

Vierter, fünfter und sechster periodischer Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Gemäss Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Originaltext: Deutsch

Bern, September 2006

Vierter, fünfter und sechster periodischer Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Inhaltsübersicht	3
Inhaltsverzeichnis	5
Einleitung	9
Erster Teil:	11
Allgemeine Informationen	11
1. Einleitende Bemerkung	11
2. Entwicklung der Bevölkerungsstruktur	11
3. Verfassungs- und gesetzesrechtliche Rahmenbedingungen	16
4. Allgemeine Politik im Kampf gegen die Rassendiskriminierung	23
Zweiter Teil:	34
Artikelweise Überprüfung der Umsetzung der Artikel 2 bis 7 des Übereinkommens	34
1. Ad Artikel 2: Verurteilung der Rassendiskriminierung	34
2. Ad Artikel 3: Verurteilung der Apartheid	35
3. Ad Artikel 4: Massnahmen zur Bestrafung bestimmter rassendiskriminierender Akte	37
4. Ad Artikel 5: Beseitigung der Rassendiskriminierung, namentlich in den Bereichen bestimmter Menschenrechte	40
5. Ad Artikel 6: Garantie eines wirksamen Rechtsbehelfs	59
6. Ad Artikel 7: Massnahmen in den Bereichen Unterricht, Erziehung, Kultur und Information	60
Dritter Teil:	72
Stellungnahme zu den Schlussbemerkungen des Ausschusses vom 21. März 2002	72
1. Allgemeines	72
2. Föderalismus (Ziffer 8 der Schlussbemerkungen)	72
3. Fortwährende feindliche Haltung gegenüber Schwarzen, Muslimen und Asylbewerbern (Ziffer 9 der Schlussbemerkungen)	74
4. Einbürgerungsverfahren (Ziffer 10 der Schlussbemerkungen)	76
5. Bildung getrennter Klassen für ausländische Schüler (Ziffer 11 der Schlussbemerkungen)	80
6. Polizei (Ziffer 12 der Schlussbemerkungen)	82
7. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (Ziffer 13 der Schlussbemerkungen)	85
8. Einwanderungspolitik (Ziffer 14 der Schlussbemerkungen)	86
9. Die Fahrenden (Ziffer 15 der Schlussbemerkungen)	87
10. Rassendiskriminierung im Privatsektor (Ziffer 16 der Schlussbemerkungen)	95
11. Artikel 14 des Übereinkommens (Ziffer 17 der Schlussbemerkungen)	103
12. Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban (Ziffer 18 der Schlussbemerkungen)	104
Abkürzungsverzeichnis	106

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	3
Inhaltsverzeichnis	5
Einleitung	9
Erster Teil:	11
Allgemeine Informationen	11
1. Einleitende Bemerkung.....	11
2. Entwicklung der Bevölkerungsstruktur.....	11
2.1. Ausländische Wohnbevölkerung.....	11
2.1.1. Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Nationalität 2001 - 2004	11
2.1.2. Aufteilung nach Kontinenten.....	12
2.2. Internationale Einwanderung	12
2.2.1. Einwanderung nach Staatsangehörigkeit	12
2.2.2. Einwanderungsgründe.....	13
2.3. Asyl.....	14
2.4. Sprachliche Minderheiten	15
2.5. Religiöse Minderheiten	15
2.6. Ethnische Minderheiten	16
3. Verfassungs- und gesetzesrechtliche Rahmenbedingungen.....	16
3.1. Unterzeichnung und Ratifikation internationaler Abkommen	16
3.1.1. Internationale Abkommen der Vereinten Nationen	16
3.1.2. Regionale Menschenrechtsabkommen	17
3.1.3. Revision der Bundesverfassung	17
3.2. Änderungen im Strafrecht	18
3.2.1. Strafrecht	18
3.2.2. Strafprozessrecht	19
3.2.3. Einführung eines Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung (BVE)	19
3.3. Änderungen im Zivilrecht.....	19
3.4. Änderungen im öffentlichen Recht.....	20
3.4.1. Teilrevision des Asylgesetzes	20
3.4.2. Totalrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)21	22
3.4.3. Weitere Revisionen im Bereich des Ausländer- und Asylrechts	22
3.4.4. Weitere Revisionen im öffentlichen Recht	23
3.5. Kantonale Verfassungsreformen	23
4. Allgemeine Politik im Kampf gegen die Rassendiskriminierung	23
4.1. Allgemeine Bemerkungen.....	23
4.2. Nationale Minderheiten.....	24
4.2.1. Sprachliche Minderheiten.....	24
4.2.2. Religiöse Minderheiten	24
4.2.3. Fahrende.....	26
4.3. Ausländische Bevölkerung	26
4.3.1. Migrationspolitik.....	26
4.3.2. Asylpolitik	27
4.3.3. Integrationspolitik	27
4.3.4. Sans-Papiers.....	30
4.4. Aktivitäten gegen Rassismus.....	32
4.4.1. Auf nationaler Ebene	32
4.4.2. Auf internationaler Ebene	32

Zweiter Teil:	34
Artikelweise Überprüfung der Umsetzung der Artikel 2 bis 7 des Übereinkommens ...	34
1. Ad Artikel 2: Verurteilung der Rassendiskriminierung	34
1.1. Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und b: Gleichbehandlungsgebot durch staatliche Behörden.....	34
1.2. Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a: Das Problem der Diskriminierung unter Ausländern und der Vorbehalt der Schweiz zugunsten ihrer Immigrationspolitik	35
1.3. Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c und d: Das Diskriminierungsverbot und seine Geltung unter Privaten	35
2. Ad Artikel 3: Verurteilung der Apartheid	35
2.1. In der Schweiz.....	35
2.2. Vor Ort.....	35
3. Ad Artikel 4: Massnahmen zur Bestrafung bestimmter rassendiskriminierender Akte	37
3.1. Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 261 ^{bis} StGB und 171c MStG	38
3.2. Gesetzesänderungen zur Bekämpfung von Rassismus	39
4. Ad Artikel 5: Beseitigung der Rassendiskriminierung, namentlich in den Bereichen bestimmter Menschenrechte	40
4.1. Artikel 5 Buchstabe a: Recht auf Gleichbehandlung vor den Gerichten und allen sonstigen Organen der Rechtspflege	40
4.1.1. Justizreform	40
4.1.2. Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung und das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs	41
4.1.3. Totalrevision der Bundesrechtspflege	42
4.2. Artikel 5 Buchstabe b: Recht auf Sicherheit der Person und staatlichen Schutz	43
4.3. Artikel 5 Buchstabe c: Politische Rechte	44
4.4. Artikel 5 Buchstabe d: Sonstige Bürgerrechte	45
4.4.1. Artikel 5 Buchstabe d Ziffer 1: Das Recht auf Bewegungsfreiheit und freie Wahl des Aufenthaltsortes innerhalb der Staatsgrenzen	45
4.4.2. Artikel 5 Buchstabe d Ziffer ii: Das Recht, jedes Land einschliesslich des eigenen zu verlassen und in das eigene Land zurückzukehren	45
4.4.3. Artikel 5 Buchstabe d Ziffer iii: Das Recht auf Staatsangehörigkeit.....	45
4.4.4. Artikel 5 Buchstabe d Ziffer iv: Das Recht auf Ehe und auf freie Wahl des Ehegatten	47
4.4.5. Artikel 5 Buchstabe d Ziffer v: Das Recht auf Eigentum.....	48
4.4.6. Artikel 5 Buchstabe d Ziffer vi: Das Recht zu erben	48
4.4.7. Artikel 5 Buchstabe d Ziffer vii: Das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.....	48
4.4.8. Artikel 5 Buchstabe d Ziffer vii: Das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäusserung.....	51
4.4.9. Artikel 5 Buchstabe d Ziffer ix: Das Recht, sich friedlich zu versammeln und friedliche Vereinigungen zu bilden	52
4.5. Artikel 5 Buchstabe e: Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.....	52
4.5.1. Artikel 5 Buchstabe e Ziffer i: Das Recht auf Arbeit	53
4.5.2. Artikel 5 Buchstabe e Ziffer ii: Gewerkschaftliche Rechte	56
4.5.3. Artikel 5 Buchstabe e Ziffer iii: Das Recht auf Wohnung	56
4.5.4. Artikel 5 Buchstabe e Ziffer iv: Das Recht auf öffentliche Gesundheitsvorsorge und soziale Sicherheit	57
4.5.5. Artikel 5 Buchstabe e Ziffer v: Das Recht auf Erziehung und Ausbildung	58
4.5.6. Artikel 5 Buchstabe f: Das Recht auf Zugang zu Ort oder Dienst, der für die Öffentlichkeit vorgesehen ist	59
5. Ad Artikel 6: Garantie eines wirksamen Rechtsbehelfs	59
6. Ad Artikel 7: Massnahmen in den Bereichen Unterricht, Erziehung, Kultur und Information	60
6.1. Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)	60

6.1.1. Aktivitäten der FRB	60
6.1.2. Fonds Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte	61
6.2. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)	64
6.3. Eidgenössische Ausländerkommission (EKA)	65
6.4. Massnahmen im Unterricht und in der Erziehung	66
6.5. Medien.....	67
6.5.1. Schweizerischer Presserat	68
6.5.2. Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI)	69
6.5.3. Schweizer Fernsehen.....	69
6.5.4. Nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internet-Kriminalität (KOBIK) 70	
6.5.5. Studie über die Typisierung jüdischer Akteure in den Medien	70
6.5.6. Tagungen	71

Dritter Teil:..... 72

Stellungnahme zu den Schlussbemerkungen des Ausschusses vom 21. März 2002.. 72	
1. Allgemeines	72
2. Föderalismus (Ziffer 8 der Schlussbemerkungen)	72
3. Fortwährende feindliche Haltung gegenüber Schwarzen, Muslimen und Asylbewerbern (Ziffer 9 der Schlussbemerkungen)	74
4. Einbürgerungsverfahren (Ziffer 10 der Schlussbemerkungen).....	76
4.1. Urteile des Bundesgerichtes.....	76
4.2. Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit Einbürgerungen.....	77
4.3. Sprachtests.....	79
5. Bildung getrennter Klassen für ausländische Schüler (Ziffer 11 der Schlussbemerkungen)	80
6. Polizei (Ziffer 12 der Schlussbemerkungen)	82
6.1. Polizeigewalt.....	83
6.2. Ombudsperson	84
6.3. Anwerbung von Minderheitengruppen als Polizeibeamte	84
6.4. Schulung und Sensibilisierung.....	84
7. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (Ziffer 13 der Schlussbemerkungen)...	85
7.1. EKR und FRB	86
7.2. Organ zum Schutz der Menschenrechte	86
8. Einwanderungspolitik (Ziffer 14 der Schlussbemerkungen)	86
9. Die Fahrenden (Ziffer 15 der Schlussbemerkungen).....	87
9.1. Nationale Entwicklungen	87
9.2. Internationale Organisationen.....	90
9.3. Bildung.....	90
9.4. Jugendarbeitsverbot	91
9.5. Gewerbepatente	92
9.6. Sprache	92
9.7. Stand- und Durchgangsplätze	93
9.7.1. Die Situation und der Handlungsbedarf.....	93
9.7.2. Bisherige Massnahmen	94
10. Rassendiskriminierung im Privatsektor (Ziffer 16 der Schlussbemerkungen)	95
10.1. Allgemeines	95
10.2. Beschäftigung.....	96
10.3. Unterkunft.....	98
10.4. Bildung.....	99
10.5. Gesundheitswesen	101
10.6. Zugang zu öffentlichen Einrichtungen.....	103
11. Artikel 14 des Übereinkommens (Ziffer 17 der Schlussbemerkungen)	103

12. Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban (Ziffer 18 der Schlussbemerkungen).....	104
Abkürzungsverzeichnis.....	106

Einleitung

1. Die Schweiz ist dem internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (nachfolgend „Übereinkommen“ genannt) am 29. November 1994 beigetreten.¹ Für die Schweiz trat das Übereinkommen am 29. Dezember 1994 in Kraft.² Nach Artikel 9 des Übereinkommens verpflichten sich die Vertragsstaaten, periodische Berichte über die zur Umsetzung dieses Übereinkommens getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen vorzulegen.
2. Der Schweiz wird in den Schlussbemerkungen des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (nachfolgend „Schlussbemerkungen“ genannt)³ empfohlen, ihren vierten und fünften, resp. sechsten periodischen Bericht, die seit dem 29. Dezember 2003, resp. 29. Dezember 2005 fällig sind, in Form eines einzigen Berichtes zu unterbreiten.
3. Der vorliegende Bericht wurde im Einklang mit den Richtlinien des UNO-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (nachfolgend „Ausschuss“ genannt) erstellt.⁴ Für die wichtigsten demographischen, ökonomischen und sozialen Kennzahlen und einer Beschreibung des politischen Systems der Schweiz wird auf das Basis-Dokument⁵ über die Schweiz verwiesen. Der vereinigte vierte, fünfte und sechste periodische Bericht deckt den Zeitraum von Februar 2002 bis April 2006⁶ ab und folgt dem konsolidierten zweiten und dritten periodischen Bericht⁷, welcher dem Ausschuss am 4. und 5. März 2002 durch die Schweizer Delegation⁸ präsentiert wurde. Er aktualisiert und vervollständigt die bisher eingereichten Berichte.
4. Der vorliegende Bericht wurde der Übersicht wegen in drei Teile gegliedert:
 - Der erste Teil mit dem Titel „Allgemeine Informationen“ enthält einige Bemerkungen über die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur des Landes sowie Angaben zur allgemeinen rechtlichen und politischen Entwicklung in der Schweiz seit der Präsentation des zweiten und dritten Berichts in den durch das Übereinkommen geregelten Bereichen.

¹ AS 1995 1163 f.; BBl 1992 III 269.

² SR 0.104.

³ Schlussbemerkungen (UNO Doc. CERD/C/60/CO/14) Paragraph 19.

⁴ Die Richtlinien sind im Dokument CERD/C/70/Rev.3 vom 23. Juli 1993 sowie HRI/GEN/2/Rev.1 vom 9. Mai 2001 enthalten.

⁵ Vgl. hierzu das Basisdokument (HRI/CORE/Add.29/Rev. 1) vom 22. Februar 2001.

⁶ Die im vorliegenden Bericht enthaltenen statistischen Daten vom BFS liegen im Zeitpunkt der Redaktion des Berichts erst bis ins Jahr 2004 vor.

⁷ UNO-Version des zweiten und dritten periodischen Berichts der Schweiz vom 29. Dezember 1997 beziehungsweise vom 29. Dezember 1999 (UN Doc. CERD/C/351/Add.2).

⁸ vgl. die Wortprotokolle der 1495. und 1496. Sitzung des Ausschusses vom 4. März 2002 ([UN Doc. CERD/C/SR. 1495] und vom 5. März 2002 [UN Doc. CERD/C/SR. 1496]).

- Der zweite Teil stellt diese Entwicklung im Zusammenhang mit den einzelnen Bestimmungen des Übereinkommens dar und beinhaltet eine aktualisierte Kommentierung zu den Artikeln 2 bis 7 des Übereinkommens.
- Der abschliessende dritte Teil bezieht sich auf die Schlussbemerkungen des Ausschusses zum Zweiten und Dritten Bericht der Schweiz und nimmt zu jenen Bereichen Stellung, zu denen der Ausschuss seine Besorgnis geäussert hat und zusätzliche Informationen wünscht.

5. Der Bericht wurde durch die Direktion für Völkerrecht erstellt. Die betroffenen Fachstellen der Bundesverwaltung wurden im Rahmen einer Ämterkonsultation begrüsst. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus und die Eidgenössische Ausländerkommission sowie unabhängige Stellen erhielten die Möglichkeit, sich zum Bericht zu äussern.

6. Der Bericht wird in Deutsch, Französisch und Italienisch publiziert und auf der Website des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten abrufbar sein.⁹

⁹ www.dv.admin.ch.

Erster Teil:

Allgemeine Informationen

1. Einleitende Bemerkung

7. Der erste Teil beinhaltet eine kurze Darstellung über die Entwicklung der Wohnbevölkerung seit der Unterbreitung des zweiten und dritten periodischen Berichts der Schweiz. Im Weiteren enthält er erste allgemeine Hinweise über die zwischenzeitliche Entwicklung der Rechtslage sowie einen Überblick über die gegenwärtige Politik der Schweizer Behörden im Kampf gegen alle Formen von Rassendiskriminierung.

2. Entwicklung der Bevölkerungsstruktur

2.1. Ausländische Wohnbevölkerung

8. Die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz betrug am Jahresende 2004 7'415'102 Einwohnerinnen und Einwohner, wovon 20,6% ausländische Staatsangehörige waren.¹⁰ Im Jahr 2004 nahm die ständige ausländische Wohnbevölkerung gegenüber dem Vorjahr um 23'756 (1,6%) auf 1'524'663 Personen zu, wobei sich der Anteil an Kurzaufenthalter/-innen (höchstens 12 Monate) um 57% erhöhte, der Anteil an Niedergelassenen jedoch praktisch stagnierte.¹¹ Das Verhältnis zwischen männlichen und weiblichen Ausländerinnen und Ausländern liegt bei 53% zu 47%.¹²

2.1.1. Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Nationalität 2001 - 2004

Staatsangehörigkeit	2001	2002	2003	2004	In %
Italien	315'619	309'913	305'371	301'736	19.8
Serbien und Montenegro	195'436	198'700	200'349	199'739	13.1
Portugal	136'135	141'696	150'448	160'249	10.5
Deutschland	117'656	126'048	134'681	145'967	9.6
Türkei	79'990	79'330	78'120	77'058	5.0
Spanien	81'806	79'729	77'578	75'085	4.9
Frankreich	63'329	65'113	66'917	68'850	4.5
Mazedonien	58'549	59'926	60'676	61'008	4.0

¹⁰ Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP). Ohne Kurzaufenthalter und Personen des Asylbereichs.

¹¹ Quelle: Bundesamt für Migration, Bestand der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Wohnkanton und Ausländergruppe, Ende Dezember 2004.

¹² Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP) 2004 (Vorläufige Ergebnisse), Februar 2005.

Bosnien-Herzegowina	45'913	46'138	45'554	44'872	2.9
Kroatien	44'035	43'510	42'852	41'908	2.7
Übrige	305'739	323'459	334'952	348'191	22.8

(Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistik der ausländischen Wohnbevölkerung (PET-RA), jeweils per 31. Dezember.

2.1.2. Aufteilung nach Kontinenten

Kontinent	2001	2002	2003	2004	In %
Europa	1'272'457	1'288'587	1'304'169	1'321'981	86.7
davon EU/EFTA-Staaten	833'515	844'828	859'489	879'153	57.6
Afrika	38'785	41'676	44'326	46'578	3.0
Amerika	53'268	55'875	57'560	59'325	3.9
Asien	79'609	87'260	91'369	93'275	6.1
Australien, Ozeanien	3'180	3'317	3'259	3278	0.2
Staatenlos, Staat unbekannt	254	251	224	226	0.02

Total	1'447'553	1'476'966	1'500'907	1'524'663	
--------------	------------------	------------------	------------------	------------------	--

(Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistik der ausländischen Wohnbevölkerung (PET-RA), jeweils per 31. Dezember.

2.2. Internationale Einwanderung

2.2.1. Einwanderung nach Staatsangehörigkeit

9. Die Gesamteinwanderung von Ausländerinnen und Ausländern nahm 2004 gegenüber dem Vorjahr wieder leicht zu. Werden alle ausländerrechtlichen Anwesenheitsbewilligungen berücksichtigt, steigt die Zahl der ausländischen Einwanderer seit 1995 mit Ausnahme von leichten Rückgängen 1997, 2000 und 2003 tendenziell eher an.¹³

Einwanderung nach Staats- angehörigkeit	2001	2002	2003	2004
Europa				
Deutschland	14'121	15'574	15'133	18'221
Portugal	4'347	9'005	12'228	13'539
Ex-Jugoslawien	11'628	11'609	9'705	8'906
Frankreich	6'491	6'936	6865	6'936
Italien	4'625	5'961	5'820	5'859
Vereinigtes Königreich	3'948	3'248	2'980	3'069
Türkei	2'858	3'063	2'806	2'467
Österreich	2'350	2'629	2'046	2'273
Spanien	1'540	1'833	1'819	1'752

¹³ Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Bericht 2005, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2005, S. 36ff.

Niederlanden	1'322	1'209	1'100	1'137
Übrige europ. Staaten	10'348	9'481	8'776	9'050

Andere Kontinente	2001	2002	2003	2004
Asien	18'189	16'486	12'911	11'569
Amerika	10'750	10'604	9'697	9'582
Afrika	6'265	6'536	6'254	5'800
Australien, Ozeanien	943	814	652	637
Staatenlos, Staat unbekannt	21	26	20	37

Total	99'746	105'014	98'812	100'834
--------------	---------------	----------------	---------------	----------------

(Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistik der ausländischen Wohnbevölkerung (PETRA). Ohne Kurzaufenthalter und Personen des Asylbereichs.)

2.2.2. Einwanderungsgründe

10. Die seit Beginn der 1990er Jahre feststellbare Tendenz zu einem grundsätzlichen Wandel in den Einwanderungsmotiven der Ausländer bestätigte sich auch 2004. Knapp ein Drittel (31,7%) aller langfristigen Einwanderer kam im Rahmen der Kontingente zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz. In 40,3% aller Fälle erfolgte die Einreise aus familiären Gründen (Familiennachzug, Heirat mit Schweizer Bürgern). Der Anteil der für einen mehrjährigen Aufenthalt in die Schweiz einreisenden Personen an der Gesamteinwanderung der Ausländer erreichte 2004 36,9%. Die kurzfristigen Einreisen stellten 2004 eine knappe Mehrheit dar (55,4%). Der Anteil der Asyleinwanderung betrug 2004 7,7%.¹⁴

Einwanderung im Jahr 2004 nach Einwanderungsgrund		
Total	96'270	100%
Familiennachzug	38'836	40.3
Ausländer mit kontingentierter Erwerbstätigkeit	30'487	31.7
Ausländer mit Erwerbstätigkeit ohne Kontingentierung	3633	3.8
Ausländer ohne Erwerbstätigkeit	4765	4.9
Wiedereinreisen	148	0.2
Aus- und Weiterbildung	13'003	13.5
Anerkannte Flüchtlinge	1007	1.0
Härtefälle	3344	3.5
Übrige Einwanderung	1047	1.1

(Quelle: Bundesamt für Migration)

¹⁴ Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Bericht 2005, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2005, S. 32.

2.3. Asyl

11. Im Jahr 2004 gingen die neuen Asylgesuche in der Schweiz deutlicher zurück als im übrigen Europa und waren mit 14'248 neuen Gesuchen so tief wie seit 1987 nicht mehr. Während in Westeuropa allgemein die Zahl der Asylgesuche abgenommen hat, wurden in der Schweiz 32.3% weniger neue Gesuche als im Vorjahr eingereicht. Der Raum Südosteuropa ist nach wie vor das wichtigste Herkunftsgebiet von Asylsuchenden. Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten hat sich als zweitwichtigste Herkunftsregion etabliert. Hingegen stark zurückgegangen sind Gesuche aus Westafrika.¹⁵

Personen des Asylbereichs nach Staatsangehörigkeit (am Jahresende, in Tausend)	2001	2002	2003	2004
Total	65.7	66.5	64.6	55.1
Serbien und Montenegro	17.0	15.3	13.4	11.4
Bosnien-Herzegowina	5.5	5.6	5.0	4.0
Türkei	3.6	4.0	3.8	3.2
Sri Lanka	9.7	5.6	3.9	3.0
Somalia	4.3	3.9	3.8	4.0
Irak	3.0	3.1	3.8	3.7
Angola	2.8	3.3	3.2	2.9
Äthiopien	1.4	1.6	1.8	1.7
Algerien	1.1	1.5	1.6	1.1
Iran	1.1	1.2	1.2	1.2

(Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistik der ausländischen Wohnbevölkerung (PETRA). Ohne anerkannte Flüchtlinge)

12. Ende 2004 lebten insgesamt 79'374 Personen mit einem Aufenthaltstitel aus dem Asylbereich in der Schweiz. Davon waren 30,6% anerkannte Flüchtlinge, 29,5% wurden vorläufig aufgenommen und 17,9% der Personen befanden sich mit rechtskräftigem Entscheid im Vollzugsprozess. Ausserdem waren 6'251 Gesuche erstinstanzlich hängig und 11'214 erstinstanzlich entschiedene Gesuche waren nicht rechtskräftig (22.0% der Personen im Asylbereich).¹⁶

13. Im Jahr 2004 wurden 19'157 Gesuche erstinstanzlich erledigt. Im Vergleich zum Vorjahr ist das 29.9% weniger. Auf 5'193 Gesuche wurde nicht eingetreten. Die Anerkennungsquote von Asylgesuchen lag 2004 bei 9.2%. Im besagten Jahr konnten mehr Abgänge aus dem Asylprozess als neue Gesuche verzeichnet werden. Dazu zählen Personen, die selbst-

¹⁵ Bundesamt für Migration, Asylstatistik 2004.

¹⁶ Bundesamt für Migration, Asylstatistik 2004.

ständig oder kontrolliert nach abgeschlossenem Asylverfahren in ihren Heimat- bzw. in einen Drittstaat ausgereist sind oder Personen, die den Asylprozess nach einem Nichteintretentscheid verlassen haben. Ausserdem gingen 1'143 Personen in die Kompetenz der Kantone über.

14. Nachdem seit Juni 2004 jeden Monat weniger Asylgesuche zu verzeichnen waren, setzte sich die sinkende Tendenz im Jahr 2005 fort und im Februar wurde mit 674 Asylgesuchen ein Tiefststand verzeichnet. In den darauf folgenden Monaten sind die Gesuchszahlen wieder angestiegen und haben im August 2005 892 erreicht. Insgesamt sind Ende August 73'379 Personen im Asylbereich verzeichnet. Bei 5'214 Personen war zu dem Zeitpunkt ein erstinstanzliches Verfahren hängig.¹⁷

2.4. Sprachliche Minderheiten

15. Die am häufigsten gesprochenen Hauptsprachen bleiben in absteigender Reihenfolge: 63,7% Deutsch, 20,4% Französisch, 6,5% Italienisch, 0,5% Rätoromanisch und 8,9% andere Sprachen. Die prozentuale Verteilung der vier Landessprachen ist im Vergleich mit 1990 relativ stabil geblieben. Jeweils wesentlich mehr Personen sprechen heute Serbisch, Kroatisch, Albanisch, Portugiesisch, Spanisch, Englisch oder Türkisch als Rätoromanisch.

16. Stärker verändert hat sich hingegen das Bild bei den Nicht-Landessprachen. Obwohl ihr Anteil gegenüber 1990 ebenfalls nahezu konstant blieb, haben slawische Sprachen auf Kosten der Sprachen mit lateinischen Wurzeln an Terrain gewonnen. 1,4% der Bevölkerung sprechen eine slawische Sprache des ehemaligen Jugoslawien, 1,3% Albanisch, 1,2% Portugiesisch, 1,1% Spanisch, 1% Englisch und 2,9% restliche Sprachen.¹⁸ Ausländerinnen und Ausländer beherrschen jedoch zu einer grossen Mehrheit bereits eine Landessprache als Hauptsprache.

2.5. Religiöse Minderheiten

17. Die römisch-katholischen (41,8%) und protestantischen (33,0%) Personen stellen in der Schweiz immer noch die beiden grössten Religionsgruppen dar. Zwei sehr deutliche Trends prägten die Religionszugehörigkeit in den 1990er-Jahren: die markante Zunahme von Personen, die keiner Religionsgemeinschaft angehören (von 7,4% auf 11,1%) und eine stärkere Vertretung muslimischer und christlich-orthodoxer Religionsgemeinschaften.

18. Insbesondere die Gruppe der Muslime ist sehr stark gewachsen: innert zehn Jahren von 152'200 auf 310'800 Personen (4,3% der Wohnbevölkerung). Diese Verdoppelung der Anzahl Muslime erklärt sich in erster Linie mit den Wanderungsströmen aus Kosovo, Bosnien-Herzegowina, der Republik Mazedonien und der Türkei. Einwanderungen aus Serbien und

¹⁷ Bundesamt für Migration, Asylstatistik August 2005.

¹⁸ Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2003 – Eidgenössische Volkszählung 2000 – Bevölkerungsstruktur, Hauptsprache und Religion – S. 123 ff..

Montenegro, aus Bosnien-Herzegowina, aus der Republik Mazedonien und aus anderen Ländern Mittel- und Osteuropas führten auch zu einer raschen Vergrößerung christlich-orthodoxer Glaubensgemeinschaften, die heute in der Schweiz mit mehr als 130'000 Personen (1,8%) die drittgrösste christliche Konfession bilden. Die Grösse der israelitischen Religionsgemeinschaften (0,2%) ist dagegen stabil geblieben.¹⁹

2.6. Ethnische Minderheiten

19. Das Gutachten der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende zum Thema „Fahrende und Raumplanung“, welches im Jahre 2001 publiziert wurde, schätzt die Anzahl der jensichen Bevölkerungsgruppe in der Schweiz auf ca. 35'000 Personen, wovon heute noch rund 3'000 die fahrende Lebensweise pflegen.

3. Verfassungs- und gesetzesrechtliche Rahmenbedingungen

20. Die allgemeinen Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen für den Kampf gegen den Rassismus wurden in den vorgängigen Berichten beschrieben.²⁰ Im nachfolgenden Kapitel werden die in der Zwischenzeit revidierten oder neu eingeführten Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen kurz aufgeführt, welche dann, sofern einschlägig, im 2. oder 3. Teil näher erläutert werden.

3.1. Unterzeichnung und Ratifikation internationaler Abkommen

3.1.1. Internationale Abkommen der Vereinten Nationen

21. Das Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten²¹ ist für die Schweiz am 26. Juli 2002 in Kraft getreten.

22. Das Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie wurde am 7. September 2000 unterzeichnet und dessen Ratifizierung vom Parlament genehmigt. Die Ratifizierung erforderte u.a. eine Neufassung des Straftatbestandes Menschenhandel (Art. 182 E-StGB), der den Begriff weiter fasst und somit den internationalen Standards gerecht wird.²²

23. Die Schweiz hat am 25. Juni 2004 das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe der UNO vom 18. Dezember 2002 unterzeichnet. Dieses strebt durch Besuche und Kontrollen unabhängiger nationaler und internationaler Aufsichtsgremien, in Gefängnissen und Anstal-

¹⁹ Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2003 – Eidgenössische Volkszählung 2000 – Bevölkerungsstruktur, Hauptsprache und Religion – S. 159 ff..

²⁰ Vgl. zweiter und dritter Bericht CERD und Basis-Dokument, sub Ziffer 21 ff.

²¹ SR 107.1

²² BBl 2005 2807.

ten, eine Erhöhung des Schutzes an. Das Vernehmlassungsverfahren betreffend der Ratifizierung des Fakultativprotokolls wurde abgeschlossen. Die Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse ist noch im Gange. Die Botschaft zur Ratifizierung des Protokolls und zur entsprechenden Umsetzungsgesetzgebung soll noch im laufenden Jahr dem Parlament vorgelegt werden.

24. Die beiden Zusatzprotokolle zum UNO-Übereinkommen gegen transnationale organisierte Kriminalität, welche die Schweiz am 2. April 2002 unterzeichnet hat, stehen vor der Entscheidung des Parlaments:

- Zusatzprotokoll gegen den Menschenhandel, welches sich mit dem Kampf gegen den Handel mit Menschen zum Zweck der Ausbeutung befasst, wobei Frauen und Kinder besondere Aufmerksamkeit erhalten.
- Im Zusatzprotokoll gegen den Menschenschmuggel sind Verpflichtungen enthalten, die den illegalen und ausbeuterischen grenzüberschreitenden Schmuggel von Migrantinnen und Migranten sowie die Herstellung oder Beschaffung von gefälschten Dokumenten unter Strafe stellen.

25. Die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) ist in der Legislaturplanung bis 2007 vorgesehen und wird entsprechend vorbereitet.

3.1.2. Regionale Menschenrechtsabkommen

26. Das Protokoll Nr. 13 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)²³ über die vollständige Abschaffung der Todesstrafe von 2002, das am 3. Mai 2002 von der Schweiz ratifiziert wurde, ist am 1. Juli 2003 in Kraft getreten.

27. Der Bundesrat unterzeichnete am 9. Oktober 2003 ein Zusatzprotokoll zur Europaratskonvention über die Cyber-Kriminalität. Die Schweiz setzt sich für eine länderübergreifende Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Computersystemen und Netzwerken ein. Dieses Zusatzprotokoll will für die Mitgliedstaaten des Europarates einen vergleichbaren Standard in der Bekämpfung dieser Art der Kriminalität schaffen. Dem Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartement (EJPD) wurde eine nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK)²⁴ angegliedert, die u.a. als zentrale Anlaufstelle für Personen, die rassistische Internetinhalte melden möchten, fungiert.

3.1.3. Revision der Bundesverfassung

28. Im Rahmen der Verfassungsrevision hat der Bundesrat ein Reformpaket ausgearbeitet, das eine umfassende Neuerung der Volksrechte vorsah, um diesbezügliche Mängel zu

²³ SR 0.101.

²⁴ <http://www.cybercrime.admin.ch>, vgl. dazu Rz. 229.

beseitigen. Dieser Vorstoss scheiterte jedoch im Parlament, da der Ausbau direktdemokratischer Elemente mit der Erhöhung der notwendigen Unterschriftenzahl für Volksbegehren verknüpft wurde. Daraufhin nahm das Parlament die mehrheitsfähigen Vorschläge der Regierung auf und schnürte ein Paket mit den folgenden zwei Reformen:

29. Einerseits ist am 1. August 2003 das erweiterte Staatsvertragsreferendum in Kraft getreten. Bisher konnte in vier Fällen das Referendum gegen einen Staatsvertrag ergriffen werden: bei unkündbaren und unbefristeten Verträgen, bei einem Beitritt zu einer der internationalen Organisationen, wenn Einheitsrecht für mehrere Staaten geschaffen wird oder wenn die Bundesversammlung von sich aus den Vertrag dem Referendum unterstellt. Neu unterstehen dem Referendum gemäss Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 auch alle internationalen Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.²⁵

30. Andererseits ist am 9. Februar 2003 die Einführung der allgemeinen Volksinitiative von Volk und Ständen angenommen worden. Diese Änderung beinhaltet eine Ausweitung des Initiativrechts dahingehend, dass künftig von den Bürgerinnen und Bürgern auch Gesetzesänderungen angeregt werden können. Art. 139a BV, der dieses Initiativrecht vorsieht, ist allerdings noch nicht in Kraft getreten.

3.2. Änderungen im Strafgesetz

3.2.1. Strafgesetzbuch

31. Der allgemeine Teil des Strafgesetzbuches (StGB)²⁶ wurde revidiert, und zwar hauptsächlich hinsichtlich einer Neuordnung des Sanktionensystems. Das revidierte Gesetz wird am 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt. Bereits am 1.1.2006 trat Art. 386 StGB, der ursprünglich ebenfalls Teil der Revision des allgemeinen Teils war, in Kraft. Diese Bestimmung sieht Präventionsmassnahmen vor, mit dem Ziel, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen und sie dient als gesetzliche Grundlage für die Schaffung und Unterstützung von Organisationen, welche solche Massnahmen durchführen. Der Bundesrat hat deren vorzeitiges Inkrafttreten ausdrücklich im Zusammenhang mit der Unterstützung von Projekten gegen Rassismus beschlossen.

32. Körperliche und sexuelle Gewalt gegen Ehegatten sowie hetero- oder homosexuelle Lebenspartnerinnen und –partner werden seit dem 1. April 2004 nicht mehr auf Antrag, sondern von Amtes wegen verfolgt. Die Änderungen im Strafgesetzbuch bewirken, dass auch die in der Ehe oder Partnerschaft begangene sexuelle Nötigung und Vergewaltigung als Officialdelikte gelten.

²⁵ AS 2003 1949.

²⁶ SR 311.

33. Um die Mittel und Möglichkeiten zur Wahrung der inneren Sicherheit den aktuellen Bedrohungsformen anzupassen, hat das EJPD, aufgrund verschiedener parlamentarischer Vorstösse, die Revision der entsprechenden Rechtsgrundlagen vorangetrieben. U.a. ist eine Teilrevision des Bundesgesetzes zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS I)²⁷ im Gang und es ist geplant, mittels einer zusätzlichen Bestimmung des StGB die Bekämpfung von Rassismus zu verbessern, indem ein Verbot von rassistischen Emblemen eingeführt werden soll.²⁸

3.2.2. Strafprozessrecht

34. Die geplante eidgenössische Strafprozessordnung, welche die 26 kantonalen Strafprozessordnungen und das Bundesstrafprozessrecht ersetzen soll, ist in Bearbeitung. Die Vorentwürfe zu einer schweizerischen Strafprozessordnung und zu einer neuen schweizerischen Jugendstrafprozessordnung sind in der Vernehmlassung grundsätzlich begrüsst worden. Das EJPD hat aufgrund dieser Ergebnisse eine Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts ausgearbeitet, die vom Bundesrat gutgeheissen wurde und alsbald im Parlament beraten wird. Wegen der Komplexität der Vorlage ist allerdings erst ab 2010 mit deren in Kraft treten zu rechnen.²⁹

3.2.3. Einführung eines Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung (BVE)

35. Das Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung (BVE) ist am 1. Januar 2005 in Kraft getreten. Es regelt den Einsatz verdeckter Ermittler in der Schweiz klar und einheitlich und gilt für die Strafverfahren des Bundes und der Kantone.³⁰

3.3. Änderungen im Zivilrecht

36. Das Zivilprozessrecht kennt noch keine bundesrechtliche Regelung, sondern wird hauptsächlich in kantonalen Zivilprozessgesetzen geregelt. Gemäss Art. 122 BV sind die Kantone nach wie vor für die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung in Zivilsachen zuständig. Die Bundesgesetzgebung regelt nur das Verfahren vor den Bundesinstanzen. Der für eine Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts erforderliche geänderte Art. 122 BV ist, obwohl im Rahmen der Justizreform vom Volk bereits angenommen, noch nicht in Kraft getreten. Das EJPD hat auf der Basis des von einer Expertenkommission erarbeiteten Vorentwurfs für eine schweizerische Prozessordnung und der Ergebnisse der Vernehmlassung, eine Botschaft an das Parlament ausgearbeitet. Das Parlament wird ab Frühling 2006 darüber beraten. Eine Vereinheitlichung wird gewährleisten, dass die Rechtssuchenden von den Zivilgerichten in der ganzen Schweiz nach den gleichen Regeln behandelt werden.

²⁷ SR 120.

²⁸ Vgl. ausführlicher dazu Rz. 108 ff.

²⁹ Vgl. dazu weiter hinten Rz. 115 f.

³⁰ AS 2004-1409, vgl. Rz. 118.

3.4. Änderungen im öffentlichen Recht

3.4.1. Teilrevision des Asylgesetzes

37. Die Schweizer Regierung hat am 4. September 2002 die Botschaft zur Teilrevision des Asylgesetzes³¹ verabschiedet. Anlass für die Revisionsvorschläge waren erste Erfahrungen mit dem am 1. Oktober 1999 in Kraft getretenen total revidierten Asylgesetz, die jüngste internationale Rechtsprechung sowie die von der Arbeitsgruppe „Finanzierung Asylwesen“ im März 2000 vorgeschlagenen Massnahmen zur Einführung finanzieller Anreize im Asylbereich. Die Hauptpfeiler der Teilrevision bilden die Bestimmungen über die Drittstaatenregelung, das Asylverfahren und die Beschwerdemöglichkeit an den Empfangsstellen und Flughäfen, die Rechtsstellung der heute vorläufig Aufgenommenen, die neuen Finanzierungsmodelle im Asylbereich sowie Änderungen im Gesundheits- und AHV/IV-Bereich.

38. In der Schlussabstimmung vom 16. Dezember 2005 wurde die Teilrevision des Asylgesetzes vom Parlament verabschiedet. Im Rahmen der parlamentarischen Behandlung wurden im Vergleich zum Entwurf der Exekutive noch folgende wichtige Änderungen beschlossen:

- Ausdehnung des Sozialhilfestopp auf alle negativen Asylentscheide;³²
- Verlängerung Maximaldauer der Ausschaffungshaft von 9 auf 18 Monate, bei Jugendlichen von 15 – 18 Jahre beträgt die maximale Haft 12 Monate;
- Ein- und Ausgrenzung neu auch bei Missachtung der Ausreisefrist möglich;
- Kurzfristige Festhaltung bis drei Tage zur Identitätsabklärung; dient zur Vereinheitlichung der kantonalen Praxis (z.B. Vorführung auf einer Botschaft zur Papierbeschaffung);
- Präzisierung des bereits bestehenden Nichteintretenstatbestandes wegen fehlenden Papieren: Es müssen Reise- oder Identitätspapiere abgegeben werden, sonst erfolgt ein Nichteintretensentscheid. Ausnahmen: Entschuldbare Gründe für fehlende Papiere, Flüchtlingseigenschaft ist offensichtlich erfüllt oder weitere Abklärungen sind notwendig;
- Neue Gebühren im Wiedererwägungsverfahren und bei Zweitgesuchen;
- Einführung einer Durchsetzungshaft bis zu maximal 18 Monaten, um einer Ausreisepflicht Nachachtung zu verschaffen. Sie ergänzt die Ausschaffungshaft, wenn die Ausreise möglich, zulässig und zumutbar ist, die Ausreisepflicht aber missachtet wird;
- Neue Möglichkeit der Kantone zur Erteilung der Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen bei (ehemaligen) Asylsuchenden nach fünfjährigem Aufenthalt;
- Der Bundesrat kann neu Migrationspartnerschaften mit den Herkunfts- und Transitländern von Asylsuchenden eingehen: Bekämpfung der illegalen Migration, Förderung der Rückkehr bei Wegweisung;

³¹ BBI 2002 6845.

³² Aufgrund der Motion 03.3593 vom 3.12.2003.

39. Alle diese Massnahmen tragen den dringenden Anliegen der Kantone sowie der Bevölkerung Rechnung, sind verfassungs- und völkerrechtskonform und werden bei Bund und Kantonen zu umfangreichen finanziellen Einsparungen führen, ohne dass das Grundanliegen der Asylpolitik – nämlich die Aufnahme von Verfolgten – tangiert wird. Es ist eine verbesserte Situation dahingehend zu erwarten, dass die Schweiz für Ausländerinnen und Ausländer, die um Asyl nachsuchen, obwohl keine Asylgründe vorliegen, keine zu hohe Attraktivität mehr aufweist.³³

40. Der Beschluss des Ständerates, die Nothilfe rechtskräftig abgewiesenen Asylsuchenden zu entziehen, wurde im Verlauf der Differenzbereinigung zwischen National- und Ständerat wieder verworfen. Das Bundesgericht hat diesbezüglich am 18. März 2005 entschieden, dass es verfassungswidrig sei, einem Asylsuchenden mit einem Nichteintretensentscheid die Nothilfe zu streichen. Die Kantone seien weiterhin für die Deckung der Grundbedürfnisse wie Ernährung, Unterkunft, Bekleidung sowie medizinische Grundversorgung verantwortlich.³⁴ Es ist Sache der Kantone zu bestimmen, auf welche Art und Weise sie die „Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind“ entrichten. Die kantonale Sozialdirektorenkonferenz hat dazu Empfehlungen abgegeben, welche gewährleisten sollen, dass die Leistungen in der ganzen Schweiz nach einheitlichen Kriterien ausgerichtet werden.³⁵

41. Nachdem gegen die Teilrevision des Asylgesetzes das Referendum zustande gekommen war, fand am 24. September 2006 die Volksabstimmung statt. Die Schweizer Bevölkerung und sämtliche Kantone hiessen das revidierte Asylgesetz mit rund 68% Ja-Stimmen gut.

3.4.2. Totalrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

42. Das bisherige Gesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern (ANAG) genügt den Anforderungen einer rechtsstaatlichen, auf der Verfassung beruhenden Ausländergesetzgebung nicht mehr. Grundlegende Regeln der Zuwanderung sind lediglich auf Verordnungsstufe formuliert und somit der demokratischen Kontrolle durch das Parlament entzogen. Der lange vernachlässigte Bereich der Integration der zugewanderten Bevölkerung ist bis anhin gesetzlich kaum geregelt. Zudem können neuere Missbrauchssphänomene, wie z.B. das Schlepperwesen, mit dem bisherigen Gesetz nur ungenügend bekämpft werden.

43. Zur Behebung dieser Mängel haben die eidgenössischen Räte in der Wintersession 2005 das totalrevidierte Ausländergesetz mit grosser Mehrheit verabschiedet. Das duale Zulassungssystem wird neu auf Gesetzesstufe geregelt. Im Gegensatz zu EU/EFTA-Staaten, mit denen seit 2002 der freie Personenverkehr besteht, werden aus Nicht-EU-Staaten nur gut

³³ Medienmitteilung BFM, Teilrevision des Asylgesetzes, 25.08.2004.

³⁴ BGE 131 I 166.

³⁵ Empfehlungen zur Nothilfe für Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid; Auflage auf Grund der Verabschiedung des Vorstandes der Sozialdirektorenkonferenz (27.5.2004).

qualifizierte Arbeitskräfte zugelassen. Diese Einschränkung gilt nicht für den Familiennachzug, die Einreise zur Weiterbildung sowie die Zulassung aus humanitären Gründen. Im neuen Ausländergesetz werden erstmals die Integrationsbemühungen des Bundes umfassend formuliert. Die Situation der rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländer soll verbessert werden. Wer sich aktiv um die Integration bemüht, kann neu bereits nach fünf (statt nach zehn) Jahren eine Niederlassungsbewilligung erhalten. Kriminalität und Missbrauch des Ausländerrechts sollen künftig besser verhindert und schärfer bestraft werden. Besondere Massnahmen sind z.B. gegen das Schlepperwesen, gegen die Schwarzarbeit oder gegen Scheinehen vorgesehen.³⁶

44. Auch gegen diesen verabschiedeten Gesetzestext kam das Referendum zustande. Am 24. September 2006 wurde die Vorlage vom Schweizer Volk und sämtlichen Kantonen mit rund 68% Ja-Stimmen gutgeheissen.

3.4.3. Weitere Revisionen im Bereich des Ausländer- und Asylrechts

45. Zur teilrevidierten Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) vergleiche Rz. 74 f.

46. Das neue Berufsbildungsgesetz³⁷, welches eine Teilrevision des ANAG³⁸ beinhaltet, bezweckt eine nachhaltige Verbesserung der beruflichen Integration jugendlicher Ausländerinnen und Ausländer. Die Bestimmung im ANAG sieht vor, dass die Bewilligung des Nachzugs von ledigen Kindern unter 18 Jahren von Jahresaufenthalten von Staatsangehörigen ausserhalb der EU/EFTA, d.h. die dazu notwendigen Voraussetzungen und Auflagen vom Bundesrat so zu regeln sind, dass die berufliche Grundbildung dieser Kinder gewährleistet ist. D.h. dass Kinder, wenn immer möglich, in einem Alter in die Schweiz geholt werden, in dem es ihnen möglich ist, in die berufliche Grundbildung einzusteigen. U.a. zu diesem Zweck sieht das AuG eine 12-monatige Frist für den Nachzug von Kinder über zwölf Jahren vor. Mit diesem schnellen Nachzug von Jugendlichen soll sichergestellt werden, dass ihre Ausbildung in der Schweiz erfolgt und so die Grundlage für ihre berufliche Integration geschaffen wird.

47. Zu den geplanten Revisionen des Bürgerrechtsgesetzes vergleiche Kapitel III, 4. Einbürgerungen, Rz. 256 ff.

48. Gegenwärtig befindet sich ein Bundesgesetz über die Anwendung von Zwang im Ausländerrecht und beim Transport von Personen im Auftrag der Bundesbehörden (ZAG) in der Beschlussfassung. Die Anwendung von polizeilichem Zwang bei Rückführungen von Ausländern soll klar und einheitlich geregelt werden.³⁹

³⁶ Bundesamt für Migration, Das neue Ausländergesetz, Stand Januar 2005.

³⁷ SR 412.10 – In Kraft seit 1. Januar 2004.

³⁸ SR 142.20 – Art. 17 Abs. 2bis.

3.4.4. Weitere Revisionen im öffentlichen Recht

49. Ergänzend zum 2./3. Bericht ist auf die zwischenzeitlichen Entwicklungen betreffend dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung hinzuweisen, welches die Transparenz der Verwaltung fördert.⁴⁰ Das neue Gesetz kehrt den Grundsatz der Geheimhaltung um, indem es jeder Person ein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten verleiht, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste. Das Öffentlichkeitsprinzip gilt jedoch nicht absolut, sondern kann in gewissen, im Gesetz abschliessend aufgezählten Fällen zum Schutz öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt werden. Es wird am 1. Juli 2006 in Kraft treten.

50. Die Regierung hat in der Sitzung vom 28. April 2004 beschlossen, auf die Verabschiedung des Entwurfs für ein Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften an das Parlament zu verzichten. Sie ist überzeugt, dass der Bund bereits über die notwendigen Instrumente verfügt, um die im Sprachengesetz festgelegten Ziele zu erreichen. Es sind jedoch parlamentarische Vorstösse in Vorbereitung zur Wiederaufnahme des Sprachengesetzes in das Legislaturprogramm.⁴¹

3.5. Kantonale Verfassungsreformen

51. Seit dem letzten Bericht haben weitere Kantone ihre Verfassungen totalrevidiert.⁴²

52. In der Verfassung der Kantone Waadt (Art. 10), Schaffhausen (Art. 11), Freiburg (Art. 9), Zürich (Art. 11) und Basel (Art. 8) wurde ein klares Diskriminierungsverbot verankert. Die bereits gemäss Bundesverfassung gewährleisteten Grundrechte werden in den neuen Verfassungen der Kantone St. Gallen (Art. 2) und Graubünden (Art. 7) unter Hinweis auf die Bundesverfassung lediglich aufgelistet, aber nicht weiter umschrieben.

4. Allgemeine Politik im Kampf gegen die Rassendiskriminierung

4.1. Allgemeine Bemerkungen

53. 2002 ist das Jahr, in dem die Schweiz als 190. Mitglied in die UNO aufgenommen worden ist. Damit wird die Schweiz nicht nur ihre humanitäre Tradition fortsetzen können, sondern sich auch mit mehr Gewicht für die Menschenrechte allgemein und die Bekämpfung

³⁹ vgl. Rz 125.

⁴⁰ Vgl. 2./3. Bericht, Ziffer 188, BBl 2004 7269.

⁴¹ Motion GRÜNE FRAKTION vom 6. Mai 2004 „Sprachengesetz. Verfassungsauftrag“ (04.3242); Motion ABATE FABIO vom 4. Mai 2004 „Neues Sprachgesetz“ (04.3217); Parlamentarische Initiative LEVRAT CHRISTIAN vom 7. Mai 2004 „Bundesgesetz über die Landessprachen“ (04.429).

⁴² Graubünden, Freiburg (SR 131.219), Schaffhausen (SR 131.223), St.Gallen (SR 131.225), Waadt (131.231), Zürich und Basel-Stadt.

des Rassismus im Besonderen einsetzen können. Seit der Ratifizierung des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung am 29. Dezember 1994, der Anerkennung des individuellen Mitteilungsverfahrens gemäss Art. 14 CERD im Juni 2003 und der Annahme der Rassismusstrafnorm (in Kraft seit dem 1. Januar 1995) ist bereits vieles erreicht worden; zweifellos sind jedoch weitere Anstrengungen in diese Richtung nötig.⁴³

54. Die Schweizer Regierung betrachtet ihr Engagement bezüglich der Problematik des Rassismus, Antisemitismus und der Fremdenfeindlichkeit als Daueraufgabe. Diese Haltung hat sie jüngst mit dem Entscheid, dass die Fachstelle für Rassismusbekämpfung auch langfristig mit einem Projektbudget ausgestattet wird, bestätigt.⁴⁴ Damit unterstreicht die Regierung ihre Überzeugung, dass neben den zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren, dem Staat eine wichtige Rolle bei der Prävention von Rassismus zukommt.

55. Der Bundesrat hat in zahlreichen Antworten auf parlamentarische Interpellationen und Stellungnahmen zu Motionen seine Aufmerksamkeit für Fragestellungen im Bereich Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit zum Ausdruck gebracht. So hat er in einer Antwort auf eine Motion zur Aufhebung der Rassismus-Strafnorm⁴⁵ erklärt, dass sie es für geboten halte, dass nicht ungestraft bleiben soll, wer öffentlich wegen deren Rasse, Ethnie oder Religion gegen andere Menschen zu Hass oder Diskriminierung aufruft, sie in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt, ihnen eine angebotene Leistung verweigert oder öffentlich rassistische Ideologien verbreitet. Die Meinungsäusserungsfreiheit gelte nicht vorbehaltlos. Sie stosse an Grenzen, wenn es z.B. die Würde oder die Ehre anderer Menschen zu schützen gelte. Eine Streichung der Art. 261bis StGB und 171c MStG komme nicht in Frage, auch weil die Schweiz mit ihrer Schaffung internationale Verpflichtungen aus dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung erfülle.⁴⁶

4.2. Nationale Minderheiten

4.2.1. Sprachliche Minderheiten

56. An dieser Stelle wird auf den 2./3. periodischen Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Rz. 45 ff verwiesen.

4.2.2. Religiöse Minderheiten

⁴³ So auch der Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarates Alvaro Gil-Robles vom 8. Juni 2005 über seinen Besuch in der Schweiz, S. 35.

⁴⁴ Siehe hierzu auch Dritter Teil, Kap. 7.

⁴⁵ Motion HESS BERNHARD vom 8. Oktober 2004, „Aufhebung der Rassismus-Strafnorm“ (04.3607).

⁴⁶ Antwort des Bundesrates auf die Motion FRAKTION SVP vom 28. Februar 2005, „Streichung des Rassismus-Artikels“ (05.3013).

57. Auffallend war in der Berichterstattungsperiode die generelle Zunahme von Akten der Intoleranz gegenüber den muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz. So hat die EKR v.a im Vorfeld der eidgenössischen Abstimmung zur erleichterten Einbürgerung verschiedentlich auf Zeitungsinserate rechtsgerichteter Kreise hingewiesen und diese als diffamierend gegenüber der muslimischen Gemeinschaft verurteilt.⁴⁷

58. Am 30. September 2004 wurde der Bundesrat in einer parlamentarischen Interpellation gefragt, ob er radikalen Islamismus als eine Bedrohung für die Schweiz ansehe. In seiner Stellungnahme betonte der Bundesrat, dass er klar zwischen dem Islam als Religion und dem Islamismus als Ideologie unterscheide. Er teile die Auffassung nicht, wonach der Islam allgemein gewaltbereit und nicht friedfertig sei.⁴⁸

59. Zu Beginn des Jahres 2005 häuften sich in verschiedenen Regionen der Schweiz Handlungen antisemitischer Natur. In Lugano, Genf und an der Waadtländer Riviera wurden heilige Stätten und Symbole der Erinnerung an die Shoa geschändet.⁴⁹ Zudem war während der Berichterstattungszeit der Nahost-Konflikt ein prominentes Thema in den Medien. Hin und wieder erschienen in der Presse antisemitische Äusserungen oder solche, die Antisemitismus hervorrufen könnten. Von der jüdischen Gemeinde wurde die Berichterstattung über die Vorgänge in Israel zunehmend als polemisch empfunden.

60. Als Reaktion auf den am 14. März 2005 verübten Brandanschlag auf die Synagoge und ein jüdisches Geschäft in Lugano, hat der Schweizer Bundespräsident jegliche Formen von Antisemitismus in aller Schärfe verurteilt und versicherte den Mitbürgerinnen und Mitbürgern jüdischen Glaubens, dass sich der Staat vorbehaltlos schützend vor sie stellt.⁵⁰ Die Schweizer Delegation verurteilte die Vorfälle am 17. März 2005 auch vor dem Ständigen Rat der OSZE und betonte, dass Intoleranz und Diskriminierung ein ernst zu nehmendes gesellschaftliches Problem der Schweiz darstellen.

61. Am 27. Januar 2004 wurde in der Schweiz erstmals offiziell der *Tag des Gedenkens an den Holocaust und der Verhütung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit* in den Schweizer Schulen begangen.⁵¹ Auf Vorschlag des Europarates wird in den Mitgliedländern am 27. Januar an den Holocaust, aber auch an weitere Genozide, welche die Geschichte Eu-

⁴⁷ Eine Inseratekampagne des „Überparteilichen Komitees gegen Masseneinbürgerungen“ stellte die Musliminnen und Muslime wegen ihrer angeblich höheren Geburtenrate als Bedrohung für die Schweiz dar. In einem weiteren Inserat wurde in fünf Punkten erläutert, was es bedeuten würde, wenn eingebürgerte Muslime über die Politik bestimmen könnten: „keine Toleranz gegenüber Andersgläubigen, keine Gleichheit der Geschlechter, Zwangsverheiratung Minderjähriger, Kopftuch, Terror“ (vgl. Jahresbericht 2004 der EKR, S. 6).

⁴⁸ Antwort des Bundesrates auf die Interpellation CHEVRIER MAURICE vom 30. September 2004, „Radikaler Islamismus: Bedrohung für die Schweiz?“ (04.3477).

⁴⁹ Medienmitteilung der EKR vom 13. Mai 2005: Schändung von Gräbern auf dem jüdischen Friedhof von Vevey-Montreux.

⁵⁰ Wie sich im Laufe der Ermittlungen herausstellte, ist dieser Brandanschlag gemäss dem Urteil des Strafgerichtes Lugano nicht antisemitisch motiviert gewesen.

⁵¹ Das Datum wurde gewählt in Erinnerung an die Befreiung des Konzentrationslager von Auschwitz durch die Rote Armee am 27. Januar 1945.

ropas im vergangenen Jahrhundert prägten, erinnert. Respekt, die Menschenrechte, ein Engagement gegen Rassismus und Antisemitismus sowie der interkulturelle/interreligiöse Dialog sollen damit gefördert werden.⁵²

62. Im Jahr 2004 wurde auf Veranlassung des Centre d'analyse et de prospective (CAP) des EDA die Schweizer Arbeitsgruppe zur internationalen „*Task Force on International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research*“ (ITF) gegründet. Die Task Force entstand anlässlich der Holocaust-Konferenz in Stockholm im Januar 2000. Damals unterschrieben 18 Staaten die „Stockholm-Deklaration“ zur Förderung der Forschung zum Thema „Holocaust“. Die Schweiz hat dieser Deklaration zugestimmt und einen jährlichen Beitrag zugesprochen. Die Schweizer Arbeitsgruppe setzt sich aus den interessierten Organisationen und Institutionen zusammen und ist in der jüdischen Gemeinschaft breit abgestützt. Sie fungiert als Schnittstelle zwischen der Grundlagenarbeit der ITF und der konkreten Projektarbeit in der Schweiz.

63. Der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) hat auf die zunehmend polemisch empfundene Mediendarstellung im Zusammenhang mit dem Nahost-Konflikt mit der Gründung einer Medien-Beobachtungsstelle im Jahre 2002 reagiert. Im März 2004 wurde eine im Auftrag von der Anti Defamation League (ADL) Kommission, Bnai Brith Zürich, von Medienwissenschaftlern erstellte Studie über die Typisierung jüdischer Akteure in den Medien⁵³ präsentiert.

4.2.3. Fahrende

64. Auf die Situation der Fahrenden wird in der Stellungnahme zu Ziffer 15 der Schlussbemerkungen des CERD im Dritten Teil, Kapitel 9, eingegangen.

4.3. Ausländische Bevölkerung

4.3.1. Migrationspolitik

65. Mit der Erweiterung der EU um 10 neue Mitglieder am 1. Mai 2004 wurden die bestehenden bilateralen Abkommen Schweiz - EU automatisch auf die neuen Mitgliedstaaten ausgedehnt. Eine Ausnahme bringt das Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit sich, in dessen Rahmen Vertragsanpassungen mit der EU ausgehandelt werden mussten. In Form eines Protokolls wurden Zuwanderungsbeschränkungen festgelegt, welche eine schrittweise, kontrollierte Einführung des freien Personenverkehrs gegenüber den neuen EU-Staaten mit Übergangsfristen bis 2011 ermöglichen. Durch angemessene Übergangsregeln soll die Zuwanderung während der Einführungsphase gesteuert und begrenzt werden, wie das bereits

⁵² <http://www.edi.admin.ch/ekr/themen/00104/00338/index.html?lang=de>.

⁵³ Vgl. Rz. 230 f.

im heute geltenden Freizügigkeitsabkommen gegenüber den bisherigen 15 EU-Staaten der Fall ist. Für die neuen Mitgliedländer gelten separate Übergangsfristen.

66. Flankierende Massnahmen dienen seit dem 1. Juni 2004 dem zusätzlichen Schutz für den schweizerischen Arbeitsmarkt gegen die missbräuchliche Unterschreitung des in der Schweiz geltenden Lohn- und Sozialniveaus; die Wirksamkeit und der Vollzug dieser Massnahmen werden im Hinblick auf die EU-Erweiterung durch weitere ergänzende Instrumente verbessert. Im Jahr 2009 besteht zudem eine weitere Referendumsmöglichkeit über die Weiterführung des Abkommens mit den EU-25-Mitgliedstaaten.

67. Mit der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens öffnet sich die Schweiz einem bedeutenden Potenzial an qualifizierten Arbeitskräften wie auch an Hilfskräften. Sie liegt auf der Linie der Migrationspolitik der Schweizer Regierung, die einerseits eine Öffnung gegenüber der EU/EFTA vorsieht, andererseits die Zuwanderung aus den übrigen Staaten auf qualifizierte Arbeitskräfte beschränkt (duales Zulassungssystem, vgl. hierzu 2. und 3. Bericht der Schweiz, zweiter Teil, Rz. 81 ff.). Der freie Personenverkehr gilt umgekehrt auch für Schweizerinnen und Schweizer, die in einem EU-Land leben und arbeiten möchten.

68. Am 25. September 2005 hat das Schweizer Volk die Ausdehnung der Personenfreizügigkeitsabkommen auf die neuen EU-Staaten, sowie die Revision der flankierenden Massnahmen in einer Volksabstimmung gutgeheissen. Diese beiden Vorlagen sind am 1. April 2006 in Kraft getreten.

69. Am 7. Juni 2004 beschloss der Bundesrat die Fusion des Bundesamts für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) mit dem Bundesamt für Flüchtlinge (BFF). Die Zusammenlegung der beiden Ämter im neuen Bundesamt für Migration (BFM) wurde auf den 1. Januar 2005 realisiert.

70. In Bezug auf den Vorbehalt der Schweiz zu Art. 2, Abs. 1, lit. a des Übereinkommens siehe Dritter Teil, Kapitel 8.

4.3.2. Asylpolitik

71. Die Anzahl der Gesuche von Asylsuchenden ist in der Berichterstattungsperiode stark gesunken (siehe Rz. 11 ff.). Dies lässt sich damit begründen, dass in den Staaten des ehemaligen Jugoslawien und der Türkei eine gewisse Beruhigung der politischen Lage eingetreten ist. Gleichzeitig wurden Massnahmen (Sozialhilfestopp für Personen mit einem Nichteintretensentscheid, Beschleunigung der Asylverfahren, konsequente Vollzugspolitik) mit dem Ziel eingeführt, Missbräuche effektiv zu bekämpfen.

4.3.3. Integrationspolitik

72. Die bessere Integration der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer stellt eine der wichtigsten Herausforderungen für Politik und Gesellschaft dar. Die Integration ist eine Gesamt- und Querschnittsaufgabe: Sie betrifft zentrale Lebensbereiche wie Schule und Bildung, Arbeit, Gesundheit und soziale Sicherheit. Ziel der Integrationspolitik ist es, günstige Rahmenbedingungen für einen chancengleichen Zugang der ausländischen Bevölkerung zu den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ressourcen und für deren Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu schaffen.⁵⁴ Die schweizerische Integrationspolitik versteht Integration als gegenseitigen Prozess, der sowohl die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer zur Eingliederung als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraussetzt. Die Gesellschaft sowie die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden haben diese Aufgabe gemeinsam mit den Ausländerorganisationen wahrzunehmen. Das BFM koordiniert die Massnahmen der Bundesstellen zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer, insbesondere in den Bereichen der Arbeitslosenversicherung, der Berufsbildung und des Gesundheitswesens und stellt den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Kantonen sicher.⁵⁵

73. Art. 25a ANAG bildet die gesetzliche Grundlage für eine finanzielle Beteiligung des Bundes bei der Integrationsförderung. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen sind in der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)⁵⁶ enthalten. Für das Jahr 2002 und 2003 wurden jeweils 12.5 Mio. Franken gesprochen, für 2004 – 2007 jährlich 14 Mio. Franken. Die Finanzhilfe des Bundes soll vor allem für folgende Bereiche eingesetzt werden: zur Förderung von Sprach- und Integrationskursen für schwer erreichbare Zielgruppen, für die Aus- und Fortbildung von Schlüsselpersonen, zur Unterstützung von Initiativen und Projekten, die der Quartierentwicklung dienen und das Zusammenleben fördern, für innovative Pilotprojekte von nationaler Bedeutung, zur Stärkung der regionalen Strukturen mittels Förderung von Ausländerdiensten und ferner zur Entwicklung von Qualitätsstandards und Controllinginstrumenten.⁵⁷ Die EKA bereitet die entsprechenden Finanzgesuche vor und überweist sie mit ihrer Stellungnahme an das BFM, welches bis zu einer Beitragshöhe von bis zu Fr. 300'000.-- entscheidungsbefugt ist. Gesuche um höhere Beiträge entscheidet das Departement. Die weiteren Tätigkeiten der EKA sind in Randziffer 211ff beschrieben.

74. Am 1. Februar 2006 ist die revidierte VIntA mit dem Ziel einer verbesserten Integration von Ausländerinnen und Ausländern in Kraft getreten. Darin wird ausdrücklich auf die Bedeutung der Mitverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer hingewiesen. Sie sind aufgefordert, die rechtsstaatliche Ordnung und die demokratischen Prinzipien zu respektieren und ihren Beitrag zur Integration zu leisten. Dieser äussert sich insbesondere im Erwerb einer Landessprache und im Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bil-

⁵⁴ Bundesamt für Migration, Grundsätze der schweizerischen Integrationspolitik, <http://www.bfm.admin.ch/index.php?id=182&L=0&layout=print>.

Siehe auch: Art. 3 Abs. 1 Bst. d der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA), SR 142.205

⁵⁵ Art. 14a VIntA

⁵⁶ SR 142.205, siehe dazu auch 2./3. Bericht S. 25.

⁵⁷ Schwerpunktprogramm für die Jahre 2004-2007; http://www.eka-cfe.ch/d/Doku/prioritaetenordnung_d.pdf

dung.⁵⁸ Von religiösen Betreuungspersonen oder Lehrkräften für heimatlichen Sprach- und Kulturunterricht aus Drittstaaten können die Behörden vor der Einreise den Besuch von Sprach- und Integrationskursen vorschreiben. Gemäss VIntA obliegt dem BFM der unter Randziffer 72 ausgeführte Koordinationsauftrag. Zudem sind die Kantone gehalten, eine Ansprechstelle für Integrationsfragen zu bezeichnen.⁵⁹

75. Gestützt auf die Erfahrung, dass die Mehrheit der vorläufig aufgenommenen Personen mehrere Jahre oder sogar für immer in der Schweiz bleibt, wurde ihre Rechtsstellung hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt⁶⁰ und hinsichtlich ihrer Möglichkeit, an Integrationsmassnahmen teilzunehmen,⁶¹ verbessert. Das AuG sieht zudem vor, dass drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme neu auch dieser Personengruppe der Familiennachzug bewilligt werden kann.⁶² Diese Erleichterungen zur Integration sollen dazu beitragen, dass die vorläufig Aufgenommenen wirtschaftlich unabhängig und gesellschaftlich akzeptiert werden. Damit wird die soziale Kompetenz aufrechterhalten und so auch eine allfällige Rückkehr in das Heimatland erleichtert.⁶³ Weiter wurden in der revidierten VIntA Anreize zur Integration geschaffen, indem der Integrationsgrad beim Entscheid über die (unter Umständen vorzeitige) Erteilung der Niederlassungsbewilligung oder der Anordnung von Weg- und Ausweisungen mitberücksichtigt wird. Im Rahmen seiner Koordinationsfunktion hat das BFM in Zusammenarbeit mit den kantonalen Migrationsämtern Kriterien zum Gesetzesbegriff der "erfolgreichen Integration" erarbeitet, welche den Ermessen ausübenden Behörden als Richtlinie dienen.⁶⁴

76. Der neue Regelungsbedarf ergab sich somit einerseits aus den verstärkten Integrationsbestrebungen des Bundes, andererseits aus der aktiven Rolle der Kantone und Gemeinden. In fast der Hälfte der Kantone und in vielen Städten sind kantonale und kommunale Integrationsleitbilder entstanden und Integrationsdelegierte eingesetzt worden. Am 13. Februar 2003 ist die Schweizerische Konferenz der kommunalen, regionalen und kantonalen Integrationsdelegierten gegründet worden. Die Konferenz verfolgt das Ziel, die interregionale Zusammenarbeit der Delegierten zu intensivieren und den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Landesgegenden zu verbessern.⁶⁵ Die kantonalen Integrationsdelegierten haben an einer Konferenz beschlossen, die Antidiskriminierungsarbeit auch als einen Teil ihrer Aufgabe zu betrachten. Über eigentliche Mandate verfügen jedoch erst vereinzelte Delegierte.

⁵⁸ Art. 3a VIntA

⁵⁹ Medienmitteilung BFM: Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern verbessern, 7. September 2005.

⁶⁰ Revision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) per 1. Februar 2006
SR 823.21; Art. 7 Abs. 3

⁶¹ VIntA Art. 2 Abs. 1 Bst. b

⁶² AuG Art. 85 Abs. 7

⁶³ Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 4. September 2002, BBl 2002, S. 6856

⁶⁴ Rundschreiben vom 1. Februar 2006 über die Teilrevision der VIntA, mit Kriterienkatalog
http://www.weisungen.bfm.admin.ch/rechtsgrundlagen/rechtsquellen/weitere/index_d.asp#inte

⁶⁵ Bundesamt für Migration, Erläuternder Bericht zur VIntA und zur BVO,
http://www.imes.admin.ch/alt/rechtsgrundlagen/aktuell/integration/bericht_d.asp#11.

77. Die Integration ist zudem ein Leitgedanke des neuen Ausländergesetzes (AuG). Ziel der Integration ist das friedliche Zusammenleben aller auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und der gegenseitigen Achtung und Toleranz.⁶⁶ Im Rahmen der Gesetzesrevision wurden die Integrationsbestimmungen erheblich erweitert. So finden sich in der Gesetzesvorlage die heute in der VIntA verankerten Ziele der Integration, die Aufgaben des BFM, der EKA sowie der kantonalen und kommunalen Behörden, die Erwartungen an die Ausländerinnen und Ausländer, wie auch die Berücksichtigung des Integrationsgrades bei Ermessensentscheiden (siehe Randziffern 72 und 74). Im Interesse der Integration von nachziehenden Kindern sieht das AuG vor, dass der Nachzug innerhalb von fünf Jahren, bei 12- bis 18-Jährigen innerhalb eines Jahres erfolgen soll. Damit wird gewährleistet, dass sie möglichst früh in das schweizerische Schul- und Bildungswesen integriert werden. Schon bisher geltende weitere Voraussetzungen wie das Zusammenleben in einer gemeinsamen Wohnung, die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Familie und das Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung gelten weiterhin. Weiter erleichtert das AuG die berufliche Mobilität von ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Drittstaaten. Neu hinzu kommt auch der an den Bund, die Kantone und Gemeinden gerichtete Informationsauftrag. Dieser beinhaltet einerseits die Information der Ausländerinnen und Ausländer über deren Rechte und Pflichten, die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz sowie über bestehende Angebote zur Integrationsförderung. Andererseits wird die schweizerische Bevölkerung über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer informiert. Eine gute, sachliche Information ist unabdingbar für ein friedliches und von gegenseitiger Akzeptanz geprägtes Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen.⁶⁷

78. Neben der Chancengleichheit wird auch der Partizipation der Ausländerinnen und Ausländer am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Leben grosses Gewicht beigemessen. Die Gesetzesvorlagen, die der zweiten und dritten Ausländergeneration Erleichterungen für die Einbürgerung gebracht hätten, wurden am 26. September 2004 jedoch vom Volk verworfen. (siehe dazu Dritter Teil, Kapitel 4 Einbürgerungsverfahren).

4.3.4. Sans-Papiers

79. Gemäss einer Studie vom Herbst 2004, die im Auftrag des Bundesamtes für Migration erstellt wurde, leben in der Schweiz rund 90'000 Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung (sog. Sans-Papiers). Die Studie beruht auf der Befragung von 60 Expertinnen und Experten aus verschiedenen Kantonen. Bevor sie publiziert wurde, zirkulierten Schätzungen, wonach sich zwischen 50'000 und 300'000 Papierlose in der Schweiz aufhalten könnten. Neben diesen Zahlen korrigiert die Studie auch ein anderes Bild: Das Phänomen der Sans-Papiers hängt viel mehr mit dem Arbeitsmarkt zusammen, als mit der Asylpolitik. D.h. es trifft weder zu, dass Papierlose dort zahlreicher sind, wo viele Flüchtlinge leben, noch dass sich ihre Zahl erhöht, wenn es viele abgewiesene Asylsuchende gibt. Die Studie zeigt, dass Sans-Papiers überwie-

⁶⁶ Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBI 2002, S. 3758

⁶⁷ Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBI 2002, S. 3803

gend erwerbstätig sind und meist in prekären Arbeitsverhältnissen mit schlechter Entlohnung und langen Arbeitszeiten angestellt sind.⁶⁸

80. Im Umgang mit Personen ohne Aufenthaltsbewilligung stützen sich die Behörden auf die seit längerem bestehende Härtefallregelung. Durch diese Regelung hat eine Person ohne geregelten Aufenthalt die Möglichkeit, bei einem schwerwiegenden persönlichen Härtefall ein Gesuch um eine Ausnahme von den von der Regierung festgesetzten Höchstzahlen zu stellen (Art. 13 lit. f BVO). Wird dem Gesuch stattgegeben, kann die Ausländerin oder der Ausländer eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Bei der Prüfung des Gesuchs sind alle Gesichtspunkte und Besonderheiten des Einzelfalles zu berücksichtigen. Geprüft wird, ob es dem Ausländer in persönlicher, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zuzumuten ist, in seine Heimat zurückzukehren und sich dort aufzuhalten. Zu diesem Zweck ist seine zukünftige Situation im Ausland seinen persönlichen Verhältnissen in der Schweiz gegenüberzustellen. Das Vorliegen eines Härtefalls setzt namentlich voraus, dass sich der betreffende Ausländer in einer persönlichen Notlage befindet. Zudem müssen seine Lebens- und Daseinsbedingungen gemessen am durchschnittlichen Schicksal anderer Ausländer in gesteigertem Mass in Frage gestellt sein. Kriterien für die Beurteilung des Einzelfalles sind die Dauer der Anwesenheit, die schulische Situation der Kinder, das klaglose Verhalten und ein guter Leumund des Gesuchstellers, seine soziale Integration, sein Gesundheitszustand, seine Integration im Arbeitsmarkt und ob er Angehörige in der Schweiz oder im Ausland hat. Zudem werden seine Unterkunfts- und Integrationsmöglichkeiten in der Heimat geprüft und eventuelle bisherige Bewilligungsverfahren berücksichtigt.⁶⁹ Diese bewährte Praxis soll auch mit dem neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) fortgesetzt werden.

81. Von September 2001 bis Mai 2006 konnte der Aufenthaltsstatus von ungefähr 1900 Personen legalisiert werden. Für 1168 Personen wurden negative Entscheide gefällt, Nichteintreten wurde in 218 Fällen beschlossen.

82. Mit dem Rundschreiben des BFM wurde die Möglichkeit der Prüfung von Härtefällen auf den Kreis von Personen eingeschränkt, die dem „Ausländerbereich“ zuzuordnen sind. Abgewiesene Asylsuchende, die schon länger in der Schweiz leben, können daher nicht mehr in den Genuss einer allfälligen Prüfung kommen.⁷⁰ Das teilrevidierte Asylgesetz sieht in seinem Artikel 14 indes neu die Möglichkeit vor, abgewiesenen Asylsuchenden beim Vorliegen eines Härtefalles unter bestimmten Voraussetzungen eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Die betroffene Person muss sich seit Einreichung des Asylgesuchs mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufgehalten haben und ihr Aufenthaltsort muss den Behörden immer bekannt

⁶⁸ Sans Papiers in der Schweiz (Studie), gfs.Bern (Forschung für Politik, Kommunikation und Gesellschaft), Februar 2005. <http://www.soziotrends.ch/pub/sans-papiers.pdf>

⁶⁹ Rundschreiben des IMES vom 17. September 2004 über die Praxis IMES bei der Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen. Praxisänderung des BFF zum Rundschreiben vom 21. Dezember 2001, S. 2f.

⁷⁰ Siehe Rundschreiben des IMES vom 17. September 2004 (FN 81).

gewesen sein. Darüber hinaus muss wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegen. Auf Vorschlag der EKA und mit Unterstützung der Plattform „Pour une table ronde au sujet des Sans-Papiers“ wurde die Gruppe Sans-Papiers eingerichtet, die von der EKA präsiert wird. Diese Gruppe nimmt als unabhängiges Expertengremium Dossiers von betroffenen Personen entgegen und prüft diese aufgrund des Härtefall-Rundschreibens. Bei positiver Einschätzung wird das betreffende Dossier an den Absender zurückgeschickt mit dem Hinweis, dass aufgrund der vorliegenden Datenlage eine positive Empfehlung gemacht werden könne. Die Person kann sich dann für eine definitive Überprüfung an die kantonalen Behörden wenden.⁷¹ Ferner führt die Gruppe Gespräche mit der Direktion des Bundesamtes für Migration und Vertretern der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD), um einerseits mehr über die Praxis der Bundes- bzw. Kantonsbehörden zu erfahren und andererseits abzuklären, ob Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit geprüft werden sollten.

4.4. Aktivitäten gegen Rassismus

4.4.1. Auf nationaler Ebene

83. Die Bemühungen im Zeichen der Rassismusbekämpfung haben sich in der Berichtszeit weiter intensiviert. Neben dem konsequenten und engagierten Einsatz verschiedenster staatlicher und nichtstaatlicher Stellen und Organisationen, ist dieses Engagement massgeblich den zwei vom Bund getragenen Institutionen, der verwaltungsinternen Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) sowie der unabhängigen Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) zu verdanken. Beide haben mit diversen Kampagnen, Studien, Tagungen etc. massgeblich zur Prävention von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus beigetragen. Eine ausführliche Beschreibung der Aktivitäten der FRB sowie der EKR finden sich unter Rz. 194 ff. bzw. 206 ff.

84. Das Parlament hat mit Bundesbeschluss vom 13. Juni 2001⁷² für die Jahre 2001 – 2005 zur Unterstützung von Bildungs- und Präventionsprojekten in den Bereichen Menschenrechte, Antisemitismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit einen Verpflichtungskredit von insgesamt 15 Millionen Franken bewilligt. Damit wurde ein klares und nachhaltiges Zeichen gegen Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und für Menschenrechte gesetzt und es konnten Projekte von Dritten mit namhaften Beiträgen unterstützt werden. Der Kredit wurde von der FRB verwaltet.

4.4.2. Auf internationaler Ebene

85. Die Schweiz bemüht sich auch auf internationaler Ebene aktiv bei der Bekämpfung von Diskriminierung und Intoleranz mitzuwirken. Neben den im 2./3. Bericht erwähnten, zum

⁷¹ Eidgenössische Ausländerkommission, <http://www.eka-cfe.ch/d/sapa.asp>.

⁷² BBI 2001 2947.

Teil immer noch aktuellen Engagements der Schweiz, sollen im Folgenden einige weitere Beispiele von Aktivitäten auf internationaler Ebene Erwähnung finden:

- Im Rahmen der OSZE initiierte die Schweiz im Jahr 2002 gemeinsam mit Kirgistan den Beschluss Nr. 6 der Ministerratstagung in Porto über Toleranz und Nichtdiskriminierung, der die Bekämpfung aller Formen von Intoleranz, Antisemitismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu einer der Prioritäten der Organisation macht. Nach diesem Beschluss brachte eine schweizerische Delegation, der namhafte Experten angehörten, 2003 und 2004 an hochrangigen Tagungen über Antisemitismus viel beachtete Beiträge ein.
- In den Jahren 2003 und 2004 schlug die Schweiz der Menschenrechtskommission und der Arbeitsgruppe für Minderheiten der Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte die Einführung eines Spezialverfahrens vor, das die Staaten ermutigen soll, die 1992 von der UNO verabschiedete Erklärung über Minderheitenrechte umzusetzen. Die Schweiz ist der Auffassung, dass ein solches Spezialverfahren den internationalen Mechanismus zur Prävention von Völkermord, den der Generalsekretär der UNO im Frühjahr 2004 ankündigte, vervollständigen würde.
- Die EKR pflegt sodann als „national specialised body“ u.a. Kontakte zu VertreterInnen von der ECRI und dem Europarat, zum UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge, dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte und dem International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions (ICC NHRI). Ausserdem nehmen die Mitglieder des Präsidiums und des Sekretariats an diversen internationalen Konferenzen im Bereich Menschenrechte und Rassismusbekämpfung teil, so z.B. an der 2. OSZE-Konferenz „Toleranz und der Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung“, der UNO-Folgekonferenz zur Weltkonferenz gegen Rassismus oder an einem Seminar der ECRI zu nationalen Institutionen gegen Rassismus.⁷³

⁷³ Jahresbericht EKR, 2004.

Zweiter Teil:

Artikelweise Überprüfung der Umsetzung der Artikel 2 bis 7 des Übereinkommens

1. Ad Artikel 2: Verurteilung der Rassendiskriminierung

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

86. Wie bereits im 2./3. Bericht erwähnt⁷⁴, hat sich die Rechtsprechung des Bundesgerichts seit der Neuformulierung des Gleichheitsgebots und Diskriminierungsverbots in Art. 8 BV gefestigt und bewährt. Die Praxis des Bundesgerichts folgt nach wie vor dem Grundsatz, dass Gleiches im Ausmass seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist. Ungleichbehandlungen können demnach durch ernsthafte, sachliche Gründe gerechtfertigt sein.

87. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person rechtsungleich behandelt wird, allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch und in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig behandelt wurde oder wird. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Art der Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung eines Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen, nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht. Das Diskriminierungsverbot des schweizerischen Verfassungsrechts schliesst jedoch die Anknüpfung an ein verpönte Merkmal – wie Herkunft, Rasse, Geschlecht, Sprache und weitere in Art. 8 Abs. 2 BV (in nicht abschliessender Weise) aufgezählte Kriterien – nicht kategorisch aus. Vielmehr begründet dieser Umstand zunächst den blossen Verdacht einer unzulässigen Differenzierung, der nur durch eine genügende Rechtfertigung umgestossen werden kann. Das Diskriminierungsverbot hat also rechtlich die Bedeutung, dass ungleiche Behandlungen einer besonders qualifizierten Begründungspflicht unterstehen.⁷⁵

88. Dieses Prinzip ist sowohl in der Rechtsetzung als auch in der Rechtsanwendung zu beachten. Sämtliche Staatsorgane in allen Funktionen und auf sämtlichen Ebenen haben ihre Staatstätigkeit danach zu richten.⁷⁶

⁷⁴ Vgl. Rz. 77 ff.

⁷⁵ Vgl. BGE 129 I 392 E. 3.2.2., 126 II 377 E. 6 a.

⁷⁶ ULRICH HÄFELIN / WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Auflage, Zürich 2005, Rz. 747.

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

89. Vgl. die Ausführungen dazu im 3. Teil, Rz. 287.

1.3. Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c und d: Das Diskriminierungsverbot und seine Geltung unter Privaten

90. Zur Frage einer möglichen Drittwirkung des Diskriminierungsverbots wird auf den 2./3. Bericht, Ziffern 86 ff. und auf die in diesem Bericht unter Rz. 319 ff. aufgeführten Ausführungen verwiesen.

2. Ad Artikel 3: Verurteilung der Apartheid

2.1. In der Schweiz

91. Die Schweiz hat das Apartheidregime mehrfach klar verurteilt. Sie war eines der ersten Länder, das gegen Südafrika Sanktionen erliess (1963 das Waffenembargo). Die Schweiz spielte beim Versöhnungs- und Übergangsprozess in Südafrika eine wichtige Rolle und unterstützte den Übergang zur Demokratie mit einem Programm positiver Massnahmen. Die sehr guten Beziehungen zu Südafrika umfassen heute ein breites Spektrum und sollen weiter vertieft werden.

92. Ein nationales Forschungsprogramm⁷⁷ widmet sich der Aufarbeitung der historischen Fakten und schliesst an den ersten Bericht einer interdepartementalen Arbeitsgruppe vom Juli 1999 an. Ziel des Projektes unter dem Titel „Beziehungen: Schweiz - Südafrika“ ist es, mit einer kleinen Anzahl eng koordinierter Forschungsprojekte wissenschaftliche Grundlagen, unter Berücksichtigung wirtschaftlicher, rechtlicher, politologischer und historischer Fragestellungen zu erarbeiten. Anhand dieser Projekte soll die Öffentlichkeit über die Rolle der Schweiz während der Apartheid informiert und eine Diskussion darüber angeregt werden. Der Bundesrat begrüsst diesen Bericht als wichtigen Beitrag zu einem vertieften Verständnis der historischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika.⁷⁸

2.2. Vor Ort

93. Die gegenwärtig laufende zweite Phase des Sonderprogramms der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) soll mithelfen, den Übergang in die Nach-Apartheid-Zeit weiterhin mit möglichst wenig sozialen Spannungen und Gewalt zu bewerkstelligen. Das

⁷⁷ NFP 42+, www.snf.ch/NFP/NFP42+.

⁷⁸ Medienmitteilung Veröffentlichung des Schlussberichts des NFP 42+, 27. Oktober 2005 (http://www.snf.ch/de/com/prr/prr_arh_05oct27.asp).

Sonderprogramm konzentriert sich auf die Sektoren Gouvernanz (Dezentralisierung der Staatsverwaltung, Reform des Justizsystems, Menschenrechts-Advocacy), Primarschulbildung (Lehrertraining, Curriculum-Entwicklung, Verbesserung der Schuladministration in vormals benachteiligten Homelands), und Landreform (Verteilung staatlichen Landes an Benachteiligte, Rückgabe von Land an unter der Apartheid enteignete Schwarze, Landbesitzrechte für Wanderarbeiter und Bauern in früheren Homelands). Partner sind Organisationen der Zivilgesellschaft (insbesondere NGOs), sowie der südafrikanische Staat auf nationaler und Provinzebene. Dieses Sonderprogramm war bis Ende 2004 befristet und wurde dann in ein Regionalprogramm mit den Schwerpunkten Gouvernanz, HIV/AIDS, Management natürlicher Ressourcen überführt, das eine Südafrika-Komponente beibehält. Für das Sonderprogramm Südafrika 2000-2004 hat die DEZA rund 35 Millionen Schweizer Franken budgetiert.

94. Teil des Sonderprogramms der DEZA 2000-2004 war die Gründung des Trust "Swiss-South African Cooperation Initiative" (SSACI) am 1. Februar 2001. Der Trust wird zur einen Hälfte von Schweizer Grossunternehmen finanziert, und zur anderen Hälfte von der DEZA. Die SSACI (Jahresbudget: 10-15 Mio. Schweizer Franken), unterstützt Projekte südafrikanischer NGOs mit dem erklärten Ziel, jungen Schwarzen und „Coloured“ den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die Finanzierung durch Privatunternehmen ist bis Ende 2005 vertraglich gesichert.

95. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) unterstützt Südafrika, als eines der 27 Schwerpunktländer für die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit, mit einem jährlichen Betrag von mehr als drei Millionen Schweizer Franken. Unterstützt werden unter anderem kleinere und mittlere Unternehmer aus den benachteiligten Bevölkerungsgruppen und ein Projekt zur Implementierung der sozialen Standards in den Unternehmungen.

96. Gleichzeitig führt das EDA ein Programm von friedensfördernden Massnahmen durch. Die Politische Abteilung IV des EDA beabsichtigt zusätzlich, sich in enger Zusammenarbeit mit dem südafrikanischen Aussenministerium aktiver in der Friedensförderung auf dem afrikanischen Kontinent zu engagieren.

97. Die gesamte Entwicklungszusammenarbeit des Bundes belief sich 2003 - einschliesslich der Programmbeiträge an diverse Hilfswerke - auf knapp 14 Millionen Franken. Sie konzentrierte sich besonders auf die Provinz Eastern Cape, eine der ärmsten des Landes.

	2002 (Mio. Fr.)	2003 (Mio. Fr.)	2004 (Mio. Fr.)
Programmbeiträge der DEZA, bilateral	8.6	9.2	10.8
Programmbeiträge der DEZA an schweizerische Hilfswerke	0.25	0.37	0.4
Friedensfördernde Programme des EDA (PA IV)	1.2	1.2	1.0
Staatssekretariat für Wirtschaft seco	1.7	3.1	3.0
Total öffentliche Entwicklungszusammenarbeit	11.75	13.87	15.2

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

98. Die EKR hat am 13. Dezember 2005 auf ihrer Website eine allgemein zugängliche Zusammenstellung und Dokumentation der Rechtsprechung von 1995 bis Ende 2002 im Zusammenhang mit Art. 261^{bis} StGB publiziert.⁷⁹ Von jedem Urteil einer gerichtlichen Instanz bzw. jedem Entscheid einer Rechtsmittelinstanz hat die EKR eine voll anonymisierte Zusammenfassung erstellt. Interessierte Kreise haben somit die Möglichkeit, gezielt nach Einzelfällen zu suchen oder sich anhand der statistischen Aufstellungen einen Überblick über den Stand der Rechtsprechungspraxis zu Art. 261^{bis} StGB zu verschaffen. Die Zusammenstellung soll laufend aktualisiert werden.

99. Gemäss der Zusammenstellung auf der Datenbank, gelangten in der Zeitspanne zwischen 1995 – 2002 212 rassendiskriminierende Taten vor eine gerichtliche Instanz, die zu insgesamt 277 Entscheiden und Urteilen führten. In rund der Hälfte der 212 Fälle wurden Nichteintretensentscheide gefällt; bei der anderen Hälfte wurde ein Strafverfahren eröffnet. Von diesen rund 110 Fällen, die zwischen 1995 und 2002 zu rechtskräftigen Urteilen führten, endeten über 80% mit einer Verurteilung der Täterschaft.⁸⁰

100. Im Folgenden wird zu jedem Absatz der Rassismusstrafnorm beispielhaft ein rassistischer Vorfall beschrieben, der zur gerichtlichen Verurteilung geführt hat:

101. Art. 261^{bis} Abs. 1 StGB: Das Zitat „Beugen wir uns vor dem Davidstern, dem Gesslerhut unserer Zeit!“ wurde als Aufruf zu Hass und Diskriminierung im Sinne von Absatz 1 bewertet, weil der „Gesslerhut“ ein Sinnbild der Unterdrückung und Verknechtung sei und die Juden und Jüdinnen dadurch beschuldigt würden, andere Völker und Religionsgemeinschaften unter ihre Herrschaft zwingen zu wollen. Da Unterdrücker naturgemäss gehasst würden, werde hier folglich zu Hass, Verachtung oder sogar zur Vernichtung der Juden und Jüdinnen aufgerufen, wie dies Wilhelm Tell mit Gessler getan hat.

102. Art. 261^{bis} Abs. 2 StGB: Die Äusserung in einem Gästebuch „Denn ein Geschäft mit einem Jud besteht aus Schwindel und Betrug. Man lese Adolf Hitlers Mein Kampf. Was vor 50 Jahren galt, ist immer noch aktuell“ wurde von der zuständigen Strafverfolgungsbehörde aus dem Kanton Zürich im Jahre 1999 als Verbreitung einer Ideologie, welche die Juden und Jüdinnen systematisch herabsetzt, bezeichnet. Der Angeschuldigte wurde zu einer Busse von SFr. 600.- verurteilt.

103. Art. 261^{bis} Abs. 4, 1. Halbsatz StGB: In der Folge einer arbeitstechnischen Auseinandersetzung in einem Zentrallager, in dem täglich ca. 100 Chauffeure verschiedener Transport-

⁷⁹<http://www.edi.admin.ch/ekr/db/start/index.html>.

⁸⁰ Medienmitteilung der EKR vom 13. Dezember 2005.

firmen verkehren, beschimpfte der angeklagte Lagervorarbeiter den Geschädigten als "Serbenschwein", "Arschloch", "Sauhund" sowie "Wir haben Krieg. Ich schlage dich tot". Die zuständige Strafverfolgungsbehörde aus dem Kanton Basel-Landschaft qualifizierte die Äusserung "Serbenschwein" als strafrechtlich relevant, da es sich um eine gegen die Menschenwürde verstossende rassendiskriminierende Herabsetzung handelt. Der Angeklagte wird von der Strafverfolgungsbehörde wegen Rassendiskriminierung, versuchter Drohung sowie Beschimpfung zu einer Busse von Fr. 500.-- verurteilt.

104. Art. 261^{bis} Abs. 4, 2. Halbsatz StGB: Das Bundesgericht hält in einem Entscheid vom Jahre 2000 fest, dass die Bestreitung des Einsatzes von Gas bzw. von Gaskammern zur Vernichtung von Menschen durch das nationalsozialistische Regime für sich allein schon eine gröbliche Verharmlosung des Holocausts sei. Dies sei u.a. so, „weil gerade auch die (historisch einmalige) systematische Vergasung von Juden in Gaskammern das nationalsozialistische Regime von anderen Terror-Herrschaften unterscheidet und die Gaskammern nicht zuletzt aus diesem Grunde von gewissen Kreisen u.a. zum Zwecke der Beleidigung der Juden bestritten werden“. Das Bundesgericht bestätigte somit einen Entscheid eines erstinstanzlichen Gerichts aus dem Kanton Aargau aus dem Jahre 1998, worin der Verfasser eines revidionistischen Werkes zu 15 Monaten Gefängnis und einer Busse von SFr. 8'000.- verurteilt wurde.

105. Art. 261^{bis} Abs. 5 StGB: Das Obergericht des Kantons Zürich verurteilte in einem Entscheid vom Jahre 2001 eine Ladenbesitzerin, die eine Kundin schwarzer Hautfarbe mit den Worten "I don't want people from your country" aus dem Geschäft wies, zu SFr. 600.-, mit der Begründung, die rassendiskriminierende Verweigerung einer Waren- oder Dienstleistung, die für die Allgemeinheit gedacht ist, verstosse gegen Art. 261^{bis} Abs. 5 der Rassismustrafnorm. Das relativ niedrige Strafmass wurde mit dem geringen Verschulden begründet.

3.1. Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 261^{bis} StGB und 171c MStG

106. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid⁸¹ den Begriff der Öffentlichkeit i.S.v. Art. 261^{bis} StGB präziser gefasst. Strafbar macht sich gemäss Art. 261^{bis} StGB nur, wer rassistische Äusserungen und Verhaltensweisen öffentlich äussert. Bisher ist das Bundesgericht davon ausgegangen, dass Tathandlungen als öffentlich gelten, wenn sie an einen grösseren, durch persönliche Beziehungen nicht zusammenhängenden Kreis von Personen gerichtet sind. Daher war es in der Schweiz bislang möglich, dank angeblich privatem Rahmen, welcher sich durch eine Einlasskontrolle oder durch keine öffentliche Bekanntgabe der Lokalität manifestierte, ein Skinhead-Konzert oder ein rechtsextremes Referat zu organisieren. Mit der Präzisierung der Rechtsprechung hält das Bundesgericht fest, dass eine rassistische Äusserung bereits dann als öffentlich i.S.v. Art. 261^{bis} StGB gilt und damit strafbar ist, wenn sie nicht in einem engen privaten Rahmen erfolgt. So gelten z.B. Versammlungen nicht als privat, auch

⁸¹ Urteil 6S.318/2003 vom 27. Mai 2004.

wenn eine Einlasskontrolle durchgeführt und der Zugang nur einem besonderen Publikum gestattet wird. Auch die Praxis der Militärjustiz zum Tatbestand der Rassendiskriminierung i.S.v. Art. 171c MStG wendet diese präzisierte Rechtsprechung des Bundesgerichts an. Rassistische Handlungen, die innerhalb der Armee getätigt werden, gelten grundsätzlich als öffentlich – die Öffentlichkeit ist nicht schon deshalb ausgeschlossen, weil rassistische Handlungen z.B. innerhalb der Kaserne oder ausschliesslich von Angehörigen der Armee wahrgenommen werden.

107. In einem weiteren Fall, in dem es um die Leugnung des Völkermordes an den Armeniern ging, hat das Bundesgericht die Rechtsprechung zu Art. 261^{bis} Abs. 4, 2. Teilsatz StGB konkretisiert.⁸² Gemäss Bundesgericht handelt es sich dabei um ein Delikt gegen den öffentlichen Frieden. Individuelle Rechtsgüter sind somit nur mittelbar geschützt. Dies hat zur Folge, dass es bei der Verfolgung dieses Delikts keine individuellen, beschwerdelegitimierten Opfer im Sinne des OHG gibt, da die sich aus der Tat ergebende Betroffenheit keine unmittelbare ist. Zudem liegt beim (einfachen) Leugnen, gröblichen Verharmlosen und Rechtfertigen von Völkermord gemäss Abs. 4 keine Rassendiskriminierung im strengen Sinne vor. Zwar können durch die Äusserungen auch Einzelne betroffen werden, dennoch ist diese Betroffenheit, auch wenn sie schwer wiegt, keine unmittelbare. Als Konsequenz davon können Private nicht als Geschädigte am Prozess teilnehmen. Es ist also an der kantonalen Strafverfolgungsbehörde zu entscheiden, ob ein Verfahren eröffnet werden soll oder nicht, d.h. ob begründeter Verdacht besteht, dass der objektive und der subjektive Tatbestand erfüllt sein könnten.⁸³

3.2. Gesetzesänderungen zur Bekämpfung von Rassismus

108. Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Gewaltpropaganda / Gewalt bei Sportveranstaltungen) (BWIS I) soll als gesetzliche Grundlage dazu dienen, dass Gewalt an Sportveranstaltungen in Zukunft besser bekämpft werden kann. Zu diesem Zweck ist u.a. die Erstellung einer Hooligan-Datenbank vorgesehen. Zudem soll zu Gewalt aufrufendes Propagandamaterial künftig auch ohne förmliches Strafverfahren sichergestellt, beschlagnahmt und eingezogen werden können. Im Hinblick auf die bevorstehende Fussball-Europameisterschaft wird diese Vorlage prioritär behandelt: Die Massnahmen des BWIS I wurden in der Frühjahressession 2006 vom Parlament beschlossen und sollen nun auf Verordnungsstufe konkretisiert werden.

109. Vorgesehen ist zudem die Schaffung eines neuen Straftatbestandes. Das öffentliche Ausstellen, Tragen oder sonstige Zugänglichmachen von rassendiskriminierenden Kennzeichen soll unter Strafe gestellt werden. Die Kommissionen für Rechtsfragen der beiden Räte haben erwogen, dass die neue strafrechtliche Bestimmung nicht auf die Verwendung rechts-extremer Symbole begrenzt sein soll. Strafbar soll vielmehr die Verwendung jeglicher Symbo-

⁸² BGE 129 IV 95ff.

⁸³ So hat die Staatsanwaltschaft Winterthur gegen den Vorsitzenden der nationalistischen türkischen Arbeiterpartei Mitte 2005 Ermittlungen wegen Verstoss gegen Art. 261bis Abs. 4 StGB eingeleitet.

le sein, welche extremistische, zu Gewalt und Rassendiskriminierung aufrufende Bewegungen verherrlichen.

110. Im Rahmen eines Zwischenberichts zum Thema „Extremismus in der Armee“ wurde die Frage des Rassismus in der Armee geprüft. Aufgrund der Tatsache, dass relativ wenig Fälle von Extremismus und Rassismus in der Armee vorkommen und wo solche auftreten, die verantwortlichen Vorgesetzten konsequent eingreifen, ist man zum Schluss gekommen, dass keine Sonderlösung für die Armee erforderlich sei. Es wurde daher auf die Schaffung einer speziellen Gesetzesnorm, die in Fällen von Extremismus den Ausschluss aus der Armee vorsieht, verzichtet.

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

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

111. Die Art und Weise, wie gerichtliche oder administrative Verfahren ablaufen, ist im wesentlichen durch die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien bestimmt. Die Art. 29 – 32 BV garantieren einen Minimalstandard. Ergänzt werden diese durch die einschlägigen Bestimmungen der EMRK und des UNO-Pakt II, sofern diese einen weitergehenden Schutz gewähren. So verleihen z.B. Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 14 Ziff. 1 UNO-Pakt II einen generellen Anspruch auf ein gerichtliches Verfahren. Solange die Rechtsweggarantie noch nicht in Kraft ist, kann sich der Einzelne somit auf diese Bestimmungen berufen.

112. Während die allgemeinen Verfahrensgarantien, die in Art. 29 BV verankert sind, umfassend für alle Gerichts- und Verwaltungsverfahren gelten⁸⁴, beschränkt sich der Anwendungsbereich von Art. 30 BV auf Verfahren vor einem Gericht. Ein solches Gericht muss im Gesetz vorgesehen, zuständig, unabhängig und unparteiisch sein. Eine Einschränkung der Verfahrensgarantien gestützt auf Art. 36 BV ist nicht zulässig. Dieser Artikel ist auf die Freiheitsrechte zugeschnitten und für die Verfahrensgarantien nicht angemessen konzipiert. Es soll den Behörden nicht möglich sein, ein Verfahren unter gewissen Voraussetzungen diesen elementaren rechtsstaatlichen Garantien zu entziehen.⁸⁵

4.1.1. Justizreform

113. Im Bereich der Rechtspflege sind einige Änderungen im Gang. Die Umsetzung der vom Volk beschlossenen Justizreform erfolgt schrittweise.⁸⁶ Sie bezweckt einen besseren

⁸⁴ BBI 1997 I 181.

⁸⁵ BBI 1997 I 194.

⁸⁶ AS 2002 S. 3148.

Rechtsschutz durch Einführung einer Rechtsweggarantie, die Entlastung des Bundesgerichts und eine einheitliche Prozessordnung im Zivil- und Strafrecht. Bisher wurde Art. 123 BV revidiert und Art. 191a BV neu eingeführt. Beide Bestimmungen sind am 1. April 2003 in Kraft getreten.⁸⁷

114. Durch das Inkrafttreten der Rechtsweggarantie wird ein umfassender Anspruch auf Zugang zu einem Gericht in allen Rechtsstreitigkeiten gewährleistet. Allerdings sieht Art. 29a BV die Möglichkeit gesetzlich verankerter Ausnahmen von diesem Anspruch vor. Wann diese neue Bestimmung in Kraft treten wird, ist noch nicht klar. Die Bundesversammlung wird darüber entscheiden.

115. Im Rahmen der Reform wird zudem ein Entwurf für eine eidgenössische Strafprozessordnung vorbereitet. Durch die Revision von Art. 123 BV wurde dem Bund die Kompetenz erteilt, neben dem materiellen Strafrecht auch das Strafprozessrecht zu regeln. Der Entwurf sieht ein Staatsanwaltschaftsmodell vor, welches beinhaltet, dass die Untersuchungen von Anfang an vom Staatsanwalt geführt werden. Als Gegengewicht zur stärkeren Stellung des Staatsanwaltes sollen die rechtsstaatlichen Garantien für Beschuldigte und Opfer ausgebaut werden. So ist ein Zwangsmassnahmegericht vorgesehen, welches über die einschneidendsten, vom Staatsanwalt angeordneten Zwangsmassnahmen entscheiden soll. Zudem soll ein „Anwalt der ersten Stunde“ eingeführt werden. Damit könnten Beschuldigte, die von der Polizei vorläufig festgenommen werden, sofort frei mit ihrer Verteidigung verkehren, die auch von Beginn an bei Einvernahmen anwesend sein dürfte. Dieses Konzept nimmt ein Anliegen verschiedener internationaler Menschenrechtsausschüsse auf.⁸⁸

116. Die Vereinheitlichung wird zu mehr Rechtssicherheit und weniger Ungleichbehandlungen führen. Es soll ein rasches und komplikationsloses Vorgehen über die Kantonsgrenzen hinweg ermöglicht werden, was zur Effizienzsteigerung in der Verbrechensbekämpfung führen wird, jedoch weiterhin die Wahrung der heutigen Standards der Verteidigungsrechte gewährleistet.

117. Was die Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts anbelangt, so kann auf Rz. 36 verwiesen werden.

4.1.2. Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung und das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

118. Das Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung (BVE) trat am 1.1.2005 in Kraft. Die verdeckte Ermittlung ermöglicht Angehörigen der Polizei, die nicht als Ermittler erkennbar sind, meist unter einer falschen Identität, in das kriminelle Umfeld einzudringen und damit zur Aufklärung von Straftaten beizutragen. Das Bundesgesetz berücksichtigt die Erfordernisse

⁸⁷ AS 2002 S. 3147.

⁸⁸ Pressemitteilung des EJPD vom 2.7.2003.

einer effizienten Strafverfolgung und gewährleistet zugleich ein rechtsstaatlich korrektes Vorgehen. Der Einsatz eines verdeckten Ermittlers ist demnach auf die Ahndung besonders schwerer Straftaten beschränkt, die in einem abschliessenden Katalog aufgezählt sind. Er muss zudem verhältnismässig sein und vom Richter genehmigt werden.

119. Das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) ist am 1.1.2002 in Kraft getreten. Die Voraussetzungen, unter denen eine solche Überwachung möglich ist, sind nun bundesweit einheitlich geregelt. Es muss ein dringender Tatverdacht bezüglich einer der im Gesetz abschliessend aufgezählten Straftaten bestehen. Zudem muss die Überwachung verhältnismässig sein und von einer richterlichen Behörde genehmigt werden. Dieser Eingriff in die Privatsphäre ist mit Art. 8 Abs. 2 EMRK und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vereinbar.⁸⁹

4.1.3. Totalrevision der Bundesrechtspflege

120. Am 28. Februar 2001 hat der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege unterbreitet. Dadurch wird ein Teil der Justizreform auf Gesetzesstufe umgesetzt.

Das Bundesgerichtsgesetz (BGG) soll das Bundesrechtspflegegesetz ersetzen und wurde vom Parlament am 17. Juni 2005 beschlossen, wobei die Referendumsfrist am 6. Oktober 2005 unbenutzt abgelaufen ist. Eine wichtige Änderung bildet der Übergang zu einer Einheitsbeschwerde in zivil-, straf- und öffentlichrechtlichen Angelegenheiten. Das neue und übersichtlichere System der Beschwerdemöglichkeiten wird die Rechtssicherheit erhöhen und für den Rechtsuchenden den Aufwand an Zeit und Kosten verringern.

Ebenfalls vom Parlament angenommen wurde das Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG), welches ein zentrales Bundesverwaltungsgericht vorsieht und die heutigen Rekurs- und Schiedskommissionen ablösen soll. Das Bundesverwaltungsgericht wird 2007 seine Tätigkeit aufnehmen.

Das Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht ist bereits verabschiedet. Das Gericht hat seine Tätigkeit am 1. April 2004 aufgenommen.

121. Es sind schon verschiedene Anläufe für die Schaffung einer Ombudsstelle auf Bundesebene unternommen worden. Zuletzt hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrates einen Vorentwurf für ein eidgenössisches Ombudsgesetz erarbeitet. Dieser Entwurf hätte eine Ombudsperson vorgesehen, mit der Kompetenz, natürliche und juristische Personen im Verkehr mit den Bundesbehörden zu beraten und in Konfliktfällen zu vermitteln. Die Kommission hat jedoch aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse und angesichts der angespannten Finanzlage entschieden, das Projekt nicht weiter zu verfolgen.⁹⁰ Ein gleichlautender Vorstoss

⁸⁹Série A vol. 238 = EuGRZ 1992 S. 300.

⁹⁰ Medienmitteilung 20. Februar 2004, Staatspolitische Kommission des Nationalrates.

in Form einer Parlamentarischen Initiative wurde vom Nationalrat ebenfalls kurz darauf abgelehnt.⁹¹

4.2. Artikel 5 Buchstabe b: Recht auf Sicherheit der Person und staatlichen Schutz⁹²

122. Bei strafrechtlich relevanten Misshandlungen durch Polizeiorgane kann von den Betroffenen das Vorliegen von Straftatbeständen geltend gemacht werden. Diese Tatbestände werden in echter Konkurrenz mit Amtsmissbrauch, Art. 312 StGB, von Amtes wegen verfolgt und von den strafrechtlichen Gerichtsbehörden beurteilt. In vielen Kantonen kann eine Anzeige bei einer der verschiedenen Strafverfolgungsbehörden eingereicht werden. Ein Urteil der ersten Instanz oder ein Nichteintretensentscheid kann zuerst auf kantonaler Ebene und dann vor Bundesgericht angefochten werden.⁹³

123. Zudem kann fehlbares Verhalten der Polizei disziplinarische Massnahmen nach sich ziehen. Dabei handelt es sich nicht um eine Strafe im eigentlichen Sinn, sondern um eine repressive Verwaltungssanktion, die das Ansehen und die Vertrauenswürdigkeit der Behörden wahren soll, indem Verletzungen der Dienstpflicht sanktioniert werden. Ein solches Verfahren wird in den meisten Fällen durch die Aufsichtsbehörde der Polizei geleitet.⁹⁴

124. Bei Rückschaffungen führte die Anwendung polizeilicher Gewalt teilweise zu Problemen; in den Jahren 1999 und 2001 kam es tragischerweise zu zwei Todesfällen. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) erliess in der Folge Richtlinien, die die Zwangsanwendung vereinheitlichten. Da Eingriffe in die persönliche Freiheit aufgrund von blossen Richtlinien jedoch nicht rechtmässig sind, wurde die Ausarbeitung einer gesetzlichen Grundlage notwendig.

125. In der Folge wurde ein entsprechender Gesetzesentwurf ausgearbeitet.⁹⁵ Das Zwangsanwendungsgesetzes (ZAG) gilt für die Polizeiorgane des Bundes sowie für die kantonalen Organe bei Rückführungen von Ausländern und Transporten von Personen im Auftrag von Bundesbehörden im Inland. Die einheitliche und klare Regelung soll sicherstellen, dass allfälliger polizeilicher Zwang verhältnismässig angewendet wird. Körperliche Gewalt, Hilfsmittel und Waffen sollen den Umständen angemessen und unter grösstmöglicher Wahrung der Integrität der betroffenen Person eingesetzt werden. Zulässige Hilfsmittel sind Handschellen und andere Fesselungsmittel sowie Diensthunde. Verboten ist hingegen der Einsatz von Massnahmen, welche die Atemwege beeinträchtigen oder die Gesundheit der betroffenen

⁹¹ Parlamentarische Initiative JOSSEN PETER vom 16. Juni 2004, „Einführung einer eidgenössischen Ombudsstelle“ (02.431).

⁹² Bezüglich Polizeigewalt siehe auch Rz. 274 ff.

⁹³ SPENLÉ / FUMEAUX, Aspekte der polizeilichen Gewalt aus völker- und verfahrensrechtlicher Perspektive, SJZ 1001 (2005) Nr. 6, S. 135.

⁹⁴ SPENLE / FUMEAUX, S. 136.

⁹⁵ <http://www.ofj.admin.ch/themen/zwangsanwendung/zag-d.pdf>.

Person erheblich gefährden können. Nicht zugelassen wird der Einsatz von elektrischen Destabilisierungsgeräten („Taser“). Das ZAG regelt ferner die medizinische Versorgung und den Einsatz von Arzneimitteln. Letztere dürfen nur zu medizinischen Zwecken verabreicht werden und nicht an Stelle von polizeilichem Zwang, z.B. um eine Person zu beruhigen oder zu narkotisieren. Zudem dürfen die Vollzugsbehörden nur besonders ausgebildete Personen mit Aufgaben betrauen, die mit der Anwendung von polizeilichem Zwang verbunden sein können. Der Bundesrat hat die Botschaft zum Zwangsanwendungsgesetz am 18. Januar 2006 zuhanden der Bundesversammlung verabschiedet.

4.3. Artikel 5 Buchstabe c: Politische Rechte

126. Das Stimm- und Wahlrecht wird auf Bundesebene in den Artikeln 136 und 39 BV geregelt und im Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR) präzisiert.⁹⁶ Gemäss Art. 136 BV stehen die politischen Rechte in Bundessachen nur schweizerischen Staatsangehörigen zu. Zwei verschiedenen Postulaten, welche das Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer forderten, wurde nicht stattgegeben.⁹⁷

127. In kantonalen sowie in kommunalen Angelegenheiten ist es gemäss Art. 39 BV Sache der Kantone, die Stimmberechtigung zu regeln. Seit dem 2./3. Bericht haben weitere Kantone das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer eingeführt. Im Kanton Neuenburg sind seit 2002 Ausländerinnen und Ausländer, die eine Niederlassungsbewilligung haben und seit mindestens fünf Jahren im Kanton wohnhaft sind, in kantonalen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt. Die Verfassungen der Kantone Graubünden und Basel Stadt erlauben es den Gemeinden, Ausländerinnen und Ausländern das Stimm- und Wahlrecht zu erteilen. Im Kanton Waadt sind Ausländerinnen und Ausländer, die seit mindestens 10 Jahren in der Schweiz wohnhaft sind, wovon mindestens 3 Jahre im Kanton Waadt, auf Gemeindeebene stimm- und wahlberechtigt. Der Kanton Freiburg sieht neu das Stimm- und Wahlrecht in kommunalen Angelegenheiten für alle Ausländerinnen und Ausländer vor, die niederlassungsberechtigt sind und seit mindestens 5 Jahren im Kanton Wohnsitz haben.

128. Eine Neuerung hat sich auch bezüglich der Regelung der Zulassung zu öffentlichen Ämtern ergeben. Das neue Bundespersonalgesetz (BPG), welches am 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist, enthält keine Bestimmung mehr, wonach hoheitliche Funktionen nur von Personen mit Schweizer Bürgerrecht ausgeübt werden können.⁹⁸ Für einige hoheitliche Aufgaben, v.a. im internationalen Bereich, rechtfertigt sich allerdings bei der Anstellung eine Beschränkung auf Schweizer Bürger. In welchen Bereichen eine solche Einschränkung möglich ist, wird in der Bundespersonalverordnung umschrieben.⁹⁹

⁹⁶ Vgl. 2. / 3. Bericht, Rz. 138 ff.

⁹⁷ Postulat 96.3366 (15.8.1996), Postulat 00.3512 (4.10.2000).

⁹⁸ Art. 8 Abs. 3 BPG (SR 172.220.1).

⁹⁹ Art. 23 BPV (SR 172.220.111.3).

4.4. Artikel 5 Buchstabe d: Sonstige Bürgerrechte

4.4.1. Artikel 5 Buchstabe d Ziffer 1: Das Recht auf Bewegungsfreiheit und freie Wahl des Aufenthaltsortes innerhalb der Staatsgrenzen

129. Wie im vorhergehenden Bericht festgehalten, können sich nur Schweizerinnen und Schweizer auf die Niederlassungsfreiheit berufen (Art. 24 Abs. 1 BV). Für 60% der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer gilt hingegen seit dem 1. Juni 2002 das Freizügigkeitsabkommen für EU- und EFTA-Angehörige (FZA), welches EU-Staatsangehörigen einen Anspruch auf geographische und berufliche Mobilität und somit Gleichstellung mit Schweizerinnen und Schweizern gewährt. Die erteilten ausländerrechtlichen Bewilligungen sind nicht mehr auf einzelne Kantone beschränkt, sondern gelten für die ganze Schweiz. Zudem benötigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für einen allfälligen Stellenwechsel keine zusätzliche Bewilligung mehr.

130. Bezüglich allen anderen Zugewanderten ist das ANAG anwendbar, bezüglich deren Regelung auf den 2./3. Bericht verwiesen werden kann.¹⁰⁰

131. Die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) sieht bezüglich der Mobilität eine Lockerung vor. Innerhalb eines Kantons können Aufenthalts- und Niederlassungsberechtigte ihren Wohnort frei wählen (Art. 35 AuG). Was den Wohnortwechsel in einen anderen Kanton betrifft, so ist dieser zwar bewilligungspflichtig, Aufenthalter und Niedergelassene haben jedoch einen Anspruch darauf (Art. 36 AuG).

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

132. Diesbezüglich kann auf den 2./3. Bericht verwiesen werden, Rz. 156 f.

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

133. Die zwei Vorlagen, welche den Bürgerrechtserwerb für in der Schweiz aufgewachsene Jugendliche erleichtert hätten, wurden in einer Volksabstimmung abgelehnt. An der schweizerischen Einbürgerungspolitik hat sich, abgesehen von ein paar Gesetzesänderungen, nichts Grundlegendes geändert.¹⁰¹

¹⁰⁰ Vgl. 2./3. Bericht, Rz. 153 ff.

¹⁰¹ Vgl. dazu Rz. 256 ff.

134. Die nachfolgenden Tabellen bieten eine Übersicht über die Einbürgerungen in den Jahren 2003/2004/2005, aufgeschlüsselt nach der früheren Staatszugehörigkeit der Eingebürgerten¹⁰²:

Staatsangehörigkeit	Total		ordentliche		erleichterte ¹⁰³	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Serbien + Montenegro	5914	7835	5994	7485	320	350
Italien	5055	4167	3874	3001	1181	1166
Türkei	4203	3558	4006	3382	197	176
Bosnien-Herzegowina	2268	2368	2157	2308	111	60
Mazedonien	1795	1976	1734	1940	61	36
Kroatien	1559	1614	1456	1521	103	93
Portugal	1147	1184	971	1008	176	176
Sri Lanka	1138	1562	1095	1527	43	35
Spanien	791	810	603	547	188	263
Übrige Staaten	10315	9785	5125	4623	5190	5162
Total	34185	34859	27015	27342	7570	7517

Staatsangehörigkeit	Total	Ordentliche	Erleichterte
	2005	2005	2005
Serbien + Montenegro	9479	9258	221
Italien	3988	3106	882
Türkei	3461	3344	117
Bosnien-Herzegowina	2787	2734	53
Mazedonien	2170	2141	29
Kroatien	1680	1621	59
Portugal	1492	1366	126
Sri Lanka	1994	1966	28
Spanien	963	780	183
Übrige Staaten	9674	5421	4253
Total	37688	31737	5951

135. Einbürgerungen: Gesamtübersicht

	2001	2002	2003	2004	2005
Ordentliche Einbürgerungen	19'239	27'216	27'015	27'342	31'737

¹⁰² Nicht in der Tabelle enthalten sind die übrigen Möglichkeiten das Schweizer Bürgerrecht zu erlangen, so die Feststellung des Schweizer Bürgerrechts und die Erlangung desselben aufgrund von Adoptionen.

¹⁰³ Davon profitieren insbesondere die ausländischen Ehepartner von Schweizerinnen und Schweizer (Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung nach fünf Jahren Wohnsitz in der Schweiz und nach dreijähriger Ehedauer) sowie Kinder von Schweizerinnen und Schweizern, die das Schweizer Bürgerrecht noch nicht besitzen.

Erleichterte Einbürgerungen	10'563	11'400	9'865	7'517	5'951
Wiedereinbürgerungen	273	217	17	18	16
Total	30'075	38'833	34'602	34877	37'704

(Quelle: Bundesamt für Migration (BfM) Einbürgerungen, Wiedereinbürgerungen und erleichterte Einbürgerungen seit 1978 – Gesamtübersicht; Stand 31.12.2003, 31.12.2004, 31.12.2005)

136. Die Zunahme in den letzten Jahren ist in erster Linie auf einen wachsenden Anteil von seit langem in der Schweiz lebenden, hier aufgewachsenen oder mit einem Schweizer Ehepartner verheirateten Ausländerinnen und Ausländer zurückzuführen. Die Zahl der Einbürgerungen steigt stetig an, dennoch erhielten 2005 nur 2,49 von 100 in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländern das Schweizer Bürgerrecht.¹⁰⁴

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

4.4.4.1 *Recht auf Ehe*

137. Die Ehefreiheit, Art. 14 BV, beinhaltet das Recht, unbeeinträchtigt durch staatliche, insbesondere polizeiliche Einschränkungen eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen. Das eheliche Zusammenleben wird hauptsächlich durch Art. 13 BV i.V.m. Art. 8 EMRK geschützt.

138. Das Freizügigkeitsabkommen (FZA) enthält im Anhang I Bestimmungen zum Familiennachzug. Die Familienangehörigen des Arbeitnehmers erhalten, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, die gleiche Aufenthaltserlaubnis wie der Arbeitnehmer. Sie erhalten das Recht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit und die Kinder haben freien Zugang zu den Ausbildungsstätten.

139. Einen Anspruch auf Familiennachzug kann aus der EMRK oder aus der Bundesverfassung nur ableiten, wer über ein gefestigtes Anwesenheitsrecht in der Schweiz verfügt. Als gefestigtes Anwesenheitsrecht gilt neben dem Schweizer Bürgerrecht und einer Niederlassungsbewilligung auch eine blosse Aufenthaltserlaubnis, die jedoch ihrerseits auf einem gefestigten Rechtsanspruch beruht. Letzteres hat das Bundesgericht z.B. angenommen bei einem Mann aus Serbien-Montenegro, der seit zwanzig Jahren in der Schweiz lebt, seit 10 Jahren verheiratet ist und zwei Töchter hat. Trotz beruflicher Instabilität und Verschuldung erachtete das Bundesgericht diese Umstände als genügend, um ihm gestützt auf die Garantien des Privat- und Familienlebens einen Anspruch auf Anwesenheit in der Schweiz zuzuerkennen.¹⁰⁵

4.4.4.2 *Recht auf freie Wahl des Ehegatten*

¹⁰⁴ Bundesamt für Statistik, Bevölkerungsstand- und Bewegung – Kennzahlen.

¹⁰⁵ BGE 130 II 281 ff.

140. Mit zunehmender Multikulturalität der Gesellschaft wird auch das Thema der Zwangsheirat in der Schweiz verbreitet diskutiert.¹⁰⁶ Bestimmungen zur Ahndung dieser Einschränkung der Ehefreiheit sind bereits vorhanden. Gemäss Zivilgesetzbuch liegt ein Eheungültigkeitsgrund vor, wenn ein Ehegatte die Ehe geschlossen hat, weil er mit einer nahen und erheblichen Gefahr für das Leben, die Gesundheit oder die Ehre seiner selbst oder einer ihm nahe verbundenen Person bedroht wurde (Art. 107 Ziff. 4 ZGB). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so kann der Sachverhalt grundsätzlich unter die Strafnorm der Nötigung (Art. 181 StGB) subsumiert und somit von Amtes wegen verfolgt und mit Gefängnis bis zu drei Jahren oder Busse bestraft werden.

141. Es sind jedoch Beratungen im Gang über die Einführung eines ausdrücklichen gesetzlichen Verbotes von Zwangsehen. Der Ständerat hat einem Antrag zugestimmt, dem Strafgesetzbuch eine Norm hinzuzufügen, die die Nötigung zu einer Ehe unter Strafe stellt. Dieser Antrag soll nun in den zuständigen Kommissionen vertieft diskutiert werden.¹⁰⁷ Der Nationalrat beauftragte den Bundesrat mittels eines Postulats zu prüfen, wie Zwangsheiraten und arrangierte Heiraten von in der Schweiz wohnhaften Personen straf- und zivilrechtlich sanktioniert werden könnten und darüber einen Bericht zu erstellen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es auch bei Vorhandensein einer entsprechenden Bestimmung schwierig sein wird, solches Verhalten zur Anklage zu bringen. Die Zwangsverheirateten wagen es oft nicht, auf ihr Problem aufmerksam zu machen und der Tatbeweis ist in vielen Fällen nur schwierig oder gar nicht zu erbringen.

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

142. Es kann auf die Ausführungen im 2./3. Bericht verwiesen werden (Rz. 170 f).

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

143. Es kann auf die Ausführungen im ersten Bericht verwiesen werden (Rz. 119).

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

4.4.7.1 Recht auf Äusserung und Betätigung religiöser Überzeugungen

144. Es liegt in der Kompetenz der Kantone, öffentlichrechtliche Religionsgemeinschaften anzuerkennen und die Voraussetzungen dafür festzulegen. Seit dem letzten Bericht sind in den revidierten Verfassungen der Kantone Bern, St.Gallen und Basel-Stadt die israelitischen Gemeinden öffentlichrechtlich anerkannt worden. Die Kantone Basel-Land, Basel-Stadt, Bern, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Freiburg, Solothurn, Jura, Schaffhausen, Appenzell Ausserr-

¹⁰⁶ Dabei ist zwischen Zwangsheirat, d.h. die Ehe wird gegen den Willen der Braut und/oder des Bräutigams geschlossen

¹⁰⁷ vgl. Anfrage BANGA BORIS vom 18. März 2005 „Bekämpfung von Zwangsheiraten und besserer Schutz der Opfer von Zwangsheiraten“ (04.1181).

hoden, Graubünden, Neuenburg, Aargau, Tessin, Waadt und Wallis sehen die Möglichkeit der Anerkennung anderer als in der Verfassung bereits anerkannten Religionsgemeinschaften vor. Teils sind die Voraussetzungen für eine solche Anerkennung bereits in der Verfassung verankert, teils wird dies auf Gesetzesstufe konkretisiert.

145. In den übrigen Kantonen existieren keine Verfassungsbestimmungen, welche die Möglichkeit der Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften vorsehen. Für diese gelten in der Regel die Bestimmungen des Privatrechts. Das Stimmvolk des Kantons Zürich hat am 30. November 2003 ein Gesetz über die Anerkennung von weiteren Religionsgemeinschaften abgelehnt. Der Abstimmungskampf der Gegner wurde hauptsächlich mit antiislamischen Parolen geführt.¹⁰⁸

146. Auch wenn in den meisten Kantonen keine weiteren Religionsgemeinschaften öffentlichrechtlich anerkannt werden, so haben deren Angehörige doch Anspruch auf freie Religionsausübung. Was die muslimische Gemeinschaft anbelangt, so ist die Bestattungsfrage nach wie vor eines ihrer wichtigsten Anliegen. Nur in wenigen Gemeinden ist es ihnen möglich, sich nach islamischem Ritus beerdigen zu lassen; es ist jedoch eine Tendenz zu vermehrten Einrichtungen von islamischen Gräberfeldern auf öffentlichen Friedhöfen zu vermerken. So sind z.B. die Städte Genf, Basel, Bern, Neuenburg, Zürich und Luzern, aber auch kleinere Gemeinden mit gutem Beispiel vorangegangen und haben in jüngster Zeit solche speziellen Grabfelder eingerichtet. In weiteren Städten wird das Problem diskutiert und sind diesbezügliche Vorstösse hängig.

147. Zudem ist das Errichten von Kultusbauten eine bedeutsame Frage, die in der Öffentlichkeit in jüngster Zeit, v.a. im Zusammenhang mit dem Bau von Gotteshäusern der muslimischen Minderheit, vermehrt diskutiert wurde. Die Schweiz hat ein Gutachten in Auftrag gegeben, das die bau- und planungsrechtliche Behandlung von Kultusgebäuden im Lichte der Glaubens- und Gewissensfreiheit untersuchte.¹⁰⁹ Aus diesem Gutachten geht hervor, dass Glaubensgemeinschaften beim Bau oder Umbau von Kultusräumen oft mit dem Problem konfrontiert werden, dass die örtlichen Nutzungspläne keine besonderen Bauzonen für Sakralbauten vorsehen. Beispiele aus der aktuellen Gerichtspraxis zeigen, dass alle Religionsgemeinschaften mit dem geschilderten Problem konfrontiert sein können, dass jedoch den in der Schweiz seit jeher verankerten Glaubensgemeinschaften in der Regel bestehende Kultusbauten zur Verfügung stünden. Während für Bauprojekte von neu in der Schweiz wirkenden Konfessionen keine entsprechend nutzbaren Flächen vorhanden seien. Der Bau von Kultusstätten wird grundsätzlich durch die Kultusfreiheit (Art. 15 Abs. 2 BV) geschützt. Die Verunmöglichung oder Einschränkung eines solchen Baus stellt demnach einen Eingriff in die Kultusfreiheit dar und ist nur rechtmässig, wenn eine genügende gesetzliche Grundlage vorhanden ist, das öffentliche Interesse dies gebietet und sowohl die Verhältnismässigkeit des Eingriffs, wie auch der Kerngehalt der Kultusfreiheit gewahrt werden (Art. 36 BV). Ob diese Voraussetzun-

¹⁰⁸ So z.B. ein Abstimmungsplakat der SVP mit der Parole „Steuergelder für Koranschulen?“

¹⁰⁹ vgl. KIENER / KUHN, Die Bau- und Planungsrechtliche Behandlung von Kultusgebäuden im Lichte der Glaubens- und Gewissensfreiheit, Gutachten.

gen erfüllt sind, ist in jedem Einzelfall gesondert zu prüfen. So hat kürzlich in einem Aufsehen erregenden Fall, die zuständige Gemeindekommission ein Gesuch um Errichtung eines Minaretts auf einem Gebetshaus abgelehnt, mit der Begründung, das Minarett sei nicht zonenkonform und entspreche nicht dem kantonalen Baurecht.

148. Gewisse Einschränkungen der Religionsfreiheit dürfen Personen im Strafvollzug auferlegt werden, sofern sie im öffentlichen Interesse liegen, z.B. zur Verhinderung von Fluchtgefahr oder zur Gewährung eines geordneten Anstaltsbetriebs. Jedoch darf es dabei nicht zu Diskriminierungen der nicht anerkannten Religionsgemeinschaften kommen.¹¹⁰ Es müssen Mittel und Wege gefunden werden, die die Ausübung des Glaubens gewähren ohne den Strafvollzug übermässig zu belasten. So hat das Bundesgericht entschieden, dass islamische Häftlinge Anspruch auf die Abhaltung des gemeinsamen Freitagsgebets haben.¹¹¹

4.4.7.2 Konfessionell neutrale öffentliche Schulen

149. Der europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat am 15. Februar 2001 das Urteil des Bundesgerichts¹¹², welches es den Lehrpersonen verbietet, während der Unterrichtstätigkeit in einer Primarschule das islamische Kopftuch zu tragen, bestätigt und entschieden, dass dieses nicht gegen die EMRK verstosse. Zwar ist das Tragen religiöser Kleidung durch die Glaubens- und Gewissensfreiheit geschützt, jedoch garantiert das gleiche Grundrecht auch den religiös neutralen Unterricht an öffentlichen Schulen, was stärker gewichtet wurde.

150. Das Tragen von religiösen Symbolen durch Schülerinnen und Schüler hingegen war bis jetzt noch nie Thema einer gerichtlichen Beurteilung. Die Kantone, welche für Kleidervorschriften an den Schulen verantwortlich sind, erliessen bis anhin keine Verbote bezüglich dem Tragen religiöser Symbole, und es ist auch kaum zu diesbezüglichen Auseinandersetzungen gekommen. Die Regierungen der Kantone Zürich und Basel-Stadt haben ein Kopftuchverbot an Schulen speziell diskutiert und sich dagegen entschieden.¹¹³

151. Fragen rund um die Dispensation von Schülerinnen und Schülern von Unterrichtsinhalten wie z.B. dem Schwimm-, Turn- oder Sexualkundeunterricht aus religiösen Gründen oder die Dispensation vom Unterricht an religiösen Feiertagen, werden nach wie vor diskutiert. Das Bundesgericht hat sich in drei älteren Fällen allgemein zur Problematik geäussert¹¹⁴ (vgl. auch 2./3. Bericht Rz. 181). Dabei hat das Bundesgericht v.a. die Frage der Verhältnismässigkeit bei der Durchsetzung des verfassungsrechtlichen Schulobligatoriums konkretisiert. Es könne lediglich ein „dringendes und gewichtiges“ sowie „überzeugend nachgewiesenes“ öffentliches Interesse gegenüber der verfassungsmässig garantierten Religionsfreiheit Vorrang haben. Die Urteile zeigen, dass die Schulbehörden bei der Durchsetzung des Schulobligatoriums wie auch der Pflicht zur Neutralität in der Schule vor schwierige Fragen gestellt

¹¹⁰ HÄFELIN / HALLER, Rz. 439.

¹¹¹ BGE 113 Ia 304 ff.

¹¹² BGE 123 I 296, vgl. 2./3. Bericht, Ziffer 182.

¹¹³ Tages-Anzeiger, 20.12.2003; Basler Zeitung, 19.1.2004.

¹¹⁴ BGE 114 Ia 129, 117 Ia 311, 119 Ia 178.

werden können und dass bestehende Regeln flexibel anzuwenden sind. Teilweise haben die Kantone Empfehlungen¹¹⁵ zum Thema erlassen oder die Handhabung konkreter Fragen ist in Verordnungen festgelegt.¹¹⁶

152. Die Garantie der Glaubens- und Gewissensfreiheit schliesst jeglichen Zwang zur Teilnahme an jeder Art von Religionsunterricht aus. Für die Regelung des Religionsunterrichts an den Schulen sind die Kantone zuständig, welche die Angelegenheit unterschiedlich handhaben. Da sich die Religionszugehörigkeit der Schweizer Bevölkerung in den letzten Jahren stark verändert hat, ist jedoch in den meisten Kantonen eine Tendenz zu konfessionsneutralem Unterricht festzustellen. In Schulfächern wie „Ethik und Religion“ oder „Religion und Kultur“ soll möglichst neutral über die verschiedenen Weltreligionen berichtet werden. Die Schüler sollen dadurch einen Zugang zu den Weltreligionen bekommen und sich mit ihnen auseinandersetzen.

153. Derzeit gibt es in verschiedenen Kantonen Bemühungen, auch nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften die Möglichkeit zu geben, unter gewissen Bedingungen Religionsunterricht an den Schulen durchzuführen. So haben z.B. zwei Luzerner Gemeinden einen islamischen Religionsunterricht eingeführt. D.h. die Schulgemeinden stellen Zeit und Räumlichkeiten zur Verfügung, die inhaltliche und pädagogische Konzeptionen, sowie die Ausbildung und Besoldung der Religionslehrerinnen- und -lehrer hingegen, sind Sache der Religionsgemeinschaft.¹¹⁷ Ziel des Projekts ist es, die Grundlagen des islamischen Glaubens kindergerecht zu vermitteln, Reflexions- und Demokratiefähigkeit zu stärken und die gesellschaftliche Integration von Migrantinnen und Migranten islamischen Glaubens zu fördern.¹¹⁸

4.4.8. Artikel 5 Buchstabe d Ziffer vii: Das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäusserung

154. Das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäusserung ist sowohl durch die BV (Art. 16) als auch durch die EMRK (Art. 10) und den UNO-Pakt II (Art. 19) geschützt. Einschränkungen sind nur zulässig, falls sie gesetzlich vorgesehen, im öffentlichen Interesse und verhältnismässig sind.

155. In einem neueren Urteil legt das Bundesgericht Art. 261bis StGB unter Berücksichtigung der Meinungsfreiheit aus und hält fest, dass die Meinungsäusserungsfreiheit es verbiete, in der politischen Auseinandersetzung eine Herabsetzung oder Diskriminierung i.S.v. Art.

¹¹⁵ Bsp. Handreichung: Richtlinien – Muslimische Schülerinnen und Schüler an der Volksschule: Empfehlungen, Bildungsdirektion des Kantons Zürich, Juni 2003.

¹¹⁶ Volksschulverordnung des Kantons Zürich, 412.111, insbes. § 55 ff.

¹¹⁷ TANNER, Islamischer Religionsunterricht an der öffentlichen Schule und Ausbildung für Imame – ein Tagungsbericht, Institut für Religionsrecht, Tagung vom 9. April 2005.

¹¹⁸ Islamischer Religionsunterricht im Schulhaus – Ein Projekt in Kriens und Ebikon, Ein Evaluationsbericht (Zentrum für interkulturellen Dialog).

261bis Abs. 4 StGB leichthin zu bejahen. Den Tatbestand erfülle nicht bereits, wer über eine geschützte Bevölkerungsgruppe etwas Unvorteilhaftes äussere, solange die Kritik im Gesamtzusammenhang sachlich bleibe und sich auf objektive Umstände stütze. In einer Demokratie sei es von zentraler Bedeutung, dass auch Standpunkte vertreten werden können, die einer Mehrheit der Bevölkerung missfallen und auf viele schockierend wirken. Hingegen dürfe der Meinungsfreiheit keine so weitreichende Bedeutung zugemessen werden, dass die Bekämpfung der Rassendiskriminierung ihrer Substanz beraubt werde.¹¹⁹

156. Durch das unter Rz. 49 erwähnte Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung wird eine Stärkung der Informationsfreiheit als Teil der Meinungs- und Meinungsäusserungsfreiheit und eine Erhöhung der Transparenz der Verwaltung erreicht.¹²⁰

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

157. Demonstrationen werden neben der Meinungsäusserungsfreiheit auch durch die Versammlungsfreiheit geschützt. Da Demonstrationen eine über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung öffentlichen Grundes darstellen, können sie von den Kantonen einer Bewilligungspflicht unterstellt werden. Gemäss neuerer Praxis des Bundesgerichts besteht jedoch ein bedingter Anspruch auf Benutzung öffentlichen Grundes für Kundgebungen.¹²¹ Ausländerinnen und Ausländer können sich ebenfalls auf dieses Recht berufen, allerdings können Kundgebungen unter Ausländern verstärkten polizeilichen Einschränkungen unterstellt werden, etwa wenn zu befürchten ist, dass bei einer Teilnahme von rivalisierenden Gruppen die Gefahr von Krawallen bestehen könnte.¹²²

158. Die Vereinigungsfreiheit ist in Art. 23 BV gewährleistet. Rechtswidrige oder staatsgefährliche Vereinigungen werden jedoch durch diese Bestimmung nicht geschützt.¹²³ Es können sich sowohl Ausländer als auch juristische Personen, also die Vereinigungen selber, darauf berufen.¹²⁴

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

159. Vollständige und detaillierte Informationen über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sind im ersten Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 30. Juni 1994 enthalten. Seit der Präsentation dieses Berichts im Jahr 1998, hat sich die Situation der Schweiz im Zusammenhang mit die-

¹¹⁹ BGE 131 IV 23 ff.

¹²⁰ HÄFELIN / HALLER, Rz. 467.

¹²¹ HÄFELIN / HALLER, Rz. 471.

¹²² MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 331.

¹²³ Siehe dazu erster Bericht, Ziffer 146.

¹²⁴ BBI 1997 I 167.

sen Rechten jedoch bereits wieder verändert. Der zweite Bericht ist in Bearbeitung und wird dem Sozialausschuss sobald als möglich unterbreitet.

160. Die Schweiz als Vertragsstaat des UNO-Pakt I geht davon aus, dass die darin gewährleisteten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte grundsätzlich programmatischen Charakter haben. Die Schweiz sieht sich dadurch verpflichtet, diese Rechte schrittweise, unter Ausschöpfung aller ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Mittel, v.a. durch gesetzgeberische Massnahmen, zu verwirklichen. Dem Einzelnen räumen sie in der Regel keinen Rechtsanspruch ein, welcher vor schweizerischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden durchgesetzt werden kann. Gemäss Bundesgericht sind jedoch ausnahmsweise einzelne Bestimmungen direkt anwendbar, so z.B. das Streikrecht, welches in Art. 8 Abs. 1 lit. d UNO-Pakt I enthalten ist.

161. Die Verfassung enthält in Art. 41 BV einen Katalog von sog. Sozialzielen, welche zwar dem Einzelnen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen vermitteln, sich jedoch an die politischen Instanzen richten und diese zu einem Tätigwerden in den verschiedenen Bereichen auffordern. Das Recht auf Hilfe in Notlagen, Art. 12 BV, der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht, Art. 19 BV, das Recht auf schickliche Beerdigung (ergibt sich aus dem Anspruch auf Schutz der Menschenwürde, Art. 7 BV) sowie das Recht auf unentgeltliche Rechtspflege (Art. 29 Abs. 3 BV) sind vom Einzelnen einklagbare Ansprüche. Auf diese Rechte können sich auch Ausländer, unabhängig von ihrem Aufenthaltsrechtlichen Status, d.h. auch illegal Anwesende, berufen.¹²⁵

162. Gemäss Art. 12 BV hat, „wer in Not gerät und nicht in der Lage ist für sich zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind“. Dies garantiert jedoch nicht ein Mindesteinkommen im Sinne eines betriebsrechtlichen Existenzminimums, sondern nur was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist.¹²⁶

163. Das Bundesgericht hat die Streichung der Nothilfe unter Berufung auf Art. 12 BV für verfassungswidrig erklärt, und zwar auch dann, wenn es sich um einen illegal anwesenden Asylsuchenden handelt, der bezüglich seiner Ausschaffung nicht mit den Behörden kooperiert. Es wird als unzulässig erachtet, die Verweigerung des absoluten Minimums an Überlebenshilfe als Druckmittel für die Durchsetzung der Ausschaffung zu verwenden.¹²⁷

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

4.5.1.1 Das Recht auf Arbeit

¹²⁵ Vgl. BGE 130 I 1, 82 und 2P. 318/2004.

¹²⁶ Vgl. BGE 130 I 71, 74 f. und 121 I 367, 373.

¹²⁷ BGE 131 I 166.

164. Bezüglich der Drittwirkung des Diskriminierungsverbots kann auf den 2./3. Bericht verwiesen werden (Ziffern 86 ff.). Als Ergänzung zu den vorgehenden Berichten sei Folgendes erwähnt:

165. Die statistischen Fakten (2004) zeigen, dass in der Schweiz jede vierte erwerbstätige Person aus dem Ausland kommt (25.3%). Über die Hälfte der ausländischen Arbeitnehmenden (52.8%) sind in Betrieben mit mehr als 50 Beschäftigten tätig (SchweizerInnen: 46.6%). Insbesondere im Gastgewerbe ist der Anteil ausländischer Erwerbstätiger hoch (53%). Ebenfalls hoch ist der Ausländeranteil in den „privaten Haushalten“ (40.1%) und im Baugewerbe (36.5 %). Schichtarbeit wird von jedem fünften ausländischen Arbeitnehmer geleistet (19.3%) und ein Fünftel der ausländischen Arbeitnehmer (20.1%) arbeitet an Wochenenden.¹²⁸

166. Der Zulassungsanspruch von EU- und EFTA-Bürgern zum schweizerischen Arbeitsmarkt realisiert sich in Etappen. Das Freizügigkeitsabkommen sieht vor, dass bis im Jahre 2007, nach Ablauf einer fünfjährigen Übergangsfrist, die Freizügigkeit, d.h. der bedingungslose Anspruch auf Zulassung zum Arbeitsmarkt ohne Kontingentierung gewährleistet sein muss (Vgl. Art. 10 FZA).

167. Die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) regelt die Zulassung der Ausländer aus Drittstaaten, d.h. aus Nicht- EU- und EFTA-Ländern. Dazu legt der Bundesrat periodisch Kontingente fest (Art. 12 BVO) und Schweizer Arbeitnehmer sowie EU-EFTA-Bürger geniessen Vorrang (Art. 7, 8 BVO).

168. Das im 2./3. Bericht erwähnte Arbeitsverbot für Asylsuchende wurde von der Regierung auf den 1. September 2000 wieder aufgehoben, da der Bestand von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen derart gesunken war, dass die rechtlichen Voraussetzungen für eine Weiterführung der Massnahme nicht mehr gegeben waren.¹²⁹ Seitdem gilt wieder die alte Regelung, d.h. Asylsuchenden ist es nach den ersten drei Monaten ab Einreichen des Asylgesuchs möglich, eine Erwerbstätigkeit auszuüben (Art. 43 AsylG). Der Entwurf für ein revidiertes Asylgesetz räumt der Regierung in Art. 43 Abs. 3^{bis} die Kompetenz ein, für bestimmte Gruppen von Asylsuchenden ein befristetes Arbeitsverbot zu erlassen.

169. Die vorläufige Aufnahme von Asylbewerbern wird angeordnet, wenn der Vollzug der Wegweisung weder zulässig, zumutbar noch möglich ist. Ende Januar 2006 lebten 24'600 vorläufig aufgenommene Personen in der Schweiz. Ihre Erwerbsquote ist mit etwa 34% knapp halb so hoch wie diejenige von Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthaltsbewilligungen. Erfahrungsgemäss bleibt aber eine grosse Mehrheit dieser Personen während einer längeren Zeit oder sogar für immer in der Schweiz. Um dieser Personengruppe die berufliche Eingliederung möglichst frühzeitig zu ermöglichen, aber auch um Sozialhilfekosten zu sparen, hat der Bundesrat per 1. April 2006 mit dem Artikel 7 Absatz 3 BVO die Vorschriften zum arbeits-

¹²⁸ Schweizerische Arbeitskräfteerhebung 2004, Bundesamt für Statistik, Medienmitteilung des Bundesamtes für Statistik vom 27. Januar 2005.

¹²⁹ Arbeitsverbot für Asylsuchende – Mündliche Mitteilung durch Vizekanzler Casanova, 13. 6. 2000.

marktlichen Vorrang angepasst. Wenn es um die erstmalige Erwerbstätigkeit geht, so haben neben den einheimischen Arbeitskräften diejenigen stellensuchenden Ausländer den Vorrang, die sich bereits in der Schweiz befinden und zur Erwerbstätigkeit berechtigt sind. Vorläufig Aufgenommene sind diesen neu gleichgestellt.

4.5.1.2 Freie Wahl des Arbeitsplatzes

170. Das Freizügigkeitsabkommen (FZA) garantiert den EU- und EFTA-Bürgern einen umfassenden Anspruch auf berufliche Mobilität, einschliesslich dem Zugang zu selbständiger Erwerbstätigkeit.¹³⁰

171. Im neuen Ausländergesetz ist für Aufenthalter und Niedergelassene ein Anspruch auf bewilligungsfreien Berufs- und Stellenwechsel vorgesehen.

4.5.1.3 Gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen

172. Das Freizügigkeitsabkommen regelt neben dem allgemeinen Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit (Art. 2 FZA), in Art. 7 lit. a und im Anhang I, Art. 9 das Recht auf Gleichbehandlung mit den Inländern in Bezug auf den Zugang zu einer Erwerbstätigkeit und deren Ausübung sowie auf die Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen. Das Diskriminierungsverbot entfaltet unmittelbare Drittwirkung, da Art. 9 Abs. 4 FZA (Anhang I) alle Bestimmungen in Einzelarbeitsverträgen oder Kollektivvereinbarungen betreffend Zugang zu Beschäftigung, Entlohnung, Arbeits- und Kündigungsbedingungen für nichtig erklärt, die für ausländische Arbeitnehmer, die Staatsangehörige der Vertragsparteien sind, diskriminierende Bedingungen vorsehen oder zulassen.

173. Zur Verhinderung eines drohenden Lohn- und Sozialdumpings wurde gleichzeitig mit den bilateralen Abkommen das Bundesgesetz über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die flankierenden Massnahmen verabschiedet.¹³¹

174. Bezüglich den Nicht-EU/EFTA-Bürgern bestimmt die BVO, dass eine Arbeitsbewilligung nur unter der Voraussetzung erteilt wird, dass der Arbeitgeber ihnen dieselben orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen bietet wie den Schweizern (Art. 9 Abs. 1 BVO).

4.5.1.4 Das Recht auf gleiches Entgelt für gleiche Arbeit und das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung

175. Diesbezüglich kann auf Rz. 176 f. sowie auf den ersten Bericht (Ziffer 157) verwiesen werden.

176. Neue statistische Erhebungen haben ergeben, dass im Jahr 2002 mehr als die Hälfte der schweizerischen (53,8%), aber nur ein Drittel der ausländischen Arbeitnehmenden (34,5%) über ein monatliches Einkommen verfügten, das über dem nationalen Bruttomedian-

¹³⁰ Vgl. Art. 4 FZA, Anhang I Art. 2.

¹³¹ SR 823.20.

lohn von Fr. 5417.- pro Monat lag. Ein Teil der Lohndifferenz lässt sich auf Unterschiede bezüglich Bildung, Berufserfahrung, Dauer der Betriebszugehörigkeit, Altersstruktur und Branchenzugehörigkeit der Beschäftigten zurückführen. Neuere Studien haben aber deutlich gemacht, dass der hauptsächliche Grund für diese Differenzen darin liege, dass ausländische Arbeitnehmende mehr einfache und repetitive Arbeiten in Tieflohnbranchen verrichten und bei den anspruchsvollen und hoch qualifizierten Tätigkeiten in Branchen mit hohen Löhnen weniger stark vertreten sind. In gewissen Wirtschaftsbranchen sind aber auch bei Arbeiten mit gleichen Anforderungen deutliche Lohndifferenzen zwischen schweizerischen und ausländischen Arbeitnehmern, insbesondere solchen mit Kurzaufenthaltsbewilligung, festzustellen.¹³²

4.5.1.5 Das Recht auf Schutz vor Arbeitslosigkeit

177. Vergleiche die nach wie vor zutreffenden Ausführungen der Schweiz im ersten Bericht (Ziffer 158).

4.5.2. Artikel 5 Buchstabe e Ziffer ii: Gewerkschaftliche Rechte

4.5.2.1 Koalitionsfreiheit / Streikrecht

178. Diesbezüglich kann auf die Ausführungen im ersten (Rz. 160 f.) sowie im 2./3. Bericht (Rz. 201 ff.) verwiesen werden.

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

179. Das Bundesamt für Statistik hat im Rahmen der Volkszählung 2000 Erhebungen über die Wohnsituation in der Schweiz gemacht. Die Wohneigentumsquote hat sich seit 1990 von 31.3% auf 34.6% erhöht. Lediglich 10 % der ausländischen Bevölkerung besitzt Wohneigentum in der Schweiz, was unter anderem auf den vielfachen Wunsch, später wieder in die Heimat zurückzukehren oder auf einen unsicheren Ausländerstatus zurückzuführen ist.¹³³ 64% der Schweizerinnen und Schweizer sind Mieter, bei Migrantinnen und Migranten liegt der Anteil wesentlich höher, nämlich bei 91%.¹³⁴ Weniger als 40% der Schweizer Haushalte befinden sich in einem 3- oder Mehrfamilienhaus. Bei den ausländischen Familien wohnen über 80% in einem 3- oder Mehrfamilienhaus.

180. Wohnraum ist besonders in den städtischen Zentren und in der Agglomeration zu einem knappen Gut geworden. Vermieter erlauben sich deshalb aufgrund von Kriterien wie z.B. einen ausländischen Namen, mangelnden Deutschkenntnissen oder einem fehlenden langfristig gefestigten Aufenthaltsstatus zu selektionieren. Migrantinnen und Migranten haben deshalb oft Mühe, eine Wohnung zu finden und fallen in ein ungünstiges Marktsegment mit einem schlechten Preis-Leistungs-Verhältnis. Da sie sich meistens im schweizerischen Miet-

¹³² Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Bericht 2004, Bundesamt für Statistik, S. 62.

¹³³ Eidgenössische Volkszählung 2000: Migration und Integration, Bundesamt für Statistik, S. 50.

¹³⁴ Bundesamt für Statistik, Eidgenössische Gebäude- und Wohnungszählung, 2000.

recht nicht auskennen, ist es ihnen nicht möglich, sich gegen Unrecht und Benachteiligungen zur Wehr zu setzen.

181. Der Mieterinnen- und Mieterverband hat diesen Handlungsbedarf erkannt und das Projekt „Chancengleichheit (auch) im Mietrecht“ lanciert. Im Rahmen von Deutsch- und Integrationskursen werden Module über das Mietrecht abgehalten, was bei den Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer auf grosses Interesse stösst und einen Beitrag zur mietrechtlichen Konfliktprävention leistet.¹³⁵

182. Die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), die sich mit Fragen der Integration sowie des Zusammenlebens der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung beschäftigt, hat sich im Jahr 2004 hauptsächlich mit dem Themenschwerpunkt „Integration und Habitat – Wohnen, Siedlungspolitik und Raumplanung“ befasst. Aufgrund von Recherchen und Diskussionen mit Akteuren im Bereich der Wohn- und Siedlungspolitik hat die EKA verschiedene Empfehlungen ausgearbeitet. Sie spricht sich unter anderem für einen chancengleichen Zugang zu Wohnraum, ungeachtet der Nationalität und des Aufenthaltstatus aus und ruft Vermieterinnen und Vermieter, Liegenschaftsverwaltungen und Immobilienbesitzer auf, von diskriminierenden Haltungen und Praktiken abzusehen und stattdessen auf Massnahmen der Integrationsförderung zu setzen.¹³⁶

183. Wie bereits im ersten Bericht erwähnt, bleibt jedoch der Abschluss von Mietverträgen Teil der Vertragsautonomie und somit den Privaten überlassen (Vgl. Rz. 334 ff. und Erster Bericht, Rz. 162 f.)

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

4.5.4.1 Das Recht auf öffentliche Gesundheitsvorsorge und ärztliche Betreuung

184. Die Bundesverfassung hält in ihren Sozialzielen in Art. 41 Abs. 1 lit. b fest, dass sich Bund und Kantone dafür einsetzen, dass allen Personen die für ihre Gesundheit notwendige Pflege zukommt. Das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) umfasst unter anderem einen Anspruch auf rechtsgleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu grundlegender medizinischer Versorgung.¹³⁷

185. Gemäss Krankenversicherungsgesetz (KVG) ist die Grundversicherung für alle Personen mit Wohnsitz in der Schweiz obligatorisch und soll eine flächendeckende Gesundheitsversorgung garantieren. Unter dieses Obligatorium fallen auch Asylsuchende, humanitär und provisorisch Aufgenommene sowie Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung.¹³⁸ Eine Krankenkasse darf keiner Person die Grundversicherung verweigern oder ihr die Grundversi-

¹³⁵ Terra cognita, „Chancengleichheit (auch) im Mietrecht“, Barbara Peyer, 5/2004.

¹³⁶ Integration und Habitat, Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission, 11.2004.

¹³⁷ HÄFELIN/HALLER, N. 918.

¹³⁸ Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, 4.9.2002.

cherung künden. Das Kreisschreiben des Bundesamtes für Sozialversicherung hält fest, dass Krankenversicherungen die Pflicht haben, sowohl Sans-Papiers als auch Personen mit Nicht-eintretensentscheid zu versichern.¹³⁹

186. Zur Eindämmung der Kosten der Gesundheitsversorgung im Asylbereich sieht die Revision des Asylrechts vor, dass Asylsuchende vom massgebenden Versichertenbestand für den Risikoausgleich ausgenommen werden. Dies setzt eine Änderung des KVG voraus. Zudem soll das AsylG dahingehend revidiert werden, dass die Wahl der Versicherer und der Leistungserbringer bei Asylsuchenden, welche Sozialhilfe erhalten, eingeschränkt werden kann.

4.5.4.2 Das Recht auf soziale Sicherheit und Dienstleistungen

187. Bezüglich der AHV/IV kann auf die immer noch aktuellen Ausführungen im 2. und 3. Bericht verwiesen werden (Rz. 209 f.).

188. Nach geltendem Recht sind nichterwerbstätige Asylsuchende sechs Monate nach Einreichen ihres Asylgesuches obligatorisch bei der AHV/IV/EO versichert. Da sich die meisten Asylsuchenden nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten, hat dies bei den Kantonen zu einem erheblichen administrativen Aufwand geführt. Die Änderung des AHVG im Rahmen der Asylgesetzrevision sieht eine Sistierung des Beitragsbezugs vor. Bei Eintritt eines Versicherungsfalles oder bei Regelung der Anwesenheit der betreffenden Person in der Schweiz soll diese Sistierung aufgehoben werden, und die Beiträge sollen innerhalb der Grenzen der Verjährung rückwirkend erhoben werden.¹⁴⁰

189. Zum Recht auf Hilfe in Notlagen siehe Rz. 162 f.

4.5.5. Artikel 5 Buchstabe e Ziffer v: Das Recht auf Erziehung und Ausbildung

190. Für alle in der Schweiz lebenden Kinder ist das Recht auf (unentgeltlichen) Grundschulunterricht durch die Bundesverfassung (Art. 19), die von der Schweiz ratifizierte UNO-Kinderrechtskonvention (Art. 28) und durch den UNO-Pakt I (Art. 13) garantiert. Art. 62 Abs. 2 BV verpflichtet die Kantone, für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern diskriminierungsfrei offen steht. Die Schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) hielt bereits in einer „Empfehlung zur Schulung der fremdsprachigen Kinder“ vom 24. Oktober 1991 den Grundsatz fest, dass „alle in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentliche Schule zu integrieren“ seien. Der Zürcher Gemeinderat hat am 7. September 2005 diesbezüglich einen Vorstoss klar abgewiesen, der verlangte, dass fremdsprachige Schülerinnen und Schüler vor dem Eintritt in die Regelklasse eine Aufnahmeprüfung ablegen müssen und dass ihr Aufenthaltsstatus bei der Einschulung zu erfassen und die Daten zu veröffentlichen seien.

¹³⁹ Weisung vom 19. Dezember 2001 (02/01).

¹⁴⁰ Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, 4.9.2002.

4.5.6. Artikel 5 Buchstabe f: Das Recht auf Zugang zu Ort oder Dienst, der für die Öffentlichkeit vorgesehen ist

191. Diesbezüglich wird auf den 2./3. Bericht (Ziffern 213 f.) verwiesen.

5. Ad Artikel 6: Garantie eines wirksamen Rechtsbehelfs

192. Die Verletzung des allgemeinen Diskriminierungsverbotes, verankert in Art. 8 BV, kann mit staatsrechtlicher Beschwerde gerügt werden. Eine Person ist schon dann zur Beschwerde legitimiert, wenn sie geltend macht, sie sei aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer gemäss Art. 8 Abs. 2 BV geschützten Gruppe benachteiligt worden. Das Bundesgericht hat sich dazu im Entscheid BGE 129 I 217 wie folgt geäussert: *„...durch die Anerkennung eines rechtlich geschützten Interesses unmittelbar aus dem Diskriminierungsverbot wird auch sichergestellt, dass gegen diskriminierende Akte kantonaler und kommunaler Behörden das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde ans Bundesgericht offen steht; damit wird der Verpflichtung der Schweiz gemäss Art. 6 des Übereinkommens Rechnung getragen, wirksame Rechtsbehelfe gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen durch die zuständigen nationalen Gerichte zu gewährleisten“.*

193. Das Bundesgericht hat zudem ein Urteil bezüglich der Opferstellung in Anwendung von Art. 261bis StGB gefällt. Das Opferhilfegesetz (OHG)¹⁴¹, durch welches den Opfern von Straftaten wirksame Hilfe geleistet und ihre Rechtsstellung verbessert werden soll, kann unter Umständen auch bei Strafverfahren im Rahmen von Art. 261bis StGB zur Anwendung kommen. Gemäss Bundesgericht kann die Opferstellung *„je nach den Umständen gegeben sein, wenn der rassendiskriminierende Angriff mit Tötlichkeiten verbunden ist. Ist das nicht der Fall und erfüllt der Angriff keine weiteren Straftatbestände wie Körperverletzung, Brandstiftung, usw. so kommt die Annahme der Opferstellung nur in besonders schweren Fällen in Betracht.“* Ein solch schwerer Fall liegt vor, wenn der Beschwerdeführer in erheblicher Weise in seiner psychischen Integrität beeinträchtigt ist. Dies gilt sowohl für Art. 261bis Abs. 4, 1. Teilsatz, als auch für Art. 261bis Abs. 5.¹⁴² Was das Leugnen von Völkermord oder anderen Verbrechen gegen die Menschlichkeit i.S.v. Art. 261bis Abs. 4, 2. Teilsatz anbelangt, so hat das Bundesgericht entschieden, dass es sich dabei um ein Delikt gegen den öffentlichen Frieden handelt und deshalb der einzelne in seiner psychischen Integrität höchstens mittelbar beeinträchtigt werden kann. Die Anwendbarkeit des OHG ist in diesem Fall ausgeschlossen.¹⁴³

¹⁴¹ SR 312.5 (Vgl. Grundlegendokument, HRI/CORE/1/Add.29/Rev. 1, Ziffer 62).

¹⁴² BGE 131 IV 78, E. 1.2.

¹⁴³ Urteil des Bundesgericht, 7. November 2002, 6S.196/2002, E.3.

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

6.1. Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)

194. Als Ausdruck des Willens der Regierung, die Ergebnisse der Weltkonferenz gegen Rassismus in der Schweiz umzusetzen, wurde mit Bundesratsbeschluss vom 21. Februar 2001 die bundesverwaltungsinterne Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) geschaffen. Aufgabe der neuen Stelle ist die Koordination und Vernetzung der verwaltungsinternen Massnahmen gegen Rassismus und Extremismus. Die FRB ist Ansprechpartnerin auf Bundesebene für Kantone, Gemeinden und Dritte. Sie setzt sich für die Zusammenarbeit und den Austausch mit im selben Bereich tätigen Nichtregierungsorganisationen und Forschungsinstitutionen ein, sowie mit den entsprechenden Institutionen auf internationaler Ebene (Europarat, UNO, EU). Sie stellt Behörden und Institutionen Fachwissen zur Verfügung und fördert den gezielten Einsatz gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus mit geeigneten Unterstützungsmassnahmen.

6.1.1. Aktivitäten der FRB

195. Die FRB veranstaltet unter anderem regelmässige Arbeitstreffen in den verschiedenen Sprachregionen der Schweiz mit dem Ziel, in verschiedenen Gesellschaftsbereichen (Ausbildung, Arbeitswelt, Verwaltung, Jugendarbeit, etc.) ein vertieftes Know-How für eine effektive Sensibilisierungs- und Präventionsarbeit unter den verschiedenen Akteuren (staatliche Stellen, Hilfswerke, NGO's, Betroffene) zu fördern. Dabei soll Wissen vermittelt und die Diskussion unter den Teilnehmern angeregt werden. Zudem sollen diese Veranstaltungen zu einer verbesserten Koordination beitragen und die Tätigkeiten der FRB bei weiteren, an der Thematik interessierten Bundesstellen (z.B. EKR, EKA) bekannt machen. Zu folgenden Themen hat die FRB bereits Know-How-Veranstaltungen durchgeführt: „Integrationsförderung und Rassismusbekämpfung ergänzen, aber unterscheiden sich“ (Olten, Yverdon, Bellinzona, 2003), „Evaluation – ein Instrument zur Qualitätssteigerung der Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte“ (Olten, Yverdon, 2003), „Triage – Beratung und Unterstützung von Opfer fremdenfeindlich/rassistisch motivierter Diskriminierung“ (Olten, Yverdon, 2004), „Wie sagen wir's den Medien und damit der Öffentlichkeit?“ (Olten, 2004), „Introduction aux médias“ (Yverdon, 2005), „Erfolgreiche Antirassismusprojekte in der Jugendarbeit“ (Olten, 2004).

196. Die FRB informiert anhand verschiedener fachspezifischer Publikationen über Themen im Zusammenhang mit der Arbeit im Rassismusbereich. So hat sie z.B. eine Studie zum Thema „Arbeitswelt ohne Diskriminierung – Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung am Arbeitsplatz“ (2003) herausgegeben sowie eine Broschüre, die aufzeigt, welche konkreten Massnahmen Arbeitgeber/innen ergreifen können, um potenzielle Konflikte im Unternehmen

und die Risiken von Diskriminierung am Arbeitsplatz bei der Personalsuche und in der Berufsbildung zu vermeiden. Es wurde eine Tagung zum Thema „Arbeitswelt ohne Diskriminierung“ organisiert, an der 150 Vertreter aus den verschiedensten Sektoren teilnahmen. Durch die Zusammenarbeit mit Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und mit der Thematik Arbeit und Berufsbildung betrauten Bundesstellen war es möglich, die wichtigsten Akteure für die Problematik zu sensibilisieren. Ein Bericht unter dem Titel „Agents de la fonction publique aux prises avec la diversité: Quelle formation en matière de prévention des discriminations?“ gibt einen ersten Überblick über das Angebot an Ausbildungen gegen Diskriminierung, die sich an das Personal im öffentlichen Dienst richten. Zum gleichen Thema hat die Fachstelle zudem ein Kolloquium mit 130 Fachpersonen des Sozial-, Gesundheits- und Erziehungswesens durchgeführt. Die vielfältigen Projekterfahrungen im Zusammenhang mit der Verwaltung des Fonds Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte hat die FRB in der Publikation „Was tun gegen Rassismus? – Erfahrungen und Empfehlungen für Projekte“ (inklusive DVD-Filmdokumentation) zusammengefasst. Dies soll zu neuen Projekten anregen.

197. In Zusammenarbeit mit dem EDA hat die FRB zudem die Präsentation des zweiten und dritten periodischen Berichts der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung in dreisprachiger Ausführung publiziert. Zusammen mit der EKR hat die Fachstelle die Schlussdokumente der Weltkonferenz gegen Rassismus 2001 in Durban herausgegeben.

198. Die Fachstelle hat - im Gegensatz zur EKR - kein Mandat zur Vermittlung in Konfliktfällen, sie führt jedoch auf ihrer Website ein aktuelles Adressverzeichnis der ausgewiesenen Anlauf- und Beratungsstellen für Opfer von rassistischer Diskriminierung und für Hilfe in Konfliktsituationen. Es enthält 175 Adressen¹⁴⁴ und ist auch in der dreisprachigen Publikation „Adressen – Anlauf- und Beratungsstellen für Opfer von rassistischer Diskriminierung und für Hilfe in Konfliktsituationen“ erhältlich. Zudem unterstützt die FRB im Rahmen ihres Mandats die Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitenden von Stellen, die Opfer von rassistischer Diskriminierung beraten. Dazu hat sie zusammen mit der EKA ein Hearing veranstaltet, an dem Ausbildungsinstitutionen, bestehende Anlaufstellen sowie Gemeinden und Kantone als potenzielle Trägerschaften teilnahmen. Es wurden Bedarf, Bedürfnisse und Angebote an Fort- und Weiterbildungsprogrammen zusammengetragen und über verschiedene Ausbildungsangebote diskutiert. Die Ergebnisse der Tagung sind in einer Broschüre zusammengefasst und können auf der Website der FRB eingesehen werden.¹⁴⁵

6.1.2. Fonds¹⁴⁶ Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte

199. 2001 – 2005 verwaltete die Fachstelle den Fonds „Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte“, welcher für die Unterstützung von Bildungs-, Sensibilisierungs- und Prä-

¹⁴⁴ <http://www.edi.admin.ch/frb/beratung/adressen/index.html?lang=de>.

¹⁴⁵ <http://www.edi.admin.ch/frb/themen/00083/00293/ausbildung.pdf>.

¹⁴⁶ Finanzrechtlich handelte es sich dabei nicht um einen Fonds, sondern um einen vom Parlament beschlossenen Verpflichtungskredit sowie die jährlichen Zahlungskredite.

ventionsprojekten sowie Opfer- und Konfliktberatungsstellen verwendet wurde.¹⁴⁷ Die Regierung stellte einen auf fünf Jahre (2001 bis 2005) beschränkten Verpflichtungskredit von insgesamt 15 Millionen Franken bereit. Ein Sechstel der Summe war für Projekte im schulischen Bereich bestimmt.¹⁴⁸ Ziel des Kredites war es, dazu beizutragen die Auseinandersetzung mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit als einen zwar schmerzhaften, aber auch selbstverständlichen und bewältigbaren Aspekt unseres sozialen Alltags zu betrachten – ohne moralisierend neue Sündenböcke auszugrenzen. Man wollte möglichst viele verschiedene gesellschaftliche Kreise ansprechen und vielfältig, innovative und experimentierfreudige Projekte fördern. Die thematischen Schwerpunkte der Ausschreibungen dienten dazu, den Handlungsbedarf in konkreten gesellschaftlichen Bereichen anzusprechen und den im entsprechenden Bereich tätigen Organisationen und Institutionen aufzuzeigen, welcher Bedarf und welche Möglichkeiten zur Rassismusbekämpfung existierten. Ziel war aber nicht, dass ausschliesslich Projekte zum Jahresthema eingereicht werden. Es gab folgende Themenschwerpunkte:

- 2001: Erwachsenenbildung;
- 2002: Jugend;
- 2003: Umsetzung der Beschlüsse der Weltkonferenz gegen Rassismus;
- 2004: Arbeitswelt;
- 2005: Nachhaltigkeit: Für Menschenrechte und gegen Diskriminierung im Alltag.

200. Von den insgesamt eingereichten 994 Projekten, konnten 529 unterstützt werden. Projekte wurden von den unterschiedlichsten Trägerschaften eingereicht: Schulklassen und Jugendgruppen, Kantons- und Gemeindeverwaltungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Hilfswerke und Ausländerorganisationen. Interessant war der hohe und stetig zunehmende Anteil an Eingaben der öffentlichen Hand.

201. Die Projekte im Bildungsbereich haben sich zahlenmässig Jahr für Jahr auf einem hohen Niveau gehalten. Bis auf das letzte Jahr zugenommen haben Interventionsprojekte gegen Gewalt. Dies hat einerseits mit der öffentlichen Problemwahrnehmung zu tun und spiegelt andererseits die finanziellen Engpässe auf kantonaler und kommunaler Ebene. Es zeugt aber auch von der Einsicht, dass Interventionsarbeit, die Probleme der Vorurteile und der Fremdenfeindlichkeit gezielt thematisiert, gegen Gewalt langfristig Erfolg versprechend ist.

202. Die Projekte sowie die Begleitarbeit durch die Fachstelle trugen massgeblich dazu bei, dass die Thematik Rassismus und Fremdenfeindlichkeit von der interessierten Öffentlichkeit und darüber hinaus als schwieriges, jedoch unumgängliches und behandelbares Problem anerkannt wird. Zusammengefasst können folgende wichtigsten Erfolge erwähnt werden:

- Erprobung und Evaluation innovativer Zugänge zur Intervention, Prävention und Sensibilisierung

¹⁴⁷ www.edi.admin.ch/frb/.

¹⁴⁸ Siehe dazu Rz. 218 ff.

- Aufbau und Vernetzung von Anlauf- und Beratungsstellen für Opfer und für Gemeinwesen
- Befähigung von nichtspezifischen Beratungsstellen zur fachkundigen Berücksichtigung der Thematik
- Professionalisierung und Vernetzung von fachspezifischen Organisationen
- Vervielfältigung und spezifische Ausrichtung von Aus- und Weiterbildungen

203. Die vielfältige und differenzierte Auswertung der Aktivitäten des Fonds ist auch im internationalen Vergleich einmalig:

- Verwaltung und Erfolg der Fondsarbeiten sind in jährlichen Evaluationsberichten festgehalten. Ein abschliessender Bericht zur fünfjährigen Fondstätigkeit liegt vor.¹⁴⁹
- Jedes Projekt im schulischen Bereich wird durch die zuständige Regionalstelle der Stiftung Bildung und Entwicklung beurteilt. Die Beurteilungen werden zudem einer Kommission von pädagogischen Experten/-innen vorgelegt.
- Die im 2005 mit den Projektträgerschaften durchgeführten Auswertungsworkshops dienten als Grundlage für die abschliessende Publikation und die begleitende filmische Dokumentation.
- Zahlreiche Forschungsvorhaben, die im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 40+ „Rechtsextremismus: Ursachen und Gegenmassnahmen“ durchgeführt werden, beruhen auf Erfahrungen von durch den Fonds unterstützten Projekten.

204. Im Jahr 2005 widmete sich die FRB einer umfassenden Gesamtauswertung aller Projekte. Anlässlich einer abschliessenden Tagung im November 2005 im Beisein von Bundesrat Pascal Couchepin, dem UNO-Sonderbotschafter für Rassismus, Doudou Diène sowie dem Menschenrechtskommissar des Europarates, Alvaro Gil-Robles wurden verschiedene unterstützte Projekte rückblickend betrachtet und Perspektiven für die zukünftigen Tätigkeiten skizziert.

205. Seit 2006 werden für die Arbeit der Fachstelle und für die Unterstützung von Projekten Dritter jährlich insgesamt 1,1 Mio. Franken (davon Fr. 900'000.- für die Projektfinanzierung und Fr. 200'000.- für Sachausgaben) vom Bund zur Verfügung gestellt, dies im Sinne einer langfristigen und nachhaltigen Präventions- und Sensibilisierungsarbeit. Mit gezielten Aktivitäten wird die Fachstelle weiterhin zur Bildung, Professionalisierung und Vernetzung im Bereich Rassismusbekämpfung beitragen. Durch die Berücksichtigung und Einbettung der Thematik in entsprechende Programme anderer Bundesstellen – insbesondere in den Bereichen Integration, Gesundheit, Jugend, Bildung und Forschung – wird ein inhaltlicher Mehrwert erreicht und das Thema Rassismus zunehmend als Querschnittsthema verstanden.

¹⁴⁹ Die Evaluationsberichte sind auf Anfrage bei der Fachstelle erhältlich.

6.2. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)

206. Die EKR feierte im September 2005 ihr 10-jähriges Jubiläum. Ihr Mandat und ihre Tätigkeiten wurden bereits im zweiten und dritten Bericht ausführlich beschrieben, weshalb darauf verwiesen werden kann.¹⁵⁰ Das Betriebsbudget der EKR beläuft sich auf durchschnittlich ca. Fr. 185'000.- pro Jahr. In den folgenden Ausführungen sollen bloss die in den letzten Jahren aktuellen Themenschwerpunkte und Projekte, die im Rahmen des Mandates realisiert wurden, erläutert werden.

207. Nachdem sich die EKR in den vergangenen zehn Jahren dem Phänomen Rassismus eher auf ideologischer und symbolischer Ebene gewidmet hat, soll in Zukunft der konkreten Gleichbehandlung mehr Aufmerksamkeit zukommen. So will sich die Kommission z.B. im Bereich Arbeit und Wohnen für ein explizites Verbot der Diskriminierung unter Privaten einsetzen. Sie macht sich für einen Ausbau der strafrechtlichen Instrumente stark, vor allem bezüglich eines Verbots rassistischer Symbole und Organisationen.¹⁵¹ Im Rückblick auf die vergangenen 10 Jahre ihres Bestehens und im Ausblick auf die kommenden Jahre, schlägt die EKR eine 5-Punkte-Strategie „für eine gemeinsame Politik gegen Rassismus“ vor:¹⁵²

208. Die Sensibilisierungskampagne mit dem Titel „Ohne Ausgrenzung“ macht mittels Textplakaten und –karten die breite Öffentlichkeit auf ganz alltägliche Situationen aufmerksam, in denen sich Menschen anderer Religion, Hautfarbe oder Herkunft in ihrer Würde verletzt fühlen können. Die Kampagne wurde mit Gratisdistribution von Firmen und Organisationen gesponsert.

209. Über Medienmitteilungen nimmt die EKR Stellung zum politischen Geschehen, und zwar überall dort, wo sie Diskriminierungen wahrnimmt oder befürchtet.¹⁵³ Sie beteiligt sich an Vernehmlassungsverfahren, die in den Bereich ihres Mandates fallen. So äusserte sich die EKR z.B. im Rahmen der Vernehmlassungen zum Bundesgesetz über die Ombudsstellen des Bundes, zur Verordnung zur Integration der Ausländer oder zur Totalrevision des Opferhilfegesetzes. Neben dem „Tangram“, dem halbjährlich erscheinenden Bulletin der EKR, hat die EKR Berichte und Studien zu ausgewählten Themen erarbeitet.¹⁵⁴ Eine immer grössere Bedeutung kommt der Website und den darauf angebotenen Informationen zu.

¹⁵⁰ Vgl. 2./3. Bericht 6.2., Rz. 218 ff.

¹⁵¹ NZZ, 13. Oktober 2005.

¹⁵² Die Bekämpfung von Rassismus ist eine gesamtgesellschaftliche Daueraufgabe; die Rechtsinstrumente zum Schutze der Opfer müssen gestärkt werden; zum Schutz der Betroffenen braucht es vermehrt leicht zugängliche Hilfsangebote wie Ombuds-, Beratungs- und Schlichtungsstellen; Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Politik und Stereotype in den Medien müssen bekämpft werden; die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung muss Teil einer ganzheitlichen Menschenrechtspolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden werden. Vgl. dazu das Dokument auf : http://www.edi.admin.ch/ekr/portraet/00568/5-punkte-strategie_lang_de.pdf.

¹⁵³ Als Beispiele seien die Medienmitteilungen zur Schändung von Gräbern auf dem jüdischen Friedhof von Vevey-Montreux und zum Brandanschlag auf die Synagoge in Lugano erwähnt.

¹⁵⁴ Vgl. Rz. 92.

210. In ihrer Ombudsfunktion berät die EKR Privatpersonen, welche sich als Opfer einer rassistischen Ausgrenzung fühlen, aber auch Firmen und Beratungsstellen, die sich mit Rassistismusfragen auseinandersetzen müssen. Pro Tag wird der Kommission mindestens ein Konfliktfall gemeldet. An die EKR kann sich auch wenden, wer gemäss Art. 14 ICERD eine Mitteilung an den CERD richten möchte und eine Beratung über das Vorgehen, die Nützlichkeit und die Chancen benötigt.

211. In der Stellungnahme zu einer weiteren Motion aus rechtsbürgerlichen Kreisen¹⁵⁵, welche die Abschaffung der EKR forderte, hat die Regierung die überzeugende Arbeit der EKR bestätigt. Die grosse Nachfrage seitens der Behörden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, von NGO's und Privatpersonen und der internationale Ruf der Kommission belegen die Professionalität, mit welcher die EKR ihre Aufgabe in den zehn Jahren ihres Bestehens erfüllt hat.

6.3. Eidgenössische Ausländerkommission (EKA)

212. Die Eidgenössische Ausländerkommission ist eine ausserparlamentarische beratende Kommission des Bundesrates und befasst sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demografischen und rechtlichen Fragen, die sich aus dem Zusammenleben zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung ergeben. Sie setzt sich insbesondere für die Förderung der Integration und die Schaffung von Chancengleichheit ein.¹⁵⁶ Ihre Arbeit umfasst die folgenden zwei Bereiche:

213. Zum einen verwaltet sie den bereits im 2./3. Bericht erwähnten Integrationskredit (Rz. 227). Mit dem Kredit werden im Rahmen ausgewählter Schwerpunkte Projekte mitfinanziert.¹⁵⁷ Sie prüft die eingereichten Gesuche, nimmt dazu Stellung und leitet sie zur abschliessenden Beurteilung an das Bundesamt für Migration weiter. Die Umsetzung des Schwerpunktprogramms 2001-2003 wurde evaluiert und als insgesamt positiv beurteilt.¹⁵⁸ Basierend auf den Erfahrungen aus dem ersten Programm und unter Berücksichtigung integrationsrelevanter Entwicklungen wurde das Schwerpunktprogramm für die Jahre 2004 – 2007 erarbeitet. Für die Jahre 2004 und 2005 standen zur Förderung der Projekte jeweils 13,7 Millionen Franken zur Verfügung. Mit diesen Mitteln konnten pro Jahr mehr als 600 Projekte finanziell unterstützt werden.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Motion SVP FRAKTION vom 17. Dezember 2004, „Abschaffung der eidgenössischen Kommission gegen Rassismus“ (04.3771).

¹⁵⁶ Vgl. erster (Rz. 174 ff.) sowie 2./3. (Rz. 227 ff.) Bericht wo bereits ausführlich über das Mandat der EKA berichtet wurde.

¹⁵⁷ Bei der Entwicklung des Förderprogramms war die EKA massgebend beteiligt.

¹⁵⁸ „Evaluation des Integrationsförderungsprogramms 2001-2003“ (Zusammenfassung) 2004, www.eka-cfe.ch/d/publikation.asp

¹⁵⁹ <http://www.eka-cfe.ch/d/integration.asp>.

214. Zum anderen ist die EKA im Bereich der politischen Arbeit aktiv. Sie vertieft integrationsrelevante Themen, erarbeitet Empfehlungen, nimmt im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren zu migrations- und integrationsspezifischen Fragen Stellung und bemüht sich, die im Bereich der Integration tätigen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure zu informieren, zu unterstützen und zu vernetzen. Zudem gibt die EKA die halbjährlich erscheinende Zeitschrift „terra cognita“ zu verschiedenen integrations- und migrationsspezifischen Themen heraus. Mit dem nationalen Integrationspreis, der im Jahr 2005 erstmals verliehen wurde, hat die EKA erstmals hervorragende Projekte und Initiativen im Bereich der Integration ausgezeichnet.

215. Die EKA vertieft in ihren politischen Aktivitäten jeweils bestimmte Themen. Im Jahr 2005 befasste sich die Kommission mit der Öffnung der Institutionen, mit dem Ziel, dass öffentliche Verwaltungen und zivilgesellschaftliche Organisationen grundlegend ihr Selbstverständnis und ihre Aktivitäten auf die Vielfalt der Bevölkerung in der Schweiz ausrichten. Im Rahmen des Integrationsförderungsprogramms werden deshalb Institutionen der Zivilgesellschaft, die einen Prozess der Öffnung einleiten möchten, durch den Integrationskredit finanziell unterstützt. Neben verschiedenen weiteren Projekten und Aktivitäten zum Thema hat die EKA Empfehlungen zur „Öffnung der Institutionen in Verwaltung und Zivilgesellschaft“ ausgearbeitet, verschiedene Studien zum Thema in Auftrag gegeben, eine DVD produziert, die Institutionen ermuntern soll, Öffnungsprozesse in die Wege zu leiten und eine nationale Tagung zum Thema durchgeführt. Im Jahr 2004 setzte sie sich vertieft mit dem Thema Integration und Habitat – Wohnen, Siedlungspolitik und Raumplanung auseinander und im Jahr 2003 widmete sie sich vertieft Fragen im Zusammenhang mit der Integration von Migrantinnen und Migranten im Arbeitsmarkt und in der Berufswelt.

6.4. Massnahmen im Unterricht und in der Erziehung

216. Die EDK-Plenarversammlung beschloss im Jahr 2003, ab 2004 an allen Schulen der Schweiz am 27. Januar einen Holocaust-Gedenktag durchzuführen.¹⁶⁰ Dies geht zurück auf eine Initiative des Europarates und eine Resolution der europäischen Bildungsministerinnen und Bildungsminister von Oktober 2002. Die EDK hat zudem auf dem Bildungsserver educa ein Dossier zusammengestellt, das Lehrpersonen bei der Behandlung des Themas unterstützen soll.¹⁶¹ Die bildungspolitischen Anstrengungen der EDK werden seit 2001 durch den Kredit „Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte“ entscheidend ergänzt. Dieser Kredit wird von der Stiftung Bildung und Entwicklung (SBE) betreut, die eigene Ausschreibungen mit zwei Eingabeterminen pro Jahr durchführt.¹⁶²

217. Seit der Lancierung des Aktionsprogramms gegen Rassismus und für Menschenrechte im Jahr 2001 bilden Projekte im schulischen Bereich einen der wichtigsten Präventions-

¹⁶⁰ www.educa.ch.

¹⁶¹ <http://www.educa.ch>.

¹⁶² siehe www.globaleducation.ch.

schwerpunkte. Die FRB ist zu einer Informations- und Aktionsplattform für die verschiedenen Akteurinnen und Akteure im Schulbereich geworden, dies dank der Zusammenarbeit mit der EDK und der Stiftung Bildung und Entwicklung, die die Schulprojekte evaluiert und begleitet.

218. Insgesamt wurden 440 Schulprojekte eingereicht, davon wurden 184 Projekte aller Schulstufen, d.h. vom Kindergarten bis zum Gymnasium oder Berufsschule, in den verschiedenen Sprachregionen der Schweiz unterstützt. Das Spektrum reichte von kurzzeitigen Klassen-Workshops bis zu mehrjährigen Schulhausprojekten; von Theater- und Musikateliers, Wanderausstellungen, Pausenplatzaktionen bis zu interkulturellen Austauschprojekten. Für eine Mehrheit der Schulen waren ein schwelender Konflikt oder ein konkreter Zwischenfall zwischen Jugendlichen verschiedener kultureller Herkunft der Anlass, ein Projekt zur Rassismoprävention durchzuführen. Laut der EDK haben diese Projekte eine durchaus bedeutungsvolle und nachhaltige Wirkung.

219. Um die gewonnenen Erfahrungen einem breiteren Publikum zugänglich zu machen und zur Nachahmung anzuregen hat die Stiftung Bildung und Entwicklung (SBE) eine Website eingerichtet, auf welcher 33 der 184 unterstützten Projekte portraitiert werden.¹⁶³ Diese richtet sich vor allem an Lehrpersonen und Bildungsverantwortliche und bietet konkrete Tipps und Anregungen zur Durchführung eigener Projekte, Kontaktadressen und Links sowie Materialvorschläge für den Unterricht aus dem Sortiment der Stiftung Bildung und Entwicklung.

220. Die von Bund und EDK getragene Stiftung Bildung und Entwicklung (SBE) soll weiterhin als Kompetenzzentrum fungieren, das aktiv die Thematik „Rassismus“ behandelt und die schulischen Projekte beurteilt, begleitet und evaluiert.¹⁶⁴ Für diese Projekte stehen ab 2006 jährlich Fr. 300'000.- zur Verfügung.

221. Weitere Beispiele von Aktivitäten im Bereich Unterricht und Erziehung werden im Folgenden aufgezählt: "Klartext" ist ein nationales Jugend-Kulturprojekt für Toleranz, gegen Rassismus und Gewalt. "Klartext" ist ein Projekt von INFOCLICK.CH und Caritas Schweiz, steht unter dem Patronat der EKR und wird durch den Kredit „Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte“ unterstützt. Es bietet jungen Menschen Plattformen für engagierte, kreative, interkulturelle Auseinandersetzung, Mitwirkung und Mitarbeit zu den Themen Rassismus, Gewalt und Integration und fördert ihre kulturellen Aktivitäten.¹⁶⁵

6.5. Medien

222. Verschiedene Institutionen im Bereich Medien haben Verhaltenskodizes erlassen, um eine unabhängige und kritische Berichterstattung unter Achtung der Menschenwürde und des

¹⁶³ www.projektegegenrassismus.ch.

¹⁶⁴ Art. 9 Menschenrechts- und Antirassismusprojekte Verordnung (SR 151.21).

¹⁶⁵ Siehe www.klartext-online.ch.

Diskriminierungsverbots zu gewähren. Drei der Bedeutendsten werden im Folgenden beschrieben:

6.5.1. Schweizerischer Presserat

223. Der Schweizerische Presserat, welcher dem Publikum und den Medienschaffenden als Beschwerdeinstanz für medienethische Fragen zur Verfügung steht, hat eine Erklärung¹⁶⁶ und Richtlinien¹⁶⁷ für die Journalistinnen und Journalisten erlassen. Es ist zu erwähnen, dass sich die Journalistinnen und Journalisten die einzuhaltenden Richtlinien freiwillig auferlegen. In Ziffer 8 der Erklärung wird das Diskriminierungsverbot beschrieben:

Sie respektieren die Menschenwürde und verzichten in ihrer Berichterstattung in Text, Bild und Ton auf diskriminierende Anspielungen, welche die ethnische oder nationale Zugehörigkeit, die Religion, das Geschlecht, die sexuelle Orientierung, Krankheiten sowie körperliche oder geistige Behinderungen zum Gegenstand haben.

224. In einer Stellungnahme kommt der Presserat zum Schluss, dass offensichtlicher Rassismus in den tagesaktuellen Schweizer Medien kaum mehr anzutreffen sei.¹⁶⁸ Es bleiben aber zwei Restbereiche, in denen diskriminierende Formulierungen immer wieder auftauchen, nämlich bei den Leserbriefen und der Kriminalberichterstattung. Der Presserat hatte sich mit dem Problemfeld der rassistischen Leserbriefe im Rahmen einer früheren Stellungnahme¹⁶⁹ ausführlich befasst. Bezüglich der Kriminalberichterstattung hat der Presserat mit einer Stellungnahme und einem neuen Paragraphen in den Richtlinien das Diskriminierungsverbot näher beschrieben, welches unter den Medienschaffenden immer wieder Anlass zu Diskussionen gibt. Es scheint, dass „es auch dem Presserat offenbar nicht leicht fällt, einen praktisch begehbaren Weg zwischen vernünftiger Nichtdiskriminierung und ängstlicher politischer Korrektheit zu finden.“¹⁷⁰ In Paragraph 8.2 der Richtlinie wird das Diskriminierungsverbot näher beschrieben.

Bei Berichten über Straftaten dürfen Angaben über ethnische Zugehörigkeit, Religion, sexuelle Orientierung, Krankheiten, körperliche oder geistige Behinderungen gemacht werden, sofern sie für das Verständnis notwendig sind. Die Nennung der Nationalität darf keine Diskriminierung zur Folge haben: sofern sie nicht systematisch erwähnt wird (und also auch bei schweizerischen Staatsangehörigen angewendet wird), gelten die gleichen restriktiven Bedingungen wie für die übrigen in dieser Richtlinie genannten Angaben. Besondere Beachtung ist dem Umstand zu schenken, dass solche Angaben bestehende Vorurteile gegen Minderheiten verstärken können.

¹⁶⁶ Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten, www.presserat.ch.

¹⁶⁷ Richtlinien zur Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten; www.presserat.ch.

¹⁶⁸ Nr. 10/2001: Rassismus in der Kriminalberichterstattung, Stellungnahme des Schweizerischen Presserates vom 19. Januar 2001.

¹⁶⁹ Stellungnahme vom 15. Dezember 1999 in der Sammlung 1999, S. 174 ff.

¹⁷⁰ Internetmagazin „Medienheft“ vom 29. Mai 2002, Zwischen Diskriminierung und Political Correctness, Peter Studer; www.medienheft.ch.

6.5.2. Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI)

225. Als gerichtsähnliche Instanz hat die UBI¹⁷¹ Beschwerden gegen ausgestrahlte Radio- und Fernsehsendungen schweizerischer Veranstalter zu beurteilen. Die UBI ist im Rahmen ihres Aufgabenbereichs nicht an Weisungen von Parlament, Exekutive und Bundesverwaltung gebunden.

226. Die UBI hat die Grundsätze ihrer Praxis zu den wichtigsten Programmbestimmungen in den Guidelines zusammengefasst.¹⁷² In diesen wird verankert, dass die schweizerischen Radio- und Fernsehveranstalter in ihrer Gesamtheit einen kulturellen Auftrag zu erfüllen haben. Unzulässig ist eine Ausstrahlung, die in direktem Gegensatz zu dieser Verpflichtung steht, etwa aufgrund eines vorwiegend destruktiven Charakters. Überdies begründen die sensiblen Bereiche, zu denen unter anderem die Menschenwürde und der Rassismus gehören, zusätzliche Verpflichtungen für das Erfüllen des kulturellen Auftrags im Rahmen der einzelnen Sendungen.

227. Gemäss den erwähnten Guidelines wird die Menschenwürde verletzt, wenn die dargestellten Personen als Objekte blossgestellt oder erniedrigt werden. Der Schutz erstreckt sich aber nicht nur auf Personen, welche in einer Sendung erwähnt werden, sondern auch auf die Menschenwürde in grundsätzlicher Weise, im Sinne eines Schutzes grundlegender kultureller und gesellschaftlicher Werte.

6.5.3. Schweizer Fernsehen

228. Das Schweizer Fernsehen der Deutschen Schweiz (SF) hat eigenständige Leitlinien für alle journalistisch tätigen Redaktionen erlassen.¹⁷³ Zur Frage rassistischer Äusserungen und zur Antirassismus-Strafnorm steht unter Paragraph 39 namentlich Folgendes:

SF berichtet auch über Politiker oder Skinheads, die rassistische Parolen verbreiten. Solche Akteure können im Originalton zitiert werden, auch wenn dadurch ihre rassistischen und möglicherweise strafbaren Aussagen eine zusätzliche Verbreitung erhalten. Die Moderation und die Einbettung im Beitrag sorgen dafür, dass die rassistischen Aussagen keine Propagandawirkung entfalten. Auch Aussagen von politischen Gegnern, Geschädigten oder Untersuchungsbehörden geben Gegensteuer.

¹⁷¹ Die Tätigkeit der UBI beruht auf Art. 93 Abs. 5 der Bundesverfassung (SR 101) und Art. 58 ff. des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40); www.ubi.admin.ch.

¹⁷² <http://www.ubi.admin.ch/verfahr/d/guidelines.html>.

¹⁷³ Publizistische Leitlinien, http://www2.sfdrs.ch/unternehmen/media/publ_leitlinien.pdf; das Westschweizer Fernsehen (TSR) hat eine ähnliche „Charte d'éthique“ im Februar 2003 veröffentlicht, www.tsr.ch.

Bei der Kriminalberichterstattung ist die ethnische und nationale Zuordnung von Tätern oder Verdächtigen heikel. Wenn Nationalitäten wegen ihres Informationswerts genannt werden, dann umfassend (heisst: Gleichbehandlung von Schweizern). Rassistische Stereotype sind zu vermeiden („Balkan-Typ“, „maghrebinisches Aussehen“).

Latenter Rassismus in Diskussionssendungen oder in Zuschauergefässen bricht dann auf, wenn negative Eigenschaften einer Volks- oder Rassengruppe fest zugeordnet werden. In einem solchen Fall soll die Moderationsperson sofort reagieren, indem sie den biologischen Rassenbegriff zurückweist oder bei Livesendungen eine Gegenmeinung provoziert.

6.5.4. Nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internet-Kriminalität (KOBİK)

229. Die dem Bundesamt für Polizei angegliederte nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internet-Kriminalität (KOBİK) ist seit 2003 aufgrund einer Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen tätig. Die Situation im Bereich der Internet-Kriminalität war, v.a. was die polizeilichen Koordinationsbedürfnisse anbelangte, unbefriedigend. Die eingerichtete Stelle erlaubt nun ein gemeinsames koordiniertes Vorgehen von Bund und Kantonen bei der Bekämpfung der Internet-Kriminalität. Sie ist die zentrale Anlaufstelle für Personen, die verdächtige Internet-Inhalte melden möchten und macht auch selber Recherchen im Internet zum Erkennen strafbarer Missbräuche.

6.5.5. Studie über die Typisierung jüdischer Akteure in den Medien

230. Eine kürzlich publizierte Studie¹⁷⁴ hatte zum Ziel, die Berichterstattung in Deutschweizer Massenmedien hinsichtlich verallgemeinernden Aussagen (Typisierungen) über jüdische Akteure, das Judentum oder die jüdische Religion zu untersuchen und dies mit verallgemeinernden Aussagen über muslimische Akteure oder den Islam zu vergleichen.

231. Die Studie stellt eine unterschiedliche Darstellung jüdischer und islamischer Akteure in den Medien fest. Die untersuchten Medien vermitteln über die jüdischen Akteure „über weite Strecken ein positives, das heisst Empathie förderndes Bild“. Häufig würden Juden „in einer Opferrolle“ dargestellt, „sei es in einer historischen gewachsenen als bedrohte und verfolgte Minderheit, sei es durch aktuelle Bedrohungen – insbesondere Terroranschläge“. Auch eine „latente oder manifest bestehende Gefährdung durch Antisemitismus“ werde mehrheitlich bestätigt und nur selten in Frage gestellt. Anders ist allerdings das Resultat über die „muslimischen Akteure“, die vorwiegend als „Täter, aggressiv oder Konflikt(e) fördernd“ dargestellt werden. Zwar werden die Täter-Typisierungen insofern relativiert, als sie in den meisten Fäl-

¹⁷⁴ Die Studie wurde von der „Anti Defamtion (ADL) Kommission, Bnai Brith Zürich“ in Auftrag gegeben und vom „fög – Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft“ der Universität Zürich durchgeführt. Die Untersuchung stand unter der Schirmherrschaft der EKR. Titel: Typisierung jüdischer Akteure in den Medien – Vergleichende Analyse von jüdischen und muslimischen Akteuren in der Berichterstattung Deutschschweizer Medien; Markus Meier, Monica Müller und Mark Eisenegger; 1. März 2004.

len auf „Islamisten“ oder auf „muslimische Fundamentalisten“ und damit nicht am Kollektiv der Muslime festgemacht werde. „Dies sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Täter-Typisierung für das Image des Islams bzw. der Muslime hoch problematisch bleibt, denn die Bezeichnung Islamist wird direkt mit dem Islam als Religion in Verbindung gebracht und ist in der Berichterstattung praktisch ausnahmslos negativ besetzt“.

6.5.6. Tagungen

232. Um Medienarbeit ging es in einer von der FRB herausgegebenen Publikation und den parallel dazu organisierten Workshops unter dem Titel „Wie sagen wir es den Medien? Gegen Rassismus und Diskriminierung, für bessere Integration – Anregungen für die Öffentlichkeitsarbeit.“ Sowohl die Workshops als auch die Publikation sollen Organisationen und Projektträger, die sich um Rassismusbekämpfung und Integrationsförderung bemühen, in die Medienarbeit einführen. Der Grundgedanke dahinter ist, dass wenn Projekte im Bereich der Rassismus- und Diskriminierungsbekämpfung in den Tagesmedien und der Fachpresse thematisiert werden, eine breite Öffentlichkeit auf Diskriminierung und Rassismus aufmerksam wird. Längerfristig kann es gelingen, die Thematik in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen zu verankern.

233. Die EKR hat im Jahre 2003 eine nationale Tagung zum Thema Minderheitendarstellung in den Medien organisiert. Unter dem Titel „Nicht über sondern mit Minderheiten sprechen – Rassismus und Minderheiten in den Medien“ wurde schwerpunktmässig folgende Fragestellung thematisiert: Wie lassen sich in der Hektik des journalistischen Alltags Informationspflicht und Diskriminierungsverbot unter einen Hut bringen und wie kann man dabei den Erwartungen von Minderheiten gerecht werden, nicht mehr länger bloss Objekt der Berichterstattung zu sein, sondern auch eine aktive Rolle im Berichterstattungsprozess wahrnehmen zu können. Es nahmen sowohl Vertreter von verschiedenen Medien als auch solche von Minderheitengruppen daran teil, die ihre jeweiligen Standpunkte in die Diskussion einbringen konnten.

Dritter Teil:

Stellungnahme zu den Schlussbemerkungen des Ausschusses vom 21. März 2002

1. Allgemeines

234. Der Ausschuss hat den zweiten und dritten periodischen Bericht der Schweiz (CERD/C/351/Add.2) vom 29. Dezember 1997 beziehungsweise vom 29. Dezember 1999 sowie einen Zusatzbericht an seiner 1495. und 1496. Sitzung vom 4. und 5. März 2002 geprüft und an seiner 1520. Sitzung vom 21. März 2002 die nachfolgend kommentierten Schlussbemerkungen verabschiedet (CERD/C/SR.1520).

2. Föderalismus (Ziffer 8 der Schlussbemerkungen)

235. *Der Ausschuss betont, dass trotz der föderalistischen Struktur des Mitgliedstaates, welche die vollständige Durchführung der Verpflichtungen, die der Mitgliedstaat aufgrund des Übereinkommens eingegangen ist, im gesamten Territorium erschweren kann, die Bundesregierung für die Umsetzung des Übereinkommens auf dem gesamten Territorium die Verantwortung trägt und darüber zu wachen hat, dass die kantonalen Behörden Kenntnis von den im Übereinkommen dargelegten Rechten haben und die für deren Einhaltung nötigen Massnahmen treffen.*

236. Ganz allgemein trägt bereits der Föderalismus, wie er in der Schweiz ausgestaltet ist, erfolgreich zum Schutz der Minderheiten bei. Er gewährleistet, dass im Rahmen der Institutionen des Bundes die einer nationalen Minderheit angehörenden Bevölkerungsgruppen, die in einer bestimmten geographischen Region jedoch die Mehrheit bilden, vertreten werden. Der Föderalismus verleiht den Kantonen und Gemeinden, in denen sich diese Minderheiten niedergelassen haben, auch eine Autonomie in Bezug auf ihre Organisation.

237. Föderalismus und Demokratie bilden also zusammen eine der Grundlagen des schweizerischen Staates. Der Föderalismus, der die kulturelle Heterogenität des Landes und das Bedürfnis der föderativen Staaten nach Autonomie berücksichtigt, ermöglicht die Einheit des Staates unter Wahrung der Vielfalt seiner Teile. Die bundesstaatliche Struktur garantiert alleine schon den Schutz und die Förderung der nationalen Minderheiten.

238. „Nach schweizerischer Auffassung bilden Völkerrecht und Landesrecht eine einheitliche Rechtsordnung.“¹⁷⁵ Somit gilt nach Art. 5 Abs. 4 BV das Völkerrecht in der Schweiz ab Inkrafttreten automatisch auch innerstaatlich. Die Schweiz folgt damit gemäss langjähriger

¹⁷⁵ RENE RHINOW, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, 2003, S. 565.

Praxis dem sog. monistischen Modell. Im Verhältnis zwischen Staatsvertrag und kantonalem oder kommunalem Recht gelten also die vom Bund abgeschlossenen Verträge als Bundesrecht und haben als solche Vorrang gegenüber dem kantonalen oder kommunalen Recht aller Stufen.¹⁷⁶ Zudem werden in Art. 191 BV Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden als massgebend erklärt.

239. Weiter besitzt gemäss Art. 54 Abs. 1 BV der Bund im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten eine umfassende Vertragsschlusskompetenz. Soweit zur Umsetzung völkerrechtlicher Verträge landesrechtliche Ausführungsbestimmungen erlassen werden müssen, geschieht dies in den Bereichen, in denen sie innerstaatlich zuständig sind, grundsätzlich durch die Kantone. Die Kantone sind verpflichtet, vom Bund abgeschlossene Verträge, wie die übrige Bundesgesetzgebung, umzusetzen und zu vollziehen. Im Rahmen der Bundesaufsicht kann der Bund bei Bedarf die Kantone zur zeit- und sachgerechten Durchführung völkerrechtlicher Verträge anhalten.¹⁷⁷

240. Unter anderem wurde zum Zwecke einer besseren Koordination der Massnahmen zur Prävention von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)¹⁷⁸ eingerichtet. Sie ist die Ansprechpartnerin des Bundes in diesem Zusammenhang und arbeitet eng mit Kantonen, Gemeinden und Dritten – Privaten, Forschungs- und Nichtregierungsorganisationen - zusammen. Der Fachstelle kommt zudem eine wichtige Rolle bei der Umsetzung internationaler Verpflichtungen zu, wie z.B. die Umsetzung der Rassismuskonvention oder der Empfehlungen der Weltkonferenz gegen Rassismus. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) hingegen ist eine ausserparlamentarische Kommission, die sich mehr auf die politische Arbeit und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit konzentriert.¹⁷⁹ Sie führt jedes Jahr zusammen mit den kantonalen Ansprechpersonen für Rassismusfragen eine Tagung durch, um mit den Kantonsvertretern Fragen der Rassismusbekämpfung in den einzelnen Kantonen zu diskutieren.

241. Die Integrationsdelegierten der Kantone und Gemeinden sind im Dachverband KID (Konferenz der Integrationsdelegierten) organisiert. In Sachen Diskriminierung und Rassismus sind sie Ansprechpartner der FRB. Die Integrationsdelegierten haben in Zusammenarbeit mit der Fachstelle für Rassismusbekämpfung die Statuten des Dachverbandes dahingehend angepasst, dass die Diskriminierungsbekämpfung ausdrücklich als Teil ihrer Integrationsarbeit deklariert wird. Die FRB nimmt an den Sitzungen der Integrationsdelegierten teil.

¹⁷⁶ BV Art. 49 Abs. 1.

¹⁷⁷ Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, S. 229 ff.

¹⁷⁸ Siehe auch Rz. 194 ff.

¹⁷⁹ Siehe auch Rz. 206 ff.

3. Fortwährende feindliche Haltung gegenüber Schwarzen, Muslimen und Asylbewerbern (Ziffer 9 der Schlussbemerkungen)

242. *Der Ausschuss ist äusserst besorgt über die fortwährende feindliche Haltung in der Schweiz gegenüber Schwarzen, Muslimen und Asylbewerbern. Er empfiehlt dem Mitgliedstaat zudem, die Fortsetzung seiner Bemühungen zur Verhinderung und Bekämpfung einer solchen Haltung, namentlich über Informationskampagnen und Erziehung der öffentlichen Meinung. Ausserdem fordert der Ausschuss im Rahmen seiner allgemeinen Empfehlung XIX den Mitgliedstaat weiterhin zur Überwachung aller Tendenzen, die zur Trennung aufgrund von Rasse oder Ethnie führen können, und zur Fortsetzung der Bemühungen zur Aufhebung der sich daraus ergebenden negativen Konsequenzen auf.*

243. Rassistische Tendenzen in einer multikulturellen Gesellschaft können nicht allein durch Gesetze bekämpft werden, sondern es muss versucht werden, durch einen allgemeinen Abbau von Vorurteilen bezüglich einer anderen Hautfarbe, Religionszugehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus eine Annäherung zwischen Kulturen und Religionen zu erreichen. Die bessere Integration dieser Minderheiten in unsere Gesellschaft ist ein wichtiger Schritt im Rahmen dieses Prozesses der Öffnung und Toleranz. Die schweizerische Integrationspolitik – vgl. dazu Rz. 72 ff., insbesondere der von der EKA verwaltete Integrationskredit - trägt zur Förderung dieses Prozesses bei. Ebenso wichtig ist in diesem Zusammenhang eine gute und sachliche Information der schweizerischen Bevölkerung über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer, wozu das AuG neu den Bund, die Kantone und die Gemeinden beauftragt.¹⁸⁰ Damit können die Behörden einen Beitrag zur gegenseitigen Toleranz leisten, ohne als "Erzieher der öffentlichen Meinung" aufzutreten. Siehe hierzu auch Rz 76.

244. Die schweizerische Rassismuspoltik, im Sinne einer umfassenden Bekämpfung jeglicher Formen von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit, beschränkt sich grundsätzlich nicht auf einzelne Minderheitengruppen. Man ist sich jedoch der vom Ausschuss angesprochenen feindlichen Haltung gegenüber den erwähnten Gruppen bewusst und hat spezifische Massnahmen getroffen. Grundsätzlich lässt sich eine zunehmende Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Problem der Diskriminierung spezifischer Gruppen (Schwarze, Muslime etc.) im Rahmen von Informationsveranstaltungen und Tagungen feststellen:

245. Mit dem Unterstützungskredit „Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte“ („Fonds“) konnten namhafte Beiträge an Projekte von Minderheitengruppen und potentiellen Opfern von Rassismus gesprochen werden (Jenische/Fahrende, Juden, Schwarze), die zu deren Empowerment und zum gezielten Einsatz gegen die sie betreffenden Diskriminierungen beitragen. Unterstützt wurden auch Projekte, die sich mit der multiplen Diskriminierung von Frauen, insbesondere Migrantinnen und Asylsuchende, befassen.

¹⁸⁰ Art. 56 Abs. 3 AuG

246. Die lancierten Projekte haben auch das Bewusstsein der von rassistischen Vorfällen betroffenen Gruppierungen gestärkt und ihnen ein Instrument in die Hand gegeben, wie sie ihrerseits aktiv werden und sich zur Wehr setzen können. Es werden diverse Beratungs- und Anlaufstellen für Menschen die Opfer von rassistischer Diskriminierung geworden sind, finanziell unterstützt.¹⁸¹

247. Die EKR hat sich anlässlich der Umsetzung des Aktionsplans der Weltkonferenz in den letzten Jahren vermehrt der Problematik von Rassismus und Ausgrenzung gegenüber Menschen aus Afrika oder afrikanischer Herkunft gewidmet. Sie tat dies im Jahr 2002 mit einer nationalen Konferenz unter dem Titel „Schatten der Vergangenheit und die Last der Bilder – Rassismus gegen Schwarze in der Schweiz“. Es wurden anhand verschiedener Diskussionen und Referate die historischen Hintergründe des Rassismus gegen die Schwarzen (Kolonialismus, Sklaverei) und sein alltägliches Erscheinungsbild in der Schweiz thematisiert. Zudem hat sie eine Ausgabe ihres halbjährlich erscheinenden Bulletins „Tangram“ zum Thema publiziert.¹⁸²

248. Als weiterer Schritt wurde die Studie „Schwarze Menschen in der Schweiz. Ein Leben zwischen Integration und Diskriminierung“¹⁸³ in Auftrag gegeben, die beschreibt, wie sich dunkelhäutige Menschen in der Schweiz fühlen und mit welchen Problemen sie im Alltag zu kämpfen haben. Die zwei Forscherinnen, die selber der Zielgruppe angehören, haben aufgrund qualitativer Interviews mit Betroffenen das individuell Erlebte erfasst, die Wahrnehmungen mit einem sozialpsychologischen Ansatz analysiert und die verschiedenen Reaktionsmuster auf die erfahrenen Verletzungen beschrieben. Am Ende der Studie werden Empfehlungen, sowohl aus Sicht der Befragten als auch aus derjenigen der Forscherinnen abgegeben, wie ihre Integration und Akzeptanz gefördert werden könnten. Spezifische Ergebnisse der Studie zum Thema Rassismus und Diskriminierung haben ergeben, dass die häufigsten Vorfälle in den Bereich des subtilen (bzw. latenten) Rassismus fallen. Es handelt sich hauptsächlich um abschätzige Blicke, Beschimpfungen, gezielte Missachtungen und das „Nicht gesehen Werden“. Die Betroffenen können nur schwer damit umgehen, nicht zuletzt deshalb, weil solche Vorkommnisse nur schwer nachweisbar sind und oft bagatellisiert werden. Der offene Rassismus manifestiert sich in verbalen oder körperlichen Aggressionen im öffentlichen Raum, die bis zu tätlichen Angriffen reichen können. Jede/r zweite Befragte wurde mehr als einmal aufgrund ihrer/seiner Hautfarbe beschimpft.¹⁸⁴

¹⁸¹ Bsp.: CRAN (Carrefour de réflexion et d'action contre le racisme anti-noir), Herausgabe eines Handbuchs unter dem Titel « Vos droits face à la Police », welches über die Rechte gegenüber der Polizei informiert und Ratschläge zum Verhalten bei Polizeikontrollen gibt. ACOR-SOS Racisme hat eine gratis Hotline eingerichtet, die den Opfern von Rassismus Beratung anbietet und ihnen mögliche Instrumente aufzeigt, wie sie sich zur Wehr setzen können.

¹⁸² „Farbige Schweiz“ (Tangram Nr. 8/ März 2000).

¹⁸³ <http://www.ekr-cfr.ch/ekr/dokumentation/shop/00019/00142/index.html?lang=de>.

¹⁸⁴ Zusammenfassung Schwarze Menschen in der Schweiz – Ein Leben zwischen Integration und Diskriminierung“, Carmel Fröhlicher-Stines, Kelechi Monika Mennel, Bern 2004.

249. Die Menschen islamischen Glaubens sind in jüngster Zeit aufgrund der Vorfälle vom 11. September 2001 und weiterer Terroranschläge durch radikal islamistische Kreise ins Zentrum der öffentlichen und zum Teil heftig geführten Debatte gerückt. Sie sind als religiöse Minderheit der Gefahr der negativen Verallgemeinerung und Diskriminierung ausgesetzt. Die EKR macht in einer Medienmitteilung darauf aufmerksam und fordert eine sachliche öffentliche Debatte unter Einbezug der muslimischen Gemeinschaft.¹⁸⁵

250. Im Auftrag der EKA hat ein Forscherteam im Rahmen einer Studie zum Thema „Muslime in der Schweiz – Identitätsprofile, Erwartungen und Einstellungen“ Muslime zu verschiedenen Aspekten ihres Glaubens, ihrer Identität und ihrer Rolle in der Schweiz befragt. Zusammenfassend ergab die Studie, dass Musliminnen und Muslime in unserem Land ein sehr heterogenes Profil aufweisen, und dass die tief verankerten Stereotypen und die in der Öffentlichkeit weit verbreiteten Meinungen über den Islam nicht der Wirklichkeit entsprechen. In der Studie werden Möglichkeiten skizziert, wie in Zukunft eine Annäherung zwischen muslimischen Gemeinschaften und der Mehrheitsgesellschaft erreicht werden könnte. Einerseits wird für eine vermehrte Anerkennung islamischer Religionsgemeinschaften plädiert. Andererseits sollten die islamischen Gemeinschaften besser in die sie betreffenden politischen Prozesse eingebunden werden, damit Entscheidungen nicht bloss *für* sie, sondern *mit* ihnen gefällt werden können. Es sei jedoch auch seitens der in der Schweiz lebenden Muslime ein vermehrter Zusammenschluss nötig, damit dem Staat ein Ansprechpartner geboten werden könne.

251. Für weitere Ausführungen bezüglich feindlicher Haltung gegenüber Muslimen sei auf die Rz. 57 ff. verwiesen.

4. Einbürgerungsverfahren (Ziffer 10 der Schlussbemerkungen)

252. Der Ausschuss ist über die Äusserungen einer fremdenfeindlichen und rassistischen Einstellung im Rahmen von Einbürgerungsverfahren namentlich denjenigen, die der Volksabstimmung unterliegen, besorgt. Er äussert seine Besorgnis darüber, dass gemäss der geltenden Gesetzgebung die aufgrund dieser Verfahren getroffenen Entscheidungen nicht Gegenstand einer rechtlichen Nachprüfung sein können. Der Ausschuss vertritt die Meinung, dass das Beschwerderecht gegen insbesondere willkürliche und diskriminierende Entscheidungen in Bezug auf die Einbürgerung ausdrücklich in der sich zurzeit in Revision befindenden Einbürgerungspolitik einzuführen ist. Ausserdem hat der Mitgliedstaat sein Möglichstes zu tun, namentlich bei Kindern Staatenlosigkeit auf seinem Territorium unter Berücksichtigung von Artikel 38 Absatz 3 der neuen Bundesverfassung, gemäss welchem der Staat die Einbürgerung staatenloser Kinder erleichtert, zu vermeiden.

4.1. Urteile des Bundesgerichtes

¹⁸⁵ Medienmitteilung EKR vom 26. November 2004.

253. Das Einbürgerungsverfahren, wie es in einigen Kantonen praktiziert wird, ist in der Tat unbefriedigend und hat zu grundlegenden Diskussionen über ein rechtsstaatlich einwandfreies Verfahren geführt. Das Bundesgericht hat mit zwei Grundsatzentscheiden zu dieser Diskussion beigetragen.¹⁸⁶ Nach Ansicht des Bundesgerichts soll es zwar auch künftig den Kantonen überlassen sein, zu bestimmen, wer auf kantonaler und kommunaler Ebene für den Einbürgerungsentscheid zuständig ist, jedoch muss gewährleistet sein, dass rechtsstaatliche Prinzipien wie das Diskriminierungsverbot und die Begründungspflicht¹⁸⁷ nicht verletzt werden. Als Reaktion auf diese Entscheide haben bereits mehrere Kantone ihr Einbürgerungsverfahren diesen Grundsätzen angepasst. Weitere Revisionen auf Bundesebene sind in Diskussion.

254. Aus BGE 129 I 232 geht hervor, dass bei Urnenabstimmungen die rechtsstaatlichen Prinzipien nicht gewährleistet seien. Einbürgerungsentscheide unterliegen der Begründungspflicht, doch ist dies *„bei Volksabstimmungen, die an der Urne erfolgen, systembedingt nicht möglich. Eine nachträgliche Begründung durch eine Gemeindebehörde kann diesen rechtsstaatlichen Mangel nicht ausgleichen. Es sind auch keine anderen Möglichkeiten ersichtlich, die fehlende Begründung von Einbürgerungsentscheiden an der Urne auszugleichen.“* Das Bundesgericht entschied deshalb, dass Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche verfassungswidrig seien.

255. Das Bundesgericht entschied im zweiten Urteil¹⁸⁸, dass *„die Verletzung des Diskriminierungsverbots mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend gemacht werden kann, auch wenn – wie bei der Ablehnung eines Einbürgerungsentscheids – kein Anspruch auf eine Einbürgerung besteht. Durch die Anerkennung eines rechtlich geschützten Interesses unmittelbar aus dem Diskriminierungsverbot wird auch sichergestellt, dass gegen diskriminierende Akte kantonaler und kommunaler Behörden das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde ans Bundesgericht offen steht“*.

4.2. Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit Einbürgerungen

256. Nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesgerichtes, gab der Ständerat in der Wintersession 2003 einer parlamentarischen Initiative Folge¹⁸⁹, die den Kantonen und Gemeinden bei der Festlegung ihrer Einbürgerungsverfahren freie Hand gewähren und Beschwerden an das Bundesgericht lediglich im Falle der Verletzung verfassungsmässiger Verfahrensgarantien zulassen will. Die Staatpolitische Kommission des Ständerates hat es sich zur Aufgabe gemacht, die beiden Bundesgerichtsurteile gesetzgeberisch umzusetzen und dabei dem Spannungsfeld zwischen der in einigen Kantonen verankerten Einbürgerungsde-

¹⁸⁶ BGE 129 I 217; 129 I 232.

¹⁸⁷ Diskriminierungsverbot in Art. 8 Abs. 2 BV; Begründungspflicht in Art. 29 Abs. 2 BV.

¹⁸⁸ BGE 129 I 217 Regeste und E. 1.1.

¹⁸⁹ Parlamentarische Initiative PFISTERER THOMAS vom 3. Oktober 2003 „Bürgerrechtsgesetz. Änderung“ (03.454).

mokratie einerseits und den Anforderungen des Rechtsstaates andererseits gerecht zu werden.

257. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates sieht mit Bezug auf Volksabstimmungen zu Einbürgerungen auf Gemeindeebene eine Lösung vor, in welcher festgehalten wird, dass das Verfahren von den Kantonen zu bestimmen sei und dass ablehnende Einbürgerungsentscheide zu begründen seien, ohne ein Entscheidorgan zu nennen. Der Gesetzesentwurf sieht weiter die Verankerung eines Beschwerderechts gegen ordentliche Einbürgerungen auf kantonaler Ebene vor. Schliesslich sollen die Kantone im Sinne eines verbesserten Persönlichkeitsschutzes dafür sorgen, dass bei der Einbürgerung die Privatsphäre beachtet und nur die für die Einbürgerung erforderlichen Personendaten bekannt gegeben werden. Der Bundesrat hat am 2. Dezember 2005, der Ständerat am 14. Dezember 2005 der Vorlage zugestimmt.

258. Auch im Nationalrat wurden als Folge der beiden erwähnten Bundesgerichtsurteile zwei parlamentarische Initiativen eingereicht.¹⁹⁰ Drei Standesinitiativen aus den Kantonen Schwyz, Luzern und Aargau formulieren im Kerngehalt dieselben Anliegen.

259. Im Weiteren ist die Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen" der Schweizerischen Volkspartei (SVP) zustande gekommen. Demnach sollen die Stimmberechtigten jeder Gemeinde selber festlegen können, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt. Der Entscheid dieses Organs wäre endgültig. Der Bundesrat erarbeitet zurzeit die diesbezügliche Botschaft. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats hat beschlossen, die Parlamentarische Initiative Pfisterer zusammen mit der Volksinitiative der SVP "für demokratische Einbürgerungen" zu behandeln. Die parlamentarische Behandlung der beiden Geschäfte wird voraussichtlich im Frühjahr 2007 erfolgen.

260. Gestützt auf die politischen Vorstösse und die eidgenössischen Volksinitiative hat der Bundesrat das EJPD beauftragt, bis Ende 2005 einen Bericht über die hängigen Fragen des Bürgerrechts zu verfassen. Der Bericht wurde im Frühjahr 2006 vorgestellt.

261. Die beiden Abstimmungsvorlagen, welche zum einen eine erleichterte Einbürgerung von Jugendlichen der zweiten Generation und zum anderen das Bürgerrecht bei Geburt für die dritte Generation vorsahen, wurden am 26. September 2004 vom Schweizer Stimmvolk verworfen.

262. Andere, nachfolgend zu erläuternde Änderungen auf Gesetzesstufe sind am 1. Januar 2006 in Kraft getreten, da dagegen kein Referendum ergriffen wurde.¹⁹¹ Einerseits sollen künftig von kantonalen und kommunalen Behörden nur noch kostendeckende Einbürgerungs-

¹⁹⁰ Parlamentarische Initiative PFISTERER THOMAS vom 3. Oktober 2003 „Bürgerrechtsgesetz. Änderung“ (03.454) und Parlamentarische Initiative JODER RUDOLF vom 3. Oktober 2003 „Einbürgerung. Mehr Freiheiten für Gemeinden und Kantone“ (03.455).

¹⁹¹ BBI 2003 6743.

gebühren erhoben werden können. Einbürgerungsgebühren in der Höhe von mehreren tausend Franken sind daher nicht mehr erlaubt.

263. Andererseits wird sich die Position staatenloser Kinder nach dem Inkrafttreten verbessern. Nach dem neuen Art. 30 des Bürgerrechtsgesetzes kann ein staatenloses unmündiges Kind ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn es insgesamt fünf Jahre in der Schweiz gewohnt hat, wovon ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung. Die Bestimmung ist ebenfalls anwendbar auf Kinder, die im Hinblick auf eine Adoption in die Schweiz geholt wurden und deren Adoption nicht zu Stande kam, sofern das Kind auf Grund des Rechts des Herkunftsstaates dessen Staatsangehörigkeit verloren hat.

264. Die meisten weiteren Änderungen des Bürgerrechtsgesetzes beziehen sich auf erleichterte Einbürgerungen und Wiedereinbürgerungen. Dabei geht es in erster Linie um Erleichterungen für Personen schweizerischer Herkunft.

4.3. Sprachtests

265. Die Einführung von schriftlichen Sprachtests im ordentlichen Einbürgerungsverfahren löste kontroverse Diskussionen über die Eignung solcher Tests als Kriterium für die Integration von Einbürgerungswilligen aus. Zwar sind sich die Behörden mehrheitlich darüber einig, dass die Erlernung einer Landessprache die Integration erleichtert und folglich die Sprache als Eignungskriterium im Einbürgerungsverfahren herangezogen werden kann.¹⁹² So kennt bereits eine grosse Mehrheit der Kantone – sei es auf Gesetzesebene oder auf der Ebene von Verordnungen oder Leitfäden – explizite sprachspezifische Anforderungen. Jedoch ist man sich über die Art und Weise des Einbezugs solcher Kriterien bei der Beurteilung der Integration uneinig. Die heftigen Diskussionen und die Tendenz, dass verschiedene Gemeinden eigene Tests zu entwickeln begannen, veranlasste die Eidgenössische Ausländerkommission dazu, in Zusammenarbeit mit dem Lern- und Forschungszentrum Fremdsprachen der Universität Freiburg ein Rahmenkonzept für den Nachweis der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit im Hinblick auf die Einbürgerungen zu erarbeiten. Basierend darauf hat die EKA Empfehlungen formuliert, die den Behörden, welche umgangssprachliche Kompetenzen bei der Einbürgerung als Eignungskriterium prüfen möchten, Anhaltspunkte geben, wie dies unter fairen und transparenten Bedingungen geschehen kann.¹⁹³

266. Auch das Bundesgericht hat sich bereits einmal zum Einbezug von Sprachkenntnissen beim Einbürgerungsverfahren geäussert. Dabei gab es einer Gemeinde Recht, die das Einbürgerungsgesuch einer Bewerberin wegen mangelnder Deutschkenntnisse abwies. Gegen den Entscheid wurde Beschwerde erhoben und der Regierungsrat des Kantons hob in der Folge den Beschluss der Gemeinde auf. Das Bundesgericht befand, dass der Kanton die Au-

¹⁹² Vgl. „Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes“, 21. November 2001, 01.076, S. 1942

¹⁹³ „Einbürgerung und Sprachnachweis, Empfehlungen der EKA an die Gemeinden, die Kantone und den Bund“ 2006.

tonomie der Gemeinde verletzt habe und er nicht berechtigt gewesen sei, die Frau trotz negativen Entscheids der Gemeinde einzubürgern. Die Gemeinden seien frei, soweit ihnen das kantonale Recht in Bürgerrechtssachen Autonomie einräume, bei der Beurteilung des sprachlichen Kriteriums einen strengeren Massstab anzuwenden. Diese Anforderungen dürfen aber nicht überspannt werden, damit die Einbürgerung nicht unverhältnismässig erschwert werde.¹⁹⁴

5. Bildung getrennter Klassen für ausländische Schüler (Ziffer 11 der Schlussbemerkungen)

267. *Obwohl der Ausschuss den Standpunkt des Bundesrates begrüsst, wonach eine Trennung in der Schule der Bundesverfassung und dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes und dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung widerspricht, äussert der Ausschuss seine Besorgnis über die in einigen Kantonen vor kurzem vorgesehenen Massnahmen im Hinblick auf die Bildung getrennter Klassen für ausländische Schüler. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Trennung in der Schule nur in Ausnahmefällen mit Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 5 e V des Übereinkommens übereinstimmt.*

268. In zwei Schweizer Städten liefen vor einigen Jahren Versuche mit nach ausländischen und Schweizer Kindern getrennt geführten Primarschulklassen. In dieser Zeit wurden in kommunalen und kantonalen Parlamenten der Deutschschweiz Forderungen nach getrennten Klassen für Deutschsprachige und Ausländerinnen und Ausländer in Schulen laut, in denen Schweizer Kinder in der Minderheit sind. Die Vorstösse wurden damit begründet, dass die Massnahmen nötig seien, um die Chancen der deutschsprachigen Kinder in diesen Schulen zu sichern. In den Medien und in den jeweiligen Parlamenten wurden diese Massnahmen heftig diskutiert.¹⁹⁵ Die meisten dieser Vorstösse wurden von den zuständigen Parlamenten abgelehnt und nur in einzelnen Klassen in den Städten Rorschach und Luzern umgesetzt. Ziel dieser zwei konkreten Versuche war eine optimale Förderung sowohl der schweizerischen als auch der ausländischen Kinder. In Rorschach wurden aufgrund der grossen Anzahl von albanischsprachigen Flüchtlingskindern zwei Sonderklassen für den Vorschul- und Primarschulunterricht geführt. Der Unterricht in diesen Klassen wurde für die Schüler in albanischer und deutscher Sprache gehalten. Dieser Versuch wurde nach zwei Jahren eingestellt und die Kinder traten in die regulären Schulstrukturen ein. In Luzern handelte es sich um eine einmalige Massnahme in der ersten Klasse der Primarschule, wo eine Klasse ausschliesslich mit ausländischen Schülern geführt wurde. Es sind seither in der Schweiz keine weiteren getrennten Klassen für ausländische Schüler geführt worden. Dies ist einerseits im starken politischen Widerstand gegen die beiden erwähnten Versuche begründet, andererseits ist man aber auch

¹⁹⁴ Urteil 1P.214/2003 vom 12. Dezember 2003.

¹⁹⁵ Vgl. 2./3. Bericht Rz. 323.

aufgrund positiver Erfahrungen mit alternativen Integrationsprojekten für fremdsprachige Kinder in gemischten Klassen von der Trennung wieder abgekommen.

269. Die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) hat sich in ihren Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder vom 24. Oktober 1991 klar für die Integration aller in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentlichen Schulen ausgesprochen und den Kantonen empfohlen, Neuzugewanderte möglichst direkt in die ihrer Vorbildung und ihrem Alter entsprechenden Schultypen und Klassen einzuweisen. Um den vorstehend genannten Entwicklungen entgegen wirken zu können, verankerte die EDK 1999 in ihren Anerkennungsreglementen für Ausbildungsgänge von Lehrpersonen der Vorschul- und Primarstufe sowie der Sekundarstufe I Interkulturelle Pädagogik und Sonderpädagogik als obligatorische Inhalte. Die EDK hat zudem eine ständige Arbeitsgruppe eingerichtet, welche sie in Themen der Migration, Integration und Schule berät.

270. In der Schweiz lebende Kinder mit Migrationshintergrund haben zudem die Möglichkeit, freiwillig sog. „Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur“ (HSK) zu besuchen. Die EDK empfiehlt den Kantonen, diese Kurse von mindestens zwei Stunden wöchentlich nach Möglichkeit in die Unterrichtszeit einzubauen, sie in geeigneter Form zu unterstützen und den Besuch und die allenfalls erfolgte Beurteilung im Schulzeugnis auszuweisen. Gemäss Kantonsbefragung durch die EDK im Jahre 2002 integrieren über ein Drittel der Kantone den HSK-Unterricht in ihre Stundenpläne.

271. Die Chancengleichheit ausländischer Kinder in den Schulen ist jedoch trotz diverser Förderprogramme nur schwer zu gewährleisten. Gemäss PISA 2000 Bericht werden Jugendliche aus Migrantenfamilien meist in mehrfacher Weise benachteiligt.¹⁹⁶ Zunächst erhalten sie aus dem Elternhaus keine ausreichende Unterstützung und Förderung. Darüber hinaus fehlt den Eltern oft auch die Kenntnis des hiesigen Bildungssystems. Schliesslich sind die Jugendlichen durch ihre sprachlichen Schwierigkeiten in besonderem Masse gefordert, um dem Unterricht in sämtlichen Fächern folgen zu können. Diese Benachteiligung schlägt sich sowohl im Lesen als auch in der Mathematik und in den Naturwissenschaften nieder. Zudem wird festgestellt, dass die Familien von Immigranten meist ökonomisch schlechter gestellt sind, die Eltern häufig über niedrige Bildungsabschlüsse verfügen und das familiäre Umfeld als bildungsfern zu bezeichnen ist. Aus diesen Gründen sind die faktischen Leistungsrückstände der Jugendlichen aus immigrierten Familien grösser als es auf Grund ihrer mehrsprachigen Sozialisation eigentlich zu erwarten wäre. Es ist aber auch anzumerken, dass mit zunehmender Verweildauer im Sprachgebiet die Leistungsrückstände abnehmen. Der PISA Bericht 2000 zeigt, dass das Bildungssystem durch die kulturelle Vielfalt zwar zunehmend herausgefordert ist, trotzdem aber ausgezeichnete Leistungen von Jugendlichen aus immigrierten Familien möglich sind.

¹⁹⁶ Kurzfassung des nationalen Berichtes PISA 2000, Bundesamt für Statistik (BFS) und Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Neuchâtel 2001, Seite 20.

272. Die kantonalen Schulsysteme kennen eine Vielfalt von integrativen und separativen Stütz- und Fördermassnahmen für Schülerinnen und Schüler mit spezifischen Bedürfnissen. Einen Teil davon bilden spezielle Angebote für Kinder und Jugendliche aus Migrantenfamilien mit dem Schwerpunkt des Zweitsprachenerwerbs in der lokalen Unterrichtssprache. Dazu sind auch die Fremdsprachenklassen zu zählen, welche zeitlich befristet Kinder und Jugendliche aufnehmen, deren Kenntnisse der lokalen Unterrichtssprache die direkte Integration in eine Regelklasse nicht ermöglichen. Die Einschulung in eine Fremdsprachenklasse kann anschliessend durch eine individuelle, in den Regelunterricht integrierte Sprachförderung fortgesetzt werden.

273. Die Politik der Kantone hinsichtlich der schulischen Betreuung von Einwandererkindern ist recht unterschiedlich, doch die Diskussionen um die Sonderklassen sind weit verbreitet.¹⁹⁷ Aus einer Publikation der EDK¹⁹⁸ geht hervor, dass *„fremdsprachige Kinder im Vergleich zu Schweizer Kindern viel häufiger in Sonderklassen eingeteilt werden, wobei diesbezüglich erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen und auch zwischen den Schulgemeinden desselben Kantons bestehen.“*¹⁹⁹ Zudem wird in der Publikation festgehalten, dass im Jahr 2001 doppelt so viele Kinder in Sonderklassen unterrichtet worden seien wie zwanzig Jahre zuvor. Der Anteil in den Sonderklassen sei von 28% im Jahre 1980 auf 53% im Jahre 2000 gestiegen. Diese Zunahme lasse sich vollständig auf eine zunehmende Überweisung von ausländischen Schulkindern zurückführen. Im Jahr 2001 sei jedes zehnte Ausländerkind in einer Sonderklasse zur Schule gegangen. Der grosse Ausländerinnen- und Ausländeranteil sei aber kaum auf Förderungsprogramme zurückzuführen, die explizit für ausländische Kinder und Jugendliche eingeführt wurden (wie Einführungsklassen für Fremdsprachige).²⁰⁰ Dieser Trend der überdurchschnittlichen Zunahme fremdsprachiger Kinder in Sonderklassen konnte trotz bisheriger Integrationsbemühungen auf Volksschulstufe nicht gestoppt werden.

6. Polizei (Ziffer 12 der Schlussbemerkungen)

274. *Die Anführung polizeilicher Gewalt und übermässiger Gewaltanwendung gegen Personen ausländischer Herkunft anlässlich deren Festnahme oder deren Ausweisung stellen für den Ausschuss ebenfalls einen Grund der Besorgnis dar. Weiter wird festgestellt, dass zahlreiche Kantone über keine unabhängigen Vorkehrungen verfügen, die eine Ermittlung der Beschwerden bezüglich polizeilicher Gewalt ermöglichen, und dass hinsichtlich der Verantwortlichen nur selten Sanktionen verhängt werden. Der Mitgliedstaat sollte darüber wachen,*

¹⁹⁷ Sonder- bzw. Kleinklassen sind vor allem für jene Kinder bestimmt, die Lern- oder Verhaltensschwierigkeiten haben. Die Sonderklassen befinden sich grösstenteils in Regelschulhäuser und sind in die örtliche Schulorganisation eingebunden. Fremdsprachenklassen gelten nicht als Sonderklassen für Lernbehinderte.

¹⁹⁸ SONJA ROSENBERG, Schul- und Bildungslaufbahn von immigrierten „leistungsschwachen“ Schülerinnen und Schüler – Schlussbericht CONVEGNO 2002, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) Bern 2003, S. 7; http://www.edk.ch/PDF_Downloads/Dossiers/Stub19A.pdf.

¹⁹⁹ „Es gibt Kantone, in denen die Wahrscheinlichkeit für ein Immigrantenkind, in eine Sonderklasse für Lernbehinderte überwiesen zu werden um das Siebenfache höher ist als in anderen“.

²⁰⁰ Vgl. FN. 209 – S. 17 – ROLF LISCHER.

dass in allen Kantonen unabhängige Organe eingerichtet werden, die für die Beschwerden gegen Polizeibeamte zuständig sind. Es sollten auch Anstrengungen unternommen werden, aus Minderheitsgruppen Polizeibeamte anzuwerben und Polizeibeamte in Bezug auf Rassendiskriminierung zu sensibilisieren und zu schulen.

6.1. Polizeigewalt

275. Im dritten Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) vom 27. Juni 2003²⁰¹ wird das polizeiliche Verhalten gegenüber Mitgliedern von Minderheitengruppen nach wie vor bemängelt. Die Schweizer Regierung reagierte darauf mit dem Hinweis, dass die Polizei sich durchaus bewusst sei, dass es bei den zahlreichen polizeilichen Verrichtungen, die täglich rund um die Uhr vorgenommen werden, auch zu Fehlleistungen kommen könne. Themen wie Fremdenfeindlichkeit und polizeiliche Gewaltausübung finden sowohl in der polizeilichen Grundausbildung als auch in der Weiterbildung verstärkt Beachtung.²⁰² Allfällige Fehlleistungen seitens der Polizei werden untersucht und – sofern sich dies als notwendig erweist – werden Massnahmen zur Verbesserung der polizeilichen Dienstleistungen getroffen.

276. Die EKR befindet sich in einem Dialog mit der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten sowie der Kantonalen Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) mit dem Ziel, die Antirassismussarbeit innerhalb der Polizei zu fördern.

277. Eine Delegation des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher Strafe (CPT) hat die Schweiz im Oktober 2003 besucht. Das Ausschaffungsgefängnis am Flughafen Kloten wurde besucht. Zudem wurde das Prozedere der Ausschaffungen untersucht und dabei die eigens herausgegebenen Normen zur Ausweisung auf dem Luftweg überprüft. Es wurden keine Anzeichen von Folter oder schwerwiegenden Misshandlungen festgestellt. Die Delegation bestätigte, dass seit ihrem letzten Besuch²⁰³, insbesondere bei der Ausweisung von Ausländern auf dem Luftweg, bedeutende Fortschritte erzielt worden seien.²⁰⁴ Inspiziert wurde von der Delegation auch der Flughafendienst des BFF/BFM (swissREPAT). Diese Einrichtung und die bereits erwähnten Richtlinien der KKJPD vom April 2002 haben zu umfassender Transparenz bei der Anwendung von polizeilichen Zwangsmitteln bei Rückführungen auf dem Luftweg geführt. Seither waren auch keine Fälle unverhältnismässiger Anwendung von unmittelbarem polizeilichem Zwang im Rahmen des Wegweisungsvollzugs mehr zu verzeichnen.

²⁰¹ www.coe.int/ecri, Rz. 25 u. ff.

²⁰² Siehe Bemerkungen der Schweizer Regierung zum dritten ECRI-Bericht 2003, S. 33.

²⁰³ Die CPT hatte sich bei ihrem letzten Besuch im Jahre 2001 besorgt gezeigt, über die Anwendung von Zwangsmassnahmen bezüglich der Ausschaffung von Ausländern auf dem Luftweg.

²⁰⁴ Pressemitteilung vom 24. Oktober 2003, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement.

6.2. Ombudsperson

278. Der Schutz des Bürgers gegen den Missbrauch der polizeilichen Macht hat sich verbessert. Der Kanton Zug hat seit 2003 unter der Bezeichnung „Vermittler in Konfliktsituationen“²⁰⁵ eine kantonale Ombudsstelle eingerichtet. Allgemeine Ombudsstellen existieren zudem in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, sowie in den Städten Winterthur, Bern und St.Gallen. Die Stadt Zürich²⁰⁶ hatte, nach Bekanntwerden einer Reihe mutmasslicher Fälle von Fehlverhalten der Stadtpolizei, während eines Jahres eine selbständig geführte Anlauf- und Beschwerdestelle in Polizeiangelegenheiten eingerichtet. Es wurden jedoch keine Indizien für systematisch tätliche Angriffe durch die Stadtpolizei gefunden. Der Leiter der Beschwerdestelle schlug eine Reihe von Massnahmen vor, um den Einsatz von Gewalt auf ein Mindestmass zu beschränken. Per Mitte 2003 wurde die Beschwerdestelle an das Amt des Ombudsmannes der Stadt Zürich angegliedert. Nach Aussagen des Beauftragten für das Beschwerdewesen im Polizei- und Militärdepartement des Kantons Basel-Stadt²⁰⁷, sei es in den letzten zwei Jahren nur zu einem Fall von polizeilicher Gewalt gegen einen Ausländer gekommen, woraufhin eine Sanktion gegen den Polizeibeamten verhängt wurde.

6.3. Anwerbung von Minderheitengruppen als Polizeibeamte

279. In den Kantonen Basel-Stadt, Schwyz sowie Genf ist die Staatsangehörigkeit kein Aufnahmekriterium mehr für die Polizeischule.

6.4. Schulung und Sensibilisierung

280. Im Jahre 2004 wurde die geschützte Berufsbezeichnung „Polizistin / Polizist“ geschaffen. Gesamtschweizerisch werden die Standards in der Polizeiausbildung vereinheitlicht. In Zukunft müssen alle Polizeibeamten über einen Fachausweis zur Berufsausübung verfügen. Die Berufsbezeichnung setzt eine erfolgreich abgeschlossene Ausbildung an einer anerkannten Polizeischule und das Bestehen einer Prüfung voraus. Eines der geprüften Fächer lautet Berufsethik und Menschenrechte. Die Polizeibeamten sollen darauf sensibilisiert werden, die Würde des Menschen zu achten und seine Rechte zu respektieren.²⁰⁸ Im Rahmen dieses Faches werden u.a. folgende Themen behandelt: Menschenrechte, Delikte durch Polizeibeamte, Rechte der verhafteten Person, Verbot der Diskriminierung, Zwangsmassnahmen, Schutz und Rechte der Opfer und das Rassendiskriminierungsverbot.

281. Das Schweizerische Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal²⁰⁹ vermittelt im Grundkurs für Aufseher, Betreuer und Arbeitsmeister in Institutionen u.a. Wissen über Men-

²⁰⁵ www.zug.ch/vermittler.

²⁰⁶ www.om.stzh.ch.

²⁰⁷ Der Beauftragte gilt als neutrale und unabhängige Beschwerdestelle.

²⁰⁸ Wegleitung zum Reglement über die Durchführung der Berufsprüfung für Polizisten und Polizistinnen – 2002; www.institut-police.ch.

²⁰⁹ www.prison.ch.

schenrechte und den Umgang mit Ausländern. Im Lehrplan für den Grundkurs werden zu diesen Themenbereichen folgende Ziele der Ausbildung beschrieben: Die Kandidaten haben sich mit der Situation ausländischer Insassen auseinanderzusetzen und sollen über Grundlagenkenntnisse der religiösen und sozialen Normen ausgewählter Kulturkreise verfügen, die das Verhalten von ausländischen Insassen im Vollzug prägen. Bei den Menschen- und Grundrechten soll der Kandidat die wichtigsten internationalen Übereinkommen, die Grundrechte der Bundesverfassung und die wichtigsten Normen des Strafrechts kennen. Die Kandidaten sollen auch die Ausgestaltung der Freiheitsrechte und die Möglichkeit zu deren Einschränkung sowie die wichtigsten Etappen der rechtlichen Durchsetzung von Grund- und Menschenrechten kennen. Es wird den Kandidaten auch beigebracht, wie Konflikte erkannt werden und wie angemessen mit diesen umzugehen ist. Die Fortbildungskurse für das Strafvollzugspersonal sollen helfen, fremdenfeindliche Tendenzen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Freiheitsentzug vorzubeugen, interkulturelle Problemstellungen zu erkennen und angemessen zu bewältigen. Zudem sollen sie einen konstruktiven Umgang mit interkulturellen Phänomenen und Konfliktsituationen fördern.

282. Dank der Unterstützung durch die Fachstelle für Rassismusbekämpfung konnten verschiedene Projekte realisiert werden, die die Aus- und Weiterbildung von Polizei- und allgemein Behördenpersonal vorsehen, um mögliche Probleme im Kontakt mit Menschen aus unterschiedlichen Kulturkreisen zu thematisieren. So zielt ein Projekt der Kantonspolizei Basel-Stadt darauf ab, mittels einem Modul für die Aus- und Weiterbildung des Polizeipersonals die Probleme im Kontakt zwischen der Polizei und insbesondere Personen, die durch ihre dunkle Hautfarbe auffallen zu lösen und den Umgang miteinander zu verbessern. Die Organisationen der Schwarzen einerseits beklagen sich über zunehmende demütigende Kontrollen junger Männer, die als Drogendealer angesehen werden oder Frauen, die unter Prostitutionsverdacht stehen. Die Polizistinnen und Polizisten andererseits reagieren zunehmend frustriert auf persönliche Rassismuskorruptionen. Sie sollen vor allem auf emotionaler Ebene angesprochen werden, um die verhärteten Fronten aufzuweichen und damit diskriminierenden Verhaltensweisen vorzubeugen. In Lugano und Chiasso werden Ausbildungsprojekte für Polizei- und allgemein für Behördenmitarbeiter unterstützt, mit dem Ziel einen möglichst diskriminierungs- und vorurteilsfreien Umgang mit Personen ausländischer Herkunft zu fördern.

7. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (Ziffer 13 der Schlussbemerkungen)

283. *Obwohl der Ausschuss die von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus unternommenen wichtigen Tätigkeiten begrüsst, stellt er fest, dass diese Kommission nur über beschränkte Befugnisse verfügt. Der Ausschuss lädt die Schweiz dazu ein, die Befugnisse und Mittel der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus auszubauen. Ausserdem sollte bei der Überprüfung der Möglichkeiten hinsichtlich der Gründung eines nationalen Organs zum Schutz der Menschenrechte den diesbezüglich von der Generalversammlung in ihrer Resolution 48/134 (Pariser Grundsätze) festgelegten Kriterien Rechnung getragen werden.*

7.1. EKR und FRB

284. Durch die im Jahr 2001 geschaffene Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) ergibt sich eine Verdoppelung der Kräfte im Engagement gegen Rassismus. Es erlaubt der EKR in erster Linie, ihre Tätigkeit vermehrt der Grundlagen- und Sensibilisierungsarbeit zu widmen, da die FRB fortan die inneren Bundesverwaltungsaufgaben in den betreffenden Bereichen übernehmen wird. Die EKR ist kein offizielles Menschenrechtsgremium im Sinne der Pariser Grundsätze, im Bereich Rassismusbekämpfung nimmt sie jedoch ihre Aufgabe als spezialisierte nationale Institution wahr. Um diese Rolle als „national specialised institution“ bekannt zu machen, pflegt sie auch Kontakte zu anderen nationalen Antirassismus- und Menschenrechtsinstitutionen, was u.a. dem Know-How-Transfer dient und ermöglicht, die Lage in der Schweiz mit jener in anderen europäischen Ländern zu vergleichen.

7.2. Organ zum Schutz der Menschenrechte

285. Die Diskussion über die Schaffung einer eidgenössischen Menschenrechtskommission geht auf zwei parlamentarische Initiativen zurück, die die Schaffung einer solchen Institution forderten.²¹⁰ In der Folge wurde der Bundesrat mittels eines Postulates beauftragt, einen Bericht zu dieser Frage zu erstellen.²¹¹ Ausgehend von einer Umfrage bei Fachleuten und interessierten Personen aus der Verwaltung, dem Parlament, den Kantonen, der Wirtschaft und der Wissenschaft wurde eine externe Grundlagenstudie erstellt, die sechs Modelle einer eidgenössischen Menschenrechtskommission aufzeigt in die auch die Pariser Grundsätze mit einbezogen wurden.²¹² In Absprache mit der Initiantin und auf Grundlage dieses Berichts prüfte das EDA, ob eventuell das Mandat einer bereits bestehenden Kommission im Menschenrechtsbereich angepasst werden könnte und suchte den Kontakt zur Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) und zum Eidgenössischen Departement des Innern (EDI). Dabei wurde auch eine Erweiterung des Mandates der EKR geprüft. Nach Einschätzung des EDA haben die bisherigen Arbeiten und Kontakte gezeigt, dass durchaus die Möglichkeit besteht, ein breit abgestütztes Modell zu finden, das es zudem erlaubt, Synergien herzustellen. Diese Frage muss aber im Rahmen der institutionellen und finanziellen Möglichkeiten weiter abgeklärt werden.

8. Einwanderungspolitik (Ziffer 14 der Schlussbemerkungen)

²¹⁰ Parlamentarische Initiativen MÜLLER-HEMMI VRENI vom 10. Dezember 2001 und DAVID EUGEN „Eidgenössische Kommission für Menschenrechte“ (01.461 und 01.463).

²¹¹ Postulat AUSSENPOLITISCHE KOMMISSION vom 9. September 2002 „Eidgenössische Kommission für Menschenrechte“ (02.3394).

²¹² SCHLÄPPI, Möglichkeiten zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz, 2003.

286. *Hinsichtlich der Tatsache, dass die von der Schweiz geführte Einwanderungspolitik der „drei Kreise“, welche Ausländer aufgrund ihrer nationalen Herkunft und ihrer Integrationsfähigkeit einstuft, abgeschafft und durch ein duales Zulassungssystem ersetzt wurde und angesichts des mit der schweizerischen Delegation diesbezüglich eingegangenen Dialoges lädt der Ausschuss die Schweiz dazu ein zu erwägen, ob der Vorbehalt, den er zu Artikel 2, Absatz 1, Buchstabe a des Übereinkommens geäussert hat, immer noch notwendig ist oder ob er aufgehoben werden kann.*

287. Im Zeitpunkt der Ratifizierung hielt es die Schweiz für angebracht, bezüglich der arbeitsmarktlichen Zulassungsgesetzgebung einen Vorbehalt anzubringen. Die derzeitige arbeitsmarktrechtliche Zulassungspolitik der Schweiz stützt sich auf ein duales System, das zwischen den Angehörigen der EU-Staaten und denjenigen der anderen Staaten unterscheidet. Diese Unterscheidung steht nicht im Widerspruch zum Übereinkommen, soweit sie auf einem Abkommen mit den betroffenen Ländern beruht. Da das bilaterale Abkommen über die Personenfreizügigkeit diesen Verpflichtungen nachkommt, könnte die Schweiz ihren Vorbehalt zurückziehen. Damit aber in Zukunft ein gewisser Handlungsspielraum bestehen bleibt, erscheint es angezeigt, diesen Vorbehalt beizubehalten. Eine Lockerung der Zulassungsvorschriften für erwerbstätige Drittstaatsangehörige kann erst geprüft werden, wenn die Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens bekannt sind und die Möglichkeiten der Rekrutierung von beruflich weniger qualifizierten Personen innerhalb der EU- und der EFTA-Staaten zu fairen Lohn- und Arbeitsbedingungen tatsächlich ausgeschöpft sind.²¹³

9. Die Fahrenden (Ziffer 15 der Schlussbemerkungen)

288. *Der Ausschuss äussert auch seine Besorgnis über die Lage der Fahrenden in der Schweiz, namentlich die der Roma und der Jenischen, und hofft, dass die Bemühungen zur Verbesserung ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen fortgesetzt werden.*

289. Im Folgenden wird die Situation der Fahrenden näher betrachtet:

9.1. Nationale Entwicklungen

290. Die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“²¹⁴ wurde mit einem Rahmenkredit von Fr. 750'000.- für die Jahre 2002 bis 2006 ausgestattet, um der Stiftung damit die Weiterführung ihrer Arbeit auf konsolidierter Basis und die Entwicklung neuer Aktivitäten zu ermöglichen. Die Regierung hat nun beim Parlament für die Periode 2007 – 2011 einen neuen Rahmenkredit in der Höhe von jährlich Fr. 150'000.- zugunsten der Stiftung beantragt²¹⁵ um so dieser die Weiterführung ihrer Arbeit zu ermöglichen.

²¹³ BBI 2002 3713.

²¹⁴ Siehe dazu 2./3. Bericht der Schweiz, Rz. 57.

²¹⁵ BBI 2006 3049; FF 2006 2951.

291. Die Interessengemeinschaft „Radgenossenschaft der Landstrasse“ (nachfolgend „Radgenossenschaft“ genannt) wurde 1975 gegründet und ist seit 1986 die vom Bund anerkannte und subventionierte Dachorganisation des jenischen Volkes in der Schweiz. Sie erhält vom Bund einen jährlichen Pauschalbetrag (Fr. 250'000.- im Jahr 2006), der etwa 85% ihrer Betriebskosten deckt. Die Radgenossenschaft handelt als Vermittlerin zwischen den Behörden und den Fahrenden, erbringt bedeutsame Dienstleistungen in Sachen Stand- und Durchgangsplätze, setzt sich für Fahrende ein, die Probleme mit Gewerbepatenten oder Schulbehörden haben und bietet Beratungen im Bereich der Rechts- und Sozialhilfe an. Von grosser Bedeutung ist die Vertretung der Radgenossenschaft in der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“, denn so kann sichergestellt werden, dass die Vorschläge, Empfehlungen und Aktionen der Stiftung von den Fahrenden mitgestaltet und mitgetragen werden. Die Radgenossenschaft bildet eine bedeutende Institution für Öffentlichkeitsarbeit und für die Sensibilisierung der öffentlichen Meinung gegenüber den Bedürfnissen der Fahrenden. Mit der Unterstützung der Radgenossenschaft verteidigt der Bund die Interessen einer kulturellen Minderheit der Schweiz, und zwar durch eine staatsunabhängige Organisation, die von den Fahrenden selbst verwaltet wird. Im November 2003 wurde das europaweit erste Dokumentations- und Begegnungszentrum der Jenischen in Zürich eröffnet. Die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ hat einen namhaften Beitrag an den anfallenden Kosten geleistet. Zu erwähnen ist auch die grosszügige finanzielle Unterstützung der meisten Kantone sowie der namhafte Beitrag aus dem Kredit „Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte“. Im Dokumentationszentrum haben die Fahrenden eine eigene Ausstellung über ihre Geschichte und Kultur aufgebaut.

292. Im Rahmen des Nationalforschungsprogramms 51 „Integration und Ausschluss“ (2003) wurden drei Forschungsprojekte zur Geschichte der Jenischen bewilligt und mit insgesamt einer Million Franken unterstützt.²¹⁶

293. Die Schweiz hat am 21. Oktober 1998 das Rahmenübereinkommen des Europarats vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1) ratifiziert. In ihrer Botschaft vom 19. November 1997 an das Parlament²¹⁷ hat der Bundesrat ausdrücklich festgehalten, dass die schweizerischen Fahrenden eine nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens bilden. Damit verpflichtet sich die Schweiz, die Bedingungen zu fördern, die es den Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln.

294. Das Bundesgericht hat im Urteil vom 28. März 2003²¹⁸ bestätigt, dass das Anliegen der Fahrenden auf Pflege ihrer traditionellen Lebensweise und Kultur verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Schutz genieße, und dass die Bedürfnisse der Fahrenden im Rahmen

²¹⁶ Projekte THOMAS HUONKER, GEORG JÄGER, ROGER SABLONIER und THOMAS MEIER; www.nfp51.ch.

²¹⁷ BBl 1998 1293, FF 1998 1033.

²¹⁸ BGE 129 II 321.

der Raumplanung zu berücksichtigen seien. Doch lässt sich daraus kein Anspruch auf eine Lebensweise ohne raumplanerisch bedingte Einschränkungen ableiten. Gemäss Bundesgericht verstossen die gesetzlich vorgesehenen raumplanerischen Einschränkungen im Interesse einer geordneten Besiedlung des Landes weder gegen die in der Bundesverfassung verankerte Niederlassungsfreiheit (Art. 24) noch gegen das von der EMRK gewährleistete Recht auf Familie und Privatleben (Art. 8) oder die Garantien zugunsten ethnischer Minderheiten im UNO-Pakt II (Art. 27).

295. Das Bundesamt für Justiz ist in einem Rechtsgutachten vom 27. März 2002²¹⁹ zur Rechtstellung der Fahrenen in ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit zum Schluss gekommen, dass die Fahrenen als Bevölkerungsgruppe mit schweizerischer Staatsangehörigkeit und einer wirtschaftlich und kulturell auf Nichtsesshaftigkeit ausgerichteten Lebensweise als geschützte nationale Minderheit gelten. Zudem enthalte die geltende Rechtsordnung gegenüber den Fahrenen als nationale Minderheit zumindest indirekte Diskriminierungen etwa im Bereich der Raumplanung und Baupolizei, im Bereich der Gewerbe- polizei sowie der Schulpflicht. Ein Abbau dieser indirekten Diskriminierungen, sowie allfällige staatliche Kompensations- und Förderungsleistungen seien auf dem Wege der Gesetzgebung anzustreben. Die dafür notwendigen Verfassungsgrundlagen für eine Bundesregelung bestehen nach Auffassung des Bundesamtes für Justiz bereits. Das Bundesgericht hat im oben zitierten Entscheid²²⁰ diese Auffassung übernommen. Der Entscheid hält fest, dass die Nutzungsplanung Zonen und geeignete Plätze vorsehen müsse, die für den Aufenthalt von Schweizer Fahrenen geeignet sind und der traditionellen Lebensweise entsprechen, die verfassungsrechtlichen Schutz genießt.

296. Es sind verschiedene parlamentarische Debatten im Gang, welche die Situation der Fahrenen in der Schweiz zum Gegenstand haben. Die Regierung lehnte die Motion der Aus-senpolitischen Kommission des Nationalrates (00.3604) „Ratifizierung des Übereinkommens 169 der IAO durch die Schweiz“ mit der Begründung ab, dass die Rechtslage in der Schweiz dem Übereinkommen nicht entspreche. Gleichzeitig wurde jedoch das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) beauftragt, in einem weiteren Bericht aufzuzeigen, welche Gesetzesanpas-sungen für eine allfällige Ratifizierung notwendig wären und welche finanziellen Auswirkungen dies für die Schweiz hätte. Als Antwort auf ein Postulat der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (03.3426) „Beseitigung von Diskriminierungen der Fahrenen“ wird in einem zweiten Teil dieses Berichts erläutert, welche Massnahmen ergriffen werden können, um die Situation der Fahrenen zu verbessern. Man konzentrierte sich dabei auf das Hauptproblem, nämlich den Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen. Auf die Resultate dieses Berichtsentwurfs wird im Folgenden unter den jeweiligen Punkten (9.3. bis 9.7.) ge-nauer eingegangen. Die Vernehmlassung zum Vorentwurf des Berichts der Exekutive über die Situation der Fahrenen in der Schweiz wurde im November 2005 abgeschlossen. Die

²¹⁹ VPB 66.50, www.vpb.admin.ch/deutsch/doc/66/66.50.html.

²²⁰ Vgl. Rz. 293.

definitive Fassung des Berichts mit dem Titel „Die Situation der Fahrenden in der Schweiz“ wird voraussichtlich im Herbst 2006 vom Bundesrat verabschiedet und publiziert.

9.2. Internationale Organisationen

297. Am Ministerratstreffen der OSZE vom 1. und 2. Dezember 2003 in Maastricht wurde ein Aktionsplan zur Verbesserung der Situation der Roma und Sinti innerhalb des OSZE-Raums verabschiedet.²²¹ Die vorgesehenen Massnahmen zielen auf eine Beseitigung aller Formen von Diskriminierungen im Bereich der Niederlassung, der Staatsbürgerschaft, der Erziehung, dem Arbeitsmarkt, dem Gesundheitswesen und der sozialen Sicherheit ab. Die Schweiz erklärte sich bereit, den Aktionsplan Sinti und Roma zu unterstützen. Auch wenn „Sinti und Roma“ allein genannt werden, sind doch alle Fahrenden gemeint, unabhängig ihrer Stammeszugehörigkeit.

298. Das Ministerkomitee des Europarates hat am 10. Dezember 2003 eine Resolution zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten in der Schweiz verabschiedet.²²² Die vierte Resolution beschäftigt sich mit der Situation der Fahrenden. Verbesserungen werden sowohl im Bereich des Mangels an Stand- und Durchgangsplätzen gefordert als auch betreffend der Mitwirkungsmechanismen für die Fahrenden.

299. Der Europarat hat im Januar 2004 den dritten Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) über die Schweiz veröffentlicht.²²³ Im Bericht wird die Bereitstellung ausreichender Stand- und Durchgangszentren für Fahrende gefordert. Die Schweiz hat den Bericht und die Bemerkungen der Kommission zur Kenntnis genommen.²²⁴

300. Im Zusammenhang mit der Anwendung der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen prüft der Bund mit Vertretern der Fahrenden konkrete Möglichkeiten zur Erhaltung und Förderung des Jenischen.²²⁵ Damit kommt die Schweiz einer Forderung des Ministerkomitees des Europarates nach, welche dieser in seinen am 22. September 2004 erlassenen Empfehlungen formuliert hat.²²⁶

9.3. Bildung

²²¹ www.osce.org/documents/odihr/2003/11/1562_en.pdf.

²²² www.ddip.admin.ch.

²²³ www.coe.int/ecri.

²²⁴ Mehr zum Thema unter Rz. 309 ff.

²²⁵ Der Bundesrat wird nächstens den dritten Bericht der Schweiz über die Anwendung der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen gutheissen. Der Bericht wird sodann auf der Internetseite des Bundesamtes für Kultur verfügbar sein : <http://www.bak.admin.ch>.

²²⁶ Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Application de la Charte en Suisse (2^e cycle de suivi), Rapport du Comité d'experts de la Charte, 22 septembre 2004, (ECMRL/2004/6), p. 12 et 41, verfügbar auf der Internetseite des Europarates : <http://www.coe.int>.

301. Die öffentlichen Bildungseinrichtungen stehen selbstverständlich auch den Fahrenden offen. Tatsächlich ist die obligatorische Schulpflicht in einer stationären Schule aber mit einer (meist halbjährlich) fahrenden Lebensweise nicht ohne weiteres verträglich. Die regelmässigen Absenzen der Kinder können sich in einem vergleichsweise tiefen Niveau hinsichtlich formeller Bildung auswirken.²²⁷ Die Kantone gehen die Frage der Einschulung von Kindern von Fahrenden sehr pragmatisch an und nehmen die Kinder, auch bei kurzen Aufenthalten, in eine örtliche Schule auf. Im Winter besuchen die Kinder von Fahrenden die Ortsschule am Standplatz, wo sie auch Nachhilfeunterricht erhalten. Für die Reisezeit geben die Lehrpersonen Lehrmittel und entsprechende Aufgaben mit und stehen für Fragen in diesem Zusammenhang zur Verfügung.²²⁸

302. Die Radgenossenschaft hat Richtlinien zur Schulpflicht der Kinder von Fahrenden herausgegeben: Im Winterhalbjahr, beim Aufenthalt auf dem Standplatz, besteht die ordentliche Schulpflicht der jeweiligen Gemeinde. Im Sommerhalbjahr sollen Eltern und Lehrpersonal miteinander vereinbaren, in welchen Abständen den Kindern der Unterrichtsstoff und die zu lösenden Aufgaben zugestellt oder abgegeben werden sollen. Die Eltern sind verpflichtet, dem Lehrpersonal die gelösten Aufgaben zukommen zu lassen. Eine vorzeitige Schulentlassung ist bei vollendetem 15. Altersjahr möglich, da das Gewerbepatent mit 15 Jahren erworben werden kann.

9.4. Jugendarbeitsverbot

303. Als besonderes Problem im Bereich der Rechtsanwendung ist in den letzten Jahren die Anwendung der arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen, namentlich das Arbeitsverbot für Kinder wahrgenommen worden. Die Kinder von Familien, die eine fahrende Lebensweise pflegen, werden regelmässig schon vor Abschluss der obligatorischen Schulzeit in die wirtschaftliche Erwerbstätigkeit der Familie einbezogen.

304. Das schweizerische Recht²²⁹ verbietet grundsätzlich die Beschäftigung von Jugendlichen unter 15 Jahren.²³⁰ Die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes bezüglich Mindestalter sind nicht auf Kinder anwendbar, die in Familienbetrieben arbeiten (Art. 4 Abs. 1 ArG). Die Kinder sind aber auch in diesen Fällen einer allfälligen Ausbeutung im Familienbetrieb nicht schutzlos

²²⁷ Gemäss Angaben der Stadt Bern hätten die Kinder des Standplatzes Buech „wenig bis gar keine Chancen, eine Lehrstelle zu bekommen“. Nach Angaben der zuständigen Direktorin „verträgt sich das halbjährliche Fahren schlecht mit dem Besuch einer Lehre und deshalb braucht es ein besonderes Schulprogramm“. Berner Zeitung vom 17. April 2003.

²²⁸ Erster Bericht der schweizerischen Regierung zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Kinder, 1. November 2000, Rz. 790 ff.

²²⁹ Das schweizerische Recht wurde den verschiedenen, von der Schweiz ratifizierten, internationalen Normen angepasst: Internationale Arbeitsorganisation (IAO) Übereinkommen Nr. 138 (SR 0.822.723.8) und 182 (SR 0.822.728.2) und dem UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (SR 0.216).

²³⁰ Artikel 30 Absatz 1 Arbeitsgesetz (ArG), SR 822.11; Unter 15 Jahren dürfen Jugendliche grundsätzlich nur bei kulturellen, künstlerischen und sportlichen Darbietungen sowie in der Werbung beschäftigt werden. Ab 13 Jahren dürfen sie zu Botengängen und leichten Arbeiten herangezogen werden (Artikel 30 Absatz 2 ArG). Verboten ist auch für Kinder unter 18 Jahren gefährliche Arbeiten zu verrichten (Art. 3 ILO-Übereinkommen Nr. 182 und Artikel 32 UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes).

ausgeliefert: Bei einer Gefährdung des Kindeswohls und gleichzeitiger Passivität der Eltern, hat die Vormundschaftsbehörde die geeigneten Massnahmen zum Schutze des Kindes zu ergreifen.²³¹

305. Solange Kinder fahrender Familien im Familienbetrieb arbeiten und dabei ihre elementaren körperlichen und psychischen Bedürfnisse (im Besonderen bezüglich Bildung, Ruhe, Freizeit und Spiel sowie Schutz vor Ausbeutung) geachtet werden, tangiert das Kinderarbeitsverbot die Anliegen der Fahrenden nicht. Wo Kinder der Fahrenden hingegen nicht im reinen Familienbetrieb, sondern in grösseren wirtschaftlichen Einheiten, die auf einer Grossfamilie oder auf einem Gemischtfamilienbetrieb beruhen, arbeiten, gilt das Beschäftigungsverbot des schweizerischen Arbeitsrechts.²³² Eine anderslautende Praxis würde den menschenrechtlich geschützten Rechten des Kindes, die die Schweiz u.a. durch die Ratifizierung der Kinderrechtskonvention anerkennt, widersprechen.

9.5. Gewerbepatente

306. In Bezug auf die Gewerbepatente haben die eidgenössischen Räte am 23. März 2001 das Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden²³³ verabschiedet. Das neue Gesetz trat am 1. Januar 2003 in Kraft. Eine Bewilligung ist jetzt nicht mehr bloss in einem Kanton, sondern in der ganzen Schweiz während fünf Jahren gültig. Es hebt die Vielzahl an Regelungen, die auf diesem Gebiet bestanden, auf und erleichtert somit die Ausübung des Reisengewerbes.

9.6. Sprache

307. Für einen grossen Teil der Schweizer Fahrenden ist die jenische Sprache ein wichtiges Element der gemeinsamen Identität, welche innerhalb der Gruppe weitergegeben wird und für viele Jenische noch heute den Charakter einer Geheimsprache hat. Bis vor kurzem war die Sprache nicht niedergeschrieben. Erst 2001 erschien das erste jenische Wörterbuch überhaupt.²³⁴

308. Die Schweiz anerkennt das Jenische als nicht territorial gebundene Sprache.²³⁵ Der Bund prüft deshalb mit Vertretern der Fahrenden konkrete Möglichkeiten zur Erhaltung und Förderung des Jenischen. Da viele Fahrende die jenische Sprache den Sesshaften nicht zugänglich machen möchten, ist unter ihnen die Frage, wie das Jenische vom Bund gefördert werden soll, noch nicht ausdiskutiert. Die Radgenossenschaft führt Anhörungen auf den

²³¹ Artikel 307 ff. Zivilgesetzbuch (ZGB), SR 210.

²³² Vernehmlassung zum Vorentwurf des Berichts des Bundesrats über die Situation der Fahrenden in der Schweiz, Teil I, S. 32 ff.

²³³ SR 943.1.

²³⁴ ROTH, Jenisches Wörterbuch: Aus dem Sprachschatz Jenischer in der Schweiz, Frauenfeld/Wien 2001.

²³⁵ Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, 2. Bericht der Schweiz, S. 12.

Standplätzen durch, um mit den Direktbetroffenen abzuklären, wie die jenische Sprache gefördert werden könnte.

309. Jedenfalls ist es bis heute kein Anliegen der Fahrenden, dass ihren Kindern ein Jenischunterricht an den öffentlichen Schulen angeboten werden soll. Ziel der Fördermassnahmen des Bundes wird es vielmehr sein, den Schwerpunkt auf die Herstellung von Lehrmitteln zu setzen, die den Kindern der Fahrenden das Erlernen der jenischen Sprache auf spielerische Weise im Rahmen ihrer Familien ermöglichen sollen.²³⁶

9.7. Stand- und Durchgangsplätze

9.7.1. Die Situation und der Handlungsbedarf

310. Die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ publizierte im Jahr 2001 ein wissenschaftliches Gutachten²³⁷, das in enger Zusammenarbeit mit der Radgenossenschaft erarbeitet wurde und eine detaillierte Bestandesaufnahme der Stand- und Durchgangsplätze enthält sowie die zusätzlichen Raumbedürfnisse aufzeigt. Bereits liegt die aktualisierte Version des Gutachtens vor.²³⁸

311. Im Sommer 2005 existierten in der Schweiz zwölf Standplätze, auf denen etwa 600 Fahrende lebten. Mit Ausnahme eines Platzes waren im Jahr 2005 alle Standplätze voll belegt. Es wurde ein zusätzlicher Bedarf von 29 Standplätzen (zu je 10 Stellplätzen) ausgemacht.

312. 2005 zählten die Gutachter 44 offizielle Durchgangsplätze von unterschiedlicher Grösse. Nicht enthalten in dieser Zahl ist ein Durchgangspplatz, der ausschliesslich von ausländischen Fahrenden genutzt wird. Es wurde festgestellt, dass die bestehenden Durchgangsplätze im Jahr 2005 etwa 1'500 Fahrenden Platz boten. Damit ermöglichten die im Jahr 2005 vorhandenen 490 Stellplätze nur etwa 60% aller Schweizer Fahrenden auf einem offiziellen Durchgangspplatz zu halten. Das Gutachten listet einen zusätzlichen Bedarf von 38 Durchgangspplätzen (zu je 10 Stellplätzen) auf. Für die ausländischen Fahrenden, die die Schweiz oft in grossen Konvois bereisen, fehlen zudem zehn grosse Durchgangspplätze (für 35 bis 50 Wohnwagen).

313. Der Weg zur Einrichtung neuer Plätze für die Fahrenden ist oftmals lang und beschwerlich. Er erfordert die Umsetzung raumplanerischer Instrumente sowie die Zusammenarbeit verschiedener Zuständigkeitsstufen. So übernehmen die Kantone die Hauptverantwortung in Sachen Raumplanung und koordinieren die verschiedenen Standortwünsche mit Hilfe des kantonalen Richtplans. Den Gemeinden obliegt es, die räumlichen Ansprüche in ihren

²³⁶ Siehe Bemerkungen der Schweizer Regierung zum dritten ECRI-Bericht 2003, S. 34 Ad 48.

²³⁷ EIGENMANN / EUGSTER, Fahrende und Raumplanung, St. Gallen 2001 und auf dem Internet unter: <http://www.bak.admin.ch> abrufbar.

²³⁸ EIGENMANN / EUGSTER, Fahrende und Raumplanung, Standbericht 05, St. Gallen 2006.

Nutzungsplänen in der juristisch erforderlichen Weise festzulegen. Schliesslich kann je nach kommunaler Ordnung die Bevölkerung Mitspracherechte geltend machen und auf dem Abstimmungswege die vorgeschlagenen Pläne verwerfen.²³⁹ Aus dem vorstehend zitierten Bundesgerichtsentscheid (Rz. 294) wird deutlich, dass aufgrund des geltenden Rechts die besonderen Raumbedürfnisse der Fahrenden in der Raumplanung zu berücksichtigen sind.²⁴⁰

314. Eine wichtige Alternative zu den Durchgangsplätzen ist der so genannte „spontane Halt“ auf privatem Grund. Bauern oder Gewerbetreibende erlauben den Fahrenden gegen ein Entgelt, auf ihren Grundstücken zu halten. Allerdings stehen vielerorts kantonale Baupolizeivorschriften oder die kantonalen und/oder kommunalen Regeln für das Campieren diesem spontanen Halt entgegen und machen ihn sogar illegal. Das längere Aufstellen von Wohnwagen ist meist nur mit einer Baubewilligung oder in dafür vorgesehenen Zonen zulässig, was einen legalen spontanen Halt der Fahrenden, selbst mit dem Einverständnis des Grundeigentümers, verhindert. Auf den offiziellen Campingplätzen dürfen die Fahrenden in der Regel nicht halten, vor allem weil sie im Gegensatz zu campierenden Touristen einem Gewerbe nachgehen und dies auf Campingplätzen meist nicht erwünscht ist. Zur Ermöglichung spontaner Halte müssten einige kantonale Raumplanungs- und Baugesetze geändert werden. In mehreren Kantonen ist dies bereits geschehen, wobei klar festgehalten wird, dass das Abstellen von Wohnwagen der Fahrenden für eine kurze Zeitdauer nicht der Baubewilligungspflicht unterworfen ist.

9.7.2. Bisherige Massnahmen

315. Nicht nur die raumplanungsrechtlichen Vorgaben, sondern vor allem das fehlende Angebot an geeigneten Grundstücken für Stand- und Durchgangsplätze wurde in einigen Kantonen in der Öffentlichkeit thematisiert. Die kantonalen Verfassungen von Basel-Landschaft²⁴¹ und Aargau²⁴² beauftragen die Behörden mit der Suche nach Stand- und Durchgangsplätzen. Mehrere Kantone und Gemeinden haben Grundstücke in ihrem Eigentum zur Verfügung gestellt, um Stand- und Durchgangsplätze einzurichten oder um sie gegen geeignete Grundstücke einzutauschen.

316. Die Eidgenossenschaft hat zudem durch das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) dahingehend Massnahmen ergriffen, dass in

²³⁹ Die Genfer Gemeinde Versoix führte eine Volksabstimmung zur Verwerfung eines neuen Standplatzes für die Fahrenden durch. Auch die Neuenburger Gemeinde Boudevillers lehnte einen Standplatz mit 59% gegen 41% der Stimmen ab. In der Stadt Winterthur in Kanton Zürich wurde ein ausgearbeitetes Projekt für einen Standplatz für die Fahrenden bei der Abstimmung über den Nutzungsplan abgelehnt.

²⁴⁰ „...Die Nutzungspläne haben Zonen und Plätze vorzusehen, die für den Aufenthalt dieser Bevölkerungsgruppe geeignet sind und deren Traditionen entsprechen. Andernfalls haben die zuständigen Behörden die bestehenden Bauzonen anzupassen, um diese Art Nutzung zu ermöglichen.“, BGE 129 II 321, 327.

²⁴¹ Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel Landschaft (SGS) 100, Artikel 109: Kanton und Gemeinden helfen Fahrenden bei der Suche nach Standplätzen.

²⁴² Systematische Gesetzessammlung des Kantons Aargau (SAR) 110, Artikel 48: Der Kanton kann in Zusammenarbeit mit den Gemeinden nichtsesshaften ethnischen Minderheiten geeignete Örtlichkeiten für einen befristeten Aufenthalt zur Verfügung stellen.

den letzten Jahren immer wieder Grundstücke, die temporär nicht militärisch genutzt wurden und sich für die Nutzung durch Fahrende eigneten, für spontane Halte von Fahrenden zur Verfügung gestellt wurden. In den nächsten Jahren wird zudem abzuklären sein, ob nicht frühere Militärareale des VBS als Stand- und Durchgangsplätze verwendet werden können. Infolge der Armeereform XXI wird das VBS bis 2010 10'000 Objekte in den sog. Dispositionsbestand aufnehmen, um sie im Einvernehmen mit den betreffenden Kantonen zu verkaufen. Da auch der Bund gehalten ist, seinen Beitrag zur Umsetzung des Bundesgerichtsentscheides vom 28. März 2003 zu leisten, wird das VBS die Kantone auf Grundstücke des Dispositionsbestandes, die sich als Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende eignen, aufmerksam machen und wenn möglich mit dieser Zweckbestimmung an Kantone und Gemeinden verkaufen.

317. Die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ hat sich in den letzten Jahren hauptsächlich dem Problem der fehlenden Stand- und Durchgangsplätze gewidmet. Die Geschäftsstelle der Stiftung dient als Anlaufstelle für Fahrende und für betroffene Gemeinden und leistet in Einzelfällen Beratung, Vermittlung und Unterstützung bei Schwierigkeiten mit Stand- und Durchgangsplätzen. Auch die Radgenossenschaft arbeitet eng mit anderen Nomadenorganisationen zusammen und vermittelt zwischen den Behörden und den Fahrenden bei der Schaffung und beim Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen.

10. Rassendiskriminierung im Privatsektor (Ziffer 16 der Schlussbemerkungen)

318. *Der Ausschuss bittet um Informationen über die geltende Gesetzgebung hinsichtlich des Verbots der Rassendiskriminierung im Privatsektor, in Bereichen wie Beschäftigung, Unterkunft, Bildung, Gesundheitswesen und Zugang zu öffentlichen Einrichtungen.*

10.1. Allgemeines

319. Zur Frage des Diskriminierungsverbots und einer möglichen Drittwirkung auf das Verhältnis im Privatsektor kann grundsätzlich auf die Ausführungen im ersten Bericht (Rz. 57 ff.) sowie auf den 2./3. Bericht (Rz. 86 ff.) verwiesen werden.

320. Neben den grundrechtlichen Ansprüchen (BV, EMRK, UNO-Pakt II) bestehen in der Schweiz rechtliche Grundlagen, die Diskriminierungen im Rahmen bestehender Gesetze verhindern helfen. Gemäss Art. 35 Abs. 3 der BV sollen die Behörden dafür sorgen, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden. Somit können die Gerichte - etwa durch entsprechende Interpretation zivilrechtlicher Vorschriften in Privatrechtsverhältnissen und unter Rückgriff auf die Schutzpflicht des Staates – das Diskriminierungsverbot auch unter Privaten zur Geltung bringen.

321. Die schweizerische Privatrechtsordnung beruht auf der Privatautonomie. Im Obligationenrecht wird die Privatautonomie durch die Vertragsfreiheit konkretisiert, welche u.a. die Ab-

schlussfreiheit, die Partnerwahlfreiheit, die Inhaltsfreiheit, die Formfreiheit und die Aufhebungsfreiheit beinhaltet. Die Abschluss- und Partnerwahlfreiheit als Teilaspekte der Vertragsfreiheit können ausnahmsweise durch Kontrahierungspflichten eingeschränkt werden. Solche Kontrahierungspflichten beruhen entweder auf Vertrag oder auf gesetzlicher Grundlage. Im Grundsatz gestattet die Verfassung Privaten differenzierendes Verhalten auch an solchen Stellen, an denen es dem Staat als verfassungswidrige Ungleichbehandlung oder Diskriminierung verboten wäre.

322. Die direkte Wirkung von Diskriminierungsverboten unter Privaten ist, gemäss herrschender Praxis und Lehre, von einigen Sonderfällen abgesehen, grundsätzlich ausgeschlossen. Das Bundesgericht²⁴³ gelangt in einem neueren Urteil zur Auffassung, „dass sich bei Fehlen expliziter gesetzlicher Grundlagen ganz ausnahmsweise auch aus allgemeinen Prinzipien des Privatrechts ein Kontrahierungszwang ableiten lasse. Die sich ergebende Regel mündet in vier kumulativ geforderte Voraussetzungen“²⁴⁴:

- allgemeines und öffentliches Angebot der fraglichen Leistung
- die Leistung muss zum Normalbedarf gehören, praktisch jedermann zur Verfügung stehen und im Alltag in Anspruch genommen werden
- dem Interessenten fehlen aufgrund der starken Machtstellung des Anbieters zumutbare Ausweichmöglichkeiten zur Befriedigung seines Normalbedarfs
- es werden keine sachlich gerechtfertigten Gründe für die Verweigerung des Vertragsschlusses geltend gemacht.

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

324. Im privaten Bereich kennt das schweizerische Zivilrecht zudem den Persönlichkeitsschutz (Art. 28 ZGB), der nicht nur die sittliche Geltung des Menschen, sondern auch das berufliche und gesellschaftliche Ansehen erfasst. Eine rassistisch motivierte Verleumdung, die einer Verletzung der Menschenwürde gleichkommt, ist somit eine zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung.²⁴⁵

10.2. Beschäftigung

²⁴³ BGE 129 III 35.

²⁴⁴ BUCHER, Nicht „Kontrahierungspflicht“ – Schon eher Schutz vor Boykott, Recht 2003 Heft 3, Seiten 101 – 115.

²⁴⁵ CAPLAZI, „Wissenstransfer“ gegen Diskriminierung in der Arbeitswelt – Heft humanrights.ch Nr. 1, Juni 2004, S. 3.

325. Für das Arbeitsvertragsrecht kann zusätzlich folgendes festgehalten werden²⁴⁶:

326. Der Bundesrat hat bezüglich zwei parlamentarischen Vorstössen²⁴⁷ zum Thema rassistischer Diskriminierung in der Arbeitswelt verlauten lassen, dass einer konsequenten Umsetzung der bestehenden Möglichkeiten gegenüber einer spezifischen Diskriminierungsgesetzgebung in der Arbeitswelt Vorrang einzuräumen sei. Die Unternehmen und Sozialpartner sollten die Möglichkeit haben, innert nützlicher Frist freiwillig entsprechende Präventions- und Interventionsinstrumente zu entwickeln, bevor weitergehende gesetzliche Schritte geprüft würden. Zudem ist sie der Meinung, dass die Diskriminierungen auch mittels auf verschiedenen Ebenen angesiedelter Massnahmen zur Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern bekämpft werden müssen.

327. Bei Ehrverletzungen durch rassistisch motivierte Verleumdung im Arbeitsumfeld kann Art. 28 ZGB²⁴⁸ herangezogen werden. Der Schutz der Persönlichkeit ist sodann im Art. 6 des Arbeitsgesetzes (ArG) verankert.²⁴⁹ Der Arbeitgeber wird verpflichtet, alle nötigen Mittel zu ergreifen, um die persönliche Integrität der Angestellten zu schützen.

328. Art. 328 OR²⁵⁰ verpflichtet die Arbeitgeber, die Persönlichkeit der Beschäftigten zu achten und zu schützen, was den Schutz vor rassistischer Belästigung oder Mobbing und den Gleichbehandlungsgrundsatz mit einschliesst.

329. Art. 336 OR bezeichnet Kündigungen aufgrund persönlicher Eigenschaften, die weder einen Bezug zum Arbeitsverhältnis haben noch das Betriebsklima wesentlich beeinträchtigen, wie z.B. die ethnische Zugehörigkeit, als missbräuchlich. Weiter wird auf die aktualisierten Ausführungen des 2./3. Berichts (Rz. 87) verwiesen.

330. Anhand der oben genannten Bestimmungen wurden in zwei verschiedenen Fällen betreffend Nichteinstellung die Arbeitgeber von Arbeitsgerichten zur Bezahlung einer Genugtuung verurteilt. Diese haben Schweizer Bewerberinnen mit ausländischer Herkunft die Anstellung in ihren Betrieben wegen ihrer ursprünglichen Herkunft verweigert. Das Zürcher Gericht hat das Urteil auf Art. 28 ZGB gestützt und das Verhalten des Arbeitgebers als schwere Persönlichkeitsverletzung qualifiziert.²⁵¹ Das Arbeitsgericht Lausanne hat sein Urteil mit einer Verletzung des Persönlichkeitsschutzes im Arbeitsrecht, Art. 328 OR, begründet.²⁵²

²⁴⁶ EGGER / BAUER / KÜNZI, Möglichkeiten von Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt - Eine Bestandesaufnahme von Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten - Im Auftrag der Fachstelle für Rassismusbekämpfung des EDI, Bern, März 2003.

²⁴⁷ Interpellation BÜHLMANN CÉCILE vom 19. Juni 2003 „Rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt“ (03.3372) und Motion GRÜNE FRAKTION vom 17.12.2004 „Gesetz gegen rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt (04.3791).“

²⁴⁸ SR 210.

²⁴⁹ SR 822.11.

²⁵⁰ SR 220.

²⁵¹ Urteil Arbeitsgericht Zürich, vom 13. Januar 2006, AN05 04 01.

²⁵² Urteil Arbeitsgericht Lausanne, vom 1. Juni 2005.

331. Gesamtarbeitsverträge, welche ausdrücklich die Nichtdiskriminierung von Arbeitskräften mit Migrationshintergrund ansprechen, sind in der Schweiz noch wenig verbreitet. Grundsätze zur Nichtdiskriminierung werden in den Gesamtarbeitsverträgen der Post, der Swisscom und der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) angeführt. Die Verträge nennen neben dem Geschlecht oder dem Gesundheitszustand Merkmale wie Herkunft, Kultur, Sprache, Glaube oder die Lebensform als nicht zulässige Gründe für Diskriminierung. Die Post zählt sogar die Bereiche, in denen das Diskriminierungsverbot gilt, auf und nennt zudem Massnahmen der Umsetzung.²⁵³

332. Im Rahmen des Kredites „Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte“ hat die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) eine Studie zum Thema „Arbeitswelt ohne Diskriminierung“²⁵⁴ in Auftrag gegeben. Die Studie enthält eine Bestandesaufnahme der Antidiskriminierungsmassnahmen in der Arbeitswelt und schlägt konkrete Vorgehensweisen vor. Anlässlich einer Tagung an der hohe Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen sowie des Seco und des BBT teilnahmen, wurde diese Studie vorgestellt und öffentlich besprochen.

333. Die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) hat im November 2003 aufgrund einer Studie Empfehlungen zur Verbesserung der Integration von Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt erlassen. Aus der Sicht der EKA liegt es in der Verantwortung verschiedenster Akteure, sich für die Verbesserung der Situation von rechtmässig anwesenden Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt stark zu machen. Sowohl staatliche Institutionen wie auch Sozialpartner, und letztlich jeder einzelne Betrieb, sind aufgefordert, ihren Beitrag zu leisten. Als Grundsätze gelten die Gleichbehandlung schweizerischer und ausländischer Arbeitskräfte und die Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung bei der Ausbildung und im Berufsleben. Ausgehend von diesen Grundsätzen, die als Voraussetzung für eine Besserstellung ausländischer Arbeitskräfte verstanden werden, hat die Eidgenössische Ausländerkommission folgende konkrete Empfehlungen formuliert: Jugendlichen den Einstieg in die Berufswelt zu erleichtern, individuelle Qualifikationen zu fördern und damit die Stellensuche zu erleichtern und die Integration in den Betrieb zu fördern.²⁵⁵

10.3. Unterkunft

²⁵³ Möglichkeiten von Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt, Th. Egger/T. Bauer/K. Künzi, März 2003, S. 63.

²⁵⁴ Siehe FN 237.

²⁵⁵ Integration und Arbeit – Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA zur Verbesserung der Integration von Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt; November 2003 http://www.ekacfe.ch/d/Doku/Integration_Arbeit_Empfehlungen_2003_d.pdf.

334. Gegenwärtig ist auf dem Wohnungsmarkt die Nachfrage grösser als das Angebot.²⁵⁶ Dieser Umstand erlaubt es den Wohnungsvermietern, aus einer grossen Zahl von interessierten Mietern auszuwählen, was den ausländischen Interessenten die Suche erschweren könnte. Diesbezüglich ist der Fall eines Hauseigentümers bekannt, der in seinem Inserat ausdrücklich schrieb, dass „aus demoskopischen Gründen nur ein Schweizer Nachfolgemmieter“ gesucht werde.²⁵⁷ Verschiedene Projekte zur Verbesserung der Situation sind gestartet worden, unter anderem:

- Die Stadt Bern bietet seit längerem einen runden Tisch mit privaten Liegenschaftsverwaltern zu diesem Thema an und führt zudem Kurse für Hauswarte und Angestellte von Liegenschaftsverwaltungen durch zum Thema „Wie gehe ich um mit interkulturellen und rassistisch gefärbten Konflikten im Haus?“.²⁵⁸
- Im Kanton Zürich werden Schlüsselpersonen von Liegenschaftsverwaltungen sensibilisiert und weitere Projekte zur Verbesserung der Wohnzufriedenheit und der Lebensqualität in belasteten Nachbarschaften sind vorgesehen.²⁵⁹

335. Zu weiteren Projekten auf nationaler Ebene siehe weiter vorne Rz. 181 ff.

336. Auch im Mietrecht gelten die unter 10.1. erwähnten allgemeinen Ausführungen zu Ausgestaltung und Grenzen der Privatautonomie. Wegen Verletzung des Persönlichkeitsschutzes (Art. 28 ZGB) oder Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 2 ZGB) besteht die Möglichkeit der Betroffenen sich gegen rassistisch motivierte Kündigungen von Mietverträgen wehren zu können.

337. Trotz Vertragsfreiheit soll es einem Vermieter nicht erlaubt sein, aus unbestimmten Befürchtungen, einer Antipathie oder einer grundsätzlich negativen Einstellung gegen eine gewisse Kategorie von Menschen einen adäquaten Ersatzmieter abzulehnen, der ihm vom vorzeitig kündigenden Mieter vorgeschlagen worden ist. Das Bundesgericht hat Asylsuchende als zumutbare Ersatzmieter qualifiziert, die nicht einfach wegen ihres Rechtsstatus abgelehnt werden dürfen.²⁶⁰

10.4. Bildung

²⁵⁶ Der Wohnungsleerstand belief sich im Jahr 2003 in der Schweiz auf 0,91%. Speziell in den Agglomerationen sind tiefe Leerbestände zu verzeichnen. Im Kanton Genf ist die Leerbestandsquote auf 0,17% gesunken. Der Wohnungsmarkt auf einem Blick: Mai 2004, Bundesamt für Wohnungswesen, www.bwo.admin.ch.

²⁵⁷ www.espace.ch, Berner Zeitung, Bernhard Ott, „Nur für Schweizer Mieter“, 6. Juli 2004.

²⁵⁸ Welten unter einem Dach, Koordinationsstelle für Integration der Stadt Bern, www.bern.ch.

²⁵⁹ Domicil Wohnkultur – Dialog statt Konfrontation, www.domicilwohnen.ch.

²⁶⁰ BGE 119 II 36 ff., 38 f.; 117 II 156 ff., 159.

338. Die Kantone sind auf dem Gebiet des obligatorischen Schulwesens im wesentlichen souverän. Der Grundschulunterricht (Primar- und Sekundarschulunterricht I) ist obligatorisch und muss für alle Kinder, welche die öffentliche Schule besuchen, kostenlos sein. Die Eltern können sich jedoch dafür entscheiden, ihr Kind in einer Privatschule unterrichten zu lassen.²⁶¹ Die Zulassung des Kindes hängt dann von der Schule selbst ab, wobei die Privatautonomie zum Tragen kommt.

339. Nach Beendigung der obligatorischen Schulpflicht setzen 90% die Jugendlichen ihre Ausbildung fort. Auf der so genannten Sekundarstufe II gibt es zwei Richtungen: die allgemein bildende Richtung (Gymnasien und Diplomschulen²⁶²) und die berufsbildende Richtung. Der Tertiär-B-Bereich umfasst die höheren Fachschulen, die Berufsprüfungen und die höheren Fachprüfungen. Dieser Bereich ist dem Berufsbildungsgesetz unterstellt. Der Tertiär-A-Bereich, d.h. Universität, ETH und Fachhochschulen ist mehrheitlich dem öffentlichen Sektor zuzurechnen und somit auch dem öffentlichen Recht unterstellt.²⁶³ Die Berufsbildung hat in der Schweiz eine grosse Bedeutung, schliessen doch 2/3 der Jugendlichen eine solche Ausbildung ab. Einhergehend mit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in der Schweiz ist auch eine zunehmende Anspannung auf dem Berufsbildungsmarkt zu beobachten. Schwierigkeiten bei der Lehrstellensuche haben vor allem schulisch Schwächere sowie Schülerinnen und Schüler der letzten Migrationswelle.²⁶⁴ Am meisten betroffen sind Jugendliche aus den Balkanstaaten. Die Lehrstellensuche bei immigrierten Familien wird durch die mangelnde Beherrschung der Landessprache zusätzlich erschwert.²⁶⁵

340. In Anlehnung an eine von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) verwendete Untersuchungsmethode hat eine Studie den Diskriminierungsgrad gemessen, dem junge Ausländer ausgesetzt sind, wenn sie sich erstmals für eine Stelle bewerben.²⁶⁶ Trotz gleicher Qualifikationen haben junge, in der Schweiz eingeschulte Menschen mit Migrationshintergrund aus bestimmten Ländern deutlich weniger Chancen, eine Stelle auf dem Arbeitsmarkt zu finden, wenn deren Eltern aus Staaten ausserhalb der EU in die Schweiz eingewandert sind.

341. Der Bund ist sich dieser Problematik bewusst und hat Massnahmen zur Verbesserung der Chancen der Lehrstellensuchenden getroffen:

²⁶¹ Gemäss Angaben der EDK liegt der Anteil der Schülerinnen und Schüler auf der Primarstufe, die eine Privatschule besuchen, bei 2,3% und auf der Sekundarstufe I bei 5,4%. Aus Schweizer Beitrag für die Datenbank „Eurybase – the Information Database on Education Systems in Europe“ Stand 1.1.2001.

²⁶² Die Privatschulen dieser Stufe unterrichten etwa 11 % der Schülerinnen und Schüler; Angaben EDK, Eurybase vom 1.1.2001.

²⁶³ Der Anteil der Studierenden, die private Bildungseinrichtungen besuchen liegt bei 17.6%; Angaben EDK, Eurybase vom 1.1.2001.

²⁶⁴ Gemäss Bericht der Lehrstellensituation – Juni 2004, BBT.

²⁶⁵ Schlussbericht Task Force „Lehrstellen 2003“, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), 22. März 2004.

²⁶⁶ Forum Nr. 3/2004, ROSITA FIBBI, BÜLENT KAYA, ENTIENNE PIQUET, Quand s'appeler Pierre, Afrim ou Mehmet fait la différence, Seiten 38 – 41, Neuchâtel, Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, www.migration-population.ch.

342. Zum einen sollen Fachpersonen Jugendliche ohne Lehrstelle gezielt auf offene Angebote aufmerksam machen, sie beraten und an Unternehmungen vermitteln. Migrantinnen und Migranten werden gezielt durch Schlüsselpersonen ihres Kulturkreises betreut.

343. Seit einigen Jahren immigrieren vermehrt auch über sechzehnjährige Jugendliche in die Schweiz, welche altersmässig nicht mehr in die obligatorische Schule eingeschult werden können. Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) empfiehlt²⁶⁷, sog. Brückenangebote für diese Jugendlichen zwischen dem 15. und dem 21. Altersjahr einzurichten. Zweck dieser Übergangslösung ist es, die Jugendlichen mit gezielter zusätzlicher Unterstützung in Defizitbereichen in die regulären beruflichen Ausbildungen zu integrieren. Bei Lehrbetrieben und Berufsschulen soll zudem das Verständnis und die Sensibilität für die Situation der besagten Jugendlichen gefördert werden. Sofern die Bestimmungen der BBT-Empfehlungen eingehalten sind, unterstützt der Bund die Bildungsangebote der Kantone finanziell. Aus einer Umfrage des EDK an die Kantone geht hervor, dass fast ausnahmslos alle Kantone dieser Empfehlung nachkommen.

344. Zudem wurde als Aktionsprogramm der Lehrstellenbeschluss 2²⁶⁸ entwickelt, welcher eine Investition in zukunftsorientierte Projekte der Sekundarstufe 2 von Kantonen, Berufsverbänden, Institutionen sowie dem Bund darstellt. Das Aktionsprogramm dauerte von 2000 bis 2004, wobei 100 Millionen Franken für innovative Projekte bereitgestellt wurden. Unter anderem sollten damit die strukturellen Probleme auf dem Lehrstellenmarkt gelindert, das Lehrstellenangebot erhöht und die Gleichstellung von Mann und Frau gefördert werden. Das Aktionsprogramm wird durch das neue Berufsbildungsgesetz (BBG)²⁶⁹ abgelöst, welches am 1. Januar 2004 in Kraft getreten ist. Das neue BBG trägt dem markanten Wandel in der Berufs- und Arbeitswelt Rechnung und passt sich an neue Bedürfnisse an. Eine zentrale Aufgabe des Bildungswesens stellt die Integration der jungen Menschen sowie Erwachsenen mit verpassenen Bildungschancen in Wirtschaft und Gesellschaft dar. Steigende Anforderungen erfordern erweiterte Angebote für Begabte und Lernschwächere. So sollen auch praktisch ausgerichtete Bildungsangebote mit eigenem Qualifikationsprofil für schulisch Schwächere erarbeitet werden.

10.5. Gesundheitswesen

345. Migrantinnen und Migranten gehören mehrheitlich niedrigen sozialen Schichten oder benachteiligten Berufsgruppen an, was negative Auswirkungen auf deren Gesundheit hat. Die Unsicherheit über den Aufenthaltsstatus, besonders bei den illegalen Aufenthalterinnen und Aufenthaltern, führt zu einem erhöhten Gesundheitsrisiko. Zudem ist der Zugang zu den Dienstleistungen im Gesundheitsbereich für viele Migrantinnen und Migranten durch sprachli-

²⁶⁷ BBT – Empfehlung 2000 für Brückenangebote zwischen obligatorischer Schule und Berufsbildung, Bern, Mai 2000, www.bbt.admin.ch/berufsbil/publikat/transit/d/ofform.pdf.

²⁶⁸ SR 412.100.4.

²⁶⁹ SR 412.10.

che Barrieren, strukturelle und soziale Benachteiligungen wie Ausgrenzung und Diskriminierung, zusätzlich erschwert. Forschung und Praxis der vergangenen Jahre belegen, dass der Zugang zum Gesundheitssystem für die ausländische Bevölkerung, die rund 21% der schweizerischen Wohnbevölkerung ausmacht, häufig schlechter ist als für Einheimische.

346. Deshalb hat der Bund die Strategie „Migration und Gesundheit 2002 – 2007“²⁷⁰ als Resultat einer breiten Untersuchung im Migrationsbereich entwickelt. Der Bundesrat hat diese strategische Ausrichtung des Bundes für den Bereich Migration und Gesundheit im Sommer 2002 verabschiedet. Längerfristiges Ziel der Strategie ist die Schaffung eines Gesundheitswesens, welches auf die Bedürfnisse einer durch Migration veränderten Gesellschaft eingeht, um ihren Zugang zum Gesundheitswesen zu verbessern. Um diese Zugangsbarrieren zur regulären Gesundheitsversorgung abzubauen, werden Koordinationsstellen von Gesundheitsangeboten mit spezifischen Dienstleistungen für Migrantinnen und Migranten aufgebaut und Sprachmittler und interkulturelle Vermittler eingesetzt.

347. Die fünf Interventionsbereiche der Bundesstrategie „Migration und Gesundheit 2002 – 2007“ sind:

- Bildung (Aus-, Fort- und Weiterbildung)
- Information²⁷¹, Prävention und Gesundheitsförderung
- Gesundheitsversorgung
- Therapieangebot für Traumatisierte im Asylbereich
- Forschung (Grundlagen, Evaluation und Monitoring)

348. Doch wird der Bereich der Migration nicht nur auf die ansässige Bevölkerung mit gesichertem Aufenthaltsstatus reduziert. Auch Asylsuchende und illegal in der Schweiz lebende Personen ausländischer Herkunft stellen eine besondere Herausforderung im präventiven und im kurativen Bereich des Gesundheitswesens dar.²⁷² Der Bund hat den generellen Auftrag, sich für die Gesundheit der Bevölkerung, die auf Schweizer Territorium lebt, also Schweizerinnen und Schweizer sowie Personen mit ausländischem Pass, einzusetzen. Der Auftrag des Bundes hinsichtlich der Gesundheit der Migrationsbevölkerung orientiert sich an der generellen Zielsetzung des ganzheitlichen Gesundheitsansatzes. Drei Werte, die auch der hier vorgestellten Strategie zugrunde liegen, sind dabei wesentlich: Chancengleichheit, adäquate Leistungen und Selbstverantwortung.

²⁷⁰ Die Strategie wurde vom Bundesamt für Gesundheit in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Flüchtlinge, dem Bundesamt für Ausländerfragen (heute zusammengeführt im Bundesamt für Migration (BFM)) und der Eidgenössischen Ausländerkommission erarbeitet. Überarbeitete Version aufgrund der Ämterkonsultation (Februar 2002); <http://www.bbaktuell.ch/pdf/bba1925a.pdf>. Die Bundesstrategie wurde am 18. Mai 2005 vom Bundesrat um ein Jahr bis 2007 verlängert. Weitere Informationen zu Migration und Gesundheit finden Sie unter www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/00394.

²⁷¹ Die neu lancierte Website www.migesplus.ch bietet Fachpersonen aus dem Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbereich eine Übersicht über Gesundheitsinformationsmaterial in Migrationssprachen an.

²⁷² Bezüglich dem Recht auf öffentliche Gesundheitsvorsorge und ärztliche Betreuung von Sans-Papiers vgl. Rz. 184 f.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass eine migrationsspezifische Öffnung des gesamtschweizerischen Gesundheitssystems angestrebt wird, um die Herausforderungen und Probleme dieser Menschengruppen anzugehen, die sozial und wirtschaftlich benachteiligt sind. Es sind in der Regel in erster Linie nicht kulturelle Unterschiede die besondere Massnahmen im Bereich Migration und Gesundheit erfordern, sondern Kommunikationsprobleme und Defizite aufgrund der sozialen Position. Zudem können von einer entsprechenden Öffnung und Sensibilisierung des Gesundheitssystems auch marginalisierte Gruppen von Einheimischen profitieren, die zum Teil mit sehr ähnlichen Problemen konfrontiert sind.²⁷³

10.6. Zugang zu öffentlichen Einrichtungen

349. Zur Frage des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen kann grundsätzlich auf die Ausführungen im 2./3. Bericht (Ziffer 213 ff.) verwiesen werden.

350. Die Leistungsverweigerung nach Art. 261 bis Abs. 5 StGB ist der idealtypische Fall von Rassendiskriminierung. Es handelt sich um den Tatbestand, dass jemand „eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion verweigert“. Voraussetzung ist, dass die betreffende Sach- oder Dienstleistung öffentlich angeboten wird. Es handelt sich um einen quasi-öffentlichen Bereich, der nicht mehr vom Schutz der Privatsphäre umfasst wird. Wegen der besonderen Beweisschwierigkeiten – rassistische Beweggründe werden im Verfahren für gewöhnlich bestritten – existieren kaum Verurteilungen auf diesem Gebiet. Die Praxis hat zweifellos erhebliche Mühe, dem Täter nachzuweisen, dass er die von ihm angebotene Leistung einem Interessenten gerade wegen dessen Rasse, Ethnie oder Religion verweigert habe.

351. In einzelnen Fällen haben sich die Strafverfolgungsbehörden mit dem Tatbestand der Leistungsverweigerung auseinandergesetzt. Dabei ging es meist um die Verweigerung des Einlasses in einen Club. Die Verweigerung einer für die Allgemeinheit bestimmten Leistung gegenüber bestimmten Gruppen ist nicht strafbar, wenn sie aus sachlich gerechtfertigten Gründen erfolgt. Was genau unter einem sachlich gerechtfertigten Grund zu verstehen ist, ist in der Praxis noch nicht abschliessend entschieden. Eine Verweigerung ist insbesondere dann problematisch, wenn Angehörige einer Bevölkerungsgruppe nicht durch bisheriges ungebührliches Verhalten negativ aufgefallen sind.

11. Artikel 14 des Übereinkommens (Ziffer 17 der Schlussbemerkungen)

²⁷³ Forum Nr. 3/2004, SPANG / HANSELMANN, Bundesstrategie „Migration und Gesundheit 2002-2006“: Struktureller Ansatz unter Berücksichtigung der Zielgruppen, Seiten 21 – 26, Neuchâtel, Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, www.migration-population.ch/fileadmin/sfm/publications/f/03_forum.pdf.

352. *Der Ausschuss begrüsst den eingeleiteten Prozess innerhalb der Organe der Exekutive im Hinblick auf die Formulierung der in Artikel 14 des Übereinkommens vorgesehenen freiwilligen Erklärung und ermutigt den Mitgliedstaat, dieses Unternehmen zu Ende zu führen.*

353. Die Schweiz hat mit Datum vom 19. Juni 2003 das Individualbeschwerdeverfahren gemäss Art. 14 anerkannt. Die EKR bietet den betroffenen Personen, Anlauf- und Beschwerdestellen sowie Anwältinnen und Anwälten über das Vorgehen einer Mitteilung eine Beratung an.²⁷⁴

12. Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban (Ziffer 18 der Schlussbemerkungen)

354. *Der Ausschuss empfiehlt dem Mitgliedstaat bei der Durchführung der Bestimmungen des Übereinkommens, namentlich derjenigen in Bezug auf Artikel 2 bis 7, in der internen Rechtsordnung den relevanten Stellen der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban Rechnung zu tragen und in seinem nächsten periodischen Bericht Informationen zu den Aktionsplänen und zu anderen getroffenen Massnahmen zur Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban auf nationaler Ebene zu erteilen.*

355. Die Schweiz hat sich aktiv und erfolgreich an der Vorbereitung und Durchführung der Weltkonferenz gegen Rassismus beteiligt. Die Teilnahme der Schweiz an der Weltkonferenz war weder Anfang noch Ende eines Prozesses, sondern ein Schritt unter vielen. Sie ist dabei, die Instrumente zum Schutz gegen Diskriminierung, Sensibilisierung und zur Prävention auszubauen. Die Umsetzung der Resultate der Weltkonferenz bedarf daher nicht eines neu zu konzipierenden Aktionsplanes. Es geht vielmehr darum, vor dem Hintergrund der Erfahrungen von Durban Bestehendes kritisch zu hinterfragen und entsprechend Prioritäten zu setzen.

356. In einem ersten Schritt wurde bis Ende 2002 der Text der politischen Deklaration und der Aktionsplan der Weltkonferenz auf Deutsch und Französisch in gedruckter Form und auch über das Internet publiziert.

357. Aufgrund der Diskussionen und Ergebnisse von Durban hat die Fachstelle²⁷⁵ vier Hauptthemen herausgearbeitet, die sie in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen in den folgenden Jahren prioritär berücksichtigen wird:

1. Potentielle Opfer schützen und stärken, professionelle Prävention und Intervention bei Konflikten sowie Aufbau und Professionalisierung von Organisationen sog. „targeted groups“ wie z.B. Menschen dunkler Hautfarbe oder Fahrende: Die Fachstelle hat den Auf-

²⁷⁴ <http://www.edi.admin.ch/ekr/beratung/00556/00558/index.html?lang=fr>.

²⁷⁵ Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) ist von der Schweiz beauftragt worden, die Umsetzungsmassnahmen zu koordinieren.

trag, in Zusammenarbeit mit Kantonen und Privaten, ein Netzwerk von Anlauf- und Beratungsstellen für Opfer rassistischer Diskriminierung und in Konfliktsituationen aufzubauen. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramm „Integration und Ausschluss“ (NFP 51) werden sich drei Projekte spezifisch mit der Aufarbeitung der Geschichte der Diskriminierung der Fahrennden in der Schweiz befassen.

2. Aufbau eines systematischen Monitorings rassistischer Diskriminierung: Die Fachstelle hat von der Regierung das Mandat erhalten, die Möglichkeiten für ein solches Monitoring zu prüfen und dabei die Zusammenarbeit mit entsprechenden europäischen Bemühungen sicherzustellen. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms „Rechtsextremismus: Ursachen und Gegenmassnahmen“ (NFP 40+) wird voraussichtlich ein Pilotprojekt in diese Richtung unterstützt.
3. Prävention von Diskriminierung und Integration Migrierender: Der Bund ist sich der Aufgaben in diesem Bereich bewusst und unterstützt die Kantone massgeblich bei ihren Bemühungen. Zuständig ist das Bundesamt für Migration und die Ausländerkommission (EKA).
4. Neuen Formen des Rassismus entgegentreten: Der Bundesrat ist sich der Gefahren des Rechtsextremismus, nicht nur durch gewaltbereite Jugendliche, bewusst. Eine Arbeitsgruppe des EJPD hat dazu konkrete Vorschläge erarbeitet. Zudem hat der Bundesrat ein Forschungsmodul eingerichtet mit dem Ziel, eine Reihe von Projekten zu diesen Themen im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramm „Rechtsextremismus: Ursachen und Gegenmassnahmen“ (NFP 40+) zu erarbeiten.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz/Absätze
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (SR 831.10)
AHV / IV	Alters- und Hinterlassenenversicherung / Invalidenversicherung
ANAG	Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.20)
ArG	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (SR 822.11)
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts (<i>zitiert</i> : nach Jahr und/oder Bd., S.)
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31)
Aufl.	Auflage
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (02.024)
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (SR 412.10)
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFA	Bundesamt für Ausländerfragen
BFM	Bundesamt für Migration
BfS	Bundesamt für Statistik (Statistisches Jahrbuch der Schweiz)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (172.220.1)
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)
BüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (SR 141.0)
BüPF	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 6. Oktober 2000 (SR 780.1)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVE	Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung vom 20. Juni 2003 (SR 312.8)
BVO	Verordnung des Bundesrates vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21)
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit

	vom 21. März 1997 (SR 120)
CAT	Ausschuss gegen die Folter der Vereinten Nationen
CPT	Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
Dok., Doc.	Dokument, Dokumentation
E.	Erwägung (in BGE)
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolerance
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Erziehungsdirektorenkonferenz
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKA	Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)
EU	Europäische Union
f., ff.	Folgende
FN	Fussnote
Fr.	Schweizer Franken
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
FZA	Freizügigkeitsabkommen
GfS	Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
Kap.	Kapitel
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren
KV	Kantonsverfassung
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10)
lit.	litera/Buchstabe
Mio.	Million
MStG	Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (SR 321.0)
NFP	Nationalforschungsprogramm
NGOs	Non-Governmental Organizations (nicht-staatliche Organisationen)
Nr., no.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OHG	Opferhilfegesetz vom 4. Oktober 1991 (SR 312.5)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Rz.	Randziffer

S.	Seite
SBE	Stiftung Bildung und Entwicklung
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung, seit 1904
sog.	Sogenannt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
SVP	Schweizerische Volkspartei
u.a.	unter anderem, und andere
UBI	Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNO	United Nations Organization (Vereinte Nationen)
UNO-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.1)
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2)
v.a.	vor allem
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.32)
vgl.	Vergleiche
VInta	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer vom 13. September 2000 (SR 142.205)
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (Band [Jahr], Nummer)
ZAG	Bundesgesetz über die Anwendung von Zwang im Ausländerrecht und beim Transport von Personen im Auftrag der Bundesbehörden
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer(n)