

# **Präsentation des zweiten und dritten periodischen Berichts der Schweiz an den Uno-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung**

**Fachstelle für Rassismusbekämpfung  
Direktion für Völkerrecht**

**2002**

**Herausgeber**

Fachstelle für Rassismusbekämpfung, GS-EDI

Direktion für Völkerrecht, EDA

Bern 2002

**Vertrieb**

BBL, Vertrieb Publikationen, CH-3003 Bern

Fax 031 325 50 58

Internet [www.bbl.admin.ch/bundespublikationen](http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen)

Artikel-Nr. 301.350.d

# **Präsentation des zweiten und dritten periodischen Berichts der Schweiz an den Uno-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung**

Text vom März 2000, mit Aktualisierungen (grau unterlegt) vom Februar 2002

Originaltext: deutsch

Herausgegeben von  
Fachstelle für Rassismusbekämpfung, EDI  
Direktion für Völkerrecht, EDA

Dezember 2002



## VORWORT

Mit ihrem Beitritt zum internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965 hat die Schweiz bekräftigt, dass rassistisches und menschenverachtendes Verhalten in der Schweiz nicht toleriert werden. Für die Schweiz trat das Übereinkommen am 29. Dezember 1994 in Kraft.

Die Kontrolle über die Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen des Übereinkommens, dem gegenwärtig 162 Vertragsstaaten angehören, erfolgt, wie bei der Mehrheit der Menschenrechtsübereinkommen der UNO, auf dem Wege der Prüfung der von den Vertragsstaaten periodisch einzureichenden Berichte. Nach Artikel 9 des Übereinkommens haben die Vertragsstaaten in ihren periodischen Berichten über die zur Umsetzung des Übereinkommens getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen Aufschluss zu geben. Die Prüfung dieser Berichte obliegt dem UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung („Committee on the Elimination of Racial Discrimination“ [CERD]), einem Ausschuss 18 unabhängiger Experten. Die Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten wird nur im Beisein der Vertragspartner selbst durchgeführt, was zur Erleichterung eines konstruktiven Dialogs zwischen Vertragsstaat und Ausschuss beitragen soll.

Den Ersten Bericht der Schweiz, den der Bundesrat am 18. Dezember 1996 verabschiedet und veröffentlicht hat, wurde vom Ausschuss in seiner Märzsession 1998 in Genf geprüft. Danach verfasste der Ausschuss seine Schlussbemerkungen, in welchen er die schweizerischen Ausführungen beurteilte. Diese Schlussbemerkungen wurden am 20. März 1998 veröffentlicht.

Der vorliegende Bericht wurde im Einklang mit den Richtlinien des Ausschusses erstellt und beinhaltet eine Darstellung der Massnahmen der Schweiz bei der Umsetzung des Übereinkommens seit der mündlichen Präsentation des Ersten Berichts durch die Schweizer Delegation vor dem Ausschuss am 3. und 4. März 1998. Der Bericht wurde durch die Direktion für Völkerrecht in Zusammenarbeit mit den Bundesämtern für Justiz, Ausländerfragen, Flüchtlinge, Kultur und Statistik erstellt. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus und die Eidgenössischen Kommissionen für Ausländerfragen und Flüchtlinge sowie unabhängige Stellen erhielten die Möglichkeit, sich dazu zu äussern.

Der Bericht ist in drei Teile unterteilt und wird durch Anhänge ergänzt: Der erste Teil mit dem Titel „Allgemeine Informationen“ enthält einige Bemerkungen über die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur des Landes sowie Angaben zur allgemeinen rechtlichen und politischen Entwicklung in der Schweiz seit der mündlichen Präsentation des Ersten Berichts in den durch das Übereinkommen geregelten Bereichen. Der zweite Teil stellt diese Entwicklung im Zusammenhang mit den einzelnen Bestimmungen des Übereinkommens dar und beinhaltet somit eine aktualisierte Kommentierung zu den Artikeln 2 bis 7 des Übereinkommens. Der abschliessende dritte Teil bezieht sich auf die Schlussbemerkungen des Ausschusses vom 30. März 1998 zum Ersten Bericht der Schweiz und nimmt zu jenen Bereichen Stellung, zu denen der Ausschuss seine Besorgnis geäussert hat.

Die Regierungen der Vertragsstaaten werden in den Richtlinien des Ausschusses darauf hingewiesen, dass sie neben der Rechtslage auch über die faktische Situation berichten und etwaige Probleme und Schwierigkeiten nicht verschweigen sollen. Das Berichtsprüfungsverfahren verpflichtet die Staaten, sich und der Weltöffentlichkeit Rechenschaft über die innerstaatliche Verwirklichung der Grundwerte des

Übereinkommens abzugeben, und die kritische und genaue Prüfung durch den Ausschuss vor dem Hintergrund einer interessierten Öffentlichkeit zuzulassen. Der vorliegende Bericht wurde daher in Geiste der Transparenz und dem Willen zur Kooperation mit dem Ausschuss verfasst.

Die Direktion für Völkerrecht (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten) und die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (Eidgenössisches Departement des Innern) veröffentlichen den vorliegenden Bericht zusammen mit den entsprechenden Schlussbemerkungen des Ausschusses und der Einführungsrede des Chefs der Schweizer Delegation.

Im Sommer 2002

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

Nicolas Michel  
Direktor der Direktion für Völkerrecht  
Chef der Schweizer Delegation

Der UNO-Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) hat den Ersten Bericht der Schweiz (CERD/C/270/Add.1) am 3. und 4. März 1998 geprüft und seine Schlussbemerkungen am 17. März 1998 (CERD/C/304/Add.44) verabschiedet. Die im Anschluss getroffenen Massnahmen wurden im **Zweiten und Dritten periodischen Bericht der Schweiz** dargelegt und dem Ausschuss im August 2000 übermittelt (Stand der Ausführungen: Mai 2000). Grundsätzlich beanspruchen die Ausführungen des Zweiten und Dritten periodischen Berichts der Schweiz weiterhin Gültigkeit.

Seit der Präsentation vor dem Ausschuss im Jahre 2000 wurden verschiedene Veränderungen durchgeführt: Es gab zahlreiche Gesetzesrevisionen sowie eine grosse Anzahl politischer und administrativer Massnahmen, die auf allen Ebenen des Staates (Bund, Kantone, Gemeinden) getroffen wurden. Auch die Praxis der nationalen Gerichte bei der Umsetzung der Strafnorm gegen Rassendiskriminierung hat sich entwickelt und gefestigt.

Angesichts der Anzahl und des Umfangs dieser Veränderung sind eine **Aktualisierung** und **Ergänzung** des Zweiten und Dritten periodischen Berichts der Schweiz erforderlich. Die Vielzahl der Entwicklungen, welche zwischen Mai 2000 und dem 20. Februar 2002 ihren Lauf genommen haben, wurde im Text verarbeitet. Die Hinzufügungen sind in den Kästen am Ende der betreffenden Ziffern angeführt.



## Inhaltsübersicht

<b>VORWORT</b> .....	<b>3</b>
<b>INHALTSVERZEICHNIS</b> .....	<b>9</b>
<b>EINLEITUNG</b> .....	<b>15</b>
<b>ERSTER TEIL: ALLGEMEINE INFORMATIONEN</b> .....	<b>17</b>
<b>ZWEITER TEIL: ARTIKELWEISE ÜBERPRÜFUNG DER UMSETZUNG DER ARTIKEL 2 BIS 7 DES ÜBEREINKOMMENS</b> .....	<b>49</b>
<b>DRITTER TEIL: STELLUNGNAHME ZU DEN SCHLUSSBEMERKUNGEN DES AUSSCHUSSES VOM 30. MÄRZ 1998</b> .....	<b>109</b>
<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b> .....	<b>143</b>
<b>BEILAGENVERZEICHNIS</b> .....	<b>147</b>
<b>ZUSÄTZLICHE DOKUMENTE</b> .....	<b>148</b>
<b>MÜNDLICHE PRÄSENTATION DES ZWEITEN UND DRITTEN PERIODISCHEN BERICHTS DER SCHWEIZERISCHEN REGIERUNG AN DEN UNO-AUSSCHUSS ZUR BESEITIGUNG JEDER FORM VON RASSENDISKRIMINIERUNG</b> .....	<b>149</b>
<b>SCHLUSSBEMERKUNGEN DES AUSSCHUSSES ZUR BESEITIGUNG JEDER FORM DER RASSENDISKRIMINIERUNG: SWITZERLAND. 21/05/2002</b> .....	<b>163</b>



## Inhaltsverzeichnis

<b>VORWORT .....</b>	<b>3</b>
<b>INHALTSVERZEICHNIS .....</b>	<b>9</b>
<b>EINLEITUNG.....</b>	<b>15</b>
<b>ERSTER TEIL: ALLGEMEINE INFORMATIONEN.....</b>	<b>17</b>
1. EINLEITENDE BEMERKUNG .....	17
2. ENTWICKLUNG DER BEVÖLKERUNGSSTRUKTUR.....	17
2.1 Allgemeines und statistische Methodik.....	17
2.2 Statistische Angaben.....	17
2.2.1 Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Nationalität 1995-1999.....	18
2.2.2 Aufteilung nach Kontinenten .....	18
2.2.3 Internationale Einwanderung nach Staatsangehörigkeit.....	19
3. ENTWICKLUNG BEI DEN SPRACHLICHEN, KULTURELLEN UND RELIGIÖSEN MINDERHEITEN .....	19
3.1 Allgemeines.....	19
3.2 Sprachliche Minderheiten.....	20
3.3 Religiöse Minderheiten.....	22
3.4 Die Minderheit der Fahrenden.....	22
4. VERFASSUNGS- UND GESETZESGRUNDLAGEN FÜR DEN KAMPF GEGEN DEN RASSISMUS.....	23
4.1 Unterzeichnung und Ratifikation internationaler Abkommen.....	23
4.2 Reform der Bundesverfassung.....	27
4.2.1 Die Änderungen im Überblick.....	27
4.2.2 Artikel 7 und 8 nBV .....	29
4.3 Revision von Bundesgesetzen im Überblick.....	29
4.3.1 Strafgesetzbuch/Militärstrafgesetz.....	29
4.3.2 Zivilgesetzbuch/Obligationenrecht .....	30
4.3.3 Weitere gesetzgeberische Anpassungen und Reformen.....	30
4.4 Kantonale Verfassungsreformen .....	31
4.5 Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Rassendiskriminierung .....	32
5. ALLGEMEINE POLITIK IM KAMPF GEGEN DIE RASSENDISKRIMINIERUNG.....	33
5.1 Allgemeine Bemerkungen.....	33
5.2 Nationale Minderheiten .....	34
5.2.1 Sprachliche Minderheiten.....	34
5.2.2 Religiöse Minderheiten im Allgemeinen .....	36
5.2.3 Kampf gegen den Antisemitismus im Besonderen.....	36
5.2.4 Die Minderheit der Fahrenden.....	38
5.3 Ausländische Bevölkerung.....	40
5.3.1 Bemerkungen zur Migrationspolitik.....	40

5.3.2 Aufnahme- und Kontingentierungspolitik im allgemeinen .....	40
5.3.3 Asylpolitik im Besonderen.....	40
5.3.4 Integrationspolitik .....	44
5.4 Kampagnen gegen den Rassismus.....	46
5.4.1 Auf nationaler Ebene.....	46
5.4.2 Auf internationaler Ebene .....	46
<b>ZWEITER TEIL: ARTIKELWEISE ÜBERPRÜFUNG DER UMSETZUNG DER ARTIKEL 2 BIS 7 DES ÜBEREINKOMMENS.....</b>	<b>49</b>
1. ARTIKEL 2: VERURTEILUNG DER RASSEDISKRIMINIERUNG .....	49
1.1 Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und b: Gleichbehandlungsgebot durch staatliche Behörden.....	49
1.2 Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a: Das Problem der Diskriminierung unter Ausländern und der Vorbehalt der Schweiz zugunsten ihrer Immigrationspolitik.....	51
1.3 Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben c und d: Das Diskriminierungsverbot und seine Geltung unter Privaten.....	52
1.4 Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e: Förderung integrationistischer Organisationen und Bewegungen.....	54
2. ARTIKEL 3: VERURTEILUNG DER APARTHEID.....	54
3. ARTIKEL 4: MASSNAHMEN ZUR BESTRAFUNG BESTIMMTER RASSEDISKRIMI- NIERENDER AKTE .....	55
3.1 Artikel 4 Buchstabe a: Erlass der Strafbestimmungen von Artikel 261 <sup>bis</sup> StGB und Artikel 171c MStG.....	55
3.1.1 Allgemeines.....	55
3.1.2 Gesetzliche Grundlagen .....	57
3.1.3 Praxis der Gerichte bei der Anwendung der Strafbestimmungen .....	59
a) Kantonale Rechtsprechung .....	59
b) Rechtsprechung des Bundesgerichts .....	61
c) Würdigung .....	63
3.2 Artikel 4 Buchstabe b: Verbot rassendiskriminierender Organisationen und Propagandatätigkeiten und Vorbehalt der Schweiz.....	64
3.3 Artikel 4 Buchstabe c: Durchsetzung des Verbots der Rassendiskriminierung bei allen Behörden .....	65
4. ARTIKEL 5: BESEITIGUNG DER RASSEDISKRIMINIERUNG, NAMENTLICH IN DEN BEREICHEN BESTIMMTER MENSCHENRECHTE .....	65
4.1 Artikel 5 Buchstabe a: Recht auf Gleichbehandlung vor den Gerichten und allen sonstigen Organen der Rechtspflege.....	65
a) "Aus 29 mach 1".....	67
b) Entwurf einer Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches, des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege sowie des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht.....	68

c) Einführung eines Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) und eines Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung (BVE).....	68
d) Entwurf eines Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte.....	68
4.2 Artikel 5 Buchstabe b: Recht auf Sicherheit der Person und staatlichen Schutz.....	69
4.2.1 Persönliche Sicherheit und Freiheit.....	69
4.2.2 Recht auf staatlichen Schutz.....	70
4.3 Artikel 5 Buchstabe c: Politische Rechte.....	71
4.3.1 Stimmrecht sowie aktives und passives Wahlrecht auf der Grundlage allgemeiner und gleicher Wahlen.....	71
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	71
b) Das Stimm- und Wahlrecht.....	71
c) Passive Wählbarkeit.....	72
d) Die politischen Rechte der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz.....	72
4.3.2 Das Recht auf gleichberechtigte Zulassung zu öffentlichen Ämtern.....	74
4.4 Artikel 5 Buchstabe d: Sonstige Bürgerrechte.....	75
4.4.1 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer i: Das Recht auf Bewegungsfreiheit und freie Wahl des Aufenthaltsortes innerhalb der Staatsgrenzen.....	75
4.4.2 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer ii: Das Recht, jedes Land einschliesslich des eigenen zu verlassen und in das eigene Land zurückzukehren.....	75
4.4.3 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer iii: Das Recht auf Staatsangehörigkeit.....	76
4.4.4 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer iv: Das Recht auf Ehe und auf freie Wahl des Ehegatten.....	78
4.4.5 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer v: Das Recht auf Eigentum.....	81
4.4.6 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer vi: Das Recht zu erben.....	81
4.4.7 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer vii: Das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.....	81
a) Gewissensfreiheit und Zivildienst.....	81
b) Kultusfreiheit.....	82
c) Religiöse und moralische Erziehung.....	83
4.4.8 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer viii: Das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäusserung.....	85
4.4.9 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer ix: Das Recht, sich friedlich zu versammeln und friedliche Vereinigungen zu bilden.....	86
4.5 Artikel 5 Buchstabe e: Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.....	87
4.5.1 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer i: Das Recht auf Arbeit.....	88
a) Das Recht auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen.....	88
b) Das Recht auf gleiches Entgelt für gleiche Arbeit und das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung.....	89
c) Das Recht auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.....	89
4.5.2 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer ii: Gewerkschaftliche Rechte.....	89
a) Koalitionsfreiheit.....	89

b) Streikrecht .....	90
4.5.3 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer iii: Das Recht auf Wohnung .....	90
4.5.4 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer iv: Das Recht auf öffentliche Gesundheitsvorsorge und soziale Sicherheit .....	91
a) Das Recht auf öffentliche Gesundheitsvorsorge und ärztliche Betreuung .....	91
b) Das Recht auf soziale Sicherheit und Dienstleistungen .....	92
4.6 Artikel 5 Buchstabe f: Das Recht auf Zugang zu Ort oder Dienst, der für die Benutzung durch die Öffentlichkeit vorgesehen ist .....	93
5. ARTIKEL 6: GARANTIE EINES WIRKSAMEN RECHTSBEHELFS .....	94
6. ARTIKEL 7: MASSNAHMEN IN DEN BEREICHEN UNTERRICHT, ERZIEHUNG, KULTUR UND INFORMATION .....	94
6.1 Einleitung .....	94
6.2 Institutionen auf Bundesebene .....	95
6.2.1 Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) .....	95
a) Operationelle Aktivitäten.....	95
b) Beratende Aktivitäten .....	96
c) Kooperative Aktivitäten .....	96
d) Wissenschaftlich-analytische Aktivitäten.....	97
e) Ombudsfunktion.....	97
6.2.2 Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) .....	98
6.2.3 Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF) .....	99
6.2.4 Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen .....	100
6.3 Kantonale und kommunale Institutionen.....	100
6.4 Massnahmen im Unterricht und in der Erziehung .....	101
6.4.1 Allgemeines.....	101
6.4.2 Tätigkeiten der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) und der Kantone in der Bekämpfung und in der Prävention des Rassismus.....	101
6.4.3 Diskussion über Segregation in der Schule .....	102
6.4.4 Aktivitäten auf Bundesebene .....	104
6.5 Massnahmen im Bereich der Kultur und der Sprachen.....	104
6.6 Massnahmen im Bereich der Information und der Medien .....	105

**DRITTER TEIL: STELLUNGNAHME ZU DEN SCHLUSSBEMERKUNGEN  
DES AUSSCHUSSES VOM 30. MÄRZ 1998.....109**

1. ALLGEMEINES.....	109
2. FEHLEN EINER UMFASSENDEN GESETZGEBUNG ZUR BEKÄMPFUNG VON DISKRIMINIERUNGEN (ZIFFERN 5 UND 10 DER SCHLUSSBEMERKUNGEN) .....	109
3. EINWANDERUNGSPOLITIK (ZIFFERN 6 UND 11 DER SCHLUSSBEMERKUNGEN) .....	112
4. EINBÜRGERUNGSPOLITIK UND VORWURF DES SYSTEMS AUSGEDEHNTER POLIZEIKONTROLLEN GEGENÜBER AUSLÄNDERN (ZIFFERN 6 UND 10 DER SCHLUSSBEMERKUNGEN).....	113

5. VORWÜRFE VON POLIZEIBRUTALITÄT IM UMGANG MIT PERSONEN ANDERER ETHNIEN ODER NATIONALER HERKUNFT (ZIFFERN 6 UND 10 DER SCHLUSSBEMERKUNGEN).....	117
6. AUSBILDUNGSPROGRAMME FÜR ANGEHÖRIGE DER STRAFVERFOLGUNGSBEHÖRDEN (ZIFFERN 6 UND 10 DER SCHLUSSBEMERKUNGEN) .....	124
7. FAKTISCHE DISKRIMINIERUNGEN DER FAHRENDEN (ZIFFER 7 DER SCHLUSSBEMERKUNGEN).....	125
7.1 Stand- und Durchgangsplätze.....	126
7.2 Kantonales Wandergewerbe.....	126
7.3 Ausländische Fahrende in der Schweiz.....	127
7.4 Anerkennung der Kultur der Fahrenden.....	127
8. STRAFRECHTLICHE UND STRAFPROZESSUALE ASPEKTE (ZIFFERN 8 UND 13 DER SCHLUSSBEMERKUNGEN).....	128
8.1 Informationen bezüglich der Anzahl an Beschwerden über Diskriminierung und deren Behandlung durch die Strafverfolgungsbehörden und Gerichte .....	129
8.2 Informationen betreffend finanzieller Hilfeleistungen an Opfer rassistischer Übergriffe..	133
8.3 Verbot rassistischer Organisationen und Propagandatätigkeiten.....	135
9. REFORM DER BUNDESVERFASSUNG (ZIFFER 9 DER SCHLUSSBEMERKUNGEN).....	137
10. PRÄVENTIVE INFORMATIONSKAMPAGNEN UND BILDUNGSPROGRAMME (ZIFFER 10 DER SCHLUSSBEMERKUNGEN).....	138
11. BEKÄMPFUNG VON APARTHEID-TENDENZEN UND SPANNUNGEN (ZIFFER 12 DER SCHLUSSBEMERKUNGEN).....	139
12. UNTERSTÜTZUNG VON INSTITUTIONEN UND BEITRÄGE ZUR BEKÄMPFUNG DES RASSISMUS (ZIFFER 14 DER SCHLUSSBEMERKUNGEN).....	139
13. ERKLÄRUNG GEMÄSS ARTIKEL 14 ÜBEREINKOMMEN (ZIFFER 15 DER SCHLUSSBEMERKUNGEN).....	141
<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....</b>	<b>143</b>
<b>BEILAGENVERZEICHNIS.....</b>	<b>147</b>
<b>ZUSÄTZLICHE DOKUMENTE.....</b>	<b>148</b>
<b>MÜNDLICHE PRÄSENTATION DES ZWEITEN UND DRITTEN PERIODISCHEN BERICHTS DER SCHWEIZERISCHEN REGIERUNG AN DEN UNO-AUSSCHUSS ZUR BESEITIGUNG JEDER FORM VON RASSENDISKRIMINIERUNG.....</b>	<b>149</b>
<b>SCHLUSSBEMERKUNGEN DES AUSSCHUSSES ZUR BESEITIGUNG JEDER FORM DER RASSENDISKRIMINIERUNG: SWITZERLAND. 21/05/2002.....</b>	<b>163</b>
A. EINLEITUNG .....	163
B. POSITIVE ASPEKTE .....	163
C. VORBEHALTE UND EMPFEHLUNGEN.....	164



## Einleitung

1. Die Schweiz ist dem internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (nachfolgend „Übereinkommen“ genannt) am 29. November 1994 beigetreten<sup>1</sup>. Für die Schweiz trat das Übereinkommen am 29. Dezember 1994 in Kraft<sup>2</sup>. Nach Artikel 9 des Übereinkommens verpflichten sich die Vertragsstaaten, periodische Berichte über die zur Umsetzung dieses Übereinkommens getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen vorzulegen.

2. Der vorliegende Bericht wurde im Einklang mit den Richtlinien des UNO-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (nachfolgend „Ausschuss“ genannt) erstellt<sup>3</sup>. Er beinhaltet eine Darstellung der Massnahmen der Schweiz bei der Umsetzung des Übereinkommens seit der mündlichen Präsentation des Ersten Berichts durch die Schweizer Delegation vor dem Ausschuss am 3. und 4. März 1998.

3. Die Schweizer Regierung verweist auf den Ersten Bericht vom 18. Dezember 1996<sup>4</sup>, der durch den vorliegenden Bericht vervollständigt und aktualisiert wird. Auch die im Folgenden erwähnten Ausführungen sind zu beachten:

- das einleitende Referat bei der mündlichen Präsentation des Ersten Berichts;
- die mündlichen Antworten der Schweizer Delegation auf die Fragen des Ausschusses bei der Präsentation des Ersten Berichts (vgl. die Wortprotokolle der 1248. und 1249. Sitzung des Ausschusses vom 3. März 1998 [UN Doc. CERD/C/SR. 1248] und vom 4. März 1998 [UN Doc. CERD/C/SR. 1249]).

4. Der vorliegende Bericht wurde der Übersicht wegen in drei Teile unterteilt und durch Anhänge ergänzt:

- Der erste Teil mit dem Titel „Allgemeine Informationen“ enthält einige Bemerkungen über die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur des Landes sowie Angaben zur allgemeinen rechtlichen und politischen Entwicklung in der Schweiz seit der mündlichen Präsentation des Ersten Berichts in den durch das Übereinkommen geregelten Bereichen.
- Der zweite Teil stellt diese Entwicklung im Zusammenhang mit den einzelnen Bestimmungen des Übereinkommens dar und beinhaltet somit eine aktualisierte Kommentierung zu den Artikeln 2 bis 7 des Übereinkommens.
- Der abschliessende dritte Teil bezieht sich auf die Schlussbemerkungen des Ausschusses vom 30. März 1998 zum Ersten Bericht der Schweiz (nachfolgend „Schlussbemerkungen“ genannt [UN Doc. CERD/C/304/Add. 44]) und nimmt zu jenen Bereichen Stellung, zu denen der Ausschuss seine Besorgnis geäussert hat.

5. Der Zweite Bericht der Schweiz war ursprünglich per 31. Dezember 1997 fällig. Da jedoch die Präsentation des Ersten Berichtes der Schweiz vor dem Ausschuss erst im März 1998 erfolgen konnte und der Ausschuss die Schlussbemerkungen zum Ersten Bericht erst nach diesem Datum bekanntgab, wurde mit der Redaktion des Zweiten Berichtes

---

<sup>1</sup> AS 1995 1163 f.; BBl 1992 III 269.

<sup>2</sup> SR 0.104.

<sup>3</sup> Die Richtlinien sind enthalten im Dokument CERD/C/70/Rev.3 vom 23. Juli 1993.

<sup>4</sup> UNO-Version des Ersten Berichtes der Schweiz vom 13. Januar 1997 (UN Doc. CERD/C/270/Add.1).

zugewartet. Zwischenzeitlich wurde der Dritte Bericht per 31. Dezember 1999 fällig. Aus diesem Grund wurden nun der Zweite und der Dritte Bericht gemeinsam verfasst und im vorliegenden Dokument zusammengefasst, was zur Erweiterung des Umfangs beitrug. Ferner galt es im Rahmen des vorliegenden Berichts die inzwischen erfolgte Totalrevision der Bundesverfassung (neue Bundesverfassung vom 18. April 1999, in Kraft seit dem 1. Januar 2000) zu berücksichtigen, was ebenfalls eine erneut gründliche und breite Darstellung der tragenden Rechtsgrundlagen unseres Landes – gegenüber dem bereits ausführlichen Ersten Bericht – nahelegte.

6. Der Bericht wurde durch die Direktion für Völkerrecht in Zusammenarbeit mit den Bundesämtern für Justiz, Ausländerfragen, Flüchtlinge, Kultur und Statistik erstellt. Die eidgenössische Kommission gegen den Rassismus und die eidgenössischen Kommissionen für Ausländerfragen und Flüchtlinge sowie unabhängige Stellen erhielten die Möglichkeit, sich dazu zu äussern.

## Erster Teil: Allgemeine Informationen

### 1. Einleitende Bemerkung

7. Dieses Kapitel beinhaltet zunächst eine kurze Darstellung über die Entwicklung der Wohnbevölkerung in der Schweiz seit der Unterbreitung des Ersten Berichtes<sup>5</sup>. Im weiteren enthält es erste allgemeine Hinweise über die zwischenzeitliche Entwicklung der Rechtslage sowie einen Überblick über die gegenwärtige Politik der Schweizer Behörden beim Kampf gegen alle Formen von Rassendiskriminierung. Diese Informationen werden in den einzelnen Kommentaren zu den Artikeln 2 bis 7 des Übereinkommens, die den zweiten Teil des Berichts bilden, ergänzt und weiter vertieft.

### 2. Entwicklung der Bevölkerungsstruktur

#### 2.1 Allgemeines und statistische Methodik

8. Über die Erhebung der relevanten Daten und die Grundlagen der Statistiken über die Bevölkerung der Schweiz sei auf die Ziffern 5 ff. des Ersten Berichts der Schweiz verwiesen. Die nächste Volkszählung wird am 5. Dezember 2000 stattfinden, in Form einer Übergangszählung zwischen dem System der *Direktbefragung* und der weitgehend *registergestützten Erhebung* (Einwohnerregister, Gebäude- und Wohnungsregister), wie sie für 2010 geplant ist. Diese Erhebungsmethode wurde mit der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung<sup>6</sup> und der Revision des Bundesstatistikgesetzes<sup>7</sup> im Juni 1998 durch die eidgenössischen Räte ermöglicht.

#### 2.2 Statistische Angaben

9. Im Zeitpunkt des Ersten Berichts zählte die Bevölkerung der Schweiz 7'080'948 Einwohnerinnen und Einwohner, wovon rund 19,6% ausländische Staatsangehörige waren<sup>8</sup>. Die Schweiz gehörte damals bereits zu den europäischen Ländern, in welcher im Verhältnis zur Bevölkerungszahl am meisten Ausländerinnen und Ausländer wohnen<sup>9</sup>. Im Jahre 1998 nahm die ausländische Wohnbevölkerung gegenüber dem Vorjahr um 18'400 (+1,2%) auf 1'502'000 Personen zu. Hauptverantwortlich dafür waren die steigende Zahl der Asylsuchenden (+12'700 Personen), der Geburtenüberschuss (+16'400) und eine leichte Zunahme der für einen bewilligten Aufenthalt von mehr als einem Jahr erstmals in die Schweiz einreisenden Arbeitskräfte (+1'200). 93'800 Personen (6,2%) waren Ende 1998 dem Asylbereich zuzuordnen; weitere 142'300 Ausländer waren in der Schweiz erwerbstätig, wohnten aber im Ausland. Der Anteil der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz betrug damit im Jahre 1998 20,7%<sup>10</sup>. Werden Kurzaufenthalter, Saisonarbeitskräfte und Personen aus dem Asylbereich nicht

---

<sup>5</sup> Vgl. hierzu das Basisdokument (Dok. HRI/CORE/1/add.29, Anhang I) vom 2. Juli 1993, welches den ersten Teil des Berichtes vom 18. Dezember 1996 bildete.

<sup>6</sup> Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung vom 26. Juni 1998 (SR 431.112).

<sup>7</sup> Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BStatG, SR 431.01).

<sup>8</sup> Mittlere Wohnbevölkerung. Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP).

<sup>9</sup> Einzig Luxemburg und Liechtenstein wiesen im westeuropäischen Raum noch höhere Anteile auf.

<sup>10</sup> Bundesamt für Statistik, Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz 1998, Neuenburg 1999, S. 7 f. (siehe im Anhang).

berücksichtigt, so reduziert sich der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung auf 19,1%<sup>11</sup>.

### 2.2.1 Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Nationalität 1995-1999

<b>Staatsangehörigkeit</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Italien	361'892	352'669	344'591	336'850	329'773
Ex-Jugoslawien	296'118	307'514	316'607	324'981	337'090
Portugal	135'646	137'848	137'148	136'581	135'727
Spanien	102'320	98'516	94'898	91'302	87'624
Deutschland	91'976	93'686	95'737	98'934	103'701
Türkei	79'372	80'177	80'333	80'286	80'630
Frankreich	55'407	55'974	56'750	57'881	59'879
Österreich	28'454	28'385	28'297	28'290	28'473
Grossbritannien	20'030	19'755	19'814	20'222	21'216
Niederlande	13'992	14'234	14'204	14'026	14'245
USA	12'770	12'845	12'989	13'235	13'719

### 2.2.2 Aufteilung nach Kontinenten

<b>Kontinent</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Europa	1'238'937	1'240'865	1'240'744	1'242'647	1'254'001
davon EU/EFTA-Staaten	839'318	830'145	820'454	813'310	810'512
Afrika	28'800	29'911	31'345	32'953	35'446
Amerika	38'585	40'361	42'285	44'043	46'955
Asien	54'914	56'004	58'366	61'486	67'386
Australien, Ozeanien	1'999	2'023	2'096	2'248	2'568
Staatenlos, Staat unbekannt	355	330	322	268	274
<b>Total</b>	<b>1'363'590</b>	<b>1'369'494</b>	<b>1'375'158</b>	<b>1'383'645</b>	<b>1'406'630</b>

(Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2000, Tabelle T.1.29.)

10. Die Zahl der längerfristigen Einwanderungen stieg 1998 erstmals seit 6 Jahren wieder leicht an (+3,7%) und erreichte 72'200 Personen. Zusätzlich reisten 88'800 Kurzaufenthalter und Saisoniers, welche sich weniger als ein Jahr in der Schweiz aufhielten, sowie 40'900 Asylsuchende<sup>12</sup> ein. Eine besondere Bedeutung kommt aber auch der Rückwanderung zu: Auf 1'000 Einwanderungen kamen 1998 887 Rückwanderungen. Die überwiegende Zahl dieser Auswanderer verlässt die Schweiz nach einer relativ kurzen Aufenthaltsdauer (46% aller 1998 zurückgewanderten Personen reisten nach einem Aufenthalt von weniger als 5 Jahren wieder aus). Die Gesamtzahl der Neuzugewanderten setzte sich im Jahre 1999 wie folgt zusammen: 34'931 (37,1%) kamen als Familiennachzug ins Land, 15'174 (16,1%) wurden den kantonalen oder eidgenössischen Kontingenten zugewiesen<sup>13</sup>, bei 6'374 (6,8%) wurde die Saisonierbewilligung in eine Bewilligung für Jahresaufenthalter umgewandelt, 10'000 (10,6%) waren Schüler oder Studierende, 1'787 (1,9%) erhielten eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen und die verbleibenden 26'002 (27,5%) waren Rückkehrer, Kinder, die adoptiert werden sollten,

<sup>11</sup> Die regionalen Unterschiede im Ausländeranteil sind innerhalb der Schweiz allerdings erheblich; deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt liegende Ausländeranteile wies 1998 etwa der Kanton Genf (37,6%) auf, am wenigsten Ausländer lebten im Kanton Appenzell Innerrhoden (0,1%).

<sup>12</sup> Siehe dazu nachfolgend sogleich Ziffer 67.

<sup>13</sup> Die Anzahl anfänglicher Aufenthaltsbewilligungen pro Jahr für Personen, die in der Schweiz arbeiten wollen, wird auf kantonaler und Bundesebene kontingentiert; Bund und Kantone verfügen so pro Jahr über eine begrenzte Anzahl solcher Aufenthaltsbewilligungen.

anerkannte Flüchtlinge, Pensionierte und Personen mit ausländischer Nationalität, die einen Schweizer oder eine Schweizerin geheiratet hatten.

11. Die Verschiebung zu Gunsten geographisch weiter entfernter Herkunftsländer setzte sich fort. Der Anteil der Staatsangehörigen eines nichteuropäischen Landes ist seit 1980 um 6 Prozentpunkte auf 12% gestiegen. 1998 war etwa die Zahl der Rückwanderer nach Italien, Spanien und Portugal, den ehemals wichtigsten Rekrutierungsgebieten für ausländische Arbeitskräfte, grösser (+11'900) als jene der Zuwanderer aus diesen Staaten. Trotzdem stammt nach wie vor eine Mehrheit der Ausländer (56%) aus einem Mitgliedsstaat der EU oder der EFTA. In dieser Beziehung unterscheidet sich die Schweiz von den meisten anderen westeuropäischen Staaten, in denen Personen aus Osteuropa, der Türkei oder aussereuropäischen Staaten dominieren.

### 2.2.3 Internationale Einwanderung nach Staatsangehörigkeit

<b>Staatsangehörigkeit</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Ex-Jugoslawien	22'377	14'512	10'920	9'906	11'894
Portugal	9'651	6'670	4'999	4'680	4'464
Deutschland	8'501	8'362	8'178	8'955	10'628
Italien	6'259	4'465	4'314	4'366	5'197
Frankreich	5'101	4'916	4'880	5'318	6'144
Türkei	3'247	2'839	2'401	2'202	2'616
Spanien	2'567	1'802	1'518	1'435	1'392
Grossbritannien	2'738	2'436	2'522	2'731	3'351
USA	3'036	2'954	2'868	2'945	3'326
Österreich	1'355	1'289	1'228	1'204	1'341
Niederlande	1'524	1'363	1'093	954	1'122
<b>Total Europa</b>	<b>70'727</b>	<b>55'322</b>	<b>48'829</b>	<b>49'089</b>	<b>56'484</b>
<b>Kontinent</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Afrika	3'884	3'604	3'904	4'436	4'993
Asien	7'665	7'134	8'353	9'817	12'068
Amerika	8'148	7'812	7'929	8'202	9'290
Australien, Ozeanien	512	478	563	636	826
Staatenlos, Staat unbekannt	21	9	26	22	16
<b>Total</b>	<b>90'957</b>	<b>74'359</b>	<b>69'604</b>	<b>72'202</b>	<b>83'677</b>

(Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2000, Tabelle T.1.22.)

## 3. Entwicklung bei den sprachlichen, kulturellen und religiösen Minderheiten

### 3.1 Allgemeines

12. Das Übereinkommen weist bereits in seinem Titel darauf hin, dass Rassendiskriminierung in *allen* möglichen Erscheinungsformen erfasst werden soll<sup>14</sup>. Angesichts der seit der Präsentation des Ersten Berichts erfolgten Ratifikation weiterer internationaler Übereinkommen, insbesondere des Rahmenübereinkommens des Europarates von 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten<sup>15</sup> sowie der gegenwärtig laufenden Prüfung der Unterzeichnung bzw. Ratifikation weiterer Übereinkommen zur

<sup>14</sup> Zur Definition der Rassendiskriminierung in der Konzeption der Schweizer Behörden und dem Anwendungsbereich des Übereinkommens vgl. die Botschaft des Bundesrates, Ziff. 41 (BB1 1992 III 278).

<sup>15</sup> Siehe die nachfolgenden Ausführungen sub Ziffer 23.

Durchsetzung der entsprechenden Rechte im Individualbeschwerdeverfahren, scheint es gerechtfertigt, darauf hinzuweisen, dass der im Ersten Bericht vorangestellte Begriff der „Minderheiten“ keineswegs einschränkend aufzufassen ist, sondern vielmehr einige besonders exponierte Gruppen exemplarisch herausgriff.

Vgl. sub 45

13. Kein internationales Instrument mit juristischem Zwangscharakter kennt eine Definition des Begriffs der „Minderheit“ oder desjenigen der „nationalen Minderheit“. Bezüglich des Anwendungsbereichs des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten hat der Bundesrat anlässlich dessen Ratifikation etwa folgende Erklärung abgegeben<sup>16</sup>:

„Als nationale Minderheiten im Sinne des vorliegenden Rahmenübereinkommens gelten in der Schweiz diejenigen Gruppen von Personen, die zahlenmässig kleiner als der Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons sind, deren Angehörige die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen, alte, solide und dauerhafte Bindungen zur Schweiz unterhalten und vom Willen getragen werden, gemeinsam zu bewahren, was ihre Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache.“

14. Die bundesrätliche Erklärung nimmt Elemente der Definition des Konzepts der „nationalen Minderheit“ auf, wie sie in Artikel 1 des Entwurfs der parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 1. Februar 1993 für ein Zusatzprotokoll zur EMRK verankert ist<sup>17</sup>. Sie lehnt sich auch an Artikel 2 Absatz 1 des Entwurfs des Europäischen Übereinkommens zum Schutz der Minderheiten vom 4. März 1991 an, der von der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Kommission von Venedig) verabschiedet wurde. Aus der Definition geht klar hervor, dass das Rahmenübereinkommen in der Schweiz auf nationale sprachliche Minderheiten angewendet werden kann, aber auch auf andere schweizerische Bevölkerungsgruppen, wie die Mitglieder der jüdischen Gemeinde oder die Fahrennden, nicht aber auf Ausländerinnen und Ausländer.

15. Im vorliegenden Kontext ist deutlich hervorzuheben, dass die Umschreibung der durch das Übereinkommen geschützten Personengruppen weiter zu fassen ist. Geschützt werden gemäss des nun auch verfassungsrechtlich verankerten *Diskriminierungsverbots von Artikel 8 der nachgeführten Bundesverfassung*<sup>18</sup> nicht nur die Angehörigen sprachlicher, kultureller oder religiöser Minderheiten, sondern alle potentiellen Opfer von Diskriminierungen, die diese als Angehörige bestimmter gesellschaftlicher Gruppen zu erleiden haben. Um aber die Vergleichbarkeit des vorliegenden Berichts mit dem Ersten Bericht zu erleichtern und eine gewisse Kohärenz der Darstellung und Systematik zu gewährleisten, wird an der Darstellung der einzelnen „Minderheitenpositionen“ festgehalten.

### 3.2 Sprachliche Minderheiten

16. Seit den achtziger Jahren haben vor allem Italienisch und Rätoromanisch als Hauptsprachen an Bedeutung eingebüsst, sowohl absolut wie auch im Anteil an allen

<sup>16</sup> Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Annahmebeschlusses; vgl. die Botschaft des Bundesrates über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, BBl 1998 1293-1334, Ziff. 22.

<sup>17</sup> Empfehlung 1201 (1993) betreffend Zusatzprotokoll zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Rechte nationaler Minderheiten.

<sup>18</sup> Siehe die nachfolgenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffer 76 ff.

Hauptsprachen. Dieser Trend hat sich auch in der Berichtszeit weiter fortgesetzt<sup>19</sup>. Auch Deutsch ist anteilmässig leicht zurückgefallen (von 65,0 auf 63,6%). Dagegen hat Französisch als einzige Landessprache seine Position als Hauptsprache gestärkt, und zwar sowohl absolut wie auch relativ (von 18,4 auf 19,2%). Deutlich zugenommen haben vor allem Nichtlandessprachen<sup>20</sup>.

Vgl. sub 247ff

17. Informationen über die Umgangssprache<sup>21</sup> im Alltag geben Hinweise auf Sprachkenntnisse, Mehrsprachigkeit und auf die Verwendung von Dialekt und Hochsprache. 72% der Schweizer Wohnbevölkerung sprechen im Alltag Deutsch als Umgangssprache, 33% Französisch, 14,5% Italienisch, 10,9% Englisch und 11,2% andere Sprachen. Französisch, Italienisch und vor allem Englisch haben im umgangssprachlichen Alltag also eine wesentlich grössere Bedeutung, als sie in der Funktion von Hauptsprachen einnehmen. Allgemein lässt sich beobachten: Je geringer die Verbreitung einer Sprache ist, desto seltener wird sie als alleinige Sprache gebraucht. So kommen nur 20% der Rätoromanischsprachigen mit ihrer Sprache allein aus; bei den Italienischsprachigen sind es 27% und bei den Französischsprachigen 43%; bei den Deutschsprachigen immerhin 65%.

18. In der Berichtszeit haben vor allem die Nichtlandessprachen deutlich zugenommen. So finden sich neben den vier offiziellen Landessprachen (91,1% der Wohnbevölkerung) bei 8,9% der Wohnbevölkerung (ohne Saisonarbeitskräfte, Kurzaufenthalter und Asylbewerber) folgende andere Hauptsprachen: Spanisch (116'818 Personen), Südslawisch<sup>22</sup> (110'270); Portugiesisch (93'753); Türkisch (61'320); Englisch (60'786); Albanisch (35'853); übrige slawische Sprachen (17'823); Arabisch (17'721); Niederländisch (11'895) und Übrige (87'311). Zu den Auswirkungen und Problemen dieser Vielsprachigkeit wird nachfolgend im jeweiligen Kontext näher eingegangen (etwa bei der Zunahme der kulturell sehr heterogenen Schulabteilungen<sup>23</sup>).

Vgl. sub 247ff

Aufgrund der Ergebnisse der Volkszählung 2000 bleiben in der Schweiz die am häufigsten gesprochenen Hauptsprachen in absteigender Reihenfolge **Deutsch**, **Französisch** und **Italienisch**. Die prozentuale Verteilung dieser drei Sprachen sowie des Rätoromanischen scheint im Vergleich zu 1990 relativ stabil geblieben zu sein. Stark verändert hat sich hingegen das Bild bei den Nicht-Landessprachen. Diese haben insgesamt an Bedeutung gewonnen. 1990 gaben 8,9% der in der Volkszählung befragten Personen eine Nicht-Landessprache als Hauptsprache an. Dieser Wert steigt seit 1950 kontinuierlich an und nähert sich heute 10% an.

Die Verbreitung der Nicht-Landessprachen zeugt von den Wanderungsströmen in Richtung Schweiz und von einer grossen linguistischen Vielfalt. Andererseits stellt die Beherrschung der Landessprachen auch einen Indikator für die **Integration** dar. Aufschlussreich ist in diesem Kontext die Verwendung einer ausländischen Sprache als

<sup>19</sup> Italienisch ging von 9,8% (1980) auf 7,6% (1990) zurück. Ende 1996 erschien eine Studie, die im Auftrag der Bundesämter für Statistik (BFS) und für Kultur (BAK) die Entwicklung der rätoromanischen Sprache in der Schweiz untersuchte. Danach geht der Anteil des Rätoromanischen eindeutig zurück: zwischen 1880 und 1990 hat er von 1,36% der Bevölkerung auf 0,58% abgenommen. JEAN-JACQUES FURER, *Le romanche en péril? Evolution et perspective*, Bern 1996.

<sup>20</sup> Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2000.

<sup>21</sup> Der Begriff „Umgangssprache“ bezeichnet hier die Sprache(n), die eine Person regelmässig spricht.

<sup>22</sup> Serbisch, Kroatisch, Bosnisch, Slowenisch, Mazedonisch, Bulgarisch.

<sup>23</sup> Siehe die nachfolgenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffer 241 ff.

Hauptsprache über die in die Schweiz eingewanderte Generation hinaus: Besonders interessant ist dabei, wie stark eine Schweizer Landessprache (die nicht Muttersprache ist) bei den verschiedenen Nationalitätengruppen Fuss fassen konnte. So beherrschen 30% der Personen italienischer Nationalität die deutsche und französische Sprache am besten. Analog gibt etwa jede vierte Person türkischer Nationalität Deutsch als Hauptsprache an. Bei den Personen kroatischer Nationalität erreicht dieser Anteil 30%. Diese Zahlen zeugen von einem **relativ hohen sprachlichen Integrationsniveau**.

### 3.3 Religiöse Minderheiten

19. Die jüngere Zeit ist durch die wachsende Verbreitung anderer Religionsgemeinschaften als die beiden dominierenden christlichen Konfessionen und das Ende der absoluten Mehrheit der Protestanten gekennzeichnet<sup>24</sup>. Der Anteil der Mitglieder der evangelisch-reformierten Landeskirche an der gesamten Wohnbevölkerung ist in der Berichtszeit weiter zurückgegangen. Sie sind jedoch noch immer die grösste Konfessionsgruppe innerhalb der Bevölkerung schweizerischer Nationalität (47,3%); 43,3% der Bevölkerung schweizerischer Nationalität bezeichnen sich als römisch-katholisch. Die Gemeinschaft der Israeliten (0,26%) verzeichnet, ebenso wie die christkatholische Kirche (0,17%), rückläufige Mitgliederzahlen. Der Anteil der Angehörigen von Nichtlandeskirchen hat von 2,9% (im Jahre 1980) auf 4,8% zugenommen<sup>25</sup>. An Bedeutung gewonnen haben vor allem die ostkirchlich-orthodoxen Gruppen (Verdoppelung auf 72'000 Personen oder 1,0%) und die Muslime (Verdreifachung seit 1980 auf 152'000 oder 2,2% der ständigen Wohnbevölkerung im Jahr 1990). In der anlässlich der letzten Volkszählung 1990 ermittelten Zahl von rund 152'000 Muslimen sind die Saisonarbeitskräfte, Kurzaufenthalter und Asylbewerber nicht eingeschlossen: Insgesamt hielten sich bis Ende 1999 etwa 200'000 Muslime und Musliminnen in der Schweiz auf (2,9% Anteil an der Bevölkerung)<sup>26</sup>. Die muslimische Minderheit ist damit in der Schweiz seit 1970 von etwa 20'000 auf 200'000 Personen gewachsen, hauptsächlich in Zusammenhang mit der Einwanderung aus der Türkei<sup>27</sup> und dem Balkan. Die Muslime bilden damit nach den Christen die zweitgrösste Religionsgemeinschaft.

### 3.4 Die Minderheit der Fahrenden

20. Der Bestand der Gruppe der „Fahrenden“ in der Schweiz ist auch heute noch nicht genau bekannt. Man schätzt sie gegenwärtig auf etwa 30'000 Menschen, von denen zwischen 3'000 und 5'000 die fahrende Lebensweise pflegen<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Bundesamt für Statistik, Die demografische Lage der Sprach- und Religionsgemeinschaften in der Schweiz, Demos Nr. 3/4 1998, Neuenburg 1999, S. 26 ff.

<sup>25</sup> Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2000, S. 421 ff.

<sup>26</sup> Vgl. MARCEL HEINIGER, Daten zu Muslimen und Musliminnen in der Schweiz, in: TANGRAM 7/99, S. 79 f.

<sup>27</sup> Rund 65 bis 70% der in der Schweiz lebenden Muslime sind türkischer Herkunft.

<sup>28</sup> Jahresbericht der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende 1998, Seite 9; zum Begriff der Sammelbezeichnung „Fahrende“ siehe etwa auch TANGRAM 3/97.

## 4. Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen für den Kampf gegen den Rassismus

### 4.1 Unterzeichnung und Ratifikation internationaler Abkommen

21. Die Förderung der Respektierung der Menschenrechte, der Demokratie und der rechtsstaatlichen Prinzipien ist ein Grundanliegen der schweizerischen Aussenpolitik<sup>29</sup>. Die Schweiz hat ihr Engagement auf internationaler Ebene in den letzten Jahren durch den Beitritt zu den wichtigsten Menschenrechtskonventionen der UNO verstärkt, und hat die bedeutsamsten Übereinkommen ratifiziert oder ist ihnen beigetreten<sup>30</sup>. Zu erinnern ist hier in erster Linie an die beiden UNO-Menschenrechtspakte vom 16. Dezember 1966, nämlich der „Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ (nachfolgend UNO-Pakt I) und der „Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ (nachfolgend UNO-Pakt II), die für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft getreten sind<sup>31</sup>. Seitdem sind die Normen des UNO-Paktes II, der in den Artikeln 6 bis 27 die klassischen Menschenrechte garantiert, grösstenteils unmittelbar anwendbar und werden vom Bundesgericht gleich behandelt wie die Rechte der EMRK<sup>32</sup>. Nachdem die Schweiz im Juni 1994 das Zweite Fakultativprotokoll zum UNO-Pakt II ratifiziert hat<sup>33</sup>, das die Abschaffung der Todesstrafe bezweckt, sind gegenwärtig Abklärungen für eine Ratifikation des Ersten Fakultativprotokolls im Gange, wonach eine Verletzung der Rechte des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von Individuen beim UNO-Menschenrechtskomitee gerügt werden kann<sup>34</sup>.

22. Seit der Präsentation des Ersten Berichtes hat nun die Schweiz zwei weitere wichtige Instrumente der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte ratifiziert:

- das Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes wurde am 24. Februar 1997 ratifiziert und trat für die Schweiz am 26. März 1997 in Kraft<sup>35</sup>;
- das Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau wurde am 27. März 1997 ratifiziert und trat am 26. April 1997 für die Schweiz in Kraft<sup>36</sup>.

---

<sup>29</sup> Vgl. dazu die Ausführungen der schweizerischen Delegation anlässlich der Präsentation des Ersten Berichtes vor dem Ausschuss am 3. März 1998 sowie die Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 vom 30. Januar 1991, BBl 1991 I 1190 ff., 1196.

<sup>30</sup> Noch Anfangs der 90er Jahre war das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 das einzige UNO-Abkommen das in der Schweiz in diesem Bereich in Kraft war (SR 0.105, für die Schweiz in Kraft getreten am 26. Juni 1987). Vgl. auch das entsprechende Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987, welches für die Schweiz am 1. Februar 1989 in Kraft getreten ist (SR 0.106).

<sup>31</sup> SR 0.103.1 (AS 1993 725) und SR 0.103.02 (AS 1993 750). Aus der umfangreichen Literatur zu den UNO-Pakten siehe etwa WALTER KÄLIN/GEORGIO MALINVERNI/MANFRED NOWAK, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Auflage, Basel/Frankfurt a.M. 1997.

<sup>32</sup> Vgl. den Zweiten periodischen Bericht der Schweiz zum UNO-Pakt II an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen vom 17. September 1998 (UN Doc. CCPR/C/CH/98/2), Ziffer 13. Ferner: BGE 123 I 31, 38; 124 I 92, 94; 124 I 185, 189. Dagegen stellt sich das Bundesgericht auf den Standpunkt, dass die von der Schweiz mit dem UNO-Pakt I eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen *programmatischen* Charakter haben, der Umsetzung durch den Gesetzgeber bedürfen und daher grundsätzlich keine einklagbaren Rechte des Individuums begründen (vgl. etwa BGE 122 I 97, 103; 123 II 472, 478).

<sup>33</sup> SR 0.103.22.

<sup>34</sup> Siehe auch die nachfolgenden Ausführungen im dritten Teil, sub Ziffer 328 f.

<sup>35</sup> SR 0.107.

Auf internationaler Ebene ist die Schweiz zur Bekräftigung ihres Engagements im Dienste der Menschenrechte zwei wesentlichen internationalen Menschenrechtsinstrumenten beigetreten. Zunächst einmal hat die Schweiz verschiedene internationale Instrumente der ILO ratifiziert :

- die **ILO-Konvention Nr. 98** vom 1. Juli 1949 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen, am 17. August 1999 ratifiziert und am 17. August 2000 für die Schweiz in Kraft getreten;
- die **ILO-Konvention Nr. 138** vom 26. Juni 1973 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung, am 17. August 2000 für die Schweiz in Kraft getreten;
- die **ILO-Konvention Nr. 144** vom 21. Juni 1976 über dreigliedrige Beratungen zur Förderung der Durchführung internationaler Arbeitsnormen, am 28. Juli 2000 ratifiziert und am 28. Juli 2001 für die Schweiz in Kraft getreten;
- die **ILO-Konvention Nr. 182** vom 17. Juni 1999 gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, am 17. November für die Schweiz in Kraft getreten.

Auf internationaler Ebene hat die ILO 1998 eine **Erklärung** angenommen, die uns im Rahmen der gegenwärtigen Beziehungen angemessen erscheint. Diese ILO-Erklärung legt fest, *dass alle Mitglieder, auch wenn sie die betreffenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, allein aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Organisation verpflichtet sind, die Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand dieser Übereinkommen sind, in gutem Glauben und gemäss der Verfassung einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen, nämlich... d) die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.* (BBI 2000 I 292, 358). Die Schweiz hat diese Erklärung angenommen so, wie sie auch am 13. Juli 1961 die Konvention Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Arbeit aus dem Jahr 1958 ratifiziert hat. Die Erklärung bezieht sich stillschweigend auch auf die Konvention Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit von 1951, welche die Schweiz am 25. Oktober 1972 ratifiziert hat.

Des Weiteren hat die Schweiz die folgenden internationalen Instrumente unterzeichnet:

- das **Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention über die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten**, das die Schweiz am 7. September 2000 unterzeichnet hat; der Bundesrat hat die Botschaft betreffend der Ratifizierung des Protokolls am 5. September 2001 verabschiedet;
- das Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention über Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie, das am 7. September 2000 unterzeichnet wurde.

23. Auch auf regionaler Ebene ist die Schweiz an verschiedene Übereinkommen zum Schutze der Menschenrechte gebunden. Dabei nimmt die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)<sup>37</sup> eine zentrale Stellung ein<sup>38</sup>. Die schweizerischen Gerichte beziehen sich in ihren Entscheiden immer häufiger auf deren

<sup>36</sup> SR 0.108.

<sup>37</sup> SR 0.101.

<sup>38</sup> Die Schweiz ratifizierte die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 am 28. November 1974. Zur EMRK und ihrer Bedeutung für die Schweiz vgl. etwa MARK E. VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Aufl., Zürich 1999; ARTHUR HAEFLIGER/FRANK SCHÜRMAN, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. Aufl., Bern 1999.

Bestimmungen. Zusätzlich sind für die Berichtszeit die folgenden drei regionalen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte ebenfalls zu erwähnen:

- die Europäische Charta vom 5. November 1992 über die Regional- und Minderheitensprachen, welche am 23. Dezember 1997 ratifiziert wurde und für die Schweiz am 1. April 1998 in Kraft getreten ist<sup>39</sup>;
- das Rahmenübereinkommen des Europarates vom 1. Februar 1995 zum Schutz der nationalen Minderheiten, welches am gleichen Tag von der Schweiz unterzeichnet und am 21. Oktober 1998 ratifiziert wurde, ist für die Schweiz am 1. Februar 1999 in Kraft getreten<sup>40</sup>;
- das Übereinkommen des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981, das am 2. Oktober 1997 unterzeichnet und ratifiziert wurde und für die Schweiz am 1. Februar 1998 in Kraft getreten ist.

Zu erwähnen sind ferner:

- das **Protokoll Nr. 11 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten** von 1994 über die Umgestaltung des durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus, das am 13. Juli 1995 ratifiziert wurde und am 1. November 1998 für die Schweiz in Kraft getreten ist.

Der Bundesrat hat überdies am 12. September 2001 eine Botschaft verabschiedet, die dem Parlament die Ratifizierung des **Übereinkommens des Europarates über Menschenrechte und Biomedizin** sowie des **Zusatzprotokolls über das Verbot des Klonens menschlicher Lebewesen** vorschlägt.

24. Die Schweiz beteiligt sich ausserdem aktiv an den Bemühungen, die auf internationaler Ebene bereits bestehenden Kontrollmechanismen zur Einhaltung der Menschenrechte zu stärken und deren Ausbau zu fördern<sup>41</sup>. So war die Schweiz eine der treibenden Kräfte bei der Ausarbeitung des Systems für Besuche von Haftanstalten, welches in der Europäischen Konvention zur Verhütung der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe eingerichtet wurde<sup>42</sup>. Auch an der Erarbeitung der oben aufgeführten Rahmenkonvention des Europarates hat die Schweiz aktiv

---

<sup>39</sup> Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates in: BBl 1997 I 1165 ff. und den Bundesbeschluss zur Genehmigung in: BBl 1997 I 1180.

<sup>40</sup> Vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 19. November 1997 (BBl 1998 1293 ff.). Der Europarat hat damit das Recht und die Pflicht, in den der Konvention beigetretenen Staaten durch ein Beobachtungssystem auf die Einhaltung ihrer Bestimmungen zu achten. Dazu gehören die Gleichbehandlung nationaler Minderheiten, ihr Recht auf freie Entfaltung ihrer Kultur, auf Versammlungs- und Meinungs- und Religionsfreiheit, freien Zugang zu Medien und die Verwendung der eigenen Sprache im öffentlichen Leben; eigenständige grenzübergreifende Kontakte dürfen nicht behindert werden.

<sup>41</sup> Vgl. dazu auch nachfolgend Ziffer 74.

<sup>42</sup> Im Februar 1996 hat der Europäische Ausschuss zur Verhinderung der Folter (CPT) seinen zweiten regelmässigen Besuch in der Schweiz durchgeführt und dabei in verschiedenen Kantonen rund 30 Anstalten inspiziert, die für den Polizeigewahrsam, die Untersuchungshaft, den Straf- und Massnahmenvollzug, die psychiatrische Pflege sowie die Aufnahme von Asylbewerbern dienen (vgl. dazu auch den Zweiten periodischen Bericht der Schweiz zum UNO-Pakt II an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen vom 17. September 1998 [UN Doc. CCPR/C/CH/98/2], Ziffer 86).

mitgewirkt, indem sie den Vorsitz der staatlichen Expertengruppe, die mit ihrer Formulierung beauftragt war, übernommen hatte<sup>43,44</sup>.

Die Schweiz hat aktiv an den Tagungen des Expertenausschusses des Europarates teilgenommen, der das **Zusatzprotokoll Nr. 12 der EMRK** entworfen hat, welches die Tragweite von Artikel 14 EMRK in allgemeiner Weise ausdehnt. Das Protokoll Nr. 12 lag am 4. November 2000 zur Unterzeichnung auf. Ein Postulat vom 14. Dezember 2000 fordert den Bundesrat auf, das Protokoll Nr. 12 zu unterzeichnen und zu ratifizieren<sup>45</sup>. Der Bundesrat hat dieses Postulat angenommen, es jedoch für notwendig erachtet, die Vereinbarkeit des schweizerischen Rechtes mit dem Protokoll Nr. 12 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu prüfen. Die Ergebnisse dieser Prüfung werden Ende 2002 vorgelegt. Aufgrund dieser Prüfung wird die Regierung entscheiden, ob die Unterzeichnung des Protokolls Nr. 12 angebracht ist.

25. In diesem Kontext ist auch die Zusammenarbeit der Schweiz mit den internationalen Kriegsverbrechertribunalen zu erwähnen, nämlich dem am 25. Mai 1993 geschaffenen Internationalen Strafgerichtshof für die Kriegsverbrecher Ex-Jugoslawiens (ICTY) in Den Haag<sup>46</sup> sowie dem Internationalen Tribunal für Kriegsverbrechen in Ruanda (ICTR) vom 8. November 1994<sup>47</sup>. Die Verfolgung der in Ruanda und dem ehemaligen Jugoslawien oft aus rassistischen Gründen begangenen Verbrechen, trägt indirekt zur Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeglicher Form von Rassendiskriminierung bei. Die Bundesversammlung hatte im Dezember 1995 einen Bundesbeschluss verabschiedet mit dem Ziel, die Zusammenarbeit mit den vom UNO-Sicherheitsrat eingesetzten internationalen Kriegsverbrechertribunalen von Den Haag und Arusha zu erleichtern<sup>48</sup>. Gemäss diesem Beschluss hat sich die Schweiz insbesondere dazu verpflichtet, den Haftanträgen, welche diese Tribunale stellen, und den Gesuchen zur Überstellung strafrechtlich verfolgter Personen Folge zu leisten. Mehrere Personen wurden gestützt auf diesen Bundesbeschluss verhaftet, und im August 1997 wurde erstmals ein Angeschuldigter an das Gericht von Arusha überstellt<sup>49</sup>. Die schweizerische Militärjustiz ist bereits mehrfach gegen Kriegsverbrecher im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda aktiv

---

<sup>43</sup> Botschaft über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom 19. November 1997.

<sup>44</sup> Die Schweiz ist im Lenkungsausschuss des Europarates (CDDH) und im regelmässig tagenden Expertenausschuss für die Entwicklung der Menschenrechte (DH-DEV) vertreten. Diese Ausschüsse haben sich intensiv mit dem Entwurf eines 12. Zusatzprotokolls zur EMRK befasst, welches den Anwendungsbereich von Artikel 14 EMRK (Diskriminierungsverbot) in allgemeiner Weise ausdehnen würde (Dokument CM [2000]53 et addendum vom 6. April 2000). Der vom CDDH am 9./10. März 2000 finalisierte Entwurf wurde in der 707. Zusammenkunft der Ministerdelegierten vom 26. April 2000 in Strassburg schliesslich verabschiedet (vgl. Notes[2000]259).

<sup>45</sup> Postulat Nabholz vom 14. Dezember 2000 (NR 00.3723: „Zusatzprotokoll Nr. 12 der EMRK“).

<sup>46</sup> Das Tribunal mit Sitz in Den Haag ist zuständig für die strafrechtliche Verfolgung von Personen, die seit dem 1. Januar 1991 im Gebiet des ehemaligen Jugoslawien gegen die Genfer Konvention von 1949 zum Schutz der Zivilpersonen in Kriegszeiten und die Haager Landkriegsordnung von 1907 verstossen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord begangen oder angeordnet haben.

<sup>47</sup> Das internationale Tribunal für Kriegsverbrechen in Ruanda mit Sitz in Arusha, Tansania, ist zuständig für die strafrechtliche Verfolgung von Völkermord oder anderen schweren Menschenrechtsverletzungen, die im Laufe des Jahres 1994 in Ruanda oder von ruandischen Staatsangehörigen in den Nachbarstaaten begangen wurden und denen rund eine Million Angehöriger der Tutsi-Minderheit zum Opfer gefallen sind.

<sup>48</sup> Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Internationalen Gerichten zur Verfolgung von schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts vom 21. Dezember 1995 (SR 351.20).

<sup>49</sup> BGE 123 II 175.

geworden<sup>50</sup> und seit 1995 sind drei Verfahren gegen Kriegsverbrecher in der Schweiz durchgeführt worden (1 Freispruch, 1 Abtretung ans ICTR und 1 Verurteilung). Weitere 30 Verfahren der Militärjustiz sind zur Zeit hängig. Die Schweiz ist damit eines der aktivsten Länder bei der Verfolgung von Kriegsverbrechern.

26. Darüber hinaus hat sich die Schweiz von Anfang an aktiv für die Schaffung des ständigen Internationalen Strafgerichtshofs eingesetzt. Die Schweiz gehörte zu den Gründungsmitgliedern der Staatengruppe der „Gleichgesinnten“ („*like-minded group*“), die für einen starken und unabhängigen Gerichtshof eintritt. Sie trug massgeblich zur Willensbildung dieser Gruppe bei und beeinflusste dadurch den Gang der Vorarbeiten und der Römer Konferenz von 1998 insgesamt. Neben institutionellen Anliegen, welche für die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs bürgen sollten (automatische Gerichtsbarkeit, genügend weit gefasste Jurisdiktion, selbständige Verfahrenseröffnung durch den Ankläger) setzte sich die Schweiz insbesondere dafür ein, dass der geltende Stand des humanitären Völkerrechts im Römer Statut widerspiegelt wird. Im Rahmen der Vorbereitungskommission des Internationalen Strafgerichtshofs setzt die Schweiz ihr Engagement bei der Ausarbeitung der „Verbrechenselemente“ und der Verfahrens- und Beweisordnung unverändert fort. Auf der innerstaatlichen Ebene sind die Arbeiten im Hinblick auf die Ratifizierung des Statuts und die durch diesen Schritt erforderlich werdenden Umsetzungsgesetzgebung weit gediehen.

27. Schliesslich sei noch ergänzend darauf hingewiesen, dass der Bundesrat am 31. März 1999 die Botschaft betreffend das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (Genozidkonvention) sowie die entsprechende Revision des Strafrechts (insbesondere neuer Artikel 221 MStG) verabschiedet hat<sup>51</sup>. Die Vorlage wurde im März 2000 von beiden Kammern des Parlaments angenommen. Die Genozidkonvention wird voraussichtlich im Oktober 2000 ratifiziert werden und per 1. Januar 2001 in Kraft treten.

Die Schweiz hat das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (Genozidkonvention) am 6. Dezember 2000 ratifiziert (BBl 2000 2168).

## 4.2 Reform der Bundesverfassung

### 4.2.1 Die Änderungen im Überblick

28. Am 18. April 1999 haben Volk und Stände eine neue Bundesverfassung angenommen<sup>52</sup>. Diese neue Bundesverfassung (nachfolgend nBV) vermittelt gegenüber der Verfassung von 1874 (nachfolgend aBV) ein vollständiges Bild des gegenwärtig geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechts. Sie schliesst Lücken und beseitigt Mängel der bisherigen Verfassung, welche in ihrer Geschichte über 140 Teilrevisionen erfahren und damit viel an innerer Kohärenz verloren hat. Es handelt sich bei der neuen

---

<sup>50</sup> Die gesetzlichen Grundlagen für die Kompetenz der Militärjustiz finden sich u.a. im vorerwähnten Bundesbeschluss (FN 48), in Artikel 8 StGB i.V.m. Artikel 2/108 Abs. 1 und 2 MStG sowie dem gemeinsamen Artikel 3 der vier Genfer Konventionen vom 12. August 1949 (SR 0.518.12 [Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde], SR 0.518.23 [Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der bewaffneten Kräfte zur See], SR 0.518.42 [Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen] sowie SR 0.518.51 [Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten]).

<sup>51</sup> BBl 1999 5327.

<sup>52</sup> Die neue Bundesverfassung wurde am 18. April 1999 bei einer Stimmbeteiligung von 36% mit 969'310 Ja-Stimmen (59,2%) gegenüber 669'158 verwerfenden Stimmen (40,8%) sowie von 12 2/2 gegen 8 4/2 Ständen angenommen (BBl 1999 5986) und ist auf den 1. Januar 2000 in Kraft getreten (AS 1999 2555 ff.; SR 101).

Bundesverfassung allerdings in erster Linie um eine eigentliche „Nachführung“, die auf substantielle Neuerungen noch weitgehend verzichtet (siehe den Verfassungstext in der Beilage).

29. Der gesamte Reformprozess umfasst, im Sinne des „Konzepts der Verfassungsreform im Baukastensystem“, im wesentlichen drei Komponenten<sup>53</sup>: Zunächst die am 18. April 1999 von Volk und Ständen angenommene „Nachführung“ der alten Bundesverfassung, sodann Vorschläge für eine Reform der Volksrechte, d.h. der Institutionen der direkten Demokratie und schliesslich Vorschläge für eine Justizreform. Trotz des zuvor erwähnten Verzichtes auf substantielle Neuerungen in der abgeschlossenen ersten Phase, klärt die neue Bundesverfassung bereits eine Vielzahl offener Fragen, enthält vereinzelt auch neue materielle Bestimmungen (etwa bei der Regelung des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen) und verzichtet auf veraltete, unzeitgemässe Bestimmungen, die durch die gesellschaftliche Entwicklung der vergangenen 120 Jahre überholt worden sind.

30. Die wichtigsten Änderungen in der neuen Verfassung sind namentlich:

- Eine neue klare Gliederung und die Verwendung von Sachüberschriften für die einzelnen Artikel, Abschnitte, Kapitel und Titel;
- Eine zeitgemässe Sprache mit sprachlichen Traditionsanschlüssen dort, wo sensible Bereiche wie das Verhältnis von Bund und Kantonen betroffen sind;
- Die nicht verfassungswürdigen Bestimmungen wurden gestrichen (damit konnte der Verfassungstext um über 30% gekürzt werden, obwohl in erheblichem Umfang ungeschriebenes Verfassungsrecht neu aufgenommen wurde);
- Die Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns wie der Schutz von Treu und Glauben, das Legalitätsprinzip oder die Wahrung des öffentlichen Interesses werden ausdrücklich genannt;
- Der umfassende Grundrechtskatalog und die Verankerung der Chancengleichheit;
- Eine Bestimmung über Sozialziele;
- Die Verankerung individueller und gesellschaftlicher Verantwortung sowie die Verantwortung gegenüber künftigen Generationen;
- Ein Kapitel über das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen;
- Die Volksrechte bilden einen eigenen Teil in der Verfassung.

31. Die Grundrechte, die ursprünglich in der Bundesverfassung von 1874 vereinzelt und verstreut sowie in verschiedenen internationalen Übereinkommen enthalten waren oder durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts als ungeschriebenes Verfassungsrecht sowie durch die Praxis der Anwendungsorgane dieser Konventionen anerkannt wurden, sind nun in einem „Grundrechtskatalog“ (Artikel 7-36 nBV) zusammengefasst. Die neue Verfassung verankert darin erstmals ausdrücklich wichtige Grundrechte wie etwa das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, auf Menschenwürde, Nichtdiskriminierung und freie Meinungsäusserung.

32. Die Justizreform ist das erste der institutionellen Reformpakete, mit denen der Bundesrat die nachgeführte, seit dem 1. Januar 2000 in Kraft stehende Bundesverfassung Schritt für Schritt materiell erneuern möchte. Die Vorlage bringt erhebliche Verbesserungen und gelangte am 12. März 2000 zur Abstimmung. Zu den Stossrichtungen

---

<sup>53</sup> Vgl. dazu die über 600 Seiten umfassende Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (BB1 1997 I 1).

der Justizreform (Entlastung des Bundesgerichts; Vereinheitlichung des Prozessrechtes; Verbesserung des Rechtsschutzes) siehe die nachfolgenden Ausführungen im zweiten Teil (Ziffer 124 ff.).

Vgl. sub 124.

#### 4.2.2 Artikel 7 und 8 nBV

33. Von besonderer Bedeutung für die Frage der verfassungsrechtlichen Grundlagen des Kampfes gegen den Rassismus sind die Bestimmungen von Artikel 7 und 8 der nachgeführten Bundesverfassung. Artikel 7 nBV schützt zunächst in allgemeiner Weise die Menschenwürde, indem diese Bestimmung festhält:

„Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen.“

34. Der Wortlaut von Artikel 8 nBV, der in Absatz 2 ein allgemeines Diskriminierungsverbot<sup>54</sup> enthält, lautet wie folgt:

„Artikel 8           Rechtsgleichheit

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

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

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

<sup>4</sup> Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vor.“

### 4.3 Revision von Bundesgesetzen im Überblick

35. Im vorliegenden Bericht wird auf die einschlägigen Bestimmungen der Bundesgesetzgebung und die gegenwärtig laufenden Gesetzesrevisionen jeweils im Zusammenhang mit den entsprechenden Bestimmungen des Übereinkommens noch näher eingegangen (nachfolgend im zweiten Teil des Berichts). Vorweg soll jedoch ein kurzer Überblick über die wichtigsten Änderungen auf Gesetzesesebene in der Berichtszeit erfolgen:

#### 4.3.1 Strafgesetzbuch / Militärstrafgesetz

36. Zunächst ist daran zu erinnern, dass mit dem Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen eine Revision des bürgerlichen Strafgesetzbuches (Einführung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB)<sup>55</sup> und des Militärstrafgesetzbuches (Artikel 171c MStG)<sup>56</sup> einherging. Diese Strafbestimmungen sind am 1. Januar 1995 in Kraft getreten<sup>57</sup>. Ausserdem ist anzumerken, dass sich der Allgemeine Teil des Strafgesetzbuches zur Zeit in Revision befindet<sup>58</sup>. Wichtigstes Ziel der Revision ist die Neuordnung des Sanktionensystems.

---

<sup>54</sup> Siehe hierzu die nachfolgenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffer 56 ff.

<sup>55</sup> SR 311.0.

<sup>56</sup> SR 321.0.

<sup>57</sup> BBl 1994 II 1419 f.; BBl 1994 V 531. Siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffer 94.

<sup>58</sup> Botschaft des Bundesrates vom 21. September 1998; siehe die nachfolgenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffer 128.

Daneben soll das strafrechtliche System in rechtsstaatlicher Hinsicht besser ausbalanciert werden<sup>59</sup>. Sodann liegt ein Entwurf eines Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht vor.

Der allgemeine Teil des **Militärstrafgesetzes** befindet sich ebenfalls in Revision.

37. Ferner wurde zu Beginn des Jahres 1998 von einer Expertenkommission ein Bericht zur Harmonisierung der verschiedenen kantonalen Strafprozessordnungen vorgelegt<sup>60</sup>. Zentraler Gegenstand des Berichts ist die Beschreibung der möglichen Wesenszüge eines künftigen, in der ganzen Schweiz anwendbaren Strafprozessgesetzes. Die oben erwähnte Justizreform wird die zur Vereinheitlichung der zivilrechtlichen und strafrechtlichen Verfahren notwendigen Verfassungsgrundlagen einführen.

Vgl. sub 126 / 134

Der Bundesrat hat am 27. Juni 2001 Vorentwürfe einer **schweizerischen Strafprozessordnung** und eines **schweizerischen Jugendstrafverfahrens** in die Vernehmlassung geschickt. Das Vernehmlassungsverfahren in das namentlich die Kantone, die politischen Parteien und interessierten Organisationen einbezogen sind, dauert bis zum 28. Februar 2002 an. Der Vorentwurf für eine schweizerische Strafprozessordnung (VE-StPO) weist der Bundesanwaltschaft eine zentrale Rolle zu. Das System kennzeichnet sich durch eine wirksame Verfahrensweise, eine klare Rollenverteilung zwischen den Parteien und eine bessere Wahrung der Rechte des Angeklagten, der sich namentlich an ein Zwangsmassnahmengericht wenden kann.

#### 4.3.2 Zivilgesetzbuch / Obligationenrecht

38. Im Bereich des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB)<sup>61</sup> haben sich in der Berichtszeit bedeutende Änderungen ergeben: Die Revision betrifft den Personenstand, die Eheschliessung, das Kindesrecht, die Unterhaltspflicht, die Heimstätten, die Vormundschaft und die Heiratsvermittlung. Diese Änderungen wurden am 26. Juni 1998 vom Parlament verabschiedet und sind auf den 1. Januar 2000 in Kraft getreten.

#### 4.3.3 Weitere gesetzgeberische Anpassungen und Reformen

39. Auch im übrigen Bundesrecht wurden in der Berichtszeit bedeutende Revisionen an die Hand genommen und sind teilweise noch im Gange. Im Rahmen der erwähnten laufenden Justizreform ist etwa der Entwurf eines Bundesgerichtsgesetzes zu erwähnen, welches das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG)<sup>62</sup> ersetzen soll. Die Justizreform wurde vor allem wegen der chronischen Überbelastung des Bundesgerichts notwendig. Sie soll hauptsächlich die Funktionsfähigkeit des Bundesgerichts als richterliche Instanz sicherstellen.

40. Im Bereich der Ausländerfragen sind verschiedene Gesetzesvorlagen kürzlich in Kraft getreten resp. zur Zeit in Vorbereitung:

- Eine Totalrevision des Asylgesetzes (AsylG)<sup>63</sup> ist erfolgreich abgeschlossen und das neue Asylgesetz am 1. Oktober 1999 in Kraft getreten. Es enthält insbesondere eine

<sup>59</sup> Botschaft Ziffer 12.

<sup>60</sup> Siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffer 126.

<sup>61</sup> Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210).

<sup>62</sup> SR 173.110.

<sup>63</sup> SR 142.31.

neue Regelung für Schutzbedürftige und schafft damit einen besseren Status für Kriegsvertriebene, die in der Schweiz vorübergehend Schutz erhalten<sup>64</sup>.

- Der Entwurf eines Bundesgesetzes für Ausländerinnen und Ausländer (AuG): Dieser Entwurf sieht insgesamt eine Verbesserung der Rechtsstellung der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer vor und wird als Schwerpunkte unter anderem eine klare Regelung der Zulassungsvoraussetzungen unter Berücksichtigung langfristiger wirtschaftlicher Bedürfnisse und humanitärer Anliegen sowie die verstärkte Integration der dauerhaft und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländer beinhalten.
- Das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)<sup>65</sup> wurde revidiert und ein Integrationsartikel ins Gesetz eingeführt: Artikel 25a ANAG, der am 1. Oktober 1999 in Kraft getreten ist<sup>66</sup>, regelt die Finanzierung von Integrationsprojekten durch den Bund<sup>67</sup>. Eine darauf basierende Integrationsverordnung wird derzeit ausgearbeitet.

Vgl. sub 72 / 228 / 327

Die **Verordnung vom 13. September 2000 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern** (VIntA), die den neuen **Artikel 25a ANAG** begleitet und konkretisiert, ist am 1. Oktober 2000 in Kraft getreten. Diese Verordnung legt die Ziele der Integration der Ausländer fest, regelt die Aufgaben und die Organisation der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) sowie ihr Verhältnis zum Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) und regelt die Gewährung von Finanzhilfen für die soziale Integration der Ausländer. Die Bundesversammlung hat im Dezember 2000 insgesamt 10 Millionen Schweizerfranken für die Finanzierung von Integrationsprojekten für das Jahr 2001 bewilligt. Die EKA prüft ein Subventionsgesuch für ein Projekt und überweist das Gesuch mit ihrer Stellungnahme an das BFA. Die Entscheidung hinsichtlich der Bewilligung des Gesuchs trifft das BFA oder das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Das EJPD hat in Zusammenarbeit mit der EKA für den Zeitraum 2001-2003 eine Prioritätenordnung erstellt.

Danach werden in erster Linie Projekte in den Bereichen Sprache, Partizipation und Ausbildung von Schlüsselpersonen unterstützt. Bis zur auf Ende März 2001 festgelegten Frist wurden bei der CFE nahezu 400 Subventionsgesuche in einer Gesamthöhe von ungefähr 35 Millionen Schweizerfranken eingereicht. Gemäss dem von den befugten Instanzen im Juli 2001 veröffentlichten Bericht wurden über 200 Integrationsprojekten bis zu diesem Zeitpunkt im Durchschnitt 30'000 Schweizerfranken gewährt (Ziffer 327).

#### 4.4 Kantonale Verfassungsreformen

41. Ferner sind verschiedene neuere kantonale Verfassungsrevisionen zu erwähnen, welche Verfassungstexte hervorgebracht haben, die sehr klare Diskriminierungsverbote verankert haben (zu denken ist etwa an Artikel 10 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993<sup>68</sup> und Artikel 5 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Appenzell

---

<sup>64</sup> Siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffer 62 ff.

<sup>65</sup> SR 142.20.

<sup>66</sup> AS 1999 1111 2253; BBl 1996 II 1.

<sup>67</sup> Siehe dazu etwa die nachfolgenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffer 228 ff.

<sup>68</sup> SR 131.212.

Ausserrhoden vom 30. April 1995<sup>69</sup>). In verschiedenen Kantonen der Schweiz<sup>70</sup> sind derzeit Totalrevisionen der geltenden Kantonsverfassungen in Gange. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Ausformung der Grundrechte und das Diskriminierungsverbot ein wesentliches Thema der Beratungen sein werden.

#### 4.5 Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Rassendiskriminierung

42. Das Bundesgericht hatte sich im Berichtszeitraum bereits mehrfach mit dem einschlägigen Tatbestand des Artikel 261<sup>bis</sup> StGB zu befassen<sup>71</sup>. Darüber hinaus ist hier auf die zahlreichen Urteile des Bundesgerichts mit Bezug auf die durch die Verfassung, die EMRK und den UNO-Pakt II geschützten Grundrechte und Garantien hinzuweisen, die immer wieder auch Gelegenheit boten, spezifische Fragestellungen zu einzelnen hier interessierenden Aspekten zu klären<sup>72</sup>. Herausgehoben sei etwa die Praxis des Bundesgerichts zu Fragen der religiösen Minderheiten und hier wiederum die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu religiösen Aspekten in der Schule. Die Praxis des Bundesgerichts ist grundsätzlich von einem hohen Einfühlungsvermögen und von Toleranz gekennzeichnet<sup>73</sup>. So hielt das Bundesgericht in einem Entscheid vom 21. Juni 1999 etwa fest, dass der Zugang zu einer öffentlichen Schule nicht von der Konfessionszugehörigkeit abhängig gemacht werden dürfe, und es selbst bei Zulässigkeit von konfessionellen Schulen, verfassungswidrig wäre, nur den Angehörigen einer bestimmten Konfession den Unterricht in einer Minderheitensprache anzubieten<sup>74</sup>. Ferner beurteilte es die Frage betreffend dem Tragen eines islamischen Kopftuches für eine Lehrerin in Genf<sup>75</sup> nicht isoliert, sondern hielt fest, dass die gleiche Beurteilung auch für andere starke religiöse Symbole (wie etwa das Kreuz, eine Soutane, eine Kippa oder ein Kopftuch) gelte.

43. Auf die wichtigsten Entscheide wird nachfolgend im jeweiligen Zusammenhang mit den betreffenden Bestimmungen des Übereinkommens hingewiesen.

Vgl. sub 182

Der angeführte Entscheid (BGE 123 I 296) wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bestätigt. In einem Beschluss vom 15. Februar 2001<sup>76</sup>, gab der Gerichtshof mehrheitlich bekannt, dass das Verbot des Tragens eines Kopftuchs im Rahmen der Ausübung der Lehrtätigkeit weder gegen Artikel 9 EMRK (Recht auf Glaubensfreiheit) noch gegen Artikel 14 EMRK (Diskriminierungsverbot) verstösst. In Anbetracht des Einflusses, den eine Lehrkraft auf Schüler hat, vor allem, wenn sie wie im vorliegenden Fall noch so klein sind, kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass *„das Tragen des Kopftuches durch eine Vorschrift des Korans auferlegt wird, welche nur schwer zu vereinbaren ist mit*

---

<sup>69</sup> SR 131.224.1.

<sup>70</sup> Neuenburg, St. Gallen, Schaffhausen, Graubünden, Waadt, Basel-Stadt, Fribourg und Zürich.

<sup>71</sup> Siehe die nachfolgenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffer 109 ff.

<sup>72</sup> Ungefähr 24 publizierte und 23 unveröffentlichte Entscheide (vgl. dazu auch den Zweiten periodischen Bericht der Schweiz zum UNO-Pakt II an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen vom 17. September 1998 [UN Doc. CCPR/C/CH/98/2, Ziff. 13]).

<sup>73</sup> Vgl. PAUL RICHLI, Berufsverbot für Primarlehrerin wegen eines islamischen Kopftuchs?, Urteilsanmerkung zu BGE 123 I 296, in: ZBJV 134 (1998), S. 228 ff., S. 230.

<sup>74</sup> BGE 125 I 347 ff.

<sup>75</sup> BGE 123 I 296.

<sup>76</sup> Entscheid über die Zulässigkeit des Gesuchs Nr. 42393/98 von Lucia Dahlab gegen die Schweiz.

*der Botschaft von Toleranz, Respekt vor dem Andersdenkenden, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung, welche in einer Demokratie jede Lehrkraft ihren Schülern vermitteln soll“.*

## 5. Allgemeine Politik im Kampf gegen die Rassendiskriminierung

### 5.1 Allgemeine Bemerkungen

44. Die Schweizerische Regierung betrachtet ihr Engagement in der Problematik des Rassismus, Antisemitismus und der Fremdenfeindlichkeit als Daueraufgabe. Der Bundesrat hat seine Sensibilität für entsprechende Fragestellungen in zahlreichen Antworten auf parlamentarische Interpellationen und Stellungnahmen zu Motionen<sup>77</sup> sowie den Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR)<sup>78</sup> gezeigt. In ihnen mass er dem Kampf gegen jede Form von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit stets grosses Gewicht bei und hob die Bedeutung von Sensibilisierung und Prävention hervor. Als besonders prägnante Beispiele seien nachfolgend erwähnt:

- In einer Stellungnahme zu einer parlamentarischen Motion im Juni 1997 hat der Bundesrat auf die Bedeutung hingewiesen, die der Forschung und Lehre im Bereich des Antisemitismus und des Rassismus zukommt<sup>79</sup>. Der Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschule wurde in der Folge vom Bundesrat gebeten, dem Anliegen der Motion in geeigneter Form zu entsprechen;
- die Erklärung von Bundespräsident KOLLER vor der Vereinigten Bundesversammlung am 5. März 1997 zur Gründung der Solidaritätsstiftung der Schweiz; Vorschlag des Bundesrates für eine „Schweizerische Stiftung für Solidarität“ mit einem Vermögen von rund 7 Milliarden Franken;
- die Stellungnahme des Bundesrates vom 5. November 1998 zum Bericht der EKR zum „Antisemitismus in der Schweiz“, worin sich der Bundesrat verpflichtete, seine Politik der Bekämpfung des Antisemitismus mit Entschlossenheit fortzusetzen sowie die Antwort des Bundesrates auf die Interpellation von Nationalrat LOEB vom 14. Dezember 1998 (NR 98.3574) zum genannten Bericht.

Vgl. sub 300

Der Bundesrat hat am 23. August 2000 eine Lagebeurteilung zum Rechtsextremismus vorgenommen. Im September desselben Jahres hat die Bundespolizei einen **Bericht über Skinheads** veröffentlicht. Die Arbeitsgruppe „**Rechtsextremismus**“ hat zudem Empfehlungen hinsichtlich der zu treffenden Massnahmen abgegeben. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement wurde beauftragt, auf dieser Grundlage die präventiven polizeilichen Massnahmen in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Behörden anderer Staaten in die Wege zu leiten. Das Departement wurde ebenfalls beauftragt, die geltende Gesetzgebung erneut zu überprüfen und konkrete Massnahmevorschläge zu unterbreiten. Geprüft wird vor allem: die Bestrafung des Tragens rassistischer Symbole, der Tatvorwurf rassistischer Äusserungen im privaten Kreis und das Verbot von offenkundig rassistischen Parteien.

<sup>77</sup> So etwa dringliche Interpellation SUTER „Handlungsbedarf im Kampf gegen aufkeimenden Antisemitismus“ vom 3. März 1997 (NR 97.3054); dringliche Interpellation Sozialdemokratische Fraktion vom 4. März 1997 (NR 97.3046); Interpellation LOEB vom 14. Dezember 1998 (NR 98.3574).

<sup>78</sup> Vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffer 218 ff.

<sup>79</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 9. Juni 1997 zur Motion BÜHLMANN „Lehrstuhl zur Erforschung des Antisemitismus und Rassismus“ vom 20. März 1997 (NR 97.3145).

## 5.2 Nationale Minderheiten

### 5.2.1 Sprachliche Minderheiten

45. Die Schweiz hat am 23. Dezember 1997 die Europäische Charta über die Regional- und Minderheitensprachen vom 5. November 1992 ratifiziert. Diese ist am 1. April 1998 in Kraft getreten. Die Schweiz hat sich im Rahmen dieser Charta verpflichtet, die am wenigsten verbreiteten offiziellen Landessprachen - die italienische und die rätoromanische Sprache - zu fördern<sup>80</sup>.

Im Februar 2000 hat die Schweiz den **ersten Bericht über die Durchführung der europäischen Charta über die Regional- und Minderheitensprachen** veröffentlicht. Er wurde vom Expertenausschuss des Europarates, der seinen Bericht dem Ministerkomitee des Europarates im vergangenen Juni zukommen liess, geprüft.

Die schweizerische Regierung hat im April 2001 ihren ersten Bericht über die Durchführung der **Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten**<sup>81</sup> übermittelt.

46. Mit der Annahme des – bereits im Ersten Bericht der Schweiz erwähnten – Sprachenartikels (Artikel 116 aBV) am 10. März 1996 bekundeten Volk und Stände den Willen, die Viersprachigkeit und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften zu fördern. Durch diese Revision wurde die rätoromanische Sprache - neben Deutsch, Französisch und Italienisch - eine offizielle Amtssprache, welche die rätoromanischen Bürgerinnen und Bürger im Verkehr mit Verwaltungs- oder Justizbehörden verwenden können (nun auch in Artikel 70 Abs. 1 nBV)<sup>82</sup>. Absatz 2 des Artikels 116 aBV sah ausserdem vor, dass der Bund inskünftig gemeinsam mit den Kantonen weitere wichtige Aufgaben bei der Förderung der Landessprachen, insbesondere in bezug auf die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften, übernehmen kann. Diese Zielsetzung von Artikel 116 aBV wurde auch in der neuen Bundesverfassung verankert: Artikel 70 Absatz 3 nBV sieht vor, dass Bund und Kantone die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften fördern. Mit der neuen Bundesverfassung erhielt der Bund in Artikel 70 Absatz 4 BV zusätzlich den Auftrag, die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben zu unterstützen. Die Gesetzesgrundlagen für die Umsetzung der Verfassungsbestimmungen zur Sprachen- und Verständigungspolitik sind in Vorbereitung. Sie werden folgenden Inhalt haben: Gebrauch der Amtssprachen des Bundes mit besonderer Berücksichtigung des Rätoromanischen als Teilamtssprache; Förderung der Verständigung und des Austausches durch eigene Massnahmen des Bundes, durch gemeinsame Massnahmen von Bund und Kantonen sowie durch Bundesunterstützung von Massnahmen der Kantone sowie Massnahmen Dritter; Unterstützung der mehrsprachigen Kantone durch den Bund bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben.

47. Bereits Artikel 116 Absatz 3 aBV und nun Artikel 70 Absatz 5 nBV halten die Befugnis des Bundes fest, Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache zu unterstützen. Hilfeleistungen waren bereits in vergangenen Jahren anlässlich der Revision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über Finanzhilfen für die Erhaltung und

---

<sup>80</sup> BBl 1997 I 1165-1196.

<sup>81</sup> Entscheid über die Zulässigkeit des Gesuchs Nr. 42393/98 von Lucia Dahlab gegen die Schweiz.

<sup>82</sup> Zur Bedeutung von Artikel 116 aBV mit der Sprachenfreiheit, vgl. auch HÄFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rz. 632a, 1257 ff. und 1260 ff.

Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur<sup>83</sup> vorgesehen, das am 1. August 1996 in Kraft getreten ist. Ziel dieser Revision war einerseits die Erhöhung der Bundesbeiträge zugunsten des Rätoromanischen und des Italienischen, andererseits sollte den Kantonen, den Gemeinden und den betroffenen Organisationen ermöglicht werden, ihre Aktivitäten in der Sprachpolitik zu intensivieren<sup>84</sup>. Die Höhe dieser Hilfe betrug im Jahre 1999 für den Kanton Graubünden insgesamt 4'631'300 Franken und für den Kanton Tessin 2'246'132 Franken.

48. Mit der neuen Bundesverfassung wurde die Sprachenfreiheit in den Katalog der Grundfreiheiten aufgenommen (Artikel 18 nBV: „Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.“) und parallel dazu das Territorialitätsprinzip, das die traditionelle sprachliche Zusammensetzung des Landes schützt und damit die Erhaltung der überlieferten Ausdehnung und Homogenität der vier gegebenen Sprachgebiete gewährleistet (vgl. Artikel 70 Absatz 2 nBV).

Mit der Totalrevision der Bundesverfassung, die am 1. Januar 2000 in Kraft trat, wurden auch die sprachrechtlichen Bestimmungen (Artikel 116 aBV) erweitert und neu gegliedert. Als bedeutendes konstituierendes Element des schweizerischen Bundesstaates wurden in den allgemeinen Bestimmungen die Landessprachen aufgeführt (Art. 4 BV). In Nachführung von ungeschriebenem Verfassungsrecht wurde die Sprachenfreiheit als Grundrecht in Artikel 18 der neuen Bundesverfassung aufgenommen. Die sprachpolitischen Aufgaben und Zuständigkeiten sind neu in Artikel 70 BV geregelt. Sie wurden aus Artikel 116 Abs. 2 (Art. 70 Abs. 3 nBV), Abs. 3 (Art. 70 Abs. 5 nBV) und Abs. 4 aBV (Art. 70 Abs. 1 nBV) übernommen. Mit Artikel 70 Abs. 4 nBV wird der Bund verpflichtet, die mehrsprachlichen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben zu unterstützen.

Aufgrund dieser Bestimmung hat der Bund den mehrsprachigen Kantonen für besondere Leistungen zur Erhaltung und Förderung ihrer Mehrsprachigkeit eine Unterstützung zu gewähren. Ferner verpflichtet Artikel 70 Abs. 5 BV den Bund, Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung des Rätoromanischen und des Italienischen zu unterstützen. Der Verfassungsauftrag kann mit den geltenden Gesetzesbestimmungen<sup>85</sup> als erfüllt betrachtet werden: Der Bund gewährt dem Kanton Graubünden im Jahre 2002 eine Finanzhilfe von **4'449'300** Franken zur Förderung des Rätoromanischen und des Italienischen sowie dem Kanton Tessin eine solche von **2'234'700** Franken zur Förderung der italienischen Sprache und Kultur.

Zur Umsetzung des von der Bundesverfassung dem Bund und den Kantonen zugewiesenen Mandates hat das Bundesamt für Kultur in Zusammenarbeit mit den Kantonen einen **Entwurf für ein Sprachengesetz** vorbereitet, der am 1. Oktober 2001 in die Vernehmlassung geschickt wurde. Dieser Entwurf ermöglicht es dem Bund, die Verwendung der Amtssprachen zu regeln und seine Fördermöglichkeiten zu definieren. Neben den unternommenen Schritten zur Erhaltung des Rätoromanischen und zur Förderung des Italienischen kann der Bund unabhängig von den Kantonen ohne Einmischung in deren Zuständigkeitsbereich auf unterschiedliche Massnahmen zurückgreifen. Das Gesetz sieht für den Bund auch eine Reihe neuer Möglichkeiten vor, insbesondere die Massnahmen von Seiten der Kantone zur Förderung des Unterrichts der Landessprachen. Der Bundesrat wird voraussichtlich im Herbst 2002 die Botschaft zum Sprachengesetz an das Parlament verabschieden können.

<sup>83</sup> SR 441.3.

<sup>84</sup> BBl 1995 II 1242-1259.

<sup>85</sup> SR 441.3; 441.31

Hinsichtlich der Garantien für die **Verwendung einer Sprache in Strafsachen** hat die Schweiz während der Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention eine auslegende Erklärung zu Artikel 6 der Konvention abgegeben, die besagt, dass die Unentgeltlichkeit des Beistandes eines Dolmetschers den Nutzniesser nicht entgültig von den daraus entstehenden Kosten befreit. Da die Gültigkeit dieser Erklärung vom Bundesgericht und vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nicht anerkannt wurde, hat die Schweiz Artikel 10, Absatz 3 der Rahmenkonvention zum Schutz der nationalen Minderheiten vorbehaltlos akzeptiert. Am 24. August 2000 hat die Schweiz dem Generalsekretär des Europarates mitgeteilt, dass sie ihre Vorbehalte und auslegenden Erklärungen in Bezug auf Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention zurückziehen will.

### 5.2.2 Religiöse Minderheiten im Allgemeinen

49. Eine zunehmende Aufmerksamkeit erfuhren in der Berichtszeit die rund 200'000 Muslime und Musliminnen in der Schweiz. Im besonderen Masse sind hier die Kantone gefordert, namentlich als dort eine Institutionalisierung des Dialogs am ehesten möglich erscheint. Beispiele für erfolgreiche Projekte sind die Muslim-Kontaktgruppe im Kanton Neuenburg, die regelmässigen Treffen der Behörden des Kantons Basel-Stadt mit der Basler Muslim-Kommission oder die Gemeinschaft Christen und Muslime in der Schweiz, die dazu beitrug, dass in Bern im Jahr 1999 ein muslimisches Gräberfeld eröffnet werden konnte. Es ist ferner festzuhalten, dass die Diskussion um die öffentlich-rechtliche Anerkennung der muslimischen Glaubensgemeinschaften wieder in Gang gekommen ist<sup>86</sup>.

Am 10. Juni 2001 haben sich Volk und Kantone für die Abschaffung des Artikels 72, Absatz 3 der neuen Bundesverfassung ausgesprochen, in dem vorgeschrieben ist, dass Bistümer nur mit der Genehmigung des Bundes errichtet werden dürfen (ehemaliger Art. 50 Abs. 4). Volk und Kantone haben der Empfehlung des Bundesrates, der den Bistumsartikel als Einschränkung der Religionsfreiheit und Diskriminierung der römisch-katholischen Kirche sieht, Folge geleistet.

### 5.2.3 Kampf gegen den Antisemitismus im Besonderen

50. Es steht ausser Frage, dass Jüdinnen und Juden über Jahrhunderte hinweg Opfer von judenfeindlicher und antisemitischer Diskriminierung und Verfolgung waren. Die Bekämpfung des Antisemitismus muss deshalb auch ein vordringliches Anliegen des Rassendiskriminierungstatbestandes sein. In den Jahren 1997 und 1998 stellte die Bundespolizei, im Zusammenhang mit der öffentlichen Diskussion der Rolle der Schweiz während des Zweiten Weltkrieges, ein verstärktes Auftreten antisemitischen Propagandamaterials fest. Die Schweizer Behörden haben jedoch sehr rasch auf dieses Phänomen reagiert, wie die nachfolgenden Ausführungen belegen:

51. Es sei hier zunächst auf das grosse Engagement der Schweiz bei der Erforschung und Aufklärung der schweizerischen Politik während des Zweiten Weltkrieges hingewiesen. Der Bundesrat hatte im Oktober 1996 eine koordinierende *Task Force* „Schweiz - Zweiter Weltkrieg“ eingesetzt, welche sich in Form von Studien und konkreten Aktivitäten mit dieser Problematik befasste. Als besonders wichtige und in der Öffentlichkeit vielbeachtete Bereiche seien die Flüchtlingspolitik und die Problematik der sog. nachrichtenlosen Vermögern auf Schweizer Banken genannt. Der Bundesrat beauftragte am 19. Dezember 1996 eine von Professor JEAN-FRANÇOIS BERGIER präsierte Unabhängige Expertenkommission (UEK), speziell die Kriegsjahre 1939 bis 1945 zu hinterfragen und zu

<sup>86</sup> Siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffer 177.

durchleuchten<sup>87</sup>. Die Kommission erstattete im Dezember 1999 erstmals über das Ergebnis ihrer Recherchen Bericht („Bergier-Bericht“). Bei den Nachforschungen zu diesem Bericht hatten auch ausländische Experten einen völlig freien Zugang zu den nationalen Archiven, was als beispiellos einzigartig anerkannt und gewürdigt wurde<sup>88</sup>.

52. In seiner Erklärung vom 10. Dezember 1999 anlässlich der Veröffentlichung des Berichts „Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus“ der Unabhängigen Expertenkommission führte der Bundesrat unter anderem aus:

„Eine überwiegende Mehrheit der Schweizer Bevölkerung lehnte die Rassenideologie der Nazis ab. Trotz der äusserst schwierigen Lage, in der es sich befand, gelang es unserem Land, inmitten eines der Nazibarbarei ausgelieferten Europas ein Hort der Freiheit und der Demokratie zu bleiben. Der Bundesrat gedenkt in Dankbarkeit all jener, welche dazu beigetragen haben, sei es am Arbeitsplatz, in der Armee oder zu Hause. Eine bedeutende Zahl an zivilen und militärischen Flüchtlingen wurde in der Schweiz aufgenommen. Der Bundesrat schliesst sich den Flüchtlingen an, die sich mit Anerkennung und Achtung an jene Frauen und Männer erinnern, die ihnen geholfen haben, hier Zuflucht zu finden und zu leben. (...) Der durch einen solchen Bericht ausgelöste Bewusstwerdungsprozess darf uns nicht dazu verleiten, die Verantwortlichen von damals auf der Basis heutiger Empfindungen zu verurteilen. Er sollte im Gegenteil unseren Blick auf die Zukunft lenken, damit die Fehler der Vergangenheit niemals wiederholt werden. Für den Bundesrat ist dies ein Anlass, um das Engagement unseres Landes im Dienste der Menschenrechte zu bekräftigen. Die Schweiz ist gewillt, in Zusammenarbeit mit den übrigen Staaten weiterhin ihren Beitrag zur Fortentwicklung einer internationalen Rechtsordnung zu leisten, welche den Schutz der Einzelperson vor jeglicher Form der Verfolgung und Gewalt vorsieht. In diesem Sinne beabsichtigt der Bundesrat, seine Unterstützungsmassnahmen zur Sensibilisierung in den Bereichen Menschenrechte und Prävention von Rassismus zu verstärken. Er wird die Modalitäten dieser Unterstützungsmassnahmen in den kommenden Monaten in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den interessierten Organisationen konkretisieren.“

53. In diesem Zusammenhang ist auch der Bericht „Antisemitismus in der Schweiz“, den die EKR im Herbst 1998 dem Bundesrat vorgelegt hatte, zu nennen. Dieser Bericht enthielt unter anderem auch Vorschläge für präventive Massnahmen in den Bereichen Politik, Behörden und Verwaltung.

54. Die Frage der sog. nachrichtenlosen Vermögen auf Konten von Schweizer Banken<sup>89</sup> war für die schweizerischen Geldinstitute im internationalen Geschäft zu einer grossen Hypothek geworden. In den USA wurden von Anwälten gegen diverse Schweizer Grossbanken Sammelklagen eingereicht und Boykottdrohungen lanciert. Die Forderungen gingen bis zu 20 Milliarden Franken. Die Schweizerische Bankiervereinigung beauftragte daher eine hochkarätig zusammengesetzte Kommission mit der Suche nach Besitzern oder anspruchsberechtigten Nachkommen von nachrichtenlosen Vermögen. Als Präsident

---

<sup>87</sup> Vgl. die einstimmige Verabschiedung des Bundesbeschlusses „betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte vom 13. Dezember 1996“ (SR 984; AS 1996 III 3487).

<sup>88</sup> Eine umfassende chronologische Darstellung der Aufarbeitung der historischen Fragen sowie die einzelnen offiziellen Berichte und Dokumente, namentlich der Bergier-Bericht, sind über Internet (<http://www.parlament.ch>) abrufbar.

<sup>89</sup> Als „nachrichtenlos“ werden Gelder bezeichnet, deren Besitzer sich nach dem Krieg nicht mehr gemeldet hatten, nicht mehr melden konnten, weil sie dem Holocaust im nationalsozialistischen Deutschland zum Opfer gefallen waren.

konnte PAUL VOLCKER, ehemaliger Chef der US-Bundesbank, gewonnen werden. Die Volcker-Kommission führte die in der Bankgeschichte wohl grösste und aufwendigste Fahndung nach nachrichtenlosen Vermögenswerten durch. 650 Revisoren aus der ganzen Welt überprüften bei 245 Schweizer Banken 4,1 Millionen Konten und verglichen diese mit 5,5 Millionen Namen von Holocaust-Opfern<sup>90</sup>. Das Untersuchungsergebnis lag Anfangs Dezember 1999 vor<sup>91</sup>.

55. Dieser gründlichen und vorbehaltlosen Aufarbeitung der Geschichte der Schweiz in den Kriegsjahren 1939 bis 1945 wurde im In- und Ausland Respekt und Anerkennung gezollt<sup>92</sup>.

#### 5.2.4 Die Minderheit der Fahrenden

56. Wie im Ersten Bericht (Ziffer 40) bereits eingeräumt wurde, trifft es zu, dass die in der Schweiz lebenden Fahrenden im Verlaufe des 20. Jahrhunderts zu Opfern von Schikanen und Verfolgungen wurden. In Anwesenheit einer Vertreterin des Bundesrates wurde Anfang Juni 1998 eine erste offizielle Studie über das Pro-Juventute-„Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse“ vorgestellt, für welche die ins Bundesarchiv überführten Hilfswerk-Akten erstmals wissenschaftlich ausgewertet wurden<sup>93</sup>. Die Untersuchung kam zum Schluss, dass zwischen 1926 und 1973 das Leben einzelner Menschen auf schwerste Weise beeinträchtigt, viele Familien auseinandergerissen und die Kultur der Jenischen diskriminiert worden sind. Die Stiftung Pro Juventute akzeptierte die Beurteilung durch die Historiker voll und ganz und entschuldigte sich in aller Form. Auch die Kantone, die durch das EDI konsultiert wurden, haben die Studie mit Betroffenheit zur Kenntnis genommen. Aufgrund der Ergebnisse dieser Konsultation hat der Bundesrat am 12. Januar 2000 beschlossen, eine popularisierte Fassung der Studie für die Aus- und Weiterbildung zu erstellen, eine französische und italienische Übersetzung der Studie vorzulegen sowie künftige Forschungsvorhaben im Verbund mit Kantonen und Forschungseinrichtungen zu fördern und zu koordinieren.

Vgl. sub 299

Die vom Schweizerischen Bundesarchiv im Juni 1998 publizierte historische Studie über das „Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse“ ist im März 2001 in französischer Sprache unter dem Titel „L'Œuvre d'entraide pour les enfants de la grand-route“ erschienen. Im Auftrag des Bundesamtes für Kultur hat das Marie-Meierhofer-Institut in Zürich im November 2001 eine popularisierte und mit zusätzlichen Erläuterungen versehene Kurzfassung der historischen Studie veröffentlicht; sie trägt den Titel „Kinder zwischen Rädern“.

57. Am 1. Mai 1997 wurde vom Bund die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“<sup>94</sup> errichtet, welche den Auftrag hat, zur Verbesserung der Lebenssituation und zur Wahrung des kulturellen Selbstverständnisses der fahrenden Bevölkerung in der Schweiz beizutragen.

<sup>90</sup> Diese umfassendste je durchgeführte Suchaktion kostete allein 800 Millionen Franken.

<sup>91</sup> Die gefundenen Summen waren weit weniger hoch, wie von Seiten der Kläger ursprünglich behauptet worden war. Da die beiden Grossbanken UBS und Credit Suisse im August 1998 bereits eine Pauschalzahlung von 1,8 Milliarden Franken zugesichert hatten, waren sämtliche Ansprüche gedeckt.

<sup>92</sup> Vgl. etwa den Zweiten Länderbericht der ECRI über die Schweiz vom 18. Juni 1999, Ziffer 19 f.

<sup>93</sup> LEIMGRUBER/MEIER/SABLONIER, Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse, Bundesarchiv Dossier 9, Bern 1998; vgl. auch SPJ 1998, S. 290.

<sup>94</sup> Aufgrund einer im Jahre 1991 eingereichten parlamentarischen Initiative beschloss das Parlament am 7. Oktober 1994 die Einrichtung der Stiftung. Siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen im dritten Teil, sub Ziffer 293.

Ihr Ziel ist es, Lösungen für die Hauptprobleme der Fahrenden in der Schweiz, namentlich die Frage nach den Standplätzen, der Hausiererpatente und der Einschulung der Kinder zu finden. In erster Linie dient die Stiftung als Forum, in dessen Rahmen Vertreter der Fahrenden, der Gemeinden, der Kantone und des Bundes gemeinsam nach Lösungen suchen. Eine weitere Aufgabe der Stiftung ist ihre Vermittlerrolle bei der Lösung konkreter Probleme. Schliesslich hat die Stiftung die Aufgabe, die Öffentlichkeit mit verschiedenen Projekten für die Anliegen der Fahrenden zu sensibilisieren.

Vgl. sub 293

Die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ wurde mit einem Stiftungskapital von einer Million Franken und einem ersten fünfjährigen Rahmenkredit für Betriebsbeiträge von 750'000 Franken ausgestattet. Am 14. Februar 2001 hat der Bundesrat dem Parlament einen Bundesbeschluss über einen zweiten Rahmenkredit an die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ für die Jahre 2002-2006 vorgelegt.

58. Im Vordergrund der aktuellen Probleme der Fahrenden in der Schweiz stehen die fehlenden Stand- und Durchgangsplätze sowie die unterschiedlichen kantonalen Regelungen des Wandergewerbes<sup>95</sup>. Zur Zeit wird in Zusammenarbeit mit der „Radgenossenschaft der Landstrasse“ ein Gutachten über die Bedürfnisse der Fahrenden erstellt (Inventar bereits bestehender und zusätzlich benötigter Plätze in den Kantonen und Gemeinden), welches als Grundlage weiteren staatlichen Handelns dienen soll. Das EDI hat seinerseits eine Vernehmlassung bei den Kantonen über die Situation der Fahrenden durchgeführt, deren Ergebnisse dem Bundesrat und den Kantonsregierungen zur Kenntnis gebracht und als Arbeitsgrundlage an die Stiftung weitergeleitet wurden.

Vgl. sub 294

59. Schliesslich sei hier auf den Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) zu Opportunität eines Beitritts der Schweiz zur ILO-Konvention Nr. 169 über die Rechte indigener Völker verwiesen. Dieser Bericht analysiert detailliert die Rechtslage der Fahrenden in der Schweiz, laufende Erlassvorhaben auf kantonaler und Bundesebene (etwa Revision des Wandergewerbes)<sup>96</sup>.

Vgl. sub 262 / 296

1999 hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (**Seco**) einen **Bericht zur Opportunität eines Beitritts der Schweiz zur Konvention Nr. 169** verfasst. Auf der Grundlage dieses Berichtes hat der Bundesrat vorgeschlagen, die Prinzipien der Konvention Nr. 169 in das Leitbild der schweizerischen Zusammenarbeit aufzunehmen und sich innenpolitisch von diesen Prinzipien inspirieren zu lassen. Am 14. November 2000 hat der APK-NR eine Motion eingereicht, welche den Bundesrat beauftragt, die Konvention Nr. 169 zu ratifizieren. Da der Anwendungsbereich dieser Konvention unklar war, hat sich die Schweiz zur Klärung der Frage des Anwendungsbereiches an das IAA gewandt. In einer offiziellen Stellungnahme vom 8. Februar 2001 (Bericht des Generaldirektors der IAO an den Verwaltungsrat, GB 280/18) hat die IAO darauf hingewiesen, dass nichts dagegen spricht, dass die **Fahrenden** von der Konvention Nr. 169 gedeckt sind, wenn sich die subjektiven (die Bereitschaft, als Stammesvolk angesehen zu werden) sowie die objektiven von diesem Instrument festgelegten Voraussetzungen erfüllen. Die Fahrenden haben ihre Bereitschaft, der Konvention Nr. 169 zu unterliegen, zum Ausdruck gebracht und die

---

<sup>95</sup> Jahresbericht der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende 1998, Seite 3.

<sup>96</sup> Siehe die nachfolgenden Ausführungen im dritten Teil, sub Ziffer 262.

Behandlung der Fahrenden im Rahmen anderer internationaler Instrumente bestätigt, dass sie die objektiven Voraussetzungen erfüllen.

Übereinstimmend der Ratifizierungspraxis des Bundesrates werden nur Instrumente ratifiziert, sofern das positive Schweizer Recht mit den Forderungen dieses Instruments im Einklang ist<sup>97</sup>. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass dies in Bezug auf die Konvention Nr. 169 nicht der Fall ist, da die Umsetzung dieser Konvention Gesetzesänderungen und erhebliche finanzielle Verpflichtungen in Bezug auf die Fahrenden mit sich bringen würde. Durch den Beschluss vom 30. Mai 2001 beantragte der Bundesrat die Ablehnung der Motion und beauftragte die Bundesverwaltung, einen detaillierten internen Bericht über die Auswirkungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene einer eventuellen Ratifizierung dieses internationalen Instrumentes zu verfassen. Vorgesehen ist, dass der Bundesrat auf der Grundlage dieses Berichtes die Ratifizierung der Konvention Nr. 169 erneut überprüft. Zurzeit arbeitet das Wirtschaftsdepartement (**Seco**-INDA) noch an diesem Bericht.

Es sollte noch erwähnt werden, dass der Nationalrat am 5. Juli 2001 die Motion der APK-NR (00.3604) bestätigt hat. Die APK-NR hat die Motion am 8. November einstimmig abgelehnt und am 5. Dezember hat der Ständerat sie abgelehnt. Der Bericht für den Bundesrat hinsichtlich der Konvention Nr. 169 wird voraussichtlich im Herbst dieses Jahres vorliegen.

### 5.3 Ausländische Bevölkerung

#### 5.3.1 Bemerkungen zur Migrationspolitik

60. Auf die Politik der Schweiz im Bereich der Einwanderung wird im zweiten Teil des vorliegenden Berichts näher eingegangen. Es sei aber bereits hier darauf hingewiesen, dass sich der Bundesrat seit dem Ersten Bericht nachhaltig um neue Lösungsansätze in der Frage der Integrations- und Migrationspolitik bemüht hat und in der Zwischenzeit an einer besseren Abstimmung der Asyl- und der Ausländerpolitik gearbeitet wurde.

#### 5.3.2 Aufnahme- und Kontingentierungspolitik im allgemeinen

61. Mit der Teilrevision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO)<sup>98</sup> vom 1. November 1998 hat sich der Bundesrat für das duale Zulassungssystem entschieden, welches eine Neuzulassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in erster Linie aus den EU- und EFTA-Staaten vorsieht. Mit diesen Staaten bestehen bereits heute sehr enge politische, wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen, die mit den ausgehandelten sektoriellen bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, namentlich auch im Bereich des Personenverkehrs, noch zusätzlich vertieft werden sollen. Gänzlich aufgegeben wurde damit das vom Ausschuss kritisierte „Drei-Kreise-Modell“<sup>99</sup>.

#### 5.3.3 Asylpolitik im Besonderen

62. Institutionell und rechtlich sind die beiden Bereiche der schweizerischen Ausländer- und der Asylpolitik bis heute weitgehend voneinander getrennt. In der Praxis bestehen allerdings zahlreiche Berührungspunkte und Überschneidungen. Zur Zeit werden deshalb Anstrengungen unternommen, die Asyl-, die Ausländer- und die Arbeitsmarktpolitik mit der Formulierung einer umfassenden Migrationspolitik stärker zu vernetzen. Die

<sup>97</sup> BBI 1969 I 729; 2000 I 314.

<sup>98</sup> SR 823.21.

<sup>99</sup> Für weitere Einzelheiten siehe die nachfolgenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffern 81 ff. und im dritten Teil, sub Ziffern 270 ff.

schweizerische Asylpolitik orientiert sich an folgenden Prinzipien, die als Kernpunkte des humanitären Verständnisses der Schweiz gelten:

- Wer im Heimatstaat nach den völkerrechtlich anerkannten Kriterien bedroht oder verfolgt wird, erhält in der Schweiz Asyl.
- Für notleidende Menschen in Kriegs- oder Katastrophengebieten bemüht sich die Schweiz, vor Ort rasch Hilfe zu leisten. Sie beteiligt sich an internationalen Gemeinschaftsaktionen, die zum Schutz und zur Unterstützung von notleidenden Bevölkerungsgruppen organisiert werden.
- Wenn Hilfsmassnahmen vor Ort aufgrund akuter Gefährdung unmöglich sind, nimmt die Schweiz Personengruppen aus Kriegs- oder Katastrophengebieten vorübergehend innerhalb der eigenen Grenzen auf.
- Parallel dazu bemüht sich der Bundesrat in internationaler Zusammenarbeit um nachhaltig wirksame Massnahmen zur Eindämmung der Ursachen von Flucht und unfreiwilliger Migration.

63. Das schweizerische Asylgesetz wurde in den letzten Jahren immer wieder in Teilbereichen angepasst, damit es die erforderlichen Instrumente zur Bewältigung neuer Entwicklungen im Asylbereich umfasste. In der Folge ist es zu einer schwer überschaubaren Ansammlung von Ergänzungen und Verordnungen gekommen. Um diese Situation zu bereinigen, wurde das Asylgesetz (AsylG) einer Totalrevision unterzogen. Das neue Asylgesetz vom 26. Juni 1998 ist am 1. Oktober 1999 in Kraft getreten<sup>100</sup>. Neben der übersichtlichen Festschreibung der bisherigen Gesetzeselemente bringt das neue Gesetz zusätzliche Massnahmen zur Bekämpfung von Missbräuchen im Asylverfahren.

64. Die Schweiz ist sich auch weiterhin ihrer humanitären Verantwortung für Hilfesuchende bewusst, die in ihrem Heimatland der Verfolgung ausgesetzt sind. Namentlich schafft das Gesetz einen besseren Rechtsstatus für Kriegsvertriebene, welche in der Schweiz vorübergehend Schutz erhalten: Das Gesetz führte den Begriff der „Schutzbedürftigen“ ein, denen „vorübergehender Schutz“ gewährt werden kann<sup>101</sup>. Die Schweiz will damit ihren Schutz nicht nur Flüchtlingen gewähren, sondern auch den „Schutzbedürftigen“, die die Voraussetzungen des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Flüchtlingskonvention)<sup>102</sup> oder des Asylgesetzes nicht erfüllen: Diese Personen fliehen aus ihrer Heimat wegen Krieg, allgemeiner Gewalt oder systematischer Menschenrechtsverletzungen, ohne aber immer persönlich der Gefahr einer grausamen, unmenschlichen oder erniedrigender Strafe oder Behandlung ausgesetzt zu sein. Falls sich die Situation in ihren Heimatländern nicht normalisiert, erhalten diese Personen fünf Jahre nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes eine Aufenthaltsbewilligung, die bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes befristet ist. Nach zehn Jahren kann ihnen der Kanton eine Niederlassungsbewilligung erteilen. Wird

---

<sup>100</sup> SR 142.31. Nachdem das Referendum gegen das neue Asylgesetz zustande kam, entschied sich das Schweizervolk in der Abstimmung vom 13. Juni 1999 für die Einführung der revidierten Gesetzesbestimmungen. Gleichzeitig musste der Souverän über die Annahme des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich abstimmen, die bereits am 1. Juli 1998 in Kraft getreten waren und verschiedene Massnahmen des neuen Asylgesetzes vorwegnahmen.

<sup>101</sup> Vor Inkrafttreten des totalrevidierten Asylgesetzes gab es das Instrument der kollektiven vorläufigen Aufnahme, einer Ersatzmassnahme für die nicht vollziehbare Wegweisung, um auch nicht unmittelbar verfolgten Personen Zuflucht zu gewähren: Zuletzt beschloss der Bundesrat am 7. April 1999 die gruppenweise vorläufige Aufnahme von jugoslawischen Staatsangehörigen mit letztem Wohnsitz in der Provinz Kosovo. Diese wurde vom Bundesrat am 11. August 1999 wieder aufgehoben.

<sup>102</sup> SR 0.142.30.

„vorübergehender Schutz“ gewährt, so erhalten diese Personen das Recht auf Familiennachzug.

Ebenfalls wurden weitere rechtliche Verbesserungen hinsichtlich der besonderen Lage von Frauen und unbegleiteten minderjährigen Personen durchgeführt. Mit der Totalrevision 1998 hat der Gesetzgeber unter anderem vorgeschrieben, dass bei der Prüfung der Flüchtlingseigenschaft den frauenspezifischen Fluchtgründen Rechnung zu tragen ist (Art. 3 Abs. 2 AsylG). Derselbe Grundsatz gilt sowohl für Frauen als auch für unbegleitete minderjährige Personen bei der Umsetzung des Verwaltungsverfahrens, namentlich bezüglich der Anhörung zu den Asylgründen (Art. 17 Abs. 2 AsylG). Die Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV1; SR 142.311) hebt dies ebenfalls hervor (Art. 7 Abs. 7 AsylV1) und sieht überdies vor, dass die unbegleitete minderjährige Person im Asylverfahren von einer Vertrauensperson begleitet und unterstützt wird (Art. 7 Abs. 3 und 5 AsylV1).

65. In diesem Kontext ist ferner auf das Instrument der vorläufigen Aufnahme hinzuweisen. Diese wird angeordnet, wenn der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich ist (Artikel 44 Absatz 2 AsylG, Artikel 14a Absatz 1 ANAG). Seit Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes kann das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) zudem die vorläufige Aufnahme anordnen, wenn vier Jahre nach Einreichen des Asylgesuches noch kein rechtskräftiger Asylentscheid ergangen ist und der Vollzug der Wegweisung nach Ablehnung des Asylgesuches die betroffene Person in eine schwerwiegende persönliche Notlage führen würde (Artikel 44 Absatz 3 AsylG).

66. Zu erwähnen ist die sog. „Humanitäre Aktion 2000“: Der Bundesrat beschloss am 1. März 2000, im Sinne einer ausserordentlichen Aktion, mehrere Gruppen von Personen aus dem Asyl- und Ausländerbereich vorläufig aufzunehmen, die vor dem 31. Dezember 1992 eingereist sind. Bedingung ist, dass die lange Anwesenheit nicht auf einem missbräuchlichen Verhalten der Betroffenen beruht und dass diese sich in der Schweiz gut integriert haben. Diese Regelung umfasst unter der Bezeichnung „Humanitäre Aktion 2000“ potenziell rund 13'000 Personen – etwa zur Hälfte sri-lankische Staatsangehörige –, bei denen die lange Anwesenheit auf die Situation im Heimatstaat oder auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass die schweizerischen Behörden die Behandlung vieler Gesuche zu Gunsten anderer Prioritäten zurückstellen mussten. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass Personen, die sich seit vielen Jahren in der Schweiz aufhalten, endlich Gewissheit über ihren weiteren Verbleib in der Schweiz haben müssen. Nach der Bewältigung der ausserordentlichen Situation, die in den letzten Jahren im Asylbereich infolge der Konflikte in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo entstand, können sich die Asylbehörden heute dank des Rückgangs der Asylgesuche systematisch der Aufarbeitung von Pendenzen zuwenden<sup>103</sup>.

Im Rahmen einer humanitären Aktion hat das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) etwa 11'000 Personen im Zeitraum zwischen Januar 1999 und Ende Oktober 2001 eine

<sup>103</sup> Eine vorläufige Aufnahme können auf Antrag der Kantone und bei Fehlen von Ausschlussgründen folgende Gruppen von Personen, die vor Ende 1992 ein Asylgesuch eingereicht haben, erhalten: 5'294 Personen mit erstinstanzlich hängigem Asylgesuch; 944 Personen mit hängiger Beschwerde bei der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK); 6'500 Personen, deren Asylgesuch rechtskräftig abgewiesen wurde, bei denen aber der Vollzug der Wegweisung nicht erfolgte. Hinzu kommen 100-200 ehemalige Saisoniers und Kurzaufenthalter aus dem ehemaligen Jugoslawien, die nach Aufhebung der Aufenthaltsbewilligung infolge des Bosnien-Krieges vor dem 30. April 1996 ein Asylgesuch einreichten; 100-200 Personen, die ihr Asylgesuch im Hinblick auf die Erteilung einer Härtefall-Bewilligung durch die Kantone zurückgezogen und später die Härtefall-Bewilligung wegen Fürsorgeabhängigkeit wieder verloren haben; einige Dutzend Personen aus dem Ausländerbereich, deren Anwesenheit im Rahmen der Aktion „Bosnien und Herzegowina“ aus humanitären Gründen vorübergehend geregelt wurde.

Aufenthaltsbefugnis für die Schweiz erteilt. Zur gleichen Zeit hat das BTT über 15'000 Asylbewerbern, die auf eine definitive Entscheidung warten und den Integrationsanforderungen gerecht werden, eine vorläufige Aufnahme anerkannt.

67. Ende 1998 waren beim BFF bzw. bei der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) die Asylgesuche von rund 45'000 Personen hängig<sup>104</sup>. Weitere 28'400 Personen hielten sich zum selben Zeitpunkt noch in der Schweiz auf, obwohl ihr Asylgesuch bereits rechtskräftig abgewiesen worden war. Im Jahr 1998 wurden 2'032 (9,5%) der Asylsuchenden als Flüchtlinge anerkannt und erhielten den Asylstatus. Insgesamt befanden sich Ende 1998 rund 24'500 anerkannte Flüchtlinge in der Schweiz. Diese haben das Recht auf einen dauernden Aufenthalt in unserem Land. Im Jahre 1999 wurde - hauptsächlich als Folge des Kosovo-Konfliktes - mit 46'068 Asylgesuchen (+11%) ein neuer Rekord erreicht<sup>105</sup>. Im Ganzen letzten Jahr wurden 2'050 Asylbewerber als Flüchtlinge anerkannt; das ergibt eine durchschnittliche Anerkennungsquote von 5,7%. In 27'143 Fällen wurden negative Entscheide gefällt. Auf 6'693 Gesuche wurde nicht eingetreten, weitere 11'378 Fälle stehen in der Rubrik „Andere Entscheidungen“, welche überwiegend Gesuchsrückzüge im Zusammenhang mit dem Rückkehr-Sonderprogramm Kosovo umfasst (siehe nachfolgend Ziffer 68). Die durchschnittliche erstinstanzliche Verfahrensdauer zur Gesuchsbehandlung betrug 127 Kalendertage. Mit ihren 46'068 neuen Asylgesuchen per Ende 1999 steht die Schweiz nach der BRD (88'239 per Ende November 1999) und Grossbritannien (64'140) im internationalen Vergleich der absoluten Zahlen weltweit gesehen an dritter Stelle. Für das Jahr 2000 rechnet das BFF mit rund 19'000 Asylgesuchen und einem allmählichen Rückgang der Ausgaben von fast 1,5 Milliarden Franken auf etwa 1 Milliarde Franken bis zum Jahr 2003.

68. Im Rahmen des vom Bundesrat beschlossenen Rückkehr-Sonderprogramms für Kosovo-Asylbewerber mit abgestuften finanziellen Leistungen zur Wiedereingliederung in der alten Heimat wurde in den ersten beiden Phasen, wovon die zweite Phase am 31. Mai 2000 auslief, die freiwillige und rasche Rückkehr der Kriegsvertriebenen gefördert. Bis Ende 1999 sind 15'830 Personen freiwillig in Richtung Balkan ausgereist, per 23. Mai 2000 sind insgesamt 22'271 Personen mittels der vom BFF und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) durchgeführten Sonderflüge freiwillig in ihre Heimat zurückgekehrt. In diesem Zusammenhang sind auch die Einsätze schweizerischer Hilfswerke und der schweizerischen Armee im Ausland hervorzuheben<sup>106</sup>. Die Hilfe für die Konfliktopfer im ehemaligen Jugoslawien ist die grösste Aktion, welche die Schweiz je unternommen hat<sup>107</sup>.

Im Jahr 2000 haben 17'611 Personen in unserem Land Asyl beantragt. Diese Anzahl mag im Vergleich zum Rekordjahr 1999 mit etwa 46'000 Asylgesuchen niedrig erscheinen, entspricht aber der Entwicklung der Lage im Kosovo. Parallel zu diesem Rückgang sind

---

<sup>104</sup> Vgl. Bundesamt für Statistik, Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz 1998, S. 20 f., ferner die aktualisierten Daten des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) auf Internet, <http://www.asyl.admin.ch>.

<sup>105</sup> Die Schweiz hat damit nach Angaben des UNO-Flüchtlingshilfswerks (UNHCR) 1999 im Verhältnis zur eigenen Bevölkerung am meisten Asylsuchende aufgenommen, nämlich 6,5 pro 1'000 Einwohner. Auf Rang 2 dieser Statistik folgt Belgien mit 3,5 Asylsuchenden pro 1'000 Einwohner, Rang 3 teilen sich die Niederlande und Österreich mit je 2,5 Asylsuchenden.

<sup>106</sup> Vgl. Zeitschrift des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps (SKH-Journal) 4/99, Beilage, S. 1.

<sup>107</sup> Seit 1991 hat die humanitäre Hilfe des Bundes hierfür 260 Millionen Franken aufgewendet. Nicht eingerechnet sind dabei jene 120 Millionen Franken, welche das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) für die Rückkehrprogramme vor Ort in Bosnien-Herzegowina (96 Millionen) und im Kosovo (6 Millionen) bereitgestellt hat. Ebenfalls nicht berücksichtigt sind die Kosten der Schweizer Luftwaffe im Rahmen der „Operation Alba“ zur Versorgung der Flüchtlinge in Albanien per Helikopter im Frühling und Sommer 1999.

zwischen Juli 1999 und Dezember 2000 im Rahmen des Rückkehrhilfeprogramms, eine Initiative des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF) in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM), 32'679 Personen freiwillig in den Balkan zurückgekehrt. Neben den von der Schweiz gecharterten Sonderflügen erhalten die Programmteilnehmer finanzielle und materielle Unterstützung, damit ihnen die Wiedereinbürgerung in den Kosovo erleichtert wird.

Im Jahr 2000 hat das BFF insgesamt 38'307 Asylgesuche erstinstanzlich erledigt. In diesem Zeitraum wurde 2'061 Personen Asyl in der Schweiz gewährt, 16'966 Personen wurden vorläufig aufgenommen und 5'556 Personen erhielten eine Aufenthaltsbewilligung der Fremdenpolizei.

2001 stieg die Anzahl der Asylsuchenden leicht auf 20'633 an. Im Laufe dieses Jahres hat das BFF 2'253 Personen Asyl und 8'822 Personen eine vorläufige Aufnahme gewährt.

Am 31. Dezember 2001 belief sich der Bestand der Personen des Asylbereichs in der Schweiz auf 93'363. Davon waren 26'577 anerkannte Flüchtlinge und 30'734 vorläufig Aufgenommene. Die Asylgesuche von etwa 25'000 Personen werden zurzeit vom BFF oder der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) geprüft.

Ausgehend von voraussichtlich 23'000 Asylgesuchen im Jahr 2002 wird das Budget des BFF, das sich 1999 noch auf 1 Milliarde 500 Millionen Schweizerfranken belief, abermals unterhalb der Milliardengrenze liegen.

#### 5.3.4 Integrationspolitik

69. Die Schweizer Regierung hat sich wiederholt für eine Stärkung der auf allen politischen Ebenen ergriffenen Massnahmen zur Förderung der Integration ausgesprochen. Unter „Integration“ versteht man einerseits die Aufnahme ausländischer Staatsangehöriger in der Schweiz und andererseits ihre Fähigkeit, sich in ihr soziales Umfeld einzugliedern, ohne dabei auf ihre kulturelle Herkunft und ihre Nationalität zu verzichten (vgl. Ziffer 46 des Ersten Berichts). Integrationsmassnahmen sollen jedoch nur Personen zukommen, die sich noch während längerer Zeit in der Schweiz aufhalten werden. Bei Personen aus dem Asylbereich muss deshalb die Förderung der Rückkehrfähigkeit im Vordergrund stehen. Eine generelle Integration aller Ausländerinnen und Ausländer, die sich nicht nur für einen Kurzaufenthalt in der Schweiz aufhalten, wird vom Bundesrat abgelehnt<sup>108</sup>.

Vgl. sub 40

70. Die Integrationspolitik ist insbesondere auf Gemeindeebene weit fortgeschritten. So haben etwa die Städte Bern, Zürich, Basel, St. Gallen sowie der Kanton Luzern richtungsweisende Konzepte für die Integrationspolitik ausgearbeitet. Die Integration der Ausländerinnen und Ausländer wird hier als ein gesellschaftspolitisches Instrument und eine volkswirtschaftliche Notwendigkeit definiert und entsprechend kommuniziert.

71. Von besonderer Bedeutung ist auch die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), welche in der Berichtszeit ihre gesetzliche Verankerung im ANAG erfuhr<sup>109</sup>. Die EKA ist nun berechtigt, die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen für die soziale Integration vorzuschlagen und zu Beitragsgesuchen Stellung zu nehmen (Artikel 25a

---

<sup>108</sup> Stellungnahme des Bundesrates zur Motion Staatspolitische Kommission des Ständerates (97.060) Minderheit AEBY vom 3. März 1999 bezüglich Totalrevision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (99.3035).

<sup>109</sup> Zur EKA siehe die nachfolgenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffer 227 ff.

ANAG)<sup>110</sup>. Dieser Artikel gibt dem Bund die Möglichkeit, die Integrationsvorhaben von Kantonen, Gemeinden oder Dritten finanziell zu unterstützen. Zu erwähnen ist hier ferner der Integrationsbericht der EKA vom 22. Oktober 1999. Dieser empfiehlt unter anderem den Ausbau der Sprach- und Weiterbildung für ausländische Erwachsene, die stärkere Beteiligung der Ausländer an politischen Entscheiden sowie Projekte zur integrativen Förderung ausländischer Schüler. Das EJPD hat das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) beauftragt, auf der Grundlage dieses Berichts und gestützt auf Artikel 25a ANAG, eine Integrationsverordnung auszuarbeiten, welche am 1. Oktober 2000 in Kraft treten soll. Für das Jahr 2001 sind zur Unterstützung von Projekten 5 Millionen Franken vorgesehen, später wird der Bund sein Engagement auf 7,5 Millionen erhöhen.

72. Schliesslich ist auch auf die Integrationsmassnahmen des BFF an anerkannte Flüchtlinge hinzuweisen: Anerkannte Flüchtlinge erhalten mit dem positiven Asylentscheid unabhängig von ihrem Bedürftigkeitsgrad eine einmalige Pauschale für den Sprachunterricht ausbezahlt (Artikel 22 Absatz 1 Asylverordnung 2<sup>111</sup>). Zusätzlich erhalten fürsorgeabhängige Flüchtlinge mit dem positiven Asylentscheid eine einmalige Einrichtungspauschale ausgerichtet (Artikel 22 Absatz 2 Asylverordnung 2). Ferner kann das BFF einzelfallbezogene Leistungen zur beruflichen Eingliederung, namentlich Lohnkosten, Einarbeitungszuschüsse, Weiterbildungs-, Umschulungs- und Eingliederungsmassnahmen, vergüten (Artikel 45 Absatz 5 Asylverordnung 2). Das BFF beteiligt sich ebenfalls finanziell an Integrationsprojekten für anerkannte Flüchtlinge (Artikel 45 Asylverordnung 2). Für das Jahr 2000 sind dafür 4 Millionen Franken budgetiert.

Vgl. sub 40 / 228 / 327

Im Bereich der Flüchtlinge hat das BFF die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) beauftragt, einen **jährlichen Bericht zur Integration der Flüchtlinge in der Schweiz** zu verfassen. Der erste Bericht lag im November 2001 vor und enthält eine Anzahl Empfehlungen für eine effektive Integrationsförderung. Massnahmen sind namentlich zu treffen in den Bereichen Information, Sprachförderung, berufliche Integration und Betreuung traumatisierter Personen.

Das BFF hat für Jugendliche, die sich für die Themen Exil, Migration und Asyl interessieren, eine Webseite eingerichtet. Ausserdem haben in den letzten Jahren viele Schulklassen das BFF besucht und Mitarbeiter dieses Bundesamtes haben sich in Schulen begeben und mit Schülern aktuelle Fragen in den Bereichen Asyl und Migration behandelt.

Auch an Kultur wird gedacht. Das Bundesamt für Flüchtlinge organisiert regelmässig Ausstellungen, Vorträge oder Debatten zu den Themen Asyl und Migration. Unter dem Motto „Freiraum für Verletzlichkeit“ wurde 2001 oft für Verständnis und Nachdenken geworben. Die Vorführung der Werke des schweizerischen Bildhauers Schang Hutter in den Räumlichkeiten des BFF war einer der grossen Augenblicke eines Programms, das 2002 mit anderen Veranstaltungen wie die Ausstellung der Fotografien von Sebastião Salgado zum Thema „Migration, Flucht und Heimatlosigkeit“ fortgesetzt wird.

---

<sup>110</sup> Die Änderung des ANAG ist am 1. Oktober 1999 in Kraft getreten.

<sup>111</sup> Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 (SR 142.312).

## 5.4 Kampagnen gegen den Rassismus

### 5.4.1 Auf nationaler Ebene

73. Vorweg ist zu bemerken, dass sich in der Berichtszeit der Kampf gegen die Rassendiskriminierung intensiviert und sich auf verschiedenen Ebenen weiter entwickelt hat. Auf Bundesebene sind verschiedene konkrete Aktivitäten zu vermelden. Es seien als Beispiele der letzten Jahre erwähnt:

- Ein Bericht über den politischen Extremismus in der Armee vom 16. Dezember 1998: Dieser kommt zum Schluss, dass extreme politische Orientierungen bei Armeemitgliedern in etwa jenen der Zivilbevölkerung entsprechen und es sich bei den registrierten Vorkommnissen um Einzelfälle handelt. Er hält aber eindeutig fest, dass derartige Ereignisse klar sanktioniert werden müssen, und keinesfalls extremistische Umtriebe in der Armee geduldet werden dürfen. In diesem Sinne ist das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) daran interessiert, weitere präventive Massnahmen in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen zu prüfen und zu implementieren.
- Bei der Behandlung der Frage rassistischer und antisemitischer Angebote auf dem Internet nimmt die Schweiz im internationalen Vergleich eine führende Stellung ein (siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffer 254). Die Schweiz hat in diesen Zusammenhang das Expertenseminar zur „Conférence mondiale contre le racisme“ unterstützt, welches vom 16. bis 18. Februar 2000 in Genf stattfand, und an dem unter anderem juristische und technische Fragen über Rassismus auf dem Internet zur Sprache kamen.
- Zur Zeit wird auf Bundesebene die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution geprüft: Der Nationalrat hat am 4. November 1999 die parlamentarische Initiative „Eidgenössische Ombudsstelle für Menschenrechte“ gutgeheissen<sup>112</sup>. In welcher Form dem eruierten Handlungsbedarf Rechnung getragen werden soll (Ombudsstelle bzw. Einsetzung eines „Menschenrechtsbeauftragten“), hat die mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragte Kommission zu entscheiden.
- Die Berichte der EKR zu „Diskriminierungsverbot und Familiennachzug“ (1998); zu „Antisemitismus in der Schweiz“ (1998); zu „getrennte Klassen“ (1999); zu den „Muslime in der Schweiz“ (1999) sowie die dazu durchgeführte Fachtagung vom 18. Januar 2000.

### 5.4.2 Auf internationaler Ebene

74. Die Schweiz nimmt an einer Vielzahl von Bestrebungen internationaler Organisationen teil, die den Schutz von Minderheiten verstärken und damit, direkt oder indirekt, auch gegen rassistische Übergriffe gerichtet sind. Nachfolgend werden einige dieser Aktivitäten, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, aufgeführt<sup>113</sup>:

---

<sup>112</sup> Parlamentarische Initiative FANKHAUSER (Nr. 98.445).

<sup>113</sup> Siehe dazu auch den Bericht des Bundesrates über die Menschenrechtspolitik der Schweiz (Stellungnahme zum Postulat BÄUMLIN vom 17. Dezember 1997 [NR 97.3621]) im Anhang.

- Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarates (ECRI)<sup>114</sup>;
- Anlässlich der Konferenz über Holocaust-Vermögen in Washington im Dezember 1998 schlug die Schweiz vor, eine internationale Konferenz zu Rassismus und Antisemitismus auf dem Internet zu organisieren;
- Anlässlich ihrer Teilnahme am Holocaust-Forum in Stockholm vom 26./28. Januar 2000 hat die Schweizer Regierung erneut auf das Missbrauchspotential des Internets hingewiesen;
- Teilnahme am gemeinsamen Programm „Nationale Minderheiten“ des Europarates und der Europäischen Kommission (z.B. Teilnahme an der Konferenz der Regierungsgämter für nationale Minderheiten);
- Unterstützung der Bestrebungen der OSZE: vgl. etwa die OSZE-Konferenz in Locarno vom 18. bis 20. Oktober 1998 („Governance and Participation: Integrating Diversity“), unter anderem zur Diskussion von Fragen des Einbezugs nationaler Minderheiten in den nationalen Entscheidungsprozess;
- Ferner ist die Europäische Sicherheitscharta zu erwähnen (OSZE-Gipfeltreffen vom 18.-19. November 1999 in Istanbul): Die Schweiz hat sich bei der Aushandlung der Europäischen Sicherheitscharta erneut für die Frage der nationalen Minderheiten eingesetzt;
- Die Schweiz unterstützt gezielt den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten: Projektfinanzierungen, Entsendung des Projektkoordinators Michael Murezzi (seit Frühling 1999);
- Teilnahme an der Arbeitsgruppe des Europarates über die Roma und Sinti;
- Teilnahme an der Arbeitsgruppe der UNO über den Schutz der Minderheiten sowie der Arbeitsgruppe über die autochthonen Völker.
- Förderung der Menschenrechte und des gegenseitigen Verständnisses durch Entwicklungszusammenarbeit (vgl. diverse Aktivitäten des DEZA).

Vgl. sub 254

Während der **dritten Weltkonferenz gegen Rassismus**, die im südafrikanischen Durban vom 31. August bis 7. September stattfand. Hat sich die Schweiz vor allem für die Bekämpfung von rassistischen Internetseiten eingesetzt.

---

<sup>114</sup> Vgl. den Zweiten Länderbericht über die Schweiz vom 18. Juni 1999, welcher von der ECRI an ihrer 20. Vollversammlung vom 7.-10. Dezember 1999 in Strassburg angenommen und an der 694. Versammlung des Ministerkomitees des Europarates am 19. Januar 2000 vorgelegt wurde.



## Zweiter Teil: Artikelweise Überprüfung der Umsetzung der Artikel 2 bis 7 des Übereinkommens

### 1. Artikel 2: Verurteilung der Rassendiskriminierung

#### 1.1 Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und b: Gleichbehandlungsgebot durch staatliche Behörden

75. Wie im ersten Teil dieses Berichts bereits dargelegt, haben Volk und Stände am 18. April 1999 eine neue Bundesverfassung (nBV) angenommen, welche am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist. Der in Artikel 4 aBV enthaltene, allgemeine Grundsatz der Rechtsgleichheit und des Diskriminierungsverbotes hat eine fest etablierte Rechtsprechung hervorgebracht<sup>115</sup>, die durch die nachgeführte Bundesverfassung in keiner Weise in Frage gestellt wird. Vielmehr hält Artikel 8 Absätze 1 und 2 nBV ausdrücklich fest:

„Artikel 8           Rechtsgleichheit

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

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

Vgl. sub 120 ff / 318

76. Im Vergleich zum Text der Bestimmung von Artikel 4 aBV wird in Artikel 8 Absatz 1 nBV klar festgehalten, dass das *Rechtsgleichheitsgebot* nicht bloss auf *Schweizer*, sondern auf *alle* Personen Anwendung findet. Diese Anpassung trägt der Rechtsprechung des Bundesgerichts und der in der herrschenden Lehre seit langem vertretenen Auffassung Rechnung, wonach sich auch ausländische Personen auf Artikel 4 aBV berufen können<sup>116</sup>. Das Rechtsgleichheitsgebot verlangt jedoch nur, dass Gleiches im Ausmass seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird<sup>117</sup>. Das Rechtsgleichheitsgebot erlaubt Ungleichbehandlungen, wenn diese mit ernsthaften, sachlichen Gründen gerechtfertigt werden können, d.h. wenn die Situationen, in denen sich zwei Personen oder Gruppen befinden, in wichtigen Aspekten derart verschieden sind, dass sich eine unterschiedliche Behandlung aufdrängt.

77. Obwohl zur Zeit der Redaktion dieses Berichtes noch keine Entscheide zu Artikel 8 Absatz 1 nBV vorlagen, ist klar, dass diese Bestimmung eine reine Nachführung darstellt und die ständige Praxis zu Artikel 4 Absatz 1 aBV weiter gilt. Es kann daher zur Praxis des Bundesgerichts festgehalten werden, dass im Rahmen von Artikel 8 nBV das Bundesgericht weiterhin untersucht, ob eine gesetzliche Regelung oder die Auslegung einer Rechtsnorm „rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden

---

<sup>115</sup> Siehe den Ersten Bericht der Schweiz, Ziffern 50 ff.

<sup>116</sup> Artikel 4 aBV garantierte, dass „alle Schweizer vor dem Gesetze gleich“ seien. Das Bundesgericht hat schon 1888 den persönlichen Geltungsbereich auf Ausländerinnen und Ausländer erstreckt, und zwar ohne Beschränkung auf Personen mit Wohnsitz in der Schweiz (BGE 14, 489 ff.).

<sup>117</sup> JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 396 ff.; WALTER KÄLIN/MARTINA CARONI, Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft, in: WALTER KÄLIN (Hrsg.), Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung: Verfassungs- und menschenrechtliche Aspekte, Basel/Genf/München 1999, S. 67-94, S. 68.

Verhältnissen nicht ersichtlich ist<sup>118</sup> bzw. Unterscheidungen unterlässt, obwohl sie sich sachlich aufdrängen. Gefordert ist eine gleichartige Behandlung nur bei Verhältnissen, die im Wesentlichen gleich sind. Ungleiche Situationen sind ihren sachlichen Unterschieden entsprechend verschieden zu regeln<sup>119</sup>.

78. Das Rechtsgleichheitsgebot garantiert damit eine Differenzierung der Rechtsordnung, die auf sachlich begründete Unterscheidungen abstellt<sup>120</sup>. Daraus folgt, dass eine Ungleichbehandlung positiver Art, das heisst spezifische und vorübergehende Förderungsmassnahmen zugunsten besonders benachteiligter Gruppen, welche den Ausgleich früherer oder aktueller Diskriminierung bezweckt, verfassungsrechtlich nicht nur zulässig, sondern unter Umständen sogar geboten sind<sup>121</sup>. Solche positiven Massnahmen können aber nur den Zweck haben, bestehende Benachteiligungen zu beseitigen und die Gleichstellung bisher benachteiligter Gruppen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ordnung zu verwirklichen, ohne aber eigentliche Privilegierungen zu schaffen.

79. Das in der früheren Verfassung in Artikel 4 Absatz 2 nur für die *Geschlechterdiskriminierung* ausdrücklich verankerte Diskriminierungsverbot erfasst laut dem heutigen Verfassungstext *weitere Bereiche*: Es untersagt unter anderem eine Person wegen ihrer Rasse, ethnischen Herkunft, Sprache oder religiösen Überzeugung, d.h. wegen eines verpönten Unterscheidungsmerkmals im Vergleich zu einer anderen Person, die sich in einer vergleichbaren Situation befindet, dieses Merkmal jedoch nicht aufweist, zu benachteiligen<sup>122</sup>. Die Verfassungsgarantien von Artikel 8 Absatz 1 und 2 nBV verbieten somit Menschen unter anderem einfach deshalb unterschiedlich zu behandeln und damit zu benachteiligen, weil sie fremder Herkunft sind oder einer anderem Kultur oder Religion angehören. Die Bestimmung untersagt damit der Mehrheit, die Minderheit und deren Angehörige wegen ihrer Herkunft bzw. wegen sprachlicher, kultureller, ethnischer oder ähnlicher Merkmale durch Ungleichbehandlung zu benachteiligen.

80. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass das Bundesgericht seine Rechtsprechung betreffend die Voraussetzungen, unter welchen Ausländerinnen und Ausländer die Handels- und Gewerbefreiheit anrufen können, in zwei Urteilen präzisiert hat: In einem Urteil vom 26. Februar 1997 (BGE 123 I 19) betreffend die Zulassung eines Ausländers zum Anwaltspraktikum hat das Bundesgericht festgestellt, dass sich eine ausländische Person mit einer Jahresaufenthaltsbewilligung, die den fremdenpolizeilichen Einschränkungen untersteht, nicht wie eine ausländische Person mit einer Niederlassungsbewilligung auf die Handels- und Gewerbefreiheit berufen kann, um zum Anwaltspraktikum zugelassen zu werden (siehe auch nachfolgend Ziffer xx). In einem anderen Urteil vom 4. Juli 1997 (BGE 123 I 212) hat das Bundesgericht jedoch festgestellt, dass sich ein Ausländer, der von den arbeitsmarktlichen Begrenzungsmassnahmen ausgenommen ist und der gestützt auf Artikel 7 Absatz 1 ANAG Anspruch auf

---

<sup>118</sup> Statt vieler BGE 123 I 1 E. 6a, S. 7; 121 I 129, E. 4d, S. 134 und andere.

<sup>119</sup> Vgl. GEORG MÜLLER, Artikel 4, in: JEAN-FRANÇOIS AUBERT et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel et al. 1987 und spätere Nachlieferungen, Rz. 30, 39.

<sup>120</sup> MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, S. 396 ff.

<sup>121</sup> Botschaft des Bundesrates vom 2. März 1992 über den Beitritt der Schweiz zum internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung und zu der damit einhergehenden Revision der Strafrechtsnorm, BBl 1992 III 265 ff., Ziffer 521; MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, S. 447 ff.

<sup>122</sup> Während das Rechtsgleichheitsgebot den positiven Aspekt des Grundsatzes der Gleichbehandlung ausdrückt („alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“ [Artikel 8 Absatz 1 nBV]), stellt das Diskriminierungsverbot (Artikel 8 Absatz 2 nBV) gleichsam die negative Seite der Gleichbehandlung dar.

Erneuerung seiner Aufenthaltsbewilligung hat, auf die Handels- und Gewerbefreiheit berufen könne.

### 1.2 Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a: Das Problem der Diskriminierung unter Ausländern und der Vorbehalt der Schweiz zugunsten ihrer Immigrationspolitik

81. Die Schweizer Ausländerpolitik beruhte im Zeitpunkt der Präsentation des Ersten Berichts noch auf zwei Prinzipien: dem Grundsatz der Begrenzung der Ausländerzahl und dem Prinzip der Integration der Ausländerinnen und Ausländer, die hier leben und arbeiten (vgl. den Ersten Bericht, Ziffern 54 ff.). Während die Zulassung von Studierenden und von Stagiaires vor allem im Bereich der technischen Zusammenarbeit für alle ausländischen Staatsangehörigen nach gleichen Kriterien erfolgte, galt für die Zulassung zum Arbeitsmarkt das System der „traditionellen Rekrutierungsgebiete“. Dieses sogenannte Drei-Kreise-Modell war zu Beginn der neunziger Jahre für die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte eingeführt worden<sup>123</sup>.

82. In der Zwischenzeit wurde nun die Integrations- und Migrationspolitik der Schweiz in verschiedenen Teilen neu definiert. Das Drei-Kreise-Modell für die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländer wurde 1998 endgültig aufgegeben<sup>124</sup>. Die Schweizerische Regierung löste mit der Verordnungsrevision 1998/99 die Drei-Kreise-Politik ab<sup>125</sup> und wechselte entsprechend den Vorschlägen der Expertenkommission „Migration“ in deren Schlussbericht vom August 1996 zu einem „dualen Zulassungssystem“<sup>126</sup>. Die bis zum 31. Oktober 1998 von der Schweiz geübte Zulassungspraxis zum Arbeitsmarkt hatte gezeigt, dass aus dem früheren „zweiten Kreis“ (USA, Kanada, Australien und Neuseeland) praktisch nur hoch qualifizierte Arbeitskräfte eingereist waren. Die Revision des Rekrutierungssystems führt daher in der Praxis zu keinen wesentlichen Änderungen. Sobald also Arbeitsplätze in unserem Land nicht mit arbeitslosen Schweizern oder stellensuchenden Ausländern in der Schweiz, die zur Erwerbstätigkeit berechtigt sind, besetzt werden können, stehen der Wirtschaft in erster Linie Rekrutierungsmöglichkeiten in den EU/EFTA-Staaten zur Verfügung.

83. Von diesem Grundsatz können die Arbeitsmarktbehörden von Bund und Kantonen für Personen aus andern Ländern abweichen und Ausnahmen bewilligen, wenn diese gut qualifiziert sind und besondere Gründe eine Ausnahme rechtfertigen. Die Kontingentsvoraussetzungen, der Vorrang der inländischen Arbeitnehmer sowie das Prinzip der gleichen Lohn- und Arbeitsbedingungen gelten unverändert. Vorbehalten bleibt aber die Zulassung aus wichtigen humanitären Gründen, bei Aufenthalten zur Weiterbildung im Rahmen schweizerischer Hilfs- und Entwicklungsprojekte oder im

---

<sup>123</sup> Artikel 8 der Verordnung des Bundesrates vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO), SR 823.21. Die Politik wurde im Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik, BBl 1991 III 302, angekündigt. Vgl. BGE 122 II 113, 115 f.; ANDREAS AUER, *Constitution et politique d'immigration; la quadrature des trois cercles*, in: AJP 1996, S. 1230 f.

<sup>124</sup> Vgl. KÄLIN/CARONI, *Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft*, S. 80 ff.

<sup>125</sup> Auf den 1. November 1998 trat der geänderte Artikel 8 BVO in Kraft (AS 1998, S. 2726). Danach kann gestützt auf Artikel 8 Absatz 1 BVO eine Aufenthaltsbewilligung zur erstmaligen Ausübung einer Erwerbstätigkeit nur an Angehörige von EU- oder EFTA-Staaten erteilt werden. Personen aus anderen Staaten können nur noch ausnahmsweise rekrutiert werden, sofern es sich um Arbeitskräfte handelt, die über besondere Qualifikationen verfügen, die nachweislich für eine bestimmte Aufgabe unerlässlich sind.

<sup>126</sup> Siehe auch die nachfolgenden Ausführungen im dritten Teil, sub Ziffer.

Rahmen des Familiennachzuges. Diese Zulassungsgründe richten sich nicht nach dem dualen Rekrutierungsprinzip.

84. Das im Ersten Bericht (Ziffern 54 und 56) ausführlich behandelte Kriterium der Integrationsfähigkeit spielt im dualen Zulassungssystem keine Rolle mehr.

85. Aus der Sicht des Übereinkommens stellt die bevorzugende Behandlung von Angehörigen westeuropäischer Staaten im Rahmen der bestehenden engen Handelsbeziehungen, die zwischen der Schweiz und der EU durch die sieben sektoriellen bilateralen Abkommen vom 21. Juni 1999 noch vertieft werden sollen, keine grundsätzlichen Probleme<sup>127</sup>. Eines der sieben Abkommen regelt den freien Personenverkehr umfassend. Obwohl das Übereinkommen keinen allgemeinen Vorbehalt betreffend allfälliger privilegierender Spezialabkommen kennt, sind solche Abkommen, nach Ansicht des Bundesrates, mit dem Übereinkommen vereinbar, soweit sie im Rahmen enger wirtschaftlicher Verbindungen und auf der Basis der Gegenseitigkeit geschlossen werden<sup>128</sup>. Ein Rückzug des Vorbehaltes der Schweiz von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a soll näher geprüft werden, wenn die bilateralen Abkommen mit der EU und das geplante neue Ausländergesetz für Drittausländer in Kraft getreten sind.

Anlässlich der Prüfung des Zweiten periodischen Berichts der Schweiz über die Umsetzung des UNO-Paktes II hat der Menschenrechtsausschuss die Schweizerische Regierung über die neue Immigrationspolitik der Schweiz sowie über ihre Vereinbarkeit mit Artikel 2 (Gleichbehandlung bei der Beanspruchung der im Pakt anerkannten Rechte) und Artikel 26 (Allgemeingrundsatz der Gleichbehandlung) des Paktes II befragt. Vor diesem Ausschuss hat die schweizerische Delegation die Tatsache hervorgehoben, dass die Präferenz von Arbeitskräften aus dem ersten Kreis eine natürliche Folge der engen Handelsbeziehungen und des regen Austausches zwischen der Schweiz und diesen Ländern sei. Sie hat ebenfalls betont, dass das gegenwärtige System vom früheren Hauptkriterium für eine Zulassung (nämlich die aufgrund der Nationalität des Ausländers vorausgesetzte Integrationsfähigkeit) vollständig absieht und dass, auch wenn die Nationalität aufgrund völkerrechtlicher Verträge noch immer eines der Zulassungskriterien ist, es sich hierbei um ein objektives und angemessenes Kriterium handelt, das in keiner Weise zu rassendiskriminierenden Zwecken dient (vgl. 270ff).

### 1.3 Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben c und d: Das Diskriminierungsverbot und seine Geltung unter Privaten

86. Zur Frage des Diskriminierungsverbots und einer möglichen Drittwirkung auf das Verhältnis unter Privaten, kann grundsätzlich auf die Ausführungen im Ersten Bericht (Ziffer 57 ff.) verwiesen werden. Nach herrschender Praxis und Lehre ist eine direkte Drittwirkung des Diskriminierungsverbots von Artikel 8 nBV auf das Verhältnis unter Privaten von einigen Sonderfällen abgesehen, grundsätzlich ausgeschlossen<sup>129</sup>. Bereits in

<sup>127</sup> Vgl. die Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 2. März 1992, BBl 1992 III 265 ff., Ziffer 54.

<sup>128</sup> Vgl. etwa BGE 123 II 472 ff. zu Artikel 13 lit. h BVO und 28 Abs. 1 lit. a und b BVO betreffend Umwandlung der Saison- in eine Jahresbewilligung und zur Frage der Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der Neuregelung der Umwandlungsvoraussetzungen (E. 3 und 4b; Bestätigung der Rechtsprechung). Das Bundesgericht hielt fest, dass der Umwandlungsstopp für Angehörige von Staaten, die nicht der EFTA und der EU angehören, mit den von der Schweiz abgeschlossenen Staatsverträgen vereinbar ist: keine Verletzung des Diskriminierungsverbots gemäss Artikel 14 EMRK und Artikel 2 Abs. 2 UNO-Pakt I (E. 4c und d), des Rechtsgleichheitsgebots gemäss Artikel 26 UNO-Pakt II (E. 4d) und des Rassendiskriminierungs-Übereinkommens (E. 4e).

<sup>129</sup> G. MÜLLER, a.a.O., Rz. 26.

seiner Botschaft vom 2. März 1992 über den Beitritt der Schweiz zum Rassendiskriminierungsübereinkommen hatte der Bundesrat neben der Ergänzung des Strafgesetzbuches zusätzliche gesetzgeberische Massnahmen zur Umsetzung der in Artikel 2 Absatz 1 stipulierten Pflicht, rassendiskriminierendes Verhalten von Privatpersonen aktiv zu bekämpfen, als nur schwer realisierbar erachtet<sup>130</sup>.

87. Die neuere schweizerische Literatur und die Praxis des Bundesgerichts anerkennen zwar das Konzept der indirekten Horizontalwirkung von Grundrechten der Bundesverfassung zusehends<sup>131</sup>: Gerade hinsichtlich der Beseitigung von Diskriminierungen in privaten Verhältnissen wird in der Literatur zunehmend die Ansicht vertreten, dass rassendiskriminierenden Handlungen und Einstellungen in privaten Vertragsverhältnissen der Rechtsschutz versagt werden kann und darf<sup>132</sup>. Für das Arbeitsvertragsrecht kann insofern festgehalten werden: Als missbräuchlich und daher entschädigungspflichtig gilt etwa eine Kündigung, wenn sie wegen einer Eigenschaft ausgesprochen wird, „die der anderen Partei kraft ihrer Persönlichkeit zusteht“ (Artikel 336 Absatz 1 lit. a OR)<sup>133</sup>. Für das Mietrecht gilt ähnliches: So soll es einem Vermieter von Wohnräumen nicht erlaubt sein, „aus unbestimmten Befürchtungen, einer Antipathie oder einer grundsätzlich negativen Einstellung gegen eine gewisse Kategorie von Menschen“ einen Ersatzmieter abzulehnen, der ihm vom vorzeitig kündigenden Mieter vorgeschlagen worden ist (vgl. BGE 119 II 36 ff., 38 f.; 117 II 156 ff., 159). Das Bundesgericht hat etwa Asylsuchende als zumutbare Ersatzmieter qualifiziert, die nicht einfach wegen ihres Rechtsstatus abgelehnt werden dürfen<sup>134</sup>.

Hier wird eine unrechtmässige Kündigung aufgrund eines der Persönlichkeit einer Partei zugehörigen Grundes angeführt (Art. 336 Abs. 1 Bst. A OR). In Bezug auf eine Frage eines Ausschussmitgliedes hinsichtlich der tatsächlichen Einhaltung dieser Bestimmung, vor allem bei Ausländern, antworten wir folgendermassen: Die Erfahrung zeigt, dass diese Bestimmung immer im gleichen Masse angewendet wird, ganz gleich, ob es sich dabei um eine schweizerische, farbige oder ausländische Arbeitskraft handelt. Das Problem jedoch ist, zu beweisen, dass der Kündigungsgrund in der Persönlichkeit der anderen Partei liegt. Der Arbeitgeber hütet sich im Allgemeinen davor, ein solches Motiv schriftlich zu formulieren. Der Beweis kann oft nur über Zeugen erbracht werden, was vielerlei Schwierigkeiten mit sich bringt.

Die europäische Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG) versucht eine Lösung für dieses Problem zu finden, indem sie die Umkehrung der Beweislast in Artikel 10 § 1 verankert. Das bedeutet, dass Personen, die Tatsachen glaubhaft machen, die das Vorliegen einer unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung vermuten lassen, es dem Beklagten, in unserem Fall der missbräuchlichen Kündigungen dem Arbeitgeber, obliegt zu beweisen, dass keine Diskriminierung vorliegt. Das Schweizerische Recht kennt

<sup>130</sup> „Eine privatrechtliche Bestimmung, welche Privatpersonen rassendiskriminierende Unterscheidungen in ihren privaten Beziehungen generell verbieten würde, stiesse wohl auf besonders schwerwiegende Probleme in der praktischen Anwendung, da in privaten Beziehungen der Beweis rassendiskriminierender Motivation für ein bestimmtes Verhalten in der Regel schwierig zu erbringen sein wird“ (Botschaft, S. 291).

<sup>131</sup> Vgl. HÄFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rz. 1105 ff.

<sup>132</sup> MARTIN PHILIPP WYSS, Gesetzgeberische Massnahmen zum Abbau von Diskriminierungen - Handlungsbedarf und Modelle für die Schweiz?, in: WALTER KÄLIN (Hrsg.), Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung, ZSR-Beiheft 29, Basel/Frankfurt am Main 1999, S. 115 ff., S. 133.

<sup>133</sup> Diese Lösung knüpft an das Gleichstellungsgesetz (Artikel 9 GIG) an.

<sup>134</sup> Unveröffentlichter Bundesgerichtsentscheid vom 7. März 1995 (wiedergegeben in mietrechtspraxis, Zeitschrift für schweizerisches Mietrecht 1997, S. 155 ff.).

eine solche Umkehrung der Beweislast nur hinsichtlich der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (Art. 6 GIG) und nach unserem Wissen wurden noch keine Schritte unternommen eine Umkehrung der Beweislast im Bereich Rassendiskriminierung am Arbeitsplatz zu verankern.

88. Es bleibt trotzdem festzuhalten, dass das schweizerische Privatrecht mit einzelnen Ausnahmen keinen allgemeinen Kontrahierungszwang kennt. Privatpersonen können in ihren privaten Rechtsbeziehungen etwa Arbeits- oder Mietverträge mit Vertragspartnern ihrer Wahl abschliessen, solange keine strafrechtlichen Bestimmungen verletzt werden.

#### 1.4 Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e: Förderung integrationistischer Organisationen und Bewegungen

89. Dieser Punkt wird nachfolgend im Kapitel über Artikel 7 des Übereinkommens (positive Massnahmen gegen rassistisches Benehmen) behandelt.

## 2. Artikel 3: Verurteilung der Apartheid

90. Die Schweiz hatte das Apartheidregime in Südafrika bereits früh verurteilt. Von 1986 bis zum Frühjahr 1994 stellte sie, wie bereits im Ersten Bericht dargelegt (Ziffern 61 ff.), für die Durchführung eines „Programms der positiven Massnahmen“ zur Überwindung der Apartheid und den Durchbruch zur Demokratie 50 Millionen Franken zur Verfügung. Nach dem Zustandekommen demokratischer Wahlen im April 1994 wurde beschlossen, den Übergangsprozess in Südafrika und den Aufbau einer demokratischen Gesellschaft mit einem Sonderprogramm während fünf Jahren (1994-1999) zu unterstützen. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit hat die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) 60 Millionen Franken zur Verfügung gestellt, weitere 20 Millionen Franken wurden für friedens- und demokratiefördernde Massnahmen durch das EDA eingesetzt. Im Sommer 1998 wurde beschlossen, dieses Programm um weitere fünf Jahre (bis 2004) zu verlängern.

91. Die aktuellen Beziehungen der Schweiz mit Südafrika sind sehr gut und wurden in den letzten Jahren intensiviert<sup>135</sup>. Seit den allgemeinen und freien Wahlen 1994 und 1999 hat sich die Demokratie in Südafrika weiter stabilisiert. Die Regierung Präsident MANDELAS setzte die Versöhnung und den Ausgleich der tief gespaltenen Gesellschaft über alle anderen Prioritäten. Bis die Jahrzehnte der Apartheid überwunden sind wird es allerdings noch einige Zeit dauern. Die DEZA leistet hier mit ihrem Sonderprogramm der Entwicklungszusammenarbeit einen wichtigen Beitrag zur Reduktion der Unterschiede zwischen Reich und Arm, sowie zur Stabilisierung und Vertiefung der südafrikanischen Demokratie. Die Schwerpunkte der Zusammenarbeit sind die *Landreform* (bisher Landlose sollen Landbesitzer werden; Unterstützung ländlicher Gemeinschaften, der Gesetzgebung sowie Information über den Zugang und die Rückgabe von Land), die *Basiserziehung* (bessere Ausbildung und damit mehr Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt; Schulentwicklung im Primarbereich, Stipendienprogramme, Erwachsenenbildung und Alphabetisierung) sowie *Demokratisierung und Zivilgesellschaft* (Förderung und Vertiefung der demokratischen Kultur, des Verständnisses und der Respektierung der Menschenrechte, Stärkung der Rechte benachteiligter Gruppen). Die DEZA hatte in Südafrika schon vor 1994 Nichtregierungsorganisationen unterstützt, welche sich für eine demokratische Gesellschaft nach dem Gleichheitsprinzip einsetzten. Das gegenwärtig laufende und zeitlich auf Ende 2004 begrenzte Sonderprogramm der DEZA soll mithelfen, den Übergang in die

<sup>135</sup> Vgl. dazu etwa die Antworten des Bundesrates auf die Einfache Anfrage NR HOLLENSTEIN (97.1031) vom 20. März 1997 und die Interpellation Sozialdemokratische Fraktion (99.3015) vom 1. März 1999.

Nach-Apartheid-Zeit weiterhin mit möglichst wenig sozialen Spannungen und Gewalt zu bewerkstelligen.

92. Gleichzeitig führt das EDA ein Programm von friedensfördernden Massnahmen durch. Im Rahmen der friedens- und demokratiefördernden Massnahmen hat die Schweiz spezifisch die „Truth and Reconciliation Commission“ (Wahrheitskommission) Südafrikas, welche durch die Aufarbeitung der Vergangenheit einen wichtigen Beitrag zur Versöhnung im Land leistet, durch verschiedene Beiträge unterstützt. So wurden während rund eines Jahres zwei Experten als internationale Untersuchungsrichter zur Verfügung gestellt. Im Februar 1997 hat die Schweiz einen Vertrag mit der Wahrheitskommission unterzeichnet und als erstes Land einen Beitrag von 500'000 Franken für die Unterstützung der Opfer der Apartheidzeit zur Verfügung gestellt. Die erste Hälfte davon wurde sogleich im März 1997 einbezahlt. Ferner ist daran zu erinnern, dass das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)<sup>136</sup> seit 1995 mit 12 Millionen Franken die Entwicklung des privaten Wirtschaftssektors unterstützt und damit namentlich kleinere und mittlere Unternehmer aus den benachteiligten Bevölkerungsgruppen fördert.

93. Die gesamte Entwicklungszusammenarbeit des Bundes belief sich 1998 – einschliesslich der Programmbeiträge an diverse Hilfswerke – auf 17,7 Mio. Franken. Sie konzentrierte sich besonders auf die Provinz Eastern Cape, eine der ärmsten des Landes.

	1997 (Mio. Fr.)	1998 (Mio. Fr.)	1999 (Mio. Fr.)
Programme der DEZA (ohne PB an Hilfswerke)	12,8	11,5	7,5
Friedensfördernde Programme des EDA (PA III)	4,1	3,8	4,4
BAWI (seco)	2,5	1,0	1,7
<b>Total öffentliche Entwicklungszusammenarbeit</b>	<b>19,4</b>	<b>16,3</b>	<b>13,6</b>

### 3. Artikel 4: Massnahmen zur Bestrafung bestimmter rassen-diskriminierender Akte

#### 3.1 Artikel 4 Buchstabe a: Erlass der Strafbestimmungen von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB und Artikel 171c MStG

##### 3.1.1 Allgemeines

94. Artikel 4 Buchstabe a des Übereinkommens verlangt von den Vertragsstaaten unter anderem, in ihren Rechtsordnungen die Verbreitung von Ideologien, welche die Überlegenheit einer „Rasse“ oder den Hass zwischen „Rassen“ propagieren und die Aufreizung von Drittpersonen zu Rassendiskriminierungen mit Strafe zu bedrohen. Die Schweiz ist dieser Bestrafungspflicht durch den Erlass der Strafbestimmung von Artikel 261<sup>bis</sup> Absätze 1-3 des bürgerlichen Strafgesetzbuches (StGB)<sup>137</sup> sowie dem gleichlautenden Artikel 171c des Militärgesetzes (MStG)<sup>138</sup> nachgekommen. Nachdem gegen diese Bestimmungen das Referendum ergriffen worden ist<sup>139</sup>, wurden sie am

<sup>136</sup> Ehedem Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI).

<sup>137</sup> SR 311.0.

<sup>138</sup> SR 321.0.

<sup>139</sup> BBl 1993 II 895.

25. September 1994 mit 54,7% der abgegebenen Stimmen gutgeheissen<sup>140</sup>. Im Laufe der Kampagne, die der Abstimmung vorausging, haben die Gegner hauptsächlich die Beeinträchtigung des Grundrechts der Meinungs- und Informationsfreiheit kritisiert.

95. Die Frage des Spannungsverhältnisses zwischen der Anwendung und Auslegung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB und der Meinungsäusserungsfreiheit beschäftigte auch nach der Annahme der Bestimmung das Parlament noch mehrfach. So lehnte der Nationalrat auf Antrag des Bundesrates am 3. März 1999 die Motion GUSSET vom 19. Juni 1997 (NR 97.3327) ab<sup>141</sup>. Mit einer Motion vom 21. April 1999<sup>142</sup> verlangten sodann einige Parlamentarier des rechten politischen Flügels das Rassismugesetz wegen Kollision mit Artikel 16 der nachgeführten Bundesverfassung (Meinungs- und Informationsfreiheit) abzuschaffen und im Dezember 1999 forderte schliesslich ein Postulant die Abschaffung der EKR<sup>143</sup>. In seiner Stellungnahme zur Motion SCHERRER vom 18. August 1999 hielt der Bundesrat fest, dass die Meinungsfreiheit weder nach der alten noch nach der neuen Bundesverfassung vorbehaltlos gewährleistet ist. Zudem sei es aufgrund der kantonalen Prozessordnungen der meisten Kantone möglich, einem Anzeigenersteller die Verfahrenskosten aufzuerlegen und ihn zum Ersatz der Auslagen des Beschuldigten zu verpflichten, wenn er eine Strafanzeige wegen Verletzung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB mutwillig oder grobfahrlässig eingereicht hat. Der Bundesrat führte insbesondere aus:

„2. Die Meinungsfreiheit sichert jedermann das Recht, sich über beliebige Inhalte in irgendwelcher Form frei zu äussern. Das Recht auf Meinungsfreiheit ist nicht nur eine notwendige Bedingung für die zwischenmenschliche Kommunikation, sondern auch für die Funktionsfähigkeit eines demokratischen Gemeinwesens. Der hohe Stellenwert der Meinungsfreiheit ist der Grund, weshalb in der Praxis des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte der Schutzbereich dieses Rechts sehr umfassend umschrieben wird. [...]

3. Die Meinungsfreiheit ist jedoch weder nach der geltenden noch nach der neuen Verfassung vorbehaltlos gewährleistet. Wie dies in der Stellungnahme des Bundesrates vom 17. September 1997 zur Motion Gusset betreffend Revision des Rassismusklausels ausgeführt wird, hat der Schutz vor Diskriminierungen gegenüber der Meinungsfreiheit immer dann Vorrang, wenn durch eine Äusserung geradezu die Menschenwürde des Opfers verletzt wird. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts wie auch des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte sowie nach Artikel 36 der neuen Bundesverfassung sind darüber hinaus auch Einschränkungen der Meinungsfreiheit für Äusserungen mit einem rassistischen Inhalt zulässig. Solche Einschränkungen müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und sich in verhältnismässiger Weise auswirken. Im Hinblick auf die letzterwähnte Voraussetzung hat der Bundesrat in der Stellungnahme zur Motion Gusset darauf hingewiesen, dass die Anwendung der Strafbestimmung gegen Rassendiskriminierungen in den meisten Fällen in einem Spannungsverhältnis zur Meinungsfreiheit steht. Das bedeute aber nicht, dass derartige Konfliktsituationen zu einer unverhältnismässigen Beschränkung der

---

<sup>140</sup> BBl 1994 II 1419 f.; BBl 1994 V 531 und 533. Bei einer Stimmbeteiligung von 45,9% haben 1'132'662 Stimmberechtigte die Vorlage angenommen, 939'975 haben sie verworfen (vgl. auch Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1996, S. 378 f.).

<sup>141</sup> Amtl. Bull. NR 1999, S. 109. Siehe ferner: Interpellation KELLER „Stammtischgespräche und Rassismus-Strafnorm“ (NR 94.3375); Interpellation Fraktion der Freiheits-Partei der Schweiz vom 17. März 1999 „Rassismus. Missbräuchliche Anzeigen“ (NR 99.3092).

<sup>142</sup> Motion SCHERRER „Aufhebung des Rassismugesetzes“ vom 21. April 1999 (NR 99.3169).

<sup>143</sup> Postulat MÖRGELI „Abschaffung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus“ vom 22. Dezember 1999 (NR 99.3645); siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen sub Ziffer.

Meinungsfreiheit führen müssten. [...] Aber auch die neue Verfassung gibt keinen Freipass für rassendiskriminierende Äusserungen.“

96. Diese Problematik beschäftigte auch weitere politische Kreise und am 27./28. März 1997 reichte die Arbeitsgruppe „Junge Panther Schweiz JPS“ bei der Schweizerischen Bundeskanzlei eine Volksinitiative mit dem Ziel der Abschaffung der Rassismus-Strafnorm zur Vorprüfung ein<sup>144</sup>. Am 12. Mai 1998 wurde mit der Unterschriftensammlung für diese Volksinitiative unter dem Titel „Das freie Wort' unter gleichzeitiger Abschaffung des Verbots der Rassendiskriminierung“ begonnen<sup>145</sup>. Die in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs lancierte Initiative scheiterte jedoch bereits im Stadium der Unterschriftensammlung: Es gelang dem Initiativkomitee nicht vor Ablauf der Sammelfrist am 12. November 1999 die erforderliche Anzahl Unterschriften zu sammeln, um die Initiative fristgerecht einzureichen<sup>146</sup>.

97. Die Erfahrung zeigt, dass die Anwendung fast jeder neuen strafrechtlichen Bestimmung zu Beginn mit Schwierigkeiten verbunden ist und auch die Strafrechtsnorm gegen die Rassendiskriminierung diesbezüglich keine Ausnahme bildet. Laut einer repräsentativen Meinungsumfrage, die im Auftrag zweier jüdischer Organisationen vom GfS-Forschungsinstitut zum Thema Antisemitismus durchgeführt wurde und deren Ergebnisse im März 2000 veröffentlicht wurden<sup>147</sup>, befürworteten heute jedoch 69% aller Schweizerinnen und Schweizer die Anti-Rassismus-Strafnorm, nur gerade 15% lehnen sie ab. Darüber hinaus bildet sich zunehmend eine gefestigte Praxis der kantonalen Gerichte und des Bundesgerichts heraus, auf die nachfolgend (sub Ziffer 104 ff.) näher eingegangen wird.

### 3.1.2 Gesetzliche Grundlagen

98. Artikel 261<sup>bis</sup> des bürgerlichen Strafgesetzbuches (StGB) lautet:

„Wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion zu Hass oder Diskriminierung aufruft,  
wer öffentlich Ideologien verbreitet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung der Angehörigen einer Rasse, Ethnie oder Religion gerichtet sind,  
wer mit dem gleichen Ziel Propagandaaktionen organisiert, fördert oder daran teilnimmt,  
wer öffentlich durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt oder

---

<sup>144</sup> Die Volksinitiative gab im Rahmen der Vorprüfung Anlass zu einer Verfügung der Bundeskanzlei zur Titeländerung (BBl 1998 2533 ff.). Gegen diese erhob das Initiativkomitee Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht: Das Initiativkomitee wollte die Volksinitiative ursprünglich einzig mit „Das freie Wort“ betiteln. Die Bundeskanzlei stellte fest, dass in diesem Titel die an erster Stelle genannte, einzige ausdrücklich spezifizierte Massnahme (Abschaffung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB) und damit ein nach dem Bekunden der Urheberschaft selber entscheidendes Element des Initiativtextes fehlte. Damit bestand die Gefahr der Irreführung des unbefangenen Lesers bei der Lektüre des blossen Titels (vgl. Urteil der ersten öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 30. März 1998 [1A.314/1997/boh]).

<sup>145</sup> BBl 1998 2533-2545.

<sup>146</sup> BBl 1999 9553.

<sup>147</sup> Die Befragung zum Thema Antisemitismus wurde im Auftrag der „Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation“ (Cicad) in Genf und dem „American Jewish Committee“ (AJC) in New York durchgeführt. 1'210 Personen, repräsentativ ausgewählt unter den Stimmberechtigten der deutsch- und französischsprachigen Schweiz, wurden vom GfS-Forschungsinstitut im Januar 2000 telefonisch befragt.

diskriminiert oder aus einem dieser Gründe Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlost oder zu rechtfertigen sucht, wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion verweigert,

wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft.“

99. Die Täter werden von Amtes wegen verfolgt und mit Gefängnis (zwischen drei Tagen und drei Jahren) oder mit Busse bis zu 40'000 Franken bestraft. Artikel 171c MStG weist, bis auf die Strafdrohung (zusätzliche Möglichkeit einer bloss disziplinarischen Bestrafung in „leichten Fällen“), den identischen Wortlaut auf.

100. Der Inhalt der Strafrechtsbestimmung kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Verbot, öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse zu Hass aufzurufen oder Propagandaaktionen zu organisieren (Artikel 261<sup>bis</sup> Absätze 1-3 StGB).
- Verbot, den Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu leugnen, gröblich zu verharmlosen oder zu rechtfertigen suchen (Artikel 261<sup>bis</sup> Absatz 4 StGB).
- Verbot, eine angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion zu verweigern, wie zum Beispiel den Zugang zu einer öffentlichen Institution (Artikel 261<sup>bis</sup> Absatz 5 StGB).

101. Den verschiedenen Tatbestandsvarianten, die Artikel 261<sup>bis</sup> StGB enthält, sind einige Elemente und damit auch Fragestellungen gemeinsam. Dies gilt etwa für die Frage des geschützten Rechtsguts, für die Beschränkung des Handelns in der Öffentlichkeit und für den von der Norm geschützten Personenkreis. Vor allem die Frage nach dem geschützten Rechtsgut gab in der Lehre Anlass zu Auseinandersetzungen. Die beiden anderen Elemente erwiesen sich in Rechtslehre und Rechtsanwendung (siehe nachfolgend Ziffer 104 ff.) als weitgehend unproblematisch. Nachfolgend werden einige Grundzüge zusammengefasst, über die in der Praxis und Literatur weitgehend Einigkeit herrscht<sup>148</sup>:

102. Das Bundesgericht klärte in seiner Entscheid vom 5. Dezember 1997 (siehe nachfolgend Ziffer 109) die Frage nach dem geschützten Rechtsgut, und stellte fest, dass 261<sup>bis</sup> StGB sowohl den öffentlichen Frieden als auch die Menschenwürde schützt<sup>149</sup>. Wesentlich ist dabei, dass der öffentliche Friede nur mittelbar als Folge des Schutzes der

<sup>148</sup> MARCEL A. NIGGLI, Rassendiskriminierung: Ein Kommentar zu Art. 261<sup>bis</sup> StGB und Art. 171c MStG, Zürich 1996. 1999 erschien hierzu der von der Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz (GMS) und der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) herausgegebene Ergänzungsband Rassendiskriminierung, Gerichtspraxis zu Art. 261<sup>bis</sup> StGB, Analysen, Gutachten und Dokumentation der Gerichtspraxis 1995-1998; vgl. ferner ALEXANDRE GUYAZ, L'incrimination de la discrimination raciale, Diss. Lausanne 1996; KARL-LUDWIG KUNZ, Neuer Straftatbestand gegen Rassendiskriminierung - Bemerkungen zur bundesrätlichen Botschaft, in: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 109 (1992), S. 154 ff.; JÖRG REHBERG, Strafrecht IV: Verbrechen gegen die Allgemeinheit, 2. Aufl., Zürich 1996; GÜNTER STRATENWERTH, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II: Straftaten gegen Gemeininteressen, 4. Aufl., Bern 1995, § 39, Rz. 21 ff. sowie STEFAN TRECHSEL, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkomentar, 2. Aufl., Zürich 1997.

<sup>149</sup> Zuvor war unklar, ob Artikel 261<sup>bis</sup> StGB den öffentlichen Frieden schützt, wie dies ein beträchtlicher Teil der Lehre vertreten hat (vgl. Botschaft und noch den Ersten Bericht, Ziffer 66; ferner etwa KUNZ, a.a.O.; TRECHSEL, a.a.O.; kritisch STRATENWERTH, a.a.O.) oder aber die Menschenwürde (NIGGLI a.a.O.; REHBERG, a.a.O.).

Menschenwürde geschützt wird. Die Bestimmung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB schützt, was Absatz 4 unmissverständlich zum Ausdruck bringt, auch in den Absätzen 1 bis 3 sinngemäss die Würde des Menschen in seiner Eigenschaft als Angehöriger einer bestimmten Ethnie, Rasse oder Religionsgemeinschaft. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der schweizerische Gesetzgeber über die Anforderungen des Übereinkommens hinausgegangen ist, indem unter den strafbaren Handlungen ausdrücklich auch die Diskriminierung aus religiösen Gründen und die Verweigerung einer angebotenen Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, aufgeführt wird. Die strafrechtliche Bestimmung schützt nicht nur *Gruppen* von Personen, wie es vom Übereinkommen vorgesehen wird, sondern auch jedes *Individuum*.

103. Die im Gesetz genannten Gruppen müssen sich dadurch auszeichnen, dass sie im Hinblick auf Gemeinsamkeiten ihrer Angehörigen in Tradition, Sprache und Schicksal, zudem aber auch in ihren Wertvorstellungen und Verhaltensnormen, sich selber als Gemeinschaft empfinden, die sich von der übrigen Bevölkerung unterscheidet. Andererseits muss diese umgekehrt die Gruppe ebenfalls in diesem Sinn verstehen, im Fall der Zugehörigkeit zu einer Rasse ihr zudem bestimmte erbliche Merkmale zuschreiben. Die Anknüpfung an die gemeinsame Nationalität genügt daher nur dann, wenn diese regelmässig auch einer bestimmten Ethnie oder Rasse entspricht oder mindestens in der Öffentlichkeit so verstanden wird.

### 3.1.3 Praxis der Gerichte bei der Anwendung der Strafbestimmungen

#### a) Kantonale Rechtsprechung

104. In Anwendung der am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Strafbestimmung des Artikels 261<sup>bis</sup> StGB sind bis heute etwa 300 Urteile (inklusive eingestellte Verfahren) ergangen<sup>150</sup>. Jährlich kommen ungefähr 100 Fälle zur gerichtlichen Begutachtung. In der Berichtszeit hat sich eine gefestigte kantonale Gerichtspraxis entwickelt, die sich bei der Anwendung der Bestimmung auf eine fundierte wissenschaftliche Literatur stützen kann<sup>151</sup>.

Gemäss den uns zur Verfügung stehenden Informationen kam es 1999 und 2000 zu etwa 50 Verurteilungen wegen rassistischer Diskriminierung.

105. Eine Einteilung der bisher vorliegenden Entscheide ist nur schwer vorzunehmen, da die zugrundeliegenden Sachverhalte von sehr unterschiedlichem Charakter sind und sich nur für wenige Fälle ein gemeinsamer Nenner finden lässt: Eine klar eingrenzbar Gruppe von Sachverhalten, bei der es auch zu den meisten Verurteilungen kam, bilden antisemitische Handlungen. Zu Verurteilungen kam es unter anderem wegen dem Verfassen von Leserbriefen<sup>152</sup>, wegen Äusserungen in einem Rundbrief einer religiösen Vereinigung (vgl. nachfolgend Ziffer 109), wegen eines Schnitzelbanks, aber auch wegen sonstigen Kundgaben einer antisemitischen Haltung (Gebärden oder mündliche Äusserungen)<sup>153</sup>. Anlass zu mehreren Urteilen gaben aber vor allem Schriften, die das Leugnen, das Verharmlosen oder den Versuch der Rechtfertigung des Holocaust

<sup>150</sup> Für eine umfassende Übersicht vgl. die Zusammenstellung von H. STUTZ, die im Internet unter der Adresse <http://www.gra.ch> abgerufen werden kann. Siehe auch nachfolgend im dritten Teil, Ziffer 301 ff.

<sup>151</sup> Im Oktober 1996 ist der erste Kommentar zur Anwendung der Artikel 261<sup>bis</sup> StGB und 171c MStG erschienen: NIGGLI, Rassendiskriminierung: Ein Kommentar zu Art. 261<sup>bis</sup> StGB und Art. 171c MStG, Zürich 1996 sowie der 1999 erschiene Ergänzungsband zur Gerichtspraxis 1995-1998. Siehe vorstehend FN 34.

<sup>152</sup> Strafbefehl des Untersuchungsrichters des Bezirks Nord Vaudois vom 28. Mai 1998.

<sup>153</sup> Vgl. etwa Urteile des Strafgerichts Basel-Stadt vom 17. März 1998 und vom 22. April 1998 (Hitlergruss).

bezweckten<sup>154</sup>, und daneben auch Schriften, die mit notorischen Versatzstücken des Antisemitismus operieren<sup>155</sup>.

106. Ist bei den zuvor genannten Entscheiden ein gemeinsamer Nenner offensichtlich gegeben, so lassen sich die übrigen entschiedenen Sachverhalte hingegen nur schwer einordnen. Zu Verurteilungen kam es etwa wegen rassistischer Diskriminierungen bestimmter Gruppen von Personen. Allerdings sind die Tatmodalitäten zu unterschiedlich, als dass man einzelne typische Kategorien, in denen der Tatbestand von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB häufig als erfüllt (bzw. nicht erfüllt) erachtet wird, herausbilden könnte. Das Spektrum reicht von Sprayereien<sup>156</sup> über rassistische Anpöbelungen und Beschimpfungen<sup>157</sup> bis hin zur Androhung von tätlicher Gewalt<sup>158</sup>. Kein besonders aussagekräftiges Bild ergeben auch diejenigen Entscheide, in denen die Anwendbarkeit von Artikel 261<sup>bis</sup> verneint wurde; dies nicht zuletzt deshalb, weil nicht immer ersichtlich wird, ob ein Strafverfahren nicht weiterverfolgt wurde, weil die Beweislage unklar war oder weil die entscheidenden Behörden den Tatbestand als nicht erfüllt betrachteten. Immerhin kann man feststellen, dass die Anwendung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB vielfach bereits wegen fehlender Öffentlichkeit ausgeschlossen wurde; dies vor allem bei Auseinandersetzungen, die ohne Zeugen ausgetragen werden. Ergänzend ist noch zu erwähnen, dass es 1999 erstmals zur Verurteilung wegen des Vorenthaltens einer öffentlich angebotenen Dienstleistung gekommen ist.

107. Mehrere der Gerichtsverfahren zum Antirassismusetz sind bei den Medien und der Öffentlichkeit auf grosses Interesse gestossen, was ebenfalls dazu beiträgt der Begehung solcher strafbaren Handlungen vorzubeugen. Einer der spektakulärsten Fälle galt der Verfolgung eines notorischen Holocaust-Leugners<sup>159</sup>: Im April 1996 wurde am Bezirksgericht Baden (Kanton Aargau) Anklage von Seiten der Staatsanwaltschaft wegen Rassendiskriminierung erhoben, und im Juli 1998 wurde der Angeklagte zu 15 Monaten unbedingter Gefängnisstrafe und 8'000.-- Franken Busse verurteilt. Einem Zivilkläger, der den Angeklagten zusätzlich wegen Beschimpfung einklagte, hatte der Verurteilte 1'000.-- Franken zu bezahlen; 10'000.-- Franken aus dem Verkauf revisionistischer Bücher wurden eingezogen. Das Obergericht des Kantons Aargau bestätigte dieses Urteil im Juni 1999, worauf der Angeklagte das Urteil per Nichtigkeitsbeschwerde ans Bundesgericht weiterzog. Dieses wies die Nichtigkeitsbeschwerde jedoch am 22. März 2000 als unbegründet ab und bestätigte die unbedingte Gefängnisstrafe von 15 Monaten<sup>160</sup>.

108. Die kantonalen Behörden werden durch Artikel 1 Ziffer 16 der Mitteilungsverordnung vom 28. November 1994 (SR 312.3) verpflichtet, Urteile, Strafbescheide und Einstellungsbeschlüsse bezüglich Artikel 261<sup>bis</sup> StGB der

---

<sup>154</sup> Etwa Urteil des Kantonsgerichts Waadt vom 8. Juni 1998 bzw. des Tribunal correctionnel des Bezirks Vevey vom 8. Oktober 1997 („Les mythes fondateurs de l'Etat juif“); Strafbefehl des Generalprokurators des Kantons Genf vom 14. August 1997 (ebenfalls wegen dieses Buches).

<sup>155</sup> Vgl. etwa Strafbefehl des Untersuchungsrichteramtes Schaffhausen vom 18. März 1997.

<sup>156</sup> Etwa Entscheid der Jugendanwaltschaft des Bezirks Uster vom 14. Juli 1995.

<sup>157</sup> Etwa Strafbescheid des Untersuchungsrichteramtes des Bezirks St. Gallen vom 10. März 1998.

<sup>158</sup> Vgl. etwa das Urteil des Bezirksgerichts Zürich vom 16. Februar 1998.

<sup>159</sup> Die Presse berichtete regelmässig über den Verlauf des Verfahrens (vgl. etwa NZZ vom 6. Juli 1995, 10. April 1996, 12. März 1998, 17. Juli 1998, 22. Juli 1998, 24. Juni 1999, 30. Dezember 1999 und 27. April 2000).

<sup>160</sup> Urteil 6S.719/1999 vom 22. März 2000.

Bundesanwaltschaft mitzuteilen. Diese stellt unter anderem der EKR Kopien der so eingegangenen Urteile zur Verfügung<sup>161</sup>.

b) Rechtsprechung des Bundesgerichts

109. Am 5. Dezember 1997 hat das Bundesgericht seinen ersten Entscheid in Anwendung der neuen Strafrechtsbestimmung erlassen: In BGE 123 IV 202 äusserte sich das Bundesgericht zu Artikel 261<sup>bis</sup> Absätze 1 und 4 StGB und hielt fest, dass der Tatbestand die Würde des Einzelnen in seiner Eigenschaft als Angehöriger einer Rasse, Ethnie oder Religion schütze. Straffbar mache sich, wer jemanden wegen einer zugeschriebenen Rasse, Ethnie oder Religion diskriminiere, unabhängig davon, ob solche Eigenschaften tatsächlich bestehen (E. 3a). „Aufrufen“ sei auch als „aufreizen“ zu verstehen (E. 3b). Als öffentlich gelte insbesondere, was sich an einen grossen Adressatenkreis richte (E. 3d). Subjektiv setze der Tatbestand vorsätzliches Handeln aus rassendiskriminierenden Beweggründen voraus (E. 4c). Hintergrund der Angelegenheit bildete die Versendung zahlreicher Briefe mit antisemitischen Äusserungen. Das Bundesgericht bestätigte die dem Beschwerdeführer auferlegte unbedingte Freiheitsstrafe von vier Monaten und die Busse von 5'000.-- Franken.

110. Im Entscheid BGE 124 IV 121 hat das Bundesgericht sodann eine Beschlagnahme von Broschüren und CDs mit rassendiskriminierendem Inhalt geschützt: In diesem Urteil vom 30. April 1998 hat das Bundesgericht entschieden, dass selbst bei Fehlen einer strafbaren Handlung rassistische Literatur eingezogen und vernichtet werden könne. Damit bestätigte es einen Entscheid des Kantonsgerichts Neuenburg, das die Vernichtung von 20 Zeitschriften und 30 CDs rassistischen Inhaltes angeordnet hatte, währenddem die Empfänger dieser Erzeugnisse einer Verurteilung entgingen. Das Bundesgericht hielt in diesem Entscheid ausdrücklich fest, dass unter Artikel 261<sup>bis</sup> Absatz 1 StGB jede Behauptung fällt – in welcher Form und über welches Medium sie auch verbreitet wird –, die Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion im Bereich ihrer Menschenwürde einen minderen Wert zuschreibt (E. 2b).

1998 hat auch das EJPD, gefolgt vom Bundesrat, die Beschlagnahme und die Vernichtung von Material rassistischen Inhaltes (2 CDs und 3 Singles), auf das die Schweizer Bundespolizei gestossen war, bestätigt. Dieser Fall ist zurzeit Gegenstand eines Verfahrens beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Der Kläger beruft sich namentlich auf einen Verstoß seines Rechtes auf Freiheit der Meinungsäusserung (Artikel 10 EMRK).

111. Das Bundesgericht hält in einem Urteil vom 10. August 1999 fest, dass es keine Anwendung des Grundsatzes der Kaskadenhaftung bei Rassendiskriminierung geben kann<sup>162</sup>. Wer ein Buch rassistischen Inhaltes vertreibt, kann sich nicht auf die im Pressestrafrecht vorgesehene Kaskadenhaftung<sup>163</sup> berufen und die gesamte strafrechtliche Verantwortung auf den Autor abwälzen. Dies geht aus der schriftlichen Begründung des Urteils des Bundesgerichts im Falle eines Buchhändlers in Montreux hervor, welcher das revisionistische Buch „Die grundlegenden Mythen der israelischen Politik“ des französischen Autors ROGER GARAUDY angeboten und verkauft hatte. Wo eine gesetzliche Bestimmung gerade die Veröffentlichung bestimmter Inhalte untersagt, würde die im Pressestrafrecht vorgesehene Privilegierung des Täters dem Gesetzeszweck zuwiderlaufen. Dies gilt etwa für das Verbot der Darstellung von Gewalt und harter Pornographie (Artikel

<sup>161</sup> Siehe die nachfolgenden Ausführungen im dritten Teil, sub Ziffern xx ff.

<sup>162</sup> Urteil des bundesgerichtlichen Kassationshofs in Strafsachen vom 10. August 1999 (6S.810-813/1998).

<sup>163</sup> „Wird eine strafbare Handlung durch Veröffentlichung in einem Medium begangen und erschöpft sie sich in dieser Veröffentlichung, so ist [...] der Autor allein strafbar.“ (Artikel 27 Absatz 1 StGB).

135 und 197 StGB). Es wäre stossend, in solchen Fällen den Verkäufer der Ware zu schonen und lediglich den Hersteller oder Importeur zu bestrafen. Dasselbe gilt laut dem vorliegenden Entscheid auch für den Straftatbestand der Rassendiskriminierung, der auf ein Verbot rassistischer Publikationen abzielt. Dieses Ziel würde unterlaufen, wenn dem Verkäufer solcher Schriften die Privilegierung des Pressestrafrechts zugestanden würde.

112. In einem Urteil vom 3. November 1999 hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung zu Artikel 261<sup>bis</sup> StGB präzisiert und festgehalten, dass Absatz 4 der Bestimmung auch anwendbar sein kann, wenn rassistische Äusserungen an Dritte gerichtet werden und nicht direkt an die betroffene Minderheit<sup>164</sup>. Aus dem früheren Entscheid BGE 124 IV 121 (siehe zuvor Ziffer xx) war abzuleiten, dass nur die ersten drei Absätze der Strafnorm Anwendung finden, wenn eine öffentliche Diskriminierung lediglich gegenüber nicht betroffene Dritten erfolgt. Während es im früher beurteilten Fall um die Verbreitung von Hass gegen Schwarze gegangen war, hatte das Bundesgericht nunmehr die einzig in Absatz 4 erwähnte Leugnung des Genozids - konkret an Juden im Dritten Reich - zu beurteilen. Dieses Verhalten muss laut dem Urteil des Kassationshof in Strafsachen auch dann strafbar sein, wenn die fraglichen Äusserungen lediglich gegenüber Dritten und nicht direkt gegenüber den betroffenen Juden gemacht werden.

113. Der Kassationshof in Strafsachen des Bundesgericht hob am 3. März 2000 die Verurteilung des Redaktors eines Mitteilungsblattes auf, der vom Basler Appellationsgericht wegen mehrfacher Rassendiskriminierung zu drei Monaten Gefängnis bedingt verurteilt worden war. Das Bundesgericht hat eine staatsrechtliche Beschwerde sowie eine Nichtigkeitsbeschwerde des Redaktors in einigen wenigen Punkten gutgeheissen, im Übrigen jedoch die Verurteilung wegen Rassendiskriminierung geschützt und die Sache dem kantonalen Appellationsgericht zur Neuurteilung zurückgewiesen. Das Bundesgericht hob die Verurteilung unter anderem aus formaljuristischen Gründen auf, weil das Vorgehen der Staatsanwaltschaft dem Angeklagten nicht genügend Zeit für die Vorbereitung seiner Verteidigung gelassen hatte<sup>165</sup>. Die Nichtigkeitsbeschwerde hiess das Bundesgericht teilweise gut, weil es - anders als die Vorinstanz - zwei Passagen nicht als strafrechtlich relevant einstuft. Einerseits handelt es sich um den Ausdruck „Holocaust-Hysterie“, der aus Sicht des Bundesgerichts nicht den „Holocaust als solchen“ betrifft, sondern den heutigen Umgang mit diesem Thema. Gemäss dem Bundesgericht wird durch diese Äusserung im Sinnzusammenhang mit dem übrigen Text nicht zum Ausdruck gebracht, die Verbrechen an den Juden seien in Tat und Wahrheit nach Art und Umfang weit weniger schlimm gewesen als allgemein angenommen; der „deplazierte“ Ausdruck betrifft im gegebenen Zusammenhang vielmehr den Umgang mit dem Holocaust in der Gegenwart, d.h. insbesondere die Art und den Umfang der Berichterstattung in den Medien. Gleiches gilt für die Äusserung betreffend „Gaskammer- und Umerziehungsgeist“. Die damit zum Ausdruck gebrachte Kritik zielt auf den Aufwand, mit welchem die heutige Jugend an die damaligen Ereignisse und die Rolle der Schweiz erinnert wird. Die Ausdrucksweise erscheine „geschmacklos“, sei aber ebenfalls keine gröbliche Verharmlosung des Holocaust im Sinne des Artikel 261<sup>bis</sup> StGB. Die Texte über „Holocaust-Hysterie“ sowie „Gaskammer- und Umerziehungsgeist“ laufen nach Auffassung des Bundesgerichts auch nicht auf eine strafbare Herabsetzung der Juden hinaus. Denn bei einer verfassungskonformen Gesetzesauslegung im Lichte der Meinungsäusserungsfreiheit können nur krasse, geradezu menschenverachtende und verabscheuungswürdige Äusserungen unter den Straftatbestand des Rassismus fallen.

---

<sup>164</sup> Urteil des bundesgerichtlichen Kassationshofs in Strafsachen vom 3. November 1999 (6S.186/1999).

<sup>165</sup> Urteile des bundesgerichtlichen Kassationshofs in Strafsachen vom 3. März 2000 (6P132/1999 und 6S.488/1999).

114. Am 22. März 2000 schliesslich bestätigte das Bundesgericht die vom Bezirksgericht Baden (Kanton Aargau) ausgesprochene und vom Aargauer Obergericht bestätigte unbedingte Gefängnisstrafe von 15 Monaten gegen einen notorischen Holocaust-Leugner<sup>166</sup>. Dieser war Verfasser von verschiedenen Büchern und Zeitschriftenbeiträgen, in denen er die planmässig durchgeführte Massenvernichtung von Millionen von Juden, insbesondere in eigens dafür eingerichteten Gaskammern, in Abrede stellte. Nachdem ihn im Juli 1998 das Bezirksgericht Baden wegen mehrfacher Rassendiskriminierung sowie Beschimpfung zu 15 Monaten Gefängnis unbedingt und einer Busse von 8'000 Franken verurteilt hatte, hat er gegen das Urteil Berufung eingelegt. Vor Bundesgericht argumentierte er unter anderem, er habe in keiner seiner Publikationen den Holocaust als solchen in Frage gestellt, sondern er bestreite einzig den Einsatz von Gas bzw. von Gaskammern und stelle „die Anzahl von mehreren Millionen Opfern“ in Frage. Das Bundesgericht stuft diese Argumentation als „pure Heuchelei“ bzw. „pseudowissenschaftliche Scheinargumentation“ ein. Allein schon das Bestreiten von Gaskammern sei eine gröbliche Verharmlosung des Holocausts; nach weit verbreiteten, durch zahllose Beweise fundierten Schätzungen seien rund 6 Millionen Juden ermordet worden, zu einem erheblichen Teil durch Vergasung. Mit seiner Behauptung, es seien lediglich einige Hunderttausend Juden ermordet worden, leugne bzw. verharmlose der Angeklagte eines der schrecklichsten Verbrechen der Menschheit in gröblicher Weise. Unbegründet sei laut Bundesgericht auch der Einwand, dass der Angeklagte aufgrund seiner Forschungsarbeiten von der Richtigkeit seiner Erkenntnisse überzeugt sei und ihm daher nicht vorgeworfen werden dürfe, er habe seine Äusserungen wider besseres Wissen getan. Wie das Bundesgericht in seinem Entscheid ausführt, verlangt der strafrechtliche Begriff des „Leugnens“ kein Handeln wider besseres Wissen. Es genüge, dass der Angeklagte die Unrichtigkeit seiner Behauptungen in Kauf genommen und damit eventualvorsätzlich gehandelt hat. Die vom Angeklagten verbreitete These einer jüdischen Verschwörung gegen das christliche Abendland wurde vom Bundesgericht als „Ideologie“ gewertet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung der Juden gerichtet ist (Artikel 261<sup>bis</sup> Absatz 2 StGB).

### c) Würdigung

115. Es kann festgestellt werden, dass sich die Bestimmung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB in sinnvoller und rechtsstaatlich kohärenter Weise anwenden lässt. Entgegen den Befürchtungen im Vorfeld des Erlasses, der Artikel sei zu unscharf und überlasse den rechtsanwendenden Behörden Wertungsspielräume, die mit dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot nicht zu vereinbaren seien<sup>167</sup>, hat die Umsetzung der Bestimmung keine besonderen Schwierigkeiten bereitet. Es lässt sich insgesamt der Schluss ziehen, dass die Umsetzung des Artikels in der Praxis weitgehend reibungslos verläuft und sich eine gefestigte Dogmatik entwickelt.

Vgl. auch 301 ff

Die Dokumentation zur Gerichtspraxis soll mit folgenden Urteilen des Bundesgerichts ergänzt werden:

**BGE 126 IV 20** (Urteil vom 3. November 1999): Die Leugnung, gröbliche Verharmlosung oder Rechtfertigung von Völkermord erfüllt den Tatbestand von Art. 261<sup>bis</sup> Abs. 4 StGB

<sup>166</sup> Siehe auch die vorstehenden Ausführungen sub Ziffer xx.

<sup>167</sup> Vgl. etwa FREDI HÄNNI, Die Schweizerische Anti-Rassismus-Strafnorm und die Massenmedien, Dissertation Bern 1996, und *ders.*, Rassendiskriminierung im Strafrecht: Eingrenzungen nötig, in: plädoyer 4/1997, S. 28 ff.

auch dann, wenn sich die Äusserungen nicht an die direkt betroffene Gruppe von Personen, sondern an Dritte richtet. Absatz 4 erfasst den direkten Angriff gegen die bezeichnete Person, während die Absätze 1 bis 3 die rassistische Hetze betreffen (E. 1a-c). Die Tatbestandvariante von Art. 261<sup>bis</sup> Abs. 4 StGB können auch Äusserungen erfüllen, die, als Frage formuliert, auf eine Leugnung von Völkermord hinauslaufen, sowie Äusserungen, durch welche eine Gruppe von Personen unter Verwendung von Klischees und in der Form von aus dem Zusammenhang gerissenen Zitaten herabgesetzt werden (E. 1d-f).

**BGE 126 IV 176** (Urteil vom 21. Juni 2000): Rassendiskriminierende Äusserungen gegenüber einem kleinen, begrenzten Personenkreis sind auch dann nicht öffentlich, wenn das Risiko besteht, dass einzelne Adressaten die Äusserungen an einen grösseren Personenkreis weiterverbreiten können. Wer ein rassendiskriminierende Ideologien enthaltendes Buch eines Dritten per Post an sieben ihm bekannte Personen verschickt, macht sich dadurch nicht des öffentlichen Verbreitens von rassendiskriminierenden Ideologien und auch nicht des Versuchs schuldig (E. 2).

**BGE 126 IV 230** (Urteil vom 23. August 2000): Öffentlichkeit im Sinne von Art 261<sup>bis</sup> Abs.4 StGB verneint im Falle eines Buchhändlers, der ein den Holocaust leugnendes Buch in beschränkter Anzahl (weniger als zehn Exemplare) an einem für die Kunden nicht einsehbaren Ort aufbewahrt, hierfür keinerlei Werbung macht und es nur auf Verlangen verkauft (E. 2b).

**BGE 127 IV 203** (Urteil vom 16. Oktober 2001): Wer öffentlich ein den Holocaust leugnendes oder gröblich verharmlosendes Buch zum Verkauf anbietet, erfüllt den Tatbestand von Art. 261<sup>bis</sup> Abs. 4 i.f. StGB. Unerheblich ist, dass kein einziges Exemplar des Buches verkauft worden ist. Das öffentliche Verkaufsangebot reicht aus (E. 3).

### 3.2 Artikel 4 Buchstabe b: Verbot rassendiskriminierender Organisationen und Propagandatätigkeiten und Vorbehalt der Schweiz

116. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes verpflichtet die Behörden, die Auflösung einer Organisation mit juristischer Persönlichkeit zu beantragen, welche einen widerrechtlichen Zweck verfolgt. Weiterhin ist aber das durch die Verfassung gewährleistete Grundrecht der Vereinigungsfreiheit (Artikel 23 nBV) zu berücksichtigen, weshalb nicht schon die schlichte Beteiligung an einer Organisation zu einer strafbaren Handlung erklärt werden kann. Zu den Beweggründen, die zum Vorbehalt zu Artikel 4 des Übereinkommens geführt haben, sei daher auf die in Ziffer 68 des Ersten Berichts angeführten Gründe verwiesen.

Vgl. sub 312ff / 314

117. Soweit es sich jedoch um die Beteiligung oder Unterstützung einer Organisation handelt, welche ihren Aufbau und ihre Zusammensetzung geheim hält und zum Zweck hat, mit Gewaltverbrechen verbundene Diskriminierungen zu begehen, ist dies nach der Strafbestimmung von Artikel 260<sup>ter</sup> StGB strafbar (siehe nachfolgend die Ausführungen im dritten Teil, sub Ziffer 312 ff.)<sup>168</sup>. Die Organisation braucht kein rechtliches, sondern nur ein faktisches Gebilde zu sein, das indessen eine feste Struktur im Sinne objektiv feststellbarer, systematischer und planmässiger Vorkehren aufweisen muss, welche die besondere Gefährlichkeit des Gebildes offenkundig machen. Die Aktivitäten der Organisation müssen nicht ausschliesslich, wohl aber im wesentlichen die Begehung von Verbrechen (im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 StGB) betreffen. Soweit der Zweck nicht in

<sup>168</sup> Vgl. Botschaft des Bundesrates über die Änderung des StGB und MStG in: BBl 1993 III 277 ff.

der Verübung von Gewaltverbrechen besteht, muss das deliktische Streben nach wirtschaftlichen Vorteilen das Hauptziel der Organisation bilden. An der Organisation beteiligt sich, wer sich in sie eingliedert, im Hinblick auf ihre verbrecherische Zwecksetzung eine Tätigkeit entfaltet und sich – sofern er keine Führungsposition einnimmt – dem Organisationszweck unterordnet.

Vgl. sub 312ff / 314

### **3.3 Artikel 4 Buchstabe c: Durchsetzung des Verbots der Rassendiskriminierung bei allen Behörden**

118. Mit Artikel 4 Buchstabe c des Übereinkommens übernehmen die Vertragsstaaten die Pflicht, das Verbot der Rassendiskriminierung bei allen ihren Behörden durchzusetzen. Es wird allgemein anerkannt, dass sich das in Artikel 8 nBV ausdrücklich festgeschriebene Diskriminierungsverbot an alle Träger staatlicher Gewalt auf allen Ebenen des staatlichen Handelns richtet. Im weiteren ist hier auf Artikel 9 nBV hinzuweisen, welcher folgenden Wortlaut hat:

„Art. 9 Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben

Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden.“

119. In seiner Stellungnahme zum Bericht über den Antisemitismus in der Schweiz, den die EKR im Herbst 1998 vorgelegt hatte und der unter anderem auch Vorschläge für präventive Massnahmen in den Bereichen Politik, Behörden und Verwaltung enthielt, schrieb der Bundesrat, „er werde seine Politik der Bekämpfung jeder Form des Rassismus, der Diskriminierung und des Antisemitismus mit Entschlossenheit fortsetzen und alles in seiner Macht stehende tun, um die Empfehlungen der Kommission umzusetzen.“

Vgl. sub 301ff

## **4. Artikel 5: Beseitigung der Rassendiskriminierung, namentlich in den Bereichen bestimmter Menschenrechte**

### **4.1 Artikel 5 Buchstabe a: Recht auf Gleichbehandlung vor den Gerichten und allen sonstigen Organen der Rechtspflege**

120. Nach Artikel 122 und 123 nBV sind die Kantone nach wie vor für die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung in Zivil- und Strafsachen zuständig. Die Bundesgesetzgebung regelt nur das Verfahren vor den Bundesinstanzen. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den verfahrensrelevanten Grundrechten hält aber eine Reihe von Prinzipien fest, die die Kantone erfüllen müssen. So prüft das Bundesgericht die Einhaltung der in Artikel 8 nBV (Rechtsgleichheit und die Gesamtheit der Rechte, die für Gerichtsverfahren daraus abgeleitet werden) und 30 nBV (Recht auf einen gesetzlichen Richter) festgehaltenen Prinzipien durch die Kantonsbehörden, ebenso die Einhaltung der Artikel 5 und 6 EMRK sowie der Artikel 9 und 14 UNO-Pakt II<sup>169</sup>.

Vgl. sub 75 / 318

121. Die folgenden Bestimmungen der nachgeführten und am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Bundesverfassung geben die im Ersten Bericht dargestellte bundesgerichtliche Rechtsprechung zu den Verfahrensgarantien vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen

---

<sup>169</sup> Vgl. dazu auch die Ausführungen im Zweiten periodischen Bericht der Schweiz zum UNO-Pakt II an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen vom 17. September 1998 (UN Doc. CCPR/C/CH/98/2), Ziff. 134 ff.

(Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung, Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist, Anspruch auf rechtliches Gehör und unentgeltlichen Rechtsbeistand) wieder:

„Art. 29 Allgemeine Verfahrensgarantien

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

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

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

Art. 30 Gerichtliche Verfahren

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

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

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

Art. 32 Strafverfahren

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

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

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

122. Artikel 9 nBV statuiert den Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben gegenüber staatlichen Organen. Überdies schützt die Rechtsprechung des Bundesgerichtes in ständiger Praxis Verfahrensrechte wie das Verbot der Rechtsverweigerung und des überspitzten Formalismus, das Recht auf Anhörung und die Prinzipien der Rechtmässigkeit und der Verhältnismässigkeit.

123. Namentlich Artikel 30 Absatz 1 nBV (Artikel 58 aBV) soll gewährleisten, dass niemand einem Gericht *ad hoc* oder *ad personam* unterworfen wird, sondern dass das Gerichtsverfahren durch generell-abstrakte Normen geregelt ist. Artikel 30 Absatz 1 nBV geht also wie die alte Bestimmung 58 aBV von einer Kompetenzordnung aus, die durch das Gesetz geregelt wird und wendet sich dabei in erster Linie an den kantonalen Gesetzgeber, der eine Gerichtsorganisation schaffen muss. Tatsächlich liegt, wie bereits erwähnt, die Zuständigkeit für die Gerichtsorganisation und das Verfahren sowohl in Zivil- wie in Strafsachen bei den Kantonen.

124. Das geltende Recht wird nun im Rahmen der anstehenden Justizreform grundlegend geändert. Die Justizreform ist das erste institutionelle Reformpaket, mit denen der Bundesrat die nachgeführte, seit dem 1. Januar 2000 in Kraft stehende Bundesverfassung Schritt für Schritt materiell erneuern möchte und bringt erhebliche Verbesserungen. Sie

gelangte am 12. März 2000 zur Abstimmung und wurde vom Volk deutlich angenommen. Die Justizreform hat die folgenden drei Stossrichtungen:

- Entlastung des Bundesgerichts: Vorgesehen sind namentlich ein Ausbau der richterlichen Vorinstanzen, so dass sich das höchste Gericht auf die Rechtskontrolle beschränken kann, und ein Abbau der zwar zahlenmässig wenigen, dafür ausgesprochen zeitaufwendigen Direktprozesse;
- Vereinheitlichung des Prozessrechtes: Die Justizreform gibt dem Bund die Befugnis, das Zivil- und das Strafprozessrecht, das heute noch kantonal geregelt und in jedem Kanton unterschiedlich ausgestaltet ist, für die ganze Schweiz einheitlich zu ordnen;
- Verbesserung des Rechtsschutzes: Die Verfassung soll neu eine Rechtsweggarantie enthalten; diese gibt dem Einzelnen einen Anspruch darauf, dass seine Streitsache von einem unabhängigen Gericht beurteilt wird. Weiter ermöglicht die Justizreform eine Vereinfachung des geltenden komplizierten Rechtsmittelsystems, so dass es dem Einzelnen leichter fallen wird, seine prozessualen Rechte wahrzunehmen.

Am 12. März haben sich in einer Volksabstimmung 86,4% der Bürger und alle Kantone für die Reform der Justiz ausgesprochen. Am 28. Februar 2001 hat der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege unterbreitet (BBI 2000 2990).

125. Einen wesentlichen Aspekt der Justizreform stellt die, auch aus Sicht der Kantone, notwendige Vereinheitlichung bei den gegenwärtig 27 Zivil- und 29 Strafprozessordnungen dar. Die föderalistische Vielfalt in diesem Bereich führte zu Rechtsunsicherheiten, Ungleichbehandlungen und zur Behinderung der Verbrechensbekämpfung. Mit der Justizreform wird daher die Kompetenz der Kantone ihre Gerichtsorganisation selbständig zu regeln, aufgegeben und eine Vereinheitlichung des Prozessrechtes angestrebt. Für die möglichst rasche Umsetzung dieser Zielsetzungen kann auf folgende Vorarbeiten hingewiesen werden:

a) "Aus 29 mach 1"

126. "Aus 29 mach 1" ist der Titel eines Konzeptes für eine einheitliche eidgenössische Strafprozessordnung, das von einer Expertenkommission ausgearbeitet und vom EJPD im Dezember 1997 vorgestellt wurde. Der Konzeptbericht skizziert, wie die Grundzüge einer schweizerischen Strafprozessordnung aussehen könnten, zeigt die Auswirkungen, die ein solches Gesetz im Falle einer Annahme auf die Gesetzesorganisation der Kantone hätte und nimmt zu den grundsätzlichen juristischen Fragen Stellung, die unausweichlich einer Antwort bedürfen. Im Jahre 1998 wurden angeregte Diskussionen mit den hauptinteressierten Kreisen bei öffentlichen Anhörungen und Informationsveranstaltungen geführt. Mit einem Entwurf für eine eidgenössische Strafprozessordnung wird, nach Annahme der Justizreform wohl im Frühjahr 2001 zu rechnen sein.

Vgl. sub 37 / 134

127. Der Entwurf für eine einheitliche Zivilprozessordnung soll von der zuständigen Expertenkommission bis im Sommer 2001 erarbeitet werden.

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

128. Diese Vorlage besteht aus mehreren Teilen, welche alle das gemeinsame Ziel der Verbesserung der Effizienz und Rechtsstaatlichkeit der Strafverfolgung verfolgen. Eigentlicher Auslöser dieser Massnahmen sind die neuen Formen von Kriminalität, namentlich das organisierte Verbrechen, die Geldwäscherei und bestimmte Arten der Wirtschaftskriminalität. Um die Strafverfolgung in diesen Bereichen zu verbessern, sollen dem Bund auf diesem Gebiet zusätzliche Kompetenzen übertragen werden. So soll die Bundesanwaltschaft auf dem Gebiet der organisierten Kriminalität anstelle der Kantone Ermittlungsverfahren eröffnen können, wodurch das polizeiliche Ermittlungsverfahren auf Bundesebene zusätzliche Bedeutung erhalten würde. Es ist daher wichtig, in dieser Verfahrensphase die heute zum Teil noch eingeschränkten Rechte der Angeschuldigten und ihrer Verteidiger zu stärken. Durch die Änderungen soll insbesondere die Regelung der Festnahme und der Beteiligung des Angeschuldigten und seines Verteidigers an der Beweiserhebung verbessert werden<sup>170</sup>.

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

129. Unabhängig von den parlamentarischen Arbeiten zur Vereinheitlichung des Strafprozesses in der Schweiz hat der Bundesrat in seiner Botschaft vom 1. Juli 1998 zu den Bundesgesetzen betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) und über die verdeckte Ermittlung (BVE) dem Parlament vorgeschlagen, zu diesen beiden heiklen Bereichen eine einheitliche Regelung zu verabschieden<sup>171</sup>. Diese Gesetzesentwürfe berücksichtigen die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage und zum Anspruch auf ein faires Verfahren<sup>172</sup>.

- d) Entwurf eines Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte

Das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) wurde am 6. Oktober 2000 vom Parlament angenommen. Die Referendumsfrist ist am 25. Januar 2001 abgelaufen, ohne dass das Referendum ergriffen worden ist. Das BÜPF ist am 1. Januar 2002 in Kraft getreten.

130. Der Gesetzesentwurf betrifft zwei Bereiche: Einerseits soll er die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte mit Hilfe von kantonalen Anwaltsregistern verwirklichen, andererseits soll er bestimmte Bedingungen der Berufsausübung in den Bereichen Berufsregeln, Disziplinarrecht und Honorare harmonisieren. Gestützt auf die sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU wurde der Gesetzesentwurf über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte – der schon bis zum 31. August 1997 Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens war – nachträglich mit Bestimmungen ergänzt, welche das relevante Gemeinschaftsrecht umsetzen. Der Entwurf befand sich, soweit es die notwendigen Anpassungen an das sektorielle Abkommen zwischen der

<sup>170</sup> BBI 1998 1529 ff.

<sup>171</sup> BBI 1998 4241 ff.

<sup>172</sup> Vgl. dazu den Zweiten periodischen Bericht der Schweiz zum UNO-Pakt II an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen (UN Doc. CCPR/C/CH/98/2), Ziffer 137 ff.

Schweiz und der EU über den freien Personenverkehr betrifft, erneut bis 13. April 1999 in der Vernehmlassung. Damit wird auch Anwälten aus dem EU-Raum grundsätzlich Freizügigkeit gewährleistet.

Die eidgenössischen Räte haben das Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte am 23. Juni 2000 angenommen. Das Gesetz wird zusammen mit den bilateralen Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz in Kraft treten, das heisst, frühestens am 1. April 2002.

Der Bundesrat hat sich in Bezug auf das Anwaltsgesetz für die Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereichs auf Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von EFTA-Staaten sind und in der Schweiz Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten wollen, ausgesprochen. Am 30. Januar 2002 hat er die Botschaft hinsichtlich der kleinen Revision des Anwaltsgesetzes verabschiedet.

## 4.2 Artikel 5 Buchstabe b: Recht auf Sicherheit der Person und staatlichen Schutz

### 4.2.1 Persönliche Sicherheit und Freiheit

131. Das zuvor ungeschriebene Verfassungsrecht auf Schutz der persönlichen Freiheit, namentlich der körperlichen und psychischen Integrität, wird in der neuen Bundesverfassung in Artikel 10 Absatz 2 nBV ausdrücklich garantiert: "Jeder Mensch hat das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit."

132. Die Schweiz hat dem Ausschuss gegen die Folter der Vereinten Nationen (CAT) am 14. November 1997 ihren dritten periodischen Bericht (UN Doc. CAT/C/34/Add.6) präsentiert (vgl. UN Doc. CAT/C/SR.307 und 308). In seinen Schlussbemerkungen (UN Doc. A/53/44, Ziff. 80-100) hat der Ausschuss festgestellt, dass weder eine staatliche noch eine nichtstaatliche Instanz Fälle von Folterungen genannt haben. Der Ausschuss hat auch von der Änderung mehrerer Bestimmungen kantonaler Strafprozessordnungen zur Verstärkung der Rechte der Verteidigung und der Rechte der Personen in Untersuchungshaft Kenntnis genommen.

Vgl. sub 281 ff

In seinen Schlussbemerkungen von 5. November 2001 zum Zweiten periodischen Bericht der Schweiz über die Umsetzung des UNO-Paktes II hat der Menschenrechtsausschuss seine tiefste Besorgnis geäussert über die Tatsache, dass es bei der Ausweisung von Ausländern Fälle von erniedrigender Behandlung und grober Gewaltanwendung gab, die manchmal sogar zum Tod des Ausgewiesenen führten. Der Ausschuss hat der Schweiz empfohlen, dafür zu sorgen, dass alle Fälle von Zwangsausschaffung gemäss Artikel 6 und 7 des Paktes ablaufen. Der Vertragsstaat hat darüber zu wachen, dass die angewandten Zwangsmethoden das Leben und die körperliche Unversehrtheit der betreffenden Personen nicht gefährden.

Der Bundesrat und die zuständigen Behörden haben die Schlussfolgerungen des Ausschusses zur Kenntnis genommen. In einem Schreiben vom 12. Dezember 2001 fordert der Bundesrat die Kantonsregierungen dazu auf zu überprüfen, wie diesen Empfehlungen stattzugeben ist, und sicherzustellen, dass dies an die zuständigen Gemeinde- und kantonalen Vollzugsorgane weitergeleitet wird.

133. Artikel 31 der nachgeführten Bundesverfassung enthält ausserdem folgende Regelungen zum Freiheitsentzug:

"Art. 31 Freiheitsentzug

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

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

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

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

134. Ausserdem sei hier an den von einer Expertenkommission ausgearbeiteten Konzeptbericht zur Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen erinnert. Diesem Konzept gemäss werden die Kantone über keine Kompetenzen mehr im Bereich des Strafverfahrens verfügen. Am 23. Februar 1998 hat die Kommission einen Bericht veröffentlicht, worin sie die möglichen Grundzüge eines künftigen, in der ganzen Schweiz anwendbaren Strafprozessgesetzes skizziert<sup>173</sup>.

Vgl. sub 37 / 126

135. Es ist ausserdem daran zu erinnern, dass das Bundesgericht mehrere Urteile betreffend die Auslieferung und die Rechtshilfe gefällt hat, in welchen es bestätigte, dass die Schweiz sich bei deren Gewährung vergewissern müsse, dass die Verfahren, für welche sie ihre Zusammenarbeit anbietet, den verfolgten Personen einen Mindeststandard garantieren, der demjenigen der demokratischen Staaten entspricht und insbesondere durch die EMRK oder den UNO-Pakt II definiert wird (vgl. Artikel 2 IRSG)<sup>174</sup>.

#### 4.2.2 Recht auf staatlichen Schutz

136. Es ist in erster Linie Aufgabe der Kantone, über öffentliche Ordnung und Sicherheit zu wachen. Neben den allgemeinen Polizeigütern wie Eigentum und guten Sitten werden die Rechte, die sich auf das Leben und die körperliche Integrität beziehen, durch die kantonalen Polizeikräfte geschützt. Unter Berücksichtigung des Prinzips der Gleichheit vor dem Gesetz (Artikel 8 nBV) schulden die Behörden jeder Person, unabhängig von der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Sprache oder der religiösen Überzeugung, den gleichen Schutz.

137. Nach seinem zweiten periodischen Besuch in der Schweiz vom 11. bis 23. Februar 1996 hat der CPT in seinem Bericht an den Bundesrat gewisse Unzulänglichkeiten in Bereichen festgestellt, die durch die Europäische Folterkonvention und parallel dazu auch durch den UNO-Pakt II geregelt werden. Auch der Menschenrechtsausschuss der UNO

---

<sup>173</sup> Siehe die vorstehenden Ausführungen sub Ziffer 126.

<sup>174</sup> Vgl. etwa BGE 123 II 175.

hat in dieser Hinsicht in seinen Schlussbemerkungen zum Ersten Bericht der Schweiz vom 24. Februar 1995 zum Pakt II (UN Doc. CCPR/C/81/Add.8) seine Besorgnis ausgedrückt (Ziffer 13 der Schlussbemerkungen [UN Doc. CCPR/C/79/Add.70]). Diese Fragen werden, soweit sie im vorliegenden Zusammenhang von Interesse sind, im dritten Teil des Berichts zur Frage angeblicher Übergriffe durch Polizeikräfte aufgenommen (Ziffern 281 ff.).

### 4.3 Artikel 5 Buchstabe c: Politische Rechte

#### 4.3.1 Stimmrecht sowie aktives und passives Wahlrecht auf der Grundlage allgemeiner und gleicher Wahlen

##### a) Verfassungsrechtliche Grundlagen

138. Artikel 34 nBV gewährleistet die politischen Rechte als Grundrechte auf Verfassungsstufe und hat folgenden Wortlaut:

"Art. 34 Politische Rechte

1 Die politischen Rechte sind gewährleistet.

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

##### b) Das Stimm- und Wahlrecht

139. Auf Bundesebene wird das Stimmrecht durch Artikel 136 in Verbindung mit Artikel 39 nBV folgendermassen gewährleistet:

"Art. 136 Politische Rechte

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

<sup>2</sup> Sie können an den Nationalratswahlen und an den Abstimmungen des Bundes teilnehmen sowie Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten ergreifen und unterzeichnen."

"Art. 39 Ausübung der politischen Rechte

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

<sup>2</sup> Die politischen Rechte werden am Wohnsitz ausgeübt. Bund und Kantone können Ausnahmen vorsehen.

<sup>3</sup> Niemand darf die politischen Rechte in mehr als einem Kanton ausüben.

[...]"

140. Diese Bestimmungen werden durch das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR)<sup>175</sup>, das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer<sup>176</sup> und ihre Anwendungsverordnungen detailliert geregelt. Das Recht auf gleiche politische Rechte und Pflichten ist ein Grundrecht, gegen dessen Verletzung Rechtsmittel zur Verfügung stehen (Artikel 77 und 80 BPR). Weder die Verfassung noch die Bundesgesetzgebung schreiben spezifische Pflichten in dieser Hinsicht vor.

---

<sup>175</sup> SR 161.1.

<sup>176</sup> SR 161.5.

141. Artikel 136 nBV nennt die drei Bedingungen für die Stimm- und Wahlberechtigung:

- a) Die schweizerische Staatsbürgerschaft. Diese Bedingung schliesst die in der Schweiz niedergelassenen Ausländer vom Stimm- und Wahlrecht aus. Aufgrund von Artikel 39 Absatz 1 nBV steht es den Kantonen frei, Ausländer an kantonalen oder kommunalen Entscheidungen teilnehmen zu lassen<sup>177</sup>.
- b) Bürgerliche Volljährigkeit: Sie ist auf 18 Jahre festgelegt. Die Kantone kennen die gleiche Altersgrenze.
- c) Aktivbürgerrecht: Es wird in Artikel 2 BPR geregelt: Danach ist vom Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten ausgeschlossen, wer wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt wurde (Artikel 369 ZGB). Die Entziehung des Stimmrechts setzt ein Verbotsurteil voraus, das heisst die Bevormundung wegen eines der in Artikel 369 ZGB abschliessend aufgezählten Gründe<sup>178</sup>.

142. In Ziffer 93 des Ersten Berichts wird erwähnt, dass zwei Kantone für den Entzug der bürgerlichen Rechte andere Gründe als die der Geisteskrankheit und Geistesschwäche vorsehen. Inzwischen haben die Kantone Schwyz und St. Gallen diese Regelungen aufgehoben.

c) Passive Wählbarkeit

143. Auf Bundesebene sind alle Stimmberechtigten in den Nationalrat, den Bundesrat und in das Bundesgericht wählbar (Artikel 143 nBV). Artikel 144 nBV legt folgende Unvereinbarkeiten fest: Die Mitglieder des Nationalrates, des Ständerates, des Bundesrates sowie die Richterinnen und Richter des Bundesgerichtes können nicht gleichzeitig einer anderen dieser Behörden angehören. Die Mitglieder des Bundesrates und die vollamtlichen Richterinnen und Richter des Bundesgerichtes dürfen kein anderes Amt des Bundes oder eines Kantons bekleiden und keine andere Erwerbstätigkeit ausüben. Zudem kann das Gesetz weitere Unvereinbarkeiten vorsehen. Die Sonderregel, wonach die Wählbarkeit auf Bürger weltlichen Standes beschränkt war, wurde in der Verfassungsrevision fallen gelassen<sup>179</sup>.

d) Die politischen Rechte der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz

144. Vorweg ist daran zu erinnern, dass im Völkerrecht kein allgemeiner Anspruch der niedergelassenen ausländischen Bevölkerung auf eine gleichberechtigte politische Partizipation besteht. Demgegenüber ist in der Schweiz zunächst auf Bundesebene zu erwähnen, dass die ausländischen Personen ein Petitionsrecht haben (Artikel 57 aBV; Artikel 33 nBV). Am 30. September 1996 hat der Nationalrat mit einem Postulat beantragt, dass der Bundesrat die Frage der Einführung eines Stimmrechtes für alle in der Schweiz seit fünf Jahren ansässigen ausländischen Personen überprüfe.

Am 30. September 1996 hat der Nationalrat den Bundesrat mit einem Postulat beauftragt, die Einführung des Stimmrechts für alle in der Schweiz seit fünf Jahren ansässigen ausländischen Personen zu prüfen. Mit einem weiteren Postulat vom 4. Oktober 2000 wurde der Bundesrat aufgefordert, die Einführung des Stimmrechts für in der Schweiz seit

<sup>177</sup> Zu diesem Punkt siehe die nachfolgenden Ausführungen sub Ziffer 144 ff.

<sup>178</sup> In Bundesangelegenheiten gibt es keine andern Gründe für den Entzug der Bürgerrechte. Die Kantone bleiben frei, solche für kantonale und kommunale Abstimmungen vorzusehen.

<sup>179</sup> Diese Einschränkung war geschichtlichen Ursprungs und ging auf die konfessionellen Streitigkeiten im Land zurück. Sie wurde in der Lehre kritisiert und hatte ihre Daseinsberechtigung verloren.

mindestens zehn Jahre verbleibende ausländische Personen zu prüfen. Dieses Postulat wurde unseres Wissens noch nicht in der Vollversammlung behandelt.

145. Zur Zeit des Ersten Berichts kannten nur die Kantone Neuenburg (auf Gemeindeebene)<sup>180</sup> und Jura (auf der Gemeinde- und kantonaler Ebene) das Ausländerstimmrecht. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat im Rahmen seiner Verfassungsrevision im Jahre 1995 (siehe Erster Bericht, Ziffer 98) den Gemeinden die Möglichkeit zur Einführung des Ausländerstimmrechts gegeben: In der Folge hat als erste deutschsprachige Gemeinde der Schweiz die Gemeinde Wald (Kanton Appenzell Ausserrhoden) im Januar 2000 das Stimm- und Wahlrecht für Ausländer eingeführt<sup>181</sup>.

Am 1. Januar 2002 ist die neue Neuenburger Kantonsverfassung nach vorhergehender Annahme durch das Volk dieses Kantons in Kraft getreten. Sie führt das Stimmrecht für seit mindestens fünf Jahren im Kanton wohnhafte ausländische Personen mit einer Niederlassungsbewilligung auf kantonaler Ebene ein.

146. Im Kanton Genf unternahm die Regierung im Jahre 1998 einen neuen Anlauf in Richtung politische Gleichstellung der Ausländer und Ausländerinnen und beantragte dem Parlament eine Verfassungsänderung, welche es den Gemeinden erlauben würde, das kommunale Ausländerstimm- und -wahlrecht einzuführen. Im Kanton Jura, wo Ausländer sowohl auf kantonaler als auch kommunaler Ebene über das aktive Stimm- und Wahlrecht verfügen (mit Ausnahme von Abstimmungen über Verfassungsänderungen), beschloss das Parlament im November 1998 in erster Lesung, dass diese inskünftig auch in das kommunale Parlament wählbar sein sollen<sup>182</sup>. Als erste von den drei jurassischen Gemeinden mit Parlamenten (Delsberg, Bassecourt, Pruntrut) hat das Stadtparlament von Delsberg eine entsprechende Änderung der Gemeindeordnung beschlossen, die am 21. Mai 2000 in der Volksabstimmung bestätigt wurde.

147. In den Kantonen Jura und Neuenburg haben die Ausländerinnen und Ausländer nebst dem Stimmrecht auch die Möglichkeit, in kommunale Expertenkommissionen gewählt zu werden. Im Kanton Jura können sie als Mitglied der Mietgerichte gewählt werden. In den Kantonen Jura und Neuenburg sind sie zusätzlich auch in die Arbeitsgerichte wählbar.

148. Ausserdem tagen ausländische Personen in beratenden Gremien und Kommissionen, die, mit einer Ausnahme, alle dem öffentlichen Recht angehören und behördlich eingesetzt sind. Die Ausländerinnen und Ausländer können hier von den Behörden als offizielle Kommissionsmitglieder ernannt werden, die an den Sitzungen teilnehmen. In diesen Gremien können sie sich somit als Direktbetroffene zu den sie betreffenden Themen äussern. Solche Gremien finden sich auf allen Staatsebenen:

- Bundesebene: Eidgenössische Ausländerkommission, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus;
- Kantonale Ebene: Genf, Jura, Neuenburg, Thurgau und Waadt;
- Gemeinden: in ungefähr 20 Gemeinden.

---

<sup>180</sup> Im März 2000 hat der Neuenburger Grosse Rat in erster Lesung eine neue Kantonsverfassung ohne Gegenstimme gutgeheissen, die als eine der wichtigsten Neuerungen den Ausländern, die seit mindestens fünf Jahren im Kanton wohnhaft sind, das Wahlrecht zugesteht.

<sup>181</sup> Grundbedingung ist eine zehnjährige Aufenthaltsdauer in der Schweiz, davon fünf Jahre in der Gemeinde.

<sup>182</sup> SPJ 1998, S. 27. Im Jahre 1996 hatte das Volk einen analogen Parlamentsbeschluss in einer Referendumsabstimmung abgelehnt (vgl. SPJ 1996, S. 23).

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

150. Auf Bundesebene ist ein Drittel der Mitglieder der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA), die durch den Bundesrat geschaffen wurde, ausländischer Herkunft - sei es mit oder ohne Schweizer Staatsbürgerschaft. Die EKA hat zur Aufgabe, die Schweizer Regierung bei der Integration ausländischer Personen in allen Bereichen des sozialen Lebens zu beraten. Sie dient als Vermittlerin im Dialog zwischen den Bundesbehörden und den ungefähr 70 lokalen Hilfsdiensten für ausländische Personen auf der einen Seite und den Verbänden der Immigrationsgemeinschaften auf der anderen Seite. Im Juni 1998 wurde eine Änderung des ANAG angenommen, die der EKA eine gesetzliche Grundlage einräumt und dem Bund erlaubt, die Integration ausländischer Personen finanziell zu unterstützen<sup>183</sup>.

Vgl. sub 40 und 71

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

#### 4.3.2 Das Recht auf gleichberechtigte Zulassung zu öffentlichen Ämtern

152. Zur Wahlfähigkeit für Beamtenstellen enthält das Bundesgesetz vom 30. Juni 1927 über den Status der Bundesbeamten (BtG)<sup>184</sup> eine Bürgerrechtsklausel mit folgendem Wortlaut: "Wählbar sind Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die einen unbescholtenen Leumund geniessen. (...) Mit Zustimmung des Bundesrates kann die Wahlbehörde auf das Erfordernis des Schweizer Bürgerrechtes ausnahmsweise verzichten" (Artikel 2 BtG). Im Frühjahr 1998 gab der Bundesrat den Vorentwurf für ein neues Bundespersonalgesetz (BPG), welches das BtG ablösen soll, in die Vernehmlassung. Als wichtigste Neuerung ist die Aufhebung des Beamtenstatus vorgesehen. Die Beschäftigten des Bundes werden in Zukunft nicht mehr auf vier Jahre gewählt, sondern mit einem kündbaren öffentlichrechtlichen Anstellungsvertrag eingestellt, der sich weitgehend am Obligationenrecht (OR) orientiert. Das Bundespersonalgesetz befand sich zur Zeit der Redaktion des Berichts in der parlamentarischen Beratung, wo als letzte Differenz zwischen den Kammern die Bürgerrechtsklausel gestrichen wurde. Ursprünglich wollte der Ständerat ins Gesetz aufnehmen, dass für hoheitliche Funktionen in der Regel das Schweizer Bürgerrecht erforderlich sei. Dies soll der Bundesrat nun auf dem Verordnungswege regeln können.

<sup>183</sup> Siehe die nachfolgenden Ausführungen sub Ziffer 227 ff.

<sup>184</sup> SR 172.221.10.

#### 4.4 Artikel 5 Buchstabe d: Sonstige Bürgerrechte

##### 4.4.1 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer i: Das Recht auf Bewegungsfreiheit und freie Wahl des Aufenthaltsortes innerhalb der Staatsgrenzen

153. Nach Artikel 24 Absatz 1 nBV hat jede Schweizerin und jeder Schweizer das Recht, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen. Die Niederlassungsfreiheit gilt nur für schweizerische Staatsangehörige.

154. Im schweizerischen Recht ist der Aufenthalt von ausländischen Staatsangehörigen weiterhin bewilligungspflichtig, und die ausgestellte Bewilligung ist nur für den Kanton gültig, der sie ausgestellt hat (Artikel 8 ANAG). Diesbezüglich kann auf die Ausführungen im Ersten Bericht (Ziffer 104 ff.) verwiesen werden. Gemäss Artikel 13e ANAG kann die zuständige kantonale Behörde einer ausländischen Person, die keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet, die Auflage machen, entweder ein ihr zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten.

155. Eine ausländische Person mit einer Niederlassungsbewilligung kann sich, unter dem Vorbehalt der in Artikel 9 Absatz 3 ANAG aufgeführten Ausnahmen, grundsätzlich frei in jedem Kanton niederlassen, falls sie Angehörige eines der vielen Staaten ist, mit denen die Schweiz einen Niederlassungsvertrag abgeschlossen hat. Diesem Niederlassungsrecht, das sich kaum noch von demjenigen der Schweizer Bürgerinnen und Bürger unterscheidet, kommt allerdings nicht Verfassungsrang zu; es handelt sich aber um ein Recht, dessen Beachtung aufgrund der internationalen vertraglichen Verpflichtungen der Schweiz erzwungen werden kann.

Der Entwurf zu einem neuen Ausländergesetz sieht diesbezüglich eine Lockerung des Rechtssystems vor. Aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz ist vorgesehen, auch weiterhin am Grundsatz festzuhalten, dass eine Aufenthaltsbewilligung nur für den Kanton gültig ist, der sie ausgestellt hat. Jeder Kantonswechsel bedarf demnach einer Bewilligung. Im neuen Gesetzesentwurf ist jedoch vorgesehen, dass dem Inhaber einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung das Recht auf Kantonswechsel gewährt wird.

##### 4.4.2 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer ii: Das Recht, jedes Land einschliesslich des eigenen zu verlassen und in das eigene Land zurückzukehren

156. Artikel 24 Absatz 2 nBV statuiert das Recht schweizerischer Staatsangehöriger, die Schweiz zu verlassen oder in die Schweiz einzureisen. In Artikel 25 nBV wird darüber hinaus der Schutz von Schweizer Staatsbürgern und Ausländerinnen und Ausländern vor Ausweisung gewährt.

"Art. 25 Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung

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

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

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

157. Wenn auch die Ausweisung eines Bürgers untersagt ist, so ist doch seine Auslieferung aus strafrechtlichen Gründen mit Artikel 25 der neuen Verfassung weiterhin vereinbar. Eine bedeutsame Neuerung enthält die neue Bundesverfassung insofern, als darin das Prinzip des Non-refoulements, welches vom Bundesgericht in ständiger

Rechtsprechung bereits seit längerem sowohl in Auslieferungsfällen<sup>185</sup> als auch in Ausschaffungsfällen<sup>186</sup> berücksichtigt wurde, nun ausdrücklich anerkannt wird. Dieses Prinzip, das ausserdem durch Artikel 7 UNO-Pakt II, Artikel 3 der Konvention von 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder entwürdigende Strafen oder Behandlungen, Artikel 3 EMRK sowie durch das Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge garantiert wird, stellt zwingendes Völkerrecht (ius cogens) dar. Danach darf Niemand an Länder ausgeliefert werden, wo Gefahr besteht, gefoltert zu werden oder unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung ausgesetzt zu sein.

Die Anzahl der beim Ausschuss gegen die Folter der Vereinten Nationen eingegangenen Individualbeschwerden, die sich auf die Schweiz beziehen, beliefen sich 1999 auf fünf, 2000 auf eine und 2001 auf drei. In sechs Fällen konnte der CAT keinen Verstoss gegen das Prinzip des Non-refoulements feststellen, über drei Fälle wurde noch nicht entschieden.

#### 4.4.3 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer iii: Das Recht auf Staatsangehörigkeit

158. Die geltende Bürgerrechtsgesetzgebung räumt keinen Anspruch auf Erwerb der schweizerischen Staatsangehörigkeit ein, auch nicht für Heimatlose. Das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (BüG)<sup>187</sup> sieht, wie bereits in Ziffer 112 des Ersten Berichts dargestellt, zwei Formen für den Erwerb der Staatsbürgerschaft vor: den Erwerb von Gesetzes wegen, insbesondere durch Abstammung, und die Einbürgerung<sup>188</sup>. Die Einbürgerung von Ausländern oder Heimatlosen ist nach wie vor an gewisse Bedingungen gebunden: an die Integrierung in die nationale Gemeinschaft und an eine bestimmte Dauer des Wohnsitzes in der Schweiz<sup>189</sup>. Die Rechtslage hat sich mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung insofern geändert, als dass dem Bund die Erleichterung der Einbürgerung staatenloser Kinder aufgetragen wird<sup>190</sup>. Artikel 38 Absatz 3 der nachgeführten Bundesverfassung lautet:

"3 Er [der Bund] erleichtert die Einbürgerung staatenloser Kinder."

159. Ausserdem ist in diesem Zusammenhang auf die Ankündigung des Bundesrates in seinem Bericht über die Legislaturplanung 1999-2003 hinzuweisen<sup>191</sup>, eine neue Vorlage über die erleichterte Einbürgerung junger, in der Schweiz geborener und aufgewachsener Ausländer und Ausländerinnen zu verabschieden. In einem ersten Schritt dazu wird die dafür erforderliche Verfassungsgrundlage für eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes geschaffen.

160. Zwischen 1991 und 1998 wurden in der Schweiz rund 123'000 Personen eingebürgert, wobei die Zahl von 8'757 im Jahr 1991 auf 21'277 im Jahr 1998 stieg. Aufgrund der erleichterten Einbürgerung für Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern sowie der Möglichkeit der Doppelbürgerschaft hat sich die Zahl der

<sup>185</sup> Vgl. etwa BGE 123 II 511; 122 II 373; 121 II 296.

<sup>186</sup> Vgl. etwa BGE 124 II 289; 122 II 433.

<sup>187</sup> SR 141.0.

<sup>188</sup> HÄFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rz. 522 ff.

<sup>189</sup> 12 Jahre, in gewissen Fällen 5 Jahre (Artikel 15 BüG).

<sup>190</sup> Zur Zeit wird die konkrete Umsetzung dieses Mandats im Wege einer Revision des Bürgerrechtsgesetzes geprüft, was es der Schweiz schliesslich auch ermöglichen könnte, den Vorbehalt zu Artikel 7 des UNO-Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (SR 0.107) aufzuheben. Vgl. die Stellungnahme des Bundesrates zur Motion BERBERAT vom 22. Dezember 1999 „UNO-Konvention über die Rechte des Kindes - Aufhebung der Vorbehalte“ (NR. 99.3627).

<sup>191</sup> Bericht über die Legislaturplanung 1999-2003 vom 1. März 2000, S. 25 f. (BBl 2000 2276 ff.).

Einbürgerungen von 1991 bis 1998 damit mehr als verdoppelt. Die Zahl der Eingebürgerten war 1998 um 11% höher als im Vorjahr. Der Bürgerrechtserwerb stellt heute die wichtigste Komponente der Zunahme der Bevölkerung schweizerischer Nationalität dar<sup>192</sup>. Die Einbürgerungsquote blieb auch 1998 mit 1,6% auf einem relativ tiefen Stand<sup>193</sup>. Trotz den bestehenden restriktiven Einbürgerungsbestimmungen könnten heute schätzungsweise 619'000 Ausländer das Schweizer Bürgerrecht erwerben<sup>194</sup>. Die Zugehörigkeit zu einem EU-Staat, das Verbot der Doppelbürgerschaft durch den Heimatstaat und die zum Teil hohen Anforderungen dürften zahlreiche Ausländer vom Erwerb des Schweizer Bürgerrechts abhalten.

161. Die nachfolgende Tabelle bietet eine Übersicht über den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts in den Jahren 1991 bis 1999, aufgeschlüsselt nach der früheren Staatsangehörigkeit der Eingebürgerten<sup>195</sup>.

<b>Frühere Staatsangehörigkeit</b>	<b>1991</b>	<b>1992<sup>96</sup></b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Europa	6'780	7'915	9'492	10'013	12'592	14'408	14'356	15'933	13'261
EFTA-Länder	36	29	17	19	20	29	29	32	20
EU-Länder	5'003	5'388	6'046	6'116	7'429	8'480	8'232	9'267	8'467
Davon:	971	1'092	883	656	703	668	644	605	461
Deutschland									
Frankreich	677	801	858	932	871	1'032	985	1'152	848
Italien	1'802	1'908	2'766	3'255	4'376	5'153	4'981	5'612	5'510
Österreich	478	458	412	254	260	248	223	186	140
Spanien	408	348	319	304	431	449	481	619	507
Grossbritannien	135	307	347	263	278	294	269	285	228
Ex-Jugoslawien	607	932	1'454	1'820	2'493	2'784	2'956	3'310	1'578
Tschech. u. Slowak. Rep.	362	338	415	370	385	465	272	231	184
Ungarn	186	222	207	243	298	276	206	187	153
Türkei	333	612	820	966	1'205	1'429	1'814	2'093	2'260
übrige europ. Länder	253	394	533	479	762	945	847	813	599

<b>Kontinent</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Afrika	304	893	876	887	919	1'198	1'339	1'466	1'339
Amerika	691	863	879	805	1'007	995	1'086	1'463	1'247
Asien	961	1'422	1'614	1'998	2'226	2'480	2'339	2'369	2'121
Australien, Ozeanien	18	22	19	23	24	32	32	16	14
Staatenlose	3	18	18	13	22	46	17	34	16

162. Im internationalen Vergleich liegt die Schweiz bezüglich dem Erwerb des nationalen Bürgerrechts im unteren Teil des europäischen Feldes. Der Anteil der Ausländer, die das Bürgerrecht des Aufenthaltslandes erworben haben, ist in der Schweiz im allgemeinen

<sup>192</sup> Bundesamt für Statistik, Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz 1998, S. 26 f.

<sup>193</sup> Einbürgerungsquote meint: Anzahl der in einem Kalenderjahr eingebürgerten Personen bezogen auf 100 Personen der ausländischen Bevölkerung (Jahresaufhalter und Niedergelassene) am Jahresanfang.

<sup>194</sup> Auf einzelne Nationalitäten bezogen würde dies z.B. rund 80% aller italienischen, zwei Drittel der spanischen und etwa die Hälfte der deutschen und türkischen Staatsangehörigen betreffen. Nach der früheren Staatsangehörigkeit betrachtet, waren 1998 die Einbürgerungen von Italienern mit 5'600 am zahlreichsten, gefolgt von Angehörigen aus den Nachfolgestaaten von Ex-Jugoslawien (Bundesamt für Statistik, Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz 1998, S. 27, Grafik A8.1).

<sup>195</sup> Vgl. Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2000, Tabelle T.1.26.

<sup>196</sup> Seit 1. Januar 1992 neues Bürgerrechtsgesetz.

geringer als in der Europäischen Union als Ganzes und als in den meisten Mitgliedstaaten der EU<sup>197</sup>. Es dauert durchschnittlich zwölf Jahre, bis ein in der Schweiz wohnhafter Ausländer das Schweizer Bürgerrecht erhält. Ein Grund hierfür ist die zurückhaltende Schweizer Einbürgerungspraxis und insbesondere die Tatsache, dass der Entscheid über die Einbürgerung in sehr vielen Gemeinden beim Souverän (Gemeindeversammlung, Urnenentscheid) liegt<sup>198</sup>. Auf Bundesebene werden zur Zeit Abklärungen für eine Revision vorgenommen. Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf eine Interpellation am 1. Dezember 1999 namentlich die Prüfung der Einführung eines Beschwerderechts insbesondere gegen diskriminierende oder willkürliche Einbürgerungsentscheide durch das Stimmvolk angekündigt<sup>199</sup> und sich zuletzt im März 2000 dezidiert zu dieser Problematik geäußert<sup>200</sup>. Der Bundesrat hat ferner die Absicht, in der laufenden Legislaturperiode eine Verfassungsvorlage zu unterbreiten, um die Einbürgerung der zweiten und dritten Generation zu erleichtern.

Die Revision der Bürgerrechtsregelung als Konkretisierung dieses Verfassungsauftrages ermöglicht eine neue Beurteilung der Lage. Im Schlussbericht einer Arbeitsgruppe des Bundesamtes für Ausländerfragen vom Dezember 2000 wird überdies die Erweiterung der allgemeinen Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes hinsichtlich der erleichterten Einbürgerung auf die Staatenlosen vorgeschlagen.

#### 4.4.4 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer iv: Das Recht auf Ehe und auf freie Wahl des Ehegatten

163. Das Familienrecht des Zivilgesetzbuches erfuhr in der Berichtszeit eine nachhaltige Revision<sup>201</sup>: Schwerpunkt der Revision war das Scheidungsrecht. Leitlinien waren die Einführung einer verschuldensunabhängigen Scheidung, die Förderung der Verständigung der Ehegatten über ihre Scheidung im Interesse aller Beteiligten, die bestmögliche Wahrung der Kindesinteressen sowie eine ausgewogene Regelung der wirtschaftlichen Folgen der Scheidung. Daneben verfolgte die Revision weitere Ziele: Einmal sollten die Vorschriften über die Beurkundung des Personenstandes neu gefasst und im Interesse der Zuverlässigkeit der Personenstandsregister die Professionalisierung im Zivilstandswesen gefördert werden. Daneben sollte das Eheschliessungsrecht vereinfacht und gestrafft werden.

164. Die neuen Bestimmungen zur Eheschliessung sehen bezüglich den Voraussetzungen an eine gültige Ehe im Vergleich zur im Ersten Bericht dargelegten Regelung (Ziffer 114) folgende Neuerungen vor:

<sup>197</sup> In den Jahren 1991 bis 1996 wurde in den Niederlanden relativ am häufigsten eingebürgert. Im statistischen Sinne wurden drei Viertel aller Ausländer, die Anfang 1991 im Land waren, bis Ende 1996 eingebürgert. Schweden und Norwegen weisen ähnlich hohe Einbürgerungsquoten auf. Die durchschnittliche jährliche Einbürgerungsquote der Schweiz (1,2%) wurde in jener Zeitperiode nur noch in Deutschland unterschritten (vgl. dazu Bundesamt für Statistik, Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz 1998, S. 27, Grafik A.8.3).

<sup>198</sup> Siehe die nachfolgenden Ausführungen im dritten Teil, sub Ziffer 275.

<sup>199</sup> Siehe die Stellungnahme des Bundesrates zur Motion HUBMANN (98.3582).

<sup>200</sup> Vgl. die Stellungnahme des Bundesrates in der Fragestunde des Nationalrats am 20. März 2000 zu den Einbürgerungsentscheiden in der Luzerner Gemeinde Emmen, wo am 12. März 2000 von 23 Einbürgerungsgesuchen 19 abgelehnt wurden. Dieser Fall erregte auf nationaler Ebene grosses Aufsehen. Der Bundesrat gab seiner Betroffenheit und Enttäuschung über das Ergebnis der Einbürgerungsabstimmung Ausdruck (siehe auch nachfolgend Ziffer 275).

<sup>201</sup> Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Personenstand, Eheschliessung, Scheidung, Kindesrecht, Verwandtenunterstützungspflicht, Heimstätten, Vormundschaft und Ehevermittlung) vom 15. November 1995, BBl 1996 I 1 ff.

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

165. Eines der Hauptanliegen der Revision war, wie erwähnt, die Konkretisierung der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Die Neufassung des ZGB konkretisiert damit den Gleichstellungsartikel (Artikel 4 Absatz 2 aBV und Artikel 8 nBV), indem sie bisherige Bestimmungen, die der Gleichberechtigung zuwiderlaufen (beispielsweise Wartefrist für Frauen nach Artikel 103 Absatz 1 ZGB; Verpflichtung nur von Männern zur Übernahme eines vormundschaftlichen Amtes nach Artikel 382 Absatz 1 ZGB), aufhebt und neue Vorschriften eingeführt hat, die für die Verwirklichung der Gleichberechtigung nötig sind (z.B. hälftige Teilung der Anwartschaften gegenüber Einrichtungen der beruflichen Vorsorge bei Scheidung). Artikel 14 nBV ("Das Recht auf Ehe und Familie ist gewährleistet") unterstellt das Recht zur Ehe, die Ehefreiheit, dem Schutz des Bundes und statuiert damit unter anderem eine Garantie des Instituts Ehe<sup>202</sup>.

166. Die verschiedenen Formen von Familienstrukturen werden in der Schweiz zunehmend akzeptiert. Im revidierten Scheidungsrecht wird dieser Entwicklung etwa dadurch Rechnung getragen, indem Artikel 133 Absatz 3 ZGB die Möglichkeit der Beibehaltung des gemeinsamen Sorgerechts auf gemeinsamen Antrag der Eltern hin gewährt, falls dies mit dem Kindeswohl vereinbar ist. Ferner sieht, was Ziffer 116 des Ersten Berichts anbetrifft, das revidierte Zivilrecht vor, dass unverheiratete Eltern unter denselben Bedingungen wie geschiedene Eltern bei der Behörde die Übertragung des gemeinsamen Sorgerechts beantragen können (Artikel 298a Absatz 1 ZGB).

167. Die schweizerische Gesetzgebung kennt keine allgemeine Definition der "Familie". Damit etwa Artikel 8 EMRK angerufen werden kann, setzt das Bundesgericht in den Bereichen des Fremdenpolizeirechts und des Familiennachzuges voraus, dass eine familiäre

---

<sup>202</sup> Diese Garantien der Artikel 14 nBV und 12 EMRK gelten grundsätzlich auch für die Ausländer. Artikel 44 des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht vom 18. Dezember 1987 (IPRG [SR 291]) schreibt vor, dass die Ehevoraussetzungen normalerweise nach schweizerischem Recht beurteilt werden, wenn aber nicht alle Voraussetzungen erfüllt sind, die Ehe zwischen Ausländern trotzdem geschlossen werden kann, wenn sie den Voraussetzungen des Heimatrechts eines der Brautleute entspricht.

Beziehung zwischen einer ausländischen Person und einer Person mit einem Anwesenheitsrecht (Niederlassungsbewilligung oder Schweizer Bürgerrecht) oder zumindest mit einem festen Rechtsanspruch auf Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung besteht. Zusätzlich muss die familiäre Beziehung tatsächlich gelebt werden und intakt sein<sup>203</sup>. Das Bundesgericht hat als familiäre Beziehung, welche einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung verleiht, vor allem die Beziehung zwischen Ehegatten sowie zwischen Eltern und minderjährigen Kindern im gemeinsamen Haushalt anerkannt. Geht es um Personen, die nicht der Kernfamilie zugehören, muss die ausländische Person, die um fremdenpolizeiliche Bewilligung ersucht, vom in der Schweiz Anwesenheitsberechtigten abhängig sein, damit eine schützenswerte familiäre Beziehung angenommen wird<sup>204</sup>.

Beim Urteil im Fall Boultif gegen die Schweiz vom 2. August 2001 (Gesuch Nr. 54273/00) handelt es sich um die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung eines algerischen Staatsangehörigen als Folge einer Verurteilung zu zwei Jahren Zuchthaus wegen Raubes. Um sich gegen die Abschiebung zu widersetzen, hob der Beschwerdeführer hervor, dass die Fortsetzung der ehelichen Lebensgemeinschaft nicht mehr möglich sei, da seiner Ehegattin, eine Schweizerin, nicht zugemutet werden könne, ihm nach Algerien zu folgen. Unter Berücksichtigung der guten Führung des Beschwerdeführers seit dem Vorfall, der Konsequenzen für die Ehegattin und der Tatsache, dass der Beschwerdeführer keine wirkliche Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellt, betrachtet der Gerichtshof, in diesem konkreten Fall, den Eingriff in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 § 2 EMRK) als unangebracht.

168. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts können sich Halbgeschwister im Hinblick auf einen Familiennachzug in die Schweiz unter gewissen Bedingungen auf Artikel 8 EMRK berufen. Dies ist dann der Fall, wenn eine erwachsene Person mit Anwesenheitsrecht in der Schweiz für ein Halbgeschwisterteil sorgen muss, das von ihm abhängig ist (BGE 120 Ib 261). Artikel 8 EMRK ist auch anwendbar, wenn sich eine ausländische Person auf eine intakte Beziehung zu ihrem Kind mit Anwesenheitsrecht in der Schweiz berufen kann, selbst wenn sie nicht über die elterliche Gewalt oder Obhut im Sinne des Familienrechts verfügt (BGE 115 Ib 97). Ein regelmässiger Kontakt zwischen dem Elternteil und dem Kind, z.B. bei der Ausübung des Besuchsrechts, kann gegebenenfalls genügen (BGE 120 Ib 1).

169. Ebenfalls zu erwähnen ist die Praxis des Bundesgerichts zu Artikel 7 ANAG, wonach dem ausländischen Ehegatten eines Schweizers oder einer Schweizerin ein Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung eingeräumt wird (BGE 120 Ib 6). Ferner hat das Bundesgericht bestätigt, dass eine Verurteilung zu zwei Jahren Gefängnis ein Grund zur Ausweisung bilden und somit zum Verlust des Anspruchs auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung führen kann, selbst wenn sich die ausländische Person auf Artikel 8

---

<sup>203</sup> Etwa BGE 124 II 361 (Verweigerung des Nachzugs der Kinder eines Ausländers aus einer früheren Beziehung; Bestätigung der Rechtsprechung, wonach ein Nachzugsrecht bei Kindern getrennt lebender ausländischer Eltern voraussetzt, dass zum in der Schweiz lebenden Elternteil die vorrangige familiäre Beziehung besteht); 122 II 1; 120 Ib 1. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hatte Gelegenheit, diese Rechtsprechung zu überprüfen und hat festgestellt, dass die Schweiz nicht gegen Artikel 8 EMRK verstossen habe, wenn sie einem Kind von Eltern, die in der Schweiz lediglich über eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung verfügten, den Familiennachzug nicht gewährt hatte (Urteil Gül gegen Schweiz vom 19. Februar 1996, Rec. 1996-I, Nr. 3).

<sup>204</sup> BGE 120 Ib 257: Der Schutzbereich von Artikel 8 EMRK würde zu weit ausgedehnt, könnten volljährige Kinder, die in der Lage sind, selbst für ihren Lebensunterhalt aufzukommen, daraus den Anspruch ableiten, mit den Eltern in einem gemeinsamen Haushalt zu leben, um damit eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten.

EMRK berufen kann. Ein solches Strafmass stellt eine Grenze dar, bei deren Überschreitung vermutet wird, die öffentliche Sicherheit und die geltende Rechtsordnung nach Absatz 2 von Artikel 8 EMRK würden auf schwerwiegender Weise beeinträchtigt.

#### 4.4.5 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer v: Das Recht auf Eigentum

170. Die Eigentumsgarantie ist seit der Totalrevision der Bundesverfassung in Artikel 26 der nachgeführten Bundesverfassung verankert. Das Eigentumsrecht gilt für natürliche und juristische Personen des Privatrechts und Inhaber von Schutzrechten. Ausländer können sich ebenso darauf berufen wie Schweizer.

171. Das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 16. Dezember 1983<sup>205</sup> schränkt weiterhin den Grundstückerwerb für Ausländer ein (Bewilligungspflicht, Kontingentierung). In Folge der Genehmigung der bilateralen Abkommen mit der EU wird auch dieses Gesetz allerdings eine Anpassung erfahren.

#### 4.4.6 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer vi: Das Recht zu erben

172. Für das Recht zu erben, welches in der Schweiz ohne Unterschied für alle Menschen gleichermassen gilt, kann auf die Ausführungen der Schweiz im Ersten Bericht (Ziffer 119) verwiesen werden.

#### 4.4.7 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer vii: Das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

173. Artikel 15 der nachgeführten Bundesverfassung hält fest:

„Art. 15 Glaubens- und Gewissensfreiheit

<sup>1</sup> Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist gewährleistet.

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

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

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

##### a) Gewissensfreiheit und Zivildienst

174. Am 1. Oktober 1996 trat das bereits im Ersten Bericht (Ziffer 123) erwähnte Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst vom 6. Oktober 1995 (ZDG) in Kraft<sup>206</sup>. Die Möglichkeit eines waffenlosen Militärdienstes wird beibehalten und zwar bei Vorliegen derselben Beweggründe wie beim zivilen Ersatzdienst, namentlich wenn die Absolvierung des Militär- oder sonstigen bewaffneten Dienstes nicht mit dem Gewissen vereinbart werden kann. Der Zivildienst ist keine Alternative zum Militärdienst, da keine freie Wahlmöglichkeit besteht. Eine militärdienstpflichtige Person, die Zivildienst leisten möchte, muss beweisen können, dass sie den Militärdienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren kann. Dabei unterscheidet das Gesetz nicht mehr zwischen den verschiedenen Gewissensgründen für die Dienstverweigerung. Auch wird der Dienstverweigerer nicht mehr vor ein Militärgericht zitiert und verurteilt, sondern es ergeht ein verwaltungsrechtlicher Entscheid.

---

<sup>205</sup> SR 211.412.41.

<sup>206</sup> SR 824.0. Vgl. auch Artikel 59 nBV („Militär- und Ersatzdienst“).

Das **Zivildienstgesetz** wird derzeit revidiert. Das Vernehmlassungsverfahren wurde von Mai bis Juli 2001 durchgeführt. Die Analyse der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens sowie die Botschaft hinsichtlich der Revision des Zivildienstgesetzes wurden dem Bundesrat im September 2001 unterbreitet.

175. Zwischen Anfang Oktober 1996 (Datum des Inkrafttretens des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst) und Ende Juni 1998 wurden insgesamt 3'198 Gesuche um Zulassung zum Zivildienst eingereicht. 1'987 Gesuche wurden von der ersten Instanz beurteilt, die 1'540 zugelassen und 256 abgewiesen hat und auf 108 nicht eingetreten ist, weil diese den formellen Anforderungen nicht genügten. 83 Gesuche wurden zurückgezogen. Damit wurden 77,5% der überprüften Gesuche zugelassen. 1999 bekundeten 414 Stellungspflichtige (1,4%) ihr Interesse an einem zivilen Ersatzdienst.

176. Im allgemeinen stellt heute jemand, der aus Gewissensgründen nicht Militärdienst leisten will, fristgemäss ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst, um so nicht zum Dienstverweigerer zu werden. Deshalb ist die Anzahl der Militärgerichtsverfahren und der Verurteilungen wegen Dienstverweigerung seit 1996 stark gesunken<sup>207</sup>.

#### b) Kultusfreiheit

177. Die Gründung von Religionsgemeinschaften ist in der Schweiz frei und darf wie die Gründung von Vereinen, nicht einer Bewilligungspflicht unterstellt werden. Alle Religionsgemeinschaften geniessen dasselbe Recht auf freie Kultusausübung. Allerdings können, wie bereits im Ersten Bericht (Ziffer 121) erwähnt, die Kantone ihre Beziehungen zu den Kirchen frei bestimmen, sie können insbesondere und durchaus unter Berücksichtigung der Glaubens- und Gewissensfreiheit eine oder mehrere Kirchen öffentlichrechtlich anerkennen und sie subventionieren oder ihnen erlauben, Steuern zu erheben<sup>208</sup>. Zur Frage der öffentlich-rechtlichen Anerkennung und damit der institutionellen Integration von Muslimen und Musliminnen in der Schweiz kann auf folgende kantonale Projekte verwiesen werden<sup>209</sup>:

- Kanton Neuenburg: Neben der protestantischen und der katholischen Kirche soll in der neu auszuarbeitenden Kantonsverfassung<sup>210</sup> auch weiteren Religionsgemeinschaften der öffentlich-rechtliche Status eröffnet werden.
- Kanton Zürich: In Folge einer Initiative zweier Kantonsräte wird voraussichtlich dieses oder nächstes Jahr eine Volksabstimmung über eine Gesetzesänderung stattfinden, welche es erlauben wird, neben der evangelisch-reformierten Landeskirche, der römisch-katholischen Körperschaft und der christkatholischen Kirchgemeinde auch weitere Religionsgemeinschaften als staatlich anerkannte Personen des öffentlichen Rechts zu anerkennen.

<sup>207</sup> Die Zahl der Verurteilungen betrug im Jahre 1995 noch 259 (davon betroffen waren 177 Dienstverweigerer aus ethischen Gründen), hingegen wurden im Jahre 1996 nur noch 96 Verurteilungen ausgesprochen (davon waren 48 Dienstverweigerer aus ethischen Gründen betroffen). Im Jahre 1997 ist die Anzahl der Verurteilungen weiter auf 42 gesunken (in 2 Fällen wurde der Dienst aus ethischen Gründen verweigert). Zu erwähnen ist auch eine Verringerung der Gesuche um Zulassung zum waffenlosen Militärdienst (1998: 287 Gesuche; 1999: 273).

<sup>208</sup> HÄFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rz. 1224 ff.; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. II, Basel/Frankfurt a.M. 1994, Nr. 2027, S. 910.

<sup>209</sup> Vgl. HANS MAHNIG, Die institutionelle Integration von Muslimen und Musliminnen in der Schweiz, Referat anlässlich der Fachtagung der EKR am 18. Januar 2000.

<sup>210</sup> Siehe vorstehend FN 70.

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

179. Ein weiteres Anliegen der Muslime in der Schweiz ist die Frage der Bestattung nach islamischem Ritus. Die Gräber müssen nach Mekka ausgerichtet sein und zudem „ewig“ bestehen bleiben, was vielfach gegen geltende Friedhofsreglemente verstösst. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid vom 7. Mai 1999<sup>211</sup> die Beschwerde eines Muslim abgewiesen, und festgehalten, dass innerhalb öffentlicher Friedhöfe kein Anspruch auf ausschliesslich Moslems vorbehaltenen Bereich bestehe und die Garantie einer Grabstätte auf unbeschränkte Zeit („ewige Totenruhe“ im Sinne des Islam) nicht geboten sei. Das in der Schweiz übliche Abräumen der Gräber nach einigen Jahrzehnten habe nichts Entehrendes und verstosse nicht gegen die Religions- und Kultusfreiheit (Artikel 49 und 50 aBV). Das Gericht schlug allerdings sog. Sonderfriedhöfe als Alternative vor. Der Berner Stadtrat stimmte 1999 einer Änderung des städtischen Friedhofsreglements zu, womit nun die Einrichtung muslimischer Friedhofabteile ermöglicht wurde und beschloss einen Kredit von Fr. 45'000.--, um 250 Grabstätten zu schaffen. Die Stadt Genf stellt Muslimen seit 1978 ein spezielles Abteil zur Verfügung („le carré musulman“ von Petit-Saconnex), das die ewige Totenruhe gewährleistet. Im Kanton Basel-Stadt wird im März 2000 ein „Leitfaden für das Bestattungswesen“ erscheinen, der sich an die Muslime richtet und in sechs Sprachen übersetzt wird.

180. Ferner hat das Parlament am 20. März 1998 eine Änderung des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG)<sup>212</sup> angenommen<sup>213</sup>. Gemäss Artikel 18 sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Anzeige an den Arbeitgeber berechtigt, an anderen als an den von den Kantonen anerkannten konfessionellen Feiertagen die Arbeit auszusetzen. Dies erlaubt namentlich auch Personen anderer Religionen als der katholischen oder der reformierten, ihre Feiertage einzuhalten.

Die Revision des **Gesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel** (Arbeitsgesetz) von 1964 ist am 1. August 2000 in Kraft getreten.

### c) Religiöse und moralische Erziehung

181. Die Kantone sind gemäss Artikel 62 Absatz 2 nBV verpflichtet, für einen genügenden Primarunterricht an den öffentlichen Schulen zu sorgen. Diese müssen konfessionslos, kostenlos und obligatorisch sein und von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können<sup>214</sup>. Das Bundesgericht nimmt die Forderung der konfessionellen

---

<sup>211</sup> Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 7. Mai 1999 i.S. Abd-Allah Lucien Meyers gegen Gemeinde Hausen a.A. und Regierungsrat des Kantons Zürich (2P.361/1997); vgl. auch EuGRZ 1999, S. 607.

<sup>212</sup> SR 822.11.

<sup>213</sup> Nachdem am 9. Juli 1998 das Referendum gegen dieses Gesetz zustande gekommen ist, gelangte die Vorlage am 29. November 1998 zur Abstimmung: 63,4% der Stimmberechtigten nahmen die Vorlage an (BBl 1999 1092).

<sup>214</sup> BGE 125 I 347.

Neutralität sehr ernst, wie bereits der Entscheid über das Anbringen eines Kruzifixes an den Wänden eines Klassenzimmers<sup>215</sup> sowie das Urteil über die Beschwerde des Vaters eines muslimischen Mädchens gutgeheissen, dem eine Dispens von der Teilnahme am gemeinsamen Schwimmunterricht von den kantonalen Behörden verweigert worden war. Es machte geltend, dass kein öffentliches Interesse das private Interesse an einer solchen Dispens überwiege<sup>216</sup>.

182. Am 12. November 1997 hat das Bundesgericht ein Urteil gefällt, das für das Schulwesen und die Glaubens- und Gewissensfreiheit von grundsätzlicher Bedeutung ist<sup>217</sup>. Eine Lehrerin einer öffentlichen Primarschule des Kantons Genf trug ein den Vorgaben des Korans entsprechendes Kopftuch. Die Schulbehörden kümmerten sich anfänglich nicht darum. Auch seitens der Schüler und der Eltern gingen keinerlei Beschwerden ein. Erst auf Meldung einer Schulinspektorin bei den Schulbehörden ordnete die Schulbehörde unter Hinweis auf Artikel 27 aBV und das Genfer Schulrecht (welches die laizistische Ausrichtung der Schule vorschreibt) die Lehrerin an, das Kopftuch nicht mehr zu tragen. Ein Rekurs an den Genfer Staatsrat gegen die Verfügung blieb erfolglos, weshalb die Lehrerin staatsrechtliche Beschwerde erhob. Das Bundesgericht erachtete unter Berücksichtigung von Artikel 49 aBV, Artikel 9 EMRK und Artikel 18 UNO-Pakt II, dass der aus religiöser Überzeugung von der Beschwerdeführerin getragene, besondere Kleidungsstil zwar die Glaubens- und Gewissensfreiheit geschützt werde, allerdings nicht absolut. Zunächst wies das Bundesgericht die Rechtfertigung zurück (E. 2a), die von der Lehrerin getragene Bekleidung sei im Modehandel frei käuflich und entspreche einem ästhetischen Anliegen, so dass ihr die religiöse Symbolik fehle. Das Tragen sei im Koran verankert und sei daher der religiösen Sphäre zuzuweisen. Es handle sich im übrigen nicht um irgendein, sondern um ein starkes religiöses Symbol. Das Gericht kam zum Schluss, dass das an die Beschwerdeführerin gerichtete Verbot auf eine genügende gesetzliche Grundlage gestützt sei, einem überwiegenden Interesse (insbesondere der konfessionellen Neutralität in der Schule) entsprochen habe und verhältnismässig gewesen sei. Dieses Urteil hat im übrigen auch die EKR begrüsst, die den kantonalen und kommunalen Behörden grundsätzlich „pragmatische Lösungen“ im Umgang mit Minderheiten empfiehlt. Die EKR ist zwar gegen ein generelles Verbot des Kopftuchtragens, ist aber der Ansicht, dass „Personen in symbolträchtigen Funktionen“ (z.B. Lehrpersonal) darauf verzichten sollten. Zur Zeit ist eine Beschwerde der Genfer Lehrerin vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gegen dieses Urteil hängig.

Vgl. sub 42

183. Beispielhaft für eine solche Lösung ist etwa der folgende Fall: Im Kanton Neuenburg hat eine Schulkommission gegenüber einem Mädchen das Verbot ausgesprochen, das islamische Kopftuch in der öffentlichen Primarschule zu tragen. Das kantonale Departement für Erziehung und Kultur hat den Rekurs des Vaters gutgeheissen und sich dabei auf die von der Erziehungsdirektorenkonferenz der Kantone der französischen und italienischen Schweiz im Jahre 1996 vertretene Position gestützt, wonach den Schülerinnen und Schülern das Tragen von traditionellen religiösen Symbolen (wie z.B. das Kreuz, die Kippa oder das Kopftuch) erlaubt ist. Der Entscheid wurde im Juni 1999 vom kantonalen Verwaltungsgericht bestätigt.

184. Es finden sich in der Berichtszeit allerdings noch weitere Streitfälle um die Frage des islamischen Kopftuchs in der Schweiz. So haben 1999 die Genfer Universitätsspitaler drei

---

<sup>215</sup> BGE 116 Ia 252.

<sup>216</sup> BGE 119 Ia 178.

<sup>217</sup> BGE 123 I 296.

muslimischen Medizinstudentinnen, die während der Arbeit das islamische Kopftuch tragen wollten, ein Praktikum verweigert, was nach Ansicht der EKR wohl die Schwelle zur Diskriminierung noch nicht überschreitet.

#### 4.4.8 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer viii: Das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäusserung

185. Nachdem das Bundesgericht das Recht auf freie Meinungsäusserung bereits 1965 als „ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht“ verankert hat<sup>218</sup>, sieht die neue Bundesverfassung den Schutz der Meinungsäusserungsfreiheit nun in Artikel 16 ausdrücklich vor.

##### „Art. 16 Meinungs- und Informationsfreiheit

<sup>1</sup> Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist gewährleistet.

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

<sup>3</sup> Jede Person hat das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten.“

186. Es ist daran zu erinnern, dass Artikel 10 EMRK und 19 UNO-Pakt II ebenfalls das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäusserung schützen, und dass jedermann, der sich darin beeinträchtigt fühlt, darauf berufen kann. Gemäss Artikel 36 nBV sowie Artikel 10 EMRK und 19 UNO-Pakt II bedarf die Einschränkung von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage, muss ferner durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein. In Ziffer 135 des Ersten Berichts wurde diesbezüglich noch auf die besondere Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit der Ausländer gemäss dem Bundesratsbeschluss vom 24. Februar 1948 betreffend politische Reden (SR 126) hingewiesen: Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung durften ohne Bewilligung weder an offenen noch geschlossenen Versammlungen über politische Themen sprechen. Dieser „Rednerbeschluss“ wurde in den letzten Jahren mehrfach als überholt bezeichnet. Der Ständerat richtete am 25. September 1996 daher die Empfehlung an den Bundesrat, den Rednerbeschluss aufzuheben. Der Bundesrat hat diese Empfehlung angenommen und den Beschluss am 9. März 1998 mit Wirkung auf den 30. April 1998 aufgehoben.

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

188. Artikel 16 Absatz 3 nBV regelt neu die Informationsfreiheit. Danach hat jede Person das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten<sup>219</sup>. Der Begriff „allgemein zugängliche Quelle“ bedeutet – ausgenommen im Falle anderslautender Gesetzesbestimmungen – nicht den Zugang zu Verwaltungsakten. Die Rechtsprechung ist in dieser Hinsicht eher restriktiv<sup>220</sup>. Der Bundesrat hatte im Dezember 1997 drei Motionen des Parlaments entgegengenommen,

---

<sup>218</sup> BGE 96 I 219; 96 I 586.

<sup>219</sup> BGE 108 Ia 277 und 107 Ia 305.

<sup>220</sup> Siehe dazu den Ersten Bericht der Schweiz, Ziffer 131.

welche die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips verlangten. Dennoch vertrat er die Auffassung, das Prinzip müsse mit Bedacht angewendet werden. Gemäss diesem Öffentlichkeitsprinzip sollen Vorgänge grundsätzlich öffentlich sein. Mehrere Kantone haben dieses Prinzip in der einen oder anderen Form gesetzlich eingeführt (Bern, Appenzell Ausserrhoden, Schaffhausen, Solothurn, Zug). Gegenwärtig befindet sich ein Entwurf für ein Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung in der Vernehmlassung. Dieser Gesetzesentwurf bezweckt, der Öffentlichkeit den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu erleichtern und dadurch die Transparenz der Verwaltung zu fördern. Jeder Person soll ein sogenanntes „Recht auf Zugang“ zustehen, d.h. sie kann verlangen, dass ihr Einsicht in amtliche Dokumente oder Auskunft über solche Dokumente gewährt wird. Damit soll für die Bundesverwaltung das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt eingeführt werden.

Am 9. März 2001 hat der Bundesrat die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Kenntnis genommen. Insgesamt fand der Entwurf des Bundesgesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung Zustimmung. An einigen Einzelheiten wurde jedoch Kritik geübt. Der Bundesrat hat das Eidgenössische Justiz und Polizeidepartement beauftragt, eine Botschaft auszuarbeiten. Während der Sitzung vom 5. Oktober 2001 hat der Bundesrat beschlossen, die Diskussion hinsichtlich der noch offen stehenden Fragen auf den Frühling 2002 zu verschieben.

4.4.9 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer ix: Das Recht, sich friedlich zu versammeln und friedliche Vereinigungen zu bilden

189. Die Versammlungsfreiheit, im Ersten Bericht noch als ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht bezeichnet, ist nun in Artikel 22 der nachgeführten Bundesverfassung unter den Grundrechten ausdrücklich gewährleistet:

„Art. 22 Versammlungsfreiheit

<sup>1</sup> Die Versammlungsfreiheit ist gewährleistet.

<sup>2</sup> Jede Person hat das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben.“

190. Seit 1993 haben Ausländerinnen und Ausländer die Möglichkeit, bei ihren diplomatischen und konsularischen Vertretungen ihre Stimme abzugeben und in der Schweiz Wahlkampagnen für ihre nationalen Abstimmungen zu organisieren. Ausserdem ist die Einschränkung, dass sie an politischen Veranstaltungen das Wort nur mit Bewilligung ergreifen können, seit der Aufhebung des „Rednerbeschlusses“ durch den Bundesrat am 30. April 1998 weggefallen<sup>221</sup>.

191. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Zahl politischer Manifestationen und namentlich die Zahl der Grossdemonstrationen mit 1'000 und mehr Beteiligten im Jahre 1998 gegenüber dem Vorjahr von 21 auf 32 zugenommen hat<sup>222</sup>. Verantwortlich dafür war die grössere Zahl von Kundgebungen, bei denen in der Schweiz lebende Ausländer gegen die Unterdrückung in ihren Herkunftsstaaten protestierten. Insgesamt wurden davon 12 (1997: 4) durchgeführt: 9 von Kosovo-Albanern, 2 von Kurden aus der Türkei und eine von Tamilen. Im Jahre 1999 wurde, als Folge der kriegerischen Ereignisse auf dem Balkan und im Zusammenhang mit der Verhaftung des Kurdenführers Öcalan ein neuerlicher Anstieg an politischen Kundgebungen ausländischer Mitbewohner in der Schweiz verzeichnet. Die Albaner aus dem Kosovo waren bereits im Jahre 1998 verantwortlich für

<sup>221</sup> Vgl. die vorstehenden Ausführungen sub Ziffer 186.

<sup>222</sup> SPJ 1998, S. 29.

die beiden grössten Demonstrationen mit 20'000 resp. 15'000 Teilnehmenden; beide Kundgebungen fanden in Bern statt.

192. Artikel 23 der Bundesverfassung gewährleistet unter den Grundrechte ausserdem die Vereinigungsfreiheit:

„Art. 23 Vereinigungsfreiheit

<sup>1</sup> Die Vereinigungsfreiheit ist gewährleistet.

<sup>2</sup> Jede Person hat das Recht, Vereinigungen zu bilden, Vereinigungen beizutreten oder anzugehören und sich an den Tätigkeiten von Vereinigungen zu beteiligen.

<sup>3</sup> Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung beizutreten oder anzugehören.“

193. Sprach Artikel 56 aBV noch vom Recht der „Bürger“, Vereine zu bilden, so wird mit der neuen Bestimmung klargestellt, dass dieses Recht auch den Ausländern uneingeschränkt zusteht. Die Ausführungen des Ersten Berichts hinsichtlich Ausländervereinen mit politischen Zielsetzungen, für welche stärkere polizeiliche Einschränkungen möglich sind, als für entsprechende Schweizer Vereine, sind damit hinfällig. Es kommen dieselben Massstäbe bezüglich der Einschränkungen rechtswidriger und staatsgefährlicher Vereine (Artikel 275<sup>ter</sup> StGB) zur Anwendung.

#### 4.5 Artikel 5 Buchstabe e: Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

194. Für vollständige und detaillierte Informationen über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der Schweiz sei vorab auf den Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) vom 30. Juni 1994 verwiesen. Ferner ist auf das dritte Kapitel der nachgeführten Bundesverfassung hinzuweisen, das in Artikel 41 eine ausdrückliche Verankerung von Sozialzielen enthält. Diese waren, obwohl die Sozialstaatlichkeit seit jeher ein fester Bestandteil unseres Staatsverständnisses ist, in der alten Bundesverfassung noch nicht ausdrücklich verankert. Die Aufnahme von Sozialzielen in der neuen Verfassung hat den Zweck, die gelebte Wirklichkeit im sozialen Bereich zum Ausdruck zu bringen. Konkrete Ansprüche lassen sich aus den in Artikel 41 nBV verankerten Sozialzielen allerdings nicht ableiten<sup>223</sup>. Die Sozialstaatlichkeit zeigt sich vor allem auch auf kantonaler Ebene: Die meisten neueren Kantonsverfassungen enthalten eigenständige Sozialziel-Kataloge (z.B. Artikel 30 KV Bern; §§ 16 und 17 KV BL) und einige Kantonsverfassungen garantieren gar ein ausdrückliches Recht auf Arbeit, Wohnung und Bildung<sup>224</sup>.

195. An dieser Stelle ist erneut auf die sieben sektoriellen bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU hinzuweisen, welche am 21. Juni 1999 unterzeichnet wurden und am 21. Mai 2000 in einer Volksabstimmung beim Schweizer Volk Zustimmung fanden<sup>225</sup>. Seit dem im Jahre 1972 abgeschlossenen Freihandelsabkommen handelt es sich bei diesen sieben Abkommen um das bedeutendste Vertragspaket, das die Schweiz mit der EU unterzeichnet hat. Die Abkommen erfordern bestimmte Anpassungen der schweizerischen Gesetzgebung. Im Bereich der Personenfreizügigkeit zielen die vom Parlament

---

<sup>223</sup> Die Aufnahme von Sozialzielen in die Verfassung hatte bei der Vernehmlassung des Verfassungsentwurfes 95 Kontroversen zwischen den Sozialpartnern und den grossen Parteien ausgelöst. Vgl. die Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 16, 197 ff.

<sup>224</sup> Artikel 19, 22, 40 der Kantonsverfassung des Kantons Jura von 1977.

<sup>225</sup> Gegen die bilateralen Abkommen war am 3. Februar 2000 das fakultative Referendum zustande gekommen, weshalb sie am 21. Mai 2000 der Volksabstimmung unterlagen, in welcher sie von 67,8% der Stimmenden (bei einer Stimmbeteiligung von 48%) angenommen wurden.

beschlossenen Massnahmen auf die Verhinderung von Missbräuchen ab, wobei es in erster Linie um die Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping geht. Im Rahmen dieser Massnahmen ist folgendes vorgesehen:

- die Unterstellung der entsandten Arbeitnehmer unter die in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbestimmungen sowie Arbeitsnormen;
- die Ausweitung (erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung) von Gesamtarbeitsverträgen bei wiederholten Missbräuchen;
- die Einführung von Mindestlöhnen im Rahmen von Normalarbeitsverträgen.

#### 4.5.1 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer i: Das Recht auf Arbeit

196. Bezüglich des Rechts auf Arbeit sind die Auskünfte der Schweiz in ihrem Ersten Bericht (vgl. Ziffer 152-159) weiterhin zutreffend. Zur Vervollständigung des Ersten Berichts ist folgendes zu erwähnen: Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können, gemäss dem geltenden Prinzip der Vertragsfreiheit, ihren Arbeitsplatz frei wählen, es besteht aber auch weiterhin kein subjektives Recht auf Anstellung. Ein vom Bundesrat beschlossenes allgemeines und auf ein Jahr befristetes Arbeitsverbot gilt für die nach dem 1. September 1999 in die Schweiz eingereisten Asylsuchenden. Diese Massnahme läuft am 31. August 2000 aus. Ob sie danach weitergeführt werden soll, ist zur Zeit noch Gegenstand von Diskussionen. Wird darauf verzichtet, so kommt das gesetzliche Arbeitsverbot für Asylsuchende während der ersten drei Monate nach Einreichen des Asylgesuches wieder zum Tragen, welches die Kantone unter gewissen Umständen um weitere drei Monate verlängern können (Artikel 43 AsylG). Das vom Bundesrat beschlossene Arbeitsverbot soll in erster Linie Signalwirkung zur Verhinderung potentieller Missbräuche haben<sup>226</sup>.

#### a) Das Recht auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen

197. Der Arbeitnehmerschutz ist seit dem Inkrafttreten des Datenschutzgesetzes am 1. Juli 1993 (DSG)<sup>227</sup>, begleitet von mehreren Gesetzesänderungen, wie z.B. des Artikels 328b OR, verbessert worden. Dieser Artikel sieht vor, dass ein Arbeitgeber Daten über den Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin nur bearbeiten darf, soweit sie dessen Eignung für das Arbeitsverhältnis betreffen oder zur Erfüllung des Arbeitsvertrages erforderlich sind<sup>228</sup>. Der Arbeitgeber hat nicht das Recht, den Arbeitnehmern Fragen zu ihren gewerkschaftlichen Auffassungen oder Tätigkeiten zu stellen. Letztere sind nicht verpflichtet, solche Fragen richtig zu beantworten. In der Lehre umstritten ist die Zulässigkeit der Frage nach der Konfessionsangehörigkeit oder bestimmte biographische Daten<sup>229</sup>.

<sup>226</sup> Vgl. Motion EYMANN vom 8. Oktober 1999 (NR 99.3541) und die Stellungnahme des Bundesrates vom 12. Januar 2000.

<sup>227</sup> SR 235.1.

<sup>228</sup> Vgl. CHRISTIANE BRUNNER/JEAN-MICHEL BÜHLER/JEAN-BERNARD WAEBER, *Commentaire du contrat de travail*, 2. Aufl., Lausanne 1996, N. 6-8 zu Art. 320 OR in Verbindung mit N. 3 und 4 zu Art. 328b OR; vgl. auch BGE 120 II 118 ff.

<sup>229</sup> ULLIN STREIFF/ADRIAN VON KAENEL, *Leitfaden zum Arbeitsvertragsrecht: der Arbeitsvertrag OR 319-362 mit Kommentaren für Lehre und Praxis*, 5. Auflage, Zürich 1992, N. 10 zu Art. 320 OR; vgl. BGE 122 V 267.

- b) Das Recht auf gleiches Entgelt für gleiche Arbeit und das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung

198. Gemäss statistischen Erhebungen verdienten im Jahre 1998 Ausländer im Durchschnitt 13% weniger als Schweizer<sup>230</sup>. Dabei gilt es jedoch zu differenzieren: Während Ausländer aus Nord- und Westeuropa (EU) besser entschädigt wurden als Schweizer, erhielten Einwanderer aus südeuropäischen EU-Ländern und aus Nicht-EU-Staaten bedeutend weniger Lohn. Gründe für diese Lohndifferenzen sind unter anderem das unterschiedliche Ausbildungsniveau und die Tatsache, dass in Branchen mit hohem Ausländeranteil in der Regel tiefere Löhne bezahlt werden und in Branchen mit tiefen Ausländeranteilen die Arbeit besser entschädigt wird.

199. Im 2. Quartal 1998 betrug der standardisierte Medianlohn<sup>231</sup> der ausländischen Arbeitnehmenden rund Fr. 4'700.-- pro Monat. Im Vergleich dazu verdienten Schweizer Arbeitnehmer mit Fr. 5'400.-- pro Monat rund 13% mehr. Während ausländische Männer 20% weniger verdienten als Schweizer Männer, bestand zwischen dem standardisierten Medianeinkommen von Ausländerinnen und Schweizerinnen eine Differenz von 15%. Es lassen sich somit deutliche Lohndifferenzen zwischen Schweizern und Ausländern ausmachen, wobei ersichtlich ist, dass Ausländerinnen die Gruppe der Erwerbstätigen mit den tiefsten Löhnen bilden und offenbar doppelt benachteiligt sind. Eine Einkommensdiskriminierung der Ausländer wurde bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nie statistisch belegt. Gegen eine generelle Benachteiligung von Ausländerinnen und Ausländern spricht namentlich die Tatsache, dass die oben genannte Regel für drei Branchen nicht gilt: Im verarbeitenden Gewerbe liegt der standardisierte Medianlohn – trotz einem sehr hohen Ausländeranteil und einem hohen Anteil Südeuropäer – leicht über den schweizerischen Mittel, während sich die Branche „Handel und Reparaturgewerbe“ durch tiefe Löhne und einem eher durchschnittlichen Ausländeranteil auszeichnet.

- c) Das Recht auf Schutz vor Arbeitslosigkeit

200. Für die Frage des Arbeitslosenschutzes kann auf die nach wie vor zutreffenden Ausführungen der Schweiz im Ersten Bericht (Ziffer 158) verwiesen werden.

#### 4.5.2 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer ii: Gewerkschaftliche Rechte

- a) Koalitionsfreiheit

201. Eine relativ selbständige Ausprägung der Vereinigungsfreiheit mit eigener historischer Entwicklung und spezifischer Problematik stellt die Koalitionsfreiheit dar. Die ungehinderte Bildung und Tätigkeit von Vereinigungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit dem Ziel, die Arbeitsbeziehungen kollektiv zu regeln, ist sowohl im Rahmen von Artikel 23 nBV wie auch durch Artikel 11 EMRK, Artikel 22 UNO-Pakt II und Artikel 8 UNO-Pakt I geschützt<sup>232</sup>. Die nachgeführte Bundesverfassung garantiert nun ferner

---

<sup>230</sup> Bundesamt für Statistik, Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz 1998, Neuenburg 1999, S. 40 f.

<sup>231</sup> Der Medianlohn bezeichnet jenen Lohn, bei dem die eine Hälfte aller Arbeitnehmer weniger und die andere Hälfte mehr verdient. Beim standardisierten Medianlohn werden die Lohneinkommen der Teilzeiterwerbstätigen auf einen vollzeitäquivalenten Lohn umgerechnet.

<sup>232</sup> Die Koalitionsfreiheit wird weiter garantiert durch das ILO-Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (in Kraft seit 25. März 1976, AS 1076 S. 689 ff) und das ILO-Übereinkommen Nr. 151 über den Schutz des Vereinigungsrechtes über Verfahren zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst (in Kraft seit 3. März 1982, AS 1982, AS 1982 S. 334).

ausdrücklich die Koalitionsfreiheit in Artikel 28. Sowohl die individuelle<sup>233</sup> wie auch die kollektive Koalitionsfreiheit werden durch diese Bestimmung geschützt. Zur Vervollständigung des Ersten Berichts ist auch das Bundesgesetz über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben vom 17. Dezember 1993 (Mitwirkungsgesetz)<sup>234</sup> zu erwähnen, das am 1. Mai 1994 in Kraft getreten ist.

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

#### b) Streikrecht

203. In der revidierten Bundesverfassung wird die Zulässigkeit des Streiks als Ausfluss der Koalitionsfreiheit in Artikel 28 Absatz 3 ausdrücklich anerkannt<sup>235</sup>. Ein Streik ist nach herrschender Lehre zulässig, wenn er von Arbeitnehmerorganisationen getragen wird, allein die Arbeitsbeziehungen betrifft, keine vertraglichen Verpflichtungen zur Wahrung des Arbeitsfriedens oder zu Schlichtungsverhandlungen verletzt und verhältnismässig ist<sup>236</sup>. Artikel 28 Absatz 4 nBV sieht die Möglichkeit des Gesetzgebers vor, bestimmten Kategorien von Personen den Streik zu verbieten. Diese Befugnis kann nur dazu dienen, den öffentlichen Dienst in einem gewissen Mindestmass sicherzustellen. Für Beamte und Angestellte des Bundes besteht ein ausdrückliches Streikverbot<sup>237</sup>. Der Bundesrat geht jedoch davon aus, dass das Streikrecht nicht für alle Beamtinnen und Beamte ausgeschlossen werden darf<sup>238</sup>.

In der revidierten Bundesverfassung wird die Zulässigkeit von Streik und Aussperrung als Ausflüsse der Koalitionsfreiheit in Artikel 28 Absatz 3 ausdrücklich anerkannt, wenn sie Arbeitsverhältnisse betrifft und wenn keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren und Schlichtungsverhandlungen zu führen.

#### 4.5.3 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer iii: Das Recht auf Wohnung

204. Das schweizerische Verfassungsrecht kennt auch nach der Revision kein ausdrückliches Recht auf Wohnung. Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe e nBV hält immerhin

<sup>233</sup> Ferner geniessen gewählte Arbeitnehmervertreter einen erhöhten Kündigungsschutz Artikel 336 Absatz 2 lit. b OR.

<sup>234</sup> SR 822.14.

<sup>235</sup> BBl 1997 I 179.

<sup>236</sup> BGE 125 III 277.

<sup>237</sup> Artikel 23 des Beamtengesetzes (SR 172.221.10) und Artikel 25 der Angestelltenordnung (SR 172.221.104).

<sup>238</sup> Das neue Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BBl 2000 2208) enthält in Artikel 24 Absatz 1 eine Regelung zum Streikrecht: Der Bundesrat wird ermächtigt, das Streikrecht für bestimmte Kategorien von Angestellten zu beschränken oder aufzuheben, soweit es für die Staatssicherheit, für die Wahrung von wichtigen Interessen in auswärtigen Angelegenheiten oder für die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen erforderlich ist.

fest, dass Bund und Kantone sich dafür einsetzen, dass „Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können.“

#### 4.5.4 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer iv: Das Recht auf öffentliche Gesundheitsvorsorge und soziale Sicherheit

##### a) Das Recht auf öffentliche Gesundheitsvorsorge und ärztliche Betreuung

205. Die nachfolgenden Ausführungen betreffen in erster Linie den Asylbereich. Wegen der allgemeinen Kostensteigerung im Asylbereich hat eine vom Bund eingesetzte Arbeitsgruppe „Finanzierung Asylwesen“ Vorschläge zur Kostensenkung gemacht, welche zur Zeit öffentlich diskutiert werden. Im Gesundheitswesen hat die Arbeitsgruppe vorgeschlagen, zunächst die Auswirkungen der per 1. Oktober 1999 eingeführten Einschränkungen der Leistungserbringer (Ärzte, Spitäler) für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene zu prüfen, bevor eine Beschränkung des Leistungsbezuges ins Auge gefasst wird. Mit einer Motion des Nationalrates<sup>239</sup> wurde der Bundesrat ersucht, dem Parlament eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, welche die den Asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer sowie Schutzbedürftigen zu gewährenden medizinischen Leistungen einschränken und Karenzfristen für die Inanspruchnahme solcher Leistungen vorsehen soll. In seiner Stellungnahme weist der Bundesrat zunächst darauf hin, dass die Aufwendungen des Bundes für die Gesundheitsversorgung dieser Personengruppen seit 1996 zwar angestiegen sind (siehe nachfolgende Tabelle), es jedoch nicht möglich ist, genau zu sagen, wie hoch die Gesundheitskosten der Asylsuchenden, der vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen tatsächlich sind. In den folgenden Zahlen sind die Kosten für Prämien, Selbstbehalte und Franchisen enthalten. Sie machen rund 90% der Kosten für die Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen aus. Dazu kommen die Zahnarztkosten (3,5% der Ausgaben) sowie die übrigen Gesundheitskosten (Heimunterbringungen etc.) in der Höhe von 6,5% der Ausgaben.

<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
83,9 Mio. Fr.	87,3 Mio. Fr.	113,3 Mio. Fr.	147 Mio. Fr. (Budget 1999)

206. In den gleichen Jahren wies die obligatorische Krankenpflegeversicherung folgende Bruttokosten aus (= Ausgaben der Krankenversicherung inklusive Selbstbehalte und Franchisen für den Gesamtversichertenbestand [Schweizer, Ausländer und Personen aus dem Asylbereich]):

<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
12'459 Mio. Fr.	13'138 Mio. Fr.	14'024 Mio. Fr.	14'476 Mio. Fr. (Prognose)

207. Die Schweiz hat in den letzten Jahren zahlreichen Personen aus Bürgerkriegsgebieten (insbesondere Bosnien-Herzegowina und Kosovo) Schutz geboten, dabei hat sie in erster Linie behinderte und kranke Personen aufgenommen. Dies und die traumatisierenden Erlebnisse, welche die meisten Personen aus diesen Bürgerkriegsgebieten erleben mussten, führte natürlich zu entsprechend höheren Gesundheitskosten.

208. Auf den 1. Oktober 1999 hat der Bundesrat die Asylverordnung<sup>240</sup> geändert. Mit dieser Verordnungsänderung werden die Kantone verpflichtet, die freie Wahl der

<sup>239</sup> Motion RAGGENBASS vom 8. Oktober 1999 (Nr. 99.3551) „Asylsuchende. Einschränkung der zu gewährenden medizinischen Leistungen“.

<sup>240</sup> SR 142.312.

Leistungserbringer für Asylsuchende einzuschränken. Es ist nun Aufgabe der Kantone, ein ihren Verhältnissen entsprechendes Gate-keeper-Modell aufzubauen, etwa eine Art Hausarztmodell mit Vertrauensärzten, eine HMO-Praxis oder ein eigentliches Gesundheitsnetz (wie im Kanton Waadt). Die Frage der Begrenzung des Leistungsbezugs ist zur Zeit jedoch noch Gegenstand öffentlicher Diskussionen.

b) Das Recht auf soziale Sicherheit und Dienstleistungen

209. Das schweizerische System der sozialen Sicherheit ist, wie im Ersten Bericht beschrieben wurde, aus verschiedenen Versicherungsbranchen zusammengesetzt, die nicht zwischen eigenen und ausländischen Staatsangehörigen unterscheiden. Das Grundsystem für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung („erste Säule“) sah für ausländische Staatsangehörige ursprünglich eine andere Behandlung vor, einerseits was die Bedingungen für die Ausrichtung der Leistungen angeht, andererseits bei den Möglichkeiten, diese im Ausland zu beziehen. Mit der 10. AHV-Revision, die am 1. Januar 1997 in Kraft trat, wurde die unterschiedliche Behandlung von Schweizern und Ausländern abgeschafft, was den Zugang zu beitragsabhängigen Geldleistungen angeht. Seit dem 1. Januar 1997 sind grundsätzlich alle Personen, die in der Schweiz leben und/oder arbeiten, bis zur Aufgabe ihrer Erwerbstätigkeit, mindestens aber bis zum Erreichen ihres ordentlichen AHV-Rentenalters (Männer 65 Jahre, Frauen 62 Jahre bis und mit dem Jahr 2000), beitragspflichtig. Seit der Revision erhält jede rentenberechtigte Person einen individuellen Anspruch auf eine eigene Alters- oder Invalidenrente. Die in der Schweiz wohnhaften Angehörigen eines Staates (und ihre Hinterlassenen), mit dem keine besonderen zwischenstaatlichen Vereinbarungen bestehen, haben bei Eintritt des Versicherungsfalles einen Rentenanspruch, sofern sie mindestens ein volles Beitragsjahr in der schweizerischen AHV/IV aufweisen (Erfüllung der einjährigen Mindestbeitragsdauer).

210. Seit dem Inkrafttreten der 10. AHV-Revision setzt, gemäss einem Entscheid des Eidgenössischen Versicherungsgerichts (EVG) vom 15. Oktober 1999<sup>241</sup>, der Anspruch auf eine Rente der AHV oder der IV nicht mehr voraus, dass die versicherte Person während mindestens eines Jahres *persönlich* Versicherungsbeiträge entrichtet hat. Abgesehen von der allfälligen Anrechnung von Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften kann im Bereiche der IV das gesetzliche Erfordernis von mindestens einem Beitragsjahr auch ohne eine Erwerbstätigkeit erfüllt werden. Dies geschieht dadurch, dass eine Person insgesamt länger als elf Monate (freiwillig oder obligatorisch) versichert und während dieser Zeit mit einem erwerbstätigen Partner verheiratet war, der mindestens den doppelten Mindestbeitrag bezahlt hat (Artikel 32 Absatz 1 IV-Verordnung [SR 831.201], Artikel 50 AHV-Verordnung [SR 831.101], Artikel 3 Absatz 3 lit. a und 29<sup>er</sup> Absatz 2 lit. b AHVG [SR 831.10]). Die 10. AHV-Revision brachte in diesem Punkt eine Gleichstellung der Ausländer mit den Schweizer Bürgern.

211. Im Oktober 1995 hat das Bundesgericht ein justiziables, ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht auf Existenzsicherung anerkannt (BGE 121 I 367). Das Bundesgericht stellte fest, dass die Sicherung elementarer menschlicher Bedürfnisse unentbehrlicher Bestandteil eines rechtsstaatlichen und demokratischen Gemeinwesens sei. In seinem Urteil fasste es die Auffassung der Lehre zusammen, die bei der Anerkennung dieses Rechts an folgende Verfassungsprinzipien anknüpft: Das Verfassungsprinzip der Menschenwürde, welches jeder Person garantiert, was sie um ihres Menschenseins Willen vom Gemeinwesen erwarten darf, das Recht auf Leben als Kerngehalt der persönlichen Freiheit, welches nicht mehr gewahrt wäre, wenn die minimalsten Voraussetzungen des

---

<sup>241</sup> Urteil I 259/99 vom 15. Oktober 1999.

Überlebens nicht gesichert wären, die persönliche Freiheit in ihrer Ausprägung als Garantie aller elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung sowie das Gleichheitsprinzip, dem auch die Funktion zukommt, minimale materielle Gerechtigkeit zu garantieren. Das Bundesgericht stellte fest, dass sich nicht nur Schweizer Bürgerinnen und Bürger auf das Recht auf Existenzsicherung berufen können, sondern auch ausländische Personen, unabhängig davon, welchen aufenthaltsrechtlichen Status sie haben<sup>242</sup>. Dieses Urteil war Grundlage einer Initiative des Lenkungsausschusses für Menschenrechte im Europarat, Überlegungen zu einem Recht auf Sicherung der elementaren materiellen Bedürfnisse des Menschen sowie über die gerichtliche Geltendmachung eines solchen Rechts anzustellen<sup>243</sup>.

212. Artikel 12 der neuen Bundesverfassung hat diese Rechtsprechung des Bundesgerichts aufgenommen und verankert ein entsprechendes Recht auf Hilfe in Notlagen:

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

#### 4.6 Artikel 5 Buchstabe f: Das Recht auf Zugang zu Ort oder Dienst, der für die Benutzung durch die Öffentlichkeit vorgesehen ist

213. Artikel 5 Buchstabe f des Übereinkommens verpflichtet die Vertragsstaaten, durch ihre Rechtsordnung den diskriminierungsfreien Zugang „zu jedem Ort oder Dienst, der für die Benutzung durch die Öffentlichkeit vorgesehen ist, wie Verkehrsmittel, Hotels, Gaststätten, Cafés, Theater und Parks“ sicherzustellen. Die Schweiz hat diese klassischen Formen von Apartheid und Segregation, durch welche das Recht auf Teilhabe am allgemeinen Rechtsverkehr zur Sicherung der notwendigen Lebensgüter in Frage gestellt wird, in der Strafbestimmung von Artikel 261<sup>bis</sup> Absatz 5 StGB als ein strafbares Verhalten umschrieben.

214. Die Mehrheit der Urteile in Anwendung der Strafnorm gegen Rassendiskriminierung wurde in Fällen rassistischer oder antisemitischer Handlungen, Äusserungen oder Schriften ausgesprochen<sup>244</sup>. In der Berichtszeit wurde erst ein Strafurteil wegen einer Verweigerung einer angebotenen Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, gefällt. Dies ist unter anderem damit zu erklären, dass der Beweis rassistischer Motive für eine solche Verweigerung nur äusserst schwierig zu erbringen ist, namentlich wenn die Verweigerung mündlich erfolgt ist, und der Täter anschliessend andere, nicht rassistische Beweggründe zur Rechtfertigung seiner Weigerung anführt<sup>245</sup>. Dies führte in einigen Teilen der Literatur zum Vorschlag einer „Beweislastumkehr“ nach dem Vorbild des Gleichstellungsgesetzes.

---

<sup>242</sup> In weiteren Entscheiden hat das Bundesgericht zur Tragweite und zu den Grenzen dieses Grundrechtes Präzisierungen angebracht (vgl. etwa BGE 122 II 193; 122 I 101).

<sup>243</sup> Vgl. nun die Empfehlung No. R (2000) 3, die am 19. Januar 2000 vom Ministerkomitee angenommen wurde (Recommendation No. R [2000] 3 of the Committee of Ministers to member states on the Right to the Satisfaction of Basic Material Needs of Persons in Situations of Extreme Hardship).

<sup>244</sup> Zur Praxis der Gerichte siehe die vorstehenden Ausführungen sub Ziffer 104 ff.

<sup>245</sup> Vgl. die Einstellungsverfügung der Bezirksanwaltschaft Zürich vom 10. Juli 1998 betr. Verstoss gegen Artikel 261<sup>bis</sup> Absätze 4 und 5 StGB: Verweigerung des Verkaufs eines Billets an der Kinokasse an einen Schwarzen. Bezüglich Absatz 5 machte die Angeklagte geltend, sie habe das Billet nicht wegen der Hautfarbe des Anzeigers nicht verkaufen wollen, sondern wegen ihrer allgemein gereizten Stimmung, und hätte es niemandem verkauft. Daher keine Leistungsverweigerung wegen der Rasse. Das Verfahren wurde eingestellt.

## 5. Artikel 6: Garantie eines wirksamen Rechtsbehelfs

215. Menschen, die wegen ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen oder der Androhung solcher Handlungen ausgesetzt sein können, sind in der Schweiz auf verschiedenen Ebenen geschützt. Hinsichtlich der Behörden können sie sich auf die Vielfalt der verfassungsmässigen Rechte der Bundesverfassung berufen. Für die Darstellung des allgemeinen juristischen Rahmens für den Schutz der Menschenrechte sowie das Entschädigungs- und Rehabilitierungssystem für die Opfer kann hier auf das „Grundlagendokument als erster Teil der Berichte der Vertragsstaaten“ (Dok. HRI/CORE/1/Add. 29, Ziffer 46 ff.) verwiesen werden.

216. Ergänzend sind aber auch die spezifisch menschenrechtlichen Abkommen des Europarates zu nennen, in deren Zentrum zweifelsohne die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) vom 4. November 1950 steht<sup>246</sup>. Inhaltlich knüpft die EMRK weitgehend an die UNO-Menschenrechtserklärung von 1948 an und schützt in erster Linie die klassischen Individualrechte. Die materiellen Konventionsbestimmungen sind wie die Freiheitsrechte der Bundesverfassung unmittelbar anwendbar und verpflichten die Behörden auf allen Stufen des Gemeinwesens. Der einzelne Bürger kann sich direkt auf die Normen der Konvention berufen und, nach Durchlaufen der nationalen Rechtsmittelinstanzen, mit einer Individualbeschwerde an den *Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte* gelangen.

## 6. Artikel 7: Massnahmen in den Bereichen Unterricht, Erziehung, Kultur und Information

### 6.1 Einleitung

217. Im Bereich des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information hat sich die Entwicklung der Rassismusbekämpfung in der Berichtszeit erheblich intensiviert und auf verschiedenen Ebenen weiterentwickelt. Zu verdanken ist dies insbesondere dem konsequenten und engagierten Einsatz verschiedenster Institutionen und Organisationen auf allen staatlichen Ebenen und deren Zusammenarbeit mit Nicht-regierungsorganisationen und gesellschaftlichen Gruppierungen.

Vgl. sub 309 / 320

Der Bundesrat hat am 27. Juni 2001 eine **Verordnung über die Unterstützung von Sensibilisierungs- und Präventionsprojekten für Menschenrechte sowie gegen Antisemitismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit** zur Sensibilisierung der öffentlichen Meinung für die Menschenrechte sowie zur Prävention von Antisemitismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bestimmt. Die Unterstützung von Projekten erfolgt in den Bereichen Schule und Bildung (Kinder, Jugendliche und Erwachsene), Sensibilisierung und Prävention sowie Opfer- und Konfliktberatung. Die unterstützten Projekte müssen: geeignet sein, eine möglichst grosse Breitenwirkung und Multiplikatorenwirkung zu erzielen; nach Möglichkeit den Einbezug von Direktbetroffenen sicherstellen; auf Langfristigkeit und Nachhaltigkeit ausgerichtet sein; eine Evaluation ihrer Durchführung und Wirkung ermöglichen. Die Unterstützung kann auch Beiträge für den Aufbau und die Konsolidierung erforderlicher Strukturen beinhalten. Eine interdepartementale

<sup>246</sup> Zur EMRK vgl. etwa *Jochen A. Frowein/Wolfgang Peukert*, Europäische Menschenrechts-Konvention. EMRK-Kommentar, 2., vollst. Neubearb. Aufl. unter Berücksichtigung des 11. ZP zur Gründung eines ständigen Gerichtshofs, Kehl 1996; *Heribert Golsong*, Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Loseblattausgabe, Köln 1993.

Arbeitsgruppe setzt zur Selektion der Unterstützungsanträge ein Jahresprogramm fest. Für die Jahre 2001-2005 hat die Bundesversammlung einen Zahlungsrahmen von 15 Millionen Franken festgesetzt.

## 6.2 Institutionen auf Bundesebene

### 6.2.1 Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)

218. Am 23. August 1995 hatte der Bundesrat beschlossen, eine Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) einzusetzen, welche am 1. September 1995 ihre Arbeit aufgenommen hat<sup>247</sup>. Die EKR ist, im Rahmen ihres Mandates<sup>248</sup>, bei der Festlegung der Hauptaufgaben ihrer Tätigkeit frei und hat sich während der ersten fünf Jahre ihres Bestehens mit folgenden Themenschwerpunkten befasst:

- dem Aufbau von Kontakten zu den Kantonen;
- der Vernetzung von spezialisierten Nichtregierungsorganisationen;
- den Bereichen Schule, Medien, Arbeitswelt und Behörden;
- der Situation der Fahrenden;
- der Situation der Muslime und Musliminnen in der Schweiz;
- dem Antisemitismus in allen seinen Erscheinungsformen.

219. Im Dezember 1999 forderte ein Postulat von rechtsbürgerlicher Seite die Abschaffung der EKR<sup>249</sup>, unter anderem mit der Begründung, die Kommission sei überflüssig und ihr Mandat sei zu weit gefasst und enthalte nicht praktikable Leerformeln. Angesichts der Vielzahl ergriffener Massnahmen und laufender Projekte der EKR, deren Darstellung nur im Überblick möglich ist, ergibt sich jedoch ein anderes Bild<sup>250</sup>. In seiner Stellungnahme hält der Bundesrat fest, dass die Tätigkeit der EKR in der Verwaltung, den Medien, der Öffentlichkeit und in der Politik grosses Echo gefunden habe. Nachfolgend werden die Hauptaktivitäten der EKR gesondert aufgliedert und jeweils einige besonders repräsentative Projekte und Massnahmen, deren Schwerpunkt die Prävention bildet, namentlich aufgeführt<sup>251</sup>:

#### a) Operationelle Aktivitäten

220. Die EKR leistet Öffentlichkeitsarbeit und führt Sensibilisierungs- und Präventionskampagnen zur Bekämpfung des Rassismus durch. Besonders prägnante Beispiele sind hierfür:

---

<sup>247</sup> Siehe hierzu den Ersten Bericht der Schweiz, Ziffern 169 ff.

<sup>248</sup> „[Die Kommission] befasst sich mit Rassendiskriminierung, fördert eine bessere Verständigung zwischen Personen unterschiedlicher Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft, Religion, bekämpft jegliche Form von direkter oder indirekter Rassendiskriminierung und schenkt einer wirksamen Prävention besondere Beachtung.“

<sup>249</sup> Postulat MÖRGELI vom 22. Dezember 1999 „Abschaffung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus“ (NR 99. 3645).

<sup>250</sup> Vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat MÖRGELI vom 22. Dezember 1999.

<sup>251</sup> Vgl. hierzu die Tätigkeitsberichte der EKR 1997-1999. Auf weitere Projekte der EKR wird im vorliegenden Bericht im jeweils passenden Kontext verwiesen.

- Die am 9. Juli 1997 lancierte Öffentlichkeitskampagne „Der schöne Schein“<sup>252</sup> in Form einer Plakat- und Inseratenserie, die auf beträchtliche Akzeptanz bei den Medien und in der Öffentlichkeit stiess.
- Im Rahmen der Kampagne gegen Ausgrenzung und Fremdenfeindlichkeit im Bereich der Arbeitswelt wurde die Herausgabe der Zeitung „SPOCK“, die sich vor allem an junge Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen richtet, realisiert. Die Broschüre in Zeitungsformat wurde am 15. Oktober 1997 den Medien vorgestellt und in der deutschen Erstauflage von 100'000 Exemplaren an Schulen, Firmen, Verbänden und Gewerkschaften verteilt. 1999 erschien eine kombinierte italienisch- und französischsprachige, regional angepasste Version von „SPOCK“.
- Die Publikation des halbjährlich erscheinenden Bulletins „TANGRAM“ (erstmalig erschienen im Oktober 1996). Es richtet sich an Politikerinnen und Politiker, an Behördenmitglieder auf allen Ebenen und weitere Interessierte und soll mit sachbezogenen Artikeln zu Schwerpunktthemen zur Diskussion und Meinungsbildung beitragen. Das Bulletin wird den Parlamentsmitgliedern, den Verwaltungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, kantonalen Bibliotheken sowie zunehmend auch der interessierten Öffentlichkeit kostenlos zugestellt. Die Gesamtauflage beträgt 10'000 Exemplare.

b) Beratende Aktivitäten

221. Die EKR berät und unterstützt die Bundesbehörden bei Rechtsetzungsarbeiten und im Vollzug von Erlassen sowie bei der Erarbeitung von Stellungnahmen und Berichten. Daneben entfaltet sie auch Aktivitäten zur Unterstützung von Privaten und übt eine Vermittlungsfunktion (zur Ombudsfunktion siehe nachfolgend sub lit. e) aus.

- Vernehmlassungen zum Bericht ARBENZ über eine schweizerische Migrationspolitik (1996); zur Revision der Bundesverfassung (1996)<sup>253</sup>.
- Stellungnahme zum „Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Bern“ (1997).
- Empfehlungen zur Bekämpfung des Antisemitismus im Bericht „Antisemitismus in der Schweiz - Ein Bericht zu historischen und aktuellen Erscheinungsformen mit Empfehlungen für Gegenmassnahmen“ (1998).
- Vorschläge zum Problem der getrennten Klassen<sup>254</sup>.

c) Kooperative Aktivitäten

222. Die EKR entfaltet kooperative Tätigkeiten, indem sie mit den Behörden aller Stufen, d.h. auf kommunaler, kantonaler, nationaler und internationaler Ebene zusammenarbeitet und den Kontakt zu Organisationen (Nichtregierungsorganisationen) und interessierten Kreisen sucht und fördert. Namentlich zu erwähnen sind etwa:

- Die Umsetzung präventiver Massnahmen gegen Antisemitismus: Gespräche mit dem Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund und der Schweizer Bischofskonferenz sowie mit NGOs.
- Die Organisation einer internationalen Tagung unter dem Titel „The Place and Role of National Specialized Bodies Combatting Racism“ (22./24. Oktober 1998) in

<sup>252</sup> Siehe TANGRAM 3/97, S. 53 ff. Die Aktion wurde ausgezeichnet mit dem goldenen „United Nations Award“.

<sup>253</sup> Publiziert in TANGRAM 1/96.

<sup>254</sup> Siehe nachfolgend Ziffer 243.

Zusammenarbeit mit dem Europarat am Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung.

- Die Organisation eines Treffens zwischen NGOs und dem Schweizer Delegierten an der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarates im Jahre 1999. Diese Treffen sollen jährlich wiederholt werden.
- Zusammenarbeit mit NGOs zur Weiterentwicklung eines schweizweiten SOS-Rassismus-Telefonnetzes und zur Fallbearbeitung.

d) Wissenschaftlich-analytische Aktivitäten

223. Die EKR fördert die Untersuchung des Phänomens des Rassismus unter wissenschaftlichen und ethnischen Gesichtspunkten sowie die Aufarbeitung von Informationen über konkrete Tatbestände und deren gesellschaftliche Auswirkungen. Zu nennen sind etwa:

- Die Publikation einer Studie zur Diskriminierung im Ausländerrecht von WALTER KÄLIN und MARTINA CARONI mit dem Titel „Diskriminierungsverbot und Familiennachzug“ im Dezember 1998 (aufgrund der Studie wurde am 14. Januar 1999 von der EKR zusammen mit dem Institut für Öffentliches Recht und der Weiterbildungsstelle der Universität Bern eine Tagung unter dem Titel „Diskriminierung aus ethnischen und kulturellen Gründen“ für ein interessiertes Fachpublikum organisiert).
- Die Durchführung von Fachtagungen, etwa zur Frage der institutionellen Integration der Muslime in der Schweiz (18. Januar 2000) an der Universität Bern und die aktive Teilnahme an Forschungsveranstaltungen im In- und Ausland.
- Die Mitherausgabe des Buches „Rassendiskriminierung. Gerichtspraxis zu Artikel 261<sup>bis</sup> StGB“, zusammen mit der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus und der Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz (erschien 1999).

e) Ombudsfunktion

224. Eine weitere Funktion der EKR besteht – im Rahmen ihres Mandats und der vorhandenen Mittel – in der Wahrnehmung einer gewissen Ombudsfunktion:

- Die EKR vermittelt als Anlaufstelle für Privatpersonen in Konflikt- und Diskriminierungsfällen.
- Als Ombudsstelle interveniert die EKR auch aus eigener Initiative. Dabei ist namentlich der Vorstoss bei den kantonalen Regierungen zu nennen, kantonale Anlaufstellen für die Opfer rassistischer Übergriffe und zur Behandlung von interkulturellen Konfliktfällen zu schaffen.

225. Für die Zeit von September 1995 bis März 1998 schätzte die EKR eine Gesamtzahl von 250 bis 300 bei ihr eingegangenen Konfliktfällen. Davon waren rund ein Drittel Privatklienten, der Rest der Anfragen verteilte sich auf Medien, Interessengruppen, Mitteilungen der EKR-Mitglieder und NGO. Rund 65% der Fälle konnten mit einer einmaligen telefonischen Beratung oder einem Brief an die involvierte Stelle erledigt werden. In rund einem Drittel der Fälle waren kantonale Stellen involviert. Die Pendenzen der Konfliktfälle dauerten von einmaliger Aktion bis zu länger als einem Jahr. Auch wenn nur wenige gänzlich einvernehmliche Lösungen gefunden werden konnten, so trat in vielen doch eine Beruhigung durch eine gewandelte Einstellung ein. Dies belegt den Übergang von einer blossen Fallbearbeitung zur eigentlichen Prävention.

226. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die EKR zahlreiche Aktivitäten entfaltet hat, die der Prävention von Rassismus und Antisemitismus in verschiedensten Bereichen des öffentlichen Lebens gewidmet sind und dabei überzeugende Arbeit geleistet hat<sup>255</sup>. Besonders hervorzuheben ist die in ihrem Mandat mitenthaltene Ombudsfunktion, welche der Präsident der Kommission unter Mithilfe des Sekretariats auf engagierte Weise erfüllt. Der EKR kommt eine zentrale Scharnierfunktion zu bei der Information und Motivation kantonaler Verwaltungen und Behörden. Eine wichtige Aufgabe haben in diesem Zusammenhang die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Behörden in der Kommission. Eine grosse Rolle spielen aber auch die regelmässigen Treffen der Kommission mit ihren Kontaktpersonen aus den Kantonen.

#### 6.2.2 Eidgenössische Ausländerkommission (EKA)

227. Die im Jahr 1970 durch einfachen Bundesbeschluss des Bundesrates geschaffene Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), erhielt vom Parlament im Juni 1998 ihre gesetzliche Verankerung im ANAG. Sie hat wie im Ersten Bericht bereits ausführlich dargestellt wurde, den Auftrag, Möglichkeiten für ein besseres Zusammenleben zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung aufzuzeigen sowie entsprechende Initiativen anzuregen und zu unterstützen. Der Bundesrat ist seit ihrer Verankerung im ANAG befugt, die EKA aufgrund dieser gesetzlichen Grundlage einzusetzen. Sie ist nun auch berechtigt, die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen für die soziale Integration vorzuschlagen und zu Beitragsgesuchen Stellung zu nehmen (Artikel 25a ANAG). Dieser Artikel gibt dem Bund die Möglichkeit, die Integrationsvorhaben von Kantonen, Gemeinden oder Dritten finanziell zu unterstützen. Diese müssen sich jedoch mit einem angemessenen Beitrag an der Finanzierung der Projekte beteiligen. Die Integration wird so zu einer Gemeinschaftsaufgabe, was ihre staats- und gesellschaftspolitische Bedeutung unterstreicht. Von besonderer Bedeutung ist diesbezüglich der Integrationsbericht der EKA vom Oktober 1999 (siehe sogleich Ziffer 228).

228. Der Bundesrat hatte die EKA im Jahre 1995 mit der Aufgabe betraut, zuhanden des Parlamentes einen Bericht über die schweizerische Politik zur zukünftigen sozialen Integration zu verfassen. Über den ersten Berichtsentwurf wurde 1996/97 ein breites Vernehmlassungsverfahren bei sämtlichen betroffenen schweizerischen und ausländischen Organisationen durchgeführt. Der Bericht unter dem Titel „Die Integration der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz“, der seit dem 22. Oktober 1999 vorliegt, empfiehlt unter anderem den Ausbau der Sprach- und Weiterbildung für ausländische Erwachsene, die stärkere Beteiligung der Ausländer an politischen Entscheiden sowie Projekte zur integrativen Förderung ausländischer Schüler. Das EJPD hat das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) beauftragt, auf der Grundlage dieses Berichts und gestützt auf Artikel 25a ANAG, eine Integrationsverordnung auszuarbeiten, welche am 1. Oktober 2000 in Kraft treten soll. Für das Jahr 2001 sind zur Unterstützung von Projekten 5 Millionen Franken vorgesehen, später wird der Bund sein Engagement auf 7,5 Millionen erhöhen.

Vgl. sub 40 / 72 / 327

229. Am 12. Januar 2000 hat der Bundesrat vom Bericht der EKA Kenntnis genommen. Er beschloss, das Sekretariat der EKA ins Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) im EJPD

---

<sup>255</sup> Vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat MÖRGELE (FN 249 u 250).

einzugliedern, dem es schon zuvor administrativ unterstellt war<sup>256</sup>. Die Neuregelung der Zuständigkeiten und die entsprechende Erweiterung des Aufgabenbereiches des BFA soll unter anderem ein zügigeres Vorgehen bei der Konkretisierung von umfassenden Integrationsmassnahmen gewährleisten. Mit der Eingliederung des EKA-Sekretariats wird ermöglicht, dass sämtliche Migrationsbelange, mit Ausnahme des Asyl- und Flüchtlingsbereichs, in einem Amt angesiedelt werden<sup>257</sup>. Von der Eingliederung verspricht sich der Bundesrat Synergieeffekte und eine verbesserte Koordination. Doppelspurigkeiten werden abgebaut. Die Anlehnung an eine Amtsstruktur erlaubt finanziell, personell und fachbezogen eine sachgerechte Problembehandlung und einen direkten Informationsaustausch mit den anderen Integrationspfeilern (insbesondere Arbeitsmarkt und Einbürgerung) des BFA. Dies ist im Hinblick auf den Vollzug von Artikel 25a ANAG (Integrationsunterstützung durch den Bund) von besonderer Bedeutung. Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, dass die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung zu einem massgebenden Pfeiler der Ausländerpolitik des Bundes werden kann<sup>258</sup>.

### 6.2.3 Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF)

230. Die Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF) ist hauptsächlich als beratende Kommission für die Bundesbehörden tätig. Das Organisationsreglement der EKF wurde auf der Grundlage der Ergebnisse einer 1996 durchgeführten kommissionsinternen Umfrage zur zukünftigen Tätigkeit und Funktion der EKF sowie der Vorgaben des EJPD überarbeitet und am 18. November 1997 formell verabschiedet. Dabei ist namentlich die Fassung des Aufgabenkatalogs hervorzuheben. Dieser entspricht dem mit Bundesratsbeschluss vom 6. März 1995 genehmigten, revidierten Mandat der EKF. Dem immer wichtiger erscheinenden finanziellen Aspekt der Asyl- und Flüchtlingspolitik wurde mit der Formulierung von Artikel 1 Absatz 2 des Reglements Rechnung getragen. Die Aufgaben der EKF lauten demnach:

#### „Aufgaben Art. 1

- <sup>1</sup> Die Kommission beurteilt zuhanden von Bundesrat und Bundesverwaltung die Lage im Asyl- und Flüchtlingsbereich.
- <sup>2</sup> Sie nimmt Stellung zu Fragen der Asyl- und Flüchtlingspolitik mit ihren vielfältigen politischen, rechtlichen, humanitären und sozialen Ausgestaltungen. Sie leistet einen Beitrag zu einer menschlich vertretbaren, fachlich gut fundierten, finanziell tragbaren und konsensfähigen Asyl- und Flüchtlingspolitik.
- <sup>3</sup> Sie äussert sich zur Asylpraxis des Bundes und hilft mit bei der Weiterentwicklung der Asyl- und Flüchtlingspolitik.
- <sup>4</sup> Sie befasst sich mit allgemeinen Migrationsfragen, insbesondere unter asyl- und flüchtlingspolitischen Gesichtspunkten.

---

<sup>256</sup> Das Sekretariat der 28-köpfigen Kommission war als Koordinationsstelle für Integrationsfragen schon bisher administrativ dem BFA unterstellt. Die EKA wird als ausserparlamentarisches Gremium weiter bestehen.

<sup>257</sup> Das BFA ist bereits zuständig für fremdenpolizeiliche Aufgaben, die Beurteilung des Arbeitsmarkts, die Freigabe von Bundeskontingenten, Visafragen, Auswanderungsberatung, Einbürgerungsgesuche und Bürgerrechtsfragen sowie für den Vollzug der Ausländerpolitik und -gesetzgebung.

<sup>258</sup> Vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates zur Motion der Sozialdemokratischen Fraktion vom 21. Dezember 1999 „Informationskampagne zur Integration“ (NR 99.3617) sowie die Ausführungen des Bundesrates zur Motion der Sozialdemokratischen Fraktion vom 21. Dezember 1999 „Schaffung eines Büros für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern“ (NR 99.3616).

<sup>5</sup> Sie wird im Vernehmlassungsverfahren bei Rechtsetzungsarbeiten im Asyl-, Flüchtlings- und Migrationsbereich angehört.

<sup>6</sup> Sie kann zu internationalen Übereinkommen der Schweiz im Zusammenhang mit Asyl- und Flüchtlingsfragen angehört werden.

<sup>7</sup> Sie erstellt zuhanden des Bundesrates jeweils einen Jahresbericht über ihre Aktivitäten und unterbreitet ihm ihre Empfehlungen.

<sup>8</sup> Sie arbeitet im Rahmen eines Koordinationsausschusses eng mit der Eidgenössischen Ausländerkommission und der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus zusammen und pflegt Kontakte zu weiteren eidgenössischen Kommissionen, soweit deren Aktivitäten auch ihr Mandat berühren.“

231. Am 27. September 1996 führte die EKF eine Tagung zu den „Perspektiven für Bosnische Gewaltflüchtlinge“ durch, an welcher unter anderem Vertreter interessierter in- und ausländischer Behörden teilnahmen. In der Tagung der EKF vom 18. November 1997 zum Expertenbericht der Expertenkommission Migration äusserte sich die EKF über das mögliche weitere Vorgehen und die Ziele einer erfolgsversprechenden Migrationspolitik und die Notwendigkeit, damit auch eine längerfristige Perspektive mit einzubeziehen<sup>259</sup>. Eine Tagung „Das Asylverfahren der Schweiz im Vergleich zu andern europäischen Aufnahmeländern“ wurde von der EKF am 29. Oktober 1998 in Bern durchgeführt. Im November 1999 unterbreitete die EKF dem Bundesrat Empfehlungen und Bericht betreffend der „Akzeptanz des Wegweisungsentscheides“. Dieser Bericht wurde Mitte Februar 2000 öffentlich präsentiert.

#### 6.2.4 Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen

232. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Kommissionen auf Bundesebene, namentlich die Kontakte zwischen EKR, EKF und EKA haben sich in der Berichtszeit zunehmend etabliert. Im Juni 1998 äusserten sich die drei Kommissionen gemeinsam zum neuen Migrationskonzept der vom EJPD eingesetzten Expertengruppe. Am 25. März 1999 trafen sich die Mitglieder der EKR und der EKF erstmals zu einer gemeinsamen Sitzung, um die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Aufgabenbereiche sowie die Möglichkeit einer intensivierten Zusammenarbeit zu diskutieren.

### 6.3 Kantonale und kommunale Institutionen

233. Schliesslich muss auch auf die Anstrengungen der Kantone hingewiesen werden bei der Schaffung oder dem Ausbau bereits bestehender kantonaler Anlaufstellen zur Bearbeitung von Diskriminierungsfällen: Hier ist wiederum auf die diffizile Unterscheidung zwischen Fällen mit spezifisch rassendiskriminierendem Hintergrund sowie Problemstellungen mit allgemeinen Menschenrechtsfragen hinzuweisen. So gibt es etwa noch keine nationale Anlaufstelle im Sinne einer Ombudsstelle, welche bei allgemeinen Menschenrechtsverletzungen zuständig ist - das Mandat der EKR beschränkt sich diesbezüglich auf den spezifischen Bereich der Rassendiskriminierung. Gegenwärtig wird die Schaffung einer solchen nationalen Instanz geprüft<sup>260</sup>.

234. In den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Zürich sowie in den Städten Zürich, Bern und Winterthur bestehen kantonale bzw. kommunale Ombudsstellen, welche leicht zugängliche Beratungs- und Schlichtungsstellen sind. Diese vermitteln bei Konflikten zwischen Einzelpersonen sowie Einzelpersonen und Behörden und leisten damit

<sup>259</sup> Bericht der EKF vom 9. Januar 1998.

<sup>260</sup> Vgl. hierzu die parlamentarische Initiative FANKHAUSER „Eidgenössische Ombudsstelle für Menschenrechte“, welche der Nationalrat am 4. Oktober 1999 mit 90 zu 68 Stimmen angenommen hat.

praktische Menschenrechtsarbeit. Teilweise nehmen diese Ombudsstellen auch die Aufgaben und Funktionen von Anlaufstellen zur Bearbeitung von Diskriminierungsfällen wahr (z.B. Basel-Stadt, Zürich).

235. Daneben befinden sich auch spezielle Anlaufstellen für Diskriminierungsfragen im Aufbau oder sind bereits bestehenden Institutionen angegliedert<sup>261</sup>:

- In einigen Kantonen sind entsprechende Anlaufstellen in der Planung bzw. im Aufbau begriffen, etwa in Appenzell Ausserrhoden und Freiburg.
- In verschiedenen Kantonen wird über die Bildung und nähere Ausgestaltung von Kommissionen oder Fachstellen für Ausländerfragen derzeit noch diskutiert: So etwa in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Genf, Solothurn, Zug, Tessin.

236. Ferner finden sich in einigen Städten und Gemeinden der Schweiz private oder halbprivate Beratungsstellen in Konfliktfällen und bei rassistischer Diskriminierung, welche z.T. direkt mit staatlichen Stellen zusammenarbeiten oder von diesen unterstützt werden. Beispielsweise seien nachfolgend erwähnt:

- Zürich: Konfliktophon (Beratungsstelle für Kulturkonflikte); TikK – SOS-Team für interkulturelle Konflikte und Gewalt der SGG; Interessengemeinschaft Binational (Beratungen zu Themen Heirat, Aufenthaltsbewilligungen, Kinder etc.), DERMAN-Arbeitsstelle für interkulturelle Gesundheitsförderung für TürkInnen und KurdInnen des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks (SAH)
- Bern: Intermedio (Beratung und Vermittlung bei interkulturellen Fragen und Konflikten), Beratungsstelle für Ausländerfrauen und ihre Familien – BAFFAM (Beratung bei Alltagsproblemen, Umgang mit Behörden, Versicherungen etc.); „Augen auf!“ Menschenrechtsverein (Beratung in Asylfragen und bei institutionellen Übergriffen); Asylhilfe Bern (Beratung); Stiftung Bildung und Entwicklung (Lehrerfortbildung)
- Lausanne: Association romande contre le racisme – ACOR (Beratung, Mediation); Fondation Education et Développement
- Genf: Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme – LICRA (Beratung in juristischen Fragen)

## 6.4 Massnahmen im Unterricht und in der Erziehung

### 6.4.1 Allgemeines

237. Eine besondere Stellung zur Erreichung der Zielsetzungen von Artikel 7 des Übereinkommens nimmt die Schulbildung ein. Für allgemeine Informationen über das Unterrichtssystem der Schweiz kann auf die Ausführungen im Ersten Bericht verwiesen werden. Wesentlich ist, dass der Unterricht, wie bereits im Ersten Bericht ausführlich dargestellt worden ist, in der Schweiz stark durch den Föderalismus geprägt ist.

### 6.4.2 Tätigkeiten der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) und der Kantone in der Bekämpfung und in der Prävention des Rassismus

238. Wie bereits erwähnt, sind Erziehung und Bildung in erster Linie Sache der Kantone. Diese sind auf dem Gebiet des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit im Bereich der Bildung bereits in vielfältiger Art und Weise aktiv geworden, insbesondere gestützt auf die

---

<sup>261</sup> Siehe dazu die Auswertung der Befragung der Kantone durch die EKR betreffend kantonaler Anlaufstellen zur Bearbeitung von Diskriminierungsfällen vom 6. Dezember 1999.

Erklärung der Eidgenössischen Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) vom 6. Juni 1991, in der „das weltweite Problem der Menschenrechte, aber ebenso das Zusammenleben mit Menschen aus andern Ländern und Kulturen in der Schweiz“ als Herausforderung an das Bildungswesen erkannt wurde<sup>262</sup>.

239. Die Umsetzung der Grundsätze antirassistischer Erziehung im Bildungsbereich wird zur Hauptsache in den einzelnen Kantonen wahrgenommen. Dabei erfahren sie von Seiten des Bundes Unterstützung. So hat etwa die Arbeitsgruppe Schule der EKR eine Informationstagung für Schulbehörden und Angehörige des Erziehungswesens zum Projekt „Schule ohne Rassismus“ am 24. März 1997 durchgeführt. Zu den vorgeschlagenen und ergriffenen Massnahmen im Bereich des Erziehungswesens gehören eine intensivere und bessere Schulung fremdsprachiger Kinder, vor allem in der Ortssprache, vermehrte interkulturelle Erziehung in der Aus- und Fortbildung von Lehrkräften sowie vermehrte Hilfe an Fremdsprachige bei der Berufswahl und Berufsbildung.

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

#### 6.4.3 Diskussion über Segregation in der Schule

241. Der Anteil ausländischer Kinder in den schweizerischen Volksschulen liegt insgesamt bei 22%<sup>263</sup>. In exponierten städtischen Gebieten kann jedoch der Anteil ausländischer Kinder in einer Klasse auf bis zu 90% ansteigen. Eltern einheimischer Kinder befürchteten als Folge davon einen Leistungsabbau und damit eine Benachteiligung ihrer Kinder. Über die Forderung nach Segregation in der Schule wurde in den Medien kontrovers berichtet. Auf politischer Ebene wurden Vorstösse eingereicht, die auf die Einführung getrennter Klassen abzielten. In zwei Primarschulen der deutschen Schweiz wurden in der letzten Zeit permanent getrennte Klassen für ausländische, fremdsprachige Kinder geführt. Am einen Ort wird nach den beiden dreijährigen Klassenzügen das Experiment nicht wiederholt. In der anderen Stadt wird ein weiterer Versuch in einem anderen Stadtquartier erwogen.

242. In bereits erfolgten Stellungnahmen sprachen sich die EDK und weitere pädagogische Stellen klar für die Förderung des Zusammenlebens zwischen Einheimischen und Zugewanderten, für die Integration der fremdsprachigen Kinder und für das Modell der „multikulturellen Schule“ aus. Mit einem Bündel koordinierter Massnahmen kann das schulische Integrationsprogramm nach Meinung der Fachleute realisiert werden. Damit können auch die festgestellten geringen (unter 10%) Leistungsdefizite, die in stark gemischten Klassen bisher festgestellt wurden, behoben werden.

---

<sup>262</sup> Siehe dazu bereits die Ausführungen im Ersten Bericht der Schweiz, Ziffern 180 ff.

<sup>263</sup> Bundesamt für Statistik, Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz 1998, S. 42.

243. Die EKR hat zu den Forderungen nach Segregation einen Bericht verfasst<sup>264</sup> und folgende Empfehlungen abgegeben:

- Die eingereichten politischen Postulate nach segregierten Klassen sind abzulehnen.
- Die EKR empfiehlt die schnellstmögliche Aufhebung getrennter Klassen.
- Die EKR fordert alle Schulen auf, Leitbilder für eine „Schule der Vielfalt“ zu entwickeln. Sie sind die geeignete pädagogische Antwort auf potentielle Forderungen nach getrennten Schulklassen.
- Für die Umsetzung der neu entwickelten Schulmodelle, welche eine Antwort auf die Herausforderung heterogen zusammengesetzter Klassen bieten, sind zur Förderung aller Kinder in ihrer individuellen Begabung und zur Stützung der Lehrkräfte die nötigen finanziellen Mittel bereitzustellen.
- Weitere Klärungen zu den Themen Chancengleichheit und Bildungsbenachteiligung im multikulturellen Umfeld sind durch die entsprechende empirische Forschung vorzunehmen.
- Die EKR ersucht die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, im Sinne ihrer Empfehlungen von 1991 und in Aufnahme der bereits bestehenden Argumentationen kantonaler Erziehungsdirektionen eine Empfehlung gegen eine Segregation zwischen einheimischen und ausländischen Kindern in der Schule herauszugeben.
- Die EKR fordert alle Menschen auf, Segregations- und Apartheidtendenzen in unserer Gesellschaft entgegenzutreten. Den Medien kommt in der Entwicklung und in der Pflege des Verständnisses für eine multikulturelle Gesellschaft eine besondere Verantwortung zu.

244. Der Bundesrat äusserte sich in seiner Antwort vom 31. Mai 1999 auf eine parlamentarische Interpellation<sup>265</sup> zur Problematik der getrennten Schulklassen für schweizerische und ausländische Schüler wie folgt: „Der Bundesrat ist entschieden der Meinung, dass Massnahmen, die auf eine Diskriminierung einer Kategorie von Schülerinnen und Schülern hinauslaufen, keine Lösung sein können. Die Schule darf niemanden wegen seiner Herkunft, seiner Rasse oder seiner Sprache benachteiligen. Dies würde dem verfassungsmässigen Grundsatz der Rechtsgleichheit und dem Diskriminierungsverbot und mithin dem Integrationsziel zuwiderlaufen.“ Der Bundesrat hielt überdies fest, dass die Einrichtung getrennter Klassen für schweizerische und ausländische Schüler gegen den in der Bundesverfassung verankerten Grundsatz der Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot (Artikel 8 nBV) sowie gegen Artikel 28 i.V.m. Artikel 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes verstosse und sich eine solche Trennung kaum in Einklang mit Artikel 13 und Artikel 2 Absatz 2 UNO-Pakt I bringen liesse. Darüber hinaus verstosse sie klar gegen das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

245. Die Forderung, dass die Schule niemanden diskriminieren darf, schliesst aber nicht aus, dass für Schüler und Schülerinnen, welche die Unterrichtssprache nicht oder nicht genügend sprechen, besondere Massnahmen getroffen werden bzw. getroffen werden sollen (z.B. ein befristeter Einführungskurs- und Stützunterricht bzw. der befristete Besuch einer Vorbereitungs- und Übergangsklasse). Solange das Gebot der Chancengleichheit

---

<sup>264</sup> EKR (Hrsg.), *Getrennte Klassen? Ein Dossier zu den politischen Forderungen nach Segregation fremdsprachiger Kinder in der Schule*, August 1999.

<sup>265</sup> Interpellation NR BÜHLMANN Nr. 98.3656 vom 18. Dezember 1998.

nicht verletzt wird und die Trennung nicht zu einer permanenten Segregation führt, ist ein befristeter Einführungs- und Stützunterricht für Kinder, die aufgrund ihrer Herkunft einen Nachholbedarf im sprachlichen Bereich haben, aus verfassungsrechtlicher Sicht unproblematisch, je nach Situation im Sinne der Integration sogar geboten. Solche Förderungsmassnahmen entsprechen überdies dem in verschiedenen kantonalen Verfassungen oder Schulgesetzen verankerten Anspruch jedes Kindes auf eine seinen Fähigkeiten angemessene Ausbildung.

#### 6.4.4 Aktivitäten auf Bundesebene

246. Für die weiteren Aktivitäten des Bundes kann auf die Ausführungen der Schweiz im Ersten Bericht verwiesen werden. Der Integrationsbericht der EKA vom Oktober 1999 betont unter anderem die Wichtigkeit von Schulprojekten mit einer integrativen Förderung ausländischer Schülerinnen und Schüler.

### 6.5 Massnahmen im Bereich der Kultur und der Sprachen

247. Artikel 69 nBV sieht weiterhin die prinzipielle Zuständigkeit der Kantone für die kulturellen Angelegenheiten vor. Absatz 2 und 3 dieser Bestimmung schreiben nun allerdings vor:

„<sup>2</sup> Der Bund kann kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen sowie Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung, fördern.

<sup>3</sup> Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die kulturelle und die sprachliche Vielfalt des Landes.“

Vgl. sub 16ff

248. In Artikel 18 nBV ist das bisher ungeschriebene, jedoch vom Bundesgericht anerkannte Grundrecht der Sprachenfreiheit verankert:

„Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.“

249. Artikel 70 nBV legt die Grundlage für die Sprachenförderungstätigkeit des Bundes fest. Der revidierte Sprachenartikel in der Bundesverfassung erlaubt die gezielte Förderung der Verständigung zwischen den vier Sprachkulturen. Im Hinblick auf die Umsetzung der Verfassungsbestimmungen zur Sprachen- und Verständigungspolitik (Artikel 70 Absätze 1, 3 und 4 nBV) ist ein „Sprachengesetz“ in Vorbereitung<sup>266</sup>. Dieses Gesetz soll die Verwendung der Amtssprachen durch den Bund, insbesondere den Gebrauch des Rätoromanischen als Teilamtssprache des Bundes, die Förderung der Verständigung und des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften sowie die Unterstützung der mehrsprachigen Kantone durch den Bund regeln.

250. Zur Stärkung des gesetzlich geregelten Verständigungsauftrages der Schweizer Kulturstiftung Pro Helvetia hat der Bundesrat dem Parlament für die Finanzierungsperiode 2000-2003 einen besonderen Betrag von insgesamt 2,5 Millionen Franken, also durchschnittlich Fr. 625'000.-- jährlich, für zusätzliche Verständigungsaktivitäten beantragt. Schon bisher hat der Bund mehrere private Organisationen sowie Einrichtungen der Kulturvermittlung in den Medien finanziell unterstützt, welche auf dem Gebiet der Verständigung gesamtschweizerisch tätig sind und in ihrer Arbeit auch die Anliegen und die Probleme der ausländischen Bevölkerung berücksichtigen.

---

<sup>266</sup> Siehe dazu die vorstehenden Ausführungen im ersten Teil, sub Ziffer 46 ff.

## 6.6 Massnahmen im Bereich der Information und der Medien

251. Auf Wunsch der Staatspolitischen Kommission (SPK) des Nationalrates hat der Bundesrat im Juli 1999 das EJPD beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren über den Vorentwurf einer Revision der Bundesverfassung im Bereich Medien und pressepolitische Massnahmen zu eröffnen<sup>267</sup>. Bei den Arbeiten an der Verfassungsrevision wurde die Frage der Pressekonzentration und ihrer Folgen für die freie Meinungsbildung und den demokratischen Prozess aufgeworfen. Ein wesentliches Anliegen ist die Qualitätssicherung sowie die Förderung der Sorgfaltspflichten, der Fairness und der Medienethik.

252. Zu erwähnen ist hier der Bundesgerichtsentscheid vom 10. August 1999, in welchem das Bundesgericht festhält, dass es keine Anwendung des Grundsatzes der Kaskadenhaftung bei Rassendiskriminierung geben kann<sup>268</sup>. Wer ein Buch rassistischen Inhalts vertreibt, kann sich nicht auf die im Pressestrafrecht vorgesehene Kaskadenhaftung berufen und die gesamte strafrechtliche Verantwortung auf den Autor abwälzen.

253. Von besonderer Bedeutung ist hier ferner die Institution des Presserates. Der Presserat, der im Jahre 1998 eine Umfrage bei Schweizer Tageszeitungen durchgeführt hatte, musste feststellen, dass rassistische Äusserungen – trotz der Strafnorm von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB – vor allem in Leserbriefen in den Jahren 1997/98 zugenommen hatten<sup>269</sup>. Der Presserat veranstaltete daraufhin ein Hearing mit Mitgliedern der EKR, dem Israelitischen Gemeindebund sowie weiteren interessierten Kreisen, und empfahl im Dezember 1999, rassistische, diskriminierende und fremdenfeindliche Leserbriefe zurückzuweisen und nicht abzudrucken, selbst wenn deren Inhalt nur eine diesbezügliche latente Tendenz aufweise<sup>270</sup>. Die berufsethischen Regeln der Journalisten sollen auch für die redaktionelle Bearbeitung von Leserbriefen gelten. Je gereizter die Stimmung in der Bevölkerung sei, um so strikter sei auf latent diskriminierende Leserbriefe zu verzichten und um so geringer sei der Spielraum, der Meinungsäusserungsfreiheit. Redaktionen sollten im weiteren inskünftig auch die Leserbriefseiten anderer Blätter beobachten, um organisierte Leserbriefe erkennen zu können. Beim massenhaften Eintreffen von rassistischen und diskriminierenden Leserbriefen sollte das Thema zudem ausserhalb der Leserbriefseite journalistisch behandelt werden.

254. Bei der Behandlung der Frage rassistischer und antisemitischer Angebote auf dem Internet nimmt die Schweiz im internationalen Vergleich eine führende Stellung ein. Anlässlich des Expertenseminars vom 16.-18. Februar 2000 zur „Conférence mondiale contre le racisme“ wurden diesbezüglich zahlreiche Vorschläge und Empfehlungen zuhanden der Provider und staatlicher Stellen unterbreitet<sup>271</sup>. Bereits sind verschiedene

---

<sup>267</sup> Die Verankerung der Presseförderung in der Verfassung geht, nach verschiedenen erfolglosen Versuchen zuvor, auf eine Motion ZBINDEN (NR 93.3558) vom 1. Dezember 1993 zurück, welche am 1. Februar 1995 als Postulat überwiesen wurde (Amtl. Bull. NR 1995 269).

<sup>268</sup> Urteil des bundesgerichtlichen Kassationshofs in Strafsachen vom 10. August 1999 (6S.810-813/1998), siehe die vorstehenden Ausführungen sub Ziffer 111.

<sup>269</sup> Angesprochen ist hiermit die z.T. heftige Kritik, welche die Frage der nachrichtenlosen Vermögen (siehe dazu die vorstehenden Ausführungen im ersten Teil, sub Ziffer 51) in Teilen der Bevölkerung ausgelöst hat.

<sup>270</sup> NZZ vom 23. Dezember 1999, S. 12 und vom 8./9. Januar 2000, S. 14.

<sup>271</sup> Zu verweisen ist hier auf ein Gutachten der Bundespolizei vom 14. Februar 2000 und die Empfehlungen des EDA.

Massnahmen zur Bekämpfung rassistischer Propaganda auf dem Internet in der Schweiz umgesetzt worden<sup>272</sup>.

Vgl. sub 74

255. So ist etwa an das Pilotprojekt einer „Internetpatrouille“, die im Januar 1998 im Bundesamt für Polizeiwesen eingerichtet worden ist, zu erinnern<sup>273</sup>. Gegenwärtig soll ein intensiver Austausch zwischen der Bundespolizei und den Internet Providern zur Erarbeitung praktikabler Lösungen führen, die den Zugang zu derartigen Angeboten verhindern. So haben beispielsweise Swisscom und Sunrise Mitte Oktober 1999 eine Internet-Seite mit rassistischem Inhalt gesperrt<sup>274</sup>, welche unter anderem Querverweise enthielt, um Bücher eines Holocaust-Leugners zu bestellen. Die Swisscom bestätigte ferner die Sperrung der Homepage der belgischen Stiftung „zur Förderung freier historischer Forschung“. Die Website enthielt revisionistisches und antisemitisches Gedankengut. Ausserdem hat die Swisscom auf Empfehlung der Bundespolizei noch fünf weitere rassistische Seiten gesperrt.

Vgl. sub 301 bzw. 316

Die gesammelten Erfahrungen haben klar aufgezeigt, dass die Überwachung der über das Internet begangenen Verstösse eine anspruchsvolle Arbeit ist, welche die Personalressourcen der für diese Aufgabe beauftragten Einheit völlig überschritten hat. Aus diesem Grund musste die Tätigkeit dieser Einheit im Dezember 1999 eingestellt werden. Es handelt sich hierbei jedoch um eine vorläufige Einstellung. In Zukunft sind die Bildung einer mit dem „Clearing“ der Beschwerden beauftragten Einheit und einer Fachstelle für „Internet Monitoring“ vorgesehen, um alle Rassismusformen, aber auch andere übers Internet begangene Verbrechen und Straftaten effektiv bekämpfen zu können.

256. Verschiedene staatliche Stellen publizieren regelmässig Informationsbroschüren, welche den vom Internationalen Übereinkommen geforderten positiven Massnahmen entsprechen und nicht nur interessierten Privaten zur Verfügung stehen, sondern auch zu Unterrichtszwecken dienen. Neben den bereits im Ersten Bericht aufgeführten Zeitschriften und Broschüren (Erster Bericht, Ziffer 201), können als weitere Beispiele genannt werden:

- Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (DEZA) offeriert eine Vielzahl von Informationsmitteln über die schweizerische Zusammenarbeit mit den Ländern der Dritten Welt und des ehemaligen Ostblocks sowie über humanitäre Hilfe<sup>275</sup>. Die Dokumente sind in meist mehreren Sprachversionen erhältlich und kostenlos.

<sup>272</sup> Vgl. etwa die Stellungnahmen des Bundesrates zu den parlamentarischen Interventionen LOEB vom 11. Juni 1998, VON FELTEN vom 8. Oktober 1998 sowie DORMANN vom 15. März 1998 im Zusammenhang mit der Holocaust-Konferenz von Washington im Dezember 1998.

<sup>273</sup> Die Fachstelle „Internet-Monitoring“ im Bundesamt für Polizeiwesen sollte die internationale Zusammenarbeit mit anderen Ländern anstreben, kantonale Polizeiorgane verbinden und diese unterstützen sowie von Privaten gemeldete Fälle untersuchen. Ihr kam jedoch keine eigene Untersuchungskompetenz zu; vielmehr koordinierte sie die Ermittlungen zwischen den Kantonen und behandelte jene Fälle, die ihr durch die Kantone delegiert wurden (Ermittlung des Autors und Anbieter, dann eventuell Empfehlung an die kantonale Polizei, die Site zu schliessen).

<sup>274</sup> NZZ vom 20. Oktober 1999.

<sup>275</sup> Dazu die Publikationsliste des DEZA „Informationen aus einer guten Quelle“.

- Ferner publizieren das DEZA und das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) gemeinsam die periodisch erscheinende Zeitschrift „Entwicklung/Développement“ in deutscher und französischer Sprache, in der Themenkreise im Zusammenhang mit den Nord-Süd-Beziehungen behandelt werden.

257. Die staatlichen Stellen bemühen sich ausserdem über das Internet um eine regelmässige und umfassende Information aller interessierter Kreise über neueste Entwicklungen in ihrem jeweiligen Aufgabengebiet und Aktivitäten des Bundes.



### Dritter Teil: Stellungnahme zu den Schlussbemerkungen des Ausschusses vom 30. März 1998

#### 1. Allgemeines

258. Der Ausschuss hat den Ersten Bericht der Schweiz (CERD/C/270/Add.1) an seiner 1248. und 1249. Versammlung vom 3. und 4. März 1998 geprüft und an seiner 1268. Versammlung vom 17. März 1998 die nachfolgend kommentierten Schlussbemerkungen verabschiedet (CERD/C/304/Add.44). Die Schweiz nimmt mit Befriedigung davon Kenntnis, dass der Ausschuss darin die Einsetzung einer eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) anerkennend festgestellt und die von dieser Kommission in den Bereichen Bildung und Information ergriffenen Massnahmen begrüsst hat. Zudem hat der Ausschuss die Ergänzung des schweizerischen Strafgesetzbuches mit Artikel 261<sup>bis</sup> StGB begrüsst. Allerdings hat der Ausschuss auch einige kritische Bemerkungen angebracht und den Schweizer Behörden dazu Empfehlungen abgegeben. Die Massnahmen, die in der Folge getroffen worden sind, werden in den nachfolgenden Ausführungen dargelegt.

Mehrere parlamentarische Vorstösse, die darauf abzielen, in der Schweiz eine Instanz wie einen allgemeinen Ombudsmann, eine Ombudsstelle des Bundes oder eine eidgenössische Kommission der Menschenrechte einzurichten, sind zur Zeit unerledigt.

#### 2. Fehlen einer umfassenden Gesetzgebung zur Bekämpfung von Diskriminierungen (Ziffern 5 und 10 der Schlussbemerkungen)

259. In den Ziffern 5 und 10 der Schlussbemerkungen zeigte sich der Ausschuss besorgt über das Fehlen einer umfassenden Gesetzgebung in der Schweiz zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, Abstammung und nationaler oder ethnischer Herkunft. Eine solche Gesetzgebung sollte nach Ansicht des Ausschusses gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d des Übereinkommens auch Massnahmen zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie rassendiskriminierender Handlungen durch Personen, Gruppen oder Organisationen ganz allgemein mit einschliessen.

260. Das Konzept einer *umfassenden* Querschnittsgesetzgebung zur Bekämpfung von Diskriminierungen wurde von den zuständigen Stellen geprüft. Angesichts der Komplexität der Materie und im Interesse einer möglichst vollständigen und flexiblen Erfassung *jeder* Form von Diskriminierung wurde der Weg der Einzelgesetzgebung als sinnvoller erachtet und es sind im Anwendungsgebiet des in Artikel 8 der Bundesverfassung positivierten Diskriminierungsverbotes *sektorielle* Ansätze gewählt worden: So wurde etwa ein Gesetzgebungsprogramm zur Beseitigung von Benachteiligungen Behinderter in die Vernehmlassung geschickt.

Das **Gesetzgebungsprogramm zur Beseitigung von Benachteiligungen Behinderter** ist in der Zwischenzeit in einem Entwurf zu einem entsprechenden Bundesgesetz zusammengefasst, den der Bundesrat mit Botschaft von 11. Dezember 2000 dem Parlament unterbreitet hat (BBI 2001 1715); das Geschäft befindet sich zur Zeit in der parlamentarischen Beratung.

261. Auch in anderen laufenden Gesetzesvorhaben sind explizite Diskriminierungsverbote in die Erlassentwürfe aufgenommen worden. So enthält der Vorentwurf vom September 1998 betreffend ein Bundesgesetz über genetische Untersuchungen beim Menschen in

Artikel 2 eine Bestimmung darüber, dass die „Diskriminierung einer Person wegen ihres Erbgutes“ unzulässig sein soll. Der bundesrätliche Begleitbericht äussert sich dazu folgendermassen:

„Das Diskriminierungsverbot wegen des Erbguts einer Person richtet sich sowohl an die staatlichen Organe wie an die Privaten. Der Vorentwurf sieht keine *spezielle* zivil- oder strafrechtliche Regelung zum Schutz der Person vor, die eine Diskriminierung wegen ihres Erbguts geltend macht. Die eigentliche praktische Tragweite von Artikel 2 ergibt sich aus dem Zusammenspiel mit anderen gesetzlichen Bestimmungen. So [...] kann Artikel 2 [...] im Rahmen der Auslegung der Bestimmungen über den zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz (Art. 28 ff. ZGB) Bedeutung erlangen“ (Ziff. 212).

Bezüglich der Strategie, im Bundesrecht bereichsspezifische Diskriminierungsverbote zu verankern, kann neuerdings auf Art. 16 des Entwurfs zu einem **Bundesgesetz über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen** (BBI 2002 247) hingewiesen werden:

„<sup>1</sup> Bei der Zuteilung eines Organs darf niemand diskriminiert werden.

<sup>2</sup> Ausländerinnen und Ausländer sind bei der Zuteilung gleich zu behandeln wie Schweizerinnen und Schweizer. Bei Ausländerinnen und Ausländern, die nicht in der Schweiz wohnhaft sind, kann auf eine Zuteilung nur verzichtet werden, wenn eine Transplantation nicht unmittelbar nötig ist, um das Leben zu erhalten.“

Den zweiten Absatz hat der Bundesrat damit begründet, dass einem „unerwünschten Transplantationstourismus“ von wirtschaftlich gut gestellten Personen vorgebeugt werden soll. Der Bundesrat hat jüngst auch seine Botschaft zur Ratifikation der Bioethik-Konvention durch die Schweiz vorgelegt (BBI 2002 271 ff), die ihrerseits in Art. 11 ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot enthält.

262. Weiter hat der Bundesrat eine Revision des Bundesgesetzes über die Handelsreisenden (SR 943.1) in die Wege geleitet. Die Revision soll auch darauf abzielen, den in der Schweiz tätigen Fahrenden die Berufsausübung zu erleichtern und damit faktische Diskriminierungen abzubauen (siehe die Hinweise im Bericht des seco vom 19. Oktober 1999 über die ILO-Konvention Nr. 169, S. 18; der Bericht ist vom Bundesrat mit Beschluss vom 24. November 1999 genehmigt worden).

Vgl. sub 59 bzw. 295ff

In Bezug auf die Gewerbepatente ist 2001 ein eigentlicher Durchbruch erfolgt. Die eidgenössischen Räte haben am 23. März 2001 ein neues Reisendengewerbegesetz, das sog. **Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden**, verabschiedet, welches das bisherige Bundesgesetz vom 4. Oktober 1930 über die Handelsreisenden ablösen wird (BBI 2001 1362). Dieses vereinheitlicht das Gewerbe der Reisenden, das bisher von den Kantonen geregelt wurde auf Bundesebene. Es hebt die Vielzahl an Regelungen, die auf diesem Gebiet bestehen, auf und stimmt die Gebühren aufeinander ab. Somit wird die Ausübung des Reisendengewerbes erleichtert. Eine kantonale Bewilligung für die Ausübung des Reisendengewerbes ist künftig *in der ganzen Schweiz* und während einer Dauer von *fünf* Jahren gültig.

263. Das Diskriminierungsverbot ist in der gerichtlichen Praxis vereinzelt konkretisiert und indirekt in privatrechtliche Verhältnisse übertragen worden<sup>276</sup>. Für das Strafrecht hat

<sup>276</sup> Siehe die vorstehenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffer 86f

das Bundesgericht festgehalten, dass die Ausländereigenschaft nicht zur Begründung von Straferhöhungen oder -verschärfungen berücksichtigt werden dürfe (BGE 125 IV 1, E. 5b).

264. Es ist ferner daran zu erinnern, dass die Schweiz einer monistischen Tradition folgt<sup>277</sup>. Danach sind Völkerrecht und nationales Recht Teile eines einheitlichen Regelungssystems. Völkerrechtliche Bestimmungen werden zum festen Bestandteil der Schweizer Rechtsordnung, sobald sie ihre Wirksamkeit für unser Land erlangt haben, ohne dass es einer formellen Überführung oder Transformation durch staatliche Gesetzesakte in das nationale Rechtssystem bedarf<sup>278</sup>. Die Bestimmungen des Übereinkommens haben folglich in der Schweizer Rechtsordnung „unmittelbare Gültigkeit“ und sind für alle Staatsorgane – sei es die gesetzgebende, die vollziehende oder die richterliche Gewalt – verbindlich.

265. Im Hinblick auf die hierarchische Stellung des Übereinkommens ist hervorzuheben, dass das Völkerrecht den Vorrang hat vor dem nationalen Recht. Die Schweizer Regierung und das Bundesgericht haben in zahlreichen Fällen das Prinzip des Vorrangs des Völkerrechts vor dem eidgenössischen oder kantonalen Recht bestätigt<sup>279</sup>. Dieses Prinzip kommt selbstverständlich auch für das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ebenso wie für alle anderen internationalen Verträge zur Anwendung.

266. Zur Frage, ob eine Norm des Völkerrechts „direkt anwendbar“ (self-executing) ist, zeigt die Praxis der Schweizer Behörden und der Rechtsprechung, dass die Bestimmung einer internationalen Konvention nur dann direkt angerufen werden kann, wenn sie bedingungslos und genügend präzise formuliert ist, um sie als solche auf einen bestimmten Fall anzuwenden und um die Grundlage für einen konkreten Entscheid zu bilden. Letztlich obliegt es den Gerichten, in jedem einzelnen Fall zu entscheiden, ob die Bestimmung einer Konvention direkt anwendbar ist. Mehrere Entscheide des Bundesgerichts beziehen sich auf das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung<sup>280</sup>.

267. Allgemein hat die Bedeutung des Völkerrechts in den letzten Jahren stark zugenommen. Soweit ein Vorrang des Völkerrechts vor dem Landesrecht besteht, ist eine völkerrechts- bzw. staatsvertragskonforme Auslegung des Landesrechts - einschliesslich des Verfassungsrechts - geboten<sup>281</sup>. Einen bedeutenden Anwendungsfall stellt diesbezüglich etwa die EMRK-konforme Auslegung dar, deren sich das Bundesgericht sehr häufig bedient<sup>282</sup>. Ein Fall von völkerrechtskonformer Auslegung lag etwa auch vor, als das Bundesgericht beim Vollzug des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 zu prüfen hatte, ob der völkerrechtliche Grundsatz der Nichtrückweisung verletzt worden ist<sup>283</sup>.

268. An dieser Stelle ist ausserdem wiederholt darauf hinzuweisen, dass sich der Entwurf eines Bundesgesetzes für Ausländerinnen und Ausländer (AuG) in Vorbereitung befindet. Dieser Entwurf sieht insgesamt eine Verbesserung der Rechtsstellung der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer vor. Es handelt sich mithin nicht um eine

---

<sup>277</sup> HÄFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rz. 1049.

<sup>278</sup> BGE 105 II 49, 57 f.

<sup>279</sup> Letztmals etwa in BGE 125 II 417 ff., wo das Bundesgericht festhielt, dass im Konfliktfall das Völkerrecht prinzipiell dem Landesrecht vorgeht, insbesondere wenn die völkerrechtliche Norm dem Schutz der Menschenrechte dient (E. 4c-e).

<sup>280</sup> Vgl. etwa BGE 124 IV 121; 123 I 19; 123 II 472; 123 IV 202.

<sup>281</sup> VPB 59 (1995) Nr. 25, S. 222 und 226 f.

<sup>282</sup> Beispielsweise BGE 122 I 18, 20; 117 Ib 367.

<sup>283</sup> BGE 118 IV 221; 112 IV 115.

umfassende Vorlage zur Bekämpfung von Diskriminierungen, hat aber in ihrer Konzeption generell eine antidiskriminierende Wirkung, z.B. durch die Förderung der Integration.

An dieser Stelle ist ausserdem nochmals darauf hinzuweisen, dass das neue **Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer (AuG)** vermutlich im Frühling 2002 vom Bundesrat verabschiedet werden wird. Das neue AuG sieht insgesamt eine Verbesserung der Rechtsstellung der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer vor. Vorgesehen ist unter anderem eine gesetzliche Verankerung der Grundsätze der Integrationspolitik: Diese zielt auf ein friedliches Zusammenleben der einheimischen und der ausländischen Wohnbevölkerung auf dem Boden der Grundrechte und des Rechtsstaates ab und soll einen chancengleichen Zugang der Migrationsbevölkerung zu den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ressourcen sichern. Die Integrationsbereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer soll gefördert werden, indem der Grad der Integration bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung oder bei Wegweisungsmaßnahmen berücksichtigt werden kann. Es handelt sich mithin nicht um eine umfassende Vorlage zur Bekämpfung von Diskriminierungen, hat aber in ihrer Konzeption generell eine antidiskriminierende Wirkung, z.B. durch die Förderung der Integration. Für konkrete Projekte im Bereich der Integrationsförderung stellte der Bund 2001 erstmals einen speziellen Kredit in Höhe von 10 Millionen Franken zur Verfügung (siehe Ziffer 40).

### 3. Einwanderungspolitik (Ziffern 6 und 11 der Schlussbemerkungen)

269. Der Ausschuss nahm in den Ziffern 6 und 11 der Schlussbemerkungen zur Kenntnis, dass die schweizerische Einwanderungspolitik zur Zeit der Einreichung des Ersten Berichts überdacht wurde. Dabei gab er namentlich seine Besorgnis über die damalige - auf dem Drei-Kreise-Modell beruhende - Einwanderungspolitik zum Ausdruck, welche die Zulassung von Ausländern nach deren Herkunftsland und der Integrationsfähigkeit einstuft. Der Ausschuss erachtete das Konzept und die Auswirkung dieser Politik als stigmatisierend und diskriminierend und daher als im Widerspruch zu den Prinzipien und Bestimmungen des Übereinkommens stehend. Er empfahl überdies den zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens angebrachten Vorbehalt zu überdenken.

270. Wie bereits dargestellt wurde<sup>284</sup>, ist das bisherige „Drei-Kreise-Modell“ der Zulassungspolitik auf Oktober 1998 abgeschafft worden und wechselte der Bundesrat entsprechend den Vorschlägen der Expertenkommission „Migration“ zu einem „dualen Zulassungssystem“. Dies bedeutet, dass Arbeitskräfte aus den EU/EFTA-Staaten prioritär zugelassen werden können, soweit keine entsprechenden inländischen, namentlich arbeitslosen Personen auf dem Arbeitsmarkt verfügbar sind. Abweichungen von diesem Grundsatz für den Nicht-EU/EFTA-Raum sind nur möglich, wenn es sich um qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer handelt und besondere Gründe eine Ausnahme rechtfertigen. Die Bewilligungen unterstehen weiterhin dem Vorbehalt der Kontingentierung sowie der branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die arbeitsmarktliche Zulassung richtet sich, abgesehen von Weiterbildungsaufenthalten im Rahmen schweizerischer Hilfs- und Entwicklungsprojekte, nach den volkswirtschaftlichen Interessen. Ausgenommen von diesem Prinzip bleibt wie bisher auch die Zulassung aus wichtigen humanitären Gründen, wegen des Familiennachzuges oder zu Studienzwecken.

Wie bereits dargestellt wurde, ist das bisherige „Drei-Kreise-Modell“ der Zulassungspolitik auf Oktober 1998 abgeschafft und durch ein „duales Zulassungssystem“ ersetzt worden. Dies bedeutet, dass gestützt auf die im Juni 1999 abgeschlossenen Abkommen über den

---

<sup>284</sup> Siehe die vorstehenden Ausführungen im ersten Teil, sub Ziffer 61 sowie im zweiten Teil, sub 81 ff.

freien Personenverkehr Angehörige der EU- und EFTA-Staaten nach einer stufenweisen Übergangsfrist einen Anspruch auf die Zulassung in die Schweiz gemäss dem „acquis communautaire“ besitzen. Ausländerinnen und Ausländer aus allen übrigen Staaten können zugelassen werden, wenn es sich um qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer handelt, besondere Gründe vorliegen und keine entsprechenden inländischen, namentlich arbeitslosen Personen auf dem Arbeitsmarkt verfügbar sind.

Die Bewilligungen für Drittstaatsangehörige unterstehen weiterhin dem Vorbehalt der Kontingentierung sowie den branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen.

271. Die Präferenz der Angehörigen von EU-Staaten gehört zwar in den Rahmen der sektoriellen bilateralen Verträge<sup>285</sup>, diesbezüglich ist jedoch folgendes anzumerken: Im Juni 1999 wurden die sieben bilateralen sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union in Luxemburg unterzeichnet. Nach der erfolgreichen Referendumsabstimmung vom 21. Mai 2000 ist eine Inkraftsetzung der Abkommen nach Abschluss der Ratifizierungsverfahren in den einzelnen Mitgliedsstaaten - frühestens im Jahre 2001 - möglich. Ein Rückzug des Vorbehalts der Schweiz von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a soll näher überprüft werden, wenn die bilateralen Abkommen mit der EU und das geplante neue Ausländergesetz für Drittausländer in Kraft getreten sind.

Zu einer allfälligen Möglichkeit des Rückzugs des Vorbehalts der Schweiz zu Artikel 2, Absatz 1, Buchstabe a ist Folgendes anzumerken: Die bevorzugte Zulassung von Personen aus den EU- und EFTA-Staaten stützt sich auf die entsprechenden Freizügigkeitsabkommen und die seit langer Zeit bestehenden engen, insbesondere wirtschaftlichen Beziehungen. Im Juni 1999 wurden die Bilateralen sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union in Luxemburg unterzeichnet. Nach der erfolgreichen Referendumsabstimmung vom 21. Mai 2000 und nach Abschluss der Ratifizierungsverfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten ist eine Inkraftsetzung der Abkommen im Jahre 2002 geplant. Eine Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die EFTA-Staaten wurde ebenfalls vereinbart. Da die unterschiedliche Behandlung der EU- und EFTA-Staaten sowie der Drittstaaten auf bilateralen Abkommen und einer engen wirtschaftlichen Verflechtung beruht, könnte ein Rückzug des Vorbehalts grundsätzlich in Betracht gezogen werden. Um auch für die Zukunft einen gewissen Handlungsspielraum für die Zulassungspolitik zu gewährleisten, ist jedoch eine Aufrechterhaltung des Vorbehalts angezeigt. Zudem soll den parlamentarischen Beratungen zum geplanten neuen Ausländergesetz nicht vorgegriffen werden.

272. Ausserdem ist daran zu erinnern, dass mit der kürzlich erfolgten Revision des ANAG und der Asylgesetzgebung - neben Massnahmen gegen den Asylmissbrauch - verschiedene Erleichterungen eingeführt wurden (siehe vorstehend Ziffer 64). Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Integrationsartikel im revidierten ANAG und dessen nun zu erwartende Umsetzung.

#### **4. Einbürgerungspolitik und Vorwurf des Systems ausgedehnter Polizeikontrollen gegenüber Ausländern (Ziffern 6 und 10 der Schlussbemerkungen)**

273. Zu weiterer Besorgnis Anlass gaben dem Ausschuss das System ausgedehnter Polizeikontrollen bezüglich Ausländern sowie die Einbürgerungspolitik und Verfahren, welche als zu langwierig und zu selektiv erachtet wurden.

---

<sup>285</sup> Vgl. die Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 2. März 1992, BBl 1992 III 265 ff., Ziffer 54.

Vgl. sub 281ff

274. In einer nationalrätlichen Interpellation vom 6. Oktober 1999<sup>286</sup> wurden vom Bundesrat Auskünfte über Einbürgerungsverfahren durch kommunale Abstimmung verlangt, in denen ausländerfeindliche Tendenzen zum Ausdruck kommen könnten, insbesondere wird die Frage der Vereinbarkeit solcher Verfahren mit der Rassendiskriminierungskonvention aufgeworfen.

275. Voraussetzung für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch ordentliche Einbürgerung ist der Erwerb eines Gemeindebürgerrechts. Die Erteilung des Gemeindebürgerrechts stellt einen politischen Akt dar, der keiner rechtlichen Kontrolle zugänglich ist<sup>287</sup>. Einbürgerungsgesuche können damit von der zuständigen Gemeindebehörde ohne Begründung abgewiesen werden, auch wenn der Bewerber alle Voraussetzungen für den Bürgerrechtserwerb erfüllt<sup>288</sup>. Wird ein Gesuch abgelehnt, sind zwar jeweils die genauen Motive dafür nicht bekannt. Es kommt aber vor, dass Ablehnungen nur Personen bestimmter nationaler Herkunft betreffen, welche alle Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen. Daraus muss wohl geschlossen werden, dass in diesen Fällen bei der Ablehnung der bisherigen Staatsangehörigkeit entscheidende Bedeutung zukam.

Gegenwärtig befindet sich ein umfangreiches Gesamtpaket zur Bürgerrechtsrevision zur Beratung in den Räten. Die Erteilung des Gemeindebürgerrechts, Voraussetzung für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts, stellt nach geltendem Recht einen politischen Akt dar, der noch keiner rechtlichen Kontrolle unterliegt: Das Gesamtpaket sieht unter anderem die Einführung eines diesbezüglichen **Beschwerderechts** vor (siehe nachfolgend Ziffer 276).

276. In der Frühjahrssession 2000 der eidgenössischen Räte wurden sechs parlamentarische Vorstösse (fünf Motionen, eine Interpellation) zum Thema „Einbürgerungen“ eingereicht<sup>289</sup>. Ausgangspunkt für die diversen Vorstösse war insbesondere die Volksabstimmung vom 12. März 2000 in der Gemeinde Emmen (Kanton Luzern): Hier wurden 19 von 23 Einbürgerungsgesuchen abgelehnt, und zwar ohne Ausnahme jene Einbürgerungsgesuche von Personen aus Balkanstaaten. Dies führte zu erheblicher Kritik in den nationalen Medien an der bisherigen Einbürgerungspraxis<sup>290</sup>. Der Bundesrat brachte in der Fragestunde des Parlaments vom 20. März 2000 auf entsprechende Fragen der Parlamentarier zum Verfahren und zum Ergebnis der

<sup>286</sup> Interpellation DE DARDEL vom 6. Oktober 1999.

<sup>287</sup> Siehe die vorstehenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffer 158

<sup>288</sup> Als einziger Kanton der Schweiz kennt Basel-Stadt einen *Rechtsanspruch* auf Einbürgerung: Nach 15 Jahren Wohnsitz im Kanton, wovon die letzten fünf Jahre ununterbrochen sein müssen, besteht ein Recht auf Einbürgerung. Die Jugendjahre zwischen dem 10. und dem 20. Lebensjahr zählen dabei sogar doppelt (§ 17 BüG BS).

<sup>289</sup> Motion NABHOLZ vom 13. März 2000 „Erleichterte Einbürgerung junger Ausländer“ (NR 00.3049); Motion GARBANI vom 15. März 2000 „Einbürgerungsverfahren“ (NR 00.3052); Motion der SP-Fraktion vom 15. März 2000 „Beitritt der Schweiz zur Staatsangehörigkeitskonvention“ (NR 00.3054); Interpellation BERGER vom 20. März 2000 „Einbürgerung durch das Volk. Scheinbar demokratisches Verfahren“ (SR 00.3077); Motion Grüne Fraktion vom 22. März 2000 „Einführung des Rechtsanspruches auf Einbürgerung“ (NR 00.3086) sowie Motion AEPPLI vom 22. März 2000 „Gewährleistung der Grundrechte im Einbürgerungsverfahren“ (NR 00.3092).

<sup>290</sup> Für gewisses Aufsehen sorgte bereits im Dezember 1999 die Verweigerung der Einbürgerungsgesuche zweier junger, in der Schweiz geborener Zwillingsschwestern aus Ex-Jugoslawien in Beromünster (Kanton Luzern). Die Medien haben über den Entscheid des Gemeinderates kritisch berichtet (vgl. etwa BaZ vom 8./9. Januar 2000). Im Fall Emmen äusserten sich die Medien ebenfalls sehr kritisch (vgl. etwa NZZ vom 21. und 23. März 2000) und am 22. März kritisierte auch die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) das Schweizer Einbürgerungsverfahren.

Einbürgerungsabstimmung in Emmen seine Betroffenheit und Enttäuschung über dieses Ergebnis deutlich zum Ausdruck<sup>291</sup>. Der Bundesrat hielt jedoch fest, dass die Gemeinden bei der Erteilung des Bürgerrechts autonom sind. Etwaige Rekursmöglichkeiten können allenfalls die Kantone einführen; die Möglichkeiten des Bundesgesetzgebers sind diesbezüglich beschränkt. Eine Änderung des geltenden Rechts setzt eine Verfassungsänderung zur Einschränkung der Gemeindekompetenz im Bereich der Einbürgerung voraus<sup>292</sup>.

Die Einreichung verschiedener parlamentarischer Vorstösse im Zusammenhang mit Einbürgerungsentscheiden durch Urnenabstimmungen oder Gemeindeversammlungen<sup>293</sup> haben den Bundesrat veranlasst, nebst anderen Revisionspunkten die **Einführung eines Beschwerderechts** zu prüfen. Die entsprechende Botschaft wurde am 21. November 2001 vom Bundesrat verabschiedet. Darin wird vorgesehen, dass gegen willkürliche oder diskriminierende Einbürgerungsentscheide ein Beschwerderecht eingeführt werden soll. Zudem sollen die Kantone verpflichtet werden, eine Gerichtsbehörde zu schaffen, welche als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilt.

277. Nach den Vorkommnissen in Emmen wurde einem Entscheid des Verfassungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft in einer ähnlich gelagerten Problematik mit besonderem Interesse entgegengesehen. Am 4. Dezember 1997 hatte die Bürgergemeindeversammlung der Gemeinde Pratteln 21 von 22 Einbürgerungsgesuchen von Türken und 4 von 5 Gesuchen von Personen aus Ex-Jugoslawien abgelehnt. Andererseits fanden sämtliche Gesuche von Angehörigen anderer Nationalitäten Zustimmung. Ein türkisches Ehepaar und vier Türken liessen den Entscheid beim Regierungsrat anfechten. Die Regierung lehnte die Beschwerden im Oktober 1998 ab, worauf der Weiterzug an das Verwaltungsgericht erfolgte. Am 29. März 2000 hat sich dieses - in seiner Funktion als Verfassungsgericht - der Angelegenheit angenommen. Die von den Beschwerdeführern geltend gemachten Verfahrensmängel wies das Gericht als unbegründet zurück. Ebensowenig folgte es dem Argument, die Nichteinbürgerungsentscheide seien völkerrechtswidrig, da sie im Widerspruch zum vorliegenden Übereinkommen zur Beseitigung von Rassendiskriminierung stünden: Dieses richte sich an den Gesetzgeber und könne in Fragen des Vollzugs nicht angerufen werden. Ein Recht auf Einbürgerung gebe es nicht. Das Gericht befand jedoch, dass die Ablehnung der Einbürgerungsgesuche gegen das Willkürverbot und den Grundsatz der Rechtsgleichheit verstosse und damit verfassungswidrig sei. Nicht bestritten wurde das Recht der Bürgergemeindeversammlung, Einbürgerungsgesuche abzulehnen. Jedoch müssten auch bei Volksentscheiden verfassungsrechtliche Normen wie das Rechtsgleichheitsgebot und das Willkürverbot eingehalten werden. Für das Gericht war es offenkundig, dass sich die Entscheide in diskriminierender und willkürlicher Weise gegen bestimmte Nationen und Religionszugehörigkeiten richteten und verfügte daher die

---

<sup>291</sup> Vgl. NZZ vom 21. März 2000, S. 13.

<sup>292</sup> Im Genfer Grossen Rat wurde am 22. März 2000 ein Vorschlag für eine Standesinitiative eingereicht, der zumindest ein Verbot von Volksabstimmungen an der Urne über Einbürgerungen vorsieht.

<sup>293</sup> Interpellation DE DARDEL vom 6. Oktober 1999, Motion NABHOLZ vom 13. März 2000 „Erleichterte Einbürgerung junger Ausländer“ (NR 00.3049); Motion GARBANI vom 15. März 2000 „Einbürgerungsverfahren“ (NR 00.3052); Motion der SP-Fraktion vom 15. März 2000 „Beitritt der Schweiz zur Staatsangehörigkeitskonvention“ (NR 00.3054); Interpellation BERGER vom 20. März 2000 „Einbürgerung durch das Volk. Scheinbar demokratisches Verfahren“ (SR 00.3077); Motion Grüne Fraktion vom 22. März 2000 „Einführung des Rechtsanspruches auf Einbürgerung“ (NR 00.3086) sowie Motion AEPPLI vom 22. März 2000 „Gewährleistung der Grundrechte im Einbürgerungsverfahren“ (NR 00.3092).

Aufhebung der Entscheide der Bürgergemeindeversammlung sowie die Rückweisung an die Pratteler Bürgergemeinde zur Neubeurteilung. Die Gemeinde Pratteln hat auf Anrufung des Bundesgerichts gegen dieses Urteil verzichtet.

Im Zusammenhang mit der Einführung eines Beschwerderechts hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrats am 25. Oktober 2001 eine parlamentarische Initiative eingereicht<sup>294</sup>. Sie will damit erreichen, dass das Beschwerderecht vor den übrigen Revisionspunkten behandelt wird. Diese Vorlage soll bereits in der Frühjahrsession im Plenum behandelt werden. Damit wird diese Frage aus dem Gesamtpaket zur Bürgerrechtsrevision herausgebrochen und separat bearbeitet. Der Bundesrat hatte zuvor signalisiert, dass er keine Einwände gegen ein solches Vorgehen hat.

Zurzeit werden die parlamentarische Initiative sowie die Botschaft des Bundesrates im Parlament behandelt. Die Einführung des Beschwerderechts erfordert nur eine Revision des Bürgerrechtsgesetzes, nicht jedoch der Bundesverfassung. Dennoch ist damit zu rechnen, dass gegen das Beschwerderecht ein Referendum ergriffen würde, womit es zu einer Volksabstimmung käme.

278. Was die Vereinbarkeit der Einbürgerungspraxis mit dem Willkürverbot (Artikel 9 nBV), mit dem Prinzip der Menschenwürde (Artikel 7 nBV) und dem Diskriminierungsverbot (Artikel 8 Absatz 2 nBV) betrifft, so ist festzuhalten, dass eine Volksabstimmung grundsätzlich keinen Verstoss gegen das Übereinkommen darstellt<sup>295</sup>. Der Entscheid über eine Einbürgerung liegt im freien Ermessen der Bürgergemeindeversammlung. Das Resultat einer Volksabstimmung kann allenfalls - wie das Beispiel Pratteln zeigt - in der Tendenz die Gefahr eines Missbrauchs der Volksrechte darstellen. Der Bundesrat will daher künftig willkürliche Einbürgerungsentscheide vermeiden und das Verfahren, etwa mit Hilfe von Mindestvorschriften, harmonisieren, vereinfachen und beschleunigen. Er wird dem Parlament noch im Verlaufe der Legislaturperiode eine neue Vorlage zur erleichterten Einbürgerung junger Ausländer unterbreiten, die in der Schweiz geboren und aufgewachsen sind. Gegenwärtig prüft daher eine vom EJPD eingesetzte Arbeitsgruppe „Bürgerrecht“ sämtliche in den eingangs von Ziffer 276 erwähnten fünf Motionen aufgeführten Fragen. Ihr Schlussbericht, der Ende des Jahres 2000 vorliegen soll, prüft ferner die Frage der generellen Einführung eines Rechtsmittels gegen ungerechtfertigte Ablehnungen von Einbürgerungsgesuchen<sup>296</sup>.

Die Botschaft des Bundesrates vom 21. November 2001 enthält weitere Revisionspunkte. Insbesondere soll ein Rechtsanspruch auf erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer der zweiten Generation geschaffen werden. Nach 1983 und 1994 handelt es sich dabei bereits um den dritten Anlauf zur erleichterten Einbürgerung hier aufgewachsener ausländischer Jugendlicher, wobei in der letzten Abstimmung immerhin das Volksmehr erreicht wurde. Weiter sollen Ausländer der dritten Generation das Schweizer Bürgerrecht mit der Geburt erwerben. Zudem soll die eidgenössische Wohnsitzfrist für die Einbürgerung von zwölf auf acht Jahre herabgesetzt werden. Schliesslich sollen die Einbürgerungsgebühren auf bloss kostendeckende Gebühren gesenkt werden.

<sup>294</sup> 01.455 Parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 25. Oktober 2001 „Beschwerderecht gegen diskriminierende Einbürgerungsentscheide“

<sup>295</sup> In der Sitzung der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 25./26. Mai 2000 fand ein Hearing zum Thema Einbürgerung statt, an dem unter anderem auch die Frage der Vereinbarkeit der Abstammung in der Gemeinde Emmen mit dem Übereinkommen thematisiert wurde.

<sup>296</sup> Siehe auch die vorstehenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffer 162.

279. Zur Frage der Notwendigkeit besonderer Polizeikontrollen ist folgendes festzuhalten: Gemäss der *Statistik über die strafrechtlichen Verurteilungen* in der Schweiz wurden mehr als 40% der zwischen 1992 und 1996 ausgesprochenen Verurteilungen gegen ausländische Personen (von denen ungefähr ein Drittel im Ausland wohnhaft war) ausgesprochen<sup>297</sup>. Gemäss der *polizeilichen Kriminalstatistik* hatte der Anteil der ausländischen Delinquenten im Jahre 1997 51,5% erreicht (insgesamt wurden 1997 68'070 Urteile ins Strafregister eingetragen)<sup>298</sup>. Lag der kriminalstatistische Ausländeranteil 1998 noch bei 54,9%, so hat sich der Anteil ausländischer Krimineller gemäss der Kriminalstatistik 1999 auf hohem Niveau (54,3%) stabilisiert. Erstmals seit 1994 hat sich damit der Anstieg nicht fortgesetzt. Von den knapp 31'000 angezeigten Ausländern hatte rund ein Fünftel Wohnsitz im Ausland.

280. Kontrollen sind zudem auch zur Bekämpfung der Schwarzarbeit unabdingbar. Bei allen solchen Kontrollen ist selbstverständlich der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten (siehe sogleich Ziffer 281 hiernach).

##### **5. Vorwürfe von Polizeibrutalität im Umgang mit Personen anderer Ethnien oder nationaler Herkunft (Ziffern 6 und 10 der Schlussbemerkungen)**

281. Der Ausschuss brachte seine Besorgnis über angebliche Fälle schwerwiegender Polizeibrutalität im Umgang mit Personen anderer Ethnien oder nationaler Herkunft zum Ausdruck.

Vgl. sub 132 / 273

Aufgrund des besonderen Gewichts, welches der Ausschuss diesem Fragenkomplex zuerkennt, und der Vielzahl an getroffenen Massnahmen in den letzten Monaten rechtfertigt sich hier eine eingehendere Darstellung:

Analog der Prüfung des Zweiten periodischen Berichts der Schweiz über die Umsetzung des UNO-Paktes II sollen folgende drei Bereiche dargestellt werden:

- a. Instruktionsverfahren der Beschwerden, die sich auf Belästigungen und andere Missbräuche von Seiten der Polizei berufen,
- b. besondere Massnahmen zur Verhinderung der schlechten Behandlung von Menschen, denen die Freiheit entzogen ist und
- c. die Aufführung der schlechten Behandlungen bei der Ausweisung von Personen.

##### **Frage a)**

Zunächst stellt die Gesetzgebung aller Kantone den Opfern verschiedene Rechtswege zur Verfügung, um die Klage einer Belästigung oder eines anderen Missbrauchs von Seiten der Polizei geltend zu machen. Im Allgemeinen handelt es sich um Rechtsmittel, die in den Bereich des Strafrechts, des Verwaltungsrechts und des Zivilrechts fallen, zu welchen noch das Disziplinarverfahren kommt, das von der zuständigen Behörde selbst eingeleitet wird.

Unter den zahlreichen Polizeiaktivitäten – der Kanton Aargau nennt eine Zahl von 1,5 Millionen Kontakten jährlich zwischen Polizei und Bevölkerung – gehört die Gewaltanwendung sicherlich zu den Ausnahmefällen. Und tatsächlich stellen von den 1,5

<sup>297</sup> Vgl. den Zweiten periodischen Bericht der Schweiz zum UNO-Pakt II an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen vom 17. September 1998 (UN Doc. CCPR/C/CH/98/2), Ziffer 267.

<sup>298</sup> Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2000, Kapitel 19, Tabelle 19.6.

Millionen jährlichen Kontakten zwischen Polizei und Bevölkerung nur 50 einen Grund zur Anzeige dar und bei diesen Anzeigen geht es nicht einzig um Gewaltanwendung. Der Kanton Genf weist für 1999 715 Interventionsfälle mit Gewaltverwendung von Seiten der Polizei auf und 736 für 2000. Selbst in Fällen der Gewaltanwendung stellen die Anzeigen gegen Polizisten einen minimalen Anteil dar. In Genf erfolgte 1999 in 33 von 715 Fällen der Gewaltanwendungen eine Strafanzeige. Im Jahre 2000 erfolgte nur in 24 von 736 Fällen der Gewaltanwendungen eine Strafanzeige. Die Situation scheint in anderen Kantonen vergleichbar zu sein.

Erstattungen von Strafanzeigen gegen Angehörige der Polizeikräfte sind tatsächlich sehr selten: beispielsweise 4 Anzeigen im Jahre 2001 im Kanton Freiburg; 1 einzige Anzeige im Jahre 2000 im Kanton Aargau; im Kanton St. Gallen durchschnittlich 2 Anzeigen jährlich. Mehrere Kantone melden uns, dass niemals Anzeige gegen einen Polizeibeamten erstattet wurde. Es handelt sich um die Kantone NW, AI, AR. In den Kantonen Glarus und Obwalden wurde seit 1997 keine Anzeige erstattet. In Bezug auf die eingeleiteten meldet Genf 1 einzige Verurteilung eines Polizeibeamten für die Jahre 1999 und 2000, während für 1999 49 und 2000 34 Anzeigen erstattet wurden. Eine weitere Verurteilung fand 1999 im Kanton Solothurn statt. Diese Verurteilung wurde vom Bundesgericht in einem Beschluss vom 23. August 2001 bestätigt. In diesem Fall wurde eine Disziplinarstrafe verhängt und gegen den Staat ist eine Schadenersatzklage anhängig.

Der Kanton Thurgau meldet für das Jahr 2000 sechs Schadenersatzforderungen in Bezug auf Polizeiakten, von denen drei aufgrund einer Einstellung des Verfahrens abgeschlossen wurden, eine wurde zurückgewiesen und zwei wurden angenommen beziehungsweise teilweise angenommen. Schliesslich wurden im Kanton Aargau im Laufe der vergangenen Jahre nach Verfahren gegenüber Polizeibeamten Ersatzleistungen für Sachschäden zugesprochen.

### **Frage b)**

Der Schutz des Bürgers gegen den Missbrauch der polizeilichen Macht hat sich in allen Kantonen verbessert. Zu den Massnahmen des Kantons Genf gehört die Ernennung eines neutralen Untersuchungsbeamten im Falle einer Beschwerde gegen die Polizei. Es handelt sich um den „commissaire à la déontologie policière“. Unabhängig von der Polizei ist dieser Beamte damit beauftragt, Anzeigen, Berichterstattungen und amtliche Protokolle im Falle von Meldungen von schlechter Behandlung zu überprüfen. Der Kanton Genf ist allerdings zurzeit der einzige Kanton, der eine solche Funktion vorsieht, die auf kanadischem Vorbild beruht. Es ist jedoch zu beachten, dass andere Kantone ebenfalls Strukturen eingerichtet haben, die das Risiko verringern sollen, dass Meldungen von schlechter Behandlung von der zur Überprüfung der Klage beauftragten Behörde leichtfertig behandelt werden.

Hier sind einige Beispiele:

Im Kanton Basel-Stadt führt in erster Linie der „Beauftragte für Beschwerdeangelegenheiten beim Polizei- und Militärdepartement“ die Ermittlungen durch. Diese Person steht ausserhalb der Polizeiverwaltung. Sie fällt in den Zuständigkeitsbereich des Departementssekretärs und kann nur von Letzterem oder vom Departementschef selbst Weisungen erhalten. Der Kanton Basel-Stadt kennt überdies die Instanz des Ombudsmanns, der ebenfalls im Fall von Streitigkeiten zwischen Bürgern und der Polizei zuständig ist.

Im Kanton Wallis verleiht die Bestimmung über die Kantonspolizei dem Untersuchungsrichter – und nicht dem Polizeichef, wie es die Regel vorsieht – die

Zuständigkeit, die mit Ermittlungen beauftragten Personen anzuweisen, wenn die Polizei in eine Strafsache verwickelt ist, insbesondere bei Anführung einer Gewalttat.

Im Kanton Neuenburg wollte eine Person Strafanzeige gegen einen Polizeibeamten erstatten und wurde spontan an die Bundesanwaltschaft verwiesen, um zu verhindern, dass die Aussage dieser Person von einem Berufskollegen des vermutlichen Täters registriert wird.

Ausserdem kommt im Kanton St. Gallen die Entscheidung, ein Ermittlungsverfahren gegen einen Polizeibeamten einzuleiten, nicht den ordentlichen Strafverfolgungsbehörden zu, sondern der Anklagekammer des Kantonsgerichts. Dies geschieht ebenfalls zur Gewährleistung der erforderlichen Objektivität.

Im Kanton Aargau wurde eine „Controlling-Instanz“ eingerichtet, um die Qualität eines internen Rechtsdienstes der Polizei zu gewährleisten. Dieser Dienst ist in erster Linie für die gegen die Polizei gerichteten Anzeigen zuständig.

### **Frage c)**

Dieser Fragenkomplex ist wiederum in einen grösseren Rahmen zu stellen:

#### **aa) Zwangsmassnahmen**

Der Bundesrat hat bereits mehrmals die Gelegenheit gehabt, sich über den Einsatz dieser Zwangsmassnahmen von Seiten der Kantone zu äussern. Er hat dies insbesondere bei der Präsentation seiner periodischen Berichte vor dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen gemacht und er hat einen Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung der Folter (CPT) empfangen.

Um missbräuchliche Situationen zu verhindern, sieht das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG SR 142.20) vor, dass Haftmassnahmen von den zuständigen kantonalen Behörden getroffen werden können, im vorliegenden Fall die Dienste der kantonalen Fremdenpolizei (nachstehend die Kantone), wenn es um die korrekte Durchführung eines Wegweisungsverfahrens eines Ausländers geht. Unter strengen vom Gesetz vorgesehenen Bedingungen, können die Kantone einen Ausländer, der einen Entscheid über seine Wegweisung abwartet, in Vorbereitungshaft nehmen (Art 13a ANAG). Über Letztere ist ohne Verzug zu entscheiden (Art. 13c Abs. 6 ANAG). Ebenfalls ist die Angemessenheit der Haft spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde zu überprüfen (Art. 13c Abs. 2 ANAG) und sie darf nicht länger als drei Monate dauern (Art. 13a Abs. ANAG).

Das Gesetz sieht ebenfalls vor, dass ein Ausländer, für den bereits ein Rück- oder Ausweisungsentscheid in Kraft getreten ist, zu genau festgelegten Bedingungen im Hinblick auf eine Ausschaffung in Haft genommen werden kann. Dieselbe Frist von 96 Stunden gilt für die Überprüfung der Haftmassnahme durch eine richterliche Behörde. Unter aussergewöhnlichen Umständen kann die Dauer dieser Haft auf maximal 6 Monate verlängert werden (Art. 13b Abs. 2 ANAG), vorausgesetzt, dass die für den Vollzug der Ausweisung notwendigen Vorkehrungen umgehend getroffen werden (Art. 13b Abs. 3 ANAG).

Obwohl es keine automatisierte Statistik in Bezug auf die Anwendung dieser Massnahmen gibt, beweist eine Studie des BFF über das Jahr 2000, dass die Haftmassnahmen mehrheitlich im Hinblick auf die Ausschaffung genommen worden sind. Zwei Drittel dieser Massnahmen werden aufgrund des Risikos, dass der Ausländer in die Illegalität verschwindet, getroffen (Art. 13b Abs. 1 Bst. c ANAG).

Die durchschnittliche Haftzeit darf sowohl während der Vorbereitungshaft als auch während der Ausschaffungshaft lediglich bei ungefähr zwanzig Tagen liegen. In weniger als einem Zehntel der Fälle griffen die Kantone auf die vom Gesetzgeber gebotene Möglichkeit zurück, die Länge der Haft auf eine Dauer von über 3 Monaten zu verlängern. Die maximale rechtmässige Verlängerungsdauer wurde hinsichtlich 38 Haftmassnahmen verwendet.

Die Entscheidungen, welche junge Ausländer im Alter zwischen 15 und 18 Jahren betreffen, stellen weniger als 3% der gesamten Haftmassnahmen dar. In nahezu allen Haftfällen von Jugendlichen handelt es sich um Ausschaffungshaft. Im Jahr 2000 wurden nur zwei Ausländer zwischen 15 und 18 Jahren in Vorbereitungshaft genommen.

Ungefähr 80% der Ausschaffungshaftstrafen haben tatsächlich zum Vollzug der Wegweisung geführt.

Die Rechtssprechung des Bundesgerichtes (BG) ist diesbezüglich extrem restriktiv und schränkt die Tätigkeit der Kantone sowohl in Bezug auf die Beweggründe für eine Inhaftierung als auch auf die Dauer derselben stark ein. Das BG findet beispielsweise, dass im Falle einer Untertauchensgefahr als Grund für eine Ausschaffungshaft anschliessend keine Vorbereitungshaft verfügt werden kann (BGE 2A.142/2000 und 2A.147/2000). In Bezug auf die Dauer der Haft findet das BG ausserdem, dass die Ausschaffungshaft nicht verlängert werden kann, wenn sich die Ausführung der Ausschaffung aus rechtlichen oder materiellen Gründen als unmöglich erweist (vgl. 2A.272/2000).

Diese Rechtssprechung wird trotz ihrer Strenge von den kantonalen Vollzugsbehörden relativ gut verfolgt. Im Jahr 2000 gaben 11 % der Angelegenheiten, die dem BG vorgelegt wurden, Anlass zu einem Kassationsentscheid von Seiten dieser zweiten und letzten nationalen Rechtsmittelinstanz.

Die Bedingungen der Vorbereitungshaft oder Ausschaffungshaft von Ausländern dürfen nicht dieselben sein, wie diejenigen von Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug. Die Zusammenlegung mit Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug ist zu vermeiden. (Art. 13d ANAG). Ausserdem sind die Hafträumlichkeiten der Fremdenpolizei dem betreffenden Zweck anzupassen, zum Beispiel indem Gemeinschaftsräumlichkeiten zur Verfügung gestellt und Beschäftigungen angeboten werden. Der Bund kann den Bau und die Einrichtung kantonalen Haftanstalten, die ausschliesslich dem Vollzug der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft dienen, ganz oder teilweise finanzieren (Art. 14e ANAG).

#### bb) Die Rückführung

In den letzten Jahren hat der Bund verschiedene organisatorische Massnahmen getroffen, die den kantonalen Behörden ein bestmögliches Verfahren in der Durchführung der gesetzlichen Vorschrift bezüglich der Rückkehr von Ausländern, deren Aufenthalt in der Schweiz beendet werden muss, ermöglichen.

Zunächst hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) am 1. Juli 1999 auf Bundesebene eine Abteilung Vollzugsunterstützung geschaffen. Diese Abteilung ist im Namen des Gesetzes insbesondere befugt, im Rahmen der Identitätsfeststellung, der Kontakte mit den ausländischen Vertretungen und der Erlangung der bei der Rückkehr nötigen Reisepapiere einzugreifen.

Andere organisatorische Massnahmen wurden ebenfalls vom Bund getroffen, denn im August 2001 entstand eine neue Organisationseinheit, diesmal in den Räumlichkeiten des Flughafens Zürich. SwissREPAT ist mit der Beratung der kantonalen Vollzugsbehörden im

Zusammenhang mit der Ausreise aus der Schweiz auf dem Luftweg beauftragt. Diese Organisationseinheit evaluiert die günstigsten Reiserouten, regelt die Buchung von Flugtickets und wird die Einstellung und Ausbildung der Beamten, die bei der Wegweisung mit der Begleitung betraut sind, koordinieren.

Unter der Schirmherrschaft der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) und des EJPD führen im Rahmen des Projekts „Passagers 2“ Vertreter der direkt betroffenen Kantons- und Bundesinstanzen verschiedene Untersuchungen und Reflexionen durch, um die praktischen Verbesserungen zu prüfen, welche die Kantonalpolizei bei den Wegweisungsentscheiden erfüllen müsste. Ausser der Ausbildung der Begleitpersonen und der auf den Flughäfen herrschenden Situation weist diese Arbeitsgruppe auf die Notwendigkeit hin, eine Regelung der erlaubten Zwangsmittel einzuführen und dabei den Bestimmungen Rechnung zu tragen, die unser Land aufgrund seiner Mitgliedschaft bei den verschiedenen Menschenrechtsinstrumenten bezüglich der Persönlichkeitsrechte des Individuums und der Verhütung der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe einzuhalten hat.

Obwohl der Bund diesbezüglich über keinerlei Polizeigewalt verfügt, bringt er somit eine wichtige logistische, organisatorische und administrative Unterstützung ein, die von den Kantonsbehörden sehr geschätzt wird, und trägt somit zur Beschränkung der Anzahl Haftstrafen bei, die nicht zum erhofften Ergebnis geführt hat, die durchschnittliche Ausschaffungshaft zu verkürzen und eine sichere Rückkehr der Ausländer zu gewährleisten, deren Aufenthalt in der Schweiz beendet werden muss.

#### cc) Freiwillige Rückkehr

Der Bundesrat ist sich der Grenzen einer Zwangsrückführungspolitik bewusst. Um die möglichen negativen Auswirkungen einer Wegweisungsverfügung zu vermindern, wurde in den vergangenen Jahren der Akzent vermehrt auf die Förderung der freiwilligen Rückkehr gelegt. Dies geschieht anhand gezielter Massnahmen wie die Einrichtung einer Rückkehrberatungsstelle, die Gewährung finanzieller Beiträge und die Einführung individueller oder kollektiver sozialer und beruflicher Wiedereingliederungsprojekte im Herkunftsland oder einem Drittland.

Die rückkehrorientierten Beratungsstellen, über welche die Kantone seit kurzem verfügen, sollen in erster Linie Informationen über die Möglichkeiten, die die Rückkehrhilfe bietet, an alle Mitarbeiter der kantonalen Verwaltungen und der Hilfswerke verbreiten, die aufgrund ihrer Tätigkeit in direktem Kontakt zu den Ausländern im Asylbereich stehen.

Aufgrund des Erfolgs, der in den vergangenen Jahren bezüglich der bosnischen Staatsangehörigen und der aus dem Kosovo stammenden Personen gebucht wurde, wurden mehrere neue Rückkehrhilfsprogramme nach Land (Sri Lanka, Äthiopien, Somalia, Nordirak und Türkei) vom BFF in Zusammenarbeit mit der schweizerischen Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und der IOM organisiert.

#### dd) Die Papierlosen

Die Frage der Papierlosen tauchte in der Schweiz vor kurzem im Zusammenhang mit einem Mangel an Arbeitskräften in gewissen Wirtschaftsbereichen wie die Landwirtschaft und die Hotellerie auf. Dieses Problem lässt sich nur schwer zur Sprache bringen, da es Ausländer in der Illegalität betrifft und es sich hier um einen Sachverhalt handelt, dessen Ausmass und Daten noch weitgehend unbekannt sind. Wir verstehen unter einem Papierlosen einen Ausländer, der sich in einem Land aufhält, während er dazu keine Erlaubnis hat; er befindet sich folglich in der Illegalität.

Aufgrund der Angaben, die wir über diese Personen besitzen, lässt sich feststellen, dass sie verschiedenster Herkunft sind: Es kann sich um Ausländer handeln, die in der Schweiz Schutz suchten und die unser Land hätten verlassen müssen, weil ihnen dieser Schutz nicht gewährt wurde oder ganz einfach weil ihnen dieser Schutz nach einem bestimmten Zeitabschnitt wieder entnommen wurde. Es kann sich aber auch um Personen handeln, die nicht aus dem Asylbereich stammen; Ausländer, die heimlich in die Schweiz eingereist sind, um hier zu arbeiten, um hier mit anderen, sich bereits in der Schweiz befindenden Familienmitgliedern zu leben, oder die sich aus anderen persönlichen Gründen hier aufhalten; es kann sich auch um Ausländer handeln, die legal in unser Land eingereist sind, einige sogar ohne Visumpflicht als Touristen oder als Geschäftsleute. Andere besaßen eine Aufenthalts- oder Arbeitsbewilligung, hätten aber die Schweiz bei Fälligkeit der bewilligten Frist verlassen müssen und sind so in die Illegalität geraten.

Im Einvernehmen mit den Kantonen und der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) hält der Bundesrat eine kollektive Überführung der Papierlosen in einen rechtlichen Status aus folgenden Gründen nicht für wünschenswert: Einerseits steht eine solche Überführung im Gegensatz zu unserem Rechtssystem und unserer Migrationspolitik, die vom Bund im Einvernehmen mit den Kantonen eingeführt wurde. Dies würde nur zu Ungleichheiten zwischen illegalen Ausländern untereinander und zwischen illegalen Ausländern und Ausländern, die das Gesetz und die in Bezug auf sie getroffenen Entscheidungen respektieren, führen.

Andererseits zeigen die in Europa gemachten Erfahrungen, dass eine kollektive Überführung der Papierlosen in einen rechtlichen Status zwangsläufig einige Monate später zur Einreise neuer illegaler Personen führt. Der Bundesrat vertritt die Ansicht, dass man nicht zu Komplizen der Schlepper werden sollte, sondern im Gegenteil die illegale Einwanderung mit Vorbeugungs- und Unterstützungsmassnahmen bekämpfen soll und Schlepper sowie andere kriminelle Organisationen verurteilen sollte, die von der Notlage, in der sich diese Einwanderer befinden, profitieren.

Die Ausländerpolitik der Schweiz räumt den Kantonen umfangreiche Zuständigkeiten in der Gewährung der Aufenthaltsbewilligungen ein (Art. 15 ANAG). Die Kantone sind auch mit der Ausweisung und den Wegweisungsverfügungen betraut. (Art. 15 ANAG und 46 AsylG). Das Schicksal der Illegalen ist also in erster Linie von den Dienststellen der kantonalen Fremdenpolizei abhängig.

Die Lage der Papierlosen kann jedoch auf Bundesebene berücksichtigt werden. Dies geschieht anhand von Humanitärmassnahmen, die von Fall zu Fall entweder vom BFA oder vom BFF aufgrund der Motive, die diese Personen dazu bewegen, Schutz zu suchen und nicht in ihr Herkunftsland zurückzukehren, getroffen wurden. Über den Umweg eines individuellen Verfahrens können die Verwaltungsdienste den Aufenthalt der Papierlosen legalisieren.

Personen, deren Aufenthalt in der Schweiz nicht legal ist, können ein ausländerrechtliches Verfahren einleiten. Die geltenden rechtlichen Bestimmungen sehen vor, dass die Kantone zu jedem vorgelegten Fall ihre Stellungnahme abgeben.

In einem am 21. Dezember 2001 verschickten Rundschreiben haben BFA und BFF gemeinsam die Kantone an die geltenden rechtlichen und praktischen Bestimmungen bezüglich der individuellen Vorschriften im Falle von ernsthaften persönlichen Notsituationen erinnert. Im Einvernehmen mit dem Vorstand der KKJPD hat die eidgenössische Verwaltung klargestellt, dass eine Regulierungsmassnahme die besondere Situation, in welcher sich die Antragsteller befanden, berücksichtigen muss (BGE 124 II 110ff). Zu den geprüften Kriterien gehören namentlich die Aufenthaltsdauer in der

Schweiz, der Integrationsgrad (Arbeit, Unterkunft, Familie, Einschulung, usw.) sowie Gesundheitszustand der betroffenen Personen.

Am vergangenen 15. Januar wurden 40% der ungefähr 300 Personen, die die Kantone durch Vermittlung der Verbände der Papierlosen angeführt haben, in einen rechtlichen Status überführt. Nur einige Ausländer wurden im Rahmen dieser Überführung in einen rechtlichen Status abgewiesen. Der Bund zieht die besonderen Situationen, die ihm von den zuständigen kantonalen Behörden vorgelegt werden, wohlwollend in Erwägung.

Der von der EKA gestellte Antrag über das Einsetzen der Ombudsmänner in den Kantonen wurde vom Bundesrat begrüsst, sofern als damit den illegalen Personen anhand besserer Informationen eine wirksame Hilfe und die Möglichkeit, einen Ausweg aus ihrer heiklen Position zu finden, geboten werden kann.

282. Zu angeblichen Misshandlungen seitens der Angehörigen der kantonalen Polizeikräfte, insbesondere gegenüber Ausländern, ist folgendes zu sagen: Die Schweizerische Regierung verfolgt diese Situation sehr aufmerksam. Wenn Fälle schwerwiegender Polizeibrutalität im Umgang mit Personen anderer Ethnien oder nationaler Herkunft vorkommen, sind - aufgrund der kantonalen Polizeihöheit - in erster Linie die kantonalen Stellen bzw. die EKR darüber informiert.

283. Es ist selbstverständlich, dass etwa bei einer Verhaftung die Gewaltanwendung auf das Allernötigste zu beschränken ist und eine über das absolut notwendige Mass hinausgehende Gewaltanwendung durch die polizeilichen Ordnungskräfte niemals gerechtfertigt ist. Dies sind Grundsätze der Berufsethik, die den Mitgliedern der polizeilichen Ordnungskräfte bestens bekannt sind. Wenn Fälle von Misshandlungen etwa bei Festnahmen oder in Polizeigewahrsam tatsächlich vorkommen sollten, so würden solche Misshandlungen durch die Kantonspolizei auf dienstlichem oder gerichtlichem Weg geahndet werden. Sobald Misshandlungen durch Polizeiorgane vorliegen, kann eine ganze Reihe von Straftatbeständen geltend gemacht werden: Körperverletzung, Tötlichkeiten, Beschimpfung, Drohung, Nötigung und Amtsmissbrauch sowie selbstverständlich auch Rassendiskriminierung. Diese Straftatbestände werden in echter Konkurrenz mit Amtsmissbrauch von Amtes wegen oder auf Antrag verfolgt und von den strafrechtlichen Gerichtsbehörden beurteilt. In den meisten Kantonen untersucht ein Staatsanwalt den Sachverhalt, ein Untersuchungsrichter instruiert und ein Gericht beurteilt ihn. Ein Urteil der ersten Instanz oder ein Nichteintretensentscheid kann zuerst auf kantonaler Ebene, dann vor Bundesgericht angefochten werden. Dasselbe gilt bezüglich eines zivilrechtlichen Verfahrens, das ein Verletzter zur Erlangung von Schadenersatz oder von Genugtuung einleiten kann (Artikel 41 ff. OR), sowie bezüglich eines von der zuständigen Behörde eingeleiteten Disziplinarverfahrens.

284. Es ist im übrigen festzustellen, dass Klagen über Misshandlungen oft von ausländischen Staatsangehörigen und bemerkenswerterweise generell in den Kantonen Genf und Tessin - also Grenzkantone - und im Kanton Zürich erhoben werden. Zusätzlich haben alle diese Kantone einen Flughafen, weshalb der Anteil von ausländischen Personen besonders hoch ist. Beispielsweise setzt sich die Genfer Wohnbevölkerung zu mehr als 39% aus ausländischen Personen zusammen. Ungefähr 60% der festgenommenen Personen sind ausländischer Herkunft, darunter eine grosse Anzahl von Personen auf der Durchreise. Statistisch gesehen ist es somit nachvollziehbar, dass auch zahlreiche Klagen von ausländischen Personen erhoben werden.

285. Der CPT hat es begrüsst, dass die Polizei des Kantons Genf seit seinem letzten Besuch im Februar 1996 zahlreiche Massnahmen zur Verhinderung von Fällen schlechter Behandlung getroffen hat, die die Sensibilisierung der Polizeibeamtinnen und

Polizeibeamten auf die Menschenrechte, den Umgang mit Stress und die Verbesserung der Beziehungen zwischen den Ethnien bezwecken<sup>299</sup>. Zusätzlich wurde die Pflicht eingeführt, allfällige Gewaltanwendungen in den Polizeirapporten zu erwähnen, einen Arzt des gerichtsmedizinischen Instituts der Universität zur Verfügung zu stellen und einen neutralen Untersuchungsbeamten für allfällige Beschwerden zu ernennen. Der CPT äusserte abschliessend den Wunsch, vergleichbare Massnahmen in der ganzen Schweiz zu treffen.

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

Vgl. auch Frage b unten

Der CPT hat der Schweiz vom 5. bis zum 15. Februar 2001 seinen dritten periodischen Besuch abgestattet. Zehn Tage lang besuchte die Delegation in den Kantonen Basel, Bern, Freiburg, St. Gallen, Thurgau und Zürich Besserungs- und Strafvollzugsanstalten, Polizeiposten, eine psychiatrische Klinik, einen Grenzpolizeiposten und eine Ausweisungsvollzugsanstalt. Der CPT ist überdies am Ablauf der Abschiebungsverfahren interessiert. Die Delegation erklärte anlässlich ihres Besuchs, keine Anzeichen für die Anwendung von Folter oder ernsthafter schlechter Behandlungen gefunden zu haben. Anlässlich ihres Besuches stellte die Delegation fest, dass ihr vorheriger Besuch die Grundlage eines neuen Häftlingstransportsystems namens „Train Street“ war, das ab dem 1. Januar 2001 in der ganzen Schweiz eingeführt wurde.

287. In diesem Zusammenhang darf daran erinnert werden, dass mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung am 1. Januar 2000 auch deren Artikel 31 Absatz 2 Geltung erlangt hat, welcher sicherstellen will, dass eine Person, welcher die Freiheit entzogen wird, sofort und in einer ihr verständlichen Sprache über ihre Rechte informiert wird.

Artikel 31 Absatz 2 nBV lautet:

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

## **6. Ausbildungsprogramme für Angehörige der Strafverfolgungsbehörden (Ziffern 6 und 10 der Schlussbemerkungen)**

288. Die Prävention ist ebenso wichtig wie die Repression. So sind seit geraumer Zeit zahlreiche Bestrebungen im Gange, intensivere Ausbildungsprogramme für Angehörige der Strafverfolgungsbehörden hinsichtlich einer besseren Sensibilisierung im Umgang mit Personen anderer Ethnien oder nationaler Herkunft zu erreichen: Auf Antrag der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidepartemente wurden daher vom Schweizerischen Polizeiinstitut in Neuenburg zwei Programme zur Sensibilisierung der Polizeikräfte für das Problem der Interkulturalität ausgearbeitet. Diese Programme

<sup>299</sup> Vgl. den Bericht an den Bundesrat über den Besuch des CPT in der Schweiz vom 11. bis 23. Februar 1996, Ziffer 16, S. 12.

behandeln einerseits das Thema „Polizei, Migranten und ethnische Minderheiten“ und andererseits das Thema „Menschenrechte und Grundfreiheiten“. Sie richten sich an die Angehörigen der Polizeikräfte verschiedener Kantone. Einzelne Kantone haben eigene Schulungen initiiert, so betreibt etwa der Kapo-Verbund Innerschweiz ebenfalls eine Schulung für Polizeibeamte zu ähnlichen Themen.

289. In diesem Zusammenhang sind die Tätigkeiten der Schweiz im Europarat betreffend die Rolle der Polizei für den Menschenrechtsschutz, namentlich bei der Ausarbeitung des Programmes „Polizei und Menschenrechte 1997-2000“, erwähnenswert. Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) hat im Hinblick auf die vom Europarat geplante Menschenrechtswoche vom 30. Oktober bis 4. November 2000 das Schweizerische Polizei-Institut (SPI) formell mit der Ausarbeitung eines Polizeiinstruktoren-Handbuches für den Bereich „Polizei und Menschenrechte“ beauftragt. Dieses geplante Lehrmittel, welches in enger Zusammenarbeit mit der Association pour la prévention de la torture in Genf ausgearbeitet wird, soll im Rahmen eines Menschenrechtskurses für mittleres Polizeikader Ende Oktober 2000 der Öffentlichkeit vorgestellt werden.

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

291. Im Sommer 1999 ist ausserdem eine Regionalleitung der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) an die EKR gelangt, und wird im Jahr 2000 eine Schulung gegen Rassismus und zur Bewältigung interkultureller Konflikte durchführen.

## **7. Faktische Diskriminierungen der Fahrenden (Ziffer 7 der Schlussbemerkungen)**

292. Der Ausschuss hat in Ziffer 7 der Schlussbemerkungen seiner Besorgnis Ausdruck gegeben über die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Jenischen und der Minderheit der Sinti und Roma sowie die Tendenz, diese Bevölkerungsgruppen zu diskreditieren.

293. Die zur Unterstützung der in der Schweiz lebenden Fahrenden gegründete „Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende“<sup>300</sup>, hat in ihrem Jahresbericht 1998 die aktuelle Situation der Fahrenden dargestellt. Im Vordergrund stehen die fehlenden Stand- und Durchgangsplätze sowie die unterschiedlichen kantonalen Regelungen des Wandergewerbes. Im Einzelnen ist dazu zu bemerken<sup>301</sup>:

Vgl. sub 57.

---

<sup>300</sup> Siehe die vorstehenden Ausführungen im ersten Teil, sub Ziffer 57.

<sup>301</sup> Vgl. dazu Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende, Jahresbericht 1998, S. 3 ff., S. 7 ff.

## 7.1 Stand- und Durchgangsplätze

294. Ein erster wesentlicher Problembereich ist das Fehlen von genügend Stand- und Durchgangsplätzen, welche es den Fahrenden erlauben würden, ihre Lebensweise weiterhin zu pflegen. Verschiedene Kantone und Gemeinden haben diesbezüglich reagiert: So haben die Kantone Bern, Graubünden und Tessin bereits im Laufe der letzten Jahre mehrere Standplätze zur Verfügung gestellt und eingerichtet. In der Stadt Bern beispielsweise wurde im Herbst 1998 ein Standplatz mit 36 Plätzen eingeweiht und auch in anderen Kantonen wird diese Frage diskutiert.

Ziffer 58

Die Stiftung „**Zukunft für Schweizer Fahrende**“ hat ein Gutachten mit dem Titel „Fahrende und Raumplanung“ am 1. Juni 2001 an einer Tagung Vertretungen der Fahrenden und der öffentlichen Gemeinwesen sowie den Medien vorgestellt. Es informiert über den Bedarf an Strand- und Durchgangsplätzen in den kommenden zehn Jahren. Angesprochen sind in erster Linie die Gemeinden und Kantone, da die Realisierung von Plätzen fast ausschliesslich in deren Zuständigkeitsbereich fällt. Es zeigt auf, dass den Bedürfnissen der Fahrenden im Rahmen der geltenden Raumordnung Rechnung getragen werden kann. Nebst den planerischen Aspekten enthält das Gutachten auch Realisierungsprogramme und es erläutert praktische Fragen wie die Beschaffung von Grundstücken oder Kostenanalysen. Dem Gutachten liegt eine umfassende Bestandesaufnahme zugrunde; erstmals werden alle offiziellen Stand- und Durchgangsplätze in der Schweiz inventarisiert. Bei dieser Arbeit hat sich gezeigt, dass es nicht nur darum geht, neue Plätze zu schaffen, sondern ebenso sehr, die bestehenden Plätze zu sichern und sie qualitativ zu verbessern. Oft sind die Plätze hinsichtlich ihrer Infrastruktur – also hinsichtlich Wasser, Elektrizität, Abfallcontainern und hygienischen Einrichtungen – unzureichend. Auch in Bezug auf die sehr uneinheitlichen Gebühren und die Benutzungsordnungen sind Fortschritte nötig. Die Stiftung, in der Vertreter der Fahrenden, der Gemeinden, der Kantone und des Bundes vertreten sind, unternimmt vielfältige Bestrebungen, um auf all diesen Gebieten Fortschritte zu erzielen.

## 7.2 Kantonaies Wandergewerbe

295. Der zweite Bereich sind die kantonal unterschiedlichen gewerbepolizeilichen Regelungen. Die Stiftung hat eine Empfehlung der Wettbewerbskommission veranlasst, welche am 7. September 1998 den Kantonen zugestellt wurde. Darin empfiehlt die Wettbewerbskommission den Kantonen, ihre Bewilligungspraxis betreffend das Wandergewerbe zu überprüfen und Beschränkungen, welche nicht der Lauterkeit des Handelsverkehrs und dem Konsumentenschutz dienen, aufzuheben. Sie postuliert weiter die Anerkennung von Gewerbebewilligungen (Gewerbepatent) des Herkunftskantons im Bestimmungskanton.

Vgl. sub 262

296. Der Bundesrat hat zwischenzeitlich eine Revision des Bundesgesetzes über die Handelsreisenden (SR 943.1) in die Wege geleitet. Die Revision soll ebenfalls darauf abzielen, den in der Schweiz tätigen Fahrenden die Berufsausübung zu erleichtern und damit faktische Diskriminierungen abzubauen (siehe dazu den Bericht des seco vom 19. Oktober 1999 über die ILO-Konvention Nr. 169, S. 18).

Vgl. sub 59 / 262

297. Zur Tradition der Fahrenden gehört ausserdem die Ausbildung der Kinder durch die älteren Familienmitglieder, was gelegentlich als Verstoss gegen das Jugendarbeitsverbot

angesehen wird. Verschiedene Kantone und Gemeinden führten entgegenkommende und flexible Regelungen ein, mit welchen die Ausbildung der Kinder gleichwohl sichergestellt ist, auch wenn sie die Eltern während der Sommerzeit auf der Reise begleiten. In diesen Fällen werden die Kinder durch ihre Lehrpersonen auf Distanz betreut und schulisch begleitet.

### 7.3 Ausländische Fahrende in der Schweiz

298. In der wärmeren Jahreszeit reisen ausländische Fahrende in die Schweiz ein und gehen hier ihrem traditionellen Erwerb nach. Es sind immer wieder Spannungen zwischen den ausländischen Fahrenden und der sesshaften Bevölkerung aufgetreten. Eine Umfrage bei den Kantonen hat gezeigt, dass regelmässig die von den ausländischen Fahrenden benutzten Plätze in grosser Unordnung hinterlassen werden. Die schweizerischen Fahrenden sind von diesen Problemen deshalb mitbetroffen, weil in der Regel nicht zwischen ausländischen und schweizerischen Fahrenden unterschieden wird und eine negative Einstellung und Ablehnung bei der sesshaften Bevölkerung alle Fahrenden betreffen. Das EDI hat die Stiftung beauftragt, Vorschläge zu unterbreiten, wie das Problem angegangen werden könnte. Die Stiftung empfiehlt erstens, dass vor allem mehr Plätze zur Verfügung gestellt werden; die Kantone sind aufgefordert, gemeinsam insgesamt mehr Plätze zur Verfügung zu stellen als nötig sind, damit nicht immer die gleichen Plätze benützt werden und so die Belastung auf die Kantone gleichmässig verteilt wird. Zweitens sollen grosse Verbände der ausländischen Fahrenden in kleinere aufgeteilt werden, damit Plätze nicht überbelegt werden und die Benützungregeln eher eingehalten werden können. Die Stiftung schlägt drittens flankierende Massnahmen vor, nämlich die Ausarbeitung von Benützungregeln für die Plätze sowie die Vermittlung dieser Regeln an die Fahrenden; die Stiftung will Tagungen für kantonale Verantwortliche und Vermittler der Radgenossenschaft über Besonderheiten im Umgang mit Fahrenden durchführen.

### 7.4 Anerkennung der Kultur der Fahrenden

299. Die Fahrenden sind eine Minderheit in der Schweiz, die in den Jahren 1926 und 1973 durch das zur Pro Juventute gehörende „Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse“ in schlimmer Weise verfolgt und diskriminiert wurden<sup>302</sup>. Auf Bundesebene wird die Lebensweise der Fahrenden heute anerkannt und namentlich durch die Unterstützung der Interessenorganisation der Schweizer Fahrenden („Radgenossenschaft der Landstrasse“) sowie durch die Einrichtung der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ gefördert<sup>303</sup>. Die vom Bund 1998 veröffentlichte Studie über das „Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse“ wurde auch von den Kantonen mit Betroffenheit zur Kenntnis genommen. Der Bundesrat hat sich am 12. Januar 2000 mit den Ergebnissen der Konsultation bei den Kantonen befasst. Das EDI wird nun eine popularisierte Fassung der Studie zu Aus- und Weiterbildungszwecken erarbeiten, eine französische und italienische Übersetzung der Studie vorlegen und die Koordinationsfunktion für weitere Forschungen, im Verbund mit Kantonen und Forschungseinrichtungen, übernehmen.

Vgl. sub 56

In Bezug auf die Anerkennung der Fahrenden ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz 1998 das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz der Minderheiten ratifiziert hat. In seiner Botschaft an das Parlament hat der Bundesrat ausdrücklich festgehalten, dass die schweizerischen Fahrenden eine nationale Minderheit im Sinne des

<sup>302</sup> Siehe dazu die vorstehenden Ausführungen im ersten Teil, sub Ziffer 56.

<sup>303</sup> Siehe dazu die vorstehenden Ausführungen im ersten Teil, sub Ziffer 57ff.

Rahmenübereinkommens bilden. Damit verpflichtet sich die Schweiz, die Bedingungen zu fördern, die es den Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln. Als Anerkennung der Fahrenden ist auch die Tatsache zu deuten, dass der Bund seit Mitte der achtziger Jahre den Dachverband der schweizerischen Fahrenden, die „Radgenossenschaft der Landstrasse“ und seit 1997 die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ subventioniert.

## 8. Strafrechtliche und strafprozessuale Aspekte (Ziffern 8 und 13 der Schlussbemerkungen)

300. Der Ausschuss äusserte in Ziffer 8 der Schlussbemerkungen seine Besorgnis über fremdenfeindliche, antisemitische, rassendiskriminierende Vorkommnisse und rassistische Gewaltakte sowie die Verbreitung rassistischer und fremdenfeindlicher Ideen. Ausserdem hielt er fest, dass Artikel 4 Buchstabe b des Übereinkommens, namentlich bezüglich der Teilnahme an illegalen und verbotenen Organisationen, nicht vollständig umgesetzt wurde. Der Ausschuss empfahl daher in Ziffer 13 seiner Schlussbemerkungen, dass die Schweiz die nötigen Schritte unternehme, um Artikel 4 Buchstabe b des Übereinkommens umzusetzen. Der Ausschuss empfahl ferner, dass die Schweiz in ihrem nächsten Bericht Informationen über Beschwerden bezüglich Diskriminierung gemäss Artikel 4 des Übereinkommens, über Aktionen der Strafverfolgungsbehörden und der zuständigen Gerichte sowie, gegebenenfalls, über die den Opfern gewährten Entschädigungen miteinschliesse.

Die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) beauftragte im Nachgang zu den Ausschreitungen der rechtsextremen Szene im Sommer 2000 eine **interdepartementale Arbeitsgruppe**, die tatsächlichen und juristischen Unzulänglichkeiten zu untersuchen und bis Herbst 2000 zuhanden des Bundesrates Vorschläge und Empfehlungen zu unterbreiten. Der Bundesrat hat diese Schwachstellenanalyse zusammen mit den Empfehlungen für die Verbesserung des Instrumentariums der Bekämpfung des Rechtsextremismus Anfang Oktober 2000 zur Kenntnis genommen und publiziert.

Gleichzeitig setzte der Bundesrat eine neue Arbeitsgruppe zur „**Koordination und Umsetzung der Massnahmen im Bereich des Rechtsextremismus**“ ein. Diese musste bis Ende Oktober 2001 Wege zur Realisierung der Empfehlungen aufzeigen und Anträge für allfällige Gesetzesänderungen formulieren. Ihr Rechenschaftsbericht und die Anträge werden voraussichtlich im Frühjahr 2002 vom Bundesrat behandelt; danach soll die Umsetzung der vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen und Einleitung weiterer Präventionsmassnahmen erfolgen.

Bezüglich der strafrechtlichen und strafprozessualen Aspekte ist diese Arbeitsgruppe im Bericht zu folgenden Schlüssen gelangt: Gemäss den vom Bundesrat unterstützten Empfehlungen der ersten Arbeitsgruppe vom September 2000 soll keine Revision des Rassendiskriminierungsartikels (Art. 261<sup>bis</sup> StGB), namentlich zur Erfassung nicht öffentlicher Handlungen, vorgenommen werden. Hingegen sollen unerwünschte Handlungen in einer separaten Strafnorm erfasst werden:

1. Es sei das **Strafgesetzbuch** mit einem neuen Straftatbestand zu ergänzen, um die Kennzeichen mit rassendiskriminierender Bedeutung zu verbieten;
2. es sei eine Bestimmung aufzunehmen, welche die Gründung rassendiskriminierender Vereinigungen bestraft.

zudem empfiehlt sie,

3. das **Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)** mit Straftatbeständen zu ergänzen, die u.a. die Bekämpfung der Rassendiskriminierung und des Gewaltextremismus zulassen.

Eine weitere Voraussetzung für eine verbesserte Strafverfolgung rechtsextremistischer Gesinnung sieht die Arbeitsgruppe in der vom Bundesrat verabschiedeten **Botschaft über die Annahme des individuellen Mitteilungsverfahrens gemäss Artikel 14 des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** (siehe Ziffer 328). Sie lehnt jedoch eine Aufhebung des Vorbehalts zu Artikel 4 desselben Übereinkommens (Verbot rassendiskriminierender Organisationen und Propagandatätigkeiten) unter Berücksichtigung der Meinungsäusserungs- und Vereinigungsfreiheit ab, *da ein Rückzug zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer prognostizierbare Auswirkungen* auf die Rechtsanwendung hätte.

So macht es namentlich das besondere Gewicht, das sowohl der Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) wie auch der Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV) in der Schweiz zukommt, weiterhin notwendig, dass unser Land in diesem Punkt den entsprechenden Vorbehalt beibehält.

### 8.1 Informationen bezüglich der Anzahl an Beschwerden über Diskriminierung und deren Behandlung durch die Strafverfolgungsbehörden und Gerichte

301. Zur Frage einer Statistik eingegangener Beschwerden und Strafanträge bezüglich Artikel 261<sup>bis</sup> StGB, sowie über die Anzahl rechtskräftiger kantonaler und bundesgerichtlicher Urteile ist zunächst auf die Tätigkeit der Bundesanwaltschaft hinzuweisen. Diese sammelte bis Ende 1999 die einschlägigen Urteile der kantonalen Instanzen, welche aufgrund der Mitteilungsverordnung vom 28. November 1994 (SR 312.3) verpflichtet sind, sämtliche Urteile, Strafbefehle der Verwaltungsbehörden und Einstellungsbeschlüsse der Bundesanwaltschaft mitzuteilen.

Ziffern sub 109 – 115 / 255 / 316

#### **Grundsätzliche Bemerkungen zur Statistik**

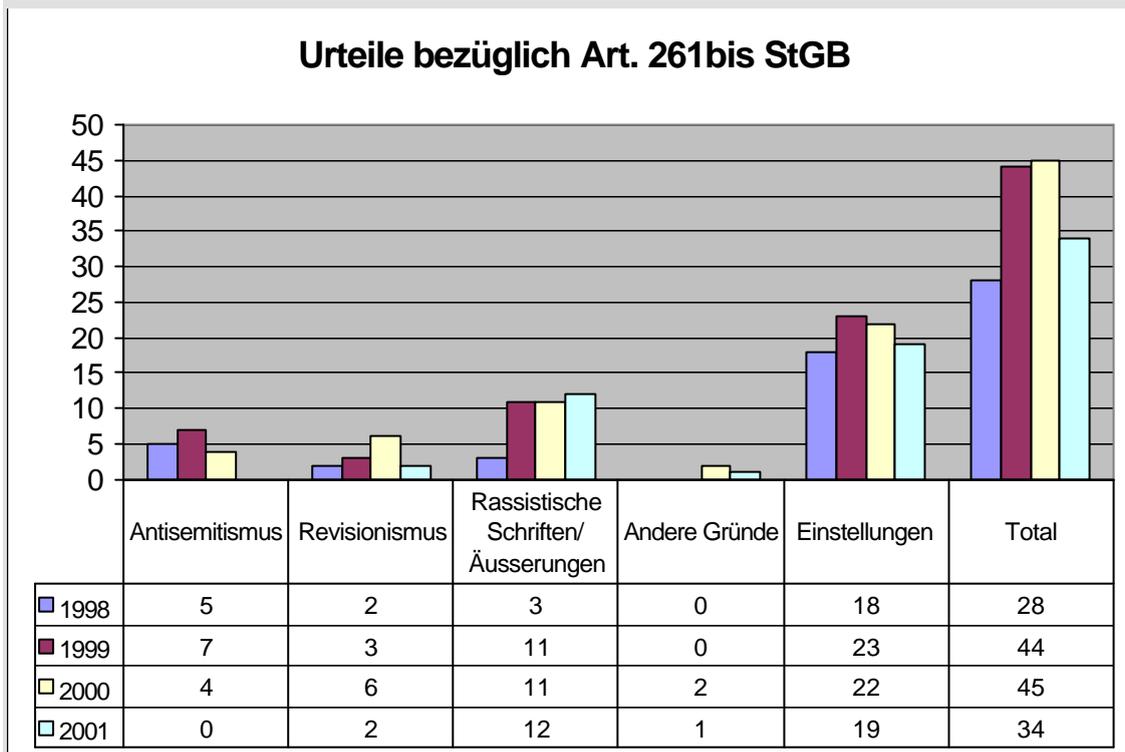
##### a) Zur Datenerhebung

Als Datengrundlage dienen die der Bundesanwaltschaft resp. dem Bundesamt für Polizei gemeldeten Urteile im Bereich von Art. 261<sup>bis</sup> StGB. Teilweise werden diese Meldungen durch in der Presse publizierte Urteile ergänzt.

Grundsätzlich ist bei der vorliegenden Zusammenstellung das ursprüngliche Ziel zu beachten: Bei der Erstellung der Statistik Mitte 1990er-Jahre ging es darum, die praktische Umsetzung und Anwendung des neuen Art. 261<sup>bis</sup> StGB nach seinem Erlass zu erfassen. Aus diesem Grunde wurden auch erstinstanzliche Urteile aufgeführt – dies im Bewusstsein, dass es sich dabei noch nicht um endgültig rechtskräftige Urteile handelt. Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass es sich meist um Urteile kantonaler Instanzen handelt und demzufolge die entsprechende Rechtsprechungspraxis zum Tragen kommt. Ferner werden in der Schweiz bei der quantitativen Erfassung von rassistischen Vorfällen von verschiedenen Stellen unterschiedliche Kriterien angewandt: Ein Zuordnungsprinzip kann zum Beispiel sein, ob ein Vorfall tatsächlich eine strafbare Handlung resp. eine Rechtsverletzung darstellt. So zählt die hier erwähnte Zusammenstellung z.B. die Einbürgerungsverweigerungen nicht zu rassistischen Vorfällen, wie dies die Aufstellung der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) tut (Vgl. Ziffer 304ff).

Beim Bundesamt für Polizei werden namentlich eigentliche strafbare Handlungen gemäss Art. 261<sup>bis</sup> StGB, die schliesslich in eine Anklage münden, erfasst. Dabei werden dann die unterschiedlichen Begehungsweisen aufgelistet und schliesslich auch die Anzahl Verfahren ermittelt, die mit einem Freispruch oder einer Einstellungsverfügung enden (vgl. z.B. Staatsschutzbericht 2000: insgesamt 45 Urteile). Diese Art der Zusammenstellung, d.h. inkl. Freisprüche und Einstellungsverfügungen, spiegelt einerseits die Anwendung von Art. 261<sup>bis</sup> StGB wider und gibt auch Hinweise auf ein (verändertes) Anzeigeverhalten, das nicht zwingend dem Sinn und Geist des Gesetzes entspricht.

*Urteile bezüglich Art. 261bis StGB (1998 bis 2001)*



#### b) Strafanträge und Anzeigen

Noch stärker als bei der Rechtsprechung spielt im Bereich der Anzeigen die kantonale Hoheit eine entscheidende Rolle. Im Weiteren ist auch feststellbar, dass Diskussion in der Öffentlichkeit zu einer Sensibilisierung und verändertem Anzeigeverhalten führen. Entsprechend zeichnete sich schon bei der Anzeigerhebung und später auch bei der Meldung entsprechender Schritte bedeutende kantonale Unterschiede ab. Als Konsequenz wurde auf eine Darstellung ganz verzichtet, da diese nur ein verzerrtes Bild geben würde.

302. Die Bundesanwaltschaft übermittelte Kopien der Verfahrensentscheide der Kantone, die in Anwendung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB ergangen sind, jeweils in anonymisierter Form der EKR<sup>304</sup>. Diese verfügt für die Zeit von Mitte 1995 bis Ende Dezember 1998 über eine Übersicht und Zusammenfassung (Regesten) von rund 80 einschlägigen kantonalen Entscheiden in Anwendung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB (siehe Beilage). Seit Januar 2000 ist das Bundesamt für Polizei zuständig für die Sammlung der entsprechenden kantonalen

<sup>304</sup> Für eine statistische Übersicht über die Behandlung gemeldeter Diskriminierungsfälle durch die EKR siehe vorstehend im zweiten Teil, Ziffer 225.

Entscheide. Eine offizielle Statistik, welche Aufschluss über kantonale Strafverfahren wegen Artikel 261<sup>bis</sup> StGB geben könnte, ist bislang aber nicht verfügbar.

303. Allerdings wurde in der Lehre begonnen, entsprechende Dokumentationen zu erstellen. Insbesondere kann hier auf die Arbeiten der Gesellschaft für Minderheiten in der Schweiz (GMS) und der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) verwiesen werden, welche ebenfalls mit der EKR zusammenarbeiten. Dabei ist zunächst der von der GMS und der GRA in Zusammenarbeit mit der EKR herausgegebene Ergänzungsband zum Kommentar NIGGLI (Rassendiskriminierung: Kommentar zu Art. 261<sup>bis</sup> StGB und Art. 171c MStG), der 1999 erschien, zu nennen<sup>305</sup>. Der Ergänzungsband enthält Analysen, Gutachten und Dokumentationen der Gerichtspraxis 1995-1998 zu Artikel 261<sup>bis</sup> StGB sowie eine Liste von gesamthaft 131 einschlägigen Entscheiden.

304. Die beiden Organisationen GMS und GRA publizieren ausserdem eine jährlich erscheinende „Chronologie über rassistische Vorfälle in der Schweiz“, welche an 7'000 Adressen sowie an die Medien versandt wird. Diese Zusammenstellung wird monatlich nachgeführt und ist auch über das Internet abrufbar<sup>306</sup>. Die Chronologie dokumentiert sehr ausführlich Fälle von diskriminierendem Verhalten und gibt detaillierte Schilderungen, erhebt dabei allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit<sup>307</sup>.

305. Auf der von der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) veröffentlichten Homepage findet sich eine Chronologie der rassistischen Vorfälle in der Schweiz für die Jahre 1992 bis 1998. Die Zahlen von 1999 berücksichtigen nur die Monate Januar bis Juni, für die restlichen Monate sei auf die ergänzenden Nachführungen verwiesen, die sich auf der Internet-Seite der Stiftung abrufen lassen:

Tatbestand <sup>308</sup>	Ereignisse							
	92	93	94	95	96	97	98	99
Verbaler Rassismus	5	5	6	10	16	8	25	3
Verbreiten von rassistischen Schriften/Tonträgern	1	3	5	11	20	16	9	4
Leugnen des Holocausts	1	6	3	2	2	4	2	-
Rechtsextreme Aufmärsche, Auftritte, Zusammenkünfte	1	1	2	1	5	6	13	3
Drohungen, Belästigungen	1	5	13	13	6	3	6	5
Sachbeschädigungen, Sprayereien	23	4	9	10	7	10	7	12
Angriffe auf die körperliche Integrität	9	6	19	15	6	3	17	7
Brandanschläge, Schüsse	20	13	15	-	5	2	1	5
Diskriminierungen	1	4	6	6	6	5	4	2
Einbürgerungsverweigerungen	-	-	-	4	1	7	25	17
Behördenrassismus	1	1	7	8	6	8	2	-
Diverses	4	5	8	14	6	8	4	4
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>53</b>	<b>93</b>	<b>102</b>	<b>86</b>	<b>80</b>	<b>115</b>	<b>62</b>

<sup>305</sup> Rassendiskriminierung Gerichtspraxis zu Art. 261<sup>bis</sup> StGB. Analysen, Gutachten und Dokumentation der Gerichtspraxis 1995-1998, Zürich 1999.

<sup>306</sup> Die Chronologie ist abrufbar unter: <http://www.gra.ch>. Auf dieser Internet-Seite findet sich auch eine regelmässig nachgeführte Übersicht über Urteile wegen Widerhandlung gegen Artikel 261<sup>bis</sup> StGB samt Urteilsbegründungen.

<sup>307</sup> Die GMS und die GRA haben ausserdem einen Gratisauskunftsdienst für Anfragen zu Verletzungen der Anti-Rassismus-Gesetzgebung eingerichtet. Dieser Auskunftsdienst besteht aus fünf Anwältinnen und Anwälten, und ist einmal pro Woche über Telefon erreichbar.

<sup>308</sup> Bei Vorliegen mehrerer Tatbestände wurde nur der jeweils gravierendste gezählt.

306. Ende April 1998 erschien „Skinheads in der Schweiz“, eine aktualisierte und erweiterte Ausgabe einer Dokumentation der Bundespolizei, welche ebenfalls eine einschlägige Ereignisliste enthält.

Die Bundespolizei aktualisierte im September 2000 den Bericht „Skinheads in der Schweiz“. Der Bericht stellt die historische Entwicklung und aktuelle Lage, Merkmale der Selbstdarstellung, Brennpunkte von Aktivitäten sowie Erklärungssätze dieses Phänomens dar.

307. Eine weitere Dokumentation einer Auswahl kantonaler Entscheide in Anwendung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB, verfasst im Auftrag der Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz (GMS) und der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) findet sich ebenfalls unter der vorerwähnten Internet-Adresse<sup>309</sup>. Aufgesplittet nach Tatbestandsmerkmalen, Schutzobjekt und Rechtsgütern finden sich hierin (Stand 30. September 1998) folgende Zahlen:

- Schutzobjekt Ethnie:  
1 Prozess
- Schutzobjekt Religion:  
8 Prozesse
- Mangelnde Beweise:  
2 Prozesse
- Geschütztes Rechtsgut Menschenwürde:  
2 Prozesse
- Tatbestandsmerkmal Öffentlichkeit fehlt:  
4 Prozesse
- Aufhebung parlamentarischer Immunität:  
1 Prozess
- Artikel 261<sup>bis</sup> StGB:  
20 Prozesse
- Artikel 261<sup>bis</sup> Absatz 1 StGB, Aufruf zu Hass:  
6 Prozesse
- Artikel 261<sup>bis</sup> Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 4, 1. Hälfte StGB:  
7 Prozesse
- Artikel 261<sup>bis</sup> Absatz 2 StGB, Verbreiten von Ideologien:  
1 Prozess
- Artikel 261<sup>bis</sup> Absatz 2 StGB in Verbindung mit Absatz 4:  
1 Prozess
- Artikel 261<sup>bis</sup> Absatz 3 StGB, Propagandaaktionen:  
5 Prozesse
- Artikel 261<sup>bis</sup> Absatz 4, 1. Teil StGB, Herabsetzen und Diskriminieren:  
12 Prozesse

---

<sup>309</sup> Siehe vorstehend FN 306.

- Artikel 261<sup>bis</sup> Absatz 4, 2. Hälfte StGB, Leugnung des Holocaust:  
15 Prozesse
- Artikel 261<sup>bis</sup> Absatz 5 StGB, Leistungsverweigerung:  
8 Prozesse
- Artikel 58 StGB und Artikel 261<sup>bis</sup> StGB, Beschlagnahmungen:  
5 Prozesse
- Varia:  
6 Prozesse

## 8.2 Informationen betreffend finanzieller Hilfeleistungen an Opfer rassistischer Übergriffe

308. Verschiedene Mitglieder des Ausschusses haben von der Schweiz Auskünfte darüber verlangt, ob und in welchem Umfang den Opfern von rassistischen Übergriffen finanzielle Hilfe gewährt wird.

309. Diesbezüglich lässt die bisherige Praxis vorläufig noch keine verbindlichen Antworten zu. Die Frage, ob und unter welchem Rechtstitel Opfern von Verstössen gegen Artikel 261<sup>bis</sup> StGB Entschädigungen zugesprochen werden, wird in der Praxis uneinheitlich gehandhabt. Im Auftrag des Bundesamtes für Justiz wird zur Zeit eine Studie durchgeführt, welche kantonale Urteile zur Anwendung des Opferhilfegesetzes (OHG) geführt haben. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch nicht geklärt, wer Opferqualität gemäss OHG oder Geschädigtenqualität nach kantonalem Prozessrecht bei Verstössen gegen Artikel 261<sup>bis</sup> StGB haben kann<sup>310</sup>.

Vgl. sub 217bis / 320 / 327

Von Rassendiskriminierung Betroffene können Opfer im Sinne von Art. 2 OHG sein, wenn die Tat unmittelbar zu psychischen Beeinträchtigungen führt (oder wenn gleichzeitig Delikte gegen Leib und Leben begangen wurden). Eine höchstrichterliche Rechtsprechung zu dieser Frage existiert nicht, immerhin besteht jedoch eine Praxis hinsichtlich der vom Gesetz verlangten Schwere der Beeinträchtigung (vgl. BGE 127 IV 189 und BGE 125 II 265). Die neue OHG-Statistik (gestützt auf Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes, SR 431.012.1, Änderung vom 7. Juni 1999, AS 1999 2124) erfasst Opfer von Art. 261<sup>bis</sup> StGB nicht separat, sondern in der Rubrik 2 „andere StGB“, so dass keine Aussagen zur Zahl der Opfer und den von ihnen beanspruchten OHG-Hilfen möglich sind.

Die EKR hat sich im Jahre 1998 an alle kantonalen Regierungen mit der Aufforderung gewandt, den Opfern rassistischer Übergriffe Beratungsleistungen zu offerieren. Mehrere Kantone sind inzwischen dabei, solche Beratungsstellen einzurichten (so etwa Zug und Aargau), andere haben dazu Aufträge an Hilfswerke oder andere spezialisierte Institutionen erteilt. In einer wissenschaftlichen Umfrage, welche die EKR bei rund 800 allgemeinen Beratungsstellen in Gemeinden und Kantonen erstellen liess, haben 132 Stellen gemeldet, dass sie in der Praxis bereits mit rassistisch motivierten Übergriffen konfrontiert waren. Die EKR wird diese Studie im Februar 2002 vorstellen und eine Serie von Tagungen zur

---

<sup>310</sup> Siehe dazu beispielsweise den Hinweis in Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (Hrsg.), Ergänzungsband Rassendiskriminierung - Gerichtspraxis zu Art. 261<sup>bis</sup> StGB, Zürich 1999 [siehe vorstehend FN 305], S. 87 (Nr. 78) auf ein Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich, das die vorinstanzliche Nichtzulassung der Israelitischen Cultusgemeinde Zürich als Geschädigte oder Opfer bestätigt hatte.

Schulung lancieren. Im Januar 2002 haben eine Anzahl Gemeinden des Kantons Bern eine gemeinsame Aktion gegen Gewalt und Rassismus lanciert, wozu auch eine Anlaufstelle gehört.

Im Weiteren ist wiederum hier der **Fonds Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte** zu erwähnen (siehe nachfolgend sub Paragraph 12, **Ziffer 327** und zuvor **Ziffer 217**). Aus Anlass der Veröffentlichung des Flüchtlingsberichtes der Unabhängigen Kommission Schweiz-Zweiter Weltkrieg hat der Bundesrat beschlossen, mit dem **Fonds Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte** ein klares und nachhaltiges Zeichen gegen Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit und für Menschenrechte zu setzen (Beschluss des Bundesrates vom 21. Februar 2001). In den Jahren 2001 bis 2005 werden mit 15 Mio. bzw. rund 3 Mio. Franken pro Jahr Bildungs-, Sensibilisierungs- und Präventionsprojekte sowie Opfer- und Konfliktberatungsstellen unterstützt.

Ein Teil der Gesamtsumme von 15 Mio. Franken, die dem Fonds *Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte* zur Verfügung steht, ist dazu bestimmt, zum Aufbau **eines landesweiten Netzes von Beratungsstellen für Opfer von rassistischer Diskriminierung** und für Hilfe bei Konfliktsituationen beizutragen. Dies kann durch Unterstützung bestehender Angebote, Aufbau neuer Strukturen, Bereitstellung von Know-how und Ausbildungsangeboten, Koordination und Vernetzung oder gezielte Ausschreibungen erfolgen. Als konkreter Beitrag zur Vernetzung von bestehenden und angehenden Beratungsstellen wird die Fachstelle ein **Adressbuch von Beratungs- und Opferhilfestellen zu rassistischer Diskriminierung** veröffentlichen. Dies soll dazu dienen, Ratschläge und Adressen zur Verfügung zu stellen, damit Direktanfragen in Zukunft auf unbürokratischem Weg an die dafür zuständigen Stellen im Kanton oder in der Region weitergeleitet werden können. Nicht zuletzt soll für Opfer, Angehörige von Betroffenen und Tätern die Möglichkeit bestehen, eine leicht erreichbare und fachspezifische Beratung in Anspruch nehmen zu können. Das Adressbuch wird alle zwei Jahre neu aufgelegt. Die erste Auflage erscheint Ende März.

310. In verschiedenen Verfahren, in denen Entschädigungen entrichtet worden sind, gelangten neben Artikel 261<sup>bis</sup> StGB auch andere Tatbestände kumulativ zur Anwendung. In einzelnen Fällen wurden Privatstrafklägern Parteientschädigungen zugesprochen. Vereinzelt ist in Verfahren wegen Artikel 261<sup>bis</sup> StGB den Opfern bzw. den Anzeigerstatlern die Möglichkeit der Kostenerstattung gewährt worden oder sind zivilrechtliche Genugtuungsforderungen anhängig gemacht worden (wie etwa im Urteil des Bezirksgerichts Zürich vom 26.02.1998 [97/07430] zu Artikel 261<sup>bis</sup> Abs. 4 StGB, wo sich der Beschuldigte in einem Restaurant in klar herabsetzender Weise, die sich auf das „Vertilgen“ einer bestimmten Gruppe oder Person bezieht, äusserte und zu einer Busse von Fr. 800.-- sowie zu einer Genugtuungssumme von Fr. 1000.-- für den Geschädigten verurteilt wurde)<sup>311</sup>. Es ist auch hier anzumerken, dass die konkreten Lösungen von den jeweiligen kantonalen Strafprozessordnungen abhängig sind und im Ermessen der kantonalen Gerichte liegen. Die Anwendbarkeit des OHG kann zwar nicht a priori ausgeschlossen werden, es ist aber wohl nur in seltenen Fällen einer unmittelbaren, schweren Beeinträchtigung der psychischen Integrität durch rassistische Angriffe zu

---

<sup>311</sup> Siehe etwa die Hinweise in: Ergänzungsband Rassendiskriminierung - Gerichtspraxis zu Art. 261<sup>bis</sup> StGB, a.a.O., S. 75 (Nr. 73) und S. 164 (Nr. 91).

bejahen. In der Lehre sind daher vereinzelt Forderungen erhoben worden, die den Geschädigten prozessual und materiell eine bessere Stellung gewähren wollen<sup>312</sup>.

311. In den letzten Jahren hat sich die schweizerische Militärjustiz mit Kriegsverbrechern befassen müssen<sup>313</sup>. Dadurch hat auch die Anwendung des OHG eine neue, internationale Dimension angenommen<sup>314</sup>: Eine Person, die durch eine von Artikel 108 ff. MStG erfasste Handlung geschädigt worden ist, kann bei einer Beurteilung des Täters durch ein Schweizerisches Militärgericht ihre Zivilansprüche gestützt auf Artikel 163 ff. Militärstrafprozess (MStP)<sup>315</sup> vor diesem Gericht geltend machen, auch wenn das Delikt im Ausland begangen worden ist und sie selbst weder in der Schweiz wohnt noch Schweizer Bürger ist. Unter bestimmten Voraussetzungen kann das Opfer auch Beratungshilfe nach Artikel 3 OHG beanspruchen<sup>316</sup>. Für die Inanspruchnahme der Opferberatung wird grundsätzlich weder auf die Nationalität oder den Wohnort des Opfers noch auf den Begehungs- oder Erfolgsort oder den Zeitpunkt des Deliktes abgestellt. Ausgehend vom Sinn und Zweck von Artikel 3 OHG ist lediglich massgebend, dass sich das Opfer im konkreten Fall in der Schweiz befindet, in der Schweiz Hilfe benötigt und sich in der Schweiz an eine Beratungsstelle wendet<sup>317</sup>: Anspruch auf Beratungshilfe haben somit auch ausländische Opfer einer im Ausland begangenen Straftat, wenn sie sich in der Schweiz aufhalten und Hilfe in der Schweiz benötigen<sup>318</sup>.

### 8.3 Verbot rassistischer Organisationen und Propagandatätigkeiten

312. Schliesslich stellt sich im vorliegenden Zusammenhang noch die Frage, inwiefern die Schweiz ihren Verpflichtungen aus Artikel 4 Buchstabe b des Übereinkommens nachgekommen ist, also der Verpflichtung, alle Organisationen und alle organisierten oder sonstigen Propagandatätigkeiten, welche die Rassendiskriminierung fördern und dazu aufreizen, als gesetzwidrig zu erklären und zu verbieten und die Beteiligung an derartigen Organisationen oder Tätigkeiten als eine nach dem Gesetz strafbare Handlung anzuerkennen.

#### Grundsätzliche Bemerkungen zu Auslegung und Anwendung Art. 261<sup>bis</sup> StGB

Die einzelnen in **Art. 261<sup>bis</sup> StGB** enthaltenen Tatbestände setzen einen direkten Bezug zur Öffentlichkeit voraus. Dies gilt im Endeffekt auch für **Absatz 3** dieser Norm (Organisieren

<sup>312</sup> Vgl. MARCEL ALEXANDER NIGGLI/CHRISTOPH METTLER/DORRIT SCHLEIMINGER, Zur Rechtsstellung des Geschädigten im Strafverfahren wegen Rassendiskriminierung, in: Ergänzungsband Rassendiskriminierung - Gerichtspraxis zu Art. 261<sup>bis</sup> StGB, a.a.O., S. 225 ff., insbes. S. 245 ff.

<sup>313</sup> Nach den Artikeln 108 ff. MStG sind Verletzungen des Völkerrechts im Fall bewaffneter Konflikte strafbare Handlungen, die unter das Militärstrafgesetz fallen und gemäss Artikel 2 Ziffer 9 und Artikel 218 MStG von der Militärgerichtsbarkeit beurteilt werden.

<sup>314</sup> Zum Ganzen siehe STEFAN WEHRENBURG, Zur Geltendmachung von Zivilansprüchen durch Opfer von Kriegsverbrechen im Rahmen von Kriegsverbrecherprozessen der schweizerischen Militärjustiz, in: JÜRGEN BEAT ACKERMANN (Hrsg.), Strafrecht als Herausforderung, Zürich 1999, S. 497-520.

<sup>315</sup> SR 322.1.

<sup>316</sup> Entschädigung und/oder Genugtuung nach Artikel 11 OHG erhalten allerdings nur diejenigen Opfer einer nach dem 1. Januar 1993 begangenen Tat, die zum Zeitpunkt der Tat Wohnsitz bzw. dauernden Aufenthalt in der Schweiz hatten und nicht von einem ausländischen Staat eine genügende Leistung erhalten.

<sup>317</sup> BGE 122 II 315, 318.

<sup>318</sup> Das Bundesamt für Justiz hat in einer Stellungnahme vom 23. Juni 1993 festgestellt, dass bei Taten in der Schweiz allen Opfern unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, ihrer ausländerrechtlichen Stellung in der Schweiz bzw. ihres Wohnsitzes sowohl finanzielle als auch moralische Hilfe gewährt werden muss (vgl. VPB 1994 Nr. 65 Ziffer 3).

und Fördern von Propagandaaktionen und die Teilnahme daran). Auch wenn an Veranstaltungen Hunderte von Personen teilnehmen, ist das Tatbestandsmerkmal der Öffentlichkeit grundsätzlich nicht gegeben, zumal vom Veranstalter organisierte Eingangskontrollen von so genannten Sicherheitsdiensten gemacht werden.

Diese Einschränkung wird u.a. von Skinheads bei der Veranstaltung von Konzerten ausgenützt. So liegen im Weiteren auch Auslegungsprobleme für das polizeiliche Handeln vor, wenn sich in der Öffentlichkeit eine Versammlung von mehreren Rechtsextremen bildet, die sich zwar durch entsprechendes Outfit als Zugehörige dieser Szene auszeichnen, im Moment aber keine strafrechtlich fassbaren Parolen verlauten lassen. In einem solchen Fall ist grundsätzlich noch keine Propagandaaktion im Sinne von Art. 261<sup>bis</sup>, Abs. 3 StGB gegeben, polizeiliches Einschreiten ist deshalb unter diesem Titel nicht möglich.

Das Tragen von Symbolen wie Hakenkreuzen oder SS-Runen ist in der Schweiz – anders als nach der Regelung von Art. 86a des deutschen Strafgesetzbuches – heute nicht strafbar. Der an Aussenstehende gerichtete Hitlergruss wird jedoch in der Lehre als werbendes Verbreiten rassistischer Ideologie und damit als strafbar bezeichnet. Für die Polizeibehörden ist es anlässlich einer öffentlichen Versammlung von mehreren Rechtsextremen schwierig einzuschätzen, ab wie vielen Personen ein obgenanntes Gebaren zur Propagandaaktion im Sinne von Art 261<sup>bis</sup> StGB wird. Unklar ist oft auch, ob das rassendiskriminierende Verhalten einiger Teilnehmer den anderen angerechnet werden kann. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass sich Rechtsextreme zwar gesinnungs- und handlungsmässig häufig rassendiskriminierend verhalten. Auf der anderen Seite machen diese aber auch Äusserungen oder begehen Handlungen, die der Rassendiskriminierungsartikel nicht umfasst.

Zu denken ist vor allem an die Hetze und Aktionen gegen „Fremde“, politisch Andersdenkende, aber auch gegen Sozialhilfeempfänger oder gegen behinderte Menschen.

313. Bereits vor dem Inkrafttreten der Strafnorm des Artikels 261<sup>bis</sup> StGB<sup>319</sup> war es ohne weiteres möglich, mit den Mitteln des Zivilrechts (Artikel 78 ZGB) die richterliche Auflösung eines Vereins zu beantragen, dessen Zweck widerrechtlich ist. Mit dem Inkrafttreten des Artikels 261<sup>bis</sup> StGB wurden das Aufrufen zum Rassenhass und die rassistische Propaganda zu strafbaren Handlungen, weshalb ein Verein, welcher derartige Zwecke verfolgt, sich nicht mehr auf den Schutzbereich des Grundrechts auf Vereinigungsfreiheit (Artikel 23 nBV) berufen kann. Erstmals führte die - angebliche - Gründung einer „Nationalen Partei der Schweiz“ (NPS) durch einen 24jährigen im April 2000 zu einer Strafanzeige wegen Verletzung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB<sup>320</sup>.

Vgl. sub 312

314. Was allerdings die Frage der Strafbarkeit der Mitgliedschaft an solchen Organisationen betrifft, so macht es das besondere Gewicht, das der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit in der Schweiz zukommt, weiterhin notwendig, dass die Schweiz in diesem Punkt den entsprechenden Vorbehalt beibehält<sup>321</sup>.

<sup>319</sup> Siehe die vorstehenden Ausführungen im zweiten Teil, sub Ziffern 94 ff.

<sup>320</sup> Die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus hat beim Generalprokurator des Kantons Bern Strafanzeige gegen die neu gegründete Partei wegen Verletzung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB eingereicht.

<sup>321</sup> Vgl. dazu die Ausführungen in der Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 2. März 1992, BBl 1992 III 265 ff., Ziffer 613 sowie die Ausführungen in Ziffer 68 des Ersten Berichts der Schweiz.

315. Darüber hinaus sei hier nochmals ausdrücklich auf den Tatbestand des Artikels 260<sup>ter</sup> StGB hingewiesen<sup>322</sup>:

„Art. 260<sup>ter</sup> Kriminelle Organisation

1. Wer sich an einer Organisation beteiligt, die ihren Aufbau und ihre personelle Zusammensetzung geheimhält und die den Zweck verfolgt, Gewaltverbrechen zu begehen oder sich mit verbrecherischen Mitteln zu bereichern,

wer eine solche Organisation in ihrer verbrecherischen Tätigkeit unterstützt,

wird mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder mit Gefängnis bestraft.

2. Der Richter kann die Strafe nach freiem Ermessen mildern (Art. 66), wenn der Täter sich bemüht, die weitere verbrecherische Tätigkeit der Organisation zu verhindern.

3. Strafbar ist auch, wer die Tat im Ausland begeht, wenn die Organisation ihre verbrecherische Tätigkeit ganz oder teilweise in der Schweiz ausübt oder auszuüben beabsichtigt. Artikel 3 Ziffer 1 Absatz 2 ist anwendbar.“

Vgl. sub 314

316. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Empfehlung des Presserates zur Vermeidung rassistischer Leserbriefe - vor allem bei konzertierten Aktionen - erinnert sowie an das Engagement der Schweiz zur Bekämpfung rassistischer Propaganda auf dem Internet.

Vgl. sub 255 / 301

## 9. Reform der Bundesverfassung (Ziffer 9 der Schlussbemerkungen)

317. Der Ausschuss empfahl in Ziffer 9 der Schlussbemerkungen, bei der eingeleiteten Verfassungsreform den Bestimmungen des Übereinkommens besser Rechnung zu tragen. Diese Reform der Bundesverfassung sollte eine deutliche Ablehnung der Rassendiskriminierung mit einbeziehen.

318. Wie bereits zuvor mehrfach ausgeführt und dargestellt wurde (unter Ziffern 75 ff.), ist am 1. Januar 2000 eine neue Bundesverfassung in Kraft getreten und sind mit deren Artikel 8 verschiedene spezifische Diskriminierungsverbote verankert worden. Mit Artikel 8 Absatz 2 nBV wurde zum ersten Mal der Begriff „Diskriminierung“ im Text einer Bundesverfassung aufgenommen. Dabei lehnt sich die neue Verfassung mit ihrer Wortwahl eng an verschiedene völkerrechtliche Grundrechtsgewährleistungen an: Die Bestimmung orientiert sich in ihren Grundzügen an den internationalen Grundrechtsgarantien insbesondere der EMRK (Artikel 14), des UNO-Paktes II (Artikel 2 Absatz 1, Artikel 24 Absatz 1 und Artikel 26) sowie an zahlreichen Verfassungstexten auf kantonaler Ebene<sup>323</sup>.

Zunächst kann generell festgehalten werden, dass hinsichtlich Art. 8 der neuen Bundesverfassung das Bundesgericht im Jahr 2000 erstmals Gelegenheit hatte, sich zur Tragweite des Diskriminierungsverbotes von Art. 8 Abs. 2 BV zu äussern. Auf der Grundlage der Materialien zur neuen Bundesverfassung ist es darin weitgehend der von der Lehre vertretenen Interpretation gefolgt und hat Folgendes festgehalten (BGE 126 II 377, E. 6a S. 292f.):

<sup>322</sup> Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt können allerdings noch keine verbindlichen Aussagen über die Anwendung der Bestimmung und die Praxis der kantonalen Gerichte bzw. des Bundesgerichts gemacht werden, da noch keine einschlägigen Entscheide auf der Grundlage von Artikel 260<sup>ter</sup> StGB bekannt sind.

<sup>323</sup> MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, S. 417.

*„Eine Diskriminierung gemäss Art. 8 Abs. 2 BV liegt dann vor, wenn eine Person rechtsungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe (...), welche historisch und in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder sonst als minderwertig behandelt wurde (...). Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Art von Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung eines Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht. (...) Das Diskriminierungsverbot des Schweizerischen Verfassungsrechts macht aber die Anknüpfung an ein verpönte Merkmal – wie Herkunft, Rasse, Geschlecht, Sprache und weitere in Art. 8 Abs. 2 BV (in nicht abschliessender Weise) aufgezählte Kriterien – nicht absolut unzulässig.*

Auch das Eidgenössische Versicherungsgericht hat in seinem ersten Urteil zu Art. 8 Abs. 2 BV einen ähnlichen Ansatz vertreten (vgl. BGE 126 V 70, 4c/bb, S. 73 f.)

319. Das neu in der Bundesverfassung verankerte Diskriminierungsverbot kann als ein qualitativer Sprung über das „blosse“ Gleichbehandlungsgebot von Artikel 4 aBV betrachtet werden. Es verschärft nicht nur den Prüfungsmassstab und reduziert den durch das Rechtsgleichheitsgebot eröffneten Ermessensspielraum in jenen Fällen, in denen Rechtsfolgen direkt oder indirekt an diskriminationsgeschützten Persönlichkeitsmerkmalen anknüpfen. Die Rechtsgleichheit wird durch das Diskriminierungsverbot mit der Garantie der Menschenwürde in solchen Konstellationen gleichsam rückgekoppelt.

## 10. Präventive Informationskampagnen und Bildungsprogramme (Ziffer 10 der Schlussbemerkungen)

320. Der Ausschuss empfahl in Ziffer 10 der Schlussbemerkung, weitere vorbeugende Massnahmen wie Informationskampagnen und Bildungsprogramme, welche zu einer besseren Umsetzung des Übereinkommens beitragen sollen.

Vgl. sub 217ff / 309 / 327

Im Rahmen des **Fonds Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte** (siehe nachfolgend Paragraf 12 und zuvor Ziffer 217) ist in Absprache mit der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) der Stiftung Bildung & Entwicklung (SBE) das Mandat erteilt worden, die Projekte im schulischen Bereich zu prüfen, zu begleiten und zu evaluieren. Für diesen Bereich ist 1/6 der Gesamtsumme von 15 Mio. Franken reserviert. Ziel dabei ist auch, dass die SBE über den Zeitrahmen des Projektfonds hinaus für die Themen Rassismus und Menschenrechte der in der ganzen Schweiz tätige Ansprechpartner im schulischen Bereich sein wird.

321. Es ist zunächst daran zu erinnern, dass die Schweiz aktiv an der Umsetzung der in Wien von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats gefassten Resolutionen beteiligt ist, bei der es vor allem um die Ausarbeitung eines Aktionsplans des Europarats gegen Rassismus und Intoleranz geht. Der Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung geschah im Geiste des Kampfes gegen Rassismus und Antisemitismus. Mit der Einsetzung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) 1995 bekräftigte der Bundesrat seine Absicht, die Aktivitäten auf diesem Gebiet zu intensivieren, insbesondere was die

Prävention betrifft. Für die Aktivitäten der EKR sei auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen (sub Ziffer 218 ff.). Im weiteren sind auf Bundesebene verschiedene Aktivitäten zu vermelden. Es sei als Beispiel der letzten Jahre der Bericht über den politischen Extremismus in der Armee von 1998 erwähnt: Dieser kommt zum Schluss, dass extreme politische Orientierungen bei Armeeangehörigen in etwa jenen der Zivilbevölkerung entsprechen und es sich bei den registrierten Vorkommnissen um Einzelfälle handelt. Er hält aber eindeutig fest, dass derartige Ereignisse klar sanktioniert werden müssen, und keinesfalls extremistische Umtriebe in der Armee geduldet werden dürfen. In diesem Sinne ist das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) daran interessiert, weitere präventive Massnahmen in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen zu prüfen und zu implementieren.

#### **11. Bekämpfung von Apartheid-Tendenzen und Spannungen (Ziffer 12 der Schlussbemerkungen)**

322. In Ziffer 12 der Schlussbemerkungen ermutigt der Ausschuss die Schweiz, Spannungen, welche zu Rassendiskriminierung führen könnten, zu überwachen und sich für die Beseitigung aller darauf zurückzuführenden negativen Folgen einzusetzen.

323. In diesem Zusammenhang kann die Antwort des Bundesrates vom 31. Mai 1999 auf die Interpellation NR BÜHLMANN (98.3656) in der Sommersession 1999 zur Forderung nach getrennten Schulklassen für fremdsprachige Schüler erwähnt werden. In seiner Antwort ist eine deutliche Verurteilung von Apartheid-Tendenzen enthalten, wenn etwa ausgeführt wird:

„5. Nach Artikel 3 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Praktiken wie die Segregation oder die Apartheid zu verhindern, zu verbieten und auszumerzen. Nach Artikel 1 Absatz 1 dieses Übereinkommens ist dabei unter Rassendiskriminierung jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung zu verstehen, die zum Ziel oder zur Folge hat, gleiche Menschenrechte und Grundfreiheiten in den verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens zu vereiteln oder zu beeinträchtigen. Die Führung getrennter Klassen für schweizerische und für ausländische Kinder kann damit unter den Begriff der Rassendiskriminierung fallen. Zwar bestimmt Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens, dass dieses keine Anwendung findet auf Unterscheidungen, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt. Lehre und Praxis sind sich aber einig, dass entgegen dieser missverständlichen Formulierung das Übereinkommen grundsätzlich auch auf fremde Staatsangehörige anwendbar ist. Eine allein am Wortlaut orientierte Auslegung würde der Zielsetzung des Übereinkommens klar widersprechen (s. Botschaft des Bundesrates vom 2. März 1992, BBl 1992 III 280). Die fragliche Massnahme verstösst nach Auffassung des Bundesrates auch gegen das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.“

#### **12. Unterstützung von Institutionen und Beiträge zur Bekämpfung des Rassismus (Ziffer 14 der Schlussbemerkungen)**

324. In Ziffer 14 der Schlussbemerkungen lud der Ausschuss die Schweiz dazu ein, einen Beitrag an den Fonds für das Programm zum Jahrzehnt der Bekämpfung des Rassismus zu leisten. Ausserdem gab der Ausschuss seiner Hoffnung Ausdruck, dass der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus ausreichende Mittel zur Verfügung gestellt werden, welche dieser erlauben, ihre Aufgaben effizient auszuführen, und dass andere im

Bereich der Förderung der Rassenbeziehungen tätige Organisationen und Institutionen ebenfalls die nötige Unterstützung erhalten.

325. Zur Frage der finanziellen Unterstützung der EKR lässt sich folgendes festhalten: Die EKR verfügt wie andere beratende ausserparlamentarische Kommissionen über ein jährliches Budget von Fr. 150'000.--. Das Generalsekretariat des EDI hat dem Parlament im Oktober 1999 die ordentliche Erhöhung des Budgets der EKR nach den ersten fünf Jahren ihrer Tätigkeit um Fr. 50'000.-- für das Jahr 2001 vorgeschlagen. Ein Minderheitsantrag zur Schaffung eines Projektkredits für die EKR von total Fr. 350'000.-- wurde im Oktober 1998 vom Nationalrat mit 86 zu 58 Stimmen abgelehnt. Aus dem oben genannten Budget der EKR werden die Sitzungsgelder, das Präsidentenhonorar sowie die laufenden Projekte der Kommission finanziert. In vielen Fällen arbeitet die EKR mit Partnern unter Aufteilung der Kosten für gemeinsame Projekte zusammen. Das EDI trägt bis anhin die Übersetzungskosten für die mehrsprachigen Berichte der EKR sowie die Druckkosten ihrer Publikationen. Auf Antrag der Bundeskanzlei sind im allgemeinen die Publikationen der EKR zur kostenlosen Verteilung freigegeben.

326. Das EDI unterstützte 1997 die Öffentlichkeitskampagne der EKR („Der schöne Schein“) mit einem Beitrag in der Höhe von Fr. 70'000.-- (inkl. Kosten der Evaluationsstudie). Im Jahre 1998 gewährte das EDI der EKR einen Betrag von Fr. 15'000.-- für eine Studie zum Einbürgerungsverfahren. Das EDI bemühte sich stets, Wege zu finden, um einzelnen Projekten zur Bekämpfung von Rassismus und zur Prävention finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen. So konnte das von der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus herausgegebene „Medienpaket Rassismus“ 1998/1999 mit je Fr. 100'000.-- aus dem Prägegewinn bzw. dem Pro-Juventute-Markenfonds gefördert werden. Kleinere Projekte erhielten Beiträge aus dem Pro Patria Fonds. 1999 kofinanzierte das EDI mit Fr. 45'000.-- eine Sonderausgabe der Schweizerischen Lehrerzeitung SLZ („Educatteur“ bzw. „Scuola Ticinese“) zur Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, in welcher auch die Zusammenfassung des Berichts „Antisemitismus in der Schweiz“ der EKR zusammen mit didaktischen Hinweisen für Lehrkräfte zur Behandlung dieses Themas abgedruckt war.

327. Es besteht zwar bis anhin noch kein Bundeskredit für eine kontinuierliche Bearbeitung von Rassismusfragen oder eine kontinuierliche Finanzierung spezialisierter Nichtregierungsorganisationen. Dennoch haben sich in den letzten Jahren eine Vielfalt von Aktivitäten entfaltet und die von Seiten des Bundes Unterstützung finden, und von denen sich hier nur einige willkürlich ausgewählte Beispiele aufführen lassen:

- Im Jahre 1991 unterbreitete die Kommission für soziale Sicherheit den eidgenössischen Räten eine parlamentarische Initiative für die Einrichtung der - bereits zuvor sub Ziffern 292 ff. erwähnten - Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“. Der Bund stellte der Stiftung ein Kapital von Fr. 1'000'000.-- sowie für die ersten fünf Jahre einen Betriebsbeitrag von Fr. 750'000.-- auf fünf Jahre verteilt zur Verfügung. Am 1. Mai 1997 wurde die Stiftung gegründet und der aus elf Mitgliedern bestehende Stiftungsrat ernannt<sup>324</sup>.
- Im Dezember 1996 hat die Schweiz die Änderung von Artikel 8 des Übereinkommens gutgeheissen, mit welcher die Finanzierungsmodalitäten für den Ausschuss im Hinblick auf eine erhöhte Effizienz geändert wurden.
- Am 19. Februar 1997 bewilligte der Bundesrat für die Jahre 1997 bis 1999 unter dem Titel „Freiwillige Aktionen zugunsten der Achtung der Menschenrechte und des

---

<sup>324</sup> Jahresbericht der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende 1998, Seite 2.

Völkerrechtes“ einen Kredit von rund 1,8 Millionen Franken pro Jahr, mit dem Bemühungen wie z.B. die Schaffung eines Polizeieinstruktoren-Handbuches für das Polizeikader unterstützt werden. Für die Jahre 2000 bis 2003 werden im Rahmen der Weiterführung dieses Globalkredits weitere Beiträge an Aktionen zugunsten der Menschenrechte und des Völkerrechts gewährt.

- Im weiteren engagiert sich die Schweiz für das Programm zum Jahrzehnt der Bekämpfung von Rassismus, indem sie etwa im Rahmen der „Conférence mondiale contre le racisme“ (2001), das Expertenseminar „sur les procédures de recours ouvertes aux victimes d'actes de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance“ vom 16./18. Februar 2000 unterstützt hat. Die Schweiz hat diesbezüglich Fr. 50'000.-- bereitgestellt, was mehr als der Hälfte des Budgets des Seminars entspricht.
- Ab 2001 wird der Bund, gestützt auf die in Ausarbeitung befindliche Integrationsverordnung, die Integration von Ausländern mit vorerst fünf Millionen Franken unterstützen.

Vgl. sub 40 / 72 / 217ff / 228 / 309 / 320

- Seit 2001 richtet der Bund, gestützt auf die **Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern** (Oktober 2000), Finanzhilfen im Bereich Integrationsförderung aus. 2001 betrug der Kredit 10 Mio. Franken, 2002 wurde er vom Parlament auf 12,5 Mio. Franken erhöht (siehe Ziffer 40).

### 13. Erklärung gemäss Artikel 14 Übereinkommen (Ziffer 15 der Schlussbemerkungen)

328. Der Ausschuss hat in Ziffer 15 seiner Schlussbemerkung festgestellt, dass die Schweiz die in Artikel 14 des Übereinkommens vorgesehene Erklärung betreffend dem individuellen Mitteilungsverfahren noch nicht abgegeben hat. Einige Mitglieder des Ausschusses haben daher darum ersucht, die Möglichkeit einer solchen Erklärung in Erwägung zu ziehen.

Am 29. August 2001 hat der Bundesrat die Botschaft betreffend die Anerkennung der Zuständigkeit des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) für die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen gemäss Art. 14 des Internationalen Übereinkommens von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verabschiedet. Nachdem der Nationalrat am 10. Dezember 2001 die Vorlage mit grossem Mehr gutgeheissen hat, steht nun noch die Entscheidung des Ständerates, der zweiten Kammer, aus.

329. Gegenwärtig sind im Rahmen der Bundesverwaltung interne Abklärungen im Gange, neben der Frage des individuellen Beschwerdeverfahrens zum Rassismusübereinkommen (Artikel 14 des Übereinkommens) die Unterzeichnung bzw. die Ratifikation weiterer Instrumente betreffend Individualbeschwerdeverfahren zu einzelnen Spezialkonventionen der UNO zu prüfen. Es wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe, zusammengesetzt aus Vertretern des EDI, des EDA und des EJPD, eingerichtet, um das weitere Vorgehen bezüglich der nachfolgenden Instrumente zu koordinieren:

- des Individualbeschwerdeverfahrens zum Rassismusübereinkommen;

- des Fakultativprotokolls zum UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)<sup>325</sup> und
- des Ersten Fakultativprotokolls zum UNO-Pakt II<sup>326</sup>.

---

<sup>325</sup> Am 6. Oktober 1999 hat die Generalversammlung der UNO das Fakultativprotokoll über ein Beschwerdeverfahren zum Übereinkommen von 1979 angenommen. Im Sinne ihrer Menschenrechts- und Gleichstellungspolitik hatte die Schweiz an allen vier Sitzungen der Arbeitsgruppe, die mit der Ausarbeitung des Fakultativprotokolls betraut war, teilgenommen und die Schaffung des Fakultativprotokolls prinzipiell unterstützt.

<sup>326</sup> Die Schweiz anerkennt bisher das EMRK-Individualbeschwerdeverfahren an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und das Mitteilungsverfahren an das UNO-Folterkomitee. Die Anerkennung des Individualbeschwerdeverfahrens zum Rassendiskriminierungsübereinkommen und das Erste Fakultativprotokoll zum UNO-Pakt II figurieren bereits im Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren (November 1993) und im Legislaturprogramm 1995-1999 (BBl 1996 II 293 ff.). Hier sollen bald Fortschritte erreicht werden (vgl. den Bericht über die Legislaturplanung 1999-2003 vom 1. März 2000, Anhang 2).

## Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angeführten Ort
Abs.	Absatz/Absätze
aBV	alte Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101)
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (SR 831.10)
AJP/PJA	Aktuelle Juristische Praxis/Pratique juridique actuelle
allg.	Allgemein
Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Nationalrat/Ständerat
NR/StR	(bis 1962: Sten. Bull. NR/StR)
ANAG	Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.20)
Anm.	Anmerkung
ArG	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (SR 822.11)
ARK	Schweizerische Asylrekurskommission
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts ( <i>zitiert</i> nach Jahr und/oder Bd., S.)
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31)
ATF	Arrêts du Tribunal fédéral suisse, Recueil officiel (= BGE)
Aufl.	Auflage
AVBB	Allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss
AVIG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (SR 837.0)
BA	Bundesamt
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd., Bde	Band, Bände
bes.	Besonders
betr.	Betreffend
BFA	Bundesamt für Ausländerfragen
BfS	Bundesamt für Statistik (Statistisches Jahrbuch der Schweiz)
BG	Bundesgesetz
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe (litera)
BStP	Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege vom 15. Juni 1934 (SR 312.0)
BüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (SR 141.0)
BVO	Verordnung des Bundesrates vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21)

CAT	Ausschuss gegen die Folter der Vereinten Nationen
CCPR	Convenant on Civil and Political Rights (UNO-Pakt II)
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CPT	Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
Dok., Doc.	Dokument, Dokumentation
E.	Erwägung (in BGE)
EA	Europa Archiv
ebd.	Ebenda
ECOSOC	Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der UNO)
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolerance
Ed.	Edition
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Erziehungsdirektorenkonferenz
EEA	Einheitliche Europäische Akte (ABl. EG L 169/1 [1987])
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft vom 25. März 1957, i.d.F. des Art. G des Vertrages über die Europäische Union vom 7. Februar 1992
eidg.	eidgenössisch
EKA	Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen
EKF	Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen
EKMR	Europäische Menschenrechtskommission
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)
Erl.	Erläuterungen
et al.	et alia/und andere
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift, seit 1974
EuR	Europarecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (siehe EG)
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f., ff.	Folgende
FN	Fussnote
FS	Festschrift
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
GfS	Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bonner Grundgesetz), BGBl. S. 1, BGBl. III 100-1
Ggh	Gesetzgebung heute, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung, seit 1990
GIG	Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz) vom 24. März 1995 (SR 151)

gl.M.	gleicher Meinung
hL	herrschende Lehre
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
i.f.	in fine (am Ende)
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILO	International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)
IRSG	Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981 (SR 351.1)
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération (= VPB)
kant.	Kantonal
Kap.	Kapitel
KV	Kantonsverfassung
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10)
lit.	litera/Buchstabe
m.a.W.	mit anderen Worten
MStG	Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (SR 321.0)
N.	Randnummer
nBV	Nachgeführte Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101)
NF	Neue Folge
NGOs	Non-Governmental Organizations (nicht-staatliche Organisationen)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Band [Jahr], Seite)
NR	Nationalrat
Nr., no.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OG	Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz) vom 16. Dezember 1943 (SR 173.110)
OHG	Opferhilfegesetz vom 4. Oktober 1991 (SR 312.5)
OIT	Organisation internationale du travail
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Prot.	Protokoll(e)
recht	recht, Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis (seit 1983)
Red.	Redaktion; Redaktor
resp.	Respektive
rev.	revidiert; revised
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SchIT	Schlusstitel
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SJIR	Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht

SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung, seit 1904
sog.	Sogenannt
SPJ	Schweizerische Politik/Année politique suisse, erscheint jährlich seit 1965, hrsg. vom Institut für Politikwissenschaft Bern (zitiert nach Jahr und Seite)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
Sten. Bull.	Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung (seit 1962: Amtl. Bull.)
NR/StR	
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
u.a.	unter anderem, und andere
ÜbBest.	Übergangsbestimmung(en)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UNO	United Nations Organization (Vereinte Nationen)
UNO-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.1)
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2)
USA	United States of America
VE	Verfassungsentwurf (Verfassungsentwurf vom 19. Mai 1995)
vgl.	Vergleiche
VO	Verordnung
vol.	Volume (= Band)
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (Band [Jahr], Nummer)
VRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (SR 0.111)
VwOG	Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz) vom 19. September 1978 (SR 172.010)
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss der EG
YILC	Yearbook of the International Law Commission
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, seit 1900 (bis 1988: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer(n)
zit.	Zitiert
ZP	Zusatzprotokoll (EMRK)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht, seit 1852, Neue Folge seit 1882 (Band der neuen Folge, [Jahr], Halbband, Seite)

## Beilagenverzeichnis

Die aufgelisteten Dokumente wurden dem Bericht an den CERD beigelegt in der vorliegenden gedruckten Fassung aber aus Platzgründen weggelassen.

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
- Bericht des Bundesrates über die Menschenrechtspolitik der Schweiz vom 16. Februar 2000 (Stellungnahme zum Postulat BÄUMLIN [NR 97.3621] „Kohärenzbericht“)
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.), Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz 1998, Neuenburg 1999
- DEZA, Publikationsliste
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (Hrsg.), TANGRAM 1/96 (Antirassismus-Strafnorm); 3/97 (Zigeuner) und 7/99 (Muslime in der Schweiz)
- Übersicht und Zusammenfassung einschlägiger kantonaler Entscheide

Alle weiteren im vorliegenden Bericht zitierten oder erwähnten Gesetzestexte und Dokumente können beim Bundesamt für Justiz, Abteilung für internationale Angelegenheiten, 3003 Bern, angefordert werden.

## Zusätzliche Dokumente

*Was*

*Kontakt*

CERD Homepage

<http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/cerd.htm>

Die Schweiz und die Antirassismuskonvention. NGO-Bericht zum zweiten und dritten periodischen Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Februar 2002

Forum gegen Rassismus  
Neuengasse 8  
Postfach 6145  
3001 Bern  
[forum.against.racism@freesurf.ch](mailto:forum.against.racism@freesurf.ch)

Switzerland and the International Convention on the Eliminations of all Forms of Racial Discrimination (ICERD). Second NGO-Report to the UN-Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)  
February 2002

Prise de position de la Commission fédérale contre le racisme, audition devant le CERD,  
4 mars 2002

Sekretariat EKR  
Inselgasse 1  
3003 Bern  
[ekr-cfr@gs-edi.admin.ch](mailto:ekr-cfr@gs-edi.admin.ch)  
[www.ekr-cfr.ch](http://www.ekr-cfr.ch)

Statement of the Federal Commission against Racism, Hearing before the CERD,  
4 March 2002

## Mündliche Präsentation des Zweiten und Dritten periodischen Berichts der schweizerischen Regierung an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Text der Einführungsrede vom 4. März 2002 von Botschafter Nicolas Michel, Leiter der Direktion für Völkerrecht – Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten und Chef der Schweizer Delegation<sup>1</sup>

---

Herr Präsident,

meine Damen und Herren Mitglieder des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung,

### I.

Es ist meiner Delegation und mir eine besondere Ehre, Ihrem Ausschuss anlässlich der heute Nachmittag und morgen Vormittag stattfindenden Sitzung den Zweiten und Dritten periodischen Bericht der schweizerischen Regierung zur Umsetzung des internationalen Übereinkommens von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung präsentieren zu können.

### II.

Bei meiner Arbeit stand mir eine kompetente Delegation zur Seite. Erlauben Sie, dass ich Ihnen die Mitglieder kurz vorstelle:

- Herr Michele Galizia, Chef der Fachstelle für Rassismusbekämpfung
- Herr Jean-Daniel Vigny, Minister, ständige Mission der Schweiz bei den Internationalen Organisationen in Genf
- Herr Arthur Mattli, Chef der Sektion Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten
- Herr Jürg Bühler, Chef Operationen, Dienst für Analyse und Prävention, Bundesamt für Polizei
- Herr Michael Braun, wissenschaftlicher Adjunkt im Bundesamt für Ausländerfragen
- Frau Natalie Erard, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Staatssekretariat für Wirtschaft, internationale Arbeitsfragen
- Herr Gérald Pachoud, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Sektion Menschenrechtspolitik im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten
- Herr Carl-Alex Ridoré, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Sektion Menschenrechte und des Europaratsdienstes des Bundesamtes für Justiz
- Herr Christian Scyboz, wissenschaftlicher Adjunkt in der Abteilung Recht und Internationales, Bundesamt für Flüchtlinge

---

<sup>1</sup> Es gilt das gesprochene Wort (Originaltext: Französisch).

- Herr Christoph Spenlé, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Sektion Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten

Weitere Mitglieder unserer Delegation sind:

- Herr Hans Martin Tschudi, Regierungsrat, Chef des Justizdepartements Basel-Stadt
- Herr Christian Coquoz, Chef der Genfer Kriminalpolizei und Mitglied der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)
- Herr Bernard Gut, stellvertretender Sekretär des Genfer Justiz-, Polizei- und Sicherheitsdepartements, Beauftragter für Bevölkerung und diplomatische Geschäfte
- Herr Pierre-Emmanuel Esseiva, Präsident des Bezirksgerichts de la Sarine, Freiburg
- Herr Thomas Facchinetti, Ausländerbeauftragter, Neuenburg
- Frau Boël Sambuc, Vizepräsidentin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus
- Frau Doris Angst Yilmaz, Vorsteherin des Sekretariats der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus

Herr Präsident, darf ich Sie bitten, auch diesen Personen die Gelegenheit zu bieten, auf Fragen, die Ihr Ausschuss uns im Laufe dieser Sitzung stellt, zu antworten? Die Schweizer Delegation besteht namentlich auch aus Vertretern der **Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus**. Diese **spezialisierte nationale Institution** ist im Anschluss an den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen von der schweizerischen Regierung geschaffen worden und spielt im Rahmen ihres Tätigkeitsbereiches bei der Bekämpfung des Rassismus eine wichtige Rolle. Sie berät die schweizerische Regierung und verfolgt die Entwicklung der Situation in unserem Land aus der Nähe. Gemäss ihrem Rechtsstatus können die Mitglieder der Kommission, die Ihnen eine separate schriftliche Erklärung haben verteilen lassen, einen unabhängigen Standpunkt vertreten, und ihre Äusserungen sind für die schweizerische Regierung insofern nicht verbindlich.

### III.

Wenn Sie mir noch einen Augenblick gewähren, Herr Präsident, möchte ich noch zwei einleitende Bemerkungen machen:

Die erste Bemerkung:

Es ist mir eine umso grössere Freude, heute vor Ihnen auftreten zu dürfen, als – wie Sie wissen – am gestrigen Tag Volk und Stände dem Beitritt unseres Landes zu den Vereinten Nationen zugestimmt haben. Dabei handelt es sich nicht nur um ein klares Bekenntnis zu den universellen Zielen und Grundwerten der Vereinten Nationen im Allgemeinen, sondern nicht zuletzt auch um eine Bekräftigung der langjährigen Haltung der Schweiz beim konsequenten Einstehen für die Grund- und Menschenrechte im Rahmen der internationalen Völkergemeinschaft. Schon heute arbeitet die Schweiz mit der UNO eng zusammen. Unser heutiges Auftreten ist ein deutlicher Beleg dafür. Die Mitgliedschaft wird nun die Handlungsmöglichkeiten unseres Landes deutlich erweitern, wobei einer der Schwerpunkte schweizerischer Politik in den Vereinten Nationen die Förderung und der Ausbau des universellen Völkerrechts darstellen wird.

Die zweite Bemerkung:

Der **Zweite Bericht der Schweiz** war ursprünglich per 31. Dezember 1997 fällig. Da jedoch die Präsentation des ersten Berichtes vor Ihrem Ausschuss erst im März 1998 erfolgen konnte, wurde mit der Redaktion dieses Zweiten Berichts gewartet. Zwischenzeitlich wurde der **Dritte Bericht** per 31. Dezember 1999 fällig. Aus diesem Grund wurden der Zweite und der Dritte Bericht gemeinsam redigiert und im vorliegenden Dokument zusammengefasst.

Der Zweite und Dritte Bericht, den Sie heute prüfen werden, wurde am 23. August 2000 von der schweizerischen Regierung gutgeheissen und Ihnen umgehend zugestellt. Der Bericht, der übrigens auch im Internet veröffentlicht wurde (auf der Website des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten), spiegelt den Stand der Dinge im Frühjahr 2000 wider. Wiederum sind nun beinahe zwei Jahre vergangen. Wir haben Ihrem Sekretariat daher im Februar eine Aktualisierung der einzelnen Ziffern des Berichts zugesandt. Diese Aktualisierung zeigt die wichtigen Entwicklungen, namentlich die Gesetzesänderungen, an, die in den letzten zwei Jahren stattgefunden haben.

Soweit, Herr Präsident, meine einleitenden Bemerkungen.

#### IV.

Herr Präsident, meine Damen und Herren Mitglieder des Ausschusses, ich möchte Ihnen nun einige zusätzliche Informationen liefern, die den Inhalt des Ihnen vorliegenden Zweiten und Dritten Berichts ergänzen. Meine Ausführungen werden dabei in ihrer Struktur weitgehend der im dritten Teil des Berichts eingehaltenen Reihenfolge entsprechen.

#### IV.1

##### **Fehlen einer umfassenden Gesetzgebung zur Bekämpfung von Diskriminierungen**

In den Ziffern 5 und 10 der Schlussbemerkungen zeigte sich der Ausschuss besorgt über das Fehlen einer umfassenden Gesetzgebung zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, Abstammung und nationaler oder ethnischer Herkunft.

#### IV.1.1

Herr Präsident, meine Damen und Herren, jedem Menschen kommt ungesehen seiner Herkunft, seiner Hautfarbe, Abstammung und nationaler oder ethnischer Herkunft in gleicher Weise menschliche Würde zu. Dieses fundamentale Gebot hat gerade für ein Land, welches sich einer grossen kulturellen Vielfalt rühmt, ganz besondere Bedeutung: Die Schweiz ist seit jeher den Grundsätzen der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung verpflichtet. Der Bundesrat konnte bereits in seiner damaligen Botschaft über den Beitritt zum internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965 auf eine ganze Reihe internationaler Übereinkommen und Erklärungen verweisen, denen die Schweiz bereits verpflichtet war oder sich eben anschickte, Mitglied zu werden.

Ich erinnere in diesem Zusammenhang in erster Linie an die beiden UNO-Menschenrechtspakte vom 16. Dezember 1966, den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft getreten sind. Beide Pakte verpflichten die Staaten, eine Ausübung der in ihnen niedergelegten Rechte

ohne Diskriminierung zu gewährleisten. Darüber hinaus ist die Schweiz Vertragsstaat weiterer wichtiger Instrumente der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte geworden, die sich besonderen Erscheinungsformen von Diskriminierungen widmen. Zu erwähnen sind namentlich das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 oder das Übereinkommen über das Verbot und die Verhütung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948.

Auch auf regionaler Ebene ist die Schweiz an verschiedene Übereinkommen zum Schutze der Menschenrechte gebunden. Dabei nimmt die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) eine zentrale Stellung ein. Zusätzlich sind für die letzten Jahre namentlich die beiden folgenden regionalen Instrumente zu erwähnen: zum einen die Europäische Charta über die Regional- und Minderheitensprachen vom 5. November 1992, welche für die Schweiz am 1. April 1998 in Kraft getreten ist und zum anderen das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz der nationalen Minderheiten vom 1. Februar 1995, welches für die Schweiz am 1. Februar 1999 in Kraft getreten ist.

#### IV.1.2

Herr Präsident, erlauben Sie mir, hier einige Prinzipien anzusprechen, die in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung sind und die das Verständnis der schweizerischen Rechtsordnung erleichtern sollen. Dabei geht es in erster Linie um die Stellung des Völkerrechts innerhalb der nationalen Rechtsordnung und die Frage seiner Anwendung innerhalb unseres Rechtssystems.

Zunächst ist daran zu erinnern, dass die Schweiz zu jenen Ländern gehört, die sich auf eine **monistische Tradition** berufen. Die völkerrechtlichen Bestimmungen werden zum festen Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung, sobald sie ihre Wirksamkeit für unser Land erlangen. Es ist nicht nötig, sie, wie in anderen Ländern, durch die Annahme eines Spezialgesetzes in das nationale Rechtssystem zu überführen. Mit anderen Worten bedeutet dies, dass die Bestimmungen des Übereinkommens in der schweizerischen Rechtsordnung „**unmittelbare Gültigkeit**“ haben und als solche für alle Staatsorgane, sei es die gesetzgebende, die vollziehende oder die richterliche Gewalt, verbindlich sind. Im Hinblick auf die hierarchische Stellung des Völkerrechts ist hervorzuheben, dass dieses den Vorrang vor dem nationalen Recht hat. Die schweizerische Regierung und das Bundesgericht haben in zahlreichen Fällen das Prinzip des Vorrangs des Völkerrechts vor dem eidgenössischen oder kantonalen Recht bestätigt.

Ein weiteres zentrales Kennzeichen der schweizerischen Rechtsordnung ist das starke **föderalistische Element**. Unsere Bundesverfassung enthält in Artikel 3 den Grundsatz, dass die Kantone alle Rechte ausüben, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind. Es besteht demnach eine subsidiäre Generalklausel zugunsten der kantonalen Zuständigkeit.

#### IV.1.3

In den letzten Jahren haben der Menschenrechtsschutz im Allgemeinen und das Verbot der Rassendiskriminierung im Besonderen verstärkte Aufmerksamkeit erfahren. Einen deutlichen Ausdruck findet dies in der am 18. April 1999 von Volk und Ständen angenommenen und am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen **neuen Bundesverfassung**. Diese verankert in ihrem Grundrechtekatalog (Art. 7 bis 36) neben wichtigen Grundrechten wie etwa dem Recht auf Leben und persönliche Freiheit in den Bestimmungen von Artikel 7 (Wahrung der Menschenwürde) und Artikel 8 (allgemeines

Diskriminierungsverbot) wichtige verfassungsrechtliche Grundlagen für den Kampf gegen Rassismus.

Es trifft zwar zu, dass eine allgemeine Gesetzgebung zur Bekämpfung von Diskriminierungen auf Bundesebene fehlt, dies ist aber weniger Ausdruck eines materiellen Mangels, sondern vielmehr ein Zeichen der besonderen Ausprägung der schweizerischen Rechtsordnung, die sich durch die **Tradition des Monismus** einerseits und die ausgeprägte **föderalistische Verschränkung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen** andererseits auszeichnet. Konkret bedeutet dies, dass den Bestimmungen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung die Wirkung eines Rahmengesetzes zukommt. Das Bundesgericht bezieht sich in seiner Praxis schon seit seiner Ratifikation auf das Übereinkommen. Die zu erwartende **Anerkennung des individuellen Mitteilungsverfahrens gemäss Artikel 14** des Übereinkommens, auf die ich am Ende meiner Ausführungen noch zurückkommen werde, wird dazu beitragen, den Bestimmungen des Übereinkommens weitere Nachachtung zu verschaffen.

Zur Umsetzung des Übereinkommens auf Bundesebene verfolgt die schweizerische Regierung zurzeit eine Strategie der kohärenten Verankerung bereichsspezifischer Diskriminierungsverbote. Als Beispiel sei etwa Artikel 16 des Entwurfs zu einem Bundesgesetz über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen genannt, der explizit die Gleichbehandlung von Ausländerinnen und Ausländern bei der Zuteilung eines Organs vorschreibt. Den Kantonen steht es aufgrund der föderalistischen Kompetenzordnung ihrerseits jedoch frei, je nach den örtlichen Bedürfnissen weitergehende Massnahmen zu ergreifen.

## IV.2

### Einwanderungs- und Integrationspolitik

Herr Präsident, meine Damen und Herren, der Ausschuss nahm in den Ziffern 6 und 11 seiner Schlussbemerkungen zum Ersten Bericht zur Kenntnis, dass die Einwanderungspolitik der Schweiz zur Zeit der Einreichung überdacht wurde. Dabei gab er seine Besorgnis über die damalige auf dem Drei-Kreise-Modell beruhende Einwanderungspolitik zum Ausdruck, welche die Zulassung von Ausländern nach deren Herkunftsland und der Integrationsfähigkeit einstuftete. Er empfahl überdies, den zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens angebrachten Vorbehalt zu überdenken.

Wie bereits im Bericht dargestellt wurde, ist das bisherige „**Drei-Kreise-Modell**“ der Zulassungspolitik der Schweiz im Oktober 1998 **abgeschafft** worden. Gestützt auf die im Juni 1999 unterzeichneten **bilateralen sektoriellen Abkommen** zwischen der Schweiz und der Europäischen Union besteht für Angehörige der EU- und EFTA-Staaten nach einer stufenweisen Übergangsfrist ein **Anspruch** auf die Zulassung in der Schweiz. Ausländerinnen und Ausländer aus allen übrigen Staaten **können** zugelassen werden, wenn es sich um qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer handelt, besondere Gründe vorliegen und keine entsprechenden inländischen Personen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt verfügbar sind.

Zu einer allfälligen Möglichkeit des Rückzugs des Vorbehalts der Schweiz zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens ist Folgendes anzumerken: Da die unterschiedliche Behandlung der EU- und EFTA-Staaten einerseits sowie der Drittländer andererseits auf bilateralen Abkommen und einer engen wirtschaftlichen Verflechtung beruht, könnte ein Rückzug des Vorbehalts grundsätzlich wohl in Betracht gezogen werden. Gegenwärtig soll jedoch den parlamentarischen Beratungen zum geplanten **neuen Ausländergesetz** nicht vorgegriffen werden.

Dieses neue **Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer (AuG)** wird vermutlich im Frühling 2002 vom Bundesrat verabschiedet werden. Es sieht insgesamt eine Verbesserung der Rechtsstellung der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer vor. Vorgesehen ist unter anderem eine gesetzliche Verankerung der **Grundsätze der Integrationspolitik**. Diese zielt auf ein friedliches Zusammenleben der einheimischen und der ausländischen Wohnbevölkerung auf dem Boden der Grundrechte und des Rechtsstaates ab und soll einen chancengleichen Zugang der Migrationsbevölkerung zu den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ressourcen sichern. Obwohl es sich hierbei nicht um eine umfassende Vorlage zur Bekämpfung von Diskriminierung handelt, wird das neue Gesetz in seiner Konzeption generell eine antidiskriminierende Wirkung haben. Für konkrete Projekte im Bereich der Integrationsförderung stellt der Bund 2001 erstmals einen speziellen Kredit in Höhe von 10 Millionen Franken zur Verfügung. Für 2002 wurde der Kredit vom Parlament auf 12,5 Millionen Franken erhöht.

Erlauben Sie mir, Herr Präsident, im Zusammenhang mit der Frage der **Migrationspolitik** der Schweiz einige zusätzliche Informationen hinsichtlich der Frage der **Papierlosen** darzulegen. In Anbetracht der aktuellen Lage bedürfen die diesbezüglich im Zweiten und Dritten Bericht der Schweiz dargelegten Entwicklungen gewisser Ergänzungen.

Die Frage der **Papierlosen** tauchte in der Schweiz vor kurzem im Zusammenhang mit einem Mangel an Arbeitskräften in gewissen Wirtschaftsbereichen wie Landwirtschaft und Hotellerie auf. Wir verstehen unter einem Papierlosen einen Ausländer, der sich in einem Land aufhält, während er dazu keine Erlaubnis hat; er befindet sich folglich in der Illegalität. Wir haben festgestellt, dass es sich um Personen verschiedenster Herkunft handelt: Einige dieser Ausländer sind in die Schweiz eingereist und sind hier legal mit einer Aufenthaltsbewilligung verblieben. Als diese Bewilligung ihre Gültigkeit verlor, hätten sie unser Land verlassen müssen, sind jedoch aus unterschiedlichen Gründen in die Illegalität geraten. Andere sind illegal in die Schweiz eingereist und haben hier oft mehrere Jahre gelebt, ohne dass sie die Bedingungen für eine Aufenthaltsbewilligung erfüllen.

Im Einvernehmen mit den Kantonen und der Eidgenössischen Ausländerkommission hält der Bundesrat eine kollektive Überführung der Papierlosen in einen rechtlichen Status aus folgenden Gründen nicht für wünschenswert: Einerseits zeigen die in Europa gemachten Erfahrungen, dass eine kollektive Überführung der Papierlosen in einen rechtlichen Status zwangsläufig einige Monate später zur Einreise neuer illegaler Personen führt. Andererseits steht eine solche Überführung im Gegensatz zu unserem Rechtssystem und unserer Migrationspolitik, die vom Bund im Einvernehmen mit den Kantonen eingeführt wurde. Dies würde nur zu Ungleichheiten zwischen illegalen Ausländern untereinander und auch zwischen illegalen Ausländern und Ausländern, welche die Grundsätze des Rechtsstaates respektieren, führen. Es besteht in der Schweiz kein Volkswille, der eine solche Überführung in den rechtlichen Status trägt.

Die Migrationspolitik der Schweiz räumt den Kantonen umfangreiche Zuständigkeiten in der Gewährung der Aufenthaltsbewilligungen ein. Die Kantone sind auch mit der Ausführung der Wegweisungsverfügungen betraut, worauf ich nachfolgend noch einmal kurz zurückkommen werde. Die Lage der Papierlosen kann jedoch auf Bundesebene berücksichtigt werden. Dies geschieht anhand von Humanitärmassnahmen, die von Fall zu Fall getroffen werden. In einem am 21. Dezember 2001 verschickten Rundschreiben hat der Bund die Kantone an die rechtlichen und praktischen Bestimmungen bezüglich der individuellen Vorschriften erinnert. Die ersten in der Anwendung dieser Vorgehensweise erhaltenen Ergebnisse können als sehr positiv bezeichnet werden.

Der Bundesrat hat den von der Eidgenössischen Ausländerkommission gestellten Antrag über das Einsetzen von **Ombudsmännern** in den Kantonen begrüsst. Diese sollen eine bessere Information der illegalen Personen gewährleisten, um Letzteren den Umgang mit ihrer persönlichen Situation zu erleichtern.

### IV.3 Einbürgerungspolitik

Herr Präsident, meine Damen und Herren, ein weiterer wichtiger Aspekt, den ich gerne in dieser Einführungsrede erläutern würde, ist die Frage der **Einbürgerungspolitik**, die zurzeit teilweise neu definiert wird.

Gegenwärtig befindet sich ein umfangreiches **Gesamtpaket zur Bürgerrechtsrevision** zur Beratung in den parlamentarischen Räten. Die Erteilung des Gemeindebürgerrechts, Voraussetzung für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts, stellt nach geltendem Recht einen politischen Akt dar, der heute noch keiner rechtlichen Kontrolle unterliegt.

Die Einreichung verschiedener parlamentarischer Vorstösse im Zusammenhang mit umstrittenen Einbürgerungsentscheiden auf Gemeindeebene haben den Bundesrat veranlasst, nebst weiteren Massnahmen **die Einführung eines Beschwerderechts** zu prüfen. Die entsprechende Botschaft wurde am 21. November 2001 vom Bundesrat verabschiedet. Darin wird vorgesehen, dass gegen **willkürliche oder diskriminierende Einbürgerungsentscheide** ein **Beschwerderecht** eingeführt werden soll. Zudem sollen die Kantone verpflichtet werden, eine Gerichtsbehörde zu schaffen, welche als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilt.

Das Reformpaket enthält noch weitere Revisionspunkte: Insbesondere soll ein **Rechtsanspruch auf erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer der zweiten Generation** geschaffen werden. Ferner sollen bei einer Annahme des Entwurfs Ausländer der dritten Generation das Schweizer Bürgerrecht **mit der Geburt** erwerben. Zudem soll die eidgenössische Wohnsitzfrist für die Einbürgerung von zwölf auf acht Jahre herabgesetzt werden. Schliesslich sollen die Einbürgerungsgebühren auf kostendeckende Gebühren gesenkt werden.

### IV.4 Vorwürfe von Polizeibrutalität im Umgang mit Personen anderer Ethnien oder anderer nationaler Herkunft

Herr Präsident, meine Damen und Herren, Ihr Ausschuss brachte in seinen Schlussbemerkungen seine Besorgnis über angebliche Fälle schwerwiegender Polizeibrutalität im Umgang mit Personen anderer Ethnien oder anderer nationaler Herkunft zum Ausdruck.

In Ergänzung der Ausführungen der Ihnen vorliegenden Unterlagen scheinen mir folgende genaueren Angaben von Bedeutung zu sein:

- In Bezug auf die **Instruktionsverfahren der Beschwerden**, die sich auf Belästigungen und andere Missbräuche von Seiten der Polizei berufen, stellt die Gesetzgebung aller Kantone den Opfern verschiedene Rechtswege zur Verfügung, um die Klage einer Belästigung oder eines anderen Missbrauchs von Seiten der Polizei geltend zu machen. Im Allgemeinen handelt es sich um Rechtsmittel, die in den Bereich des Strafrechts, des Verwaltungsrechts und des Zivilrechts fallen, zu welchen noch das Disziplinarverfahren kommt, das von der zuständigen Behörde selbst

eingeleitet wird. Unter den zahlreichen Polizeiaktivitäten – der Kanton Aargau nennt eine Zahl von 1,5 Millionen Kontakten jährlich zwischen Polizei und Bevölkerung – gehört die Gewaltanwendung sicherlich zu den Ausnahmefällen. Und tatsächlich stellen von den 1,5 Millionen Kontakten zwischen Polizei und Bevölkerung nur fünfzig einen Grund zur Anzeige dar und bei diesen Anzeigen geht es nicht einzig um Gewaltanwendung. Der Kanton Genf weist für 1999 715 Interventionsfälle mit Gewaltanwendung von Seiten der Polizei auf und 736 für 2000. Selbst in Fällen der Gewaltanwendung stellen die Anzeigen gegen Polizisten einen minimalen Anteil dar. In Genf erfolgte 1999 in 33 von 715 Fällen der Gewaltanwendung eine Strafanzeige. Im Jahre 2000 erfolgte nur in 24 von 736 Fällen der Gewaltanwendung eine Strafanzeige. Die Situation scheint in anderen Kantonen vergleichbar zu sein.

- In Bezug auf **Massnahmen zur Verhinderung der schlechten Behandlung von Menschen, denen die Freiheit entzogen ist**, hat sich der Schutz des Bürgers gegen den Missbrauch der polizeilichen Macht in allen Kantonen verbessert. Zu den Massnahmen des Kantons Genf gehört die Ernennung eines neutralen Untersuchungsbeamten im Falle einer Beschwerde gegen die Polizei. Es handelt sich um den „commissaire à la déontologie policière“. Unabhängig von der Polizei ist dieser Beamte damit beauftragt, Anzeigen, Berichterstattungen und amtliche Protokolle im Falle von Meldungen von schlechter Behandlung zu überprüfen. Der Kanton Genf ist allerdings zurzeit der einzige Kanton, der eine solche Funktion vorsieht, die auf kanadischem Vorbild beruht. Es ist jedoch zu beachten, dass andere Kantone ebenfalls Strukturen eingerichtet haben, die das Risiko verringern sollen, dass Meldungen von schlechter Behandlung von der zur Überprüfung der Klage beauftragten Behörde leichtfertig behandelt werden. Im **Kanton Basel-Stadt** führt in erster Linie der „Beauftragte für Beschwerdeangelegenheiten beim Polizei- und Militärdepartement“ die Ermittlungen durch. Diese Person steht ausserhalb der Polizeiverwaltung. Sie fällt in den Zuständigkeitsbereich des Departementssekretärs und kann nur von Letzterem oder vom Departementschef selbst Weisungen erhalten. Der Kanton Basel-Stadt kennt überdies die Instanz des Ombudsmanns, der ebenfalls im Fall von Streitigkeiten zwischen Bürgern und der Polizei zuständig ist.
- Erlauben Sie mir schliesslich noch einige Bemerkungen zu den **Zwangsmassnahmen**: Der Bundesrat hat bereits mehrmals die Gelegenheit gehabt, sich über den Einsatz dieser Zwangsmassnahmen von Seiten der Kantone zu äussern. Er hat dies insbesondere bei der Präsentation seiner periodischen Berichte vor dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen gemacht und er hat einen Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) empfangen.
- Um missbräuchliche Situationen zu verhindern, sieht das **Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer** (ANAG) vor, dass Haftmassnahmen nur unter strengsten Bedingungen von den zuständigen kantonalen Behörden getroffen werden können, im vorliegenden Fall im Dienste der kantonalen Fremdenpolizei, wenn es um die korrekte Durchführung eines Wegweisungsverfahrens eines Ausländers geht. Die Angemessenheit der Haft ist spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde zu überprüfen und sie darf grundsätzlich nicht länger als drei Monate dauern.
- Im Laufe der vergangenen Jahre konnten wir eine günstige Entwicklung bezüglich der Anwendung dieser Massnahmen feststellen. Die durchschnittliche Haftdauer wurde von 20 Tagen im Jahr 1999 auf 16 Tage im Jahr 2000 zurückgebracht. In diesem Jahr haben ungefähr 80% der Ausschaffungshaftstrafen zum Vollzug der Wegweisung geführt.

- Ein besonders heikler Bereich ist hier offensichtlich die **Wegweisung**: In den letzten Jahren hat der Bund verschiedene organisatorische Massnahmen getroffen, die den kantonalen Behörden ein bestmögliches Verfahren in der Durchführung der gesetzlichen Vorschrift bezüglich der Rückkehr von Ausländern, deren Aufenthalt in der Schweiz beendet werden muss, ermöglichen. Zunächst hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) am 1. Juli 1999 auf Bundesebene eine Abteilung Vollzugsunterstützung geschaffen. Diese Abteilung ist im Namen des Gesetzes insbesondere befugt, im Rahmen der Identitätsfeststellung, der Kontakte mit den ausländischen Vertretungen und der Erlangung der bei der Rückkehr nötigen Reisepapiere einzugreifen. Andere organisatorische Massnahmen wurden ebenfalls vom Bund getroffen, denn im August 2001 entstand eine neue Organisationseinheit, diesmal in den Räumlichkeiten des Flughafens Zürich. SwissREPAT ist mit der Beratung der kantonalen Vollzugsbehörden im Zusammenhang mit der Ausreise aus der Schweiz auf dem Luftweg beauftragt. Diese Organisationseinheit evaluiert die günstigsten Reiserouten, regelt die Buchung von Flugtickets und wird die Einstellung und Ausbildung der Beamten, die bei der Wegweisung mit der Begleitung betraut sind, koordinieren.
- Unter der Schirmherrschaft der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) und des EJPD führen im Rahmen des Projekts „Passagers 2“ Vertreter der direkt betroffenen Kantons- und Bundesinstanzen verschiedene Untersuchungen und Reflexionen durch, um die praktischen Verbesserungen zu prüfen, welche die Kantonalpolizei bei den Wegweisungsentscheiden erfüllen müsste. Ausser der Ausbildung der Begleitpersonen und der auf den Flughäfen herrschenden Situation weist diese Arbeitsgruppe auf die Notwendigkeit hin, eine Regelung der erlaubten Zwangsmittel einzuführen und dabei den Bestimmungen Rechnung zu tragen, die unser Land aufgrund seiner Mitgliedschaft bei den verschiedenen Menschenrechtsinstrumenten bezüglich der Persönlichkeitsrechte des Individuums und der Verhütung der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe einzuhalten hat.

#### IV.5

#### Faktische Diskriminierung der Fahrenden

Der Ausschuss hat in Ziffer 7 seiner Schlussbemerkungen seinen Besorgnis über die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Jenischen und der Minderheit der Sinti und Roma sowie die Tendenz, diese Bevölkerungsgruppen zu diskreditieren, Ausdruck gegeben.

Herr Präsident, meine Damen und Herren, an dieser Stelle möchte ich Ihnen nur einige Hinweise geben und Sie im Übrigen auf die eingehende Darstellung im Bericht verweisen. Die dort ausführlich geschilderte Tätigkeit der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ belegt, wie mir scheint, klar, dass die schweizerische Regierung den Problemen der Fahrenden grosse Aufmerksamkeit schenkt und sich ihrer besonderen Verantwortung bewusst ist. Die Stiftung wurde mit einem Stiftungskapital von einer Million Franken und einem ersten fünfjährigen Rahmenkredit für Betriebsbeiträge von 750'000 Franken ausgestattet. Am 1. Februar 2001 hat der Bundesrat dem Parlament einen Bundesbeschluss für einen zweiten Rahmenkredit an die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ für die Jahre 2002 bis 2006 vorgelegt.

Es sei darauf hingewiesen, dass in Bezug auf die **Gewerbepatente** 2001 ein eigentlicher Durchbruch erfolgt ist. Das Parlament hat am 23. März 2001 ein neues **Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden** verabschiedet, welches das bisherige Bundesgesetz vom 4. Oktober 1930 über die Handelsreisenden ablösen wird. Dieses neue Gesetz

vereinheitlicht das Gewerbe der Reisenden, das bisher von den Kantonen geregelt wurde, auf Bundesebene. Es hebt die Vielzahl an Regelungen, die auf diesem Gebiet bestehen, auf und stimmt die Gebühren aufeinander ab. Somit wird die Ausübung des Reisengewerbes erleichtert.

## IV.6

### Strafrechtliche und strafprozessuale Aspekte

Der Ausschuss äusserte in Ziffer 8 der Schlussbemerkungen unter anderem seine Besorgnis über fremdenfeindliche, antisemitische und rassendiskriminierende Vorkommnisse in unserem Land. Ausserdem hielt er fest, dass Artikel 4 Buchstabe b des Übereinkommens, namentlich bezüglich der Teilnahme an verbotenen Organisationen, nicht vollständig umgesetzt wurde. Der Ausschuss empfahl daher, dass die Schweiz die nötigen Schritte unternehme, um Artikel 4 Buchstabe b des Übereinkommens umzusetzen und dass ihr nächster Bericht Informationen über Beschwerden bezüglich Diskriminierungen und über Aktionen der Strafverfolgungsbehörden sowie der zuständigen Gerichte mit einschliesse.

Herr Präsident, zunächst möchte ich hervorheben, dass die schweizerische Regierung über die Zunahme der rassistisch motivierten Zwischenfälle in den letzten Jahren sehr besorgt ist. Die schweizerische Regierung hat verschiedene Massnahmen getroffen, um diesen Zwischenfällen entgegenzutreten und alles Mögliche zur Verhinderung weiterer Vorfälle dieser Art zu unternehmen.

#### IV.6.1

Zunächst ist festzuhalten, dass der Rassendiskriminierungsartikel **Artikel 261<sup>bis</sup>** unseres Strafgesetzbuches im Rahmen der Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus und Rechtsextremismus ein wesentliches Instrument darstellt.

Im Bericht finden Sie eine detaillierte Darstellung der Urteile bezüglich Artikel 261<sup>bis</sup> StGB. Als Datengrundlage dienen die der Bundesanwaltschaft beziehungsweise dem Bundesamt für Polizei gemeldeten einschlägigen Urteile. Teilweise wurden diese Meldungen durch in der Presse publizierte Urteile ergänzt. Grundsätzlich ist bei der vorliegenden Zusammenstellung zu beachten, dass es sich meist um Urteile **kantonaler Instanzen** handelt und in der Schweiz bei der quantitativen Erfassung rassistischer Vorfälle von verschiedenen Stellen unterschiedliche Kriterien angewandt werden: Ein Zuordnungsprinzip kann etwa sein, ob ein Vorfall tatsächlich eine strafbare Handlung beziehungsweise eine Rechtsverletzung darstellt. So zählt die im aktualisierten Bericht erwähnte Zusammenstellung zum Beispiel die Einbürgerungsverweigerungen nicht zu rassistischen Vorfällen, wie dies die Aufstellung der **Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA)** tut. Beim Bundesamt für Polizei werden nur strafbare Handlungen gemäss 261<sup>bis</sup> StGB, die schliesslich in eine Anklage münden, erfasst. Dabei werden die Anzahl Verfahren ermittelt, die mit einem Freispruch oder einer Einstellungsverfügung enden.

Ich möchte die ganz klare Zunahme der Geltungsbereiche von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB im Laufe der letzten Jahre hervorheben. Während im Zeitraum 1995 bis 1998 ungefähr zwanzig sich auf diese Bestimmung stützende Verurteilungen erfasst wurden, sind der schweizerischen Regierung sowohl für 1999 als auch für 2000 nahezu fünfzig Strafurteile aufgrund von Rassendiskriminierung bekannt. Für das Jahr 2001 sind immerhin noch **34 Urteile** (auf inklusive **19 Einstellungsverfügungen**) zu vermelden. Diese Zahlen sind beunruhigend, da sie vermutlich eine Steigerung der rassistischen Handlungen aufweisen.

Andererseits belegen sie, dass Artikel 261<sup>bis</sup> StGB den in der Schweiz wohnhaften Personen bekannt ist und in der Justiz angewandt wird.

#### IV.6.2

Die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements beauftragte im Nachgang zu Ausschreitungen der rechtsextremen Szene im Sommer 2000 eine **interdepartementale Arbeitsgruppe „Rechtsextremismus“**, faktische und juristische Unzulänglichkeiten zu untersuchen und bis Herbst 2000 zuhänden des Bundesrates Vorschläge und Empfehlungen zu unterbreiten. Die Regierung hat diese Schwachstellenanalyse zusammen mit den Empfehlungen für die Verbesserung des Instrumentariums der Bekämpfung des Rechtsextremismus **Anfang Oktober 2000** zur Kenntnis genommen und publiziert.

Die Arbeitsgruppe hat namentlich hervorgehoben, dass die einzelnen in **Artikel 261<sup>bis</sup> StGB** enthaltenen Tatbestände einen direkten Bezug zur **Öffentlichkeit** voraussetzen. Dies gilt etwa auch für **Absatz 3** dieser Norm (Organisation und Förderung von Propagandaaktionen und die Teilnahme daran). Diese Einschränkung wird unter anderem von Skinheads bei der Veranstaltung von Konzerten und so genannten „geschlossenen Veranstaltungen“ ausgenützt.

In der Folge setzte der Bundesrat eine neue Arbeitsgruppe zur **„Koordination und Umsetzung der Massnahmen im Bereich des Rechtsextremismus“** ein. Diese hatte bis Ende Oktober 2001 Wege zur Realisierung der Empfehlungen aufzuzeigen und Anträge für allfällige Gesetzesänderungen zu formulieren. Ihr Rechenschaftsbericht und die Anträge werden im Frühjahr 2002 vom Bundesrat behandelt. Danach sollen die Umsetzung der vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen und die Einleitung weiterer Präventionsmassnahmen erfolgen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt in ihrem Bericht vom Oktober 2001 insbesondere die Schaffung von **zwei neuen Straftatbeständen im schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB)**:

- zur Strafbarkeit von Kennzeichen mit rassendiskriminierender Bedeutung beziehungsweise dem Verwenden von Parolen, Gesten oder Grussformeln mit rassendiskriminierender Bedeutung in der Öffentlichkeit (neuer Artikel 261<sup>ter</sup> StGB) und
- zum Verbot rassistischer Organisationen (neuer Artikel 261<sup>quater</sup> StGB): Danach soll mit Gefängnis oder mit Busse bestraft werden, wer eine Vereinigung gründet, deren Tätigkeit darauf gerichtet ist, Handlungen vorzunehmen, die gemäss Artikel 261<sup>bis</sup> mit Strafe bedroht sind, oder wer einer solchen Vereinigung beitrifft.

Ausserdem empfiehlt die Arbeitsgruppe die Schaffung einer verwaltungsrechtlichen Norm zur Beschlagnahme und Einziehung von rechtsextremem Propagandamaterial im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) und im Zollgesetz.

Die entsprechenden Gesetzesänderungen sollen im Laufe des Jahres 2002 rechtlich umgesetzt werden.

Ferner hat der Bundesrat am 20. Februar dieses Jahres als Hauptverfasser der Bestimmungen zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung im Internet im Aktionsprogramm der **Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz** (31. August - 8. September 2001) gemeinsam mit den Kantonen der Schaffung eines Koordinationszentrums zur Bekämpfung der

Cyberkriminalität Anfang 2003 zugestimmt. Zudem hat er neun zusätzliche Posten im Bundesamt für Polizei für die Verfolgung von Straftätern im Internet geschaffen.

#### IV.6.3

Bezüglich der Informationen betreffend finanzielle **Hilfeleistungen** an **Opfer rassistischer Übergriffe**, möchte ich darauf hinweisen, dass von Rassendiskriminierung Betroffene durchaus Opfer im Sinne von Artikel 2 des **Opferhilfegesetzes von 1991 (OHG)** sein können, wenn die Tat unmittelbar zu psychischen Beeinträchtigungen führt oder wenn gleichzeitig Delikte gegen Leib und Leben begangen wurden. Eine höchstrichterliche Rechtssprechung zu dieser Frage existiert zwar noch nicht, immerhin besteht jedoch bereits eine Praxis hinsichtlich der vom Gesetz verlangten Schwere der Beeinträchtigung.

Die **Eidgenössische Kommission gegen Rassismus** hat sich im Jahre 1998 an alle kantonalen Regierungen mit der Aufforderung gewandt, den Opfern rassistischer Übergriffe Beratungsleistungen zu bieten. Mehrere Kantone sind inzwischen dabei, solche Beratungsstellen einzurichten (so etwa Aargau und Zug). Andere haben dazu Aufträge an Hilfswerke oder andere spezialisierte Institutionen erteilt. In einer wissenschaftlichen Umfrage, welche die EKR bei rund 800 allgemeinen Beratungsstellen in Gemeinden und Kantonen erstellen liess, haben 132 Stellen gemeldet, dass sie in der Praxis bereits mit rassistisch motivierten Übergriffen konfrontiert waren. Die EKR hat diese Studie im Februar 2002 publiziert.

#### IV.7

##### **Präventive Informationskampagnen und Bildungsprogramme**

Der Ausschuss empfahl in Ziffer 10 der Schlussbemerkungen weitere vorbeugende Massnahmen wie Informationskampagnen und Bildungsprogramme zur besseren Umsetzung des Übereinkommens.

Herr Präsident, der Bundesrat hat im Juni 2001 eine **Verordnung über die Unterstützung von Sensibilisierungs- und Präventionsprojekten für Menschenrechte sowie gegen Antisemitismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit** verabschiedet. Ziel dieser Verordnung ist die Unterstützung von Projekten zur Sensibilisierung der öffentlichen Meinung für die Menschenrechte oder zur Prävention von Antisemitismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Die Unterstützung von Projekten erfolgt in verschiedenen Bereichen wie Sensibilisierung für die Menschenrechte, Prävention von Rassismus in Schulen, Erwachsenenbildung sowie Opfer- und Konfliktberatung. Für die Jahre 2001 bis 2005 hat die Bundesversammlung hierfür einen Zahlungsrahmen von **15 Millionen Franken** festgesetzt. Ich möchte betonen, dass Projekte unterstützt werden, die eine möglichst grosse Breiten- und Multiplikatorenwirkung erzielen. Sie sollen nach Möglichkeit den Einbezug von Direktbetroffenen sicherstellen, auf Langfristigkeit und Nachhaltigkeit ausgerichtet sein und schliesslich soll eine Evaluation ihrer Durchführung und Wirkung möglich sein. Ein Teil der Gesamtsumme von 15 Millionen Franken ist dazu bestimmt, zum Aufbau eines **landesweiten Netzes von Beratungsstellen für Opfer von rassistischer Diskriminierung und für Hilfe bei Konfliktsituationen** beizutragen.

Neben der Unterstützung von Projekten für die Bevölkerung im Allgemeinen hat die Schweiz ebenfalls Ausbildungsprogramme für Polizeibeamte und Strafvollzugspersonal entwickelt. Diese Ausbildungsprogramme sind namentlich darauf ausgerichtet, die Anzahl der Fälle von Polizeibrutalität, denen Personen ausländischer Herkunft ausgesetzt sein

könnten, einzudämmen. In diesem Zusammenhang möchte ich hervorheben, dass die Problematik der Rassendiskriminierung innerhalb des **Ausbildungszentrums für das Strafvollzugspersonal** einen ganz besonderen Stellenwert einnimmt. Die Leitung des Zentrums wurde zudem vom Stiftungsrat beauftragt, die notwendigen Massnahmen zur Eindämmung von rassistisch gefärbten Äusserungen zu treffen.

#### IV.8

### Unterstützung von Institutionen und Beiträge zur Bekämpfung des Rassismus

Erlauben Sie mir, Herr Präsident, noch kurz auf Ziffer 14 der Schlussbemerkungen einzugehen, wo der Ausschuss die Schweiz unter anderem dazu einlud, der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen, um ihre Aufgaben effizient auszuführen sowie andere im Bereich der Förderung der Rassenbeziehungen tätige Organisationen und Institutionen zu unterstützen.

Bereits erwähnt habe ich zuvor die Ausrichtung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich der Integrationsförderung, gestützt auf die **Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom Oktober 2000** sowie den Fond „**Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte**“, dotiert für die Jahre 2001 bis 2005 mit insgesamt **fünfzehn Millionen Franken**.

Ein weiteres wichtiges Zeichen des Bundesrates in der Institutionalisierung der Bekämpfung der Diskriminierung ist die Einrichtung der **Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)**. Sie wurde im Herbst 2001 gegründet und ist seit dem 1. Januar 2002 voll im Einsatz. Die FRB konkretisiert das Engagement des Bundesrates im Kampf gegen Rassismus. Der Bundesrat hat am 21. Februar 2001 den Antrag des Eidgenössischen Departement des Innern für die Einrichtung dieser neuen Fachstelle angenommen, die 2,5 Arbeitsplätze verteilt auf vier Personen zählt. Die breite Palette von Tätigkeiten umfasst eines der grundlegenden Mandate der FRB: die Koordinierung der Bekämpfungsmassnahmen gegen Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus innerhalb der Bundesverwaltung und die Gewährleistung der Zusammenarbeit mit den Kantonen, den Gemeinden und Dritten, die mit dieser Problematik konfrontiert werden. Dieser Aspekt ist aufgrund des föderalistischen Systems der Schweiz äusserst wichtig. Es ist offensichtlich, dass eine Zusammenarbeit zwischen den drei Entscheidungsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) nötig sein wird, um die Stärkung der inneren Verwaltungsstrukturen gegen Rassismus und Rechtsextremismus zu verwirklichen.

Aus institutioneller Sicht sollte erwähnt werden, dass parallel zur Fachstelle für Rassismusbekämpfung auch das Sekretariat der **Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus** innerhalb des Generalsekretariats des Eidgenössischen Departement des Innern tätig ist. Die Schaffung der FRB erlaubt der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus in erster Linie, ihre Tätigkeit vermehrt der Grundlagen- und Sensibilisierungsarbeit zu widmen, da die FRB fortan die inneren Bundesverwaltungsaufgaben in den betreffenden Bereichen übernehmen wird.

Die Vertreter der **Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus** und der Leiter der neu geschaffenen **Fachstelle für Rassismusbekämpfung** können Sie besser als irjendjemand sonst über die bisher durchgeführten Aktionen informieren.

#### IV.9

#### Erklärung gemäss Artikel 14 des Übereinkommens

Abschliessend komme ich zu einem mir besonders wichtig erscheinenden Punkt unserer Präsentation: Der Ausschuss hat in Ziffer 15 seiner Schlussbemerkungen festgestellt, dass die Schweiz die in Artikel 14 des Übereinkommens vorgesehene Erklärung betreffend das individuelle Mitteilungsverfahren noch nicht abgegeben hat.

Ich kann Ihnen heute mitteilen, dass der Bundesrat am 29. August 2001 eine **Botschaft betreffend die Anerkennung der Zuständigkeit des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung für die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen gemäss Artikel 14 des Übereinkommens** verabschiedet hat. Nachdem der Nationalrat am 10. Dezember 2001 die Vorlage mit grossem Mehr gutgeheissen hat, steht nun noch die Entscheidung des Ständerates, der zweiten Kammer, aus. Dieser wird sich im Mai dieses Jahres mit dem Geschäft befassen, womit die Schweiz – unter dem Vorbehalt eines allfälligen Referendums – die Annahmeerklärung betreffend Artikel 14 bereits im Sommer dieses Jahres abgeben dürfte.

Herr Präsident, meine Damen und Herren Mitglieder des Ausschusses, ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

## Schlussbemerkungen des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung: Switzerland. 21/05/2002.

### *CERD/C/60/CO/14. (Schlussbemerkungen)*

UNO-AUSSCHUSS ZUR BESEITIGUNG  
JEDER FORM VON  
RASSENDISKRIMINIERUNG

60. Sitzung  
4.-22. März 2002

Originaltext: Englisch  
21.März 2002

#### Schlussbemerkungen des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung\* Schweiz

1. Der Ausschuss hat den Zweiten und Dritten periodischen Bericht der Schweiz (CERD/C/351/Add.2) vom 29. Dezember 1997 beziehungsweise vom 29. Dezember 1999 sowie einen Zusatzbericht seiner 1495. und 1496. Sitzung (CERD/C/SR.1495 und 1496) vom 4. und 5. März 2002 geprüft. Während seiner 1520. Sitzung (CERD/C/SR.1520) am 21. März 2002 hat er folgende Schlussbemerkungen angenommen.

#### **A. Einleitung**

2. Der Ausschuss begrüsst den ausführlichen Bericht des Mitgliedstaates, dessen Inhalt vollkommen den von Seiten des Ausschusses revidierten Richtlinien für vorzulegende Berichte (CERD/C/70/Rev.5) entspricht. Gleichzeitig begrüsst der Ausschuss die ausführlichen Antworten auf die von ihm in seinen vorherigen Schlussbemerkungen vorgebrachten Bedenken sowie die zusätzlichen Informationen, welche die Delegation mündlich auf gestellte Fragen erteilt hat. Der Ausschuss äussert seine Zufriedenheit über den offenen und konstruktiven Dialog mit den Vertretern des Mitgliedstaates.

#### **B. Positive Aspekte**

3. Der Ausschuss begrüsst die Fortschritte, die der Mitgliedstaat seit der Prüfung des Anfangsberichtes (CERD/C/270/Add.1) bei der Umsetzung der Bestimmungen des Übereinkommens gemacht hat. In diesem Zusammenhang begrüsst er die Tatsache, dass die neue Bundesverfassung, die im Januar 2000 in Kraft getreten ist, den Grundsatz beinhaltet, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind (Art. 8).

4. Der Ausschuss äussert seine Zufriedenheit darüber, dass bei einigen Kantonsverfassungen Reformen durchgeführt wurden, die Bestimmungen zu einem Diskriminierungsverbot umfassen.

5. Der Ausschuss stellt zudem fest, dass das Übereinkommen integraler Bestandteil des schweizerischen Rechtssystems ist, dass einige der Bestimmungen direkt vor Gericht in Anspruch genommen werden können und dass das Bundesgericht sich mehrmals auf die Bestimmungen des Übereinkommens bezogen hat.

6. Der Ausschuss begrüsst die von Seiten des Mitgliedstaates erteilten Informationen bezüglich der Anzahl Fälle, welche die Gerichte gemäss Artikel 261bis des Strafgesetzbuches, laut welchem die öffentliche Aufstachelung zu Rassenhass und Rassendiskriminierung sowie die Verbreitung rassistischer Propaganda verboten ist, behandelt haben.

7. Der Ausschuss äussert seine Zufriedenheit über die Errichtung eines Fonds von 15 Millionen Schweizerfranken zur Finanzierung von Projekten zur Rassismusbekämpfung, welche auch landesweite Beratungsstellen für Opfer von Rassendiskriminierung umfassen. Gleichzeitig begrüsst er die Gründung einer Instanz zur Rassismusbekämpfung, die unter anderem mit der Koordination der auf Regierungs- und Kantonsebene getroffenen Massnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Extremismus beauftragt ist.

### **C. Vorbehalte und Empfehlungen**

8. Der Ausschuss betont, dass trotz der föderalistischen Struktur des Mitgliedstaates, welche die vollständige Durchführung der Verpflichtungen, die der Mitgliedstaat aufgrund des Übereinkommens eingegangen ist, im gesamten Territorium erschweren kann, die Bundesregierung für die Umsetzung des Übereinkommens auf dem gesamten Territorium die Verantwortung trägt und darüber zu wachen hat, dass die kantonalen Behörden Kenntnis von den im Übereinkommen dargelegten Rechten haben und die für deren Einhaltung nötigen Massnahmen treffen.

9. Der Ausschuss ist äusserst besorgt über die fortwährende feindliche Haltung in der Schweiz gegenüber Schwarzen, Muslimen und Asylbewerbern. Er empfiehlt dem Mitgliedstaat zudem, die Fortsetzung seiner Bemühungen zur Verhinderung und Bekämpfung einer solchen Haltung, namentlich über Informationskampagnen und Erziehung der öffentlichen Meinung. Ausserdem fordert der Ausschuss im Rahmen seiner allgemeinen Empfehlung XIX den Mitgliedstaat weiterhin zur Überwachung aller Tendenzen, die zur Trennung aufgrund von Rasse oder Ethnie führen können, und zur Fortsetzung der Bemühungen zur Aufhebung der sich daraus ergebenden negativen Konsequenzen auf.

10. Der Ausschuss ist über Äusserungen einer fremdenfeindlichen und rassistischen Einstellung im Rahmen von Einbürgerungsverfahren namentlich denjenigen, die der Volksabstimmung unterliegen, besorgt. Er äussert seine Besorgnis darüber, dass gemäss der geltenden Gesetzgebung die aufgrund dieser Verfahren getroffenen Entscheidungen nicht Gegenstand einer rechtlichen Nachprüfung sein können. Der Ausschuss vertritt die Meinung, dass das Beschwerderecht gegen insbesondere willkürliche und diskriminierende Entscheidungen in Bezug auf die Einbürgerung ausdrücklich in der sich zurzeit in Revision befindenden Einbürgerungspolitik einzuführen ist. Ausserdem hat der Mitgliedstaat sein Möglichstes zu tun, namentlich bei Kindern Staatenlosigkeit auf seinem Territorium unter Berücksichtigung von Artikel 38, Absatz 3 der neuen Bundesverfassung, gemäss welchem der Staat die Einbürgerung staatenloser Kinder erleichtert, zu vermeiden.

11. Obwohl der Ausschuss den Standpunkt des Bundesrates begrüsst, wonach eine Trennung in der Schule der Bundesverfassung und dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes und dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung widerspricht, äussert er seine Besorgnis über die in einigen Kantonen vor kurzem vorgesehenen Massnahmen im Hinblick auf die Bildung getrennter Klassen für ausländische Schüler. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Trennung in der Schule nur in Ausnahmefällen mit Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 5 (e) (v) des Übereinkommens übereinstimmt.

12. Die Anführung polizeilicher Gewalt und übermässiger Gewaltanwendung gegen Personen ausländischer Herkunft anlässlich deren Festnahme oder deren Ausweisung stellen für den Ausschuss ebenfalls einen Grund der Besorgnis dar. Er stellt fest, dass zahlreiche Kantone über keine unabhängigen Vorkehrungen verfügen, die eine Ermittlung der Beschwerden bezüglich polizeilicher Gewalt ermöglichen, und dass hinsichtlich der Verantwortlichen nur selten Sanktionen verhängt werden. Der Mitgliedstaat sollte darüber wachen, dass in allen Kantonen unabhängige Organe eingerichtet werden, die für die Beschwerden gegen Polizeibeamte zuständig sind. Es sollten auch Anstrengungen unternommen werden, aus Minderheitsgruppen Polizeibeamte anzuwerben und Polizeibeamte in Bezug auf Rassendiskriminierung zu sensibilisieren und zu schulen.

13. Obwohl der Ausschuss die von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus unternommenen wichtigen Tätigkeiten begrüsst, stellt er fest, dass diese Kommission nur über beschränkte Befugnisse verfügt. Er lädt den Mitgliedstaat dazu ein, die Befugnisse und die Mittel der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus auszubauen. Ausserdem sollte bei der Überprüfung der Möglichkeiten hinsichtlich der Gründung eines nationalen Organs zum Schutz der Menschenrechte den diesbezüglich von der Generalversammlung in ihrer Resolution 48/134 (Pariser Grundsätze) festgelegten Kriterien Rechnung getragen werden.

14. Hinsichtlich der Tatsache, dass die von der Schweiz geführte Einwanderungspolitik der „drei Kreise“, welche Ausländer aufgrund ihrer nationalen Herkunft und ihrer Integrationsfähigkeit einstuft, abgeschafft und durch ein duales Zulassungssystem ersetzt wurde und angesichts des mit der schweizerischen Delegation diesbezüglich eingegangenen Dialoges lädt der Ausschuss den Mitgliedstaat dazu ein zu erwägen, ob der Vorbehalt, den er zu Artikel 2, Absatz 1, Buchstabe a des Übereinkommens geäussert hat, noch stets notwendig ist oder ob er aufgehoben werden kann.

15. Der Ausschuss äussert auch seine Besorgnis über die Lage der Fahrenden in der Schweiz, namentlich die der Roma und der Jenischen, und hofft, dass die Bemühungen zur Verbesserung ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen fortgesetzt werden.

16. Der Ausschuss bittet um Informationen über die geltende Gesetzgebung hinsichtlich des Verbots der Rassendiskriminierung im Privatsektor, in Bereichen wie Beschäftigung, Unterkunft, Bildung, Gesundheitswesen und Zugang zu öffentlichen Einrichtungen.

17. Der Ausschuss stellt den eingeleiteten Prozess innerhalb der Organe der Exekutive im Hinblick auf die Formulierung der in Artikel 14 des Übereinkommens vorgesehenen freiwillige Erklärung fest und ermutigt den Mitgliedstaat, dieses Unternehmen zu Ende zu führen.

18. Der Ausschuss empfiehlt dem Mitgliedstaat bei der Durchführung der Bestimmungen des Übereinkommens, namentlich derjenigen in Bezug auf Artikel 2 bis 7, in der internen Rechtsordnung den relevanten Stellen der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban Rechnung zu tragen und in seinem nächsten periodischen Bericht Informationen zu den Aktionsplänen und zu anderen getroffenen Massnahmen zur Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban auf nationaler Ebene zu erteilen.

19. Der Ausschuss empfiehlt dem Mitgliedstaat, seinen vierten und seinen fünften periodischen Bericht, die am 29. Dezember 2003 fällig sind, in Form eines einzigen Berichtes zu unterbreiten, in dem die Lage aktualisiert und auf die in diesen Schlussbemerkungen aufgeworfenen Fragen eingegangen wird.

---

\* Das Zeichen CERD/C/Sitzung Nr./CO/... ersetzt fortan das alte Zeichen CERD/C/304/Add...

