwärtigen Revision des ZGB soll die Gleichstellung von Frau und Mann im Bereich des Familienrechts verwirklicht werden (Personenstand, Eheschliessung, Scheidung, Kindesrecht, Verwandtenunterstützungspflicht, Heimstätten mit gewissen Privilegien zugunsten des Eigentümers und seiner Familie, Vormundschaft und Ehevermittlung). Aus der Vorlage sind insbesondere die folgenden Neuerungen zu erwähnen:

- Die finanzielle Stellung der geschiedenen Frau wird wegen hälftiger Teilung der während der Ehe erworbenen Austrittsleistungen der beruflichen Vorsorge beachtlich verbessert.
- Auch die Möglichkeit der gemeinsamen elterlichen Sorge geschiedener Eltern ist eine Massnahme zur Realisierung der rechtlichen Gleichstellung der Geschlechter.
- Der nacheheliche Unterhalt hängt grundsätzlich nicht mehr vom Scheidungsver schulden ab: die Unterhaltsbeiträge bemessen sich nach objektiven Kriterien wie Aufgabenverteilung während der Ehe, Ehedauer, Einkommen, Vermögen sowie Alter und Gesundheit der Ehegatten.
- Auch in anderen durch das Zivilgesetzbuch geregelten Bereichen wird die Ungleichbehandlung von Frau und Mann eliminiert. So wird in Artikel 382, Absatz 1 ZGB die Pflicht zur Übernahme des Amtes als Vormund, die noch heute nur den männlichen Verwandten obliegt, auch auf die Frauen ausgedehnt.
- Bezüglich des Familiennamens und des Kantons- und Gemeindebürgerrechts sind weitere gesetzgeberische Änderungen im Gange, welche eine umfassende Gleichstellung zwischen Frau und Mann anstreben.

### **Politische Partizipation - Geschlechterquoten**

45. In den vergangenen Jahren haben sich die Bemühungen verstärkt, mit politischen Vorstössen verbindliche Zielvorgaben und Quotenbestimmungen einzuführen, um den Frauenanteil in der Verwaltung, an den Universitäten, den Gerichten und in den politischen Behörden zu erhöhen.

46. Auf Bundesebene ist die Volksinitiative "Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden" zustande gekommen. Sie verlangt eine angemessene Vertretung der Frauen in allen Bundesbehörden, namentlich im National- und Ständerat, im Bundesrat und am Bundesgericht, sowie eine ausgewogene Vertretung in den Verwaltungen und an den Hochschulen. Gemäss dieser Initiative darf die Differenz zwischen der Zahl der weiblichen und männlichen Vertreter eines Kantons im Nationalrat nicht mehr als eins betragen. Jeder Vollkanton soll einen Ständerat und eine Ständerätin wählen, die Halbkantone einen Mann oder eine Frau. Mindestens drei der sieben Mitglieder des Bundesrates und mindestens vierzig Prozent der Mitglieder und Ersatzmitglieder des Bundesgerichts müssen Frauen sein. In seiner Botschaft vom 17. März 1997 (BBl 1997 III 537) empfiehlt der Bundesrat dem Parlament, die Initiative abzulehnen und sie ohne Gegenvorschlag zur Volksabstimmung zu unterbreiten, da die Volksinitiative seiner Auffassung nach die Wahlfreiheit auf übermässige Weise einschränken würde.

47. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat die Verlängerung der Frist zur Behandlung der Initiative um ein Jahr vorgeschlagen. Ferner soll eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte als indirekter Gegenvorschlag zur Initiative vorgelegt werden, wonach Quotenregelungen für die Listenbildung bei der Wahl in den Nationalrat einzuführen sind (Quoten von 30% Frauen auf den

Wahllisten während dreier Nationalratswahlen). Diese Revision sollte bis zu den Wahlen des Jahres 1999 in Kraft getreten sein und deshalb den beiden Räten in der Herbstsession oder spätestens in der Wintersession 1998 unterbreitet werden.

48. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen sowie Frauen aus sechs politischen Parteien haben im Mai 1998 die Parteien aufgerufen, aktiv Massnahmen im Hinblick auf die eidgenössischen Wahlen von 1999 zu treffen. In ihrem überparteilichen Manifest "Mehr Frauen ins Parlament" weisen sie darauf hin, dass die eidgenössischen Wahlen von 1999 die Gelegenheit seien, die Vertretung der Frauen im Nationalrat (gegenwärtig 43 der 200 Sitze) und im Ständerat (gegenwärtig 8 der 46 Sitze) zu erhöhen und zwar in allen Parteien. Die politischen Parteien haben eine Schlüsselrolle zu spielen: Sie würden die Verantwortung tragen, ihren Kandidatinnen echte Wahlchancen einzuräumen. Um dies zu erreichen, müsse der Parteivorstand deutlich signalisieren, dass er gewillt sei, eine paritätische Vertretung auf allen politischen Ebenen zu realisieren. Das Manifest befürwortet ausserdem die Einführung von Quoten in den verschiedenen Parteiorganen. In den Parteien sollten spezielle Strukturen für Frauen eingerichtet und für die Gleichstellung verantwortliche Personen eingesetzt werden.

49. In einem Urteil vom 19. März 1997 hatte das Bundesgericht über die Zulässigkeit einer Quotenregelung zu entscheiden (BGE 123 I 152). Die Bundesrichter haben die solothurnische Volksinitiative "Für eine gleichberechtigte Vertretung der Frauen und Männer in den kantonalen Behörden" ("Initiative 2000") für ungültig erklärt und damit den Entscheid des Solothurner Kantonsrates vom 13. Februar 1996 bestätigt. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass eine solche Regelung einen unverhältnismässigen Eingriff in das Gleichbehandlungsgebot darstelle und das durch die Bundesverfassung gewährleistete allgemeine und gleiche Recht, wählen und gewählt zu werden, verletze.

50. In Befolgung der Richtlinien des Bundesrates über die Verbesserung der Vertretung und der beruflichen Stellung des weiblichen Personals in der allgemeinen Bundesverwaltung haben die PTT und die Schweizerischen Bundesbahnen am 3. August, beziehungsweise am 14. September 1993 entsprechende Richtlinien erlassen.

51. Artikel 10 der Verordnung über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes vom 3. Juni 1996 (Kommissionenverordnung) schreibt vor, dass der Frauen-, beziehungsweise Männeranteil in einer Kommission mindestens 30% betragen muss und dass längerfristig eine paritätische Vertretung anzustreben ist. Falls der Frauen- oder Männeranteil weniger als 30% beträgt, verlangt die Bundeskanzlei vom zuständigen Departement eine schriftliche Begründung (diese Geschlechterquote war bereits in den früheren Richtlinien vom 1. April 1992 vorgesehen).

52. Auf die dringliche einfache Anfrage Bühlmann vom 6. März 1997 betreffend den Frauenanteil in den ausserparlamentarischen Kommissionen und die Umsetzung von Artikel 10 der Kommissionsverordnung antwortete der Bundesrat, dass die Zielvorgabe von 30% für die der Verordnung unterstehenden Kommissionen annähernd erreicht werden konnte (27,7%).

53. Im Oktober 1993 wurde an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETH) eine Stelle für Chancengleichheit geschaffen. In den Jahren 1996 und 1997 sind an der ETH und an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne (ETHL) verschiedene Massnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils auf allen Stufen getroffen worden, jedoch ohne Geschlechterquoten oder Zielvorgaben (z.B. im Rahmen des Möglichen bevorzugte Berücksichtigung der Frauenkandidaturen). Ausserdem sind die allgemeinen Richtlinien zur Erhöhung des Frauenanteils in der Bundesverwaltung anwendbar.

### **Verwirklichung des Rechtsetzungsprogramms von 1986**

54. Jene Regelungen, die Ungleichbehandlungen von Frauen und Männern enthalten (direkte Diskriminierungen), sind grösstenteils beseitigt worden, namentlich im Bereich der Altersversicherungsrenten, des Ausländerrechts, des Erwerbs des Schweizer Bürgerrechts und des Ehefähigkeitsalters.

55. Von den verbleibenden Ungleichbehandlungen ist das Problem der Gleichstellung bei der Wahl des Familiennamens zu nennen. Wie bereits oben erwähnt, ist eine Änderung der Bestimmungen des ZGB zum Familiennamen der Ehegatten im Sinne der Gleichstellung geplant. Den vorgeschlagenen Änderungen wurden im Rahmen der Vernehmlassung weitgehend zugestimmt.

56. Zahlreiche Regelungen, die formell keine Ungleichbehandlungen von Frauen und Männern enthalten, die jedoch die Frauen aufgrund des Lebenszusammenhanges und ihrer Geschlechterrolle benachteiligen, müssen noch angepasst werden (Beseitigung indirekter Diskriminierungen), namentlich im Bereich der Sozialversicherungen, des Steuerrechts und der Beamtenregelungen.

### **Frauenrelevante Regelungen (die nicht im Rechtsetzungsprogramm aufgeführt sind)**

#### a) Sozialversicherungen

57. Die Sozialversicherungen haben vor allem einen Bezug zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (nachfolgend: Pakt I). Der Bericht der Schweizer Regierung über die Verwirklichung des Paktes I wird sich detailliert mit diesen auseinandersetzen.

58. Das neue, am 1. Januar 1996 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10), sieht für die ganze Bevölkerung eine obligatorische Versicherung für die medizinische und pharmazeutische Behandlung sowie eine fakultative Taggeldversicherung vor. In der freiwilligen Taggeldversicherung wurde die Dauer der gesetzlichen Mutterschaftsleistungen von 10 auf 16 Wochen verlängert.

59. Die zehnte Revision des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) ist am 1. Januar 1997 in Kraft getreten. Sie stellt eine wichtige Etappe bei der Realisierung der Gleichstellung von Frau und

Mann dar. Sie führt eine vom Zivilstand der Berechtigten unabhängige Individualrente ein, rechnet Gutschriften als "fiktives Einkommen" für Erziehungs- und Betreuungsarbeiten an, führt die Teilung des in der Ehe erzielten Einkommens (Berechnung der Renten nach dem System des "Splittings") sowie eine Hinterlassenenrente für Witwer (wenn auch unter engeren Voraussetzungen als die Witwenrente) ein. Diese Revision sieht auch die Heraufsetzung des Rentenalters der Frauen um zwei Jahre in zwei Stufen vor - im Jahr 2001 auf 63 Altersjahre und im Jahr 2005 auf 64 Altersjahre. Gleichzeitig soll das Rentenalter der Männer herabgesetzt werden. Die 10. Revision führt auch die Möglichkeit eines Altersrentenvorbezuges während maximal zweier Jahre ein.

60. Die Arbeiten zur 11. AHV-Revision haben begonnen. Eines der Ziele dieser Revision ist die Realisierung des Gleichstellungsgebotes von Frau und Mann beim Rentenalter und bei der Rente des überlebenden Ehegatten.

61. Am 25 Juni 1997 hat der Bundesrat einen Gesetzesentwurf sowie eine Botschaft zur Mutterschaftsversicherung verabschiedet (BBI 1997 IV 981). In einem Manifest vom 25. November 1997 haben 30 Frauenorganisationen diesen bundesrätlichen Gesetzesentwurf unterstützt, der ihrer Auffassung nach zwar eine Minimallösung darstellt, aber dennoch als Ausweg aus der verfahrenen Situation angesehen wird (die Verfassungsbestimmung datiert in der Tat von 1945). Im Sommer 1998 hat das Parlament Eintreten auf die bundesrätliche Vorlage beschlossen. Die hauptsächlichen Differenzen betreffen die Frage der Finanzierung dieser Versicherung.

b) Niederlassung und Aufenthalt; Asylrecht

62. Der Nationalrat hat einer parlamentarischen Initiative zum zivilstandsunabhängigen Aufenthaltsrecht und einer vom Ehemann unabhängigen Arbeitsbewilligung zugestimmt. Gegenwärtig wird in der vorberatenden Kommission des Nationalrates ein entsprechender Gesetzestext ausgearbeitet. Eines der Anliegen ist es, den Migrantinnen das Verlassen ihrer gewalttätigen Ehemänner zu erlauben, ohne sie dem Risiko einer Ausweisung aus der Schweiz auszusetzen.

63. Im Zusammenhang mit der Befragung von asylsuchenden Personen sehen die Richtlinien des Bundesamtes für Flüchtlinge künftig eine separate Befragung der Ehegattinnen von Asylbewerbern vor. Sexuelle Gewalt gegenüber Verfolgten soll vermehrt als Grund für ein Rückschaffungsverbot anerkannt werden.

64. Der Flüchtlingsbegriff wurde in den parlamentarischen Beratungen zur Revision des Asylgesetzes in dem Sinn ergänzt, dass bei den Entscheiden über eine Rückführung auch frauenspezifischen Gründen (zum Beispiel Eingriffe in die sexuelle Integrität) Rechnung zu tragen ist.

c) Gewalt gegen Frauen

65. Dieses Phänomen gibt es leider auch in der Schweiz: Eine erste repräsentative Studie zu diesem Thema wurde durchgeführt. Danach wird ein Fünftel der Frauen

in der Schweiz einmal im Leben Opfer von physischer oder sexueller Gewalt durch ihren Partner.

66. Das erste Mädchenhaus hat im August 1994 in Zürich seinen Betrieb aufgenommen. Es bietet jungen Frauen zwischen 14 und 21 Jahren, die Opfer von Gewalt sind, Beratung und Wohnraum an und ergänzt so die zahlreichen Frauenhäuser in den Kantonen, die den Frauen in Not Hilfe anbieten.

67. Zum Thema "Gewalt gegen Frauen in Ehe und Partnerschaft" hat die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten im Jahre 1997 eine gesamtschweizerische Informations- und Sensibilisierungskampagne durchgeführt.

68. Frauen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität beeinträchtigt worden sind, erhalten die Leistungen und Hilfe, die im Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vorgesehen sind, und zwar unabhängig davon, ob der Täter ermittelt worden ist und ob er sich schuldhaft verhalten hatte. Die im Gesetz vorgesehene Hilfe umfasst drei Bereiche: Beratung, Schutz und Rechte des Opfers im Strafverfahren, Schadenersatz und Genugtuung. Die Kantone müssen für die Opfer Beratungsstellen einrichten, deren Aufgabe es ist, medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe anzubieten. Die Leistungen dieser Beratungsstellen sind unentgeltlich. Die Behörden müssen das Persönlichkeitsrecht des Opfers in allen Abschnitten des Strafverfahrens wahren: Bei Straftaten gegen die sexuelle Integrität kann eine Gegenüberstellung nur angeordnet werden, wenn der Anspruch des Angeschuldigten auf rechtliches Gehör es unbedingt erfordert und die Öffentlichkeit auf Antrag des Opfers ausgeschlossen wurde. Hinzu kommt, dass jedes Opfer einer in der Schweiz verübten Straftat Anspruch auf Entschädigung oder Genugtuung gegenüber dem Staat hat, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

d) Gleichstellung im Berufsleben

69. Zum Inhalt und zu den Garantien des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG; SR 151) ist einerseits auf die Ausführungen der Schweizer Delegation bei der mündlichen Präsentation des Ersten Berichts am 24. Oktober 1996 (vgl. Wortprotokoll der 1537. Sitzung des Menschenrechtsausschusses, Ziff. 15, S. 5) und andererseits auf Kapitel II. des dritten Teils des vorliegenden Berichtes, Ziff. 249-267, zu verweisen.

70. Mehrere erstinstanzliche Entscheidungen sind in Anwendung des Gleichstellungsgesetzes seit dessen Inkrafttreten am 1. Juli 1996 ergangen. Zur Illustration sei ein typischer Fall einer Lohndiskriminierung erwähnt, der vor die waadtländische Justiz gebracht wurde: Eine Angestellte eines Unternehmens in der Region von Lausanne erhielt einen tieferen Lohn als ihre Arbeitskollegen, die dieselbe Arbeit verrichteten und gleiche oder gar geringere berufliche Qualifikationen als sie aufwiesen.

71. Gegen zahlreiche erstinstanzliche Entscheide wurden Beschwerden erhoben. Mehrere Fälle sind gegenwärtig vor Bundesgericht hängig, welches bereits sechs Urteile in Anwendung des GIG gefällt hat.

72. Dank den Schlichtungsstellen werden immer mehr Auseinandersetzungen durch aussergerichtliche Vergleiche beigelegt. Somit hat das GIG eine präventive Wirkung: Um nicht mit dem Gesetz in Konflikt zu geraten, achten Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen vermehrt auf die Gleichstellung am Arbeitsplatz und auf die diskriminierungsfreie Lohngestaltung.

73. Der Bund kann Finanzhilfen für Programme zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben gewähren. Die meisten Gesuche um Finanzhilfe wurden bisher von den Frauenorganisationen eingereicht. Eine wichtige Rolle haben dabei die Gewerkschaften gespielt. Als weitere Trägerschaften sind die Arbeitgeberorganisationen, die Berufsverbände und verschiedene weitere Institutionen zu nennen. Die Gesuche betrafen eine breite Themenvielfalt wie die Vereinbarkeit von Beruf und sozialen Aufgaben, die Berufswahl, die Verbesserung der Stellung der Frau in handwerklichen, technischen und akademischen Berufen, den Wiedereinstieg und die Weiterbildung, die Selbständigkeit, die betrieblichen Reorganisationsprozesse oder die Arbeitsbedingungen.

### **Gleichstellungsbüro und Eidgenössische Kommission für Frauenfragen**

74. Die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (Zusammenschluss der kantonalen Gleichstellungsbüros) haben gemeinsame gesamtschweizerische Aktivitäten unternommen, wie zum Beispiel eine Kampagne gegen Gewalt an Frauen im Jahre 1996 (vgl. oben, Ziff. 65-68).

75. Im Frühjahr 1997 hat das Parlament den Bundesbeschluss über Massnahmen zur Verbesserung des Lehrstellenangebotes (Lehrstellenbeschluss; Amtliche Sammlung des Bundesrechts [AS] 1997, S. 1031) verabschiedet. Dieser sieht finanzielle Beiträge für Massnahmen vor, die der Verbesserung des Lehrstellenangebotes dienen. Dabei soll ein Akzent auf die Motivationskampagne für Frauen sowie auf die Chancengleichheit der Geschlechter gesetzt werden. Der Bund stellt für die Ausbildungsjahre 1997, 1998 und 1999 60 Millionen Franken zur Verfügung.

76. Die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten trägt mit einem Projekt im Rahmen des Lehrstellenbeschlusses zur Verbesserung der Lehrstellensituation junger Frauen bei und setzt dabei die folgenden Schwerpunkte:

- Vernetzung, Information und Transfer von Projekten mit gleichstellungspolitischem Ansatz;
- Abbau von Hindernissen für junge Frauen bei der Berufswahl und der Berufsausbildung (z.B. Massnahmen für Frauen ohne postobligatorische Ausbildung);
- Ausbau der Ausbildungsangebote für junge Frauen (z.B. Entwickeln von Ausbildungskonzepten im Informatikbereich und für medizinische Fachangestellte).

77. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) hat ihrerseits ihre Sensibilisierungsarbeit bei den Parteien, Medien sowie Wählerinnen und Wählern

fortgesetzt. Sie ist gezielt im Hinblick auf die Wahlen tätig gewesen (vgl. oben, Ziff. 48) und hat ihre allgemeine Informationsarbeit zu verschiedenen gleichstellungspolitischen Themen verstärkt.

78. Schliesslich gibt es weitere Themen (Bildung, Haushaltsarbeit, Erwerbstätigkeit, finanzielle Ressourcen, Politik), zu denen verschiedene Publikationen des Bundesamtes für Statistik erschienen sind, von denen im folgenden einige zitiert werden:

- "Auf dem Weg zur Gleichstellung? Aktualisierung der zentralen Indikatoren 1997";
- "Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz - Zweiter statistischer Bericht";
- "Die Frauen in den Exekutiven der Schweizer Gemeinden 1997";
- "Die Frauen bei den Nationalratswahlen 1995";
- "Der lange Weg ins Parlament. Die Frauen und die Nationalratswahlen von 1971 bis 1991".

#### **Artikel 4:**

#### **Ausserkraftsetzung der garantierten Rechte im Falle eines Notstandes**

79. Die Auskünfte der Schweiz in ihrem Ersten Bericht (vgl. Ziff. 59-65) sind weiterhin zutreffend.

#### **Artikel 5:**

#### **Verbot des Rechtsmissbrauchs. Vorbehalt des günstigeren Rechts**

80. Die Auskünfte der Schweiz in ihrem Ersten Bericht (vgl. Ziff. 66-67) sind weiterhin zutreffend.

#### **Artikel 6:**

#### **Recht auf Leben**

81. Im Oktober 1995 hat das Bundesgericht ein justiziables, ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht auf Existenzsicherung anerkannt (BGE 121 I 367). Das Bundesgericht stellte fest, dass die Sicherung elementarer menschlicher Bedürfnisse unentbehrlicher Bestandteil eines rechtsstaatlichen und demokratischen Gemeinwesens sei. In seinem Urteil fasste es die Auffassung der Lehre zusammen, die bei der Anerkennung dieses Rechts an folgende Verfassungsprinzipien anknüpft: Das Verfassungsprinzip der Menschenwürde, welches jeder Person garantiert, was sie um

ihres Menschseins Willen vom Gemeinwesen erwarten darf, das Recht auf Leben als Kerngehalt der persönlichen Freiheit, welches nicht mehr gewahrt wäre, wenn die minimalsten Voraussetzungen des Überlebens nicht gesichert wären, die persönliche Freiheit in ihrer Ausprägung als Garantie aller elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung sowie das Gleichheitsprinzip, dem auch die Funktion zukommt, minimale materielle Gerechtigkeit zu garantieren. Das Bundesgericht stellte fest, dass sich nicht nur Schweizer Bürgerinnen und Bürger auf das Recht auf Existenzsicherung berufen können, sondern auch ausländische Personen, unabhängig davon, welchen aufenthaltsrechtlichen Status sie haben. In späteren Urteilen hat das Bundesgericht zur Tragweite und zu den Grenzen dieses Grundrechts Präzisierungen angebracht (z.B. BGE 122 II 193; 122 I 101).

82. Artikel 10 des Entwurfes der Bundesverfassungsreform nimmt die neue Rechtsprechung des Bundesgerichts auf und sieht ein "Recht auf Existenzsicherung" für Personen in Not vor. Zusätzlich garantiert Artikel 9 des Entwurfes ausdrücklich das Recht auf Leben und verbietet die Todesstrafe.

83. Das Urteil des Bundesgerichts aus dem Jahre 1995, mit welchem das verfassungsmässige Recht auf Existenzsicherung anerkannt wurde, war Grundlage einer Initiative des Lenkungsausschusses für Menschenrechte im Europarat, Überlegungen zu einem Recht auf Sicherung der elementaren materiellen Bedürfnisse des Menschen sowie über die gerichtliche Geltendmachung eines solchen Rechts anzustellen. Die Frage, welches internationale Instrument dieses Recht konkretisieren könnte, ist jedoch noch sehr offen.

### **Artikel 7:** **Verbot der Folter**

#### **Dritter periodischer Bericht der Schweiz an den CAT**

84. Die Schweiz hat dem Ausschuss gegen die Folter der Vereinten Nationen (CAT) am 14. November 1997 ihren dritten periodischen Bericht (CAT/C/34/Add.6) präsentiert (vgl. CAT/C/SR.307 und 308). In seinen Schlussbemerkungen (CAT/C/XX/Misc.1) hat der Antifolterausschuss festgestellt, dass weder eine staatliche noch eine nichtstaatliche Instanz Fälle von Folterungen genannt haben. Der Ausschuss hat auch von der Änderung mehrerer Bestimmungen kantonaler Strafprozessordnungen zur Verstärkung der Rechte der Verteidigung und der Rechte der Personen in Untersuchungshaft Kenntnis genommen (für weitere Hinweise vgl. die Kapitel zu den Problempunkten III, VI und VII im dritten Teil des Berichts).

#### **Beschwerden an den CAT**

85. Seitdem das UNO-Übereinkommen gegen die Folter für die Schweiz am 26. Juni 1987 in Kraft getreten ist, sind beim CAT 22 Beschwerden gegen die Schweiz eingegangen: davon wurden vier Beschwerden für unzulässig erklärt, vier andere wurden aus dem Register gestrichen und sechs sind noch hängig. In drei der acht

Fälle, die der Ausschuss in materieller Hinsicht überprüft hatte, stellte er eine Verletzung von Artikel 3 der Konvention fest. Der CAT vertrat die Auffassung, die Beschwerdeführer wären in den Ländern, in die ausgeschafft werden sollten, einem ernsthaften Risiko der Folter ausgesetzt.

## **Zweiter periodischer Besuch des CPT in der Schweiz**

86. Wie bereits anlässlich der Präsentation des Ersten Berichts erwähnt wurde, hat der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) im Februar 1996 die Schweiz zum zweiten Mal besucht. Bei dieser Gelegenheit inspizierte er in den Kantonen Bern, Genf, Tessin, Waadt, Wallis und Zürich rund dreissig Einrichtungen der Polizei- und Untersuchungshaft, des Straf- und Massnahmenvollzuges, der Psychiatrie und des Asylwesens. Der Ausschuss hatte einige dieser Anstalten bereits bei seinem ersten Besuch im Jahre 1991 inspiziert; bei seinem Besuch im Jahre 1997 konnte der CPT eine Verbesserung der damals kritisierten materiellen Haftbedingungen feststellen. Ferner ist der CPT auf keinerlei Hinweis über Fälle von Folterungen gestossen. Hingegen berichtete er von Fällen, in denen Personen unmenschlich oder erniedrigend behandelt wurden (vgl. dazu das Kapitel III zu den Problempunkten im dritten Teil des Berichts, Ziff. 266-271). Grundsätzlich zeigte sich der CPT befriedigt über seinen Besuch in der Schweiz. Sein detaillierter Bericht wurde dem Bundesrat vorgelegt, der ihn im Juni 1997 mit einer Stellungnahme der Schweizer Regierung und der vom CPT besuchten Kantone publizierte. Der Folgebericht der Schweiz wurde im Dezember 1997 veröffentlicht.

## **Prinzip des Non-refoulement**

### a) Allgemeines

87. Das Prinzip des Non-refoulement wird durch das Genfer Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge, die Folterkonvention, die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und Artikel 7 des vorliegenden Paktes garantiert und stellt zwingendes Völkerrecht (jus cogens) dar. Konkretisiert ist dieses Prinzip beispielsweise in Artikel 14a ANAG, Artikel 45 des Asylgesetzes und Artikel 37 des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Der Grundsatz wird vom Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung sowohl in Auslieferungsfällen (z.B. BGE 123 II 511; 122 II 373; 121 II 296) als auch in Ausschaffungsfällen (z.B. BGE 122 II 433) berücksichtigt.

### b) Volksinitiativen im Bereich des Asylrechts

88. Bei der Prüfung der Zulässigkeit zweier Volksinitiativen aus dem Bereich des Asylrechts hat der Bundesrat ausdrücklich auf das Non-refoulement-Prinzip Bezug genommen und dabei unter anderem den Pakt II erwähnt:

"Ein weiteres Non-refoulement-Gebot ergibt sich zusätzlich auch aus den Artikeln 6 und 7 des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte. Sie verbieten das Recht auf Leben und das Verbot der Folter. Das UNO-

Menschenrechtskomitee wendet diese Artikel in Verbindung mit Artikel 2 des Paktes II im Sinne einer Non-refoulement-Prüfung an (UN-Human Rights Committee, Geneva/New York, Decision of 30 July 1993, Kindler v. Canada, Communication N° 470/1991, zitiert nach dem Human Rights Law Journal 1993, S. 307 ff). Die Schweiz ist demnach verpflichtet, bei jedem Asylsuchenden zu prüfen, ob eine der oben beschriebenen Gefährdungen vorliegt (sog. Non-refoulement-Prüfung). Bei positivem Befund darf sie die gefährdete Person nicht ausweisen. Diese sogenannten Non-refoulement-Bestimmungen würden durch die Absätze 1 und 4 der Initiative offensichtlich und krass verletzt, weil sie keine Non-refoulement-Prüfung zulassen und selbst bei Gefährdung eine umgehende Wegweisung verlangen. Dadurch würde zusätzlich auch das in Artikel 13 EMRK garantierte Recht auf eine wirksame Beschwerde gegen Konventionsverletzungen unterlaufen." (BBI 1994 III 1498).

Diese Überprüfung führte den Bundesrat zum Schluss, die Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" für ungültig zu erklären. Die zweite Initiative (Volksinitiative "gegen die illegale Einwanderung") konnte völkerrechtskonform ausgelegt werden und wurde daher als gültig betrachtet. Dem Volk und den Kantonen hat der Bundesrat aber ihre Ablehnung empfohlen. Die Bundesversammlung hat sich dieser Auffassung angeschlossen (vgl. die ergänzenden schriftlichen Antworten der Schweizer Regierung vom 4. November 1996, S. 1 und 2). Das Schweizer Volk und die Kantone haben die Initiative in der Abstimmung vom 1. Dezember 1996 abgelehnt.

89. Eine neue Volksinitiative "für eine Regelung der Zuwanderung" wurde am 28. August 1995 eingereicht. Sie will den Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an der gesamten Wohnbevölkerung auf 18% beschränken. Auch wenn der Bundesrat feststellte, dass die Initiative gegen internationale Vereinbarungen sowohl im Wirtschaftsbereich als auch im Bereich des humanitären Völkerrechts verstossen könnte, hat er festgestellt, dass der Initiativtext völkerrechtskonform ausgelegt werden könne. Daher hat er dem Parlament empfohlen, die Initiative für gültig zu betrachten und sie Volk und Kantonen ohne Gegenvorschlag, mit der Empfehlung auf Ablehnung, zur Abstimmung zu unterbreiten (vgl. BBI 1997 IV 521 ff.).

### c) Asylrecht

90. Während im Jahre 1996 18'000 Asylgesuche registriert wurden, verzeichnete man im Jahre 1997 deren 24'000. Von Januar bis April dieses Jahres haben 10'005 Personen in der Schweiz um Asyl gesucht. Im Vergleich zum vergangenen Jahr ist dies eine Erhöhung um 50,5% oder 3'355 Personen. Für das Jahr 1998 erwartet das Bundesamt für Flüchtlinge 32'000 neue Gesuche. Um die humanitäre Asylpolitik gegenüber effektiv schutzbedürftigen Menschen auch in Zukunft aufrecht erhalten zu können, hat das Parlament die Verabschiedung dringlicher Massnahmen gegen erkannte Missbräuche im Asylbereich für unerlässlich erachtet. Diese dringlichen Massnahmen sind am 1. Juli 1998 in Kraft getreten. Verschiedene politische Kreise haben von Anfang an angekündigt, gegen diese Massnahmen das Referendum zu ergreifen.

91. Nach diesen Massnahmen soll auf ein Asylgesuch nicht eingetreten werden, wenn der Gesuchsteller keine Identitätspapiere abgibt oder wenn er die Behörden über seine wahre Identität getäuscht hat. Die asylsuchende Person muss innert 48 Stunden nach Einreichung ihres Asylgesuchs ihre Reisepapiere oder andere Papiere

zu ihrer Identifizierung vorlegen. Sie kann trotz fehlender Papiere einen materiellen Entscheid erwirken, wenn es ihr gelingt, Hinweise auf eine Verfolgung darzulegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen. In diesem Fall wird der umgehende Vollzug der Ausweisung nicht angeordnet. Diese Möglichkeit wird der asylsuchenden Person bei ihrer Anhörung vor den kantonalen Behörden eingeräumt, wo sie von einem Vertreter oder einer Vertreterin der Hilfswerke begleitet wird (Art. 15 und 15a AsylG).

92. Ebenfalls nicht mehr eingetreten werden soll auf das Asylgesuch einer Person, die sich illegal in der Schweiz aufhält und ein Asylgesuch offensichtlich nur einreicht, um den drohenden Vollzug einer Weg- oder Ausweisung zu verhindern. Könnte aber die asylsuchende Person das Gesuch nicht vorher einreichen (z.B. wegen Krankheit) oder war es ihr vorher nicht zumutbar (z.B. bei einer offensichtlichen Traumatisierung), so ist auf das Asylgesuch dennoch einzutreten und eine materielle Prüfung der Fluchtgründe vorzunehmen, wenn sie in der Anhörung Hinweise auf eine Verfolgung vorbringt. Der sofortige Vollzug der Wegweisung wird in einem solchen Fall nicht angeordnet.

93. Dieses Vorgehen trägt der Tatsache Rechnung, dass sich unter den von den genannten Massnahmen betroffenen Personen echte Flüchtlinge befinden können. Schliesslich ist zu betonen, dass eine asylsuchende Person weiterhin die Möglichkeit hat, gegen einen Nichteintretensentscheid gemäss Artikel 11 AsylG Beschwerde zu erheben.

94. Im Zusammenhang mit der Totalrevision des Asylgesetzes ist im Vergleich zum geltenden Gesetz eine grundlegende Neuerung hervorzuheben. Es soll der Begriff der "Schutzbedürftigen" eingeführt werden, denen "vorübergehender Schutz" gewährt werden kann. Die Schweiz will damit ihren Schutz nicht nur Flüchtlingen gewähren, sondern auch den "Schutzbedürftigen", die die Voraussetzungen des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge oder des Asylgesetzes nicht erfüllen: Diese Personen fliehen aus ihrer Heimat wegen Krieg, allgemeiner Gewalt oder systematischer und schwerer Menschenrechtsverletzungen, ohne aber immer persönlich der Gefahr einer grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung ausgesetzt zu sein. Falls sich die Situation in ihren Heimatländern nicht normalisiert, sollen diese Personen fünf Jahre nach Gewährung der vorläufigen Aufnahme eine beschränkte Aufenthaltsbewilligung erhalten und nach zehn Jahren eine Niederlassungsbewilligung. Wird "vorübergehender Schutz" gewährt, erhalten diese Personen das Recht auf Familiennachzug.

#### d) Internationale Rechtshilfe in Strafsachen

95. Im Zusammenhang mit dem Gebot des Non-refoulement bleibt noch zu erwähnen, dass das Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen seit seiner Revision nun ausdrücklich auf den Pakt II verweist (Art. 2 Bst. a IRSG). Die Erwähnung des Paktes II tritt zum bereits bestehenden Verweis auf die EMRK hinzu. Der Verweis auf den Pakt war notwendig, weil das IRSG auch auf den Rechtshilfeverkehr mit Staaten anwendbar ist, die der EMRK nicht beigetreten sind (BBI 1995 III 16). Der revidierte Artikel 2 Buchstabe a IRSG soll verhindern, dass sich die Schweiz im Zuge des Rechtshilfe- oder des Auslieferungsverfahrens an Verfah-

ren beteiligt, die gegen Normen des internationalen ordre public verstossen. Auch soll durch den revidierten Artikel eine Beteiligung der Schweiz an Verfahren, die der verfolgten Person nicht den internationalen Mindeststandard, wie er in den Rechtsordnungen demokratischer Staaten garantiert und namentlich durch die EMRK und den Pakt definiert ist, ausgeschlossen werden. Auf diese Weise hat das Bundesgericht regelmässig ausländische Verfahrensgarantien auf ihre Übereinstimmung mit dem Pakt zu überprüfen. Die Schweiz würde ihrerseits gegen internationale Verpflichtungen verstossen, wenn sie eine Person an einen Staat ausliefert, in welchem ernsthaft Anlass zur Befürchtung besteht, dem Risiko einer gegen die EMRK oder den Pakt verstossenden Behandlung ausgesetzt zu werden (z.B. BGE 123 II 595, E. 7b, S. 615/616; 123 II 511, E. 5a, S. 517; 123 II 161, E. 6a, S. 166/167).

### **Medizinische Versuche**

96. Bezüglich der Ausführungen zu den medizinischen Versuchen, die in Ziffer 96 des Ersten Berichts erwähnt wurden, ist zu ergänzen, dass die Ministerdelegierten des Europarates die Empfehlung Nr. R (98) 7 über die ethischen und organisatorischen Aspekte der Gesundheitspflege in Strafanstalten angenommen haben. Diese Empfehlung wird künftig in der Schweiz angewendet werden.

### **Unterrichtung der Menschenrechte**

97. Bezüglich Unterrichtung der Menschenrechte von für die Rechtsanwendung verantwortlichen Personen ist das neu ausgearbeitete Programm für die Grundausbildung des Strafvollzugspersonals sowie das Fortbildungsprogramm für das Kader zu erwähnen, ausgearbeitet durch das Schweizerische Bildungszentrum für das Strafvollzugspersonal. Dieses Konzept wurde im Herbst 1995 realisiert. Es sieht eine berufsbegleitende Ausbildung vor, wobei die Einführungskurse direkt von den jeweiligen Kantonen angeboten werden. Vorgesehen ist eine theoretische Ausbildung von 15 Wochen. Diese legt den Schwerpunkt vermehrt auf die psychologisch-pädagogischen Fächer und behandelt vertieft die besonderen Probleme im Bereich des heutigen Strafvollzuges. Diese Ausbildung soll zu einem besseren Verständnis für die Gefangenen, zu einem besseren Umgang mit Aggressionen und zu einem klareren Erkennen der Sicherheitsprobleme führen.

### **Tätigkeiten der Schweiz auf internationaler Ebene**

98. In diesem Zusammenhang sind die Tätigkeiten der Schweiz im Europarat betreffend die Rolle der Polizei für den Menschenrechtsschutz, namentlich bei der Ausarbeitung des Programmes "Polizei und Menschenrechte 1997-2000", erwähnenswert.

99. Mit ihrer Unterstützung des Therapiezentrums, in welchem das Schweizerische Rote Kreuz Folteropfer behandelt, bringen die Bundesbehörden und die Kantone ihren Willen zum Kampf gegen die Folter und ihre Auswirkungen zum Ausdruck. Dieses Zentrum, das sich in einem Spital des Kantons Bern befindet, besteht seit Herbst 1995. Auf internationaler Ebene ist an das schweizerische Anliegen einer bal-

digen Verabschiedung des Fakultativprotokolls zur UNO-Antifolterkonvention zu erinnern, das als Präventionsmassnahme Besuche von Strafanstalten vorsehen soll. Dieses Projekt beruht auf einer schweizerischen Privatinitiative.

## **Reform der Bundesverfassung**

100. Der Entwurf der Bundesverfassungsreform verbietet in Artikel 9 Absatz 2 ausdrücklich die Folter und jede andere Art grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung. Zusätzlich bestimmt der dem Non-refoulement-Prinzip gewidmete Artikel 21 des Entwurfes, dass niemand in einen Staat ausgeschafft werden darf, in dem ihm Folter oder eine andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht (vgl. unten, Ziff. 133).

### **Artikel 8:** **Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit**

#### **Gemeinnützige Arbeit als strafrechtliche Sanktion**

101. Artikel 3a der Verordnung 3 zum Schweizerischen Strafgesetzbuch sieht vor, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) einem Kanton bewilligen kann, Freiheitsentziehungsmassnahmen von maximal drei Monaten in Form gemeinnütziger Arbeit zu vollziehen, wenn die verurteilte Person dem zustimmt. In seinem Revisionsentwurf zum Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches schlägt der Bundesrat die Einführung der gemeinnützigen Arbeit als eigenständige Haftstrafe vor (Art. 37 des Entwurfes), die durch das Gericht nur mit Zustimmung der verurteilten Person ausgesprochen werden kann.

#### **Ausbeutung der Frau**

102. Das Problem des Frauenhandels zum Zweck der Prostitution beunruhigt die schweizerischen Behörden. Seit der Präsentation des Ersten Berichts haben die Bundesbehörden neue Richtlinien zur Begrenzung der Einwanderung von Cabaret-Tänzerinnen und zum Schutz dieser Frauen erlassen. Diese Richtlinien sind wie bisher auf Artistinnen anwendbar, die ihr Schauspiel auf Cabaret-Bühnen darbieten und deren Aufenthalt in der Schweiz auf maximal acht Monate pro Jahr beschränkt ist (Kurzaufenthalt). Die Richtlinien vervollständigen die bisherigen Verfahrensregeln und enthalten insbesondere die folgenden Neuerungen:

- Herabsetzung der Höchstzahl der Tänzerinnen;
- Beschränkung der Gültigkeit der Visa;
- Überprüfung der materiellen Begründung der Gesuche;
- Aufstellung weiterer Bedingungen für eine Anstellung;
- regelmässige Kontrollen der Einhaltung der Vorschriften über die rechtmässige Beschäftigung und über den Schutz der Angestellten.

103. Ein neuer Arbeitsvertrag, der mit dem Verband Schweizerischer Konzertlokale, Cabarets, Dancings und Diskotheken (ASCO) ausgearbeitet wurde (vgl. Erster Bericht, Ziff. 110), ist am 1. März 1998 in Kraft getreten und ersetzt denjenigen aus dem Jahre 1994. Zur Stärkung des Schutzes der Cabaret-Tänzerinnen sind insbesondere Verbesserungen im Bereich der sozialen Sicherheit vorgesehen. Die bedeutendste Verbesserung liegt in der Einführung eines Taggeldes im Krankheitsfall. Ausserdem ist die Probezeit aufgehoben; der Geschäftsführer eines Cabarets ist während der ganzen Anstellungsdauer an den Vertrag gebunden und kann eine Tänzerin nicht mehr ohne Begründung entlassen. Erstmals ist es dem Arbeitgeber durch den Modellvertrag verboten, die Tänzerinnen zu verpflichten, die Kunden zum Alkoholkonsum zu animieren.

104. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesamt für Ausländerfragen und das Büro für Gleichstellung von Mann und Frau ein allgemeines Informationsblatt ausgearbeitet haben, das von den schweizerischen Konsulaten den Cabaret-Tänzerinnen gleichzeitig mit der Aushändigung der Visa oder der Bestätigungen der Aufenthaltsbewilligungen übergeben werden. Diese Informationsblätter sind in die Sprachen der wichtigsten Ausreiseländer übersetzt und geben den Frauen Auskunft über ihre Rechte und Pflichten sowie über die Anlaufstellen, an die sie sich bei Bedarf wenden können. Auch die Mehrzahl der kantonalen Behörden händigen den Interessierten gleichzeitig mit der Aufenthaltsbewilligung ein detailliertes Informationsblatt aus, das über die geltenden kantonalen Regelungen und über die den Frauen zur Verfügung stehenden Amtsstellen sowie spezialisierten Vereinigungen Auskunft erteilt.

### **Sexuelle Ausbeutung von Kindern**

105. Zum Thema "Sextourismus" wurde in Ziffer 113 des Ersten Berichts darauf hingewiesen, dass der Bundesrat vom Parlament beauftragt worden ist, eine Änderung des Strafgesetzbuches dahingehend zu überprüfen, damit in der Schweiz wohnhafte Personen, die im Ausland sexuelle Handlungen mit Kindern vorgenommen oder Kinderhandel betrieben haben, in der Schweiz strafrechtlich verfolgt werden könnten, auch wenn diese Delikte in den Ländern, in denen sie begangen wurden, nicht strafbar sind. Bei der Präsentation des Ersten Berichts wurde erwähnt, dass die schweizerische Regierung ernsthaft prüfte, künftig auf die Voraussetzung der beidseitigen Strafbarkeit im Fall der sexuellen Ausbeutung von Kindern zu verzichten. Der Entwurf zur Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches sieht nun einen neuen Artikel 5 vor, der die gesetzliche Grundlage dafür schaffen soll, dass Personen, die im Ausland schwere Sexualdelikte gegen Minderjährige begangen haben, in der Schweiz künftig ohne Rücksicht auf das ausländische Recht verfolgt werden können. Bei Vorliegen solcher Straftaten verzichtet der Entwurf auf zwei Voraussetzungen: einerseits auf die beidseitige Strafbarkeit und andererseits auf die Berücksichtigung des mildereren Rechts des Begehungsortes. Der Täter soll zusätzlich ohne Rücksicht auf seine Nationalität verfolgt werden können, falls er in der Schweiz Wohnsitz hat oder sich hier gewöhnlich aufhält.

106. Die Verfolgung von Auslandstaten wird jedoch in erster Linie durch besondere Beweisprobleme erschwert. Dies gilt erst recht bei Taten, die am Begehungsort nicht

strafbar sind. In solchen Fällen dürfte sich der Staat, in welchem die Tat begangen wurde, in keiner Weise zur Rechtshilfe verpflichtet fühlen. Damit der Verzicht auf das Prinzip der beidseitigen Strafbarkeit gemäss Artikel 5 des oben erwähnten Revisionssentwurfes nicht bloss symbolische Bedeutung hat, ist auch eine Änderung des Bundesgesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vorgesehen. Mit dieser Änderung sollen die schweizerischen Behörden durch das Rechtshilfegesetz nicht mehr daran gehindert werden, bei der Verfolgung sexueller Handlungen mit einem Kind von einem Staat mit prozessuaalem Zwang verbundene Rechtshilfe zu verlangen, selbst wenn dort diese Handlung nicht strafbar ist.

107. Auf internationaler Ebene ist zu erwähnen, dass die Schweiz Mitglied einer Arbeitsgruppe des UNO-Menschenrechtsausschusses ist, die ein Fakultativprotokoll zur Kinderkonvention über Kinderhandel, Prostitution von Kindern und Pornographie mit Kindern ausarbeitet.

## **Zivildienst**

108. Die Frage der Dienstverweigerung aus Gewissensgründen und des Zivildienstes, wie in Absatz 3 Buchstabe c von Artikel 8 des Paktes geregelt, wird detailliert im Kapitel zu Artikel 18 des Paktes (Ziff. 161-163) behandelt.

## **Artikel 9:** **Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit**

### **Rechtsprechung des Bundesgerichts**

109. Selbst wenn gemäss Bundesverfassung das Strafprozessrecht grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone fällt, hat die Rechtsprechung der Organe der EMRK und des Bundesgerichts die bestehenden Prozessordnungen derart beeinflusst, dass diese in zahlreichen Punkten übereinstimmen.

110. Dies gilt ganz besonders für das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit im Sinne von Artikel 9 des Paktes und Artikel 5 EMRK, wo die Rechtsprechung eine sehr wichtige Rolle gespielt hat [vgl. in diesem Zusammenhang die Liste der Urteile des Bundesgerichts, veröffentlicht in der Amtlichen Sammlung der Bundesgerichtsentscheide 1985-1994 (BGE 111-120), S. 852 ff. und der Bundesgerichtsentscheide 1995-1996 (BGE 121-122), S. 252 f.]. Die Garantien dieser beiden Artikel stimmen zwar im grossen Ganzen überein, sie sind jedoch nicht identisch. In diesem Zusammenhang ist ein erst vor kurzem ergangenes Urteil vom 27. Juni 1997 betreffend Artikel 9 Absatz 5 des Paktes zu erwähnen. Das Bundesgericht erblickte einen Unterschied zu Artikel 5 Absatz 5 EMRK darin, dass die Garantie des Paktes insofern weiter geht, als sie unabhängig von einer Verletzung der Absätze 1-4 von Artikel 9 des Paktes auch dann ein Recht auf Entschädigung begründet, wenn nur das interne (weitergehende) Recht verletzt worden ist (was in dieser Angelegenheit nicht der Fall war).

## **Zweiter periodischer Besuch des CPT in der Schweiz**

111. Nach seinem Besuch der Schweiz vom 11. bis 23. Februar 1996 hat der CPT in seinem Bericht an den Bundesrat gewisse Unzulänglichkeiten in Bereichen festgestellt, die auch durch den Pakt geregelt werden. Insbesondere hat er bemerkt, dass sich die Situation betreffend das Recht auf sofortige Information der Angehörigen oder Dritter, auf Beizug eines Anwaltes seit Beginn der Polizeihaft sowie auf Beizug eines Arztes nach Wahl im Verhältnis zum Jahr 1991 kaum weiterentwickelt habe. Auch der Menschenrechtsausschuss hat in dieser Hinsicht seine Besorgnis ausgedrückt (Ziff. 13 der Schlussbemerkungen). Der dritte Teil des Berichts wird auf diese Garantien zur Verhinderung von Misshandlungen inhaftierter Personen detailliert eingehen (Kapitel VI, Ziff. 275-278).

### **Asylverfahren auf Flughäfen**

112. Im Zusammenhang mit Artikel 9 Absatz 3 des Paktes ist zu erwähnen, dass der Bundesrat die Asylverordnung und die Verordnung über die schweizerische Asylrekurskommission (ARK) geändert hat. Die Änderungen der Bestimmungen über das Asylverfahren an Flughäfen wurden notwendig, weil das Bundesgericht dazu in einem Urteil vom 27. Mai 1997 (BGE 123 II 193) neue Grundsätze aufgestellt hatte. Insbesondere verlangte das Bundesgericht unter dem Aspekt der Freiheitsbeschränkung eine gerichtliche Kontrolle für den Fall, dass sich asylsuchende Personen wegen des Asylverfahrens für längere Zeit auf dem Flughafen aufhalten müssen.

113. Die neue Regelung sieht folgendes Verfahren vor: Personen, die am Flughafen um Asyl ersuchen und vom Bundesamt für Flüchtlinge aufgrund zweifelhafter Asylvorbringen keine sofortige Einreisebewilligung erhalten, werden für die Dauer des Asylverfahrens die Transitzone des Flughafens als Aufenthaltsort zugewiesen. Der Aufenthalt darf aber höchstens 15 Tage dauern. Diese Zeitspanne erlaubt es, die notwendigen Abklärungen durchzuführen. Die asylsuchenden Personen können sowohl gegen die vorläufige Einreiseverweigerung als auch gegen die Zuweisung der Transitzone als Aufenthaltsort bei der ARK Beschwerde führen. Eine Einzelrichterin oder ein Einzelrichter der ARK entscheidet über solche Beschwerden.

114. Eine Regelung gleichen Inhaltes steht im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes zur Debatte. Der Nationalrat hat die Bestimmungen, die ebenfalls eine maximale Aufenthaltsdauer auf Flughäfen von 15 Tagen vorsehen, mit grosser Mehrheit angenommen. Auch die vorberatende Kommission des Ständerates hat diese Regelung gutgeheissen.

### **Reform der Bundesverfassung**

115. Im Entwurf der Bundesverfassungsreform wird das ungeschriebene Verfassungsrecht auf Schutz der persönliche Freiheit, namentlich der körperlichen und psychischen Integrität, ausdrücklich in Artikel 9 Absatz 2 garantiert. Artikel 27 des Entwurfes enthält folgende Regelungen zum Freiheitsentzug:

"Art. 27 Freiheitsentzug

<sup>1</sup> Die Freiheit darf einer Person nur in den vom Gesetz selbst vorgesehenen Fällen und nur auf die darin vorgeschriebene Weise entzogen werden.

<sup>2</sup> Jede 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.

<sup>3</sup> Jede 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.

<sup>4</sup> Jede 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."

## **Laufende Revisionen von Bundesgesetzen**

116. Eine Expertenkommission hat einen Konzeptbericht zur Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen ausgearbeitet (vgl. erster Teil des Berichts, Ziff. 10). Diesem Konzept gemäss werden die Kantone über keine Kompetenzen mehr im Bereich des Strafverfahrens verfügen. Am 23. Februar 1998 hat die Kommission einen Bericht veröffentlicht, worin sie die möglichen Grundzüge eines künftigen, in der ganzen Schweiz anwendbaren Strafprozessgesetz skizziert (vgl. das Kapitel zu Art. 14 des Paktes, Ziff. 136).

117. In einem anderen Revisionsprojekt geht es um den im Zivilgesetzbuch geregelten fürsorglichen Freiheitsentzug. Ein Vorentwurf wird noch dieses Jahr einer Expertenkommission vorgelegt werden.

### **Artikel 10:**

#### **Menschliche Behandlung von Personen im Freiheitsentzug**

### **Rechtsprechung des Bundesgerichts**

118. Das Bundesgericht hat anlässlich der Überprüfung der Verordnung des Kantons Basel-Stadt über das Gefängniswesen vom 19. Dezember 1995 auf ihre Verfassungsmässigkeit Präzisierungen zu bestimmten Prinzipien zum Schutz der persönlichen Freiheit in Strafanstalten angebracht (BGE 123 I 221 ff.). Mit dem ausdrücklichen und ausschliesslichen Verweis auf Artikel 10 des Paktes hat das Bundesgericht in Erinnerung gerufen, dass eine Isolationshaft menschenunwürdig ist (E. II/1, S. 233). Im gleichen Urteil hat das Bundesgericht ausdrücklich das Recht der Gefangenen auf ärztliche Betreuung anerkannt (E. II/2, S. 235). Auch hat es festgestellt, dass die Bestimmung, wonach nicht nur die verurteilten Inhaftierten, sondern auch andere Kategorien von Gefangenen, namentlich ausländische Personen in Ausschaffungs-

haft, zur Erledigung der ihnen behördlich zugewiesenen Arbeiten verpflichtet sind, unter anderem gegen die persönliche Freiheit und gegen Artikel 14, Absatz 2 des Paktes verstösst (E. II/3, S. 236 ff.).

119. In einem anderen, den Kanton Zürich betreffenden Urteil hat sich das Bundesgericht mit den bundesrechtlichen Minimalanforderungen an den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft auseinandergesetzt (BGE 122 I 222, E. 2, S. 225). Dabei berücksichtigte es Artikel 10 des Paktes sowie die Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen, die vom ECOSOC (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, 31.7.1957 und 13.5.1977) und vom Europarat verabschiedet worden sind. Nach Auffassung des Bundesgerichts ist die gemeinsame Unterbringung von Personen in Ausschaffungshaft mit Untersuchungs- und Strafgefangenen zu vermeiden. Auf alle Fälle sollen sich die Räumlichkeiten und das Haftregime dieser zwei Kategorien von Gefangenen unterscheiden. Diese Trennung soll auch äusserlich aufzeigen, dass die Inhaftierung von Personen in Ausschaffungshaft nicht wegen des Verdachts einer Straftat angeordnet wurde, sondern einen ausschliesslich administrativen Hintergrund hat. Im obengenannten Urteil betreffend den Kanton Basel-Stadt (BGE 123 I 221) hat das Bundesgericht die Voraussetzungen festgesetzt, unter welchen die Unterbringung fremdenpolizeilicher Administrativhäftlinge in einem Vollzugs- oder Untersuchungsgefängnis zulässig sein kann (E. II/1, S. 229 ff.). Wie bereits in den ergänzenden schriftlichen Antworten der Schweizer Regierung vom 4. November 1996 erwähnt (Ziff. 1.2.3), muss schliesslich die Ausschaffungshaft in adäquaten Räumlichkeiten vollzogen werden. Gemäss der bundesgerichtlichen Praxis ist es unerlässlich, dass mit Beginn des Freiheitsentzuges Voraussetzungen geschaffen werden, die einen täglichen Spaziergang an der frischen Luft erlauben. Wie auch immer die Lokalitäten ausgestaltet sind: nach einem Monat Freiheitsentzug muss täglich mindestens eine Stunde Aufenthalt an der frischen Luft garantiert sein. In einem kürzlich ergangenen Urteil über die Voraussetzungen der Inhaftierung von Personen in Ausschaffungshaft im Gefängnis von Solothurn stellte das Bundesgericht fest, dass Gefangene, die von 24 Stunden 23 Stunden in Zellen mit drei Personen verbringen, nicht genügend Kontakt mit anderen hätten. Es müsse ihnen ein Gemeinschaftsraum zur Verfügung gestellt oder zumindest die Möglichkeit eingeräumt werden, nebst dem obligatorischen Spaziergang von einer Stunde weitere gemeinsame Aktivitäten zu unternehmen (Urteil vom 8. Mai 1998 (2A.152/1998)).

120. Bezüglich der Pflicht, sich einer psychiatrischen Begutachtung zu unterziehen, fällte das Bundesgericht im Jahre 1998 ein Urteil, worin es sich mit den Umständen auseinandersetzte, unter welchen die zwangsweise polizeiliche Vorführung einer hochbetagten, gebrechlichen und pflegebedürftige Person zur ärztlichen Begutachtung in einer psychiatrischen Klinik unverhältnismässig erscheint (BGE 124 I 40).

### **Bedingungen des Freiheitsentzuges**

121. Der Hafturlaub (vgl. Ziff. 162 des Ersten Berichts), für die Gefangenen die wichtigste Form des Aussenkontakts, beunruhigte die Bevölkerung in den vergangenen Jahren, nachdem im Hafturlaub schwere Verbrechen insbesondere durch Sexualverbrechern begangen worden waren. Aufgrund solcher Vorfälle haben verschie-

dene Kantone bei der Gewährung der bedingten Entlassung und von Hafturlaub einen strengeren Massstab angelegt.

122. Gewisse Kantone haben damit begonnen, Programme für Sexualverbrecher auch nach deren definitiver Entlassung zu entwickeln. So wurde zum Beispiel am 15. Juni 1994 im Kanton Waadt eine interdisziplinäre beratende Kommission für Straftäter, die einer psychiatrischen Behandlung bedürfen, eingesetzt. Sie hat die Aufgabe, Behörden und Therapeuten sowohl bei Therapievorschlügen, bei Änderungen laufender Therapien als auch bei den Entscheiden über die Lockerung des Haftregimes (Hafturlaub, Unterbringung in einer offeneren Anstalt oder in ein offeneres Haftregime) sowie bei der Überwachung im Rahmen der bedingten oder versuchsweisen Entlassung zu unterstützen. Auch in der deutschen Schweiz wurden solche Kommissionen eingerichtet. So ist zum Beispiel ein Behandlungsprogramm für Sexual- und Gewaltstraftäter zu erwähnen, das in der Strafanstalt Pöschwies eingerichtet wurde.

123. Zu den Problemen im Zusammenhang mit drogensüchtigen Gefangenen (vgl. Ziff. 167 des Ersten Berichts) ist zu erwähnen, dass in verschiedenen Strafanstalten versuchsweise sterile Spritzen zur Verhütung von Aids und anderen Infektions- oder Viruskrankheiten abgegeben wurden. Das Ergebnis zeigt, dass eine solche Praxis zur Verbesserung der allgemeinen Gesundheit in den Strafanstalten beigetragen hat, ohne dass sich in anderer Hinsicht (z.B. Sicherheit) Probleme ergeben hätten. Das gute Resultat bei der versuchsweisen Abgabe steriler Spritzen in der Frauenstrafanstalt Hindelbank hat den Kanton Bern dazu veranlasst, die Abgabe auf alle Berner Strafanstalten auszuweiten. Schliesslich ist in diesem Zusammenhang das Projekt der versuchsweisen medizinischen Abgabe von Heroin an bestimmte Gefangene der Strafanstalt Oberschöngrün im Kanton Solothurn zu erwähnen. Im allgemeinen stellen die Verantwortlichen der Strafanstalten eine Verminderung des Drogenkonsums fest.

124. Bei seinem zweiten periodischen Besuch in der Schweiz hat der CPT die Bedingungen kritisiert, unter welchen Gefangene mit der Bahn transportiert werden. Die Schweizerischen Bundesbahnen haben daraufhin Richtlinien zu Handen ihres Personals erlassen, um die Bedingungen solcher Transporte zu verbessern. Andere Massnahmen sind in Vorbereitung.

125. Was die kritischen Anmerkungen des Ausschusses in Bezug auf Misshandlungen insbesondere ausländischer Personen bei der Festnahme oder in der Polizeihaft (Ziff. 13 der Schlussbemerkungen) und auf die Vollstreckung der Untersuchungshaft in Polizeizellen (Ziff. 14 der Schlussbemerkungen) betrifft, wird auf den dritten Teil des Berichtes (Kapitel VI und VII) verwiesen.

### **Entwurf einer Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches und Entwurf eines Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht**

126. In Ziffer 185 des Ersten Berichts wurde der Vorentwurf zu einer Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches sowie der Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht erwähnt. Diese Entwürfe wurden aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens überarbeitet; nun liegen zwei Gesetzes-

entwürfe vor, die der Bundesrat demnächst, zusammen mit einer Botschaft, dem Parlament vorgelegt wird.

127. Anlässlich des Beitritts zum Pakt hat die Schweiz einen Vorbehalt zu Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe b formuliert, gemäss welchem die vorgeschriebene Trennung der jugendlichen von den erwachsenen Angeschuldigten nicht ohne Ausnahme garantiert werden könne, da nicht alle kantonalen Strafprozessordnungen diese Trennung vorsehen würden (vgl. Ziff. 182 ff. des Ersten Berichts). Der Entwurf des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht sieht nun vor, dass die minderjährigen Gefangenen obligatorisch von den Erwachsenen getrennt werden und zwar in der Untersuchungshaft (Art. 6 Abs. 2 des Entwurfes), im Massnahmevollzug (Art. 14 Abs. 1 des Entwurfes) und im Strafvollzug (Art. 26 Abs. 2 des Entwurfes). Ein Rückzug des Vorbehaltes könnte daher demnächst ins Auge gefasst werden.

### **Artikel 11:** **Verbot des Schuldverhafts**

128. Artikel 42 des Bundesgesetzes über den Militärpflichtersatz vom 12. Juni 1959, der eine Arreststrafe bis zu 10 Tagen für Personen, die den Militärpflichtersatz nicht bezahlt haben, vorsah (vgl. Ziff. 186 des Ersten Berichts), wurde am 1. Januar 1995 aufgehoben.

### **Artikel 12:** **Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit**

129. Hierzu sei auf die Ziffern 187 bis 214 des Ersten Berichts verwiesen. Das Recht auf Bewegungsfreiheit auf dem ganzen Staatsgebiet wirft kaum Probleme auf, jedoch ist Artikel 8 ANAG weiterhin mit der Niederlassungsfreiheit insofern nicht vereinbar, als eine fremdenpolizeiliche Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung nur für den Kanton gilt, der sie ausgestellt hat. Daher war und ist ein Vorbehalt zu diesem Artikel unumgänglich (vgl. Ziff. 206 und 207 des Ersten Berichts).

130. Gemäss Artikel 13e ANAG kann die zuständige kantonale Behörde einer ausländischen Person, die keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet, die Auflage machen, entweder ein ihr zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten. Ein abgewiesener Asylbewerber aus dem Kosovo, dem die Polizei des Kantons Graubünden verboten hat, das Gebiet des Kantons zu verlassen, nachdem er eine gegen ihn verhängte Einreisesperre missachtet hatte, hat eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht eingereicht. In seinem unveröffentlichten Urteil vom 13. Juli 1995 hat das Bundesgericht unter Berücksichtigung eines Entscheides des Ausschusses vom 18. Juli 1994 (Communication N° 456/1991, Ismet Celepli gegen Schweden; RUDH 1994, S. 395) festgestellt, dass Artikel 12 des Paktes nicht zur Anwendung komme, da gegen den Beschwerdeführer die Wegwei-

sung verfügt worden sei und deshalb in diesem Fall das Erfordernis eines rechtmässigen Aufenthalts im Sinne der genannten Bestimmung nicht erfüllt gewesen sei.

131. Der Entwurf der Bundesverfassungsreform garantiert in Artikel 20 Absatz 1 ausdrücklich die Niederlassungsfreiheit, die aber nur Schweizer Bürgerinnen und Bürger zukommen soll. Eine ausländische Person mit einer Niederlassungsbewilligung kann sich jedoch, unter Vorbehalt der in Artikel 9 Absatz 3 ANAG aufgeführten Ausnahmen, grundsätzlich frei in einem anderen Kanton niederlassen, falls sie Angehörige eines Staates ist, mit dem die Schweiz einen Niederlassungsvertrag abgeschlossen hat. Diesem Niederlassungsrecht, das sich kaum noch von demjenigen der Schweizer Bürgerinnen und Bürgern unterscheidet, kommt allerdings nicht Verfassungsrang zu; es ist aber ein Recht, dessen Beachtung aufgrund der internationalen vertraglichen Verpflichtungen der Schweiz erzwungen werden kann.

### **Artikel 13:** **Ausweisung ausländischer Personen**

132. Die Auskünfte der Schweiz in ihrem Ersten Bericht (Ziff. 215-228) sind weiterhin zutreffend.

133. Artikel 21 des Entwurfes der Bundesverfassungsreform schreibt vor:

<sup>1</sup> Schweizerinnen und Schweizer dürfen nicht aus der Schweiz ausgewiesen werden; sie dürfen nur mit ihrem Einverständnis an eine ausländische Behörde ausgeliefert werden.

<sup>2</sup> Flüchtlinge dürfen nicht in einen Staat ausgeschafft oder ausgeliefert werden, in dem sie verfolgt werden.

<sup>3</sup> Niemand darf in einen Staat ausgeschafft werden, in dem ihm Folter oder eine andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht."

### **Artikel 14:** **Recht auf ein faires Verfahren**

## **Reform der Bundesverfassung**

134. Die folgenden Bestimmungen des Entwurfes der Bundesverfassungsreform in der Form, wie sie von den beiden Räten verabschiedet wurden, geben die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu den Verfahrensgarantien wieder:

"Art. 25            Allgemeine Verfahrensgarantien

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

<sup>2</sup> Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör.

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

#### Art. 26            Gerichtliche Verfahren

<sup>1</sup> Jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, hat Anspruch auf ein auf Gesetz beruhendes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht. Ausnahmegerichte sind untersagt.

<sup>2</sup> Die 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.

<sup>3</sup> Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung sind öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

#### Art. 28            Strafverfahren

<sup>1</sup> Jede Person gilt bis zur rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig.

<sup>2</sup> Jede 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.

<sup>3</sup> Jede 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."

## **Bundesgesetzgebung**

### a)    "Aus 29 mach 1"

135. Dies ist der Titel eines Konzeptes für eine einheitliche eidgenössische Strafprozessordnung, das von einer Expertenkommission ausgearbeitet und vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement im Dezember 1997 vorgestellt wurde. Der Konzeptbericht skizziert, wie die Grundzüge einer schweizerischen Strafprozessordnung aussehen könnten, zeigt die Auswirkungen, die ein solches Gesetz im Falle einer Annahme auf die Gerichtsorganisation der Kantone hätte und nimmt zu den grundsätzlichen juristischen Fragen Stellung, die unausweichlich einer Antwort bedürfen. Im Jahre 1998 wurden angeregte Diskussionen mit den hauptinteressierten Kreisen bei öffentlichen Anhörungen und Informationsveranstaltungen geführt. Schon im heutigen Zeitpunkt kann eine prinzipielle Gutheissung der vorgeschlagenen allgemeinen Richtung festgestellt werden. Der Bundesrat hat zur Ausarbeitung eines Gesetzestextes, der im Jahre 2000 in die Vernehmlassung geschickt werden könnte, grünes Licht gegeben.

b) Entwurf einer Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches, des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege sowie des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht

136. Diese Vorlage besteht aus mehreren Teilen, die aber alle das gleiche Ziel verfolgen: die Verbesserung der Effizienz und Rechtstaatlichkeit in der Strafverfolgung. Wesentlicher Auslöser dieser Massnahmen sind die neuen Formen von Kriminalität, namentlich das organisierte Verbrechen, die Geldwäscherei und bestimmte Arten der Wirtschaftskriminalität. Um die Strafverfolgung in diesen Bereichen zu verbessern, sollen dem Bund auf diesem Gebiet zusätzliche Kompetenzen übertragen werden. So soll die Bundesanwaltschaft auf dem Gebiet der organisierten Kriminalität anstelle der Kantone Ermittlungsverfahren eröffnen können, wodurch das polizeiliche Ermittlungsverfahren auf Bundesebene zusätzliche Bedeutung erhalten würde. Es ist daher wichtig, in dieser Verfahrensphase die heute noch erheblich eingeschränkten Rechte der Angeschuldigten und ihrer Verteidiger zu stärken. Durch die Änderungen soll insbesondere die Regelung der Festnahme und der Beteiligung des Angeschuldigten und seines Verteidigers an der Beweiserhebung verbessert werden (BBl 1998 II 1529 ff.).

c) Einführung eines Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) und eines Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung (BVE)

137. Unabhängig von den parlamentarischen Arbeiten zur Vereinheitlichung des Strafprozesses in der Schweiz hat der Bundesrat in seiner Botschaft vom 1. Juli 1998 zu den Bundesgesetzen betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs und über die verdeckte Ermittlung dem Parlament vorgeschlagen, zu diesen beiden heiklen Bereichen eine einheitliche Regelung zu verabschieden. Diese Gesetzesentwürfe berücksichtigen die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage und zum Anspruch auf ein faires Verfahren.

138. Wie bis anhin ist die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs von der richterlichen Behörde, die das Strafverfahren leitet, anzuordnen. Eine für den ganzen Kanton zuständige Behörde, respektive auf Bundesebene die Präsidentin oder der Präsident der bundesgerichtlichen Anklagekammer oder des Militärkassationsgerichts hat die Anordnung zu genehmigen. Die im Entwurf für eine Überwachung vorgesehenen Voraussetzungen sind strenger als die des geltenden Rechts (vgl. Art. 3 des Entwurfes). Die Anordnung soll nur zur Verfolgung und zur Verhinderung von Verbrechen und von abschliessend aufgezählten Vergehen erfolgen.

139. Die Genehmigungsbehörde soll nicht nur die Rechtmässigkeit, sondern auch die Verhältnismässigkeit der Überwachung überprüfen. Falls Drittpersonen überwacht werden, die zur Wahrung des Berufsgeheimnisses verpflichtet sind, muss sie dafür sorgen, dass die Überwachung von geeigneten Schutzmassnahmen begleitet wird.

140. Gemäss Artikel 8 des Entwurfes wird die Überwachung durch die anordnende Behörde aufgehoben, sobald sie für die weiteren Ermittlungen nicht mehr notwendig

ist oder wenn die Genehmigung oder die Verlängerung verweigert wird. Spätestens bei Akteneinsicht oder Einstellung des Verfahrens teilt die anordnende Behörde der überwachten Person Grund, Art und Dauer der Überwachung mit. Innert 30 Tagen nach der Mitteilung kann die überwachte Person Beschwerde wegen fehlender Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit der Überwachung erheben.

141. Die Einsetzung von verdeckten Ermittlerinnen und Ermittlern nach dem Entwurf des Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung ist ein polizeiliches Mittel, das den Strafuntersuchungsbehörden für schwierige Verfahren zur Verfügung stehen soll. Gemäss dem Entwurf soll das Gesetz bei der verdeckten Ermittlung zur Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs zur Anwendung kommen sowie - im Rahmen eines Strafverfahrens des Bundes - zur Aufdeckung eines der Bundesgerichtsbarkeit unterstehenden Verbrechens, dessen Schwere die verdeckte Ermittlung rechtfertigt (Art. 1 des Entwurfes). Die verdeckte Ermittlung soll somit insbesondere der Aufklärung von verbotenen zweiseitigen Geschäften dienen, in denen die "V-Leute" den Straftätern als interessierte Kundschaft gegenüberreten. Für diesen Einsatz kommen grundsätzlich nur speziell ausgebildete Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte in Frage.

142. Der Entwurf unterscheidet zwischen einem ersten Zeitabschnitt der Einsetzung und Vorbereitung und einem zweiten Zeitabschnitt bezüglich des eigentlichen Einsatzes in einem konkreten Strafverfahren. Mit einer richterlichen Genehmigung können verdeckte Ermittlerinnen und Ermittler eine andere Identität annehmen. Sie werden durch geeignete Massnahmen geschützt, wenn sie im Strafverfahren als Zeuginnen oder Zeugen mit den angeschuldigten Personen konfrontiert werden. Die "V-Leute" dürfen gegen Zielpersonen nur vorgehen, um einen bereits vorhandenen Tatentschluss zu konkretisieren. Sie haben nicht das Recht, eine Zielperson zur Begehung einer anderen oder schwereren Straftat als der geplanten drängen.

d) Einführung eines Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte

143. Dieser Gesetzesentwurf betrifft zwei Bereiche: Einerseits soll er die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte mit Hilfe von kantonalen Anwaltsregistern verwirklichen, andererseits soll er bestimmte Bedingungen der Berufsausübung in den Bereichen Berufsregeln, Disziplinaraufsicht und Honorare harmonisieren. Der Vernehmlassungsentwurf ist sehr gut aufgenommen worden. Der Bundesrat hat daher das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, eine Botschaft und einen Gesetzesentwurf zuhanden des Parlaments auszuarbeiten.

### **Rechtsprechung des Bundesgerichts**

144. Das Schweizerische Bundesgericht hat mehrere Urteile gefällt, in welchen es staatliche Massnahmen auf ihre Übereinstimmung mit den Garantien von Artikel 14 des Paktes und von Artikel 6 EMRK überprüft hatte [vgl. dazu die Liste der veröffentlichten Urteile im Register der Amtlichen Sammlung der Bundesgerichtsentscheide 1985-1994 (BGE 111-120), S. 855 ff. und 1995-1996 (BGE 121-122), S. 253 ff. und 260]. Zwölf unveröffentlichte Urteile des Bundesgerichts betrafen Artikel 14 des

Paktes. Es stellte in zwei Fällen eine Verletzung dieses Artikels fest. Der erste Fall betraf den Anspruch eines Angeschuldigten auf ungestörten und unbewachten Verkehr mit dem Verteidiger [Art. 14 Abs. 3 Bst. b des Paktes; Urteil vom 11. September 1996 (1P.452/1996)], im zweiten Fall ging es um die Unschuldsvermutung [Art. 14 Abs. 3 Bst. g; Urteil vom 24 Juni 1997 (1P.166/1997)].

145. Bemerkenswert ist, dass das Bundesgericht die Bestimmung des Paktes auf der gleichen rechtlichen Stufe und unter dem gleichen Gesichtspunkt wie die Artikel 4 BV und 6 EMRK anwendet. Die Rechtsentwicklung zu den Begriffen, die diese Artikel enthalten, erfolgt für alle drei Rechtstexte gemeinsam, was auf deren übereinstimmenden Inhalt schliessen lässt (vgl. z.B. BGE 122 I 257; 121 I 196).

146. Das Bundesgericht hat zum Beispiel in einem den Kanton Waadt betreffenden Entscheid gleichzeitig eine Verletzung von Artikel 14 Absatz 1 und Absatz 3 Buchstabe b in Verbindung mit den Artikeln 2 Absatz 1 und Artikel 26 des Paktes und eine Verletzung der Artikel 4 BV und 6 EMRK in Verbindung mit Artikel 14 EMRK festgestellt (BGE 122 I 109). Im Rahmen eines Strafverfahrens im Kanton Waadt haben sich die waadtländischen Behörden geweigert, dem Verteidiger die Akten zuzustellen, weil dieser im Kanton Neuenburg niedergelassen war. Das Bundesgericht hat entschieden, dass die Weigerung, die Akten einem in einem anderen Kanton niedergelassenen Anwalt zuzustellen, während diese Verfahrenserleichterung den Waadtländer Anwälten zugestanden wird, eine unzulässige Ungleichbehandlung darstelle.

147. Es ist daran zu erinnern, dass das Bundesgericht mehrere Urteile betreffend die Auslieferung und die Rechtshilfe gefällt hat, in welchen es bestätigte, dass die Schweiz sich bei deren Gewährung vergewissern müsse, dass "die Verfahren, für welche sie ihre Zusammenarbeit anbietet, den verfolgten Personen einen Mindeststandard garantieren, der demjenigen der demokratischen Staaten entspricht und insbesondere durch die EMRK oder den Pakte II definiert wird" (Art. 2 Bst. a IRSG) (vgl. das Kapitel zu Art. 7 des Paktes, Ziff. 95).

## **Vorbehalte**

148. Zu den schweizerischen Vorbehalten zu Artikel 14 Absatz 1 (Öffentlichkeit der Verhandlung und der Urteilsverkündung; Ausmass der richterlichen Prüfung in Streitigkeiten über zivilrechtliche Rechte und Pflichten) und zu Absatz 3 Buchstabe d und f (Unentgeltlichkeit des Beistandes eines amtlichen Verteidigers und eines Dolmetschers) ist anzuführen, dass der Bundesrat im Juni 1998 einen Entwurf verabschiedet hat, der den Rückzug der Vorbehalte und der Auslegenden Erklärungen zu Artikel 6 EMRK (deren Wortlaut demjenigen der Vorbehalte zu Art. 14 Abs. 1 und 3 Bst. d und f des Paktes entspricht) vorsieht. Dieser Entwurf berücksichtigt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Bundesgerichts, in welcher bestimmte Vorbehalte respektive Auslegende Erklärungen zu Artikel 6 EMRK für ungültig erklärt worden sind (vgl. Ziff. 248-252 des Ersten Berichts). Der Bundesrat hat den Entwurf bei den kantonalen Behörden und den interessierten Kreisen in die Vernehmlassung geschickt. Die Frage des Rückzuges der schweizerischen Vorbehalte zu Artikel 14 des Paktes wird in diesem Vernehmlassungsverfahren nicht angegangen, da der Bundesrat für den Rückzug der Vorbehalte zum Pakt

alleine zuständig ist (anders als bei der EMRK, wo es eines Parlamentsbeschlusses bedarf). Der Bundesrat wird dennoch das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens sowie die Beratungen im Parlament abwarten, bevor er das Verfahren zum Rückzug der Vorbehalte zu Artikel 14 des Paktes eröffnet.

**Artikel 15:**  
**Keine Strafe ohne Gesetz**

149. Die Auskünfte der Schweiz im ihrem Ersten Bericht (Ziff. 303-305) sind weiterhin zutreffend. Es ist lediglich zu präzisieren, dass Artikel 336 des Vorentwurfes zur Revision des Strafgesetzbuches, der in Ziffer 305 des Ersten Berichts erwähnt wurde, mit anderem Wortlaut, aber ähnlichem Inhalt, in Artikel 390 Absatz 2 des Revisi-  
onsentwurfes zum Strafgesetzbuch enthalten ist.

**Artikel 16:**  
**Anspruch auf Anerkennung der Rechtspersönlichkeit**

150. Die schweizerischen Auskünfte im Ersten Bericht (Ziff. 306-309) sind weiterhin zutreffend.

**Artikel 17:**  
**Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens**

**Privatleben**

151. Bezüglich den in den Ziffern 317-327 des Ersten Berichts erwähnten Datenschutz ist darauf hinzuweisen, dass die Anzahl der Kantone mit Datenschutzregelungen seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) weiterhin gewachsen ist. Heute verfügen 17 Kantone über ein Datenschutzgesetz. Die übrigen Kantone sind bei der Behandlung von Personendaten in Ausübung des Bundesrechts dem Bundesgesetz über den Datenschutz unterstellt. Ferner sind mehrere Bundesgesetze entweder bereits geändert worden oder befinden sich noch in Revision, um die Anforderungen des DSG zu erfüllen.

152. Auf internationaler Ebene ist zu erwähnen, dass die Schweiz am 2. Oktober 1997 das Übereinkommen des Europarates von 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten ratifiziert hat. Dieses Übereinkommen ist für die Schweiz am 1. Februar 1998 in Kraft getreten. Die Konvention stellt einen wichtigen Schritt in Richtung einer Harmonisierung einzelstaatlicher Gesetzgebungen dar: Sie will ein hohes Datenschutzniveau sicherstellen und gleichzeitig den freien, grenzüberschreitenden Informationsaustausch ermöglichen.

153. Schliesslich hat der Bundesrat dem Parlament vorgeschlagen, einheitliche Bestimmungen im Bereich der Überwachung des Post- und Telefonverkehrs sowie der verdeckten Ermittlung zu verabschieden. Diese beiden Massnahmen stellen unbestrittenermassen einen schweren Eingriff in die persönliche Freiheit und in das Privatleben dar, weshalb der Bundesrat vorgeschlagen hat, dazu eine detaillierte Gesetzgebung zu erlassen (vgl. weitere Hinweise im Kapitel zu Artikel 14 des Paktes, Ziff. 137-142).

## **Familienleben**

154. Die verschiedenen Formen von Familienstrukturen werden in der Schweiz mehr und mehr akzeptiert. Im revidierten Scheidungsrecht wird dieser Entwicklung Rechnung getragen, indem eine Bestimmung die Möglichkeit der Beibehaltung des gemeinsamen Sorgerechts auf gemeinsamen Antrag der Eltern hin gewähren soll, falls dies mit dem Kindeswohl vereinbar ist (Art. 133 Abs. 3 ZGB). Zusätzlich sieht der Entwurf vor, dass unverheiratete, in einem gemeinsamen Haushalt lebende Eltern unter denselben Bedingungen wie geschiedene Eltern bei der Vormundschaftsbehörde die Erteilung der gemeinsamen elterlichen Sorge beantragen können (Art. 298a Abs. 1 ZGB).

155. Wie in Ziffer 337 des Ersten Berichts erwähnt, kennt die schweizerische Gesetzgebung keine allgemeine Definition der "Familie". Damit Artikel 8 EMRK angerufen werden kann, setzt das Bundesgericht in den Bereichen des Fremdenpolizeirechts und des Familiennachzuges voraus, dass eine familiäre Beziehung zwischen einer ausländischen Person und einer Person mit einem Anwesenheitsrecht (Niederlassungsbewilligung oder Schweizer Bürgerrecht) oder zumindest mit einem festen Rechtsanspruch auf Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung besteht. Zusätzlich muss die familiäre Beziehung tatsächlich gelebt werden und intakt sein (z.B. BGE 122 II 1; 120 Ib 1; 119 Ib 91; 116 Ib 353). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hatte Gelegenheit, diese Rechtsprechung zu überprüfen und hat festgestellt, dass die Schweiz nicht gegen Artikel 8 EMRK verstossen habe, wenn sie einem Kind von Eltern, die in der Schweiz lediglich über eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung verfügten, den Familiennachzug nicht gewährt hatte (Urteil Gül gegen die Schweiz vom 19. Februar 1996, Rec. 1996-I, Nr. 3).

156. Das Bundesgericht hat als familiäre Beziehung, welche einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung verleiht, vor allem die Beziehung zwischen Ehegatten sowie zwischen Eltern und minderjährigen Kindern im gemeinsamen Haushalt anerkannt. Geht es um Personen, die nicht der Kernfamilie zugehören, muss die ausländische Person, die um fremdenpolizeiliche Bewilligung ersucht, vom in der Schweiz Anwesenheitsberechtigten abhängig sein, damit eine schützenswerte familiäre Beziehung angenommen wird (BGE 120 Ib 257). Der Schutzbereich von Artikel 8 EMRK würde zu weit ausgedehnt, könnten volljährige Kinder, die in der Lage sind, selbst für ihren Lebensunterhalt aufzukommen, daraus den Anspruch ableiten, mit den Eltern in einem gemeinsamen Haushalt zu leben, um somit eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten (BGE 120 Ib 257).

157. Ausserdem können sich gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts Halbgeschwister im Hinblick auf einen Familiennachzug in die Schweiz unter gewissen Bedingungen auf Artikel 8 EMRK berufen. Dies ist dann der Fall, wenn eine erwachsene Person mit Anwesenheitsrecht in der Schweiz für ein Halbgeschwisterteil sorgen muss, das von ihm abhängig ist (BGE 120 Ib 261).

158. Artikel 8 EMRK ist auch anwendbar, wenn sich eine ausländische Person auf eine intakte Beziehung zu ihrem Kind mit Anwesenheitsrecht in der Schweiz berufen kann, selbst wenn sie nicht über die elterliche Gewalt oder Obhut im Sinne des Familienrechts verfügt (BGE 115 Ib 97). Ein regelmässiger Kontakt zwischen dem Elternteil und dem Kind, z.B. bei der Ausübung des Besuchsrechts, kann gegebenenfalls genügen (BGE 120 Ib 1).

159. Ebenfalls zu erwähnen ist die Praxis des Bundesgerichts zu Artikel 7 ANAG, wonach dem ausländischen Ehegatten eines Schweizers oder einer Schweizerin ein Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung eingeräumt wird (BGE 120 Ib 6). Ferner hat das Bundesgericht bestätigt, dass eine Verurteilung zu zwei Jahren Gefängnis ein Grund zur Ausweisung bilden und somit zum Verlust des Anspruchs auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung führen kann (vgl. Erster Bericht, Ziff. 335), selbst wenn sich die ausländische Person auf Artikel 8 EMRK berufen kann. Eine solches Strafmass stellt eine Grenze dar, bei deren Überschreitung vermutet wird, die öffentliche Sicherheit und die geltende Rechtsordnung nach Absatz 2 von Artikel 8 EMRK würden auf schwerwiegender Weise beeinträchtigt.

160. Der Entwurf der Verfassungsrevision garantiert jeder Person ausdrücklich den Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs (Art. 11). Der Anspruch jeder Person auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten wird in Absatz 2 dieses Artikels garantiert.

## **Artikel 18:** **Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit**

### **Zivildienst**

161. Der Ausschuss hat in seinen Schlussbemerkungen (Ziff. 10) begrüsst, dass das in Ziffer 353 des Ersten Berichts genannte Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst vom 6. Oktober 1995 (ZDG; SR 824.0) am 1. Oktober 1996 in Kraft getreten ist. Die Möglichkeit eines waffenlosen Militärdienstes wird beibehalten und zwar bei Vorliegen derselben Beweggründe wie beim zivilen Ersatzdienst, namentlich wenn die Absolvierung des Militär- oder sonstigen bewaffneten Dienstes nicht mit dem Gewissen vereinbart werden kann. Der Zivildienst ist keine Alternative zum Militärdienst, da keine freie Wahlmöglichkeit besteht. Eine militärdienstpflichtige Person, die Zivildienst leisten möchte, muss beweisen können, dass sie den Militärdienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren kann. Dabei unterscheidet das Gesetz nicht mehr zwischen den verschiedenen Gewissensgründen für die Dienstverweigerung. Auch wird der Dienstverweigerer nicht mehr vor ein Militärgericht gestellt und verurteilt, sondern es ergeht ein verwaltungsrechtlicher Entscheid.

162. Zwischen Anfang Oktober 1996, Datum des Inkrafttretens des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst, und Ende Juni 1998 wurden insgesamt 3'198 Gesuche um Zulassung zum Zivildienst eingereicht. 1'987 Gesuche wurden von der ersten Instanz beurteilt, die 1'540 zugelassen und 256 abgewiesen hat und auf 108 nicht eingetreten ist, weil diese den formellen Anforderungen nicht genügten. 83 Gesuche wurden zurückgezogen. Mit anderen Worten wurden 77,5% der überprüften Gesuche zugelassen, während 22,5% nicht zum Erfolg führten.

163. Im allgemeinen stellt heute jemand, der aus Gewissensgründen nicht Militärdienst leisten will, fristgemäss ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst, um so nicht zum Dienstverweigerer zu werden. Deshalb ist die Anzahl der Militärgerichtsverfahren und der Verurteilungen wegen Dienstverweigerung seit 1996 stark gesunken. Die Zahl der Verurteilungen betrug im Jahre 1995 noch 259 (davon betroffen waren 177 Dienstverweigerer aus ethischen Gründen), hingegen wurden im Jahre 1996 nur noch 96 Verurteilungen ausgesprochen (davon waren 48 Dienstverweigerer aus ethischen Gründen betroffen). Im Jahre 1997 ist die Anzahl der Verurteilungen weiter auf 42 gesunken (in zwei Fällen wurde der Dienst aus ethischen Gründen verweigert). Zu erwähnen ist auch eine Verringerung der Gesuche um Zulassung zum waffenlosen Militärdienst.

### **Religiöse und moralische Erziehung**

164. Anlass zu einem vor kurzem ergangenen Urteil des Bundesgerichts gab ein gegenüber einer muslimischen Lehrerin an einer öffentlichen Primarschule des Kantons Genf ausgesprochenes Verbot, in der Schule eine ihrer Auffassung nach den Anforderungen des Korans entsprechende Kopfbedeckung zu tragen (BGE 123 I 296). Das Bundesgericht erachtete unter Berücksichtigung von Artikel 49 der Bundesverfassung, Artikel 9 EMRK und Artikel 18 des Paktes, dass der aus religiöser Überzeugung von der Beschwerdeführerin getragene, besondere Kleidungsstil durch die Glaubens- und Gewissensfreiheit geschützt werde, aber nicht absolut. Es kam zum Schluss, dass das an die Beschwerdeführerin gerichtete Verbot auf eine genügende gesetzliche Grundlage gestützt sei, einem überwiegenden öffentlichen Interesse (insbesondere der konfessionellen Neutralität in der Schule) entsprochen habe und verhältnismässig gewesen sei.

165. In einem anderen Fall, der im heutigen Zeitpunkt vor dem Verwaltungsgericht des Kantons Neuenburg hängig ist, geht es um ein durch eine Schulkommission gegenüber einem Mädchen ausgesprochenes Verbot, das islamische Kopftuch in der öffentlichen Primarschule zu tragen. Das kantonale Departement für Erziehung und Kultur hat den Rekurs des Vaters gutgeheissen und sich dabei auf die von der Erziehungsdirektorenkonferenz der Kantone der französischen und italienischen Schweiz im Jahre 1996 vertretene Position gestützt, wonach den Schülerinnen und Schülern das Tragen von traditionellen religiösen Zeichen (wie z.B. das Kreuz, die Kippa oder das Kopftuch) erlaubt ist.

166. Zudem hat das Parlament am 20. März 1998 eine Änderung des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG; SR 822.11) angenommen. Das Referendum gegen dieses Gesetz ist am 9. Juli 1998 zustande ge-

kommen. Deshalb wird die Bestimmung von Artikel 18, wonach Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Anzeige an den Arbeitgeber berechtigt sind, an anderen als an den von den Kantonen anerkannten konfessionellen Feiertagen die Arbeit auszusetzen, voraussichtlich erst gegen Ende 1999 auch auf Personen anderer Religionen als der katholischen oder der reformierten, namentlich der jüdischen und islamischen, zur Anwendung kommen.

167. Am 1. September 1997 ist im Kanton Bern das Gesetz betreffend die israelitischen Gemeinden in Kraft getreten. Danach wird einer israelitischen Gemeinde zum ersten Mal in der Schweiz der Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft zuerkannt, was bis anhin nur bei der katholischen und reformierten Konfession der Fall war. Dieser Status geht weiter als die in anderen Kantonen - die Kantone sind im Kultusbereich im wesentlichen souverän - erfolgte staatliche Anerkennung. Er umfasst gemäss der "Verordnung zur Entlohnung der Rabbiner", die gleichzeitig mit dem Gesetz in Kraft getreten ist, auch die Entlohnung der Rabbiner durch den Kanton.

### **Artikel 19:** **Meinungsäusserungsfreiheit**

168. Im Ersten Bericht wird der Bundesratsbeschluss vom 24. Februar 1948 betreffend politische Reden von Ausländern (SR 126) erwähnt (Ziff. 369), wonach ausländische Personen ohne Niederlassungsbewilligung an öffentlichen oder geschlossenen Versammlungen nur mit besonderer Bewilligung über ein politisches Thema reden dürfen. Der Ausschuss wünschte, dass dieser Beschluss aufgehoben oder derart revidiert werde, dass er mit der Meinungsäusserungsfreiheit vereinbar werde. Der Bundesratsbeschluss wurde am 9. März 1998 mit Wirkung auf den 30. April 1998 aufgehoben.

169. Ferner hat der Bundesrat am 15. Juni 1998 den Bundesratsbeschluss betreffend staatsgefährliches Propagandamaterial vom 29. Dezember 1948 (SR 127) aufgehoben. Diese Gesetzesbestimmung aus dem Notrecht wurde damals als Abwehrmassnahme gegen die kommunistische Bedrohung erlassen. In den letzten Jahren diente sie vor allem dazu, zum gegebenen Zeitpunkt Schriften, Tonträger und Embleme ausländischer Organisationen einzuziehen, die zu Bürgerkrieg oder Gewalt aufriefen und die bei Veröffentlichung nach dem Rassismusartikel strafbar wären.

170. In Ziffer 364 des Ersten Berichts wird darauf hingewiesen, dass Verwaltungsakten nur unter gewissen Bedingungen der Öffentlichkeit zugänglich sind. In den ergänzenden schriftlichen Antworten der Schweizer Regierung zu den anlässlich der Prüfung des Ersten Berichts vorgebrachten Fragen des Ausschusses (Ziff. 5, S. 8) wird festgestellt, dass die Anerkennung eines grundsätzlichen Anspruches auf unbedingten Zugang zu staatlichen Informationen zu weit ginge und dass eine gesetzliche Verankerung der Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip nicht gefordert werden könne. Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung muss in zweierlei Hinsicht gewisse Grenzen berücksichtigen: einerseits dürfen Dritte bei der Ausübung ihrer Grundrechte nicht eingeschränkt werden, andererseits darf die Exekutive nicht be-

hindert werden - beides sind unverzichtbare Bestandteile eines demokratischen Staates.

171. Der Bundesrat hat im Dezember 1997 drei Motionen des Parlaments entgegengenommen, welche die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips verlangen. Dennoch vertritt er die Auffassung, das Prinzip müsse mit Bedacht angewendet werden. Der Bundesrat hat noch nicht festgelegt, wann er die Vorlage, die in enger Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei und den anderen Departementen auszuarbeiten wäre, verabschiedet wird. Gemäss diesem Öffentlichkeitsprinzip sollen Vorgänge innerhalb der Bundesverwaltung und Bundesverwaltungsakten grundsätzlich öffentlich sein. In einem Ausführungsgesetz sollen die Bereiche und die Aktenkategorien, die Ausnahmen zulassen, festgelegt werden.

172. Mehrere Kantone haben dieses Prinzip in der einen oder anderen Form gesetzlich eingeführt (Bern, Appenzell-Ausserrhoden, Schaffhausen, Solothurn und Zug).

173. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Entwurf der Verfassungsrevision ausdrücklich die Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit, die Freiheit der Wissenschaft, der Kunst und der Medien vorsieht.

#### **Artikel 20:** **Verbot der Kriegspropaganda**

174. Wie der Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen anführte (Ziff. 5), hat die Schweiz am 28. September 1995 ihren Vorbehalt zu Artikel 20 Absatz 2 des Paktes nach Einführung der neuen Bestimmungen im Strafgesetzbuch, die den Aufruf zu Rassendiskriminierung unter Strafe stellen, zurückgezogen.

#### **Artikel 21:** **Versammlungsfreiheit**

175. Seit 1993 haben Ausländerinnen und Ausländer die Möglichkeit, bei ihren diplomatischen und konsularischen Vertretungen ihre Stimme abzugeben und in der Schweiz Wahlkampagnen für ihre nationalen Abstimmungen zu organisieren. Dazu kommt künftig das Recht hinzu, politische Reden ohne vorgängige Bewilligung zu halten. Dadurch werden ausländische Personen bezüglich der Versammlungsfreiheit den Schweizerinnen und Schweizern praktisch gleichgestellt.

176. Die Versammlungsfreiheit wird im Entwurf der Verfassungsrevision unter den Grundrechten ausdrücklich garantiert.

## **Artikel 22:** **Vereinsfreiheit**

### **Koalitionsfreiheit**

177. Wie in Ziffer 405 des Ersten Berichts erwähnt, garantiert Artikel 56 der Bundesverfassung die Koalitionsfreiheit - wenn auch nicht ausdrücklich.

178. In seinem Entwurf der Verfassungsreform schlägt nun der Bundesrat die Einführung eines neuen Artikels 24 Absatz 3 vor, der ausdrücklich die Koalitionsfreiheit mit Recht auf Streik und Aussperrung vorsehen soll. Der vom Bundesrat vorgeschlagene Wortlaut sieht vor, dass die Rechte auf Streik und Aussperrung unter folgenden Voraussetzungen garantiert werden: Streik oder Aussperrung betreffen Arbeitsbeziehungen und es stehen keine Verpflichtungen entgegen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen (Verpflichtungen, die von der Mehrheit der Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz vorgesehen werden).

179. Der Nationalrat hat die vom Bundesrat vorgeschlagene Fassung angenommen, während der Ständerat folgenden Text ausgearbeitet hat: "Streik und Aussperrung sind zulässig, wenn sie die Arbeitsbeziehungen betreffen, den Umständen angepasst sind und keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen".

### **Bundesgesetz über die Mitwirkung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**

180. Zur Vervollständigung des Ersten Berichts ist auch das Bundesgesetz über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben vom 17. Dezember 1993 (Mitwirkungsgesetz) zu erwähnen, das am 1. Mai 1994 in Kraft getreten ist; dieses Gesetz steht in engem Zusammenhang mit der in Artikel 22 des Paktes garantierten Vereinsfreiheit.

181. Das Mitwirkungsgesetz sieht Mitwirkungsrechte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor, die entweder von gewählten Vertretern in Betrieben mit mehr als 50 Angestellten (Art. 3) oder von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern direkt ausgeübt werden können (Art. 4). Die Modalitäten zur Wahl der Arbeitnehmervertretung und deren Organisation sind in den Artikeln 5 bis 8 des Gesetzes geregelt.

182. Die Arbeitnehmervertretung hat Anspruch auf umfassende Information über alle Angelegenheiten, deren Kenntnis Voraussetzung für eine ordnungsgemässe Erfüllung ihrer Aufgaben ist, und die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber hat die Verpflichtung, mindestens einmal jährlich über die Auswirkungen des Geschäftsganges auf die Beschäftigten zu informieren (Art. 9).

183. Zusätzlich hat die Arbeitnehmervertretung gemäss Artikel 10 des Gesetzes in folgenden Bereichen besondere Mitwirkungsrechte:

- Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz (im Sinne von Art. 82 des Unfallversicherungsgesetzes und Art. 6 des Arbeitsgesetzes);

- Übertrag von Betrieben (im Sinne von Art. 333 und 333a OR);
- Massenentlassungen (im Sinne der Art. 335d bis 335g OR).

184. In Betrieben ohne Arbeitnehmervertretung können die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die in den Artikeln 9 und 10 vorgesehenen Rechte auf Information und Mitwirkung direkt ausüben.

185. Schliesslich sieht das Mitwirkungsgesetz vor, dass die Arbeitnehmervertretung von Arbeitgeberseite in ihrer Tätigkeit unterstützt wird, namentlich durch Bereitstellung von Räumen und materiellen Hilfsmitteln (Art. 11 Abs. 2). Zusätzlich darf die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber die Mitglieder der Arbeitnehmervertretung während ihres Mandats und nach dessen Beendigung weder in ihren Aufgaben behindern noch benachteiligen; dies gilt auch für Personen, die sich zur Wahl in eine Arbeitnehmervertretung stellen (Art. 12).

186. Das Gesetz hat den Nachteil, noch sehr neu und daher wenig bekannt zu sein und wenig angewendet zu werden. Das Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit arbeitet momentan ein Konzept aus, wonach die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Arbeitgeberseite möglichst umfassend über ihre Rechte nach dem Mitwirkungsgesetz informiert werden sollen.

## **Arbeitnehmerschutz**

187. Ziffer 409 des Ersten Berichts hält fest, dass den "Arbeitnehmern kein subjektives Recht, angestellt zu werden" zukommt und sie "vor ihrer Anstellung keinerlei Schutz gegen diskriminierende Tätigkeiten eines Unternehmers, die ihre Gewerkschaftsfreiheit beeinträchtigen" haben. Es ist zu präzisieren, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor ihrer Anstellung gegen gewerkschaftliche Diskriminierungen nicht völlig schutzlos sind.

188. Der Arbeitnehmerschutz ist seit Inkrafttreten des Datenschutzgesetzes am 1. Juli 1993, begleitet von mehreren Gesetzesänderungen, wie zum Beispiel des neuen Artikels 328b OR, verbessert worden. Dieser Artikel sieht vor, dass ein Arbeitgeber Daten über den Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin nur bearbeiten darf, soweit sie dessen Eignung für das Arbeitsverhältnis betreffen oder zur Erfüllung des Arbeitsvertrages erforderlich sind. Der Arbeitgeber hat nicht das Recht, den Arbeitnehmern Fragen zu ihren gewerkschaftlichen Auffassungen oder Tätigkeiten zu stellen. Letztere sind nicht verpflichtet, solche Fragen richtig zu beantworten.

189. Das DSG regelt die Bearbeitung von Daten natürlicher und juristischer Personen durch Private und Bundesorgane (Art. 2 Abs. 1). In Artikel 3 Buchstabe c, Ziffer 1 bestimmt das DSG, dass die gewerkschaftlichen Tätigkeiten besonders schützenswerte Personendaten darstellen und juristisch besonders geregelt werden müssen. Gemäss Artikel 11 Absatz 3 DSG sind private Personen, die regelmässig besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile bearbeiten oder Personendaten an Dritte bekanntgeben, verpflichtet, ihre Datensammlungen anzumelden, wenn für das Bearbeiten keine gesetzliche Pflicht besteht und die betroffenen Personen davon keine Kenntnis haben. Private, die ihre Datensammlungen nicht anmelden, werden bestraft (Art. 34 DSG).

190. Die Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten oder Persönlichkeitsprofile an Dritte ohne besonderen Rechtfertigungsgrund ist verboten (Art. 12 Abs. 2 Bst. c DSGVO). Diese Daten verlangen grösste Vertraulichkeit: sie dürfen zum Beispiel nicht ohne Rechtfertigungsgrund, insbesondere nicht ohne Einverständnis der betroffenen Person, weitergegeben werden. Somit ist ein Arbeitgeber, der Personendaten über die gewerkschaftlichen Tätigkeiten oder Meinungen einer Person behandelt, ohne dass diese Person davon Kenntnis hat, verpflichtet, dies dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten mitzuteilen. Bevor der Datenschutzbeauftragte die Datensammlung registriert, prüft er die Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung (Art. 29 Abs. 1 der Verordnung zum DSGVO).

191. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) wird nächstens dem Bundesrat einen Botschaftsentwurf zum Übereinkommen (Nr. 98) der IAO über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen vorlegen. Mit der schweizerischen Ratifikation dieser Konvention würde der Schutz der Arbeitnehmer und der Arbeitnehmerinnen gegen gewerkschaftliche Diskriminierungen verstärkt werden.

### **Artikel 23:** **Recht auf Ehe**

192. Die am 26. Juni 1998 verabschiedeten neuen Bestimmungen zur Eheschliessung sehen bezüglich den Voraussetzungen an eine gültige Ehe im Vergleich zur im Ersten Bericht dargelegten Regelung (Ziff. 420) folgende Neuerungen vor:

- *zu Bst. a):* Das zivilrechtliche Mündigkeits- und Ehefähigkeitsalter wurde im Rahmen einer Revision des Zivilgesetzbuches, welche am 1. Januar 1996 in Kraft getreten ist, auf 18 Jahre gesenkt (Art. 96 ZGB). Diese Altersgrenze gilt ausnahmslos für Frauen und Männern.
- *zu Bst. b), FN 270:* Im Rahmen der Revision des Zivilgesetzbuches wurde das absolute Ehehindernis für geistesranke Personen aufgehoben.
- *zu Bst. c):* Das revidierte Zivilrecht sieht bei Weigerung des gesetzlichen Vertreters, der Eheschliessung zuzustimmen, die Möglichkeit der Anrufung des Gerichts vor (Art. 94 Abs. 2 ZGB).
- *zu Bst. d):* Ergänzungen zu den Ehehindernissen: Im neuen Eherecht werden die Ehehindernisse auf das absolut Notwendige beschränkt (Art. 95 und 96 ZGB). So wird das Ehehindernis der Schwägerschaft aufgehoben (unter Vorbehalt des Verhältnisses zwischen Stiefeltern und Stiefkindern). Ferner wird im Hinblick auf die rechtliche Gleichstellung von Adoptivkindern mit natürlichen Kindern auf die Beibehaltung der Dispensmöglichkeit bezüglich des Ehehindernisses zwischen Adoptivgeschwistern verzichtet. Schliesslich wurde das Verfahren zur Auflösung der Ehe für den Fall, dass ein Ehegatte verschollen ist, wesentlich vereinfacht (Art. 38 Abs. 3 ZGB): sobald eine Person für ver-

schollen erklärt ist, kann der Ehegatte die Auflösung der Ehe geltend machen, indem er eine Erklärung gegenüber dem Standesbeamten abgibt (er muss nicht mehr ein dem Scheidungsverfahren analoges Verfahren einleiten).

- *zu Bst. e):* Im Rahmen der Revision des Zivilrechts ist die Veröffentlichung des Eheversprechens nicht mehr vorgesehen.

193. Bezüglich Familiennamen und Bürgerrecht der Ehegatten (vgl. Ziff. 427 des Ersten Berichts, nach FN 276) ist ein Gesetzgebungsverfahren im Gange, welches die Regelung in der Zivilstandsverordnung ersetzen und zu einer umfassenden Gleichstellung der Ehepaare führen soll.

194. Bezüglich der Auflösung der Ehe durch Scheidung (vgl. Ziff. 429 ff. des Ersten Berichts) ist darauf hinzuweisen, dass das neue Scheidungsrecht am 26. Juni 1998 verabschiedet wurde.

195. Das revidierte Zivilrecht sieht, was Ziffer 432 (letzter Satz) des Ersten Berichts anbetrifft, vor, dass unverheiratete Eltern unter denselben Bedingungen wie geschiedene Eltern bei der Behörde die Übertragung des gemeinsamen Sorgerechts beantragen können (Art. 298a Abs. 1 ZGB). Trennt sich ein unverheiratetes Elternpaar, so steht die elterliche Sorge der Mutter zu (Art. 298 ZGB).

196. Das Recht auf Ehe wird in Artikel 12 des Entwurfs zur Bundesverfassungsrevision garantiert, während die Familienzulagen und die Mutterschaftsversicherung in Artikel 107 des Entwurfes vorgesehen sind.

## **Artikel 24:** **Rechte des Kindes**

### **Allgemeines**

#### a) Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes

197. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes wurde am 24. Februar 1997 von der Schweiz ratifiziert und ist am 26. März 1997 in Kraft getreten (BBl 1994 V 1 ff.). Die Ratifikation dieser Konvention bringt neue Prinzipien für die schweizerische Rechtsordnung mit sich, die beim Kinderschutz sowie bei der Ausarbeitung von Gesetzen und anderen Regelungen zu berücksichtigen sind. Ein Teil der Bestimmungen des Übereinkommens ist inhaltlich so klar und bestimmt, dass er von Verwaltungsbehörden oder Gerichten direkt angewendet werden kann. So wurde Artikel 12 des Übereinkommens, wonach ein zur Bildung seiner eigenen Meinung fähiges Kind in einem seine Angelegenheiten betreffenden Verfahren angehört werden muss, vom Bundesgericht direkt angewendet (BGE 124 III 90). Der Entwurf des Scheidungsrechts enthält eine entsprechende Bestimmung (Art. 133 Abs. 2 des Entwurfes).

198. Damit eine rasche Ratifikation des Übereinkommens möglich wurde, ohne dass die Änderung der massgebenden schweizerischen Gesetze abgewartet werden musste, wurden fünf Vorbehalte angebracht [zu den Artikeln 5 (elterliche Gewalt), 7 (Bürgerrecht), 10 Abs. 1 (Familiennachzug), 37 Bst. c (Trennung zwischen Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug) und 40 (Strafverfahren)]. Der Bundesrat äusserte den Willen, diese Vorbehalte sobald als möglich zurückzuziehen. Das Parlament verlangte ausdrücklich den Rückzug von zwei Vorbehalten - der eine betraf die Grenzen des Familiennachzuges, der andere die Trennung zwischen Jugendlichen und Erwachsenen in den Haftanstalten (vgl. auch das Kapitel zu Art. 10 des Paktes, Ziff. 127).

## b) Reform der Bundesverfassung

199. Im Rahmen der Arbeiten zur Verfassungsreform hat der Nationalrat einen Artikel 11a über die Rechte der Kinder und Jugendlichen mit folgendem Wortlaut angenommen:

<sup>1</sup> Die Kinder und Jugendlichen haben Anspruch auf eine harmonische Entwicklung und auf den Schutz, den ihre Situation als Minderjährige erfordert.

<sup>2</sup> Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Fähigkeiten selbst aus."

200. Der Ständerat hat Artikel 9 (Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit) ergänzt und einen dritten Absatz mit folgendem Wortlaut angefügt:

"Die Kinder und die Jugendlichen haben Anspruch auf einen besonderen Schutz ihrer Integrität und ihrer Entwicklung."

201. Ferner hat der Nationalrat im Rahmen der Verfassungsreform die Einführung eines ausdrücklichen Kinderarbeitsverbots in Artikel 101 Absatz 1 des Entwurfes vorgeschlagen. Der Ständerat hat über diesen Zusatz noch nicht debattiert. Ferner haben beide Räte eine Bestimmung (Art. 57e in der Fassung des Ständerates und Art. 81 in derjenigen des Nationalrates) angenommen, wonach der Bund und die Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung tragen müssen.

202. Zu erwähnen ist auch die parlamentarische Debatte über die Einführung des Anspruchs auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht in das Kapitel der Grundrechte der neuen Verfassung (Art. 16a), ein Anspruch, der in Artikel 27 Absatz 2 der geltenden Verfassung garantiert wird.

## **Schutz der Minderjährigen**

203. Am 1. Januar 1996 ist das zivilrechtliche Mündigkeitsalter von 20 Jahren auf 18 Jahre herabgesetzt worden (Art. 14 ZGB). Diese Altersgrenze entspricht derjenigen für die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts. Mit der Herabsetzung des zivilrechtlichen Mündigkeitsalters werden urteilsfähige Jugendliche, die das 18. Altersjahr vollendet haben, voll handlungsfähig. Sie können sich selbständig durch Verträge verpflichten. Die Herabsetzung des Mündigkeitsalters hat nun aber zur Folge, dass

die elterliche Unterhaltspflicht zwei Jahre früher endet (Art. 277 Abs. 1 ZGB). Gleichzeitig wurde das Ehefähigkeitsalter für Mann und Frau einheitlich auf 18 Jahre festgesetzt (Art. 96 ZGB). In Berücksichtigung des Gleichstellungsgebotes von Frau und Mann wurde die Möglichkeit der Ehemündigerklärung von 17- bis 18-jährigen Frauen aufgehoben (BBl 1993 I 1169 ff.).

204. Das Bundesgericht hat seine Praxis, wonach die gemeinsame Ausübung der elterlichen Gewalt nach der Scheidung nicht zulässig ist, bestätigt (BGE 123 III 445). Gemäss der Scheidungsrechtsrevision soll das Gericht jedoch die Möglichkeit haben, den Eltern das gemeinsame Sorgerecht zu belassen, wenn dies mit dem Kindeswohl vereinbar ist (Art. 133 Abs. 3 ZGB). Zusätzlich können gemäss Entwurf unverheiratete Eltern unter denselben Bedingungen wie geschiedene die Übertragung des gemeinsamen Sorgerechts beantragen (Art. 298a Abs. 1 ZGB).

205. Seit Inkrafttreten der revidierten Strafrechtsbestimmungen zu den Sexualdelikten im Jahre 1992 wurden die Bestimmungen zur Verjährung der strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität in wichtigen Teilen geändert. Die Eidgenössischen Räte haben mit Beschluss vom 21. März 1997 eine parlamentarische Initiative angenommen, wonach die Verjährung der Strafverfolgung bei sexuellen Handlungen mit Kindern der ordentlichen Verjährungsfrist bei Verbrechen von 10 Jahren angeglichen wird (Art. 187 StGB). Diese Gesetzesänderung ist am 1. September 1997 in Kraft getreten.

206. Doch gleichzeitig hat die Erfahrung auch gezeigt, dass viele Opfer von sexuellen Misshandlungen erst Jahre danach in der Lage sind, Strafanzeige zu erstatten. Wird berücksichtigt, dass Kinder die an ihnen begangenen sexuellen Handlungen oftmals verdrängen oder sie notgedrungen verschweigen, erscheint die geltende Verjährungsfrist von 10 Jahren manchmal zu kurz. Daher wurde der Bundesrat mit einem Postulat der beiden eidgenössischen Räten beauftragt, ein Verjährungsmodell auszuarbeiten, wonach die Verjährung der Strafverfolgung bei sexuellen Handlungen mit Kindern unter 16 Jahren bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres des Opfers ruht. Ein Gesetzesentwurf wird demnächst dem Parlament vorgelegt werden.

207. Ein anderer Entwurf einer Teilrevision des Strafgesetzbuches hat das Verbot des Besitzes von Darstellungen sexueller Handlungen mit Kindern zum Inhalt.

208. Der Bundesrat wird demnächst dem Parlament einen Entwurf eines Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht vorlegen. Dieser Gesetzesentwurf will das strafrechtliche Mündigkeitsalter von 7 auf 10 Jahre heraufsetzen. Im weiteren soll darin die Erziehung und die soziale Integration der Minderjährigen den Strafen bevorzugt werden. Minderjährige von mehr als 16 Jahren, die ein schweres Delikt begangen haben, sollen jedoch zu Freiheitsstrafen von maximal vier Jahren verurteilt werden können.

209. In der Frühlingssession 1998 hat das Parlament die Revision des Arbeitsgesetzes (ArG) angenommen. Die für das Referendum notwendigen Unterschriften werden gegenwärtig noch gesammelt. Gemäss diesem Gesetz soll das Mindestalter für die Zulassung zur Arbeit weiterhin auf 15 Jahren festgesetzt sein. Hingegen sollen die Arbeiten, die die Jugendlichen verrichten können, auf dem Verordnungsweg geregelt werden. Dabei handelt es sich einerseits um Arbeiten, welche Jugendliche

über 13 Jahren ausführen dürfen (namentlich Botengänge und leichte Arbeiten), und andererseits um Arbeiten für Jugendliche unter 15 Jahren im Rahmen von kulturellen, künstlerischen und sportlichen Darbietungen sowie Arbeiten in der Werbung.

210. Mit dieser neuen Regelung soll die Lücke des geltenden Arbeitsgesetzes gefüllt werden, die zur Folge hat, dass diese Arten von Arbeit verboten sind, während die kantonalen Behörden diese Arbeiten wegen ihrer geringen Bedeutung bis heute toleriert haben. In den letzten Jahren konnte aber eine stete Zunahme der oben beschriebenen und durch Jugendliche ausgeführten Arbeiten festgestellt werden, insbesondere in der Werbung, wo eine grosse Nachfrage nach Kindern und Jugendlichen besteht. Bei dieser Sachlage erhöht sich die Gefahr, dass die betroffenen Kinder und Jugendlichen wirtschaftlich ausgenutzt werden, dabei ihre Gesundheit aufs Spiel setzen und ihre Schulbildung darunter leidet. Es ist deshalb notwendig, diese besonderen Formen der Kinderbeschäftigung zu reglementieren. Obwohl der Gesetzgeber ein generelles Verbot solcher Tätigkeiten für nicht opportun und in der Praxis auch für kaum durchführbar hielt, wollte er dennoch diese Form der Kinderbeschäftigung regeln.

211. Die Schweiz überprüft heute die Möglichkeit der Ratifikation des Übereinkommens (Nr. 138) der IAO über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung.

### **Name des Kindes**

212. Das Zivilgesetzbuch sieht keine generelle Unterscheidung zwischen ehelichen und unehelichen Kindern vor, macht aber eine kleine Nuancierung: Das Kind eines unverheirateten Paares trägt den Namen der Mutter, während das Kind verheirateter Eltern den Namen des Vaters trägt. Für das ausserehelich geborene Kind besteht jedoch die Möglichkeit, bei Vorliegen wichtiger Gründe den Namen zu ändern (Art. 30 ZGB).

213. Im Jahre 1995 hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung zur Namensänderung eines Kindes nicht verheirateter Eltern angesichts des in den letzten Jahren erfolgten Wandels bei der Beurteilung ausserehelicher Kindesverhältnisse durch die Gesellschaft geändert (BGE 121 III 145). Das Bundesgericht vertritt nun die Auffassung, dass allein die Tatsache eines stabilen Konkubinatsverhältnisses zwischen der Mutter und dem leiblichen Vater keinen wichtigen Grund zur Namensänderung mehr darstellen würde. Vielmehr müsse das Kind in seinem Gesuch konkret aufzeigen, inwiefern ihm durch die von Gesetzes wegen vorgesehene Führung des Namens seiner Mutter soziale Nachteile erwachsen, welche als wichtige Gründe für eine Namensänderung in Betracht gezogen werden könnten.

214. Die Rechtskommission des Nationalrates debattiert gegenwärtig über eine Revision des Zivilgesetzbuches betreffend den Familiennamen und das Bürgerrecht des Kindes. Diese hat aber auf eine Regelung verzichtet, die eine Gleichstellung im Bereich des Familiennamens und des Bürgerrechts eines Kindes nicht verheirateter Eltern mit demjenigen verheirateter Eltern vorgesehen hätte.

## **Staatsbürgerschaft des Kindes**

215. Wie im Ersten Bericht erwähnt (Ziff. 449), kennt die Schweiz kein Recht auf Einbürgerung, auch nicht für staatenlose Personen.

216. Staatenlos im rechtlichen Sinne sind aber nur wenige in der Schweiz lebende Kinder. Fälle rechtlicher Staatenlosigkeit betreffen hauptsächlich Angehörige von Staaten, nach deren Gesetzgebung die Eltern dem Kind ihre Staatsangehörigkeit bei Geburt im Ausland nicht übertragen. Solche Regelungen kennen gewisse südamerikanische Staaten wie Chile, Kolumbien, Ecuador und Paraguay.

217. Aus diesem Grunde hat die Schweiz einen Vorbehalt zu Artikel 7 des Internationalen Übereinkommens über die Rechte des Kindes angebracht. Der Rückzug dieses Vorbehaltes setzt eine Verfassungsänderung und die anschliessende Änderung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (BüG; SR 141.0) voraus. Diese Änderung könnte anlässlich der Verfassungsreform oder durch eine punktuelle Änderung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts erfolgen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Ständerat im Rahmen der Verfassungsreform eine Bestimmung verabschiedet hat, die die erleichterte Einbürgerung staatenloser Kindern vorsieht.

## **Artikel 25:** **Politische Rechte**

### **Stimmrecht**

218. In Ziffer 459 des Ersten Berichts wird erwähnt, dass zwei Kantone für den Entzug der bürgerlichen Rechte andere Gründe als die der Geisteskrankheit und Geistesschwäche vorsehen, was bei der Präsentation des Ersten Berichts kritisiert wurde. Inzwischen haben die Kantone Schwyz und St. Gallen diese Regelungen aufgehoben.

### **Wählbarkeit**

219. Die geltende Verfassung und der Reformentwurf sehen vor, dass nur Bürger und Bürgerinnen weltlichen Standes in den Nationalrat gewählt werden können. National- und Ständerat haben nun aber im Rahmen der Verfassungsreform auf diese Bedingung verzichtet (Art. 133 des Entwurfes).

### **Ablauf der Wahlen**

220. Die Schweiz hat einen Vorbehalt zum Erfordernis der geheimen Abstimmungen angebracht. Dieser Vorbehalt ist notwendig, weil einzelne Kantone das Institut

der "Landsgemeinde" kennen. In diesen Kantonen wird über kantonale Sachgeschäfte durch Handerhebung im Rahmen von Bürgerversammlungen abgestimmt. Zur Zeit kennen nur noch die Kantone Glarus, Appenzell-Innerrhoden und Obwalden das Institut der "Landsgemeinde". Die Kantone Nidwalden und Appenzell-Ausserrhoden haben seit der Präsentation des Ersten Berichts diese Form der Ausübung der direkten Demokratie aufgegeben. Im Kanton Obwalden wird am 29. November 1998 über die Aufhebung der Landsgemeinde abgestimmt werden [der Vorschlag des Parlamentes (Landrat), die Landsgemeinde aufzuheben, wurde weitgehend unterstützt].

### **Politische Rechte ausländischer Personen in der Schweiz**

221. Obwohl die in Artikel 25 des Paktes genannten Rechte nur den Staatsbürgern zukommen, soll der vorliegenden Ziffer die den Ausländerinnen und Ausländern zukommenden politischen Rechte darstellen: auf Bundesebene ist zu erwähnen, dass die ausländischen Personen ein Petitionsrecht in der Schweiz haben (Art. 57 BV). Am 30. September 1996 hat nun der Nationalrat mit einem Postulat beantragt, dass der Bundesrat die Frage der Einführung eines Stimmrechtes für alle in der Schweiz seit 5 Jahren ansässigen ausländischen Personen überprüfe.

222. In den Kantonen Neuenburg und Jura haben die Ausländerinnen und Ausländer nebst dem Stimmrecht auch die Möglichkeit, in kommunale Expertenkommissionen gewählt zu werden. Im Kanton Jura können sie als Mitglied der Mietgerichte gewählt werden; in den Kantonen Jura und Neuenburg sind sie zusätzlich auch in die Arbeitsgerichte wählbar. Der Kanton Appenzell-Ausserrhoden hat im Rahmen seiner Verfassungsrevision im Jahre 1995 den Gemeinden die Möglichkeit zur Einführung des Ausländerstimmrechtes gegeben.

223. Ausländische Personen tagen ferner in beratenden Kommissionen, die, mit einer Ausnahme, alle dem öffentlichen Recht angehören und behördlich eingesetzt sind, und können sich so zu den sie betreffenden Themen äussern. Solche Organe sind auf allen Staatsebenen anzutreffen:

- Bund: Eidgenössische Ausländerkommission;
- Kantone: Jura, Neuenburg, Genf und Waadt;
- Gemeinden: in nahezu 20 Gemeinden.

224. In Lausanne sind 13 der insgesamt 42 Mitglieder der "Chambre consultative des immigrés" ausländischer Herkunft, die in allgemeinen Wahlen direkt von den Ausländerinnen und Ausländern an der Urne gewählt werden; diese treffen sich auch in der kommunalen Ausländerkommission, die sich zehnmal im Jahr mit acht Mitgliedern der kommunalen Legislative unter dem Präsidium eines Mitglieds der lokalen Regierung zusammenfindet. Die ausländischen Mitglieder der "Chambre consultative des immigrés" erhalten sämtliche offiziellen Unterlagen, die den Mitgliedern der kommunalen Legislative ausgehändigt werden.

225. Auf Bundesebene ist ein Drittel der Mitglieder der Eidgenössischen Ausländerkommission (EAK), die durch den Bundesrat geschaffen wurde, ausländischer Herkunft - mit oder ohne Schweizer Staatsbürgerschaft (es gibt aber keine Festle-

gung einer Mindestanzahl der ausländischen Mitgliedern der EAK). Die EAK hat zur Aufgabe, die Schweizer Regierung bei der Integration ausländischer Personen in allen Bereichen des sozialen Lebens zu beraten. Sie dient als Vermittlerin im Dialog zwischen den Bundesbehörden und den ungefähr 70 lokalen Hilfsdiensten für ausländische Personen auf der einen Seite und den Verbänden der Immigrationsgemeinschaften auf der anderen Seite. Im Juni 1998 wurde eine Änderung des ANAG angenommen, die der EAK eine gesetzliche Grundlage einräumt und dem Bund erlaubt, die Integration ausländischer Personen finanziell zu unterstützen.

226. In der Schweiz lebende Personen spanischer, italienischer und portugiesischer Herkunft wählen ihre Vertreter in den "Comités de l'Emigration" in direkten, allgemeinen Wahlen, eingeteilt nach konsularischen Bezirken. Vor den Wahlen finden traditionelle Wahlkampagnen statt. Diese Komitees haben die spezielle Aufgabe, die Emigranten vor den Konsulaten zu vertreten. Sie wählen ihrerseits aus ihren Mitgliedern die Delegierten, die die Emigranten vor den Behörden ihrer Herkunftsländer vertreten.

### **Artikel 26:** **Allgemeines Gleichheitsprinzip**

227. Die Regelung und die Anwendung des Diskriminierungsverbotes in der Schweizer Rechtsordnung wurde vorstehend, hauptsächlich in den Kapiteln zu den Artikeln 2 und 3 des Paktes, dargelegt.

228. Bezüglich des Schweizer Vorbehaltes zu Artikel 26 des Paktes wird auf den dritten Teil des Berichts (Kapitel I, Ziff. 245-248) verwiesen.

### **Artikel 27:** **Schutz der Minderheiten**

#### **Allgemeines**

229. Die Bundesverfassung kennt keine Bestimmung, die vollständig Artikel 27 des Paktes entspricht (vgl. Ziff. 20 der Schlussbemerkungen). Die Frage des Minderheitenschutzes bleibt aber ein wichtiges Anliegen der Schweiz, nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene. So setzt sie sich im Rahmen einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe über Minderheiten dafür ein, dass die Staaten die Erklärung der Vereinten Nationen von 1991 über die Rechte von Menschen, die zu nationalen, ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten gehören, in die Tat umsetzen.

## **Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten**

230. Die Schweiz wird nächstens das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, das sie am 1. Februar 1995 unterzeichnet hatte, ratifizieren. Im November 1997 hat der Bundesrat den Eidgenössischen Räten die Ratifikation vorgeschlagen. Das parlamentarische Verfahren wird voraussichtlich anfangs Herbst beendet sein. Da das Übereinkommen nicht auf besonderen Widerstand trifft, wird die Ratifikation voraussichtlich Ende des Jahres 1998 erfolgen.

231. Bezüglich des Anwendungsbereichs in der Schweiz schlägt der Bundesrat folgende Erklärung vor (Art. 1 Abs. 1 Bst. a des Entwurfes des Annahmebeschlusses): "Als nationale Minderheiten im Sinne des vorliegenden Rahmenübereinkommens gelten in der Schweiz diejenigen Gruppen von Personen, die zahlenmässig kleiner als der Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons sind, deren Angehörige die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen, alte, solide und dauerhafte Bindungen zur Schweiz unterhalten und vom Willen getragen werden, gemeinsam zu bewahren, was ihre Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache."

232. Diese bundesrätliche Erklärung gibt die Elemente der Definition des Konzeptes der "nationalen Minderheit" wieder, wie sie in Artikel 1 des Entwurfs der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 1. Februar 1993 für ein Zusatzprotokoll zur EMRK verankert ist [Empfehlung 1201 (1993) betreffend Zusatzprotokoll zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Rechte nationaler Minderheiten]. Sie lehnt sich auch an Artikel 2 Absatz 1 des Entwurfes des Europäischen Übereinkommens zum Schutz der Minderheiten vom 4. März 1991 an, der von der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Kommission von Venedig) verabschiedet wurde.

233. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Definition entspricht somit dem Konzept der "nationalen Minderheit" der grossen Mehrheit der anderen europäischen Staaten.

234. Aus dieser Definition geht hervor, dass das Rahmenübereinkommen in der Schweiz auf nationale sprachliche Minderheiten angewendet werden kann, aber auch auf andere schweizerische Bevölkerungsgruppen, wie die Mitglieder der jüdischen Gemeinde oder die Fahrenden (vgl. Botschaft des Bundesrates über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: BBl 1998 I 1293-1334).

235. Es ist hervorzuheben, dass die von der oben erwähnten Definition nicht eingeschlossenen Minderheiten in den Genuss aller durch die Bundesverfassung (und der darauf gestützten Bundesgesetze), der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Paktes garantierten Grundfreiheiten kommen.

## **Sprachgemeinschaften**

236. Die Schweiz hat am 23. Dezember 1997 die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen vom 5. November 1992 ratifiziert. Diese ist am 1.

April 1998 in Kraft getreten. Die Schweiz hat sich im Rahmen dieser Charta verpflichtet, die am wenigsten verbreiteten offiziellen Landessprachen - die italienische und die rätoromanische Sprache - zu schützen (BBl 1997 I 1165-1196).

237. Die Anerkennung der Mehrsprachigkeit der Schweiz und die Erhaltung der Sprachminderheiten ist nicht nur Teil des nationalen Selbstverständnisses, sondern auch ein Stützpfiler der Staatstheorie und der Kulturpolitik der Schweiz.

238. Mit der Annahme des neuen Sprachenartikels (Art. 116 BV) am 10. März 1996 bekundete das Volk und die Stände den Willen, die Viersprachigkeit der Schweiz zu wahren sowie die Verständigung und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften zu fördern. Durch diese Revision wurde die rätoromanische Sprache - neben Deutsch, Französisch und Italienisch - eine offizielle Nationalsprache, die die rätoromanischen Bürger im Verkehr mit Verwaltungs- oder Justizbehörden gebrauchen können. Seither werden die Verfassung und eine besondere Auswahl von Gesetzen und internationalen Vereinbarungen auch auf rätoromanisch veröffentlicht. Das Bundesgericht hat im Juni 1996 sein erstes Urteil in rätoromanischer Sprache erlassen.

239. Absatz 2 des neuen Artikels 116 BV sieht ferner vor, dass der Bund künftig im Einvernehmen mit den Kantonen weitere wichtige Aufgaben bei der Förderung der Landessprachen, insbesondere in bezug auf die Verständigung und den Austausch zwischen den nationalen Sprachgemeinschaften, übernehmen kann. Projekte zur Verwirklichung dieser Revision sind in Vorbereitung. Ein Gesetzesentwurf beinhaltet den Gebrauch der Amtssprachen durch Behörden und Verwaltungseinheiten des Bundes unter sich sowie im Verkehr mit der Bevölkerung und den kantonalen Behörden. Zudem ist in der Legislaturplanung 1995 - 1999 die Ausarbeitung eines Gesetzes betreffend die Förderung der Verständigung und des Austauschs zwischen den Sprachgemeinschaften vorgesehen (BBl 1996 II 293 ff.).

240. Absatz 3 von Artikel 116 BV hält ausdrücklich die Befugnis des Bundes fest, Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache zu unterstützen. Hilfeleistungen wurden auch in vergangenen Jahren anlässlich der Revision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über Finanzhilfen für die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur (SR 441.3) vorgesehen, das am 1. August 1996 in Kraft getreten ist. Ziel dieser Revision ist einerseits die Erhöhung der Bundesbeiträge zugunsten des Rätoromanischen und des Italienischen, andererseits soll es den Kantonen, den Gemeinden und den betroffenen Organisationen ermöglicht werden, ihre Aktivitäten in der Sprachpolitik zu intensivieren (BBl 1995 II 1242-1259).

241. In seinem Entwurf der Verfassungsreform hat der Bundesrat zum ersten Mal vorgeschlagen, die Sprachenfreiheit in den Katalog der Grundfreiheiten (Art. 15 des Entwurfes) und parallel dazu das Territorialitätsprinzip, das die traditionellen Sprachgebiete des Landes gegen künstliche und unnatürliche Veränderungen schützt, in das Kapitel betreffend die bundesrätlichen Kompetenzen aufzunehmen (Art. 83 des Entwurfes).

## **Kulturelle Minderheiten**

242. Zugunsten der Fahrenden, eine kulturelle Minderheit in der Schweiz, hat die Eidgenossenschaft am 1. Mai 1997 die Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende" gegründet. Mit dem vor einigen Jahren vom Parlament angenommenen Bundesbeschluss wurde die nötige gesetzliche und finanzielle Grundlage für die Gründung dieser Stiftung geschaffen. Ihr Ziel ist es, Lösungen für die Hauptprobleme der Fahrenden in der Schweiz, namentlich die Frage nach den Standplätzen, der Hausiererpatente und der Einschulung der Kinder zu finden. In erster Linie dient diese Stiftung als Forum, in dessen Rahmen Vertreter der Fahrenden, der Gemeinden, der Kantone und des Bundes gemeinsam nach Lösungen suchen. Eine weitere Aufgabe der Stiftung ist ihre Vermittlerrolle bei der Lösung konkreter Probleme. Schliesslich hat die Stiftung die Aufgabe, die Öffentlichkeit verschiedenen Projekten für die Anliegen der Fahrenden zu sensibilisieren.

243. Die EAK und die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren haben im Juni 1998 eine nationale Tagung durchgeführt, die sich mit den Zusatzsprachkursen und der Heimatkunde in Schweizer Schulen befasst hat. An dieser Konferenz nahmen die hauptsächlich betroffenen Partner teil: Vertreter diplomatischer, schulischer, wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Kreise sowie Immigriertenverbände und ausländische Eltern. Diese Arbeiten haben die Wichtigkeit solcher Kurse für Gesellschaft und Wirtschaft des Gastlandes sowie für die immigrierten Familien und die Entwicklung der Kinder bestätigt. Somit haben sich die beiden Organisatoren im Namen des Bundes und der Kantone zum Sprachrohr der Teilnehmer für eine verbesserte Berücksichtigung solcher Kurse durch die Schulen und die Wirtschaft der Schweiz gemacht.

## **Religiöse Minderheiten**

244. Gemäss der Ausgabe 1998 des schweizerischen Statistischen Jahrbuches sieht die konfessionelle Verteilung der schweizerischen Bevölkerung gemäss der Volkszählung von 1990 wie folgt aus: 46,1% Römisch-katholische, 40% Protestanten, 0,2% Christkatholische, 1% Ostkirchlich-orthodoxe, 2,2% Mohammedaner, 0,3% Israelitische, 1,3% Personen anderen Glaubens und 7,4% Personen, die keiner Konfession angehören.

## Dritter Teil:

### Antworten zu den vom Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen vom 8. November 1996 vorgebrachten Kritikpunkten

(nach Präsentation des Ersten Berichts der Schweiz)

#### I. Vorbehalt der Schweiz zu Artikel 26 des Paktes (Ziff. 11 und 21 der Schlussbemerkungen)

245. In seinen Schlussbemerkungen bedauert der Ausschuss, dass die Schweiz am Vorbehalt zu Artikel 26 des Paktes festhält, mit dem die Anwendbarkeit des Grundsatzes der Gleichheit aller Personen vor dem Gesetz und die Anwendbarkeit des Diskriminierungsverbotes allein auf die im Pakt verankerten Rechte beschränkt werden. Der Ausschuss regt an, den Rückzug des Vorbehaltes ernsthaft zu erwägen, "so dass dieser Artikel im Sinne des Paktes als ein autonomes Recht angewandt werde, das die Garantie der Nichtdiskriminierung für alle durch die öffentliche Gewalt reglementierten und geschützten Bereiche gewährt".

246. Zu diesem Punkt sei auf die in den Ziffern 483-485 des Ersten Berichts angeführten Gründe verwiesen. Die weitere Entwicklung wird im Folgenden dargelegt:

247. Bezüglich der Diskriminierung der Frauen (Ziff. 483 am Ende des Ersten Berichts), ist - wie bereits im Kapitel zu Art. 3 des Paktes - hervorzuheben, dass die Mehrheit der Regelungen, die eine unterschiedliche Behandlung zwischen Mann und Frau vorgesehen haben, aufgehoben wurden (z.B. Ausländerrecht, Heiratsfähigkeitsalter) oder gerade revidiert werden (z.B. Änderung des Zivilgesetzbuches im Bereich des Familienrechts). Bezüglich der Situation der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte und zu den Bemühungen, diese zu verbessern (Ziff. 485 am Ende des Ersten Berichts) sei auf den Ersten Bericht der Schweiz vom 26. Juni 1996 zum Pakt I verwiesen.

248. Als einer der Gründe für den Vorbehalt wurde im Ersten Bericht unter Berücksichtigung des in Artikel 14 EMRK garantierten Gleichbehandlungsgebots, dem keine selbständige Bedeutung zukommt, erwähnt, dass es die Schweiz vermeide, unterschiedliche Schutzniveaus im Zusammenhang mit den verschiedenen internationalen Instrumenten zu ähnlichen Bereichen vorzusehen. Es versteht sich, dass die Schweiz aktiv an den Sitzungen des Expertenausschusses des Europarates zur Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zur EMRK teilnimmt, das die Tragweite von Artikel 14 EMRK im Sinne eines allgemeinen Diskriminierungsverbots erweitern soll. Der Ausgang dieser Arbeiten wird sich voraussichtlich direkt auf den Entscheid auswirken, ob der Schweizer Vorbehalt zu Artikel 26 des Paktes in Zukunft beibehalten wird oder nicht.

## **II. Gleichheit von Mann und Frau (namentlich im privaten Bereich)** **(Ziff. 12 und 23 der Schlussbemerkungen)**

249. Der Ausschuss hat mit Besorgnis bemerkt, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern in zahlreichen Bereichen (insbesondere bezüglich des Zugangs zu höheren Bildungswegen und zu verantwortungsvollen Stellen, der gleichen Entlohnung für gleichwertige Arbeit, der Erledigung der Haushaltsaufgaben und der Kindererziehung), somit im privaten Bereich, in der Praxis noch nicht umgesetzt wurde.

250. In letzter Zeit wurden in der Schweiz mehrere Massnahmen getroffen, um die Gleichstellung der Geschlechter zu realisieren, die vorstehend im zweiten Teil des Berichts zu Artikel 3 erläutert wurden (betreffend das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann, den Entwurf einer Revision des Zivilgesetzbuches, die Teilnahme der Frauen an der Politik, die Niederlassung und den Aufenthalts, das Büro für Gleichstellung, die eidgenössische Kommission für Frauenfragen u.s.w., Ziff. 42-78). Die Auswirkungen dieser Massnahmen werden in den nächsten Jahren vermehrt sichtbar werden.

251. Eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe wurde in Folge der Konferenz von Peking von 1995 mit dem Auftrag gegründet, einen Aktionsplan zu den in der Schweiz zur Verbesserung der Gleichstellung von Mann und Frau erforderlichen Massnahmen auszuarbeiten. Der Aktionsplan wird voraussichtlich im Herbst 1998 veröffentlicht werden. Er wird sicherlich Antworten zu den Kritikpunkten des Ausschusses liefern.

### a) Zugang zu höheren Bildungswegen

252. Gemäss dem letzten Bericht der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (Juni 1995) sind die Schweizer Frauen unter den Personen mit universitärer Ausbildung weiterhin untervertreten, selbst wenn sie, generell gesehen, in den letzten zwanzig Jahren ihren Rückstand grösstenteils aufgeholt haben: Beinahe eines von zwei Maturitätszeugnissen (Abiturzeugnis) wird heute einer Frau ausgehändigt, und der Anteil der Studentinnen an den Universitäten ist auf 40% gestiegen.

253. Der Bericht stellt aber fest, dass die Frauen in den Lehrkörpern der Universitäten und der Höheren Schulen noch deutlich untervertreten sind, selbst wenn sich ihr Anteil bei den Universitätsprofessuren in den letzten zehn Jahren verdoppelte. Die Eidgenössischen Technischen Hochschulen von Lausanne und Zürich, die den niedrigsten Studentinnenanteil vorweisen, haben nun Massnahmen getroffen, um den Frauenanteil auf allen Stufen zu erhöhen (Aktionsplan, Richtlinien, Bevorzugung von Stellenbewerbungen von Frauen etc.).

b) Zugang zu verantwortungsvollen Stellen

254. Im oben erwähnten Bericht wird festgehalten, dass die Frauen auf den tieferen beruflichen Hierarchiestufen übervertreten und auf den oberen Stufen untervertreten sind. Ein Teil dieses Ungleichgewichts lässt sich durch das unterschiedliche Ausbildungsniveau der Geschlechter erklären (obwohl der Bericht in seiner Schlussfolgerung eine konstante Verbesserung des Ausbildungsniveaus der Frauen erwähnt). Ein anderer Faktor, der die berufliche Stellung der Frau auf negative Weise beeinflusst, ist die Übervertretung der Frauen in den Teilzeitstellen (welche allgemein nicht die selben Beförderungs- und Karrieremöglichkeiten bieten wie die Vollzeitstellen). Daher sind weitere Anstrengungen notwendig, um den Frauen den Zugang zu verantwortungsvollen Stellen zu erleichtern.

255. Wie erinnerlich, wird im Rahmen der finanziellen Unterstützung der Massnahmen zur Verbesserung der Lehrstellenangebote das Gewicht auf die Motivationskampagne für Frauen und die Chancengleichheit unter den Geschlechtern gelegt (der Bund hat für die Ausbildungsjahre 1997, 1998 und 1999 60 Millionen Schweizer Franken zur Verfügung gestellt). Die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten hat ihrerseits im Rahmen des Bundesbeschlusses zu den Lehrstellen ein Projekt auf die Beine gestellt, das die Verbesserung der Lehrstellensituation für junge Frauen bezweckt.

c) Gleiche Entlohnung für gleichwertige Arbeit

256. Bezüglich der Kritik des Ausschusses zu diesem Punkt ist Schutzsystem in Erinnerung zu rufen, welches im Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (in Kraft getreten am 1. Juli 1996) vorgesehen ist.

257. Dieses Gesetz soll grundsätzlich die Durchsetzung des Rechts auf gleichen Lohn erleichtern und bezweckt - generell gesagt - die Gleichstellung der Geschlechter im Arbeitsbereich. Es ist auf alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz sowohl im öffentlich-rechtlichen Bereich als auch in der Privatwirtschaft anwendbar.

258. Das Gesetz sieht ein allgemeines Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts vor. Dieses Verbot betrifft nicht nur den Lohn, sondern es ist auf das gesamte Arbeitsverhältnis anwendbar (insbesondere auf Arbeitsbeschäftigung, Zuteilung der Aufgaben, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Kündigung des Arbeitsverhältnisses). Es verbietet jede Form von direkter oder indirekter Diskriminierung, insbesondere aufgrund des Zivilstandes, der familiären Situation oder wegen Schwangerschaft (Art. 3). Somit ist nicht nur eine ungleiche Entlohnung bei gleicher, sondern auch bei gleichwertiger Arbeit verboten. Das Gleichstellungsgesetz verbietet ferner die sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz (Art. 4).

259. Wer von einer Lohndiskriminierung betroffen ist oder wem eine Lohndiskriminierung droht, kann das Gericht anrufen, damit es der Diskriminierung ein Ende setzt und die Auszahlung des geschuldeten Lohnes anordnet (Art. 5). Der Richter kann

auch die rückwirkende Zahlung der Lohndifferenz innerhalb einer Verjährungsfrist von 5 Jahren anordnen.

260. Das Gleichstellungsgesetz verstärkt auch den Kündigungsschutz. Die Kündigung des Arbeitsverhältnisses kann durch den Richter aufgehoben werden, wenn sie ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts erfolgt. Die klagende Partei ist während der gesamten Dauer des Gerichts- oder Schlichtungsverfahrens sowie während sechs Monaten nach Abschluss des Verfahrens gegen eine Kündigung geschützt. Die Kündigung muss vor Ende der Kündigungsfrist beim Gericht angefochten werden. Erscheint es als wahrscheinlich, dass die Voraussetzungen für die Aufhebung der Kündigung erfüllt sind, kann das Gericht die provisorische Wiedereinstellung der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers anordnen (Art. 10).

261. Das Gleichstellungsgesetz sieht im weiteren verschiedene Massnahmen zur Erleichterung der Anwendung des Gleichstellungsgebotes zwischen Frau und Mann vor. Die Wichtigste unter diesen ist die Beweislasteichterung: wer eine Diskriminierung geltend macht, muss diese lediglich glaubhaft machen. Die Diskriminierung wird sodann vermutet, und der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin muss den Beweis dafür erbringen, dass er oder sie das Diskriminierungsverbot nicht verletzt habe. Falls der Beweis dafür nicht erbracht wird, muss die Arbeitgeberseite die Konsequenzen der Beweislosigkeit tragen. Die Beweiserleichterung kommt bei der Entlohnung, der Aufgabenzuteilung, der Gestaltung der Arbeitsbedingungen, der Aus- und Weiterbildung, der Beförderung und der Entlassung zur Anwendung (Art. 6).

262. Das Recht der Frauenorganisationen oder der Gewerkschaften, in eigenem Namen das Vorliegen einer Diskriminierung feststellen zu lassen, ist ebenfalls eine wichtige Massnahme des Gleichstellungsgesetzes. Frauenorganisationen und Gewerkschaften, die seit mindestens zwei Jahren bestehen, haben dieses Klagerecht, wenn sich der Ausgang des Verfahrens voraussichtlich auf eine grössere Zahl von Arbeitsverhältnissen auswirken wird (Art. 7).

263. Eine andere Massnahme zur Erleichterung der Anwendung des Gleichstellungsgebots ist die Unentgeltlichkeit des Verfahrens. Tatsächlich können die Verfahrenskosten jemanden an der Einreichung einer Klage hindern. Das Gleichstellungsgesetz trägt dem Rechnung, indem es die Kostenlosigkeit des Verfahrens vorsieht, egal wie hoch der Streitwert ist. Es garantiert auch das Recht der Parteien, sich vertreten zu lassen (Art. 12). Um eine aussergerichtliche Einigung zu begünstigen, müssen die Kantone ein fakultatives und kostenloses Schlichtungsverfahren vorsehen (Art. 11).

#### d) Beteiligung an den Haushaltsarbeiten und an der Kindererziehung

264. In der Schweiz gibt es wenige Angaben über die im Haushalt verrichteten Arbeiten. Die im Jahre 1997 durchgeführten Schweizerischen Umfrage bei den Arbeitskräften umfasste erstmals eine Anzahl von Fragen zur "unbezahlten Arbeit". In fünfminütigen Interviews wurden Angaben über die verschiedenen Arten von unbezahlter Arbeit (Haushaltsarbeiten, freiwillige oder ehrenamtliche Arbeiten) und über die dafür aufgewendete Zeit gesammelt. Die Fragen werden alle drei Jahre erneut gestellt.

Gemäss dem im Jahre 1997 ermittelten Ergebnis verbringen Frauen im Durchschnitt nahezu doppelt soviel Zeit mit Haushaltsarbeiten als Männer.

265. Im Rahmen der im Gleichstellungsgesetz vorgesehenen Finanzhilfen hat der Bund mehrere Projekte unterstützt, die genau den letzten Kritikpunkt des Ausschusses im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Mann und Frau betreffen; zu erwähnen sind die folgenden Projekte:

- Videoserie zum Thema "Partnerschaftliche Rollenverteilung";
- Projekt "Integra II" (des Mütterzentrums der Stadt Bern), das Arbeitsplätze für Eltern mit Kindern anbietet (mit dem Ziel, einen zukünftigen Wiedereinstieg ins Berufsleben zu erleichtern);
- Projekt zur Anerkennung der vielseitigen, bei der Erledigung der Familien- und Haushaltsaufgaben erworbenen Fähigkeiten, und zur Förderung der Anerkennung dieser Fähigkeiten in der Berufswelt;
- Projekt im Kanton Aargau zur familienexternen Kinderbetreuung.

### **III. Vorwürfe von Misshandlungen insbesondere ausländischer Staatsangehöriger bei Festnahme und in Polizeigewahrsam (Ziff. 13 und 24 der Schlussbemerkungen)**

266. Es wurde festgestellt, dass die Klagen über Misshandlungen oft von ausländischen Staatsangehörigen erhoben werden. Bemerkenswert ist jedoch, dass in den einzelnen Berichten zu diesem Problem generell die Kantone Genf und Tessin - also Grenzkantone - und der Kanton Zürich betroffen sind. Zusätzlich haben alle diese Kantone einen Flughafen, weshalb der Anteil von ausländischen Personen besonders hoch ist. Zum Beispiel setzt sich die Genfer Wohnbevölkerung zu mehr als 39% aus ausländischen Personen zusammen. Ungefähr 60% der festgenommenen Personen sind ausländischer Herkunft, darunter eine grosse Anzahl von Personen auf der Durchreise. Statistisch gesehen ist es somit verständlich, dass zahlreiche Klagen von ausländischen Personen erhoben wurden.

267. In diesem Zusammenhang ist auch auf die polizeiliche Kriminalstatistik hinzuweisen, gemäss welcher der Anteil der ausländischen Delinquenten im Jahre 1997 51,5% erreicht hatte. Gemäss der Statistik über die strafrechtlichen Verurteilungen in der Schweiz wurden mehr als 40% der zwischen 1992 und 1996 ausgesprochenen Verurteilungen gegen ausländische Personen (von denen ungefähr ein Drittel im Ausland wohnhaft war) ausgesprochen.

268. Es versteht sich von selbst, dass bei einer Verhaftung die Gewaltanwendung auf das Allernötigste zu beschränken ist und, sobald eine Person unter Kontrolle ist, eine weitere Gewaltanwendung durch die polizeilichen Ordnungskräfte niemals gerechtfertigt ist. Dies sind Grundsätze und Regeln der Berufsethik, die den Mitgliedern

der polizeilichen Ordnungskräfte bestens bekannt sind und an die sie bei jeder Gelegenheit erinnert werden.

269. Der CPT hat es begrüsst, dass die Polizei des Kantons Genf seit seinem letzten Besuch zahlreiche Massnahmen zur Verhinderung von Fällen schlechter Behandlung getroffen hat, die die Sensibilisierung der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten auf die Menschenrechte, den Umgang mit Stress und die Verbesserung der Beziehungen zwischen den Ethnien bezwecken (vgl. Bericht an den Bundesrat über den Besuch des CPT in der Schweiz vom 11. bis 23. Februar 1996, Ziff. 16, S. 12). Zusätzlich wurde die Pflicht eingeführt, allfällige Gewaltanwendungen in den Polizeirapporten zu erwähnen, einen Arzt des gerichtsmedizinischen Instituts der Universität zur Verfügung zu stellen und einen neutralen Untersuchungsbeamten für allfällige Beschwerden zu ernennen. Der CPT äusserte abschliessend den Wunsch, vergleichbare Massnahmen in der ganzen Schweiz zu treffen.

270. Der Bundesrat hat in seinem als Antwort zum oben erwähnten Bericht des CPT verfassten Zwischenbericht vom 2. Juni 1997 erklärt, dass er die Meinung des CPT vollumfänglich teile, wonach Massnahmen nach Genfer Muster zur Verhütung von Misshandlungen höchst wünschbar sind (S. 5). Er hat aber in Erinnerung gerufen, dass für die Realisierung dieser Massnahmen die Kantone zuständig seien, weshalb ihnen das Anliegen des CPT unterbreitet werde. Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass die Genfer Polizei im August 1997 einen Berufskodex angenommen hat.

271. Zuletzt ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass die Europäische Kommission für Menschenrechte mit einer Ausnahme - die Beschwerde wurde vom Gerichtshof aus dem Register gestrichen - alle wegen Verletzung von Artikel 3 EMRK erhobenen Individualbeschwerden für unzulässig erklärt oder für unbegründet befunden hatte.

#### **IV. Fehlen unabhängiger Mechanismen in den Kantonen zur Registrierung und Weiterbehandlung von Klagen über Misshandlungen durch die Polizei** **(Ziff. 13 und 24 der Schlussbemerkungen)**

272. Sobald man von Misshandlungen durch Polizeiorgane spricht, kann das Vorliegen von Straftatbeständen geltend gemacht werden: Körperverletzung, Tötlichkeiten, Beschimpfung, Rassendiskriminierung, Drohung, Nötigung und Amtsmissbrauch. Diese Straftatbestände werden in echter Konkurrenz mit Amtsmissbrauch von Amtes wegen verfolgt und von den strafrechtlichen Gerichtsbehörden beurteilt. Ein Staatsanwalt untersucht den Sachverhalt, ein Untersuchungsrichter instruiert und ein Gericht beurteilt ihn. Ein Urteil der ersten Instanz oder ein Nichteintretensentscheid kann zuerst auf kantonaler Ebene, dann vor Bundesgericht angefochten werden. Dasselbe gilt bezüglich eines zivilrechtlichen Verfahrens, das ein Verletzter zur Erlangung von Schadenersatz oder von Genugtuung einleiten kann (Art. 41 ff. OR), sowie bezüglich eines von der zuständigen Behörde eingeleiteten Disziplinarverfahrens. Dieser Rechtsweg scheint zu genügen. Es scheint daher nicht unbedingt not-

wendig, den straf- und zivilrechtlichen Instrumentarium um ein neues Institut zu ergänzen, das zu den bereits vorhandenen Verfahren hinzukommen und so die Unabhängigkeit und die Unparteilichkeit der in diesem Bereich zuständigen Richterinnen und Richter in Frage stellen würde.

**V. Isolationshaft  
(Ziff. 13 und 24 der Schlussbemerkungen)**

273. Die Strafprozessordnungen einiger Westschweizer Kantone lassen eine Beschränkung der Kommunikationsfreiheit eines Angeklagten für eine gewisse Dauer ausdrücklich zu, unter der Voraussetzung, dass Kollusionsgefahr besteht und die Massnahme im Interesse der Untersuchung notwendig und verhältnismässig ist. Die von dieser Massnahme betroffene Person hat jedoch immer die Möglichkeit, Beschwerde bei einer gerichtlichen Instanz einzureichen. Es ist wichtig hervorzuheben, dass die zeitlich begrenzte Einschränkung der Kontakte eines Gefangenen mit Dritten - eine Massnahme, die im übrigen auch andere Kantone kennen - nichts mit der sogenannten "mise au secret" zu tun hat. Diese war bis vor 15 Jahren in mehreren Kantonen tatsächlich als zulässiges Druckmittel gegen einen Angeschuldigten vorgesehen, damit dieser vor Gericht aussagt, beziehungsweise ein Geständnis abliefern. Ferner war sie oft von schwereren Haftbedingungen als im Normalfall begleitet. In dieser Ausgestaltung wurde sie heftig von der Lehre kritisiert, die zum Teil so weit ging, sie als modernes Surrogat der Folter zu bezeichnen. In dieser Form und mit diesem Zweck wurde die "mise au secret" von ausnahmslos allen Kantone der Schweiz aufgegeben. Der unglückliche Umstand, dass dieser Begriff weiterhin in drei kantonalen Strafprozessordnungen genannt wird, ändert daran nichts. Dem ist hinzuzufügen, dass die einem Inhaftierten auferlegten Einschränkungen nie zu seiner totalen Isolation führen dürfen. Wie die Europäische Kommission für Menschenrechte in einem die Schweiz betreffenden Fall bestätigt hatte, kann "eine vollständige sensorielle Isolation verbunden mit einer sozialen Isolation eine Persönlichkeit zerstören und so eine Form von unmenschlicher Behandlung darstellen, die weder durch Sicherheitsanforderungen noch durch andere Gründe gerechtfertigt werden kann" (Kommissionsbericht vom 1. Juli 1993 in Sachen Abdelaziz Bouajila). Somit kann der Angeschuldigte Kontakt mit seinem Anwalt oder seiner Anwältin haben - notfalls überwachen -, um zumindest sein Beschwerderecht auszuüben und im Falle der Untersuchungshaft seine Verteidigung vorzubereiten.

274. Es ist zu betonen, dass eine Beschränkung der Kontakte des Angeschuldigten mit Dritten nur in seltenen Fällen angeordnet wird und - entgegen den Ausführungen des Ausschusses in Ziffer 13 der Schlussbemerkungen - in keinem Fall für eine unbeschränkte Dauer.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass der Konzeptbericht zur Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen in der Schweiz den Begriff der Isolationshaft nicht mehr benutzt.

**VI. Sofortige Benachrichtigung der Familie oder der Angehörigen über die Verhaftung; Möglichkeit, einen Anwalt bei der Verhaftung zu kontaktieren; Untersuchung durch einen unabhängigen Arzt bei Polizeigewahrsam  
(Ziff. 13 und 24 der Schlussbemerkungen)**

275. Die schweizerische Regierung hat keine Kenntnis von den vom Ausschuss angeführten praktischen Schwierigkeiten festgenommener Personen, wenn sie ihre Familien oder ihrer Angehörigen von ihrer Festnahme benachrichtigen wollen (Ziff. 13 der Schlussbemerkungen). Wie die Schweizer Regierung bereits vor dem CPT und dem CAT hervorgehoben hat, kann sogar festgestellt werden, dass heutzutage die Praxis den diesbezüglichen Anforderungen ohne weiteres nachkommt. Im übrigen enthalten immer mehr kantonale Strafprozessordnungen ausdrücklich Bestimmungen, wonach einverhafteter Angeschuldigter sofort auf sein Recht auf Benachrichtigung seiner Familie hingewiesen werden muss. Solche Regelungen enthalten zum Beispiel die Strafprozessordnungen der Kantone Bern (Art. 174 Abs. 3), Wallis (Art. 71 Abs. 1) und Freiburg (Art. 109, der am 1. Dezember 1998 in Kraft treten wird). Auch der oben erwähnte Vorentwurf einer Bundesstrafprozessordnung (zweiter Teil des Berichts zu Artikel 14, Ziff. 135) sieht eine analoge Bestimmung (Art. 45 Abs. 5) vor. Doch selbst in den Kantonen, deren Strafprozessordnung das Recht auf Benachrichtigung der Familie oder der Angehörigen nicht ausdrücklich vorsehen, wird dieses Recht sowohl durch das ungeschriebene Verfassungsrecht der persönlichen Freiheit als auch durch die Artikel 8 EMRK und 18 des Paktes garantiert. Danach stellt jede Weigerung, die Familie oder die Angehörigen zu informieren, eine Verletzung des Anspruchs auf Achtung des Privat- und Familienlebens dar. Schliesslich sieht der Konzeptbericht für die Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen das Recht eines Untersuchungsgefangenen vor, seine Angehörigen über seine Inhaftierung zu benachrichtigen, das analog auch für die Polizeihaft anwendbar ist.

276. Im Zusammenhang mit der Frage des Beizugs eines Anwalts oder einer Anwältin seit Beginn der Festnahme sehen einzelne, kürzlich verabschiedete kantonale Bestimmungen bestimmte Ansprüche vor, wie das Recht auf Information des Verteidigers über die Verhaftung und deren Gründe (z.B. Art. 174 Abs. 3 der Strafprozessordnung des Kantons Bern) und die Verpflichtung gegenüber Personen in Polizeihaft, sie auf ihr Aussageverweigerungsrecht hinzuweisen. Zusätzlich können einzuvernehmende Personen erklären, erst vor dem Untersuchungsrichter auszusagen. Die betroffenen Personen müssen von diesen Rechten vor jeder Einvernahme informiert werden. Durch diese Regelung wird die Empfehlung des Ausschusses umgesetzt, der in diesem Zusammenhang "die Notwendigkeit, der verdächtigten Person zu erlauben, mit ihrem Anwalt in Kontakt zu treten" (Ziff. 24) betont hatte. Der Konzeptbericht hat seinerseits diese Empfehlung umgesetzt und die Regelung vorgeschlagen, dass eine Person in Polizeigewahrsam von ihrem Recht auf Kontaktnahme mit ihrem Verteidiger oder ihrer Verteidigerin zu informieren ist.

277. Im Gegenzug scheint gegenwärtig die vorbehaltlose Anerkennung des Rechts, bereits bei der ersten Befragung mit einem Anwalt nicht nur in Kontakt zu treten, sondern auch von diesem verbeiständigt zu werden, kaum möglich. Im übrigen weicht die zurückhaltende Haltung der Schweiz in diesem Punkt nicht von der Auffassung der Mehrheit der europäischen Staaten ab; so wird das Recht auf Beizug

eines Anwaltes oder einer Anwältin während der Polizeihaft vom noch in Bearbeitung liegenden Entwurf eines Zusatzprotokolls zur EMRK betreffend die Rechte inhaftierter Personen ebenfalls nicht in absoluter Weise garantiert.

278. Im Zusammenhang mit dem Recht auf Beizug eines unabhängigen Arztes hat der Bundesrat in seiner Antwort auf den letzten Bericht des CPT darauf hingewiesen, dass "das Recht einer verhafteten Person auf eine ihrem Gesundheitszustand angemessene Pflege sowie auf ärztliche Untersuchung auf Verlangen hin in der Schweiz ohne Einschränkung anerkannt wird". Die Beachtung dieser Rechte in der Praxis wurde in den Bemerkungen des CPT anlässlich seines Besuchs im Jahre 1996 vollumfänglich bestätigt. Die Polizeihaft ist eine dringliche Massnahme von kurzer Dauer. Es ist daher notwendig, dass die beigezogenen Ärzte sofort verfügbar sind. Die meisten Kantone haben einen medizinischen Bereitschaftsdienst aufgebaut, dem nur diplomierte und vereidigte Ärzte und Ärztinnen angehören, die also unabhängig und ausschliesslich um die Gesundheit des Patienten oder der Patientin bemüht sind. Als Beispiel ist eine kürzlich verabschiedete Regelung des Kantons Genf zu nennen, wonach Personen in Polizeihaft sowie die Polizei selbst die Möglichkeit haben, eine ärztliche Untersuchung während der gesamten Dauer der Polizeihaft sowie nach deren Beendigung zu verlangen.

#### **VII. Inhaftierung während mehrerer Tage in Zellen von Polizeiposten (Ziff. 14 und 25 der Schlussbemerkungen)**

279. Angeschuldigte Personen dürfen nicht während mehrerer Tage in Zellen von Polizeiposten inhaftiert werden. Der CPT hat in diesem Punkt dieselbe Kritik wie der Ausschuss für Menschenrechte angebracht. Bedeutende Anstrengungen wurden in mehreren Kantonen vorgenommen, so dass sich heute die Situation in den Kantonen Bern, Zürich, Wallis, Tessin und Genf normalisiert hat. Übrigens hat sich der Anteil der Belegung der Untersuchungshaftanstalten verringert.

280. Im übrigen ist hervorzuheben, dass der Konzeptbericht zur Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen die Dauer der Polizeihaft auf 24 Stunden, ohne die Möglichkeit einer Verlängerung, beschränkt, was den Gesetzen der meisten Kantone entspricht.

#### **VIII. Beizug eines Dolmetschers (Ziff. 16 und 27 der Schlussbemerkungen)**

281. Nach Ansicht der Schweizer Regierung beruht die in Ziffer 16 der Schlussbemerkungen geäusserte Kritik auf einem Missverständnis. Zuerst ist daran zu erinnern, dass die Regel von Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe f des Paktes in nicht weniger als 24 der 26 kantonalen Strafprozessordnungen ausdrücklich verwirklicht ist. In den Kantonen Zug und Graubünden ist die Bestimmung zwar gewohnheitsrechtlicher Natur, doch wird das Recht auf Beizug eines Dolmetschers gleich wie in den anderen

Kantone respektiert. Hinzu kommt, wie der Ausschuss mit Befriedigung festgestellt hatte, "obwohl die Bundesverfassung keine Bestimmung in Bezug auf die Garantie eines gerechten Prozesses enthält, die Rechtsprechung des Bundesgerichts aus Artikel 4 der Bundesverfassung alle diesbezüglich notwendigen Garantien abgeleitet hat" (Ziff. 9 der Schlussbemerkungen). Unter diesen Umständen ist es von geringer Bedeutung, dass das Recht auf Beizug eines Dolmetschers nicht ausdrücklich im Text einer kantonalen Strafprozessordnung aufgeführt wird, da dem kantonalen Recht hierarchisch höherstehendes Recht ohne weiteres Anwendung findet. Es ist daher nicht erstaunlich, dass in der Praxis das Recht auf Beizug eines Dolmetschers zu keinen Problemen geführt hat.

**IX. Administrativhaft ausländischer Staatsangehöriger aufgrund des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (Ziff. 15 und 26 der Schlussbemerkungen)**

282. Anlässlich der Präsentation des Ersten Berichts hat der Ausschuss zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht gewisse Bedenken geäussert (Ziff. 15 der Schlussbemerkungen). Infolgedessen sind - auch wenn sich die Situation nicht geändert hat - zu den Ausführungen, die bei der mündlichen Präsentation des Ersten Berichts dazu gemacht worden sind, ergänzende Informationen anzubringen.

283. Vor Inkrafttreten der Bestimmungen über die Zwangsmassnahmen im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer war die Dauer der Haft im Hinblick auf die Ausschaffung auf 30 Tage beschränkt. Seit anfangs der Neunzigerjahre wurde deutlich, dass dieses Instrument für eine wachsende Anzahl von Fällen ungenügend war. Tatsächlich entzog sich eine grosse Zahl ausländischer Personen der Ausschaffung durch Untertauchen. Zusätzlich hat die Praxis gezeigt, dass die im Gesetz vorgesehene maximale Haftdauer zu kurz war. Die Organisation der Abreisemodalitäten, namentlich die Beschaffung von Reisedokumenten, ist auch ohne Berücksichtigung des Umstandes, dass fehlende Kooperation der ausländischen Personen die Aufgaben der Behörden erheblich kompliziert, sehr zeitaufwendig. Um diesem Problem zu begegnen, mussten die Bundesbehörden auf die Internierung zurückgreifen. Sie war die einzige Massnahme, mit welcher man effizient gegen die Machenschaften einzelner ausländischer Personen vorgehen konnte, die ihre Identität verschleierten, mit dem Ziel, sich der Vollstreckung des Rückweisungsentscheidens zu entziehen.

284. Die Internierung war jedoch ursprünglich nicht für solche Fällen konzipiert. Ferner war umstritten, ob diese Massnahme mit den internationalen Instrumenten, namentlich mit Artikel 5 EMRK, vereinbar war. Deshalb wurde ein Gesetzesentwurf zur Ausschaffungshaft mit einem gerichtlichen Kontrollsystem ausgearbeitet, um diesem Einwand gerecht zu werden. Die Bestimmungen zur Internierung wurden daher mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Zwangsmassnahmen am 1. Februar 1995 aufgehoben.

285. Seither ist die Höchstdauer der Haft auf drei Monate begrenzt (Art. 13b ANAG). Mit Zustimmung der kantonalen richterlichen Behörde kann die Haft um sechs Monate verlängert werden. Somit dauert die maximale Dauer der Haft in keinem Fall länger als neun Monate (und nicht, wie der Ausschuss angenommen hatte, ein Jahr). Diese Frist reicht in den meisten Fällen aus, um die Identität festzustellen und die für den Vollzug der Ausschaffung notwendigen Papiere auszustellen. Sollte dies ausnahmsweise nicht der Fall sein, ist die Person zwingend freizulassen.

286. Sollte es sich nun aber erweisen, dass die ausländische Person aus juristischen oder tatsächlichen Gründen innerhalb der maximalen Haftdauer nicht weg- oder ausgewiesen werden kann, wird die Haft sofort aufgehoben. Somit ist die Ausschaffungshaft nur so lange zulässig, als das Ziel überhaupt erreicht werden kann.

287. Die Befürchtung, dass die Beamten und Beamtinnen der kantonalen Fremdenpolizei künftig ausländische Personen nach dem Zufallsprinzip und bei geringstem Verdacht festnehmen können, ist unbegründet. Der Gesetzgeber hat in der Tat die notwendigen Vorsichtsmassnahmen getroffen. Einerseits können nicht irgendwelche Massnahmen angeordnet werden, sondern lediglich diejenigen, die im Gesetz abschliessend aufgezählt werden. Andererseits muss ein Richter die Zulässigkeit und die Verhältnismässigkeit dieser Massnahmen innert 96 Stunden überprüfen. Zusätzlich werden Haftentlassungsgesuche in regelmässigen Abständen überprüft. Schliesslich steht der Rechtsweg bis ans Bundesgericht offen.

288. Die Zwangsmassnahmen sind somit Administrativmassnahmen, die den Vollzug der Entscheide über die Aus- und Wegweisung von abgewiesenen Asylbewerbern und von ausländischen Personen mit illegalem Aufenthalt bezwecken. Sie ersetzen die strafrechtlichen Massnahmen gegen ausländische Delinquenten nicht. Die kantonalen Administrativbehörden müssen Massnahmen anordnen können, deren Rechtmässigkeit und Angemessenheit anschliessend von einem unabhängigen Richter überprüft werden. In einem Urteil vom 16. Februar 1998 (BGE 124 IV 1) hat das Bundesgericht präzisiert, dass die Ausschaffungshaft grundsätzlich auf die Freiheitsstrafe anzurechnen ist. Gemäss dieser Rechtsprechung muss die Anrechnung jedenfalls dann erfolgen, wenn die Voraussetzungen der Untersuchungshaft gegeben waren und die Ausschaffungshaft faktisch die Funktion der Untersuchungshaft übernommen hat.

289. Der Ausschuss äusserte sich kritisch zum Umstand, dass die Überprüfung der Haft im Hinblick auf die Ausschaffung innert einer Frist erfolgt, die sich bis zu 96 Stunden erstrecken kann, während die Haftüberprüfung in Strafsachen je nach Kanton innerhalb von 24 oder 48 Stunden garantiert wird. Dieser Vergleich des Ausschusses scheint nun aber auf einem Missverständnis zu beruhen. Die Frist von 24 oder 48 Stunden in Strafsachen ist für die erste, summarische Überprüfung der Zulässigkeit der Haft durch den Richter oder durch eine andere durch das Gesetz bezeichnete Magistratsperson vorgesehen (Art. 9 Abs. 3 des Paktes; Art. 5 Abs. 3 EMRK). Die Frist von 96 Stunden betrifft dagegen die Überprüfung der Rechtmässigkeit durch ein Gericht. Die Parallele zu dieser gerichtlichen Überprüfung in Strafsachen ist demnach nicht das in Artikel 9 Absatz 3 des Paktes (oder Art. 5 Abs. 3 EMRK) vorgesehene Verfahren, sondern dasjenige von Artikel 9 Absatz 4 (Art. 5 Abs. 4 EMRK) (vgl. BGE 121 I 53: der Berner Untersuchungsrichter ist keine "richter-

liche Behörde" im Sinne von Art. 13c Abs. 2 ANAG). Eine Frist von 96 Stunden für eine richtige richterliche Kontrolle kann nicht als übermässig angesehen werden.

290. In Ziffer 26 der Schlussbemerkungen empfiehlt der Ausschuss, alle erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit die Ausländerinnen und Ausländer in einer Sprache, die sie verstehen, über die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel informiert werden und ihnen Hilfe durch einen Rechtsbeistand gewährt werde.

291. Diese Empfehlung wurde von den schweizerischen Behörden immer berücksichtigt. Im Haftanordnungsverfahren wird eine ausländische Person innert kürzester Frist und in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe ihrer Verhaftung unterrichtet. Falls nötig, wird ihr ein Dolmetscher zur Verfügung gestellt. Die schriftliche Begründung des Haftanordnungsentscheides kann in der amtlichen Sprache des betroffenen Kantons erfolgen. Selbst wenn es kein Recht auf eine schriftliche Übersetzung gibt, müssen die Fremdenpolizei und die Gefängnisverwaltung gewährleisten, dass der Entscheid, der unter anderem auch den möglichen Rechtsweg beschreibt, der inhaftierten ausländischen Person nicht nur korrekt eröffnet, sondern ihr auch verständlich gemacht wird (Urteil des Bundesgerichts vom 9. August 1996 i.S. B.L. gegen Fremdenpolizei des Kantons Zürich und Bezirksgericht Zürich).

292. Gemäss Artikel 13c Absatz 2 ANAG muss die Haft von einer richterlichen Behörde aufgrund einer obligatorischen mündlichen Verhandlung, auf welche der Ausländer oder die Ausländerin nicht verzichten kann, überprüft werden. Das Erfordernis eines mündlichen Verfahrens zeigt auf, dass der Gesetzgeber nicht nur eine einfache Anhörung der inhaftierten Person gewollt hat. Auch in diesem Verfahren wird, falls erforderlich, ein Dolmetscher beigezogen.

293. Gemäss Artikel 13d Absatz 1 ANAG muss der Verhaftete mit seinem Rechtsvertreter oder seiner Rechtsvertreterin mündlich und schriftlich verkehren können. Das Bundesgericht leitet aus dieser Bestimmung sowie von Artikel 4 BV (Anspruch auf rechtliches Gehör) ab, dass die ausländische Person das Recht hat, im Haftanordnungsverfahren und im Haftüberprüfungsverfahren einen Anwalt oder eine Anwältin beizuziehen.

294. Die Frage, ob eine mittellose ausländische Person das Recht auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand hat, wird vom Gesetz nicht geregelt. Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung präzisiert, dass einer in Ausschaffungshaft gehaltenen, bedürftigen ausländischen Person die unentgeltliche Verbeiständigung zumindest im Haftverlängerungsverfahren nicht verweigert werden dürfe (BGE 122 I 49 E. 2c und d). Im Überprüfungsverfahren der Ausschaffungshaft sehen bestimmte Kantone (z.B. Waadt und Zug) ausdrücklich das Recht auf einen unentgeltlichen Rechtsvertreter vor.

**X. Bundesratsbeschluss vom 24. Februar 1948 betreffend politische Reden von Ausländern  
(Ziff. 17 und 28 der Schlussbemerkungen)**

295. Der Ausschuss für Menschenrechte hat empfohlen, den Bundesratsbeschluss vom 24. Februar 1948 betreffend politische Reden von Ausländern entweder aufzuheben oder dahingehend abzuändern, dass er mit der in Artikel 19 des Paktes enthaltenen Meinungsäusserungsfreiheit im Einklang steht. Der Bundesrat hat den Bundesratsbeschluss betreffend politische Reden von Ausländern am 9. März 1998 mit Wirkung auf den 30. April 1998 aufgehoben.

**XI. Familiennachzug ausländischer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen  
(Ziff. 18 und 29 der Schlussbemerkungen)**

296. Der Ausschuss bemerkte, dass der Familiennachzug ausländischer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die sich in der Schweiz befinden, nicht unverzüglich, sondern erst nach 18 Monate gewährt wird. Nach Ansicht des Ausschusses ist dies eine zu lange Zeit, in welcher die ausländischen Arbeitnehmer von ihren Familie getrennt leben müssen.

297. Die Wartefrist für die Familiennachführung ausländischer Arbeitnehmer, die sich in der Schweiz befinden, betrug zu keiner Zeit 18 Monaten, sondern 12 Monate. Der Bundesrat hat diese einjährige Wartefrist am 23. Oktober 1993 bei der Revision seiner Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21) aufgehoben.

298. Hingegen haben die Saisonier-Arbeiter (maximale Aufenthaltsdauer von 9 Monaten) kein Recht auf Familiennachzug. Auf diesen Status wird wahrscheinlich nächstens verzichtet.

**XII. Adoption im Ausland  
(Ziff. 19 und 30 der Schlussbemerkungen)**

299. Der Ausschuss zeigte sich beunruhigt, dass Personen, die im Ausland ein Kind nach dem einfachen Adoptionsverfahren adoptieren, ein Gesuch um Volladoption in der Schweiz stellen müssen, wenn sie wollen, dass die Adoption als solche in der Schweiz anerkannt wird. In diesem Verfahren wird die Adoption erst nach einer Probezeit von zwei Jahren definitiv, in welcher einerseits die Adoptiveltern auf eine Adoption verzichten können und andererseits das Kind nur Anspruch auf eine zeitlich beschränkte und verlängerbare Aufenthaltsbewilligung für ausländische Personen besitzt. Der Ausschuss empfiehlt, die erforderlichen gesetzgeberischen Massnahmen zu treffen, damit ein Kind, das im Ausland adoptiert worden ist, bei seiner Ankunft in

der Schweiz entweder, wenn seine Adoptiveltern Schweizer Staatsangehörige sind, die schweizerische Staatsangehörigkeit, oder aber, wenn seine Adoptiveltern im Besitz einer entsprechenden Aufenthaltsberechtigung sind, eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erhält, und dass die Probezeit von zwei Jahren bis zur definitiven Adoption auf sie keine Anwendung finde.

300. Diese Bemerkungen und Empfehlungen des Ausschusses bedürfen einer differenzierten Antwort. Es muss insbesondere danach unterschieden werden, ob eine ausländische Adoption in der Schweiz anerkannt werden kann oder nicht.

301. Bei Fehlen einer internationalen Vereinbarung kann eine ausländische Adoption in der Schweiz dann anerkannt werden, wenn sie im Wohnsitzstaat oder im Heimatstaat der Adoptierenden ausgesprochen worden ist (Art. 78 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht (IPRG; SR 291) und die anderen Voraussetzungen für die Anerkennung einer ausländischen Adoption in der Schweiz erfüllt sind (Art. 25 - 27, 31 IPRG). Folglich kann nach dem geltenden Schweizer Konzept eine ausländische Adoption in der Schweiz anerkannt werden, selbst wenn vorher keine Probezeit abgewartet wurde oder diese kürzer als diejenige in der Schweiz ist.

302. Sobald die Adoption durch das Schweizer Recht anerkannt wird, hat das Kind dieselben Rechte des Ausländerrechts wie ein leibliches Kind. Ein Kind unter 18 Jahren, das von Eltern mit einer Niederlassungsbewilligung adoptiert wird, erhält einen Niederlassungsbewilligung (Art. 17 Abs. 2 ANAG), und ein Kind unter 18 Jahren, das von jemanden mit einer Aufenthaltsbewilligung adoptiert wird, erhält eine Aufenthaltsbewilligung (Art. 38, 39 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer [BVO; SR 823.21]). Ein Kind, das das Schweizer Bürgerrecht nicht erhält, hat grundsätzlich das Recht, nach Ablauf von 12 Jahren um Aufnahme in das schweizerische Bürgerrecht zu ersuchen (Art. 15 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Erwerb und den Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG; SR 141.0). Da die Jahre zwischen dem vollendeten zehnten und zwanzigsten Lebensjahr doppelt gerechnet werden, kann theoretisch bereits nach sechs Jahren Aufenthalt in der Schweiz ein Gesuch gestellt werden (Art. 15 Abs. 2 BüG). Wenn ein Kind im Ausland von einem Schweizer oder einer Schweizerin adoptiert wurde und die Adoption in der Schweiz als Volladoption anerkannt wird, erwirbt das Kind das kantonale und kommunale Bürgerrecht der adoptierenden Person und gleichzeitig das Schweizer Bürgerrecht (Art. 7 BüG).

303. Zusammenfassend ist festzustellen, dass in sehr vielen Fällen die Adoption viel früher als nach Ablauf der Zweijahresfrist ausgesprochen wird.

304. Die Situation ist eine andere, wenn die Adoption in der Schweiz nicht anerkannt werden kann. In einem solchen Fall können die Adoptiveltern die Aussprechung der Volladoption in der Schweiz erlangen. Damit die Volladoption zugesprochen werden kann, müssen die Voraussetzungen des internationalen Privatrechts (Art. 75 Abs. 1, Art. 77 Abs. 1 und 2 IPRG) und des innerstaatlichen Schweizer Rechts - insbesondere der Ablauf der Probezeit von zwei Jahren (Art. 264 ZGB) - erfüllt sein.

305. Bevor ein Kind ausländischer Herkunft in der Schweiz im Hinblick auf seine Adoption aufgenommen werden kann, müssen die Adoptiveltern zu diesem Zweck vorher eine Bewilligung bei der zuständigen Behörde ihres Wohnsitzes in der Schweiz einholen. Gemäss der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer kann eine solche Bewilligung einem ausländischen Pflegekind erteilt werden, wenn die zivilrechtlichen Voraussetzungen für die Aufnahme von Pflegekindern und der Adoption erfüllt sind. Es erhält dann eine Einreisebewilligung sowie eine Jahresaufenthaltsbewilligung. Letztere wird jeweils bis zur Aussprechung der Adoption erneuert.

306. Kommt es nicht zu einer Adoption und scheitert eine solche auch nach einer allfälligen Umplatzierung, so kann die nach Artikel 35 BVO erteilte Aufenthaltsbewilligung nicht erneuert werden. Fälle von Pflegeverhältnissen im Hinblick auf eine Adoption, die nicht zum Erfolg geführt haben, wurden selten festgestellt. Sollte dies trotzdem der Fall sein, bewilligt die Behörde den Kindern weiterhin deren Aufenthalt aufgrund der Artikel 36 oder 13 Buchstabe f BVO. Gemäss ständiger Praxis werden diese Kinder nach einem regelmässigen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren nicht mehr vom Bund überprüft. Sie erhalten somit in der Regel eine Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren. Bis heute gibt es keinen Fall zwangsweiser Rückführung. Im übrigen ist hervorzuheben, dass das Haager Adoptions-Übereinkommen in Artikel 21 Buchstabe c bestimmt, dass als letzte Möglichkeit die Rückkehr des Kindes in sein Heimatstaat gewährleistet werden muss, wenn sein Wohl dies erfordert.

307. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass eine Änderung des Zivilgesetzbuches zur Verkürzung der Probezeit von zwei Jahren auf ein Jahr vorgesehen ist. Artikel 264 ZGB würde demnach wie folgt lauten: "Ein Kind darf adoptiert werden, wenn ihm die künftigen Adoptiveltern während wenigstens einem Jahr Pflege und Erziehung erwiesen haben und nach den gesamten Umständen zu erwarten ist, die Begründung eines Kindesverhältnisses diene seinem Wohl, ohne andere Kinder der Adoptiveltern in unbilliger Weise zurückzusetzen".

308. Am 16. Januar 1995 hat die Schweiz das Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption unterzeichnet. Das Vernehmlassungsverfahren zu diesem Übereinkommen sowie zum Vorentwurf des diesbezüglichen Bundesgesetzes wurde am 30. Juni 1997 abgeschlossen. Die Vorbereitungsarbeiten zur Ratifikation sind noch im Gange. Diese beiden Projekte sollen die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Herkunftsstaaten und den Behörden der Aufnahmestaaten institutionalisieren und somit den Schutz der Kinder verstärken. Sie sehen insbesondere Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung vor, wie zum Beispiel den Handel mit Kindern. Der Vorentwurf des Bundesgesetzes räumt den Kindern keinen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung im Zeitpunkt ihrer Einreise ein. Angesichts der im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Kritik soll nun aber die Frage des fremdenpolitischen Status der Kinder, die zur Adoption in die Schweiz einreisen, anlässlich der Totalrevision des ANAG erneut überprüft werden.

**XIII. Schutz der Minderheiten**  
**(Ziff. 20 Schlussbemerkungen)**

309. Selbst wenn die Bundesverfassung noch immer keine Bestimmung enthält, die den Inhalt von Artikel 27 des Paktes vollständig wiedergibt, ist die Frage des Minderheitenschutzes ein ständiges Anliegen der Schweiz (vgl. zweiter Teil des Berichtes zu Art. 27, Ziff. 229-254).

310. Es ist daran zu erinnern, dass die verschiedenen in Artikel 27 des Paktes genannten Minderheiten in den Genuss aller Grundfreiheiten kommen, die in der Bundesverfassung (und in den darauf gestützten Bundesgesetzen), in der Europäischen Menschenrechtskonvention und im vorliegenden Pakt garantiert werden. Dabei wird zwischen den Personen, die einer Minderheit angehören und das Schweizer Bürgerrecht besitzen, und den Personen, die dieses nicht besitzen, nicht unterschieden (vgl. zweiter Teil des Berichts zu Artikel 27, Ziff. 235).

## Abkürzungsverzeichnis

### Gesetzestexte

AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931
ArG	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964
AsylG	Schweizerisches Asylgesetz vom 5. Oktober 1979
BStP	Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege vom 15 Juni 1934
BüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
BVO	Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950
GIG	Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. Mai 1995
IPRG	Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht vom 18. Dezember 1987
IRSG	Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1982
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18 März 1994
OG	Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943
OR	Schweizerisches Obligationenrecht vom 30. März 1911
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907

## **Gesetzessammlungen und Rechtsprechungssammlungen, Botschaften des Bundesrates**

AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BBl	Bundesblatt
BGE	Entscheide des Schweizerischen Bundesgerichts
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts

## **Eidgenössische Departemente, Internationale Organisationen, Ausschüsse und Kommissionen**

ARK	Schweizerische Asylrekurskommission
CAT	Ausschuss gegen die Folter der Vereinten Nationen
CERD	Ausschuss der Vereinten Nationen gegen die Rassendiskriminierung
CPT	Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKA	Eidgenössische Ausländerkommission
EKF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
IAO	Internationale Arbeitsorganisation

## **Dokumentation**

Die Bundesverfassung, der Entwurf zur Bundesverfassungsreform sowie alle anderen im vorliegenden Bericht zitierten oder erwähnten Gesetzestexte und Dokumente können beim Bundesamt für Justiz, Abteilung für internationale Angelegenheiten, 3003 Bern, angefordert werden.