



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

Politische Direktion PD

Abteilung Menschliche Sicherheit:

Frieden, Menschenrechte, humanitäre Politik, Migration

Endversion (04.07.2012)

Zweite allgemeine regelmässige Überprüfung der Schweiz

Bericht der Schweiz

Politische Direktion PD
Sektion Menschenrechtspolitik
Bundesgasse 32, 3003 Bern
Tel. +41 323 07 41
pd-ams-menschenrechte@eda.admin.ch
<http://www.eda.admin.ch>

KAPITEL 1 VORGEHEN UND VERNEHMLASSUNG

Der vorliegende Bericht folgt den Allgemeinen Richtlinien des Menschenrechtsrats für die zweite Runde der Berichterstattung. Kapitel 1 entspricht Punkt A der Allgemeinen Richtlinien (Vorgehen); Kapitel 2 entspricht Punkt B (neue Fakten namentlich im Hinblick auf die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen); Kapitel 3 fasst die Punkte C, D E und F zusammen (Situation vor Ort; Massnahmen nach der letzten Überprüfung, Fortschritte und Schwierigkeiten; Prioritäten). Da die Schweiz keine technische Unterstützung in Anspruch nimmt, entfällt Punkt G. Kapitel 4 enthält die abschliessenden Bemerkungen. Dieser Bericht orientiert sich an der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) und geht in der Reihenfolge der darin verankerten Rechte und Grundfreiheiten vor.

Anlässlich ihrer ersten Überprüfung im Mai 2008 stimmte die Schweiz zwanzig Empfehlungen zu und wandelte drei dieser Empfehlungen in freiwillige Verpflichtungen um (Anhang II). Diese Empfehlungen werden im vorliegenden Bericht durch Kästen, die der Erläuterung der getroffenen Massnahmen vorangestellt sind, besonders hervorgehoben.

Empfehlung 56.4: Die Akteure sind auch künftig im Rahmen der Folgemassnahmen zu den Ergebnissen der allgemeinen universellen Überprüfung zu konsultieren.

Die Vorbereitung und die Folgemassnahmen zur allgemeinen regelmässigen Überprüfung (UPR) obliegen dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Die anderen Eidgenössischen Departemente, namentlich das Departement des Innern (EDI), das Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und das Volkswirtschaftsdepartement (EVD) wirken im Rahmen der interdepartementalen «Kerngruppe internationale Menschenrechtspolitik» (KIM) ebenfalls mit. Dieser Bericht wurde unter ihrer Mitarbeit verfasst.

Das EDA hält regelmässigen Kontakt zu den Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und der Schweizer UPR-Koalition der Nichtregierungsorganisationen. Vor der Annahme durch den Bundesrat wurde der Bericht in die Vernehmlassung bei den Kantonen, den ausserparlamentarischen eidgenössischen Kommissionen und interessierten Kreisen geschickt. Zwei Tage waren für den Gedankenaustausch über den Bericht vorgesehen: Am 24. Januar 2012 stand eine Studie zur Umsetzung der akzeptierten Empfehlungen im Zentrum; es folgten zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter der Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie des Parlaments, der Hochschulen und der Zivilgesellschaft der Einladung des Bundes und des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR). Am zweiten Austausch vom 11. Mai 2012 wurden Workshops zum Bericht für Vertreterinnen und Vertreter von Organisationen der Zivilgesellschaft organisiert. Eine weitere Tagung, die ebenfalls den Kantonen und der Zivilgesellschaft offenstand, hatte bereits am 8. Mai 2009, also ein Jahr nach der ersten Überprüfung, in Bern stattgefunden.

KAPITEL 2 RECHTLICHE UND INSTITUTIONELLE RAHMENBEDINGUNGEN

Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Schweiz ist ein Staat mit monistischer Tradition: Ein ratifizierter völkerrechtlicher Vertrag ist ab dem Tag seines Inkrafttretens Teil der Schweizer Rechtsordnung und bedarf keiner Überführung ins Landesrecht mit einem Spezialgesetz. Für jedes wichtige Gesetzgebungsvorhaben sieht die Bundesverfassung ein Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren vor, in das die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise miteinbezogen werden. Dieses Verfahren gibt darüber Aufschluss, ob die verschiedenen Interessen genügend berücksichtigt wurden. In Übereinstimmung mit dieser Praxis wird bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen die Vereinbarkeit der Gesetzgebung sichergestellt. Die Botschaft des Bundesrates an das Parlament, die jeden Gesetzesentwurf begleitet, enthält immer einen Abschnitt über die Völkerrechtskonformität des Entwurfs und seine Vereinbarkeit mit allfälligen Anpassungen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht in der Schweiz zufriedenstellend geregelt ist. Dennoch hat der Bundesrat in dem Bestreben, die Völkerrechtskonformität von verfassungsändernden Volksinitiativen noch zu verbessern, im März 2011 zwei Massnahmen vorgeschlagen, zu denen er auf Ersuchen des Parlaments vom Februar 2012 ein konkretes Umsetzungsverfahren vorlegen wird. Zum einen schlug der Bundesrat vor, den Verfassern einer Initiative bereits vor dem Sammeln der Unterschriften die Möglichkeit einer materiellen Kontrolle in der Form einer unverbindlichen Stellungnahme anzubieten. Zum anderen sollten die Ungültigkeitskriterien der Volksinitiativen ausgedehnt werden. Letztere Massnahme würde ermöglichen, dass Initiativen nicht nur – wie heute bereits vorgesehen – für ungültig erklärt werden,

wenn sie dem zwingenden Völkerrecht widersprechen, sondern auch wenn sie nicht mit dem Kerngehalt der verfassungsmässigen Grundrechte vereinbar sind.

Empfehlungen 56.2, 57.12, 57.13 und freiwillige Verpflichtungen 57.21 und 57.3: (56.2) Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und Einrichtung eines nationalen Mechanismus zur Verhütung von Folter; (57.12) Beitritt zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen; (57.13) Unterzeichnung des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen; (57.21) Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und (57.3) Erwägung eines Beitritts zum ersten Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

70

Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter (OP-CAT) und das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) sind am 24. Oktober 2009 respektive am 29. Dezember 2008 für die Schweiz in Kraft getreten. Zurzeit laufen die Vorbereitungshandlungen für die Ratifikation des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen, das von der Schweiz am 19. Januar 2011 unterzeichnet wurde. In Bezug auf das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wurde 2011 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt; die Mehrheit der Teilnehmer sprach sich uneingeschränkt für einen Beitritt aus, eine Minderheit erklärte sich grundsätzlich einverstanden. Der Bericht über die Vernehmlassung wird die Stellungnahmen berücksichtigen und dem Bundesrat erlauben, über die weiteren Schritte zu entscheiden. Hinsichtlich des Ersten Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte beauftragte der Bund das Schweizer Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), eine vergleichende Studie zur Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu erstellen, um die Auswirkungen einer Ratifikation des Protokolls einschätzen zu können.

80

Im Übrigen ist sich die Schweiz der Wichtigkeit bewusst, dass Einzelpersonen im Fall einer Verletzung ihrer Grundrechte die Möglichkeit haben, diese Rechte bei Berichterstattungs- oder Beschwerdemechanismen einzuklagen. Von 2008 bis 2011 haben 21 von insgesamt 32 Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte einen Verstoss der Schweiz gegen das Übereinkommen festgestellt. Einzelmassnahmen und allgemeine Massnahmen wurden getroffen, um erneute Verstösse dieser Art zu unterbinden. Die Schweiz anerkennt auch die Individualbeschwerdemechanismen der Ausschüsse gegen Folter (CAT), für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) und für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Zwischen 2008 und 2011 wurde bei 4 der insgesamt 67 vom CAT behandelten Individualbeschwerden festgestellt, dass die Rückschaffung der Beschwerdeführer in ihre Herkunftsländer gegen das Übereinkommen (Non-Refoulement Prinzip) versties. Die betroffenen Personen haben eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, die ihnen das Verbleiben in der Schweiz erlaubt.

90

Institutionelle Rahmenbedingungen

Die Hauptmerkmale des Schweizer Föderalismus sind die Mitwirkung der Kantone an der Entscheidungsfindung auf Bundesebene und die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden nach dem Subsidiaritätsprinzip.

100

Auf Bundes- und Kantonsebene gibt es verschiedene offizielle und unabhängige Beratungsorgane, die in bestimmten Bereichen für Menschenrechtsfragen zuständig sind, so etwa ausserparlamentarische Kommissionen wie die Eidgenössischen Kommissionen gegen Rassismus (EKR), für Migrationsfragen (EKM) und für Frauenfragen (EKF). Zudem gibt es mehrere Dienste der Bundesverwaltung, die sich speziell mit der Förderung der Gleichstellung und der Bekämpfung des Rassismus befassen. Diese Organe sind jedoch nicht befugt, direkt Gerichte anzurufen oder gegen Urheber von Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Auf Kantons- und Gemeindeebene hat die Zahl der Ombudsstellen in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen.

110

Freiwillige Verpflichtung 57.1: Erwägung der Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution gemäss den Pariser Prinzipien.

Das am 6. Mai 2011 eröffnete Schweizer Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) hat die Aufgabe, die Kapazitäten aller für die Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz zuständigen Akteure zu stärken. Das Zentrum nimmt Aufträge an, die von der öffentlichen Hand, zivilgesellschaftlichen Organisationen und interessierten Dritten ausgeschrieben werden. Als Pilotprojekt des Bundesrates ist es für fünf Jahre geplant und mit fünf Millionen Franken finanziert.

KAPITEL 3 FÖRDERUNG UND SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE

A. GLEICHBERECHTIGUNG, NICHTDISKRIMINIERUNG (ART. 1, 2, 7 AEMR) UND SPEZIFISCHE RECHTSSUBJEKTE

120

Menschenwürde und Rechtsgleichheit sind die ersten Rechte, die im Grundrechtekatalog der Bundesverfassung (Art. 7 bis 34 BV) genannt sind. Die Verfassungsgrundsätze Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot (Art. 8 BV) sind in mehreren Bundesgesetzen konkretisiert worden, darunter zum Beispiel im Gesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann, im Behindertengleichstellungsgesetz und im Gesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare.

130

Zwischen Mai 2008 und Januar 2012 legte die Schweiz mehrere regelmässige Berichte über die Einhaltung ihrer internationalen Pflichten vor, und hochrangige Persönlichkeiten statteten ihr Besuche ab, darunter die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte im März 2009 und im Juni 2012, mehrere OSZE-Toleranzbeauftragte im November 2011 und der Menschenrechtskommissar des Europarats im Februar 2012.

1. GENDER

2011 feierte die Schweiz vierzig Jahre Frauenstimmrecht auf Bundesebene, dreissig Jahre Verfassungsartikel zur Gleichberechtigung und fünfzehn Jahre Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz). Heute stellen Frauen 20 bis 30 % der Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften auf Bundes- und Kantonsebene und der Mitglieder der Kantonsregierungen. Im Bundesrat waren Frauen 2010 und 2011 in der Mehrheit. Das Parlament änderte Ende September 2011 die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches betreffend Familiennamen und Bürgerrecht dahingehend ab, dass Eheleute nunmehr vollkommen gleichgestellt sind.

140

Dank der Ratifikation des Fakultativprotokolls zum CEDAW sind neu auch Individualbeschwerden gegen die Schweiz möglich. Bisher gelangte jedoch kein einziger Fall an den CEDAW-Ausschuss. Als die Schweiz im Juli 2009 ihren dritten regelmässigen Bericht vorlegte, begrüsstete der Ausschuss die Rücknahme eines Vorbehalts zu dem Übereinkommen, bedauerte jedoch, dass das Lohngefälle zwischen den Geschlechtern fortbesteht. Im Hinblick auf den vierten und den fünften Bericht der Schweiz hat die 2009 vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EGB) eingesetzte interdepartementale Arbeitsgruppe einen Aktionsplan ausgearbeitet, mit dessen Hilfe die Empfehlungen des Ausschusses umgesetzt werden sollen.

150

Im Hinblick auf die von häuslicher Gewalt betroffenen Frauen untersuchen die Bundesbehörden regelmässig die derzeitige Praxis und treffen erforderlichenfalls neue Massnahmen. Es gibt neue zivil- und strafrechtliche Bestimmungen im Gesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten sowie im neuen Ausländergesetz. Das EGB organisiert Fortbildungen und Seminare für Justizpersonal (Richter, Magistratspersonen), Einsatzdienste (Polizei) und Mitglieder von Verbänden mit dem Ziel, sie auf die Behandlung von Fällen häuslicher Gewalt vorzubereiten. Im Rahmen der jüngsten Revision der Richtlinien des Bundesamtes für Migration (BFM) wurde die Praxis bei der Vergabe von Aufenthaltsbewilligungen bei Fällen, in denen eine Auflösung der ehelichen Gemeinschaft vorliegt, vereinheitlicht. Am 13. Mai 2009 nahm der Bundesrat einen Bericht über Gewalt in Paarbeziehungen an. In diesem Bericht wurden zwanzig Massnahmen zur Prävention und zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt vorgestellt.

160

Betreffend die Verstümmelung weiblicher Genitalien ist auf den 1. Juli 2012 eine neue Bestimmung ins Strafgesetzbuch eingeführt worden. Diese soll die bislang auftretenden Definitions- und Beweisführungsprobleme beheben. Zwar stand in der Schweiz weibliche Genitalverstümmelung als schwere Körperverletzung schon zuvor unter Strafe, doch nun ist sie in einer spezifischen Bestimmung geregelt. Diese Bestimmung kommt auch dann zur Anwendung, wenn die Tat im Ausland begangen wurde, und sie in diesem Land nicht unter Strafe gestellt ist.

170

Der Bundesrat unterbreitete dem Parlament am 23. Februar 2011 einen Gesetzesentwurf zu Massnahmen gegen Zwangsheiraten. Der Gesetzesentwurf sieht im Wesentlichen vor, dass sich das Zivilstandsamt über den freien Willen der Ehegatten versichern muss und Zwangsehen annulliert werden können. Zudem müssen die Ehegatten volljährig sein. Des Weiteren sollen Massnahmen zur Prävention und zum Schutz der Opfer vorgesehen werden. Eine neue Bestimmungen des Strafgesetzbuches (StGB) stellt Zwangsheiraten unter Strafe, auch, wenn die Straftat im Ausland begangen wurde.

Empfehlungen 56.3, 56.6 und 57.5: (56.3) Die Geschlechtergleichstellung ist vollständig, systematisch und kontinuierlich in die Folgemaassnahmen zur allgemeinen regelmässigen Überprüfung einzubeziehen; (56.6) die Verwendung geschlechtergerechter Sprache ist auch künftig zu fördern und (57.5) die Einsetzung einer nationalen Frauenkommission ist zu erwägen, um auf nationaler Ebene eine globale Überprüfung frauenrelevanter Fragen zu erleichtern.

180 Nach der 2006 durchgeführten Evaluation des Gleichstellungsgesetzes leistete der Bund Beiträge zu verschiedenen Publikationen und Schulungen, deren Ziel es war, Fachkreise und die breite Öffentlichkeit über den Inhalt des neuen Gesetzes zu informieren. 2008 beispielsweise publizierte das EGB einen Leitfaden für Gerichtsgutachten in Sachen Lohndiskriminierung. Des Weiteren wurden zwei Internetseiten eingerichtet, die einen Überblick über die wichtigsten Entscheide nach dem Gleichstellungsgesetz bieten.

Das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften von 2007 sieht vor, dass die Bundesbehörden sich um eine sachgerechte, klare und bürgerfreundliche Sprache bemühen und auf geschlechtergerechte Formulierungen achten (Art. 7). 2009 überarbeitete die Bundeskanzlei die deutschsprachige Version ihres Leitfadens zum geschlechtergerechten Formulieren in amtlichen Texten des Bundes. Die meisten Kantone und viele Gemeinden haben bereits jetzt für amtliche Mitteilungen eine geschlechtergerechte Sprache vorgeschrieben.

190 Auf Bundesebene setzen sich insbesondere zwei Einrichtungen für die Gleichstellung der Geschlechter ein. Das EGB nimmt Stellung zur Vereinbarkeit von Gesetzentwürfen mit dem Gleichstellungsgrundsatz, informiert die Öffentlichkeit und arbeitet eng mit den Gleichstellungsbeauftragten der Kantone und Gemeinden zusammen. Des Weiteren unterstützt das EGB Unternehmen, die untersuchen wollen, ob sie den Grundsatz der Lohngleichheit einhalten, und seit 2009 kann es in Unternehmen auch Projekte für berufliche Gleichstellung und Chancengleichheit finanziell unterstützen. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF), die 1976 vom Bundesrat als ausserparlamentarische Kommission eingesetzt wurde, bemüht sich um Information und Sensibilisierung mit dem Ziel der effektiven Umsetzung des CEDAW-Übereinkommens. Sie setzt sich insbesondere dafür ein, dass die wirtschaftlichen Folgen bei einer Trennung oder Scheidung gleichmässig von beiden Partnern getragen werden. Des Weiteren engagiert sie sich für Massnahmen, die die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie fördern, und sie bekämpft Geschlechterstereotypen, Gewalt gegen Frauen, Zwangsheirat und Genitalverstümmelung. Auf Bundesebene umfasst die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG) alle für die Förderung der Gleichstellung zuständigen Dienste des Bundes, der Kantone und der Städte. Die SKG unterstützt, koordiniert, plant und realisiert Aktivitäten auf Bundesebene, um langfristig eine kohärente Gleichstellungspolitik zu gewährleisten.

2. KINDER

210 Die Berichte des Bundesrates über eine Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik (2008) und über Jugend und Gewalt (2009) führten zur Entwicklung eines Konzepts für den Schutz, die Förderung und die Partizipation von Kindern und Jugendlichen sowie zur Errichtung von Präventionsprogrammen. Seit 2011 und für die Dauer von 5 Jahren, setzt das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) zwei nationale Programme um, eines zum Thema Jugend und Gewalt und da andere zum Thema Jugendmedienschutz.

220 Die am 1. August 2010 in Kraft getretene Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte bestimmt Inhalt, Ziele und Modalitäten der Informations- und Bildungsmassnahmen des Bundes, die zur Verhinderung von Straftaten und zur Kriminalitätsvorbeugung beitragen sollen. Auf Bundesebene ist das BSV für Information und Prävention im Bereich Kinder und Jugend zuständig. Es unterstützt die Beratungsstellen für Kinder und Jugendliche, die rund um die Uhr von der Stiftung Pro Juventute angeboten werden, die Aktivitäten der Stiftung Kinderschutz Schweiz sowie verschiedene Projekte gegen Misshandlungen und sexuellem Missbrauch, die zusammen mit anderen Organisationen durchgeführt werden. Im Vorfeld der Ausarbeitung eines Aktionsplans betreffend Gewalt in der Familie prüft das BSV eine Reihe von Präventionsmassnahmen, die im Interesse eines besseren Schutzes von Kindern vor solchen Handlungen getroffen werden könnten. Die Frage einer verstärkten nationalen Koordination im Bereich des Kinderschutzes wird ebenfalls geprüft.

Im Bereich des Schutzes von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch unterzeichnete die Schweiz am 16. Juni 2010 das vom Europarat verabschiedete Übereinkommen von Lanzarote. Es ist das erste internationale Instrument, das die verschiedenen Formen sexuellen Missbrauchs von Kindern so umfassend als strafbar erklärt. Die Schweiz bereitet die nötigen

230 Gesetzesänderungen vor, um dieses Übereinkommen ratifizieren zu können. Im Dezember 2011 legte die Schweiz ihren ersten Bericht über die Umsetzung des zum UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes gehörigen Fakultativprotokolls betreffend den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornographie vor. In den letzten Jahren wurden in diesen Bereichen mehrere Gesetze geändert und zahlreiche internationale Polizeieinsätze durchgeführt. Es wurden Schulungs- und Präventionsprogramme aufgestellt, darunter die im November 2010 lancierte Informationskampagne über sexuelle Ausbeutung im Tourismus. Bei Missbrauchsverdacht kann jede Person die diesbezüglichen Beobachtungen auf einem Online-Formular (www.stop-childsextourism.ch) melden. Am 20. November 2008 beschloss das Volk und die Kantone, die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern in der Verfassung zu verankern (Art. 123b BV).

240 Am 1. Januar 2012 trat das vom Europarat verabschiedete Übereinkommen über die Cyberkriminalität (CCC) für die Schweiz in Kraft. Es soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in diesem Bereich ausbauen, die Standards der Vertragsstaaten vereinheitlichen und bezüglich Vergehen im Bereich der Kinderpornografie Mindestanforderungen formulieren. Seit mehreren Jahren ist es Aufgabe der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK), im Internet begangene Straftaten frühzeitig zu erkennen (Monitoring), Doppelspurigkeiten in der Strafverfolgung zu verhindern (Clearing) und das Phänomen der Internetkriminalität zu analysieren.

250 Das neue Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die beiden Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen traten am 1. Juli 2009 in Kraft. Über die Rückgabe entführter Kinder wird seitdem in einem beschleunigten Verfahren entschieden. Zudem haben die Behörden durch Vermittlung und Mediation zwischen den Eltern vermehrt gütliche Regelungen anzustreben, die den Interessen der Kinder Rechnung tragen. Bevor ein Gerichtsverfahren eingeleitet wird, muss eine einvernehmliche Lösung gesucht werden. Ein Rückführungsentscheid eines Gerichts regelt zugleich auch die Vollstreckungsmodalitäten. Seit 2010 verfügt die Schweizer Polizei über ein Alarmsystem, das jederzeit ausgelöst werden kann, wenn begründeter Verdacht besteht, dass eine minderjährige Person entführt worden und ernsthaft gefährdet ist.

260 Im Mittelpunkt der am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (JStPO) steht die Person des jugendlichen Straftäters. Anders als die Strafprozessordnung berücksichtigt sie die spezifischen Bedürfnisse der jugendlichen Straftäter, und zwar namentlich im Hinblick auf Vergleich, Mediation und Nichtöffentlichkeit von Strafverfahren; sie sieht in bestimmten Fällen eine obligatorische Verteidigung vor, regelt die Voraussetzungen und den Vollzug der Untersuchungshaft sowie das Abwesenheitsverfahren.

Empfehlungen 57.10 und 57.23: (57.10) Jugendliche Straftäter unter 18 Jahren, die sich in Untersuchungshaft oder Polizeigewahrsam befinden, sind anders zu behandeln als Erwachsene, und (57.23) es ist ein ausdrückliches Verbot jeglicher körperlichen Bestrafung von Kindern zu erwägen.

270 Im Fall der Untersuchungshaft sieht die Jugendstrafprozessordnung vor, dass Minderjährige in einer speziellen Einrichtung oder in einer besonderen Abteilung einer Haftanstalt getrennt von erwachsenen Inhaftierten untergebracht und angemessen betreut werden (Art. 28 JStPO). Mehrere solche Einrichtungen und Abteilungen, welche diesem spezifischen Zweck dienen, existieren bereits. Auf der Grundlage eines Konkordats zwischen den lateinischen Kantonen soll 2013 die erste Westschweizer Einrichtung für inhaftierte Minderjährige eröffnet werden.

Erniedrigende Behandlung und Strafen, die Kinder und Jugendliche in ihrer physischen, psychischen oder geistigen Gesundheit beeinträchtigen, sind in der Schweiz verboten. Körperliche Bestrafung ist in Schulordnungen und Vorschriften von Einrichtungen ausdrücklich verboten. Auch das Strafrecht sieht ausdrücklich vor, dass Tötlichkeiten und Körperverletzung strafbar sind. Im August 2008 hat das Parlament daher beschlossen, dem Vorschlag zur Einführung einer spezifischen gesetzlichen Regelung keine Folge zu geben.

280 Zwei der im vorangegangenen Bericht genannten Probleme, die Frage der elterlichen Sorge im Fall einer Scheidung und das Recht auf Anhörung des Kindes, dürften in Kürze gelöst werden. In seiner Botschaft vom 16. November 2011 schlägt der Bundesrat dem Parlament eine Änderung des Zivilgesetzbuches dahingehend vor, dass beide Elternteile bei einer Scheidung oder einer Trennung hinsichtlich der elterlichen Sorge, der Betreuung und des Unterhalts des Kindes gleich behandelt werden. Die Bestimmungen zur Anhörung der Kinder in Zivilverfahren, die sie betreffen, sind in der neuen Zivilprozessordnung zusammengefasst, die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist. Zur Anwendung dieser Bestimmungen veröffentlichte die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) im November 2011 einen Bericht über das Recht des Kindes auf Meinungsäusserung und Anhörung.

290 Nach Einschätzung der EKM gibt es im Bereich Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund nach wie vor Schwachstellen. Dies gilt insbesondere für die Einbürgerung von Ausländern, die in der Schweiz geboren sind und kein erleichtertes Einbürgerungsverfahren in Anspruch nehmen können sowie für die Ausbildung von Kindern und Jugendlichen, die nicht über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen.

3. MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN

In der Schweiz leben schätzungsweise eine Million Menschen mit Behinderungen (17 % der Bevölkerung), darunter 300 000 Personen mit schweren Einschränkungen. Zudem leben 37 000 Personen in Institutionen und 130 000 Personen in Heimen (im Wesentlichen ältere Menschen); der Alterungsprozess ist eine der Hauptursachen von Behinderung.

300 Seit dem Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes 2004 sind erhebliche Fortschritte bei der Beseitigung von Benachteiligungen zu verzeichnen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind. Am sichtbarsten sind diese Fortschritte in den Bereichen Bauten, öffentlicher Verkehr und Dienstleistungen.

Erwerbstätigkeit ist eine wichtige Voraussetzung für soziale Integration. Fast zwei Drittel der Personen mit dauerhafter Behinderung sind berufstätig, und die Leistungen der Sozialversicherungen sind gezielt auf Menschen ausgerichtet, deren Arbeitsfähigkeit nicht für eine berufliche Tätigkeit und die Sicherung ihres Lebensunterhalts ausreicht.

310 Als einschlägiges Kompetenzzentrum des Bundes ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) insbesondere zuständig für die Umsetzung der Rechtsvorschriften zur Gleichstellung der Behinderten, für die Beratung der Bundesverwaltung (Disability Mainstreaming) und für die Leitung von Projekten, die dieses Thema in die Gesellschaft einbringen sollen.

Der Beitritt zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wird geprüft (siehe Kap. 2).

4. MIGRANTINNEN UND MIGRANTEN

320 Die Schweiz hat europaweit mit 22 % einen der höchsten Anteile von Ausländerinnen und Ausländern an der Wohnbevölkerung. Mehr als vier Fünftel von ihnen stammen aus Europa, darunter gut 70 % aus der EU und der EFTA und knapp 30 % aus anderen europäischen Ländern. Die grosse Mehrheit der ausländischen Wohnbevölkerung ist seit Langem in der Schweiz und gut integriert (65 % dieser Personen besitzen eine unbefristete Niederlassungsbewilligung). Die ausländische Wohnbevölkerung ist (mit 20 % unter 20 Jahren) sehr jung, im erwerbsfähigen Alter (73 %) und verlässt die Schweiz in der Regel im Rentenalter (nur 11 % sind älter als 65 Jahre).

Die Freizügigkeit der in der EU/EFTA wohnhaften Staatsangehörigen von Nichtmitgliedstaaten der EU und der EFTA sowie von Personen, die ausserhalb des Schengenraums leben (Touristen, Besucher und Geschäftsleute aus Drittstaaten), ist seit dem 12. Dezember 2008 durch den Beitritt der Schweiz zum Schengenraum erleichtert. Parallel zur EU bemüht sich die Schweiz um den Abschluss von Visumerleichterungsabkommen mit bestimmten Drittstaaten.

330 Grundlage der Schweizer Integrationspolitik ist das Ausländergesetz (AuG). Erstens wird Integration als gegenseitiger Prozess verstanden, für den alle Ebenen verantwortlich sind. Im November 2011 eröffnete der Bundesrat eine Vernehmlassung zur Teilrevision des Ausländergesetzes. Ziel dieser Revision ist es, die Integration strenger zu regulieren und die zu integrierenden Personen stärker einzubeziehen. Das revidierte AuG, das in Ausländer- und Integrationsgesetz umbenannt würde, soll die jeweiligen Befugnisse und die Kriterien, anhand derer die Kantone einschätzen, ob die Integration einer Person die Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung rechtfertigt, klarer regeln. Neuzuziehenden Personen soll künftig mit Erstinformationen frühzeitig eine Orientierungshilfe gegeben werden, damit sie die gegebenenfalls erforderlichen Integrationsangebote wahrnehmen können. Es könnten Integrationsvereinbarungen getroffen werden. Bei einem Familiennachzug soll der Nachweis von Kenntnissen in einer Landessprache oder die Anmeldung zu einem Sprachkurs vorausgesetzt werden. Zweitens findet Integration im Alltag statt, in den bestehenden Strukturen der Schule, der Berufsbildung, am Arbeitsplatz oder in den Quartieren. Deshalb soll der Integrationsauftrag auch in den wichtigsten Gesetzen betreffend die Strukturen, die sich in Bundeszuständigkeit befinden, angepasst werden. Der Bundesrat hat ausdrücklich erklärt, Integrationsförderung müsse einhergehen mit Diskriminierungsbekämpfung. Ab 2014 werden Bund und Kantone, die die Fördermassnahmen gemeinsam finanzieren, die entsprechenden Mittel nahezu 110 Millionen Franken pro Jahr erhöhen. Der Schutz vor Diskriminierung beispielsweise am

Arbeitsplatz oder mit dem Ziel einer erfolgreichen beruflichen Eingliederung von Migrantinnen ist nunmehr integraler Bestandteil der kantonalen Integrationsprogramme.

350 Im Jahr 2012 wird der Bundesrat die Vernehmlassung über Teilrevisionen mehrerer Verordnungen im Bereich des Asyls, der Integration und des Vollzugs von Ausweisungen und Ausschaffungen eröffnen. Diese Revisionen haben zum Ziel, unter Wahrung der Kostenneutralität das aktuelle System der Subvention der Sozialhilfe durch ein System von finanziellen Anreizen zu ersetzen, damit die Kantone die Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt integrieren. Weiter sollen die Instrumente der Rückkehrhilfe verbessert werden, soll die Abhängigkeit der Leistung eines Teils der Integrationshilfe von dem Erfolgsgrad aufgehoben werden und sollen Personen in Administrativhaft dazu gebracht werden, die Schweiz zu verlassen. Die schweizerische Politik, Rücknahmeabkommen zu schliessen, entspricht derjenigen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten, welche, mit dem Ziel, die irreguläre Migration zu kontrollieren, in Assoziierungs- und Kooperationsabkommen Rücknahme-

360 Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) wurde vom Bundesrat am 1. Januar 2008 eingesetzt. Sie ist aus dem Zusammenschluss der früheren Ausländerkommission (EKA) und der Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF) entstanden. Sie befasst sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demografischen und rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Aufenthalt von in der Schweiz wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern, darunter Asylsuchenden, anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen. Als ausserparlamentarische Kommission berät sie den Bundesrat und veröffentlicht Untersuchungen, Analysen und Empfehlungen zu migrationspolitischen Fragen. Sie ist berechtigt, die Gewährung von finanziellen Beiträgen an Modellvorhaben von nationaler Bedeutung vorzuschlagen. Sie kann als Vermittlerin zwischen Behörden und Zivilgesellschaft dienen.

370 **Empfehlungen 57.8, 57.16 und 57.17:** (57.8) Es ist sicherzustellen, dass der Entzug der Aufenthaltsbewilligung verheirateter Frauen, die Opfer von häuslicher Gewalt sind, geprüft wird und erst dann erfolgt, wenn seine Folgen für die Frau und ihre Kinder ausführlich evaluiert worden sind; (57.16) die Ursachen der Diskriminierung insbesondere von Migrantinnen sind weiterhin zu untersuchen und entschiedener zu bekämpfen, indem rechtliche und systembedingte Hindernisse, die der Gleichberechtigung im Wege stehen, beseitigt werden; und (57.17) es sind Massnahmen zu treffen, die verhindern, dass Migrantinnen, die Opfer von sexueller häuslicher Gewalt oder Menschenhandel sind, ausgewiesen werden, wenn sie Anzeige erstatten.

380 Im Fall der Auflösung der Familiengemeinschaft besteht laut AuG der Anspruch der Ehegattin oder des Ehegatten und der Kinder auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, die im Rahmen des Familiennachzugs erteilt worden war, auch nach Auflösung der Gemeinschaft weiter, wenn wichtige persönliche Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen. Wichtige persönliche Gründe liegen namentlich dann vor, wenn die Ehegattin oder der Ehegatte Opfer ehelicher Gewalt wurde und die soziale Wiedereingliederung im Herkunftsland stark gefährdet erscheint. Für die Opfer des Menschenhandels sehen das AuG und seine Durchführungsverordnung die Gewährung einer Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen vor, damit sie sich erholen und über ihre weitere Teilnahme am Verfahren entscheiden können. Für die Dauer des Strafverfahrens kann eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. Eine Aufenthaltsbewilligung kann zudem auch dann erteilt werden, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. In diesem Fall wird die besondere Situation der Opfer von Menschenhandel berücksichtigt, seien es Frauen oder Männer.

390 Am 28. November 2010 wurde die Volksinitiative für die Ausschaffung krimineller Ausländer angenommen. Künftig sollen Ausländer, die wegen eines vorsätzlichen Tötungsdelikts, wegen einer Vergewaltigung oder eines anderen schweren Sexualdelikts, wegen eines Gewaltdelikts, wegen Menschenhandels, Drogenhandels oder eines Einbruchsdelikts rechtskräftig verurteilt worden sind oder die missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben, ihr Aufenthaltsrecht verlieren. Für die Umsetzung der Initiative stehen derzeit verschiedene Varianten zur Diskussion.

Empfehlung 57.9: Im Einbürgerungsverfahren ist die Möglichkeit einer Beschwerde beizubehalten.

Am 1. Juni 2008 wurde die Volksinitiative für demokratische Einbürgerungen, auf die diese Empfehlung zurückgeht, abgelehnt. Die Rechtsweggarantie ist in Artikel 29a der Bundesverfassung verankert und kommt im Fall der Einbürgerung zur Anwendung.

5. RASSISMUS

400 Die Bekämpfung der Rassendiskriminierung ist eine Querschnittsaufgabe der gesamten Verwaltung. Sie ist eng mit der Politik der Integration der ausländischen Bevölkerung verbunden, ohne darauf beschränkt zu sein. Der Bund setzt sich für eine langfristige und nachhaltige Präventions- und Sensibilisierungsarbeit gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ein. Die Schweiz schloss sich dem im Konsens verabschiedeten Schlussdokument der Durban-Überprüfungskonferenz an, die 2009 in Genf stattfand. Artikel 261bis des Schweizer Strafgesetzbuches stellt den Aufruf zu Hass oder Diskriminierung gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion unter Strafe.

Empfehlungen 56.1 und 57.6: (56.1.) Die Bemühungen um Prävention und Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit sind fortzusetzen; und (57.6) es sind Massnahmen zu treffen, um die bestehenden Mechanismen zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung zu stärken.

410 Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) gestaltet und koordiniert Aktivitäten zur Prävention von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit. Sie leistet finanzielle Unterstützung für zahlreiche einschlägige Projekte sowie Projekte in den Bereichen Diskriminierungsbekämpfung, Integration und Migration, Schule und Menschenrechtsbildung. 2009 veröffentlichte die FRB den Rechtsratgeber Rassistische Diskriminierung, der Wege aufzeigt, wie das Recht gegen Rassendiskriminierung in allen Lebensbereichen eingesetzt werden kann. Zwischen 2010 und 2012 bot die FRB nahezu vierzig Weiterbildungskurse auf der Grundlage dieses Ratgebers an. 2010 publizierte sie zudem eine Studie über Strategien gegen Rechtsextremismus in der Schweiz, die einen Überblick über dessen Erscheinungsformen und die getroffenen Gegenmassnahmen bietet. Die 2002 eingerichtete Fachstelle Extremismus in der Armee bietet Beratung, Schulung und Sensibilisierung

420 sowie Information für Armeeangehörige und deren Familien, die mit diesem Phänomen konfrontiert sind, an.

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) hat die Aufgabe, das Phänomen des Rassismus in der Schweiz zu analysieren, zu untersuchen und zu beobachten und die Behörden bei seiner Bekämpfung zu beraten. Ihre Website enthält eine politische Agenda der parlamentarischen Geschäfte zum Thema Rassismus. In ihrem zweimal jährlich erscheinenden Bulletin TANGRAM bietet die EKR eine detaillierte Übersicht über die gegenwärtigen Formen des Rassismus und der Diskriminierung in einzelnen gesellschaftlichen Umfeldern, so etwa institutionelle Diskriminierung, Sicherheit, öffentlicher Raum, Mehrfachdiskriminierung, Muslimfeindlichkeit, Arbeitswelt, politischer Diskurs. Die EKR steht in direktem Dialog mit Minderheitengruppen und lanciert Sensibilisierungsprojekte. Sie berät auch Einzelpersonen, die sich diskriminiert fühlen.

430

Mit Unterstützung der FRB haben die EKR und ein Dutzend Beratungsdienste aus der Verwaltung und der Zivilgesellschaft ein Netzwerk gebildet, um professionelle Beratung zu bieten und Daten zu Fällen von Rassismus und Diskriminierung in der Schweiz zu sammeln. Das Netzwerk bemüht sich, regelmässige Berichte über die Situation zu erstellen, welche die Kriminalitätsstatistik der Schweiz sowie die Statistik über die Anwendung von Artikel 261bis StGB vervollständigen, der den Aufruf zu Hass oder Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Rasse, Ethnie oder Religion unter Strafe stellt.

Empfehlung 56.5: Es sind Vorkehrungen zu treffen, um Gewalttätigkeiten mit rassistischen oder fremdenfeindlichen Untertönen, die von Sicherheitskräften gegen Ausländerinnen und Ausländer, Eingewanderte oder Asylsuchende verübt werden, zu unterbinden und die Täter vor Gericht zu stellen.

440

Die Arbeit der Polizei hat sich in den vergangenen Jahren namentlich aufgrund neuer Tendenzen wie grenzüberschreitender Kriminalität, Terrorismus und immer mehr Übergriffen gegen Polizeikräfte erheblich verändert. Polizistinnen und Polizisten bewegen sich in einem zunehmend multikulturellen Umfeld und müssen daher entsprechende Kompetenzen entwickeln. Schweizer Polizeiasspirantinnen und -aspiranten müssen eine Prüfung im Fach Menschenrechte und Ethik ablegen, um den eidgenössischen Fachausweis erwerben und ihren Beruf ausüben zu können. Zusätzlich zu den einschlägigen Schulungen, die das Schweizerische Polizeinstitut für Kader und Fachleute anbietet, haben mehrere Kantonspolizeien ein Ausbildungsmodul über interkulturelle Kompetenz und kulturelle Vielfalt entwickelt.

450

6. NATIONALE MINDERHEITEN

Im Januar 2012 legte die Schweiz ihren dritten Bericht zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vor. In den letzten Jahren sind in Bezug auf

460 Angehörige sprachlicher Minderheiten und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften
wesentliche Verbesserungen zu verzeichnen. Es wurden auch erhebliche Anstrengungen
unternommen um die Mehrsprachigkeit zu fördern, dies insbesondere im Bildungswesen. Unter den
Minderheiten, die die Schweiz aufgrund des Rahmenübereinkommens anerkennt, haben die
Schweizer Fahrenden mit den grössten Schwierigkeiten zu kämpfen. Dieser Bevölkerungsgruppe
gehören schätzungsweise 30 000 Personen vorwiegend jenuischer Herkunft an, von denen 2500 bis
470 3000 teilweise nomadisch leben. Trotz der in manchen Kantonen bereits ergriffenen Massnahmen ist
der Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen weiterhin besorgniserregend. Der Bund leistet
finanzielle Unterstützung für zwei Organisationen, die die Interessen der Fahrenden vertreten: die
Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» und der Dachverband der Fahrenden, die
«Radgenossenschaft der Landstrasse».

7. SEXUELLE ORIENTIERUNG UND GESCHLECHTSIDENTITÄT

470 Am 22. Februar 2012 sprach sich der Bundesrat für eine Änderung des Bundesgesetzes über die
eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare dahingehend aus, dass die Adoption des
Kindes des Partners oder der Partnerin, das aus einer früheren Beziehung stammt oder vor der
Partnerschaft adoptiert wurde, zulässig wird. Hingegen sieht der Entwurf zur Revision des
Bürgerrechtsgesetzes keine erleichterte Einbürgerung bei gleichgeschlechtlichen Partnerschaften vor.

Am 1. Februar 2011 gab das Obergericht des Kantons Zürich einem Antrag auf
Geschlechtsumwandlung statt, der von einer Person gestellt worden war, die sich einer langfristigen
Hormontherapie ohne chirurgischen Eingriff unterzogen hatte. Im Februar 2012 hat die
Bundesverwaltung diesen Entscheid in einem ähnlichen Fall unterstützt. Unter Verweis auf die
diesbezüglichen Empfehlungen des Europarats beauftragte die Bundesverwaltung die
Zivilstandsdienste, gerichtlich festgestellte Geschlechtsumwandlungen von verheirateten oder in
eingetragener Partnerschaft lebenden Personen auch ohne vorherige Auflösung der Gemeinschaft
einzutragen, wenn dies von den Ehegatten oder Partnern gewünscht wird.

480 B. RECHT AUF LEBEN, VERBOT DER SKLAVEREI, VERBOT DER FOLTER (ART. 3, 4 und 5 AEMR)

Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung

Empfehlung 57.22: In Bezug auf den Handel mit und die sexuelle Ausbeutung von Frauen und
Mädchen ist eine globale Strategie zu entwickeln, die Präventionsmassnahmen, Strafverfolgung der
Täter und einen Ausbau der regionalen und internationalen Zusammenarbeit umfasst.

490 Die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) vernetzt alle
Akteure in diesem Bereich. Sie hat die Aufgabe, eine landesweite Strategie für die Bekämpfung des
Menschenhandels zu entwickeln und einen nationalen Aktionsplan auszuarbeiten. Um die Behörden
zu sensibilisieren, bietet sie Weiterbildungen an, zum Beispiel für das Grenzwachtkorps, für die
kantonalen Migrationsämter oder im Rahmen der Ausbildung der Strafrechtsbehörden. Im Bereich der
Prävention unterstützte der Bund im Herbst 2008 eine nationale Präventionskampagne, deren Ziel es
war, das Publikum der Fussballeuropameisterschaft «Euro 08» über den Frauenhandel zu
informieren. Auf der Ebene der Kantone erleichtern Runde Tische und Kooperationsverträge zwischen
den Behörden und den zuständigen Diensten die Identifizierung und den Schutz der Opfer sowie die
Strafverfolgung der Täter. Ende 2011 verfügten 13 Kantone über solche Kooperationsmechanismen
oder bereiteten sie vor. Das revidierte Opferhilfegesetz schreibt nunmehr vor, dass die Kantone auf
die spezifischen Bedürfnisse der verschiedenen Kategorien von Opfern eingehen müssen, namentlich
auf die besonderen Bedürfnisse der Opfer von Menschenhandel.

Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

500 Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter trat für die Schweiz am 24. Oktober 2009 in
Kraft. Für die Umsetzung des Protokolls setzte der Bundesrat am 1. Januar 2012 die Nationale
Kommission zur Verhütung von Folter ein. Die Kommission besuchte mehrere
Freiheitszugsanstalten; die Berichte über diese Besuche wurden auf ihrer Website veröffentlicht.
Seit dem Frühling 2012 ist sie weiter mit der Überwachung der Zwangsausstaffung von Ausländern
beauftragt.

Im Oktober 2011 stattete der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher
oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) der Schweiz seinen sechsten Besuch ab. Er

besuchte mehrere Hafteinrichtungen und prüfte die Massnahmen, die die Behörden auf der Grundlage seiner Empfehlungen nach den vorangegangenen Besuchen getroffen hatten.

510 **C. RECHTSPFLEGE UND FAIRES GERICHTSVERFAHREN (ART. 6, 7, 8, 9, 10 und 11 AEMR)**

Mit dem Inkrafttreten der Strafprozessordnung (StPO) und der Jugendstrafprozessordnung (JStPO) am 1. Januar 2011 wurde das Strafverfahren, das zuvor kantonal geregelt war, vereinheitlicht. Das Verfahren gewährleistet namentlich das Recht, ab dem Zeitpunkt der Festnahme einen Anwalt beizuziehen (den so genannten Anwalt der ersten Stunde), einen Angehörigen zu benachrichtigen oder einen Arzt ihrer Wahl zu konsultieren. Die Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO) ersetzt ebenfalls 26 kantonale Prozessordnungen und sieht verschiedene Verfahrenstypen vor, die auf die Art der Parteien und des Streitiges abgestimmt sind. Sie räumt der aussergerichtlichen Streitbeilegung einen hohen Stellenwert ein. Die Vereinheitlichung der Prozessordnungen gewährleistet, dass die Grundsätze der Rechtsgleichheit und der Rechtssicherheit besser eingehalten werden.

520 Für die Gerichtsorganisation sind auch weiterhin die Kantone zuständig. Das neue Strafbehördenorganisationsgesetz, das ebenfalls am 1. Januar 2011 in Kraft trat, bezweckt die Anpassung der Strafbehörden des Bundes an die StPO. Es hob das Eidgenössische Untersuchungsrichteramt auf und überführte dessen Mittel in die Bundesanwaltschaft. Gleichzeitig wird die Aufsicht über Letztere neu geregelt und obliegt künftig einem besonderen Gremium, das vom Parlament gewählt wird.

Am 23. Dezember 2011 verabschiedete das Parlament das Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz, das die Einrichtung einer zentralen Zeugenschutzstelle vorsieht. Diese soll die Mitarbeit von Zeugen in Strafverfahren sowie auch ihren Schutz ausserhalb des Verfahrens und nach dessen Abschluss sicherstellen.

530 **D. RECHT AUF ASYL (ART. 14 AEMR)**

Die operative Beteiligung der Schweiz am Dublin-Verfahren, die am 12. Dezember 2008 begann, bietet ihr die Möglichkeit, Asylsuchende demjenigen Dublin-Staat zu überstellen, der für die Prüfung ihres Gesuchs zuständig ist, namentlich wenn sie illegal die Grenze dieses Staates überquert haben oder wenn sie dort ein Asylgesuch gestellt haben. Die Schweiz ist im Gegenzug verpflichtet, aus den gleichen Gründen Asylsuchende aus anderen Dublin-Staaten zu übernehmen. Eine Teilrevision des Asylgesetzes, welche u.a. vorsieht, dass alle Asylsuchenden nur noch Nothilfe erhalten würden, wird derzeit im Parlament behandelt.

540 Seit dem 1. Januar 2008 haben Asylsuchende mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid und angesetzter bzw. abgelaufener Ausreisefrist keinen Anspruch mehr auf Sozialhilfe. Sie erhalten lediglich eine Nothilfe in Form von Sachleistungen oder Geldleistungen, sofern sie diese beantragen. Im Mai 2010 wurde ein externes Büro beauftragt, die Situation der Nothilfe beziehenden Asylsuchenden näher zu untersuchen; dabei stand der so genannte Langzeitbezug von Nothilfe im Zentrum der Untersuchung.

Seit dem 1. April 2011 öffnet ein neues Gesetz die Beschwerde an das Bundesgericht zusätzlich zum Bundesverwaltungsgericht gegen Verfügungen in Asylfragen in Fällen, in denen Asylverfahren und Auslieferungsverfahren parallel laufen. Dies erlaubt eine Zusammenführung beider Verfahren auf höchster Instanz sowie eine Vereinheitlichung der Praxis hinsichtlich des Non-Refoulement-Gebots. Das Gesetz sieht zudem flankierende Massnahmen vor, um die Verfahren vermehrt zu beschleunigen und besser zu koordinieren.

550 Am 1. Januar 2011 traten eine Revisionen des Ausländer- und des Asylgesetzes in Kraft, mit welcher diese Gesetze gemäss der Verpflichtung der Schweiz im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit an die europäische Rückkehrrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG) angepasst wurden. Ziel der Richtlinie ist die Gewährleistung von Mindestgarantien bei den Verfahren für Staatsangehörige von Nicht-Schengen-Staaten (Drittstaaten) mit illegalem Aufenthalt. Sie legt eine Reihe von Regeln für Wegweisungsverfügungen, Fristen für die freiwillige Ausreise, Bedingungen der Ausschaffungshaft (insbesondere für Minderjährige und Familien) und für den Rechtsschutz fest. Die Richtlinie hat zur Senkung der maximalen ausländerrechtlichen Administrativhaft in der Schweiz von 24 auf 18 Monate beigetragen. In der Schweiz beträgt zudem das Mindestalter für die Inhaftnahme von Minderjährigen 15 Jahre, während die Richtlinie keine Altersgrenze festlegt. Sodann wurde die medizinische Betreuung während der Rückführungsflüge verbessert. Das Gesetz sieht eine unabhängige Überwachung der Wegweisung vor, wenn sie auf dem Luftweg erfolgt. Seit dem 1. April 2012 wird diese Überwachung, welche sich über alle Phasen der Ausschaffungsflüge erstreckt, von der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter wahrgenommen.

560

Empfehlung 57.2: Das neue Asylgesetz und seine Vereinbarkeit mit den Menschenrechten sind intern zu untersuchen.

Im Vorfeld jeder Gesetzesrevision wird die Vereinbarkeit der geplanten Bestimmungen mit den Menschenrechten geprüft. Was die jüngsten Änderungen der Asylgesetzgebung anbelangt, stellten die Gerichte keine Unvereinbarkeit mit den Menschenrechten fest.

570 **E. GEDANKEN-, GEWISSENS- UND RELIGIONSFREIHEIT, FREIE MEINUNGSÄUSSERUNG, VERSAMMLUNGS- UND VEREINIGUNGSFREIHEIT (ART. 18, 19 und 20 AEMR)**

580 Die religiöse Landkarte der Schweiz zeichnet sich durch eine grosse Vielfalt aus. Neben den traditionell vertretenen Konfessionen haben sich im Zuge der Einwanderung mehrere andere Religionsgemeinschaften niedergelassen. Es ist Sache jedes Kantons, den Glaubensgemeinschaften in Übereinstimmung mit seiner Verfassung die Rechtspersönlichkeit zu verleihen. Seit 2006 unterhält der Bund einen regelmässige Kontakte mit dem Schweizerischen Rat der Religionen, der als Plattform für den Dialog zwischen den wichtigsten Religionsgemeinschaften fungiert. Auch mehrere Kantone sind im Bereich des interreligiösen Dialogs aktiv und setzen sich für eine bessere Verständigung zwischen den Religionsgemeinschaften ein. Einige Kantone haben in den obligatorischen Schulen das Pflichtfach Religionskulturen eingeführt, der Kanton Zürich zum Beispiel in der Primarschule das konfessionell nicht gebundene Fach «Religion und Kultur», und in St. Gallen organisieren die Behörden alle zwei Jahre einen Runden Tisch der Religionen, an dem Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen Gemeinschaften teilnehmen. Die islamischen Vereinigungen spielen im interreligiösen Dialog eine zunehmend wichtige Rolle. Die islamischen Zentren und die Dachverbände veranstalten regelmässig Informationssitzungen und Treffen und organisieren Projekte, in denen sich Kinder und Jugendliche verschiedenen Glaubens kennenlernen können.

590 Am 29. November 2009 hat die Schweizer Stimmbevölkerung mit 57,5 % Ja-Stimmen eine Initiative zur Einführung eines Verfassungsartikels angenommen, der den Bau neuer Minarette verbietet. Die neue Bestimmung betrifft weder bestehende Minarette noch den Bau neuer Moscheen. Er verbietet auch nicht die Ausübung des islamischen Glaubens. Seit der Abstimmung hat sich der Bundesrat verstärkt bemüht zu gewährleisten, dass in der Schweiz niemand wegen seiner religiösen Überzeugungen, seiner Herkunft, seiner Rasse oder seiner kulturellen Ausrichtung diskriminiert oder ausgegrenzt wird. Des Weiteren bemüht er sich, Verständigung und Frieden zwischen den Religionsgemeinschaften zu fördern. Im September 2010 erteilte der Kanton Bern die Baubewilligung für ein Minarett in Langenthal, die bereits vor der Abstimmung beantragt worden war. Am 29. März 2012 hob das Verwaltungsgericht des Kantons Bern, bei welchem Gegner des Projekts Beschwerde eingelegt hatten, diese Bewilligung auf; Es stützte sich dabei auf die Vorschriften des kommunalen Baurechts, und liess die Frage der Tragweite des neuen Verfassungsartikels offen. Die ebenfalls erteilte Baubewilligung für eine Kuppel wurde hingegen bestätigt.

600 Schon 2009 lancierte der Bund einen Dialog mit der muslimischen Bevölkerung, um Ängsten und Vorurteilen in Bezug auf den Islam entgegenzutreten und Integrationsprobleme zu erörtern. Dieser Dialog wurde mit 18 Persönlichkeiten verschiedener ethnisch-kultureller Herkunft geführt, darunter Praktizierende unterschiedlicher Strömungen des Islam sowie nichtpraktizierende Personen. In ihrem Bericht, der im Dezember 2011 veröffentlicht wurde, erinnerten der Bundesrat und die Teilnehmenden an die in der Bundesverfassung verankerten Prinzipien – unter anderem die Rechtsgleichheit, die Rechtsstaatlichkeit und die Demokratie – und stellten Massnahmen vor, um die Integration und die Chancengleichheit der Muslime zu fördern und das friedliche Zusammenleben der Menschen ungeachtet ihrer Religionszugehörigkeit zu gewährleisten. In dem Bemühen, ihr Verhältnis zu den Religionsgemeinschaften zu überprüfen, lancierte die Schweiz ein nationales Forschungsprogramm zum Thema «Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft», das empirische Daten zu den Zusammenhängen zwischen Religionszugehörigkeit, kultureller Identität und sozialer Integration sammeln soll.

610 In der Schweiz wird die Kundgebungsfreiheit durch die Meinungs- und die Versammlungsfreiheit geschützt, die in der Bundesverfassung (Art. 16 und 22 BV) und in allen kantonalen Verfassungen verankert sind. Eine Einschränkung der Kundgebungsfreiheit bedarf einer gesetzlichen Grundlage, sie muss durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt und sie muss verhältnismässig sein. Die zuständigen Behörden müssen die unterschiedlichen Interessen abwägen und die Notwendigkeit, zur Sensibilisierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit Kundgebungen zu organisieren, gebührend berücksichtigen. Die Verweigerung einer Bewilligung, eine Kundgebung zu organisieren, kann gerichtlich angefochten werden.

620 **F. POLITISCHE MITWIRKUNG UND WAHLRECHT (ART. 21 AEMR)**

Ein wichtiges Merkmal des politischen Systems der Eidgenossenschaft ist die halbdirekte Demokratie, in der das Volk nicht nur (zusammen mit den Kantonen) die verfassungsgebende Gewalt besitzt, sondern auch aktiv an der politischen Entscheidungsfindung mitwirkt. In der Regel sind die Stimmberechtigten viermal pro Jahr aufgerufen, über eidgenössische Vorlagen zu befinden, nachdem ein obligatorisches Referendum, ein Antrag auf ein fakultatives Referendum oder eine Volksinitiative eingereicht worden ist. Ein obligatorisches Referendum ist erforderlich bei Verfassungsänderungen, dringlichen Bundesgesetzen ohne Verfassungsgrundlage oder dem Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften. Ein fakultatives Referendum wird durchgeführt, wenn 50 000 Stimmberechtigte es verlangen. Das fakultative Referendum kann gegen
630 Parlamentsentscheide, Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse sowie bestimmte Staatsverträge ergriffen werden. Zudem kann jederzeit ein Volksentscheid über eine Verfassungsänderung beantragt werden, wenn innerhalb von 18 Monaten die Unterschriften von 100 000 Stimmberechtigten gesammelt werden. Im Fall der Annahme eines obligatorischen oder fakultativen Referendums tritt der betreffende Parlamentsbeschluss nicht in Kraft. Diese drei Instrumente tragen zur Konkordanz bei, denn sie ermutigen die Behörden, einen mehrheitsfähigen Kompromiss zu finden. Eine besondere Rolle hierbei spielt das Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren.

Anlässlich der Schweizer Parlamentswahlen im Oktober 2011 entsandte die OSZE auf Einladung der Schweiz eine Wahlbewertungsmission. Die OSZE stellte fest, dass die Bevölkerung dem Wahlsystem und seiner Verwaltung grosses Vertrauen entgegenbringt. Dennoch schlug sie eine Reihe von Verbesserungen bei der Parteienfinanzierung sowie eine Harmonisierung der kantonalen Wahlverfahren, Sicherheitsmassnahmen bei der Briefwahl und eine Regulierung der Stimmabgabe auf Internet vor.
640

Auf Bundesebene haben Ausländerinnen und Ausländer keine politischen Mitwirkungsrechte. In mehreren Kantonen und Gemeinden haben Ausländerinnen und Ausländer unter gewissen Voraussetzungen das Stimmrecht.

G. ARBEIT (ART. 23 AEMR)

Die Erwerbsquote in der Schweiz ist hoch und die Arbeitnehmenden sind hochqualifiziert. Im März 2012 betrug die Arbeitslosenrate 3,2 %.

Bei der Umsetzung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU gilt den Arbeitsbedingungen besondere Aufmerksamkeit: Es wurden flankierende Massnahmen gegen Lohndumping getroffen. Die Kontrolle der Arbeitsbedingungen und der Entlohnung wurde verbessert und verstärkt. Seit dem Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit ist eine Zunahme der Anzahl der Gesamtarbeitsverträge zu beobachten. Weiter hat das Inkrafttreten eines neuen Gesetzes gegen die Schwarzarbeit die Bekämpfung der informellen Wirtschaft intensiviert. Im Januar 2011 trat die Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Beschäftigte in der Hauswirtschaft in Kraft, die einen Mindestlohn für diesen Sektor vorsieht.
650

Die Schweiz hat die Absicht, das IAO-Übereinkommen 122 über die Beschäftigungspolitik zu ratifizieren, um ein Zeichen für ihre internationale Solidarität zu setzen und ihre positiven Erfahrungen in diesem Bereich weiterzugeben.

Empfehlung 57.19: Massnahmen, die insbesondere für Frauen aus Minderheiten die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt garantieren sollen, sind zu verstärken.
660

Hinsichtlich der Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben hat der Bund Programme ins Leben gerufen, um gegen Lohnunterschiede und sexuelle Belästigung vorzugehen und die Chancengleichheit zu fördern. 2009 wurde ein Lohngleichheitsdialog lanciert, in dessen Rahmen pragmatische Lösungen entwickelt werden sollen. Von der Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse sind erheblich mehr Frauen betroffen. In den letzten Jahren hat der Bund die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung angehoben, und im Internet wurde die Plattform «Vereinbarkeit Beruf und Familie» eingerichtet, die über die einschlägigen kantonalen und kommunalen Angebote informiert.

670 H. AUSREICHENDER LEBENSSTANDARD (ART. 25 AEMR)

In der Schweiz sind 7,8 % der Bevölkerung von Armut betroffen (2010). Am 31. März 2010 verabschiedete der Bundesrat die Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung, die die Armut in der Schweiz verringern und die Lage der Betroffenen verbessern soll. Im November 2010 organisierte der Bund eine landesweite Armutskonferenz, um diese Strategie einer breiteren Öffentlichkeit vorzustellen. Gleichentags gaben Bund, Kantone, Städte und Gemeinden eine

gemeinsame Erklärung ab, in der sie sich verpflichteten, die Umsetzung der nationalen Strategie zu verfolgen und alle zwei Jahre Bilanz zu ziehen. Im Interesse der Stärkung des sozialen Zusammenhalts wurden und werden auch in Zukunft von der Regierung Reformen durchgeführt, um die Finanzierbarkeit der verschiedenen Zweige der sozialen Sicherheit zu gewährleisten.

- 680 Laut einem Bericht der OSZE und der WHO über das Schweizer Gesundheitssystem (2011) ist die Lebenserwartung in der Schweiz hoch, namentlich dank der hohen wirtschaftlichen Entwicklung und einem patientenorientierten Gesundheitssystem. Alle in der Schweiz wohnhaften Personen sind obligatorisch einer Krankenversicherung angeschlossen. Einkommensschwache Personen können von der öffentlichen Hand eine Reduktion der Prämien erhalten, welche in der Form von Zuschüssen ausgerichtet wird.

Empfehlung 57.14: Erhöhung der Entwicklungshilfe mit dem Ziel, zur Verwirklichung des in der Millenniumserklärung genannten Rechts auf Entwicklung sowie der Millenniumsentwicklungsziele beizutragen.

- 690 Die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) ist ein moralisches und politisches Engagement, das die Schweiz in der UNO wiederholt bekräftigt hat. 2010 stellte die Schweiz 0,4 % ihres Bruttoinlandsprodukts für öffentliche Entwicklungshilfe zur Verfügung. Am 28. Februar 2011 stimmte das Parlament einer deutlichen Erhöhung zu: Die öffentliche Entwicklungshilfe wird bis 2015 auf 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts ansteigen.

I. BILDUNG (ART. 26 AEMR)

Die PISA-Erhebung 2009 (*Programme for International Student Assessment*) der OECD zeigte, dass die 15-jährigen Schweizer Schülerinnen und Schüler im internationalen Vergleich weiterhin gute bis sehr gute Ergebnisse in allen untersuchten Fächern erzielen. Während der Einfluss der Geschlechtszugehörigkeit und des sozioökonomischen Hintergrunds der Jugendlichen konstant bleibt, ist der Einfluss des Migrationshintergrunds in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen.

- 700 Im Mai 2011 legten Bund und Kantone erstmals gemeinsame Ziele für den Bildungsraum Schweiz fest, um Chancen und Potenziale des schweizerischen Bildungssystems optimal zu nutzen. Diese gemeinsame Erklärung stützt sich auf den von den Behörden eingeleiteten langfristigen Monitoringprozess des Schulwesens, dessen erstes Ergebnis der im Februar 2010 veröffentlichte Bildungsbericht Schweiz ist. Der Bericht untersucht die Chancengleichheit, die Effektivität und die Effizienz auf jeder Bildungsstufe.

KAPITEL 4 ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

- 710 Die Schweiz ist sich der grundlegenden Bedeutung der Menschenrechte und der Tatsache bewusst, dass ihre Förderung und ihr Schutz Aufgabe des Staates sind. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Schutz dieser Rechte in der Schweiz als gut bezeichnet werden kann. Angesichts der nach wie vor bestehenden Herausforderungen und auf der Grundlage des rechtlichen Rahmens und seiner Anwendung sowie der an sie gerichteten Berichte und Empfehlungen bemühen sich die zuständigen Behörden stets um eine Verbesserung der Menschenrechtslage im Land. Die Massnahmen, die in den letzten Jahren in den oben beschriebenen Bereichen getroffen wurden, zeigen, dass der vom Bund gewählte sektorale Ansatz in Menschenrechtsfragen sinnvoll ist. Die allgemeine regelmässige Überprüfung vermittelt eine Vorstellung von dem, was im ersten Zyklus bereits erreicht werden konnte, und auch von dem, was es noch zu tun gilt.

- 720 Die Schweiz bemüht sich nach Kräften, den Schutz der Menschenrechte zu verbessern, ist sich aber auch der Tatsache bewusst, dass in mehreren Bereichen sowie bei der innerstaatlichen Umsetzung internationaler Empfehlungen noch Schwierigkeiten auftreten. Zum Beispiel stellen die Diskrepanzen zwischen den Verfahren der eidgenössischen Departemente und den Modalitäten der Mitwirkung der Kantone und Gemeinden in diesen Verfahren eine Chance dar, die genutzt werden sollte. Die zahlreichen Umsetzungsmöglichkeiten auf kantonaler Ebene entsprechen den lokalen Kontexten und werden von der Basis getragen, und sie ermöglichen Lernprozesse und gegenseitige Denkanstösse. Um die Chancen und Probleme föderalistischer Strukturen bei der Umsetzung internationaler Verpflichtungen und den entsprechenden Folgemaassnahmen zu erörtern, wurden in den vergangenen Monaten (2011/12) bereits mehrere Treffen mit den Kantonen und Gemeinden organisiert. Die allgemeine regelmässige Überprüfung fördert auch den Dialog zwischen allen Beteiligten.

Abschliessend ist festzuhalten, dass sich die Schweiz mit Nachdruck für die Förderung und Verwirklichung der Menschenrechte einsetzt. Sie betrachtet ihre in der Generalversammlung für ein

- 730 zweites Mandat erfolgte Wahl in den UNO-Menschenrechtsrat (2010–2013) als Zeichen der Anerkennung ihres Engagements. Als Mitgliedstaat und als Gaststaat ist die Schweiz der Auffassung, dass sie offen und unter Einbezug aller Akteure zur Konsolidierung des Rates beitragen und sich dafür einsetzen kann, dass dieser im Interesse der Opfer in aller Welt rasch und wirksam auf Menschenrechtsverletzungen reagiert.

PROJET

KONSULTATION DER ZIVILGESELLSCHAFT

Die Schweizer NGO-Koalition für den UPR begrüsst den von der Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA am 11. Mai 2012 veranstalteten Meinungsaustausch, welcher einige offene und produktive Diskussionen in einer guten Atmosphäre ermöglichte. Grundsätzlich bedauert die NGO-Koalition jedoch, dass der Schweizer UPR-Bericht 2012 einen rechtfertigenden Ansatz hat, anstatt auf die offenen Probleme in Bezug auf die von der Schweiz akzeptierten und die abgelehnten UPR-Empfehlungen von 2008 zu fokussieren. Die in den drei Ateliers vom 11. Mai geäusserten NGO-Positionen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Aus Sicht der teilnehmenden NGOs des Ateliers zu Diskriminierung stellt der Staatenbericht wichtige Aspekte der Diskriminierungsbedrohung und -bekämpfung dar, doch ist die übertriebene Verteidigungs- und Rechtsfertigungshaltung kritisiert worden. Es wurde bemerkt, dass sich insbesondere die Darlegungen sehr an den formalen Bedingungen orientieren und dass zu wenig auf im Alltag erlebte Diskriminierungen Betroffener eingegangen wird. Auch würden weder gesetzgeberische Lücken im Diskriminierungsschutz noch in der Realität verbreitete und schwer zu erfassende Mehrfachdiskriminierungen im Bericht thematisiert. Es wurde begrüsst, dass der Bundesrat und die Kantone erkannt haben, dass der Einsatz für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer nicht von einem aktiven Einsatz gegen Diskriminierung zu trennen ist. Von den Teilnehmenden der Ateliers wurde gewünscht, dass sich der Bundesrat ebenso aktiv für die Bekämpfung der Diskriminierung und für Integration in allen gesellschaftlichen Bereichen einsetzt. Der Einsatz für einen verstärkten Schutz vor Diskriminierung ist nur aufgrund einer umfassenden Datenlage möglich. Mit Nachdruck wurde deshalb ein umfassendes Monitoring gefordert, das die alltäglichen Diskriminierungserfahrungen in allen gesellschaftlichen Bereichen dokumentiert und analysiert, ob und wie rechtliche Mittel von Betroffenen wie von staatlichen Stellen, die ja von Amtes wegen verpflichtet sind, Diskriminierung zu bekämpfen, genutzt werden. Zudem wurde eine Auslegeordnung zu wirksamen rechtlichen Instrumenten verlangt.

Im Atelier zum Thema Migration wurde Handlungsbedarf auf zwei Ebenen festgestellt: Einerseits bereits auf Ebene der materiellen Gesetze, die – entgegen der Einschätzung im Staatenbericht - in Bezug auf ihre Vereinbarkeit mit den internationalen Menschenrechten zu analysieren sind (insbesondere im Asylrecht, vgl. Empfehlung 57.2). Zum andern in der Umsetzung dieser Gesetzgebung, da die für die Anwendung zuständigen Kantone teilweise eine sehr unterschiedliche Praxis haben. Der Berichtsentwurf sollte die konkreten Auswirkungen der getroffenen Massnahmen auf die Betroffenen beleuchten und sich nicht auf eine Auflistung des aktuellen (rechtlichen) Status Quo beschränken. Kritisch äusserten sich die Vertreter/innen der Zivilgesellschaft namentlich zu den Anforderungen an die Integration von Migranten und Migrantinnen. Diese wirken sich in der Praxis einschränkend auf das Grundrecht auf Familienleben aus. Auch die Praxis des Entzugs des Aufenthaltsrechtes bei Auflösung der Ehe, auch bei Opfern häuslicher Gewalt, ebenso wie die Schwierigkeiten für Opfer von Ausbeutung und Menschenhandel, ihren Aufenthalt in der Schweiz regeln zu können, sind zu nennen. Nicht zufriedenstellend sind ferner die fehlenden Regularisierungsmöglichkeiten für "Sans Papiers" und der Ausschluss abgelehnter Asylsuchender aus der Sozialhilfe. Auch sollten Migrantinnen und Migranten besser über die ihnen zustehenden Rechte informiert werden. Anlass zu Besorgnis gibt ferner die aktuelle politische Diskussion im Asylbereich. Unter dem Vorzeichen der Missbrauchsbekämpfung sollen mit ungeeigneten und unverhältnismässigen Massnahmen die Menschenrechte von Asylsuchenden, Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen eingeschränkt werden. Schliesslich sollte auch der mangelhafte Rechtsschutz im Asylwesen angesprochen werden. Zu all diesen Punkten gibt der Bericht aus Sicht der anwesenden NGO kein aussagekräftiges Bild.

Im Atelier zu institutionellen Fragen wurde vor allem über die Frage der Weiterverfolgung der Empfehlungen der internationalen Kontrollorgane sowie des UPRs diskutiert. Es wurde bedauert, dass eine systematische, umfassende und permanente Weiterverfolgung fehlt. Die Teilnehmenden der Ateliers haben ihren Wunsch zur Schaffung einer neuen Struktur geäussert, welche nicht nur die bundesinternen Aufgaben in diesem Prozess, sondern auch die zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft koordinieren sollte. Bei der Ratifikation von internationalen Verträgen bedauern die NGO die übermässige Langsamkeit in der Schweiz. Die Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ist für die NGO ein grosses Anliegen, obwohl man in diesem Bereich eine politische Blockade in der Schweiz bemerkt. Es wird konstatiert, dass sich die Schweiz mit ihrer Haltung immer mehr isoliert im internationalen Vergleich. Zum Thema der nationalen Menschenrechtsinstitution haben die Teilnehmenden des Ateliers die Notwendigkeit betont, dass sich die Schweiz die Umwandlung des „Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte“ (SKMR) in eine unabhängige Menschenrechtsinstitution

800

nach den Pariser Prinzipien einsetzt. Des Weiteren wurde bemerkt, dass die Schweiz ihre Anstrengungen verstärken sollte, um eine Menschenrechtskultur im Land zu entwickeln, namentlich durch Menschenrechtsbildung. Zum Schluss forderten die NGOs ein kontinuierliches Engagement des Bundes zwischen dem Akzeptieren der UPR-Empfehlungen und der Präsentation des nächsten UPR-Berichts. Dies soll in enger Zusammenarbeit mit allen staatlichen Ebenen geschehen. Insbesondere sei die wichtige Rolle der Gemeinden, Städte und Kantone zu würdigen, um damit gezielter auf bestehende Mängel eingehen zu können.

PROJET

INHALTSVERZEICHNIS

	KAPITEL 1	VORGEHEN UND VERNEHMLASSUNG	2
		<i>Empfehlung 56.4</i>	2
	KAPITEL 2	RECHTLICHE UND INSTITUTIONELLE RAHMENBEDINGUNGEN	2
810		<i>Empfehlungen 56.2, 57.12, 57.13 und freiwillige Verpflichtungen 57.21 und 57.3:</i>	3
		<i>Freiwillige Verpflichtung 57.1:</i>	3
	KAPITEL 3	FÖRDERUNG UND SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE	4
	A.	GLEICHBERECHTIGUNG, NICHTDISKRIMINIERUNG (ART. 1, 2, 7 AEMR) UND SPEZIFISCHE RECHTSSUBJEKTE	4
	1.	GENDER	4
		<i>Empfehlungen 56.3, 56.6 und 57.5</i>	5
	2.	KINDER	5
		<i>Empfehlungen 57.10 und 57.23</i>	6
	3.	MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN	7
820	4.	MIGRANTINNEN UND MIGRANTEN	7
		<i>Empfehlungen 57.8, 57.16 und 57.17:</i>	8
		<i>Empfehlung 57.9</i>	8
	5.	RASSISMUS	9
		<i>Empfehlungen 56.1 und 57.6:</i>	9
		<i>Empfehlung 56.5</i>	9
	6.	NATIONALE MINDERHEITEN	9
	7.	SEXUELLE ORIENTIERUNG UND GESCHLECHTSIDENTITÄT	10
	B.	RECHT AUF LEBEN, VERBOT DER SKLAVEREI, VERBOT DER FOLTER (ART. 3, 4 und 5 AEMR)	10
830		<i>Empfehlung 57.22</i>	10
	C.	RECHTSPFLEGE UND FAIRES RICHTSVERFAHREN (ART. 6, 7, 8, 9, 10 und 11 AEMR)	11
	D.	RECHT AUF ASYL (ART. 14 AEMR)	11
		<i>Empfehlung 57.2</i>	12
	E.	GEDANKEN-, GEWISSENS- UND RELIGIONSFREIHEIT, FREIE MEINUNGSÄUSSERUNG, VERSAMMLUNGS- UND VEREINIGUNGSFREIHEIT (ART. 18, 19 und 20 AEMR)	12
	F.	POLITISCHE MITWIRKUNG UND WAHLRECHT (ART. 21 AEMR)	12
	G.	ARBEIT (ART. 23 AEMR)	13
		<i>Empfehlung 57.19</i>	13
	H.	AUSREICHENDER LEBENSSTANDARD (ART. 25 AEMR)	13
840		<i>Empfehlung 57.14:</i>	14
	I.	BILDUNG (ART. 26 AEMR)	14
	KAPITEL 4	ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN	14
		KONSULTATION DER ZIVILGESELLSCHAFT	16
		ANHANG I – Abkürzungen	19
		ANHANG II – Empfehlungen aus der ersten Überprüfung der Schweiz (2008)	20

ANHANG I – Abkürzungen

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
BFM	Bundesamt für Migration
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
CAT	Ausschuss gegen Folter
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CERD	Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
CPT	Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
EKKJ	Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
JStPO	Jugendstrafprozessordnung
KIM	Kerngruppe internationale Menschenrechtspolitik
KOBK	Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität
KSM	Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OP-CAT	Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SKG	Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
WHO	Weltgesundheitsorganisation
ZPO	Zivilprozessordnung

850 ANHANG II – Empfehlungen aus der ersten Überprüfung der Schweiz (2008)

Angenommene Empfehlungen

56.1*	Die Bemühungen um Prävention und Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit sind fortzusetzen (Algerien)
56.2*	Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter (Mexiko, Vereinigtes Königreich); Einrichtung eines nationalen Mechanismus zur Verhütung von Folter (Mexiko)
56.3*	Die Geschlechtergleichstellung ist vollständig, systematisch und kontinuierlich in die Folgemaassnahmen zur UPR einzubeziehen (Slowenien)
56.4*	Die Akteure sind auch künftig im Rahmen der Folgemaassnahmen zur UPR zu konsultieren (Vereinigtes Königreich)
56.5*	Es sind Vorkehrungen zu treffen, um Gewalttätigkeiten mit rassistischen oder fremdenfeindlichen Untertönen, die von Sicherheitskräften gegen Ausländerinnen und Ausländer, Eingewanderte oder Asylsuchende verübt werden, zu unterbinden und die Täter vor Gericht zu stellen (Nigeria)
56.6*	Das Engagement für die Verwendung geschlechtergerechter Sprache ist fortzusetzen (Kanada)
57.2	Das neue Asylgesetz und seine Vereinbarkeit mit den Menschenrechten sind intern zu untersuchen (Brasilien)
57.5	Die Einsetzung einer nationalen Frauenkommission ist zu erwägen, um auf nationaler Ebene eine globale Überprüfung frauenrelevanter Fragen zu erleichtern (Indien)
57.6	Es sind Massnahmen zu treffen, um die bestehenden Mechanismen zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung zu stärken (Ägypten)
57.8	Es ist sicherzustellen, dass der Entzug der Aufenthaltsbewilligung verheirateter Frauen, die Opfer von häuslicher Gewalt sind, geprüft wird und erst dann erfolgt, wenn seine Folgen für die Frau und ihre Kinder ausführlich evaluiert worden sind (Kanada)
57.9	Im Einbürgerungsverfahren ist die Möglichkeit einer Beschwerde beizubehalten (Kanada)
57.10	Jugendliche Straftäter unter 18 Jahren, die sich in Untersuchungshaft oder Polizeigewahrsam befinden, sind anders zu behandeln als Erwachsene (Kanada)
57.12	Beitritt zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Mexiko)
57.13	Unterzeichnung des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (Frankreich, Mexiko)
57.14	Erhöhung der Entwicklungshilfe mit dem Ziel, zur Verwirklichung des in der Millenniumserklärung genannten Rechts auf Entwicklung und der Millenniumsentwicklungsziele beizutragen (Kuba)
57.16	Die Ursachen der Diskriminierung insbesondere von Migrantinnen sind weiterhin zu untersuchen und entschiedener zu bekämpfen, indem rechtliche und systembedingte Hindernisse, die der Gleichberechtigung im Wege stehen, beseitigt werden (Slowenien)
57.17	Es sind Massnahmen zu treffen, die verhindern, dass Migrantinnen, die Opfer von sexueller häuslicher Gewalt oder Menschenhandel sind, ausgewiesen werden, wenn sie Anzeige erstatten (Slowenien)
57.19	Massnahmen, die insbesondere für Frauen aus Minderheiten die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt garantieren sollen, sind zu verstärken (Niederlande)
57.22	In Bezug auf den Handel mit und die sexuelle Ausbeutung von Frauen und Mädchen ist eine globale Strategie zu entwickeln, die Präventionsmassnahmen, Strafverfolgung der Täter und einen Ausbau der regionalen und internationalen Zusammenarbeit umfasst (Islamische Republik Iran)
57.23	Es ist ein ausdrückliches Verbot jeglicher körperlicher Bestrafung von Kindern zu erwägen (Italien)

Freiwillige Verpflichtungen

57.1	Die Schweiz erwägt die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution gemäss den Pariser Prinzipien
57.3	Die Schweiz ist bereit, den Beitritt zum Ersten Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte in Erwägung zu ziehen
57.21	Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

Abgelehnte Empfehlungen

sofort abgelehnt	Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte
	Ratifikation des Internationalen Übereinkommens zum Schutz der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen

57.4	Es sind gesetzliche oder andere Massnahmen zu ergreifen, damit die Menschenrechte von den Gerichtsbehörden frühzeitig berücksichtigt werden, insbesondere während der Ausarbeitung von Volksinitiativen, um deren Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen zu gewährleisten (Belgien).
Die Schweiz lehnt diese Empfehlung ab, da momentan keine zusätzlichen Massnahmen erforderlich sind, um die Ziele dieser Empfehlung zu erreichen. Die Schweizer Regierung und das Parlament überprüfen vorgängig die Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz. Volksinitiativen, die gegen das zwingende Völkerrecht verstossen, werden vom Schweizer Parlament ganz oder teilweise für ungültig erklärt. Wenn eine Initiative angenommen wird, achten die Behörden zudem darauf, dass deren Umsetzung im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz erfolgt.	
57.7	Es ist ein Gesetz zu erlassen, das in Übereinstimmung mit Artikel 20 Absatz 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte das Eintreten für rassistischen oder religiösen Hass verbietet (Ägypten)
Die Schweiz lehnt diese Empfehlung ab. Artikel 261bis des Strafgesetzbuches (bzw. Artikel 171c des Militärstrafgesetzes) zur Rassendiskriminierung ist am 1. Januar 1995 in Kraft getreten. Danach wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion zu Hass oder Diskriminierung aufruft, wer gegen die Menschenwürde verstösst, wer eine für die Allgemeinheit bestimmte Leistung verweigert oder wer eine rassistische Ideologie verbreitet. Dieser Artikel des Strafgesetzbuches erfüllt die Empfehlung, und die Schweiz ist deshalb nicht der Auffassung, dass für diesen Zweck zusätzlich ein Gesetz erlassen werden muss.	
57.11	Für die Polizei sind Angehörige von Minderheiten zu rekrutieren, und es ist eine Stelle zu schaffen, welche in Fällen von ungerechtfertigter Polizeigewalt ermittelt (Kanada)
Die Schweiz lehnt diese Empfehlung ab. Die Polizeikräfte fallen in die Zuständigkeit der Kantone (oder sogar der Gemeinden). Zum Bewerbungsverfahren können sich unabhängig von Herkunfts- und Wohnort alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die die sonstigen Voraussetzungen erfüllen, anmelden. Zudem erlauben gewisse Kantone die Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen, die die Niederlassungsbewilligung besitzen. Opfern von ungerechtfertigter Polizeigewalt stehen auch Rechtsmittel zur Verfügung.	
57.15	Der Vorbehalt zu Artikel 4 des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ist zurückzuziehen (Kuba)
Die Schweiz lehnt diese Empfehlung ab. Die Schweiz hat trotz der Aufrechterhaltung ihres Vorbehalts zu Artikel 4 des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung Artikel 261bis des Strafgesetzbuches (bzw. Artikel 171c des Militärstrafgesetzes) gegen Rassendiskriminierung erlassen. Die Schweiz behält sich vor, die notwendigen gesetzgeberischen Massnahmen zur Umsetzung von Artikel 4 unter gebührender Berücksichtigung der Meinungsäusserungs- und der Vereinsfreiheit zu ergreifen, welche unter anderem in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert sind.	
57.18	Es ist ein Bundesgesetz gegen alle Formen der Diskriminierung anzustreben, insbesondere auch aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität (Niederlande)
Die Schweiz lehnt diese Empfehlung ab. Der Inhalt dieser Empfehlung stellt die Schweiz nicht vor grössere Schwierigkeiten, da für sie die Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung eine Priorität ist. Die Tatsache, dass die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung die einzige Form der Diskriminierung ist, die ausdrücklich erwähnt wird, bildet ein Hindernis für deren Annahme. Die Schweiz lehnt deshalb diese Empfehlung aus Gründen der Kohärenz mit der Antwort auf Empfehlung 20 ab.	
57.20	Es sind zusätzliche Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, dass gleichgeschlechtliche Paare nicht diskriminiert werden (Vereinigtes Königreich)
Die Schweiz lehnt diese Empfehlung ab. Das Partnerschaftsgesetz, das am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, führt die eingetragene Partnerschaft ein, so dass auch gleichgeschlechtliche Paare ihre Beziehung rechtlich anerkennen lassen können; eingetragene Partnerschaften sind verheirateten Paaren gleichgestellt. Personen in einer eingetragenen Partnerschaft sind aber weder zur Adoption noch zu fortpflanzungsmedizinischen Verfahren zugelassen.	
57.21	Die Vorbehalte zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau sind zurückzuziehen, und das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ist zu ratifizieren (Deutschland, Brasilien und Mexiko)
Die Schweiz möchte diese Empfehlung in zwei Teile aufteilen. Die Schweiz ist momentan nicht in der Lage, ihre Vorbehalte zum CEDAW zurückzuziehen und lehnt deshalb diesen Teil der Empfehlung ab. Die Bestimmungen zum Familiennamen, die momentan im Parlament diskutiert werden, werden wahrscheinlich bis zum Beginn des nächsten Überprüfungszyklus 2012 noch nicht geändert sein. Dies gilt auch für die Vorbehalte zu den Artikeln 15 Absatz 2 und 16 Absatz 1h. Diese Bestimmungen gelten unter Vorbehalt verschiedener Übergangsbestimmungen zum Eherecht, die in gewissen Fällen länger gültig sind als der nächste Überprüfungszyklus.	
Die Schweiz verpflichtet sich aber freiwillig zur Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.	