

NGO-Bericht

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

betreffend

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

Bern, September 2009

Impressum

Der vorliegende NGO-Bericht und die «Vorschläge der Schweizer NGOs für die „List of issues“ (Anhang 1) zur Behandlung des Dritten Berichts der Schweiz zum Zivilrechtspakt (CCPR) im Menschenrechtsausschuss» wurden von einer Arbeitsgruppe ausgearbeitet, an der sich beteiligt haben:

Michèle Amacker, Christina Hausammann, Katri Hoch, Ruedi Illes, Sandra Imhof, Stella Jegher, Michael Marugg, Giusep Nay, Jean-Christophe Schwaab, Alex Sutter, Ruedi Tobler.

Die ad-hoc-Gruppe für die Herausgabe dieses NGO-Berichts wird von folgenden Organisationen getragen, ohne dass sie sich zwangsläufig mit jeder Forderung im Bericht einverstanden erklären:

Amnesty International, Schweizer Sektion (www.amnesty.ch)

Caritas Schweiz (www.caritas.ch)

Frauenrat für Aussenpolitik – FrAu (www.frauenrat.ch)

Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz – GMS (www.gms-minderheiten.ch)

Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz – HEKS (www.heks.ch)

Humanrights.ch / MERS (www.humanrights.ch)

Netzwerk Kinderrechte Schweiz (www.netzwerk-kinderrechte.ch)

NGO-Koordination Post Beijing Schweiz (www.postbeijing.ch)

Pro Juventute (www.pro-juventute.ch)

Schweizerisches Arbeiterhilfswerk – SAH (www.sah.ch)

Schweizerischer Friedensrat – SFR (www.friedensrat.ch)

Schweizerischer Gewerkschaftsbund – SGB (www.sgb.ch)

Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste – vpod/ssp (www.vpod-ssp.ch)

Terre des Hommes – Kinderhilfe (www.tdh.ch)

Der Bericht wurde redigiert von Humanrights.ch / MERS, Hallerstrasse 23, CH-3012 Bern,

Tel. +41 31 302 01 61, mail: info@humanrights.ch, www.humanrights.ch

Schlussredaktion: Ruedi Tobler

Der offizielle Schweizer Bericht ist zu finden unter: www.humanrights.ch (Umsetzung UNO-Abkommen), www.ohchr.org (treaty bodies) oder www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/human/humri/humtr/humrep.html

Zu diesem Bericht

Wir folgen in unserem Bericht der Reihenfolge der Themenliste des Menschenrechtsausschusses vom 20. Mai 2009 (list of issues, CCPR/C/CHE/Q/3, Anhang 2). Aus Zeit- und Platzgründen beschränken wir uns auf Ausführungen zu jenen Fragen, bei denen uns ergänzende bzw. korrigierende Informationen für die Beurteilung des dritten Berichts der Schweiz durch den Menschenrechtsausschuss nützlich erscheinen oder wir die Sichtweise der Zivilgesellschaft für besonders wichtig halten.

Anschliessend greifen wir zusätzlich die Frage der unterschiedlichen Rechtsstellung von ausländischen Staatsangehörigen auf, die uns für die Beurteilung des dritten Berichts der Schweiz ebenfalls von grundsätzlicher Bedeutung erscheint.

Für diesen Bericht wurden auch teilweise aktualisierte Passagen aus drei NGO-Berichten verwendet, mit bester Verdankung an die entsprechenden Netzwerke (zu finden unter www.humanrights.ch «Umsetzung UNO-Abkommen» beim entsprechenden Abkommen):

- **NGO Schattenbericht.** Zum dritten Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Herausgegeben von: NGO-Koordination post Beijing Schweiz, Amnesty International, Schweizer Sektion. Bern, April 2008
- **NGO-Bericht 2008** zum vierten, fünften und sechsten periodischen Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Juni 2008
- **Zweiter NGO-Bericht** an den Ausschuss für die Rechte des Kindes. Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Mai 2009

Bern, Ende September 2009

Inhaltsverzeichnis

Impressum.....	2
Einleitung.....	2
Inhaltsverzeichnis.....	3
Teil I: Themenliste.....	4
Verfassungsmässiger und gesetzlicher Rahmen für die Umsetzung des Pakts (Art. 2).....	4
Frage 1: Rückzug der Vorbehalte.....	4
Frage 2: Anerkennung des ersten Fakultativprotokolls.....	4
Frage 4: Nationaler Menschenrechts-Aktionsplan / Anforderungen an Kantone und Gemeinden / Nationale Menschenrechtsinstitution.....	4
Frage 5: Umsetzung von Art. 50 des Paktes.....	5
Grundsatz der Nichtdiskriminierung und Gleichstellung zwischen Mann und Frau (Art. 2, 3 und 26)....	5
Frage 6: Allgemeines Antidiskriminierungsgesetz auf Bundesebene.....	5
Frage 7: Strategie zur Bekämpfung von Rassismus.....	6
Frage 8: Migrantinnen als Opfer von häuslicher Gewalt.....	7
Recht auf Leben (Art. 6)	7
Frage 9: Unzulängliche Regelung des Waffenbesitzes.....	7
Verbot von Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 7)	8
Frage 13: Angehörige von Minderheiten / Unabhängige Beobachter.....	8
Frage 14: Taserwaffen (Elektroschockpistolen) und Polizeihunde.....	8
Rechte der Ausländer, Recht auf Privatsphäre, Schutz von Familie und der Minderjährigen (Art. 13, 17, 23 und 24)	9
Frage 16: Unentgeltlicher Rechtsbeistand für Asylbewerber.....	9
Frage 17: Lebensbedingungen der Asylbewerber.....	9
Schutz der Minderjährigen (Art. 24)	10
Frage 20: Prävention von sexuellem Missbrauch.....	10
Rechte der Minderheiten (Art. 27)	11
Frage 21: Fahrende.....	11
Verbreitung von Informationen zu Pakt und Fakultativprotokoll (Art. 2).....	12
Frage 22	12
Teil II: Revidiertes Asyl- und neues Ausländergesetz	13
Unterschiedliche Rechtsstellung von ausländischen Staatsangehörigen (Art. 2, 7, 12, 13, 17, 23, 24, 26) 13	13
1. Staatsangehörige der EU	13
2. Staatsangehörige von Nicht-EU-Staaten.....	13
a) Für Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern und Personen mit Niederlassungsbewilligung.....	14
b) Familienangehörige von Personen mit Aufenthaltsbewilligung oder Kurzaufenthaltsbewilligung	14
c) Fristen für den Familiennachzug.....	14
3. Anerkannte Flüchtlinge.....	14
a) Familiennachzug für Familienangehörige von Flüchtlingen mit Asyl.....	14
b) Familiennachzug für Familienangehörige von Flüchtlingen mit vorläufiger Aufnahme.....	14
4. Diskriminierender Eingriff ins Familienleben.....	15
a) Diskriminierung von Schweizer Staatsangehörigen beim Familiennachzug.....	15
b) Diskriminierung beim Familiennachzug aufgrund ihrer Vermögensverhältnisse.....	15
c) Einschränkung des Familienlebens aufgrund von Fristen.....	16
Universal Periodic Review (UPR).....	17
Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD)	17
Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW).....	17
Ausschuss gegen Folter (CAT).....	18
Anmerkungen	18
Glossar	20
Anhänge 1 bis 5.....	21, 23, 26, 30, 32

Teil I: Themenliste

Verfassungsmässiger und gesetzlicher Rahmen für die Umsetzung des Pakts (Art. 2)

Frage 1: Rückzug der Vorbehalte

Wir beschränken uns an dieser Stelle auf den *Vorbehalt zu Art. 26 CCPR* (umfassender Schutz durch das Gesetz). Es sind keine Bemühungen sichtbar, dass der Vorbehalt zurückgezogen werden soll. Immer noch argumentiert der Bundesrat, dass vermieden werden soll, dass der Geltungsbereich von Artikel 26 weiter geht als jener von Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Ziff. 353 Dritter Staatenbericht der Schweiz). Die Schweiz hat denn auch das Zusatzprotokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹ vom 4. November 2000, welches ein allgemeines, nicht akzessorisches Diskriminierungsverbot vorsieht, ebenfalls weder ratifiziert noch unterzeichnet. Gegen die Verletzung des Diskriminierungsverbotes ist damit bis heute die Situation unverändert und es ist keine „wirksame“ Beschwerde im Sinne von Art. 2 Abs. 3 CCPR weder innerstaatlich (aufgrund von Art. 191 Bundesverfassung², der Bundesgesetze für die rechtsanwendenden Behörde als massgebend erklärt) noch auf internationaler Ebene bezüglich allen paktwidrigen Bundesgesetzen möglich.

Frage 2: Anerkennung des ersten Fakultativprotokolls

Obwohl der Bundesrat verschiedentlich das *Individualbeschwerdeverfahren* als wünschbar bezeichnet hat und dessen Ratifizierung im Legislaturprogramm 1999-2003 noch enthalten war, ist das Thema in den letzten Jahren kein Thema der Politik und der Verwaltung mehr. Die Schweiz hat mit Datum vom 29. September 2008 allerdings das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) ratifiziert. Für die NGOs ist unverständlich, weshalb nicht gleichzeitig das Fakultativprotokoll zum CCPR anerkannt wird. Die Schweiz ist übrigens innerhalb von Europa eines von ganz wenigen Ländern, das die Individualbeschwerde zum Zivilrechtspakt nicht zulässt.

Frage 4: Nationaler Menschenrechts-Aktionsplan / Anforderungen an Kantone und Gemeinden / Nationale Menschenrechtsinstitution

Bezüglich der Problematik, dass die Schweiz keine *griffigen Mechanismen* kennt, *welche die Umsetzung der Menschenrechte in allen Kantonen und Gemeinden gewährleisten*, sind seit der letzten Überprüfung keine Fortschritte erzielt worden. Die Respektierung der Autonomie von Kantonen und Gemeinden dient als Begründung für die Nichtwahrnehmung seiner diesbezüglichen Verantwortung durch den Bund. Es gelangen kaum Informationen über die aus dem CCPR fliessenden Verpflichtungen an die Öffentlichkeit oder an die kantonalen und kommunalen Behörden. Die Sorge, welche der Ausschuss in Ziffer 6 seiner Empfehlungen vom November 2001 mit Blick auf die föderale Struktur der Schweiz geäussert hat, ist deshalb immer noch berechtigt.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass in vielen Bereichen *keine Daten greifbar* sind, welche ein Urteil über die Umsetzung der Paktrechte zulassen.

Das *Fehlen einer nationalen Menschenrechtsinstitution* (NHRI) ist gerade auch in diesem Zusammenhang besonders zu beklagen. Seit rund 8 Jahren ist die Forderung nach einer solchen Institution in den Eidgenössischen Räten hängig (siehe Ziff. 367 Dritter Staatenbericht der Schweiz). Im Juli 2009 kam der Bundesrat zum Schluss, dass die Schaffung einer NHRI «verfrüht» wäre; er will für eine Pilotphase von fünf Jahren lediglich bei ausgewählten Universitätsinstituten gewisse Dienstleistungen im Menschenrechtsbereich beziehen.

Frage 5: Umsetzung von Art. 50 des Paktes

Wie schon bei Frage 4 erwähnt entzieht sich der Bund weitestgehend seiner Verantwortung. Kantone und Gemeinden zur Umsetzung des Paktes anzuhalten. Dementsprechend gibt es praktisch *keine institutionalisierten Mechanismen zur Koordination und zum Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen* in Bezug auf die Empfehlungen des Ausschusses (was in ähnlicher Weise für alle Konventionsausschüsse gilt). Eine *Übersetzung der Empfehlungen* in die Landessprachen hat nicht stattgefunden, wobei zufällig Französisch eine UNO-Sprache ist (siehe auch die Ausführungen zu Frage 22). Die Schweiz hat auch dem Deutschen Übersetzungsdienst der UNO kein Mandat für die Übersetzung der sie betreffenden Empfehlungen erteilt.

Grundsatz der Nichtdiskriminierung und Gleichstellung zwischen Mann und Frau (Art. 2, 3 und 26)

Frage 6: Allgemeines Bundesgesetz zur Antidiskriminierung

Die Schweiz wurde nicht nur von Menschenrechtsausschuss sondern verschiedentlich auch vom Ausschuss gegen Rassismus CERD sowie vom Menschenrechtsrat im Rahmen des UPR-Verfahrens wegen des mangelhaften rechtlichen Schutzes vor Diskriminierung – insbesondere vor Diskriminierung durch Private – kritisiert. Der *rechtliche Schutz vor Diskriminierung* ist in der Schweiz denn auch *uneinheitlich, kompliziert und lückenhaft* geregelt. Je nach Bereich (Arbeit, Dienstleistungen), Sphäre (öffentlich-rechtliche Sphäre, Privatsphäre) sowie Diskriminierungsmotiv (Geschlecht, Rasse, Ethnie und Religion, Behinderung etc.) gelten andere Regeln. Explizite Diskriminierungsgesetze gibt es lediglich in den Bereichen Geschlechterdiskriminierung³ (beschränkt auf den Bereich Arbeit) und Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen⁴ (im Wesentlichen beschränkt auf den öffentlich-rechtlichen Bereich). Im Bereich rassistischer Diskriminierung besteht sodann ein expliziter strafrechtlicher Schutz, der von Amtes wegen gewährt werden muss⁵ (Art. 261^{bis} Strafgesetzbuch). Zum Schutze vor Diskriminierung durch Private im Bereich Arbeit, Wohnen und Dienstleistung muss in der Regel jedoch auf implizite Regeln des Privatrechts (wie zum Beispiel der Grundsatz von Treu und Glauben in Art. 2 ZGB⁶, allgemeine Regeln zum Schutz der Persönlichkeit in Art. 28 ZGB sowie den Schutz der Persönlichkeit im Arbeitsrecht Art. 328 OR⁷ oder etwa den allgemeinen Kündigungsschutz in Art. 328 OR) zurückgegriffen werden.

Der Bundesrat vertritt regelmässig die Meinung, dass die bestehenden Instrumente ausreichend sind. Mit der Tatsache, dass diese in der Praxis vor allem bei Diskriminierung in den Bereichen Arbeit, Wohnen und Dienstleistung keine Anwendung finden und damit keinen effizienten Schutz im Sinne von Art. 2 CCPR bieten, hat er sich bis heute soweit ersichtlich nie auseinandergesetzt. Bekannt geworden sind denn auch gerade mal eine Handvoll einschlägiger Urteile, wobei zwei davon in die achtziger- bzw. neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts zurückreichen. Zitiert werden zum Beweis der Tauglichkeit der bestehenden Gesetze in der Regel zwei neuere Urteile, in denen ein Lausanner bzw. Zürcher Gericht eine Diskriminierung bei der Anstellung feststellte. In einem dieser Fälle wurde eine Frau von einem privaten Alterspflegeheim wegen ihrer Hautfarbe nicht eingestellt; im anderen Fall wurde eine Frau wegen ihrer Herkunft beziehungsweise wegen des Tragens eines Kopftuches die Stelle als Raumpflegerin verweigert. Kein einziger Fall ist jedoch zum Beispiel bekannt geworden, in dem sich jemand mittels des allgemeinen Persönlichkeitsschutz von Art. 28 ZGB gegen eine Diskriminierung zum Beispiel wegen der sexuellen Orientierung, der ethnischen Herkunft, der Religion oder wegen des Alters erfolgreich wehren konnte. Aber auch der Schutz des Obligationenrechts, welcher z.B. bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten gewisse Prozess erleichterungen bis zu einer Prozesssumme von Fr. 30'000 vorsieht (gemäss Art. 343 OR), konnte bis jetzt soweit ersichtlich in Diskriminierungsfällen nicht fruchtbar gemacht werden.

Die Praxis zum Bundesgesetz von 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben andererseits hat gezeigt, dass die Schaffung spezifischer Regeln, welche den von Diskriminierung Betroffenen das Einklagen einer Diskriminierung erleichtern, dazu geführt hat, dass sich Frauen erfolgreich gegen ihre Diskriminierung am Arbeitsplatz wehren können. Vorgesehen sind im Gleichstellungsgesetz ein – niederschwelliges – Schlichtungsverfahren, ein Beschwerde- und Klagerecht von Organisationen, ein Verfahren,

wonach das Gericht von Amtes wegen den Sachverhalt abzuklären hat (Untersuchungsverfahren anstelle des im Zivilrecht üblichen Dispositionsverfahren) sowie in gewissen Fällen eine Erleichterung der Beweislast. Als entscheidend hat sich sodann die im Gesetz vorgesehene Kostenlosigkeit des Verfahrens erwiesen. Der Bundesrat hat die positiven Auswirkungen des Gleichstellungsgesetzes anlässlich dessen Evaluation denn auch anerkannt. Trotzdem ist er nicht gewillt, diesen Schutz auf alle von Diskriminierung betroffenen Gruppen auszudehnen. Das Parlament weigert sich bis heute ebenfalls, sich der Thematik anzunehmen. Es ist bis heute auf keine Vorstösse zur Verbesserung des Diskriminierungsschutzes eingetreten. Zwei entsprechende Motionen hat es im Frühling 2009 unbehandelt abgeschrieben.⁸ Eine Parlamentarische Initiative, welche 2007 eingereicht wurde und das Parlament auffordert, ein allgemeines Gleichbehandlungsgesetz zu schaffen, hat die vorberatende Kommission ohne einlässliche Diskussion abgelehnt mit folgender Begründung: «Auch wenn sie [die Kommission für Rechtsfragen] die Rechtsgleichheit und das verfassungsmässige Diskriminierungsverbot für zentral hält, sieht die Mehrheit der Kommission in diesem Bereich keinen Bedarf an weiterer Gesetzgebung. (...) Wenn das geforderte Gesetz materiell nicht weiter gehen soll als das bestehende Recht, sondern lediglich Symbolfunktion habe bzw. nur der Prävention dienen soll, ist es auf grundsätzlichen Gründen als überflüssig abzulehnen. Soll das Gesetz weiter gehen – beispielsweise indem es die Beweislastumkehr einführt, kann dies in der Praxis zu konkreten Schwierigkeiten beispielsweise im Arbeits- oder auch im Mietrecht führen. Der Grundsatz der Vertragsfreiheit würde geschwächt. Aus diesen Gründen beantragt die Mehrheit, der Initiative keine Folge zu geben.» Der Nationalrat hat am 21. September 2009 der Initiative mit 117 gegen 55 keine Folge gegeben.⁹ Die Empfehlungen des Menschenrechtsausschusses wie auch diejenigen des CERD sind weder vom Bundesrat noch vom Parlament in irgendeiner Form offiziell zur Kenntnis genommen und in die Diskussion miteinbezogen worden.

Frage 7: Strategie zur Bekämpfung von Rassismus

Die Schweiz ist 1994 der Antirassismuskonvention der UNO beigetreten und hat in diesem Zusammenhang die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus geschaffen und sie in der Folge mit der Fachstelle zur Rassismusbekämpfung ergänzt. Aber zur Entwicklung einer gemeinsamen Strategie von Bund, Kantonen und Gemeinden zur Bekämpfung hat dies nicht geführt. In Bezug auf die Frage, was die Schweiz zur Bekämpfung der Stigmatisierung von Ausländern gemacht hat, verweisen wir auf die Empfehlungen des Antirassismus-Ausschusses zum dritten Bericht der Schweiz:¹⁰

7 Der Ausschuss stellt mit Bedauern fest, dass der Vertragsstaat bei der Bekämpfung rassistischer und fremdenfeindlicher Haltungen gegenüber gewissen Minderheiten, insbesondere Schwarzen, Muslimen, Fahrenden, Immigranten und Asylsuchenden, keine substanziellen Fortschritte erzielt hat. Er ist besonders besorgt über die infolge der negativen Wahrnehmung von ausländischen Personen und Angehörigen gewisser Minderheiten aufgetretene Feindseligkeit, die in Volksinitiativen zum Ausdruck kam, die den Grundsatz des Diskriminierungsverbots in Frage stellen. Der Ausschuss bedauert, dass das Rassendiskriminierungsverbot im Laufe der Berichtsperiode wiederholt gegen Angriffe aus politischen Kreisen, einschliesslich Forderungen nach dessen Abschaffung oder Einschränkung, verteidigt werden musste.

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, noch stärkere Anstrengungen zu unternehmen, um mittels Informations- und Aufklärungskampagnen Vorurteile gegenüber ethnischen Minderheiten zu bekämpfen und den Dialog zwischen ethnischen Gruppen und die Toleranz in der Gesellschaft zu fördern, vor allem auf der Ebene der Kantone und Gemeinden. Der Vertragsstaat sollte die Umsetzung der vom Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz im Anschluss an seinen Besuch 2006 in der Schweiz abgegebenen Empfehlungen sowie entsprechender Empfehlungen der Arbeitsgruppe für die universelle periodische Überprüfung von 2008 in Erwägung ziehen.

9 Der Ausschuss nimmt zwar zur Kenntnis, dass das Übereinkommen ein integraler Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung ist und einige seiner Bestimmungen direkt vor Schweizer Gerichten geltend gemacht werden können, er ist aber weiterhin besorgt über das Fehlen einer umfassenden Zivil- und Verwaltungsgesetzgebung und Strategien zur Prävention und Bekämpfung rassistischer Diskriminierung in allen Bereichen, sowie über die Tatsache, dass nur 10 von 26 Kantonen ein Antidiskriminierungsgesetz verabschiedet haben.

Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, einen nationalen Plan und Vorschriften auf allen staatlichen Ebenen gegen Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und andere Formen von Intoleranz zu verabschieden. Der Vertragsstaat sollte angemessene finanzielle Ressourcen für die Umsetzung des Übereinkommens bereitstellen und sicherstellen, dass der Plan in andere Mechanismen zur Durchsetzung der Menschenrechte in der Schweiz eingebunden wird.

- 10 Der Ausschuss (...) stellt fest, dass die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), die den Auftrag hat, Rassendiskriminierung zu verhindern und den Dialog zwischen ethnischen Gruppen zu fördern, über ungenügende Mittel verfügt.

Der Ausschuss (...) wiederholt seine Empfehlung, wonach die Mittel der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus aufgestockt und der Dialog mit der EKR regelmässiger geführt werden sollte.

Frage 8: Migrantinnen als Opfer von häuslicher Gewalt

Gewaltbetroffene Frauen mit unsicherem oder vom Mann abhängigem Aufenthaltsstatus befinden sich weiterhin *in einer besonders prekären Situation*, weil sie befürchten müssen, im Falle einer Trennung vom (gewalttätig gewordenen) Ehemann ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz zu verlieren. Diese Angst führt dazu, dass diese Frauen die vorhandenen Unterstützungsangebote und Klagemöglichkeiten oft gar nicht in Anspruch nehmen und erst recht nicht eine Anzeige bei der Polizei einreichen.

Politische Bemühungen, einen im Bundesrecht verankerten Aufenthaltsanspruch für gewaltbetroffene Migrantinnen zu schaffen, scheiterten. Auch im neuen Ausländergesetz¹¹ wurde lediglich eine Kann-Bestimmung eingeführt. Diese macht ein Bleiberecht zudem vom Grad der „Integration“ abhängig. Massstab hierfür sind die Integration im Arbeitsmarkt (bei Frauen, die sich um Haushalt und gemeinsame Kinder kümmern, meist nicht gegeben) und die soziale und gesellschaftliche Integration. Oft sind auch Schweizer Kinder von einer Ausreisepflicht betroffen, da der ausländischen Mutter der Verbleib in der Schweiz verweigert wird und die minderjährigen Kinder der Mutter ins Ausland folgen.

- Im Bereich der Aufenthaltsbestimmungen für Ausländerinnen müssen klare, niederschwellige Kriterien sowie Kontrollmechanismen eingeführt werden, damit gewaltbetroffene Migrantinnen auch tatsächlich ein Aufenthaltsrecht erhalten. Kantonale Ausländerbehörden müssen vermehrt für die Thematik der häuslichen Gewalt sensibilisiert und geschult werden. Besondere Strategien zum Schutz gewaltbetroffener Migrantinnen dürfen aber keinesfalls mit kulturalistischen, rassistischen Argumentationen und Massnahmen verbunden werden.
- Die Kantone müssen ihren Ermessensspielraum bei der Umsetzung dieser ausländerrechtlichen Bestimmungen unbedingt soweit wie möglich zugunsten der betroffenen Frauen ausnützen.
- Damit eine Übersicht im föderalistischen System gewährleistet ist, muss das Bundesamt für Statistik in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Polizei regelmässig aussagekräftige Daten zuhanden der Justizbehörden, weiterer kantonaler Behörden sowie der Parlamente zusammenstellen.

Recht auf Leben (Art. 6)

Frage 9: Unzulängliche Regelung des Waffenbesitzes

Die starke Waffenlobby verhindert seit jeher eine strenge Waffengesetzgebung in der Schweiz. Erst der Beitritt zum Schengen-Abkommen der EU hat die Angleichung des Schweizer Waffenrechts an die europäischen Minimalstandards faktisch erzwungen. Unabhängig von dieser Gesetzgebung sind die Angehörigen der Armee jedoch immer noch verpflichtet, ihre Waffe bis zur Erfüllung der Wehrpflicht zuhause aufzubewahren. Dies soll nun unter dem Druck einer Volksinitiative für eine restriktivere Waffengesetzgebung in dem Sinne gelockert werden, dass Armeeangehörige ihre Dienstwaffe freiwillig Zeughäusern zur Aufbewahrung übergeben können, was allerdings – nicht zuletzt angesichts der damit verbundenen Umstände – nur von einer kleiner Minderheit benutzt werden wird. Und noch immer haben die Armeeangehörigen das Recht, ihre Dienstwaffe

nach Beendigung der Wehrpflicht zu behalten. So streut die Armee jährlich Hunderte von Sturmgewehren in der Bevölkerung. *Bei den jungen Männern sind Schusswaffen das häufigste Mittel, um Suizid zu begehen*, weil sie leicht zur Verfügung stehen und in der Regel tödlich wirksam sind. Eine strengere Waffengesetzgebung wäre ein einfaches Mittel, die im internationalen Vergleich hohe Zahl von Suiziden zu reduzieren.

Verbot von Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 7)

Frage 13: Angehörige von Minderheiten / Unabhängige Beobachter

Bisher stellen *nur wenige Kantone* (soweit bekannt handelt es sich um Basel-Stadt, Schwyz, Genf, Bern und Neuchâtel) *Polizeibeamte aus Minderheitsgruppen* an. In vielen Kantonen bestehen gesetzliche Hindernisse für die Einstellung von Personen mit Migrationshintergrund. Die Kantone fordern einerseits die schweizerische Staatsbürgerschaft für die Anstellung und andererseits ein tiefes Maximalalter. Positiv ist die Politik in Basel-Stadt zu erwähnen, denn hier sieht das Polizeigesetz bereits seit geraumer Zeit die Möglichkeit vor, Migrant/-innen ohne schweizerische Nationalität zu rekrutieren. Zusätzlich wurde das Rekrutierungsalter auf 40 Jahre erhöht und es werden Teilzeitpensen zugelassen.

Frage 14: Taserwaffen (Elektroschockpistolen) und Polizeihunde

Der Bundesrat liess sich seinerzeit im Vernehmlassungsverfahren überzeugen, dass der Einsatz von «Taser»-Waffen bei Ausschaffungen verfehlt ist. Nicht so die Mehrheit im Parlament, die im März 2008 den Einsatz von Elektroschockwaffen definitiv ins Zwangsangwendungsgesetz¹² aufgenommen hat.

Obwohl Elektroschockwaffen als «nichttödliche Waffen» bezeichnet werden, sind in den USA und in Kanada gemäss einer Untersuchung von Amnesty International zwischen 2002 und Ende 2007 rund 300 Menschen an den direkten oder indirekten Folgen eines «Taser»-Einsatzes gestorben. Bis heute gibt es keine umfassende und unabhängige Studie über den Gebrauch und die Auswirkungen von Elektroschockwaffen. Dies gilt speziell für den Einsatz gegen Menschen, die unter Herzbeschwerden leiden, unter Drogeneinfluss stehen oder die einer speziellen Stresssituation ausgesetzt sind, wie es bei Personen der Fall ist, die unter Zwang zurückgeschafft werden sollen.

Der *Einsatz von Elektroschockwaffen* («Taser»-Waffen) ist deshalb im Rahmen von Zwangsmassnahmen *zur Rückschaffung von AusländerInnen völlig unverhältnismässig*. Im Rahmen einer Kampagne «Menschenrechte gelten auch im Polizeieinsatz» hat die Schweizer Sektion von Amnesty International mit zahlreichen Polizeikommandanten gesprochen, die sich klar gegen die Anschaffung von Taser-Waffen für ihre Polizeicorps ausgesprochen haben. Und selbst verschiedene Polizeichefs, die den Einsatz von Tasern in ihren Corps eingeführt haben, erachteten deren Einsatz im Rahmen der Zwangsmassnahmen als völlig unverhältnismässig.

Auch der *Einsatz von Hunden* als Hilfsmittel *bei Zwangsmassnahmen ist absolut unverhältnismässig*. Dies umso mehr, als diese in der grossen Mehrheit der Fälle nicht bei Kriminellen oder gefährlichen Personen angewandt werden, sondern bei Ausländerinnen und Ausländern, deren einziger Gesetzesverstoss es ist, sich illegal in der Schweiz aufzuhalten. Auch wenn die Hunde, insbesondere bei der Rauschgiftfahndung, der Polizei manchmal eine nützliche Hilfe sind, sind sie genauso ein Mittel zur Einschüchterung oder sogar zur Demütigung. Diese Angst kann zusätzliche Spannungen herbeiführen und in Panik und Eskalation bei der Anwendung von Zwangsmassnahmen resultieren.

Rechte der Ausländer, Recht auf Privatsphäre, Schutz von Familie und der Minderjährigen (Art. 13, 17, 23 und 24)

Frage 16: Unentgeltlicher Rechtsbeistand für Asylbewerber

Grundsätzlich ist *unentgeltlicher Rechtsbeistand* durch die Bundesverfassung (Art. 29) unter gewissen Bedingungen (Bedürftigkeit der Partei, nicht von vorneherein aussichtsloses Rechtsbegehren, Notwendigkeit eines Rechtsbeistands) garantiert. Im Falle von Asylsuchenden wird diese Garantie restriktiv ausgelegt und entsprechende Gesuche scheitern regelmässig am Erfordernis der positiven Erfolgsaussichten und am Erfordernis der Notwendigkeit eines Rechtsbeistandes. Voraussetzung, diese Garantie in Anspruch zu nehmen ist sodann, dass den Asylsuchenden überhaupt der Zugang zu Rechtsberatung ermöglicht wird.

Gemäss Asylgesetz beziehungsweise Asylverordnung¹³ über Verfahrensfragen ist denn auch der *Zugang zu Rechtsberatung und Rechtsvertretung* sicherzustellen.¹⁴ Die „Kostenlosigkeit“ der Beratung wird hingegen von den Hilfswerken und sonstigen nicht-staatlichen Organisationen garantiert, welche ihre Tätigkeit zum grössten Teil privat und – als Folge der in den letzten Jahren zunehmend fremdenfeindlicheren Stimmung in Gesellschaft und Politik – unter immer grösseren Schwierigkeiten mit Spendengeldern zu finanzieren versuchen.

In der Praxis ist auch der Zugang nicht immer garantiert, zum Beispiel weil die Beratungsstellen zu weit von den Empfangs- und Verfahrenszentren entfernt liegen (Rechtsberatung wird in den Zentren nicht erlaubt) oder die Asylsuchenden die Zentren gar nicht verlassen dürfen oder weil die Beratungsstellen von den Hilfswerken aufgrund fehlender Ressourcen nicht rund um die Uhr besetzt werden können.

Für Asylsuchende, wie auch für weitere Ausländer und Ausländerinnen (zum Beispiel solche in Ausschaffungshaft) erweist sich damit bereits der Zugang zu Rechtsbeistand in vielen Fällen als sehr schwierig.

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe wie auch weitere einschlägige NGO fordern deshalb seit langem unentgeltliche Rechtsberatung für Asylsuchende; insbesondere für Asylsuchende, die von einem Nichteintretensentscheid betroffen sind und lediglich eine Frist von 5 Tagen für die Beschwerde einreichung zur Verfügung haben. Von Seiten der Behörden wird regelmässig die fehlende gesetzliche Grundlage für die Einrichtung unentgeltlicher Rechtsberatung angeführt. Effektiv erweist sich ein Ausbau des (mensen-)rechtlichen Schutzes bei den heute herrschenden Kräfteverhältnissen im Bundesparlament als äusserst schwierig.

Frage 17: Lebensbedingungen der Asylsuchenden

Wir sind beunruhigt über die *Behandlung der Asylsuchenden*, die aufgrund eines Nichteintretensentscheides oder eines negativen Asylentscheides *von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden*.¹⁵ Die Behörden wie auch ein Teil der Bevölkerung sind sich nur bedingt bewusst, dass die Menschenrechte für alle Menschen, also auch für die abgewiesenen Asylsuchenden, gelten. Gemäss Art. 12 Bundesverfassung haben diese Menschen Anspruch auf Hilfe, Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Die ausgerichtete Hilfe lässt in vielen Fällen jedoch kein menschenwürdiges Leben zu. Die *ausbezahlten Beträge* für das tägliche Überleben reichen in einigen Kantonen *kaum für eine ausreichende Ernährung* (z.B. bezahlt der Kanton Solothurn Fr. 24.– pro Tag für eine fünfköpfige Familie). Vor allem Familien und Kinder leiden unter der minimalen täglichen Unterstützung und den ihnen zugewiesenen, *oft sehr prekären* – z.B. kleinen, oder abgelegenen und schwer zu erreichenden – *Unterkünften*. Besorgniserregend ist jedoch, dass die gesetzlich eingeführte Möglichkeit, Asylsuchende von der Sozialhilfe auszuschliessen, dazu geführt hat, dass diese Personen tendenziell generell *als rechtlos behandelt* werden. Sie werden von den Behörden als lästig empfunden, kontrolliert und herumgeschubst. Eine Reihe von Kantonen (Solothurn, Zürich, Waadt, Bern, Graubünden) ist – als weiteres Beispiel – dazu übergegangen, abgewiesenen Asylsuchenden die *Grundleistungen der Krankenkassen zu verweigern* und sie haben Spitäler und Ärzte angewiesen, rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende nur noch in Notfällen medizinisch zu versorgen.¹⁶ Wie auch das Bundesamt für Gesundheit bestätigte, steht diese Praxis im Widerspruch zum Krankenversicherungsgesetz, welches ein Versicherungsobligatorium für alle in der Schweiz wohnhaften Personen vorsieht.¹⁷

Die schweizerische Gesetzgebung sieht die *Inhaftierung ausländischer Minderjähriger* zwischen 15 und 18 Jahren während der Vorbereitung des Entscheids über ihre Aufenthaltsberechtigung, zur Sicherstellung des

Vollzugs der Weg- oder Ausweisung oder in Durchsetzungshaft vor. Eine solche Inhaftierung kann sogar *bis zu zwölf Monaten* dauern.¹⁸

355 Fälle von Inhaftierung von Ausländern zwischen 15 und 17 Jahren wurden von 2002 bis 2004 erhoben.¹⁹ Die Ausschaffungshaft betrifft fast ausschliesslich unbegleitete, grossmehrheitlich männliche Minderjährige. Die Haftdauer der Minderjährigen ist in der Regel länger als jene von Erwachsenen.²⁰ Da die Ausschaffung von Minderjährigen schwieriger zu bewerkstelligen ist als jene von Erwachsenen, weil sie Begleitmassnahmen erfordert, verlängern gewisse Kantone die Haft, bis die Betroffenen die Volljährigkeit erreicht haben und keine besonderen Massnahmen mehr nötig sind. Im weiteren trennt die Mehrheit der Kantone die Minderjährigen während der Haft nicht von den Erwachsenen, oder aber sie trennen Minderjährige von ihrer Familie, wenn diese auch inhaftiert ist.

Es bestehen stossende Ungleichheiten in der Praxis zwischen den Kantonen. In der Tat kommen 162 der 355 Fälle allein aus dem Kanton Zürich, gefolgt von Baselland mit 42 und Bern mit 39 Fällen. Im Gegensatz dazu haben die Kantone Genf, Neuenburg und Waadt verwaltungsinterne Bestimmungen erlassen, die Ausschaffungshaft bei Minderjährigen verbieten.

Kein Kind sollte in Haft gesetzt werden, nur weil sein Unrecht darin besteht, unbegleitet zu sein, und auch nicht wegen seinem Status aus der Perspektive von Einwanderungs- oder Aufenthaltsgesetzgebung oder wegen einer solchen Regelung. Jedes Kind hat Anrecht auf Freiheit. Überdies ist die vorgesehene Haftdauer zu lang und die Minderjährigen werden nicht in jedem Fall von den Erwachsenen getrennt. Die Artikel 9 und 10 des CCPR werden damit nicht eingehalten.

Schutz der Minderjährigen (Art. 24)

Frage 20: Prävention von sexuellem Missbrauch

In der Schweiz *fehlt eine nationale, repräsentative Statistik* über Fälle von *Kindesmisshandlungen* und -missbrauch. Erhebungen der Kinderschutzgruppe des Zürcher Kinderspitals zeigen für das Jahr 2008 eine Zunahme dort gemeldeter oder entdeckter Verdachtsfälle. Die schweizerischen Kinderkliniken wollen nun die statistische Auswertung ihrer Erfahrungen schweizweit koordinieren. Es bleiben Datenlücken zu Kindesmisshandlung und -missbrauch, die sich nicht in pädiatrischen Kliniken zeigen.

In der Schweiz fehlen auch nationale, repräsentative Studien zur Prävalenz von sexueller Gewalt an Kindern. Die Fachpersonen des Projektes «Detailkonzept für ein Nationales Kinderschutzprogramm»²¹ gehen davon aus, dass ein Drittel der *sexuellen Übergriffe an Kindern* durch – vorwiegend männliche – Minderjährige ausgeübt werden. Frühes gewalttätiges Verhalten gilt als Früherkennungsfaktor und frühe Sexualdelinquenz als Risikofaktor für Rückfälligkeit. Früherkennung mit entsprechender Prävention für sexuell auffällige Minderjährige sind daher wichtige Ansatzpunkte einer Strategie gegen sexuelle Gewalt an Kindern.

Die zivilrechtlichen Kinderschutzmassnahmen im schweizerischen Recht (Artikel 307ff ZGB) sehen abgestufte Interventionsmöglichkeiten vor, die von einer Unterstützung der Eltern bis zum Entzug der Obhut oder der elterlichen Sorge reichen. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 52²² wurde die tatsächliche Praxis der Kantone zu diesen Bestimmungen untersucht. Die Studie zeigt unter anderem, dass sich Art und Häufigkeit von Massnahmen je nach Kanton und Behörden rechtsstaatlich bedenklich unterscheiden, mit unmittelbar nachteiligen Auswirkungen auf betroffene Kinder. So werden bei Kindern mit Wohnsitz an Orten mit wenig erfahrenen Behörden unabhängig von der Schwere des Falles einschneidendere Massnahmen angeordnet als an Orten mit fallerfahrenen Behörden.²³

Das revidierte Vormundschaftsrecht sieht in Artikel 440 Absatz 1 ZGB neu vor, dass die Kinderschutzbehörde eine Fachbehörde sein muss. Leider fehlen weitergehende Vorgaben für die Behördenorganisation der Kantone. Es ist deshalb zu befürchten, dass zumindest in einzelnen Kantonen selbst elementare Voraussetzungen einer fachkundig handelnden Behörde, wie deren interdisziplinäre Zusammensetzung oder die Grösse ihres Einzugsgebietes, nicht realisiert werden.

Für das Nationale Forschungsprogramms 52 wurde eine *Studie zur häuslichen Gewalt* aus Sicht von Kindern und Jugendlichen erstellt.²⁴ Sie zeigt, dass die Massnahmen und Interventionspraxis bei häuslicher Gewalt stark auf Opfer und Täter ausgerichtet sind, während die Mitbetroffenheit von Kindern unterschätzt wird. Im

Rahmen dieser Studie und des Projektes «Detailkonzept für ein Nationales Kinderschutzprogramm» sind Massnahmen entwickelt worden. Dazu gehören Richtlinien, wann Kinderschutzbehörden einzuschalten sind oder zur Vorgehensweise, wenn bei häuslicher Gewalt polizeilich interveniert werden muss (Einsatz ausgebildeter Polizeikräfte oder Beizug geschulter Mitarbeitender der Jugendhilfe). Ferner eine zeitnahe und unabhängige Abklärung der Situation der Kinder und die Entwicklung niederschwelliger Informations-, Beratungs- und spezifischer Unterstützungsangebote für Kinder, die im Kontext von häuslicher Gewalt aufwachsen.

Daraus ergeben sich die folgenden Postulate an die Schweiz; sie soll

- eine repräsentative Statistik über Gefährdungsmeldungen, Verdachts- und nachgewiesene Misshandlungs- und Missbrauchsfälle aller Kinderschutzstellen und -behörden aufbauen und eine repräsentative Studie zur Prävalenz sexueller Gewalt an Kindern durchführen.
- Massnahmen zur Früherkennung sexuell grenzverletzender Minderjähriger mit entsprechender Prävention ergreifen.
- bei der Umsetzung des neuen Vormundschaftsrechts gewährleisten, dass fachkompetente Kinderschutzbehörden eingesetzt werden, die ein territoriales Einzugsgebiet zwischen 50'000 und 100'000 Einwohner haben.
- Konzepte für schulische Prävention von häuslicher Gewalt und spezifische Interventionen entwickeln sowie schweizweit koordinierte Massnahmen zur Unterstützung von Kindern ergreifen, die in Situationen häuslicher Gewalt aufwachsen.

Rechte der Minderheiten (Art. 27)

Frage 21: Fahrende

Bereits seit über 30 Jahren weisen die Repräsentanten der Fahrenden auf den *Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen* sowie auf die zunehmende Einschränkung des Wohnrechts auf spontanen Halt in den meisten Regionen der Schweiz hin. Studiengruppen, verschiedene Stiftungen wie auch Kantone haben diesen Mangel bestätigt und auch der Bericht des Bundesrates zur Situation der Fahrenden von 2006 anerkennt die Probleme.²⁵ Trotzdem zeigen weder der Bundesrat noch der schweizerische Gesetzgeber einen konsequenten Willen, dieser Situation mit wirkungsvollen Massnahmen zu begegnen. Der Bundesrat versprach in den nächsten Jahren abzuklären, ob nicht frühere Militärareale des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) als Stand- und Durchgangsplätze verwendet werden können. Ansonsten verweist er aber darauf, dass Massnahmen im Bereich Raumplanung Sache der Kantone sei.

Bis auf ein paar wenige Ausnahmen fehlt auch bei den Kantonen und Gemeinden der Wille, gemäss dem Bundesgerichtsentscheid von 2003 den Rechten der Fahrenden zum Durchbruch zu verhelfen. Zum Teil wird den Fahrenden beschieden, dass nicht genügend Boden zur Verfügung stehe, was insofern stossend ist, als für das Freizeitvergnügen anderer Gruppen, etwa Golfspielende, Segelflieger und Hobbycamper durchaus Platz zur Verfügung gestellt wird. Zum Teil begründen die Gemeinden ihre Untätigkeit damit, dass es schwierig sei, die Bevölkerung zu überzeugen, zonenrechtliche und baurechtliche Anpassungen zu machen, damit Fahrende bei ihnen eine Stand- oder Durchgangsplatz erhalten. Auch werden finanzpolitische Argumente vorgebracht und gefordert, dass die Schaffung von Plätzen kostenneutral sein müsse. Es gibt aber durchaus positive Beispiele, so etwa den Kanton Graubünden oder die Stadt Zürich. Sie errichteten und errichten diese Plätze im Allgemeinen ohne polarisierende, in sich problematische Volksabstimmungen darüber, ob die sesshafte Mehrheit der fahrenden Minderheit einen Platz im Gesamtterritorium zugestehen solle oder nicht. Wohl können Mehrheitsabstimmungen über die Rechte von Minderheiten diesen bei positivem Verlauf zu besserem Rechtsstatus verhelfen, wie etwa den Jurassiern, die so von einer Minderheit in einem Kanton zu einem eigenen Kanton werden konnten. Andererseits laufen solche Abstimmungen Gefahr, die Grundrechte von Minderheiten, etwa der gleichberechtigten und freien Religionsausübung, zu tangieren (vgl. Schächtverbot, Minarettverbot). Wo die sesshafte Mehrheit über das Recht der fahrenden Minderheit abstimmt, im kommunalen, regionalen oder gesamtstaatlichen Territorien überhaupt legal sich aufhalten zu dürfen, wird das Daseinsrecht dieser Minderheit in Frage gestellt und bei negativem Abstimmungsverlauf negiert. In den meisten Regionen, wo eine zufrieden stellende Regelung des Anspruchs der fahrenden Minderheit auf minimale räumliche Ressourcen

gefunden werden konnte, wurde dies ohne Volksabstimmungen erreicht. Im Kanton Aargau, in der Gemeinde Spreitenbach, wo ein Standplatz einer jesischen Familie im Jahr 2006 einem Warenhausneubau weichen musste, konnte nach Intervention der Radgenossenschaft und des Kantons Aargau ein Ersatzstandplatz innerhalb der Gemeinde gefunden werden, obwohl zwei kommunale Abstimmungen eine Zone für einen solchen Standplatz zuvor abgelehnt hatten. Als hilfreich dabei erwies sich der im offiziellen Bericht erwähnte Passus in der Aargauer Kantonsverfassung betreffend fahrende ethnische Minderheiten.²⁶ Ein ähnlicher Passus findet sich nur in der Verfassung von Basel-Land. Für die neue Verfassung des Kantons Zürich wurde er im Dezember 2002 vom Verfassungsrat abgelehnt. Ebenso fehlt die Erwähnung in der aktuellen Bundesverfassung von 1999. Es ist wünschbar, dass in allen Kantons- sowie in der Bundesverfassung die Existenz und die Rechte der Fahrenden explizit erwähnt werden.

Verbreitung von Informationen zu Pakt und Fakultativprotokoll (Art. 2)

Frage 22

Die *Bedeutung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (CCPR)* – wie auch des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) – ist in der schweizerischen Öffentlichkeit *immer noch sehr klein*. Dies hängt damit zusammen, dass die zuständigen Behörden keinerlei Bemühungen unternehmen, die Pakte bekannt zu machen: Es werden weder die Empfehlungen der Ausschüsse (Concluding Observations) noch die Staatenberichte einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht. Der aktuelle, dritte Bericht der Schweiz zum CCPR wurde dem Ausschuss übermittelt, ohne dass die Öffentlichkeit darüber informiert wurde²⁷. Die Erarbeitung des Berichts geschah ohne jegliche Kontaktnahme mit der Zivilgesellschaft. Die Empfehlungen des Menschenrechtsausschusses von 1996 und 2001 sind nicht in die deutsche, italienische und rätoromanische Sprache übersetzt worden.

Teil II: Revidiertes Asyl- und neues Ausländergesetz

Zusätzlich zu den in der «list of issues» aufgeworfenen Fragen möchten wir die Aufmerksamkeit des Menschenrechtsausschusses auf die folgende Frage lenken:

Unterschiedliche Rechtsstellung von ausländischen Staatsangehörigen (Art. 2, 7, 12, 13, 17, 23, 24, 26)

Mit der letzten Revision des Asylgesetzes und mit dem neuen Ausländergesetz sind faktisch *drei Kategorien von Menschen* geschaffen werden, deren rechtlicher Status sich deutlich unterscheidet:

- EU-Staatsangehörige, deren Rechtsstellung gemäss *EU-Standard* in den bilateralen Abkommen geregelt ist,
- Schweizer Staatsangehörige, die zwar in Bezug auf die politischen Rechte vor allen anderen privilegiert sind, in anderen Bereichen aber *einschränkenden Regelungen* unterworfen sind, die für EU-Staatsangehörige nicht gelten, und schliesslich
- Angehörige von „Drittstaaten“, deren Anwesenheit in der Schweiz nur in Ausnahmefällen erwünscht ist, und *deren Rechte deshalb sowohl rechtlich als auch faktisch drastisch beschnitten sind*.

Darstellen möchten wir dies am Beispiel der gesetzlichen Regelung des Familiennachzugs für ausländische Staatsangehörige.

1. Staatsangehörige der EU

Die Voraussetzungen des Familiennachzugs für ausländische Staatsangehörige aus EU-Ländern und Nicht-EU-Ländern sind in der Schweiz unterschiedlich geregelt. Aufgrund des Freizügigkeitsabkommen²⁸ sieht die Regelung des Familiennachzugs für Angehörige aus EU-Ländern wie folgt aus:

Art. 7 lit. b des Freizügigkeitsabkommens sieht die Regelung des Aufenthaltsrechts der Familienangehörigen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit gemäss Anhang 1 des Abkommens vor. Gemäss Art. 3 Abs. 2 Anhang 1 gelten als Familienangehörige Ehegatten und Verwandte in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind sowie die Verwandten und die Verwandten des Ehegatten in aufsteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird. Zudem sieht Art. 3 den begünstigten Familiennachzug anderer Familienangehöriger vor, denen Unterhalt gewährt wird oder die im Herkunftsland im gleichen Haushalt leben.

Aufgrund dieser Bestimmung besteht für EU-Angehörige sowie ihre Ehegatten (ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit) ein Anspruch auf den Familiennachzug für:

- Ehegatten
- Kinder bis zum 21. Altersjahr
- Eltern, Grosseltern der Ehepartner, sofern ihnen Unterhalt gewährt wird.

2. Staatsangehörige von Nicht-EU-Staaten

Der Familiennachzug für ausländische Staatsangehörige aus Nicht-EU-Ländern ist in dem am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Ausländergesetz geregelt. Die Bestimmungen des Ausländergesetzes gelten im Wesentlichen nur für Nicht-EU-Bürger. Auch für Ehegatten von EU-Bürgern, die die Staatsangehörigkeit eines Drittstaates besitzen, gelten die Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommens und nicht die des Ausländergesetzes. Der Familiennachzug im Ausländergesetz ist in den Artikeln 42ff. geregelt. Die Bestimmungen besagen im Wesentlichen folgendes:

a) Für Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern und Personen mit Niederlassungsbewilligung

Anspruch auf Familiennachzug und somit Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung besteht für ausländische Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von Schweizerinnen und Schweizern sowie von ausländischen Personen mit Niederlassungsbewilligung.²⁹

b) Familienangehörige von Personen mit Aufenthaltsbewilligung oder Kurzaufenthaltsbewilligung

Ausländischen Ehegatten und ledigen Kindern unter 18 Jahren von Personen mit Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung kann der Familiennachzug gestattet werden, falls sie a) zusammenwohnen, b) eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist und c) nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind.³⁰

c) Fristen für den Familiennachzug

Gemäss Art. 47 Ausländergesetz muss der Familiennachzug innerhalb von fünf Jahren geltend gemacht werden; für Kinder über zwölf Jahren innerhalb von 12 Monaten. Die Fristen beginnen

- für Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern mit deren Einreise oder der Entstehung des Familienverhältnisses, und
- für Familienangehörige von Ausländerinnen mit der Erteilung der Aufenthalts- oder der Niederlassungsbewilligung oder der Entstehung des Familienverhältnisses.

Ein Familiennachzug ausserhalb dieser Fristen wird nur bewilligt, wenn wichtige familiäre Gründe vorliegen.³¹ Die wichtigen familiären Gründe werden gemäss Art 75 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit³² auf die Wahrung des Kindeswohls eingeschränkt.

3. Anerkannte Flüchtlinge

In der Schweiz halten sich einerseits anerkannte Flüchtlinge mit Asyl sowie anerkannte Flüchtlinge mit vorläufiger Aufnahme auf. Dies ist eine Besonderheit des Schweizerischen Asylgesetzes, welches in Art. 53 bis 55 vorsieht, dass Flüchtlinge von der Asylgewährung unter bestimmten Umständen ausgeschlossen werden können (z.B. bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit, wenn ihr Verhalten im Ausland, z.B. exilpolitische Aktivitäten, zur Verfolgung geführt hat oder bei einem ausserordentlichen Zustrom von Flüchtlingen in die Schweiz). Bei beiden Personenkategorien handelt es sich um Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention³³. Bei denjenigen mit Asyl ist der ausländerrechtliche Aufenthalt mit einer B- oder C-Bewilligung geregelt, bei denjenigen, die vom Asylstatus ausgeschlossen sind, ist der ausländerrechtliche Aufenthalt mit einer vorläufigen Aufnahme (F-Bewilligung) geregelt.³⁴

a) Familiennachzug für Familienangehörige von Flüchtlingen mit Asyl

Der Familiennachzug für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl kann einerseits asylrechtlich über Art. 51 Abs. 1 Asylgesetz erfolgen: Ehegatten und minderjährige Kinder von Flüchtlingen werden ebenfalls als Flüchtlinge anerkannt und erhalten Asyl. Wollen Ehegatten oder die minderjährigen Kinder dieser Personen nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, so können sie den Familiennachzug ausländerrechtlich aufgrund der oben beschriebenen Bestimmungen des Ausländergesetzes durchführen.

b) Familiennachzug für Familienangehörige von Flüchtlingen mit vorläufiger Aufnahme

Der Familiennachzug für Familienangehörige von Flüchtlingen mit vorläufiger Aufnahme ist in Art. 85 Abs. 7 Ausländergesetz geregelt. Die Bestimmung besagt, dass Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vor-

läufig aufgenommenen Flüchtlingen frühestens drei Jahren nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen werden können, wenn sie zusammenwohnen, eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist und die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist. Damit müssen vorläufig aufgenommene Flüchtlinge nicht nur die gleichen Voraussetzungen für den Familiennachzug erfüllen wie ausländische Staatsangehörige mit einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung, sondern sie werden auch mit einer dreijährigen „Wartefrist“ für den Familiennachzug belegt.³⁵

4. Diskriminierender Eingriff ins Familienleben

Das nachfolgende Beispiel soll die willkürliche und diskriminierende Regelung des Ausländergesetzes verdeutlichen:

Ein in der Schweiz mit einer Jahresaufenthaltsbewilligung B wohnhafte deutsche Staatsangehörige, die mit einem in Deutschland wohnhaften türkischen Staatsangehörigen verheiratet ist, kann gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen ihre Kinder bis zum 21. Altersjahr in die Schweiz nachziehen. Auch die Kinder ihres Ehemannes aus erster Ehe, die im gemeinsamen Haushalt in Deutschland leben, können nachgezogen werden. Ehegatte und Kinder können unabhängig davon, ob die Familie auf finanzielle Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen ist, nachgezogen werden, sofern ein Familienangehöriger einer Arbeit nachgeht.

a) Diskriminierung von Schweizer Staatsangehörigen beim Familiennachzug

Würde es sich bei der Ehegattin um eine Schweizer Staatsangehörige handeln, die mit einem Türken verheiratet ist, und z.B. von Istanbul in die Schweiz ziehen, so könnten sie gestützt auf Art. 42 Abs. 1 Ausländergesetz nur ihre Kinder bis zum 18. Altersjahr nachziehen. Somit benachteiligt das Ausländergesetz schweizerische Staatsangehörige gegenüber Staatsangehörigen der EU.

Würde es sich bei den Ehegatten um zwei in der Schweiz lebende türkische Staatsangehörige mit Jahresaufenthaltsbewilligung B handeln, so bestünde nicht einmal ein Anspruch auf Familiennachzug (Art. 44 ist eine sog. „Kann-Bestimmung“). Die Familie müsste nicht nur zusammen wohnen und über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügen, sie dürfte auch nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein. Die Kinder dürften höchstens bis zum 18. Lebensjahr nachgezogen werden und der Familiennachzug müsste innerhalb von 5 Jahren ab Erhalt der Jahresaufenthaltsbewilligung geltend gemacht werden; im Falle von Kindern im Ausland innerhalb von zwölf Monaten.

Das Bundesgericht hat in einem Urteil vom 17. Januar 2003³⁶ noch unter altem Recht diese Diskriminierung von Schweizer Staatsangehörigen gegenüber EU-Bürgern toleriert: Einem Schweizer Staatsangehörigen (türkischer Abstammung) wurde der Nachzug seiner aus einer nichtehelichen Verbindung hervorgegangenen Tochter verweigert, obwohl er nach türkischem Recht – und mit Zustimmung der Mutter – als Vormund des Kindes ernannt wurde und der Vater das Gesuch um Familiennachzug noch stellte als das Kind 12 $\frac{3}{4}$ Jahre alt war. Das Bundesgericht stellte fest, dass möglicherweise eine Ungleichbehandlung vorliege. Diese könne es aber aufgrund der Bestimmung von Art. 190 Bundesverfassung nicht prüfen, da es an die Bundesgesetze gebunden ist. Der Gesetzgeber hätte bei der Totalrevision des Ausländergesetzes die Möglichkeit gehabt, diese Diskriminierung der eigenen Staatsangehörigen gegenüber EU-Bürgern zu beheben; er hat es aber nicht getan.

b) Diskriminierung beim Familiennachzug aufgrund ihrer Vermögensverhältnisse

Art. 44 Ausländergesetz hält fest, dass der Familiennachzug für Personen mit Aufenthalts- und Kurzaufenthaltsbewilligung nur gewährt werden kann, wenn die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist. Diese Bestimmung führt dazu, dass Familien mit einem bescheidenen Einkommen, die z.B. in Niedriglohnbranchen arbeiten, getrennt von ihren Kindern leben müssen, da ihnen der Familiennachzug verweigert wird.³⁷ Gerade bei Familien mit mehreren Kindern (oder bei alleinerziehenden Eltern) kommt es immer wieder vor, dass die Eltern zu 100 % einer Arbeit nachgehen, aber das Einkommen für den Unterhalt der Familie nicht ausreicht (working poor). Eine Verweigerung des Familiennachzugs erscheint uns in diesen Fällen mit dem Diskriminierungsverbot von Art. 2 Abs. 1 CCPR unvereinbar, weil vermögende Personen beim Recht auf Familienleben besser gestellt werden als Arme.

Kombiniert mit den Fristen für den Familiennachzug (Kinder über zwölf Jahre müssen innerhalb von zwölf Monaten nachgezogen werden, Art. 47 Ausländergesetz) kann dies zu schwerwiegenden Eingriffen ins Familienleben führen: Personen mit schlechter Ausbildung arbeiten zu Beginn ihres Aufenthalts in der Schweiz oft in Niedriglohnbranchen; sie können den Familiennachzug aufgrund des finanziellen Kriteriums (keine Sozialhilfe) nicht bewerkstelligen. Wechseln sie nach einigen Jahren Aufenthalt die Arbeitsstelle und verdienen besser, riskieren sie, dass die Frist zum Familiennachzug abgelaufen ist.

c) Einschränkung des Familienlebens aufgrund von Fristen

Die Fristen für den Familiennachzug in Art. 47 Ausländergesetz schränken das Recht auf Familienleben, wie oben gezeigt, für gewisse ausländische Personen erheblich ein. Der Gesetzgeber hat diese Fristen mit dem Argument eingeführt, dass der frühzeitige Nachzug von Kindern, die Integrationschancen verbessert. Dieses Argument überzeugt nur auf den ersten Blick: Es mag zwar zutreffen, dass für gewisse Kinder die Integration einfacher ist, wenn sie bereits in jungen Jahren in die Schweiz kommen und hier sozialisiert werden. Aber abgesehen davon, dass Integrationsprozesse individuell ablaufen und schon deshalb nicht schematisiert werden sollen, ist darauf hinzuweisen, dass für Kinder aus EU-Ländern diese Massnahmen nicht gelten. Vor allem erscheint es aber unverhältnismässig die grundsätzlichen Interessen des Staates an einer raschen Integration im Einzelfall immer über die Interessen der Familie an einem Familienleben in der Schweiz zu setzen.

Dass die Schweiz mit der Frist für den Familiennachzug in erster Linie tatsächlich die Integration fördern wollte, kann mit guten Gründen hinterfragt werden, wenn die Lösung für den Familiennachzug für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge betrachtet wird: Hier wird sogar eine „Wartefrist“ für Kinder eingeführt, d.h. für die Kinder von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen kann der Familiennachzug nicht bewilligt werden, auch wenn die Voraussetzungen von Art. 85 Abs. 7 lit. a – c Ausländergesetz (zusammen wohnen, bedarfsgerechte Wohnung, keine Sozialhilfe) gegeben sind. Die Eltern müssen drei Jahre mit dem Nachzug ihrer minderjährigen Kinder warten! Bei dieser Aufenthaltskategorie von ausländischen Personen soll mit dem Familiennachzug zuerst zugewartet (und damit die Integration behindert?) werden, um dann möglichst rasch die Familie nachzuziehen?

Unseres Erachtens sind die Fristen für den Familiennachzug³⁸ mit dem Recht auf Familienleben im Sinne von Art. 17 CCPR nicht zu vereinbaren. Gerade die Wartefrist in Art. 85 Abs. 7 Ausländergesetz ist so ausgestaltet, dass kein Ermessenspielraum für die das Recht anwendende Behörde besteht. Mit anderen Worten wird das Familienleben von anerkannten Flüchtlingen für drei Jahre gesetzlich untersagt! Dabei ist zu berücksichtigen, dass vorläufig aufgenommene Flüchtlinge faktisch einen gesicherteren Aufenthalt in der Schweiz haben als z.B. ausländische Personen mit einer Niederlassungsbewilligung: Eine Ausweisung aus der Schweiz ist für anerkannte Flüchtlinge – im Gegensatz zu Ausländern mit Niederlassungsbewilligung – wegen Straffälligkeit oder Bezug von Sozialhilfe wegen dem Refoulementverbot in Art. 33 Flüchtlingskonvention und Art. 3 EMRK nicht zulässig. Flüchtlinge können somit ihr Familienleben nicht in ihrem Herkunftsstaat leben.

Im Vergleich zu den andern in diesem Bericht behandelten Fragen haben wir der gesetzlichen Regelung des Familiennachzugs sehr viel Platz eingeräumt. Die ausführliche Darstellung dieses Beispiels – das nicht eine Ausnahme darstellt, sondern typisch ist für das revidierte Asylgesetz und das neue Ausländergesetz – erscheint uns gerechtfertigt, ja notwendig um aufzuzeigen, wie krass diskriminierend diese beiden Gesetze sind und dass sie gegen den Zivilrechtspakt (CCPR) verstossen.

Seit dem Inkrafttreten dieser beiden Gesetze hat zum ersten Mal das Länderüberprüfungsverfahren des Menschenrechtsrates (UPR, Universal Periodic Review) zur Schweiz stattgefunden und haben zwei Konventionsausschüsse Schweizer Berichte behandelt. Jedesmal wurde grosser Besorgnis über die diskriminierende Wirkung von Asyl- und Ausländergesetz Ausdruck verliehen.

Universal Periodic Review (UPR)

Unter den *UPR-Empfehlungen*, die die Schweiz prüfen will, finden sich die folgenden (in Klammern steht jeweils der Staat, von dem die Empfehlung stammt).³⁹

2. Förderung einer internen Analyse zur Verträglichkeit des neuen Asylgesetzes mit den internationalen Menschenrechten (Brasilien).
8. Garantieren, dass die Aufenthaltsbewilligung Opfern von häuslicher Gewalt nur im Rahmen eines Verfahrens entzogen werden kann, in welchem die Zumutbarkeit des Entzugs der Aufenthaltsbewilligung für die betroffenen Frauen und deren Kinder sorgfältig abgeklärt wurde (Kanada).
16. Vertiefte Bekämpfung der Ursachen von Diskriminierung, insbesondere von ausländischen Migrantinnen, durch eine Beseitigung von gesetzlichen und systematischen Hindernissen für die Ausübung gleicher Rechte (Slowenien).
17. Massnahmen, welche verhindern, dass Migrantinnen, die Opfer von häuslicher Gewalt oder Frauenhandel geworden sind, und die darüber den Behörden berichten, Gefahr laufen, wegen dieser Berichterstattung ausgeschafft zu werden (Slowenien).

Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD)

Der *Antirassismus-Ausschuss (CERD)* hält in seinen Schlussbemerkungen vom 15. August 2008 fest:⁴⁰

- 17 Der Ausschuss nimmt mit Besorgnis zur Kenntnis, dass die Ausländer- und Asylsuchendengesetzgebung des Vertragsstaates das Recht dieser Personen auf Gleichheit vor dem Gesetz im Sinne des Übereinkommens möglicherweise nicht gewährleistet. So sind zum Beispiel Asylsuchende, deren Gesuch abgewiesen wurde, gemäss dem seit 1. Januar 2008 geltenden Ausländergesetz von der Sozialhilfe ausgeschlossen, was zu Marginalisierung und Vulnerabilität führt.

Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, wirksame und angemessene Massnahmen zu treffen, um die im Übereinkommen verankerten Rechte für Asylsuchende und ausländische Staatsangehörige zu gewährleisten. Der Ausschuss lädt den Vertragsstaat ein, seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften im Ausländer- und Asylbereich mit dem Übereinkommen zu harmonisieren und den Empfehlungen verschiedener mit Rassismusfragen befasster Gremien und Organisationen in diesem Bereich Rechnung zu tragen.

Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW)

Und der *Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau* hält in seinen Schlussbemerkungen vom 7. August 2009 fest:⁴¹

43. Der Ausschuss ist besorgt angesichts der Situation verletzlicher Gruppen von Frauen – darunter Frauen aus ethnischen Gemeinschaften und aus Minderheiten sowie Migrantinnen – die besonders anfällig für Armut und Gewalt sind und Gefahr laufen, mehrfach diskriminiert zu werden, namentlich in den Bereichen Bildung, Gesundheit, soziale Integration, politische Mitwirkung sowie Beschäftigung. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass ausländische Hochschulabschlüsse und Zeugnisse nicht anerkannt werden. Der Ausschuss stellt des Weiteren mit Sorge fest, dass Migrantinnen aus Ländern der Europäischen Union oder aus den USA und Kanada anders behandelt werden als Frauen aus anderen Teilen der Welt. Darüber hinaus ist der Ausschuss besorgt, dass die Anforderungen des neuen Ausländergesetzes, darunter die Pflicht, nach mindestens drei Ehejahren die Integration nachzuweisen, oder die Pflicht, einen Beweis für Probleme bei der sozialen Wiedereingliederung im Herkunftsland vorzulegen, es für Gewaltopfer schwieriger machen, eine Aufenthaltsbewilligung zu erlangen oder verlängern zu lassen, und dass sie Opfer auch weiterhin daran hindern können, missbräuchliche Beziehungen zu verlassen und Hilfe zu suchen.
44. (...) Darüber hinaus ruft der Ausschuss den Vertragsstaat auf, die Auswirkungen seiner gesetzlichen Vorschriften und seiner Politik im Hinblick auf Frauen aus ethnischen Gemeinschaften und aus Minderheiten sowie auf Migrantinnen zu beobachten und sorgfältig zu überwachen, um Abhilfemassnahmen zu ergreifen, die auf die effektiven Bedürfnisse dieser Frauen eingehen.

Ausschuss gegen Folter (CAT)

Bereits vor dem Inkrafttreten von Asyl- und Ausländergesetz hat sich der *Anti-Folter-Ausschuss* der UNO am 21. Juni 2005 bei der Behandlung des vierten Schweizer Berichts besorgt zur Entwicklung des Asylrechts gezeigt.⁴²

4. Der Ausschuss ist über Folgendes besorgt:

h) Mit dem revidierten Asylgesetz sind einige Veränderungen eingeführt worden, die den Zugang der Asylsuchenden zu Rechtsbeistand einschränken sowie die Dauer der und die Verhältnisse in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft verschärfen. Der Ausschuss ist auch besorgt, dass bei Nicht-eintretens-Entscheiden (NEE) die Sozialhilfe für Asylsuchende massgeblich beschnitten wird.

5. Der Ausschuss empfiehlt dem Mitgliedsstaat:

h) sicherzustellen, dass für Asylsuchende während dem ganzen durch das revidierte Asylgesetz eingeführten Verfahren die volle Achtung des Rechts auf faire Gerichtsverhandlung, auf effektiven Rechtsschutz sowie auf soziale und wirtschaftliche Rechte gewährleistet ist.

*Im Abschnitt **Rechte der Ausländer, Recht auf Privatsphäre, Schutz von Familie und der Minderjährigen (Art. 13, 17, 23 und 24)** hat der Ausschuss konkrete Fragen zur Asylpolitik gestellt (siehe Teil I in diesem Bericht). Die NGOs würden es sehr begrüessen, wenn der Ausschuss auch Stellung nimmt zum generell diskriminierenden Charakter des revidierten Asyl- und des neuen Ausländergesetzes.*

Anmerkungen

¹ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950 (SR 0.101)

² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101)

³ Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG) vom 24. März 1995 (SR 151.1)

⁴ Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) vom 13. Dezember 2002 (SR 151.3)

⁵ Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)

⁶ Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (SR 210)

⁷ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR) vom 30. März 1911 (SR 220)

⁸ Motion 04.3791 «Gesetz gegen die rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt» und Motion 06.3082, «Bundesgesetz gegen Diskriminierung»

⁹ 07.422 – Parlamentarische Initiative Paul Rechsteiner. Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz

¹⁰ Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) vom 15. August 2008 (CERD/C/CHE/CO/6)

¹¹ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005 (SR. 142.20)

¹² Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) vom 20. März 2008 (SR 364)

¹³ Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (SR 142.31); Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsyIV 1) vom 11. August 1999 (SR 142.311)

¹⁴ Gemäss Art. 17 Abs. 4 AsylG in Verbindung mit Art. 7a AsyIV 1.

¹⁵ Art. 82 Abs. 1 AsylG (SR 142.31)

¹⁶ NZZ am Sonntag, 25. Mai 2008

- ¹⁷ Art. 3 Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994 (SR 832.10). Siehe die Dokumentation «Krankenkassenobligatorium gilt auch für abgewiesene Asylsuchende» auf www.humanrights.ch.
- ¹⁸ Art. 75 bis 79 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005 (SR. 142.20)
- ¹⁹ Kinderschutz im Rahmen der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 7. November 2006, BBl 2007 2521
- ²⁰ In fast 60 % der Fälle übersteigt sie 4 Tage. Der Anteil von Minderjährigen mit mehr als drei Monaten Inhaftierung erreicht 14 bis 18 % gegenüber 8 % bei allen Inhaftierten. Und 5 % wurden länger als neun Monate eingesperrt.
- ²¹ www.kinderschutz.ch
- ²² www.nfp52.ch
- ²³ Voll Peter et al. (Hrsg): «Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen», Verlag Interact Luzern, 2008
- ²⁴ Seith, Corinna: «Kinder und häusliche Gewalt – Herausforderung für Behörden und Fachstellen», CHSS 5/2006, S. 249ff
- ²⁵ Bericht des Bundesrates über die Situation der Fahrenden in der Schweiz (Oktober 2006) auf www.bak.admin.ch (siehe Teil II des Berichts). Es fehlen heute 29 Standplätze und 38 Durchgangsplätze.
- ²⁶ § 48 Verfassung des Kantons Aargau (SR 131.277)
- ²⁷ Siehe dazu auf der Website von Humanrights.ch unter http://humanrights.ch/home/de/Schweiz/Politik/Innenpolitik/idart_5849-content.html
- ²⁸ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen) vom 21. Juni 1999 (SR 0.142.112.681)
- ²⁹ Art. 42 Abs. 1, resp. Art. 43 Abs. 1 AuG
- ³⁰ Art. 44 resp. 45 AuG
- ³¹ Art. 47 Abs. 4 AuG
- ³² Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007 (SR 142.201)
- ³³ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (mit Anhang) vom 28. Juli 1951 (SR 0.142.30)
- ³⁴ «Die verschiedenen Aufenthaltsbewilligungen für die übrigen Staatsangehörigen» sind beschrieben auf einer Website des «Bundesamtes für Migration»:
www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/migration/ref_aufenthalt/ref_die_verschiedenen.html
- ³⁵ Ob auch für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge der Familiennachzug asylrechtlich, d.h. in analoger Anwendung von Art. 51 Abs. 1 Asylgesetz möglich ist, wurde bisher vom Bundesverwaltungsgericht (noch) nicht entschieden. Dieses hat lediglich festgehalten, dass ein Gesuch um Familiennachzug eines vorläufig aufgenommenen Flüchtlings, mit dem unter anderem eine persönliche Gefährdung der sich im Ausland aufhaltenden Familienangehörigen geltend gemacht wird, nach Treu und Glauben auch als Asylgesuch aus dem Ausland (Art. 20 Abs. 2 AsylG) zu verstehen ist (Urteil des Bundesverwaltungsgericht vom 6. Juli 2007, BVGE 2007/19).
- ³⁶ BGE 129 II 249
- ³⁷ Vgl. z.B. Entscheide des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Luzern vom 20.6.2006 (JSD 2006/5) oder vom 13.1.2004 (JSD 2004/1).
- ³⁸ Das betrifft sowohl die Fristen in Art. 47 Ausländergesetz wie auch die Wartefrist in Art. 85 Abs. 7 Ausländergesetz.
- ³⁹ Universal Periodic Review. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Switzerland, 28 May 2008 (A/HRC/8/41)
- ⁴⁰ Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) vom 15. August 2008 (CERD/C/CHE/CO/6)
- ⁴¹ Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau vom 7. August 2009 (CEDAW/C/CHE/CO/3)
- ⁴² Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Ausschusses gegen Folter betreffend die Schweiz, vom 21. Juni 2005 (CAT/C/CR/34/CHE)

Glossar

- Ausländerbewilligung** Informationen zu den «verschiedenen Aufenthaltsbewilligungen für die übrigen Staatsangehörigen» sind auf der Homepage des Bundesamtes für Migration zu finden unter: www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/aufenthalt/die_versehiedenen.html
- B-Bewilligung** Aufenthaltsbewilligung für Drittstaatsangehörige, die sich für einen bestimmten Zweck längerfristig mit oder ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz aufhalten. Die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbewilligung für Drittstaatsangehörige wird das erste Mal in der Regel auf ein Jahr befristet.
- C-Bewilligung** Niederlassungsbewilligung für Drittstaatsangehörige, denen nach einem Aufenthalt von fünf oder zehn Jahren in der Schweiz die Niederlassungsbewilligung erteilt worden ist.
- F-Bewilligung** Vorläufig aufgenommene Ausländer sind Personen, die aus der Schweiz weggewiesen wurden, wobei sich aber der Vollzug der Wegweisung als unzulässig (Verstoss gegen Völkerrecht), unzumutbar (konkrete Gefährdung des Ausländers) oder unmöglich (vollzugstechnische Gründe) erwiesen hat.
- CAT** Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment / Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (wird vom Antifolterausschuss überprüft)
- CCPR** International Covenant on Civil and Political Rights / Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II, wird vom Menschenrechtsausschuss überprüft)
- CEDAW** Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women / Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (wird vom Frauenrechtsausschuss überprüft)
- CERD** Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination / Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (wird vom Antirassismusausschuss überprüft)
- CESCR** International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights / Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I, wird vom Sozialrechtsausschuss überprüft)
- EKR** Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
- EMRK** Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
- NEE** Nichteintretens-Entscheid (im Asylverfahren)
- NFP** Nationales Forschungsprogramm
- NGO** Non-Governmental Organization / Nichtregierungs-Organisation
- NHRI** National Human Rights Institution / Nationale Menschenrechtsinstitution (*fehlt in der Schweiz*)
- UPR** Universal Periodic Review: Länderüberprüfungsverfahren des UNO-Menschenrechtsrates, das periodisch stattfindet.

Anhang 1

Übersicht über die zentralen Anliegen der Schweizer NGO-Koalition an den Menschenrechtsausschuss

Basierend auf unserem NGO-Bericht unterbreiten wir dem Menschenrechtsausschuss unsere Anliegen für die Empfehlungen an die Schweiz hier in einer Übersicht:

In der Botschaft zum Beitritt der Schweiz zu den beiden UNO-Pakten von 1991 hat der Bundesrat betont, der Beitritt habe «nicht das vorrangige Ziel, den Schutz der Menschenrechte in der Schweiz auszubauen». Diese Haltung bestimmt die offizielle Politik noch heute und bestätigt sich auch in den Antworten der Schweiz auf die «list of issues»: Es finden sich keine Anzeichen dafür, dass die vom Menschenrechtsausschuss monierten grundsätzlichen Umsetzungsdefizite behoben werden sollen.

Wir bitten den Ausschuss deshalb, der Schweiz zu empfehlen:

A. Grundsätzliche Umsetzungsdefizite

1. Konkrete Massnahmen zum Rückzug ihrer Vorbehalte zum Pakt zu ergreifen, insbesondere desjenigen zu Artikel 26 des Paktes. (Frage 1)
2. Die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Pakt von 1966 in die Wege zu leiten und über die betreffenden Schritte dem Menschenrechtsausschuss innert Jahresfrist Bericht zu erstatten. (Frage 3)
3. Baldmöglichst eine finanziell und personell ausreichend dotierte unabhängige Menschenrechtsinstitution im Sinne der Pariser Prinzipien (GA-Res. 48/134 vom 20. Dezember 1993) zu schaffen. (Frage 4)
4. Massnahmen zu ergreifen und Instrumente zu entwickeln, damit trotz der föderalen Struktur der Schweiz die Umsetzung der Menschenrechte in allen Kantonen und Gemeinden gleich gewährleistet wird. (Frage 4)
5. Seinen dritten periodischen Bericht, seine schriftliche Antwort auf die «list of issues» und, insbesondere, die Empfehlungen des Ausschusses in alle Landessprachen zu übersetzen, im Bundesblatt zu publizieren und mit weiteren geeigneten Mitteln einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen. (Fragen 5 c und 22)

B. Lückenhafter Schutz gegen Diskriminierung

6. Konkrete Schritte an die Hand zu nehmen, mit dem Ziel, eine Antidiskriminierungsgesetzgebung zu erlassen, die den Betroffenen effektiven Schutz vor Diskriminierung in allen Bereichen (Arbeit, Wohnen, Dienstleistungen), sowie in der öffentlichen und privaten Sphäre gegen Diskriminierung aufgrund aller Motive (Geschlecht, Rasse, Ethnie, Religion, Behinderung etc.) gewährleistet und sie aufzufordern, über die betreffenden Schritte dem Menschenrechtsausschuss innert Jahresfrist Bericht zu erstatten. (Frage 6)
7. Stärkere Anstrengungen zu unternehmen, um mittels Informations- und Aufklärungskampagnen Vorurteile gegenüber ethnischen Minderheiten zu bekämpfen und den Dialog zwischen ethnischen Gruppen und die Toleranz in der Gesellschaft zu fördern, vor allem auf der Ebene der Kantone und Gemeinden, sowie das Mandat der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus zu erweitern und ihre Mittel – wie auch diejenige der Fachstelle für Rassismusbekämpfung – deutlich aufzustocken. (Frage 7)
8. Eine umfassende Gender Mainstreaming-Strategie - einschliesslich Gender Budgeting – zu entwickeln und diese in allen Bereichen und auf allen Ebenen der Verwaltung zu verankern und durch Überwachungsmechanismen und durch Festlegung von Verantwortlichkeiten zu sichern.

C. Folterverbot und unmenschliche Behandlung

9. Massnahmen zu ergreifen, damit gewährleistet wird, dass in allen Kantonen unabhängige Stellen geschaffen werden, die befugt sind, alle Beschwerden gegen die Polizei wegen Ausübung von übermässiger Ge-

walt und anderen Machtmissbräuchen entgegenzunehmen und wirkungsvoll zu untersuchen. Diese Stellen sollten über ausreichende Befugnisse verfügen, damit gewährleistet ist, dass die Verantwortlichen vor Gericht gestellt werden oder dass je nach Fall ausreichend schwere Disziplinar massnahmen gegen sie verhängt werden, um eine Abschreckung zu bewirken, und dass die Opfer eine angemessene Entschädigung erhalten. (Fragen 10 + 12)

10. Dafür zu sorgen, dass die Kantone soweit nötig die rechtlichen Voraussetzungen für die Rekrutierung von Polizeibeamten aus Minderheitengruppen schaffen und dies dann auch umsetzen. (Frage 13)
11. Zu gewährleisten, dass alle Personen, die zwangsweise ausgewiesen werden, in einer Weise behandelt werden, die mit den Artikeln 6 und 7 des Paktes vereinbar ist. Insbesondere sollte die Präsenz von unabhängigen Beobachtern ermöglicht sowie auf den Einsatz von Taserwaffen verzichtet werden. (Frage 13 + 14)

D. Problematische Ausländer- und Asylgesetzgebung

12. Das Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer/innen und ihrer Familienangehörigen von 1990 zu ratifizieren (GA-Res. 45/158, annex, vom 18. Dezember 1990).
13. Wirksame und geeignete Massnahmen zur Sicherung der Paktrechte für Ausländer und Ausländerinnen und Asylsuchende zu ergreifen und die innerstaatliche Ausländer- und Asylrechtsgesetzgebung in Einklang mit dem Pakt zu bringen.
14. Asylsuchenden (während und nach dem Verfahren sowie bei Nichteintretensentscheiden) wie auch ausländischen Personen bei einem Wegweisungsentscheid unentgeltlichen Rechtsschutz gesetzlich zu garantieren und effektiv sicherzustellen. (Frage 16)
15. Insbesondere die Behandlung von Asylsuchenden mit Nichteintretens- oder negativem Entscheid bezüglich Unterbringung, Gesundheitsversorgung und Ausschluss von Sozialhilfe unter dem Gesichtspunkt der menschlichen Würde neu zu regeln. (Frage 17)
16. Das Kindeswohl im Ausländerbereich stärker zu gewichten als die Durchsetzung einer Wegweisungsanordnung und Vorbereitungs-, Durchsetzungs- und Ausschaffungshaft für Minderjährige abzuschaffen. (Frage 17)
17. Sicherzustellen, dass das Recht auf Ehe für alle Menschen garantiert ist und dass der Familiennachzug für alle nichtdiskriminierend und im Interesse des Schutzes des Familienlebens geregelt ist.

E Weitere Anliegen

18. Den Schutz der Minderjährigen vor sexuellem Missbrauch zu stärken durch die Umsetzung eines nationalen Kinderschutzprogramms, durch systematische Datenerhebung und Richtlinien für Interventionen von fachkompetenten Kinderschutzbehörden und speziell ausgebildeten Polizeikräften sowie Unterstützung von niederschwelligen Beratungs- und Unterstützungsangeboten. (Frage 20)
19. Konkrete Massnahmen zu ergreifen, damit die Rechte der Fahrenden besser geschützt werden, insbesondere was Stand- und Durchgangsplätze betrifft, die Rechte der Fahrenden explizit in der Verfassung festzuschreiben, sowie die Kantone zu ermutigen, dies auch in den Kantonsverfassungen zu tun. (Frage 21)
20. Den Zugang zu Feuerwaffen zu erschweren mit einer nationalen Gesetzgebung, die den Waffenbesitz von einem Bedürfnisnachweis abhängig macht und ein nationales Waffenregister einführt. Armeeangehörige sollen ihre Waffe nicht mehr zuhause aufbewahren dürfen und am Ende der Dienstpflicht sollen ihnen keine Waffen mehr abgegeben werden. (Frage 9)

Anhang 2

Vorschläge der Schweizer NGOs für die „List of issues“ zur Behandlung des Dritten Berichts der Schweiz zum Zivilrechtspakt (CCPR) im Menschenrechtsausschuss

*Die Schweizer NGOs empfehlen dem Menschenrechtsausschuss,
die folgenden dreizehn Themen in ihre „List of issues“ aufzunehmen:*

- 1 Grundsätzliche Umsetzungsdefizite (Art. 2, 5, 40)**
- 2 Diskriminierungsverbot / allgemeines Gleichheitsprinzip (Art. 2, 3, 26)**
- 3 Gleichstellung Frau/Mann (Art. 2, 3)**
- 4 Folter- und Misshandlungsverbot, insbesondere Polizeigewalt (Art. 2, 6, 7)**
- 5 Unterschiedliche Rechtsstellung von ausländischen Staatsangehörigen (Art. 2, 7, 12, 13, 17, 23, 24, 26)**
- 6 Moderne Formen der Sklaverei, insbesondere Kinder- und Frauenhandel (Art. 8)**
- 7 Recht auf Freiheit / Menschliche Behandlung im Freiheitsentzug, insbesondere Administrativhaft von ausländischen Minderjährigen (Art. 9, 10)**
- 8 Recht auf Schutz des Privat- und Familienlebens, insbesondere Beschränkung des Rechts auf Familiennachzug (Art. 2, 17)**
- 9 Recht auf Ehe / Rechte des Kindes (Art. 23, 24)**
- 10 Schutz der Gewerkschaftsrechte (Art. 22)**
- 11 Gewalt gegen Kinder (Art. 24)**
- 12 Schutz der Minderheiten (Art. 27)**
- 13 Recht auf Leben, insbesondere Suizidprävention (Art. 6)**

1 Grundsätzliche Umsetzungsdefizite (Art. 2, 5, 40)

Concluding observations 5, 6, 8, 16

Die Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz ist in den letzten Jahren weitgehend blockiert:

- Nach wie vor fehlt eine Nationale Menschenrechtsinstitution und nach wie vor hat die Schweiz keine greifbaren Mechanismen, welche die Umsetzung der Menschenrechte in allen Kantonen und Gemeinden gewährleistet (CO 6). In vielen Bereichen sind keine Daten greifbar, welche ein Urteil über die Umsetzung der Paktrechte zulassen.
- Die Ratifizierung des Fakultativprotokolls 1 zum CCPR ist in den letzten Jahren kein Thema mehr von Politik und Verwaltung, ebenso wenig wie der Rückzug des Vorbehalts zu Art. 26 CCPR.
- Die Behörden haben fast nichts unternommen, um den Pakt II und die Concluding Observations in der Schweiz bekannt zu machen; letztere wurden nicht in Landessprachen übersetzt.
- Der Dritte Bericht der Schweiz zum Zivilrechtspakt wurde ohne Kontakte mit der Zivilgesellschaft erarbeitet und ohne Information der Öffentlichkeit an den Ausschuss übermittelt.

2 Diskriminierungsverbot / allgemeines Gleichheitsprinzip (Art. 2, 3, 26)

Concluding observation 10

Die Schweiz hat nichts unternommen um die CO 10 umzusetzen; im Gegenteil, sie hält ein generelles Antidiskriminierungsgesetz, welches den Einzelnen Schutz vor Diskriminierung im privaten Sektor bietet, für unnötig.

3 Gleichstellung Frau/Mann (Art. 2, 3)

Concluding observation 9

Bei der Gleichstellung von Frau und Mann sind insbesondere in Bezug auf die Arbeitswelt (Lohndifferenz, diskriminierende und prekäre Arbeitsverhältnisse, fehlende soziale Sicherheit) in den letzten Jahren kaum Fortschritte erzielt worden. Entsprechend häufiger sind Frauen von Armut betroffen.

Es wurden keine Bemühungen unternommen, um den Anteil der Frauen in entscheidungsrelevanten Gremien markant zu erhöhen.

4 Folter- und Misshandlungsverbot, insbesondere Polizeigewalt (Art. 2, 6, 7)

Concluding observations 11, 13

Bei allen internationalen Besuchen und Untersuchungen, die sich mit der Praxis der Polizei in der Schweiz befassen, stellen sich Übergriffe und Brutalitäten als Problem heraus. Nach wie vor gibt es in den meisten Kantonen keine «Mechanismen für unabhängige Untersuchungen». Bedenklich ist auch der Einsatz von gefährlichen Waffen wie Elektroschockpistolen (Taser) durch die Polizei, die Ende 2008 durch die Eidgenössischen Räte als legitimes Mittel anerkannt worden sind.

5 Unterschiedliche Rechtsstellung von ausländischen Staatsangehörigen (Art. 2, 7, 12, 13, 17, 23, 24, 26)

Concluding observation 15

Mit der letzten Revision des Asylgesetzes und mit dem neuen Ausländergesetz sind faktisch drei Kategorien von Menschen geschaffen worden, deren rechtlicher Status sich deutlich unterscheidet:

- EU-Staatsangehörige, deren Rechtsstellung gemäss EU-Standard in den bilateralen Abkommen geregelt ist,
- Schweizer Staatsangehörige, die zwar in Bezug auf die politischen Rechte vor allen anderen privilegiert sind, in anderen Bereichen aber einschränkenden Regelungen unterworfen sind, die für EU-Staatsangehörige nicht gelten, und schliesslich
- Angehörige von „Drittstaaten“, deren Anwesenheit in der Schweiz nur in Ausnahmefällen erwünscht ist, und deren Rechte deshalb sowohl rechtlich als auch faktisch drastisch beschnitten sind.

Die krassesten Auswüchse sind in den Punkten 6 - 9 angesprochen.

6 Moderne Formen der Sklaverei, insbesondere Kinder- und Frauenhandel (Art. 8)

Die ausserordentlich restriktive Asylgesetzgebung und das Ziel des Ausländergesetzes, Menschen aus Nicht-EU-Staaten von der Schweiz fernzuhalten, drängen immer mehr Menschen in einen prekären Status oder in die fast völlige Rechtlosigkeit, treibt sie in die Hände von Schleppern und Menschenhändlern sowie in die Ausbeutung in der Prostitution, in Haushalten oder in der Landwirtschaft.

7 Recht auf Freiheit / Menschliche Behandlung im Freiheitsentzug, insbesondere Administrativhaft von ausländischen Minderjährigen (Art. 9, 10)

Die schweizerische Gesetzgebung sieht die Möglichkeit vor, dass ausländische Minderjährige (ab dem 15. Altersjahr) inhaftiert werden können, ohne dass sie wegen eines strafrechtlichen Deliktes verurteilt worden wären. Diese Administrativhaft kann bis zu 12 Monaten dauern, und sie wird auch in der Praxis nicht selten angewandt. Die Inhaftierung der Jugendlichen dauert in der Regel länger als solche von Erwachsenen.

8 Recht auf Schutz des Privat- und Familienlebens, insbesondere Beschränkung des Rechts auf Familiennachzug (Art. 2, 17)

Zwar wird als Ziel des neuen Ausländergesetzes eine verstärkte Integration angegeben, faktisch schränkt es aber die Möglichkeit des Familiennachzugs wesentlich ein. Davon sind nicht nur ausländische, sondern auch schweizerische Staatsangehörige betroffen.

9 Recht auf Ehe / Rechte des Kindes (Art. 23, 24)

Concluding observation 15

Das neue Ausländergesetz will so genannte Scheinehen bekämpfen, was dazu geführt hat, dass ausländischen Paaren die Wahrnehmung des Rechts auf Ehe in der Praxis wesentlich erschwert und zum Teil verunmöglicht wird. Die Regelung, dass Scheinehen zivilrechtlich annulliert werden können, wurde sodann mit der Bestimmung verbunden, dass eine allenfalls vorhandene Vaterschaft ebenfalls automatisch gestrichen wird, wodurch das Kind alle darauf gründenden Rechte verliert.

Zudem gibt es Kinder, die nicht unverzüglich ins Geburtsregister eingetragen werden, weil ihre Eltern über keine Ausweispapiere verfügen.

10 Schutz der Gewerkschaftsrechte (Art. 22)

Der mangelhafte Kündigungsschutz für Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter ist seit 2003 Thema einer Klage des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes bei der ILO. Die Schweizer Regierung ist nicht bereit, den Rechtsschutz gesetzlich besser abzusichern.

11 Gewalt gegen Kinder (Art. 24)

Im November 2008 hat der Nationalrat eine parlamentarischen Initiative verworfen, die Körperstrafen ausdrücklich verbieten wollte und umfassende Schutzmassnahmen für Kinder vor Gewalt forderte.

Die Festlegung der sexuellen Mündigkeit auf das Alter von 16 Jahren hat zur Folge, dass die Prostitution von Kindern zwischen 16 und 18 Jahren als legal behandelt wird und sich Arbeitgeber und Kunden von minderjährigen Prostituierten nicht strafbar machen.

12 Schutz der Minderheiten (Art. 27)

Die Fahrenden, insbesondere Jenische, Sinti und Roma, sehen sich nach wie vor verschiedenartigen Diskriminierungen ausgesetzt, vor allem was die Durchgangs- und Winterstandplätze betrifft.

13 Recht auf Leben, insbesondere Suizidprävention (Art. 6)

Trotz zwei Revisionen erlaubt die schweizerische Waffengesetzgebung immer noch einen sehr leichten Zugang zu Schusswaffen, und die Angehörigen der Armee sind noch immer verpflichtet, ihre Waffe bis zur Erfüllung der Wehrpflicht zuhause aufzubewahren. Entsprechend ist die Zahl von Suiziden mit Schusswaffen im internationalen Vergleich sehr hoch.

Lachen AR, 24.12.08/rtr

Anhang 3

NATIONS
UNIES

ADVANCE EDITED VERSION

CCPR



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr.
GÉNÉRALE

CCPR/C/CHE/Q/3

20 mai 2009

Original: FRANÇAIS

COMITE DES DROITS DE L'HOMME

Quatre-vingt quinzième session

New York, 16 mars - 3 avril 2009

LISTE DES POINTS A TRAITER A L'OCCASION DE L'EXAMEN DU TROISIEME RAPPORT PERIODIQUE DE LA SUISSE (CCPR/C/CHE/3)*

Cadre constitutionnel et juridique de l'application du Pacte (art. 2)

1. Veuillez indiquer si l'État partie envisage de retirer dans un avenir proche ses réserves aux articles 12, paragraphe 1, 20, 25 *b* et 26 du Pacte. Si tel n'est pas le cas, veuillez en expliquer les raisons de façon plus détaillée (par 350-353).
2. Le Comité a réitéré en 2001 sa recommandation à l'État partie d'adhérer au Protocole facultatif se rapportant au Pacte. Veuillez indiquer les motifs pour lesquels l'adhésion au premier Protocole facultatif n'est plus à l'ordre du jour (par. 354).
3. Veuillez indiquer comment le Tribunal fédéral lorsqu'il applique l'article 191 de la Constitution garantit la constitutionnalité des lois et des actes cantonaux, y compris leur conformité avec le Pacte.
4. Veuillez indiquer si l'État partie a adopté un plan national de droits de l'homme. Veuillez aussi indiquer : *a*) si l'État partie s'est doté d'un mécanisme chargé d'assurer la cohérence et l'unité des politiques de ses cantons et communes, en vue d'assurer la mise en œuvre des obligations découlant du Pacte ; et *b*) si les autorités de la Confédération formulent régulièrement des

* Les numéros de paragraphes mentionnés entre parenthèses dans le présent document renvoient au rapport de l'État partie publié sous la cote CCPR/C/CHE/3.

prescriptions claires en matière de droits de l'homme à l'intention des cantons et des communes. Outre l'information fournie au paragraphe 367 du rapport, veuillez indiquer les progrès accomplis par l'État partie en vue de la création d'une institution nationale indépendante de droits de l'homme en conformité avec les Principes de Paris (résolution 48/134 de l'Assemblée générale).

5. Compte tenu de l'article 50 du Pacte et au regard du rôle des cantons et communes dans la mise en œuvre des droits reconnus par le Pacte, veuillez : *a*) indiquer les mesures prises par l'État partie pour veiller à ce que les autorités de tous les cantons et communes aient pleine connaissance des droits énoncés dans le Pacte, ainsi que de leur devoir d'en garantir le respect; *b*) fournir des informations détaillées sur le niveau de coordination et d'échanges d'information existant entre les autorités de la Confédération et les autorités cantonales en ce qui concerne les recommandations du Comité ; et *c*) indiquer si les observations finales du Comité de 2001 ont été traduites dans toutes les langues officielles et nationales et transmises à tous les cantons et communes.

Principe de non discrimination et égalité entre hommes et femmes (art. 2, 3 et 26)

6. Veuillez aussi indiquer si, à la suite des recommandations du Comité de 2001, l'État partie a entamé des actions en vue d'adopter une loi fédérale interdisant la discrimination dans tous les domaines, y compris dans le secteur privé, en conformité avec les dispositions du Pacte.

7. Veuillez : *a*) fournir des informations détaillées et actualisées sur les mesures prises par l'État partie pour lutter contre le climat de stigmatisation des étrangers et promouvoir le dialogue interethnique et la tolérance dans la société, en particulier au niveau des cantons et des communes; *b*) indiquer si une stratégie globale de lutte contre le racisme, la discrimination raciale et la xénophobie a été élaborée; *c*) fournir des informations détaillées sur les mesures prises par l'État partie pour créer un mécanisme indépendant chargé d'enquêter sur les allégations de racisme et de xénophobie; et *d*) indiquer si l'État partie envisage le renforcement matériel et budgétaire de la Commission fédérale contre le racisme.

8. Selon les informations reçues par le Comité, le fait que les femmes immigrées victimes de violences domestiques doivent démontrer, en plus de la violence subie, l'impossibilité de la réintégration sociale dans le pays d'origine, empêche dans de nombreux cas la protection des victimes; en outre celles-ci n'osent quitter leur conjoint par peur de perdre leur permis de séjour. Veuillez commenter cette information à la lumière des articles 2, 3 et 26 du Pacte.

Droit à la vie (art. 6)

9. Le manque d'une réglementation adéquate concernant la possession et l'utilisation d'armes à feu aurait une incidence sur le taux de suicides et d'homicides au sein de la famille, veuillez indiquer si l'État partie envisage d'adopter dans un avenir proche une législation fédérale, réglementant adéquatement la possession et l'utilisation d'armes de feu.

Interdiction de la torture et les traitements cruels, inhumains et dégradants (art. 7)

10. Veuillez fournir des exemples d'enquêtes officielles effectives et approfondies qui ont été réalisées à la suite des allégations de torture ou de mauvais traitements (par. 134).

11. Veuillez indiquer les raisons pour lesquelles l'État partie ne s'est pas encore doté d'une base de données statistiques sur les plaintes concernant le recours à une force excessive et d'autres abus de pouvoir commis par la police (par. 384).

12. Selon les paragraphes 391 et 392 du rapport de l'État partie, certains services cantonaux ont entamé, à l'encontre de la police, des enquêtes sur les allégations de mauvais traitements. Veuillez indiquer si ces enquêtes ont donné lieu à des poursuites pour abus de pouvoir de la police et fournir des informations détaillées, le cas échéant. Veuillez aussi indiquer les actions entreprises par l'État partie pour encourager tous les cantons et communes à créer des mécanismes d'enquête indépendants tel que celui établi par le Canton de Genève (par. 392) et fournir des exemples, le cas échéant.

13. Veuillez indiquer si l'État partie envisage : *a)* de recruter dans un avenir proche des membres de minorités au sein de la police ; et *b)* d'accepter la présence d'observateurs indépendants lors des renvois des étrangers, tel que proposé par certaines organisations non gouvernementales (ONG).

14. Selon les informations reçues par le Comité, le 17 décembre 2008, le Conseil national a confirmé sa décision d'autoriser le recours à des pistolets paralysants et à des chiens policiers dans le cadre. Veuillez indiquer la manière dont ce pouvoir est exercé en conformité avec le Pacte, y compris dans le cadre des renvois forcés d'étrangers.

Traitement des personnes privées de liberté

(art. 10)

15. Veuillez fournir des informations détaillées sur les mesures prises par l'État partie pour améliorer les conditions des personnes privées de liberté, et notamment pour diminuer le taux de surpopulation pénitentiaire, en particulier à la prison de Champ-Dollon.

Droits des étrangers et droit à la vie privée, protection de la famille et de l'enfant

(art. 13, 17, 23 et 24)

16. Veuillez indiquer si une assistance juridique gratuite est octroyée aux demandeurs d'asile, en particulier à ceux qui intentent un recours contre une décision de rejet de leur demande.

17. Selon les informations reçues par le Comité, certaines personnes, y compris des familles dont la requête d'asile était en cours de réexamen, ont reçu l'ordre, en application des nouvelles dispositions en matière d'asile, de quitter leur domicile pour s'installer dans un lieu de résidence spécifique en attendant la décision les concernant. Veuillez commenter cette information à la lumière des articles 17, 23 et 24 du Pacte. Veuillez aussi indiquer si l'intérêt supérieur de l'enfant est systématiquement pris en compte dans les décisions concernant les mineurs étrangers sans papiers, réfugiés ou demandeurs d'asile non accompagnés et les réunifications familiales et fournir des exemples, le cas échéant.

Liberté de conscience et de religion

(art. 18)

18. Selon les informations reçues par le Comité, l'État partie impose une taxe d'exemption de servir aux citoyens de sexe masculin qui n'effectuent pas le service militaire. Veuillez commenter la compatibilité de cette mesure avec l'article 18 du Pacte.

19. Compte tenu de l'article 18 du Pacte, veuillez fournir des informations précises et détaillées sur toute initiative tendant à limiter la liberté de religion, et notamment sur le référendum relatif à la construction des mosquées.

Protection de l'enfant

(art. 24)

20. Veuillez indiquer si l'État partie s'est doté d'un programme de prévention des abus sexuels commis contre les enfants et fournir des informations précises, le cas échéant. Veuillez aussi indiquer les mesures prises par l'État partie en vue d'identifier, juger et sanctionner les responsables et de prêter assistance aux victimes. Une base de données a-t-elle été créée pour évaluer l'ampleur du phénomène ?

Droits des minorités

(art. 27)

21. Outre les informations fournies au paragraphe 326 du rapport de l'État partie, veuillez indiquer les progrès accomplis pour permettre aux gens du voyage de développer les éléments essentiels de leur identité et remédier aux principales difficultés auxquelles ils sont confrontés, en particulier le manque d'aires de stationnement et de transit. Quelles sont les actions prises par l'État partie pour renforcer les mécanismes de participation à la prise de décisions des gens du voyage, notamment au niveau des cantons et communes ?

Diffusion d'informations concernant le Pacte et le Protocole facultatif

(art. 2)

22. Veuillez indiquer quelles dispositions l'État partie a prises pour diffuser dans tous les cantons et communes des informations sur la présentation de son troisième rapport périodique, l'examen de ce rapport par le Comité et les observations finales antérieures relatives (CCPR/CO/73/CH) au deuxième rapport périodique (CCPR/C/CH/98/2). Veuillez fournir également des renseignements sur les mesures prises pour mieux faire connaître le Pacte et son Protocole facultatif aux juges, aux agents de l'État, aux policiers et membres des forces de l'ordre, aux juristes et avocats ainsi qu'à la population en général.

Anhang 4

FRAGENKATALOG DES MENSCHENRECHTS- AUSSCHUSSES IM HINBLICK AUF DIE PRÄSENTATION DES DRITTEN STAATENBERICHTS DER SCHWEIZ

DEUTSCHE ÜBERSETZUNG DER FRAGEN, WELCHE KANTONALE ZUSTÄNDIGKEITEN BETREFFEN

Grundsatz der Nicht-Diskriminierung und Gleichheit zwischen Mann und Frau (Art. 2, 3 und 26)

7. a) Liefern Sie detaillierte und aktualisierte Informationen über die Massnahmen des Mitgliedstaates zur Bekämpfung des vorherrschenden Klimas der Stigmatisierung von Ausländern und zur Förderung des interethnischen Dialogs und der Toleranz in der Gesellschaft, insbesondere auf den Ebenen der Kantone und Gemeinden; b) geben Sie an, ob eine Gesamtstrategie zur Bekämpfung von Rassismus, Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit errichtet wurde; c) liefern Sie detaillierte Informationen über die Massnahmen des Mitgliedstaates zur Schaffung eines unabhängigen Mechanismus für die Untersuchung von rassistischen und fremdenfeindlichen Vorkommnissen; und d) geben Sie an, ob der Mitgliedstaat eine materielle und budgetäre Verstärkung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus beabsichtigt.

Verbot der Folter sowie grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 7)

10. Liefern Sie Beispiele von effektiven und vertieften Untersuchungen, mit denen Vorbringen von Folter und Misshandlungen Folge geleistet wurde (Ziff. 134 des Staatenberichts).
11. Geben Sie die Gründe an, weshalb der Mitgliedstaat noch keine statistische Datenbank über Beschwerden betreffend exzessive Gewaltanwendung und andere Übergriffe der Polizei errichtet hat (Ziff. 384 des Staatenberichts).
12. Gemäss den Ziff. 391 und 392 des Staatenberichts haben gewisse kantonale Dienste Untersuchungen betreffend Misshandlungen durch die Polizei durchgeführt. Geben Sie an, ob diese Untersuchungen zu Strafverfahren wegen polizeilichen Übergriffen geführt haben, und liefern Sie gegebenenfalls detaillierte Informationen. Geben Sie ebenfalls an, welche Massnahmen der Mitgliedstaat ergriffen hat, um alle Kantone und Gemeinden anzuregen, unabhängige Untersuchungsmechanismen zu schaffen, wie es der Kanton Genf getan hat (Ziff. 392 des Staatenberichts), und liefern sie gegebenenfalls Beispiele.
13. Geben Sie an, ob der Mitgliedstaat beabsichtigt: a) in naher Zukunft Angehörige von Minderheiten in die Polizei zu rekrutieren; und b) die Anwesenheit von unabhängigen Beobachtern bei der Ausschaffung von Ausländern zuzulassen, wie es gewisse Nichtregierungsorganisationen verlangen.
14. Gemäss dem Ausschuss vorliegenden Informationen hat der Nationalrat am 17. Dezember 2008 seinen Entscheid, die Verwendung von lähmenden Pistolen (*taser*) und Polizeihunden im Rahmen [die Frage des Ausschusses ist hier unvollständig] zuzulassen. Geben Sie an, wie diese Ermächtigung in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Paktes umgesetzt wird, auch im Bereich der Ausschaffung von Ausländern.

Behandlung von Personen im Freiheitsentzug (Art. 10)

15. Liefern Sie detaillierte Angaben über die Massnahmen, die der Mitgliedstaat ergriffen hat, um die Bedingungen von Personen im Freiheitsentzug zu verbessern, namentlich um die Überbelegung von Gefängnissen zu vermindern, insbesondere im Gefängnis von Champ-Dollon.

Ausländerrecht und Recht auf Achtung des Privatlebens, Schutz der Familie und des Kindes (Art. 13, 17, 23 und 24)

17. Gemäss Informationen, die der Ausschuss erhalten hat, wurden Personen, darunter Familien, deren Asylgesuch erneut geprüft wurde, in Anwendung der neuen Asylrechtsbestimmungen gezwungen, ihre Wohnung zu verlassen und sich bis zum Entscheid über das Wiedererwägungsgesuch in eine besondere Einrichtung zu begeben. Kommentieren Sie diese Information im Lichte der Artikel 17, 23 und 24 des Paktes. Geben Sie ebenfalls an, ob das Kindeswohl bei Entscheiden betreffend ausländische Minderjährige ohne Identitätspapiere, welche sich als Flüchtlinge oder unbegleitete Asylsuchende in der Schweiz aufhalten, und Familienzusammenführungen systematisch berücksichtigt wird.

Gewissens- und Glaubensfreiheit (Art. 18)

19. Liefern Sie unter Berücksichtigung von Artikel 18 des Paktes präzise und detaillierte Informationen über alle Initiativen, die eine Einschränkung der Religionsfreiheit zur Folge haben, und insbesondere über das Referendum betreffend den Bau von Moscheen [sic].

Kindesschutz (Art. 24)

20. Geben Sie an, ob der Mitgliedstaat ein Programm zur Prävention von sexuellen Übergriffen an Kindern errichtet hat, und liefern Sie gegebenenfalls präzise Informationen. Beschreiben Sie ebenfalls die Massnahmen des Mitgliedstaates zur Identifikation, gerichtlichen Beurteilung und Sanktionierung der Verantwortlichen und zur Unterstützung der Opfer. Wurde eine Datenbank errichtet, um das Ausmass des Problems zu evaluieren?

Minderheitenrechte (Art. 27)

21. Geben Sie an, welche Fortschritte neben den Informationen in Ziff. 326 des Staatenberichts erreicht wurden, um den Fahrenden zu ermöglichen, die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität zu entwickeln und die grössten Schwierigkeiten, mit denen sie konfrontiert werden, zu überwinden, insbesondere den Mangel an Aufenthalts- und Transitplätzen. Welche Massnahmen hat der Mitgliedstaat ergriffen, um die Beteiligung der Fahrenden an Entscheiden, namentlich auf kantonaler und kommunaler Ebene, zu verstärken?

Wir danken dem Bundesamt für Justiz für die Überlassung dieser deutschen Übersetzung.

Anhang 5



Humanrights.ch | MERS

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 Militärflichtersatz 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 zuwenig 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 unternehme, 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.