



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Siebter, achter und neunter 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

Bern, 30. November 2012

INHALTSÜBERSICHT

INHALTSÜBERSICHT	3
INHALTSVERZEICHNIS	4
Einleitung	11
Erster Teil: Allgemeine Informationen	13
1 Entwicklung der Bevölkerungsstruktur	13
2 Verfassungs- und gesetzesrechtliche Rahmenbedingungen	15
3 Allgemeine Politik im Kampf gegen die Rassendiskriminierung	23
Zweiter Teil: Artikelweise Überprüfung der Umsetzung der Artikel 2 bis 7 des Übereinkommens	48
1 Artikel 1: Definition der Rassendiskriminierung	48
2 Artikel 2: Verurteilung der Rassendiskriminierung	50
3 Artikel 3: Verurteilung der Apartheid	51
4 Artikel 4: Massnahmen zur Bestrafung bestimmter rassendiskriminierender Akte	53
5 Artikel 5: Beseitigung der Rassendiskriminierung, namentlich in den Bereichen bestimmter Menschenrechte	56
6 Artikel 6: Garantie eines wirksamen Rechtsbehelfs	77
7 Artikel 7: Massnahmen in den Bereichen Unterricht, Erziehung, Kultur und Information	78
Dritter Teil: Stellungnahme zu den Schlussbemerkungen des Ausschusses vom 14. August 2008	83
1 Allgemeines	83
2 Fortwährende feindliche Haltung gegenüber gewissen Minderheiten (Ziffer 7 der Schlussbemerkungen)	83
3 Föderalismus (Ziffer 8 der Schlussbemerkungen)	85
4 Umfassende Antidiskriminierungsgesetzgebung und Fehlen eines nationalen Aktionsplans (Ziffer 9 der Schlussbemerkungen)	86
5 Fehlen einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution (Ziffer 10 der Schlussbemerkungen)	88
6 Fehlen einer umfassenden Definition direkter und indirekter Rassendiskriminierung (Ziffer 11 der Schlussbemerkungen)	89
7 Informationen über Massnahmen der Kantone (Ziffer 12 der Schlussbemerkungen)	90
8 Vorbehalt zu Art. 2 des Übereinkommens (Ziffer 13 der Schlussbemerkungen)	91
9 Racial Profiling (Ziffer 14 der Schlussbemerkungen)	93
10 Vorbehalt zu Art. 4 des Übereinkommens (Ziffer 15 der Schlussbemerkungen)	94
11 Polizeigewalt (Ziffer 16 der Schlussbemerkungen)	95
12 Ausländer- und Asylgesetzgebung (Ziffer 17 der Schlussbemerkungen)	102
13 Einbürgerungsverfahren (Ziffer 18 der Schlussbemerkungen)	105
14 Die Fahrenden (Ziffer 19 der Schlussbemerkungen)	109
15 Ratifizierung der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990 (Ziffer 20 der Schlussbemerkungen)	115
16 Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban (Ziffer 21 der Schlussbemerkungen)	116
17 Ratifizierung der Vertragsänderung in Art. 8 Abs. 6 des Übereinkommens (Ziffer 22 der Schlussbemerkungen)	118
18 Veröffentlichung des Berichts und der Schlussbemerkungen (Ziffer 23 der Schlussbemerkungen)	118
19 Einbezug von Organisationen der Zivilgesellschaft und weiterer Akteure (Ziffer 24 der Schlussbemerkungen)	119
20 Weitere Empfehlungen zuhanden des Vertragsstaates (Ziffern 25–27 der Schlussbemerkungen)	119
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	120
ANHÄNGE	124

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSÜBERSICHT	3
INHALTSVERZEICHNIS	4
Einleitung	11
Erster Teil: Allgemeine Informationen	13
1 Entwicklung der Bevölkerungsstruktur	13
1.1 Ständige ausländische Wohnbevölkerung	13
1.2 Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Nationalität 2007–2010	13
1.3 Internationale Einwanderung	13
1.4 Asyl	14
1.5 Sprachliche Minderheiten	14
1.6 Religiöse Minderheiten	15
1.7 Ethnische Minderheiten	15
2 Verfassungs- und gesetzesrechtliche Rahmenbedingungen	15
2.1 Unterzeichnung und Ratifikation internationaler Abkommen	16
2.2 Revisionen der Bundesverfassung	16
2.3 Revision von Bundesgesetzen im Überblick	18
2.3.1 Strafgesetz- und Strafprozessrecht	18
2.3.2 Zivil- und Zivilprozessrecht	18
2.4 Weitere gesetzgeberische Anpassungen und Änderungen	19
2.4.1 Migrationsgesetzgebung	19
a) Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)	19
b) Asylgesetz (AsylG)	20
2.4.2 Weitere Revisionen im öffentlichen Recht	22
2.5 Gesetzgeberische Änderungen auf kantonaler Ebene	22
3 Allgemeine Politik im Kampf gegen die Rassendiskriminierung	23
3.1 Allgemeine Bemerkungen	23
3.2 Nationale Minderheiten	23
3.2.1 Sprachliche Minderheiten	23
3.2.2 Religiöse Minderheiten	24
a) Jüdische Gemeinschaft	28
b) Muslimische Gemeinschaften	30
3.2.3 Die Minderheit der Fahrenden	33

3.3	Ausländische Bevölkerung	33
3.3.1	Hinweise zur Migrationspolitik	33
3.3.2	Asylpolitik	34
3.3.3	Integrationspolitik	35
3.3.4	Sans-Papiers	35
3.4	Aktivitäten gegen Rassismus	36
3.4.1	Auf internationaler Ebene	36
3.4.2	Auf nationaler Ebene	36
a)	Fachstelle für Rassismusbekämpfung	36
aa)	Finanzhilfen für Projekte gegen Rassismus und für die Menschenrechte	37
bb)	Finanzhilfen für Projekte im Schulbereich und in der Menschenrechtsbildung	37
cc)	Rechtsinstrumente gegen Diskriminierung	37
dd)	Verbesserung der Datenlage	39
ee)	Rechtsextremismus	39
ff)	Verankerung des Diskriminierungsschutzes in der Integrationspolitik	40
gg)	Beteiligung am Programm <i>Projets urbains</i>	40
hh)	Rassismus und rassistische Diskriminierung im Sport	40
b)	Weitere Bundesstellen	42
aa)	Fachstelle Extremismus in der Armee	42
bb)	Bundesamt für Gesundheit – Nationales Programm Migration und Gesundheit 2008-2013	42
c)	Ausserparlamentarische Kommissionen	43
aa)	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR	43
bb)	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM	44
3.4.3	Auf kantonaler und kommunaler Ebene	45
Zweiter Teil: Artikelweise Überprüfung der Umsetzung der Artikel 2 bis 7 des Übereinkommens		48
1	Artikel 1: Definition der Rassendiskriminierung	48
2	Artikel 2: Verurteilung der Rassendiskriminierung	50
2.1	Allgemeines zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und b: Gleichbehandlungsgebot durch staatliche Behörden	50
2.2	Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a: Das Problem der Diskriminierung unter Ausländern und der Vorbehalt der Schweiz zugunsten ihrer Immigrationspolitik	51

2.3	Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c und d: Das Diskriminierungsverbot und seine Geltung unter Privaten	51
2.4	Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e: Förderung integrationistischer Organisationen und Bewegungen	51
3	Artikel 3: Verurteilung der Apartheid	51
4	Artikel 4: Massnahmen zur Bestrafung bestimmter rassendiskriminierender Akte	53
4.1	Artikel 4 Buchstabe a: Die Strafbestimmungen von Art. 261 ^{bis} StGB und Art. 171c MStG	53
4.1.1	Strafrechtliche Verfolgung und Rechtsprechung der Gerichte	53
4.1.2	Weitere Hinweise auf die Praxis	54
4.2	Artikel 4 Buchstabe b: Verbot rassendiskriminierender Organisationen und Propagandatätigkeiten	55
5	Artikel 5: Beseitigung der Rassendiskriminierung, namentlich in den Bereichen bestimmter Menschenrechte	56
5.1	Artikel 5 Buchstabe a: Recht auf Gleichbehandlung vor den Gerichten und allen sonstigen Organen der Rechtspflege	56
5.2	Artikel 5 Buchstabe b: Recht auf Sicherheit der Person und staatlichen Schutz	57
5.3	Artikel 5 Buchstabe c: Politische Rechte	58
5.4	Artikel 5 Buchstabe d: Sonstige Bürgerrechte	58
5.4.1	Artikel 5 Buchstabe d Ziffer 1: Das Recht auf Bewegungsfreiheit und freie Wahl des Aufenthaltsortes innerhalb der Staatsgrenzen	58
5.4.2	Artikel 5 Buchstabe d Ziffer ii: Das Recht, jedes Land einschliesslich des eigenen zu verlassen und in das eigene Land zurückzukehren	59
5.4.3	Artikel 5 Buchstabe d Ziffer iii: Das Recht auf Staatsangehörigkeit	59
5.4.4	Artikel 5 Buchstabe d Ziffer iv: Das Recht auf Ehe und auf freie Wahl des Ehegatten	59
a)	Recht auf Ehe	59
b)	Recht auf freie Wahl des Ehegatten	60
5.4.5	Artikel 5 Buchstabe d Ziffer v: Das Recht auf Eigentum	60
5.4.6	Artikel 5 Buchstabe d Ziffer vi: Das Recht zu erben	60
5.4.7	Artikel 5 Buchstabe d Ziffer vii: Das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit	61
a)	Recht auf Äusserung und Betätigung religiöser Überzeugungen	61
b)	Konfessionell neutrale öffentliche Schulen	61
5.4.8	Artikel 5 Buchstabe d Ziffer vii: Das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäusserung	61

5.4.9 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer ix: Das Recht, sich friedlich zu versammeln und friedliche Vereinigungen zu bilden	61
5.5 Artikel 5 Buchstabe e: Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	62
5.5.1 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer i: Das Recht auf Arbeit	63
a) Das Recht auf Arbeit	63
b) Freie Wahl des Arbeitsplatzes	64
c) Gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen	64
d) Das Recht auf gleiches Entgelt für gleiche Arbeit und das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung	66
e) Das Recht auf Schutz vor Arbeitslosigkeit	66
5.5.2 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer ii: Gewerkschaftliche Rechte	67
5.5.3 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer iii: Das Recht auf Wohnung	67
5.5.4 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer iv: Das Recht auf öffentliche Gesundheitsvorsorge und soziale Sicherheit	70
a) Das Recht auf öffentliche Gesundheitsvorsorge und ärztliche Betreuung	70
b) Das Recht auf soziale Sicherheit und Dienstleistungen	71
5.5.5 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer v: Das Recht auf Erziehung und Ausbildung	72
5.5.6 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer vi: Das Recht auf eine Teilnahme an kulturellen Tätigkeiten	75
5.6 Artikel 5 Buchstabe f: Das Recht auf Zugang zu jedem Ort oder Dienst, der für die Öffentlichkeit vorgesehen ist	76
6 Artikel 6: Garantie eines wirksamen Rechtsbehelfs	77
7 Artikel 7: Massnahmen in den Bereichen Unterricht, Erziehung, Kultur und Information	78
7.1 Massnahmen in Unterricht und Erziehung	78
7.2 Medien	80
7.2.1 Schweizerischer Presserat	80
7.2.2 Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen UBI	81
7.2.3 Schweizer Radio und Fernsehen	82
7.3 Studien, Publikationen und Tagungen zum Thema Rassismus	82
Dritter Teil: Stellungnahme zu den Schlussbemerkungen des Ausschusses vom 14. August 2008	83
1 Allgemeines	83
2 Fortwährende feindliche Haltung gegenüber gewissen Minderheiten (Ziffer 7 der Schlussbemerkungen)	83
3 Föderalismus (Ziffer 8 der Schlussbemerkungen)	85

4	Umfassende Antidiskriminierungsgesetzgebung und Fehlen eines nationalen Aktionsplans (Ziffer 9 der Schlussbemerkungen)	86
5	Fehlen einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution (Ziffer 10 der Schlussbemerkungen)	88
6	Fehlen einer umfassenden Definition direkter und indirekter Rassendiskriminierung (Ziffer 11 der Schlussbemerkungen)	89
7	Informationen über Massnahmen der Kantone (Ziffer 12 der Schlussbemerkungen)	90
8	Vorbehalt zu Art. 2 des Übereinkommens (Ziffer 13 der Schlussbemerkungen)	91
8.1	Allgemeine Bemerkungen über Zulassung und Aufenthalt	91
8.2	Familiennachzug und Aufenthaltsrecht	92
9	Racial Profiling (Ziffer 14 der Schlussbemerkungen)	93
10	Vorbehalt zu Art. 4 des Übereinkommens (Ziffer 15 der Schlussbemerkungen)	94
11	Polizeigewalt (Ziffer 16 der Schlussbemerkungen)	95
11.1	Einsetzung unabhängiger Beschwerdeorgane	96
11.2	Disziplinar- und Strafverfahren gegen Polizeiübergriiffe	97
11.3	Ausbau der Polizeiausbildung	98
11.4	Rekrutierung von Angehörigen von Minderheiten für die Polizei	100
11.5	Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum UNO-Übereinkommen gegen Folter	101
12	Ausländer- und Asylgesetzgebung (Ziffer 17 der Schlussbemerkungen)	102
13	Einbürgerungsverfahren (Ziffer 18 der Schlussbemerkungen)	105
14	Die Fahrenden (Ziffer 19 der Schlussbemerkungen)	109
14.1	Allgemeine Bemerkungen	109
14.2	Anerkennung, Organisation und Unterstützung der Jenischen in der Schweiz	110
14.3	Jenische Sprache	111
14.4	Schule und Ausbildung von jenischen Kindern mit fahrender Lebensweise	111
14.5	Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende	112
15	Ratifizierung der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990 (Ziffer 20 der Schlussbemerkungen)	115
16	Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban (Ziffer 21 der Schlussbemerkungen)	116
17	Ratifizierung der Vertragsänderung in Art. 8 Abs. 6 des Übereinkommens (Ziffer 22 der Schlussbemerkungen)	118
18	Veröffentlichung des Berichts und der Schlussbemerkungen (Ziffer 23 der Schlussbemerkungen)	118

19 Einbezug von Organisationen der Zivilgesellschaft und weiterer Akteure (Ziffer 24 der Schlussbemerkungen)	119
20 Weitere Empfehlungen zuhanden des Vertragsstaates (Ziffern 25–27 der Schlussbemerkungen)	119
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	120
ANHÄNGE	124

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) empfohlen, ihren am 14. November 2010 fälligen siebten und achten periodischen Bericht, in Form eines einzigen Berichtes zu unterbreiten.³ Aufgrund der zwischenzeitlichen Verzögerung wurde die Zusammenlegung mit dem folgenden neunten Bericht genehmigt.

3. Der vorliegende Bericht wurde im Einklang mit den revidierten Richtlinien des *UNO-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung* (nachfolgend *Ausschuss* genannt) erstellt, wobei auf das Verfassen eines neuen *Common Core Documents* verzichtet wurde.⁴ Für die wichtigsten demographischen, ökonomischen und sozialen Kennzahlen und eine Beschreibung des politischen Systems der Schweiz wird daher auf das Basis-Dokument über die Schweiz verwiesen.⁵

4. Der kombinierte siebte, achte und neunte periodische Bericht deckt den Zeitraum vom August 2008 bis Dezember 2011 ab. Statistische Angaben sind grundsätzlich auf dem Stand Ende Dezember 2010; wo möglich, werden aktuellere Daten beigezogen und entsprechend vermerkt. Er folgt dem konsolidierten vierten, fünften und sechsten periodischen Bericht⁶, welcher dem Ausschuss am 8. und 11. August 2008 durch die Schweizer Delegation präsentiert wurde⁷. Bei Gegebenheiten, die im Vergleich zu einer früheren Berichtsperiode keine Änderung erfahren haben, wird auf den jeweiligen Bericht verwiesen.

5. 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 letzten Berichts in den durch das Übereinkommen geregelten Bereichen.

¹ AS 1995 1163 f.; BBl 1992 III 269.

² SR 0.104.

³ Schlussbemerkungen vom 14. August 2008 (UNO Doc. CERD/C/CHE/60/CO/6), Paragraph 27.

⁴ CERD/C/2007/1.

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

⁶ UNO-Version des periodischen Berichts der Schweiz vom 14. November 2006 (UN Doc. CERD/C/CHE/6).

⁷ Vgl. die Wortprotokolle der 1892. und 1893. Sitzung des Ausschusses vom 8. und 11. August 2008 (UN Doc. CERD/C/SR. 1892 und 1893).

- Der zweite Teil stellt diese Entwicklung im Zusammenhang mit den einzelnen Bestimmungen des Übereinkommens dar und beinhaltet eine aktualisierte Kommentierung zu den Artikeln 1 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.

6. Der Bericht wurde durch die *Direktion für Völkerrecht DV* des *Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA* gemeinsam mit der *Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB* des *Eidgenössischen Departements des Innern EDI* erstellt. Die weiteren betroffenen Fachstellen der Bundesverwaltung wurden im Rahmen einer Ämterkonsultation begrüsst. Die *Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR* und die *Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM* sowie unabhängige Organisationen der Zivilgesellschaft erhielten die Möglichkeit, sich zum Bericht zu äussern und eigene Berichte einzureichen.

7. Der Bericht ist in Deutsch, Französisch und Italienisch publiziert und auf der Website des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten und der Fachstelle für Rassismusbekämpfung abrufbar.⁸

⁸ <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/human/humri/humrtr/humrep.html>

Erster Teil: Allgemeine Informationen

8. Im ersten Teil wird die Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz seit der Unterbreitung des letzten periodischen Berichts kurz dargestellt. Danach folgen erste allgemeine Hinweise über die zwischenzeitliche Entwicklung der Rechtslage sowie ein Überblick über die gegenwärtige Politik der Schweizer Behörden im Kampf gegen alle Formen von Rassendiskriminierung.

1 Entwicklung der Bevölkerungsstruktur

1.1 Ständige ausländische Wohnbevölkerung

9. Die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz erreichte am Jahresende 2010 den Stand von 7 870 134 Einwohnern/-innen, wovon 22.4% ausländische Staatsangehörige waren. Im Jahr 2010 nahm die ständige ausländische Wohnbevölkerung gegenüber dem Vorjahr um 40 354 (2.3%) auf 1 766 277 Personen zu, wobei die Zahl der Niedergelassenen nur leicht anstieg, jene der Aufenthalter/innen jedoch deutlicher (+5.8%). Das Verhältnis von Ausländerinnen zu Ausländern lag bei 53.1% zu 46.9%.

1.2 Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Nationalität 2007–2010

10. Fast zwei Drittel der Ausländer/innen (62.4% bzw. 1 101 501 Personen) stammen aus einem Mitgliedsland der EU-27 und der EFTA. Mit 287 130 Personen repräsentierten die Italiener/innen 2010 weiterhin die stärkste Einzelnationalität, gefolgt von den Staatsangehörigen aus Deutschland (263 271 Personen) und Portugal (212 586 Personen). Die Zahl der Personen aus dem ehemaligen Serbien und Montenegro (inkl. Kosovo) war 2010 erneut rückläufig. Ende 2010 machten sie gut ein Zehntel (10.3%) der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung der Schweiz aus. Die entsprechenden Tabellen finden sich im Anhang 1.

1.3 Internationale Einwanderung

11. Ende Dezember 2011 lebten insgesamt 1 772 279 Ausländer/innen in der Schweiz. Die meisten von ihnen (1 147 185) stammen aus den EU-27/EFTA-Staaten. Ihr Bestand stieg 2011 mit 4.1 Prozent leicht stärker an als im Vorjahr (2010: 3.3 Prozent).

12. Der Bestand der Personen aus den übrigen Ländern lag Ende Dezember 2011 bei 625 094 Personen und hat gegenüber dem Vorjahr um ein Prozent zugenommen. Diese Entwicklung entspricht der Zuwanderungspolitik des Bundesrates und dem Zulassungssystem im Ausländergesetz, wonach aus Nicht-EU-Staaten nur noch besonders qualifizierte Erwerbstätige rekrutiert werden können.

13. 2011 sind insgesamt 142 471 Ausländer/innen in die Schweiz eingewandert (2010: 134 171). Die Zahl der Auswanderungen ist gegenüber dem Vorjahr leicht zurückgegangen. 64 038 Ausländer/innen sind 2011 aus der Schweiz ausgewandert (2010: 65 523).

14. Bei den Staatsangehörigen aus Deutschland war die Zuwanderung mit 12 601 Personen am stärksten; gefolgt von Portugal (+11 018), Kosovo (+8923), Frankreich (+4370) und Eritrea

(+2575). Am stärksten rückläufig dagegen ist die Bevölkerungszahl von Staatsgehörigen aus Serbien (-10 386), Bosnien und Herzegowina (-1053), Kroatien (-1011), Sri Lanka (-941) und der Türkei (-452), was den Trend der letzten Jahre bestätigt. Die entsprechenden Tabellen finden sich im Anhang 1.

1.4 Asyl

15. Im Jahr 2011 ist die Zahl der Asylgesuche gegenüber dem Vorjahr um rund 45 Prozent auf 22 551 gestiegen. Das ist der höchste Gesuchseingang seit 2002. Wichtigstes Herkunftsland war Eritrea mit 3356 Gesuchen, gefolgt von Tunesien (2574) und Nigeria (1895). Der starke Anstieg von Asylsuchenden ist vor allem auf die Krise in Nordafrika und die seit März 2011 offene Migrationsroute nach Europa zurückzuführen.

16. 2011 wurden 19 467 Asylgesuche erstinstanzlich geregelt (1223 weniger als im Jahr 2010). 3711 Personen erhielten Asyl. Die Anerkennungsquote liegt damit bei 21 Prozent und ist im Vergleich zum Vorjahr um 17.7 Prozent gestiegen. 3621 asylsuchende Personen konnten 2011 bereits dem zuständigen Dublin-Staat überstellt werden; 9461 Personen sind behördlich kontrolliert auf dem Luftweg aus der Schweiz ausgereist. Weitere Informationen in tabellarischer Form finden sich im Anhang 1.

1.5 Sprachliche Minderheiten

17. Die neusten statistischen Angaben zu den wichtigsten Sprachen stammen aus dem Jahr 2000, als die letzte eidgenössische Volkszählung stattfand. Offizielle Landessprachen sind das Deutsche, das von 63.7% der Bevölkerung gesprochen wird, das Französische (20.4%), das Italienische (6.5%) und das Rätoromanische (0.5%); 8.9% der Bevölkerung sprechen weitere Sprachen.

18. Der Anteil der slawischen Sprachen blieb insgesamt zwar stabil, nahm jedoch zu gegenüber den Sprachen mit lateinischen Wurzeln: Im Jahr 2000 sprachen 1.5% der Bevölkerung eine slawische Sprache des ehemaligen Jugoslawien, 1.3% sprachen Albanisch, 1.2% Portugiesisch, 1.1% Spanisch, 1% Englisch und 2.9% eine andere Sprache. Die überwiegende Mehrheit der Ausländer/innen beherrschen eine der Landessprachen und 62.3% benutzen sie als Hauptsprache.

19. Die Schweiz ist 1997 der *Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitssprachen* (SR 0.441.2) beigetreten. Sie hat das Rätoromanische und das Italienische als Regional- oder Minderheitensprachen im Sinne der Charta definiert und das Jenische als nicht territorial gebundene Sprache anerkannt. Seit 1999 ist die Schweiz zudem Vertragsstaat des *Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten* (siehe nachfolgend Ziffer 23). Gemäss der auslegenden Erklärung, die die Schweiz bei der Ratifikation abgegeben hat, sind als nationale Minderheiten namentlich die sprachlichen Minderheiten anerkannt, dazu zählen die rätoromanische und die italienischsprachige Minderheit.

1.6 Religiöse Minderheiten

20. Die jüngsten Daten zur Religionszugehörigkeit stammen ebenfalls aus der eidgenössischen Volkszählung 2000. Zu diesem Zeitpunkt stellten die römisch-katholischen (41.8%) und die protestantischen (33%) Gläubigen noch immer die beiden grössten Religionsgruppen der Schweiz 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 christlich-orthodoxer und muslimischer Religionsgemeinschaften (vgl. Teil 1, Kap. 3.2.2.).

21. Die Anzahl der Muslime/-innen ist sehr stark gewachsen: innert zehn Jahren von 152 200 auf 310 800 Personen (4.3% der Wohnbevölkerung). Diese Verdoppelung der Anzahl Muslime/-innen erklärt sich in erster Linie mit den Wanderungsströmen aus Kosovo, Bosnien und Herzegowina, der Republik Mazedonien und der Türkei. Einwanderungen aus Serbien und Montenegro, aus Bosnien und 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 (0.3%) ist dagegen stabil geblieben.

22. Seit 2010 wird jährlich eine Strukturerhebung bei 200 000 Personen durchgeführt, in deren Rahmen namentlich Informationen über Sprache und Religion gesammelt werden. Die ersten Resultate der Strukturerhebung 2010 werden im Juni 2012 vorliegen. Um diese Ergebnisse zu präzisieren, ist eine thematische Stichprobenerhebung zu Sprache, Religion und Kultur vorgesehen. Diese wird erstmals 2014 bei 10 000 Personen durchgeführt, und ihre Resultate werden im Dezember 2015 veröffentlicht. Sie soll alle fünf Jahre durchgeführt werden.

1.7 Ethnische Minderheiten

23. Im Rahmen des *Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten* (SR 0.441.1) anerkennt die Schweiz die Fahrenden (s. dazu Teil 3, Kap. 14, Stellungnahme zu Ziffer 19 der Schlussbemerkungen des Ausschusses) und die jüdische Gemeinschaft (s. dazu Teil 1, Kap. 3.2.2.) als nationale Minderheiten.

2 Verfassungs- und gesetzesrechtliche Rahmenbedingungen

24. Die allgemeinen Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen für den Kampf gegen den Rassismus wurden in den vorgängigen Berichten beschrieben.⁹ Im nachfolgenden Kapitel werden nur die in der Zwischenzeit revidierten oder neu eingeführten relevanten Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen kurz aufgeführt. Auf einschlägige Entwicklungen wird im 2. oder 3. Teil näher eingegangen.

⁹ Vgl. zweiter und dritter Bericht CERD und Basis-Dokument, sub Ziffer 21 ff.

2.1 Unterzeichnung und Ratifikation internationaler Abkommen

25. Während der Berichtsperiode hat die Schweiz die Ratifikation folgender Übereinkommen vorgenommen oder geprüft:

- Die Schweiz ratifizierte 2008 das *Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* (SR 0.108.1), das Einzelpersonen und Personengruppen die Möglichkeit bietet, sich bei Verletzung von Rechten aus dem Übereinkommen an den Ausschuss zu wenden, wenn die innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft sind. Während der Berichtsperiode wurde dieses Verfahren nicht für eine Beschwerde gegen ein letztinstanzliches Urteil eines Schweizer Gerichts genutzt.
- Am 21. Januar 2011 unterzeichnete die Schweiz das *Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen ICED*. Es ist nach dem Vorbild anderer internationaler Menschenrechtsverträge gegliedert: Neben zahlreichen materiellen Bestimmungen – insbesondere hinsichtlich Prävention und Wiedergutmachung – sieht das Übereinkommen umfangreiche Mittel zur Umsetzung vor. Die Vorbereitungen für seine Ratifikation sind angelaufen.
- Der Beitritt zum *Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen* wird zurzeit geprüft. Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 15. April 2011 abgeschlossen.

2.2 Revisionen der Bundesverfassung

26. Seit 2008 wurden die folgenden Volksinitiativen vom Stimmvolk angenommen, welche zu entsprechenden Verfassungsänderungen führten:

- Volk und Stände haben die **Volksinitiative „Für die Ausschaffung krimineller Ausländer“** am 28. November 2010 mit 52.9% der Stimmen angenommen. Die Initiative will erreichen, dass Ausländer/innen, die wegen bestimmter Straftaten verurteilt wurden oder die missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben, alle Aufenthaltsansprüche verlieren und ausgewiesen werden. Die betroffenen Personen sollen zudem mit einem Einreiseverbot belegt und bei Missachtung dieses Einreiseverbots oder bei einer anderen rechtswidrigen Einreise bestraft werden. Eine Übergangsbestimmung der Bundesverfassung sieht vor, dass der Gesetzgeber die neuen Verfassungsbestimmungen innert fünf Jahren auf Gesetzesstufe konkretisiert. Eine Arbeitsgruppe erarbeitete vier Varianten zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung. Am 23. Mai 2012 hat der Bundesrat zwei Varianten zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen in die Vernehmlassung geschickt. Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise hatten Gelegenheit, sich zu den beiden Umsetzungsvorschlägen des Bundesrates zu äussern.¹⁰ In der Folge wird der Bundesrat über das weitere Vorgehen beschliessen. Was die aktuelle Situation betrifft, so hat die *Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM* 2010 die Studie „Wegweisen. Ausschaffen. Ein Grundlagenbericht zu den ausländerrechtlichen Folgen der Straffälligkeit“ veröffentlicht. Diese Studie gibt Einblick in die heutige Praxis der Kantone.
- Die **Volksinitiative „Gegen den Bau von Minaretten“** wurde am 29. November 2009 mit einer Mehrheit von 57.5% angenommen. Der Bundesrat und die grosse Mehrheit beider

¹⁰ Vgl. Medienmitteilung EJPD, 23. Mai 2012.

Kammern des Parlaments hatten die Ablehnung der Initiative empfohlen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sind dieser Empfehlung jedoch nicht gefolgt. Im Bewusstsein, dass diese Annahme als Zeichen der zunehmenden Diskriminierung der muslimischen Bevölkerung und der Intoleranz gegenüber Muslimen gewertet werden könnte, bemühte sich der Bundesrat bereits im Vorfeld der Initiative um Transparenz und Information und wies insbesondere darauf hin, dass Initiativen in der Schweiz von Einzelpersonen lanciert werden können und daher nicht zwingend die Position der Landesregierung oder des Parlamentes reflektieren.¹¹ Ein besonderes Anliegen des Bundesrates war es, den Dialog mit den Angehörigen der muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz zu intensivieren (s. dazu Teil 1, Kapitel 3.2.2). Gegen das Minarett-Verbot gingen mehrere Beschwerden beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ein, welcher aber aufgrund mangelnder Klagelegitimation nicht darauf eingetreten ist.¹²

Im Vorfeld der Abstimmung sorgte nicht nur das Ziel der Initiative, sondern sorgten auch die Abstimmungsplakate der Befürworter/innen der Initiative für eine öffentliche Debatte. Mehrere Städte baten die *Eidgenössische Kommission für Rassismusbekämpfung EKR* um ein Gutachten zum allfälligen rassistischen Gehalt dieser Plakate. Die Kommission kam zum Schluss, dass die Plakate zwar aufgrund der höheren Gewichtung der Meinungsfreiheit wohl nicht gegen die Antirassismus-Strafnorm (Art. 261^{bis} StGB) verstossen, in der Tat aber Vorurteile nähren und suggerieren, dass von der muslimischen Gemeinschaft als solcher eine Gefahr ausgehe. Gestützt auf diese Einschätzung entschieden sich daraufhin einige Städte, die entsprechenden Plakate im öffentlichen Raum zu verbieten. Andere bezeichneten sie öffentlich als diskriminierend¹³.

27. Da beide Initiativen völkerrechtliche Verpflichtungen verletzen, lösten sie eine breite Debatte über die schweizerische Regelung der Volksinitiativen aus. In Antwort auf entsprechende parlamentarische Vorstösse kam der Bundesrat zum Schluss, dass eine materielle Vorprüfung und strengere Gültigkeitsvoraussetzungen für Volksinitiativen zu einer besseren Vereinbarkeit von Verfassungsvorlagen mit dem Völkerrecht beitragen könnten.¹⁴

28. Nach geltendem Verfassungsrecht muss die Bundesversammlung eine Volksinitiative lediglich dann für ungültig erklären, wenn sie den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts widerspricht. Die heutige Vorprüfung der Bundeskanzlei beschränkt sich deshalb im Wesentlichen auf formelle Aspekte. Dieses Verfahren könnte durch eine vom Bundesamt für Justiz und der Direktion für Völkerrecht gemeinsam vorgenommene materielle Vorprüfung erweitert werden. Die Initianten/-innen würden vor Beginn der Unterschriftensammlung eine behördliche Stellungnahme erhalten, ob die Verfassungsvorlage mit dem Völkerrecht vereinbar ist. Das positive oder negative Ergebnis der Vorprüfung würde gemäss bundesrätlichem Vorschlag auf dem Unterschriftenbogen vermerkt.

¹¹ Vgl. Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Kathy Ricklin 09.3221, 13. Mai 2009.

¹² Zulässigkeitsentscheide Ligue des Musulmans de Suisse und andere und Ouardiri gegen die Schweiz vom 28. Juni 2011 (Nr. 66274/09 und Nr. 65840/09).

¹³ Medienmitteilung der EKR vom 7. Oktober 2009:

<http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=29408>

¹⁴ Zusatzbericht des Bundesrates zu seinem Bericht vom 5. März 2010 über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, 30. März 2011 (BBl 2011 3613).

29. Damit würde jedoch nicht verhindert, dass Volksinitiativen zustande kommen, die mit dem Völkerrecht nicht vereinbar sind. Der Bundesrat schlägt deshalb als zweite Massnahme vor, dass das Parlament auch Volksinitiativen, die den Kerngehalt der verfassungsrechtlichen Grundrechte verletzen, für ungültig erklären soll. Davon betroffen wäre beispielsweise eine Volksinitiative für die Wiedereinführung der Todesstrafe, weil sie das Recht auf Leben in seinem Kerngehalt verletzen würde. Hingegen wäre die 2009 angenommene Minarett-Initiative in Anwendung dieses Kriteriums nicht für ungültig erklärt worden.

30. Das Parlament debattierte im Februar 2012 über die Vorschläge und beauftragte den Bundesrat, eine konkrete Gesetzes- bzw. Verfassungsvorlage zu deren Umsetzung zu erarbeiten.

2.3 Revision von Bundesgesetzen im Überblick

2.3.1 Strafgesetz- und Strafprozessrecht

31. Im Rahmen der Umsetzung des *Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes* und um die wirksame, transparente und lückenlose Strafverfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Kriegsverbrechen besser zu gewährleisten, änderte die Schweiz ihr Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0) sowie ihr Militärstrafgesetz (MStG, SR 321.0). Mit der Revision, die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, wurden unter anderem der Schutzbereich des Tatbestands des Völkermordes auf soziale und politische Gruppen ausgedehnt, der neue Tatbestand der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und eine detaillierte Definition von Kriegsverbrechen geschaffen. Die Schweiz hat das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs bereits im Jahr 2001 ratifiziert. Nachdem in einem ersten Schritt die unmittelbar erforderlichen gesetzlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit mit dem internationalen Strafgerichtshof (ICC) erlassen worden waren, wurde in diesem zweiten Schritt nun das Schweizer Strafrecht umfassend an das Römer Statut angepasst (zu weiteren Anpassungen des Strafgesetzbuches siehe die Ausführungen unter Teil 2, Kapitel 4).

32. Die neue *Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007* (StPO; SR 312.0) ersetzt die 26 kantonalen Strafprozessordnungen sowie das Gesetz über die Bundesrechtspflege und trat am 1. Januar 2011 in Kraft. Die neue Strafprozessordnung sieht namentlich eine Stärkung der Verteidigungsrechte, mehr Rechte für Opfer und eine Erweiterung des Zeugenschutzes vor. Ein separates Gesetz regelt die Jugendstrafverfahren und stellt den Schutz und die erzieherischen Aspekte in den Vordergrund. Die Aufhebung der Rechtszersplitterung dient der Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit und ermöglicht eine wirksamere Bekämpfung der Kriminalität.

2.3.2 Zivil- und Zivilprozessrecht

33. Die relevantesten Entwicklungen im Zivilrecht sind die neuen Bestimmungen zu den Heiratsvoraussetzungen, welche im Teil 2, Kapitel 5.4.4 näher erläutert werden.

34. Per 1. Januar 2011 ist die *Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008* (ZPO, SR 272) in Kraft getreten, welche die bisherigen 26 kantonalen Zivilprozessgesetze aufhebt. Die neue Zivilprozessordnung vereinheitlicht und vereinfacht die Rechtsdurchsetzung

von Zivilansprüchen. In Art. 89 ZPO ist allgemein eine Verbandsklage zur Geltendmachung von Verletzungen der Persönlichkeit von bestimmten Personengruppen vorgesehen, welche gerade auch eine wirksamere Durchsetzung von zivilrechtlichen Abwehransprüchen bei sämtlichen Persönlichkeitsrechtsverletzungen ermöglicht.

2.4 Weitere gesetzgeberische Anpassungen und Änderungen

2.4.1 Migrationsgesetzgebung

35. Am 24. September 2006 nahm das Volk das neue *Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005* (AuG; SR 142.20) und die Revision des *Asylgesetzes vom 26. Juni 1998* (AsylG; SR 142.31) an.¹⁵ Die Umsetzung erfolgte gestaffelt: Das erste Massnahmenpaket trat am 1. Januar 2007 in Kraft; die übrigen Bestimmungen der Teilrevision des Asylgesetzes sowie das neue Ausländergesetz und die Ausführungsverordnungen traten am 1. Januar 2008 in Kraft¹⁶.

a) Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

36. Bis zum 1. Januar 2008 waren die wichtigsten Bestimmungen der Ausländergesetzgebung in Verordnungen des Bundesrates enthalten. Mit dem Inkrafttreten des AuG wird die Rechtsstellung der Ausländer/innen umfassender geregelt, womit die politische Legitimation der Ausländerregelung erhöht wird.

37. Während das *Abkommen über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999* (FZA; SR 0.142.112.681) seit dem 1. Juni 2002 den Personenverkehr mit den EU- und EFTA-Staaten regelt, gilt das AuG vor allem für Personen aus Drittstaaten. Es ist allerdings auch anwendbar in Bereichen, die vom Freizügigkeitsabkommen nicht erfasst sind oder für die das AuG günstigere Regelungen vorsieht.

38. Das AuG verbessert die Rechtsstellung zahlreicher Ausländer/innen, etwa durch die Ausdehnung der Möglichkeit des Familiennachzuges auf Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung sowie auf Studierende beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen, wie z.B. das Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung. Zudem besteht im Fall der Auflösung der Familiengemeinschaft der Anspruch des Ehegatten und der Kinder einer Person mit Schweizerischer Staatsangehörigkeit oder mit einer Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung weiter, wenn die Ehegemeinschaft mindestens drei Jahre bestanden hat und die Integration erfolgreich ist. Liegen schwerwiegende persönliche Gründe vor (zum Beispiel im Fall ehelicher Gewalt), kann die Aufenthaltsbewilligung vor Ablauf dieser Frist erteilt werden. Das AuG legt zudem eine Reihe von Grundsätzen für die Integration fest und führt für den Familiennachzug ein Fristensystem ein, das eine frühe Integration der Kinder fördern soll.

¹⁵ BBl 2006 9455

¹⁶ AS 2007 5437

39. In Erfüllung ihrer Verpflichtungen als Mitgliedstaat des Schengen-Raums¹⁷ hat die Schweiz das AuG auf den 1. Januar 2011 revidiert, um es der EU-Richtlinie über die Rückführung anzupassen.¹⁸ Die Richtlinie soll eine Mindestharmonisierung der Verfahren gewährleisten, die für Personen mit unbefugtem Aufenthalt aus Nicht-Schengen-Staaten (Drittstaaten) gelten. Sie enthält unter anderem Vorschriften über den Erlass von Wegweisungsverfügungen, die Inhaftierung zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs, die Rückführung oder Ausschaffung sowie den Erlass von Einreiseverboten. Sie verbessert die Zusammenarbeit zwischen Schengen-Staaten beim Vollzug von Wegweisungen in Drittstaaten. Durch die Vereinheitlichung der Verfahren wird beispielsweise die Organisation und Durchführung von gemeinsamen Sonderflügen vereinfacht. Einheitliche Verfahren verringern zudem das Risiko, dass die einzelnen Staaten aufgrund von unterschiedlichen Regelungen auch unterschiedlich von der illegalen Migration betroffen sind. Überdies wurde aufgrund der Richtlinie die Höchstdauer der Ausschaffungshaft, die das AuG auf 24 Monate festgelegt hatte, auf 18 Monate gesenkt.

40. Um insbesondere das Integrationsrecht für alle verbindlicher und gegenseitiger gestalten, schickte der Bundesrat im November 2011 eine Vorlage zur Teilrevision des AuG und zur Anpassung von fünf Bundesgesetzen in Vernehmlassung. Die geplanten Anpassungen bilden einen grundlegenden Teil des vom Bundesrat verabschiedeten Integrationsplans. Bund und Kantone wollen die Integrationsförderung mittels kantonaler Integrationsprogramme (KIP) auf gemeinsame Ziele ausrichten und die finanziellen Mittel um bis zu 40 Millionen Franken erhöhen. Der Integrationsdialog mit allen wichtigen Partnern soll intensiviert werden.

41. Was die Sans-Papiers anbetrifft, so hat der Bundesrat einen Änderungsentwurf zur Verordnung zur Durchführung des AuG in die Vernehmlassung geschickt, dessen Ziel es ist, jugendlichen Sans-Papiers eine Berufslehre zu ermöglichen (siehe dazu auch Teil 3, Kap. 5.5.5).

b) Asylgesetz (AsylG)

42. Die vom Parlament am 16. Dezember 2005 angenommene Teilrevision des Asylgesetzes trat am 1. Januar 2008 integral in Kraft (Teile des Gesetzes waren bereits am 1. Januar 2007 in Kraft getreten).¹⁹

43. Wie das Ausländergesetz wurde auch das Asylgesetz im Rahmen der *Abkommen von Schengen und Dublin*²⁰ und der nachfolgenden Weiterentwicklungen punktuell angepasst. Am 26. Mai 2010 hat die Schweizer Regierung die Botschaft zu seiner erneuten Teilrevision verabschiedet. Die im Revisionsentwurf enthaltenen Vorschläge sollen in erster Linie eine Beschleunigung und effizientere Ausgestaltung des Asylverfahrens bewirken:

¹⁷ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (SAA, SR 0.362.31).

¹⁸ Richtlinie 2008/115/EG vom 16. Dezember 2008.

¹⁹ Die im Rahmen dieser Revision vorgenommenen Änderungen sind im vierten, fünften und sechsten periodischen Bericht aufgeführt, den die Schweiz im September 2006 vorgelegt hat (BBI 2010 4455, BBI 2011 7325).

²⁰ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (DAA, SR 0.142.392.68)

- Das Nichteintretensverfahren wird künftig nur in folgenden Fällen angewandt: i) Dublin-Verfahren; ii) Wegweisungen in einen sicheren Drittstaat; iii) wenn Asylsuchende ausschliesslich medizinische oder wirtschaftliche Gründe für das Gesuch angeben. In allen anderen Fällen wird ein materielles Verfahren durchgeführt.
- Personen, die einzig wegen Wehrdienstverweigerung oder Desertion ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden, werden in der Schweiz nicht als Flüchtlinge anerkannt und erhalten kein Asyl. Ist der Vollzug der Wegweisung jedoch unzulässig, weil z. B. im Herkunftsstaat eine unmenschliche Behandlung droht, werden diese Personen in der Schweiz vorläufig aufgenommen.
- Missbräuchliche politische Tätigkeiten in der Schweiz, die ausschliesslich zur Begründung der Flüchtlingseigenschaft dienen, werden strafrechtlich sanktioniert.
- Die Möglichkeit, auf einer schweizerischen Vertretung im Ausland ein Asylgesuch zu stellen, wird aufgehoben.
- Für Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche wird ein schriftliches Verfahren eingeführt, das die Bearbeitung beschleunigen soll. Personen, die ein Mehrfachgesuch einreichen, erhalten Nothilfe. Dies galt bereits vorher für Personen, die ein Wiedererwägungsgesuch einreichen.

44. Am 23. September 2011 verabschiedete die Schweizer Regierung eine Zusatzbotschaft zur Änderung des Asylgesetzes. Die zusätzlichen Vorschläge bezwecken eine Vereinfachung und Beschleunigung des Asylverfahrens sowie eine punktuelle Verbesserung des Rechtsschutzes der Asylsuchenden:

- Einführung einer Vorbereitungsphase im Rahmen des Asylverfahrens, während derer nach Möglichkeit alle für die Behandlung des Asylgesuchs notwendigen Vorabklärungen zu treffen sind; so wird das Verfahren rascher durchgeführt werden können;
- Asylsuchende mit einer verfahrensrelevanten gesundheitlichen Beeinträchtigung werden sich durch vom Bund beauftragtes medizinisches Fachpersonal kostenlos untersuchen lassen können. Sie sind verpflichtet, spätestens bei der Anhörung zu den Asylgründen jegliche ihnen bekannte gesundheitliche Beeinträchtigung, die für das Asyl- oder Wegweisungsverfahren relevant sein könnte, vorzubringen;
- im Beschwerdeverfahren werden punktuelle Verbesserungen beim Rechtsschutz vorgenommen;
- ein regelmässiger Informationsaustausch zwischen dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD und dem Bundesverwaltungsgericht BVGer bezüglich der Koordination und der administrativen Prozesse der erst- und zweitinstanzlichen Verfahren ist vorgesehen.

Alle diese Änderungen sind verfassungs- und völkerrechtskonform. Zum Zeitpunkt der Berichterstattung wurden sie vom Parlament erörtert.

45. Im Übrigen ist das Asylgesetz wiederholt geändert worden, um es der Rückführungsrichtlinie anzupassen²¹ und ein Informationssystem für die Bearbeitung der Personendaten Asylsuchender, die in den Empfangszentren und den Unterkünften an Flughäfen gesammelt werden, einzuführen.

2.4.2 Weitere Revisionen im öffentlichen Recht

46. Seit dem letzten Bericht wurde das *Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter* (SR 150.1) angenommen. Dies geschah in Anwendung des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum *Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984* (SR 0.105). Das Bundesgesetz trat am 1. Januar 2010 in Kraft.

47. Das *Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts* (Bürgerrechtsgesetz BÜG; SR 141.0) wurde am 25. September 2009 dahingehend geändert, dass die Frist für die Nichtigkeitsklärung der Einbürgerung ausgedehnt wurde. Diese Änderung trat am 1. März 2011 in Kraft. Am 4. März des gleichen Jahres verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Totalrevision dieses Gesetzes, welche in der Hauptsache folgende Ziele verfolgt:

- Herstellung einer weitgehenden Kohärenz mit dem Ausländergesetz bezüglich Anforderungen an den Integrationsgrad und die Sprachkenntnisse;
- Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen, um sicher zu stellen, dass nur gut integrierte Ausländer/innen das Schweizer Bürgerrecht erhalten;
- Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen;
- Reduktion des administrativen Gesamtaufwandes durch Vereinfachung und Harmonisierung der Abläufe und Klärung der Rollen von Kanton und Bund im Einbürgerungsverfahren.

48. Im Jahr 2009 erliess der Bundesrat die *Verordnung über Menschenrechts- und Antirassismusprojekte vom 14. Oktober 2009* (SR 151.21), die sich auf Artikel 7 des *Internationalen Übereinkommens vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung* (CERD; SR 0.104) stützt. Diese Verordnung trat am 1. Januar 2010 in Kraft und regelt die Finanzierung von Antirassismusprojekten durch die Bundesbehörden.

2.5 Gesetzgeberische Änderungen auf kantonaler Ebene

49. Nach dem letzten Bericht haben die Kantone Luzern und Schwyz eine Gesamtüberarbeitung ihrer Verfassungen vorgenommen. Die beiden neuen Verfassungen enthalten kein ausdrückliches Diskriminierungsverbot, doch sie garantieren alle in der Bundesverfassung verankerten Grundrechte und damit auch das Diskriminierungsverbot.²²

²¹ Richtlinie 2008/115/EG vom 16. Dezember 2008.

²² § 10 Abs. 2 KV LU (SR 131.213): „Die Grundrechte sind nach Massgabe der Bundesverfassung gewährleistet.“; § 10 KV SZ (in Erwartung der eidgenössischen

Diese bundesrechtlichen Garantien gelten auch ohne ausdrückliche Erwähnung in den kantonalen Rechtsordnungen.

50. Die meisten Kantone nahmen dennoch ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot in ihre Verfassung auf. Entsprechende Bestimmungen sind zurzeit in den Verfassungen der folgenden Kantone enthalten: *Zürich* (Art. 11 Abs. 2), *Bern* (Art. 10 Abs. 1, 2. Satz), *Uri* (Art. 11 Abs. 2), *Nidwalden* (Art. 2 Abs. 2), *Genf* (Art. 15 Abs. 2), *Glarus* (Art. 4 Abs. 2), *Freiburg* (Art. 9 Abs. 1, 2^{ème} phr.), *Basel-Stadt* (§ 8 Abs. 2), *Basel-Landschaft* (§ 7 Abs. 2), *Schaffhausen* (Art. 11 Abs. 1, 2. Satz), *Appenzell Ausserrhoden* (Art. 5 Abs. 2), *Aargau* (§ 10 Abs. 2), *Tessin* (Art. 7 Abs. 1), *Waadt* (Art. 10 Abs. 2), *Wallis* (Art. 3 Abs. 2), *Neuenburg* (Art. 8 Abs. 1, 2. Satz) und *Jura* (Art. 6 Abs. 2).

51. In den meisten Kantonen sind mit der Entwicklung der Integrationspolitik auf Bundesebene entsprechende gesetzliche Massnahmen auf kantonaler Ebene getroffen worden oder vorgesehen. Wo diese bisher nicht existierten, werden neue Integrationsgesetze geschaffen, welche den Diskriminierungsschutz teils explizit erwähnen.

3 Allgemeine Politik im Kampf gegen die Rassendiskriminierung

3.1 Allgemeine Bemerkungen

52. In ihrer Antwort auf eine Anfrage des UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte bezüglich der Umsetzung der *Deklaration und des Aktionsprogramms von Durban* bekräftigte die Schweizer Regierung ihre Haltung, dass rassistische Diskriminierung eine schwere Menschenrechtsverletzung darstellt.²³ Sie betrachtet ihr Engagement bezüglich Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit als Daueraufgabe und ist der Überzeugung, dass neben den zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren dem Staat eine wichtige präventive Rolle zukommt. Diese Haltung wird namentlich durch die im Teil 1, Kapitel 3.4 aufgeführten Massnahmen und Projekte konkretisiert.

3.2 Nationale Minderheiten

3.2.1 Sprachliche Minderheiten

53. An dieser Stelle wird auf den 2./3. periodischen Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, den Vierten Bericht der Schweiz zur *Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen* vom Dezember 2009 (SR 0.441.2), den Dritten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des *Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten* vom Januar 2012 (SR 0.441.1), sowie auf Teil 3, Kapitel 14 (Stellungnahme zu Ziffer 19 der Schlussbemerkungen des Ausschusses) verwiesen.

Gewährleistung): „Der Kanton gewährleistet die Grundrechte, die in der Bundesverfassung und dem für die Schweiz verbindlichen Völkerrecht verankert sind.“

²³ Antwort der Schweiz auf die Anfrage der Hochkommissarin für Menschenrechte bezüglich Abs. 191 a) des Aktionsprogramms von Durban, Bern, 26. Mai 2011.

3.2.2 Religiöse Minderheiten

54. Die Religionslandschaft der Schweiz ist vielfältig. Neben traditionellen Bekenntnissen (römisch-katholische Kirche, christkatholische Kirche, reformierte Kirche, Freikirchen, israelitische Gemeinschaft) kamen mit der Arbeitsmigration und dem Auseinanderbrechen Jugoslawiens und der Sowjetunion seit den 1970er-Jahren viele Angehörige weiterer Religionsgemeinschaften in die Schweiz (orthodoxe, muslimische, hinduistische, buddhistische Gemeinschaften, usw.). Faktisch ist somit in der Schweiz jedes religiöse Bekenntnis minoritär.

55. Rechtlich stützt sich die Schweizer Religionspolitik auf die folgenden Pfeiler:

- *Glaubens- und Gewissensfreiheit* für alle religiösen Bekenntnisse (Art. 15 BV) und damit verbunden die *religiöse und konfessionelle Neutralität* des Bundes: Die Bundesverfassung garantiert allen Bewohnern/-innen der Schweiz die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Das eigene Bekenntnis, die Ausübung einer Religion, ihre Vermittlung an Dritte sowie der jederzeitige freie Ein- und Austritt in eine bzw. aus einer religiösen Gemeinschaft ist innerhalb der allgemeinen Grundrechtsschranken garantiert. Es steht auch jedermann offen, im Rahmen der Vorschriften des Zivilgesetzbuches eine religiöse Gemeinschaft als privatrechtlichen Verein mit Rechtspersönlichkeit zu begründen (Vereinigungsfreiheit in Art. 23 BV).
- *Föderalistische Ausgestaltung der Beziehungen von Religionsgemeinschaften und Staat* (Art. 72 Abs. 1 BV): Es liegt in der Kompetenz der Kantone, ihre Beziehung zu den Religionsgemeinschaften zu regeln. Sie können zum Beispiel Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich²⁴ oder als Religionsgemeinschaften von öffentlichem Interesse anerkennen und die Voraussetzungen dafür festlegen. Sie können aber auch gänzlich auf eine Anerkennung verzichten. Die Kantone *Basel-Land, Basel-Stadt, Bern, Luzern, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Freiburg, Solothurn, Jura, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, Graubünden, Aargau, Tessin, Waadt* und *Wallis* sehen die Möglichkeit der Anerkennung anderer als in der Verfassung bereits anerkannter Religionsgemeinschaften vor.²⁵ In den übrigen Kantonen existieren keine Verfassungsbestimmungen, welche die Möglichkeit der Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften vorsehen. Zwei Kantone sehen keine öffentlich-rechtliche Anerkennung einer Glaubensgemeinschaft vor (*Neuenburg* und *Genève*). In diesen Kantonen gelten für die Glaubensgemeinschaften die Bestimmungen des Privatrechts (insbesondere Konstituierung als Verein).

Die in der Verfassung festgelegte kantonale Zuständigkeit erlaubt es, Fragen des Zusammenlebens pragmatisch anzugehen und im gegenseitigen Einverständnis lokal angepasste Lösungen zu suchen (beispielsweise für die Einrichtung von Friedhöfen und Grabfeldern, die Erteilung von Religionsunterricht, Konflikte zwischen Schulpflicht und religiös verstandenen Geboten, beim Bau von Gebetshäusern, usw.).

²⁴ Die öffentlich-rechtliche Anerkennung umfasst nicht die Anerkennung als Staatsreligion, sondern nur die Gewährung von gewissen Rechten wie beispielsweise das Recht, eine Steuer zu erheben oder in staatlichen Schulen Religionsunterricht zu erteilen.

²⁵ Jüngstes Beispiel: Im Februar 2012 beschloss der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt nach einer intensiven Debatte, der Neuapostolischen Kirche NAK die kantonale Anerkennung zuzusprechen (wobei im Gegensatz zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung die Gemeinschaft weiterhin privatrechtlich organisiert bleibt). Dies u.a. auch mit dem Argument, dass sie damit besser in den interreligiösen Dialog eingebunden werde.

- *Wahrung des religiösen Friedens als gemeinsame Kompetenz des Bundes und der Kantone* (Art. 72 Abs. 2 BV): Diese Bestimmung erlaubt es Bund und Kantonen, Massnahmen zur Wahrung des öffentlichen Friedens zwischen den Angehörigen der Religionsgemeinschaften treffen. Wenn allfällige Spannungen eine nationale oder gar internationale Dimension aufweisen, ist aber der Bund zuständig.
- *Strafrechtliche Ahndung*: Gemäss Artikel 261 des *Schweizerischen Strafgesetzbuches* vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) ist die Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit unter Strafe gestellt. Artikel 261^{bis} StGB schützt Personen und Gruppen von Personen vor Diskriminierung aufgrund ihrer religiösen Zugehörigkeit.

56. Im Rahmen ihrer internationalen Verpflichtungen empfängt die Schweiz regelmässig Beauftragte internationaler Organisationen. So hat der Vorsitzende der *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa OSZE* vom 7. bis 9. November 2011 drei persönliche Vertreter für Fragen der Toleranz und der Nichtdiskriminierung in die Schweiz entsandt, um sich über die Bemühungen zur Vermeidung von Intoleranz und Diskriminierung von religiösen Minderheiten zu informieren.²⁶ Deren Schlussbericht vom 24. Januar 2012 befasst sich mit rechtlichen Aspekten, Rassismus, Antisemitismus, Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen, sowie mit dem Minarettverbot, der Situation der Fahrenden und anderen Formen von Diskriminierung. Grundsätzlich lobt der Bericht die bisherigen Massnahmen auf Bundes- und Kantonsebene zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung. Die Empfehlungen an die Schweiz zur Verbesserung einiger kritischer Punkte wurden den zuständigen Stellen mit der Bitte um Prüfung zur Kenntnis gebracht.²⁷

57. Auf nationaler Ebene bemühen sich insbesondere die christlichen und die jüdischen Gemeinschaften, auch in Zusammenarbeit mit muslimischen Vereinen, um mehr Verständnis für und eine bessere Verständigung zwischen den Religionen (Interreligiöser Dialog). Muslimische Organisationen spielen eine immer wichtigere Rolle bei der Lancierung von Initiativen zum gegenseitigen Kennenlernen. Zahlreiche islamische Zentren und kantonale Dachverbände organisieren regelmässig Informationsveranstaltungen, Podiumsdiskussionen, Begegnungsforen oder führen Projekte zur Förderung der Begegnung von Kindern und Jugendlichen unterschiedlicher Religionszugehörigkeit durch.

58. Seit 2006 pflegen Vertreter/innen des Bundes einen regelmässigen Meinungsaustausch mit dem *Schweizerischen Rat der Religionen (Swiss Council of Religions SCR)*, dem Gläubige der christlichen, der jüdischen und der islamischen Religion angehören. Der Rat wurde als Plattform für den Dialog der drei Religionen gegründet und dient auch den Behörden als Ansprechpartner.

59. Mehrere Kantone haben Massnahmen zur Förderung des interreligiösen Verständnisses getroffen oder beteiligen sich aktiv am interreligiösen Dialog:

²⁶ Entsandt wurden Rabbi Andrew Baker für Fragen zu Antisemitismus, Dr. Massimo Introvigne für Fragen der Diskriminierung christlicher Religionen und anderer Formen von Diskriminierung sowie Botschafter Adil Akhmetov für Fragen der Intoleranz gegenüber Muslimen.

²⁷ Country Visit: Switzerland, Report of the Personal Representatives of the OSCE Chair-in-Office on Tolerance Issues, November 7-9, 2011 (CIO.GAL/262/11). Der Bericht kann von der Website des EDA heruntergeladen werden: <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intorg/osce.html> (nur auf englisch).

- Der *Kanton Zürich* hat in der Volksschule mit dem Fach „Religion und Kultur“ einen bekenntnisunabhängigen Religionsunterricht eingeführt, in welchem den Kindern und Jugendlichen elementare Kenntnisse über die grossen Weltreligionen vermittelt werden. Der Unterricht soll den Respekt und das Verständnis für Menschen mit unterschiedlichem religiösen, kulturellen und weltanschaulichen Hintergrund fördern.
- Seit 2005 führt der *Kanton St. Gallen* zusammen mit der *katholischen und evangelisch-reformierten Kirche des Kantons St. Gallen*, dem *Dachverband der islamischen Gemeinden der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein*, dem *Runden Tisch der Religionen St. Gallen* und weiteren Religionsgemeinschaften jedes zweite Jahr die *Interreligiöse Dialog- und Aktionswoche IDA* durch.
- Der *Kanton Basel-Stadt* hat eine Koordinationsstelle für Religionsfragen geschaffen, die mit der gebotenen Zurückhaltung integrativ und präventiv Religionsfragen bearbeitet. Ein wichtiges Instrument dazu ist der 2007 gegründete *Runde Tisch der Religionen beider Basel*, dem 16 verschiedene religiöse Institutionen angehören und der an der Schnittstelle Verwaltung, Religionsgemeinschaften und Bevölkerung aktuelle Themen diskutiert. Die Koordination für Religionsfragen organisiert seit 2009 die bikantonale Eröffnung der *Woche der Religionen BS/BL*, die abwechselungsweise in Basel und Liestal stattfindet. Basel-Stadt pflegt ausserdem einen ständigen Austausch mit dem *Interreligiösen Forum Basel* und der Stiftung *Christlich-Jüdische Projekte* sowie deren Unterprojekt *Zelt Abrahams*. Zu erwähnen ist auch die Weiterbildungsreihe *Unterstützung und Information für religiöse Betreuungspersonen*, die seit 2011 von der Koordination für Religionsfragen in Zusammenarbeit mit der *GGG Ausländerberatung* (Anlaufstelle für Migranten/-innen) durchgeführt wird und einen breiten Informationsbedarf abdeckt.
- Im *Kanton Genf* organisierte das *Bureau de l'intégration des étrangers BIE* mehrere Anlässe zu religiösen Themen wie zum Beispiel zwei Studientage im Mai 2010 zur Muslimfeindlichkeit in der Schweiz und in Europa. In den Jahren 2009 und 2010 unterstützte es jeweils den Tag der offenen Tür in den muslimischen Kultstätten des Kantons, nahm im Oktober 2009 die Wanderausstellung *Kuppel, Tempel, Minarett* auf und organisierte in demselben Jahr einen runden Tisch *Religions, Cultures et Integration*.
- Im *Kanton Waadt* besteht ein *Conseil oecuménique vaudois*, dem die kantonal anerkannten Religionsgemeinschaften angehören (evangelisch-reformierte und katholische Kirche sowie die Israelitische Gemeinschaft von Lausanne und des Kantons Waadt). Seit 2010 besteht ein regelmässiger Dialog zwischen den Behörden und der Waadtländer Vereinigung der Muslime/-innen. Der Verein *L'Arzilier, Maison du dialogue* hat sich zum Ziel gesetzt, Brücken zwischen verschiedenen Religionsgemeinschaften und mit Nichtgläubigen zu schaffen, und wird darin von den kantonalen Behörden unterstützt. Auf kommunaler Ebene wurde 2001 die Gruppierung *Le Groupe Musulmans et Chrétiens pour le dialogue et l'amitié* geschaffen, welche in mehreren Städten des Kantons mit Begegnungsforen und Veranstaltungen aktiv ist.
- In zahlreichen weiteren Kantonen, aber auch zum Beispiel in den *Städten Zürich* oder *Yverdon-les-Bains*, bestehen Plattformen oder Foren für den interreligiösen Dialog bzw. regelmässige Begegnungstage oder -wochen.
- In der *Stadt Bern* wird derzeit das *Haus der Religionen – Dialog der Kulturen* gebaut, welches Gemeinschaften aller grossen Weltreligionen vereint. Das innovative Projekt ermöglicht es

verschiedenen Glaubensgemeinschaften, unter einem Dach selbstverantwortlich ihr religiöses Leben zu führen. Die Gemeinschaften der Aleviten, Buddhisten, Christen, Hindus und Muslime werden eigene Kulturräume betreiben. Stadt und Kanton Bern sind beide (auch materiell) am Projekt beteiligt.

- Ab Juni 2012 ist es in der *Stadt Luzern* für Hindus möglich, die Asche ihrer Verstorbenen in der Reuss beizusetzen. Ein geeigneter Ort konnte bestimmt werden, wo die Trauerzeremonie und die Beisetzung vorgenommen werden können.

60. Die *Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften* bietet in Zusammenarbeit mit dem *Kompetenzzentrum Integration, Gleichstellung und Projekte des Kantons St. Gallen* seit 2010 ein Certificate of Advanced Studies (CAS-Lehrgang) an mit dem Titel: *Interreligiöse Kommunikation professionalisieren: CAS Religiöse Begleitung im interkulturellen Kontext*. Das Angebot richtet sich an religiöse Begleitpersonen aller Glaubensgemeinschaften und Glaubensbekenntnisse. Es beleuchtet die gegenwärtige religiöse Landschaft der Schweiz, ihr Entstehen und ihre Diversität. Ziel ist, dass die Teilnehmenden dieses Wissen für ihre kommunikative Tätigkeit im Zusammenleben mit anderen Gemeinschaften nutzen.

61. Eine spezielle Aufmerksamkeit kommt der Stellung der Religion bzw. religiöser Gebote im Schulbereich zu. Auf Stufe der obligatorischen Schule haben die Kantone Richtlinien zuhanden der Schulbehörden und des Lehrkörpers erarbeitet, wie die unterschiedlichen Bedürfnisse der religiösen Gemeinschaften zu berücksichtigen sind. Die diesbezügliche Dokumentation ist auf dem *Bildungsserver der Schweiz educa.ch* aufgeschaltet.²⁸ Die grundsätzlichen Haltungen in potentiellen Konfliktfällen können wie folgt zusammengefasst werden:

- *Religiöse Symbole in Schulzimmern*: Verboten; in einigen Kantonen wird das Verbot nicht konsequent durchgesetzt.
- *Dispensen aus religiösen Gründen*: Möglich ausser bei wichtigen Prüfungen wie z.B. Maturität. Zusätzlich kennen viele Kantone das System einer bestimmten Anzahl frei wählbarer Halbtage, an denen die schulische Abwesenheit nicht mittels Entschuldigungsschreiben zu begründen ist.
- *Teilnahme an religiös geprägten Feiern/Anlässen (Weihnachten, Ostern)*: Teilnahme nach Möglichkeit, jedoch kein Zwang, religiöse Lieder zu singen bzw. Handlungen vorzunehmen.
- *Schulausflüge, Turnunterricht, Schwimmunterricht*: Obligatorisch bis zur Pubertät, danach Suche nach pragmatischen Lösungen. Der „Schwimmbadentscheid“ des Bundesgerichts von 1993 wurde 2008 revidiert; seither gilt das Gebot der grundsätzlichen Teilnahme am Schwimmunterricht, die Kantone haben aber die Freiheit, Dispensen zu erteilen.
- *Tragen eines Kopftuchs in der Schule*: Verbot für Lehrerinnen, Erlaubnis für Schülerinnen; in St.Gallen empfiehlt der Erziehungsrat, bei Vorliegen eines generellen Verbotes von Kopfbedeckungen im Schulunterricht wie auch z.B. von Mützen oder Kapuzen, keine Ausnahmen für das Kopftuch zu bewilligen.
- *Ausgestaltung des Unterrichtsfachs Religion*: Tendenz, einen Unterricht über Religion (und Ethik/Lebenskunde) durchzuführen, in dem alle Religionen berücksichtigt werden. Zunehmende Akzeptanz, Christentum als (historische) Basis unserer Gesellschaft und Kultur zu vermitteln. In Kantonen, welche die öffentlich-rechtliche Anerkennung von

²⁸ <http://guides.educa.ch/de/glaubens-gewissensfreiheit-2>

Religionsgemeinschaften kennen, dürfen diese ihren Religionsunterricht in Schulräumen durchführen. In verschiedenen Kantonen bestehen Bemühungen, auch nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften die Möglichkeit zu geben, unter gewissen Bedingungen Religionsunterricht an den Schulen durchzuführen.

a) Jüdische Gemeinschaft

62. Von den ungefähr 17 000 Jüdinnen und Juden in der Schweiz leben etwa 39% in der französischsprachigen Schweiz. Jüdische Gemeinschaften in den Kantonen Basel-Stadt, Bern, Freiburg, St. Gallen und Waadt geniessen eine öffentlich-rechtliche Anerkennung. In anderen Kantonen sind die jüdischen Gemeinschaften als Vereine ohne spezifischen Status organisiert. Schweizweit haben sich die jüdischen Gemeinden in den beiden Dachverbänden *Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund SIG* und *Plattform der Liberalen Juden der Schweiz PLJS* organisiert.

63. Folgende Themenbereiche standen im Berichtszeitraum besonders im Vordergrund:

- **Bestattungen:** Jüdische Friedhöfe existieren in der Schweiz bereits seit dem 14. Jahrhundert, heute in der Hälfte aller Kantone. Sie entstanden meist aufgrund von privater Initiative und werden auch privat finanziert.
- **Stellung der Religion bzw. religiöser Gebote im Schulbereich:** Laut SIG und PLJS ist in der Schweiz vor allem im Schulwesen eine Tendenz zur Einschränkung der Religionsfreiheit zu beobachten. So würden z.B. religiösen Schülern/-innen und Studierenden in gewissen Kantonen und Institutionen seit einigen Jahren vermehrt Dispense verweigert, wenn Prüfungen auf einen Schabbat oder einen religiösen Feiertag fallen, an denen im Judentum weder gearbeitet noch geschrieben werden darf. In entsprechenden Fällen haben die zuständigen Gerichte allerdings immer korrigierend eingegriffen.
- **Aktivitäten gegen Antisemitismus und Holocaustleugner im Besonderen:** Jüdische Organisationen sind in der Sensibilisierung bezüglich Antisemitismus und Holocaustleugnung sehr aktiv. Zwischen 2009 und 2011 konnte die FRB 13 ihrer Projekte für eine Gesamtsumme von CHF 121 000 unterstützen. Nachfolgend einige Projektbeispiele:
 - Die *Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation CICAD* organisierte am 27. Januar 2010, dem Holocaust-Gedenktag, in Genf eine Veranstaltung zum Thema *Ressentir l'indicible* (Das Unsagbare nachempfinden) und stellte hierbei die Überlebenden der Konzentrationslager in den Mittelpunkt.
 - 2011 organisierte die CICAD ebenfalls in Genf einen Eröffnungsabend und einen Tag für Schulkinder mit einer Aufführung und einem Comic über antisemitische Vorurteile. Die Aufführung und das Comic werden westschweizer Schülern/-innen als Denkanstösse zu den Themen Rassismus und Antisemitismus gezeigt.
 - Das Zentrum Politische Bildung und Geschichtsdidaktik der *Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz* lancierte in Zusammenarbeit mit der FRB eine jährliche Konferenz zum Thema *Holocaust in der Schule*. Die Tagung konnte bereits drei Mal durchgeführt werden. Im Rahmen dieses Projekts haben auch Schulen Projekte lanciert. Ein für die Stufen Sek I und II besonders geeignetes Unterrichtsmodul ist die Online-Plattform *History Helpline*. Sie bietet Lehrkräften innovative Unterstützung für den Unterricht. Das Projekt knüpft an das Lehrplanthema Nationalsozialismus an und

verbindet dabei wichtige Ergebnisse der Holocaustforschung mit der Rassismusproblematik der Gegenwart.

- Projekt *Antisemitismus in Geschichte und Gegenwart und Begegnung mit einem Holocaustüberlebenden*: Die Kantonsschule Hohe Promenade in Zürich vertieft im Geschichtsunterricht eine Sequenz zum Thema Antisemitismus. Ziel ist die Aufklärung und Reflexion über rassistische Gedanken, Ideologien und Handlungen. Das Projekt richtet sich an Maturanden/-innen. Neben dem Geschichtsunterricht sind Exkursionen, Werkstattunterricht, Begegnungen mit Zeitzeugen/innen sowie der Einsatz neuer Medien vorgesehen.
- Im *Kollegium Heilig Kreuz* in Freiburg setzen sich zwei Maturklassen im Rahmen der Pflichtlektüre im Deutschunterricht sowie in den Fächern Philosophie und Geschichte mit der Thematik des Rassismus und des Holocausts auseinander. In einem Workshop wird durch die Begegnung mit einem Holocaustüberlebenden die Problematik vertieft und das Thema auf die Gegenwart (Rassismus heute) ausgeweitet.
- Um das Wissen über das Judentum und die jüdische Gemeinschaft in der Schweiz zu fördern, vermittelt der SIG seit Januar 2011 unter dem Titel *Judentum – mehr wissen* kompetente Referenten/-innen an interessierte Organisationen und Bildungsinstitute zu den Themen Judentum, die Juden in der Schweiz, Israel oder Antisemitismus. Im Jahr 2011 konnten über ein Dutzend solcher Kurse durchgeführt werden. Seit Ende 2009 stellt der SIG überdies leicht verständliche und in Kurzform aufbereitete Informationen zu ausgewählten Themen zur Verfügung. Die Faktenblätter sollen zum besseren Verständnis der jüdischen Geschichte, der Religion und ihrer Werte sowie der jüdischen Gemeinschaft in der Schweiz beitragen.

64. Auch die Kantone führen Aufklärungsprojekte über Antisemitismus durch, insbesondere im Schulbereich. So hat die *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK* den 27. Januar zum Holocaust-Gedenktag erklärt und führt dazu aus: „Der 27. Januar steht für die Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz durch die Rote Armee am 27. Januar 1945. Der *Tag des Gedenkens an den Holocaust und der Verhütung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit* richtet sich in erster Linie an Schulen. Ziel ist das Erinnern an die Verbrechen des Holocaust, aber auch die Behandlung weiterer Genozide des 20. Jahrhunderts und der Ideologien, welche zu derartigen Verbrechen gegen die Menschlichkeit führen können. Dabei stehen nicht nationale Manifestationen im Mittelpunkt, sondern Unterrichtsaktivitäten an Schulen“.²⁹ Die Bildungsdirektion des Kantons Zürich führte 2011 im Rahmen des Holocaust Gedenktags drei Projekte für Schulen durch: Das Forumtheater *Was bedeutet uns der Holocaust heute?* (11 Veranstaltungen mit 826 Schüler/innen, 8.-10. Schuljahr), Begegnungen mit Holocaustüberlebenden (21 Veranstaltungen mit 868 Schüler/innen, 8.-10. Schuljahr) und das Theaterstück *Ich wohne in einem Hühnerhaus* (4 Veranstaltungen mit 310 Schüler/innen, 4.-6. Schuljahr). Die *Pädagogische Hochschule Nordwestschweiz* führt zum Gedenktag jeweils eine Tagung zum Thema Holocaust durch. Das *Informations- und Dokumentationszentrum IDES* der EDK erstellt jeweils eine Übersicht über die Aktivitäten der Kantone oder weiterer Institutionen zum Holocaust-Gedenktag, welche auf dem *Bildungsserver der Schweiz educa.ch* eingesehen werden kann.³⁰

²⁹ Medienmitteilung EDK vom 27. Januar 2004, <http://www.edk.ch/dyn/13702.php>

³⁰ <http://guides.educa.ch/de/tag-gedenkens-holocaust>

65. Im Rahmen der *Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance, and Research ITF*³¹ wurden unter Federführung der entsprechenden Begleitgruppe in der Schweiz namentlich folgende Projekte realisiert:

- Studienaufenthalt an der Gedenkstätte Yad Vashem in Jerusalem im Jahr 2010: Der Aufenthalt von sieben Studenten/-innen verschiedener pädagogischer Hochschulen in Begleitung von zwei Dozenten/-innen und anderer Begleitpersonen wurde durch die EDK und das *Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF* ermöglicht. Im Jahr 2012 findet ein Austausch mit Yad Vashem für 12 Studierende statt.
- Jährliche eintägige Weiterbildungsreise nach Auschwitz-Birkenau für Deutschschweizer Lehrkräfte: Die erste vom SIG und der PLJS angebotene Weiterbildungsreise nach Auschwitz-Birkenau fand im November 2011 mit rund 100 Teilnehmenden statt. Dank der Unterstützung der EDK konnte zudem im November 2011 für die an der Reise teilnehmenden Lehrkräfte ein Vertiefungstag an der *Fachhochschule Nordostschweiz* organisiert werden. Damit soll den Lehrkräften die Möglichkeit geboten werden, einen persönlichen Eindruck zu gewinnen, welcher ihnen hilft, sich in ihren Klassen mit diesem Kapitel der Menschheitsgeschichte auseinanderzusetzen. Ähnliche Reisen werden seit mehreren Jahren auch durch die CICAD in der Westschweiz durchgeführt.

b) Muslimische Gemeinschaften

66. Die muslimische Gemeinschaft in der Schweiz ist geprägt durch die Dynamiken der jüngsten Migrationsbewegungen. Der Grossteil der heute in der Schweiz lebenden Muslime/-innen ist in den letzten 20 Jahren ins Land gekommen. Mehr als 10% davon haben das Schweizer Bürgerrecht. Der Islam wird grundsätzlich gemäss der Ausformung in den jeweiligen Herkunftsländern, -regionen und -schichten gelebt. Die wenigsten Muslime/-innen sind praktizierend (ihr Anteil entspricht demjenigen der übrigen grossen Religionen und liegt unter 10%). Besonders die erste Generation der Eingewanderten, die noch heute die absolute Mehrheit bildet, ist wenig an religiösen Fragen interessiert und lebt den Islam vor allem als Teilaspekt ihrer „Kultur“ und als Stütze bei Übergängen und Krisenmomenten (*rites de passage*). Noch weniger Muslime/-innen sind Mitglied einer islamischen Organisation.

67. Die islamischen Zentren und Moscheen konstituieren sich primär aufgrund des Herkunftslandes. In den letzten Jahren haben verschiedene Zusammenschlüsse von islamischen Zentren zu kantonalen oder regionalen (Dach-)Verbänden stattgefunden, die teils gut abgestützt sind (z.B. der Verein islamischer Organisationen Zürich VIOZ). Alle islamischen Vereine, Verbände, Organisationen zusammen vertreten nur einen kleinen Teil der Gläubigen. Es gibt bisher weder einen nationalen Dachverband, der alle Muslime repräsentiert, noch Zusammenschlüsse über die Sprachgrenzen hinweg. Auf nationaler Ebene vertreten die beiden Dachverbände *Koordination Islamischer Organisationen Schweiz KIOS* und *Föderation Islamischer Dachorganisationen Schweiz FIDS* die Muslime/-innen im *Rat der Religionen*. Die beiden Dachverbände müssen ihre Verankerung in der muslimischen Gemeinschaft jedoch noch verbreitern, um wirklich repräsentativ sein zu können.

³¹ <http://www.holocausttaskforce.org/index.php>

68. Folgende Themenbereiche sind für die Berichtsperiode besonders zu erwähnen:

- **Bestattungen:** Die Forderung nach der Trennung muslimischer Gräber von denjenigen anderer Religionen hat die Öffentlichkeit bewegt. Islamische Traditionen kennen Bestattungsvorschriften, etwa die rituelle Waschung, die Ausrichtung der Grabanlage, die Dauerhaftigkeit der Grabstätten sowie den Wunsch nach einem gesonderten Grabfeld, denen die kommunalen und kantonalen Friedhofssatzungen häufig widersprechen.³² Grundsätzlich sind die Gemeinden für die Friedhofsordnung zuständig. Dies verunmöglicht den Erlass von landesweiten Richtlinien, fördert aber die Umsetzung von pragmatischen Lösungen auf lokaler Ebene. In mehreren Kantonen und Gemeinden konnten aufgrund von Verhandlungen mit den Behörden Muslimen/-innen eigene Grabfelder zur Verfügung gestellt werden (zum Beispiel in *Zürich, Zünzgen/BL, Basel, Olten, Luzern, Bern, Liestal, Thun, Genf, Lugano, La-Chaux-de-Fonds* und *Winterthur*). Im *Kanton St. Gallen* sollen die Gemeinden mit einem Nachtrag zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen die Möglichkeit erhalten, besondere Grabfelder für Religionsgemeinschaften zu bezeichnen. Die *Stadt Schaffhausen* hat ein neu angelegtes Gräberfeld nach Mekka ausgerichtet.
- **Stellung der Religion bzw. von religiösen Geboten im Schulbereich:** Mit einer Bundesgerichtsentscheid von 1993 wurde die Forderung von Eltern in Zürich gestützt, die ihre Tochter aus religiösen Gründen nicht am Schwimmunterricht teilnehmen lassen wollten.³³ Im Jahr 2008 änderte das Bundesgericht jedoch diese Rechtsprechungspraxis.³⁴ Seither dürfen Schulbehörden einen Dispens vom Schwimmunterricht aus religiösen Gründen verweigern. Gemäss Bundesgericht sollen mit dieser Entscheidung die Schulen in ihrem Integrationsauftrag gestärkt werden. Den Kantonen ist aber eine weniger strenge Praxis erlaubt. Was den islamischen Religionsunterricht betrifft, so bestehen erste Angebote, diesen wie bei anderen Religionen auch im Rahmen von Schulanlagen durchzuführen. Das Problem bleibt allerdings die theologische und pädagogische Qualifikation der Unterrichtenden.
- **Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen für religiöse Betreuungspersonen (Imame):** Religiöse Betreuungspersonen gelten als Angestellte ihrer Glaubensgemeinschaft bzw. einer Institution. Falls sie Ausländer sind, können sie eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, wenn sie die Voraussetzungen für die Zulassung zu einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz erfüllen. Staatsangehörige eines EU/EFTA-Staates erhalten je nach Arbeitsvertrag eine auf 12 Monate oder auf 5 Jahre ausgestellte Bewilligung. Staatsangehörige aus Drittstaaten benötigen grundsätzlich im Rahmen der üblichen Kontingentierung eine Einreise- und Arbeitsbewilligung. Von der Rekrutierungspriorität (Vorrang für Inländer und EU/EFTA-Staatsangehörige) wird für ausländische Betreuungspersonen von Religionsgemeinschaften mit gesamtschweizerischer oder überregionaler Bedeutung mitunter abgesehen. Die Glaubensgemeinschaft, die als Arbeitgeberin das Gesuch beim kantonalen Arbeitsamt einreicht, muss institutionalisierte Organisationsstrukturen nachweisen können (Verein) und

³² Um den religiösen Frieden zwischen Katholiken und Protestanten zu wahren, hat der Gesetzgeber in der Verfassung aus dem Jahr 1874 den religiösen Instanzen das Recht zur Verwaltung der Friedhöfe entzogen. Seither sind die Schweizer Friedhöfe öffentlich und religiös neutral und erlauben keinerlei Unterschiede bei der Behandlung der Toten.

³³ BGE 119 Ia 178.

³⁴ BGE 2C-149/2008

über Versammlungsräume verfügen, in welchen sich die gläubigen Personen regelmässig zum Gottesdienst treffen. Die Gemeinschaft muss die schweizerischen Rechtsnormen anerkennen, sich in Theorie und Praxis daran halten, dies auch von ihren Mitgliedern verlangen sowie fehlbares Handeln verurteilen. Die religiösen Gemeinschaften müssen belegen, dass sie über finanzielle Sicherheiten verfügen und die Betreuungspersonen bezahlen können. Aus Rücksicht auf die Finanzsituation der muslimischen Glaubensgemeinschaften gelten für Imame deutlich tiefere Lohnanforderungen als für andere Spezialisten/-innen.

Der Geistliche muss eine fundierte, von einer übergeordneten religiösen Instanz anerkannte theologische Ausbildung absolviert haben, wobei Spezialregelungen zugelassen sind. Im Fall der türkischen Imame tritt das türkische Zentralamt für religiöse Angelegenheiten als Arbeitgeber auf. Die religiösen Oberhäupter von Sarajevo, Skopje und Pristina stellen Ernennungsurkunden für Imame aus ihrem Zuständigkeitsgebiet aus.³⁵ Da religiöse Betreuungspersonen als Schlüsselpersonen im Integrationsprozess betrachtet werden, wird neben der fachlichen Qualifikation vorausgesetzt, dass sie mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem in der Schweiz vertraut sind. Sie sollen fähig sein, diese Kenntnisse bei Bedarf den von ihnen betreuten Ausländern/-innen zu vermitteln. Insbesondere wird verlangt, dass Personen mit Betreuungs- und Lehrtätigkeiten Kenntnisse der am Arbeitsort gesprochenen Landessprache auf dem *Niveau B1* gemäss dem *Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen des Europarates* aufweisen. Die Anforderung an die Sprachkenntnisse muss vor der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung gegeben sein. Der Nachweis der Sprachkenntnisse kann ausnahmsweise im ersten Aufenthaltsjahr nachgeholt werden, wenn sich die ausländische Betreuungs- oder Lehrperson in einer Integrationsvereinbarung dazu verpflichtet.³⁶

Für Imame, die als Gastprediger während des Fastenmonats Ramadan in der Schweiz weilen, wird in einem beschleunigten Verfahren ausserhalb der Kontingente eine L-Bewilligung für einen Aufenthalt bis maximal vier Monaten erteilt. Es gelten die üblichen Anforderungen, doch wird vom Sprachnachweis abgesehen.

- **Schächten:** Das Schächten ohne vorherige Betäubung eines Warmblüters (mit Ausnahme von Geflügel) ist in der Schweiz nach dem Tierschutzgesetz verboten. Das Schächten nach vorheriger Betäubung des Tieres ist aber erlaubt und wird von einigen islamischen Metzgern entsprechend praktiziert. Strenggläubige Muslime akzeptieren nur Halal-Fleisch aus islamischer Schlachtung, das meist aus Frankreich importiert wird. Weniger Strenggläubige kaufen das Fleisch auch in einer gewöhnlichen Metzgerei.
- **Dialog mit der muslimischen Gemeinschaft:** Im Anschluss an die Abstimmung zum Minarettverbot fanden von 2010 bis 2011 unter Leitung des *Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD* regelmässige Treffen statt zwischen der Bundesverwaltung und schweizerischen sowie ausländischen Vertretern/-innen unterschiedlicher islamischer Glaubensrichtungen und -praxis. Diese erarbeiteten im Konsensverfahren den Bericht *Muslim-Dialog 2010 – Austausch zwischen den Bundesbehörden und Musliminnen und Muslimen in der Schweiz*, welcher der Bundesrat am 16. November 2011 zur Kenntnis nahm.

³⁵ Siehe Kapitel 4.7.16 Religiöse Tätigkeiten aus der Weisung „Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit“, http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreissschreiben/auslaenderbereich/aufenthalt_mit_erwerbstaetigkeit.html

³⁶ Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer VIntA vom 24. Oktober 2007, Art. 7: Betreuungs- oder Lehrtätigkeit.

Der Bericht fasst die wichtigsten Ergebnisse des Dialogs zusammen, insbesondere die Anerkennung der in der Verfassung gesetzten Leitlinien wie Rechtsgleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Zudem wird aufgezeigt, was der Bund unternimmt, um die Integration und Chancengleichheit muslimischer Personen zu fördern und das friedliche Zusammenleben aller in der Schweiz lebenden Personen zu wahren (z.B. Prüfung des Zulassungssystems für religiöse Betreuungspersonen, Vereinbarkeit von Religion und Dienstpflicht, mögliche Aus- und Weiterbildungsprogramme für Imame und religiöse Betreuungspersonen usw.). Zum Abschluss des Prozesses wird Ende 2012 ein abschliessendes Austauschtreffen stattfinden, an welchem auch die Kantone, Städte und Gemeinden teilnehmen werden. Ziel dieses Treffens ist es, die Anliegen der Muslime/-innen aufzunehmen und aufzuzeigen, auf welcher staatlichen Ebene und in welchen bereits bestehenden Gefässen diese sinnvollerweise eingebracht werden können.

69. Auf kantonaler und kommunaler Ebene gibt es regelmässige formelle und informelle Kontakte zwischen Behörden und muslimischen Gemeinschaften (z.B. ein jährlicher Empfang der Imame und muslimischen Gemeinschaften durch den Stadtrat von Zürich anlässlich des Fastenmonats Ramadan).

70. Der *Kanton Freiburg* hat 2010 eine Studie zur Entwicklung und zum gegenseitigen Verhältnis der Religionsgemeinschaften im Kanton in Auftrag gegeben. Zudem hat er 2010 den *Leitfaden zur religiösen und kulturellen Vielfalt* in der Schule veröffentlicht.³⁷ Das Thema der Religionszugehörigkeit stand im Zentrum des ersten Sitzungstags (28. Mai 2011) der neuen *Kantonalen Kommission für die Integration von Migrantinnen und Migranten und gegen Rassismus*. Eine Mehrzahl der Kantone hat ebenfalls Direktiven herausgegeben zur Berücksichtigung von religiösen Gemeinschaften im Rahmen der Schule (beispielsweise die *Kantone Jura, Solothurn, Schaffhausen*). Der *Kanton Basel-Stadt* hat zur Situation der Muslime/-innen eine detaillierte Auflistung der kantonalen Massnahmen erstellt.

3.2.3 Die Minderheit der Fahrenden

71. Auf die Situation der Fahrenden wird im Teil 3, Kapitel 14 (Stellungnahme zu Ziffer 19 der Schlussbemerkungen des Ausschusses) eingegangen.

3.3 Ausländische Bevölkerung

3.3.1 Hinweise zur Migrationspolitik

72. Die Schweiz empfängt seit Jahrhunderten zahlreiche Immigranten/-innen, gleichzeitig zieht es auch viele Schweizer/-innen ins Ausland auf der Suche nach neuen Perspektiven. Ihren heutigen Wohlstand verdankt die Schweiz nicht zuletzt dieser Ein- und Auswanderung und dem damit verbundenen ökonomischen und kulturellen Austausch.

73. Die Schweiz hat ein binäres Zulassungssystem (Freizügigkeitsabkommen für EU-/EFTA-Angehörige, Kontingentierung für Angehörige von Drittstaaten). Als Mitglied der *Abkommen*

³⁷ http://www.fr.ch/dics/de/pub/aktuelles.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=36259

Schengen/Dublin arbeitet sie in den Bereichen Reiseverkehr, Justiz- und Polizeizusammenarbeit sowie in der Asylpolitik mit der Europäischen Union zusammen.

74. Die Schweizerische Migrationspolitik umfasst drei Pfeiler: Die Förderung des Wohlstandes unseres Landes, die Gewährung von Schutz für Verfolgte und die Sicherheit für Einheimische und Zugewanderte. Eingehende Ausführungen zur Migrationspolitik der Schweiz finden sich im Teil 3, Kapitel 12).

3.3.2 Asylpolitik

75. Seit Jahrhunderten suchen religiös oder politisch verfolgte Menschen Schutz in der Schweiz. Die Zahl der Asylgesuche ist seit 1980 deutlich angestiegen. Während des Krieges in Bosnien und Herzegowina (1992 bis 1995) nahm die Schweiz fast 30 000 Schutz suchende Personen auf, während des Kosovo-Konfliktes (1998/99) waren es 53 000. Nachdem sich die Gesuchzahlen zu Beginn des 21. Jahrhunderts bei ca. 20 000 pro Jahr einpendelten, halbierten sie sich in der Folge, bevor sie zuletzt wieder zunahmen.

76. Eine besondere Personenkategorie bilden die sogenannten *vorläufig Aufgenommenen*. Es handelt sich dabei um Personen mit oder ohne anerkannten Flüchtlingsstatus, bei denen sich der Vollzug der Wegweisung als unzulässig (Verstoss gegen Völkerrecht), unzumutbar (konkrete Gefährdung des Ausländers) oder unmöglich (vollzugstechnische Gründe) erwiesen hat. Der Ausweis für vorläufig aufgenommene Personen wird vom Aufenthaltskanton zur Kontrolle für höchstens zwölf Monate ausgestellt und kann verlängert werden. Die kantonalen Behörden können vorläufig aufgenommenen Personen unabhängig von der Arbeits- und Wirtschaftslage eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit erteilen. Ende 2010 wies die Asylstatistik des BFM 23 471 vorläufig Aufgenommene aus, was rund einem Drittel aller sich im Asylprozess befindenden Personen entspricht.³⁸ Es handelt sich somit um eine vergleichsweise wichtige Gruppe von Personen, die in der Schweiz Schutz finden.

77. Die Schweizer Asylpolitik orientiert sich an der Genfer Flüchtlingskonvention und den folgenden Grundsätzen:

- Wer in seinem Heimatstaat nach den völkerrechtlich anerkannten Kriterien bedroht oder verfolgt wird, erhält in der Schweiz Asyl. Mit dem Asylverfahren wird geklärt, ob Anspruch auf Schutz besteht.
- Für notleidende Menschen in Kriegs- oder Katastrophengebieten bemüht sich die Schweiz, rasch Hilfe vor Ort zu leisten. Sie beteiligt sich an internationalen Gemeinschaftsaktionen, die zum Schutz und zur Unterstützung von notleidenden Bevölkerungsgruppen organisiert werden.
- Wenn Hilfsmassnahmen in der betroffenen Region aufgrund der akuten Gefährdung unmöglich sind, nimmt die Schweiz betroffene Personengruppen vorübergehend innerhalb der eigenen Grenzen auf.

³⁸ Bundesamt für Migration BFM, 6. Januar 2012, Asylstatistik 2011, Bern.

- Parallel dazu bemüht sich der Bundesrat in internationaler Zusammenarbeit um nachhaltig wirksame Massnahmen zur Eindämmung der Ursachen von Flucht und unfreiwilliger Migration.

78. Für weitere Ausführungen wird verwiesen auf Teil 3, Kapitel 12.

3.3.3 Integrationspolitik

79. Mehr als 22% der Wohnbevölkerung der Schweiz sind Ausländer/innen. Trotz dieses hohen Anteils hat die Einwanderung nicht zur Bildung von Ghettos geführt. Damit ist der Schweiz die Entwicklung von Parallelgesellschaften und sind ihr die damit einhergehenden Konflikte erspart geblieben.

80. Im Jahr 2005 wurde das Ziel der Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben der Schweiz gesetzlich verankert. Es wurde insbesondere festgehalten, dass die Förderung von Integration und der Abbau von diskriminierenden Schranken in erster Linie Aufgabe der bestehenden Strukturen wie zum Beispiel Schulen, Berufsbildungsinstitutionen, Betrieben oder Institutionen des Gesundheitswesens ist, und zwar auf allen drei staatlichen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden).

81. Die im Jahr 2011 gemeinsam von Bundesrat und *Konferenz der Kantonsregierungen KdK* beschlossene Weiterentwicklung der Integrationspolitik und die darauf gestützte Revision des Ausländergesetzes werden der Integration und dem Diskriminierungsschutz nochmals eine zusätzliche Bedeutung und Verbindlichkeit verleihen (weitere Ausführungen dazu s. Teil 3, Kap. 12).

3.3.4 Sans-Papiers

82. Eine Person, die sich unerlaubt in der Schweiz aufhält, kann ein Härtefallgesuch einreichen. Im Allgemeinen sind die Kantone zuständig für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sowie – vorbehaltlich der Zustimmung des BFM – für die Erteilung von Bewilligungen in Härtefällen aller Kategorien. Seit der Einführung der Personenfreizügigkeit für EU/EFTA-Bürger/innen ist das Problem des rechtswidrigen Aufenthalts dieser Personenkategorie deutlich entschärft. Im Jahr 2011 gingen beim Bundesamt für Migration 192 solcher Härtefallgesuche mehrheitlich aus der Westschweiz ein. Davon wurden 163 bewilligt und 25 abgelehnt.³⁹ Für weitere Ausführungen dazu siehe Teil 3, Kapitel 12; zur spezifischen Problematik der Heiratsvoraussetzungen in Zusammenhang mit Sans-Papiers wird auf Teil 2, Kapitel 5.4.4 verwiesen.

83. Die Perspektiven der jugendlichen Sans-Papiers werden durch den Vorschlag des Bundesrates, ihnen künftig eine Berufslehre zu ermöglichen, verbessert. Der bundesrätliche Entwurf sieht vor, dass der Aufenthalt der Jugendlichen in der Schweiz während ihrer beruflichen

³⁹ Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz, Bern, 4. Juli 2012.

Grundbildung geregelt wird, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Überdies erhalten ihre Eltern und Geschwister die Möglichkeit, die Regelung ihres Aufenthaltes zu beantragen. Nach Beendigung der Ausbildung kann die Aufenthaltsbewilligung verlängert werden (siehe die ausführlichere Darstellung des Entwurfs des Bundesrates in Teil 2, Kap. 5.5.5 und Teil 3, Kap. 12).

84. Die *Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM* hat zur Situation der Sans-Papiers in der Schweiz eine Studie herausgegeben und dazu entsprechende Empfehlungen veröffentlicht.⁴⁰ Der *Schweizerische Städteverband* veröffentlichte 2010 einen Bericht über den Zugang von jugendlichen Sans-Papiers zur Berufsbildung.⁴¹

3.4 Aktivitäten gegen Rassismus

3.4.1 Auf internationaler Ebene

85. Die Schweiz hat sich an den Vorbereitungen und der Durchführung der *Durban-Überprüfungskonferenz*, die im April 2009 in Genf stattfand, aktiv beteiligt. Als Mitglied der Gruppe *Friends of the Chair* nahm sie an den Vorbereitungen und insbesondere an der Redaktion des Entwurfs der Schlusserklärung teil. Sie unterstützte auch die Bemühungen des russischen Vorsitzenden, dank welcher drei Tage vor dem Ende der Konferenz die Annahme des Schlussdokuments erfolgte. Dieses Dokument, das von 182 Staaten im Konsens angenommen wurde, ist ein klares Plädoyer der internationalen Gemeinschaft für die Bekämpfung von Rassismus, Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit.

86. Im September 2011 wurde das zehnjährige Jubiläum der Annahme der *Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban* mit einer hochrangigen Tagung der Generalversammlung begangen. Aus diesem Anlass wurde im Konsens eine politische Erklärung angenommen, die die feste Entschlossenheit bekundete, den Kampf gegen Rassismus zu einer Priorität zu machen. Auch hier nahm die Schweiz aktiv an den Vorbereitungen für die Tagung teil.

3.4.2 Auf nationaler Ebene

a) Fachstelle für Rassismusbekämpfung

87. Die mit Bundesratsbeschluss vom 21. Februar 2001 geschaffene Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB ist Ausdruck des Willens der Regierung, den internationalen Verpflichtungen der Schweiz nachzukommen. Aufgabe der FRB ist es, die Politik des Bundes zur Prävention von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit sowie zur Förderung der Menschenrechte zu gestalten. Sie dient kantonalen und kommunalen Behörden und Institutionen als Anlaufstelle auf Bundesebene und stellt ihnen ihr Fachwissen in Diskriminierungsfragen zur Verfügung. Sie fördert und koordiniert den gezielten Einsatz gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Diskriminierung mit geeigneten

⁴⁰ Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000–2010*, Bern, 2010. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, *Sans-papiers in der Schweiz. Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM*, Bern, 2011.

⁴¹ Schweizerischer Städteverband, *Zugang von jugendlichen Sans Papiers zur Berufsbildung, Bestandesaufnahme und Empfehlungen*, Bern, Juli 2010: http://staedteverband.ch/cmsfiles/bericht_sans_papiers_ssv_deutsch_final_1.pdf

Unterstützungsmassnahmen. Sie setzt sich für die Zusammenarbeit mit Organisationen und Institutionen auf internationaler Ebene (UNO, Europarat, OSZE usw.) sowie für den Austausch mit Nichtregierungsorganisationen und Forschungsinstitutionen ein.

88. Die in enger Zusammenarbeit mit kantonalen und kommunalen Partnern geförderten Massnahmen gegen Rassismus und Diskriminierung orientieren sich konsequent an den internationalen Standards. Ihre strategische Ausrichtung ist als langfristige Umsetzung eines nationalen Aktionsplanes zu verstehen.

89. Zu den wichtigsten Arbeiten und Projekten der FRB in der Berichtsperiode gehören insbesondere:

aa) Finanzhilfen für Projekte gegen Rassismus und für die Menschenrechte

90. Für eine langfristige und nachhaltige Präventions- und Sensibilisierungsarbeit gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und zur Unterstützung der Zivilgesellschaft stehen der FRB jährlich 900 000 Franken zur Verfügung. Damit werden Projekte von kantonalen und kommunalen Institutionen, NGO und Vereinen, Schulen und Privaten mitfinanziert. Seit ihrer Gründung hat die FRB in allen Landesteilen 940 Projekte mit 18 859 352 Franken unterstützt; seit 2008 waren es 251 Projekte mit 2,96 Millionen Franken.⁴² Sie leistet auch Unterstützung bei der fachlichen Bearbeitung und professionellen Umsetzung der Projekte.

91. Da sich die nachhaltige Planung und Umsetzung dieser Projekte als sehr anspruchsvoll erwiesen hat, führte die FRB zusammen mit dem *Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung EBGB* und dem *Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT* in den Jahren 2009 und 2010 je zwei Projektmanagementkurse in der deutschen und der französischen Schweiz und einen Kurs in der lateinischen Schweiz durch. Die positive Wirkung dieser Kurse - auch im Bereich der Vernetzung und gegenseitigen Unterstützung der Kursteilnehmenden - wurde durch eine Evaluation bestätigt.⁴³

bb) Finanzhilfen für Projekte im Schulbereich und in der Menschenrechtsbildung

92. Bis Februar 2012 wurden insgesamt 408 Projekte auf allen Schulstufen (d.h. vom Kindergarten bis zu Berufsschule und Gymnasium) und in allen Sprachregionen der Schweiz unterstützt. In den Jahren 2009–2011 wurden zusätzliche Mittel bereitgestellt für Projekte im Bereich der Menschenrechtsbildung (weitere Ausführungen dazu s. Teil 2, Kap. 7.1).

cc) Rechtsinstrumente gegen Diskriminierung

93. Die Bundesverfassung verbietet jede Art von Diskriminierung und schützt die Glaubens-, die Gewissens- und die Sprachenfreiheit. Alle Verwaltungsstellen der drei Staatsebenen sind an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu deren Verwirklichung beitragen. Nebst der Rassismusstrafnorm gibt es zahlreiche verfassungs-, straf-, verwaltungs- und privatrechtliche

⁴² Eine Zusammenstellung der Projekte und inhaltliche Ausführungen dazu finden sich auf der Homepage der FRB unter: <http://www.edi.admin.ch/frb/00483/00490/index.html?lang=de>

⁴³ Weiterbildung Projektmanagement Bundesstellen, Evaluation socialdesign, Bern, 12. Juni 2011, <http://www.edi.admin.ch/frb/01760/index.html?lang=de>

Bestimmungen, die es ermöglichen, sich gegen Diskriminierung zu wehren. Man kann sich beispielsweise auf den zivilrechtlich verankerten Grundsatz von Treu und Glauben und den Grundsatz des Persönlichkeitsschutzes stützen, oder auf das Verbot unzulässiger, sittenwidriger oder gegen die öffentliche Ordnung verstossender Verträge im Obligationenrecht.

94. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die bestehenden gesetzlichen Grundlagen derzeit genügend Schutz vor Diskriminierung bieten. Er ist sich jedoch bewusst, dass nur wenige Gerichtsverfahren wegen Diskriminierung angestrengt werden. Möglicherweise erscheint der Rechtsweg manchen Betroffenen wenig attraktiv, weil die Kosten und Risiken im Vergleich zum relativen Nutzen eines Erfolgs recht hoch sind. Mit der neuen Zivilprozessordnung konnten einige Verbesserungen erzielt werden. Diese hat ein vereinfachtes und wenig förmliches Verfahren eingeführt, das bei Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von 30 000 Franken jedermann zugänglich ist (Art. 243 ff. ZPO). Es gibt auch Verfahren, bei denen keine Gerichtskosten anfallen (Art. 113 und 114 ZPO, z.B. im Mietrecht oder im Arbeitsrecht im Fall einer diskriminierenden Kündigung). Die Kantone können auch weitere Befreiungen von den Prozesskosten gewähren (Art. 116 ZPO).

95. Wichtig ist aber auch, die juristischen Kenntnisse im Bereich des Diskriminierungsschutzes generell zu verbessern. Die FRB veröffentlichte im Juni 2009 einen Rechtsratgeber, der einen Überblick über die praktischen Möglichkeiten bietet, sich gegen Rassendiskriminierung zu wehren. Der Ratgeber zeigt, wann und wie man sich mithilfe des Rechts gegen Diskriminierung im täglichen Leben zur Wehr setzen kann. Um die Umsetzung der Theorie in die Praxis sicherzustellen, wird eine Weiterbildung über die Verwendung des Ratgebers angeboten. Von Ende 2009 bis Ende 2011 haben nahezu 500 Personen von Kantons- und Gemeindeverwaltungen, Ombudsstellen, Integrationsfachstellen, Gewerkschaftsverbänden sowie nichtstaatlichen Organisationen an rund 35 Weiterbildungsveranstaltungen teilgenommen.

96. Um die Mechanismen besser einschätzen zu können, die den Zugang zur Justiz beeinflussen und möglicherweise auch erschweren, haben mehrere Bundesämter zusammen⁴⁴ das *Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte* mit einer Untersuchung zu diesem Thema beauftragt. Die Studie soll alle Formen von Diskriminierung umfassen und neben justiziellen Verfahren auch die präjudiziellen Phasen eines effektiven Zugangs zur Justiz berücksichtigen (z.B. das Angebot einer Rechtsberatung vor dem Verfahren). Die ersten Ergebnisse werden 2013 erwartet.

97. Immer mehr kantonale und kommunale Integrationsfachstellen bieten Beratung zum rechtlichen Schutz vor Diskriminierung an (oder sie leiten Ratsuchende an die zuständigen Stellen weiter). Sie bemühen sich, einfach zugängliche und kooperativ ausgerichtete Streitschlichtungsmechanismen zu unterstützen. Zu ihren Aufgaben gehört es auch, die Hindernisse, die in Diskriminierungsfragen den Zugang zur Justiz erschweren, besser einzuschätzen und Massnahmen vorzuschlagen, wie diese Hindernisse abgebaut werden können.

⁴⁴ Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, Fachstelle für Rassismusbekämpfung, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten/Sektion Menschenrechtspolitik und Bundesamt für Justiz.

dd) Verbesserung der Datenlage

98. Der Staat kann nur Verhalten erfassen, die rechtlich relevant sind und erfasst wurden (Anzeige, Verfahren, Verurteilung, s. dazu Teil 2, Kap. 4). Die Medien und unabhängige NGO hingegen können der Öffentlichkeit auch diskriminierende Vorfälle zutragen, die juristisch kaum zu ahnden sind (z.B. Einlassverweigerung in einen Club). Eine Zusammenstellung dieser Daten liefert somit wertvolle ergänzende Hinweise. In der Schweiz sind insbesondere die folgenden Datenquellen erwähnenswert:

- Die *Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA* publiziert jährlich eine Sammlung von rassistischen und diskriminierenden Ereignissen und analysiert die Gesamtlage.⁴⁵
- Der *Schweizerische Israelitische Gemeindebund SIG* und die *Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation CICAD* publizieren eine jährliche Zusammenstellung der antisemitischen Vorfälle.⁴⁶
- Seit 2008 sammelt das *Dokumentations- und Monitoringsystem DoSyRa* die Fälle von Rassismus, die von den dem *Beratungsnetz für Rassismusopfer* angeschlossenen Beratungsstellen registriert werden. Die Ergebnisse werden analysiert und jedes Jahr in anonymer Form veröffentlicht; der dritte und jüngste dieser Berichte erschien im Dezember 2011. Das von der von der EKR geleitete und von der NGO *Humanrights.ch* durchgeführte Projekt wird in der zweiten Projektphase 2012-2014 die bisherigen Projektaktivitäten weiterführen, namentlich die Professionalisierung und Qualitätssicherung der Beratungsarbeit mit dem Ziel einer flächendeckenden qualitativen Berichterstattung. Sie wird aber auch die Projektreichweite auszudehnen versuchen und die Institutionalisierung des Projekts bei den Standortkantonen der angeschlossenen Beratungsstellen anstreben.

ee) Rechtsextremismus

99. Das vom Bundesrat 2003 in Auftrag gegebene und 2009 abgeschlossene *Nationale Forschungsprogramm Rechtsextremismus – Ursachen und Gegenmassnahmen (NFP 40+)* hat verschiedene Aspekte des Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in der Schweiz untersucht. Die 13 Forschungsprojekte lieferten neue Einsichten über Entstehungsbedingungen, Erscheinungsformen, Verbreitung und Konsequenzen von rechtsextremen Aktivitäten und Einstellungen in der Schweiz. Sie erarbeiteten Grundlagen für zukunftsorientierte Strategien im Umgang mit Rechtsextremismus auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene und gewährleisteten den Anschluss der Schweiz an die internationale Rechtsextremismusforschung.⁴⁷ Die FRB hat die Arbeiten aktiv begleitet und darauf gestützt drei Broschüren veröffentlicht, die sich an ein breiteres Publikum wenden.⁴⁸ Bereits früher wurde

⁴⁵ Rassismus in der Schweiz. Chronologie und Einschätzungen der rassistischen Vorfälle in der Schweiz: <http://chronologie.gra.ch/> und <http://chronologie.gra.ch/index.php?p=5>

⁴⁶ Die CICAD sucht aktiv nach Fällen im Internet, die SIG/GRA nimmt nur gemeldete Fälle auf in ihre Statistik.

⁴⁷ Eine vergleichende Abschlusspublikation liegt in englischer Sprache vor: Niggli, Marcel Alexander (Hrsg.), 2009, *Right-wing Extremism in Switzerland. National and international Perspectives*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

⁴⁸ Skenderovic, Damir (Hrsg. FRB), 2010, *Strategien gegen Rechtsextremismus in der Schweiz*, Bern; Mäder, Ueli / Wassilis Kassis / Marco Storni / Thomas Gabriel (Hrsg. FRB), 2008, *Jugendliche und Rechtsextremismus. Opfer, Täter, Aussteiger*, Bern; Eser Davolio, Miryam / Matthias Drilling / Christian Hirschi / Thomas Widmer (Hrsg. FRB), 2007, *Rechtsextremismus bekämpfen. wirksame Massnahmen und griffige Arbeitsinstrumente für die Gemeinden*, Bern.

aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses die *Fachstelle Extremismus in der Armee* geschaffen (s. Teil 1, Kapitel 3.4.2).

ff) Verankerung des Diskriminierungsschutzes in der Integrationspolitik

100. Im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes vom 23. November 2011 wird ausdrücklich festgehalten, dass Integrationsförderung Hand in Hand gehen muss mit Diskriminierungsbekämpfung. In Fragen des Diskriminierungsschutzes sollen die Institutionen der Regelstrukturen beraten werden und diskriminierte Menschen kompetente Unterstützung finden. Der Bundesrat hat der FRB den Auftrag erteilt, die entsprechenden Umsetzungsarbeiten fachlich zu betreuen. An Tagungen und Workshops erarbeitete die FRB zusammen mit den Mitarbeitenden der Integrationsbüros und Fachstellen für Integration auf kantonaler und städtischer Ebene die Ziele und Indikatoren für den Ausbau des Diskriminierungsschutzes. Diese werden nun von zahlreichen Kantonen als Richtschnur für die Erarbeitung ihrer Politiken genutzt. Zusätzlich bietet die FRB zusammen mit dem Bundesamt für Migration und der Konferenz der Kantonsregierungen KdK den Integrationsdelegierten ein professionelles Coaching zur Entwicklung der Massnahmen zum Ausbau des Diskriminierungsschutzes im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme KIP (ausführlichere Angaben dazu im Teil 3, Kapitel 8.11).

gg) Beteiligung am Programm *Projets urbains*

101. Das interdepartementale⁴⁹ Programm *Projets urbains - Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten* basiert auf dem bundesrätlichen Bericht über Integrationsmassnahmen von 2007.⁵⁰ Es bietet kleineren und mittleren Städten und Agglomerationsgemeinden technische und finanzielle Unterstützung bei der Erarbeitung von städtebaulichen und sozialen Massnahmen. Die Massnahmen müssen ganzheitlich konzipiert sein, über politische Unterstützung verfügen und mit einem partizipativen Prozess den Einbezug insbesondere der Migrationsbevölkerung und anderer diskriminierungsanfälliger Gruppen ermöglichen. Das Programm ist mit einem Jahresbudget von 550 000 Franken ausgestattet. Die FRB unterstützt dieses Programm im Rahmen ihrer Finanzhilfen und sorgt namentlich dafür, dass die unterstützten Projekte Fragen im Zusammenhang mit Partizipation, Diskriminierung und Rassismus behandeln. Eine Übersicht zu den konkreten Projekten ist auf den Internetseiten der beteiligten Ämter zugänglich.⁵¹

hh) Rassismus und rassistische Diskriminierung im Sport

102. In den Berichtsjahren meldeten die Fussballstadien in der Schweiz Zwischenfälle rassistischer und antisemitischer verbaler Gewalt. Es wurde auch angenommen, dass die extreme Rechte in einigen Fanclubs vertreten ist. Dies veranlasste die Behörden, Schritte gegen Rassismus im Fussball einzuleiten. Insbesondere haben sie in Zusammenhang mit der

⁴⁹ Im Lenkungsausschuss vertreten sind das federführende Bundesamt für Raumentwicklung ARE, das Bundesamt für Migration BFM, das Bundesamt für Wohnungswesen BWO, das Bundesamt für Sport BASPO, die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB und die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.

⁵⁰ Bundesamt für Migration BFM, 30. Juni 2007, Bericht Integrationsmassnahmen, Bern.

⁵¹ Siehe insb.: www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=de

Durchführung der Europameisterschaft EURO 2008 in der Schweiz und Österreich Massnahmen ergriffen und einige davon über die Europameisterschaft hinaus weitergeführt.

103. Nachfolgend eine Auswahl von Massnahmen und Projekten:

- Im Rahmen des *Nationalen Forschungsprogramms NFP 40+ „Rechtsextremismus: Ursachen und Gegenmassnahmen“* war ein Projekt spezifisch der Frage des Fussballstadions als Ort der Rekrutierung und der Geselligkeit der extremen Rechten gewidmet.⁵²
- Die FRB finanziert gezielt Projekte zur Verhinderung von Rassismus im Sport. Beispielsweise werden unter der Leitung von Caritas Schweiz in der ganzen Schweiz Fussballtrainer und -spieler zu Fragen des Fairplays geschult. Ziel ist es, die Teilnehmenden zu befähigen, faire Lösungen für Konflikte rund um Spiel und Training zu entwickeln und konkrete Massnahmen der Gewalt- und Rassismusprävention einzusetzen. Mit demselben Ansatz werden auch Trainer und Spieler der Juniormannschaften weitergebildet, bisher in den *Kantonen Aargau, Basel, Graubünden und Zürich*. Finanzhilfen erhielten beispielsweise der Verein *Swiss Minor Sci (Swiss Minorities Sport, Culture and Integration)*, der mit diversen Projekten im Bereich des Sports die Begegnung zwischen Schweizern/-innen und Migranten/-innen fördert sowie eine Gruppe von Studenten der *Scuola professionale per sportivi d'élite*, die unter der Leitung von Dozierenden in einer Kampagne die Rolle des Sports in der Rassismusprävention thematisierten.
- Im Jahr 2009 haben sich mehrere Vereine zum *FARE Netzwerk Schweiz* zusammengeschlossen mit dem Ziel, eine schweizerische Koordinationsstelle für antirassistische Aktivitäten im Fussball zu schaffen (eine Erweiterung auf andere Sportarten ist nicht ausgeschlossen). Die Schweizer Geschäftsstelle von *Fussball gegen Rassismus in Europa* will gegen Rassismus und alle Formen der Diskriminierung im Profi- und im Amateurfussball vorgehen und einem breiten Publikum bewusst machen, dass im Umfeld von Sportveranstaltungen Diskriminierungen vorkommen. Akteure in der Sportwelt sollen zum Handeln gegen Rassismus und andere Diskriminierungsformen motiviert werden, um eine Reduktion von Rassismus und anderen Formen der Diskriminierung zu erzielen. Im Jahr 2011 unterstützte die FRB das *FARE Netzwerk* bei der Durchführung einer Aktionswoche gegen Rassismus. Mit breit gefächerten Initiativen und Aktivitäten konnten Probleme in Zusammenhang mit Rassismus und Diskriminierung bei den Sportvereinen angesprochen werden.
- Das *Bundesamt für Sport BASPO* eröffnete 2009 das *Kompetenzzentrum Integration durch Sport KIS*. Wesentliches Ziel des Kompetenzzentrums ist es, das Thema Integration nachhaltig im Sport und in der Sportförderung zu verankern und den Zugang von Migranten/-innen zu Bewegung und Sport zu erleichtern. Das bedingt deren Befähigung zur Partizipation, den Abbau von strukturellen Barrieren und die Sensibilisierung von Akteuren der betroffenen gesellschaftlichen Bereiche (Bewegung, Sport, Migration/Integration, Gesundheit, Bildung). Das *Kompetenzzentrum KIS* leistet seit 2009 finanzielle Unterstützung an Projekte, welche die Integration von Migranten/-innen in und durch den Sport zum Ziel haben. Darunter sind auch Projekte, welche den Rassismus im Sport verhindern und Diskriminierung abbauen. Von 2009 bis 2011 wurden 37 Projekte mit insgesamt 271 150 Franken unterstützt. Für 2012 sind weitere 19 Projekte hängig.

52 http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/nfp/nfp40p/NFP40p_Projekt_2_Fussballstadion_d.pdf

- 2005 gaben FRB und BASPO gemeinsam eine Broschüre heraus mit dem Titel *Fremdenfeindlichkeit und Rassismus bei Fussball- und Eishockey-Fans*.⁵³
- 2008 veröffentlichte das BASPO in Zusammenarbeit mit *Fanarbeit SCHWEIZ* die Publikation *Fankultur und Fanarbeit in der Schweiz: eine Bestandesaufnahme*.⁵⁴

b) Weitere Bundesstellen

104. Da der Diskriminierungsschutz ein Querschnittsthema ist, haben auch weitere Bundesstellen Projekte mit einem Schwerpunkt im Bereich Diskriminierung:

aa) Fachstelle Extremismus in der Armee

105. Die *Fachstelle Extremismus in der Armee* ist seit 2005 der FRB angegliedert.⁵⁵ Sie unterstützt das *Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS* in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit Extremismus in der Armee. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Beratung, Sensibilisierung und Prävention. Sie steht allen Armeeangehörigen (Wehrpflichtigen, Miliz- und Berufskadern) und ihren Familien, den Bundes- und kantonalen Behörden sowie den Medien als Meldestelle zur Verfügung. Sie informiert über die verschiedenen extremistischen Bewegungen und bietet Beratung über die rechtlichen Aspekte der Situation, die verfügbaren Rechtsmittel, die Verfahren und die zu treffenden Massnahmen. Sie fungiert weder als Kaderkontrolle noch als Vertrauensstelle. Die Prävention umfasst vor allem Sensibilisierungs- und Weiterbildungskurse. Die Fachstelle wirkt namentlich an der Ausbildung der künftigen Kommandanten der Rekrutenschule mit. 2010 und 2011 leistete sie Beiträge an die Weiterbildung der Mitarbeiter/innen der territorialen Militärpolizei.

bb) Bundesamt für Gesundheit – Nationales Programm Migration und Gesundheit 2008-2013

106. Das *Nationale Programm Migration und Gesundheit* unter Leitung des *Bundesamtes für Gesundheit BAG* ist ein Kernstück der Integrationspolitik. Es trägt bei zur Verbesserung des Gesundheitsverhaltens und des Gesundheitszustandes der Migrationsbevölkerung. Mit dem Programm sollen ihr Zugang zum Gesundheitswesen und die Qualität ihrer Versorgung sichergestellt werden.⁵⁶ Es soll Diskriminierungen in diesem Bereich abbauen und die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Migranten/-innen die gleichen Chancen wie Einheimische haben, ihr Gesundheitspotential zu entfalten. Mit einem Jahresbudget von rund 3 Millionen Franken werden Massnahmen in den Bereichen Gesundheitsförderung und Prävention, Ausbildung, Gesundheitspflege, interkulturelle Übersetzung, Forschung und Wissensmanagement finanziert. Arbeitsschwerpunkte im Berichtszeitraum waren namentlich: Evaluation des Bedarfs an kantonalen Angeboten im Bereich Prävention und Gesundheitsförderung; Produktion und Verbreitung von Informationsmaterial für Migranten/-innen; Förderung ihrer Gesundheitskompetenz; Einrichtung von migrantenfreundlichen

⁵³ www.edi.admin.ch/shop/00019/00047/index.html?lang=de

⁵⁴ www.basposhop.ch/de/shop/artikeldetail.aspx?art=472&kat=home

⁵⁵ http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/militaerdienst/allgemeines/fachstelle_extremismus.html

⁵⁶ Siehe dazu: <http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07685/07688/index.html?lang=de>.

Spitaldiensten; Entwicklung einer Online-Ausbildung zum Thema *Interaktion & Qualität* für Ärztelinnen, Pflegende, Empfangspersonal und Dienstleister; Förderung der Ausbildung für interkulturelles Übersetzen und der Qualität der Übersetzungen; Entwicklung eines landesweiten Übersetzungsdienstes per Telefon im Gesundheitsbereich; Durchführung eines zweiten Gesundheitsmonitorings der Migrationsbevölkerung in der Schweiz.

c) Ausserparlamentarische Kommissionen

107. Nebst den staatlichen Stellen nehmen in den Bereichen Rassismusbekämpfung und Diskriminierungsschutz insbesondere zwei ausserparlamentarische Kommissionen wichtige Aufgaben wahr:

aa) Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR

108. Um eine kontinuierliche kritische Beobachtung aller Vorkommnisse und Aktivitäten im Bereich des Rassismus und der Diskriminierung sicherzustellen, hat der Bundesrat mit dem Beitritt der Schweiz zum UNO-Übereinkommen ICERD die *Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR* eingesetzt. Die EKR greift Bedürfnisse und Anliegen von Minderheiten auf. Sie kann eine Vielzahl von Interessen berücksichtigen und frei Stellung nehmen, ohne einer staatlichen oder politischen Linie verpflichtet zu sein. Sie hat den Auftrag, das Verständnis und die Verständigung zwischen Personen unterschiedlicher Herkunft zu fördern, Rassismus und Rassendiskriminierung zu bekämpfen, sich in der Prävention zu engagieren und beratend oder vermittelnd zu wirken. (für eine ausführliche Beschreibung von Mandat und Kerntätigkeiten der EKR, s. 2./3. Bericht, Rz. 218 ff.).

109. Themenschwerpunkte und Projekte in der Berichtsperiode:

- Projekt *Beratungsnetz für Rassismuspfer*: Die EKR leitet das Projekt gemeinsam mit *humanrights.ch* und veröffentlicht seit 2008 einen jährlichen Bericht.
- Ausbau weiterer Monitoringinstrumente: Sammlung der Rechtsfälle zu Art. 261^{bis} StGB und Erstellung einer Agenda der Parlamentsgeschäfte im Mandatsbereich der EKR.
- Veröffentlichung der Studie *Recht gegen rassistische Diskriminierung* zur Rechtslage in der Schweiz: Die 2010 veröffentlichte Studie zeigt Lücken im Schutz gegen Diskriminierung und Rassismus auf.⁵⁷ Die Kommission setzt sich für einen umfassenderen Diskriminierungsschutz ein.
- Bulletin TANGRAM: Das Bulletin der EKR erscheint zweimal im Jahr und beinhaltet jeweils ein Themendossier. Die letzten Ausgaben waren folgenden Themen gewidmet: Sicherheit-Sicherheiten (Polizei); Stadt-Land; multiple Diskriminierung; strukturelle Diskriminierung; Muslimfeindlichkeit; Politischer Diskurs.

110. In Form von Empfehlungen äusserte sich die EKR unter anderem im Jahr 2011 zur Forderung eines Kopftuchverbots an öffentlichen Schulen. Im Jahr 2009 nahm sie auf Aufforderung einiger Städte Stellung zum Plakat des Initiativkomitees gegen den Bau von

⁵⁷ www.ekr.admin.ch/shop/00007/00073/index.html?lang=de

Minaretten. Nach Annahme der Minarett-Initiative lud sie zusammen mit ODIHR/OSZE Vertreter/innen muslimischer Gemeinden der Schweiz im Oktober 2010 zu einer Tagung ein, an welcher die Schaffung einer muslimischen Dachorganisation in der Schweiz debattiert werden konnte und Referenten/-innen aus den Nachbarländern ihre Erfahrungen mit ähnlichen Institutionen schilderten.

111. Die Kommission ist eine von der UNO mit Status C anerkannte Nationale Menschenrechtsinstitution und berechtigt, den Organen der UNO, des Europarats und der OSZE unabhängige Stellungnahmen einzureichen. So verfasste sie 2009 einen Überblick zur Umsetzung der Empfehlungen der UNO-Weltkonferenz gegen Rassismus in der Schweiz und wurde im selben Jahr vom *UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte CESCR* angehört. 2012 reichte die EKR einen Bericht zur zweiten allgemeinen regelmässigen Überprüfung der Schweiz ein (UPR). Die EKR empfängt regelmässig die internationalen Organe, welche die Schweiz besuchen, zum Beispiel die *Europäische Kommission gegen Rassismus ECRI* (mit welcher die EKR einen regelmässigen Austausch pflegt), die *Delegierten für religiöse Toleranz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa OSZE* und den *Europäischen Kommissar für Menschenrechte*. Auch im Rahmen des Berichtsverfahrens an den CERD-Ausschuss erstellt die EKR eigenständige Berichte.

bb) Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM

112. Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen wurde vom Bundesrat am 1. Januar 2008 eingesetzt und zählt 30 Mitglieder, wovon knapp die Hälfte die Migration aus eigener Erfahrung kennt. Sie ist aus dem Zusammenschluss der früheren *Ausländerkommission EKA* und der *Kommission für Flüchtlingsfragen EKF* entstanden. Die EKM nimmt eine Brückenfunktion zwischen den Behörden und der Zivilgesellschaft wahr und hat den gesetzlichen Auftrag, sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demografischen und rechtlichen Fragen zu befassen, die sich aus dem Aufenthalt von Ausländern/-innen in der Schweiz ergeben. Als ausserparlamentarische Kommission berät sie den Bundesrat und die Verwaltung in Migrationsfragen. Sie veröffentlicht Berichte, Stellungnahmen und Empfehlungen zu unterschiedlichen migrationsrelevanten Fragen.

113. Die EKM ist berechtigt, beim Bundesamt für Migration die Gewährung von finanziellen Beiträgen zu beantragen und zu Projektgesuchen Stellung zu nehmen. Hierzu hat sie zwei eigene Programme *Zusammenleben im ländlichen Raum/Periurban* und *Citoyenneté* entwickelt. Sie unterstützt Projekte, welche die Integration fördern, Menschenrechte schützen und Diskriminierung verhindern. Im Zentrum stehen die Vernetzung lokaler Akteure, die Förderung von Mitbestimmungsmöglichkeiten, die Öffnung gesellschaftlicher Strukturen und die Schaffung von Foren zur Meinungsbildung und -äusserung.

114. Themenschwerpunkte 2008-2011:

- Über das Definieren von Identitäten
- Neue Migration – transnationale Beziehungen
- Citoyenneté
- Föderalismus

115. Studien und Empfehlungen 2008-2011:

- Aufnahme von Flüchtlingsgruppen und Hilfe vor Ort
- Wir, ich – die anderen – Migrantenvereine und Identitätsbildung: eine Innensicht
- Muslime in der Schweiz
- Wegweisen. Ausschaffen
- Integration als Hinführung zu Chancengleichheit oder als Gradmesser für Sanktionen?
- Leben als Sans-Papiers in der Schweiz
- Citoyenneté – Partizipation neu denken
- Gestaltungsräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen

3.4.3 Auf kantonaler und kommunaler Ebene

116. Bund und Kantone haben sich darauf geeinigt, in der Integrationspolitik den Schutz gegen Diskriminierung und die Massnahmen zur Förderung der Chancengleichheit zu verstärken. Diese Zielsetzung findet sich in den kantonalen Grundlagen wieder (z.B. ist die Chancengleichheit einer der zehn Pfeiler der Integrationspolitik des Kantons Zug⁵⁸). Alle Kantone haben Integrationsdelegierte ernannt und ihnen (teils explizit) die Aufgabe der Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus übertragen. Diese Entwicklung und die Verankerung des Diskriminierungsschutzes in den kantonalen Integrationsprogrammen ab 2013 wird nicht nur der Migrationsbevölkerung zugute kommen, sondern Angebote für alle von Diskriminierung oder Rassismus betroffenen Personen in der Schweiz schaffen. In diesem Sinn handelt es sich um einen bedeutenden und flächendeckenden Fortschritt im Diskriminierungsschutz generell.

117. Zahlreiche Kantone und Städte arbeiten insbesondere durch die Verstärkung von Frühförderungsmaßnahmen darauf hin, möglichst früh allfällige Diskriminierungshürden und Integrationsbarrieren abzubauen (dazu ausführlich Teil 2, Kapitel 5.5.5).

118. Nachfolgend ein beispielhafter Auszug aus den Aktivitäten auf kantonaler und kommunaler Ebene:

- Der *Kanton Freiburg* hat erstmals am 21. März 2011 den Preis *Migration und Arbeit* an das Unternehmen Gachet Ruffieux AG in Charmey vergeben (KMU im Bereich der Schreinerei). Der mit 5000 Franken dotierte Preis zeichnet Freiburger Arbeitgeber aus, die sich aktiv und innovativ für die Integration der Migranten/-innen und gegen Diskriminierung einsetzen. Ebenfalls mit der Zielsetzung Integration/Chancengleichheit hat der Kanton das Projekt *Gemeinden gemeinsam – Communes sympas* lanciert, um die Lebensqualität und den gesellschaftlichen Zusammenhalt auf Gemeindeebene zu fördern. Das Projekt erhielt 2009 den schweizerischen Integrationspreis der EKM.
- Der *Kanton Genf* hat am 1. April 2008 ein Amt für Menschenrechte (Office des droits humains) geschaffen, welches die kantonale Verwaltung und die Öffentlichkeit zu sensibilisieren hat auf die Einhaltung der Menschenrechte. In diesem Rahmen organisiert das Amt regelmässige Veranstaltungen auch zum Thema der rassistischen Diskriminierung. Das *Bureau de l'intégration des étrangers BIE* stellt die Information aller Bevölkerungsgruppen sicher (z.B. Migrantinnen, arbeitssuchende Ausländer/innen usw.) und

⁵⁸ S. dazu www.zug.ch/integration

führt Sensibilisierungskampagnen durch. Seit 2009 organisiert der Kanton die jährliche Woche gegen Rassismus (2012 unter dem Dach einer gemeinsamen Kampagne der lateinischen Schweiz). Er hat ein vom Staat unabhängiges Beratungszentrum für Opfer von Rassismus aufgebaut und unterstützt Projekte zur Bekämpfung von Rassismus.

- In Zusammenarbeit mit anderen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen hat der *Kanton Neuenburg* eine Internetseite zum Thema Rassismus aufgeschaltet, welche sich mit Informationen und Austauschmöglichkeiten spezifisch an Jugendliche richtet.⁵⁹
- Zum Schutz vor Diskriminierung bestehen im *Kanton Zürich* einschlägige Angebote und Massnahmen wie beispielsweise städtische und kantonale Ombudsstellen, das AOZ-Konfliktophon, das Kompetenzzentrum für interkulturelle Konflikte TiKK, das Mirsah (Rechtsberatung), die Beratungsstelle SOS Rassismus, die Stiftung Domizil sowie die Fachstelle Brückenbauer der Kantonspolizei. Im Rahmen eines Pilotprojekts der Fachstelle für Integrationsfragen werden Kurse zur Weiterbildung und Sensibilisierung des relevanten Personals im Kanton und in den Gemeinden angeboten. Schliesslich führt die Fachstelle mittels Plakaten, Tram- und Buswerbung und einer eigens geschaffenen Website seit zwei Jahren jeweils im Frühling und Herbst eine Öffentlichkeitskampagne durch, die das gegenseitige Verständnis fördern und der Diskriminierung vorbeugen soll.
- Der *Kanton St.Gallen* engagiert sich gegen Rassismus im Sport einerseits mit dem Projekt *Sport-verein-t*, andererseits mit der Unterstützung des *Vereins für sozioprofessionelle Fanarbeit FC St.Gallen* im Umfang von 70 000 Franken aus dem Sport-Toto-Fonds. Im Rahmen des Projekts *Sport-verein-t* wurden in einer Charta fünf Zielsetzungen zu den Kernthemen Organisation, Ehrenamt, Integration, Gewalt-/Konflikt-/Suchtprävention und Solidarität definiert. Sportorganisationen, welche diese Charta als Ehrenkodex anerkennen und überzeugende Massnahmen zu deren Umsetzung ergreifen, werden von der Interessengemeinschaft St.Galler Sportverbände mit dem Qualitätslabel *Sport-verein-t* ausgezeichnet. Das Label wird von der Swiss Olympic Association offiziell anerkannt. Mit diesem Pionierangebot leistete das Projekt einen wertvollen Beitrag zu dem vom Bundesamt für Sport kürzlich veröffentlichten Leitfaden *Kulturelle Vielfalt im Sportverein. Gemeinsam trainieren – zusammen leben*. Auf der Grundlage eines Praxisprojekts zum Thema Fanarbeit beim FC St.Gallen der *FHS St.Gallen Hochschule für angewandte Wissenschaften, Fachbereich Soziale Arbeit* wurden die Strukturen für die sozioprofessionelle Fanarbeit in der Stadt St.Gallen erarbeitet. Ziel ist die Förderung des Dialogs und der Vernetzung zwischen Verein, Fanverantwortlichen, Fans, Polizei, Politik und anderen Gruppen, um die Prävention von Gewalt, Rassismus, Sucht und Vandalismus zu stärken und aufkommende Konflikte schon im Ansatz zu lösen.
- Die Städte *Winterthur, Genf, Lausanne, Zürich, Bern, Luzern* und *Renens* haben sich der *Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus der UNESCO* angeschlossen. Mit dem Beitritt verpflichten sich die Städte, einen Aktionsplan zu erarbeiten und entsprechende Massnahmen umzusetzen. In der *Stadt Zürich* erstattet eine dafür eingesetzte interdepartementale Arbeitsgruppe dem Stadtrat regelmässig Bericht. Der erste Bericht 2009 erstellte eine Auslegeordnung und setzte sich vertieft mit den Fokusthemen Koordination, Wohnen, Lehrstellen, Konflikte und Polizei auseinander. Eine Reihe von Massnahmen wurde in der Folge umgesetzt. Der zweite Bericht wird Ende 2012 publiziert. Er fokussiert unter

⁵⁹ <http://www.ciao.ch/f/racismes>

anderem auf die Bereiche staatliches Handeln und Volksschule. Zudem berücksichtigte die Stadt Zürich das Thema Rassismus und Diskriminierung unter anderem im Bericht *Wir leben Zürich. Gemeinsam. Migranten/-innen in der Stadt Zürich (Integrationsbericht 2009)* sowie in den strategischen Integrationszielen für die Jahre 2012–2014.⁶⁰ In der Stadt Bern hat sich die Mitgliedschaft in der Städte-Koalition gerade angesichts der fehlenden umfassenden Antidiskriminierungsgesetzgebung als sehr relevantes Instrument und wichtiger Antrieb für das Handeln auf kommunaler Ebene herausgestellt. Ein Grossteil der im Aktionsplan vorgesehenen Massnahmen wurde bereits umgesetzt, so beispielsweise die Verankerung des Verbots rassistischer Werbung in der Sondernutzungskonzession für die Plakatierung auf öffentlichem Grund, die Unterstützung eines Mentoringprojekts für qualifizierte Migrantinnen, die Einführung von Kriterien bezüglich der Schulung von Sicherheitspersonal bei öffentlichen Bewachungsaufträgen oder ein Kursangebot zu Zivilcourage für städtische Angestellte.

- Um ein breites Publikum für das Problem des Rassismus zu sensibilisieren und auf mögliche Massnahmen aufmerksam zu machen, wird jedes Jahr im März in zahlreichen Schweizer Städten und Kantonen die Rassismuswoche mit vielseitigen Aktivitäten durchgeführt. Im Jahr 2012 haben alle Kantone der Westschweiz und das Tessin unter dem Titel *Diversität – ein Schweizer Wert?* eine gemeinsame Kampagne durchgeführt.

⁶⁰ Dokumente: www.stadt-zuerich.ch/integration

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

1 Artikel 1: Definition der Rassendiskriminierung

119. Die Schweiz besitzt die für die Bekämpfung aller Formen von rassistischer Diskriminierung erforderlichen Rechtsinstrumente:

120. Auf der Ebene des Völkerrechts hat sie zahlreiche internationale Rechtsinstrumente ratifiziert (namentlich das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung*, das *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* und die *Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen*). Sie hat sich verpflichtet, die Ausübung der in den von ihr ratifizierten Übereinkommen verankerten Rechte ohne Diskriminierung zu gewährleisten. Ein vom Bundesrat ratifizierter völkerrechtlicher Vertrag wird mit seinem Inkrafttreten Teil der Schweizer Rechtsordnung, ohne dass er durch ein spezielles Gesetz in die innerstaatliche Rechtsordnung umgesetzt werden müsste (dieser monistische Charakter der Schweizer Rechtsordnung ist zwar nicht ausdrücklich festgehalten, ergibt sich aber aus der Bundesverfassung insgesamt).⁶¹ Das Bundesgericht wies in seiner Rechtsprechung wiederholt auf den in Artikel 5 Absatz 4 BV verankerten rechtsstaatlichen Grundsatz hin, das Völkerrecht zu beachten.

121. Auf der Ebene des innerstaatlichen Rechts stellt die Schweiz mit Artikel 8 BV klar, dass die Gleichheit vor dem Gesetz ein Menschenrecht ist und für Staatsbürger/innen der Schweiz wie der anderen Länder gilt (Abs. 1). Laut Absatz 2 darf „niemand (...) diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung“. Indirekte Diskriminierung wird zwar nicht ausdrücklich genannt, von dieser Bestimmung jedoch erfasst.

122. Artikel 261^{bis} des Strafgesetzbuches und Artikel 171c des Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927 (MStG; SR 321.0) stellen den öffentlichen Aufruf zu Rassenhass oder -diskriminierung, die Verbreitung einer rassistischen Ideologie, die Leugnung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die Verweigerung einer öffentlichen Dienstleistung unter Strafe. Diese Bestimmungen schützen die Menschenwürde und die öffentliche Ordnung. Ihre Verletzung gilt als Officialdelikt; damit hat der Staat die Möglichkeit, aktiv gegen Rassismus im öffentlichen Bereich vorzugehen.

123. In seiner Antwort auf eine parlamentarische Anfrage hat der Bundesrat im Jahr 2008 die Frage der Definition der Rassendiskriminierung in Zusammenhang mit dem Strafrecht

⁶¹ Bericht des Bundesrats vom 5. März 2010 zum Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht, BBl **2010** 2263, 2302.

analysiert.⁶² Er kam dabei zum Schluss, dass aus strafrechtlicher Sicht die Schweizer Gesetzgebung den Anforderungen der Konvention genügt, ohne dass eine abschliessende Definition der Rassendiskriminierung erforderlich wäre. Artikel 261^{bis} StGB geht gar über die Verpflichtungen der Konvention hinaus und fasst die geschützten Gruppen/Identitätsmerkmale weiter, als dies die Konvention verlangt (Abs. 1). Obwohl Artikel 261^{bis} StGB die Kategorie der Ausländer/innen nicht explizit aufführt, schützt die Strafnorm die betreffenden Individuen über die Merkmale der Rasse, Ethnie, Nationalität und der Religion. Artikel 261^{bis} StGB erklärt zudem die Leugnung von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Abs. 4, zweite Satzhälfte) sowie die Leistungsverweigerung (Abs. 5) für strafbare Officialdelikte (Abs. 6). Weitere Merkmale wie Geschlecht, sexuelle Orientierung, Lebensform oder Behinderung werden über das Diskriminierungsverbot auf Verfassungsebene (Art. 8 BV) oder auf gesetzlicher Ebene verankert.

124. Eine rassendiskriminierende Handlung ist nur dann strafbar, wenn sie in der Öffentlichkeit und nicht im privaten Rahmen verübt wird. In Zusammenhang mit rechtsextremistischen Veranstaltungen hat das Bundesgericht den unbestimmten Rechtsbegriff *öffentlich* im Kontext von Artikel 261^{bis} StGB definiert.⁶³ Demnach gelten alle Äusserungen und Verhaltensweisen als öffentlich, die nicht im Familien- oder Freundeskreis oder sonst in einem durch persönliche Beziehungen oder besonderes Vertrauen geprägten Umfeld erfolgen. Eine gemeinsame Gesinnung der Teilnehmer vermag den öffentlichen Charakter einer Veranstaltung im Sinne von Artikel 261^{bis} StGB nicht auszuschliessen. Denn diese Bestimmung will gerade auch verhindern, dass sich rassistisches Gedankengut in Zirkeln, die ihm zuneigen, weiter verfestigt und ausweitet.

125. Zur Frage der Bestrafung der Verwendung von rassistischen Symbolen siehe die Ausführungen im Teil 2, Ziffer 4.2.

126. Zu erwähnen sind im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Diskriminierung auch Artikel 28 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) zum Schutz der Persönlichkeit sowie mehrere Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Obligationenrecht OR; SR 220), die arbeits- und mietrechtliche Fragen behandeln. Auch die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz GIG; SR 151.1) beinhalten Vorschriften über den Persönlichkeitsschutz in privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnissen. So verbietet zum Beispiel Artikel 3 GIG jegliche Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, und zwar sowohl bei der Anstellung wie auch bezüglich der Arbeitsbedingungen. Schliesslich ist das Ausländergesetz zu erwähnen, das die Förderung der Chancengleichheit und des gleichberechtigten Zugangs von Ausländern/-innen zu den Grundstrukturen Schule, Berufsbildung und Beschäftigung regelt.

127. Bezüglich der allgemeinen Empfehlung Nr. 30 (2004) wird auf den Artikel 36 BV verwiesen, wonach die Einschränkung von Grundrechten wie beispielsweise das Diskriminierungsverbot (Art. 8 BV) nur dann zulässig ist, wenn sie auf einer gesetzlichen

⁶² Antwort des Bundesrates vom 12.11.2008 auf eine parlamentarische Anfrage (Empfehlungen des Unio-Ausschusses gegen Rassismus. Massnahmen des Bundesrates. Parlamentarische Anfrage U. Leuenberger 08.1078 vom 17.09.2008).

⁶³ BGE 130 IV 111

Grundlage beruht (schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein, ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr). Sie müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar. Diesen Grundsätzen muss auch jede unterschiedliche Behandlung von ausländischen Personen genügen. Die Teilhabe von Migranten/-innen am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben wird insbesondere durch eine verstärkte Integrationspolitik (s. Teil 3, Kapitel 12) und durch die Massnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene (s. Teil 1, Kapitel 3.4) gefördert. Es sei an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass der Bundesrat im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes vom November 2011 sowie in seinem Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom März 2010 ausdrücklich festhielt, dass eine umfassende Integrationspolitik nur möglich ist, wenn gleichzeitig der Schutz vor Diskriminierung konsequent umgesetzt wird. Die mit der Revision des Ausländergesetzes verbundene Implementierung der nationalen und kantonalen Integrationsprogramme mit dem Schwerpunkt Diskriminierungsbekämpfung ist ein wichtiger Bestandteil der nationalen Strategie gegen Diskriminierung.

2 Artikel 2: Verurteilung der Rassendiskriminierung

2.1 Allgemeines zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und b: Gleichbehandlungsgebot durch staatliche Behörden

128. Seit der Neuformulierung des Gleichheitsgebots und Diskriminierungsverbots in Artikel 8 BV hat sich die Rechtsprechung des Bundesgerichts gefestigt und bewährt. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Art der Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar. Sie bewirkt eine Benachteiligung, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an ein verpöntes Unterscheidungsmerkmal wie Rasse, Herkunft, Geschlecht, Sprache, usw. anknüpft. Das Diskriminierungsverbot des schweizerischen Verfassungsrechts schliesst jedoch die Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal nicht kategorisch aus, sondern begründet 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.⁶⁴ 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.⁶⁵

⁶⁴ Vgl. BGE 129 I 392 E. 3.2.2., 126 II 377 E. 6 a.

⁶⁵ Häfelin, Ulrich/Walter Haller/Helen Keller, 2008, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, Zürich, Rz. 747 und 774-776a.

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

129. Für diese Fragestellung kann auf die nach wie vor zutreffenden Ausführungen der Schweiz im letzten Bericht (Rz. 286) und die nachfolgenden Ausführungen im 3. Teil, Kapitel 8 verwiesen werden.

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

130. Die Grundrechte können in der Form, in der sie in der Verfassung verankert sind, kaum direkt auf Privatpersonen angewandt werden.⁶⁶ Das bedeutet jedoch keineswegs, dass sie sich nicht auf die Beziehungen zwischen Privatpersonen auswirken (horizontale Beziehungen). Artikel 35 Absatz 3 BV sieht vor, dass die Behörden dafür sorgen, dass die Grundrechte auch unter Privaten wirksam werden, und zwar sowohl beim Vollzug des Rechts als auch bei der Ausarbeitung von Gesetzen.⁶⁷

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

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

3 Artikel 3: Verurteilung der Apartheid

132. Die Schweiz gehört zu den europäischen Ländern mit dem höchsten Ausländeranteil (22.4% oder über 1.76 Millionen Personen). Die Schweizerische Integrationspolitik kann als erfolgreich bezeichnet werden, da die verschiedenen Bevölkerungsgruppen (die eigenen bestehenden Minderheiten eingeschlossen) zusammenleben und eine räumliche Segregation vermieden werden konnte. Damit dies auch in Zukunft so bleibt, wurden verschiedene Massnahmen ergriffen, wovon hier zur Veranschaulichung vier vorgestellt werden (auf die Integrationspolitik des Bundes generell wird im Teil 3, Kap. 12 ausführlich eingegangen):

- **Programm *Projets urbains*:** Das interdepartementale⁶⁸ Programm basiert auf dem bundesrätlichen Bericht über Integrationsmassnahmen von 2007 (das Programm wurde ebenfalls bereits im Teil 1, Kap. 3.4.2 vorgestellt).⁶⁹ Es bietet kleineren und mittleren Städten und Agglomerationsgemeinden technische und finanzielle Unterstützung bei der Erarbeitung von städtebaulichen und sozialen Massnahmen. Die Massnahmen müssen ganzheitlich

⁶⁶ Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel* Bd. 2, Neuenburg, 1967, Nr. 1742; Bernhard Pulver, *L'interdiction de la discrimination*, Untersuchung von Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, Promotionsarbeit, Nr. 228 ff.

⁶⁷ Vgl. Bernhard Pulver a.a.O.

⁶⁸ Im Lenkungsausschuss vertreten sind das federführende *Bundesamt für Raumentwicklung ARE*, das *Bundesamt für Migration BFM*, das *Bundesamt für Wohnungswesen BWO*, das *Bundesamt für Sport BASPO*, die *Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB* und die *Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM*.

⁶⁹ Bundesamt für Migration BFM, 30. Juni 2007, Bericht Integrationsmassnahmen, Bern.

konzipiert sein, über politische Unterstützung verfügen und mit einem partizipativen Prozess den Einbezug insbesondere der Migrationsbevölkerung und anderer diskriminierungsanfälliger Gruppen ermöglichen. Das Programm ist mit einem Jahresbudget von 550 000 Franken ausgestattet. Die FRB unterstützt dieses Programm im Rahmen ihrer Finanzhilfen und sorgt namentlich dafür, dass die unterstützten Projekte Fragen im Zusammenhang mit Partizipation, Diskriminierung und Rassismus behandeln. Eine Übersicht zu den konkreten Projekten ist auf den Internetseiten der beteiligten Ämter zugänglich.⁷⁰

- **Programm *Periurban*:** Dieses Programm der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM fokussiert auf das soziale Zusammenleben in kleineren Zentren von periurban geprägten Regionen. Es geht darum, die Gemeinden der ausgewählten Gebiete zu unterstützen, Entwicklungen im Bereich der Integration und des sozialen Zusammenhalts auf einer regionalen Ebene zu ermöglichen und den sozialen Zusammenhalt der lokalen Bevölkerung in periurbanen Gebieten zu stärken. Für die zweite Programmphase von 2012 bis 2015 wurden acht Projekte in acht verschiedenen Regionen ausgewählt, um Prozesse der Zusammenarbeit aufzubauen, Netzwerke zu stärken und die bewährten Handlungsansätze langfristig zu verankern. Im Rahmen des Programms werden Erfahrungen ausgetauscht und systematisch erfasst, *gute Praxis* entwickelt und für weitere Kreise zugänglich gemacht.
- **Projekte *Citoyenneté*:** Im Rahmen von Modellvorhaben will die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen neue Partizipationsmöglichkeiten fördern. Sie orientiert sich hierzu am Konzept der *Citoyenneté*, welches die Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten unabhängig von der Staatsbürgerschaft ins Zentrum stellt. Im Fokus stehen Meinungsbildung und Willensäusserung, aber auch die Aneignung von Wissen über demokratische Prinzipien und Grundrechte. Gefördert werden Projekte, welche es einer möglichst breiten Bevölkerung ermöglichen, sich in öffentlichen Diskussionen und Entscheidungsprozessen einzubringen.
- ***Internationale Städtekoalition gegen Rassismus*:** Gegen Rassismus, Diskriminierung und Xenophobie muss mit konkreten Massnahmen auf lokaler Ebene vorgegangen werden. Mit dieser Überzeugung sind bereits 104 europäische Städte der *Internationalen Städtekoalition gegen Rassismus* beigetreten, welche die UNESCO im Jahr 2004 gründete. In der Schweiz gehören *Winterthur, Genf, Lausanne, Zürich, Bern, Luzern* und *Renens* zum Netz. Der Beitritt zur Städtekoalition gegen Rassismus erfolgt in zwei Schritten: Zuerst unterschreiben die Gemeinden die *Declaration of Intent*, anschliessend den *Act of Accession and Commitment*, durch den sie sich verpflichten, einen 10-Punkte-Aktionsplan umzusetzen und alle zwei Jahre einen Bericht vorzulegen. Der Plan enthält zahlreiche Vorschläge für Projekte, die für die Thematik sensibilisieren, die Opfer unterstützen sowie die Bevölkerung aufklären und mit einbeziehen sollen. Zudem finden sich darin Projektideen zur Förderung der kulturellen Vielfalt und für Schulprojekte. Der Bund unterstützt diese internationale Kampagne: die FRB steht den interessierten Städten für die Lancierung von Projekten zur Verfügung und kann konkrete Projekte finanziell unterstützen.⁷¹

⁷⁰ Weitere Informationen: www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=de

⁷¹ Auf der Internetseite der FRB sind auch die Links aufgeführt zu den jeweiligen städtischen Projekten: <http://www.edi.admin.ch/frb/00538/01066/02023/index.html?lang=de>

4 Artikel 4: Massnahmen zur Bestrafung bestimmter rassendiskriminierender Akte

4.1 Artikel 4 Buchstabe a: Die Strafbestimmungen von Art. 261^{bis} StGB und Art. 171c MStG

133. Rassistisch motivierte Taten, die in der Öffentlichkeit begangen wurden, können gestützt auf die Antirassismus-Strafnorm (Art. 261^{bis} StGB bzw. Art. 171c MStG) geahndet und bestraft werden. Im Auftrag des Bundesrates beobachtet und analysiert die EKR die Anwendung der Strafnorm. Sie publiziert auf ihrer Website eine Zusammenstellung und Dokumentation der Rechtsprechung zu Artikel 261^{bis} StGB seit 1995.⁷² Darin wird jedes Urteil einer gerichtlichen Instanz anonymisiert zusammengefasst. Interessierte Kreise haben die Möglichkeit, gezielt nach Einzelfällen zu suchen oder sich anhand der Auszählungen einen Überblick über die Rechtsprechungspraxis zu verschaffen.

134. Seit 2010 erscheint die von allen Polizeicorps der Kantone und Städte einheitlich erhobene polizeiliche Kriminalstatistik PKS, in der alle von der Polizei erfassten Anzeigen gemäss Strafgesetzbuch erfasst werden.

4.1.1 Strafrechtliche Verfolgung und Rechtsprechung der Gerichte

135. Gemäss der PKS ermittelte die Polizei im Jahr 2009 in 230 eingegangenen Fällen von Rassendiskriminierung (Art. 261^{bis} StGB).⁷³ Davon kam es in 159 Fällen zu einem Gerichtsverfahren. Im selben Jahr wurden 30 rechtskräftige Schuldsprüche wegen Rassendiskriminierung ausgesprochen. Im Jahr 2010 sank die Anzeigerate leicht auf 204 Fälle, wovon 156 Fälle aufgeklärt werden konnten und im Jahr 2011 sank die Anzeigerate auf 182, wovon 128 Fälle aufgeklärt werden konnten. Statistiken zu rechtskräftigen Verurteilungen in den Jahren 2010 und 2011 sind noch nicht vorhanden. Bei den Anzeigen handelte es sich vor allem um mündliche oder schriftliche rassistische Äusserungen und die Herstellung und Verbreitung von rassistischen Äusserungen über elektronische Kommunikationsmittel. Rassistisch motivierte Tötlichkeiten gab es vergleichsweise wenig, was aber auch damit zusammenhängt, dass diese Qualifizierung erst seit 2010 und noch nicht in allen Kantonen systematisch erhoben wird.

136. Gemäss Statistik der EKR gingen von 1995 bis 2009 insgesamt 501 Anzeigen wegen Rassendiskriminierung ein.⁷⁴ Bei 273 dieser Fälle kam es zu einem Urteil und in 228 Fällen wurden Nichteintretensentscheide gefällt. Zwischen 1995 und 2009 kam es in über 84% der Fälle zu einer Verurteilung. Bei einer klaren Mehrheit der angezeigten Fälle handelt es sich um verbale oder schriftliche Angriffe gegen jüdische, ausländische oder dunkelhäutige Personen. Die Verbreitung von rassistischem Material und von Rassismus über elektronische Kommunikation machen knapp 20% der Fälle aus. Leistungsverweigerung oder Tötlichkeiten hingegen sind eher selten (2.4% bzw. 3.1% aller Fälle). Die Täter/innen sind vor allem Privatpersonen und

⁷²<http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/index.html?lang=de>

⁷³ Quelle : Bundesamt für Statistik BFS, 2010, Polizeiliche Kriminalstatistik des Bundes, Neuchâtel (erhebt seit 2009 die eingegangenen Anzeigen auf nationaler Ebene).

⁷⁴ <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/00172/00177/index.html?lang=de>

Rechtsextreme. Auffällig ist in den letzten Jahren die Zunahme der Verurteilungen von politischen Akteuren/-innen wegen Rassendiskriminierung.

137. Für Beispiele der in der Gerichtspraxis gefestigten Auslegung der einzelnen Absätze von Artikel 261^{bis} StGB wird an dieser Stelle auf den letzten Bericht (Rz. 101 ff.) verwiesen.

4.1.2 Weitere Hinweise auf die Praxis

138. Oft kommt es bei rassistischen Vorfällen gar nicht erst zu einer Anzeige, etwa weil die Betroffenen die Rechtslage nur ungenügend kennen, sich schämen oder davon ausgehen, dass die Beweislage nicht genügen würde. Statistiken zu Fällen aus der Beratungspraxis oder zu rassistischen Ereignissen liefern deshalb wertvolle ergänzende Informationen zu Ausmass und Art der rassistischen Vorfälle:

- Das unter Federführung der EKR und in Zusammenarbeit mit *Humanrights.ch* und weiteren Stellen aufgebaute *Dokumentations- und Monitoringsystem DoSyRa*, welches von der FRB finanziell unterstützt wird, sammelt seit 2008 systematisch Falldokumentationen. Im Jahr 2010 wurden 230 abgeschlossene Beratungsfälle dokumentiert, wovon 178 auch von den Beratenden als rassistisch diskriminierend eingeschätzt wurden. Im Jahr 2009 wurden 127 von 162 dokumentierten Beratungsfällen als rassistisch motiviert beurteilt. Mehrheitlich handelt es sich um Fälle von Ausländer- oder Fremdenfeindlichkeit und Anfeindungen aufgrund der Hautfarbe oder der vermuteten muslimischen Religionszugehörigkeit. Meist handelt es sich um verbale Äusserungen.
- Jährlich publiziert die *Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA* eine Sammlung von rassistischen und diskriminierenden Ereignissen und analysiert die Gesamtlage. Als Quelle dienen vor allem öffentlich zugängliche Medien und der GRA gemeldete Fälle.⁷⁵ Im Jahr 2010 erfasste sie insgesamt 109 Ereignisse, für das Jahr 2009 waren es 114, und 2008 waren es 96. Die häufigsten Kategorien waren (je nach Jahr in unterschiedlicher Gewichtung) insbesondere verbaler Rassismus, rechtsextreme Aufmärsche sowie Drohungen und Schmierereien.
- In der deutsch- und italienischsprachigen Schweiz erfasst der *Schweizerische Israelitische Gemeindebund SIG* gemeldete oder öffentlich bekannte antisemitische Vorfälle. Für das Jahr 2010 dokumentierten diese Stiftungen insgesamt 34 Fälle, für das Jahr 2009 28 Fälle und für das Jahr 2008 21 Fälle.
- Antisemitische Vorfälle in der französischen Schweiz werden vom *Koordinationszentrum zur Überwachung antisemitischer Erscheinungen und zur Unterstützung von Opfern antisemitischer Handlungen in der französischen Schweiz CICAD*, registriert. Die aktuellsten Zahlen stammen aus dem Jahr 2010, in welchem das CICAD 104 Fälle verzeichnete. Im Jahr 2009 waren es 153 Fälle und 2008 waren es 96 Fälle. Die Zahlen sind verhältnismässig hoch, da das CICAD insbesondere auch im Internet aktiv nach antisemitischen Vorfällen und antisemitischen Äusserungen sucht.

⁷⁵ Rassismus in der Schweiz. Chronologie und Einschätzungen der rassistischen Vorfälle in der Schweiz: <http://chronologie.gra.ch/> und <http://chronologie.gra.ch/index.php?p=5>. Die GRA veröffentlichte 2011 erstmals zusammen mit dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund SIG einen gemeinsamen Antisemitismusbericht, welcher öffentlich bekannte oder gemeldete antisemitische Vorfälle des Jahres 2010 in der deutsch- und italienischsprachigen Schweiz erfasste.

139. Ein Vergleich der Verurteilungsstatistiken mit den Beratungsstatistiken zeigt, dass Opfer von Antisemitismus seltener Beratungsangebote in Anspruch nehmen (oder aber spezifische Angebote jüdischer Organisationen nutzen) und häufiger Anzeige erstatten. Muslimische Opfer von Diskriminierung wenden sich hingegen eher an Beratungsstellen und erstatten weniger häufig Anzeige (lediglich 2.7% aller Anzeigen von 1995–2009).

4.2 Artikel 4 Buchstabe b: Verbot rassendiskriminierender Organisationen und Propagandatätigkeiten

140. Aufgrund einer 2005 eingereichten Motion⁷⁶ schickte der Bundesrat 2009 eine Vorlage in die Vernehmlassung zur Bestrafung der öffentlichen Verwendung von Symbolen, die extremistische, zu Gewalt und Rassendiskriminierung aufrufende Bewegungen verherrlichen. Die Vernehmlassungsantworten zum bundesrätlichen Vorschlag wiesen jedoch auf erhebliche Anwendungsschwierigkeiten hin (unklare Abgrenzung zwischen strafbarem und nicht strafbarem Verhalten, Unmöglichkeit einer klaren Definition von rassistischen Symbolen, eine angesichts der Einschränkung der Meinungsfreiheit zu unbestimmte Rechtsnorm). Zudem bemängelten sie, dass die Handlungsmöglichkeiten der Polizei damit nicht verbessert würden. Nach reiflicher Abwägung der Argumente beschloss das Parlament in der Folge, dem Antrag des Bundesrates⁷⁷ zu folgen und die Motion abzuschreiben. Strafbar bleibt nach wie vor die Verwendung von rassistischen Symbolen, wenn diese eine Ideologie symbolisieren, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung von Angehörigen einer Rasse, Ethnie oder Religion gerichtet ist, und wenn für diese öffentlich geworben wird.

141. Wiederholte Bestrebungen, die geltende Antirassismus-Strafnorm Artikel 261^{bis} StGB abzuschaffen oder abzuschwächen, wurden vom Parlament abgelehnt. Am 7. August 2007 lancierten zum Beispiel die Schweizer Demokraten die Eidgenössische Volksinitiative *Für freie Meinungsäusserung – weg mit dem Maulkorb!*, welche die Strafnorm ersatzlos aus dem Strafgesetzbuch streichen wollte. Die Initiative kam nicht zur Abstimmung, da innerhalb der Frist bis am 7. Februar 2009 statt der benötigten 100 000 nur rund 80 000 Unterschriften gesammelt werden konnten.⁷⁸ Seither wurden keine entsprechenden Initiativen gegen die Strafnorm mehr ergriffen. Im Gegenzug wurden vom Parlament mehrere Vorstösse abgelehnt oder nicht behandelt, welche auf einen Ausbau des Schutzes gegen rassistische Diskriminierung abzielten. So wurde etwa im Frühjahr 2012 einer parlamentarischen Initiative, welche die Einführung eines Gesetzes über die Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung verlangt, keine Folge gegeben.⁷⁹

⁷⁶ Motion 04.3224 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates.

⁷⁷ Bericht des Bundesrates zur Abschreibung der Motion 04.3224 der RK-N vom 29. April 2004, BBl 2010 4851.

⁷⁸ BBl 2009 995.

⁷⁹ Parlamentarische Initiative Prelicz-Huber Katharina (IP. 10.523). Begründet wurde die Ablehnung insbesondere damit, dass die in der Initiative vorgesehene *Umkehr der Beweislast* letztlich Personen ohne die im Gesetzesvorschlag aufgeführten Merkmale (z.B. ohne ausländische Abstammung) benachteiligen würde und der Grundsatz der Vertragsfreiheit zu sehr geschwächt würde.

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

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

142. Gerichtliche oder administrative Verfahren sind im wesentlichen durch die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien bestimmt. Die Artikel 29–32 BV garantieren einen Minimalstandard. Ergänzt werden diese durch die einschlägigen Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK und des Internationalen Pakts über die bürgerlichen und politischen Rechte (UNO-Pakt II). Während die allgemeinen Verfahrensgarantien, die in Artikel 29 BV verankert sind, umfassend für alle Gerichts- und Verwaltungsverfahren gelten⁸⁰, beschränkt sich der Anwendungsbereich von Artikel 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 Artikel 36 BV ist nicht zulässig, da dieser auf die Freiheitsrechte zugeschnitten und für die Verfahrensgarantien nicht angemessen konzipiert ist. Es soll den Behörden nicht möglich sein, ein Verfahren unter gewissen Voraussetzungen diesen elementaren rechtsstaatlichen Garantien zu entziehen.⁸¹

143. Am 12. März 2000 haben Volk und Stände einer umfassenden Justizreform zugestimmt. Diese setzte sich zum Ziel, das Bundesgericht funktionsfähig zu erhalten, den Rechtsschutz zu verbessern und die Grundlagen für ein einheitlicheres schweizerisches Prozessrecht zu schaffen. In der Zwischenzeit ist die Justizreform vollumfänglich umgesetzt: Seit dem 1. Januar 2007 ist die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) sowie die Totalrevision der Bundesrechtspflege in Kraft. Die damit verbundenen Gesetzesänderungen betreffen die Organisation und das Verfahren des Bundesgerichts, die Einsetzung von gerichtlichen Vorinstanzen sowie die Neuregelung der Rechtsmittel, die an das oberste Gericht führen. Der Bundesrat lässt zurzeit die Auswirkungen dieser Reformen evaluieren. Erste Zwischenergebnisse dieser Evaluation kommen zum Schluss, dass die Ziele zu einem grossen Teil erreicht wurden.⁸²

144. Am 1. Januar 2011 traten die Schweizerische Strafprozessordnung und die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (JStPO; SR 312.1) in Kraft und setzten der Zersplitterung des Verfahrensrechts ein Ende. Nunmehr werden Straftäter landesweit nach den gleichen Verfahrensregeln verfolgt und beurteilt. So ist das Recht jeder festgenommenen Person auf den so genannten Anwalt der ersten Stunde, auf Benachrichtigung eines Angehörigen und auf Untersuchung durch einen unabhängigen Arzt in allen Kantonen konkretisiert worden. Die Schweizerische Zivilprozessordnung, die ebenfalls 26 kantonale Prozessordnungen ersetzte, sieht verschiedene Verfahrenstypen vor, die auf die Art der Parteien und des Streits abgestimmt sind, und räumt der aussergerichtlichen Streitbeilegung einen hohen Stellenwert ein.

⁸⁰ BBl 1997 I 181.

⁸¹ BBl 1997 I 194.

⁸² Bericht des Bundesrates über Zwischenergebnisse der Evaluation der neuen Bundesrechtspflege vom 18. Juni 2010; BBl 2010 4837.

145. Dank der Vereinheitlichung des Verfahrensrechts kann gewährleistet werden, dass die Grundsätze der Rechtsgleichheit und der Rechtssicherheit besser verwirklicht werden. Die Gerichtsorganisation ist nach wie vor Aufgabe der Kantone. Das Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG, SR 173.71), das ebenfalls am 1. Januar 2011 in Kraft trat, soll die Anpassung der Strafbehörden des Bundes an die neue Strafprozessordnung gewährleisten. Es hob das Amt des eidgenössischen Untersuchungsrichters auf und übergab seine Ressourcen der Bundesanwaltschaft. Gleichzeitig wurde die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft neu geregelt; diese wird nun von einem besonderen Gremium beaufsichtigt, das vom Parlament gewählt wird.

5.2 Artikel 5 Buchstabe b: Recht auf Sicherheit der Person und staatlichen Schutz⁸³

146. 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. Eine Strafanzeige kann schriftlich oder mündlich bei einer Strafverfolgungsbehörde (also auch direkt bei der Staatsanwaltschaft) eingereicht werden. Das Urteil der ersten Instanz oder ein Nichteintretensentscheid kann zuerst auf kantonaler Ebene und dann vor Bundesgericht angefochten werden.⁸⁴

147. 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.⁸⁵ Weitere Ausführungen dazu und zur Situation in den Kantonen vgl. Teil 3, Kapitel 11.

148. Das am 1. Januar 2009 in Kraft getretene Bundesgesetz vom 20. März 2008 über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG; SR 364) umschreibt die verfassungsmässigen Anforderungen für die verhältnismässige Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen, insbesondere auch bei Rückführungen von Ausländern. Es stellt zudem eine hinreichende Ausbildung der beauftragten Organe sicher. 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 Person erheblich gefährden können. 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

⁸³ Bezüglich Polizeigewalt siehe auch Teil 3, Kapitel 11.

⁸⁴ Christoph A. Spenlé/ Cédric W. Fumeaux, 2005, Aspekte der polizeilichen Gewalt aus völker- und verfahrensrechtlicher Perspektive, SJZ 101 (2005) Nr. 6, S. 135.

⁸⁵ Spenlé / Fumeaux, S. 136.

dürfen die Vollzugsbehörden nur besonders ausgebildete Personen mit Aufgaben betrauen, die mit der Anwendung von polizeilichem Zwang verbunden sein können. Das EJPD veröffentlichte einen Leitfaden zur Rückführung von Ausländern und Asylsuchenden, der seit dem 1. Januar 2012 befolgt wird. Der Leitfaden erläutert in zwei Kapiteln – jeweils ein Kapitel für die Bundesbehörden respektive die Kantonsbehörden – die Anwendung von Zwang und polizeilichen Massnahmen im Ausländerbereich.

149. Am 30. November 2011 legte die *Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF* dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren KKJPD einen Bericht betreffend die Begleitung von zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg vor. In diesem Bericht empfiehlt die NKVF namentlich eine einzelfallgerechte Anwendung von Zwangsmassnahmen und formuliert eine Reihe von Empfehlungen an die Adresse der Vollzugsbehörden. Der *Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug* wurde vom EJPD und der KKJPD beauftragt, diese Empfehlungen zu prüfen und der NKVF seine Stellungnahme zu unterbreiten.

150. Was das Verfahren und die Bedingungen der Ausschaffungshaft anbetrifft, so enthält die EU-Richtlinie über Normen und Verfahren zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Richtlinie 2008/115/EG) eine Reihe von Regeln zur Rückkehrentscheidung, zur Frist für die freiwillige Ausreise, zur Inhaftierung zwecks Vorbereitung der Rückkehr (insbesondere bei Minderjährigen und Familien) und zum Rechtsschutz. Die Schweiz hat ihre gesetzlichen Vorschriften an diese Richtlinie angepasst und die Änderungen am 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt. Die RichterIn oder der Richter prüft in jedem einzelnen Fall, ob eine Inhaftnahme gerechtfertigt ist. Die Schweiz hat 15 Jahre als Mindestalter für die Inhaftierung Minderjähriger festgelegt, während die Richtlinie kein Mindestalter vorsieht. Die Wegweisung wird in transparenter Weise vollzogen; geschieht sie auf dem Luftweg, ist eine Kontrolle durch Dritte vorgesehen.

5.3 Artikel 5 Buchstabe c: Politische Rechte

151. Diesbezüglich kann auf die nach wie vor zutreffenden Ausführungen des 4./5./6. Periodischen Berichts der Schweiz verwiesen werden (Rz. 126 ff.).

5.4 Artikel 5 Buchstabe d: Sonstige Bürgerrechte

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

152. Im Allgemeinen haben Ausländer/innen das Recht auf freie Wahl des Wohnsitzes innerhalb des Kantons, der ihnen die Bewilligung erteilt hat. Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen gelten nur in dem Kanton, der sie ausgestellt hat. Personen mit diesen Bewilligungen, die den Kanton wechseln wollen, müssen zunächst eine neue Bewilligung erhalten haben. Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung haben das Recht, den Kanton zu wechseln, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen (Art. 37 AuG).

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

153. Vgl. dazu die nach wie vor zutreffenden Ausführungen des 2./3. Berichts (Rz. 156 und 157).

5.4.3 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer iii: Das Recht auf Staatsangehörigkeit

154. Siehe dazu die Ausführungen im 3. Teil, Kapitel 12.

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

a) Recht auf Ehe

155. Die *Ehefreiheit* (Art. 14 BV) beinhaltet das Recht, unbeeinträchtigt durch staatliche und insbesondere polizeiliche Einschränkungen eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen. Die *Ehevoraussetzungen* nach Artikel 94 ZGB unterscheiden nicht, ob es sich bei den Ehegatten um Ausländer/innen handelt oder um Schweizer/innen. Artikel 97a ZGB, der am 1. Januar 2008 in Kraft trat, sieht allerdings vor, dass die Zivilstandsbeamte/-innen auf das Gesuch nicht eintreten, wenn einer oder eine der Verlobten offensichtlich keine Lebensgemeinschaft begründen, sondern die Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländern umgehen will. Gemäss Artikel 98 Abs. 4 ZGB, der am 1. Januar 2011 in Kraft trat, müssen Verlobte ohne Schweizer Staatsbürgerschaft während des Vorbereitungsverfahrens ihren rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz nachweisen.⁸⁶ In Übereinstimmung mit dem Grundrecht auf Ehe und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit werden diese beiden Bestimmungen restriktiv ausgelegt. Besteht lediglich ein Zweifel an der Aufrichtigkeit des Ehevorhabens, wird die Ehe dennoch geschlossen. Die Fremdenpolizeibehörden erteilen Verlobten ohne rechtmässigen Aufenthalt eine Aufenthaltsbewilligung, damit die Ehe in der Schweiz geschlossen werden kann.

156. Das *eheliche Zusammenleben* wird hauptsächlich durch Artikel 13 BV und Art. 8 EMRK geschützt. Einen Anspruch auf Familiennachzug aus der EMRK oder aus der Bundesverfassung kann nur ableiten, wer über ein gefestigtes Anwesenheitsrecht in der Schweiz verfügt. Als gefestigtes Anwesenheitsrecht gilt neben dem Schweizer Bürgerrecht und einer Niederlassungsbewilligung auch eine blosser Aufenthaltsbewilligung, die jedoch ihrerseits auf einem gefestigten Rechtsanspruch beruht. Letzteres hat das Bundesgericht beispielsweise bei einem Mann aus Serbien-Montenegro angenommen, der seit zwanzig Jahren in der Schweiz lebt, seit zehn 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.⁸⁷

⁸⁶ Siehe dazu auch die Ausführungen im 3. Teil, Kapitel 8.

⁸⁷ BGE 130 II 281 ff.

157. Das Freizügigkeitsabkommen mit den EU/EFTA-Staaten enthält im Anhang I Bestimmungen zum Familiennachzug. Die Familienangehörigen erhalten, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, die gleiche Aufenthaltserlaubnis wie der oder die Erwerbstätige. Sie erhalten das Recht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit und die Kinder haben freien Zugang zu den Ausbildungsstätten.

b) Recht auf freie Wahl des Ehegatten

158. Mit zunehmender gesellschaftlicher Diversität wurde auch die Thematik der *Zwangsheirat* in der Schweiz vermehrt diskutiert als Einschränkung der Ehefreiheit, die das Selbstbestimmungsrecht des Opfers in schwerwiegender Weise verletzt.⁸⁸ Bestimmungen zur Ahndung der Zwangsheirat 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 Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft werden. Zusätzlich hat der Bundesrat am 23. Februar 2011 eine Botschaft zuhanden des Parlaments verabschiedet, welche verschiedene Massnahmen im Straf- und Zivilgesetzbuch sowie im internationalen Privatrecht vorsieht, um Zwangsheiraten verstärkt zu bekämpfen⁸⁹. Insbesondere sollen unter Zwang geschlossene Ehen von Amtes wegen angefochten und Eheschliessungen mit Minderjährigen nicht mehr toleriert werden. In einem weiteren Schritt will der Bundesrat ein umfassendes Konzept ausarbeiten, um die Prävention und den Schutz vor Zwangsheiraten zu verstärken. Die Vorlage wurde am 15. Juni 2012 vom Parlament angenommen. Entgegen dem Vorschlag des Bundesrats sieht die Gesetzesvorlage nun vor, dass unter Zwang geschlossene Ehen auch dann wieder aufgelöst werden müssen, wenn die Ehegatten sie weiterführen möchten.

159. In der *Stadt Zürich* realisierte die Fachstelle Gleichstellung zum Thema Zwangsheirat ein Projekt mit Massnahmen insbesondere zu Schulung, Koordination und Prävention.⁹⁰ Ähnliche Massnahmen sind auch in anderen Städten und Kantonen ergriffen worden (z.B. in den *Kantonen Jura* oder *Freiburg*).

5.4.5 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer v: Das Recht auf Eigentum

160. Es kann auf die Ausführungen im 2./3. Bericht verwiesen werden (Rz. 170 und 171).

5.4.6 Artikel 5 Buchstabe d Ziffer vi: Das Recht zu erben

161. Es kann auf die Ausführungen im 1. Bericht verwiesen werden (Rz. 119).

⁸⁸ Siehe dazu die aktuellste, im Auftrag des Bundes erstellte Studie: „Zwangsheiraten“ in der Schweiz: Ursachen, Formen, Ausmass, Anna Neubauer und Janine Dahinden, SFM, Neuenburg, 2012.

⁸⁹ Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten vom 23. Februar 2011.

⁹⁰ <http://www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index/gleichstellung/themen/zwangsheirat.html>

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

a) Recht auf Äusserung und Betätigung religiöser Überzeugungen

162. Bezüglich der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften kann auf die letzte Berichtsperiode verwiesen werden (Rz. 144 ff.) sowie auf die Ausführungen im Teil 1, Kapitel 3.2.2.

163. Im März 2012 lehnte das Bundesparlament ein umfassendes Verschleierungsverbot im öffentlichen Raum ab, welches sich implizit insbesondere gegen muslimische Verschleierungsformen gerichtet hätte.⁹¹

b) Konfessionell neutrale öffentliche Schulen

164. Vgl. dazu die Ausführungen im Teil 1, Kapitel. 3.2.2.

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

165. 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) sowie durch sämtliche kantonalen Verfassungen geschützt. Einschränkungen sind nur zulässig, falls sie gesetzlich vorgesehen, im öffentlichen Interesse und verhältnismässig sind.

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

166. In der Schweiz wird die Kundgebungsfreiheit durch die Freiheit der Meinungsäusserung und die Versammlungsfreiheit geschützt, die beide durch die Bundesverfassung (Art. 22 und 35 BV) und durch alle Kantonalverfassungen gewährleistet sind. Da Demonstrationen jedoch eine über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung öffentlichen Grundes darstellen, können sie von den Kantonen einer Bewilligungspflicht unterstellt werden. Gemäss Praxis des Bundesgerichts besteht ein bedingter Anspruch auf Benutzung öffentlichen Grundes für Kundgebungen.⁹² So können Kundgebungen verstärkten polizeilichen Einschränkungen unterstellt werden, etwa wenn zu befürchten ist, dass bei einer Teilnahme von rivalisierenden Gruppen die Gefahr von Krawallen bestehen könnte.⁹³ In der Rechtslehre wird kritisiert, dass Einschränkungen der Versammlungsfreiheit keine konkreten Hinweise auf eine mögliche Verletzung elementarer Rechtsgüter verlangen, sondern dass gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bereits der blosser Verdacht auf Gewalttätigkeiten den Erlass eines Demonstrationsverbots erlaubt.⁹⁴

⁹¹ Motion 10.3173 „Runter mit den Masken“ (Oskar Freysinger).

⁹² Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2008, Rz. 471.

⁹³ Siehe dazu: Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern, 2008.

⁹⁴ Vgl. Müller/Schefer, a.a.O., S. 584 f. mit Hinweis auf BGE 127 I 164

167. Am 11. März 2012 hat das Stimmvolk des *Kantons Genf* mit 53.9% der Stimmen eine Änderung des Gesetzes über Kundgebungen auf öffentlichem Grund (LMDPu; RSG F 3 10) angenommen. Daher muss für Kundgebungen im Kanton Genf nunmehr im Voraus eine Bewilligung eingeholt werden. Zudem werden die Organisatoren von Kundgebungen bei Ausschreitungen selbst dann streng bestraft, wenn sie für diese Ausschreitungen nicht verantwortlich sind. Die Gegner dieser Gesetzesänderung waren der Auffassung, diese Vorschriften wirkten abschreckend und widersprächen den Grundrechten der freien Meinungsäusserung und der Versammlungsfreiheit.⁹⁵ Eine Beschwerde wegen Verletzung des Grundrechts der Kundgebungsfreiheit wurde am 1. Mai 2012 beim Bundesgericht eingereicht.

168. Die Stimmbevölkerung des *Kantons Schaffhausen* hat am 24. Februar 2008 die Einführung eines Vermummungsverbots bei Demonstrationen beschlossen, welches am 1. April 2008 in Kraft getreten ist. Die gleichzeitig beschlossenen flankierenden Massnahmen sehen vor, dass Waffen und gefährliche Gegenstände gewaltbereiten Personen weggenommen werden können und Personen, die solche Gegenstände mit sich tragen, für die Dauer der Veranstaltung in Polizeigewahrsam genommen werden können. Zudem wurde eine gesetzliche Grundlage geschaffen, die es erlaubt, bei klaren Anzeichen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte, Videoaufzeichnungen zu machen. Die Aufzeichnungen müssen sofort ausgewertet und anschliessend vernichtet werden.

169. Die Vereinigungsfreiheit ist in Art. 23 BV gewährleistet. Darauf berufen können sich sowohl Ausländer/innen als auch juristische Personen (also die Vereinigungen selber).⁹⁶ Rechtswidrige oder staatsgefährdende Vereinigungen werden jedoch durch diese Bestimmung nicht geschützt.⁹⁷

5.5 Artikel 5 Buchstabe e: Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

170. Vollständige und detaillierte Informationen über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sind im 2./3. Bericht der Schweiz über die Umsetzung des *Internationalen Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vom April 2008* (UNO-Pakt I) enthalten.⁹⁸ Im übrigen wird auf die Ausführungen des letzten Berichts verwiesen (Rz. 159 ff).

⁹⁵ Siehe dazu auch: Antwort der Schweiz auf den gemeinsamen Brief der drei Sonderberichterstatter des Menschenrechtsrates betreffend das im Kanton Genf durch Volksabstimmung angenommene Gesetz zur Änderung des „Gesetzes über Kundgebungen auf öffentlichem Grund“ (Mitteilung vom 5. März 2012).

⁹⁶ BBl 1997 I 167.

⁹⁷ Siehe dazu erster Bericht, Ziffer 146.

⁹⁸ Abrufbar unter <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/human/humri/humtr/humrep.html>.

5.5.1 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer i: Das Recht auf Arbeit

a) Das Recht auf Arbeit

171. Bezüglich der Drittwirkung des Diskriminierungsverbots kann auf die Ausführungen des 2./3. Berichts verwiesen werden (Rz. 86 ff.). Ergänzend zu den vorgehenden Berichten und den Ausführungen im Teil 3, Kapitel 8.1, sei Folgendes erwähnt:

- Recht auf Erwerbstätigkeit⁹⁹: Das Freizügigkeitsabkommen und die EFTA-Konvention gewähren Staatsangehörigen eines EU- oder eines EFTA-Staates, sowie deren Familienangehörigen ein Recht auf Einreise und Aufenthalt u.a. für diejenigen Personen, die bereits über einen Arbeitsvertrag verfügen bzw. einreisen, um eine Arbeit zu suchen (dies beinhaltet aber nicht ein Recht auf Arbeit per se). Seit dem 1. Mai 2011 gilt für Staatsangehörige der EU-25/EFTA grundsätzlich die volle Personenfreizügigkeit.¹⁰⁰ FZA und EFTA-Konvention verleihen unselbstständigen und selbstständigen Arbeitnehmenden eines Vertragsstaates einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung L oder einer Aufenthaltsbewilligung B durch die zuständigen kantonalen Behörden. Diese Aufenthaltsbewilligungen gelten gleichzeitig als Arbeitsbewilligungen und verschaffen einen diskriminierungsfreien Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt. Diese Rechte dürfen nur durch Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit eingeschränkt werden.¹⁰¹
- Erwerbstätigkeit von Asylsuchenden: Gemäss Artikel 43 Absatz 1 AsylG dürfen Asylsuchende während der ersten drei Monate nach dem Einreichen eines Asylgesuchs keine Erwerbstätigkeit ausüben. Diese Wartepflicht gilt nicht, wenn sie an gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen teilnehmen (Art. 43 Abs. 4 AsylG). Nach drei Monaten kann Asylsuchenden eine Erwerbstätigkeit bewilligt werden, wenn die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage es erlaubt, das Gesuch eines Arbeitgebers vorliegt, die Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden und der Vorrang eingehalten wird (Art. 52 Abs. 1 VZAE). Die Erwerbstätigkeit von Asylsuchenden und ihre Eingliederung in den Schweizer Arbeitsmarkt gelten nicht als vorrangiges Ziel ihres Aufenthalts, solange der definitive Ausgang des Verfahrens noch offen ist. Die Bewilligung einer Erwerbstätigkeit darf den Vollzug der Wegweisung nach negativem Asylentscheid nicht behindern. Wenn jedoch die Wirtschafts- und die Arbeitsmarktlage es erlaubt, dann kann eine vorübergehende Erwerbstätigkeit bewilligt werden. Dies erleichtert im Fall einer späteren Asylgewährung die Eingliederung der Asylsuchenden in den Schweizer Arbeitsmarkt und stärkt im Fall eines negativen Asylentscheids die sozialen und beruflichen Kompetenzen und damit die Fähigkeit zur Rückkehr.
- Erwerbstätigkeit von vorläufig aufgenommenen Personen: Gemäss Artikel 61 AsylG wird vorläufig aufgenommenen Personen eine Erwerbstätigkeit sowie der Stellenwechsel bewilligt. Da sich die Mehrzahl dieser Personen dauerhaft in der Schweiz aufhält, sollte ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt gefördert werden. Ihnen kann ohne Berücksichtigung der

⁹⁹ Vgl. Weisungen über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs (II.4.4.2.1).

¹⁰⁰ So hat der Bundesrat unter Anrufung der sog. Schutzklausel von Art. 10 Abs. 4a FZA gegenüber den Bürgern der acht neuen EU-Staaten (Staaten, die 2004 der EU beigetreten sind) per 1. Mai 2012 wieder Kontingente eingeführt.

¹⁰¹ Für Staatsangehörige aus Rumänien und Bulgarien (EU-2) gelten bis zum 31. Mai 2016 noch die im FZA festgehaltenen speziellen Übergangsbestimmungen (Separate Kontingente für Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen sowie die vorgängige Kontrolle des Inländervorrangs sowie der Lohn- und Arbeitsbedingungen; die Kontingentszahlen sind in Art. 10 FZA festgehalten und werden quartalsweise freigegeben).

Lage auf dem Arbeitsmarkt oder der wirtschaftlichen Situation und ohne Einhaltung des Vorrangs einheimischer Arbeitnehmer eine unselbstständige oder selbstständige Erwerbstätigkeit bewilligt werden (Art. 85 Abs. 6 AuG und Art. 53 VZAE). Zu Beschäftigungsprogrammen werden vorläufig aufgenommene Personen zugelassen, wenn sie die im fraglichen Programm festgelegten Bedingungen erfüllen.

b) Freie Wahl des Arbeitsplatzes

- Stellenwechsel im Rahmen des AuG: Ausländer/innen mit Aufenthaltsbewilligung, die zur Erwerbstätigkeit zugelassen sind, können grundsätzlich ihre Stelle ohne weitere Bewilligung wechseln (Art. 38 Abs. 2 AuG). Für Ausländer/innen mit Kurzaufenthaltsbewilligung ist ein Stellenwechsel nur aus wichtigen Gründen möglich (Art. 32 Abs. 3 AuG und Art. 55 VZAE). Die Erwerbstätigkeit von Personen mit Niederlassungsbewilligung C (die gemäss Art. 34 Abs. 1 AuG unbefristet und ohne Bedingungen erteilt wird) ist keinen ausländerrechtlichen oder arbeitsmarktbezogenen Einschränkungen unterworfen. Vorbehalten bleiben jedoch die allgemeinen gewerbe- und gesundheitspolizeilichen Vorschriften.
- Stellenwechsel im Rahmen des FZA: Artikel 8 und Artikel 14 Anhang I FZA berechtigt Arbeitnehmende mit einer Aufenthaltsbewilligung B zur Ausübung beruflicher Mobilität, d.h. zum freien Stellen- und Berufswechsel sowie zur Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit. Diese berufliche Mobilität gilt sowohl für EU-25/EFTA- als auch für EU-2-Angehörige, sofern diese über eine Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA verfügen. Inhaber/innen einer Kurzaufenthaltsbewilligung L haben den Wechsel zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit zu melden. Diese Regelung gilt sowohl für EU-25/EFTA- als auch für EU-2-Staatsangehörige.
- Für EU-25/EFTA-Staatsangehörige, die in der Schweiz einer selbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen, ist ein Wechsel zu unselbstständiger Erwerbstätigkeit ohne weiteres möglich. Dasselbe gilt unter gewissen Voraussetzungen für EU-2-Angehörige. Grenzgänger/innen, die aus einem EU-25/EFTA-Staat stammen und sich auf dem Gebiet eines EU- oder EFTA-Staates aufhalten, dürfen in der ganzen Schweiz einer selbstständigen oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen. Grenzgänger/innen aus der EU-25/EFTA geniessen umfassende berufliche Mobilität.

c) Gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen

172. Das Freizügigkeitsabkommen regelt neben dem allgemeinen Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit (Art. 2 FZA) das Recht auf Gleichbehandlung mit den inländischen Erwerbstätigen in Bezug auf den Zugang zu einer Erwerbstätigkeit und deren Ausübung sowie auf die Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen (Art. 7 lit. a FZA und Artikel 9, Anhang I). Das Diskriminierungsverbot entfaltet unmittelbare Drittwirkung, da Artikel 9 Absatz 4 Anhang I FZA alle Bestimmungen in Einzelarbeitsverträgen oder Kollektivvereinbarungen betreffend Zugang zu Beschäftigung, Entlohnung, Arbeits- und Kündigungsbedingungen für nichtig erklärt, die für erwerbstätige Staatsangehörige der Vertragsparteien diskriminierende Bedingungen vorsehen oder zulassen. Zur Verhinderung eines drohenden Lohn- und Sozialdumpings wurde das *Bundesgesetz vom 8.*

Oktober 1999 über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmer/innen und die flankierenden Massnahmen (SR 823.20) verabschiedet.

173. Im Jahr 2010 haben mehrere Bundesstellen¹⁰² das *Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM* der Universität Neuenburg damit beauftragt, die Massnahmen zur Bekämpfung von Ungleichbehandlungen in der Arbeitswelt zu untersuchen. Die entsprechende Publikation gibt einen Überblick über Instrumente und Vorgehensweisen, um Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu verhindern. Sie analysiert die Wirksamkeit der unterschiedlichen Massnahmen, formuliert Empfehlungen zur möglichen Anwendung und gibt Impulse für die Gestaltung eines chancengleichen Zugangs zum Arbeitsmarkt.¹⁰³

174. Im Sinne eines Mainstreamings sucht die FRB nach Zusammenarbeitsformen mit den Sozialpartnern bzw. deren Verbände, um das Thema Diskriminierungsschutz in der Arbeitswelt zu verankern. Daneben unterstützt sie konkrete Umsetzungsprojekte im Rahmen ihrer Finanzhilfen.

175. 2005 und 2009 wurden zwei parlamentarische Vorstösse betreffend Massnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung in der Arbeitswelt abgeschrieben, weil sie während mehr als zwei Jahren hängig waren.¹⁰⁴ In seiner Antwort auf diese Vorstösse legte der Bundesrat dar, dass Diskriminierung in der Arbeitswelt aufgrund von Faktoren wie Geschlecht, sexueller Orientierung, Herkunft oder Behinderung eine Realität ist und schwerwiegende Folgen sowohl für die Opfer als auch für die gesamte Gesellschaft haben kann. Seiner Auffassung nach erlaubt jedoch die bereits geltende Rechtsordnung zahlreiche Massnahmen zum Schutz vor rassendiskriminierenden Akten. Zudem bilden die von den Sozialpartnern erarbeiteten und frei vereinbarten Instrumente eine tragfähige Basis zur spezifischen Prävention und Bekämpfung rassistischer Diskriminierung und sind dem Erlass zwingender Rechtsbestimmungen vorzuziehen. Am 5. September 2012 erklärte sich jedoch der Bundesrat in Beantwortung eines parlamentarischen Vorstosses bereit, das geltende Recht über den Diskriminierungsschutz zu überprüfen und seine Wirksamkeit zu evaluieren.¹⁰⁵ Das Parlament hat diesen Vorstoss noch nicht behandelt.

176. Ende 2007 wurde eine Motion eingereicht, die den Bundesrat beauftragt, eine Kampagne gegen Diskriminierung bei der Lehrstellen- und Arbeitssuche zu starten.¹⁰⁶ Damit sollen Entscheidungsträger dafür sensibilisiert werden, allen Stellensuchenden ohne Rücksicht auf deren Herkunft die gleichen Chancen zu geben. Dem Anliegen der Motion wurde im Rahmen der Kampagne *berufsbildungplus* Rechnung getragen (Sensibilisierungskampagne für Jugendliche mit ausländischer Herkunft, wobei geeignete Texte und Fotosujets ausländische Jugendliche

¹⁰² Beteiligt waren das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB, das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO und die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB.

¹⁰³ Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM, 2011, Diskriminierungsbekämpfung bei der Personalrekrutierung. Freiwillige Massnahmen von Arbeitgebern in der Schweiz, Bern: www.edi.admin.ch/shop/00019/00212/index.html?lang=de

¹⁰⁴ Motion 04.3791 „Gesetz gegen die rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt“ (Cécile Bühlmann) und Interpellation 03.3372 „Rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt“ (Cécile Bühlmann).

¹⁰⁵ Réponse au postulat (12.3543) Naef „Rapport sur le droit à la protection contre la discrimination“

¹⁰⁶ Motion 07.3879 „Antidiskriminierungskampagne“ (Ida Glanzmann-Müller)

nicht als Problemfälle, sondern als erfolgreich integrierte junge Berufsleute darstellen).¹⁰⁷ Der Bundesrat beantragte deshalb die Abschreibung der Motion.

177. Im Kanton Neuenburg besteht seit 2005 eine Zusammenarbeit zwischen interessierten Unternehmen der Uhrenindustrie und dem Kanton mit dem Ziel, das hohe und mittlere Kader sowie die Personalverantwortlichen in Fragen von Integration, Interkulturalität und Diskriminierungsschutz zu schulen. Ähnliche Schulungen werden auf Anfrage auch für andere Unternehmen/Berufsgruppen durchgeführt.

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

178. Grundsätzlich kann auf den ersten Bericht (Rz. 157) verwiesen werden.

179. Gemäss der letzten *Lohnstrukturerhebung LSE* des Bundesamtes für Statistik erhielten im Jahr 2010 rund 51.5% der schweizerischen, aber nur 38.9% der ausländischen Arbeitnehmenden einen monatlichen Lohn, der über dem nationalen Bruttomedianlohn von monatlich 5979.– Franken lag. Ein Teil der Lohndifferenz lässt sich mit Unterschieden bezüglich Bildung, Dauer der Betriebszugehörigkeit, Altersstruktur und Branchenzugehörigkeit der Beschäftigten erklären. Dazu kommt, dass ausländische Arbeitnehmende häufiger einfache und repetitive Arbeiten in Tieflohnbranchen verrichten und bei den anspruchsvollen und hoch qualifizierten Tätigkeiten in Branchen mit hohen Löhnen oft weniger stark vertreten sind. In gewissen Wirtschaftsbranchen sind aber auch bei Arbeiten mit gleichen Anforderungen deutliche Lohndifferenzen zwischen schweizerischen und ausländischen Arbeitnehmenden zu beobachten. Diese können sowohl zu Gunsten der schweizerischen oder der ausländischen Arbeitnehmenden ausfallen. Die diesbezügliche Entwicklung wird zu beobachten sein.

180. Gemäss Artikel 360a OR kann die zuständige Behörde Normalarbeitsverträge mit Mindestlöhnen erlassen, falls innerhalb einer Branche oder eines Berufs die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden und kein Gesamtarbeitsvertrag mit Bestimmungen über Mindestlöhne vorliegt, der allgemein verbindlich erklärt werden kann. Gestützt auf diesen Artikel ist am 1. Januar 2011 die Verordnung vom 20. Oktober 2008 über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmer/innen in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft; SR 221.215.329.4) in Kraft getreten.

e) Das Recht auf Schutz vor Arbeitslosigkeit

181. Grundsätzlich ist die unselbstständig erwerbende Bevölkerung der Schweiz obligatorisch gegen Arbeitslosigkeit versichert. Die Beitragspflicht wird geregelt durch das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 830.10) und erfasst alle Erwerbstätigen ab dem 1. Januar nach Vollendung ihres 17. Altersjahrs. Die Beitragspflicht endet, wenn das ordentliche Rentenalter erreicht ist. Für Männer liegt das ordentliche Rentenalter zurzeit bei 65 Jahren und für Frauen bei 64 Jahren. Von der Erfüllung

¹⁰⁷ <http://www.berufsbildungplus.ch/Massnahmen.65.0.html>

der Beitragszeit befreit sind Personen, die aufgrund von Ausbildung, Krankheit, Unfall, Haft etc. nicht in einem Arbeitsverhältnis stehen.

182. Die versicherte Person, die die im Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die Arbeitslosenversicherung (AVIG; SR 837.0) festgelegten Voraussetzungen erfüllt, hat Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, wenn sie

- a. ganz oder teilweise arbeitslos ist ;
- b. einen Arbeitsausfall von mindestens zwei aufeinanderfolgenden Tagen mit entsprechendem Erwerbsausfall erlitten hat;
- c. in der Schweiz wohnt;
- d. die Beitragszeit (12 Monate in den zwei Jahren vor Beginn der Arbeitslosigkeit) erfüllt hat oder von der Erfüllung der Beitragszeit befreit ist;
- e. vermittlungsfähig ist;
- f. die Kontrollvorschriften erfüllt.

183. Unabhängig von ihrer Herkunft können also alle Personen zu den gleichen Bedingungen Leistungen der Arbeitslosenversicherung beanspruchen. Entscheidend ist diesbezüglich das Kriterium der Vermittlungsfähigkeit. Vermittelbar ist jemand, wenn er oder sie bereit, in der Lage und berechtigt ist, eine zumutbare Arbeit anzunehmen. Für die Berechtigung ist das Vorliegen einer Arbeitsbewilligung notwendig.

5.5.2 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer ii: Gewerkschaftliche Rechte

184. Diesbezüglich kann auf die nach wie vor gültigen Ausführungen im 1. Bericht (Rz. 160 und 161) sowie im 2./3. Bericht (Rz. 201 ff.) verwiesen werden.

5.5.3 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer iii: Das Recht auf Wohnung

185. Im Rahmen der Volkszählung 2000 hat das Bundesamt für Statistik die Wohnsituation in der Schweiz erhoben. 64% der Schweizer/innen sind Mieter/-innen, bei Migranten/-innen liegt der Anteil mit 91% wesentlich höher. Weniger als 40% der Schweizer Haushalte wohnen in einem 3- oder Mehrfamilienhaus, aber über 80% der ausländischen Familien. Sehr kontrastiert ist die Situation zwischen der Mehrzahl der Migranten/-innen und einer Minderheit von zahlungskräftigen „Expatriés“, welche in Anbetracht ihrer Kaufkraft auf dem Wohnungsmarkt nicht diskriminiert werden.

186. Die Wohneigentumsquote hat sich zwischen 1990 und 2000 von 31.3% auf 34.6% erhöht.¹⁰⁸ Lediglich 10% der ausländischen Bevölkerung besitzt Wohneigentum in der Schweiz, was unter anderem auf einen unsicheren Ausländerstatus zurückzuführen ist oder aber auf den häufigen Wunsch, später wieder in die Heimat zurückzukehren.

¹⁰⁸ Diese Quote dürfte sich seither wesentlich erhöht haben und unterdessen deutlich über 40% liegen. Allerdings bestehen dazu und zur spezifischen Situation ausländischer Haushalte keine genauen Angaben.

187. Grundsätzlich können sich Opfer von rassistischer Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt mit den allgemeinen zivil- und strafrechtlichen Mitteln zur Wehr setzen. Wie bereits im ersten Bericht erwähnt (Rz. 162 und 163), bleibt aber insbesondere der Abschluss von Mietverträgen der Vertragsautonomie und somit den Privaten überlassen, sofern keine Persönlichkeitsverletzung vorliegt. Die Einflussmöglichkeiten des Staates sind entsprechend eingeschränkt.

188. Auf der individuellen Ebene soll der Ausbau professioneller Beratung dazu beitragen, dass sich Opfer von rassistischer Diskriminierung auch im Bereich des Wohnens erfolgreich wehren können. Auf der kollektiven Ebene wird nebst der generellen Informations- und Sensibilisierungsarbeit vor allem mit Projekten wie den *Projets urbains* darauf hingearbeitet, Ghettobildungen zu vermeiden und die Lebensqualität in besonders prekären Wohngebieten zu verbessern (vgl. Teil 1, Kap. 3.4.2. oder Teil 2, Kap. 3). In vielen Kantonen und Städten wird die Partizipation mit eigenen Projekten gefördert.

189. Das *Bundesamt für Wohnungswesen BWO* hat 2010 einen Bericht veröffentlicht zum Thema Integration im Wohnbereich.¹⁰⁹ Er zeigt auf, dass gerade die Vermieter/innen nur wenig auf die Thematik Integration/Diskriminierung sensibilisiert sind und eine Bewusstseinsbildung über die entsprechenden Verbände erfolgen müsste, allenfalls in Zusammenarbeit mit privaten oder öffentlichen Hilfsnetzen für Wohnungssuchende. Im Rahmen seines Forschungsprogramms 2008–2011 unterstützte das BWO unter anderem 3 Projekte in Zürich zum interkulturellen Zusammenleben (Quartierentwicklung, interkulturelle Konfliktbearbeitung).

190. Der *Mieterinnen- und Mieterverband Schweiz* widmet sich aktiv dem Thema Diskriminierung. So veröffentlichte er beispielsweise 2009 in seiner Verbandszeitung einen diesbezüglichen Artikel und verweist für weitere Informationen auf die Internetseite der EKR.¹¹⁰

191. Mit dem Projekt *Nachbar? Machbar!* leistet der *Kanton Basel-Stadt* einen wesentlichen Beitrag zur Förderung des nachbarschaftlichen Zusammenlebens und zur Prävention von Konflikten. Insbesondere informiert ein Flyer über die Anlaufstellen für Vermietende, Mietende oder Verwaltungen, die gezielt mit Mediation, interkultureller Übersetzung und transkultureller Kompetenz bei Konflikten im Nachbarschafts- und Mietbereich intervenieren.

192. Der *Kanton Waadt* unterstützt städtische Projekte, die der gesellschaftlichen Durchmischung förderlich sind, und will sich eingehend mit dem Thema Durchmischung zwischen Bevölkerungsgruppen und Generationen befassen. Der Kanton setzte im Centre social d'intégration des réfugiés (CSIR) einen Sonderstab ein, der Flüchtlinge in Wohnungsfragen berät.

193. Im *Kanton Zürich* sind auf kantonaler und kommunaler Ebene verschiedene politische Vorstösse zu Erhalt und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum lanciert worden. Auf kantonaler Ebene sind dies die *Parlamentarische Initiative betreffend günstigen Wohnraum für*

¹⁰⁹ Daniela Gloor/Hanna Meier, Immobilienwirtschaft und Integration, BWO: Bern 2010.

¹¹⁰ Wer –ic heisst, hat es bei der Wohnungssuche schwer, MV Schweiz, Mieten und Wohnen 06/09.

Familien und Mittelstand sowie die Volksinitiative *Für mehr bezahlbaren Wohnraum*. Konkrete normative Umsetzungsschritte sind jedoch noch nicht erfolgt.

194. Eine im Hinblick auf die Erarbeitung der kantonalen Integrationsprogramme erarbeitete Studie zuhanden der *Kantone der Zentralschweiz* hat im Bereich des Wohnens Handlungsbedarf aufgezeigt.¹¹¹ Die Behörden haben diesen Bedarf erkannt, aber noch keine konkreten Massnahmen definiert.

195. Die *Stadt Lausanne* veröffentlichte anlässlich des Nachbarschaftsfestes die Broschüre *Love mes voisins. Le guide du bon voisinage*. Sie erinnert an einige einfache Regeln, die das Zusammenleben zwischen Nachbarn erleichtern, und gibt Ratschläge, wie Konflikte gelöst und Diskriminierungen vermieden werden können.

196. Die *Stadt Yverdon-les-Bains* sorgt seit mehr als zehn Jahren für die kulturelle Durchmischung der subventionierten Wohnungen auf Gemeindegebiet. Eine von der Gemeinde Yverdon-les-Bains finanziell unterstützte Stiftung wurde 2011 ins Leben gerufen, um den Bau von preisgünstigem Wohnraum zu fördern. Im Rahmen des Programms *Projets urbains* hat sich die Stadt verpflichtet, eine gemeinschaftsorientierte Politik zu verfolgen, die die Lebensqualität verbessert. Ziel ist es, die sozialen Bindungen durch die Pflege nachbarschaftlicher Beziehungen sowie dadurch zu stärken, dass Initiativen und Begegnungen der Bewohner/innen angeregt und unterstützt werden, die die Quartiere aufwerten. Zweimal jährlich werden Foren veranstaltet, an denen die Bevölkerung sich über Fragen des Zusammenlebens und der Toleranz austauscht. Ausserdem werden Spaziergänge organisiert, bei denen Probleme identifiziert und gemeinsam Lösungen gesucht werden.

197. Die Exekutive der *Stadt Zürich* hat im Juli 2012 mit dem *Programm Wohnen* verschiedene Ziele und Massnahmen definiert. Diese sollen gewährleisten, dass gemeinnützige Wohnungen denjenigen Bevölkerungsteilen zur Verfügung gestellt werden, die auf dem freien Markt weniger leicht eine Wohnung finden. . Zudem betreibt bzw. unterstützt die Stadt Zürich sowohl für Mieter/-innen als auch für Vermieter/innen Anlaufstellen und Unterstützungsangebote, welche auch auf Fragen der Diskriminierung sensibilisiert sind. Mit verschiedensten gut ausgebauten Angeboten (z.B. soziokulturellen Einrichtungen oder Quartierkoordinationen) sowie baulichen und stadtplanerischen Massnahmen setzt sie sich für eine sozialverträgliche und nachhaltige Quartierentwicklung ein. Die *Stiftung Domizil* bietet Unterstützung bei der Wohnungssuche, Beratung bei mietrechtlichen Fragen, Vermittlung zwischen Mietern/-innen und Vermietern/-innen, um gefährdete Mietverhältnisse zu erhalten, Vermittlung von Notunterkünften, Vermietung von Übergangswohnraum sowie eine bedarfsgerechte Wohnbegleitung.

198. Im Jahr 2012 führt die *Stadt Bern* das *Forum der Migranten/-innen* zum Thema Zugang zum Wohnungsmarkt durch. Das Forum ist eine Partizipationsplattform für die Migrationsbevölkerung der Stadt Bern, um integrationspolitische Anliegen und Bedürfnisse zu formulieren. Die Diskussionen am Forum sollen darüber Aufschluss geben, welche Erfahrungen Migranten/-innen bei der Wohnungssuche in der Stadt Bern machen. Gleichzeitig sollen Lösungsansätze diskutiert werden, um den chancengleichen Zugang zu geeignetem Wohnraum

¹¹¹ Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz, SFM, Neuchâtel, 2011.

für Migranten/-innen zu gewährleisten. Die Stadt Bern hat auch verschiedene Massnahmen im Aktionsplan gegen Rassismus vorgesehen, um in erster Linie Wohnraum Anbietende zu sensibilisieren. Diese sind noch in Planung.

199. Im Jahr 2011 beauftragte die Stadt Winterthur die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften mit der Studie *Wohnungssuchende in Winterthur – eine Analyse der Situation von Wohnungssuchenden mit geringen finanziellen Mitteln*. Ebenfalls besteht ein Angebot der *Wohnhilfe Winterthur* mit analogen Zielen wie die der oben erwähnten Stiftung Domizil in Zürich.

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

a) Das Recht auf öffentliche Gesundheitsvorsorge und ärztliche Betreuung

200. Laut den Sozialzielen der Bundesverfassung (Art. 41 Abs. 1 lit. B BV) haben sich Bund und Kantone dafür einsetzen, dass alle Personen die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhalten. Konkreter umfasst das *Recht auf Hilfe in Notlagen* (Art. 12 BV) unter anderem auch einen Anspruch auf einen rechtsgleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu grundlegender medizinischer Versorgung.¹¹²

201. Gemäss Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) soll die Grundversicherung eine flächendeckende Gesundheitsversorgung garantieren. Sie ist für alle Personen mit Wohnsitz in der Schweiz obligatorisch, namentlich auch für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung. Es ist der Krankenkasse untersagt, einer Person die Grundversicherung zu verweigern oder ihr die Grundversicherung zu kündigen, solange die Zulassungsvoraussetzungen erfüllt sind. Nothilfeberechtigte Personen sind bis zur effektiven Ausreise aus der Schweiz obligatorisch krankenversichert und haben Zugang zu allen Pflichtleistungen des Krankenversicherungsgesetzes. Krankenversicherungen haben die Pflicht, auch Sans-Papiers zu versichern.¹¹³ In einigen Kantonen bestehen für die Sans-Papiers oder auch für Personen ohne (genügende) Versicherungsdeckung spezifische Angebote, um den Zugang zur medizinischen Versorgung und zum Gesundheitssystem zu erleichtern (z.B. die gesundheitliche Beratungsstelle *Fri-Santé* im Kanton Freiburg).

202. Der neue Artikel 92d der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102), der am 1. August 2011 in Kraft trat, regelt die Bezahlung der Prämien von Nothilfeberechtigten (abgewiesene Asylsuchende und Asylsuchende mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid) durch eine Sonderregelung. Nunmehr können die Kantone die Prämienzahlung von nothilfeberechtigten Personen sistieren. Sobald jedoch der Versicherer ein Gesuch um Kostenübernahme für eine Leistung erhält und der Kanton diese Leistung nicht bezahlt, werden die Prämien mit einem Aufschlag rückwirkend auf den Zeitpunkt der Sistierung geschuldet. Wenn die Prämien bezahlt werden, muss der Versicherer die Leistungen während der Sistierungsperiode bezahlen. Mit dieser Regelung kann der besonderen Situation der nothilfeberechtigten Personen Rechnung getragen werden, indem ihre Versicherungsdeckung

¹¹² Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., N. 914 ff.

¹¹³ 3. Weisung vom 19. Dezember 2002 (02/10), BSV.

aufrechterhalten und ihr Zugang zur Gesundheitsversorgung nach dem KVG und nach Artikel 82a AsylG gewährleistet wird.

203. Gemäss dem bisher zweimal durchgeführten *Gesundheitsmonitoring der Migrationsbevölkerung* ¹¹⁴ sind in der Schweiz deutliche Ungleichheiten zwischen der einheimischen Bevölkerung und der Migrationsbevölkerung nachweisbar, namentlich in Bezug auf den körperlichen und psychischen Gesundheitszustand (nicht hingegen bei der Inanspruchnahme von medizinischen Dienstleistungen). Die Verringerung dieser Unterschiede gehört zu einer erfolgreichen Integrationspolitik. Der Bundesrat hat deshalb das *Nationale Programm Migration und Gesundheit* geschaffen, welches unter Federführung des Bundesamtes für Gesundheit BAG die diesbezüglichen Strategien und Massnahmen umsetzt (s. dazu Teil 1, Kap. 3.4.2.).

204. Im *Kantons- und Universitätsspital des Kantons Waadt CHUV* ist das Recht auf Zutritt und auf Zugang zu den öffentlichen Diensten Gegenstand besonderer Regelungen. Seit 2010 gehört das CHUV zu den fünf Schweizer Spitälern, die am Projekt *Migrant Friendly Hospitals* mit seinen Schwerpunkten Dolmetschen, Ausbildung, Pflege und psychische Gesundheit sowie Management beteiligt sind.

205. Die *Kantone Freiburg, Neuenburg und Waadt* beteiligen sich an einer vom BAG finanzierten Analyse der Bedürfnisse der Migrationsbevölkerung in den Bereichen Gesundheitsförderung und -prävention; diese behandelt auch die Frage der Diskriminierungen im Gesundheitsbereich.

b) Das Recht auf soziale Sicherheit und Dienstleistungen

206. Soziale Sicherheit ist das wichtigste Instrument für die Bekämpfung der Armut und die Verhütung von Notlagen. In der Schweiz umfasst das Sicherungssystem drei Ebenen:

- Die Sozialversicherungen (namentlich die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, die durch Bundesrecht geregelt sind; siehe die nach wie vor aktuellen Informationen im Zweiten und Dritten Bericht der Schweiz, Ziff. 209 f.);
- die Sozialhilfe und andere Formen kantonaler oder kommunaler Hilfen (die durch kantonales oder kommunales Recht geregelt sind);
- die Nothilfe namentlich für Personen mit provisorischem Aufenthaltstitel in der Schweiz, insbesondere Asylsuchende, die einen Nichteintretensentscheid oder einen negativen Asylentscheid erhalten haben (ebenfalls durch kantonales oder kommunales Recht geregelt).¹¹⁵

207. Die Sozial- oder Nothilfe für alle in der Schweiz befindlichen Bedürftigen obliegt demnach den Kantonen oder den Städten und Gemeinden. Diese setzen Modalität und Umfang der

¹¹⁴ Arbeitsgemeinschaft BASS, ZHAW, ISPM, M.I.S TREND, 2010, Zweites Gesundheitsmonitoring der Migrationsbevölkerung (GMM II), Bern: Bundesamt für Gesundheit.

¹¹⁵ Eine ausführliche Beschreibung des Systems der sozialen Sicherheit findet sich in Abs. 232 ff des Zweiten und Dritten Berichts der Schweiz über die Umsetzung der Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (zu Art. 9).

Leistungen fest. Dabei haben sie in jedem Fall die uneinschränkbaren Minimalleistungen nach Artikel 12 BV zu gewähren, welche allen Personen in einer Notlage diejenigen materiellen Mittel garantieren, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Die meisten Kantone und Gemeinden orientieren sich an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS.¹¹⁶

208. Auch für ausreisepflichtige Personen besteht im Rahmen der Nothilfe ein Anspruch auf Nahrung, Kleidung und Obdach in demjenigen Umfang, welcher für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich ist. Zudem sind nothilfeberechtigte Personen bis zur effektiven Ausreise aus der Schweiz obligatorisch krankenversichert und haben Zugang zu allen Pflichtleistungen des Krankenversicherungsgesetzes.

209. Bei der Gewährung von Leistungen nach Artikel 12 BV ist in jedem Fall der Individualisierungsgrundsatz zu beachten, d.h. den besonderen Bedürfnissen von verletzlichen Personen kann und muss Rechnung getragen werden.

210. Entsprechend dem Gewaltenteilungsprinzip wird die Einhaltung aller Rechtsnormen im Bereich der Sozial- oder Nothilfe ausschliesslich durch die Gerichte kontrolliert. Die Ablehnung eines Gesuchs um Sozial- oder Nothilfe durch die kantonalen oder kommunalen Behörden kann bei den Gerichten und schliesslich beim Bundesgericht angefochten werden. Der Bundesrat und die Bundesverwaltung haben in diesem Bereich gegenüber den Kantonen und Gemeinden kein Aufsichtsrecht.

211. Die Vollzugsbehörden der Sozialhilfe sind täglich mit der Thematik der Diskriminierung konfrontiert. Der Anteil der ausländischen Sozialhilfebeziehenden lag im Jahr 2010 bei 45 Prozent.¹¹⁷ Mit ihrer höheren Sozialhilfequote geraten Migranten/-innen stärker unter einen in den letzten Jahren zunehmenden pauschalen Missbrauchsverdacht. Dazu merkt der *Kanton St. Gallen* an, dass die Herausforderung darin besteht, diesem Negativimage entgegenzuwirken und die entsprechende Informations- und Sensibilisierungsarbeit weiterzutreiben.

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

212. Für alle in der Schweiz lebenden Kinder ist das Recht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht durch Artikel 19 der Bundesverfassung, Artikel 28 der UNO-Kinderrechtskonvention und Artikel 13 des UNO-Pakts II garantiert. Die Bundesverfassung verpflichtet die Kantone, für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern diskriminierungsfrei offen steht (Art. 62 Abs. 2 BV). Die Schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz EDK hielt bereits in ihrer Empfehlung zur Schulung der fremdsprachigen Kinder vom 24. Oktober 1991 fest, dass „alle in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentliche Schule zu integrieren“ seien, ungeachtet der Regelung ihres Aufenthalts.¹¹⁸ Somit steht auch Kindern von Sans-Papiers der schulische Unterricht offen. Problematisch ist der Zugang dieser Kinder bzw. Jugendlichen zu einer Lehre mit einem Anteil

¹¹⁶ <http://www.skos.ch/de/?page=richtlinien/>

¹¹⁷ Die schweizerische Sozialhilfestatistik 2010. Ausgewählte Ergebnisse. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2012.

¹¹⁸ <http://www.edk.ch/dyn/11984.php>

betrieblicher Bildung, da diese eine Arbeitsbewilligung und damit verbunden eine Aufenthaltsbewilligung voraussetzt.

213. Vor diesem Hintergrund forderte Nationalrat Luc Barthassat den Bundesrat am 2. Oktober 2008 in einer Motion auf, Jugendlichen ohne gesetzlichen Aufenthaltsstatus, die ihre Schulbildung in der Schweiz absolviert haben, Zugang zu einer Berufslehre zu ermöglichen. Begründet wurde die Motion damit, dass diese Jugendlichen ohne Hindernisse eine höhere Schulbildung absolvieren können, während ihnen das duale System verschlossen bleibt, weil sie keine Aufenthaltsbewilligung haben. Je nach Ausbildungsziel kommt es infolgedessen zu einer Ungleichbehandlung, die eine integrierte Personengruppe benachteiligt. Damit werden der Schweizer Wirtschaft potenzielles Know-how und Kompetenzen vorenthalten und öffentliche Mittel verschwendet, die in die obligatorische Ausbildung dieser Jugendlichen investiert wurden. Im Jahr 2010 nahm das Parlament die Motion mit einer knappen Mehrheit an.

214. Am 2. März 2012 schickte der Bundesrat seinen Umsetzungsvorschlag in die Vernehmlassung. Er sieht vor, die bereits bestehenden Härtefallregelungen in der *Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007* (VZAE; SR 142.201) mit einem neuen Artikel zu ergänzen. Dieser legt die spezifischen Voraussetzungen für die Regelung des Aufenthaltes von Minderjährigen ohne gesetzlichen Status während der Dauer ihres Lehrverhältnisses fest (einschliesslich der Möglichkeit einer Verlängerung der Bewilligung nach Beendigung der Ausbildung). Bei der Prüfung eines Antrags wird die Situation der gesamten Familie berücksichtigt. Den Eltern und minderjährigen Geschwistern der betreffenden Person kann in Härtefällen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. Der Vorschlag sieht keinen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Bewilligung vor, leitet aber die Bewilligungsbehörde an, nach welchen Kriterien sie ihr Ermessen ausüben soll. Dies ermöglicht es den Antragstellenden, die Erfolgchancen ihres Antrags besser einzuschätzen.

215. Besonders schwierig gestaltet sich der Schulbesuch von Kindern, die dem so genannten Nothilferegime unterstehen. Es handelt sich um Kinder, deren Eltern in der Schweiz kein Asyl erhalten haben, zur Ausreise aufgefordert wurden und von der Sozialhilfe ausgeschlossen sind. Diese Familien erhalten nur eine Nothilfe. Rechtlich haben die betreffenden Kinder einen Anspruch auf einen Schulbesuch wie andere Sans-Papiers. Dort, wo ihre Familien in den Asylstrukturen gelassen werden, finden diese Kinder auch Bedingungen, die ihrem Wohl und schulischen Lernen förderlich sind. Probleme können sich dann ergeben, wenn ein Kind in einer Nothilfeunterkunft leben muss.

216. Die Bedeutung der Frühförderung wurde in den letzten Jahren zunehmend erkannt. So lancierten das Bundesamt für Migration und die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen gemeinsam ein Modellvorhaben für die Integrationsförderung im Frühbereich. Dieses hat zum Ziel, die Erreichbarkeit der Angebote für Eltern und Kinder mit Migrationshintergrund zu erhöhen, die interkulturelle Qualifizierung von Betreuungspersonen zu verbessern sowie diesbezügliche Konzeptarbeiten, insbesondere auf Gemeindeebene, voranzutreiben. Aufgrund eines Ausschreibungsverfahrens wurden 56 innovative Projekte aus

den ordentlichen Mitteln des Integrationsförderkredits des Bundes von 2009 bis 2011 finanziell unterstützt.¹¹⁹

217. Viele Kantone und Gemeinden betrachten nun die Frühförderung als einen wichtigen Entwicklungsschwerpunkt (z.B. die *Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Jura, Schaffhausen, Solothurn* oder die Städte *Bern, Lausanne, Renens, Winterthur* oder *Zürich*). Dazu gehört auch die Sicherung des Zugangs zu diesen Angeboten (z.B. Unterstützung bei der Gesuchseingabe in der *Stadt Luzern*) und die Zusammenarbeit mit den Eltern (Bildungspartnerschaften). Im *Kanton Obwalden* werden in den Jahren 2012/2013 flächendeckend in jeder Gemeinde die Spielgruppenleitenden in den Bereichen Integration und Sprachförderung weitergebildet. Der *Kanton St.Gallen* verfolgt im Bereich der Frühförderung explizit das Grundprinzip der Chancengleichheit für alle Kinder, unabhängig von Religion und Herkunft. Aktuell wird eine kantonale Gesamtstrategie zur frühen Förderung erarbeitet, die sich am oben genannten Grundprinzip der Chancengleichheit für alle Kinder orientiert.

218. Das *Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT* hat für Projekte zur Integration Jugendlicher mit sozialen und schulischen Defiziten jährliche Beiträge von 6 Millionen Franken (2008), 10 Millionen Franken (2009) und 11 Millionen Franken (2011) gesprochen. Die Projekte richten sich nicht ausschliesslich an Jugendliche ausländischer Herkunft, werden von diesen aber oft genutzt. Zudem werden Berufsschauen zusätzlich unterstützt, wenn sie besondere Anstrengungen für die Integration von Jugendlichen mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten unternehmen.

219. Nachfolgend eine beispielhafte Übersicht über weitere Massnahmen auf kantonalen und kommunaler Ebene:

- Der *Kanton Freiburg* führte 2011 ein Pilotprojekt zur Einführung eines Bildungsgutscheins für weniger gut qualifizierte Personen ein. Dieser soll den betreffenden Personen als Anreiz für die Nutzung von Weiterbildungsangeboten dienen (Gutschein im Wert von maximal 800 Franken, um einen Weiterbildungskurs ganz oder teilweise zu finanzieren). Zielgruppe sind Personen, die keine Ausbildung auf Sekundarstufe 2 abgeschlossen haben.
- Die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatungsstellen des *Kantons St. Gallen* unterstützen Jugendliche beim Übertritt von der Volksschule in die Sekundarstufe II. Sie bieten Gefässe wie das *Mentoring-Programm* an, in welchem eine erfahrene Person mit guten Kontakten zur Arbeitswelt Jugendliche bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz begleitet und unterstützt.
- Im Programm QUIMS (Qualität in multikulturellen Schulen) des *Kantons Zürich* sind Ende Berichtszeit 96 Schulen mit 30 000 Lernenden (23% der gesamten Schülerschaft der Zürcher Volksschule) und über 3000 Lehrpersonen involviert. Die Schulen führen Entwicklungsprojekte und Angebote in den Handlungsfeldern Soziale Integration, Schulerfolg und Sprachförderung. Das Programm, das auch andere Kantone zu ähnlichen Massnahmen inspiriert hat, wird im Schulfeld gut aufgenommen.

¹¹⁹ Eine Übersicht über diverse Forschungen und Massnahmen findet sich hier:
<http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themenintegration/themen/fruehfoerderung.html>

- Die *Stadt Zürich* wählte mit dem Projekt *Migration=Chance* einen innovativen Ansatz, um die Chancengleichheit im Bildungsbereich zu erhöhen. Der 2005 vom Stadtrat eingesetzte Ausländerbeirat rekrutierte im Rahmen dieses Projekts bei Unternehmern/-innen mit Migrationshintergrund neue und bisher nicht genutzte Arbeitsoptionen (vom Kurz-Praktikum bis hin zu regulären Lehrstellen) für Jugendliche. Ziel war es, die Ressourcen sichtbar und nutzbar zu machen, die sich aus einem Migrationshintergrund ergeben.¹²⁰ Das Projekt wird unter dem Titel *Gemeinsam ausbilden* neu lanciert. Im Übrigen hält das Sozialdepartement der Stadt Zürich in seinen Kontrakten mit Krippen fest, dass bezüglich Mitarbeitenden und Kindern das Gleichbehandlungsprinzip sowie die Religionsneutralität gelten.
- In der Stadt *Yverdon-les-Bains* konkretisiert die Kinder- und Jugendpolitik das 2008 vom Gemeinderat beschlossene Konzept, indem sie die Tätigkeit der aufsuchenden Sozialarbeiter/-innen und der soziokulturellen Animatoren/-innen am Ziel einer offenen Gesellschaft orientiert (soziale Einbindung, Solidarität der Generationen, Vielfalt und Integration). Die Schulen tragen mit ganz oder teilweise gemeindefinanzierten Projekten zu Themen wie Gewalt, Achtung des Anderen, Einhaltung von Regeln sowie Toleranz zur Prävention bei.
- Die *Stadt Bern* führt seit 2007 das Pilotprojekt *primano* durch, welches mit Vernetzung im Quartier den Zugang zu Angeboten der frühen Förderung verbessern, mit dem Hausbesuchsprogramm schrittweise die Eltern in ihrer Erziehungskompetenz stärken und mit Fördermodulen in Spielgruppen und Kindertagesstätten die pädagogische Qualität dieser Einrichtungen stärken will. Das Hausbesuchsprogramm richtet sich spezifisch an Kinder aus einheimischen und zugewanderten Familien mit sozio-ökonomischen Belastungen, welche die Entwicklung der Kinder beeinträchtigen können. Die offene Arbeit mit Kindern und Jugendlichen ist seit 2011 wesentlich durch die kantonale Verordnung zur sozialen Integration gesteuert. Darin sind als wesentliche Ziele der diskriminierungsfreie Zugang zu Bildung und Erziehungsunterstützung festgehalten.

5.5.6 Artikel 5 Buchstabe e Ziffer vi: Das Recht auf eine Teilnahme an kulturellen Tätigkeiten

220. Eine grosse Mehrheit der in diesem Bericht vorgestellten Massnahmen zielt darauf ab, allen in der Schweiz lebenden Personen den chancengleichen Zugang zu Leistungen und Tätigkeiten auch im kulturellen Bereich zu ermöglichen. Aus Platzgründen wird deshalb darauf verzichtet, hier nochmals spezifische Massnahmen oder Projekte aufzulisten.

221. Als Beispiel kantonaler Massnahme im Bereich Kunst und Kultur sei erwähnt, dass der *Kanton Wallis* Prospekte in verschiedenen Sprachen erarbeitet hat, um möglichst viele Bevölkerungsgruppen auf die bestehenden Angebote und Möglichkeiten aufmerksam zu machen.

¹²⁰ Siehe www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/auslaenderbeirat.html.

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

222. Artikel 261^{bis} Absatz 5 StGB definiert Zuwiderhandlungen gegen das Recht auf Zugang zu Leistungen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind, als ein strafbares Verhalten: „Wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion verweigert, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.“

223. Zwischen 1995 und 2009 bezogen sich nur 2.4% aller Anzeigen aufgrund von Artikel 261^{bis} StGB auf diesen fünften Absatz.¹²¹ Dies ist unter anderem damit zu erklären, dass der Beweis rassistischer Motive für eine solche Verweigerung äusserst schwierig zu erbringen ist, weil sie oft mündlich erfolgt und die Täterschaft ohne Schwierigkeiten andere, nicht rassistische Beweggründe zur Rechtfertigung ihrer Weigerung anführen kann.

224. In den meisten Kantonen und Gemeinden werden fremdsprachige Neuzuziehende beim Erwerb einer Landessprache unterstützt (mit Angeboten oder finanziell). Um den Zugang zu Diensten und Leistungen sicher zu stellen, stehen Übersetzungsdienste zur Verfügung; diese übernehmen teils über die rein sprachliche Übersetzung auch interkulturelle Übersetzungsaufgaben wahr.

225. Die Integrationsförderung des *Kantons St. Gallen* setzt sich seit ihrem Bestehen für den Abbau von Integrationshürden bzw. den Zugang zu Dienstleistungen für alle Personen unabhängig von ihrer Herkunft ein. Dazu gehören bspw. die Unterstützung von Organisationsentwicklungsprozessen, um die Zielgruppenerreichung zu erhöhen, oder die Weiterbildung von Verwaltungspersonal. Im Rahmen eines Pilotprojektes stellte die kantonale Ansprechstelle für Integrationsfragen den Sozialämtern und regionalen Arbeitsvermittlungszentren Übersetzungsgutscheine zur Verfügung. Bedingung für die Einlösung der Gutscheine war die Beteiligung an einer Begleitstudie zum Nutzen des Übersetzens für die Ämter. Als zentrales Ergebnis belegt die Studie den spürbaren Nutzen der professionellen Übersetzung für die Berater/innen. Sie beurteilen den Nutzen in jedem Fall höher als den organisatorischen Initialaufwand.¹²² Aktuell soll anhand der Untersuchung von verschiedenen öffentlichen Stellen der Innovationsbedarf betreffend Aufgabenerfüllung in einem heterogenen Kundenfeld eruiert werden und sollen entsprechende Empfehlungen bezüglich konkreter Massnahmen abgeleitet werden.

226. Im Jahr 2009 hat die *Stadt Bern* (Polizeiinspektorat, Gewerbepolizei) zusammen mit der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus und der Informations- und Beratungsstelle *gggfon* gemeinsam ein Merkblatt und eine Checkliste zur Einlassverweigerung in Bars, Discos und Clubs herausgegeben. Beide Papiere wurden und werden an Betreiber/innen verteilt. Trotzdem finden diskriminierende Einlassverweigerungen weiterhin statt, und es muss laufend nach angemessenen Lösungen gesucht werden.

¹²¹ Zur Praxis der Gerichte siehe die Ausführungen unter Teil 2, Kapitel 4.1.

¹²² Mehr dazu unter <http://www.integration.sg.ch/home/dolmetscherdienste.html>

227. Das neue Leitbild *Integrationspolitik – Vielfalt gestalten, Integration im Alltag verankern* der Stadt Winterthur legt besonderes Gewicht auf die Zugänglichkeit der städtischen Dienstleistungen für alle Bevölkerungsgruppen. Die Stadt sorgt für integrationsfreundliche Rahmenbedingungen. Die Chancengleichheit wird gefördert, Integrationshürden werden abgebaut. Der professionelle Umgang mit Vielfalt in Verwaltung, Schule und Sozialwesen wird namentlich durch entsprechende Weiterbildungsangebote gefördert. Als Arbeitgeberin sorgt die Stadt Winterthur dafür, dass die Vielfalt der Bevölkerung auch in der Stadtverwaltung abgebildet ist.

6 Artikel 6: Garantie eines wirksamen Rechtsbehelfs

228. Für eine grundlegende Darstellung der Rechtslage wird auf die Ausführungen des 2./3. Berichts (Rz. 215 ff.) und des 4./5./6. Berichts (Rz. 192 ff.) verwiesen.

229. Die quantitative Entwicklung der Rechtssprechungspraxis zur Antirassismus-Strafnorm in der Berichtsperiode wurde bereits dargelegt (Teil 2, Kapitel 4). Die Schweizer Rechtsprechung anerkennt auch bei Strafverfahren aufgrund von Artikel 261^{bis} StGB die Beschwerdelegitimation der von einer Verletzung des allgemeinen Diskriminierungsverbotes des Artikels 8 BV betroffenen Person und ihre Opferstellung nach *Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten* (Opferhilfegesetz OHG; SR 312.5).¹²³ Die Opferhilfe, die im Rahmen des OHG gewährt wird, hat drei Schwerpunkte: i) Beratung und Hilfe durch die Beratungsstellen, ii) Entschädigung und Genugtuung, iii) Persönlichkeitsschutz und besondere Rechte im Strafverfahren.

230. Nebst der Antirassismus-Strafnorm 261^{bis} StGB können aber auch andere Straftaten mit einem rassistischen Vorfall in Zusammenhang stehen (z.B. Ehrverletzung Art. 177 StGB, Verleumdung Art. 174 StGB, Üble Nachrede Art. 173 StGB, Sachbeschädigung Art. 144 StGB, Tötlichkeiten Art. 126 StGB, schwere und einfache Körperverletzung Art. 122 und Art. 123 StGB). Die bereits erwähnte polizeiliche Kriminalstatistik PKS des Bundesamtes für Statistik erhebt seit 2009 solch rassistisch motivierte Straftaten. Die Statistik ist aber noch in einer Einführungsphase und wird erst nach einer gewissen Laufzeit aussagekräftige Daten liefern können.

231. Von rassistischer Diskriminierung Betroffene können sich auch aufgrund von zivilrechtlichen Bestimmungen zur Wehr setzen, insbesondere aufgrund von Artikel 28 ZGB (Persönlichkeitsschutz), von Artikel 41 OR (unerlaubte Handlung) und von Bestimmungen im Miet- und Arbeitsrecht (z.B. Schutz vor missbräuchlicher Kündigung Art. 271 OR, Bestimmungen

¹²³ Gemäss Bundesgericht (BGE 128 I 218) 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. 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.

bezüglich Untermiete Art. 262 OR oder Schutz der Persönlichkeit der Arbeitnehmenden ausgehend von Art. 328 OR).

232. Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann schützt zusätzlich vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in privaten und öffentlichen Arbeitsverhältnissen.

233. Im Ausländergesetz ist die Chancengleichheit der ausländischen Bevölkerung insbesondere bezüglich Spracherwerb, beruflichem Fortkommen und Gesundheitsversorgung und generell die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft explizit verankert (Art. 4 und 53 AuG).

234. Um das Wissen über rechtliche Mittel gegen rassistische Diskriminierung einem breiten Publikum zu vermitteln, hat die Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2009 die Publikation *Rechtsratgeber rassistische Diskriminierung* herausgebracht.¹²⁴ Der Ratgeber bietet eine (regelmässig auf dem Internet aktualisierte) Übersicht über Anlaufstellen und zeigt Möglichkeiten auf, sich rechtlich gegen rassistische Diskriminierung zu wehren. Zudem organisiert die FRB Weiterbildungskurse für Institutionen und Personen (bis Ende 2011 wurden über 30 Kurse in der ganzen Schweiz durchgeführt) und hat 2010 einen mehrtägigen *Teach the Teachers-Kurs* durchgeführt, um weitere Fachpersonen dazu zu befähigen, entsprechende Kurse zu erteilen.

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

7.1 Massnahmen in Unterricht und Erziehung

235. Für Bildung und Ausbildung sind vor allem die Kantone zuständig. Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK ist sich der Tatsache bewusst, dass das Zusammenleben von Menschen aus verschiedenen Ländern und Kulturen eine Herausforderung für das Bildungswesen ist. Die EDK lehnt eine Trennung von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund mit aller Entschiedenheit ab. Sie hat bekräftigt, dass Kinder ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus Recht auf Bildung haben und zum Schulbesuch verpflichtet sind. Dies gilt auch für die Kinder von Sans-Papiers:

236. 2010 hat der Bund ein Sprachengesetz und eine Verordnung erlassen, in denen die Förderung der Kenntnisse Anderssprachiger in ihrer Erstsprache geregelt wird.¹²⁵ Dieses Gesetz hat in verschiedenen Kantonen zu Projekten geführt, die den Unterricht in Heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) weiter entwickeln und näher an die Volksschule heran bringen. Im *Kanton Zürich* wurde zum Beispiel der Rahmenlehrplan für den Unterricht in HSK in diverse Sprachen übersetzt, so dass er von den HSK-Trägerschaften besser genutzt werden kann. Ausserdem wurden an der *Pädagogischen Hochschule Zürich* Weiterbildungskurse für HSK-Lehrpersonen organisiert, welche vom Bund mitfinanziert werden.

¹²⁴ Naguib, Tarek, 2009, *Rechtsratgeber rassistische Diskriminierung*, Hrsg. FRB, Bern.
<http://www.edi.admin.ch/frb/02047/02051/index.html?lang=de>

¹²⁵ Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG; SR 441.1), insbesondere die Artikel 16 und 17.

237. Seit der Lancierung des *Aktionsprogramms gegen Rassismus und für Menschenrechte* im Jahr 2001 unterstützt die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB im Rahmen ihrer Finanzhilfen seit 2006 Projekte im schulischen Bereich mit jährlich rund 300 000 Franken. Die von Bund und EDK getragene *Stiftung Bildung und Entwicklung SBE* evaluiert und begleitet die Projekte im Auftrag der FRB.¹²⁶ Bis Februar 2012 wurden insgesamt 547 Projekte auf allen Schulstufen und in allen Sprachregionen der Schweiz eingereicht. Davon konnten 408 Projekte unterstützt werden. Das Spektrum reichte von punktuellen Klassen-Workshops bis zu mehrjährigen Schulhausprojekten, von Theater- und Musikateliers, Wanderausstellungen, Pausenplatzaktionen bis zu interkulturellen Austauschprojekten. Die EDK attestiert diesen Projekten eine nachhaltige Wirkung.

238. Um die gewonnenen Erfahrungen einem breiteren Publikum zugänglich zu machen, führt die SBE seit 2004 eine Website mit Porträts der unterstützten Projekte.¹²⁷ Diese richtet sich vor allem an Lehrpersonen und Bildungsverantwortliche und bietet Kontaktadressen, Links und Materialvorschläge für den Unterricht sowie konkrete Tipps und Anregungen zur Durchführung eigener Projekte.

239. Eine 2011 durchgeführte Evaluation zeigte, dass die Themen Rassismusprävention und Menschenrechte als relevant eingestuft werden, im heutigen schulischen Kontext aber in Konkurrenz stehen zu vielen anderen gesellschaftlichen Themen. Trotzdem beurteilen die Befragten die Projekte als sehr positiv und schreiben ihnen beachtliche Wirkung zu. Eine grosse Herausforderung bleibt es, diese Wirkung zu verstetigen und auf weitere Schulen auszuweiten.

240. In der beruflichen Grundbildung wird allen Lernenden im allgemeinbildenden Unterricht unter dem Aspekt Identität und Sozialisation das Bildungsziel *Andere Lebensstile identifizieren und sie akzeptieren* mit folgendem Lerninhalt vermittelt: „Die Lernenden erkennen andere kulturelle Realitäten in einem Umfeld an, in dem jeder und jede das Recht auf Andersartigkeit und die Wahrung der Grundrechte berücksichtigen muss. Sie lassen deren Existenz gelten und bewerten sie mit Offenheit und Toleranz ihrem eigenen Lebensstil entsprechend.“¹²⁸

241. Die Menschenrechtsbildung ist auf verschiedene Weise im schulischen Unterricht aller Stufen präsent. Im aktuell laufenden Koordinationsprozess der kantonalen Lehrpläne hat Menschenrechtsbildung sowohl als Wissens- wie auch als Handlungskompetenz bereits Eingang gefunden in den *Plan d'Etudes Romand*. Der analoge Lehrplan 21 der Deutschschweizer Kantone ist noch in Erarbeitung. Es ist aber vorgesehen, dass die Menschenrechte als überfachliches Thema einbezogen werden (Themenbereich Politik, Demokratie und Menschenrechte mit expliziter Anknüpfung an die Disziplin der politischen Bildung)¹²⁹.

¹²⁶ Art. 9 Menschenrechts- und Antirassismusprojekte Verordnung (SR 151.21).

¹²⁷ www.projektegegenrassismus.ch.

¹²⁸ Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT, 27. April 2006, Berufliche Grundbildung. Rahmenlehrplan für den allgemeinbildenden Unterricht, S. 13.

¹²⁹ Schlussbericht Abschreibung Motion 04.3224 vom 29.04.2004, S. 11.

242. Anlässlich des Internationalen Jahres der Menschenrechtsbildung 2009 hat der Bundesrat zusätzliche Mittel gesprochen für die Förderung von entsprechenden Projekten bis 2011.

243. Das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV leistet seit 2007 finanzielle Beiträge an die Herstellung von Lehrmaterial zu den Kinderrechten. Zudem leitet das Amt in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden das mit einem Budget von 5.65 Millionen Franken dotierte *Gesamtschweizerische Präventionsprogramm Jugend und Gewalt 2011–2015*.¹³⁰ Dieses soll die Gewaltprävention in der Schweiz verbessern sowie Austausch, Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Akteuren fördern. Mit der Prävention jeglicher Form von Aggression und Gewalt wird auch ein Beitrag geleistet zur Vorbeugung fremdenfeindlicher Einstellungen und Gewalttaten unter Jugendlichen.

7.2 Medien

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

7.2.1 Schweizerischer Presserat

245. Der 1977 vom Verband Schweizer Presse eingesetzte *Schweizer Presserat* steht dem Publikum und den Medienschaffenden als Beschwerdeinstanz für medienethische Fragen zur Verfügung. Er wird von Verlegern, Journalisten, Redaktoren und Gewerkschaften getragen. Seit der letzten Berichterstattung sind insbesondere folgende Entwicklungen erwähnenswert:

- Ende November 2011 ist der neue Ratgeber des Schweizer Presserats mit dem Titel *So arbeiten Journalisten fair* erschienen.¹³¹ Die Autoren behandeln die grundlegenden Themen (von Recherchieren bis Unabhängigkeit) und weisen in jeder Antwort auf die wichtigsten Grundsätze und Regeln aus dem Journalistenkodex und den Richtlinien hin. Zusammen mit den Beispielen, einer Checkliste und dem Hinweis auf ähnliche Fragestellungen bietet der neue Ratgeber sowohl gedruckt wie auch online einfachen Zugang zur Praxis des Presserats.¹³²
- Am 1. Juli 2011 trat die revidierte Fassung der *Richtlinie 8.2. – Diskriminierungsverbot* mit einer einfacheren und praktikableren Formulierung in Kraft. Neu lautet sie wie folgt: „Die Nennung der ethnischen oder nationalen Zugehörigkeit, der Herkunft, der Religion, der sexuellen Orientierung und/oder der Hautfarbe kann diskriminierend wirken, insbesondere wenn sie negative Werturteile verallgemeinert und damit Vorurteile gegenüber Minderheiten verstärkt. Journalisten/-innen wägen deshalb den Informationswert gegen die Gefahr einer Diskriminierung ab und wahren die Verhältnismässigkeit“.
- Die Beschwerden zu Ziffer 8 der *Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten zum Themenkreis Diskriminierung/Menschenwürde* haben in jüngster Zeit

¹³⁰ http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/03021/index.html?lang=de

¹³¹ Studer, Peter / Martin Künzi, 2011, *So arbeiten Journalisten fair*, Schweizerischer Presserat: Bern.

¹³² Unter ratgeber.presserat.ch oder als [iPhone](#)- oder [Android-App](#).

markant zugenommen (2011: 23 von insgesamt 72 erfolgten Stellungnahmen; 2010: 9 von insgesamt 65 erfolgten Stellungnahmen; 2009: 8 von insgesamt 72 erfolgten Stellungnahmen; 2008: 9 von insgesamt 66 Stellungnahmen). Allerdings führen die Beschwerden vergleichsweise selten zu einer Rüge. In der Stellungnahme 22/2011 erinnert der Presserat an seine Praxis: „Nach der Praxis des Presserates zum Diskriminierungsverbot ist eine Anspielung diskriminierend, wenn in einem Medienbericht durch eine unzutreffende Darstellung das Ansehen einer geschützten Gruppe beeinträchtigt, die Gruppe kollektiv herabgewürdigt wird.“ In der Stellungnahme 21/2001 empfahl der Presserat, bei jeder Aussage „kritisch zu fragen, ob damit eine angeborene oder kulturell erworbene Eigenschaft herabgesetzt oder ob herabsetzende Eigenschaften kollektiv zugeordnet werden, ob lediglich Handlungen der tatsächlich dafür Verantwortlichen kritisiert werden oder ob die berechtigte Kritik an einzelnen in ungerechtfertigter Weise kollektiviert wird“.

- Der *Presserat* hat in seinen Stellungnahmen zum Diskriminierungsverbot und zur Menschenwürde (vgl. die Stellungnahmen 38/2000, 32/2001, 6/2002, 9/2002, 37/2002, 44/2003, 32/2006, 16/2007 und 21/2008) konstant darauf hingewiesen, dass die abwertende Äusserung gegen eine Gruppe oder ein Individuum eine Mindestintensität erreichen muss, um als herabwürdigend oder diskriminierend zu gelten: „Nicht jede Erwähnung der ethnischen, nationalen oder religiösen Zugehörigkeit (...) ist bereits als Verletzung von Ziffer 8 der „Erklärung“ zu werten. Denn (...) das Verbot diskriminierender Anspielungen darf nicht im Sinne einer Political Correctness ausdehnend interpretiert werden. Eine Bezugnahme auf die ethnische, nationale oder religiöse Zugehörigkeit ist nur dann diskriminierend, wenn sie mit einem erheblich verletzenden Unwerturteil verbunden ist. Das Diskriminierungsverbot verbietet zudem nicht Kritik an Einzelpersonen, sondern soll (...) Verallgemeinerungen verhindern.“ Ausgehend von dieser Praxis hiess er eine Beschwerde gut, welche die Veröffentlichung eines mit einem Balken über den Augen unkenntlich gemachten beliebigen schwarzen Jugendlichen (und nicht der im Artikel erwähnten Person) in Kombination mit der Bildlegende (Zitat des Opfers, das einen massiven sexuellen Übergriff beschreibt) die Ziffer 8 der Erklärung verletze.

7.2.2 Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen UBI

246. Als gerichtsähnliche Instanz hat die UBI Beschwerden gegen ausgestrahlte Radio- und Fernsehsendungen schweizerischer Veranstalter zu beurteilen.¹³³ Sie stützt sich dabei auf das *Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen* (RTVG; SR 784.40). Seit der letzten Berichterstattung hat die UBI ihre Rechtsprechung zum Vielfaltgebot (Art. 4 Abs. 4 RTVG) in einigen Punkten präzisiert und die Rechtsprechung zum Schutz der Menschenwürde und zum Diskriminierungsverbot (Art. 4 Abs. 1 RTVG) bestätigt. In ihrem Jahresbericht betont sie, dass bei der Beurteilung von an sich rassistischen Bemerkungen auch der Kontext und damit die Botschaft, welche dem Publikum vermittelt wird, zu berücksichtigen sind.¹³⁴

¹³³ Die Tätigkeit der UBI beruht auf Art. 93 Abs. 5 der Bundesverfassung und Art. 58 ff. des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40); www.ubi.admin.ch. Im Rahmen ihres Aufgabenbereichs ist die UBI nicht an Weisungen von Parlament, Exekutive und Bundesverwaltung gebunden.

¹³⁴ Auszug Jahresbericht UBI 2010, S. 13. Die Entscheide der UBI werden ebenfalls in den Jahresberichten veröffentlicht.

247. In der Berichtsperiode fällte die UBI insbesondere zwei Entscheide in Zusammenhang mit der Thematik Menschenwürde und Diskriminierungsverbot.¹³⁵

7.2.3 Schweizer Radio und Fernsehen

248. Grundsätze bezüglich Diskriminierungsschutz, Respekt der Person und ihrer Menschenwürde, sowie die Verpflichtung zu interkultureller Vielfalt und Solidarität sind in diversen Instrumenten der Radio und Fernsehgesellschaften der deutschen, französischen, italienischen und rätoromanischen Schweiz verankert (Leitbild, Leitlinien, ethische Richtlinien, publizistische Leitlinien, usw.). Die Aufsicht der Einhaltung des Diskriminierungsverbots obliegt der UBI und dem Presserat.

249. Mit dem Projekt *Darstellung des Islam in den Medien* will das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA einer einseitigen oder gar verzerrten Darstellung des Islam in den Schweizer Medien entgegenwirken. Zu diesem Zweck werden beispielsweise gemeinsame Workshops von Journalisten/-innen aus islamischen Ländern und der Schweiz durchgeführt.

7.3 Studien, Publikationen und Tagungen zum Thema Rassismus

250. Für eine detaillierte Übersicht der von verschiedenen Stellen von Bund, Kantonen und Gemeinden publizierten Studien, Publikationen und Tagungen sei auf den Anhang 2 verwiesen.

¹³⁵ Entscheid b. 592 vom 5. Dezember 2008; Entscheid b.612 vom 23. April 2010

Dritter Teil: Stellungnahme zu den Schlussbemerkungen des Ausschusses vom 14. August 2008

1 Allgemeines

251. Im Folgenden wird auf die vom CERD-Ausschuss an seiner 1999. Sitzung vom 14. August 2008 verabschiedeten kommentierten Schlussbemerkungen (CERD/C/SR.1999) eingegangen sowie auf die in deren Paragraph 26 geforderten Zusatzfragen zu den Schlussempfehlungen 9, 10, 14 und 18. Es wird dabei nur auf die operationellen Schlussbemerkungsziffern Bezug genommen, in denen der Ausschuss die Schweiz auffordert, die Umsetzung der Konvention zu verbessern.

2 Fortwährende feindliche Haltung gegenüber gewissen Minderheiten (Ziffer 7 der Schlussbemerkungen)

252. *Der Ausschuss stellt mit Bedauern fest, dass der Vertragsstaat bei der Bekämpfung rassistischer und fremdenfeindlicher Haltungen gegenüber gewissen Minderheiten, insbesondere Schwarzen, Muslimen, Fahrenden, Immigranten und Asylsuchenden, keine substanziellen Fortschritte erzielt hat. Er ist besonders besorgt über die infolge der negativen Wahrnehmung von ausländischen Personen und Angehörigen gewisser Minderheiten aufgetretene Feindseligkeit, die in Volksinitiativen zum Ausdruck kam, die den Grundsatz des Diskriminierungsverbots in Frage stellen. Der Ausschuss bedauert, dass das Rassendiskriminierungsverbot im Laufe der Berichtsperiode wiederholt gegen Angriffe aus politischen Kreisen, einschliesslich Forderungen nach dessen Abschaffung oder Einschränkung, verteidigt werden musste. (Art. 7) **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, noch stärkere Anstrengungen zu unternehmen, um mittels Informations- und Aufklärungskampagnen Vorurteile gegenüber ethnischen Minderheiten zu bekämpfen und den Dialog zwischen ethnischen Gruppen und die Toleranz in der Gesellschaft zu fördern, vor allem auf der Ebene der Kantone und Gemeinden. Der Vertragsstaat sollte die Umsetzung der vom Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz im Anschluss an seinen Besuch 2006 in der Schweiz abgegebenen Empfehlungen sowie entsprechender Empfehlungen der Arbeitsgruppe für die Allgemeine regelmässige Überprüfung von 2008 in Erwägung ziehen.***

253. Der Bundesrat verweist zunächst auf die im vorliegenden Bericht enthaltene Darstellung der vielfältigen Anstrengungen auf allen Ebenen zur Bekämpfung rassistischer und fremdenfeindlicher Haltungen gegenüber Minderheiten in der Schweiz. Die Schweizer Behörden gehen davon aus, dass rassistische Tendenzen in einer multikulturellen Gesellschaft nicht allein durch Gesetze bekämpft werden können. Genauso wichtig ist es, durch einen allgemeinen Abbau von Vorurteilen eine Annäherung zwischen Kulturen und Religionen zu bewirken. Gerade die Annahme der aus Sicht des internationalen Rechts problematischen Volksinitiative *Gegen den Bau von Minaretten* im November 2009 und der sogenannten *Ausschaffungsinitiative* im November 2010 haben den diesbezüglichen Handlungsbedarf deutlich aufgezeigt.

254. Das vom Bundesrat 2003 in Auftrag gegebene und 2009 abgeschlossene *Nationale Forschungsprogramm Rechtsextremismus – Ursachen und Gegenmassnahmen (NFP 40+)* hat verschiedene Aspekte des Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in der Schweiz untersucht. Die 13 Forschungsprojekte lieferten neue Einsichten über Entstehungsbedingungen, Erscheinungsformen, Verbreitung und Konsequenzen von rechtsextremen Aktivitäten und Einstellungen in der Schweiz. Sie erarbeiteten Grundlagen für zukunftsorientierte Strategien im Umgang mit Rechtsextremismus auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene und gewährleisteten den Anschluss der Schweiz an die internationale Rechtsextremismusforschung.¹³⁶ Die FRB hat die Arbeiten aktiv begleitet und darauf gestützt drei Broschüren für ein breites Publikum veröffentlicht.¹³⁷ Bereits früher wurde aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses die *Fachstelle Extremismus in der Armee* geschaffen (s. Teil 1, Kapitel 3.4.2).

255. Nebst den bereits erwähnten Massnahmen unterstützt die FRB Projekte, welche auf eine Verstärkung der Toleranz gegenüber Ausländern/-innen hinarbeiten. Dazu zählen etwa die Projekte im Rahmen der jährlichen Aktionswoche gegen Rassismus, Schulprojekte in Zusammenhang mit dem Holocaust-Gedenktag vom 27. Januar, Projekte zum Weltflüchtlingstag oder auch zum Beispiel die Unterstützung der Migrationszeitung MIX.

256. Die Kantone und Gemeinden sind sehr aktiv in der Förderung von Toleranz und gegenseitigem Verständnis in der Bevölkerung. Die bereits mehrmals erwähnte Aufnahme des Diskriminierungsschutzes als ein Pfeiler der Integrationspolitik wird in den kantonalen und kommunalen Gesetzes- oder Verwaltungsgrundlagen konkretisiert und mit Massnahmen und Projekten umgesetzt, die alle Lebensbereiche betreffen.

257. Die EKR zeigte sich besorgt über das Klima rund um die beiden Volksinitiativen *Gegen den Bau von Minaretten* und *Initiative zur Ausschaffung krimineller Ausländer* und hat dies auch in Stellungnahmen geäussert. Sie widmete die Ausgabe 25 ihres Bulletins TANGRAM dem Thema *Muslimfeindlichkeit*, die folgende Ausgabe 26 dem Thema *Sicherheit, Sicherheiten* und schliesslich Ausgabe 27 dem Thema *Politischer Diskurs*. Da 2011 in der Schweiz ein Wahljahr war, gab die EKR auch Denkanstösse zur Problematik rassistischer Äusserungen in politischen Auseinandersetzungen (TANGRAM Nr. 27, Juni 2011).

258. Mit der Kampagne *Fairplay im Wahlkampf* riefen Nichtregierungsorganisationen, Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften und die EKR die Bevölkerung auf, ihre Stimme gegen Diskriminierung und Rassismus im Wahlkampf zu erheben: „Kontroverse Themen sollen in einer Demokratie debattiert werden. Doch ein ausgrenzender Wahlkampf mit rassistischen Untertönen – die Abwertung oder Kriminalisierung von Menschen aufgrund ihrer Herkunft, ihrer Muttersprache oder ihrer Religionszugehörigkeit – fördert Konflikte und ist der politischen Diskussion nicht dienlich. Fairplay im Wahlkampf bedeutet, dass kontroverse Themen sachlich

¹³⁶ Eine vergleichende Abschlusspublikation liegt in englischer Sprache vor: Marcel Alexander Niggli (Hrsg.), 2009, *Right-wing Extremism in Switzerland. National and international Perspectives*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

¹³⁷ Skenderovic, Damir, 2010, *Strategien gegen Rechtsextremismus in der Schweiz*, Hrsg. FRB: Bern. Mäder, Ueli / Wassilis Kassis / Marco Storni / Thomas Gabriel, 2008, *Jugendliche und Rechtsextremismus. Opfer, Täter, Aussteiger*, Hrsg. FRB: Bern. Eser Davolio, Miryam / Matthias Drilling / Christian Hirschi / Thomas Widmer, 2007, *Rechtsextremismus bekämpfen. Wirksame Massnahmen und griffige Arbeitsinstrumente für die Gemeinden*, Hrsg. FRB: Bern.

und nicht auf Kosten anderer menschenverachtend oder diskriminierend diskutiert werden“. Der Aufruf erfolgte im Hinblick auf die Parlamentswahlen im Oktober 2011 und wurde von über 4500 Personen unterschrieben.

3 Föderalismus (Ziffer 8 der Schlussbemerkungen)

259. *Der Ausschuss zeigt sich besorgt darüber, dass es aufgrund des föderalistischen Systems der Schweiz bei der Umsetzung des Übereinkommens zu möglichen Widersprüchen zu den Verpflichtungen aus dem Übereinkommen mit den Gesetzen, Politiken und Entscheiden der Kantone und Gemeinden kommen kann. Er erinnert an die Verantwortung des Bundes für die Umsetzung des Übereinkommens. Die Schweiz wird ersucht, eine pro-aktive Rolle zu spielen, indem sie im Hinblick auf die vollständige Umsetzung des Übereinkommens gemäss Art. 54 Abs. 1 der Bundesverfassung durch die Behörden in Kantonen und Gemeinden eine führende Rolle übernimmt. Der Bund sollte alle existierenden Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des Übereinkommens nutzen und verstärken. Dazu gehört auch die Formulierung klarer Menschenrechtsvorgaben für die Kantone und Gemeinden.*

260. Aufgrund der föderalistischen Organisation der Schweiz kann der Bund nur in den Bereichen aktiv werden, in denen er die entsprechenden Kompetenzen hat. Die Kompetenzzuordnung erfolgt durch das Bundesparlament, ist aber im schweizerischen System der direkten Demokratie häufig Gegenstand einer Volksabstimmung (Referendum oder Initiative).

261. Auch bei der Umsetzung von internationalen Übereinkommen hat der Bund die Kompetenzordnung und das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Die Kantone und Gemeinden übernehmen autonom die Verantwortung für die Umsetzung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz in ihrem Kompetenzbereich (monistisches Modell). Der Bund kann nicht Massnahmen umsetzen, welche in kantonaler Kompetenz liegen. Er kann höchstens subsidiär neue Regulierungen zur Umsetzung vorschlagen; diese unterstehen aber meist dem Referendum (s. dazu auch Teil 3, Kap. 8.3.).

262. Die Eigenheiten des schweizerischen Föderalismus und der direkten Demokratie sind in der Schweiz Gegenstand einer ständigen Debatte.¹³⁸ Sie erschweren einerseits eine zentrale Steuerung in vielen wichtigen Bereichen der Diskriminierungsbekämpfung. Andererseits ermöglichen sie die Entwicklung von innovativen Ansätzen, welche den unterschiedlichen Realitäten der drei Staatsebenen besser Rechnung tragen und die Organisationen der Zivilgesellschaft einbeziehen. Dies bedingt ein hohes Mass an horizontaler und vertikaler Kooperation. Mit Unterstützung des 2011 geschaffenen *Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte* soll deshalb die Informationslage und die Berichterstattung auf Ebene der Kantone und Gemeinden verbessert werden. Angestrebt wird auch die Schaffung einer „unité de

¹³⁸ So beleuchtete beispielsweise die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM die Vor- und Nachteile der föderalistischen Ordnung im Migrationsbereich: „Gestaltungsräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen“, EKM, 2011.

doctrine“ namentlich in den Umsetzungsbereichen, welche nicht in Bundeskompetenz liegen (vgl. dazu auch die Ausführungen unter Teil 3, Kapitel 5).

4 Umfassende Antidiskriminierungsgesetzgebung und Fehlen eines nationalen Aktionsplans (Ziffer 9 der Schlussbemerkungen)

263. *Der Ausschuss nimmt zwar zur Kenntnis, dass das Übereinkommen ein integraler Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung ist und einige seiner Bestimmungen direkt vor Schweizer Gerichten geltend gemacht werden können, er ist aber weiterhin besorgt über das Fehlen einer umfassenden Zivil- und Verwaltungsgesetzgebung und Strategien zur Prävention und Bekämpfung rassistischer Diskriminierung in allen Bereichen, sowie über die Tatsache, dass nur 10 von 26 Kantonen ein Antidiskriminierungsgesetz verabschiedet haben. (Art. 2 (1) (d)) Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, einen nationalen Plan und Vorschriften auf allen staatlichen Ebenen gegen Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und andere Formen von Intoleranz zu verabschieden. Der Vertragsstaat sollte angemessene finanzielle Ressourcen für die Umsetzung des Übereinkommens bereitstellen und sicherstellen, dass der Plan in andere Mechanismen zur Durchsetzung der Menschenrechte in der Schweiz eingebunden wird.*

264. Es trifft zwar zu, dass eine allgemeine Gesetzgebung zur Bekämpfung von Diskriminierungen auf Bundesebene fehlt. Dies ist aber weniger Ausdruck eines materiellen Mangels, sondern vielmehr ein Zeichen der besonderen Ausprägung der schweizerischen Rechtsordnung. Wie im vorangegangenen Abschnitt bereits ausgeführt, zeichnet sich die schweizerische Rechtsordnung durch die Tradition des Monismus und durch eine ausgeprägte föderalistische Verschränkung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen aus. Das Bundesgericht bezieht sich in seiner Praxis schon seit seiner Ratifikation auf das Übereinkommen. Die Anerkennung des individuellen Mitteilungsverfahrens gemäss Artikel 14 des Übereinkommens trägt dazu bei, den Bestimmungen des Übereinkommens weitere Achtung zu verschaffen.

265. In einem durch Föderalismus und Subsidiarität geprägten Staatssystem wie der Schweiz werden selbst zentrale gesellschaftliche Anliegen nur selten durch nationale Aktionsprogramme umgesetzt. Vielmehr müssen in Zusammenarbeit mit den verschiedenen staatlichen Ebenen und den zahlreichen zuständigen Institutionen und Akteuren für jeden Tätigkeitsbereich Schritt für Schritt spezifische Vorgehensweisen erarbeitet und politisch abgesichert werden. Dieses für die Schweiz selbstverständliche Vorgehen gilt bei einem Querschnittsthema wie der Diskriminierungsbekämpfung in besonderem Mass. So formulierte die Schweiz auch keinen umfassenden nationalen Aktionsplan wie ihn der Sonderberichterstatter der UNO forderte, sondern setzt auf eine gemeinsam von Bund, Kantonen und Gemeinden getragene langfristige Strategie. Der FRB kommt die Aufgabe zu, diese zu gestalten und zu koordinieren.

266. Für eine auch auf nationaler Ebene von der EKR und zahlreichen NGO geforderte umfassende Antidiskriminierungsgesetzgebung fehlt zur Zeit der politische Wille. Im Jahr 2007

reichte Nationalrat Paul Rechsteiner eine Parlamentarische Initiative zur Schaffung eines allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes ein¹³⁹. Dieses sollte mit geeigneten rechtlichen Instrumenten jede Form von Diskriminierung verhindern oder beseitigen. Ziel der Initianten/-innen war es primär, den rechtlichen Schutz vor Diskriminierung in der Schweiz zu vereinheitlichen und zu vervollständigen. Am 4. Mai 2009 wurde die Initiative von der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen abgelehnt. Im selben Jahr wurden zwei weitere ähnliche Motionen unbehandelt abgeschrieben. Bundesrat und Parlament waren damals der Auffassung dass die bestehenden Instrumente ausreichen.

267. Das Parlament lehnte auch mehrere Vorstösse ab, die auf einen Ausbau des spezifischen Schutzes gegen rassistische Diskriminierung abzielten. Zum Zeitpunkt der Berichterstattung war eine parlamentarische Initiative hängig, welche die Einführung eines Gesetzes über die Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung verlangt.¹⁴⁰

268. Die Bundesverfassung verbietet jede Art von Diskriminierung und schützt die Glaubens-, Gewissens- und Sprachenfreiheit. Alle Verwaltungsstellen sind an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu deren Verwirklichung beizutragen. Neben der Antirassismus-Strafnorm (Art. 261bis StGB) gibt es zahlreiche verfassungsrechtliche, privatrechtliche, strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Bestimmungen, die es ermöglichen, sich gegen Diskriminierung zu wehren. Der Schweizer Regierung ist bewusst, dass nur wenige Gerichtsverfahren wegen rassistischer Diskriminierung angestrengt werden und dass das geltende Recht systematischer umgesetzt werden muss. Möglicherweise erscheint der Rechtsweg manchen Betroffenen wenig attraktiv (hohe Kosten im Vergleich zum relativen Nutzen eines Erfolgs vor Gericht sowie Unsicherheiten und Angst angesichts der mit einem Prozess verbundenen Risiken). Das geltende Recht könnte häufiger angewandt werden, wenn sowohl die potenziellen Opfer von Diskriminierung als auch die Gesellschaft insgesamt besser informiert wäre. Aus diesem Grund trafen die Bundesbehörden und die kantonalen Behörden Massnahmen, um die Bevölkerung besser über Rechtsfragen zu informieren und den Zugang zur Justiz zu erleichtern:

- Veröffentlichung eines Rechtsratgebers durch die Fachstelle für Rassismusbekämpfung im Juni 2009. Dieser Ratgeber gibt praktische Ratschläge, wie gegen Rassendiskriminierung in allen Bereichen des täglichen Lebens vorgegangen werden kann und wann und wie hierbei Rechtsmittel einzusetzen sind. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung bietet zudem Weiterbildungskurse über die Benutzung des Ratgebers an, um die Umsetzung der Theorie in die Praxis zu erleichtern. Seit Ende Dezember 2009 haben nahezu 500 Personen an 35 Kursen im Rahmen von kantonalen und kommunalen Verwaltungen, Ombudsstellen, Integrationsfachstellen, Gewerkschaftsverbänden und nichtstaatlichen Organisationen teilgenommen.
- Verstärkte Diskriminierungsbekämpfung im Rahmen der Integrationspolitik: Der Staat fördert die Integration und engagiert sich damit für den Abbau von Defiziten und Diskriminierungen in den Bereichen Sprache, Bildung und Information; das Thema Integration und Diskriminierungsabbau wird global und koordiniert angegangen (ausführlichere Angaben dazu in Teil 3, Kap. 8, 11).

¹³⁹ Parlamentarische Initiative Rechsteiner Paul (Pi 07.422)

¹⁴⁰ Parlamentarische Initiative Prelicz-Huber Katharina (Pi. 10.523): Die erstberatende Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats beantragte am 13. Oktober 2011, die Initiative abzulehnen.

- Beratungsstellen für Opfer von Diskriminierung: Auf kantonaler und kommunaler Ebene gibt es inzwischen zahlreiche Integrationsfachstellen, die Beratung zum rechtlichen Schutz vor Diskriminierung und zum Vorgehen anbieten (oder Ratsuchende gegebenenfalls an die zuständigen Stellen verweisen). Diese Stellen bemühen sich auch um die Schaffung von Streitschlichtungsmechanismen, die leicht zugänglich und kooperativ ausgerichtet sind. Häufig ist es zudem ihre Aufgabe, in Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen diejenigen Prozesse, die indirekt diskriminierend wirken, zu erkennen und abzubauen.
- In Zusammenarbeit mit der Fachstelle für Rassismusbekämpfung, dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten haben das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und das Bundesamt für Justiz das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte beauftragt, eine Untersuchung durchzuführen, um die Mechanismen, die bei Diskriminierungsproblemen den Zugang zur Justiz erleichtern beziehungsweise erschweren, besser einschätzen zu können. Die Arbeiten beginnen 2012.
- Durch ihren Beitritt zur Städtekoalition gegen Rassismus haben die betreffenden Städte die Grundlagen für eine koordinierte und systematische Bekämpfung rassistischer Diskriminierung und entsprechende Aktionspläne geschaffen. Die Erfahrungen dieser Städte im Umgang mit solchen Aktionsplänen werden auch für andere Städte, Gemeinden, aber auch auf Kantons- und Bundesebene von Nutzen sein.

5 Fehlen einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution (Ziffer 10 der Schlussbemerkungen)

269. Der Ausschuss bedauert, dass die Schweiz noch keine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution im Sinne der Pariser Grundsätze (Resolution 48/134 der Generalversammlung vom 20. Dezember 1993) geschaffen hat. Er begrüsst die gegenüber dem Menschenrechtsrat eingegangene Verpflichtung des Vertragsstaates, die Einsetzung einer solchen Menschenrechtsinstitution weiterhin zu erwägen. Der Ausschuss stellt fest, dass die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), die den Auftrag hat, Rassendiskriminierung zu verhindern und den Dialog zwischen ethnischen Gruppen zu fördern, über ungenügende Mittel verfügt. **Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat einmal mehr, eine finanziell und personell ausreichend dotierte unabhängige Menschenrechtsinstitution im Sinne der Pariser Grundsätze (Resolution 48/134 der Generalversammlung vom 20. Dezember 1993) zu schaffen. Der Ausschuss wiederholt seine Empfehlung, wonach die Mittel der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus aufgestockt und der Dialog mit der EKR regelmässiger geführt werden sollte.**

270. Das Eidgenössische Department für auswärtige Angelegenheiten EDA und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD haben im Herbst 2010 einem Verbund von vier Universitäten das Mandat für die Gründung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR erteilt. Beteiligt am Projekt sind die Universitäten Bern, Neuenburg, Freiburg und Zürich sowie als Partnerinstitutionen das Institut Universitaire Kurt Bösch, das

Zentrum für Menschenrechtsbildung der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz Luzern und der Verein *humanrights.ch/MERS*. Das Personal des SKMR steht unter der Leitung von Prof. Walter Kälin vom Institut für öffentliches Recht der Universität Bern.

271. Das SKMR ist ein Dienstleistungszentrum und bearbeitet Aufträge der öffentlichen Hand, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. Seine Aufgabe ist es, den Prozess der Umsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz auf allen Stufen des Staatswesens zu fördern und zu erleichtern. Das SKMR verfügt über ausgewiesene Menschenrechtskompetenzen vor allem in den Bereichen Migration, Polizei und Justiz, Geschlechterpolitik, Kinder- und Jugendpolitik, institutionelle Fragen und Wirtschaft. Es trägt mit Studien, Tagungen, Informationsarbeit und Ausbildung praxisorientiert zur Stärkung der Kapazitäten von Behörden, Zivilgesellschaft und Wirtschaft im Bereich des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte in der Schweiz bei und fördert die öffentliche Diskussion über Menschenrechte.

272. Im Vordergrund der Arbeit des SKMR steht die Frage, welche rechtlichen, institutionellen und organisatorischen Massnahmen nötig sind, damit die Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz besser eingehalten und umgesetzt werden können. Dieser Ansatz ergänzt in sinnvoller Weise die justizförmige Kontrolle, welche in individuellen Verletzungsfällen durch die Gerichtsbehörden wahrgenommen wird.

273. Der Bund stellt dem SKMR einen Basisbeitrag zur Verfügung. Die beteiligten Hochschulen steuern eigene Ressourcen bei. Die praktische Arbeit wird überdies mit Geldern für Aufträge finanziert, die dem SKMR von öffentlichen Stellen, nichtstaatlichen Organisationen und der Wirtschaft erteilt werden.

274. Das SKMR ist seit dem 1. April 2011 operativ tätig. Es wird bis Ende 2015 als Pilotprojekt geführt. Danach wird die Arbeit des SKMR evaluiert und es wird geprüft, ob es in eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution umgewandelt werden soll, die den international gültigen *Pariser Prinzipien* entspricht.

6 Fehlen einer umfassenden Definition direkter und indirekter Rassendiskriminierung (Ziffer 11 der Schlussbemerkungen)

275. Der Ausschuss nimmt zwar zur Kenntnis, dass Artikel 8 der Bundesverfassung, der ein explizites Diskriminierungsverbot enthält, sowie verschiedene innerstaatliche Rechtsvorschriften in Fällen von Rassendiskriminierung anwendbar sind, stellt aber mit Besorgnis fest, dass das innerstaatliche Recht des Vertragsstaates derzeit keine Definition von Rassendiskriminierung im Sinne der Definition in Artikel 1 des Übereinkommens enthält. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Verabschiedung einer klaren und umfassenden Definition direkter und indirekter Rassendiskriminierung in Erwägung zu ziehen, die – im Einklang mit Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens – alle Bereiche des Rechts und des öffentlichen Lebens umfasst.**

276. In Antwort auf eine parlamentarische Anfrage hat der Bundesrat im Jahr 2008 die geltende strafrechtliche Definition der Rassendiskriminierung überprüft.¹⁴¹ Er kam zum Schluss, dass aus strafrechtlicher Sicht die Schweizer Gesetzgebung auch ohne abschliessende Definition der Rassendiskriminierung den CERD-Anforderungen genügt. Die Antirassismus-Strafnorm 261^{bis} StGB geht gar über die Verpflichtungen der Konvention hinaus und erfasst die geschützten Gruppen und Identitätsmerkmale weiter, als dies die Konvention vorgibt (Abs. 1). Er erklärt zudem die Leugnung von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Abs. 4, zweite Satzhälfte) sowie die Leistungsverweigerung (Abs. 5) für strafbare Officialdelikte (Abs. 6).

277. Für weitere Ausführungen zu den Rechtsgrundlagen im Bereich Diskriminierungsverbot s. Teil 2, Kap.6; zur Frage der Bestrafung der Verwendung von rassistischen Symbolen s. Teil 2, Kapitel 4.2.

7 Informationen über Massnahmen der Kantone (Ziffer 12 der Schlussbemerkungen)

278. *Der Ausschuss begrüsst zwar die vom Kanton Waadt eingereichten Informationen über dessen Bestrebungen zur Umsetzung des Übereinkommens, vermisst jedoch Informationen über die Aktivitäten anderer Kantone zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung. (Art.2) Der Vertragsstaat wird ersucht, dem Ausschuss in seinem nächsten Bericht ausführliche und aktuelle Informationen über die Aktivitäten und Massnahmen der Kantone im Bereich der Rassendiskriminierung zu unterbreiten.*

279. Für den vorliegenden Bericht wurden in einem ersten Schritt die Konferenz der Kantonsregierungen (und indirekt auch die betroffenen interkantonalen Fachkonferenzen) zu einer ersten Rückmeldung eingeladen. Im Sommer 2012 wurden in einem zweiten Schritt alle Kantone, die betroffenen interkantonalen Fachkonferenzen und der Schweizerische Städteverband zu einer fachlichen Vernehmlassung eingeladen (Fragebogen s. Anhang 4). Von 26 Kantonen haben sich 25 vernehmen lassen; der Städteverband hat seine Rückmeldungen auf die Informationen von Bern, Winterthur und Zürich gestützt.

280. Die Informationen zur Situation in Kantonen, Gemeinden und Städten werden im Bericht jeweils themenspezifisch aufgeführt.

¹⁴¹ Antwort des Bundesrates vom 12.11.2008 auf eine parlamentarische Anfrage (Empfehlungen des Uno-Ausschusses gegen Rassismus. Massnahmen des Bundesrates. Parlamentarische Anfrage U. Leuenberger 08.1078 vom 17.09.2008.

8 Vorbehalt zu Art. 2 des Übereinkommens (Ziffer 13 der Schlussbemerkungen)

281. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Schweiz beabsichtigt, ihren Vorbehalt zu Artikel 2 des Übereinkommens aufrechtzuerhalten. Der Ausschuss stellt zudem mit Besorgnis fest, dass das Recht auf Eheschliessung und Familiengründung für Nicht-EU-Staatsangehörige unzureichend geschützt ist. **Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat zu erwägen, ob dessen Vorbehalt zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens aufgehoben werden kann, und sicherzustellen, dass Einwanderungspolitik und -gesetze weder absichtlich noch unabsichtlich zu Diskriminierungen führen.**

282. Die Schweiz ist Vertragsstaat der meisten wichtigen Menschenrechtsübereinkommen, welche Individuen vor Diskriminierung schützen. Der Bundesrat prüft regelmässig die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen mit Blick auf die Ratifizierung weiterer internationaler Instrumente zum Schutz der Menschenrechte oder auf die Möglichkeit des Rückzugs bestehender Vorbehalte. Zum Zeitpunkt der Ratifizierung war der Vorbehalt der Schweiz in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt angezeigt. Die mit dem dualen Zulassungssystem praktizierte Unterscheidung zwischen EU-/EFTA- und Drittstaatsangehörigen stützt sich auf bilaterale Staatsverträge mit den betroffenen Staaten und wird vom Europäischen Gerichtshof¹⁴² als zulässig betrachtet. Um auch künftig über einen gewissen Spielraum zu verfügen, hält die Schweiz es aber für sinnvoll, den Vorbehalt aufrechtzuerhalten.

283. Als ergänzende Information rufen wir zum Vorbehalt folgende Tatsachen in Erinnerung:

8.1 Allgemeine Bemerkungen über Zulassung und Aufenthalt

284. Die Schweiz praktiziert ein duales Zulassungssystem für ausländische Arbeitnehmende. Die Zulassung von Arbeitnehmenden aus EU- und EFTA-Mitgliedstaaten richtet sich nach den Bestimmungen des Personenfreizügigkeitsabkommens. In der Folge geniessen mehr als die Hälfte der in der Schweiz lebenden ausländischen Staatsangehörigen weitgehend dieselben Rechte wie Schweizer Staatsangehörige, mit Ausnahme der politischen Rechte.

285. Führungskräfte, Spezialisten/-innen sowie qualifizierte Arbeitskräfte aus anderen Ländern (sogenannten Drittstaaten) werden in beschränkter Anzahl zugelassen (Kontingentsystem), und zwar dann, wenn Personen mit den gleichen Qualifikationen weder in der Schweiz noch unter Staatsangehörigen von EU- oder EFTA-Ländern zu finden sind. Es handelt sich hierbei vor allem um Hochschulabsolventen/-innen mit mehrjähriger Berufserfahrung. Es werden ferner Personen zugelassen, die über eine besondere Ausbildung oder langjährige Erfahrung in bestimmten Berufen oder Fachgebieten verfügen. Die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung richtet sich nicht nur nach den beruflichen Qualifikationen, sondern auch nach der Integrationsfähigkeit: Sie wird erteilt, wenn die berufliche und gesellschaftliche Anpassungsfähigkeit, die Beherrschung der Sprache und das Alter eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt und das gesellschaftliche Gefüge der Schweiz erwarten lassen. Mit Ausnahme von Familiennachzug und

¹⁴² S. beispielsweise Urteil des EGMR *Moustaquim gegen Belgien* vom 18. Februar 1991.

Ausbildungsaufenthalten ist es heute für Staatsangehörige von Drittstaaten ohne spezielle berufliche Qualifikationen praktisch nicht mehr möglich, eine Zulassung zu erhalten.

286. Die Zulassung und der Aufenthalt Staatsangehöriger von Drittstaaten richten sich nach den allgemeinen Bestimmungen des Ausländergesetzes. Eine Ausnahme bilden namentlich Staatsangehörige von Drittstaaten, die Ehegatten von Staatsangehörigen von EU/EFTA-Ländern sind und sich folglich auf das Personenfreizügigkeitsabkommen berufen können. Aufenthaltsbewilligungen werden von den Kantonen in Übereinstimmung mit dem Ausländergesetz erteilt. Die befristete Aufenthaltsbewilligung B wird für einen bestimmten Zweck erteilt (zum Beispiel für einen Arbeitsvertrag). Die Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) gilt für weniger als ein Jahr. Die Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) ist unbefristet und wird Ausländern/-innen erteilt, die seit mindestens zehn Jahren ununterbrochen in der Schweiz wohnen; Staatsangehörige aus EU/EFTA-Ländern können den Ausweis C schon nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen fünfjährigen Aufenthalt in der Schweiz beantragen. Zu erwähnen sind schliesslich die Grenzgänger (Ausweis G), die überall in der Schweiz einer selbstständigen oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen können, sofern sich ihr Hauptwohnsitz in einem EU- oder einem EFTA-Mitgliedstaat befindet.

8.2 Familiennachzug und Aufenthaltsrecht

287. Ausländische Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von Schweizern/-innen haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn sie mit diesen zusammenwohnen. Nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren haben sie Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 42 AuG). Gemäss Artikel 43 AuG haben ausländische Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von Personen mit Niederlassungsbewilligung Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn sie mit diesen zusammenwohnen. Ferner kann ausländischen Ehegatten und ledigen Kindern unter 18 Jahren von Personen mit Aufenthaltsbewilligung eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn sie mit diesen zusammenwohnen, eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist und sie nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind (Art. 44 AuG). Die nachgezogenen Angehörigen gemäss Artikel 42-44 AuG können eine Erwerbstätigkeit ausüben. Schliesslich kann ausländischen Ehegatten und ledigen Kindern unter 18 Jahren von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt werden (Art. 45 AuG).

288. Da die Anzahl der in die Schweiz nachgezogenen Ehepartnerinnen höher ist als die der nachgezogenen Ehepartner, verfügen mehr Frauen als Männer über eine vom Zusammenleben mit dem Ehepartner abhängige Aufenthaltsbewilligung.

289. Die 2008 in Kraft getretene Revision des Ausländergesetzes hat die Situation der nachgezogenen Personen erheblich verbessert. Nach Auflösung der Ehe oder der Familiengemeinschaft besteht der Anspruch des Ehegatten und der Kinder auf Erteilung und Verlängerung der auf Artikel 42 und 43 AuG gestützten Aufenthaltsbewilligung weiter, wenn die Ehegemeinschaft mindestens drei Jahre bestanden hat und eine erfolgreiche Integration besteht oder wenn wichtige persönliche Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen (Art. 50 Abs.1 AuG).

290. Laut Gesetz liegen wichtige persönliche Gründe vor, wenn die Ehegattin oder der Ehegatte Opfer ehelicher Gewalt wurde und die soziale Wiedereingliederung im Herkunftsland stark gefährdet erscheint (Art. 50 Abs. 2 AuG). Aufgrund eines Urteils des Bundesgerichts musste das Bundesamt für Migration BFM seine Weisung zum Familiennachzug dahingehend abändern, dass es nun nicht mehr notwendig ist, beide Kriterien gleichzeitig zu erfüllen. Ist ein Kriterium erfüllt, gilt dies je nach den Umständen und der Schwere des Falls als wichtiger persönlicher Grund.¹⁴³

291. Es gibt keine vollständige Liste der Gründe, die einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz rechtfertigen, was den Behörden einen gewissen Ermessensspielraum bietet. Eine Verlängerung des Aufenthalts in der Schweiz kann ebenfalls erforderlich werden, wenn der in der Schweiz ansässige Ehegatte verstorben ist oder wenn aufgrund der gescheiterten Ehe die familiäre und soziale Wiedereingliederung im Herkunftsland stark erschwert wird. Dies kann auch der Fall sein, wenn gemeinsame Kinder vorhanden sind, zu denen eine enge Beziehung besteht und die in der Schweiz gut integriert sind. Zu berücksichtigen sind jedoch stets auch die Umstände, die zur Auflösung der Familiengemeinschaft geführt haben.

9 Racial Profiling (Ziffer 14 der Schlussbemerkungen)

292. *Der Ausschuss zeigte sich besorgt über die Anwendung des „Racial Profiling“, u.a. auch in Flughäfen. Der Ausschuss ist zudem beunruhigt über das Fehlen von Statistiken zum „Racial Profiling“ auf kantonaler Ebene. (Art.2) Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die derzeit geltenden Massnahmen zur Wahrung der nationalen Sicherheit zu überprüfen und sicherzustellen, dass Personen nicht aus Gründen der Rasse oder ethnischen Zugehörigkeit zum Zielobjekt gemacht werden. Diesbezüglich lädt der Ausschuss den Vertragsstaat ein, seine Allgemeine Empfehlung Nr. 31 (2005) zur Prävention von Rassendiskriminierung in der Verwaltung und bei der Ausübung der Strafjustiz zu berücksichtigen. Ausserdem ersucht der Ausschuss den Vertragsstaat, Informationen über das „Racial Profiling“ auf kantonaler Ebene zusammenzutragen.*

293. Das *Racial Profiling* oder *diskriminierende Profiling* fällt als eine besondere Form der Diskriminierung unter das generelle Diskriminierungsverbot des Artikels 8 Absatz 2 BV, welches alle staatlichen Ebenen zu beachten haben. Es ist demnach dem Personal von Polizei, Grenzwachtkorps und Strafvollzug untersagt, Personen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu diskriminieren.

294. Die Schweiz hat bisher noch keine statistische Erhebung zu Phänomen und Häufigkeit von diskriminierendem Profiling durchgeführt. Das heisst nicht, dass das Problem verneint wird. Vielmehr hängt es damit zusammen, dass sich diese Diskriminierungsform insbesondere im

¹⁴³ Weisung des Bundesamtes für Migration zum Familiennachzug, Juli 2011, Ziff. 6.14.3.

Rahmen der Routinekontrollen und der Verfolgung von Anfangsverdachten zeigt, also in Handlungsbereichen, die in kantonaler Hoheit stehen.

295. Die *Ombudsstelle der Stadt Zürich* widmete dem Racial Profiling einen Themenschwerpunkt ihres Jahresberichts 2010 und stellte fest, dass das diskriminierende Profiling in der Praxis trotz klaren gegenteiligen Rechtsgrundlagen und Anweisungen vorkommt. Ein Jahr später vermerkte die Ombudsstelle in ihrem Jahresbericht 2011 einen markanten Rückgang der Fälle, die unter dem Titel *Racial oder Ethnic-Profilings* zu subsumieren sind. Diese erfreuliche Entwicklung, kann gemäss Ombudsstelle in Zusammenhang mit den geführten Diskussionen und Schulungen stehen (vgl. Teil 3, Kap. 11.3). Der jährlich aktualisierte *Strategische Plan des Polizeidepartements für die Jahre 2012-2016* enthält zudem erstmals im Kapitel zu den Schwerpunkten der Stadtpolizei Zürich einen Abschnitt zum Verhalten gegenüber Bevölkerungsgruppen: „Die Mitarbeitenden der Stadtpolizei verhalten sich gegenüber sämtlichen Bevölkerungsgruppen (Personen aller Nationalitäten, Religionen, Ethnien, Hautfarben sowie unterschiedlichster sexueller Orientierung) stets vorbildlich und korrekt und vermeiden jegliche Diskriminierung (wie z.B. Racial Profiling).“

296. Das *Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte* weist in seinem Bericht zur Umsetzung der Menschenrechtsvorgaben darauf hin, dass die Schaffung einer gesetzlichen Definition und eines neuen Tatbestandes nicht zwingend zu einer tatsächlichen Verbesserung führen würde oder sogar im Gegenteil das generelle Diskriminierungsverbot aushöhlen könnte.¹⁴⁴ Auch aus Sicht des Bundesrates müssen Bund, Kantone und Gemeinden längerfristig in erster Linie darauf hinwirken, die interkulturellen und menschenrechtsspezifischen Kompetenzen des Polizeikorps zu fördern. Die entsprechenden Massnahmen werden im Teil 3, Kapitel 11.3 aufgeführt.

10 Vorbehalt zu Art. 4 des Übereinkommens (Ziffer 15 der Schlussbemerkungen)

297. *Der Ausschuss nimmt die vom Vertragsstaat genannten Gründe für die Aufrechterhaltung des Vorbehalts zu Artikel 4 des Übereinkommens betreffend das Verbot von Hassreden mit Besorgnis zur Kenntnis. Der Ausschuss erinnert daran, dass die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit bei aller Bedeutung, die ihr die Bundesverfassung einräumt, keine absolute Gültigkeit hat, und dass die Gründung und Aktivitäten von Organisationen, die Rassismus und Rassendiskriminierung fördern oder dazu aufreizen, verboten werden müssen. Diesbezüglich ist der Ausschuss besonders besorgt über die Rolle, die einige politische Organisationen und Parteien bei der Zunahme von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Schweiz spielten. (Art.4) **Eingedenk des verbindlichen Charakters von Artikel 4 des Übereinkommens ersucht der Ausschuss den Vertragsstaat, den Rückzug seines Vorbehalts zu Artikel 4 in Erwägung zu ziehen. Zudem empfiehlt er dem Vertragsstaat, Rechtsvorschriften zu erlassen, die alle Organisationen, welche Rassismus und***

¹⁴⁴ Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (Themenbereich Justiz und Polizei), 18. Januar 2012, Die Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben in den Bereichen Freiheitsentzug, Polizei und Justiz in der Schweiz. Eine Analyse der Empfehlungen menschenrechtlicher Überwachungsorgane, Bern, S. 40.

Rassendiskriminierung fördern oder dazu aufreizen, als gesetzeswidrig erklären und verbieten. In diesem Zusammenhang verweist der Ausschuss den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Empfehlung Nr. 15 (1993) über organisierte Gewalt aufgrund ethnischer Herkunft.

298. Zu diesem Punkt äusserte sich die Schweiz bereits im Rahmen ihres Berichtes für den zweiten UPR-Zyklus vom Herbst 2012 als Antwort auf die Empfehlung Nr. 57.15 (Kuba).¹⁴⁵

299. Die Schweiz verabschiedete eine Strafnorm, die Rassendiskriminierung und namentlich den Aufruf zu Rassenhass und die Verbreitung rassistischer Ideologien verbietet (Art. 261^{bis} StGB), ungeachtet dessen, ob die betreffende Person allein oder im Rahmen einer Organisation tätig geworden ist (siehe Teil 2, Kap. 4.1).

300. Zudem ist ein Verein, der einen solchen Zweck verfolgt, als Verein mit widerrechtlichem Zweck zu betrachten. Gemäss Artikel 78 Zivilgesetzbuch wird ein Verein, der einen widerrechtlichen Zweck verfolgt, auf Klage der zuständigen Behörde oder eines Beteiligten durch das Gericht aufgelöst.

301. Der Vorbehalt zu Artikel 4 CERD betrifft in erster Linie die einfache Teilhabe einer Person an einer Organisation dieser Art. Die Schweiz ist der Auffassung, dass dieser Vorbehalt nach wie vor gerechtfertigt ist, da auch andere Menschenrechte wie die Meinungsäusserungs- und die Vereinigungsfreiheit zu berücksichtigen sind. Gemäss Artikel 23 BV würde die Strafbarkeit des einfachen Beitritts zu einer solchen Vereinigung eine Verletzung des Grundrechts der Vereinigungsfreiheit darstellen.

11 Polizeigewalt (Ziffer 16 der Schlussbemerkungen)

302. *Der Ausschuss zeigt sich besorgt über die Zunahme von Berichten über angeblich exzessive Gewaltanwendung durch die Polizei auf schweizerischem Hoheitsgebiet, vor allem gegen Menschen schwarzer Hautfarbe. (Art. 4 (a) und (c)). Er ersucht, strenge Massnahmen zu ergreifen, um sämtliche Formen rassendiskriminierender Praktiken und den exzessiven Einsatz von Gewalt seitens der Polizeikräfte zu unterbinden, und zwar insbesondere durch: a) Einsetzen eines unabhängigen Organs, das Beschwerden über Handlungen von Angehörigen der Ordnungskräfte untersucht; b) Einleiten von Disziplinar- und Strafverfahren gegen mutmassliche Täter, wobei sicherzustellen ist, dass sich die auferlegten Sanktionen nach der Schwere des Vergehens richten und der Anspruch der Opfer auf Rechtsschutz gewahrt ist; c) Fortsetzen der Anstrengungen im Bereich der Polizeiausbildung, unter anderem in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus; d) Erwägen der Rekrutierung von Angehörigen von Minderheiten für die Polizei; e) Erwägen der Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum UNO-Übereinkommen gegen Folter.*

¹⁴⁵ Siehe dazu auch: Botschaft des Bundesrates (BBl 1992 III 265, S. 300-301) sowie den 2. und 3. regelmässigen Bericht (para. 116).

11.1 Einsetzung unabhängiger Beschwerdeorgane

303. Aufgrund der föderalistischen staatlichen Struktur der Schweiz sind für die Behandlung von Beschwerden gegen die Polizei die Kantone zuständig. In ihren Zuständigkeitsbereichen steht es den Kantonen frei, die Verfahren zu bestimmen, die ihnen geeignet erscheinen (unter der Voraussetzung, dass diese Verfahren mit dem Bundesrecht und dem Völkerrecht vereinbar sind). Das Bundesgericht hat darauf verzichtet, einen Grundsatzentscheid zu fällen bezüglich dem Erfordernis spezieller Beschwerdemechanismen bei Vorfällen von polizeilicher Gewalt.¹⁴⁶

304. Die Schweizer Justiz ist auf allen Ebenen unabhängig. Daher sind viele Kantone der Auffassung, dass es keines besonderen Mechanismus bedarf, um Beschwerden gegen die Polizei zu prüfen. In diesen Kantonen werden die von Polizeiangehörigen verübten Straftaten von der Staatsanwaltschaft behandelt. Anzeigen betreffend das Verhalten der Polizei werden von der Aufsichtsbehörde in einem Verwaltungsverfahren geprüft.

305. Manche Kantone sehen auch die Möglichkeit vor, sich an eine Ombudsstelle zu wenden:

- Seit 2003 gibt es im *Kanton Zug* einen kantonalen Vermittler in Konfliktsituationen.
- Im *Kanton Zürich* führt bei Verfahren, die Beamte/-innen betreffen, eine Sondereinheit der Kantonspolizei die Ermittlungen durch. Strafverfahren gegen Polizeiangehörige ziehen in der Regel auch eine Administrativuntersuchung nach sich, die zu einer Disziplinarstrafe für die betreffende Person führen kann und Gelegenheit bietet, organisatorische Mängel festzustellen. Interne Untersuchungen werden in Übereinstimmung mit dem Gesetz über das Personal des Kantons Zürich durchgeführt. Dieses Gesetz sieht Sanktionen in Form von Verweis, Androhung der Entlassung und Entlassung vor. Auch der Kanton Zürich verfügt über eine allgemeine Ombudsstelle.
- Im *Kanton Genf* besteht ein spezifischer, von der Polizei unabhängiger Mechanismus zur Untersuchung von gegen die Polizei gerichteten Misshandlungsvorwürfen. Dabei handelt es sich um die Dienststelle für Berufspflichten, die sich aus dem Dienststellenleiter und zwei Stellvertretern zusammensetzt, welche vom Staatsrat ausserhalb der Verwaltung ernannt werden. Der Dienststelle steht ein Sekretariat zur Verfügung. Monatlich erstellt der Polizeistab eine Liste aller Situationen und Umstände, die die Anwendung von Zwang erforderten. Die Dienststelle prüft diese Berichte und vergewissert sich, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt wurde. Bei Misshandlungsvorwürfen leitet sie eine Administrativuntersuchung ein. Zudem erarbeitet sie Richtlinien für die Polizei.
- Im *Kanton Freiburg* wurde ein spezielles Beschwerdeverfahren eingeführt. Dieses kann zu einem Entscheid führen, welcher der Beschwerde an das Kantonsgericht und sodann an das Bundesgericht unterliegt.
- Die *Stadt Zürich* hatte nach Bekanntwerden einer Reihe mutmasslicher Fälle von Fehlverhalten der Stadtpolizei eine unabhängig geführte Anlauf- und Beschwerdestelle in Polizeiangelegenheiten eingerichtet. Es wurden jedoch keine Indizien für systematische tätliche Angriffe durch die Stadtpolizei gefunden. Der Leiter der Beschwerdestelle schlug eine

¹⁴⁶ S. beispielsweise BGer 1B_471/2011 vom 24. November 2011.

Reihe von Massnahmen vor, um den Einsatz von Gewalt auf ein Mindestmass zu beschränken. Per Mitte 2003 wurde die Beschwerdestelle in die *Ombudsstelle der Stadt Zürich* eingegliedert.

- Allgemeine Ombudsstellen gibt es überdies in den *Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft* sowie in den *Städten Winterthur, Bern und St. Gallen*. Dort können auch Diskriminierungen oder rassistische Übergriffe durch Behördenmitarbeitende gemeldet werden.

306. In allen Kantonen werden die Ermittlungen wegen mutmasslicher Widerhandlungen gegen das Diskriminierungsverbot von der Staatsanwaltschaft durchgeführt. Staatsanwälte/-innen sind in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet (Art. 4 StPO). Sie werden vom Volk oder vom Parlament gewählt und sind befugt, in Strafrechtssachen tätig zu werden. Bei anderen Arten von Delikten (zum Beispiel betreffend Berufsgrundsätze) werden der Polizeikommandant und die zuständige politische Behörde tätig.

11.2 Disziplinar- und Strafverfahren gegen Polizeiübergriffe

307. Die Polizei muss sich jederzeit an die Rechtsordnung und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit halten. Wenn es sich bei den von der Polizei begangenen Gewaltakten nicht um strafrechtlich relevante Gewaltanwendung handelt, stellen sie grundsätzlich einen Amtsmissbrauch im Sinne von Artikel 312 StGB dar. Hier liegt eine Konkurrenz zwischen Artikel 312 StGB und den Widerhandlungen vor, die in Rahmen des Übergriffs begangen werden. Ein allfälliges Urteil bezieht sich auf beide Widerhandlungen, und in der Statistik werden denn auch beide Widerhandlungen unter Artikel 312 StGB erfasst. Somit kann nur von Fall zu Fall (z.B. auf der Grundlage des Tatdatums oder weiterer Hinweise) festgestellt werden, ob ein Amtsmissbrauch auch eine weitere Widerhandlung darstellt. Im Jahr 2010 wurden gemäss polizeilicher Kriminalstatistik 57 solcher Fälle verzeichnet, welche 62 Straftaten umfassten.¹⁴⁷

308. Gemäss den Angaben des *Beratungsnetzes für Rassismuskritiker DoSyRa* haben die Vorfälle von polizeilicher Gewalt mit rassistischen Motiven zugenommen (2010: 23 gemeldete Vorfälle; 2009: 16 gemeldete Vorfälle; 2008: 9 gemeldete Vorfälle;). Das hängt aber auch damit zusammen, dass sich mehr Beratungsstellen dem Netz angeschlossen haben und mehr Fälle erfasst wurden.¹⁴⁸

309. Die Zahl der strafrechtlichen Verurteilungen von Sicherheitskräften aufgrund der Antirassismus-Strafnorm (Art. 261^{bis} StGB) ist vergleichsweise klein.¹⁴⁹ Es werden verschiedene Gründe angeführt, um diese geringe Anzahl von Verurteilungen zu erklären: Manche Kantone nennen die Schwierigkeit, objektive Beweise zu finden, die über eine einfache Gegenüberstellung der Aussage der anzeigenden Person und des Polizisten hinausgehen. Gemäss anderer Kantone wird in manchen Fällen Anzeige erstattet, weil die Betroffenen gegen die Eröffnung des Verfahrens protestieren wollen, sich eine günstigere Behandlung erhoffen oder

¹⁴⁷ Bundesamt für Statistik BFS, 2012, Polizeiliche Kriminalstatistik PKS: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/19/03/02/key/02/02.Document.148236.xls

¹⁴⁸ DoSyRa, 2010 Rassismuskritiker in der Beratungspraxis, Bern.

¹⁴⁹ EKR: Sammlung Rechtsfälle. Statistischer Überblick nach Tätergruppen, Stand 2010. <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/00172/00178/index.html?lang=de>

aber Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Ermittler/innen wecken wollen. Es gibt auch „Vergeltungsklagen“, bei denen die Klagenden ausdrücklich erklären, sie würden ihre Klage zurückziehen, wenn das gegen sie angestrebte Verfahren eingestellt würde. Und es gibt schliesslich Polizeieinsätze unter Umständen, in denen sich Personen in schwierigen psychischen Situationen befinden.

310. Aus Sicht der Schweiz liegt der Handlungsbedarf weniger bei der Schaffung von neuen Rechtsgrundlagen, Verfahren oder Strukturen, sondern vielmehr bei der Verbesserung des Zugangs der betroffenen Personen zum Rechtsweg mittels Information, Beratung und Unterstützung. Die FRB unterstützt mit ihren Finanzhilfen die quantitative und qualitative Verbesserung des Beratungsangebots. Es sei hier auch nochmals auf die bereits erwähnte Studie des Bundes bezüglich Zugang zum Recht (*accès à la justice*) verwiesen, welche vertiefte Grundlagen liefern soll für die weitere Massnahmenplanung (vgl. Teil 1, Kapitel 3.4.2 und Teil 3, Kapitel 4). Ebenso wichtig ist die entsprechende Schulung der Mitglieder der Polizeikorps.

311. Für weitergehende Informationen auch zur Situation in einzelnen Kantonen verweisen wir auch auf die Antwort des Bundesrates auf den Bericht des *Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe* aufgrund von dessen Besuch in der Schweiz vom 10.–20. Oktober 2011.¹⁵⁰

11.3 Ausbau der Polizeiausbildung

312. Die polizeilichen Tätigkeiten haben sich in den letzten Jahren erheblich verändert, und zwar vor allem aufgrund externer Faktoren wie der Entwicklung der grenzüberschreitenden Kriminalität, der Bekämpfung des Terrorismus und der zunehmenden Aggressivität gegen Polizisten. Fragen im Zusammenhang mit Rassismus und Achtung der Menschenrechte gehören zum zunehmend multikulturell geprägten Alltag der Polizei. Damit sie den neuen Anforderungen gewachsen ist, muss unbedingt dafür gesorgt werden, dass die Erwartungen der vorgesetzten Stellen klar definiert sind und im Fall von Widerhandlungen Sanktionen angewandt werden. Die Mitarbeitenden müssen aber auch für den Umgang mit Diversität ausgebildet werden und in ihrer alltäglichen Arbeit mit Fragen der Diskriminierung und des Rassismus umgehen lernen.

313. Zum Prüfungsstoff im Rahmen der Grundausbildung der Polizei (Berufsprüfung) gehören nebst ethischen Themen wie Menschenbild, Menschenwürde, Gleichbehandlung und Neutralität auch die Europäische Menschenrechtskonvention und der Verhaltenskodex der UNO für Polizeibeamte. Demnach achten die ausgebildeten Polizisten/-innen bei ihrem Handeln die Würde des Menschen und respektieren die Rechte jeder Person, wie sie in Verfassung, europäischer Menschenrechtskonvention und Gesetzen festgehalten sind.¹⁵¹ Das Lehrmittel Menschenrechte/Berufsethik wurde in Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum

¹⁵⁰ Die Stellungnahme des Bundesrates kann auf der Website des EJPD abgerufen werden: http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/themen/staat_und_buerger/menschenrechte2/europaeische_antifolterkonvention.html

¹⁵¹ Vgl. Prüfungsordnung über die Berufsprüfung für Polizist/Polizistin vom 18. Juni 2012, sowie Rahmenlehrplan für Polizist/Polizistin vom 15. April 2010: http://www.institut-police.ch/d2wfiles/document/4152/4003/0/23R.05.d_plan20d20étude20cadre_PEC.pdf

Menschenrechte neu überarbeitet und wird an Deutschschweizer Polizeischulen ab Herbst 2012 eingesetzt.

314. Der Staat muss sicherstellen, dass diese Themen auch nach der Grundausbildung weiter bearbeitet werden. Seit Jahren bietet die FRB kantonalen und kommunalen Polizeikorps und -schulen ihre Unterstützung zur Entwicklung und Durchführung von Weiterbildungen an. Nachfolgend ein kleiner Überblick:

- Die *Kantonspolizei Zürich* führte 2011 in den Ausbildungen für die Sicherheitsassistenten am Flughafen Zürich und die Mitarbeitenden des Polizeigefängnisses je einen Block zum Thema Interkulturelle Kompetenz als Pilotversuch durch. Die Module werden ab 2012 fest in den Ausbildungsplan aufgenommen.
- Die *Stadtpolizei Zürich* führt mithilfe der Ombudsfrau der Stadt Zürich Schulungen zum Thema *Racial Profiling* mit jungen Polizisten/-innen sowie Weiterbildungsveranstaltungen für erfahrene Mitarbeitende durch.
- Die *Stadtpolizei Winterthur* hat das Projekt *Interkulturelle Kompetenz beim Jugenddienst* abgeschlossen. Verschiedene Themen, die im Kontext zur interkulturellen Kompetenz für die Polizei relevant sind, werden künftig im E-Learnportal aufgeschaltet. Ziel ist, die neuen Jugenddienstmitarbeitenden und die übrigen Korpsangehörigen der Stadtpolizei mit der Thematik näher vertraut zu machen.
- Die *Polizei Luzern* organisiert seit drei Jahren einen Weiterbildungstag für Polizisten/-innen, welche die Grundausbildung abgeschlossen haben. Dieser Unterricht wird durch den Kommandanten selber unter Beizug externer Spezialisten/-innen durchgeführt. 2011 fand zudem eine Sensibilisierung aller Mitarbeitenden des Corps zum Thema *Racial und Ethnic Profiling* statt.
- Bei der *Stadtpolizei Chur* wurde die Thematik im Rahmen eines internen Anlasses mit allen Mitarbeitenden reflektiert.
- Am *Schweizerischen Polizeiinstitut SPI* wird seit drei Jahren dem unteren Kader aller Corps ein dreitägiger Kurs angeboten. Das Thema wurde auch im alle zwei Jahre stattfindenden Kurs *Geiselnahme* mit einer 2 stündigen Sequenz aufgenommen. Unter der Leitung der Weiterbildungskommission des SPI sind Weiterbildungen für alle Generalisten/-innen der Corps zum Thema interkulturelle Kompetenzen in Planung.
- An der *Polizeischule Ostschweiz* wurde das Modul *Interkulturelle Kompetenz* fest in die Grundausbildung aufgenommen und bereits viermal durchgeführt. 2011 wurde es erstmals in einer erweiterten und unmittelbar auf die Erfahrungen der eigenen Korpsmitglieder ausgerichteten Form angeboten: Aspiranten/-innen müssen einen erlebten Fall im Praktikum dokumentieren und der Schule zustellen. Das Material wird im Rahmen eines halbtägigen Anlasses reflektiert.
- Gezielte Weiterbildungen finden auch im *Kanton Neuenburg* statt. Mit dem Korps von einem weiteren Kanton und von zwei weiteren Gemeinden laufen Vorbereitungsgespräche zur Etablierung von Weiterbildungen.

315. Eine umfassende Studie zur Wirksamkeit dieser Angebote gibt es bisher nicht – in der Regel wird der Lerneffekt der Weiterbildungen direkt bei den Teilnehmenden abgefragt. Die

bisherigen Projekte haben aber bei der Polizei zu einem wachsenden Bewusstsein geführt, dass die Behandlung der Thematik von Rassismus und Gewalt nicht extern delegiert werden kann. So sind viele dieser Kurse in die Standardangebote der Polizeikorps aufgenommen worden.

316. Im Dezember 2010 widmete die EKR eine Ausgabe ihrer Zeitschrift TANGRAM den Massnahmen zur Bekämpfung von Rassismus in Polizei- und Sicherheitskorps, unter Mitwirkung von höheren Kadern des Schweizerischen Grenzwachtkorps sowie eines ehemaligen Präsidenten der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten. Die Publikation wurde allen 26 kantonalen Polizeidirektoren/-innen zugestellt.

317. Auch seitens der Zivilgesellschaft bestehen innovative Projekte zur (gegenseitigen) Sensibilisierung der Angehörigen der Sicherheitskräfte und der Bevölkerung. So organisiert und begleitet z.B. der Genfer Verein *Association Face à Face* Rollenspiele zwischen Angehörigen des Grenzwachtkorps und Jugendlichen, um das gegenseitige Verständnis für die jeweiligen Herausforderungen und Schwierigkeiten zu fördern.

11.4 Rekrutierung von Angehörigen von Minderheiten für die Polizei

318. Im Sicherheitsbereich beschränkt sich die Kompetenz des Bundes auf die Rekrutierung von Angehörigen des Grenzwachtkorps und des Bundesamtes für Polizei. Hier gilt grundsätzlich das Diskriminierungsverbot, und es sind keine Unterschiede zwischen den verschiedenen sprachlichen Minderheiten (deutsch, französisch, italienisch, andere Sprachen) auszumachen.

319. Für die Regelung der Zulassungsbedingungen der weiteren Sicherheitsbeamten/-innen sind ausschliesslich die Kantone zuständig. Grundsätzlich gilt auch hier das grundrechtliche Diskriminierungsverbot und somit das Gebot, allen Kandidierenden den Zugang zu offenen Stellen zu ermöglichen, sofern sie über die verlangten Qualifikationen verfügen.

320. Bezüglich der Einstellung ausländischer Staatsangehöriger ist die Mehrheit der Kantone der Auffassung, dass die Polizei über das staatliche Gewaltmonopol verfügt und die Anstellung als Polizist/-in deshalb ausschliesslich Schweizer Staatsangehörigen vorbehalten bleiben muss. Andere Kantone stehen Anstellungen von ausländischen Mitarbeitenden offener gegenüber. So lassen sich in dieser Frage drei Gruppen von Kantonen unterscheiden:

- Sechs Kantone lassen gegenwärtig ausländische Staatsangehörige zum Polizeidienst zu (*Appenzell Innerrhoden, Basel-Stadt, Jura, Neuenburg, Schwyz, Schaffhausen*). Namentlich der *Kanton Basel-Stadt* stellt sicher, dass im Polizeidienst Minderheiten vertreten sind; seinem Polizeikorps gehören Polizeibeamte verschiedener Staatsangehörigkeiten an. Nach dem Gesetz des *Kantons Zug* kann in Ausnahmefällen vom Erfordernis der Schweizer Staatsangehörigkeit abgesehen werden, und im *Kanton Freiburg* ist es zulässig, Personen ohne Schweizer Staatsangehörigkeit als zivile Mitarbeitende der Kantonspolizei einzustellen. Der *Kanton Appenzell-Ausserrhoden* kann für eine Anstellung im Polizeikorps ausnahmsweise bei Spezialisten/-innen auf das Erfordernis des Schweizer Bürgerrechts verzichten. In anderen Kantonen wird dieses Thema namentlich aufgrund parlamentarischer Vorstösse erörtert.

- In fünf Kantonen werden Inhaber/innen einer Niederlassungsbewilligung zur Polizeischule zugelassen, müssen sich jedoch vor Abschluss der Ausbildung einbürgern lassen, um ihren Beruf ausüben zu können (*Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Genf, Nidwalden, Waadt*). Im *Kanton Genf* lag der Prozentsatz von Ausländern/-innen, die eine Polizeiausbildung begannen, in den vergangenen zwei Jahren durchschnittlich zwischen 8 und 20%. In Freiburg bewarben sich mehrere Personen, von denen bisher aber keine alle Prüfungen bestanden hat.
- In den übrigen Kantonen dürfen Ausländer/innen nicht als Polizeibeamte tätig sein. Das im *Kanton Zürich* eingereichte Postulat, das die Anforderung der Schweizer Staatsangehörigkeit abschaffen sollte, wurde von der Kantonsregierung abgelehnt (Begründung: Personen, welche die anderen Zulassungsbedingungen wie namentlich gute Landes- und Sprachkenntnisse erfüllen, haben in der Regel die Möglichkeit, sich unter Beibehaltung ihrer ursprünglichen Staatsangehörigkeit einbürgern zu lassen). In Zürich gibt es ebenso wie in vielen anderen Kantonen zahlreiche Polizeibeamte, die Schweizer Staatsangehörige sind und der zweiten oder dritten Einwanderergeneration angehören.

321. Hinsichtlich der Rekrutierung von Schweizern/-innen mit Minderheiten- oder Migrationshintergrund für die Polizei erklärte der *Kanton Basel-Landschaft*, er rekrutiere nicht nach Quoten, sondern nach Qualifikationen. Die Kantone *Appenzell Ausserrhoden, Thurgau, Wallis* und *Waadt* rekrutieren Polizeibeamte ebenfalls nach der Qualität der Kandidaturen, wobei der *Kanton Thurgau* ganz besonders auf qualifizierte Kandidaturen von Angehörigen von Minderheiten achtet. Der *Kanton Aargau* stellt sicher, dass Schweizer Staatsangehörige mit Migrationshintergrund sowie Angehörige anderer Minderheiten angemessen vertreten sind. Der *Kanton Graubünden* ist ebenso wie der *Kanton Zürich* der Auffassung, dass Personen, die die Voraussetzungen für die Tätigkeit als Polizeibeamte erfüllen (insbesondere gelungene Integration und gute Kenntnis der Schweiz), auch die Einbürgerungsbedingungen erfüllen; aus diesem Grund sei von ihnen zu erwarten, dass sie sich vor Eintritt in die Polizeischule einbürgern lassen. Der *Kanton Schaffhausen* hat angegeben, dass die Kantonspolizei in den vergangenen Jahren mehrere Schweizer Staatsangehörige mit Migrationshintergrund eingestellt hat. Der *Kanton Solothurn* teilte mit, der Kantonspolizei gehörten mehrere Beamte Schweizer Staatsangehörigkeit mit Migrationshintergrund an. Das Polizeikorps des *Kantons St. Gallen* verfügt über eine angemessene Vertretung von Minderheiten.

322. Mittels der vom Bund unterstützten Weiterbildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen in den Kantonen soll längerfristig auch das Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass ein repräsentativ zusammengesetztes Polizeikorps bei der Bevölkerung eine grössere Akzeptanz genießt und damit effizienter arbeiten kann als ein nicht-repräsentatives Korps.

11.5 Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum UNO-Übereinkommen gegen Folter

323. Am 20. März 2009 verabschiedete das Schweizer Parlament den Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Fakultativprotokolls zum *Übereinkommen gegen*

*Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe*¹⁵² und verabschiedete zugleich das Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter als nationaler Präventionsmechanismus, das am 1. Januar 2010 in Kraft trat.¹⁵³

324. Am 21. Oktober 2009 ernannte der Bundesrat die zwölf Mitglieder dieser Kommission für die am 1. Januar 2010 beginnende vierjährige Amtszeit. Bei der Auswahl der Mitglieder wurde auf die Unabhängigkeit und die interdisziplinäre Zusammensetzung der Kommission im Sinne der Artikel 4 und 5 des genannten Gesetzes geachtet. Der Kommission gehören Fachleute aus dem medizinischen, juristischen und strafrechtlichen Bereich, aus dem Strafvollzug und aus der Polizei an. Sie sind in persönlicher Eigenschaft tätig und üben keine berufliche Tätigkeit aus, die zu einem Interessenkonflikt führen könnte. Der erste Vorsitzende dieser Kommission ist zugleich Mitglied des *Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe*. Die Kommission verfügt über ein ständiges Sekretariat. Gemäss der Bundesgesetzgebung erhalten die Mitglieder Taggelder. Der Bund stellt der Kommission ein jährliches Budget in Höhe von 360 000 Franken zur Verfügung, die die Betriebskosten decken.

325. Die Kommission hat uneingeschränkten Zugang zu allen Einrichtungen, in denen sich Personen aufhalten, denen die Freiheit entzogen wurde. Sie spricht Empfehlungen an die zuständigen Behörden aus und unterbreitet Bemerkungen und Vorschläge zu geltenden oder geplanten gesetzlichen Vorschriften. Bisher hat die Kommission rund zwanzig Einrichtungen des Freiheitsentzugs besucht und Berichte über diese Besuche veröffentlicht. Überdies hat sie die Aufgabe, im Rahmen des Ausländergesetzes den Wegweisungsvollzug zu überwachen. Zu diesem Zweck will sie einen Pool unabhängiger Beobachter/innen einrichten, die die Sonderflüge begleiten. Die Berichte der Besuche werden auf der Website der NKVF veröffentlicht.¹⁵⁴

12 Ausländer- und Asylgesetzgebung (Ziffer 17 der Schlussbemerkungen)

326. *Der Ausschuss nimmt mit Besorgnis zur Kenntnis, dass die Ausländer- und Asylgesetzgebung der Schweiz das Recht dieser Personen auf Gleichheit vor dem Gesetz im Sinne des Übereinkommens möglicherweise nicht gewährleistet. So sind zum Beispiel Asylsuchende, deren Gesuch abgewiesen wurde, gemäss dem seit 1. Januar 2008 geltenden Ausländergesetz von der Sozialhilfe ausgeschlossen, was zu Marginalisierung und Vulnerabilität führt. (Art. 5 (b))* **Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, wirksame und angemessene Massnahmen zu treffen, um die im Übereinkommen verankerten Rechte für Asylsuchende und ausländische Staatsangehörige zu gewährleisten. Der Ausschuss lädt den Vertragsstaat ein, seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften im Ausländer- und Asylbereich mit dem Übereinkommen zu harmonisieren und den Empfehlungen verschiedener mit Rassismusfragen befasster Gremien und Organisationen in diesem Bereich Rechnung zu tragen.**

¹⁵² BBI 2009 2109.

¹⁵³ SR 0.105.1.

¹⁵⁴ http://www.nkvf.admin.ch/content/nkvf/fr/home/die_oe.html.

327. Trotz eines Ausländeranteils von mehr als 22.4% der Bevölkerung ist es in der Schweiz nicht zu Ghettobildungen gekommen. Daher bleiben der Bevölkerung Parallelgesellschaften und die damit einhergehenden Konflikte erspart.

328. Die Integration wurde erstmals im Artikel 4 des *Bundesgesetzes über die Ausländer/innen* rechtlich verankert. Um die entsprechende Chancengleichheit und Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben zu verwirklichen und jegliche Form von Diskriminierung zu bekämpfen¹⁵⁵, unterstützt das Bundesamt für Migration BFM Integrationsprojekte im Umfang von 16 Millionen Franken pro Jahr seit 2009. Die Kantone erhalten Pauschalabgeltungen von rund 30-40 Millionen Franken pro Jahr, um die soziale und berufliche Integration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen zu fördern.

329. Im *erläuternden Bericht zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)* vom 23. November 2011 wird ausdrücklich festgehalten, dass Integrationsförderung zwingend einhergehen muss mit Diskriminierungsbekämpfung. Eine gute Integration erfordert den gegenseitigen Willen sowohl der Zugewanderten als auch der Aufnahmegesellschaft.¹⁵⁶ Von Ausländern/-innen wird erwartet, dass sie sich aktiv um ihre Integration bemühen, indem sie für sich sorgen, sich an Recht und Ordnung halten und sich im Alltag verständigen können. Gleichzeitig läuft die Integrationsförderung ins Leere, wenn Zugewanderte ausgegrenzt und benachteiligt werden. Deshalb wird der Schutz vor Diskriminierung zu einem festen Bestandteil der Integrationsförderung und der entsprechenden Integrationsprogramme der Kantone erklärt.

330. Die Integrationsförderung erfolgt in den sogenannten Regelstrukturen, d.h. in Kindertagesstätten und Schulen, am Arbeitsplatz oder im Quartier und in Vereinen. Mit einer gemeinsamen Strategie wollen Bund und Kantone das Modell Integrationsförderung in den Regelstrukturen stärken und dabei Wirtschaft und Zivilgesellschaft (Vereine und weitere Organisationen namentlich auch der Zugewanderten) aktiv einbeziehen. Im Bereich des Diskriminierungsschutzes soll den Institutionen der Regelstrukturen eine kompetente Beratung zur Verfügung stehen. Auch das Beratungsangebot für die Opfer von Diskriminierungen soll ausgebaut werden, um Zugewanderte besser vor Benachteiligungen zu schützen und Konflikte frühzeitig zu entschärfen.

331. Die Federführung für die Umsetzung der Integrationsstrategie liegt beim Bundesamt für Migration BFM und der Konferenz der Kantonsregierungen KdK. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB betreut in ihrem Auftrag den Aspekt des Diskriminierungsschutzes. An Tagungen und Workshops hat sie die Mitarbeitenden der kantonalen und städtischen Integrationsbüros und Fachstellen für Integration informiert und zusammen mit ihnen die Ziele und Indikatoren für den Ausbau des Diskriminierungsschutzes erarbeitet. Überdies bietet die FRB den kantonalen Integrationsdelegierten für die Entwicklung der neuen Integrationsprogramme ein professionelles Coaching an.

332. Die Entwicklung im Asylbereich wurde im ersten Teil dieses Berichts (Kap. 2.4.1) erläutert. Es ist hervorzuheben, dass alle vorgesehenen Gesetzesänderungen

¹⁵⁵ Art. 4 Abs. 2 und Art. 53 Abs. 2 AuG

¹⁵⁶ http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2011/ref_2011-11-232.html.

verfassungskonform und mit dem Völkerrecht vereinbar sind. Sie werden zurzeit vom Parlament erörtert.

333. Seit der Einführung der Personenfreizügigkeit ist das Problem des rechtswidrigen Aufenthalts von EU/EFTA-Staatsangehörigen deutlich geringer geworden. Eine Person, die sich rechtswidrig in der Schweiz aufhält, kann eine Härtefallregelung beantragen. Kommt die kantonale Behörde zu dem Schluss, dass ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt und dass sie bereit ist, der betreffenden Person eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, dann muss sie dem BFM das Dossier zur Zustimmung unterbreiten. Es besteht kein Rechtsanspruch auf eine solche Bewilligung in Härtefällen, doch eine Verordnung hält fest, welche Kriterien bei der Beurteilung des Gesuchs zu berücksichtigen sind (Art. 31 Abs. 1 VZAE). Entscheidend sind die Integration der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers; die Respektierung der Rechtsordnung; die Familienverhältnisse und die finanziellen Verhältnisse sowie der Wille zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung; die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz; der Gesundheitszustand; die Möglichkeiten für eine Wiedereingliederung im Herkunftsstaat. Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesgerichts muss zudem eine schwerwiegende persönliche Notlage vorliegen, und ein negativer Entscheid müsste zu deutlich schlechteren Lebens- und Existenzbedingungen der betreffenden Person im Vergleich zur Mehrzahl der anderen Ausländern/-innen führen. Bei der Prüfung der Gesuche einer Familie ist die Gesamtsituation der Familie zu berücksichtigen. Im Ausländerbereich ist auch die Dauer der Anwesenheit zu berücksichtigen, denn weder die Ausländergesetzgebung noch die Rechtsprechung sehen für schwerwiegende persönliche Härtefälle eine Minstdauer der Anwesenheit vor. Im Asylbereich hingegen muss sich die Person seit mindestens 5 Jahren in der Schweiz aufgehalten haben (Art. 14 Abs. 2 lit. a AsylG). Daher erfolgt die Prüfung von Regularisierungsgesuchen fallweise. Die im Anhang beigelegten Statistiken geben einen Überblick über die diesbezügliche Praxis der Kantone (Statistiken zu den Härtefällen gemäss Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG, Anhang 3).

334. Die Perspektiven der jugendlichen Sans-Papiers sind durch den Vorschlag des Bundesrates, ihnen künftig eine Berufslehre zu ermöglichen, besser geworden. Der Entwurf sieht vor, dass der Aufenthalt der Jugendlichen in der Schweiz während ihrer Ausbildung geregelt wird, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Auch ihre Eltern und Geschwister erhalten die Möglichkeit, die Regularisierung ihres Aufenthaltes zu beantragen. Unter bestimmten Bedingungen kann die Aufenthaltsbewilligung nach Beendigung der Ausbildung verlängert werden (siehe die ausführlichere Darstellung des Entwurfs des Bundesrates im 1. Teil, Kap. 3.3.4 und im 2. Teil, Kapitel 5.5.5).

335. Zur spezifischen Problematik der Heiratsvoraussetzungen in Zusammenhang mit Sans-Papiers wird auf Teil 2, Kapitel 5.4.4 verwiesen. Die EKM hat generell zur Situation der Sans-Papiers in der Schweiz eine Studie herausgegeben und dazu entsprechende Empfehlungen veröffentlicht.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, 2010, Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000–2010, Bern. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, 2011, Sans papiers in der Schweiz. Empfehlungen der Eidg. Kommission für Migrationsfragen, Bern.

13 Einbürgerungsverfahren (Ziffer 18 der Schlussbemerkungen)

336. Der Ausschuss begrüsst zwar die neue Gesetzgebung im Einbürgerungsbereich, die 2009 in Kraft treten soll, ist aber weiterhin besorgt darüber, dass die Option der Kantone und Gemeinden, in Einbürgerungsfragen strengere Auflagen zu erlassen, das Recht auf Privatleben verletzen könnte, und dass die mangelnde Definition von Integrationskriterien im Einbürgerungsverfahren dazu führen könnte, dass Gemeindeversammlungen uneinheitliche Standards und Normen verabschieden. (Art.5 (d) (iii)) **Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, Integrationsstandards für das Einbürgerungsverfahren zu verabschieden, im Einklang mit dem Übereinkommen, und alle wirksamen und angemessenen Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Einbürgerungsgesuche schweizweit nicht aus diskriminierenden Gründen abgelehnt werden.**

337. Seit dem letzten Berichtszyklus hat sich die Rechtslage bei Einbürgerungsverfahren erheblich verändert. Das Bundesgericht hatte 2003 in zwei wegweisenden Urteilen festgehalten, dass ein Einbürgerungsentscheid nicht rein politischer Natur, sondern auch ein Akt der Rechtsanwendung ist. Die 2003 eingereichte Volksinitiative *Für demokratische Einbürgerungen* hingegen wollte zu der früher vorherrschenden Meinung in Lehre und Praxis zurückkehren, wonach Einbürgerung ein politischer Akt sei, der keiner weiteren Begründung bedürfe und mangels eines Rechtsanspruchs auch nicht anfechtbar sei. Die Initiative wurde in der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 klar abgelehnt und die Rechtsgrundlagen an die bundesgerichtliche Rechtsprechung angepasst.

338. Das am 21. Dezember 2007 geänderte *Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts BÜG* trat am 1. Januar 2009 in Kraft. Artikel 15a und die folgenden Artikel sehen nun vor, dass „die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches (...) zu begründen (ist)“ und ein Gesuch im Fall der Vorlage zum Entscheid durch die Gemeindeversammlung nur dann abgelehnt werden kann, „wenn ein entsprechender Antrag gestellt und begründet wurde“ (Art. 15b BÜG). Zudem setzen die Kantone „Gerichtsbehörden ein, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen“ (Art. 50 BÜG).

339. Nach dieser Teilrevision nahmen die Kantone die erforderlichen Veränderungen vor oder erliessen Weisungen, um die Einhaltung des Gesetzes sicherzustellen. Heute besteht in allen Kantonen mit zwei Ausnahmen die Begründungspflicht sowie die Möglichkeit, im Fall einer Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs ein Kantonsgericht anzurufen. Die beiden Kantone, die die Ausnahme bilden, leiteten eine Revision ihrer gesetzlichen Vorschriften ein, um sie dem Bundesrecht anzupassen. Trotz der noch nicht angepassten kantonalen Gesetzesgrundlagen in diesen beiden Kantonen steht der Beschwerdeweg bei abgelehnten Einbürgerungsgesuchen von Bundesrecht wegen offen.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Weitere Informationen zu aktuellen Entwicklungen im Bürgerrecht:
www.ekm.admin.ch/de/themen/aktuelle_debatten.php

340. Der Kenntnis einer Landessprache als Integrationskriterium kommt im Einbürgerungsverfahren eine zentrale Funktion zu, da Sprachkompetenzen in der Regel eine unabdingbare Voraussetzung für die im Einbürgerungsverfahren geforderte berufliche und soziale Integration sind. Seit 2009 hat der Bund im Rahmen von diversen Projekten Standards in den Bereichen Sprachförderung und Spracheinschätzung der Zweitsprache entwickelt.¹⁵⁹ Standardisierte Instrumente zum Sprachkompetenznachweis stehen den Ausländerbehörden ab 2014 zur Verfügung. Der Bund wird auch den Einbürgerungsbehörden empfehlen, die Sprachkenntnisse der Bewerber/innen künftig nach diesen standardisierten Vorgaben zu prüfen.

341. Das Bundesgericht musste mehrere Male über Beschwerden gegen Einbürgerungsentscheide urteilen. Lässt die Analyse der Sachlage keinen anderen Schluss zu, als dass die Herkunft oder religiöse Merkmale wie beispielsweise das Tragen eines Kopftuchs das ausschlaggebende Kriterium für die Nichteinbürgerung darstellte, so knüpft der Entscheid an ein nach Artikel 8 Absatz 2 BV verpöntes Unterscheidungsmerkmal und verletzt Verfassungsrecht.¹⁶⁰ Seit 2008 hat die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus zwei Fälle von diskriminierender Verweigerung einer Einbürgerung identifiziert

342. Weitere Informationen zur Entwicklung in den Kantonen:

- *Kanton Aargau:* Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesgerichts wurden diverse Weisungen an die Gemeinden erlassen und im Jahr 2007 entsprechende Schulungen für die Gemeinden durchgeführt. Zurzeit sind Bestrebungen zur Totalrevision des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht im Gang. Ziel ist, dass die Voraussetzungen für die Einbürgerung ausländischer Staatsangehöriger klar und kantonal einheitlich geregelt werden sollen, dass weiterhin die Gemeinden die Integration und die Einhaltung der übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen prüfen sollen und dass Einbürgerungsverfahren fair, transparent, rechtsstaatlich korrekt und innert einer angemessenen Frist ablaufen sollen. Im Rahmen dieses Gesetzgebungsprojekts wurden neue Instrumente entwickelt, welche eine rechtsgleiche und diskriminierungsfreie Beurteilung der Integration von einbürgerungswilligen Personen fördern sollen. Es sind dies insbesondere ein Sprachtest zur Prüfung des Hörverständnisses und ein staatsbürgerlicher Test. Das Inkrafttreten des total revidierten Gesetzes ist, vorbehaltlich seiner Verabschiedung und der Annahme in einer allfälligen Volksabstimmung, per 1. Januar 2014 möglich.
- *Kanton Basel-Landschaft:* Die laufende, durch einen parlamentarischen Vorstoss initiierte Revision des Bürgerrechtsgesetzes soll vor allem die Voraussetzungen festlegen für den Ausschluss von Einbürgerungen ausländischer Gesuchstellender, die Sozialhilfe beziehen oder bezogen haben (Kriterien analog der Regelungen anderer Kantone: Gesuchstellende, die innerhalb der letzten 5 Jahre vor der Gesuchseinreichung Sozialhilfe bezogen haben und denen gegenüber eine Herabsetzung oder Einstellung der Unterstützung wegen schuldhaften Verhaltens verfügt wurde oder die sich gegenüber der Sozialhilfebehörde nicht kooperativ verhalten haben). Ein weiterer Revisionspunkt ist die gesetzliche Verankerung der Integrationskriterien, die in der Praxis seit ein paar Jahren angewendet werden.

¹⁵⁹ Rahmenkonzept Sprachförderung für Migrantinnen und Migranten, fide| Français, Italiano, Deutsch in der Schweiz – lernen, lehren, beurteilen

¹⁶⁰ Siehe etwa BGE 129 I 232; BGE 134 I 49, BGE 134 I 56

- *Kanton Basel-Stadt:* Seit 2012 führt der Kanton Informationsveranstaltungen für potentielle Einbürgerungsbewerbende durch und versendet ein wertschätzendes Schreiben an alle Personen, welche das Recht haben, einen Einbürgerungsantrag zu stellen. Potentielle Bewerbende werden in diesem persönlichen Brief über die Möglichkeit ihrer Einbürgerung und über das bestehende Beratungs- und Kursangebot informiert.
- *Kanton Genf:* sowohl das Bundesgesetz über die Verwaltungsführung als auch die kantonale Gesetzgebung bezüglich Einbürgerungen schreiben vor, dass die Entscheide des kantonalen Einbürgerungsdienstes begründet werden müssen. Dasselbe gilt für die vorgängigen Stellungnahmen der Gemeinden sowie für die Entscheide des kantonalen Regierungsrats. Gegen die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs kann Rekurs eingelegt werden (Chambre administrative de la Cour de justice).
- *Kanton Glarus:* Auf den 1. Januar 2011 hin wurden die gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen betreffend Integrationskriterien konkretisiert und bieten eine bessere Gewähr dafür, dass die einbürgerungswilligen Personen rechtsgleich und von den zuständigen Behörden ohne Diskriminierung behandelt werden.
- *Kanton Luzern:* Aufgrund der kantonalen Rechtsprechung wurden zuhanden der Gemeinden Leitlinien entwickelt zur Gewährleistung einer diskriminierungsfreien Einbürgerungspraxis. Die Gemeinden halten sich an diese Leitlinien. Im gegenteiligen Fall würde dies im Rechtsmittelverfahren korrigiert. Die Begründungspflicht und der innerkantonale gerichtliche Rechtsschutz entsprechen den gesetzlichen Anforderungen.
- *Kanton St. Gallen:* Am 1. Januar 2011 wurde ein neues Einbürgerungsgesetz in Vollzug gesetzt. Das Gesetz über das St.Galler Bürgerrecht (sGS 121.1) berücksichtigt die bundesrechtlichen Vorgaben bezüglich Anspruch auf eine Begründung sowie eine mögliche gerichtliche Beurteilung bei Ablehnung der Einbürgerung und hat diese gesetzlich formell geregelt. Neu wurden die Integrationsvoraussetzungen zur Einbürgerung ausführlicher gestaltet und in der zugehörigen Verordnung konkrete sprachliche Mindestvoraussetzungen festgelegt. Im Weiteren wurde eine grundsätzliche Änderung eingeführt, wonach primär eine kommunale Einbürgerungsbehörde (Einbürgerungsrat) über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts entscheidet. An Bürgerversammlungen wird nur noch bei Einbürgerungen, gegen die Einsprachen erhoben wurden, abgestimmt, und der Entscheid muss begründet werden. Zu erwähnen ist ausserdem, dass die Wohnsitzfristen auf acht Jahre im Kanton und vier Jahre in der Gemeinde erhöht wurden und neu eine Niederlassungsbewilligung erforderlich ist.
- *Kanton Schwyz:* Die Stimmberechtigten haben an der Volksabstimmung vom 27. November 2011 das neue Bürgerrechtsgesetz angenommen (ABI-SZ 2011 S. 1940 ff.), das auf den 1. Januar 2013 in Kraft tritt. Das Gesetz sieht neu generell eine Einbürgerungsbehörde als zuständige Behörde vor, wobei die Gemeinden die Kompetenz der Gemeindeversammlung übertragen können. Es gilt eine Begründungspflicht und der Rechtsschutz wird durch das kantonale Verwaltungsgericht gewährleistet. Neben der Eingliederung in die kommunalen, kantonalen und schweizerischen Verhältnisse wird das Vertrautsein mit den Lebensgewohnheiten in Kanton und Gemeinde sowie ein tadelloser Leumund verlangt. Es muss eine Charta unterzeichnet werden, mit der bekundet wird, dass die grundlegenden Werte der Verfassung akzeptiert werden, wozu auch das Rassendiskriminierungsverbot gehört. In sprachlicher Hinsicht wird schriftlich das Referenzniveau B1 und mündlich das Referenzniveau B2 für Deutsch verlangt.

- *Kanton Solothurn:* Grundsätzlich sorgt die Rechtskontrolle durch den Regierungsrat dafür, dass in Einzelfällen allfällige unterschwellig diskriminierende Verweigerungen korrigiert werden. Zwar gehörte der Kanton Solothurn im Durchschnitt der Jahre 2006-2010 zu einbürgerungsschwächeren Kantonen, dies ist jedoch schwergewichtig auf personelle Kapazitätsengpässe zurückzuführen, die ab 2011 behoben werden konnten. Geprüft wird, ob ausländische Staatsangehörige schon in Vorphasen, zum Beispiel im Hinblick auf den Erwerb der Niederlassungsbewilligung über Orientierungskurse näher zum Verständnis der in der Schweiz geltenden Grundwerte und des schweizerischen Rechts- und Politiksystems geführt werden können. Voraussetzung ist ein frühzeitiges Erlernen der Standardsprache Deutsch.
- *Kanton Uri:* Im November 2010 haben die Stimmberechtigten ein neues Bürgerrechtsgesetz angenommen, welches das Einbürgerungsverfahren diskriminierungs- und willkürfrei gestaltet.
- *Kanton Waadt:* Der Kanton führte Schulungen für die Akteure des Einbürgerungsverfahrens auf Gemeindeebene ein, um die Bearbeitung der Gesuche zu vereinheitlichen und jegliche Diskriminierung zu vermeiden. Gegen einen Entscheid der Gemeinde kann Beschwerde erhoben werden (der Kanton wird lediglich zu Informationszwecken konsultiert, und zwar weniger zum Inhalt als vielmehr zur Form). Die Leiterin der zuständigen kantonalen Stelle trifft zu persönlichen Gesprächen mit Mitgliedern der Gemeinderegierungen zusammen, um die gemeinsamen Rahmenbedingungen zu erläutern und sicherzustellen, dass das geltende Recht eingehalten wird. Weder die Gemeinden noch der Kanton setzen ein standardisiertes Verfahren für den Nachweis der Sprachkompetenz ein. Das System des Beschwerderechts ist in der Waadt weit verbreitet.
- *Kanton Wallis:* Seit 2010 wird ein Vorgehen entwickelt, um den Integrationsleistungen der einbürgerungswilligen Personen besser Rechnung tragen zu können. Auf Ende 2012 sollen alle Gemeinden ein Merkblatt erhalten, welches die Minimalkriterien bezüglich Integration erläutert. Im September 2012 sollen mit einer Anpassung der kantonalen Gesetzgebung die nötigen Rechtswege verankert werden.
- *Kanton Zürich:* Im kantonalen Recht wurde die Möglichkeit geschaffen, die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs durch eine Gerichtsbehörde überprüfen zu lassen (Umsetzung der Rechtsweggarantie gemäss Art. 50 des Bürgerrechtsgesetzes des Bundes). Die entsprechende Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2) wurde auf den 1. Juli 2010 in Kraft gesetzt. Das Gesetz sieht eine Überprüfung von kommunalen Einbürgerungsentscheiden durch den Bezirksrat (1. Instanz) und das Verwaltungsgericht (2. Instanz) vor. Im Hinblick auf ein diskriminierungsfreies Einbürgerungsverfahren ist zudem von Bedeutung, dass die Sprachkenntnisse der Einbürgerungswilligen nach standardisierten Vorgaben geprüft werden. Um der Ungleichbehandlung der Einbürgerungswilligen entgegenzuwirken, hat die Direktion der Justiz und des Innern einen einheitlichen Sprachkompetenznachweis entwickelt, der den Gemeinden ab 2013 zur Verfügung steht. Diese Sprachprüfung wird auf die kommunikativen Anforderungen im Alltag der Einbürgerungswilligen ausgerichtet und soll eine faire und zuverlässige Beurteilung ermöglichen.
- *Kanton Zug:* Mit der Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (BGS 121.3) im Jahr 2009 werden Einbürgerungsentscheide im Kanton Zug nicht mehr durch die Legislative,

sondern durch die Exekutive gefällt, was einen erhöhten Diskriminierungsschutz gewährleistet.

14 Die Fahrenden (Ziffer 19 der Schlussbemerkungen)

343. *Der Ausschuss anerkennt zwar, dass die Fahrenden/Jenischen als nationale kulturelle Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten anerkannt worden sind, ist jedoch nach wie vor besorgt darüber, dass Fahrende – einschliesslich Jenische, Sinti und Roma – weiterhin vielfältigen Benachteiligungen und Formen von Diskriminierung ausgesetzt sind, vor allem im Wohn- und Bildungsbereich. Er ist besorgt über das Fehlen angemessener Massnahmen zum Schutz ihrer Sprache und Kultur und die Kontinuität der gegen sie gerichteten rassistischen Stereotypen (Art. 2 und 5). **Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz erneut, verstärkte Anstrengungen zur Verbesserung der Lage der Fahrenden zu unternehmen, vor allem was deren Möglichkeiten zur Nutzung ihrer Rechte im Wohn-, Bildungs- und kulturellen Bereich betrifft. Der Vertragsstaat sollte eine national koordinierte Politik zum Schutz der Rechte der Fahrenden definieren.***

14.1 Allgemeine Bemerkungen

344. Bezüglich der Gruppen von Fahrenden und der ethnischen Gruppen wie beispielsweise Jenische, Manouches, Sinti und Roma (die fahrend oder sesshaft leben) herrscht in der öffentlichen Debatte eine grosse Verwirrung. Teils unbeabsichtigt, teils aus Gründen der politischen Opportunität werden sowohl in der schweizerischen als auch in der europäischen Diskussion Lebensweise und ethnische Zugehörigkeit vermischt.

345. Was die ethnische Zuordnung betrifft, so leben in der Schweiz vorwiegend Jenische und eine kleine Anzahl von Manouches. Jenische sind Schweizer Bürger/innen mit den entsprechenden Rechten und Pflichten. Eine Mehrheit von ihnen ist – teils unter Verfolgung und Zwang – sesshaft geworden. Die fahrende Lebensweise bleibt aber nach wie vor ein konstituierendes Element ihres Selbstverständnisses und wird von den jüngeren Generationen auch wieder vermehrt angestrebt. Von den rund 30 000 Jenischen, die in der Schweiz leben, pflegen etwa 3000–5000 eine halbnomadische Lebensweise. Sie verbringen den Winter auf einem *Standplatz* in Wohnwagen, Holzchalets oder Containern. Hier sind sie behördlich registriert und zahlen ihre Steuern und hier besuchen ihre Kinder während der Wintermonate die Quartier- oder Dorfschule. Im Sommer gehen sie in kleinen Familienverbänden fahrenden Gewerben nach und benötigen dazu *Durchgangsplätze* für Aufenthalte von 1-3 Wochen.

346. Insbesondere seit Mitte des letzten Jahrhunderts sind in der Folge von unterschiedlichen politischen Ereignissen mehrere Generationen von Roma in die Schweiz eingewandert (Prager Frühling in den 60er-Jahren, Einwanderung aus dem damaligen Jugoslawien in der 70er- und 80er-Jahren, Kriegsflüchtlinge aus Bosnien und Kosovo in den 90er-Jahren). Diese ehemaligen Einwanderer sind heute vollständig integriert, besitzen teils die Schweizer Staatsbürgerschaft, leben sesshaft und geben sich Aussenstehenden kaum als Roma zu erkennen.

347. Seit der Zerschlagung der kommunistischen Regimes in Osteuropa und der zunehmend angespannten wirtschaftlichen Lage in vielen dieser Länder verschlechtert sich die Situation der Roma zunehmend. Sie sind dort rassistischen Angriffen und Diskriminierung ausgesetzt und werden soweit an den Rand der Gesellschaft gedrängt, dass man ihre prekäre (Über-) lebensweise kaum mehr als „sesshaft“ bezeichnen kann. Das trägt zur grossen Bereitschaft vieler Roma bei, auszuwandern und zumindest zeitweise ihren Lebensunterhalt mit Betteln oder illegaler Arbeit in westlichen Ländern zu bestreiten.

348. Schliesslich gibt es die eigentlichen Gruppen von fahrenden Roma meist aus Frankreich und Italien und teilweise auch aus dem Osten, von denen einige hundert in der warmen Jahreszeit die Schweiz durchqueren und hier zu handeln oder zu arbeiten versuchen. Im Gegensatz zu den Jenischen fahren sie in grossen Verbänden mit vielen Wohnwagen. Das verursacht in der Schweiz aufgrund ihrer Kleinräumigkeit und aus Mangel an geeigneten Durchgangsplätzen Probleme, welche im Sommer jeweils grosse mediale Beachtung finden.¹⁶¹

349. Diese kurze und vereinfachende Übersicht zeigt die ganz unterschiedlichen Bedürfnisse und Problemlagen der verschiedenen Gruppen auf. Sachgerechte und nachhaltige Antworten können nur auf der Basis einer differenzierten Analyse entstehen.

350. Im Folgenden wird der Schwerpunkt auf die Situation der Jenischen gelegt. Auf die Frage der Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende generell wird am Schluss des Kapitels eingegangen. Auf die Situation der in der Schweiz niedergelassenen oder eingebürgerten Roma wird nicht näher eingegangen, da diese keine spezifischen Fragestellungen aufwirft.

14.2 Anerkennung, Organisation und Unterstützung der Jenischen in der Schweiz¹⁶²

351. Als einziges Land Europas anerkennt die Schweiz den Minderheitenstatus der Jenischen als Fahrende im Sinne des *Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten*. Sie anerkennt auch das Jenische als territorial nicht gebundene Sprache im Sinne der *Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitssprachen*.

352. Seit 1986 unterstützt der Bund die von Fahrenden gegründete *Radgenossenschaft der Landstrasse*, die Dachorganisation der Jenischen in der Schweiz, mit einem jährlichen Pauschalbetrag von rund 250 000 Franken (ca. 85% der Betriebskosten). Die Radgenossenschaft vermittelt zwischen den Behörden und den Fahrenden, setzt sich ein für die Schaffung und den Erhalt von Stand- und Durchgangsplätzen und berät Fahrende, die Probleme mit Gewerbepatenten oder Schulbehörden oder generell im Bereich der Rechts- und Sozialhilfe haben. Sie betreibt ein Kultur- und Informationszentrum mit einem entsprechenden Schulungsangebot. Mit der Unterstützung der Radgenossenschaft stärkt der Bund die

¹⁶¹ S. dazu : Galizia Michele, „Fahrende – Jenische – Roma – Manouche: Von was sprechen wir? Gefährliche Vermischungen.“, TANGRAM Nr. 13/2012, EKR.

¹⁶² Weiterführende Informationen sind dem Dritten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom 25. Januar 2012 zu entnehmen: <http://www.edi.admin.ch/frb/00497/00498/01456/index.html?lang=de>. Siehe auch die bereits erwähnte Ausgabe TANGRAM Nr. 13/2012 zur Situation der Jenischen in der Schweiz.

Interessensvertretung einer kulturellen Minderheit der Schweiz durch eine staatsunabhängige Organisation, die von den Fahrenden mit verwaltet wird.

353. Im Jahre 1997 gründete der Bund zudem die *Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende*, die zur Verbesserung der Lebensbedingungen der fahrenden Bevölkerung und zur Erhaltung der fahrenden Lebensweise beitragen soll. Sowohl die Fahrenden als auch Bund und Kantone sind im Stiftungsrat vertreten. Mit der Vertretung der Radgenossenschaft der Landstrasse in der Stiftung kann sichergestellt werden, dass die Vorschläge, Empfehlungen und Aktionen der Stiftung von den Fahrenden mitgestaltet und mitgetragen werden. Die Stiftung wurde für die Jahre 2002 bis 2006 mit einem Rahmenkredit von 750 000 Franken ausgestattet, und für die Periode 2007–2011 wurde ein weiterer Rahmenkredit in der Höhe von jährlich 150 000 Franken bewilligt.

354. Im November 2003 wurde das europaweit erste *Dokumentations- und Begegnungszentrum der Jenischen* in Zürich eröffnet. Im Dokumentationszentrum haben die Fahrenden eine eigene Ausstellung über ihre Geschichte und Kultur aufgebaut. Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende bzw. das BAK, eine Mehrheit der Kantone und die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB haben sich substantiell an den Aufbaukosten beteiligt.

14.3 Jenische Sprache

355. Die jenische Sprache ist für einen Teil der Jenischen ein wichtiges Element der gemeinsamen Identität; sie wird innerhalb der Gruppe weitergegeben und hat heute noch für viele den Charakter einer Geheimsprache. In Zusammenhang mit der Ratifizierung der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen hat die Schweiz das Jenische als territorial nicht gebundene Sprache anerkannt.¹⁶³

356. Seit 2007 unterstützt das Bundesamt für Kultur das Projekt *Jenische Sprache*. Dieses hat zum Ziel, das vorhandene jenische Sprachgut zusammenzutragen und für die Zukunft sicherzustellen, die jenische Sprache aufzuarbeiten und die Grundlagen zu schaffen für eine gezielte Verbreitung und Förderung der jenischen Sprache im Kreise der Fahrenden selbst. Das Projekt beinhaltet namentlich die Realisierung einer DVD mit 18 Interviews in jenischer Sprache zu verschiedenen Themen, die das Leben der Jenischen im Alltag widerspiegeln und insbesondere die jenische Sprache und Kultur betreffen. In einem weiteren Schritt wird ein jenisches Wörterbuch erstellt und publiziert werden.

14.4 Schule und Ausbildung von jenischen Kindern mit fahrender Lebensweise

357. Die öffentlichen Bildungseinrichtungen stehen wie allen Kindern auch den Fahrenden offen (Art. 62 und 19 BV). Tatsächlich ist aber die obligatorische Schulpflicht in einer stationären Schule mit einer fahrenden Lebensweise nicht ohne weiteres vereinbar. Während der Sommermonate erhalten die Kinder in der Regel ohne weiteres die erforderlichen

¹⁶³ Der Bundesrat hat 2009 den vierten Bericht der Schweiz über die Anwendung der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen gutgeheissen: www.bak.admin.ch

Unterrichtsdispensen für die Sommermonate. Sie bleiben mit ihrer Schule in Kontakt, lassen sich den Unterrichtsstoff nachsenden und schicken die Aufgaben zur Korrektur an ihre Lehrer/innen zurück. Auch die Begleitung durch die Lehrerschaft (Zustellung des Unterrichtsstoffs und Korrektur der Aufgaben) ist gewährleistet. Allerdings haben die halbjährigen Absenzen vom Unterricht oft schulische Defizite zur Folge. Dies kann die Lehrstellensuche der Kinder erschweren, welche nicht bei den Eltern bleiben und deren Beruf erlernen möchten. Eine wachsende Zahl von Fahrenden und deren Organisationen sind sich dieser Problematik bewusst und suchen nach Verbesserungsmöglichkeiten.¹⁶⁴

358. Die Kinder von Familien, die eine fahrende Lebensweise pflegen, werden regelmässig schon vor Abschluss der obligatorischen Schulzeit in die wirtschaftliche Erwerbstätigkeit der Familie eingebunden. Die Fahrenden betrachten dies als Lehrzeit, welche die Kinder für das Erwerbsleben als Fahrende vorbereiten soll. Dies ist in Bezug auf die Anwendung der arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen, namentlich des Arbeitsverbots für Kinder, problematisch. Zudem erachten es auch die Fahrenden als Problem, dass ihre Kinder durch einen solch frühzeitigen Einstieg ins Arbeitsleben keinen anerkannten Bildungsabschluss erlangen. Diesbezüglich laufen ebenfalls Gespräche zur Suche nach praxistauglichen Lösungen.

14.5 Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende

359. Aufgrund ihrer spezifischen Kultur und Lebensform laufen Fahrende Gefahr, insbesondere im raumplanerischen, baupolizeilichen und gewerbepolizeilichen Bereich indirekt diskriminiert zu werden. Problematisch ist insbesondere die Bereitstellung von genügend Standplätzen für Schweizer Jenische im Winter und von Durchgangsplätzen für Fahrende mit unterschiedlichen Bedürfnissen im Sommer (jenische Fahrende in Kleinverbänden mit einer Verweildauer von mehreren Wochen auf einem Platz, ausländische Roma in grossen Verbänden mit kurzer Verweildauer auf einem Platz).

360. Gemäss Umfragen existierten im Jahr 2010 in der Schweiz 14 Standplätze (2 Standplätze mehr als 2005), welche den Bedarf von knapp einem Drittel der Schweizer Fahrenden decken. Auch bei den Durchgangsplätzen hat sich die Situation seit 2005 kaum geändert (2010 gab es in der Schweiz 43 Durchgangsplätze, 2005 waren es 44).¹⁶⁵

361. Der Weg zur Einrichtung von neuen Stand- und Durchgangsplätzen für die Fahrenden ist oftmals lang und beschwerlich, da verschiedene Zuständigkeitsstufen zusammenarbeiten müssen. Im Rahmen ihrer raumplanerischen Kompetenzen koordinieren die Kantone die Standortwünsche mit Hilfe des kantonalen Richtplans. Den Gemeinden obliegt es, die räumlichen Ansprüche in ihren jeweiligen Nutzungsplänen festzulegen. Schliesslich hat je nach kommunaler Ordnung die Bevölkerung ein Mitspracherecht und kann auf dem Abstimmungsweg die vorgeschlagenen Pläne verwerfen.¹⁶⁶ Gemäss Bundesgericht müssen aber aufgrund des

¹⁶⁴ Dieses Kapitel stützt sich auf die Angaben des Bundeamtes für Kultur:

bak.admin.ch/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00507/00512/00566/00569/index

¹⁶⁵ Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende, 2010, Fahrende und Raumplanung. Standbericht 2010, St. Gallen.

¹⁶⁶ In einer Volksabstimmung in der Genfer Gemeinde Versoix wurde ein neuer Standplatz für die Fahrenden verworfen. Auch die Neuenburger Gemeinde Boudevillers lehnte einen Standplatz mit 59% gegen 41% der Stimmen ab. In der Stadt Winterthur wurde ein ausgearbeitetes Projekt für einen Standplatz für die Fahrenden bei der Abstimmung über den Nutzungsplan abgelehnt.

geltenden Rechts die besonderen Raumbedürfnisse der Fahrenden in der Raumplanung auf allen Ebenen berücksichtigt werden.¹⁶⁷

362. In einem 2006 veröffentlichten Bericht erklärte der Bundesrat seine Absicht, den Austausch zwischen Kantonen und Gemeinden zu verbessern und die interkantonale Zusammenarbeit in allen Phasen der Realisierung von Stand- und Durchgangsplätzen zu verstärken.¹⁶⁸ Zu diesem Zweck sollten die bestehenden interkantonalen und tripartiten Strukturen stärker genutzt werden, namentlich die *Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK* und die *Tripartite Agglomerationskonferenz TAK*. Die zu diesem Thema konsultierte BPUK betont, dass ein Informations- und Erfahrungsaustausch unter den Kantonen sehr wohl stattfindet und dass er sehr nützlich ist. Hingegen spricht sich die BPUK gegen die Idee aus, geplante Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende in die Agglomerationsprogramme einzubeziehen und die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes von der effektiven Realisierung dieser Plätze abhängig zu machen. Sie ist der Auffassung, dass das Instrument der Agglomerationsprogramme sehr komplex ist und nicht noch mit zusätzlichen Themen überfrachtet werden sollte. Diese Haltung wird von mehreren Kantonen unterstützt.

363. Zu den positiven Entwicklungen der letzten Jahre gehören Richtplanungen und Gesamtkonzepte der Kantone für Probleme der Fahrenden. Im Jahr 2005 waren die Bedürfnisse der Fahrenden in nur fünf kantonalen Richtplänen berücksichtigt und konkretisiert worden, Ende 2010 fanden sie bereits Eingang in 14 Richtpläne. Zudem wollen drei Kantone, deren Richtpläne zurzeit ausgearbeitet werden, die Bedürfnisse der Fahrenden berücksichtigen. In vielen Fällen befolgten die Gemeinden die Anweisungen der Kantone und passten ihre Nutzungspläne an, um die Plätze für Fahrende rechtlich so abzusichern, dass sie nicht umgenutzt werden können. Die von den Gemeinden in diesem Sinn entwickelten positiven Projekte scheitern jedoch manchmal am Volkswillen. Die Gemeinde Schwyz schlug beispielsweise die Schaffung einer entsprechenden Sonderzone vor, welche am 26. September 2010 mit 2662 Nein- zu 1661 Ja-Stimmen abgelehnt wurde.

364. Das *Bundesgesetz über die Kulturförderung vom 11. Dezember 2009* (KFG; SR 442.1) stellt ebenfalls eine positive Entwicklung dar, denn es bietet eine breitere gesetzliche Grundlage für Massnahmen des Bundes, um den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen (Art. 17 KFG).

365. Spezifische Probleme ergeben sich bei der Bereitstellung von Durchgangsplätzen für die ausländischen Fahrenden. Wegen des Mangels an grossen Durchgangsplätzen kommt es immer wieder vor, dass sie ohne Bewilligung auf Grundstücken halten, die dafür nicht vorgesehen sind. Dies führt zwangsläufig zu Konflikten mit der lokalen Bevölkerung, vor allem wegen der Abfallentsorgung. Schätzungen zufolge braucht es neben den bestehenden Plätzen weitere zehn grosse Durchgangsplätze, die nach den Bedürfnissen der ausländischen Fahrenden gestaltet

¹⁶⁷ „... 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).

¹⁶⁸ Bericht des Bundesrats über die Situation der Fahrenden in der Schweiz, Bern, Oktober 2006.

sind.¹⁶⁹ Die Einrichtung geeigneter Plätze, die von ausländischen Fahrenden vor allem längs der grossen Transitachsen benutzt werden könnten, hat daher in manchen Kantonen Priorität. Mehrere neue Plätze sind geplant oder in Vorbereitung:

- Im *Kanton Genf* hat das Kantonsparlament im November 2010 ein Gesetz verabschiedet, das einen Investitionskredit für die Einrichtung eines grossen Standplatzes in *Versoix* bereitstellte. Der Standplatz steht den Fahrenden seit dem 28. September 2012 zur Verfügung.
- In *Delsberg* im *Kanton Jura* ist ein Durchgangsplatz als Ersatz für einen heute bestehenden Platz geplant. Die Bauarbeiten sind im Gange.
- Im *Kanton Neuenburg* beschloss die Kantonsregierung im Hinblick auf die Verabschiedung des kantonalen Richtplans im Juni 2012, ein Objektblatt über die Errichtung eines Durchgangsplatzes für Fahrende zu erstellen. Darin wird festgehalten, dass der Platz eine Fläche von rund 4 000 m² haben und auf der Ost-West-Achse des Neuenburger Seeufers liegen soll. Es ist beabsichtigt, die raumplanerischen Aspekte in einem kantonalen Nutzungsplan zu regeln.
- Im *Kanton Zürich* hat der Gemeinderat von *Winterthur* am 5. März 2012 die Einrichtung eines neuen Durchgangsplatzes mit 20 Plätzen beschlossen, der vor allem für Schweizer Fahrende bestimmt ist. Zudem ist der Kanton Zürich derzeit daran, die Schaffung von neuen Plätzen aufgrund eines kantonalen Konzepts voranzutreiben. Im Entwurf des kantonalen Richtplans sind ein Standplatz sowie fünf Durchgangsplätze vorgesehen (zusätzlich zu den bestehenden vier Standplätzen und acht Durchgangsplätzen).
- Der *Kanton Bern* führt zurzeit eine Standortevaluation für neue Stand-, Durchgangs- und Transitplätze durch. Ziel ist es, ab Frühjahr 2012 mit den Arbeiten zur Bereitstellung von neuen Plätzen zu beginnen.
- Im *Kanton Freiburg* wurden die Voraussetzungen für die Einrichtung eines neuen Durchgangsplatzes in der Gemeinde *Sâles* geschaffen. Auch mit dem *Kanton Waadt* werden Gespräche über die Frage geführt, wie die Qualität des Durchgangsplatzes *La Broye* in *Payerne* verbessert werden kann.
- Im *Kanton Solothurn* gehen die Bemühungen um die Einrichtung eines Durchgangsplatzes für schweizerische und ausländische Fahrende in *Oensingen* weiter (dieser soll zum bestehenden Durchgangsplatz für schweizerische Fahrende in *Grenchen* hinzukommen). Eine Änderung des Richtplans wurde inzwischen öffentlich aufgelegt und die Planung von weiteren Standplätzen für Fahrende schweizerischer Staatsangehörigkeit wurde in Angriff genommen.
- Im *Kanton Wallis* sind zwei Durchgangsplätze geplant: im Oberwallis und im Zentralwallis. Ein Projekt wurde 2009 ausgearbeitet. Unter den in Frage kommenden Grundstücken befinden sich zwei, die dem Bund gehören und bisher vom Militär genutzt wurden.
- Der *Kanton Aargau* sucht Standorte für vier zusätzliche Plätze (ein Standplatz in der Agglomeration und drei Durchgangsplätze in den Regionen *Aarau-Ost*, *Freiamt* und *Lenzburg*). Im November 2007 genehmigte das Kantonsparlament einen Rahmenkredit für

169

http://www.bak.admin.ch/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00507/00512/00566/00569/index.html?lang=f
r

die Einrichtung dieser Plätze. Überdies wird der Kanton Aargau in den Jahren 2011/2012 zwei bestehende Durchgangsplätze in den Gemeinden *Aarau* und *Windisch* sanieren und mit neuer Infrastruktur ausrüsten.

- Im *Kanton St. Gallen* wird ein vierter Standplatz auf dem Gebiet der *Stadt St. Gallen* eingerichtet. Die Zonenplanänderung und die Überbauungspläne wurden Ende 2009 öffentlich aufgelegt. Was die sechs neuen Durchgangsplätze angeht, so hat das kantonale Parlament für die Jahre 2007–2009 einen Kredit in Höhe von 2,85 Millionen Franken zur Erstellung von zwei Plätzen genehmigt; hingegen lehnte es einen Antrag auf 5,89 Millionen Franken für die Einrichtung der anderen Plätze ab. Für die zwei neuen Durchgangsplätze sind zwei Standorte vorgesehen: in der Gemeinde *Gossau* und auf einem ehemaligen Militärareal in der Gemeinde *Thal*.
- Der *Kanton Basel-Landschaft* hat zum Thema Plätze für Fahrende einen Gesetzesentwurf ausgearbeitet (Gesetz über Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende). Der Gesetzesentwurf stützt sich auf den Kantonsverfassungsauftrag, wonach Kanton und Gemeinden den Fahrenden bei der Suche nach Stand- und Durchgangsplätzen behilflich sind, und schreibt fest, dass die Ausscheidung von Stand- und Durchgangsplätzen eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden ist. Gleichzeitig werden die raumplanerischen, organisatorischen und finanziellen Aufgaben von Kanton und Gemeinden festgelegt. Der Entwurf des kantonalen Richtplans präzisiert die gesetzlichen Vorgaben in räumlicher Hinsicht. Der Entwurf war bis November 2011 in der kantonalen Vernehmlassung; deren Ergebnisse werden zurzeit ausgewertet.

366. Die Verkleinerung der Armeebestände hat zur Folge, dass weitere Areale in den Dispositionsbestand übergehen, die den Kantonen als Plätze für Fahrende vorgeschlagen werden könnten, sofern sie den Kriterien genügen. Jede Anfrage eines Kantons, einer Gemeinde oder der Stiftung bezüglich eines Areals, das als Stand- oder Durchgangsplatz für die Fahrenden in Frage kommen könnte, wird geprüft.

367. Für ausführlichere Angaben zur Situation der Jenischen und der Fahrenden vgl. den dritten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Januar 2012.

15 Ratifizierung der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990 (Ziffer 20 der Schlussbemerkungen)

368. Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990 zu ratifizieren (Resolution 45/158, Anhang, der Generalversammlung vom 18. Dezember 1990).

369. Die UNO-Konvention sieht vor, dass Wanderarbeitnehmern/-innen das Recht auf die gleichen Arbeitsbedingungen wie diejenigen der Staatsangehörigen des Vertragsstaates zugestanden wird, und zwar unabhängig davon, ob sie regulär oder irregulär anwesend sind.

370. Obwohl die Mehrheit der in der Konvention vorgesehenen Rechte für Personen mit geregelter Aufenthalt in der Schweiz gewährleistet sind, hat die Schweiz die Konvention nicht ratifiziert. Der Hauptgrund dafür liegt im Umstand begründet, dass das Übereinkommen für irregulär anwesende Wanderarbeitnehmer die gleichen Arbeitsbedingungen wie für die Staatsangehörigen des Vertragsstaates garantiert.

371. Die geltende schweizerische Gesetzgebung ist mit den Forderungen des Übereinkommens nicht vereinbar, zumal neu zuwandernde Arbeitskräfte aus Drittstaaten, die sich nicht auf das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU/EFTA berufen können, verschiedene Zulassungsbedingungen zu erfüllen haben (insbesondere Art. 18–24 AuG). Die Schweiz müsste demnach irregulär anwesenden Wanderarbeitnehmern/-innen ein temporäres Aufenthaltsrecht gewähren, damit diese ihre Rechte gegenüber ihren Arbeitgebern gerichtlich durchsetzen können. Eine entsprechende Gesetzesanpassung scheint zurzeit nicht durchsetzbar, und die Schweiz unterzeichnet in der Regel keine internationalen Verträge, wenn sie deren Ratifikation und Überführung in das Landesrecht nicht sicherstellen kann.

16 Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban (Ziffer 21 der Schlussbemerkungen)

372. *Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz die entsprechenden Teile der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban, die im September 2001 von der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz verabschiedet wurden (A/CONF.189/12, Kap. I), bei der Umsetzung des Übereinkommens in die innerstaatliche Rechtsordnung berücksichtigt, insbesondere mit Bezug auf die Artikel 2 bis 7 des Übereinkommens. Ferner ersucht der Ausschuss den Vertragsstaat, in seinem nächsten periodischen Bericht konkrete Informationen über Aktionspläne und andere Massnahmen, welche er zur Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban auf nationaler Ebene ergriffen hat, aufzunehmen.*

373. Die Schweiz beteiligte sich aktiv und erfolgreich an der Vorbereitung und Durchführung der Weltkonferenz gegen Rassismus, war Austragungsort der Überprüfungskonferenz 2009 in Genf und beteiligte sich aktiv an der Veranstaltung zum 10jährigen Jubiläum der Weltkonferenz (Commemoration of the Durban Declaration and Programme of Action) in New York am 22. September 2011. Die Teilnahme der Schweiz an der Weltkonferenz ermöglichte es, bestehende Massnahmen kritisch zu hinterfragen und entsprechende Prioritäten zu setzen.

374. Als Ausdruck des Willens der Regierung, die Ergebnisse der Weltkonferenz in der Schweiz umzusetzen, wurde mit Bundesratsbeschluss vom 21. Februar 2001 die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB geschaffen. Sie gestaltet die Politik des Bundes zur Prävention von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit sowie zur Förderung der Menschenrechte.

Sie fördert, koordiniert und vernetzt die verwaltungsinternen, kantonalen und kommunalen Massnahmen gegen Rassismus und leistet fachliche und finanzielle Unterstützung an die betroffenen Behörden und Institutionen. Sie wirkt massgeblich mit bei der Zusammenarbeit mit den einschlägigen Institutionen auf internationaler Ebene (UNO, OSZE, Europarat usw.) und setzt sich ein für den Austausch mit Nichtregierungsorganisationen und Forschungsinstitutionen.

375. Die bereits im letzten Bericht in Bezug auf die *Erklärung von Durban* spezifisch relevanten Massnahmen konnten insbesondere in den folgenden Punkten weiter geführt werden:

- a. Potentielle Opfer schützen und stärken, professionelle Prävention und Intervention bei Konflikten sowie Aufbau und Professionalisierung von Organisationen von sogenannten *targeted groups* wie beispielsweise Menschen dunkler Hautfarbe oder Fahrende: Seit 2008 finanziert die FRB ein von der EKR in Zusammenarbeit mit Humanrights.ch und anderen einschlägigen Beratungsstellen geleitetes Projekt zum Aufbau des Dokumentations- und Monitoringsystems DoSyRa. In der Projektphase 2012–2014 wird das Beratungsnetz für Rassismusopfer namentlich die Professionalisierung und Qualitätssicherung der Beratungsarbeit im Bereich der Beratung von Opfern rassistischer Diskriminierung vorantreiben. Ziel ist eine flächendeckende qualitative Berichterstattung und die Institutionalisierung des Projekts bei den Standortkantonen der angeschlossenen Beratungsstellen.

Im Rahmen des *Nationalen Forschungsprogramms Integration und Ausschluss* (NFP 51, 2003–2007) befassten sich drei Projekte spezifisch mit der Aufarbeitung der Geschichte der Diskriminierung der Fahrenden, Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz. Sie hinterfragten die Rolle, Aktivitäten und Diskurse der institutionellen Akteure in Politik, Rechtsetzung, Rechtspflege und Öffentlichkeit, die über Integration und Ausschluss mitentscheiden. Untersucht wurde auch, wie das Handeln von Institutionen und Behörden die Identität der Betroffenen beeinflusst.

- b. Integration der Migranten/-innen und Prävention von Diskriminierung: Auf die aktuelle Entscheidung, den Diskriminierungsschutz im Rahmen der Schweizerischen Migrations- und Integrationspolitik noch stärker zu gewichten, wurde bereits mehrmals hingewiesen (s. dazu insbesondere Teil 3, Kap. 12).
- c. Neuen Formen des Rassismus entgegentreten: Die Ergebnisse des *Nationalen Forschungsprogramms Rechtsextremismus: Ursachen und Gegenmassnahmen* NFP 40+ wurden von der FRB in Form einer Broschüre einem breiteren Publikum zugänglich gemacht. Bereits zuvor wurde eine Fachstelle zur Bekämpfung von Extremismus in der Armee geschaffen. Die Koordinationsstelle zur Bekämpfung von Internetkriminalität KOBik hat einen Aktivitätenschwerpunkt im Bereich des Rassismus und des Rechtsextremismus gesetzt.

376. Für einen generellen Überblick über die in der Schweiz laufenden Massnahmen und Projekte wird namentlich auf Teil 1, Kapitel 3.4.2 verwiesen.

17 Ratifizierung der Vertragsänderung in Art. 8 Abs. 6 des Übereinkommens (Ziffer 22 der Schlussbemerkungen)

377. *Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die am 15. Januar 1992 auf der 14. Tagung der Vertragsstaaten des Übereinkommens beschlossene und von der Generalversammlung in ihrer Resolution 47/111 vom 16. Dezember 1992 gebilligte Änderung von Artikel 8, Absatz 6 des Übereinkommens zu ratifizieren. Der Ausschuss verweist in diesem Zusammenhang auf die Resolution 61/148 vom 9. Dezember 2006, in welcher die Generalversammlung die Vertragsstaaten dringend auffordert, ihr innerstaatliches Verfahren zur Ratifikation der Änderung zu beschleunigen um dem Generalsekretär umgehend schriftlich ihre Zustimmung zu der Änderung zu melden.*

378. Die Schweiz hat diese Änderung bereits am 16. Dezember 1996 angenommen.

18 Veröffentlichung des Berichts und der Schlussbemerkungen (Ziffer 23 der Schlussbemerkungen)

379. *Der Ausschuss empfiehlt, dass die Berichte des Vertragsstaates ab dem Zeitpunkt ihrer Vorlage der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und die Schlussbemerkungen des Ausschusses zu diesen Berichten ebenso in den Amts- und Landessprachen veröffentlicht werden.*

380. Die Schweizer Regierung verbreitet ihre Staatenberichte und die Schlussbemerkungen des Ausschusses auf den Internetseiten der Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten¹⁷⁰ und des Bundesamtes für Justiz des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements.¹⁷¹ Der vorliegende Bericht wird nach seiner Genehmigung durch den Bundesrat zudem auf der Internetseite der FRB in allen drei Landessprachen aufgeschaltet.¹⁷²

381. Auch auf den Websites des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte¹⁷³ und mehrerer Schweizer NGO, die im Bereich der Menschenrechte tätig sind und vom Bund zu diesem Zweck finanziell unterstützt werden¹⁷⁴, besteht die Möglichkeit, sich über dieses Thema zu informieren. Die Universität Bern hat mit finanzieller Unterstützung des Bundes einen universellen Menschenrechtsindex entwickelt. Dabei handelt es sich um eine Online-Datenbank, die für jedes Land und jedes Recht einen raschen Überblick über die Menschenrechtsinformationen des Systems der Vereinten Nationen ermöglicht. Die Datenbank enthält alle die Schweiz betreffenden Bemerkungen und Empfehlungen, die von den Vertragsorganen abgegeben wurden (seit 2000), sowie die Sonderverfahren (seit 2006).¹⁷⁵

¹⁷⁰ <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/human/humri/humtr/humrep.html>

¹⁷¹ http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/menschenrechte2/uno-sozialpakt_und.html

¹⁷² <http://www.edi.admin.ch/frb/00497/01770/01772/index.html?lang=de>

¹⁷³ <http://www.skmr.ch/de/skmr.html>

¹⁷⁴ <http://www.humanrights.ch/de/Einstieg/index.html>

¹⁷⁵ www.uhri.ohchr.org

382. Neben der Verbreitung der Berichte und Schlussbemerkungen im Internet wird allen kantonalen und kommunalen Stellen, die in die Ausarbeitung des Berichts einbezogen wurden und von seiner Umsetzung und den Schlussbemerkungen des Ausschusses betroffen sind, ein Exemplar abgegeben. Dasselbe gilt für jedes Bundesamt und jede andere direkt betroffene Stelle. Die Berichte sind in deutscher, französischer und italienischer Sprache verfügbar, während die Schlussbemerkungen auf Französisch und Englisch verfasst werden.

19 Einbezug von Organisationen der Zivilgesellschaft und weiterer Akteure (Ziffer 24 der Schlussbemerkungen)

383. *Der Ausschuss empfiehlt, dass der Vertragsstaat Organisationen der Zivilgesellschaft, die im Bereich des Menschenrechtsschutzes und insbesondere der Rassismusbekämpfung tätig sind, in breit abgestützter Weise in die Vorbereitung seines nächsten periodischen Berichts einbezieht.*

384. Der vorliegende Bericht wurde gemeinsam durch die Direktion für Völkerrecht und die Fachstelle für Rassismusbekämpfung in Zusammenarbeit mit den verschiedenen für die jeweiligen Sachfragen zuständigen Ämter des Bundes erstellt. Der Bericht ist in mehreren Konsultationsverfahren entstanden, die Bundesverwaltung, Kantone und interessierte Organisationen mit einbezogen. Die Kantone wurden durch Vermittlung der Konferenz der Kantonsregierungen und der jeweiligen Fachdirektorenkonferenzen im Rahmen einer Fachtechnischen Befragung begrüsst. Ferner wurden die Städte und Gemeinden in den Entstehungsprozess mit einbezogen. Schliesslich hatten einzelne spezialisierte Organisationen Gelegenheit, Stellung zum Bericht zu nehmen. Ihre substanziellen Ergänzungen und Bemerkungen flossen in die definitive Version des Berichtes ein.

20 Weitere Empfehlungen zuhanden des Vertragsstaates (Ziffern 25–27 der Schlussbemerkungen)

385. Die Ziffern 25 ff. der Schlussbemerkungen enthalten eine Reihe administrativer Empfehlungen zuhanden der Schweiz, zu denen die Schweiz im Rahmen der mündlichen Präsentation Stellung bezieht.

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 (zitiert: 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)
BASPO	Bundesamt für Sport
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
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)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)

BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (SR 120)
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CAT	Ausschuss gegen die Folter der Vereinten Nationen
CICAD	Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (lateinische Schweiz)
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)
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolerance / Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
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
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)
EU	Europäische Union
ff.	Folgende
FIDS	Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz
FN	Fussnote
Fr.	Schweizer Franken
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
FZA	Freizügigkeitsabkommen
GIG	Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz; SR 151.1)
GRA	Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus

i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
Kap.	Kapitel
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KID	Kantonale Integrationsdelegierte
KIOS	Koordination Islamischer Organisationen Schweiz
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
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
PLJS	Plattform der Liberalen Juden der Schweiz
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SBE	Stiftung Bildung und Entwicklung
SCR	Schweizerischer Rat der Religionen / Swiss Council of Religions
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIG	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund
sog.	Sogenannt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)

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 24. Oktober 2007 (SR 142.205)
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (Band [Jahr], Nummer)
ZAG	Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz ZAG; SR 364)
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer(n)
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272)

ANHÄNGE

Anhang 1: Tabellen zu Teil 1

Tabelle 1a zu Teil 1, Kapitel 1.2.: Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 2007-2010

Staatsangehörigkeit	2007	2008	2009	2010	In %
Italien	291 185	291 585	290 631	287 130	16.3
Deutschland	203 225	234 640	251 852	263 271	14.9
Portugal	183 028	196 842	206 019	212 586	12.0
Serbien und Montenegro	188 075	184 428	181 292	...	...
Serbien	...	...	...	121 908	6.9
Kosovo	...	...	...	58 755	3.3
Montenegro	...	...	...	2 022	0.1
Frankreich	79 278	87 385	92 473	95 643	5.4
Türkei	73 157	72 204	71 584	71 835	4.1
Spanien	65 850	65 166	64 974	64 126	3.6
Mazedonien	60 184	59 909	60 043	60 116	3.4
Bosnien und Herzegowina	39 414	37 631	35 907	35 513	2.0
Kroatien	37 998	36 281	35 118	33 507	1.9
Übrige Staaten	380 699	403 644	424 111	459 865	26.0

Stand jeweils am 31. Dezember Quelle: BFS, PETRA (bis 2009). Ohne Kurzaufenthalter (< 12 Monate) und Personen des Asylbereichs. Ab 2010, BFS, STATPOP: Wechsel des Produktionsverfahrens und neue Definition der ständigen Wohnbevölkerung, die zusätzlich Personen im Asylprozess mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten umfasst.

Tabelle 1b zu Teil 1, Kapitel 1.2.: Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Kontinent, 2007-2010

Kontinent	2007	2008	2009	2010	in%
Europa	1 385 845	1 443 953	1 479 738	1 504 943	85.2
davon EU/EFTA-Staaten	971 891	1 037 105	1 077 558	1 101 501	62.4
Afrika	51 867	54 791	57 704	71 527	4.0
Amerika	66 093	69 777	72 693	74 511	4.2
Asien	94 452	96 864	99 307	110 549	6.3
Australien, Ozeanien	3 560	3 845	3 996	3 990	0.2
Staatenlos, Staat unbekannt	276	485	566	757	0.0
Total	1 602 093	1 669 715	1 714 004	1 766 277	

Stand jeweils am 31. Dezember Quelle: BFS, PETRA (bis 2009). Ohne Kurzaufenthalter (< 12 Monate) und Personen des Asylbereichs. Ab 2010, BFS, STATPOP: Wechsel des Produktionsverfahrens und neue Definition der ständigen Wohnbevölkerung, die zusätzlich Personen im Asylprozess mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten umfasst.

Tabelle 2a zu Teil 1, Kapitel 1.3.: Einwanderung nach Staatsangehörigkeit, 2007-2010

Staatsangehörigkeit	2007	2008	2009	2010
Europa	112 514	127 251	104 763	104 206
Deutschland	40 941	46 296	33 876	30 719
Portugal	15 351	17 657	13 601	12 720
Frankreich	11 603	13 852	11 137	11 726
Italien	8 540	10 025	8 668	10 226
Vereinigtes Königreich	5 217	5 773	5 045	5 697
Spanien	2 139	2 492	2 622	3 384
Österreich	2 859	3 210	2 792	2 605
Serbien und Montenegro	5 382	5 107	4 695	...
Kosovo	...	...	...	2 402
Serbien	...	...	...	2 329
Türkei	2 089	2 207	2 251	2 051
Niederlande	1 866	1 997	1 532	1 684
Mazedonien	1 240	1 228	1 238	1 159
Bosnien und Herzegowina	933	994	740	752
Kroatien	570	554	549	442
Übrige europ. Staaten	13 784	15 859	16 017	16 310
Andere Kontinente				
Afrika	6 877	7 557	7 356	8 585
Amerika	11 077	12 040	11 707	12 244
Asien	12 536	13 834	13 627	13 581
Australien, Ozeanien	819	871	765	769
Staatenlos, Staat unbekannt	32	76	51	110
Total	143 855	161 629	138 269	139 495

Quelle: BFS, PETRA. Ohne Kurzaufenthalter (< 12 Monate) und Personen im Asylprozess.

Tabelle 2b zu Teil 1, Kapitel 1.3: In die Schweiz eingereiste Ausländer nach Einwanderungsgrund (2011)

Total	142471	100.0
Familiennachzug	45048	31.6
Ausländer mit kontingentierter Erwerbstätigkeit	11258	7.9
Ausländer mit Erwerbstätigkeit ohne Kontingentierung	57207	40.2
Ausländer ohne Erwerbstätigkeit	5429	3.8
Wiedereinreisen	55	0.0
Aus- und Weiterbildung	16037	11.3
Anerkannte Flüchtlinge	3139	2.2
Härtefälle	2700	1.9
Übrige Einwanderung	1598	1.1

Quelle: Bundesamt für Migration, Februar 2012

Tabelle 3a zu Teil 1, Kapitel 1.4: Asylstatistik 2011

Bestand am Ende der Periode	Ende 2010	Ende 2011	+/- in%	Frauen	Männer
Total Personen im Asylprozess in der Schweiz	36 788	40 677	10.6	15 521	25 156
Total Personen im Verfahrensprozess	12 915	16 915	31.0	5173	11 741
Total vorläufig aufgenommene Personen	23 471	23 310	-0.7	10 164	13 146
Total Spezialfälle	402	452	12.4	184	268
Total Personen mit Vollzugsunterstützung	7262	7110	-2.1	1292	5818
Total Personen mit Papierbeschaffung	4138	3541	-14.4	707	2834
Total Personen in der Ausreiseorganisation	2082	2212	6.2	357	1855
Total anerkannte Flüchtlinge 1)	25 342	26 978	6.5	11 567	15 411
Total Personen aus dem Asylbereich (inkl. VU)	69 392	74 765	7.7	28 380	46 385

Alle Angaben zu anerkannten Flüchtlingen 2011 in dieser Asylstatistik beziehen sich auf den Bestand vom November 2011. Quelle: Bundesamt für Migration, Februar 2012

Tabelle 3b zu Teil 1, Kapitel 1.4.: 1.3 Personen im Asylprozess, nach Nationalität (2007-2010)

Staatsangehörigkeit	2007	2008	2009	2010
Serbien1)	7 844	7 059	6 115	4 269
Kosovo	...	...	...	709
Sri Lanka	2 356	3 101	3 964	4 137
Somalia	3 329	4 757	4 532	4 032
Eritrea	2 288	3 956	3 812	3 002
Irak	3 501	3 575	3 266	2 799
Afghanistan	1 323	1 383	1 780	2 108
Angola	2 288	1 939	1 721	1 505
Türkei	2 094	1 768	1 559	1 372
Kongo (Kinshasa)	2 146	1 498	1 417	1 301
Syrien	793	1 002	1 145	1 299
Bosnien und Herzegowina	2 250	1 660	1 454	1 020
Übrige Staaten	13 100	10 756	11 008	9 583
Total	41 062	40 794	40 319	36 116

1) bis 2009 Serbien und Montenegro; 2010: inkl. Personen, die noch nicht einem Nachfolgestaat des ehemaligen Serbien und Montenegro zugeteilt werden können.

Stand jeweils am 31. Dezember Quelle: BFS, PETRA (bis 2009), STATPOP (ab 2010). Ohne anerkannte Flüchtlinge.

Anhang 2: Materialien zu Teil 2

Zu Teil 2, Kapitel 7.3.: Studien und Publikationen zum Thema Rassismus

Fachstelle für Rassismusbekämpfung

- Schönenberger, Silvia und Rosita Fibbi (2011): Diskriminierungsbekämpfung bei der Personalrekrutierung. Bern: Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB.
Die Studie *des Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM* der Universität Neuenburg gibt einen Überblick über Instrumente und Vorgehensweisen, um Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu verhindern. Sie analysiert die Wirksamkeit der unterschiedlichen Massnahmen, gibt Empfehlungen zur möglichen Anwendung und dient so als Impuls für die Gestaltung eines chancengleichen Zugangs zum Arbeitsmarkt. Die Studie des SFM wurde von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB und dem Büro für die Gleichstellung für Menschen mit Behinderung EGBG initiiert und finanziert. Nur in elektronischer Form.
- Skenderovic, Damir (2010): Strategien gegen den Rechtsextremismus in der Schweiz. Bern: Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB.
Die Publikation bietet eine Übersicht über Geschichte und Erscheinungsformen der rechtsextremen Gruppierungen in der Schweiz. Sie beschreibt Gegenmassnahmen, die von staatlichen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen ergriffen wurden. Die Publikation vergleicht zudem die Situation in der Schweiz mit derjenigen in anderen europäischen Ländern.
- Fachstelle für Rassismusbekämpfung (2009): Rechtsratgeber Rassistische Diskriminierung. Bern: Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB.
Rassismusopfer und Beratungsstellen finden in diesem Rechtsratgeber praxisorientierte Tipps. Der Ratgeber zeigt Wege auf, wann und wie das Recht gegen rassistische Diskriminierung eingesetzt werden kann, weist aber auch auf die Grenzen des Rechtsweges hin.

Bundesamt für Migration

- Bundesamt für Migration (2011): Migrationsbericht 2010. Bern: Bundesamt für Migration BFM.
Der Migrationsbericht gibt einen Einblick in die wichtigsten Tätigkeitsfelder und Arbeitsschwerpunkte des BFM im Jahr 2010, stellt diese in den nationalen historischen und den internationalen Kontext und enthält wichtige statistische Angaben.
- Bundesamt für Migration (2011): Willkommen in der Schweiz: Informationen für neu Zuziehende. Bern: Bundesamt für Migration BFM.
Die Publikation "Willkommen in der Schweiz – Informationen für neu Zuziehende" hat zum Ziel, neu zuziehende Personen zu begrüßen und Grundinformation zum Leben in der Schweiz zu vermitteln. Ausländer/innen, die in die Schweiz kommen, lassen mit der Migration oft wesentliche Orientierungspunkte ihres bisherigen Lebens im Herkunftsland zurück und treten in eine für sie oftmals unbekannte Gesellschaft ein. Es handelt sich um ein Begrüssungsinstrument, welches gesamtschweizerisch geltende Grundwerte, Rechte und Pflichten, integrationsrelevante Botschaften gemäss Gesetzgebung sowie praktische Informationen zu Lebens- und Arbeitsbedingungen in den verschiedenen

zentralen Lebensbereichen vermittelt. Die Publikation liegt in den Sprachen Deutsch, Französisch, Italienisch, Albanisch, Arabisch, Englisch, Portugiesisch, Russisch, Serbisch, Spanisch, Tamilisch und Türkisch vor.

- Bundesamt für Migration (2010): Leben und Arbeiten in der Schweiz. Bern: Bundesamt für Migration BFM.

Die Publikation richtet sich primär an Personen, die zum Arbeiten in die Schweiz kommen. Sie beinhaltet Informationen zu den Themen Land und Leute, Einreise und Aufenthalt, Leben in der Schweiz, Arbeiten in der Schweiz und Sozialversicherungen.

- Bundesamt für Migration (2010): Sozialversicherungen: Aufenthalt in der Schweiz und Ausreise: Informationen für ausländische Staatsangehörige. Bern: Bundesamt für Migration BFM.

Die Broschüre erklärt die Grundzüge der schweizerischen Sozialversicherungen in der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV/IV, 1. Säule) und in der beruflichen Vorsorge (2. Säule). Sie gibt praktische Anleitungen zur Vorbereitung einer definitiven Ausreise aus der Schweiz.

- Steinhardt, Max Friedlich, Thomas Straubhaar und Jan Wedemeier (2010): Studie zur Einbürgerung und Integration in der Schweiz: Eine arbeitsmarktbezogene Analyse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung. Bern: Bundesamt für Migration BFM.

Die Studie setzt sich zum Ziel, durch die Auswertung der aktuellen Version der SAKE neue Erkenntnisse zum Zusammenhang von Einbürgerung und Integration in der Schweiz zu gewinnen. Es wird aufgezeigt, wie die drei Gruppen Eingebürgerte, Ausländer und Schweizer am Arbeitsmarkt positioniert sind, das heisst, wie sie in das Erwerbsleben integriert sind.

- Burri Sharani, Barbara, Denise Efionayi-Mäder, Stephan Hammer, Marco Pecoraro, Bernhard Soland, Astrit Tsaka und Chantal Wyssmüller (2010): Die kosovarische Bevölkerung in der Schweiz. Bern: Bundesamt für Migration BFM.

- Fibbi, Rosita, Claudio Bolzman, Antonio Fernandez, Andrés Gomensoro, Bülent Kaya, Christelle Maire, Clémence Merçay, Marco Pecoraro und Philippe Wanner (2010): Die portugiesische Bevölkerung in der Schweiz. Bern: Bundesamt für Migration BFM.

- Eyer, Philipp und Régine Schweizer (2010): Die somalische und die eritreische Diaspora in der Schweiz. Bern: Bundesamt für Migration BFM.

- Haab, Katharina, Claudio Bolzman, Andrea Kugler und Özcan Yilmaz (2010): Diaspora und Migrantengemeinschaften aus der Türkei. Bern: Bundesamt für Migration BFM.

- Schweizerische Eidgenossenschaft (2008): Personenfreizügigkeit Schweiz – EU: Weiterführung des Abkommens nach 2009 und Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien. Bern: Bundesamt für Migration BFM, Integrationsbüro EDA/EVD, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.

Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit der EU ist seit 2002 in Kraft. Nach über sechs Jahren Erfahrung konnte die Schweiz entscheiden, ob sie die Personenfreizügigkeit nach 2009 weiterführen und – mit entsprechenden Übergangsfristen – auf die beiden jüngsten EU-Staaten, Bulgarien und Rumänien, ausdehnen will. Mit diesem Entscheid beschloss die Schweiz auch die Fortsetzung der Bilateralen I insgesamt.

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen

- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (2011): Sans-Papiers in der Schweiz: Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.
- Wichmann, Nicole, Michael Hermann, Gianni D'Amato, Denise Efionayi-Mäder, Rosita Fibbi, Joanna Menet und Didier Ruedin (2011): Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.
- Efionayi-Mäder, Denise, Silvia Schönenberger und Ilka Steiner (2010): Leben als Sans-Papiers in der Schweiz: Entwicklungen 2000-2010. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.
- Wichmann, Nicole, Christin Achermann und Denise Efionayi-Mäder (2010): Wegweisen. Ausschaffen: Ein Grundlagenbericht zu den ausländerrechtlichen Folgen der Straffälligkeit. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.
- Keller, Christoph (2010): Citoyenneté: Zugehörig sein, teilhaben und Verantwortung übernehmen. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.
- Kofler, Andrea Ch. und Lilian Fankhauser (2009): Frauen in der Migration: Das Bild der Migrantin in der öffentlichen und politischen Wahrnehmung und in der aktuellen Forschung. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.
- Moret, Joëlle und Janine Dahinden (2009): Wege zu einer besseren Kommunikation: Kooperation mit Netzwerken von Zugewanderten. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.
- Matthey, Laurent und Béatrice Steiner (2009): Wir, ich – die anderen: Migrantenvereine und Identitätsbildung: eine Innensicht. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.
- Achermann, Alberto (2009): Aufnahme von Flüchtlingsgruppen und Hilfe vor Ort: Bericht und Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.
- Schulte-Haller, Mathilde (2009): Frühe Förderung: Forschung, Praxis und Politik im Bereich der Frühförderung: Bestandesaufnahme und Handlungsfelder. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (2010): „Citoyenneté“ – Partizipation neu denken: Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (2010): Integration als Hinführung zu Chancengleichheit oder als Gradmesser für Sanktionen?: Grundsatzerklärung und Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.

- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (2010): Frauen in der Migration: Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (2009): Frühförderung: Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (2008): Der Integrationsbegriff im Gesetz: Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.

Bundesamt für Gesundheit

- Bundesamt für Gesundheit (2011): Sprachliche Brücken zur Genesung: Interkulturelles Übersetzen im Gesundheitswesen der Schweiz. Bern: Bundesamt für Gesundheit BAG.
Die Publikation „Sprachliche Brücken zur Genesung. Interkulturelles Übersetzen im Gesundheitswesen der Schweiz“ beleuchtet das interkulturelle Übersetzen aus qualitativer, rechtlicher und wirtschaftlicher Sicht. Sie resümiert wesentliche Erkenntnisse zum Thema und zeigt, in welchen Forschungskontext diese eingebettet sind. Die Publikation basiert auf zehn Expertenberichten und rund sechzig Artikeln aus Zeitschriften oder Sammelbänden, die bis anhin in der Schweiz zum Thema „Interkulturelle Verständigung im Gesundheitswesen“ entstanden sind.
- Navarra, Katja (2011): Gesundheitswegweiser Schweiz: Das schweizerische Gesundheitssystem kurz erklärt – ein Ratgeber für Migrantinnen und Migranten in der Schweiz. 3. komplett überarbeitete Auflage. Wabern/Liebfeld: Schweizerisches Rotes Kreuz und Bundesamt für Gesundheit BAG.
Der Gesundheitswegweiser gibt Auskunft zur medizinischen Versorgung in der Schweiz und erläutert wichtige Gesetze und Regelungen sowie die Kranken- oder Invalidenversicherung. Er enthält zudem die Adressen der wichtigsten Anlaufstellen im Gesundheitsbereich.
- Kaya, Bülent (2008): Migrationsgerechte Prävention und Gesundheitsförderung: Anleitung zur Planung und Umsetzung von Projekten. Bern: Bundesamt für Gesundheit BAG.
Aufgrund der wachsenden Pluralisierung der Gesellschaft sind die Institutionen des Gesundheitswesens oft mit Klienten/-innen unterschiedlichster Herkunft und mit einer grossen Vielfalt an Lebensstilen und Bezugssystemen konfrontiert. Dies erfordert eine Öffnung der Institutionen für eine zunehmend vielfältige (Migrations-)Bevölkerung und damit einhergehend eine transkulturelle Organisationsentwicklung, damit die spezifischen Bedürfnisse einzelner Menschen besser berücksichtigt werden können. Die vorliegende Publikation, die im Auftrag von Gesundheitsförderung Schweiz und des Bundesamts für Gesundheit entstanden ist, liefert Grundlagen für eine migrationsgerechte Gestaltung von Projekten.
- Cerutti, Herbert (2008): Migration und Gesundheit: Kurzfassung der Bundesstrategie Phase II (2008-2013). Bern: Bundesamt für Gesundheit BAG.

- Saladin, Peter (2009): Diversität und Chancengleichheit: Grundlagen für erfolgreiches Handeln im Mikrokosmos der Gesundheitsinstitutionen. Bern: Bundesamt für Gesundheit BAG.

Das Handbuch „Diversität und Chancengleichheit“ unterstützt Spitäler, Kliniken und Institutionen der Langzeitpflege in ihrem Bestreben, Zugangsbarrieren abzubauen und transkulturelle Kompetenz zu erlangen. Es enthält als Beilage eine DVD mit dem Film „Verstehen kann heilen“, der praxisnah veranschaulicht, was Migranten/-innen im Spital erleben.

Studien auf kantonaler und kommunaler Ebene

Aus Platz- und Machbarkeitsgründen werden stellvertretend für die vielseitigen Aktivitäten in den Kantonen und Gemeinden im Folgenden nur einige Studien aufgeführt (auf weitere Studien wird direkt beim jeweiligen Thema verwiesen):

- Schönenberger Silvia, Wichmann Nicole (2011): Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz. Neuenburg: Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.
- Rassismusbericht der Stadt Zürich 2009. Dieser ist samt Anhang und einigen ergänzenden und aktualisierenden Factsheets auf www.stadt-zuerich.ch/integration (> A-Z / Diskriminierungsbekämpfung) aufgeschaltet.
- Familienbericht Basel-Landschaft 2010, Kapitel 6, Nutzung der unterstützenden Angebote für Familien. Daten zur Nutzung bestehender familienunterstützender Angebote nach Nationalität: www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/fkd/fff/famber/famber_06.pdf
- Haute école de travail social Genève, Bureau de l'intégration des étrangers du canton de Genève, Equipe de prévention et d'intervention communautaire/Infor Jeunes de l'Hospice Genève : L'incident raciste au quotidien: Représentations, dilemmes et interventions des travailleurs sociaux et enseignants. *Editions IES, Genève, 2009.

Tagungen und Konferenzen

Im Berichtszeitraum wurden folgende Fachtagungen vom Bund durchgeführt:

- Bundesamt für Gesundheit: Gesundheit der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz. Informationsveranstaltung 9. November 2011 im Hotel Kreuz, Zeughausgasse 41, Bern. Präsentation der wichtigsten Ergebnisse des zweiten Gesundheitsmonitoring der Migrationsbevölkerung in der Schweiz (GMM II)
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM: EKM-Jahrestagung: Föderalismus und Migrationspolitik, 28. Oktober 2011
- Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB: Tagung „Schutz vor Diskriminierung: Lernen von Europa?“, 2. Dezember 2008
- Bundesamt für Sozialversicherungen: Nationale Konferenz „Jugend und Gewalt, 9. März 2012, Bern.“
- Bundesamt für Sozialversicherungen: Nationale Konferenz zur gemeinsamen Bekämpfung der Armut, 9. November 2010, Bern
- Bundesamt für Kultur: Tagung zur Prävention und Bekämpfung von Illettrismus, 5. November 2010, Bern
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten: Tagung zu Kinderbettelei und Kinderhandel, 31. März 2010, Bern
- Eidgenössische Kommission für Familienfragen: Tagung „Forum Familienfragen“ zum Thema Einfluss der Familie auf Bildungschancen, 26. Juni 2008, Bern
- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG: Nationale Tagung der kantonalen Interventionsstellen gegen häusliche Gewalt, 3. November 2011, Bern

Auf kantonaler und kommunaler Ebene:

Aus Platz- und Machbarkeitsgründen werden stellvertretend für die vielseitigen Aktivitäten in den Kantonen und Gemeinden im Folgenden nur einige Veranstaltungen aufgeführt:

- Kanton Freiburg: Symposium "Zwangsheirat - arrangierte Heirat": Bestandsaufnahme in der Schweiz und im Kanton Freiburg und Lancierung einer Präventionskampagne <http://www.fr.ch/imr/de/pub/aktuelles.cfm?fuseaction=pre=Detail&NewsID=35680>
- Kanton Genf: das kantonale Integrationsbüro organisierte zusammen mit der Universität Genf und der kantonalen Fachhochschule für Soziale Arbeit drei Konferenzen zu den Themen *Migration et identité sociale*, *Construire la citoyenneté en contextes : un parcours anthropologique*, und *L'immigration, la jeunesse et les espaces sociaux de la citoyenneté*.
- Stadt Bern: Forum der Migrantinnen und Migranten zum Thema Diskriminierung, Herbst 2009. Die von den Teilnehmenden geäußerten Erfahrungen und Anliegen dienten der Stadt Bern, um Brennpunkte und Handlungsfelder des Diskriminierungsschutzes zu erkennen und zu definieren. Die Bereiche Arbeit, Wohnen sowie Schule und Bildung spielten in den Erfahrungsberichten und bei den Forderungen der teilnehmenden Migrantinnen und Migranten eine herausragende Rolle.
- Universität Luzern, 24. September 2011: „Vom Hinterhof ins Stadtzentrum. Religiöse Minderheiten in der Mehrheitsgesellschaft“.
- RomeroHaus Luzern, 21. März 2011: „Einwanderungsland Schweiz“. Vortrag von Mark Terkessidis.

- Stadt Yverdon: Integrationsforum 2010. Im Jahr 2011 wurden 40 000 Tischservietten in 100 öffentlichen Einrichtungen verteilt, um auf die Diskriminierung am Arbeitsplatz aufmerksam zu machen.

Anhang 3: Tabellen zu Teil 3**Tabelle zu Teil 3, Kapitel 12: Statistiken zu den Härtefällen gemäss Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG****Gesuche gemäss Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG, 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2010¹⁷⁶**

Kanton	Gesucheingänge	Gutheissung	Ablehnung
BE	1	1	0
BS	4	3	1
FR	1	0	1
GE	63	55	8
NE	1	1	0
VD	79	69	10
VS	1	0	1
Total	150	129	21

Quelle: Bundesamt für Migration BFM Direktionsbereich Einreise, Aufenthalt und Rückkehr
Abteilung Aufenthalt, 2011

Gesuche gemäss Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG, 1. Januar bis 31. Dezember 2009¹⁷⁷

Kanton	Gesucheingänge	Gutheissung	Ablehnung
AG	1	1	0
BE	1	0	1
FR	1	1	0
GE	138	63	75
JU	1	1	0
VD	39	22	17
Total	181	88	93

Quelle: Bundesamt für Migration BFM Direktionsbereich Einreise, Aufenthalt und Rückkehr
Abteilung Aufenthalt, 2010

Gesuche gemäss Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG, 1. September 2001 bis 31. Dezember 2008¹⁷⁸

Kanton	Gesucheingänge	Gutheissung	Ablehnungen	Hängig
AG	1	1	0	0
BE	36	28	8	0
BL	18	18	0	0
BS	39	20	19	0
FR	87	60	27	0
GE	1063	789	271	3

¹⁷⁶

www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/haertefaelle/haertefaelle-art30-abs1-aug-2010-d.pdf (Stand 05.04.2012)

¹⁷⁷

www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/haertefaelle/haertefaelle-art30-abs1-aug-2009-d.pdf (Stand 05.04.2012)

¹⁷⁸

www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/haertefaelle/haertefaelle-art30-abs1-aug-2001-2008-d.pdf (Stand 05.04.2012)

JU	6	5	1	0
LU	2	2	0	0
NE	22	17	5	0
SG	1	1	0	0
SH	4	4	0	0
SO	6	6	0	0
SZ	1	1	0	0
TI	1	1	0	0
VD	688	249	439	0
ZH	10	10	0	0
Total	1985	1212	770	3

Quelle: Bundesamt für Migration BFM Direktionsbereich Einreise, Aufenthalt und Rückkehr
Abteilung Aufenthalt, 2009

Anhang 4: Fachliche Vernehmlassung bei den Kantonen, Städten und Gemeinden - Fragebogen

CERD 2014 – Entwicklung und Massnahmen in den Kantonen, Städten und Gemeinden seit 2008

Kapitel	Thema	Adressat
Teil 1, Kap. 2.6	<i>Kontrolle der im Bericht aufgeführten Fakten:</i> Kantonale Verfassungsänderungen bezüglich Diskriminierung/Rassismus. <i>Aktualisierung/Ergänzungen:</i> Kantonale Gesetzesänderungen zur Bekämpfung von Rassismus? Kantonale Positionsbezüge gegen Rassismus?	Kantone
Teil 1, Kap. 3.2.2. (insb. Punkt b)	<i>Aktualisierung/Ergänzungen:</i> Neue Entwicklungen bezüglich Religionsgemeinschaften? <i>Beispiele:</i> - „Haus der Religionen“ in der Stadt Bern - Stadt Luzern: Wasserbestattungen in der Reuss - Neue Gräberfelder für Muslime/-innen in diversen Gemeinden	Kantone
Teil 1, Kap. 3.4.3.	<i>Aktualisierung/Ergänzungen:</i> Kantonale oder kommunale Positionsbezüge und Aktivitäten gegen Rassismus? <i>Beispiele:</i> - Beitritt zu und Aussagen im Rahmen der Städtekoalition gegen Rassismus - Aussagen in Zusammenhang mit konkreten Vorfällen	Kantone, Städte, Gemeinden
Teil 2, Kap. 5.4.9.	<i>Aktualisierung/Ergänzungen:</i> Aktualisieren: Neue Entwicklungen bezüglich Versammlungsfreiheit?	Kantone
Teil 2, Kap. 5.5.5.; Teil 2, Kap. 7.1.	<i>Aktualisierung/Ergänzungen:</i> Neue Entwicklungen bezüglich Erziehung und Ausbildung? <i>Beispiele:</i> - Entwicklung der Frühförderung: integrative und antidiskriminierende Zielsetzungen / Auswirkungen - Erhöhung der Anzahl Plätze an ausserfamiliärer Kinderbetreuung: integrative und antidiskriminierende Zielsetzungen / Auswirkungen	Kantone Städte und Gemeinden bez. Frühförderung
Teil 2, Kap. 5.5.3.	<i>Aktualisierung/Ergänzungen:</i> Recht auf Wohnung: Massnahmen in Kantonen/Gemeinden? Entwicklung	Kantone, Städte und Gemeinden

	der Gerichtspraxis? <i>Beispiele:</i> - Konkrete Projekte im Rahmen des Programms „Projets urbains“ - Unterstützung von Organisationen wie beispielsweise die Stiftung Domicil in Zürich (Vermittlung von günstigen und angemessenen Wohnungen an Wohnungssuchende mit kleinem Budget, Unterstützung der Integration der Mietenden am neuen Wohnort und Förderung des nachbarschaftlichen Zusammenlebens, usw.). - Studien, Umfragen usw. zur Situation bzw. zum Handlungsbedarf	
Teil 2, Kap. 5.5.4	<i>Aktualisierung/Ergänzungen:</i> Neue Entwicklungen bezüglich Nothilfe, Sozialhilfe, anderer vorgelagerter Leistungen / Massnahmen auf kantonaler Ebene mit Bezug zum CERD-Bericht?	Kantone, Städte und Gemeinden
Teil 2, Kap. 5.6.	<i>Aktualisierung/Ergänzungen:</i> Neue Entwicklungen bezüglich Recht auf Zugang zu öffentlichen Orten und Dienstleistungen? <i>Beispiele:</i> - Projekte im Bereich Öffnung der Institutionen - Interkulturelle Übersetzung - Projekte wie z.B. Safer Clubbing (ein gemeinsames Projekt von Clubs, Bars und Lounges, die ihre Eigenverantwortung wahrnehmen und Anliegen der Prävention und der Sicherheit unterstützen, so auch im Bereich „Diskriminierung/ Einlassverweigerung in Club“)	Kantone, Städte und Gemeinden
Teil 2, Kap. 7.2.4.	<i>Aktualisierung/Ergänzungen:</i> Studien, Publikationen und Tagungen zu Rassismus/Diskriminierung?	Kantone, Städte und Gemeinden
Teil 3, Kap. 1.3.	<i>Aktualisierung/Ergänzungen:</i> Neue Entwicklungen zu Einbürgerungsverfahren? <i>Beispiele:</i> - Generelle Massnahmen oder Aus- und Weiterbildungsmassnahmen in Zusammenhang mit diskriminierungsfreiem Einbürgerungsverfahren	Kantone