



## **Bericht über die Anhörung der Schweizer Delegation beim UNO-Menschenrechtsausschuss am 12./13. Oktober 2009 in Genf**

Von Ruedi Tobler, Mitglied der NGO-Delegation und Redakteur des NGO-Schattenberichts

Am 12. und 13. Oktober hat der UNO-Menschenrechtsausschuss den dritten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des UNO-Zivilrechtspaktes behandelt. Seine Empfehlungen an die Schweiz wird der Ausschuss am 30. Oktober veröffentlichen.

### **Einleitung: UNO-Pakt II und der Menschenrechtsausschuss**

Von allen Menschenrechtskonventionen umfasst der «Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte» (Zivilrechtspakt) die grösste Themenvielfalt und er ist auch breiter angelegt als die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Verabschiedet wurde er am 16. Dezember 1966 von der UNO-Generalversammlung, zusammen mit dem Sozialrechtspakt (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte). Die Schweiz ist ihm erst ein Vierteljahrhundert später beigetreten. Gegen den Beschluss der Eidgenössischen Räte vom 13. Dezember 1991 wurde das Referendum nicht ergriffen, so dass die Pakte am 18. September 1992 für die Schweiz in Kraft getreten sind. Damit hat auch ihre Rechenschaftspflicht begonnen, d.h. sie hat periodisch dem Menschenrechtsausschuss (nicht zu verwechseln mit dem Menschenrechtsrat) einen Bericht zur Umsetzung des Paktes abzuliefern. Der Ausschuss besteht aus 18 «Persönlichkeiten von hohem sittlichen Ansehen und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte», die als unabhängige Experten von einer Versammlung aller Vertragsstaaten gewählt werden. Aus der Schweiz ist derzeit Helen Keller, Professorin für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Universität Zürich, Mitglied des Ausschusses. Bei der Behandlung des Schweizer Berichts ist sie in Ausstand getreten.

### **Ablauf des Berichtverfahrens**

Der erste Bericht der Schweiz von 1995 wurde 1996, der zweite von 1999 im Jahr 2001 und der dritte von 2007 ist nun in der 97. Session des Menschenrechtsausschusses in einer öffentlichen Sitzung beraten worden. Bereits zuvor hatte sich im März dieses Jahres eine „Task Force“ des Ausschusses mit dem Bericht der Schweiz befasst und eine Liste von 22 Fragen zur vertieften Behandlung mit der Schweizer Delegation erstellt, zu der die Schweiz schriftlich Stellung nehmen konnte. Sowohl zum Schweizer Bericht wie zur Frageliste hatten auch Organisationen der Zivilgesellschaft (NGOs) die Möglichkeit, Stellungnahmen abzugeben, was von einer Reihe von Organisationen wahrgenommen worden ist, zumeist zu einzelnen Themen. Mit einer breiten Themenpalette in einem ausführlichen Bericht hat sich einzig eine Schweizer NGO-Koalition von 14 gesamtschweizerischen Organisationen befasst, die ihre Anliegen für die Sitzung des Ausschusses vom Montag und Dienstag in zwanzig Punkten zusammengefasst hat. Gestützt auf alle diese Unterlagen und die Diskussion mit der offiziellen zwölfköpfigen Delegation der Schweiz wird der Ausschuss nun Empfehlungen ausarbeiten, was die Schweiz zur Verbesserung ihrer Menschenrechtspolitik unternehmen sollte.

### **Themenvielfalt**

Entsprechend der Breite der im Zivilrechtspakt garantierten Rechte fiel auch die Themenvielfalt bei den Fragen der Ausschussmitglieder an die Schweizer Delegation aus. Das ging von abgewiesenen Asylsuchenden bis zu Militärpflichtersatz und Zivildienst, vom fehlenden Antidiskriminierungs- bis zum ungenügenden Waffengesetz und dem Einsatz von Taserwaffen, von der Ausschaffungshaft für Minderjährige über sexuellen Missbrauch und häusliche Gewalt bis zu Heiratsverbot und Sterbehilfe.

## **Vorbehalte und ausstehende Ratifizierungen**

Aus den Fragen mehrerer Ausschussmitglieder war deutlich ihr Unverständnis für das Festhalten der Schweiz an den Vorbehalten zum Pakt und für die Nichtunterzeichnung des ersten Fakultativprotokolls herauszuhören. Mehrfach angesprochen wurde der Vorbehalt zu Art. 20, der Kriegspropaganda und Aufruf zu nationalen, rassistischen und religiösen Hass verbietet, und vor allem jener zu Art. 26, der Anspruch auf Schutz vor Diskriminierung jeder Art gewährleistet. Das Fakultativprotokoll ermöglicht individuelle Beschwerden an den Menschenrechtsausschuss gegen Verletzungen der im Pakt garantierten Rechte. Ebenso wurde das Fehlen einer allgemeinen Antidiskriminierungsgesetzgebung bemängelt. Die Schweizer Delegation musste eingestehen, dass es keine juristischen Gründe für das Aufrechterhalten des Vorbehalts zu Art. 26 und die Nichtunterzeichnung des Fakultativprotokolls gebe. Eine Hintertür liess Frank Schürmann, der Vertreter der Eidgenossenschaft vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, offen. Im Rahmen der Schweizer Präsidentschaft des Europarates, die Mitte November beginnt, wolle die Schweiz den Beitritt zu zwei Zusatzprotokollen zur EMRK, bei denen es auch um das Diskriminierungsverbot geht (4 und 12), erneut prüfen und sollte dies zu einem positiven Schluss führen, gleich das Fakultativprotokoll mit ratifizieren und den Vorbehalt zu Art. 26 aufheben. Dass ein allgemeines Antidiskriminierungsgesetz nicht nötig sei, hielt hingegen Philipp Gerber vom Bundesamt für Justiz fest.

## **Mangelndes Engagement der Schweiz**

Viel Kritik musste sich die Schweizer Delegation auch anhören in Bezug auf ihre eher dürftige Informations-, Sensibilisierungs- und Schulungsarbeit zum Pakt und vor allem dafür, dass die Regierung zu wenig unternimmt, um ihre Verantwortung für die Umsetzung der Paktrechte in der ganzen Schweiz wahrzunehmen, d.h. auch durch die Kantone und Gemeinden. Insbesondere das Fehlen eines nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der Menschenrechte wurde vermisst. Einen Minifortschritt, für den sich die NGOs seit gut einem Jahrzehnt einsetzen, gab die Delegation bekannt. Die Empfehlungen aller Konventionsausschüsse sollen künftig auf deutsch und italienisch übersetzt werden (bisher hatte sich die Schweiz mit dem Hinweis begnügt, dass diese ja mit Französisch [das eine offizielle UNO-Sprache ist] in einer Landessprache vorlägen).

Nicht nachzuvollziehen vermochten die Ausschussmitglieder die Haltung der Schweiz, dass es verfrüht wäre, eine nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den Pariser Prinzipien einzuführen. Die Vorzüge von Menschenrechtsinstitutionen seien dem Ausschuss sehr wohl bekannt, erklärte Michael O'Flaherty (Irland), umso mehr würde ihn Wunder nehmen, was aus Sicht der Schweiz daran schlecht sein könnte. Aber da blieb ihm die Delegation eine Antwort schuldig.

## **Polizeiarbeit**

Etliche Fragen warf die Organisation der Polizeiarbeit auf, von den Bedingungen zum Einsatz von Taserwaffen – zu deren Wirkungen ist gemäss Stefan Leutert von der Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz eine Studie im Gange – über die Einstellung von Angehörigen von Minderheiten in den Polizeikorps bis zur Frage von unabhängigen Beobachtern bei Ausschaffungen und unabhängigen Beschwerdestellen gegen polizeiliche Übergriffe. Diesbezüglich wünschten verschiedene Ausschussmitglieder, dass sich andere Kantone das Modell von Genf zum Vorbild nähmen, worauf Stefan Leutert von der Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz die Chance betonte, dass der Föderalismus unterschiedliche, den Verhältnissen angepasste Lösungen ermögliche. Im Zusammenhang mit der Waffengesetzgebung erwähnte Pia Weber vom Bundesamt für Polizei, dass die Schweiz den Beitritt zum UNO-Feuerwaffenprotokoll vorbereite.

## **Asyl- und Ausländerpolitik**

Immer wieder kamen die Ausländer- und Asylpolitik zur Sprache, an der mehrere Ausschussmitglieder sichtlich Anstoss nahmen, etwa an der Ausschaffungshaft für Minderjährige, am Heiratsverbot für Papierlose – für das Recht auf Ehe gebe der Pakt keine Einschränkungsmöglichkeiten, er verstehe deshalb nicht, wie die Schweizer Delegation in diesem Zusammenhang Verhältnismässigkeit anführe,

betonte Rajsoomer Lallah (Mauritius) – oder dem Druck das Aufenthaltsrecht zu verlieren, dem ein Teil der Migrantinnen bei häuslicher Gewalt ausgesetzt ist, wenn sie den gemeinsamen Haushalt verlassen wollen. Viel zu reden gab auch der Zugang zu Rechtsmitteln, insbesondere im Asylverfahren, wobei die Fragen der Ausschussmitglieder vor allem den Zugang in der Praxis betrafen, die Antworten der Schweizer Delegationsmitglieder sich aber auf formelle Garantien beschränkten.

### **Wiedergutmachung für Zwangssterilisationen**

Einmal mehr wurde die Schweiz von ihrer Vergangenheit eingeholt, erkundigte sich doch Michael O'Flaherty auch danach, was die Schweiz zur Wiedergutmachung und vor allem zur Betreuung der Opfer von Zwangssterilisationen unternahme, die inzwischen verboten worden sei. Eine Entschädigung ist vom Parlament 2004 abgelehnt worden. Weil die Frage erst an der Sitzung aufgeworfen wurde, stellte der Delegationsleiter eine schriftliche Antwort in Aussicht. Darauf darf man gespannt sein, wurde doch bei den Beratungen zum Entschädigungsgesetz nicht über die Betreuung der Opfer gesprochen.

### **Umgang mit völkerrechtswidrigen Volksinitiativen**

Ein riesiger Fragenkomplex tat sich rund um das Verhältnis von Landesrecht (Verfassung, Bundes- und kantonale Gesetze) und Völkerrecht, insbesondere den Pakt auf. In welchen Fällen dürfen (welche) Gerichte (welche) Gesetze darauf überprüfen, ob sie völkerrechtskonform sind – und allenfalls ausser Kraft setzen? Sind völkerrechtswidrige Volksinitiativen zulässig? Da gibt es ja bereits die Erfahrung mit den angenommenen Verwahrungs- und Unverjährbarkeitsinitiativen, die ebenso Fragen durch Ausschussmitglieder provozierten wie die laufende Minarettverbotsinitiative und die Plakatkampagne dazu. Die geltende Regelung der Zulässigkeit von Volksinitiativen genügt offensichtlich nicht, um die Verpflichtungen aus dem Zivilrechtspakt einzuhalten, und auch die fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit hat sich als grosse Lücke entpuppt. Offensichtlich stimmt aus der Menschenrechtsperspektive die Balance zwischen Rechtsschutz (insbesondere für Minderheiten) und demokratischer Gestaltungsfreiheit nicht.

Wir dürfen sehr gespannt sein, was der Menschenrechtsausschuss am 30. Oktober der Schweiz alles empfehlen wird.