

# **NGO-Bericht**

**zum Zweiten periodischen Bericht der Schweizer Regierung an  
den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen**

**betreffend**

**Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (CCPR)**

Bern, Oktober 2001

Der Bericht wurde redigiert vom Verein Menschenrechte Schweiz (MERS), Gesellschaftsstrasse 45, CH-3012 Bern (E-mail: [mers@humanrights.ch](mailto:mers@humanrights.ch), [www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch)).

Zusammengestellt wurden die Beiträge nachgenannter Organisationen vom Forum gegen Rassismus und von Solidarité sans Frontières.

Folgende Organisationen und Einzelpersonen sind konsultiert worden bzw. haben sich mit einer Stellungnahme am vorliegenden Kommentar beteiligt:

- Béatrice Despland, Ecole d'études sociales et pédagogiques Lausanne
- Caritas Schweiz ([www.caritas.ch](http://www.caritas.ch))
- Christlicher Friedensdienst cfd ([www.cfd-ch.org](http://www.cfd-ch.org))
- Défense des Enfants-International DEI, Schweizer Sektion
- Forum gegen Rassismus
- Fraueninformationszentrum FIZ
- Gesellschaft für bedrohte Völker Schweiz ([www.gfbv.ch](http://www.gfbv.ch))
- NGO-Koordination post Beijing Schweiz ([www.postbeijing.ch](http://www.postbeijing.ch))
- pro juventute ([www.projuventute.ch](http://www.projuventute.ch))
- Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Abteilung Menschenrechte ([www.sek-feps.ch](http://www.sek-feps.ch))
- Schweizerischer Friedensrat ([www.friedensrat.ch](http://www.friedensrat.ch))
- Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH ([www.sfh-osar.ch](http://www.sfh-osar.ch))
- Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter SVAMV
- Schweizerisches Zivildienstkomitee ([www.zivildienst.ch](http://www.zivildienst.ch))
- Solidarité sans frontières ([www.sosf.ch](http://www.sosf.ch))
- Swiss Association for the rights of women – Association suisse pour les droits de la femme
- Verein Menschenrechte Schweiz MERS ([www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch))

Zur Beachtung:

Dem UN-Menschenrechtsausschuss lag die englische Version dieses Berichts vor. Die deutsche Version wurde um den Text von Pakt II sowie um einige Fussnoten ergänzt.

## Inhaltsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| I. Vorbemerkung .....   | 5  |
| II. Allgemeine Bemerkungen .....  | 5  |
| II. Kommentar zu einzelnen Bestimmungen .....   | 8  |
| Artikel 2: Diskriminierungsverbot bei der Ausübung der im Pakt anerkannten Rechte<br>(Ziff. 15 ff. Bericht der Schweiz) .....                       | 8  |
| • Einschränkung des Gleichheitsgebots aufgrund der Staatsangehörigkeit: Verzicht<br>auf das Drei-Kreise-Modell (Ziff. 39 Bericht der Schweiz) ..... | 9  |
| Artikel 3: Gleichberechtigung von Frau und Mann .....   | 9  |
| • Allgemeine Bemerkungen .....  | 9  |
| • Stand des Aktionsplans (Zif. 43 Bericht der Schweiz) .....  | 10 |
| • Politische Partizipation (Ziff. 45ff. Bericht der Schweiz) .....  | 10 |
| • Verwirklichung des Rechtsetzungsprogramms von 1986 / Gleichstellung im<br>Namensrecht (Ziff. 54ff. Bericht der Schweiz) .....                     | 11 |
| • Gleichstellung in der Sozialversicherung: das Beispiel der Alters- und<br>Hinterbliebenenversicherung .....                                       | 11 |
| • Niederlassung und Aufenthalt (Zif. 62 Bericht der Schweiz) .....  | 12 |
| • Asylrecht (Ziff. 63f. Bericht der Schweiz) .....  | 12 |
| • Gleichstellung im Berufsleben (Ziff.69ff. Bericht der Schweiz) .....  | 13 |
| Artikel 6: Recht auf Leben .....  | 14 |
| • Recht auf Existenzsicherung (Ziff. 81ff. Bericht der Schweiz) .....   | 14 |
| • Polizeilicher Schusswaffeneinsatz .....   | 15 |
| • Vorstoss der Polizei zur Einführung von sogenannten „Dum-Dum-Geschossen“ ..   | 16 |
| • Todesfälle bei gewaltsamen Ausschaffungen .....   | 16 |
| Art. 7 Folterverbot .....   | 17 |
| • Einsatz von Zwangsmitteln bei Ausschaffung .....  | 17 |
| • Non-Refoulement .....   | 17 |
| Artikel 8: Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit .....  | 20 |
| • Ausbeutung der Frau (Ziff. 102f. Bericht der Schweiz) .....   | 20 |
| • Dienstverweigerung aus Gewissensgründen (Zif. 108 Bericht der Schweiz) .....  | 21 |
| Artikel 12: Recht sich frei zu bewegen und Recht auf Einreise in sein eigenes Land .....  | 22 |
| • Niederlassungsfreiheit von Ausländer/innen (Ziff. 129ff. Bericht der Schweiz) ....  | 23 |
| • Art. 12 Abs. 4 Recht auf Rückkehr ins eigene Land .....   | 24 |
| Art. 17: Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens .....  | 25 |

|   |    |
|---|----|
| • Familienzusammenführung.....  | 25 |
| • Weg- und Ausweisungen von Ausländer/innen.....  | 26 |
| • Pflicht ausländischer Ehegatten zusammenzuleben.....                                      | 26 |
| Artikel 18: Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.....                                | 27 |
| • Dienstverweigerung aus Gewissensgründen.....  | 27 |
| • Islamische Friedhöfe.....   | 27 |
| • Schächtverbot.....  | 27 |
| Artikel 23: Recht auf Ehe.....  | 28 |
| • Recht auf Eheschliessung von Ausländer/innen.....   | 28 |
| Artikel 24: Rechte des Kindes.....  | 29 |
| • Recht des Kindes auf eine Staatsangehörigkeit.....  | 29 |
| Artikel 25: Politische Rechte.....  | 30 |
| • Politische Rechte und willkürliche Verweigerung von Einbürgerungen (Ziff. 221 – 226)..... | 30 |
| Artikel 26: Allgemeines Gleichheitsprinzip.....   | 30 |
| Artikel 27: Rechte der Minderheiten.....  | 31 |
| • Kulturelle Minderheiten (Zif. 242 Bericht der Schweiz).....                               | 31 |

## **I. Vorbemerkung**

Dieser Kommentar schweizerischer Nichtregierungsorganisationen zum „Zweiten periodischen Bericht der Schweizer Regierung zum CCPR an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen“ erhebt nicht Anspruch einer vollständigen Parallelkommentierung zum schweizerischen Bericht. Vielmehr war es unser Anliegen, Lücken des offiziellen Berichts aufzuzeigen, d.h. Bereiche zu beleuchten, in welchen die Paktkonformität der schweizerischen Rechtslage zumindest zweifelhaft erscheint und welchen im offiziellen Bericht unseres Erachtens keine oder zu wenig Bedeutung zugemessen wurde.

## **II. Allgemeine Bemerkungen**

Die Schweiz hat den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (CCPR) vergleichsweise spät, nämlich erst 1992, ratifiziert. Gemäss der schweizerischen Praxis wurde der Pakt mit der Ratifikation Bestandteil des innerstaatlichen Rechts – gleichrangig wie die Verfassung. Eine spezielle Bekanntmachung des Pakts unterblieb bis heute, wohl weil man der Meinung war, dass die Rechte des CCPR bereits durch die Europäische Menschenrechtskonvention und die Verfassung beziehungsweise die Rechtsprechung (sogenannt ungeschriebenes Verfassungsrecht) gewährleistet seien, wobei die anerkannten Menschenrechte durch die Totalrevision der Bundesverfassung, welche am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist, nun mehrheitlich in geschriebenes Verfassungsrecht überführt wurde.

Seit der Vorlage des ersten Berichts im Februar 1995 hat die Schweiz verschiedene weitere Menschenrechtsverträge ratifiziert – insbesondere das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau sowie das Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Während diese beiden Übereinkommen dank der Frauenbewegung bzw. den Kinderschutzorganisationen wenigstens eine gewisse Publizität und Beachtung erlangt haben, wird die Bedeutung der Pakte in der Schweizer Öffentlichkeit nicht erkannt.

Zur Ergänzung der Auflistung im Bericht der Schweiz, Ziff. 4f., seien hier die wichtigsten Menschenrechtsverträge auf universeller bzw. regionaler Ebene erwähnt, welche von der Schweiz noch nicht ratifiziert wurden:

Von der Schweiz nicht ratifizierte universelle Menschenrechtsverträge:

- Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 (Individualbeschwerderecht; 98 Vertragsstaaten)
- Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 6.10.1999 (Individualbeschwerderecht; 26 Vertragsstaaten)
- Zusatzprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten vom 25.5.2000 (noch nicht in Kraft getreten; von der Schweiz unterzeichnet am 7.9.2000)
- Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie vom 25.5.2000 (noch nicht in Kraft getreten; von der Schweiz unterzeichnet am 7.9.2000)
- UNESCO-Konvention gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen vom 14.12.1960

Von der Schweiz nicht ratifizierte europäische Menschenrechtsverträge

- Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechts-Konvention (EMRK) vom 20.3.1952 (Schutz des Eigentums, Recht auf Bildung und Verpflichtung zu freien und geheimen Wahlen; 38 Vertragsstaaten; von der Schweiz unterzeichnet am 19.5.1976)
- Protokoll Nr. 4 zur EMRK vom 16.9.1963 (Freiheit vor Schuldverhaft, Recht den Wohnsitz frei zu wählen und jedes Land, einschliesslich seines eigenen, zu verlassen, Verbot von Kollektivausweisungen; 31 Vertragsstaaten)
- Protokoll Nr. 12 zur EMRK vom 4.11.2000 (allgemeines Diskriminierungsverbot; noch nicht in Kraft getreten)
- Europäische Sozialcharta vom 18.10.1961 (21 Vertragsstaaten; von der Schweiz unterzeichnet am 6.5.1976)
- Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta vom 5.5.1988 (Gleichstellung von Mann und Frau im Berufsleben, Recht auf Information der Arbeitnehmer/innen, Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz; 10 Vertragsstaaten)

Mit Besorgnis nehmen die Nicht-staatlichen Organisationen zur Kenntnis, dass seit dem 1. Bericht der Schweiz von 1995 bezüglich folgenden Punkten keine Verbesserung eingetreten ist:

- Die Schweiz hat das *Fakultativprotokoll* zum CCPR (Individualbeschwerdeverfahren) noch immer nicht ratifiziert. Zwar hat der Bundesrat verschiedentlich das Individualbeschwerdeverfahren als wünschbar bezeichnet; konkrete Schritte wurden indessen bis heute keine getätigt. Sodann hat sie den *Vorbehalt zu Art. 26 CCPR* (umfassender Schutz durch das Gesetz) bis heute nicht zurückgezogen. Gegen die Verletzung des Diskriminierungsverbotes ist damit bis heute eine „wirksame“ Beschwerde im Sinne von Art. 2 Abs. 3 CCPR weder innerstaatlich (aufgrund von Art. 191 BV, der Bundesgesetze für die rechtsanwendenden Behörde als massgebend erklärt; siehe Ziff. Bericht der Schweiz) noch auf internationaler Ebene bezüglich allen paktwidrigen Bundesgesetzen möglich.
- Verschiedene Beispiele der jüngeren Zeit belegen, dass die Schweizer Behörden kein umfassendes Bewusstsein bezüglich der eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen besitzen. Dies kommt in den Verlautbarungen des Bundesrates immer wieder zum Ausdruck. Zur Illustration sei die Behandlung von zwei Vorstössen betreffend Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1999 und des Zusatzprotokolls Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention durch den Bundesrat erwähnt: Beide Vorstösse wurden vom Bundesrat abgelehnt mit der Begründung, die Auswirkungen des Diskriminierungsverbotes auf die schweizerische Rechtsordnung seien nicht abschätzbar. In keiner Weise wurde dabei auf den immer noch bestehenden Vorbehalt zu Art. 26 CCPR und die ausstehende Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum CCPR eingegangen. Als weiteres Beispiel ist anzuführen, dass weder die Concluding Observation des Menschenrechtsausschusses vom Oktober 1996 zum Ersten Staatenbericht der Schweiz zum CCPR noch diejenigen des Sozialausschusses vom November 1998 zum 1. Staatenbericht zum Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) bekannt gemacht und von der Legislative und Exekutive zur Kenntnis genommen worden sind. In den Erstberichten zu den Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau bzw. über die Rechte des Kindes werden sie an keiner Stelle erwähnt, obwohl gerade die Stellung der Frau und auch der Kinder den Menschenrechtsausschuss zu einigen Bemerkungen bewogen hat.

- Art. 2 CCPR verpflichtet die Staaten, „die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den im Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen“. Der vorliegende Bericht konzentriert sich wie auch der 1. Bericht im Wesentlichen auf die ergriffenen gesetzgeberischen Massnahmen. Die Hinweise auf die Praxis hingegen fehlen weitgehend. Bei der Umsetzung der bestehenden rechtlichen Bestimmungen sind jedoch zwischen den einzelnen Kantonen und Gemeinden grosse Unterschiede festzustellen. Für eine effiziente Kontrolle der Rechtsanwendung und der Rechtseffizienz fehlt es dem Bund am entsprechenden Instrumentarium. Schliesslich ist dem Bund aufgrund der *föderalistischen Staatsstruktur* der Schweiz jegliche Möglichkeit der Einflussnahme bezüglich derjenigen Bereiche, die in der Kompetenz der Kantone bzw. Gemeinden stehen, genommen. Die Kantone und Gemeinden nehmen die menschenrechtlichen Verpflichtungen höchst unterschiedlich wahr. Viele Bereiche (Zivil- und Strafprozessrecht,<sup>1</sup> Kinderschutz, Fürsorge, Bildung, Gesundheitswesen etc.) stehen in der Kompetenz der Kantone oder gar der Gemeinden. Die zur Illustration aufgelisteten Beispiele einzelner Kantone bzw. Gemeinden vermögen hier in keiner Weise ein abschliessendes Bild über die Konventionskonformität der getroffenen und zu treffenden Massnahmen durch die Kantone und Gemeinden zu geben. Ob die Kantone und Gemeinden wirklich systematisch und effizient die Umsetzung des Übereinkommens an die Hand genommen haben, kann dem Bericht der Schweiz nicht entnommen werden.

Zusammenfassend macht die Menschenrechtspolitik der Schweiz einen wenig koordinierten und eher zufälligen Eindruck. Zu viele Departemente und Dienststellen sind mit der Umsetzung betraut. Verschiedene schweizerische Menschenrechtsorganisationen haben sich deshalb zusammengeschlossen, um die Schaffung eines Menschenrechtsremium auf nationaler Ebene zu initiieren, welches die Umsetzung der eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen überwacht. Eine Stellungnahme von offizieller Seite liegt allerdings bis heute noch nicht vor.

---

<sup>1</sup> Hier sind Bemühungen zur Vereinheitlichung im Gang.

## II. Kommentar zu einzelnen Bestimmungen

### Artikel 2: Diskriminierungsverbot bei der Ausübung der im Pakt anerkannten Rechte (Ziff. 15 ff. Bericht der Schweiz)

**Art. 2.** (1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten.

(2) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, im Einklang mit seinem verfassungsmässigen Verfahren und mit den Bestimmungen dieses Paktes die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen, soweit solche Vorkehrungen nicht bereits getroffen worden sind.

(3) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich,

a) dafür Sorge zu tragen, dass jeder, der in seinen in diesem Pakt anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht hat, eine wirksame Beschwerde einzulegen, selbst wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben;

b) dafür Sorge zu tragen, dass jeder, der eine solche Beschwerde erhebt, sein Recht durch das zuständige Gerichts-, Verwaltungs- oder Gesetzgebungsorgan oder durch eine andere, nach den Rechtsvorschriften des Staates zuständige Stelle feststellen lassen kann, und den gerichtlichen Rechtsschutz auszubauen;

c) dafür Sorge zu tragen, dass die zuständigen Stellen Beschwerden, denen stattgegeben wurde, Geltung verschaffen.

Gemäss Art. 2 Abs. 1 CCPR verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, die im Pakt anerkannten Rechte allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied zu gewährleisten. Dieselbe Garantie fliesst bereits aus Artikel 8 der neuen Bundesverfassung, welcher ebenfalls Diskriminierung aufgrund der Herkunft und Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung und unabhängig von einer körperlichen oder psychischen Behinderung verbietet. Dieser Artikel schützt sowohl BürgerInnen wie Nicht-BürgerInnen, die auf Schweizer Boden leben. Das Bewusstsein für dieses fundamentale Prinzip der Menschenrechte ist in der Schweiz schwach entwickelt. Die Beachtung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte ist vor allem für besonders benachteiligte Gruppen mangelhaft. Behinderte, von Armut Betroffene, alleinstehende Mütter, Kinder und Jugendliche, Fahrende und insbesondere ausländische Personen stossen bei der Einforderung der Rechte immer noch auf Schwierigkeiten. Zu Besorgnis Anlass gibt insbesondere die Situation der ausländischen Personen, welche in der Schweiz rund einen Fünftel der Wohnbevölkerung ausmachen. Die Schweizer NGO erfüllt mit Sorge, dass bei der laufenden Revision des Ausländer/innengesetzes allfällig diskriminierenden Auswirkungen einzelner Bestimmungen zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet wird. Verschiedene im Revisionsentwurf präsentierte Bestimmungen beinhalten die Gefahr der Diskriminierung insbesondere von Ausländer/innen aus Nicht-EU-Staaten. Aus aktuellem

Anlass<sup>2</sup> sei zudem auf die speziell schwierige Situation der „Sans Papiers“, d.h. Personen, welche sich aus verschiedenen Gründen ohne Aufenthaltsgenehmigung zum Teil über Jahre hinweg illegal in der Schweiz aufhalten, hingewiesen.<sup>3</sup> Diese Personen, welche die schweizerische Wirtschaft braucht und die mit Wissen der Behörden hier arbeiten und zum Teil auch Steuern zahlen, sind verschiedenen Diskriminierungen ausgesetzt (siehe auch die Bemerkungen zu Art. 8 CCPR weiter unten).

- *Einschränkung des Gleichheitsgebots aufgrund der Staatsangehörigkeit: Verzicht auf das Drei-Kreise-Modell (Ziff. 39 Bericht der Schweiz)*

In Ziff. 39 stellt der Schweizer Bericht fest, dass das Drei-Kreisemodell aufgehoben werden soll. Es ist jedoch anzumerken, dass die Behörden in der Praxis und in ihren Schriften nach wie vor mit dem Drei-Kreise-Modell operieren. So basiert der 1999 publizierte Ausländerbericht 1997 des Bundesamtes für Ausländerfragen immer noch explizit auf dieser Kategorisierung.<sup>4</sup> Zunehmend wird jedoch der Begriff des „Dritten Kreises“ durch die gleichbedeutende Bezeichnung „Nicht-EU-Staaten“ ersetzt. Die Begriffe „kulturelle Fremdartigkeit“ und „geringe Integrationsfähigkeit“ von Menschen aus Nicht-EU-Staaten sind aus dem offiziellen Diskurs nicht verschwunden. Nicht-EU-Angehörige sind in der Schweiz grundsätzlich nur erwünscht, wenn keine geeigneten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus einem Mitgliedstaat der EU und der EFTA gefunden werden, wobei Bewilligungen nur an Führungskräfte, Spezialisten oder andere qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten erteilt werden.<sup>5</sup> Eine Aufenthalts- und Kurzaufenthaltsbewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit soll nach dem Entwurf zum neuen AusländerInnen-gesetz in erster Linie den Angehörigen von Mitgliedstaaten der EU und der EFTA erteilt werden.

### Artikel 3: Gleichberechtigung von Frau und Mann

**Art. 3.** Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller in diesem Pakt festgelegten bürgerlichen und politischen Rechte sicherzustellen.

- *Allgemeine Bemerkungen*

Die neue Bundesverfassung verpflichtet die Schweiz in Artikel 8 Absatz 2 und 3 der Bundesverfassung, jedes diskriminierende Verhalten zu unterlassen und gleichzeitig positive Massnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter zu ergreifen.

---

<sup>2</sup> Auf ihre Situation haben die Papierlosen mit der Besetzung von Kirchen in verschiedenen Orten der Schweiz diesen Sommer Aufmerksam gemacht.

<sup>3</sup> Gemäss einer Untersuchung des Schweizerischen Forums für Migrationspolitik wird deren Zahl aufgrund von Umfragen von Gewerkschaften und Institutionen (z.B. aufgrund der Zahl von in Spitälern gebärenden Frauen ohne Aufenthaltsbewilligungen) auf mindestens 150'000 Personen geschätzt. Siehe DENISE EFIONAYI-MÄDER/SANDRO CATTACIN, Illegal in der Schweiz. Eine Übersicht zum Wissenstand, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien/Swiss Forum for Migration Studies, Discussion paper 9/2001.

<sup>4</sup> An verschiedenen Stellen im Ausländerbericht des Bundesamtes für Ausländerfragen (Bern 1999) wird der Begriff des „Dritten Kreises“ weiterhin verwendet, z.B. auf S. 27 und S. 29.

<sup>5</sup> Begleitbericht zum Entwurf für ein Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer, Bern, Juni 2000, S. 10

Die Schweiz fühlt sich bis heute einem eher restriktiven Modell von Gleichstellung verpflichtet. Sie beschränkt die Pflicht zur Gleichstellung auf die Gewährleistung eines weit gefassten Diskriminierungsverbotes, welches, insbesondere auch in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, letztlich gleichgesetzt wurde mit Ungleichbehandlung. Dies führte zu einer formellen Gleichbehandlung von Frauen und Männern und dazu, dass sich vor allem Männer erfolgreich auf das Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung beriefen. Der eigentliche Zweck des Diskriminierungsverbotes, benachteiligte Gruppen vor entwürdigender rechtlicher und faktischer Schlechterbehandlung zu schützen und positive Massnahmen zur Gleichstellung bereitzuhalten, ging dabei verloren. Erst in einer kürzlichen Entscheidung hat sich das Bundesgericht dieser Auslegung des Diskriminierungsverbotes angeschlossen.<sup>6</sup>

- *Stand des Aktionsplans (Zif. 43 Bericht der Schweiz)*

Der in Ziff. 43 erwähnte Aktionsplan für die Schweiz „Folgearbeiten zur 4. UNO-Weltfrauenkonferenz von Beijing“ wurde am 11.6.1999 veröffentlicht. Als „Arbeitsgrundlage für die Verbesserung der Situation der Frau“ hat er auch zwei Jahre nach Erscheinen und sechs Jahre nach der 4. Weltfrauenkonferenz kaum Wirkung entfaltet. Der Aktionsplan hat lediglich empfehlenden Charakter und sieht keine bindenden Zielvorgaben vor; er wird dauerlicherweise von den Adressaten kaum zur Kenntnis genommen. Die Aufgabe, die Gleichstellung von Frau und Mann zu fördern, bleibt damit bis heute im Wesentlichen den Gleichstellungsstellen, welche vielerorts mit Mittelkürzungen und generellen Abschaffungstendenzen zu kämpfen haben, überlassen.

Wir bedauern, dass die Schweiz sich, im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern, bis heute noch nicht auf eine *verbindliche* Politik zur Gleichstellung von Frau und Mann verpflichtet hat. Gender-Mainstreaming ist nach wie vor kein primäres Anliegen der Schweizer Regierung.

- *Politische Partizipation (Ziff. 45ff. Bericht der Schweiz)*

Die gleichberechtigte Partizipation der Frauen am öffentlichen Leben, an politischen Ämtern und in der Verwaltung, hat sich seit dem 1. Bericht der Schweiz statistisch gesehen nur leicht verbessert.<sup>7</sup> Der Frauenanteil betrug 1999 im Nationalrat 23,5 % (1991: 17,5 %); im Ständerat 19,5 % (1991: 8,7 %); in kantonalen Parlamenten durchschnittlich 24 % (1993: 19,3 %); in kantonalen Regierungen 20 % (1995: 11 %); am Bundesgericht waren 2001 7 von 39 hauptamtlichen Richter/innen Frauen (1995: 4); in den höchsten Lohnklassen beim Bund, als weiteres Beispiel lediglich 6,5% (1996: 5,3 %). Die im Bericht der Schweiz (Zif. 46) erwähnte Quoteninitiative auf eidgenössischer Ebene wurde vom Volk ebenso verworfen wie ähnliche Vorstösse auf kantonaler und kommunaler Ebene. Ein Vorschlag des Bundesrates, Quoten von 30% auf den Parteienlisten während dreier Nationalratswahlen einzuführen, wurde vom Parlament abgelehnt. Seit dem 1. Bericht der Schweiz sind von öffentlicher Seite her kaum Anstrengungen unternommen worden, um den Frauen ihr Recht auf Mitwirkung an allen öffentlichen Aufgaben zu garantieren.<sup>8</sup> Gleiche politische Partizipationsmöglichkeiten erscheinen indessen als unabdingbare Voraussetzung, um den generellen Gleichstellungsprozess vorantreiben zu können. Gerade die Diskussion um Regeln, welche die automatische Bevorzu-

---

<sup>6</sup> BGE 126 II 377, E. 6.

<sup>7</sup> Zahlen gemäss Entwurf zum 1. und 2. Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), welcher Ende 2000 in eine breite Vernehmlassung geschickt wurde.

<sup>8</sup> Abgesehen von der Sensibilisierungs- und Bildungsarbeit, welche z.B. vom Eidgenössischen und den kantonalen Gleichstellungsbüros sowie der eidgenössischen Frauenkommission geleistet wurde.

gung von Männern zu durchbrechen suchen, zeigt, dass das Bewusstsein für die Geschlechterdiskriminierung immer noch klein ist.

- *Verwirklichung des Rechtsetzungsprogramms von 1986 / Gleichstellung im Namensrecht (Ziff. 54ff. Bericht der Schweiz)*

Das Gleichstellungsgebot der Bundesverfassung hat bis heute vor allem bewirkt, dass ungleichbehandelndes Recht geändert und die gesetzliche Gleichberechtigung von Frau und Mann vorangetrieben werden konnte. Eine der verbleibenden gesetzlichen Ungleichbehandlungen, nämlich die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Wahl des Familiennamens, ist indessen erst kürzlich gescheitert, da sich National- und Ständerat nicht einigen konnten. Zu Divergenzen kam es bei der Neuregelung des Familiennamens im Zivilgesetzbuch betreffend die Möglichkeit, einen Doppelnamen zu tragen, sowie betreffend die Bestimmung, wonach die Vormundschaftsbehörde entscheiden soll, wenn sich verheiratete Eltern über den Familiennamen ihrer Kinder nicht einigen können.

Weniger thematisiert werden in der Schweiz die *indirekten Diskriminierungen*. Hier fehlt es an Bewusstseinsarbeit, insbesondere in den Reihen der gesetzgebenden Behörden. Eine systematische Prüfung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen neuer Rechtsregeln wird nicht gemacht, wie nachfolgende Beispiele zeigen:

- *Gleichstellung in der Sozialversicherung: das Beispiel der Alters- und Hinterbliebenenversicherung*

Durch die 10. AHV-Revision sind einige Gleichstellungsforderungen erfüllt worden, insbesondere durch die Schaffung eines unabhängigen Rentenanspruchs der Frau, durch das so genannte „Splitting“, mit welchem das während der Ehe erzielte Familieneinkommen je zur Hälfte den Einzelkonten der Ehegatten gutgeschrieben wird, und durch die Einführung von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften, welche dem für die Berechnung der Rente massgeblichen Einkommen zugerechnet werden. Im Gegenzug wurde allerdings das Pensionierungsalter der Frauen demjenigen der Männer angenähert. Die laufende 11. AHV-Revision, welche vor allem im Zeichen der Konsolidierung der Finanzierung steht, sieht nun bis 2009 die völlige Angleichung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre vor. Die Millionen, welche damit gespart werden, sollen umgekehrt für die Flexibilisierung des Rentenalters ausgegeben werden: Männern und Frauen soll die Möglichkeit des Vorbezugs einer gekürzten Altersrente ab 62 Jahren geboten werden. Gerade diese frühzeitige Pensionierung werden sich allerdings viele Frauen nicht leisten können: „Frauen arbeiten zu niedrigeren Löhnen und in unsicheren Arbeitsverhältnissen, wie Teilzeitarbeit, befristeten Anstellungen oder Arbeit auf Abruf. Die Frauen stellen in der Schweiz 44 % der erwerbstätigen Bevölkerung, verrichten 37 % der gesamten Erwerbsarbeit, erhalten aber nur 31 % der gesamten Lohnsumme. 42 % der erwerbstätigen Frauen haben (nur zum Teil aufgrund ihrer niedrigeren Pensen) einen Lohn von höchstens 3'000 Franken monatlich, was bei Männern nur auf 10 % zutrifft. Diese Situation hat starke Auswirkungen auf die Renten, insbesondere auch auf die 2. Säule: Da Arbeitnehmer/innen, die weniger als 24'000 Franken pro Jahr verdienen, nicht obligatorische in die berufliche Vorsorgeeinrichtungen gelangen, wird angenommen, dass etwa die Hälfte aller Frauen keine Pensionskasse haben.“<sup>9</sup>

Die formelle Gleichstellung soll auch bezüglich der Witwen- bzw. Witwerrenten vollzogen werden, indem die Witwenrenten den Witwerrenten angepasst, das heisst, massiv gekürzt

---

<sup>9</sup> ANNE-CATHERINE MENÉTREY, Den realen Benachteiligungen der Frauen Rechnung tragen, FemCo, März 2001 –Nr.1, Zukunft der AHV – Perspektiven aus feministischer Sicht, S. 113ff.; insb. S. 17.

werden. Generell entsteht der Eindruck, dass das Anliegen, die finanzielle Situation der AHV zu verbessern, vor allem auf Kosten der Gleichstellung der Frauen gelöst werden soll.

- *Niederlassung und Aufenthalt (Zif. 62 Bericht der Schweiz)*

Gemäss geltender Ausländergesetzgebung (Art. 7 und 17 Bundesgesetz über Niederlassung und Aufenthalt von Ausländern) verlieren ausländische Ehegatten von Schweizer Bürger/innen nach Auflösung der Ehe vor fünf Jahren Ehedauer und ausländische Ehegatten von Ausländer/innen mit Niederlassungsbewilligung bereits bei der Auflösung des gemeinsamen Haushaltes ihre Aufenthaltbewilligung. Das selbe gilt für ausländische Ehefrauen, welche im Familiennachzug gemäss Art. 38 und 39 Begrenzungsverordnung zu ihren Ehegatten in die Schweiz nachziehen. Die erwähnten Bestimmungen diskriminieren in erster Linie ausländische Frauen, sind sie doch gezwungen, auch in Gewaltsituationen bei ihrem Ehemann zu verbleiben, ansonsten sie die Ausweisung aus der Schweiz riskieren. Mit der Regelung „Verbleib beim Ehegatten“ ist eine systematische Abhängigkeit des/r ausländischen Ehegatten/in von ihrem/seinem Partner verankert.

Das in Zif. 62 erwähnte und von den Frauen- und Ausländerorganisationen seit langem geforderte „unabhängige Aufenthaltsrecht“ für ausländische Ehegatten wurde im Entwurf zu einem neuen Ausländergesetz nicht aufgenommen. Diskutiert wird lediglich die Möglichkeit, in Härtefällen von einem Entzug oder einer Nichtverlängerung der Aufenthaltbewilligung abzusehen. Der Entscheid, wann ein Härtefall vorliegt, liegt dabei allerdings im Ermessen der kantonalen Behörden (siehe auch die Bemerkungen zu Art. 17 CCPR weiter unten).

- *Asylrecht (Ziff. 63f. Bericht der Schweiz)*

Das Bundesamt für Flüchtlinge hat 1995 Verfahrensrichtlinien erlassen, um den Asylgesuchen von Frauenflüchtlingen, die sexuelle Gewalt erlitten haben, gerecht zu werden. So soll beispielsweise in solchen Fällen weibliches Befragungspersonal eingesetzt werden. In der Praxis wird jedoch nicht in allen Fällen eine Asylgesuchstellerin von einer Frau befragt, wenn es Anzeichen von möglicher geschlechtsspezifischer Verfolgung gibt. Die Interpretation von solchen „Anzeichen“ variiert sehr stark je nach Befrager/in oder Sachbearbeiter/in. Es kann von der Asylsuchenden nicht erwartet werden, dass sie gleich nach ihrer Ankunft in der Befragung ihre geschlechtsspezifische Verfolgung unumwunden schildert. Auch sind manche befragende Frauen bezüglich frauenspezifischer Verfolgung und Wegweisungshindernissen ungenügend sensibilisiert und ausgebildet. Die Richtlinien und der neue Abs. 2 in Art. 3 AsylG. (Berücksichtigung frauenspezifischer Fluchtgründe) muss nachhaltiger in die Praxis umgesetzt werden. Insbesondere bei den *beschleunigten* Verfahren ist der spezifischen Situation von traumatisierten Flüchtlingen gebührend Rechnung zu tragen und allenfalls die Hilfe von externen Psychiaterinnen beizuziehen. Unerlässlich wäre der kostenlose Rechtsbeistand. Der freie Zugang von Mandatär/innen und Rechtsberater/innen zu den Empfangsstellen und zum Flughafentransit sollte gesetzlich festgelegt werden. Ein Entscheid über das wichtige Recht der Verbeiständung darf nicht durch die momentane Laune eines Vollzugsbeamten/einer Vollzugsbeamtin gefährdet werden.

Durch das im Oktober 1999 in Kraft gesetzte totalrevidierte Asylgesetz wurde der Flüchtlingsbegriff ergänzt mit dem Hinweis, dass den frauenspezifischen Fluchtgründen Rechnung zu tragen sei.<sup>10</sup> Dass die Berücksichtigung frauenspezifischer Verfolgung in Abs. 2 des Art. 3 AsylG überhaupt enthalten ist, muss auf das breite Lobbying von unter sich vernetzten Frauenorganisationen zurückgeführt werden, die sich dabei auf die Aktionsplattform von Peking beriefen. Der Widerstand der männlichen Parlamentarier und der Regierung gegen diese Neu-

---

<sup>10</sup> Siehe Art. 3 Abs. 1 und 2 AsylG, Flüchtlingsbegriff.

erung war jedoch ausserordentlich zäh. Wie weit dieser Zusatz in der Praxis nun effektiv zur Sensibilisierung der betreffenden Behörden und Institutionen für eine genderspezifische Auslegung des Flüchtlingsbegriffs führen wird, wird sich zeigen müssen. Werden frauenspezifische Fluchtgründe (Zwangsheirat, Zwangsprostitution, Bestrafungen aufgrund von Übertretungen des v.a. für Frauen geltenden Ehren- und Sittenkodexes, Blutrache, drohende Beschneidung etc.) von Asyl suchenden Frauen vorgebracht, besteht immer noch die Gefahr, dass diese von vornherein als auf privater und damit nicht flüchtlingsrelevanter Verfolgung basierend betrachtet wird und in der Folge zu wenig abgeklärt wird, ob der Herkunftsstaat seinen *Schutzpflichten* nachgekommen ist und ob die betroffenen Frauen gegen Übergriffe Privater adäquaten Schutz effektiv in Anspruch nehmen können.

Im weiteren ist zu fordern, dass vom Frauenhandel Betroffene vor einer Wegweisung ebenfalls zur Zumutbarkeit oder Zulässigkeit der Rückkehr befragt werden, da sie oft Gefahr laufen, bei einer Rückkehr unmenschlicher Behandlung ausgesetzt zu werden (siehe auch die Bemerkungen zu Art. 8 CCPR weiter unten).

- *Gleichstellung im Berufsleben (Ziff.69ff. Bericht der Schweiz)*

Die Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt hat sich seit dem 1. Bericht nicht wesentlich verbessert. Die Lohndifferenz zu den Männern ist nach wie vor mit durchschnittlich knapp 25 % gross. Frauen arbeiten vor allem in Teilzeit (über 82 % der 1999 teilzeitlich Arbeitenden), insbesondere, wenn Kinder da sind. Bei den Männern ist hingegen kein Zusammenhang zwischen der Präsenz von Kindern und Teilzeitarbeit gegeben. Frauen sind ungleich häufiger als Männer in prekären, ungeschützten Arbeitsverhältnissen tätig. Sie sind damit weit häufiger schlecht oder gar nicht versichert, da die Sozialversicherungen, wie bereits anhand der Altersvorsorge skizziert, an bestimmte sowohl zeitlich als auch formal minimale Beschäftigungsformen gebunden sind.

Der 2. Bericht der Schweiz erwähnt als Massnahme in erster Linie das Gleichstellungsgesetz (Ziff. 69). Das Bundesgericht hat denn auch eine reichhaltige Praxis entwickelt - welche zum Teil allerdings auch auf Kritik gestossen ist<sup>11</sup>. Die Auswirkungen des Gesetzes beschränken sich bis heute im Wesentlichen auf die Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Sektor. Gegenüber den Tieflohnen privater Unternehmen, welche vor allem in Branchen, wo viele Frauen arbeiten, anzutreffen sind, kann das Gleichstellungsgesetz allein nicht viel ausrichten. Das Gleichstellungsgesetz wird in der Praxis der Kantone höchst unterschiedlich angewendet. Es ist deshalb wünschenswert, dass der Bund Anstrengungen im Bereiche der Weiterbildung unternimmt, um das Gleichstellungsgesetz an allen Gerichten der Schweiz bekannt zu machen.

Generell hat die Schweiz seit dem 1. Bericht wenig Massnahmen ergriffen, um den Frauen, welche immer noch mehrheitlich die Betreuungsaufgaben in der Familie übernehmen, die Integration in das Berufsleben zu erleichtern. Zwar werden aufgrund der verbesserten Konjunkturlage heute lang anstehender Forderungen nach Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung, Vereinheitlichung und Erhöhung des Kindergeldes, steuerliche Erleichterungen für Familien etc. diskutiert. Wie weit diese in Zukunft verwirklicht werden, wird sich zeigen. Angesichts der grossen Unterschiede im institutionellen Angebot in den einzelnen Kantonen und Gemeinden dürfte sich die Lage noch lange nicht verbessern. Zur Zeit besteht aufgrund der Mittelknappheit grosse Zurückhaltung, neue Ausgaben zu beschliessen. In diesem Sinne wurde auch der letzte Vorstoss zur Einführung einer Mutterschaftsversicherung, wie sie sowohl der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als auch das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau fordert, vom Volk

---

<sup>11</sup> Zum Beispiel BGE 126 II 219 E. 6-9. Hier wurde eine Diskriminierung verneint bei Höhereinstufung von Berufsschullehrern gegenüber Lehrerinnen für psychiatrische Krankenpflege.

1999 abgelehnt. Die neuesten Vorschläge des Bundesrates zu einer Minimalvariante einer Mutterschaftsversicherung stiessen in der im Sommer durchgeführten Vernehmlassung auf breite Ablehnung.

## Artikel 6: Recht auf Leben

**Art. 6.** (1) Jeder Mensch hat ein angeborenes Recht auf Leben. Dieses Recht ist gesetzlich zu schützen. Niemand darf willkürlich seines Lebens beraubt werden.

(2) In Staaten, in denen die Todesstrafe nicht abgeschafft worden ist, darf ein Todesurteil nur für schwerste Verbrechen auf Grund von Gesetzen verhängt werden, die zur Zeit der Begehung der Tat in Kraft waren und die den Bestimmungen dieses Paktes und der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes nicht widersprechen. Diese Strafe darf nur auf Grund eines von einem zuständigen Gericht erlassenen rechtskräftigen Urteils vollstreckt werden.

(3) Erfüllt die Tötung den Tatbestand des Völkermordes, so ermächtigt dieser Artikel die Vertragsstaaten nicht, sich in irgendeiner Weise einer Verpflichtung zu entziehen, die sie nach den Bestimmungen der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes übernommen haben.

(4) Jeder zum Tode Verurteilte hat das Recht, um Begnadigung oder Umwandlung der Strafe zu bitten. Amnestie, Begnadigung oder Umwandlung der Todesstrafe kann in allen Fällen gewährt werden.

(5) Die Todesstrafe darf für strafbare Handlungen, die von Jugendlichen unter 18 Jahren begangen worden sind, nicht verhängt und an schwangeren Frauen nicht vollstreckt werden.

(6) Keine Bestimmung dieses Artikels darf herangezogen werden, um die Abschaffung der Todesstrafe durch einen Vertragsstaat zu verzögern oder zu verhindern.

Die neue Bundesverfassung anerkennt neu das Recht auf Leben explizit in Art. 10 Abs. 1. In der gleichen Bestimmung wird auch die Todesstrafe absolut verboten. Aus diesem Verbot ergibt sich, dass eine Auslieferung und Abschiebung in ein Land unzulässig ist, in welchem voraussichtlich die Todesstrafe verhängt oder vollzogen wird<sup>12</sup>. Weiter verlangt diese Verfassungsbestimmung, dass von einer Abschiebung und Auslieferung abzusehen ist, falls die unerlässliche medizinische Betreuung einer Person im Destinationsstaat nicht sichergestellt ist<sup>13</sup>.

- *Recht auf Existenzsicherung (Ziff. 81ff. Bericht der Schweiz)*

Es ist zu begrüßen, dass der Bericht unter den Ziff. 82-84 auch positive Massnahmen zum Schutz des Existenzminimums unter Artikel 6 subsumiert. Diese Leistungspflichten fliessen neu aus Art. 12 der Bundesverfassung, welcher unter dem Titel „Recht auf Hilfe in Notlagen“, einen verfassungsmässigen Anspruch auf die „Mittel, welche für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind“, einräumt. Wie weit dieser Anspruch reicht, kann in Folge fehlender Praxis zu dieser Bestimmung heute noch nicht beurteilt werden.

---

<sup>12</sup> BGE 123 II 511 und Art. 37 Abs. 3 Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG).

<sup>13</sup> BGE 123 II 513.

Probleme sehen wir im Bereich der Fürsorgeleistungen für Asyl Suchende. Die Auszahlung der Beträge zur Sicherung der minimalen existenziellen Bedürfnisse wird durch die Kantone sehr unterschiedlich gehandhabt. Die Kantone erhalten aufgrund von Kapitel 6 des Asylgesetzes Bundesbeiträge betreffend Fürsorgekosten, Betreuungs- und Verwaltungskosten. Einzelne Kantone erwirtschaften jedoch aus diesen Pauschalen Ersparnisse *auf Kosten der Asyl Suchenden*. Dies ist um so heikler, als zur Zeit kein Kontrollmechanismus des Bundes existiert. Eine Aufsicht und Finanzkontrolle durch den Bund ist durch das neue Asylgesetz zwar vorgesehen, deren Durchführung erscheint indessen bis heute noch sehr unklar.

Aufgrund des Sparauftrages des Bundes im Asyl- und Flüchtlingsbereich wurden die Sozialhilfepauschalen zudem in den letzten Jahren gekürzt. Die Kantone führten als Folge der knappen Mittel verschiedene Leistungsstufen ein, wobei zwischen sog. „kooperativen“ und „renitenten“ Asyl Suchenden unterschieden wurde.<sup>14</sup> Es sind Fälle bekannt geworden, in denen zum Beispiel die Familienpauschale für eine vierköpfige Familie (alleinstehende Mutter mit drei Söhnen, wobei der Jüngste erst vierjährig war) aufgrund eines strafrechtlich nicht weiterverfolgten Fehltritts auf die niedrigste, sog. „Renitenten“-Stufe gesetzt wurde. Diese Praxis trifft alle Asyl Suchenden, auch wenn sie, wie im erwähnten Fall bereits seit 9 Jahren im Status des Asylbewerbers in der Schweiz leben.

Eine Verletzung von Art. 6 CCPR liegt unter Umständen auch im medizinischen Bereich vor, insbesondere im Umgang mit traumatisierten und psychisch kranken Personen. Diesen wird häufig erst sehr spät im Verfahren Zugang zu medizinischer Fachbetreuung gewährt. Wichtig wäre u.E., bei Anzeichen von Traumatisierung während der Befragung bereits in der Empfangsstelle medizinische Fachbetreuung zur Verfügung zu stellen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist hinzuzufügen, dass, obschon eine allfällige Traumatisierung zum entscheiderelevanten Sachverhalt gehört, sehr selten psychiatrische Gutachten von Amtes wegen in Auftrag gegeben werden. Privatgutachten sind jedoch für Asyl Suchende kaum erschwinglich und werden als teure Beweismittel i.d.R. erst im Beschwerdeverfahren eingebracht. U.E. sollte auf Wunsch der traumatisierten Person ein psychiatrisches Kurzgutachten von Amtes wegen in Auftrag gegeben werden (Abklärung der Glaubwürdigkeit).

Auch die Schweizerische Asylrekurskommission verfolgt zum Teil eine fragwürdige Praxis, indem sie insbesondere psychiatrischen Zeugnissen von vornherein jeden Beweiswert abspricht.<sup>15</sup> Die Schweizerische Asylrekurskommission hat zwar in ihrem Entscheid in EMARK 1999/ Nr. 5 ihre offizielle Haltung zur Würdigung ärztlicher Privatgutachten publiziert, jedoch ist nicht auszuschliessen, dass medizinischen Gutachten im Rahmen des Glaubhaftmachens der Asylvorbringen ein zu geringer Stellenwert eingeräumt wird. Deshalb muss verlangt werden, dass bei der Beurteilung des Wegweisungsvollzugs die medizinischen Gründe, insbesondere bezüglich der Suizidgefährdung, ernst genommen werden, dass sich die Behörden auf die ärztlichen Gutachten abstützen und nicht ohne triftige Gründe davon abweichen dürfen, bzw. dass jede Abweichung vom Gutachten einlässlich begründet werden muss.

- *Polizeilicher Schusswaffeneinsatz*

In vielen Kantonen fehlt bis heute eine gesetzliche Grundlage für den polizeilichen Schusswaffeneinsatz. Dieser stützt sich vielmehr meist auf eine Dienstanweisung resp. Verwaltungsverordnung<sup>16</sup>. In seinem General Comment zu Art 6 hat aber der Ausschuss klar festgehalten,

---

<sup>14</sup> Insbesondere die Beurteilung der „Renitenz“ erscheint ohne gesetzliche Definition äusserst problematisch.

<sup>15</sup> Vgl. dazu Rechtsprechungskommentar in ASYL 1998/Nr. 3, S. 75.

<sup>16</sup> ALBERTO ACHERMANN/MARINA CARONI/WALTER KÄLIN, Die Bedeutung des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte für das schweizerische Recht, in Kälin/Malinverni/Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Auflage, Basel/Bruxelles 1997, 163-165.

die Staaten müssten aktiv Verletzungen dieses Rechts durch ihre Polizeikräfte verhindern. Deshalb müsse das Gesetz die Umstände, unter welchen eine Person ihres Lebens beraubt werden dürfe, präzise umschreiben und beschränken. Somit erweist sich die alleinige Abstützung des sogenannten gezielten Todesschusses auf eine Dienstanweisung als nicht paktkompatibel. Vielmehr hat der Ausschuss bereits im Jahre 1979 in der Beschwerde Suarez de Guerrero v. Columbia<sup>17</sup> deutlich gemacht, dass zumindest voraussehbare Fälle polizeilichen Schusswaffengebrauchs im formellen Gesetz geregelt werden müssen.

- *Vorstoss der Polizei zur Einführung von sogenannten „Dum-Dum-Geschossen“*

Die Polizeikommandantenkonferenz der Schweiz (KKPKS) empfahl im Juni 2001 den Kantonsregierungen, Polizeiwaffen künftig mit sogenannter Deformationsmunition zu laden. Diese Munition, die auch als Dum-Dum Geschosse bezeichnet wird, zeichnet sich durch die Besonderheit aus, dass sich die Geschosse beim Eintritt in einen Körper aufpilzen und damit einen wesentlich grösseren Wundkanal, d.h. wesentlich schwerere Verletzungen und damit ein grösseres Risiko der Verursachung auch tödlicher Verletzungen als herkömmliche Munition bewirken. Aus diesem Grund ist der Einsatz solcher Munition während kriegerischer Auseinandersetzungen völkerrechtlich geächtet<sup>18</sup>. Die Polizeikommandanten begründen den Einsatz solcher Munition damit, dass diese Munition eine grössere „Mannstoppwirkung“ besitze und unbeteiligte Dritte weniger gefährde.

In einer Pressemitteilung vom 23.7.2001 bezweifelt selbst das Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) die Völkerrechtskonformität eines Einsatzes dieser Munition im Polizeidienst. Da, wie oben erwähnt, der polizeiliche Schusswaffengebrauch, nur dann keine willkürliche Verletzung des Rechts auf Leben im Sinne des Art. 6 CCPR darstellt, wenn ein solcher als absolut unumgänglich zur Erreichung eines legitimen Ziels, d.h. die Rettung von Menschenleben, notwendig ist, ergibt sich, dass die Verwendung einer solchen Munition, mit welcher ein wesentlich höheres Risiko der Verursachung tödlicher Verletzungen in Kauf genommen wird, kaum je verhältnismässig sein kann. Zudem muss der Einsatz von Munition, deren Einsatz selbst während bewaffneter Auseinandersetzungen gemäss humanitärem Völkerrecht verboten ist, erst recht in Friedenszeiten untersagt sein. Bereits die Verwendung dieser Munition an sich durch die Polizei und erst recht im Falle einer tödlichen Schussabgabe stellt deshalb unseres Erachtens eine willkürliche Verletzung des Rechts auf Leben im Sinne von Art. 6 CCPR dar.

- *Todesfälle bei gewaltsamen Ausschaffungen*

Siehe dazu anschliessend bei Art. 7.

---

<sup>17</sup> Communication 45/1979.

<sup>18</sup> Haager Protokoll von 1899.

## Art. 7 Folterverbot

**Art. 7.** Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden. Insbesondere darf niemand ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden.

Im Lichte des Verbots der Folter und der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung von Art. 7 CCPR sind unseres Erachtens folgende Praktiken zu erwähnen, welche eine Verletzung von Art. 7 beinhalten können:

- *Einsatz von Zwangsmitteln bei Ausschaffung*

Die bei sog. „level 3“-Ausschaffungen angewendeten Methoden (Fesselung auf Rollstuhl, Helm, Verklebung des Mundes, Röhrchen zur Erleichterung des Atmens, Plastikmappe zum Auffangen von Ausscheidungen bzw. Urinflasche sowie Körperverletzungen) sowie Fälle von Zwangsmedikation<sup>19</sup> beinhalten schwerwiegende Eingriffe in die persönliche Freiheit und die körperliche Unversehrtheit. Es erscheint mindestens sehr fraglich, ob sie mit Art. 7 CCPR vereinbar sind. Derartig schwere Eingriffe in die persönliche Freiheit müssen sich auf eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn stützen können, welche u.E. auf nationaler Ebene nicht vorliegt. Beim Einsatz von Zwangsmitteln bei der Ausschaffung ist dem Prinzip der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen, wobei menschenunwürdige, lebens- oder gesundheitsgefährdende Methoden jedoch ausgeschlossen werden müssen. Im Mai dieses Jahres verstarb im Kanton Wallis während eines nächtlichen Ausschaffungsversuchs der Nigerianer Samson Chukwu im Ausschaffungsgefängnis. Eine erste Untersuchung ergab, dass der Tod zum Teil den angewendeten Zwangsmitteln welche die Atmung behinderten, zugeschrieben werden konnte.<sup>20</sup> Falls von offizieller Seite nicht nachgewiesen werden kann, dass bei gewaltsamen Ausschaffungen nicht alle denkbaren Vorsichtsmassnahmen ausgeschöpft wurden, ist in solchen Fällen auch von einer Verletzung des Art. 6 CCPR auszugehen.

- *Non-Refoulement*

Der Bericht der Schweiz behandelt in Art. 7 unter dem Prinzip des Non-Refoulement auch die zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts neuen Nichteintretenstatbestände sowie den Schutzbedürftigenstatus (Ziff. 90f Bericht der Schweiz), weshalb an dieser Stelle darauf eingegangen wird. Die unter Art. 6 genannte mangelhafte Würdigung der medizinischen Zeugnisse durch die Behörden birgt ausserdem ebenfalls das Risiko der Verletzung des Non-Refoulement Prinzips in sich.

---

<sup>19</sup> Vgl. zur Problematik amnesty international, März 2000, „Switzerland, external documents containing information relevant to forcible deportation, concerns July-December 1999“, AI Index EUR 01/01/00.

<sup>20</sup> Vgl. Zitat Bericht des Institut de médecine légale de Lausanne (IUML) in Le Temps vom 27. Juli 01: La mort du Nigérian „ peut être attribuée à une asphyxie par la mise en position de contention, et ceci après que la victime a fourni un effort important. D’autre part, le stress a pu jouer aussi un rôle important dans l’enchaînement fatal“.

Die als dringliche Massnahmen in Kraft getretenen Nichteintretenstatbestände sind seit dem Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes am 1. Oktober 1999 Teil des Gesetzes. An dieser Stelle seien vor allem auf zwei für das Non-Refoulement wesentliche Punkte eingegangen.<sup>21</sup>

*Papierlose:* Art. 32 Abs. 2 lit. a AsylG sieht vor, dass auf ein Asylgesuch nicht eingetreten wird, wenn eine asylsuchende Person keine Reisepapiere oder andere Dokumente abgibt, die ihre Identifizierung erlauben. Können Entschuldigungsgründe für das Fehlen von Papieren glaubhaft gemacht werden oder liegen nicht offensichtlich haltlose Hinweise auf Verfolgung vor, so wird auf das Gesuch eingetreten. U.E. beinhaltet diese Bestimmung das Risiko, dass auf Gesuche von Personen nicht eingetreten wird, die Folter i.S. von Art. 7 CCPR erlebt haben oder befürchten. Gerade wer verfolgt wird, hat oft keine Möglichkeit, sich gültige Reisepapiere ausstellen zu lassen. Folteropfer bekunden im übrigen oft Mühe, bereits im Anfangsstadium des Verfahrens Hinweise auf Verfolgung vorzubringen. In der Praxis anerkennt das Bundesamt für Flüchtlinge nur Papiere, die eine Fotografie aufweisen. Dies steht im Widerspruch zu einem vom UNHCR in Auftrag gegebenen Gutachten,<sup>22</sup> wonach keine zu hohen Anforderungen an identitätsbelegende Papiere gestellt werden dürfen und Geburtsurkunden ausreichen müssten. Immer wieder kommt es vor, dass im erstinstanzlichen Verfahren statt des tiefen Beweismasses an nicht offensichtlich haltlose Hinweise auf Verfolgung eine eigentliche Glaubwürdigkeitsprüfung i.S. des Art. 7 AsylG vorgenommen wird (vgl. EMARK 1999/Nr. 16, 17). Die Bestimmung und ihre Auslegung bergen das Risiko der Verletzung von Art. 7 CCPR.

*Identitätstäuschung:* Art. 32 Abs. 2 lit. b AsylG sieht vor, dass auf ein Asylgesuch nicht eingetreten wird, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Behörden über seine Identität täuscht und diese Täuschung aufgrund der Ergebnisse der erkennungsdienstlichen Behandlung oder anderer Beweismittel feststeht. Als andere Beweismittel werden insbesondere die Spracherkennungsmethode „Lingua“ sowie die Knochenaltersanalyse benützt. Gemäss Gesetz muss durch die „andern Beweismittel“ bewiesen werden können, dass die Täuschung über die Identität „feststeht“, es wird also ein hoher Beweisgrad verlangt.<sup>23</sup> Die Schweizerische Asylrekurskommission hat den Lingua-Analysen bei „Einhaltung bestimmter Minimalanforderungen zur Gewährleistung der Zuverlässigkeit, Objektivität und Neutralität“ zwar einen erhöhten Beweiswert beigemessen.<sup>24</sup> Im selben Entscheid hat sie aber festgehalten: „Das Vorgehen bei der Erstellung von sprachwissenschaftlichen Herkunftsanalysen durch die Fachstelle ‘Lingua‘ des BFF genügt den verfahrensrechtlichen Anforderungen der BZP an gerichtliche Expertisen in mehrfacher Hinsicht nicht, weshalb diese Analysen keine Sachverständigengutachten im gesetzlichen Sinne sind.“<sup>25</sup> Ob Lingua-Analysen den Anforderungen an Beweismittel im vorliegenden Zusammenhang genügen, hängt wesentlich von ihrem Beweiswert ab. Die Anforderungen an die Lingua-Analyse sind gleich hoch wie an die erkennungsdienstliche Behandlung: Vorausgesetzt wird in beiden Fällen, dass die Identitätstäuschung „feststeht“. Bereits vor Inkrafttreten des BMA hat das BFF Identitätstäuschung auf-

---

<sup>21</sup> JÜRIG SCHERTENLEIB, Der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich (BMA) vom 26. Juni 1998, Kommentar der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, Bern, 5. Januar 1999.

<sup>22</sup> WALTER KÄLIN, Nichteintreten auf Asylgesuche bei fehlenden Ausweispapieren oder illegalem Aufenthalt, Gutachten für das UNHCR (abgedruckt in ASYL 1998/2, S. 23ff.; S. 28).

<sup>23</sup> Vgl. auch JÜRIG SCHERTENLEIB, Der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich (BMA) vom 26. Juni 1998, Kommentar der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, Bern, 5. Januar 1999, S. 20.

<sup>24</sup> EMARK 1998/Nr. 34.

<sup>25</sup> EMARK 1998/Nr. 34.

grund anderer Beweismittel angenommen. Die Schweizerische Asylrekurskommission hat in diesem Zusammenhang entschieden, dass die Verheimlichung der Identität „mit Sicherheit“ feststehen muss.<sup>26</sup> Ob dies dank einer Lingua-Analyse möglich ist, hängt im wesentlichen von den Umständen des Einzelfalls ab. Textbausteine des BFF deuten jedoch daraufhin, dass dies nicht immer der Fall ist.<sup>27</sup>

*Beschwerdefrist:* In der Regel wird bei Nichteintretensentscheiden der sofortige Vollzug der Wegweisung verfügt. Ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung kann innerhalb von 24 Stunden schriftlich, in einer Amtssprache bei der Schweizerischen Asylrekurskommission gestellt werden. Weil ein Gesuch um aufschiebende Wirkung nur zusammen mit einer Beschwerde gestellt werden kann, handelt es sich faktisch um eine auf 24 Stunden reduzierte Beschwerdefrist. Für die sich zu diesem Zeitpunkt noch in einer Empfangsstelle des Bundes befindlichen Asyl Suchenden ist es oft unmöglich, innerhalb der kurzen Fristen eine Rechtsmitteleingabe zu verfassen bzw. sich Rechtsvertretung zu organisieren. Es ist auf die Beurteilung des österreichischen Verfassungsgerichts hinzuweisen, wonach eine Frist von 10 Tagen das menschen- und verfassungsrechtliche Minimum darstellt.<sup>28</sup>

*Schutzbedürftigenstatus:* Während der Dauer des vorübergehenden Schutzes wird das Asylverfahren sistiert, ausser wenn „offensichtlich eine Verfolgung im Sinne von Artikel 3“ vorliegt<sup>29</sup>. Zu beachten ist in dieser Hinsicht, dass es gerade schwer traumatisierten Opfern von Verfolgung oft sehr schwer fällt, über ihre Erlebnisse zu berichten. Frühestens fünf Jahre nach dem Sistierungsentscheid können die Schutzbedürftigen die Wiederaufnahme des Asylverfahrens verlangen. Wird der vorübergehende Schutz aufgehoben, gewährt das Bundesamt den betroffenen Personen das rechtliche Gehör. Liegt keine Stellungnahme seitens der betroffenen Personen vor, so wird die Wegweisung verfügt und gleichzeitig ein allfälliges noch hängiges Asylgesuch als gegenstandslos abgeschrieben. Die SFH äusserte sich bereits im Rahmen ihrer Stellungnahme zu den Verordnungsentwürfen des neuen Asylgesetzes<sup>30</sup> und rügte die automatische Rechtsfolge der Gegenstandslosigkeit eines noch hängigen Gesuches. Aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes sind allfällige Refoulement-Hindernisse von Amtes wegen zu prüfen. Über ein sistiertes Asylgesuch ist, wenn immer möglich, materiell zu befinden bzw. im Sinne von Art. 35 AsylG ein Nichteintretensentscheid zu fällen.<sup>31</sup> Erwähnenswert ist in diesem Sinne auch, dass der Europarat dieses Frühjahr die Erstellung von Richtlinien für „temporary protection“ vorschlug, gemäss welchen Personen jederzeit während der „temporary protection“ ein Asylgesuch stellen können sollen und das Gesuch, falls nicht während des Schutzes, spätestens nach Aufhebung des Schutzes behandelt werden soll.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup> EMARK 1996/Nr. 15, S. 125.

<sup>27</sup> Vgl. obgenannter Kommentar SFH, S. 20.

<sup>28</sup> Urteil des österreichischen Verfassungsgerichtshofes vom 24. Juni 1998, kommentiert in ASYL 1998/4, S. 110ff.

<sup>29</sup> Art. 69 Abs. 2 AsylG.

<sup>30</sup> Verordnungen zum revidierten Asylgesetz, Stellungnahme der SFH, Bern, 26. April 1999.

<sup>31</sup> Art. 35 AsylG sieht vor, dass die sistierten Asylgesuche bei der Aufhebung der vorläufigen Aufnahme mit einem Nichteintretensentscheid abgeschlossen werden. Diese Regelung müsste u.E. auch anwendbar sein, wenn eine Person sich im Rahmen des rechtlichen Gehörs zur Wegweisung bzw. zu ihrem sistierten Asylgesuch nicht äussert. Vgl. Stellungnahme SFH zu Verordnungen, S. 16.

<sup>32</sup> Council of the European Union, JHA Council, Proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Brussels, 23. May 2001. Art. 17 Abs. 1: Persons enjoying temporary protection must be able to lodge an application for asylum at any time. Abs. 2: The examination of any asylum application not processed before the end of the period of temporary protection, shall be completed after the end of that period.

In Art. 71 Abs. 1 lit. b Zif. 2 des Entwurfes des Ausländergesetzes (AuG) wird die Ausdehnung der Ausschaffungshaft auf die Nichteintretensgründe vorgesehen.<sup>33</sup> Bedenklich ist, dass die Nichteintretensentscheide des BFF bereits einschneidende Rechtswirkungen entfalten, noch bevor sie in Rechtskraft erwachsen sind. Unter den Betroffenen dürften sich gerade auch Personen befinden, die tatsächlich verfolgt sind, ihre Asylgründe aber im erstinstanzlichen Verfahren nicht vorbringen konnten. Besonders heikel erscheint in dieser Hinsicht der Nichteintretensgrund der Papierlosigkeit.

## Artikel 8: Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit

**Art. 8** (1) Niemand darf in Sklaverei gehalten werden; Sklaverei und Sklavenhandel in allen ihren Formen sind verboten.

(2) Niemand darf in Leibeigenschaft gehalten werden.

(3) a) Niemand darf gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten;

b) Buchstabe a ist nicht so auszulegen, dass er in Staaten, in denen bestimmte Straftaten mit einem mit Zwangsarbeit verbundenen Freiheitsentzug geahndet werden können, die Leistung von Zwangsarbeit auf Grund einer Verurteilung durch ein zuständiges Gericht ausschliesst;

c) als im Sinne dieses Absatzes gilt nicht

i) jede nicht unter Buchstabe b genannte Arbeit oder Dienstleistung, die normalerweise von einer Person verlangt wird, der auf Grund einer rechtmässigen Gerichtsentscheidung die Freiheit entzogen oder die aus einem solchen Freiheitsentzug bedingt entlassen worden ist;

ii) jede Dienstleistung militärischer Art sowie in Staaten, in denen die Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen anerkannt wird, jede für Wehrdienstverweigerer gesetzlich vorgeschriebene nationale Dienstleistung;

iii) jede Dienstleistung im Falle von Notständen oder Katastrophen, die das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft bedrohen;

iv) jede Arbeit oder Dienstleistung, die zu den normalen Bürgerpflichten gehört.

- *Ausbeutung der Frau (Ziff. 102f. Bericht der Schweiz)*

Wir haben grundsätzliche Bedenken gegen die hier erwähnte spezifische Aufenthaltskategorie der Cabaret-Tänzerinnen. So ist es wohl kaum mit Art. 8 i.V.m. Art. 2 CCPR in Übereinklang zu bringen, dass Frauen, welche im Sexgewerbe tätig sind, eine im übrigen auf diese Tätigkeit beschränkte Bewilligung erhalten, nicht aber Frauen, welche einen anderen Beruf ausüben möchten. Die im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen sind als reine Symptombekämpfung nicht geeignet die menschenunwürdigen Abhängigkeitsverhältnisse, in welche diese Frauen oft geraten, zu beseitigen. Dazu ist zu bemerken, dass in der Schweiz immer noch keine spezifische Opferschutzprogramme kennt, wie sie auf internationaler Ebene seit langem diskutiert und gefordert werden. Nur mittels diesen kann indessen Frauen- und Menschenhandel wirksam bekämpft werden.

---

<sup>33</sup> Vgl. auch Entwurf des Bundesgesetzes für Ausländerinnen und Ausländer (AuG), Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH, Bern, 30. Oktober 2000, S. 25f.

Das Problem der Ausbeutung von Frauen zum Zwecke der Prostitution stellt zudem lediglich einen Aspekt des Verbots von Sklaverei und sklavereiähnlichen Verhältnissen dar. Anlass zu Besorgnis geben den auf diese Thematik spezialisierten NGO (Fraueninformationszentrum FIZ, Christlicher Friedensdienst cfd, Solidarité sans frontières etc.) zunehmend Fälle massiver Ausbeutung der Arbeitskraft vor allem von Migrantinnen<sup>34</sup> und Migranten ohne legale Aufenthalt- oder Arbeitsbewilligung. Diese haben ebenso wie die Frauen, welche in der Prostitution arbeiten (oder zu arbeiten gezwungen sind), keinen Zugang zu den meisten Grund- und Menschenrechten, es sei denn sie riskieren ihre Ausschaffung aus der Schweiz. Ihre prekäre Stellung verunmöglicht es ihnen, Schutz gegen Verletzungen des Arbeitsrecht zu beanspruchen und sich gegen strafrechtlich relevante Übergriffe zur Wehr zu setzen. Verbaut ist ihnen zudem weitgehend der Beitritt zu den Sozialversicherungen.<sup>35</sup>

Zu Bemerkem ist, dass das schweizerische Ausländerrecht der Ausbeutung der Arbeitskraft insbesondere von Personen, die von ausserhalb des EU-/EFTA-Raumes kommen, Vorschub leistet. Personen aus nicht EU- oder EFTA-Staaten sind in der Schweiz nur zugelassen, wenn sie beruflich besonders qualifiziert sind (siehe Zif. 39 Bericht der Schweiz). Dies verhindert zunehmend, dass die von der Wirtschaft und den privaten Haushalten benötigten unqualifizierten Hilfskräfte und Haushaltshilfen legal eine Arbeitsbewilligung erhalten können. Die Zahl von Personen in prekären Arbeitsverhältnissen dürfte sich deshalb in Zukunft noch erhöhen.

Die Regierung hat sich bis heute dieser Personen nicht angenommen. Erst aufgrund der Protestaktionen der letzten Monate sind gewisse Untersuchungen in Gang gekommen und – zum Beispiel von der Eidgenössischen Ausländerkommission – erste Massnahmen zur Diskussion gestellt worden (z.B. kantonale Ombudsstellen, welche zur Klärung der Anwesenheitsbewilligung angegangen werden könnten). Die politischen Gremien haben sich mit der Frage noch nicht befasst.

- *Dienstverweigerung aus Gewissensgründen (Zif. 108 Bericht der Schweiz)*

Militärdienstpflichtige Personen, die glaubhaft darlegen können, dass sie den Militärdienst mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können, haben einen zivilen Ersatzdienst (Zivildienst) zu leisten.<sup>36</sup> Personen, welche diesen Zivildienst leisten wollen haben dabei ein aufwändiges Gesuchsverfahren durchzulaufen, um ihre Gewissensgründe darzulegen. In der Praxis werden hingegen nicht alle Gewissensgründe anerkannt. So führt eine explizit politische Argumentation zu einer Ablehnung des Gesuchs. Diese Praxis soll zudem neu ins Zivildienstgesetz übernommen werden. So anerkennt der Revisionsentwurf des Bundesrates einzig religiöse und philosophisch-ethische Motive. Wird das Gesuch schliesslich akzeptiert, so hat die betreffende Person einen Zivildienstes zu leisten, dessen Dauer 1,5 mal so lange wie der zu leistende

---

<sup>34</sup> NETZWERK „SOLIDARITÄT MIT ILLGALISIERTEN FRAUEN“, Illegal unentbehrlich – Illegalisierte Hausangestellte in der Region Zürich, Zürich 2001. Bestelladresse: FIZ, Quellenstrasse 25, 8005 Zürich, Tel. 01 271 82 82, fiz-mail@access.ch. Schliesslich sei in diesem Zusammenhang auf die immer wieder bekannt werdenden Fälle von eigentlicher Sklavenarbeit von Hausangestellten im Umfeld ausländischen Diplomaten hingewiesen. Z.B. berichtete die Tribune de Genève vom 27.2.2001 über den Fall einer 32-jährigen Philippinin, welche ab September 1998 ohne Freitage und ohne Lohn für einen philippinischen Diplomaten arbeiten musste.

<sup>35</sup> A.a.O; siehe auch SIMONE PRODOLLIET/CARLO KNÖPFEL, Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz, Ein Positionspapier von Caritas (Schweiz. Positionspapier 9), Luzern: Caritas Verlag 2001.

<sup>36</sup> Art. 1 Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz). Dieses Gesetz befindet sich gegenwärtig in Revision.

Militärdienst ist<sup>37</sup>. Die Schweiz kennt deshalb eine Kombination von Gewissensprüfung und Tatbeweis, und es stellt sich die Frage, ob hier nicht von einer Bestrafung gesprochen werden muss, wenn Gesuchsteller trotz belegtem Gewissenskonflikt einen deutlich längeren Zivildienst zu leisten haben.

Unseres Erachtens verstösst diese Regelung gegen das Zwangsarbeitsverbot von Art. 8 CCPR in Verbindung mit dem akzessorischen Diskriminierungsverbot des Art. 2 Abs. 1 dieses Vertrages. So hat der Ausschuss in den Entscheiden Maille, Venier und Nicolas gegen Frankreich<sup>38</sup> festgehalten, die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes widerspreche nicht dem Art. 8 CCPR, falls er in nichtdiskriminatorischer Weise ausgestaltet sei. Dies sei beispielsweise aber dann der Fall, wenn der Ersatzdienst doppelt so lange wie der Militärdienst dauere. Diese Einstufung treffe – so der Ausschuss in den erwähnten Entscheiden – insbesondere dann zu, wenn die längere Dauer nicht auf objektiven Gründen, wie die Notwendigkeit einer besonderen Ausbildung liege, sondern die längere Dauer einzig darauf beruhe, die Ernsthaftigkeit des Gewissenskonflikt zu belegen. Die schweizerische Regelung mit ihrer erwähnten Kombination von aufwändiger Gewissensprüfung und Tatbeweis präsentiert sich aber kaum weniger abschreckend und damit diskriminatorisch. Deshalb ist von einer Verletzung des Paktes auszugehen.

Gemäss der Verordnung zum Zivildienstgesetz<sup>39</sup> kann bei Angehörigen bestimmter religiöser Gruppen – de facto einzig bei Angehörigen der Jehovas Zeugen – nicht aber in anderen Fällen auf eine persönliche Anhörung im Rahmen der Gewissensprüfung verzichtet werden. Auch diese Regelung verletzt unseres Erachtens wiederum Art. 8 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 CCPR, da er in diskriminierender Weise einzig bestimmte Gruppen von dieser Pflicht entbindet<sup>40</sup>.

## Artikel 12: Recht sich frei zu bewegen und Recht auf Einreise in sein eigenes Land

**Art. 12.** (1) Jedermann, der sich rechtmässig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen.

(2) Jedermann steht es frei, jedes Land einschliesslich seines eigenen zu verlassen.

(3) Die oben erwähnten Rechte dürfen nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkungen mit den übrigen in diesem Pakt anerkannten Rechten vereinbar sind.

(4) Niemand darf willkürlich das Recht entzogen werden, in sein eigenes Land einzureisen.

---

<sup>37</sup> Art. 8 Zivildienstgesetz. Gemäss der Botschaft des Bundesrates vom 21. September 2001 zur Revision dieses Gesetzes soll der Faktor aber auf 1,3 gesenkt werden.

<sup>38</sup> Communications 689, 690 und 691/1996.

<sup>39</sup> Art. 27 Abs. 5 der Verordnung vom 11. September 1996 über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstverordnung).

<sup>40</sup> So auch der Ausschuss in Communication 402/1990, *Brinkhof v. the Netherlands*.

Gemäss Art. 24 BV haben lediglich Schweizerinnen und Schweizer das Recht, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen. Bezüglich die Bewegungsfreiheit der Ausländer/innen hat die Schweiz denn auch einen Vorbehalt formuliert. Das Recht ist indessen bereits für schweizerische Staatsangehörige nicht garantiert: Die Fahrenden machen eine Verletzung der Niederlassungsfreiheit geltend. Beim Bundesgericht ist zum Beispiel zur Zeit eine Beschwerde hängig gegen die Waadtländer Regierung, da diese ihre Aufenthaltsorte auf drei feste Standplätze im Kanton beschränkt. Sind diese belegt, werden die Fahrenden weggewiesen. Der Vertreter der Westschweizer Fahrenden macht geltend, dass im Kanton Waadt seit Jahrhunderten 62 Standplätze benutzt wurden. Viele von diesen sind zu Campingplätzen umfunktioniert worden, zu denen Zigeuner und Zigeunerinnen keinen Zutritt mehr haben. Allgemein sind die bestehenden Plätze überbelegt und werden - angesichts der minimalen Installationen - oft zu überbelegten Preisen vermietet. Sowohl auf offiziellen wie auf inoffiziellen Stand- und Durchgangsplätzen kommt es immer wieder zu rassistischen Übergriffen (Schüsse auf Wohnwagen, Vertreibungs- und Einschüchterungsaktionen durch Behörden und Private). Problematisch ist das Vorgehen einzelner Gemeinden, diese Plätze und damit das Existenz- und Niederlassungsrecht der fahrenden Mitbürger Volksabstimmungen zu unterstellen. In Versoix, Kanton Genf, wurde im Juni 2000 eine Erweiterung des brandgefährdeten bisherigen Standplatzes an der Urne abgelehnt.

- *Niederlassungsfreiheit von Ausländer/innen (Ziff. 129ff. Bericht der Schweiz)*

Mit Inkrafttreten der bilateralen EU-Verträge (Personenfreizügigkeit) wird zumindest für Angehörige von EU-Staaten das Verbot der innerstaatlichen Mobilität (Kantonswechsel, siehe Art. 8 ANAG) hinfällig. Für Migrant/innen aus Nicht-EU-Ländern sollen die Restriktionen gemäss Entwurf zum neuen Ausländer/innengesetz etwas gelockert werden: Personen mit einer Niederlassungsbewilligung sollen Anspruch auf einen Kantonswechsel haben. Personen mit einer befristeten Aufenthaltsbewilligung können einen solchen Anspruch nur geltend machen, wenn sie nicht arbeitslos oder nicht abhängig von Fürsorgeleistungen sind.

Gerade aber Ausländer/innen ohne Niederlassungsbewilligung, die in einem Kanton mit beschränktem Arbeitsangebot und geringen Weiterbildungsmöglichkeiten wohnen (etwa in Bergregionen und Kantonen ohne grössere Städte), sind auf die Möglichkeit eines Kantonswechsels angewiesen, wenn sie arbeitslos geworden sind. Durch das Verbot des Kantonswechsels sind zudem binationale Paare hart betroffen, wenn der eine Partner nicht EU-Angehöriger ist und keine Niederlassungsbewilligung besitzt. Mit dem Zwang des „Zusammenwohnens“ von binationalen Paaren sind die Partner/innen - auch Schweizer/innen - in ihren Chancen und Lebensoptionen ebenfalls ausserordentlich stark eingeschränkt<sup>41</sup>.

Besonders benachteiligt sind Personen mit einer vorläufigen Aufnahme (Aufenthaltsbewilligung F). Diese Anwesenheitsbewilligung gewährt einen provisorischen Aufenthaltsstatus für Personen, die mehrheitlich langfristig in der Schweiz bleiben. Einen provisorischen Aufenthalt erhalten bisweilen Asylsuchende, die sich schon seit acht Jahren oder länger in der Schweiz aufgehalten haben. Sie erhalten die Bewilligung, weil sie sich in der Schweiz integriert haben, ihre Kinder hier aufgewachsen sind und die Schule besuchen.<sup>42</sup> Für diese Gruppe der Ausländer/innen wird es zunehmend schwierig, ihre provisorische Aufenthaltsbewilligung in eine feste umzuwandeln. Ihnen ist nicht nur der Kantonswechsel sondern auch die Ausreise aus der Schweiz verboten. Selbst wenn sie Angehörige in einem Nachbarstaat haben, erhalten sie keine Erlaubnis, diese zu besuchen, ausser wenn diese schwer erkrankt und vom Tode bedroht sind. Für einen familiären Besuch im Ausland müssen die vorläufig Aufgenommenen

---

<sup>41</sup> Siehe dazu der Entwurf zum neuen Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer, Art. 39, 44, 45, 46.

<sup>42</sup> Siehe dazu: Art. 34 der Asylverordnung 1 sowie Art. 44 Abs. 3 und 4 AsylG.

einen ärztlichen Nachweis vorlegen, dass der oder die Angehörige lebensgefährlich erkrankt ist<sup>43</sup>.

In Zif. 210 der 1. Berichts der Schweiz werden die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit für Asylbewerber/innen dargelegt; im zweiten Bericht wird hierzu lediglich auf den ersten Bericht verwiesen. Seit dem ersten Bericht wurde jedoch die Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit von Asylsuchenden drastisch eingeschränkt. Die freie Wohnungswahl von Asylsuchenden wird zunehmend von der Anpassung an fremdenpolizeiliche Vorschriften abhängig gemacht. Häufig sind asylsuchende Familien mit zahlreichen Kindern gezwungen, während Jahren in einem einzigen Zimmer einer Kollektivunterkunft zu wohnen, auch wenn sie über eine Wohnalternative verfügen würden. Sie leben nicht selten getrennt von Familienangehörigen, die einem anderen Kanton zugeteilt worden sind.

- *Art. 12 Abs. 4 Recht auf Rückkehr ins eigene Land*

Die Praxis des Menschenrechtsausschusses<sup>44</sup> deutet darauf hin, dass der Begriff „eigenes Land“ („his own country“) von Art. 12 Abs. 4 CCPR unter Umständen für Personen mit langjährigem Aufenthalt im in Frage stehenden Land Anwendung finden muss. Art. 12 Abs. 4 CCPR beinhaltet, ausser im Falle der Ausweisung wegen strafrechtlicher Delikte, in diesem Sinne ein Verbot willkürlicher Ausweisung aus der Schweiz. Durch die Praxis verschiedener Kantone, langjährig ansässige Ausländer und Ausländerinnen (Immigranten und Immigrantinnen der zweiten Generation, Papierlose und auch solche mit einer Niederlassungsbewilligung),<sup>45</sup> aufgrund von Art. 10 Abs. 1 lit. b (Nichteinfügen in die schweizerische Ordnung) oder auch lit. d ANAG (Fürsorgeabhängigkeit) aus der Schweiz auszuweisen, verstösst die Schweiz gegen diese Paktbestimmung. Das Bundesgericht hat in diesem Sinne (wenn auch nicht gestützt auf Art. 12 Abs. 4 CCPR) eine Beschwerde eines türkischen Staatsangehörigen, welcher seit 1967 im Kanton Basel-Stadt gelebt hatte und 1989 heimgeschafft werden sollte, weil er wegen eines Unfalls von der Fürsorge unterstützt werden musste, gutgeheissen.<sup>46</sup> Diejenigen Betroffenen, welche nicht über eine Niederlassungsbewilligung verfügen, können sich allerdings, auch wenn sie jahrzehntelang in der Schweiz sind, nicht gegen einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid zur Wehr setzen, da gemäss Art. 18 Abs. 1 ANAG der eine Bewilligung verweigernde kantonale Entscheid endgültig ist. Zu fordern ist eine Anerkennung des Verbots der Ausweisung aus dem eigenen Land gemäss Art. 12 Abs. 4 CCPR durch die Schweizer Behörden, da dies den Betroffenen den Rechtsweg für eine Staatsvertragsbeschwerde an das Bundesgericht öffnen würde. Damit wäre die Möglichkeit gegeben, dass das Bundesgericht für die ganze Schweiz geltende einheitliche Massstäbe für die Ausweisung langanwesender Ausländer und Ausländerinnen erarbeitet.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Gemäss Auskünften auf diverse Anfragen beim Bundesamt für Flüchtlinge.

<sup>44</sup> Communication 558/1993, G. Canepa v. Canada, UN.Doc. CCPR/C/52/D/558/1993, 20.10.1994; Communication 538/1993, Charles E.. Steward v. Canada.

<sup>45</sup> Die Niederlassungsbewilligung wird in der Regel erst nach 10-jährigem Aufenthalt in der Schweiz erteilt.

<sup>46</sup> BGE 119 Ib 1ff.

<sup>47</sup> WALTER KÄLIN/GIORGIO MALINVERNIT/MANFRED NOWAK, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl., Basel/Frankfurt am Main 1997, S. 180f.

## Art. 17: Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens

**Art. 17.** (1) Niemand darf willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder rechtswidrigen Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden.

(2) Jedermann hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen.

- *Familienzusammenführung*

Gemäss Art. 13 BV hat jede Person Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens. Für ausländische Personen ergibt sich daraus, ebenso wie aus Art. 17 CCPR das Recht auf Familienzusammenführung beziehungsweise auf Schutz vor willkürlicher Trennung von der Familie durch Weg- und Ausweisung.

Im Asyl- und Ausländerbereich sind mehrere unverhältnismässige Einschränkungen des Anspruchs auf Familienleben zu verzeichnen:

- *Vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen* wird der Familiennachzug nur unter der Bedingung bewilligt, dass sie nicht innert dreier Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme in einen Drittstaat weiterreisen können.<sup>48</sup> Des weiteren sieht die Verordnung in Art. 39 Abs. 2 (AsylV1) unter bestimmten Bedingungen die Verweigerung der Einreise der Familie vor.<sup>49</sup> Die SFH äusserte sich bereits im Rahmen der Vernehmlassung zu Art. 39 AsylV1 zu Gunsten der Gleichbehandlung von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen mit Flüchtlingen mit Asyl. Die Möglichkeit einer Weiterreise in einen Drittstaat muss u.E. im Zeitpunkt des Asylentscheides überprüft werden. Wird sie verneint, ist die Familienvereinigung zu bewilligen. Die Anwesenheitsregelung der vorläufigen Aufnahme von Flüchtlingen stellt auch unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Praxis ein dauerndes Anwesenheitsrecht dar. Die vorliegende Regelung verletzt das Recht auf Familienleben. Die Verweigerung aufgrund von Abs. 2 stellt ebenfalls einen Eingriff in das Recht auf Familienleben dar. Ein solcher Eingriff wäre nur bei Vorliegen von überwiegenden öffentlichen Interessen gemäss Art. 8 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt. Eingriffe setzen eine einzelfallgerechte Rechtsgüterabwägung voraus und können nicht generell abstrakt vorgeesehen werden.
- *Vorläufig Aufgenommene* haben bis heute *keinen* Anspruch auf Familiennachzug. Im Rahmen des Schutzbedürftigenstatus, der „Nachfolgerregelung“ der vormaligen kollektiven vorläufigen Aufnahme, ist hingegen der Anspruch auf Familiennachzug gesetzlich geregelt (Art. 71 AsylG). U.E. liegt eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung vor, insbesondere da die vorläufige Aufnahme meistens mehrere Jahre dauert. Ein besonders stossendes Beispiel bilden die im Rahmen der Humanitären Aktion 2000<sup>50</sup> vorläufig auf-

---

<sup>48</sup> Art. 39 Abs. 1 AsylV1.

<sup>49</sup> Art. 39 Abs. 2: Das Bundesamt kann [...] die Einreise verweigern, insbesondere wenn die sich in der Schweiz aufhaltenden vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge: a. es offensichtlich unterlassen, ihre Lage zu verbessern, namentlich wenn sie eine ihnen zugewiesene zumutbare Arbeit nicht annehmen; b. ohne Absprache mit der zuständigen Stelle ein Arbeitsverhältnis auflösen oder dessen Auflösung verschulden und damit ihre Lage verschlechtern; c. mit ihrem allgemeinen Verhalten und ihren Handlungen erkennen lassen, dass sie nicht gewillt oder nicht fähig sind, sich in die in der Schweiz geltende Ordnung einzufügen.

<sup>50</sup> Vgl. Kreisschreiben vom 14. März 2000, Asyl 52.4.6.

genommenen über 12'000 Personen, welche zumeist seit über sieben Jahren in der Schweiz weilten und weiterhin kein Recht haben, ihre Familie nachzuziehen. Zu fordern ist aus diesem Grunde die Angleichung an den Status der Schutzbedürftigen.<sup>51</sup>

- Ist die Ausschaffung von abgewiesenen Asyl Suchenden mit ihren Familien vorgesehen, so muss die Familieneinheit gewährt werden.<sup>52</sup>

Da die Ausländergesetzgebung zur Zeit revidiert wird, ist zu fordern, dass Art. 17 CCPR für ausländische Personen verwirklicht wird, durch

- die Gewährung des Anspruchs auf Familiennachzug sowohl für Niedergelassene, als auch Personen mit Aufenthaltsbewilligung, vorläufiger Aufnahme und Kurzaufenthalter/innen;
- die gesetzliche Regelung des Nachzuges von gleichgeschlechtlichen Partner/innen. Der Anspruch auf Privatleben (Art. 8 EMRK) muss unter dem Aspekt der Gleichbehandlung und des Diskriminierungsverbots (Art. 8 Abs. 2 BV, Art. 2 CCPR) und unter Respektierung der Menschenwürde (Art. 7 BV) auch für gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften gelten.

- *Weg- und Ausweisungen von Ausländer/innen*

Siehe dazu die Bemerkungen zu Art. 12 Abs. 4 CCPR.

- *Pflicht ausländischer Ehegatten zusammenzuleben*

Eine Verletzung von Art. 17 CCPR in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 CCPR stellt zudem die Bestimmung von Art. 7 Abs. 1 und 2 bzw. Art. 17 Abs. 2 ANAG dar, wonach ausländische Personen zum Zusammenleben gezwungen sind. Diese Regelung produziert eine Ungleichheit zwischen den Geschlechtern, leistet einem patriarchalen Ehemodell Vorschub und widerspricht dem partnerschaftlichen Grundgedanken des Eherechts. So wird über das ANAG in Bezug auf die Ehen zwischen Schweizern und Ausländerinnen das alte patriarchale Eherecht wieder restauriert, was sich an der Problematik der gewaltbetroffenen Migrantinnen zeigt.

Ein sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung von Ausländer/innen und Schweizer/innen liegt unseres Erachtens nicht vor. Vielmehr kann durch den Zwang des Zusammenlebens Gewalt in der Ehe gefördert werden. Stossend ist nun, dass der Entwurf zu einem neuen Ausländergesetz die Verpflichtung zum Zusammenleben auf Ehen zwischen schweizerischen und ausländischen Ehegatten ausdehnen will. Begründet wird dies mit der Notwendigkeit, Scheinehen, das heisst, Ehen, welche zum alleinigen Zweck des Erlangens einer Aufenthaltsbewilligung geschlossen werden, zu verhindern. Da rund ein Viertel aller in der Schweiz geschlossenen Ehen binationale Ehen sind, erscheint diese Massnahmen völlig unverhältnismässig und auch nicht geeignet, um Scheinehen wirksam zu bekämpfen.

---

<sup>51</sup> S. 29ff.

<sup>52</sup> Vgl. auch unter Art. 7 Folterverbot.

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

**Art. 18.** (1) Jedermann hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dieses Recht umfasst die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung eigener Wahl zu haben oder anzunehmen, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden.

(2) Niemand darf einem Zwang ausgesetzt werden, der seine Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung seiner Wahl zu haben oder anzunehmen, beeinträchtigen würde.

(3) Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekunden, darf nur den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit, Sittlichkeit oder der Grundrechte und -freiheiten anderer erforderlich sind.

(4) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Freiheit der Eltern und gegebenenfalls des Vormunds oder Pflegers zu achten, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen.

- *Dienstverweigerung aus Gewissensgründen*

Siehe dazu die Bemerkungen zu Art. 8 CCPR.

- *Islamische Friedhöfe*

In einem Entscheid aus dem Jahr 1999<sup>53</sup> hat das Bundesgericht entschieden, die für das Begräbniswesen zuständigen Gemeinden seien gestützt auf die Grundrechte der Bundesverfassung und auf Art. 18 CCPR nicht verpflichtet, besondere Gräberfelder einzurichten, welche Bestattungen nach dem islamischen Ritus ermöglichen sollen (ewige Todesruhe, Ausrichtung der Gräber Richtung Mekka etc.). Statt dessen wurde erwogen, dass Religionsgemeinschaften, deren Bestattungsriten auf öffentlichen Friedhöfen nicht Genüge getan werden können, mit privaten Mitteln eigene Friedhöfe einrichten könnte. Wie von den vielen Gemeinden, welche mittlerweile auf ihren öffentlichen Friedhöfen besondere Abteile für Gräber von Angehörigen der islamischen Religion einrichteten, implizit anerkannt wird, stellt die Verweigerung solcher Begräbnismöglichkeiten für Angehörige einer bestimmten nichtchristlichen Religion eine Diskriminierung auf der Basis der Religion und damit eine Verletzung des Art. 18 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte dar.

- *Schächtverbot*

Die Schweiz kennt als eines der wenigen Länder ein absolutes Schächtverbot, d.h. ein Verbot, Tiere ohne vorherige Betäubung durch Halsschnitt zu schlachten und ausbluten zu lassen. Dieses Verbot wurde bereits im Jahre 1893 in der Verfassung verankert und ist seit 1978 im Tierschutzgesetz enthalten. So bestimmt Art. 20 dieses Gesetzes unter dem Titel ‚Betäubungspflicht‘ in seinem Abs. 1: „Das Schlachten von Säugetieren ohne Betäubung vor dem Blutentzug ist verboten“. Der Bundesrat führte in seiner Botschaft zu diesem Gesetz aus, die-

---

<sup>53</sup> BGE 125 I 300.

ses Verbot widerspreche zwar den religiösen Schlachtvorschriften des Judentums und des Islams, die Religionsfreiheit unterliege aber den von der Verfassung gezogenen Grenzen und „erscheine angesichts der klaren Ablehnung des Schächtens durch die Bevölkerung als gerechtfertigt.“<sup>54</sup> Das Schächtverbot ist somit der klassische Fall eines Verbotes, das mit dem Hinweis auf den Willen der demokratischen Mehrheit und mit allgemeinen Interessen wie dem Tierschutz begründet wird, sich aber gegen Praktiken bestimmter Religionen richtet. Während es bis Mitte letzten Jahrhundert primär um die Schlachtvorschriften der jüdischen Religion ging, steht heute die Auseinandersetzung mit dem Islam im Zentrum.<sup>55</sup>

Im Vorentwurf eines neuen Tierschutzgesetzes vom 21. September 2001 sieht nun aber auch die schweizerische Regierung, der Bundesrat, eine Lockerung dieses Verbotes vor. Dies deshalb, da „die Verhältnismässigkeit des Schächtverbots dem Bundesrat aber nicht gegeben [erscheint]. Das betäubungslose Schlachten ist für Juden und Muslime eine wichtige Kult-handlung“<sup>56</sup>. Aus diesem Grund stehe dieses absolute Verbot im Widerspruch mit der Religionsfreiheit der Bundesverfassung. Die vorgesehene Lockerung des Schächtverbotes stösst jedoch auf den erbitterten Widerstand gewisser Tierschutzorganisationen resp. von Parteien des rechten Randes des Politspektrums. Aus diesem Grund kann heute noch nicht prognostiziert werden, ob trotz der Intentionen der Regierung dieses Verbot auch tatsächlich aus der schweizerischen Rechtsordnung gestrichen wird.

Unseres Erachtens verletzt dieses Verbot in klarer Weise die Garantie des Art. 18 Pakt. Dies, primär in Folge mangelnder Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die Religionsfreiheit aber wohl auch in Folge des Fehlens eines anerkannten öffentlichen Interesses für ein solches absolutes Verbot.

## Artikel 23: Recht auf Ehe

**Art. 23** (1) Die Familie ist die natürliche Kernzelle der Gesellschaft und hat Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat.

(2) Das Recht von Mann und Frau, im heiratsfähigen Alter eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen, wird anerkannt.

(3) Eine Ehe darf nur im freien und vollen Einverständnis der künftigen Ehegatten geschlossen werden.

(4) Die Vertragsstaaten werden durch geeignete Massnahmen sicherstellen, dass die Ehegatten gleiche Rechte und Pflichten bei der Eheschliessung, während der Ehe und bei Auflösung der Ehe haben. Für den nötigen Schutz der Kinder im Falle einer Auflösung der Ehe ist Sorge zu tragen.

- *Recht auf Eheschliessung von Ausländer/innen*

Mit der im Bericht der Schweiz Zif. 34 angeführten „sachlich gerechtfertigten unterschiedliche Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit“ werden sehr weitgehende Schlechterstel-

---

<sup>54</sup> Bundesblatt 1977 I 1092.

<sup>55</sup> Walter Kälin, Grundrechte im Kulturkonflikt, Zürich 2000. 192-198.

<sup>56</sup> Siehe den Vernehmlassungsentwurf vom 5. Okt. 2001 ([http://www.bvet.admin.ch/info-service/d/vernehmlassungen/010921tschg\\_erl.pdf](http://www.bvet.admin.ch/info-service/d/vernehmlassungen/010921tschg_erl.pdf))

lungen von Personen ohne feste Aufenthaltsbewilligung begründet. Die verwaltungsinternen Hürden und Schikanen, welchen Ausländer/innen ohne festen Aufenthalt bei einer Eheschliessung ausgesetzt sind, sind ein Beispiel dafür. Bei der Inanspruchnahme von Rechten auf Familie und Eheschliessung wird den Betroffenen Ausländer/innen oft willkürlich „missbräuchliche Umgehung von fremdenpolizeilichen Vorschriften“ unterstellt. Die Fremdenpolizei bedauert denn auch in ihrem Ausländerbericht 1997, dass „Menschenrechtsverträge staatliche Freiräume“ empfindlich beschränken, und die „Beschwerdefreudigkeit“ der sanktionierten Ausländer/innen zu hoch sei.<sup>57</sup> In der Praxis errichtet sie Hürden, welche die Beanspruchung von Grundrechten erschweren bis verhindern, namentlich bei der Eheschliessung. Die Fremdenpolizei der Kantone BS, BL, AR, AI, SG unterzieht Paare einer parallelen Befragung mit spezifischen Fragen, wenn sie Verdacht auf eine „Scheinehe“ schöpft. Zur Diskussion steht im Rahmen der Totalrevision des Ausländergesetzes das Recht von Zivilstandesbeamten/innen, ihre Mitwirkung bei einer Eheschliessung zu verweigern, wenn sie eine „Scheinehe“ zwecks Erlangung eines Aufenthaltsrechtes vermuten<sup>58</sup>.

## Artikel 24: Rechte des Kindes

**Art. 24.** (1) Jedes Kind hat ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der nationalen und sozialen Herkunft, des Vermögens oder der Geburt das Recht auf diejenigen Schutzmassnahmen durch seine Familie, die Gesellschaft und den Staat, die seine Rechtsstellung als Minderjähriger erfordert.

(2) Jedes Kind muss unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register eingetragen werden und einen Namen erhalten.

(3) Jedes Kind hat das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben.

- *Recht des Kindes auf eine Staatsangehörigkeit*

Die Schweiz hat zur Bestimmung von Art. 24 Abs. 3 CCPR, wonach jedes Kind das Recht hat, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben, keinen Vorbehalt angebracht. Zur gleichlautenden Bestimmung von Art. 7 Übereinkommen über die Rechte des Kindes hingegen hat sie 1997 einen solchen mit folgendem Wortlaut formuliert: „Die schweizerische Bürgerrechtsgesetzgebung, die keinen Anspruch auf Erwerb der schweizerischen Staatsangehörigkeit einräumt, bleibt vorbehalten.“ Das Recht des Kindes auf eine Staatsangehörigkeit ist denn auch bis heute in der Schweiz nicht verwirklicht. Es stellt sich uns hier die Frage, wie der Menschenrechtsausschuss diese unklare rechtliche Situation beurteilt.

Da die Revision der Bürgerrechtsgesetzgebung zur Zeit diskutiert wird, ist zu fordern, dass Art. 24 Abs. 3 CCPR Rechnung getragen wird.

---

<sup>57</sup> Ausländerbericht 1997, z.B. S. 8, S. 16, S. 23, S. 70, S. 64, Bundesamt für Ausländerfragen, Bern 1999, siehe auch Stellungnahme von Bundesrätin Ruth Metzler zum Postulat von Alex Heim (Vorschläge zur Bekämpfung missbräuchlicher Eheschliessungen) am 20.3.01.

<sup>58</sup> Begleitbericht zum Entwurf für ein Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer, EJPD, Juni 2000, S. 25.

## Artikel 25: Politische Rechte

**Art. 25.** Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen

a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen;

b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;

c) unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben.

- *Politische Rechte und willkürliche Verweigerung von Einbürgerungen (Ziff. 221 – 226)*

Zirka ein Fünftel der in der Schweiz ansässigen Bevölkerung ist, da sie die schweizerische Staatsangehörigkeit nicht besitzt, vom Stimm- und Wahlrecht gemäss Art. 25 CCPR ausgeschlossen. Diese Tatsache rührt daher, dass die Schweiz ein Land mit sehr hohen Einbürgerungsvoraussetzungen ist. Über ein konkretes Einbürgerungsgesuch entscheiden aber nicht bloss objektive Kriterien wie etwa die Dauer des Aufenthaltes und die Integration in der Schweiz. Vielmehr ist es in vielen Gemeinden üblich, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die einzelnen Gesuche zu befinden haben. Die Entscheide des Souveräns können dabei von *keiner* gerichtlichen Instanz mehr überprüft werden. Diese Tatsachen haben dazu geführt, dass in den letzten Jahren zunehmend Gesuche einzig auf Grund der Nationalität<sup>59</sup> der gesuchstellenden Personen abgelehnt wurden. Unseres Erachtens stellt die aus dieser Praxis folgende diskriminierende Verweigerung der politischen Rechte eine Verletzung des Artikel 25 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 CCPR dar.

## Artikel 26: Allgemeines Gleichheitsprinzip

**Art. 26.** Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. In dieser Hinsicht hat das Gesetz jede Diskriminierung zu verbieten und allen Menschen gegen jede Diskriminierung, wie insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status, gleichen und wirksamen Schutz zu gewährleisten.

Siehe dazu die Bemerkungen vorne Kap. II „Allgemeine Bemerkungen“.

---

<sup>59</sup> So wurden verschiedentlich die Einbürgerungsgesuche von Personen aus der Türkei und aus Jugoslawien integral abgelehnt, während in der gleichen Abstimmung die Gesuche von Personen anderer Herkunft gutgeheissen wurden. Bekanntestes Beispiel dafür waren die Abstimmungen in der Gemeinde Emmen.

## Artikel 27: Rechte der Minderheiten

**Art. 27.** In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.

- *Kulturelle Minderheiten (Zif. 242 Bericht der Schweiz)*

Bezüglich der Umsetzung der in Ziff. 242 erwähnten notwendigen Massnahmen der Schweiz zum Schutze der kulturellen Minderheit der Fahrenden wird wenig getan. Die Probleme, mit denen die Fahrenden kämpfen, sind im Wesentlichen dieselben geblieben: fehlende Standplätze (siehe dazu die Bemerkungen bei Art. 12 CCPR), Probleme bei der Ausübung traditioneller Gewerbe, Probleme mit der Geltung der Hausiererpatente, Einschulung der Kinder. Nur in einzelnen Gemeinden sind gewisse Verbesserungen an die Hand genommen worden.<sup>60</sup>

Das gespaltene Verhältnis der Schweiz zu den Fahrenden und ihren Forderungen zeigt sich im übrigen in der Diskussion um den Beitritt der Schweiz zur ILO-Konvention Nr. 169 betreffend Rechte indigener Völker. Aus Angst, die Fahrenden könnten aus der ILO-Konvention Ansprüche ableiten, hat eine Expertengruppe des Departements für Wirtschaft, seco, im Herbst 1999 die Ablehnung der ILO-Konvention 169 empfohlen. Der Nationalrat hat dem Beitritt unterdessen - wenn auch relativ knapp - mit 78 zu 72 Stimmen, zugestimmt. Die Vorlage muss nun noch vom Ständerat beraten werden.

---

<sup>60</sup> Tangram. Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, No.3/1997; WALTER LEIMGRUBER/THOMAS MEIER/ROGER SABLONIER Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse, herausgegeben vom Bundesarchiv, Bern 1998; ST.GALLISCHEN LEHRMITTELVERLAG (Hrsg.), Roma - Ein Volk unterwegs, St.Gallen 1999; THOMAS HUONKER/REGULA LUDI, Roma, Sinti, Jenische, herausgegeben von der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz - 2. Weltkrieg, Bern 2000.