

**Gemeinsames Grundlagendokument als integrierender  
Bestandteil der Staatenberichte der Schweiz (*Common  
Core Document*)**

**Vom Bundesrat verabschiedet am 12. Oktober 2016**

**Aktualisiert am 3. Dezember 2018**

# Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	4
II.	Allgemeine Informationen über die Schweiz .....	4
	A. Geografische, historische, demografische, soziale, kulturelle, wirtschaftliche und rechtliche Merkmale .....	4
	1. Geografie .....	4
	2. Geschichte.....	5
	3. Demografie .....	8
	4. Soziale und kulturelle Merkmale.....	9
	5. Wirtschaftliche Merkmale .....	15
	6. Kriminalitätsstatistik und Merkmale des Justizsystems .....	16
	B. Verfassungsmässige, politische und rechtliche Ordnung .....	20
	1. Föderalismus: Der Bund und die Kantone.....	20
	2. Kantone und Gemeinden .....	22
	3. Organisation der Gewalten auf Bundesebene.....	24
	4. Nichtstaatliche und internationale Organisationen.....	31
III.	Allgemeiner Rahmen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte .....	32
	A. Annahme internationaler Menschenrechtsnormen .....	32
	1. Völkerrechtliche Übereinkommen mit universellem Charakter (chronologisch) 32	
	2. Regionale Menschenrechtsübereinkommen (chronologisch).....	40
	B. Rechtlicher Rahmen für den Menschenrechtsschutz auf nationaler Ebene.....	44
	1. Gesetzgebung.....	44
	2. Zuständigkeiten der Gerichts-, Verwaltungs- oder sonstigen Behörden in Menschenrechtsfragen .....	49
	3. Beschwerdemöglichkeiten.....	50

4.	Internationale Mechanismen zur Überprüfung von Klagen von Einzelpersonen	
		56
C.	Rahmen für die Förderung der Menschenrechte auf nationaler Ebene .....	56
1.	Nationale Institutionen zur Achtung und Förderung der Menschenrechte.....	56
2.	Verbreitung der Menschenrechtsübereinkommen .....	58
3.	Sensibilisierung für Menschenrechtsfragen durch Bildungsprogramme und staatlich geförderte Aufklärungs- und Informationsarbeit .....	59
4.	Rolle der Zivilgesellschaft / der nichtstaatlichen Organisationen .....	61
5.	Zugewiesene Budgetmittel und diesbezügliche Trends .....	61
6.	Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungshilfe.....	61
D.	Berichterstattungsprozess auf nationaler Ebene .....	63
IV.	Informationen über Nichtdiskriminierung und Gleichheit sowie wirksame Rechtsbehelfe	64
A.	Organisation der Bemühungen der Regierung zur Förderung der Rechtsgleichheit und zur Verhinderung der Diskriminierung.....	64
B.	Wirksame Rechtsbehelfe .....	71

## **I. Einleitung**

Das vorliegende Grundlagendokument stellt die Schweiz in ihrer kulturellen, historischen, politischen und rechtlichen Vielfalt vor. Es enthält allgemeine Sachinformationen und statistische Angaben, die den Ausschüssen das Verständnis des politischen, rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Kontexts für die Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz erleichtern sollen.<sup>1</sup>

Das Dokument orientiert sich an den vom Sekretariat des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) ausgearbeiteten „*Harmonisierten Leitlinien für die Berichterstattung gemäss den internationalen Menschenrechtsverträgen, einschliesslich Leitlinien für ein gemeinsames Grundlagendokument und vertragsspezifische Dokumente*“ vom 10. Mai 2006 (HRI/MC/2006/3) zur Erstellung des ersten Teils der Staatenberichte. Der Aufbau folgt der in den Leitlinien vorgeschlagenen Gliederung und umfasst drei Teile: Allgemeine Informationen über die Schweiz (II.), Allgemeiner Rahmen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte (III.) und Informationen über Nichtdiskriminierung und Gleichheit und wirksame Rechtsbehelfe (IV.).

Wo keine andere Zeitangabe vermerkt ist, geben die Informationen den Stand im Juni 2018 wieder.

## **II. Allgemeine Informationen über die Schweiz**

### **A. Geografische, historische, demografische, soziale, kulturelle, wirtschaftliche und rechtliche Merkmale**

#### **1. Geografie**

Die Schweiz, ein kleiner Staat im Herzen Europas, ist ein sehr vielfältiges Land. Geografisch zeichnet es sich durch landschaftliche Kontraste und Besonderheiten aus.

---

<sup>1</sup> Verschiedene Textstellen des Dokuments wurden aus Publikationen des Bundesamtes für Statistik, der Bundeskanzlei, des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten übernommen.

Diese natürliche Diversität spiegelt sich auch in einer reichen und kreativen kulturellen Heterogenität. Die daraus resultierenden ausgeprägten Unterschiede sind ein wesentliches Merkmal der schweizerischen Identität.

Die Schweizerische Eidgenossenschaft besteht aus 26 Kantonen und 2 223 Gemeinden<sup>2</sup>. Hauptstadt ist Bern. Die Nachbarländer der Schweiz sind Frankreich im Westen, Deutschland im Norden, Österreich und das Fürstentum Liechtenstein im Osten und Italien im Süden. Die Grenze zu diesen fünf Ländern umfasst insgesamt 1 882 km.

Das Gebiet der Schweiz erstreckt sich über eine Fläche von 41 285 km<sup>2</sup>. Die Schweiz besteht aus drei geografischen Grossregionen: den Alpen, dem Mittelland und dem Jura. Die Alpen bedecken 60 % des Territoriums und prägen die Identität der Schweiz seit jeher, obschon die wirtschaftliche Hauptaktivität im Mittelland konzentriert ist. In den alpinen Regionen leben lediglich 11 % der Bevölkerung. Zahlreiche Pässe in den Schweizer Alpen sind wichtige Übergänge. 48 Gipfel sind höher als 4 000 m. Der mit 4634 m höchste Gipfel, die Dufourspitze, befindet sich im Monte-Rosa-Massiv.

Die Siedlungs- und Infrastrukturflächen bedecken 7,5 % des Schweizer Territoriums, die Landwirtschaftsflächen 35,9 % und die Waldflächen 31,3 %. Mehr als 97% der zwischen 1985 und 2009 dazugekommenen Waldflächen befinden sich in den Alpenregionen. Ein überwiegender Teil der neuen Waldflächen ist auf alpinen Landwirtschaftsflächen gewachsen, deren Nutzung aufgegeben wurde. Die Schweizer Gletscher sind zwischen 1985 und 2009 um etwas mehr als 390 km<sup>2</sup> geschmolzen. Sie bedecken noch eine Fläche von 1 140 km<sup>2</sup>.

## 2. Geschichte

Die Institutionen und die politische Organisation der Schweiz sind zu einem grossen Teil das Erbe der 700-jährigen Geschichte. Die Regierungsformen haben sich eher durch Eingliederung und Überlagerung im Lauf der Gebietserweiterung entwickelt als

---

<sup>2</sup> Siehe Bundesamt für Statistik (BFS), [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Grundlagen und Erhebungen > Amtliches Gemeindeverzeichnis.

durch Umstürze, Revolutionen oder bewaffnete Eroberungen. Die Schweiz hat sich als Willensnation entwickelt. Anders als in den Nachbarstaaten ist nicht eine einzige Landessprache oder eine einheitliche kulturelle oder ethnische Tradition das Grundmerkmal der schweizerischen Identität. Die Identität gründet vielmehr auf den politischen Überzeugungen, welche die Schweizer Bevölkerung trotz ihren unterschiedlichen sprachlichen und kulturellen Traditionen teilt. Gemeinsame Nenner sind die Werte wie der Bundesstaat, die direkte Demokratie und die kulturelle und sprachliche Diversität. Der Begriff der Autonomie der Regionen zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der Eidgenossenschaft. Die Neutralität, welche die Schweiz seit dem 16. Jahrhundert wahrt, hat wesentlich zur Erhaltung des multikulturellen Zusammenhalts und zum Schutz des Landes vor Aggressionen durch fremde Mächte beigetragen.

Bis zur Französischen Revolution war die Schweiz ein Bündnis von Staaten (der Kantone), das ursprünglich der gemeinsamen Verteidigung der Unabhängigkeit vor den Gebietsansprüchen der Habsburger und später der Eroberung und Unterwerfung bestimmter Gebiete (Untertanengebiete) diente. Die Beziehungen zwischen den Kantonen waren damals nicht in einer Verfassung geregelt, sondern in Bündnisverträgen. Eine gemeinsame Politik der Eidgenossen entwickelte sich nur schrittweise, denn die politischen und konfessionellen Gräben waren zunächst nicht überwindbar.

Nach der Besetzung der Schweiz durch die Truppen des französischen Direktoriums im Jahr 1798 wurde eine helvetische Einheitsrepublik nach französischem Vorbild geschaffen. Die Vorrechte der herrschenden Orte gegenüber den Untertanengebieten wurden aufgehoben und die Glaubens- und Pressefreiheit gewährleistet. 1803 beendete Napoleon Bonaparte die Kämpfe zwischen den Föderalisten und den Zentralisten, indem er eine neue Verfassung, die sogenannte Mediationsakte, erliess, mit der die Schweiz wieder zu einem Staatenbund wurde. Die Befugnisse des Zentralstaats waren auf die Aussenpolitik und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung beschränkt, in allen anderen Bereichen blieben die Kantone souverän.

Am Wiener Kongress von 1815 wurden die Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz als wichtige Elemente für das Gleichgewicht in Europa anerkannt. Die Schweiz wurde wieder ein Bund von 22 weitgehend unabhängigen, durch einen Bundesvertrag

vereinten Kantonen. Damals wurden auch die noch heute bestehenden Landesgrenzen festgelegt.

Durch die französische Julirevolution von 1830 wurde auch in der Schweiz eine liberale Bewegung ausgelöst. In zwölf Kantonen setzten Volksbewegungen liberale Verfassungen durch, die sich auf die Grundsätze der Volkssouveränität und der repräsentativen Demokratie stützten. Diese neuen Verfassungen verstießen gegen den „Bundesvertrag“ von 1815 – eine Revision des Vertrags im Sinne einer Konsolidierung der Zentralmacht war damit nicht mehr zu vermeiden. Der entscheidende Schritt von einem Staatenbund zu einem Bundesstaat erfolgte mit der ersten Bundesverfassung von 1848, nachdem sich die liberalen Kantone in einem kurzen Bürgerkrieg (dem „Sonderbundskrieg“) gegenüber den katholisch-konservativen Kantonen durchgesetzt hatten. Inmitten der Monarchien der Restauration Europas entstand so ein Staat, der die progressiven republikanischen Ideen verkörperte. Der Bund erhielt durch die Verfassung namentlich in den Bereichen der Aussenpolitik, des Zoll-, Post- und Münzwesens sowie teilweise der Armee neue Kompetenzen. Gestützt auf den Grundsatz der Gewaltentrennung wurde damals die heutige staatsrechtliche Organisation eingeführt; mit dem parlamentarischen Zweikammersystem nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten sollte ein Gleichgewicht zwischen den zentralistischen und den föderalistischen Tendenzen geschaffen werden.

Die Schweizerische Bundesverfassung wurde in der Folge zwei Totalrevisionen unterzogen: Durch die erste im Jahr 1874 wurde die Zentralgewalt verstärkt und wurden die Rechte der Bürgerinnen und Bürger zulasten der Kantone ausgebaut. Die Totalrevision von 2000 diente einerseits dazu, den bisherigen Verfassungstext dem materiellen Verfassungsrecht anzupassen: die bestehenden Lücken im Verfassungstext sollten geschlossen, die Gliederung verbessert, die normative Dichte reduziert und die Sprache modernisiert werden (sog. „Nachführung“). Im Rahmen dieser Nachführung wurde erstmals auch ein umfassender Grundrechtskatalog im Text der Verfassung verankert (s.u. Kap. D1). Andererseits waren im Bereich der Justizbehörden und im Bereich der Volksrechte Neuerungen notwendig, um die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Staates mit Blick auf die Herausforderungen der Zukunft zu sichern und zu stärken. Ebenfalls im Jahr 2000 nahm die Schweizer Bevölkerung die bilateralen Verträge mit der Europäischen Union (EU) an. Zwei Jahre später stimmte sie für den Beitritt zur UNO.

Durch die in der Verfassung verankerte halbdirekte Demokratie (Volksinitiative, Referendum, Parlament) wird die Rolle der sprachlichen und politischen Minderheiten im Entscheidungsprozess gestärkt. Sie ist deshalb ein wesentliches Element für das friedliche Zusammenleben der verschiedenen Kulturen.

Im Lichte der historisch gewachsenen Delegation von Kompetenzen ist auch der Schweizerische Föderalismus zu betrachten. In die Zuständigkeit der Eidgenossenschaft fallen nur diejenigen Geschäfte, die ihr von der Verfassung ausdrücklich übertragen werden. Alle anderen Angelegenheiten obliegen der Autonomie der Kantone. In die Zuständigkeit der Gemeinden fallen Geschäfte, die ihnen vom Kanton oder vom Bund ausdrücklich übertragen werden.

### **3. Demografie<sup>3</sup>**

Die Schweiz hat 8,5 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner (Stand am 31.12.2017). 25,1 % sind ausländische Staatsangehörige (siehe Anhang 1 zu den Kennzahlen zur Bevölkerung). Die Schweiz ist ein mehrsprachiger Staat. Die vier Amtssprachen sind Deutsch, Französisch, Italienisch und zum Teil Rätoromanisch (siehe Art. 70 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999<sup>4</sup>, nachfolgend Bundesverfassung).

66,9 % der Schweizer Wohnbevölkerung sind christlichen Glaubens (2016). In vierzehn Kantonen ist der Grossteil der Bevölkerung katholisch, in drei Kantonen protestantisch und in drei Kantonen ohne Konfessionszugehörigkeit. In den anderen Kantonen ist das Verhältnis ziemlich ausgeglichen. Für die meisten Einwohnerinnen und Einwohner spielt die Religion im Alltag keine grosse Rolle, unabhängig davon, ob sie der christlichen, muslimischen oder jüdischen Glaubensgemeinschaft angehören. Der Anteil der konfessionslosen Personen beläuft sich auf 24,9 % (2016) und nimmt seit

---

<sup>3</sup> Zahlen siehe [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Bevölkerung.

<sup>4</sup> Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 101 ([www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrecht > Systematische Rechtssammlung > Suche).



Jahren zu. In diesem Sinne kann die Schweiz sowohl in sprachlich-kultureller als auch in religiöser Hinsicht als eigentliches „Land der Minderheiten“ bezeichnet werden.

#### **4. Soziale und kulturelle Merkmale**

##### *Kultur*

Grosse Vielfalt auf kleinem Raum: Die Schweizer Kulturlandschaft ist geprägt durch das Zusammenleben verschiedener Sprach- und Kulturgemeinschaften. Dies und die kleinteilige Topographie haben eine beachtliche kulturelle Vielfalt hervorgebracht. Architektur, Design, Kunst, Literatur, Film, Musik, Tanz, Theater und Brauchtum sind in der Schweiz reich entwickelt.

Die Schweizerische Eidgenossenschaft entstand durch den Zusammenschluss von 26 Kantonen mit je eigenem Rechtswesen, einer eigenen politischen, sprachlichen und religiösen Kultur und einem eigenständigen geschichtlichen Selbstverständnis. Deshalb ist der Respekt der kulturellen Vielfalt als konstitutives Prinzip des Schweizer Staatsverständnisses mehrfach in der Bundesverfassung verankert. Der Respekt der kulturellen Vielfalt prägt Politik und Verwaltung des Schweizer Bundesstaats und somit auch seine Kultur- und Sprachenpolitik. Die Kulturpolitik der Schweiz ist folglich föderativ, also dezentral strukturiert. Sie strebt keine Einheitlichkeit an, sondern fördert die Vielfalt. Sie schützt besonders die Minderheiten im Land und dient dem Zusammenhalt unter den vier Sprachregionen.

Innerhalb dieser vielfältigen Förderstrukturen folgt die Kulturförderung in der Schweiz dem Grundsatz der doppelten Subsidiarität. Dies bedeutet erstens, dass der Staat es primär dem privaten Sektor überlässt, die materiellen Voraussetzungen für das Gedeihen der Kultur zu schaffen. Die öffentliche Hand wird erst dann fördernd tätig, wenn die privaten Mittel nicht ausreichen. Zweitens schreibt dieses Prinzip dem Staat vor, seine Kulturförderung von unten nach oben zu gliedern: Zuerst steht das der Bevölkerung nächstgelegene Gemeinwesen in der Pflicht, also die Gemeinden und Städte. Erst danach und nur soweit nötig, kommen ergänzend die übergeordneten Gemeinwesen hinzu, also die Kantone oder der Bund. Dieser Grundsatz widerspiegelt sich in den Kulturausgaben der öffentlichen Hand, welche massgeblich von Städten und Kantonen getragen werden.

Im Jahr 2015 beispielsweise haben der Bund, die Kantone sowie die Städte und Gemeinden zusammen rund 2 883 Millionen Franken für die Kultur ausgegeben. Dies entspricht etwa 1,7 % der gesamten Ausgaben der öffentlichen Hand und etwa 0,44 % des Bruttoinlandprodukts. Gemäss dem Prinzip der Subsidiarität haben dabei die Städte und Gemeinden etwa 47,9 % der Ausgaben getragen, die Kantone etwa 41,6 % und der Bund etwa 10,5 %. Alle Staatsebenen zusammen finanzierten im Jahr 2015 die Kultur mit 348 Franken pro Einwohner/in, während beispielsweise die Staatsausgaben für die Bildung 4 376 Franken pro Einwohner/in, für den Verkehr 2 087 Franken pro Einwohner/in und für die Gesundheit 1 700 Franken pro Einwohner/in betragen.

Zusammenhalt und kulturelle Vielfalt in der Schweiz zu stärken und gleichzeitig der Bevölkerung den Zugang zur Kultur zu erleichtern, gehört zu den Kernzielen der Kulturpolitik des Bundes. Daneben will der Bundesrat den kulturellen Austausch fördern, günstige Rahmenbedingungen für Kulturschaffende und kulturelle Institutionen und Organisationen schaffen und das schweizerische Kulturschaffen im Ausland bekannt machen. Gleichzeitig führt er mit den Kantonen, Städten und Gemeinden einen nationalen Kulturdialog, um Informationsaustausch und Zusammenarbeit zu verbessern, parallele oder komplementäre Interessen der Partner zu verfolgen und das gegenseitige Verständnis und Vertrauen zu fördern.

Die institutionelle Zusammenarbeit der Schweiz mit dem Ausland im Kulturbereich erfolgt auf bilateraler und multilateraler Ebene. Auf bilateraler Ebene kooperiert die Schweiz mit Partnerländern in Bereichen wie Film und Kulturgütertransfer. Auf multinationaler Ebene engagiert sich die Schweiz im Rahmen der UNESCO und des Europarats. Das Netz der Schweizerschulen im Ausland leistet ebenfalls einen wichtigen Beitrag zum internationalen Kulturaustausch.

Die Mehrsprachigkeit ist ein prägendes Merkmal der Schweiz. Die Bundesverfassung bringt dies mit einem umfassenden sprachpolitischen Auftrag an Bund und Kantone klar zum Ausdruck (Art. 70 der Bundesverfassung<sup>5</sup>). Das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften

---

<sup>5</sup> SR 101

(Sprachengesetz<sup>6</sup>) konkretisiert diesen Auftrag zur Wahrung und Förderung des sprachlichen Reichtums und zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Die vier Landessprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch sind in der Bundesverfassung verankert: Jede dieser Sprachgruppen hat das Recht, in ihrer Sprache zu kommunizieren. Deutsch, Französisch und Italienisch sind die Amtssprachen des Bundes, das heisst, die Gesetze und offiziellen Dokumente der Eidgenossenschaft müssen in diesen drei Sprachen vorhanden sein. Rätoromanisch ist Amtssprache des Bundes im Verkehr mit Personen dieser Sprache. Etwa 64 % der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz im Alter von 15 Jahren und mehr verwendet regelmässig mehr als eine Sprache.<sup>7</sup> Neben den Landessprachen wird sehr häufig Englisch, Portugiesisch, Spanisch, Serbisch, Kroatisch und Albanisch gesprochen. Von den 26 Schweizer Kantonen sind 4 offiziell mehrsprachig: Bern (Deutsch und Französisch), Freiburg (Französisch und Deutsch), Wallis (Französisch und Deutsch) und Graubünden (Deutsch, Romanisch, Italienisch).

### *Bildung*

Das Bildungswesen ist vom Eintritt in die obligatorische Schule bis zur Tertiärstufe (Hochschulen und höhere Berufsbildung) eine Staatsaufgabe. Bund und Kantone teilen sich diese Aufgabe. Seit 2006 sorgen beide Partner gemeinsam, jeder in seinem Kompetenzbereich und auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Regelung, für die hohe Qualität und die Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz (Art. 61a der Bundesverfassung<sup>8</sup>). Im nachobligatorischen Bereich (allgemeinbildende Schulen, Berufsbildung, Hochschulen) haben sowohl die Kantone als auch der Bund je ihre Zuständigkeiten und tragen damit die Verantwortung für diese Bildungsstufen gemeinsam. In den meisten Kantonen ist es zudem obligatorisch, dass während ein oder zwei Jahren der Kindergarten besucht wird. Der Besuch der obligatorischen staatlichen

---

<sup>6</sup> SR 441.1

<sup>7</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Bevölkerung > Sprachen und Religionen > Sprachen

<sup>8</sup> SR 101

Schulen ist kostenlos. Die Kantone und ihre Gemeinden finanzieren 90 % der Bildungsausgaben der öffentlichen Hand.<sup>9</sup>

Die meisten Schülerinnen und Schüler absolvieren die obligatorische Schule in der öffentlichen Schule ihrer Wohngemeinde. Circa 5 % besuchen eine Privatschule (Stand März 2017). Die öffentliche Schule erfüllt eine wichtige Integrationsfunktion: Kinder mit sozial, sprachlich oder kulturell unterschiedlichem Hintergrund besuchen die gleiche Schule.

Rund zwei Drittel der Jugendlichen wechseln nach der obligatorischen Schule in eine Berufsausbildung, die Schule und Praxis verbindet (duale Berufslehre). Sie führt zu einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis oder einem eidgenössischen Berufsattest und kann auch mit einer Berufsmaturität abgeschlossen werden. Rund ein Drittel der Jugendlichen macht eine schulische Ausbildung (Fachmittelschule oder Gymnasium), die auf ein Studium an einer Hochschule (Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen, Universitäten, Eidgenössische Technische Hochschulen) vorbereitet.

Ca. 91 % der Jugendlichen erwerben einen Abschluss auf Sekundarstufe II. Dieser erlaubt es ihnen, direkt in einen Beruf einzusteigen, in eine höhere Fachschule zu wechseln oder – mit einer gymnasialen Maturität, einer Fachmaturität oder einer Berufsmaturität – ihre Ausbildung an einer Hochschule fortzusetzen. Insgesamt beträgt die Maturitätsquote über 38 % (Stand 2016). Das Maturitätszeugnis ist im Allgemeinen Voraussetzung für die Zulassung zum Studium an einer Schweizer Universität.

Zur Tertiärstufe gehören die Hochschulen (Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen, Universitäten, Eidgenössische Technische Hochschulen) und als zweites wichtiges Standbein die höhere Berufsbildung. Die höhere Berufsbildung richtet sich an erfahrene Berufsleute und ermöglicht diesen eine Spezialisierung oder Weiterqualifikation. Dazu gehören Ausbildungen an höheren Fachschulen oder das Absolvieren einer eidgenössisch reglementierten Prüfung (Berufsprüfung und höhere Fachprüfung). Die Abschlussquote auf der Tertiärstufe (25–64-Jährige) beträgt 42 % (Stand 2017).

---

<sup>9</sup> [www.edk.ch](http://www.edk.ch) > Bildungssystem Schweiz (Stand 10.8.2015).

Im Übrigen ist die berufliche Weiterbildung (nicht formeller Art, wie Kurse, Seminare etc.) auf jedem Bildungsniveau die Regel; sie bildet Teil des lebenslangen Lernens.

### *Armut<sup>10</sup>*

Zur Messung der absoluten Armut in der Schweiz wird eine Armutsgrenze in Höhe des sozialen Existenzminimums verwendet. Als arm gelten demnach Personen, die nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um die für ein gesellschaftlich integriertes Leben notwendigen Güter und Dienstleistungen zu erwerben.

Im Jahr 2016 betrug die Armutsgrenze durchschnittlich 2 247 Franken pro Monat für eine Einzelperson und 3 981 Franken pro Monat für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern.

Im Jahr 2016 waren 7,5 % der ständigen Wohnbevölkerung in Privathaushalten von Einkommensarmut betroffen. Dies entspricht rund 615 000 Personen. Für 5,3 % der Bevölkerung ziehen die finanziellen Schwierigkeiten materielle Entbehrungen nach sich: Diese Personen hatten keinen Zugang zu gewissen Gütern des täglichen Gebrauchs oder konnten die minimalen Existenzbedingungen nicht sicherstellen. Besondere Risikogruppen sind Alleinerziehende, alleinlebende Personen, Personen ohne nachobligatorische Bildung, Nichterwerbstätige sowie Personen in Haushalten mit geringer Arbeitsmarktpartizipation.

### *Sozialversicherungs- und Gesundheitssystem*

Das schweizerische Sozialversicherungssystem wird in fünf Bereiche unterteilt: (1) die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (sog. Dreisäulenprinzip), (2) den Schutz vor Folgen von Krankheit und Unfall, (3) den Erwerbsersatz für Zivil- und Militärdienstleistende und bei Mutterschaft, (4) die Arbeitslosenversicherung und (5) die Familienzulagen.

---

<sup>10</sup> Zahlen siehe [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Soziale Situation, Wohlbefinden und Armut > Armut und materielle Entbehrung.

(1) Die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge setzt sich aus drei Säulen zusammen. Die „erste Säule“ bildet die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und die Invalidenversicherung (IV). Sie ist obligatorisch und universell. Sie wird im Wesentlichen durch Beiträge der Versicherten sowie durch eine Beteiligung der öffentlichen Hand finanziert. Diese Versicherung ist obligatorisch. Die „zweite Säule“ bildet die berufliche Vorsorge. Sie ist für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab einem gesetzlich festgelegten Jahreseinkommen obligatorisch. Die private Vorsorge als „dritte Säule“ ist freiwillig; es handelt sich hierbei um eine individuelle Vorsorge.

(2) Alle in der Schweiz wohnhaften Personen sind krankenversicherungspflichtig. Die Versicherten sind in der Wahl ihres Krankenversicherers frei. In der Grundversicherung können Erwachsene einen Selbstbehalt zwischen 300 und 2 500 Franken jährlich wählen. Je tiefer der Selbstbehalt ist, desto höher sind die zu leistenden Prämien und umgekehrt. Zusätzlich zur obligatorischen Grundversicherung werden zahlreiche Zusatzversicherungen angeboten, die dem Privatrecht unterstehen. Die Grundversicherung verhilft allen Versicherten zu einer guten medizinischen Versorgung bei Krankheit. Bei Unfall stellt sie die medizinische Behandlung sicher, falls eine solche nicht von der Unfallversicherung abgedeckt wird. Die obligatorische Unfallversicherung versichert alle in der Schweiz tätigen Arbeitnehmenden gegen Berufsunfälle und Nichtberufsunfälle sowie Berufskrankheiten. Sie umfasst die Behandlungskosten, die Zahlung von Taggeldern sowie Invaliden- und Hinterbliebenenrenten. Mit ihren Leistungen hilft sie, den Schaden wiedergutzumachen, der bezüglich Gesundheit und Erwerbstätigkeit entsteht, wenn die Versicherten verunfallen oder beruflich erkranken.

(3) Die Leistungen aus der Erwerbsersatzordnung (EO) decken den Verdienstaussfall bei Militär-, Zivil- und Zivilschutzdienst. Seit dem 1. Juli 2005 umfasst die EO auch Mutterschaftsentschädigungen für erwerbstätige Frauen. Diese Leistungen decken 80 % des Verdienstaussfalls während vierzehn Wochen nach der Geburt des Kindes.

(4) Die Arbeitslosenversicherung für Arbeitnehmende gewährt eine Entschädigung in der Höhe von 70 oder 80 % des zuletzt erzielten Arbeitseinkommens. Je nach Alter der Versicherten, Unterhaltspflichten und Dauer der Beitragszahlungen besteht Anspruch auf 90 bis 520 Tagesentschädigungen. Voraussetzung ist grundsätzlich eine

Mindestbeitragsleistung während zwölf Monaten im Verlauf von zwei Jahren vor der Arbeitslosigkeit.

(5) Die Familienzulagen umfassen Kinderzulagen von mindestens 200 Franken monatlich für Kinder bis zu 16 Jahren und Ausbildungszulagen von mindestens 250 Franken für Kinder zwischen 16 und 25 Jahren in Ausbildung. Die Kantone können höhere Ansätze vorsehen. Anspruch auf Familienzulagen haben die Arbeitnehmenden, die Selbstständigerwerbenden sowie die Nichterwerbstätigen mit finanziellen Ressourcen bis zu einem bestimmten Schwellenwert.

## 5. Wirtschaftliche Merkmale

### *Arbeit*

Der Schweizer Arbeitsmarkt ist bekannt für seine hohe Stabilität. Die Gesamtarbeitsverträge zwischen den Arbeitnehmerorganisationen und den Arbeitgebern regeln die Arbeitsbedingungen zahlreicher Branchen. Streiks sind selten, und im internationalen Vergleich gilt der Schweizer Arbeitsmarkt als flexibel. Im Jahr 2018 (2. Quartal) betrug die Arbeitslosenquote gemäss der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) 4,6 %. Die Jugendarbeitslosigkeit (15–24-Jährige) lag bei 6,4 %, diejenige der 25–49-Jährigen bei 4,9 % und diejenige der 50–64-Jährigen bei 3,9 %. Im 2. Quartal 2018 war die Arbeitslosenquote bei den Frauen höher als bei den Männern (5,2 % bzw. 4,1 %). Markante Unterschiede gab es zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung (3,1 % bzw. 8,8 %).<sup>11</sup>

Der Medianlohn beträgt für die gesamte Wirtschaft 6 502 Franken brutto pro Monat (2016).<sup>12</sup> Es gibt jedoch grosse Unterschiede von Branche zu Branche. Trotz den Anstrengungen des Gesetzgebers bestehen weiterhin Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen (s.u. Kap. IV., A)

### *Wirtschaftsdaten*

---

<sup>11</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Arbeit und Erwerb > Erwerbslosenstatistik gemäss ILO (ELS-ILO)

<sup>12</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Arbeit und Erwerb > Löhne, Erwerbseinkommen und Arbeitskosten

Die Schweizer Wirtschaft ist stark vom Aussenhandel abhängig. Laut der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung belief sich 2017 der Gesamtexport (Güter und Dienstleistungen) auf 433,963 Milliarden Franken. Demgegenüber betragen die gesamten Importe 362,356 Milliarden Franken.<sup>13</sup> Die Handelsbilanz des Landes wies damit einen Überschuss aus. Im Schweizer Aussenhandel nehmen die Dienstleistungen (Banken, Versicherungen, Tourismus) eine bedeutende Stellung ein.

Mit ihrem Brutto-Inlandprodukt (BIP) pro Einwohner steht die Schweiz weltweit an neunter Stelle. 2017 betrug es 79 194 Schweizer Franken (provisorische Daten).<sup>14</sup> Zwischen 2000 und 2017 stieg das BIP der Schweiz volumenmässig im Mittel um 1,8 %.

## 6. Kriminalitätsstatistik und Merkmale des Justizsystems

### *Kriminalität*

Die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)<sup>15</sup> wurde 2009 revidiert. Seither beteiligen sich alle Kantonspolizeien daran und erfassen die der Polizei verzeigten Delikte detailliert und gemäss einheitlichen Zählungs-, Codierungs-, Erfassungs- und Auswertungsprinzipien. Im Jahr 2017 wurden gesamthaft 439 001 Straftaten gegen das Strafgesetzbuch (StGB)<sup>16</sup>, 80 074 gegen das Betäubungsmittelgesetz (BetmG)<sup>17</sup> und 38 054 gegen das Ausländergesetz (AuG)<sup>18</sup> an die polizeiliche Kriminalstatistik übermittelt. Die Anzahl der verzeigten Straftaten ist gegenüber 2016 für das StGB zurückgegangen. Es wurde sogar erneut der tiefste Wert seit der Revision der Statistik

---

<sup>13</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Volkswirtschaft > Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung > Bruttoinlandprodukt

<sup>14</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Querschnittsthemen > Wohlfahrtsmessung > Alle Indikatoren > Wirtschaft > Reales BIP pro Kopf

<sup>15</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) >> Statistiken > Kriminalität und Strafrecht > Polizei

<sup>16</sup> SR 311

<sup>17</sup> SR 812.121

<sup>18</sup> SR 142.20



im Jahr 2009 verzeichnet. Derselbe Rückgang ist auch für das BetmG und das AuG zu beobachten.

Um eine Gewichtung der verschiedenen Gewaltstraftaten zu ermöglichen, wird eine vereinfachende Kategorisierung nach schwerer und minderschwerer Gewalt vorgenommen. Der Anteil schwerer Gewaltstraftaten lag 2017 bei 3,5 %. Das entspricht in absoluten Zahlen 454 Delikten. Darunter fallen Tötungsdelikte (45 vollendet/191 versucht), schwere Körperverletzung (586), Vergewaltigung (619) und Raub nach Art. 140 Abs. 4 StGB (10). Berechnet man die Zahl der Tötungsdelikte (inkl. versuchte Tötungen) pro 100 000 Einwohner, ergibt sich eine Häufigkeit von 2,78. Die Tötungsdelikte (inkl. versuchte Tötungen) wurden zu 18,8 % mit einer Schusswaffe und zu 44,5 % mit einer Schneid- oder Stichwaffe verübt. Die Zahl der mit einer Schusswaffe verübten Tötungsdelikte (inkl. versuchte Tötungen) liegt mit 43 Straftaten beim Mittel der letzten Jahre. Bei den schweren Körperverletzungen überwog die reine Körpergewalt (54,6 %).

Im Jahr 2017 wurden 6 957 Straftaten gegen die sexuelle Integrität registriert. Im Vergleich zum Vorjahr war die Zahl der Anzeigen in diesem Bereich rückläufig (– 372 Straftaten, – 5,1 %). Dies ist auf den Rückgang der registrierten Straftaten der rechtswidrigen Ausübung der Prostitution (– 298 Straftaten, – 22,2 %), der Delikte im Zusammenhang mit sexuellen Handlungen an Kindern (– 176 Straftaten, – 14,3 %) und des Exhibitionismus (– 87 Straftaten, – 15,9 %) zurückzuführen. Eine Zunahme ist bei den Vergewaltigungen (+ 31 Straftaten, + 5,3 %) und der Pornographie (+ 218 Straftaten, + 17 %) zu verzeichnen.

Im Jahr 2017 lag die Aufklärungsquote bei den Tötungsdelikten (inkl. versuchte Tötungen) bei 95,3 %. Bei den übrigen Straftatbeständen des Strafgesetzbuchs variieren die Aufklärungsquoten stark, was einerseits mit der Schwerpunktsetzung der polizeilichen Tätigkeit und andererseits mit den Umständen zusammenhängt, unter denen die Straftaten begangen worden sind. So ist die Aufklärungsquote bei den Straftaten gegen Leib und Leben oder gegen die sexuelle Integrität mit 87,1 % resp. 84,7 % hoch, weil das Opfer die beschuldigte Person oftmals kennt. Die Aufklärungsquote wird bei den Vermögensstraftaten durch die hohe Zahl der Diebstähle und Sachbeschädigungen nach unten gedrückt, im Jahr 2017 betrug sie 22,1 %. Ohne

diese beiden Straftatbestände lag die Aufklärungsquote der Vermögensstraftaten bei 53,1 %.

### *Merkmale des Justizsystems*

In der Schweiz liegt die Polizeihochheit bei den Kantonen. Sie sind für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und für die Strafverfolgung verantwortlich. Einige Kantone haben einen Teil ihrer polizeilichen Aufgaben an Städte und Gemeinden delegiert. Im Jahr 2018 gab es in der Schweiz 221 Polizeikräfte pro 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner.<sup>19</sup>

Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ist die Polizei an die Rechtsordnung gebunden; sie hat insbesondere das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu beachten. Neben ethischen Themen wie Menschenbild, Menschenwürde, Gleichheit, Neutralität umfasst die Prüfung im Rahmen der Grundausbildung auch Themen wie die Europäische Menschenrechtskonvention<sup>20</sup> oder den von der UNO verabschiedeten Verhaltenskodex für die rechtsanwendenden Behörden. Die Grundausbildung soll die Polizistinnen und Polizisten befähigen, in ihrer Tätigkeit die Menschenwürde und die Rechte der Personen, wie sie in der Verfassung, der Konvention und den Gesetzen verankert sind, zu achten. Seit 2012 publiziert das Schweizerische Polizeiinstitut (*Institut suisse de police, ISP*) eine überarbeitete Version einer der Ausbildung dienenden Publikation, welche sich mit den Menschenrechten und der Berufsethik befasst; für die Neubearbeitung konnten die Autoren die Hilfe des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) in Anspruch nehmen. Im Übrigen bildet die Verhütung von „*racial profiling*“ (Profilierung aufgrund von Rassenzugehörigkeit) für die Kommandanten der Polizeicorps ein immer wieder aufgegriffenes Thema, das im Rahmen der Ausbildung behandelt wird.

Während der Bund für die Strafgesetzgebung zuständig ist, sind die Kantone für den Vollzug der Strafen und Massnahmen verantwortlich. Sie haben sich in drei Konkordaten organisiert, die in ihrem jeweiligen Gebiet für einen gewissen Grad an

---

<sup>19</sup> [www.kkpk.ch](http://www.kkpk.ch) > Aktuell > Facts & figures

<sup>20</sup> SR 0.101

Harmonisierung, gemeinsamer Steuerung und einen gebündelten Einsatz der Mittel sorgen.

Das Schweizerische Strafgesetzbuch sieht drei Arten von Strafen bei Verbrechen oder Vergehen vor: Freiheitsstrafe, Geldstrafe und gemeinnützige Arbeit. Jede dieser Strafen kann für eine bestimmte Frist bedingt oder teilbedingt ausgesprochen werden. Bewährt sich die verurteilte Person bis zum Ablauf der Probezeit, so muss die Strafe oder der bedingte Teil der ausgefallten Strafe nicht mehr vollzogen werden. Das Schweizerische Strafgesetzbuch kennt darüber hinaus therapeutische Massnahmen, die Verwahrung und andere Massnahmen.

Die Dauer der Freiheitsstrafe beträgt in der Regel mindestens sechs Monate; die Höchstdauer beträgt zwanzig Jahre. Wo es das Gesetz ausdrücklich bestimmt, dauert die Freiheitsstrafe lebenslänglich. Das Gericht kann eine vollziehbare Freiheitsstrafe von weniger als sechs Monaten nur dann anordnen, wenn die Voraussetzungen für eine bedingte Strafe nicht gegeben sind und zu erwarten ist, dass eine Geldstrafe oder gemeinnützige Arbeit nicht vollzogen werden kann. Freiheitsstrafen bis höchstens 24 Monaten kann das Gericht auch bedingt aussprechen, Freiheitsstrafen von mindestens einem Jahr bis höchstens drei Jahren auch teilbedingt.

Die Todesstrafe in Friedenszeiten wurde in der Schweiz 1942 und jene in Kriegszeiten 1992 abgeschafft.

Im September 2017 waren 6 863 verurteilte Erwachsene im Straf- und Massnahmenvollzug inhaftiert. 54 % befanden sich im Vollzug einer Strafe oder Massnahme, 24 % in Untersuchungshaft und 15 % im vorzeitigen Strafvollzug. 4 % (257 Personen) waren im Rahmen von Zwangsmassnahmen gestützt auf das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer inhaftiert; dabei handelt es sich um die tiefste Zahl seit 1999.<sup>21</sup>

Im November 2017 belief sich die Zahl der Einrichtungen des Freiheitsentzugs auf 111, gab es 7 528 Haftplätze und waren 6 863 Personen inhaftiert, d. h. 81 pro 100 000 der ständigen Wohnbevölkerung. Diese Daten werden im Katalog der

---

<sup>21</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Kriminalität und Strafrecht > Justizvollzug

Justizvollzugseinrichtungen aktualisiert und zugänglich gemacht, der Informationen zu sämtlichen Einrichtungen des Freiheitsentzugs in der Schweiz enthält.<sup>22</sup>

Am Stichtag 2016 waren von den 3 737 verurteilten Gefängnisinsassen 7 % wegen eines Tötungsdelikts inhaftiert, 4 % wegen Vergewaltigung und 8 % wegen Raub. Mit 21 bzw. 23 % stellten die Insassen mit Drogendelikten und Diebstahl die grössten Populationen. 2016 verstarben 17 Personen in den Justizvollzugseinrichtungen, davon 5 durch Suizid.<sup>23</sup>

## **B. Verfassungsmässige, politische und rechtliche Ordnung**

### **1. Föderalismus: Der Bund und die Kantone**

Der Föderalismus ist aufgrund der Geschichte und der kulturellen Diversität der Schweiz ein unverzichtbarer Bestandteil des schweizerischen Staatswesens. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Einheit des Staates nicht ohne die Wahrung der Diversität seiner Teile gewährleistet werden kann.

Das Typische am Schweizer Föderalismus ist die Souveränität jedes einzelnen Kantons. So folgt die Gewaltenteilung zwischen dem Zentralstaat und den Kantonen dem Grundsatz der Subsidiarität: Der Bund ist überall dort zuständig, wo ihn die Verfassung dazu ermächtigt. Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 der Bundesverfassung<sup>24</sup>). Daher bleibt der Schweizerische Föderalismus ein dynamischer Delegationsprozess, welcher stets neu verhandelt wird.

---

<sup>22</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Kriminalität und Strafrecht > Justizvollzug > Justizvollzugseinrichtungen

<sup>23</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Kriminalität und Strafrecht > Justizvollzug > Unterbringung, Vollzugaufenthalt

<sup>24</sup> SR 101

Mit dem Wandel zu einem Bundesstaat ist die Zentralmacht zu einer ständigen Institution mit immer mehr Aufgaben geworden. Dadurch ist auch die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen komplexer geworden. So liegen bestimmte Bereiche allgemein oder gar ausschliesslich in der Zuständigkeit des Bundes. Zu nennen sind etwa die Aussenpolitik, das Zollwesen, die Währungspolitik, die Post- und Telekommunikationsdienste, die Armee sowie die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Atomenergie, des Tierschutzes, des Transportwesens (Eisen- und Seilbahnen, Schiff-, Luft- und Raumfahrt) und der Metrologie. Für andere Bereiche wie das Kirchenwesen, die Polizei oder die Sozialhilfe sind die Kantone zuständig.

Auf anderen Gebieten ist die Kompetenzverteilung weniger klar; es können nebeneinander rechtliche Normen des Bundes und der Kantone bestehen. Oft hat der Bund die Rechtsetzungsbefugnis und obliegt den Kantonen der Vollzug des Rechts. So verhält es sich beispielsweise mit dem Zivil-, dem Straf-, dem Sozialversicherungs- und dem Strassenverkehrsrecht. Es kann aber auch die Gesetzgebungskompetenz selbst aufgeteilt sein, wie dies z. B. bei den Steuern, der Krankenversicherung und der Bildung der Fall ist.

Aufgrund dieser föderalistischen Kompetenzverteilung hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Berufsbildung, wohingegen ausschliesslich die Kantone für die Schulbildung zuständig sind. Das führt zu grossen kantonalen Unterschieden auf dem Gebiet des Schulwesens (z. B. Lehrplan, Anzahl Schülerinnen und Schüler pro Klasse, Regelung der Ferien, Stundenpläne usw.). Am 21. Mai 2006 hat das Schweizer Stimmvolk die revidierten Bildungsartikel in der Bundesverfassung angenommen. Seither sind die Bildungsverantwortlichen durch die Verfassung verpflichtet, wichtige Eckwerte im Bildungsbereich gesamtschweizerisch zu harmonisieren.

Angesichts dieser besonderen Ausprägung ihrer Rechtsordnung setzt die Schweiz bei der Umsetzung der menschenrechtlichen Vorgaben auf eine gemeinsam von Bund, Kantonen und Gemeinden getragene, langfristige Strategie. Darin werden 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. Das ist ein komplexes

Unterfangen, erlaubt aber eine Umsetzung, die Bestand hat und die den unterschiedlichen staatlichen Ebenen angepasst ist.

## **2. Kantone und Gemeinden**

Die kleinste politische Einheit des Bundesstaats ist die Gemeinde. In der Schweiz gibt es rund 2 223 Gemeinden (1.1.2018) sehr unterschiedlicher Grösse. Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet (Art. 50 der Bundesverfassung<sup>25</sup>). Am deutlichsten zeigt sich die Autonomie der Gemeinden in der Steuerhoheit.

Die Gemeinden sind nicht einheitlich organisiert: In vielen Gemeinden wird die Macht noch durch eine Gemeindeversammlung ausgeübt, an der alle stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner teilnehmen können, in grösseren Gemeinden wurde ein Parlament geschaffen. Die Exekutive besteht aus dem Gemeinderat, einer Kollegialbehörde, die in den meisten Fällen direkt vom Volk gewählt wird.

Die Bevölkerung nimmt aktiv am Gemeindeleben teil. Für die Schweizer Demokratie ist charakteristisch, dass das politische, soziale und kulturelle Leben auf lokaler Ebene ausgesprochen dynamisch ist. Die lokale Demokratie ist geprägt durch die politischen Parteien und die Vereine, die Kulturanlässe, Festivals, Ausstellungen und Konzerte sowie die zahlreichen Bibliotheken und Museen.

Aufgrund von Gemeindefusionen gibt es seit mehreren Jahren immer weniger Gemeinden. Diese Entwicklung trägt häufig der Notwendigkeit von Rationalisierung und Einsparungen Rechnung.

In der Staatshierarchie zwischen den Gemeinden (unterste Stufe) und dem Bund (oberste Stufe) befinden sich die Kantone. Sie sind gewissermassen das Bindeglied der politischen Struktur des Landes.

Die Schweiz besteht aus 26 Kantonen. Der jüngste Kanton wurde 1978 geschaffen. Volk und Stände haben sich durch eine Verfassungsänderung für die Schaffung des Kantons Jura ausgesprochen, dessen Gebiet bis dahin dem Kanton Bern unterstellt war.

---

<sup>25</sup> SR 101

Jeder Kanton hat eine eigene Verfassung und eine eigene Gesetzgebung. Die gesetzgebende Gewalt wird von einem Einkammerparlament ausgeübt, das meist nach dem Proporzwahlverfahren gewählt wird. Die vollziehende und verwaltende Gewalt werden durch einen „Staatsrat“ oder „Regierungsrat“ ausgeübt, der vom Volk für eine bestimmte Zeit gewählt wird und wie der Bundesrat organisiert ist: Die Präsidentin oder der Präsident wechselt grundsätzlich jedes Jahr und es gilt das Kollegialitätsprinzip. In den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Glarus allerdings werden die Kantonsrichterinnen und -richter sowie die Regierung bzw. die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident (Glarus) wie bei Abstimmungen über kantonale Vorlagen in Bürgerversammlungen, den sogenannten *Landsgemeinden*, durch Handerheben gewählt.

Auf kantonaler Ebene haben die Frauen das Stimmrecht zwischen 1959 und 1990 erhalten (auf Bundesebene 1971). Im Februar 2018 betrug der Frauenanteil in den Kantonsparlamenten 27,2 % und in den Kantonsregierungen 24 %.<sup>26</sup> 1983 wurde zum ersten Mal eine Frau in eine Kantonsregierung gewählt (1984 die erste Frau in den Bundesrat).

Die Kantone sind in der Gerichtsorganisation souverän. In der Regel steht zuoberst des Systems ein oberstes Gericht („Kantonsgericht“ oder „Obergericht“), das als zivil- und strafrechtliche Rekursinstanz amtiert. Jeder Kanton hat zudem ein Verwaltungsgericht eingerichtet. Mehrere Kantone haben dieses in die Gerichte zweiter Instanz integriert.

In den Kantonen verfügen die Bürgerinnen und Bürger über umfassendere politische Rechte als auf Bundesebene. Die Regierung wird direkt vom Volk gewählt, und in bestimmten Kantonen besteht nebst der Verfassungsinitiative, der auf Stufe Bund einzig möglichen Initiative, das Recht der Gesetzesinitiative, mit der eine bestimmte Anzahl Bürgerinnen und Bürger dem Volk ein neues Gesetz oder eine Änderung eines geltenden Gesetzes vorschlagen kann. Auf kantonaler Ebene gibt es ausserdem das fakultative oder das obligatorische Referendum (z. B. Finanz- oder Verwaltungsreferendum).

Anders als auf Bundesebene können an kantonalen bzw. kommunalen Abstimmungen auch Ausländerinnen und Ausländer teilnehmen und verfügen über das passive

---

<sup>26</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Politik > Wahlen > Frauen und Wahlen

Wahlrecht, wenn dies im kantonalen Recht vorgesehen ist. In den Kantonen Jura und Neuenburg wird den Ausländerinnen und Ausländern auf kantonaler Ebene das Stimmrecht gewährt, nicht jedoch das passive Wahlrecht. Vier Kantone gewähren den Ausländerinnen und Ausländern unter bestimmten Voraussetzungen das Stimmrecht und das passive Wahlrecht auf Gemeindeebene: Freiburg, Jura, Neuenburg und Waadt. Der Kanton Genf gewährt den Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht auf Gemeindeebene, aber nicht das passive Wahlrecht. Drei Deutschschweizer Kantone erlauben ihren Gemeinden die Einführung des Stimmrechts für die Ausländerinnen und Ausländer: Basel-Stadt, Graubünden und Appenzell Ausserrhoden.

### **3. Organisation der Gewalten auf Bundesebene**

#### *Die Exekutive: Der Bundesrat*

Der Bundesrat ist ein aus sieben gleichrangigen Mitgliedern bestehendes Regierungskollegium. Jedes Bundesratsmitglied wird vom Schweizer Parlament für vier Jahre gewählt. Die Mitglieder sind unbegrenzt wiederwählbar. In der Praxis werden die Bundesrätinnen und Bundesräte in der Regel wiedergewählt. Dadurch ist die Kontinuität und Stabilität der schweizerischen Politik gewährleistet. Während der Legislatur kann weder der Gesamtbundesrat noch eines seiner Mitglieder vom Parlament abgesetzt werden. Dieser Grundsatz kommt in der Maxime „*Le Conseil fédéral se soumet, mais ne se démet pas*“ (Der Bundesrat fügt sich, aber er wird nicht abgesetzt) zum Ausdruck.

Alljährlich wählt die Vereinigte Bundesversammlung (deren Kammern zusammen tagen) eines der sieben Mitglieder des Bundesrates zur Präsidentin oder zum Präsidenten. Diese oder dieser ist *primus inter pares* und verfügt über keine Vorrechte. Ihr oder ihm obliegt es in erster Linie, die Sitzungen der Regierung zu leiten und Repräsentationspflichten zu übernehmen.

Jedes Mitglied des Bundesrates steht einem Departement (Ministerium) vor, dessen Interessen es im Regierungskollegium vertritt. Der Bundesrat ist ein kollegiales Organ und trifft seine Entscheidungen im Konsens oder mit einfacher Mehrheit. Jedes Regierungsmitglied übernimmt die Verantwortung für die gemeinsam getroffenen Entscheidungen.



Die Zusammensetzung des Bundesrates ist Ausdruck eines austarierten sprachlichen, regionalen und politischen Gleichgewichts. Traditionsgemäss ist die lateinische (französisch- und italienischsprachige) Minderheit immer mindestens durch zwei Personen und sind die grossen Kantone (Zürich, Bern und die Waadt) grundsätzlich im Bundesrat vertreten. Zwischen 1959 und 2003 gewährleistete ein allgemein „Zauberformel“ genannter politischer Kompromiss die ständige Vertretung der vier wichtigsten politischen Parteien des Landes, d. h. der freisinnig-demokratischen, der christlich-demokratischen und der sozialdemokratischen Partei (jede hatte zwei Vertreterinnen oder Vertreter) sowie der Schweizerischen Volkspartei (eine Vertreterin oder ein Vertreter). Nach den eidgenössischen Wahlen vom 19. Oktober 2003 wurde die Sitzverteilung unter den Parteien von der Bundesversammlung angepasst. Die Schweizerische Volkspartei, die in den Parlamentswahlen von 1999 zur stärksten politischen Kraft der Schweiz geworden war, erhielt zwei Sitze im Bundesrat. Die Diskussionen über die Zusammensetzung der Bundesregierung, oder genauer gesagt über die Parteien, die darin vertreten sein sollen, dauern seit dem Ende der Zauberformel an.

Der Bundesrat übt die traditionellen Funktionen der Exekutive aus (Art. 174 und 180 ff. der Bundesverfassung<sup>27</sup>): Er ist für die politische Führung und die Entwicklung des Landes verantwortlich, er wacht über die öffentliche Ordnung und die äussere und innere Sicherheit. Er sorgt für die Einhaltung und Anwendung der Bundesverfassung, der Gesetzgebung und der Urteile des Bundesgerichts und ergreift nötigenfalls die entsprechenden Massnahmen. In einigen wenigen Bereichen, die das Gesetz nicht der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts unterstellt, ist der Bundesrat die höchste Rekursinstanz. Schliesslich bildet der Bundesrat als Gesamtkollegium das Staatsoberhaupt, er vertritt die Schweiz im Ausland und wahrt die Interessen des Bundes. Er ratifiziert auch die von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge. Nach Artikel 166 Absatz 2 der Bundesverfassung<sup>28</sup> genehmigt diese die völkerrechtlichen Verträge; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist. In diese Kategorie fallen nach Artikel 7a Absatz 2 des Regierungs- und

---

<sup>27</sup> SR 101

<sup>28</sup> SR 101

Verwaltungsorganisationsgesetzes<sup>29</sup> völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite.

### *Die Legislative: Die Bundesversammlung und das Volk*

Das Zweikammersystem ist eine direkte Folge des Föderalismus. Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten, d. h. aus zwei Abgeordneten pro Kanton (die Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Obwalden, Nidwalden, Baselland und Baselland haben nur je einen Sitz), und zwar unabhängig von der Einwohnerzahl und der Fläche des Kantons. Der Nationalrat besteht aus 200 Abgeordneten des Volkes, deren Sitze unter die Kantone im Verhältnis zur Zahl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner verteilt werden. Die Art der Wahl der Ständerätinnen und Ständeräte ist Sache der Kantone (sie haben sich im Allgemeinen für das Majorzsystem entschieden), die Mitglieder des Nationalrates werden einheitlich nach dem Proporzsystem gewählt.

Der Frauenanteil ist in den eidgenössischen Räten seit 1971 – dem Jahr, seit dem Frauen auch in der Schweiz das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht ausüben – mehr oder weniger kontinuierlich gestiegen. Gegenwärtig beträgt er im Nationalrat 32 % und im Ständerat rund 15 % (Oktober 2015).<sup>30</sup>

In der Legislatur 2015 – 2019 sind im Nationalrat zwölf Parteien vertreten. Sechs davon sind auch im Ständerat, vier im Bundesrat.

Eine Legislatur dauert vier Jahre. Die beiden Kammern versammeln sich viermal pro Jahr zu ordentlichen Sessionen. Beide Kammern sind gleichberechtigt. Sie müssen bei jeder Vorlage über denselben Wortlaut abstimmen, damit diese als angenommen gelten. Liegen nach der Beratung einer Vorlage zwischen den beiden Kammern Differenzen vor, so findet eine sogenannte Differenzbereinigung statt. Die Kammern überweisen sich die Vorlage jeweils, bis die bestehenden Differenzen bereinigt sind. Wenn nach insgesamt je drei Beratungen weiterhin Differenzen bestehen, treten die betreffenden Kommissionen der beiden Kammern zu einer Einigungskonferenz zusammen. Kann auch dann kein Konsens erzielt werden, gilt die Vorlage als abgelehnt.

---

<sup>29</sup> SR 172.010

<sup>30</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Politik > Wahlen > Frauen und Wahlen

Die Vereinigte Bundesversammlung wählt in einer gemeinsamen Sitzung die Mitglieder des Bundesrates, die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten, die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler, die Bundesrichterinnen und -richter sowie den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin und die entsprechenden Stellvertreterinnen und Stellvertreter und im Kriegsfall einen General, den Oberbefehlshaber der Armee. Nationalrat und Ständerat verhandeln zudem gemeinsam als Vereinigte Bundesversammlung, um Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden zu entscheiden und Begnadigungen auszusprechen (Art. 157 der Bundesverfassung<sup>31</sup>).

Das Datum des Inkrafttretens eines Erlasses wird in der Regel in den Schlussabstimmungen der beiden Räte festgelegt. Sie können den Entscheid auch dem Bundesrat übertragen. Es muss jedoch eine Referendumsfrist von 100 Tagen eingehalten werden, gerechnet vom Zeitpunkt der Veröffentlichung des Erlasses im Bundesblatt an. Dieses Recht auf ein fakultatives Referendum ist seit 1874 in der Bundesverfassung verankert. Wenn innerhalb der 100 Tage 50 000 gültige Unterschriften von Stimmberechtigten gesammelt werden, die verlangen, dass dem Volk die neuen Bestimmungen unterbreitet werden, so müssen diese dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden und können nur dann in Kraft treten, wenn die Mehrheit der an der Wahl beteiligten Bürgerinnen und Bürger ihnen zustimmen. Auch acht Kantone können ein Referendum fordern (Art. 141 der Bundesverfassung<sup>32</sup>). Ein Gesetz kann somit erst nach Ablauf der Referendumsfrist von 100 Tagen in Kraft treten. Nebst den Gesetzen unterliegen dem Referendum auch völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, die den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Art. 141 Abs. 1 Bst. d der Bundesverfassung<sup>33</sup>). Auf jeden Fall Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden Änderungen der Bundesverfassung, der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften sowie die dringlich erklärten

---

<sup>31</sup> SR 101

<sup>32</sup> SR 101

<sup>33</sup> SR 101

Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt (obligatorisches Referendum nach Art. 140 Abs. 1 der Bundesverfassung<sup>34</sup>). Diese Bundesgesetze müssen innerhalb eines Jahres nach Annahme durch die Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet werden (Art. 140 Abs. 1 Bst. c *in fine* der Bundesverfassung<sup>35</sup>).

Seit 1891 anerkennt die Bundesverfassung auch das Recht auf eine Volksinitiative, in der die Teilrevision der Verfassung verlangt werden kann (Art. 194 der Bundesverfassung<sup>36</sup>). Damit eine Volksinitiative zustande kommt, müssen innerhalb von achtzehn Monaten 100 000 Unterschriften gesammelt werden (Art. 139 ff. der Bundesverfassung<sup>37</sup>). Das Parlament kann es nicht ablehnen, dass über eine Volksinitiative abgestimmt wird. Beachtet eine Initiative nicht die Einheit der Form und der Materie oder verletzt sie zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so wird sie vom Parlament für unzulässig oder ungültig erklärt. Da eine Volksinitiative ausschliesslich Verfassungsänderungen betreffen kann, braucht es zur Annahme das doppelte Mehr von Volk und Ständen. Die Behörden können der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.

#### *Wohnbevölkerung; Wählerinnen und Wähler*

Die politischen Rechte in Bundessachen stehen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben. Ihre Zahl beläuft sich auf 5,3 Millionen, einschliesslich der 150 000 Auslandschweizerinnen und -schweizer. Das entspricht ca. 63,5 % der Wohnbevölkerung. Seit 1991 – in jenem Jahr wurde das Stimm- und Wahlrechtsalter auf 18 Jahre gesenkt – variiert dieses Verhältnis zwischen 64 % und 68 %.

#### *Entwicklung der Stimm- und Wahlbeteiligung*

---

<sup>34</sup> SR 101

<sup>35</sup> SR 101

<sup>36</sup> SR 101

<sup>37</sup> SR 101

Die Beteiligung an den Nationalratswahlen hat im Verlauf des 20. Jahrhunderts kontinuierlich abgenommen. Nachdem sie Mitte der 90iger Jahre einen Tiefpunkt erreicht hatte, stieg sie bei jüngeren Wahlen wieder leicht an. Seit Beginn des neuen Jahrtausends hat sie sich zwischen 45 % und 49 % eingependelt. Die Beteiligung an eidgenössischen Wahlen ist im Durchschnitt höher als jene bei Wahlen in die kantonalen Parlamente, wobei die Zahlen je nach Kanton stark variieren: während in gewissen Kantonen die Beteiligung kaum ein Drittel erreicht, kann sie in anderen über 60 % liegen.<sup>38</sup> Die Beteiligung ist in der Regel höher, wenn die Wahl umstritten ist. Verglichen mit allen anderen demokratischen Ländern weist die Schweiz die niedrigste Beteiligung an nationalen Wahlen auf. Die Gründe dafür liegen u.a. in der Häufigkeit von Volksabstimmungen zu besonderen Themen und in der vergleichsweise geringen Bedeutung, welche den eidgenössischen Wahlen beigemessen wird. Das politische System der Schweiz kennt auch keine Spaltung zwischen Regierungsparteien und Opposition. Vielmehr sind die wichtigsten Parteien in der Regierung vertreten (Parteienkonkordanz im Bundesrat).

Die Beteiligung an Abstimmungen ist in aller Regel schwächer als die Beteiligung an den Wahlen in den Nationalrat. Es kann aber Ausnahmen geben, wenn der Gegenstand der Abstimmung zu einer mehr oder weniger starken Mobilisierung der Stimmbürgerschaft führt. So bewegt sich die Stimmbeteiligung seit 1990 zwischen 28 % und 79 %. Seit 2000 hat sie sich etwas stabilisiert und ist sogar leicht angestiegen (46 % 2017; siehe Entwicklung der Stimmbeteiligung bei eidgenössischen Abstimmungen seit 1998, Anhang 2).<sup>39</sup>

#### *Die Parteien im Parlament (Stand 2015)*

Im Nationalrat, der Volksvertretung, ist die Schweizerische Volkspartei (SVP) mit 65 Sitzen die am stärksten vertretene Partei. Sie wird gefolgt von der Sozialdemokratischen Partei (SP) mit 43 Sitzen, der FDP. Die Liberalen (FDP) mit 33 Sitzen und der Christdemokratischen Partei (CVP) mit 27 Sitzen. Diese vier Parteien sind auch in der

---

<sup>38</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Politik > Wahlen

<sup>39</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Politik > Abstimmungen

Regierung, dem Bundesrat, vertreten. Die wichtigsten, nicht in der Regierung vertretenen Parteien sind die Grünen (11 Sitze) und die zwei neue Mitte-Parteien – die Grünliberale Partei, glp, und die Bürgerlich-Demokratische Partei, BDP – mit je 7 Sitzen. Fünf weitere, kleine Parteien zählen je einen oder zwei Sitze.

Im Ständerat verfügt jeder Kanton über 2 Sitze, ausser die Halbkantone Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden, Basel-Landschaft und Basel-Stadt, Nidwalden und Obwalden mit je einem Sitz. Die FDP und die CVP sind mit je 13 Sitzen die am stärksten vertretenen Parteien, gefolgt von der SP mit 12 Sitzen. Die SVP, die im Nationalrat am stärksten vertretene Partei, verfügt nur über 5 Sitze. Die Grünen und die BDP verfügen über je einen Sitz, ein weiterer wird von einem parteilosen Parlamentarier gehalten.

Partei	Nationalratswahlen 2015		Ständeratswahlen 2015	
	Zahl der Sitze	in %	Zahl der Sitze	in %
FDP	33	16,4	13	28,3
CVP	27	11,6	13	28,3
SP	43	18,8	12	26,1
SVP	65	29,4	5	10,9
glp	7	4,6	0	0,0
BDP	7	4,1	1	2,2
Grüne	11	7,1	1	2,2
andere	7	8	1	2,2
Total	200	100,0	46	100,0 <sup>40</sup>

### *Die Judikative: Das Bundesgericht*

Das Bundesgericht entscheidet letztinstanzlich Rechtsstreitigkeiten zwischen Bürgerinnen und Bürgern, zwischen Kantonen, zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Staat sowie zwischen Bund und Kantonen. Es deckt in dieser Rolle grundsätzlich alle Rechtsgebiete ab: Zivil- und Strafrecht, Schuldbetreibungs- und Konkursrecht sowie Staats- und Verwaltungsrecht, inklusive Sozialversicherungsrecht. Das Bundesgericht

<sup>40</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Politik > Wahlen

ist insbesondere auch für den Schutz der verfassungsmässigen Rechte der Bürgerinnen und Bürger zuständig.

Das Bundesgericht entscheidet in letzter Instanz über die Entscheide der Kantonsgerichte, die bei ihm angefochten werden, und trägt so zur Vereinbarkeit der verschiedenen kantonalen Gesetze mit dem Bundesrecht sowie zu dessen einheitlicher Anwendung bei. Für das Bundesgericht sind die Bundesgesetze und das Völkerrecht massgebend (Art. 190 der Bundesverfassung<sup>41</sup>).

Das Bundesgericht zählt 38 Mitglieder: zurzeit (März 2018) 14 Frauen und 24 Männer. 3 sind italienischer, 12 französischer und 23 deutscher Muttersprache. Hinzu kommen 19 nebenamtliche Richterinnen und Richter, die ebenfalls durch die Bundesversammlung gewählt werden. Zurzeit sind 3 davon italienischer, 8 französischer und 8 deutscher Muttersprache; 9 sind Frauen. Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter sind hauptberuflich als Professorinnen und Professoren, Anwältinnen und Anwälte oder Richterinnen und Richter in ihren Kantonen tätig. In der Regel werden sie beigezogen, wenn eine Richterin oder ein Richter in den Ausstand tritt oder krank ist oder wenn das Gericht überlastet ist. In den Verfahren, an denen sie teilnehmen, haben sie dieselben Rechte und Pflichten wie die ordentlichen Richterinnen und Richter.

#### **4. Nichtstaatliche und internationale Organisationen**

In der Schweiz bestehen vor allem in den Bereichen Bildung, Sozialarbeit, Migration, Umweltschutz und Menschenrechte zahlreiche nichtstaatliche Organisationen (NGO). Die NGO brauchen keine offizielle Bewilligung, doch sie unterstehen den Bestimmungen des Vereinsrechts, welche der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit einen breiten Raum lassen. So gibt es beispielsweise keine vorgängige Kontrolle von Organisationen, die im Entstehen begriffen sind. Hingegen sieht das Zivilrecht die Möglichkeit der Auflösung eines Vereins vor, wenn dieser rechtswidrige oder sittenwidrige Zwecke verfolgt. Viele der NGO erhalten staatliche Finanzhilfen, welche über Spezialgesetze geregelt werden. Die Rahmenbedingungen für die Spezialgesetze werden durch das Subventionsgesetz festgelegt.

---

<sup>41</sup> SR 101

Seit mehr als hundert Jahren beherbergt die Schweiz internationale Organisationen. Bis heute hat sie mit 27 internationalen Organisationen, Institutionen und Sekretariaten ein Sitzabkommen abgeschlossen: 24 haben ihren Sitz in Genf, 2 in Bern und 1 in Basel. Sitz in der Schweiz haben auch rund 250 nichtstaatliche Organisationen mit beratendem Status bei den Vereinten Nationen.

### III. Allgemeiner Rahmen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte

#### A. Annahme internationaler Menschenrechtsnormen

##### 1. Völkerrechtliche Übereinkommen mit universellem Charakter (chronologisch)

Übereinkommen mit universellem Charakter		Stand der Ratifikation in der Schweiz		Besondere Aspekte (Vorbehalte, Erklärungen, Berichte, fakultative Verfahren)
1907	Haager Übereinkommen	1910	Ratifiziert am 12. Mai 1910, in Kraft seit 11. Juli 1910 (SR 0.515, div.)	Insbesondere Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs (SR 0.515.112)
1921	Internationales Übereinkommen vom 30. September 1921 zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels	1926	Ratifiziert am 20. Januar 1926, in Kraft seit 1. Februar 1926 (SR 0.311.33)	
1926	Sklavereiabkommen vom 25. September 1926 (Sklavereiabkommen)	1930	Ratifiziert am 1. November 1930, in Kraft seit 1. November 1930 (SR 0.311.37)	
1930	IAO-Übereinkommen Nr. 29 vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit	1940	Ratifiziert am 23. Mai 1940, in Kraft seit 23. Mai 1941 (SR 0.822.713.9)	
1948	Übereinkommen vom 9. Dezember 1948 über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (Genozidkonvention)	2000	Ratifiziert am 6. September 2000, in Kraft seit 6. Dezember 2000 (SR 0.311.11)	



1948	IAO-Übereinkommen Nr. 87 vom 9. Juli 1948 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes	1975	Ratifiziert am 25. März 1975, in Kraft seit 25. März 1976 (SR 0.822.719.7)	
1949	Die vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949	1950	Ratifiziert am 31. März 1950, in Kraft seit 21. Oktober 1950 (SR 0.518.12, 0.518.23, 0.518.42, 0.518.51)	
1949	Konvention vom 2. Dezember 1949 zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer		Nicht ratifiziert	
1949	IAO-Übereinkommen Nr. 98 vom 1. Juli 1949 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen	1999	Ratifiziert am 17. August 1999, in Kraft seit 17. August 2000 (SR 0.822.719.9)	
1951	Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention)	1955	Ratifiziert am 21. Januar 1955, in Kraft seit 21. April 1955 (SR 0.142.30)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1963 Rückzug des Vorbehalts zu Art. 24 §1a, 1b und §3 (Arbeitsgesetzgebung und soziale Sicherheit)</li> <li>• 1972 Rückzug des Vorbehalts zu Art. 17 (Stellenantritt)</li> <li>• 1980 Vollständiger Rückzug in Bezug auf Art. 24 §1a, 1b</li> </ul>
1951	IAO-Übereinkommen Nr. 100 vom 29. Juni 1951 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit	1972	Ratifiziert am 25. Oktober 1972, in Kraft seit 25. Oktober 1973 (SR 0.822.720.0)	
1954	Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen	1972	Ratifiziert am 3. Juli 1972, in Kraft seit 1. Oktober 1972 (SR 0.142.40)	
1956	Zusatzübereinkommen vom 7. September 1956 über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken	1964	Ratifiziert am 28. Juli 1964, in Kraft seit 28. Juli 1964 (SR 0.311.371)	

1957	Übereinkommen Nr. 105 vom 25. Juni 1957 über die Abschaffung der Zwangsarbeit	1958	Ratifiziert am 18. Juli 1958, in Kraft seit 18. Juli 1959 (SR 0.822.720.5)	
1958	IAO-Übereinkommen Nr. 111 vom 25. Juni 1958 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (mit Empfehlung)	1961	Ratifiziert am 13. Juli 1961, in Kraft seit 13. Juli 1962 (SR 0.822.721.1)	
1960	UNESCO-Übereinkommen vom 14. Dezember 1960 gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen		Nicht ratifiziert	
1961	Übereinkommen vom 30. August 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit		Nicht ratifiziert	
1965	Internationales Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	1994	Ratifiziert am 29. November 1994, in Kraft seit 29. Dezember 1994 (SR 0.104)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Vorbehalt zu Art. 4 (Verbot jeder Propaganda und aller Organisationen, die irgendeine Form von Rassenhass und Rassendiskriminierung fördern) soll die Vereinsfreiheit schützen. Er hat zur Folge, dass die Beteiligung an einem rassistischen Verein nicht bestraft werden kann.</li> <li>• Mit dem Vorbehalt zu Art. 2 Abs. 1 Bst. a will sich die Schweiz ihre Handlungsfreiheit im Bereich der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern erhalten.</li> <li>• Im Juni 2003 hat die Schweiz mit ihrer Erklärung betreffend die Annahme von Art. 14 (in Kraft seit 19. Juni 2003) den Ausschuss ermächtigt, sich mit Mitteilungen einzelner Personen oder von Personengruppen zu befassen</li> </ul>
1966	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt oder UNO-Pakt I)	1992	Ratifiziert am 18. Juni 1992, in Kraft seit 18. September 1992 (SR 0.103.1)	
1966	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt oder UNO-Pakt II)	1992	Ratifiziert am 18. Juni 1992, in Kraft seit 18. September	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Vorbehalt zu Art. 10 Abs. 2 Bst. b über die Trennung der Jugendlichen und der Erwachsenen in</li> </ul>

			1992 (SR 0.103.2)	<p>Untersuchungshaft wurde zurückgezogen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorbehalt zu Art. 12 Abs. 1 über das Recht, sich frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen (ist für Ausländerinnen und Ausländer nicht gewährleistet).</li> <li>• Der Vorbehalt zu Art. 14 Abs. 5 über das Recht, ein Strafurteil durch ein höheres Gericht nachprüfen zu lassen, konnte 2007 zurückgezogen werden.</li> <li>• Vorbehalt zu Art. 20 betreffend die Vorkehren zum Verbot der Kriegspropaganda.</li> <li>• Vorbehalt zu Art. 25 Bst. b über das Recht auf geheime Wahlen (ist bei Wahlen in Form von Landsgemeinden oder in Gemeindeversammlungen nicht garantiert)</li> <li>• Vorbehalt zu Art. 26 über die Gleichheit vor dem Gesetz und das Diskriminierungsverbot: Aufgrund der rechtlichen Ungleichbehandlung der Frauen und der ausländischen Staatsangehörigen hat die Schweiz die Tragweite des allgemeinen Diskriminierungsverbots nach diesem Artikel auf die im Pakt II garantierten Menschenrechte beschränkt</li> </ul>
1966	Fakultativprotokoll vom 16. Dezember 1966 zum UNO-Pakt II (Individualbeschwerdeverfahren)		Nicht ratifiziert	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Im Fakultativprotokoll zum UNO-Pakt II ist das Individualbeschwerdeverfahren geregelt. Das erste Fakultativprotokoll ist von der Schweiz nicht ratifiziert worden.</li> </ul>
1967	Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge	1968	Ratifiziert am 20. Mai 1968, in Kraft seit 20. Mai 1968 (SR 0.142.301)	
1969	Zweites Fakultativprotokoll vom 15. Dezember 1989 zum UNO-Pakt II (Abschaffung der Todesstrafe)	1994	Ratifiziert am 16. Juni 1994, in Kraft seit 16. September 1994 (SR 0.103.22)	

1973	Übereinkommen vom 30. November 1973 über die Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid		Nicht ratifiziert	
1977	Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949	1982	Ratifiziert am 17. Februar 1982, in Kraft seit 17. August 1982 (SR 0.518.521 und 0.518.522)	
1979	Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	1997	Ratifiziert am 23. März 1997, in Kraft seit 26. April 1997 (SR 0.108)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Vorbehalt zu Art. 7 Bst. b (Recht auf Bekleidung öffentlicher Ämter in gleicher Weise wie die Männer) ist 2004 zurückgezogen worden (gemäss der schweizerischen Gesetzgebung war es verboten, den Frauen Funktionen zu übertragen, die einen Waffeneinsatz über die Selbstverteidigung hinaus bedingen).</li> <li>• Der Vorbehalt zu Art. 16 Abs. 1 Bst. g über die gleichen persönlichen Rechte der Ehegatten in Bezug auf die Wahl des Familiennamens (Art. 160 ZGB) ist 2013 zurückgezogen worden.</li> <li>• Vorbehalt zu Art. 15 Abs. 2 (gleiche Rechtsfähigkeit) und Art. 16 Abs. 1 Bst. h (gleiche Rechte beider Ehegatten hinsichtlich des Eigentums an Vermögen und dessen Erwerb, Bewirtschaftung, Verwaltung und Nutzung sowie der Verfügung darüber), da die Ehegatten, die nach altem Recht geheiratet haben, aufgrund gewisser Übergangsbestimmungen des Ehegüterrechts bei der Revision des Eherechts 1984 die Möglichkeit hatten, den Güterstand nach altem Recht beizubehalten.</li> </ul>
1984	Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter	1986	Ratifiziert am 2. Dezember	In Einklang mit Art. 21 und 22 des Übereinkommens anerkennt die

	und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe		1986, in Kraft seit 26. Juni 1987 (SR 0.105)	Schweiz die Zuständigkeit des Ausschusses gegen Folter
1989	Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes	1997	Ratifiziert am 24. Februar 1997, in Kraft seit 26. März 1997 (SR 0.107)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Vorbehalt zu Art. 5 betreffend die Schweizer Gesetzgebung zur elterlichen Gewalt ist 2004 zurückgezogen worden.</li> <li>• Seit Inkrafttreten der Änderungen des Bürgerrechtsgesetzes können staatenlose Kinder, die insgesamt fünf Jahre in der Schweiz gewohnt haben, unabhängig von ihrem Geburtsort ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen. Der Vorbehalt zu Art. 7 konnte folglich im Jahr 2007 zurückgezogen werden.</li> <li>• Vorbehalt zu Art. 10 Abs. 1 betreffend den Familiennachzug (die schweizerische Gesetzgebung über die Ausländerinnen und Ausländer gewährt bestimmten Ausländergruppen und -kategorien keinen Familiennachzug);</li> <li>• Vorbehalt zu Art. 37 Bst. c betreffend die Haftbedingungen im Freiheitsentzug (die Trennung zwischen Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug wird nicht ausnahmslos gewährleistet);</li> <li>• Der Rückzug des Vorbehalts zu Art. 40 Abs. 2 Bst. b (vi) betreffend die unentgeltliche Hinzuziehung eines Dolmetschers ist 2004 wirksam geworden.</li> <li>• Der Vorbehalt zu Art. 40 Abs. 2 Bst. b (v) betreffend das Recht, ein Strafurteil durch ein höheres Gericht nachprüfen zu lassen, ist 2007 zurückgezogen worden.</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorbehalt zu Art. 40 Abs. 2 Bst. b (ii und iii) (keinen bedingungslosen Anspruch auf einen Beistand und keine Trennung zwischen untersuchenden und urteilenden Behörden). Eine solche Trennung würde der schweizerischen Rechtstradition widersprechen. Denn die meisten Kantone ziehen im Sinne des Kindeswohls die Personalunion zwischen untersuchender und urteilender Behörde vor. Es wird wahrscheinlich nicht möglich sein, diesen Vorbehalt zurückzuziehen.</li> </ul>
1989	Zweites Fakultativprotokoll vom 15. Dezember 1989 zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe	1992	Ratifiziert am 18. Juni 1992, in Kraft seit 18. September 1992 (SR 0.103.22)	
1990	Internationales Übereinkommen vom 18. Dezember 1990 zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen		Nicht ratifiziert	
1997	Übereinkommen vom 18. September 1997 über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen und über deren Vernichtung	1998	Ratifiziert am 24. März 1998, in Kraft seit 1. März 1999 (SR 0.515.092)	
1998	Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998	2001	Ratifiziert am 12. Oktober 2001, in Kraft seit 1. Juli 2002 (SR 0.312.1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Schweiz erklärt ihre Bereitschaft, nach Art. 103 Abs. 1 des Statuts Personen, die vom Gerichtshof zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden, zum Vollzug der Strafe zu übernehmen, sofern diese Personen Schweizer Bürgerinnen oder Bürger sind oder in der Schweiz ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben.</li> </ul>
1999	Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen zur Beseitigung	2008	Ratifiziert am 29. September 2008, in Kraft	

	jeder Form von Diskriminierung der Frau (Individualbeschwerdeverfahren)		seit 29. Dezember 2008 (SR 0.108.1)	
1999	Übereinkommen Nr. 182 vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit	2000	Ratifiziert am 9. Mai 2000, in Kraft seit 28. Juni 2001 (SR 0.822.728.2)	
2000	Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und Zusatzprotokolle	2006	Ratifiziert am 27. Oktober 2006, in Kraft seit 26. November 2006 (SR 0.311.54)	
2000	Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten	2002	Ratifiziert am 26. Juni 2002, in Kraft seit 26. Juli 2002 (SR 0.107.1)	
2000	Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie	2006	Ratifiziert am 19. September 2006, in Kraft seit 19. Oktober 2006 (SR 0.107.2)	
2002	Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	2009	Ratifiziert am 24. September 2009; in Kraft seit 24. Oktober 2009 (SR 0.105.1)	
2006	Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen	2014	Ratifiziert am 15. April 2014; in Kraft seit 15. Mai 2014 (SR 0.109)	
2006	Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen		Nicht ratifiziert	
2006	Internationales Übereinkommen vom 20. Dezember 2006 zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen	2016	Ratifiziert am 2. Dezember 2016, in Kraft seit 1. Januar 2017 (SR 0.103.3)	•

2008	Fakultativprotokoll vom 10. Dezember 2008 zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte		Nicht ratifiziert	• Der Hauptstreitpunkt betrifft die Grundsatzfrage der Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.
2011	Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 2011 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren	2017	Beigetreten am 24. April 2017, in Kraft seit 24. Juli 2017 (SR 0.107.3)	

## 2. Regionale Menschenrechtsübereinkommen (chronologisch)

Übereinkommen auf europäischer Ebene		Stand der Ratifikation in der Schweiz		Besondere Aspekte (Vorbehalte, Erklärungen, Berichte, fakultative Verfahren)
1950	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)	1974	Ratifiziert am 28. November 1974, in Kraft seit 28. November 1974 (SR 0.101)	• Die Schweiz hat ihre Vorbehalte und auslegenden Erklärungen zu Art. 6 im Jahr 2000 zurückgezogen (Bundesbeschluss vom 8. März 2000, AS 2002 1142)
1952	Zusatzprotokoll vom 20. März 1952 zur EMRK (Schutz des Eigentums, Recht auf Bildung und Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Abhaltung freier und geheimer Wahlen)		Unterzeichnet am 19. Mai 1976	
1961	Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961		Unterzeichnet am 6. Mai 1976	
1963	Protokoll Nr. 4 zur EMRK vom 16. September 1963 (Verbot des Freiheitsentzugs bei Schulden, Recht, den Wohnsitz frei zu wählen und jedes Land, auch das eigene, zu verlassen, Verbot der Kollektivausweisung von Ausländerinnen und Ausländern)		Nicht ratifiziert	
1981	Übereinkommen vom 28. Januar 1981 zum Schutz	1997	Ratifiziert am 2. Oktober 1997, in	



	des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten		Kraft seit 1. Februar 1998 (SR 0.235.1)	
1983	Protokoll Nr. 6 vom 28. April 1983 zur EMRK über die Abschaffung der Todesstrafe	1987	Ratifiziert am 13. Oktober 1987; in Kraft seit 1. November 1987 (SR 0.101.06)	
1984	Protokoll Nr. 7 vom 22. November 1984 zur EMRK (verfahrensrechtliche Schutzvorschriften in Bezug auf die Ausweisung ausländischer Personen, Recht, wegen derselben Sache nicht zweimal verurteilt zu werden, Gleichberechtigung der Ehegatten)	1988	Ratifiziert am 24. Februar 1988 ; in Kraft seit 1. November 1988 (SR 0.101.07)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorbehalt zu Art. 1 betreffend den Vorrang des Beschlusses des Bundesrates bei Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit.</li> <li>• Vorbehalt zu Art. 5 betreffend Art. 160 ZGB und Art. 8a SchlT ZGB (Familiennamen), Art. 161, 134 Abs. 1 und 149 Abs. 1 ZGB und Art. 8b SchlT ZGB (Erwerb des Bürgerrechts) sowie die Art. 9, 9a, 9c, 9d, 9e, 10 und 10a SchlT ZGB (Übergangsbestimmungen des Ehegüterrechts).</li> </ul>
1987	Europäisches Übereinkommen vom 26. November 1987 zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Antifolterkonvention des Europarates)	1988	Ratifiziert am 7. Oktober 1988, in Kraft seit 1. Februar 1989 (SR 0.106)	
1988	Zusatzprotokoll vom 5. Mai 1988 zur Europäischen Sozialcharta (Chancengleichheit von Frauen und Männern in Beschäftigung und Beruf, Recht der Arbeitnehmenden auf Information, Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz)		Nicht ratifiziert	
1992	Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 5. November 1992	1997	Ratifiziert am 23. Dezember 1997, in Kraft seit 1. April 1998 (SR 0.441.2)	
1993	Protokolle Nr. 1 und 2 vom 4. November 1993 zum Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und	1994	Ratifiziert am 9. März 1994, in Kraft seit 1. März 2002 (SR 0.106)	

	unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe			
1995	Rahmenübereinkommen vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten	1998	Ratifiziert am 21. Oktober 1998, in Kraft seit 1. Februar 1999 (SR 0.441.1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Schweiz erklärt, dass in der Schweiz nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens die Gruppen von Personen sind, die dem Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons zahlenmässig unterlegen sind, die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, seit Langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen und von dem Willen beseelt sind, zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache.</li> <li>• Die Schweiz erklärt, dass die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens, die den Gebrauch der Sprache im Verhältnis zwischen Einzelpersonen und Verwaltungsbehörden regeln, unbeschadet der von der Eidgenossenschaft und den Kantonen bei der Festlegung der Amtssprachen angewandten Grundsätze gelten.</li> </ul>
1996	Europäisches Übereinkommen vom 25. Januar 1996 über die Ausübung von Kinderrechten		Nicht ratifiziert	
1996	Europäisches Übereinkommen vom 5. März 1996 über Personen, welche an Verfahren vor dem europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmen	1998	Ratifiziert am 27. August 1998, in Kraft seit 1. Januar 1999 (SR 0.101.3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Bestimmungen von Art. 4 Abs. 2 Bst. a des Übereinkommens finden keine Anwendung auf Schweizer Staatsangehörige, die in der Schweiz wegen eines schweren Verbrechens gegen den Staat, die Landesverteidigung oder die Verteidigungskraft des Landes verfolgt werden oder verurteilt wurden</li> </ul>
1996	Europäische Sozialcharta (revidiert) vom 3. Mai 1996		Nicht ratifiziert	

1997	Europäisches Übereinkommen vom 6. November 1997 über die Staatsangehörigkeit		Nicht ratifiziert	
1997	Übereinkommen vom 4. April 1997 über Menschenrechte und Biomedizin	2008	Ratifiziert am 24. Juli 2008, in Kraft seit 1. November 2008 (SR 0.810.2)	
1998	Zusatzprotokoll vom 12. Januar 1998 über das Verbot des Klonens menschlicher Lebewesen	2008	Ratifiziert am 24. Juli 2008, in Kraft seit 1. November 2008 (SR 0.810.21)	
2000	Zusatzprotokoll Nr. 12 vom 4. November 2000 zur EMRK (Diskriminierungsverbot)		Nicht ratifiziert	
2001	Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten	2007	Ratifiziert am 20. Dezember 2007, in Kraft seit 1. April 2008 (SR 0.235.11)	
2002	Protokoll Nr. 13 vom 3. Mai 2002 zur EMRK (Abschaffung der Todesstrafe)	2002	Ratifiziert am 3. Mai 2002, in Kraft seit 1. Juli 2003 (SR 0.101.093)	
2004	Protokoll Nr. 14 vom 13. Mai 2004 zur EMRK (Änderung des Kontrollsystems)	2006	Ratifiziert am 25. April 2006, in Kraft seit 1. Juni 2010 (SR 0.101.094)	
2005	Übereinkommen vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels	2012	Ratifiziert am 17. Dezember 2012, in Kraft seit 1. April 2013 (SR 0.311.543)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestützt auf Art. 45 des Übereinkommens behält sich die Schweiz das Recht vor, Art. 31 Abs. 1 Bst. d auf staatenlose Personen nicht anzuwenden.</li> </ul>
2007	Übereinkommen des Europarats vom 25. Oktober 2007 zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch	2014	Ratifiziert am 18. März 2014, in Kraft seit 1. Juli 2014 (SR 0.311.40)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestützt auf Art. 20 Abs. 3 zweiter Anstrich behält sich die Schweiz das Recht vor, Art. 20 Abs. 1 Bst. a und e nicht anzuwenden auf die Herstellung und den Besitz pornografischen Materials, in dem Kinder dargestellt werden, die das länderspezifische Mündigkeitsalter erreicht haben, wenn diese Bilder von ihnen mit</li> </ul>

				<p>ihrer Zustimmung und allein zu ihrem persönlichen Gebrauch hergestellt worden sind und sich in ihrem Besitz befinden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestützt auf Art. 24 Abs. 3 behält sich die Schweiz das Recht vor, Art. 24 Abs. 2 nicht anzuwenden auf den Versuch einer Straftat nach Art. 23.</li> <li>• Gestützt auf Art. 25 Abs. 3 behält sich die Schweiz das Recht vor, Art. 25 Abs. 1 Bst. e nicht anzuwenden.</li> </ul>
2011	Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt	2017	Ratifiziert am 14. Dezember 2017, in Kraft seit 1. April 2018 (SR 0.311.35)	
2013	Protokoll Nr. 15 über die Änderung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten	2016	Ratifiziert am 15. Juli 2016	
2013	Protokoll Nr. 16 über die Änderung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten		Nicht ratifiziert	

## B. Rechtlicher Rahmen für den Menschenrechtsschutz auf nationaler Ebene

### 1. Gesetzgebung

#### *Verfassungsrechtlicher Schutz der Grundrechte*

Die Bundesverfassung umfasst einen Katalog von Grundrechten. Ein gemeinsames Merkmal dieser Grundrechte ist, dass sie vor Gericht eingeklagt werden können. In der Verfassung ausdrücklich verankert sind folgende Rechte:

- Menschenwürde (Art. 7)
- Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot (Art. 8)
- Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben (Art. 9)
- Recht auf Leben und persönliche Freiheit (Art. 10)
- Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art. 11)
- Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12)
- Schutz der Privatsphäre (Art. 13)

- Recht auf Ehe und Familie (Art. 14)
- Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15)
- Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16)
- Medienfreiheit (Art. 17)
- Sprachenfreiheit (Art. 18)
- Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19)
- Wissenschaftsfreiheit (Art. 20)
- Kunstfreiheit (Art. 21)
- Versammlungsfreiheit (Art. 22)
- Vereinigungsfreiheit (Art. 23)
- Niederlassungsfreiheit (Art. 24)
- Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung (Art. 25)
- Eigentumsgarantie (Art. 26)
- Wirtschaftsfreiheit (Art. 27)
- Koalitionsfreiheit und Streikrecht (Art. 28)
- allgemeine Verfahrensgarantien (Art. 29)
- Rechtsweggarantie (Art. 29a)
- Garantien für gerichtliche Verfahren (Art. 30)
- Schutz vor Freiheitsentzug (Art. 31)
- strafprozessuale Garantien (Art. 32)
- Petitionsrecht (Art. 33)
- politische Rechte (Art. 34)

Die Grundrechte müssen in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen (Art. 35 Abs. 1 der Bundesverfassung<sup>42</sup>). Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage ist nicht nur formeller Art. Gemäss der Rechtsprechung muss die anwendbare Rechtsnorm auch materiell ausreichend bestimmt sein. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr. Einschränkungen von Grundrechten müssen zudem durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Des Weiteren ist der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar (Art. 36 der Bundesverfassung<sup>43</sup>). Das Bundesgericht hat die Voraussetzungen für eine Einschränkung in einer umfangreichen Rechtsprechung konkretisiert.

---

<sup>42</sup> SR 101

<sup>43</sup> SR 101

Die „polizeiliche Generalklausel“ nach Artikel 36 Absatz 1 der Bundesverfassung<sup>44</sup> ist eine Ausnahme von der Regel, wonach jede Einschränkung der persönlichen Freiheit einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedarf. Gemäss dem Bundesgericht darf die Exekutive in Ausnahmefällen auf der Grundlage der polizeilichen Generalklausel auch ohne ausdrückliche Gesetzesgrundlage die Massnahmen ergreifen, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung bei schweren Störungen oder zum Schutz dieser Ordnung vor ernsthaften und unmittelbaren Gefahren nötig sind. Auch der Bundesrat wird in Artikel 185 der Bundesverfassung<sup>45</sup> zum Erlass polizeilicher Notverordnungen und -verfügungen ermächtigt. Das Bundesgericht kontrolliert die Wahrnehmung dieser Kompetenz streng, um Missbräuche und Verletzungen des Legalitätsprinzips zu vermeiden. Die Dauer solcher polizeilicher Notverordnungen und -verfügungen ist befristet (Art. 185 Abs. 3 der Bundesverfassung<sup>46</sup>).

Angesichts der Tatsache, dass jeder Kanton eine eigene Verfassung hat, bestehen auch auf kantonaler Ebene Grundrechtskataloge. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kommt diesen lediglich – im nunmehr seltenen Fall – selbstständige Bedeutung zu, wenn sie einen über das Bundesrecht hinausgehenden Schutz gewähren.

Die oben genannten verfassungsmässigen Rechte werden durch die materiellen Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention<sup>47</sup> ergänzt, welche die Schweiz 1974 ratifiziert hat. Diese Garantien sind wie die Rechte der Bundesverfassung unmittelbar anwendbar. Sie sind für den Gesetzgeber, die Gerichte und die Verwaltung des Bundes und der Kantone verbindlich, und die Bürgerinnen und Bürger können sich direkt darauf berufen.

In ihrem 2014 veröffentlichten Bericht „40 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven“ hebt die Schweizer Regierung die zahlreichen positiven Auswirkungen hervor, welche die Konvention auf die schweizerische Rechtsordnung in den letzten Jahrzehnten gehabt hat. Der Bericht geht auf die Umstände des Beitritts der

---

<sup>44</sup> SR 101

<sup>45</sup> SR 101

<sup>46</sup> SR 101

<sup>47</sup> SR 0.101

Schweiz zur EMRK sowie auf den tatsächlichen Einfluss der Konvention und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auf die Schweiz ein (siehe 40 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Stöckli 13.4187 vom 12. Dezember 2013).

Die Schweiz ist weiteren Menschenrechtsübereinkommen beigetreten. Inwieweit bei den nationalen Gerichten eine Verletzung dieser Übereinkommen geltend gemacht werden kann, hängt davon ab, ob die betreffende Norm unmittelbar anwendbar ist. Der Internationale Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte<sup>48</sup> zum Beispiel garantiert in den Artikeln 6–27 die klassischen Menschenrechte. Diese Normen sind unmittelbar anwendbar und werden vom Bundesgericht gleich behandelt wie die Rechte nach der EMRK. Oft geht das Bundesgericht jedoch davon aus, dass die internationalen Verpflichtungen aufgrund des Beitritts zu anderen völkerrechtlichen Übereinkommen eher programmatischen Charakter haben, vom Gesetzgeber näher bestimmt und umgesetzt werden müssen und grundsätzlich keine von Einzelnen vor Gericht einklagbare Rechtsansprüche begründen (siehe unten Ziff. 2).

Nach Artikel 165 der Bundesverfassung<sup>49</sup> können Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage nötigenfalls dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Sie müssen jedoch innerhalb eines Jahres nach Annahme durch das Parlament von Volk und Ständen angenommen werden. Der Zweck dieser Bestimmung besteht darin, das Gleichgewicht zwischen dem Bedarf nach einer unverzüglichen Inkraftsetzung eines Gesetzes und der Sorge um die damit einhergehende Einschränkung oder Verletzung der demokratischen Rechte, insbesondere der Grundfreiheiten, zu gewährleisten.

Zwischen 2000 und 2018 sind 29 Gesetze in Anwendung von Artikel 165 der Bundesverfassung dringlich erklärt worden, etwa das Bundesgesetz über das Verbot der

---

<sup>48</sup> SR 0.103.2

<sup>49</sup> SR 101

Gruppierungen „Al-Qäida“ und „Islamischer Staat“ sowie verwandter Organisationen (2014)<sup>50</sup> und das Epidemiengesetz (2012)<sup>51, 52</sup>

Schliesslich muss jede Abweichung von den Grundfreiheiten seit 1974 mit Artikel 15 EMRK<sup>53</sup> und seit 1992 mit Artikel 4 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte<sup>54</sup> vereinbar sein. Die Schweiz hat von der in diesen Bestimmungen vorgesehenen Möglichkeit der Derogation noch nie Gebrauch gemacht.

#### *Übernahme der Menschenrechtsübereinkommen in die innerstaatliche Rechtsordnung*

Die Schweiz ist ein Staat mit monistischer Tradition. Ein vom Bundesrat ratifiziertes internationales Abkommen wird mit dem Tag seines Inkrafttretens in der Schweiz Teil der schweizerischen Rechtsordnung, ohne dass hierzu ein besonderer Rechtsakt nötig wäre. Dieser Grundsatz lässt sich einerseits aus Artikel 190 der Bundesverfassung<sup>55</sup> ableiten, gemäss welchem das Bundesgericht die Bundesgesetze und das Völkerrecht anwendet, sowie aus Artikel 189 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung<sup>56</sup>, wonach das Bundesgericht auch für die Beurteilung von Beschwerden wegen Verletzung von Staatsverträgen zuständig ist.

Das Bundesgericht anerkennt grundsätzlich den Vorrang des Völkerrechts, akzeptiert aber gewisse Ausnahmen zugunsten des Landesrechts. Grundsätzlich geht Völkerrecht dem Landesrecht vor. Ausnahmsweise, wenn die Bundesversammlung bewusst ein völkerrechtswidriges Gesetz erlassen hat, ist dieses (spätere) Gesetz für das Bundesgericht massgebend („Schubert-Praxis“). Internationale Menschenrechtsgarantien gehen jedoch dem Bundesgesetz stets vor („PKK-Praxis“,

---

<sup>50</sup> SR 122

<sup>51</sup> SR 818.101

<sup>52</sup> Bundeskanzlei (BK), [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Politische Rechte > Gebrauch der Volksrechte > Übersicht dringliche Bundesbeschlüsse und -gesetze

<sup>53</sup> SR 0.101

<sup>54</sup> SR 0.103.2

<sup>55</sup> SR 101

<sup>56</sup> SR 101



siehe dazu den Bericht des Bundesrates vom 12. Juni 2015 in Erfüllung des Postulates 13.3805: Klares Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht.).

## **2. Zuständigkeiten der Gerichts-, Verwaltungs- oder sonstigen Behörden in Menschenrechtsfragen**

### *Unmittelbare Geltendmachung der Bestimmungen der verschiedenen Menschenrechtsübereinkommen vor nationalen Gerichten*

Wie bereits erwähnt, entfaltet ein vom Parlament genehmigtes völkerrechtlicher Abkommen mit dem Inkrafttreten seine Wirkung nicht nur auf internationaler, sondern auch auf nationaler Ebene, d. h. es wird unmittelbar Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung. Sofern die Bestimmungen unmittelbar anwendbar (*self executing*) sind, können sich die Bürgerinnen und Bürger darüber hinaus vor einem Gericht direkt darauf berufen und die Bestimmungen bilden die Grundlage für die Entscheide der Behörden. Damit eine völkerrechtliche Bestimmung als Entscheidungsgrundlage dienen kann, muss deren Inhalt allerdings hinreichend klar und konkret sein. Nicht unmittelbar anwendbare Normen müssen vom nationalen Gesetzgeber näher bestimmt und konkretisiert werden.

Letztendlich obliegt es den Gerichten, in jedem einzelnen Fall zu entscheiden, ob eine Norm oder ein Abkommen dieser Art direkt angewandt werden kann oder nicht.

### *Volksinitiativen*

In den letzten Jahren haben Volk und Stände wiederholt Volksinitiativen angenommen, die mit Bestimmungen des Völkerrechts nur schwer oder nicht vereinbar sind: die Initiative für die lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewalttäter (am 8. Februar 2004 angenommen), die Initiative gegen den Bau von Minaretten (am 29. November 2009 angenommen) oder die Initiative für die Ausschaffung krimineller Ausländer (am 28. November 2010 angenommen). Die am 12. August 2016 eingereichte Volksinitiative „Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)“ will den Vorrang der Schweizerischen Bundesverfassung gegenüber dem Völkerrecht verankern. Der Bundesrat und die Bundesversammlung haben empfohlen, die Initiative abzulehnen. Volk und Stände werden am 25. November 2018 über die Initiative abstimmen.

Diese Volksinitiativen haben ein Spannungsverhältnis zwischen dem Initiativrecht und dem Völkerrecht deutlich gemacht; die Frage des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht hat damit in der politischen Diskussion an Bedeutung gewonnen. Diese Auseinandersetzungen wurden teilweise mit Kritik an den Befugnissen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und an einzelnen seiner Urteile verbunden. In Erfüllung zweier Motionen schlug der Bundesrat konkrete Massnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten vor; diese wurden jedoch in der Vernehmlassung kritisch aufgenommen und sollen deshalb nicht weiterverfolgt werden. Eine parlamentarische Kommission hat des Weiteren geprüft, ob die Anforderungen an die Gültigkeit der Volksinitiativen ergänzt werden sollen.<sup>57</sup>

### 3. Beschwerdemöglichkeiten

Aufgrund der föderalen Struktur sind die Kompetenzen von Bund und Kantonen stark verflochten. Während die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivil- und des Strafrechts schon seit langem Sache des Bundes ist, war das Prozessrecht auf diesen Gebieten im Wesentlichen kantonal geregelt. Bis Ende 2010 galt in jedem der 26 Kantone und auf Bundesebene eine eigene Zivil- und Strafprozessordnung. Mit der Annahme der Justizreform durch Volk und Stände im Jahr 2000 erhielt der Bund die Gesetzgebungsbefugnis für das ganze Zivil- und Strafprozessrecht. Seit 1. Januar 2011 sind, nunmehr schweizweit vereinheitlicht, die Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO)<sup>58</sup>, die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO)<sup>59</sup> und die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (JStPO)<sup>60</sup> in Kraft. Für die Organisation der Gerichte sind jedoch weiterhin die Kantone zuständig. Die Organisation der kantonalen Gerichte ist daher auch heute noch von einer gewissen Vielfalt geprägt. Im Bereich des Verwaltungsrechts verfügen die Kantone und der Bund über eine jeweils eigene Prozessordnung.

---

<sup>57</sup> Siehe den Bericht vom 20. August 2015 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, Anforderungen an die Gültigkeit von Volksinitiativen. Prüfung des Reformbedarfs; BBl 2015 7099.

<sup>58</sup> SR 272

<sup>59</sup> SR 312.0

<sup>60</sup> SR 312.1

## *In Strafsachen*

Das materielle Strafrecht ist im Wesentlichen im mehrfach revidierten Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB)<sup>61</sup> zusammengefasst.

Die Hauptetappen des Strafverfahrens in erster und zweiter Instanz sind gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung<sup>62</sup> die folgenden:

- Das Vorverfahren: Das Vorverfahren wird durch die Ermittlungen der Polizei bzw. die Eröffnung einer Untersuchung durch die Staatsanwaltschaft eingeleitet. Ziel ist abzuklären, ob ein genügender Anfangsverdacht dafür besteht, dass jemand eine Straftat begangen hat.
- Die Einstellung des Verfahrens, der Erlass eines Strafbefehls oder die Anklageerhebung: Fehlen die Voraussetzungen für einen Strafbefehl oder eine Anklage, wird das Untersuchungsverfahren in der Regel definitiv eingestellt. Wenn die Staatsanwaltschaft aufgrund der Untersuchung die Verdachtsgründe als hinreichend erachtet und keinen Strafbefehl erlassen kann, so erhebt sie beim zuständigen Gericht Anklage. In leichten Fällen und unter gewissen Voraussetzungen kann sie das Verfahren mit einem sogenannten Strafbefehl abschliessen.
- Das Hauptverfahren: Dieses wird vor dem Gericht erster Instanz durchgeführt und endet mit einem Urteil.
- Das Rechtsmittelverfahren: Das Urteil kann (vom Angeklagten, von der Zivilpartei oder von der Staatsanwaltschaft) durch Einlegung einer Beschwerde oder einer Berufung angefochten werden.

Gemäss dem Bundesgerichtsgesetz (BGG)<sup>63</sup> beurteilt das Bundesgericht die Beschwerden in Strafsachen, die gegen letztinstanzliche kantonale Urteile und gegen Urteile des Bundesstrafgerichts erhoben werden. Dieses Rechtsmittel ist zulässig, wenn

---

<sup>61</sup> SR 311.0

<sup>62</sup> SR 312.0

<sup>63</sup> SR 173.110

die Vorinstanz Bundesrecht verletzt hat. Gleich wie in Zivilsachen kann der Sachverhalt vom Bundesgericht nicht nochmals auf seine Richtigkeit hin überprüft werden. Zivilansprüche, welche zusammen mit der Strafsache zu behandeln sind, können in der gleichen Beschwerdeschrift geltend gemacht werden.

Die Strafkammer des Bundesstrafgerichts in Bellinzona urteilt in erster Instanz über Straftaten, welche in die Zuständigkeit der Bundesgerichtsbarkeit fallen (Terrorismus, Sprengstoffdelikte, verbotener Nachrichtendienst, Hochverrat, Geldwäscherei, organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität). Diese Urteile können an das Bundesgericht weitergezogen werden. Die erste Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts ist überdies zuständig für Beschwerden gegen Amtshandlungen oder Säumnisse der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Bundes, Zwangsmassnahmen und Gerichtsstandskonflikte. Entscheide betreffend Zwangsmassnahmen können an das Bundesgericht weitergezogen werden. Die zweite Beschwerdekammer befindet über Beschwerden im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen. Gegen diese Entscheide besteht eine beschränkte Weiterzugsmöglichkeit an das Bundesgericht. Das Bundesstrafgericht wird ab 1. Januar 2019 über eine Berufungskammer verfügen. Dann werden zwei Instanzen (Strafkammer und Berufungskammer des Bundesstrafgerichts) auch über die Sachverhalte in Bundesstrafverfahren entscheiden können. Gegen die Urteile der Berufungskammer wiederum kann beim Bundesgericht Beschwerde in Strafsachen erhoben werden.

Militärpersonen im Dienst, Beamte und Angestellte des Bundes und der Kantone, soweit deren Handlungen der Landesverteidigung dienen, und Zivilpersonen, die in einem bewaffneten Konflikt gegen Völkerrecht verstossen, unterliegen dem Militärstrafrecht und der Militärgerichtsbarkeit, sofern das Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (MStG)<sup>64</sup> die betreffenden Handlungen unter Strafe stellt. Dabei handelt es sich nicht um ein Ausnahmerecht oder eine Ausnahmegerichtsbarkeit (formelle Grundlage im Militärstrafprozess vom 23. März 1979, MStP)<sup>65</sup>, und das Verfahren gleicht im Übrigen stark jenem der gemeinrechtlichen Gerichte. Viele Strafbestimmungen des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes entsprechen sich, so unter anderem die

---

<sup>64</sup> SR 321.0

<sup>65</sup> SR 322.1

1994 verabschiedete Strafnorm gegen Rassendiskriminierung (Art. 261<sup>bis</sup> StGB<sup>66</sup> bzw. Art. 171c MStG<sup>67</sup>). Dem Militärstrafrecht unterstehende Personen sind für strafbare Handlungen, die im Militärstrafgesetz nicht vorgesehen sind, der zivilen Strafgerichtsbarkeit unterworfen.

Seit dem Jahr 2007 ist das Strafrecht für Kinder und Jugendliche vom Erwachsenenstrafrecht getrennt. Die Strafmündigkeit oder strafrechtliche Verantwortung beginnt mit dem 10. Geburtstag (Art. 3 des Jugendstrafgesetzes<sup>68</sup>). Straffällige Kinder unter zehn Jahren sind somit nicht strafmündig. Im Jugendstrafrecht geht es in erster Linie um den Schutz und die Erziehung der Jugendlichen. Deshalb werden sie häufig nicht im eigentlichen Sinne bestraft, sondern es werden erzieherische bzw. therapeutische Massnahmen angeordnet. Letztinstanzliche Entscheide einer Kantonsbehörde können beim Bundesgericht angefochten werden.

### *In Zivilsachen*

Das materielle Zivilrecht ist im Wesentlichen im Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB)<sup>69</sup> sowie im Obligationenrecht vom 30. März 1911 (OR)<sup>70</sup> kodifiziert, die bereits mehrfach revidiert und durch verschiedene privatrechtliche Spezialgesetze ergänzt wurden.

In der Schweiz findet – abgesehen von gewissen Ausnahmen – vor dem eigentlichen Entscheidungsverfahren eine Schlichtungsverhandlung statt. Ziel dieser Verhandlung ist es, Streitigkeiten möglichst in diesem Stadium gütlich zu regeln. Wer jedoch im ordentlichen Verfahren einen zivilen Anspruch geltend machen will, hat sich mit einer Klage an das zuständige erstinstanzliche Gericht zu wenden. Die Gegenpartei reicht sodann eine Klageantwort ein. Erfordern es die Verhältnisse, kann das Gericht einen zweiten Schriftenwechsel anordnen oder Instruktionsverhandlungen durchführen. Jede

---

<sup>66</sup> SR 311.0

<sup>67</sup> SR 321.0

<sup>68</sup> SR 311.1

<sup>69</sup> SR 210

<sup>70</sup> SR 220

Partei hat die Beweise für die von ihr behaupteten Tatsachen beizubringen. Im Hauptverfahren stellen die Parteien ihre Anträge und begründen sie und das Gericht nimmt die Beweise ab. Danach können die Parteien zum Beweisergebnis und zur Sache Stellung nehmen. Nach Würdigung der vorgelegten Beweise oder wenn das Verfahren spruchreif ist, wird es durch Sach- oder Nichteintretensentscheid beendet.

Das Urteil der ersten Instanz kann unter bestimmten Voraussetzungen mit einer Berufung weitergezogen werden, die eine umfassende Überprüfung der Feststellung des Sachverhaltes und der Rechtsanwendung durch die obere kantonale Instanz erlaubt. Wenn die Berufung nicht möglich ist, kann das Urteil mit einer Beschwerde angefochten werden. Dieses Rechtsmittel erlaubt eine umfassende Überprüfung der Rechtsanwendung. Hingegen kann der Sachverhalt nur noch bei offensichtlicher Unrichtigkeit überprüft werden.

Nach Artikel 72 ff. BGG<sup>71</sup> beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Urteile letztinstanzlicher kantonalen Gerichte. In vermögensrechtlichen Streitigkeiten kann das Bundesgericht auf eine Beschwerde in Zivilsachen hin die Anwendung von Bundesrecht überprüfen, wenn der Streitwert wenigstens 30 000 Franken beträgt. Eine Ausnahme bilden das Arbeits- und das Mietrecht, bei denen ein niedrigerer Streitwert von 15 000 Franken gilt. Unabhängig vom Streitwert bleibt der Zugang zum Bundesgericht immer dann gewährt, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt. Mit der Beschwerde in Zivilsachen können ausserdem Entscheide in Schuldbetreibungs- und Konkursachen angefochten werden sowie öffentlich-rechtliche Entscheide, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Zivilrecht stehen.

#### *In öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten*

Auf kantonaler Ebene kann gegen Entscheide der Verwaltung im Allgemeinen bei einem Exekutivorgan, einer unabhängigen Rekurskommission oder einem Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Verschiedene Kantone haben ihr Verwaltungsgericht mit den Gerichten zweiter Instanz zusammengelegt.

---

<sup>71</sup> SR 173.110

Die früheren eidgenössischen Rekurskommissionen und Beschwerdedienste der Departemente sind im Bundesverwaltungsgericht zusammengefasst worden. Dieses hat seinen Sitz seit Mitte 2012 in St. Gallen. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt in erster Instanz Beschwerden gegen Entscheide der Bundesverwaltung, u.a. solche, welche die Anstellung von Bundesangestellten, die Bundessteuern, Zölle, öffentliche Beschaffungen oder die Landwirtschaft betreffen. Es beurteilt ausserdem Beschwerden gegen bestimmte Beschlüsse der Kantonsregierungen, etwa im Bereich der Krankenversicherung. Schliesslich urteilt es in drei bestimmten Sachgebieten auf Klage hin als erste Instanz, beispielsweise bei öffentlich-rechtlichen Verträgen. In der Regel können die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts an das Bundesgericht weitergezogen werden. In gewissen Rechtsgebieten – etwa im Asylrecht oder bei der internationalen Amtshilfe – ist das Bundesverwaltungsgericht als letzte Beschwerdeinstanz zuständig. Das bedeutet, dass das Urteil nicht ans Bundesgericht weitergezogen werden kann.

Wer auf kantonaler Ebene einen Entscheid der Verwaltung oder einer verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz anfechten möchte, hat sich mit einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht zu wenden. Dieses urteilt, nachdem es auch die beteiligte Verwaltung angehört hat. Geht es im Streit um die Anwendung von Bundesrecht, so kann die Sache in der Regel mit einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 82 ff. BGG<sup>72</sup>).

#### *Subsidiäre Verfassungsbeschwerde*

Das Bundesgericht beurteilt im Rahmen der ihm unterbreiteten Beschwerden auch Rügen wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Wenn keine ordentliche Beschwerde zulässig ist (z. B. weil die Streitsache die Streitwertgrenze nicht erreicht), können kantonale Urteile wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde angefochten werden (Art. 113 ff. BGG<sup>73</sup>).

---

<sup>72</sup> SR 173.110

<sup>73</sup> SR 173.110

#### **4. Internationale Mechanismen zur Überprüfung von Klagen von Einzelpersonen**

Die Schweiz hat verschiedene Mechanismen zur Überprüfung von Klagen anerkannt, und sie spielt eine aktive Rolle bei deren Stärkung und Weiterentwicklung. Einzelpersonen, die eine Verletzung ihrer Rechte durch die Schweiz geltend machen, können sich nach Ausschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe an den Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), den Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW), den Ausschuss gegen Folter (CAT) oder den Kinderrechtsausschuss (CRC) wenden (siehe Kap. IV H unten).

Auf regionaler Ebene hat die Schweiz die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte anerkannt, der in der innerstaatlichen Praxis eine bedeutende Rolle spielt. Die Strassburger Praxis hat v. a. die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den (lange Zeit teilweise ungeschriebenen) Grundrechten mitgeprägt und den Grundrechtskatalog der geltenden Bundesverfassung beeinflusst (siehe oben Kap. III. D1, und unten Kap. IV. H).

### **C. Rahmen für die Förderung der Menschenrechte auf nationaler Ebene**

#### **1. Nationale Institutionen zur Achtung und Förderung der Menschenrechte**

Im Allgemeinen obliegen Achtung und Schutz der Menschenrechte sämtlichen Behörden auf Bundes- und Kantonsebene und insbesondere auch den Polizei- und Gerichtsorganen (vgl. Art. 35 der Bundesverfassung<sup>74</sup>).

Auf Bundes- und Kantonsebene bestehen verschiedene Verwaltungsstellen, deren Kompetenzen sich auf den Schutz der Menschenrechte auf spezifischen Gebieten erstrecken. Auf Bundesebene sind zu erwähnen:

- das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
- das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

---

<sup>74</sup> SR 101



- die Fachstelle für Rassismusbekämpfung
- andere vergleichbare Stellen in der Bundesverwaltung (insbesondere im Eidgenössischen Departement des Äusseren und im Justizdepartement) sowie in zahlreichen Kantonen.

Dazu kommen ausserparlamentarische Kommissionen, namentlich die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen, die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen, die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen, oder die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus. Diese werden zwar durch den Bundesrat eingesetzt, haben durch den Einbezug verschiedener Akteure der Politik und der „Zivilgesellschaft“ dennoch eine gegenüber der Regierung kritische Funktion.

Die erwähnten Stellen nehmen verschiedene Aufgaben wahr. Teilweise können sie betroffene Personen unterstützen und beraten, gegebenenfalls auch vermittelnd tätig werden oder eine Person der Problematik entsprechend weitervermitteln.

#### *Kompetenzzentrum für Menschenrechte*

Die Schweiz hat 2011 ein Pilotprojekt für eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) lanciert. Das zeitlich beschränkte Projekt besteht in einem universitären Netzwerk – dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) – von dem der Bund im Umfang von einer Million Franken pro Jahr Leistungen erwirbt. Bei der Evaluation des Pilotprojekts im Jahr 2015 unterstützte die Mehrheit der Befragten die Schaffung einer ständigen Institution.

Dementsprechend wurde dem Bundesrat im Juni 2017 ein Vorentwurf zu einem Gesetz unterbreitet und von Juli bis Oktober 2017 eine breite Vernehmlassung durchgeführt.

#### *Ombudsperson*

Verschiedene Kantone und Städte haben die Stelle einer „Ombudsperson“ geschaffen.<sup>75</sup> Die Ombudsperson ist parlamentarisch gewählt und von der Behörde unabhängig. Sie amtet als neutraler Mittler zwischen Bürger und Verwaltung.

Seit den siebziger Jahren sind auf Bundesebene verschiedene Anläufe für die Schaffung einer Ombudsstelle des Bundes unternommen worden. Im Sommer 2002 prüfte der Bundesrat diese Option erneut, kam jedoch zum Schluss, dass bürgerfreundliches Verhalten Aufgabe aller Verwaltungsstellen sei und deshalb nicht an eine Ombudsstelle auf Bundesebene delegiert werden könne. Trotzdem verabschiedete die Staatspolitische Kommission des Nationalrates 2003 einen Gesetzesentwurf zur Schaffung einer eidgenössischen Ombudsstelle, mit welcher in erster Linie das Vertrauen der Bevölkerung in die Bundesbehörden gestärkt werden sollte. Sie sollte beratende Gespräche führen sowie Empfehlungen und Vorschläge zu einer gütlichen Einigung abgeben, jedoch über keine Entscheidungsbefugnis verfügen. 2004 beschloss die Kommission, auf ein nationales Ombudsgesetz zu verzichten.

## **2. Verbreitung der Menschenrechtsübereinkommen**

Die von der Schweiz ratifizierten Übereinkommen der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte sind auf der Website des Bundes ([www.admin.ch](http://www.admin.ch)) auf Italienisch, Französisch und Deutsch veröffentlicht. In besonderen Fällen werden die Übereinkommen auch in die vierte Landessprache, das Rätoromanische, übersetzt, wie beispielsweise das Übereinkommen über die Rechte des Kindes<sup>76</sup>.

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten hat zudem die Broschüre „ABC der Menschenrechte“ herausgegeben. Diese umfasst einen kurzen historischen Abriss, nennt die wichtigsten völkerrechtlichen Grundlagen auf dem Gebiet der Menschenrechte und geht auf die aktuellen Probleme und das Engagement der

---

<sup>75</sup> Zur Zeit in sieben Kantonen (FR, GE, BL, BS, ZH, VD, ZG) und sechs Städten (Bern, Luzern, Winterthur, Zürich, St. Gallen, Rapperswil-Jona).

<sup>76</sup> SR 0.107

Schweiz ein. Die Broschüre kann kostenlos heruntergeladen werden und soll zum besseren Verständnis der Menschenrechte beitragen.<sup>77</sup>

Auf der Website des Bundesamtes für Justiz werden ausgewählte Entscheide des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte veröffentlicht, sowohl die Schweiz, als auch andere Staaten betreffend.<sup>78</sup>

Wenn der Bundesrat die Ratifizierung eines Abkommens ins Auge fasst, ruft er die interessierten Kreise – Kantone, politischen Parteien, Hochschulen, nichtstaatliche Organisation usw. – dazu auf, sich dazu vernehmen zu lassen. Auf dieser Grundlage entscheidet er, ob er das Abkommen dem Parlament zur Annahme vorschlagen soll. Ist dies der Fall, veröffentlicht er eine Botschaft an die Bundesversammlung, worin Tragweite und Folgen einer solchen Verpflichtung festgehalten sind. Diese Botschaft wird im Bundesblatt, dem offiziellen Publikationsorgan des Bundes, veröffentlicht und ist deshalb der interessierten Öffentlichkeit zugänglich. Die parlamentarischen Debatten über die Vorlage sind öffentlich und erhalten eine zusätzliche Publizität durch Presse, Radio und Fernsehen. Andererseits führt die Ratifizierung eines Abkommens am Rande dieser Debatten oftmals zu Diskussionen im Rahmen von Konferenzen, Studientagungen oder Seminaren, die durch die Hochschulen oder andere Einrichtungen organisiert werden.

### **3. Sensibilisierung für Menschenrechtsfragen durch Bildungsprogramme und staatlich geförderte Aufklärungs- und Informationsarbeit**

Das SKMR ist auch im Bereich der Weiterbildung und Sensibilisierung für die Menschenrechte aktiv, z. B. indem es Tagungen organisiert, Studien zuhanden der Behörden und Organisationen sowie der Öffentlichkeit publiziert.

---

<sup>77</sup> [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Dokumente > Dienstleistungen und Publikationen > Publikationen

<sup>78</sup> Bundesamt für Justiz (BJ), [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Staat & Bürger > Menschenrechte > Rechtsprechung des EGMR

Im Bereich der Kinderrechte unterstützt der Bund die Stiftung *éducation21* beim Verfassen von an die verschiedenen Lehrpläne angepassten Lernmedien und pädagogischen Materialien und bei deren Verbreitung in den Schulen. Die Stiftung bietet auch die entsprechenden Weiterbildungen für die Lehrpersonen an. Zudem sind verschiedene Institutionen auf diesem Gebiet tätig, zum Beispiel das Zentrum für Menschenrechtsbildung der Pädagogischen Hochschule Luzern, welches das Ziel verfolgt, den Schulen und Lehrpersonen die Grundlagen und konkrete Erfahrungen für die Menschenrechtsbildung zu vermitteln, oder die Universität Genf, die eine Unterrichtseinheit zum Thema Kinderrechte führt.

Die Verbreitung und die Vermittlung des Wissens über die Kinderrechtskonvention<sup>79</sup> werden im Übrigen im Rahmen der Jahrestagungen der Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Kinderschutz und Jugendhilfe (KKJS) und der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF) sichergestellt. Die Vorstände der beiden Konferenzen treffen sich viermal pro Jahr. In den Vorständen sind alle vier Sprachregionen der Schweiz vertreten. Die Koordination, der Informationsaustausch und die Kompetenzentwicklung von Bund und Kantonen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik werden über das Kinder- und Jugendförderungsgesetz geregelt (Art. 11, 18, 20 und 21 KJFG<sup>80</sup>).

Im Bereich der Bekämpfung der Diskriminierung sind Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit ein wichtiges Ziel der kantonalen Integrationsprogramme (KIP). Zur Bekämpfung der Diskriminierung haben sich der Bund und die Kantone im Beratungsbereich auf folgende Ziele geeinigt:

- Die Bevölkerung ist über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer, die Ziele und Grundprinzipien der Integrationspolitik sowie die Integrationsförderung informiert.
- Die Institutionen der Regelstrukturen sowie weitere interessierte Kreise sind informiert und beraten im Bereich der Bekämpfung der Diskriminierung.
- Die Opfer von Diskriminierung wegen ihrer Herkunft oder ihrer Rasse erhalten kompetente Beratung und Unterstützung.

---

<sup>79</sup> SR 0.107

<sup>80</sup> SR 446.1

#### **4. Rolle der Zivilgesellschaft / der nichtstaatlichen Organisationen**

Die Zivilgesellschaft und die NGO, von denen mehrere vom Bund Finanzhilfe oder Projektunterstützung erhalten, spielen bei der Stärkung der Menschenrechte eine zentrale Rolle.

Die NGO beobachten und hinterfragen das Handeln der Behörden kritisch. Sie verfassen die Schattenberichte zuhanden der Ausschüsse, sorgen für die Verbreitung der Staatenberichte und der abschliessenden Bemerkungen, kommentieren diese und nehmen Kontakt mit den betroffenen Behörden zur besseren Umsetzung der Empfehlungen auf. Zudem leisten sie mit Hilfe von Veröffentlichungen, Seminaren oder Aktionen einen wichtigen Beitrag zur Sensibilisierung der Bevölkerung und sorgen nicht zuletzt für die Verbreitung der Konventionen sowohl in der Schweiz als auch im Ausland.

In Zusammenarbeit mit NGO setzt sich die Zivilbevölkerung, vertreten in zahlreichen Organisationen, intensiv für eine Stärkung der Menschenrechte ein. Sie hat beispielsweise durch die Mobilisierung der Stimmbevölkerung einen wesentlichen Beitrag zur Ablehnung der Volksabstimmung über die Durchsetzungsinitiative geleistet (Februar 2016).

#### **5. Zugewiesene Budgetmittel und diesbezügliche Trends**

In der Schweiz werden die Menschenrechte in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung systematisch berücksichtigt. Es besteht kein spezifischer Sachkredit für die Menschenrechte, deren Finanzierung wird jedoch unter zahlreichen Posten des nationalen Budgets sichergestellt, so zum Beispiel unter den Posten für das Bildungs-, Gesundheits- und Pflege-, Sozial- oder Gerichtswesen.

#### **6. Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungshilfe**

Die Förderung von Frieden und Menschenrechten ist als Ziel der schweizerischen Aussenpolitik in der Bundesverfassung verankert und geniesst einen hohen Stellenwert.

Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz zielt im Rahmen des humanitären Mandats auf den Respekt und Schutz der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts. Zusätzlich, in ausgewählten Schwerpunktländern und -regionen, dient die Entwicklungszusammenarbeit der Stärkung von Menschenrechten. Vor allem in fragilen Kontexten ist die verstärkte Sensibilisierung und bessere Respektierung der Menschenrechte ein explizites Ziel der Schweiz, um Beiträge zur Gewaltprävention zu leisten. Die entsprechenden Rahmenkredite werden alle vier Jahre erneuert und vom Parlament genehmigt.

Im Februar 2016 hat das Departement für auswärtige Angelegenheiten eine Menschenrechtsstrategie verabschiedet („Menschenrechtsstrategie 2016 – 2019“). Die Strategie stellt, zum ersten Mal überhaupt, einen Referenzrahmen auf, innerhalb dessen sich das internationale Engagement der Schweiz im Menschenrechtsbereich bewegt. Sie enthält die Grundsätze und Ziele der Schweiz in diesem Bereich. Ihre Grundlage sind die Werte und Möglichkeiten, die unserem Land eigen sind, wie Dialog, Streben nach Konsens, Schutz der Minderheiten, Solidarität oder auch humanitäre Tradition, Gute Dienste und Mediation. Auf dieser Grundlage definiert die Strategie die Umrisse des besonderen Beitrags, den die Schweiz zur Stärkung der Menschenrechte in der Welt leisten kann.

Für konkrete Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte hat das Parlament 2004 ein entsprechendes Bundesgesetz erlassen und einen ersten Rahmenkredit bewilligt, der nach jeweils vier Jahren erneuert und vom Parlament genehmigt werden muss. Letztmals wurde der Kredit in der Höhe von 310 Millionen Franken für die Periode 2012–2016 erneuert. Die Botschaft des Bundesrates vom 17. Februar 2016 über die internationale Zusammenarbeit 2017–2020 wird es erlauben, die Berücksichtigung der Menschenrechte noch weiter zu konkretisieren, im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und der Aussenpolitik der Schweiz im Allgemeinen.

Die Schweiz hat in den vergangenen Jahren den Prozess der Erarbeitung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und die Ziele für nachhaltige Entwicklung aktiv mitgestaltet. Sie hat sich dabei auf die Prinzipien Menschenrechte, Respektierung der planetarischen Grenzen, soziale Inklusion und Gerechtigkeit, Universalität sowie Politikkohärenz gestützt. Das Ziel 16 (SDG 16) zu friedlichen und gewaltfreien

Gesellschaften stellt den Zugang zur Justiz und verantwortungsvolles Regierungshandeln ins Zentrum einer kontext- und konfliktsensitiven Entwicklungszusammenarbeit. Dabei werden Friedens- und Staatsaufbauziele der Schweiz, wie sie in der „Neuen Vereinbarung für fragile Staaten“ („*New Deal for Engagement in Fragile States*“ [OECD DAC / INCAF]) formuliert sind, bestätigt. Speziell setzt sich die Schweiz unter anderem für Wassersicherheit, menschenwürdige Arbeit und Gleichstellung der Geschlechter ein.

#### **D. Berichterstattungsprozess auf nationaler Ebene**

Die periodischen Berichte an die Kontrollorgane der Menschenrechtskonventionen werden von der Bundesverwaltung in Zusammenarbeit mit den betroffenen Bundes- und Kantonsbehörden verfasst. Die Erarbeitung dieser Berichte obliegt verschiedenen Bundesstellen: der Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (CERD), dem Bundesamt für Justiz des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (CAT und CCPR), dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau (CEDAW), dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (CRPD) und dem Bundesamt für Sozialversicherungen (CRC) des Eidgenössischen Departements des Inneren sowie dem Staatssekretariat für Wirtschaft des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (CESCR). Die Federführung für die einzelnen Verträge hat in den letzten Berichterstattungszyklen teilweise gewechselt. Sie ist nicht verbindlich festgelegt und kann in bilateralen Absprachen zwischen den betroffenen Bundesstellen geändert werden.

Zu Beginn der Erstellung eines periodischen Berichtes werden die von der Thematik betroffenen Bundesstellen um Beiträge angefragt. Auch Kantone und Gemeinden werden ihrerseits um Beiträge zu Themen im Bereich kantonaler Kompetenzen ersucht. Dies erfolgt entweder, indem sie zum Entwurf des Berichtes Stellung nehmen können, mittels Rückmeldung durch einen Fragebogen oder durch gesammelte Informationen betreffend die Bestandesaufnahme im jeweiligen thematischen Bereich. Bevor der Bericht dem Bundesrat zu Genehmigung unterbreitet wird, wird auf Bundesebene ein formelles Konsultationsverfahren durchgeführt.

Die von den internationalen Instanzen formulierten abschliessenden Bemerkungen zu den schweizerischen Staatenberichten werden zusätzlich zu den offiziellen englischen und französischen Versionen auf Deutsch und Italienisch übersetzt, dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht und veröffentlicht. Die Veröffentlichung leistet einen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung über Situation, Entwicklung und Schwierigkeiten auf dem Gebiet des Schutzes der Menschenrechte in der Schweiz.

Im Rahmen der Nachbearbeitung werden die abschliessenden Bemerkungen des jeweiligen Ausschusses an die im Rahmen der Konsultation beteiligten Bundesstellen sowie an die Kantone und die zuständigen Stellen versendet. Die Kantone wiederum versenden die Empfehlungen an die betroffenen kantonalen Behörden und die Gemeinden, teilweise auch an die kantonalen Gerichte. Über weitere Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen auf Bundesebene entscheidet die federführende Bundesstelle bzw. das für die jeweilige Empfehlung zuständige Bundesamt.

Seit Dezember 2016 stellt die „Kerngruppe internationale Menschenrechtspolitik“ (KIM) die Koordination der Berichterstattungsprozesse auf nationaler Ebene sicher. In der Kerngruppe vertreten sind die Verwaltungseinheiten, die sich mit dem internationalen Schutz der Menschenrechte befassen, sowie die Kantone und die interessierten ausserparlamentarischen Kommissionen. Es ist vorgesehen, Koordination als festes Traktandum auf die Tagesordnung jeder Sitzung der KIM zu setzen. Das Bundesamt für Justiz übernimmt dabei die Federführung.

#### **IV. Informationen über Nichtdiskriminierung und Gleichheit sowie wirksame Rechtsbehelfe**

##### **A. Organisation der Bemühungen der Regierung zur Förderung der Rechtsgleichheit und zur Verhinderung der Diskriminierung**

Menschenwürde und Rechtsgleichheit sind die ersten Rechte, die im Grundrechtskatalog der Bundesverfassung (Art. 7 bis 34 der Bundesverfassung<sup>81</sup>)

---

<sup>81</sup> SR 101



genannt sind. Die Verfassungsgrundsätze Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot (Art. 8 der Bundesverfassung<sup>82</sup>) sind in mehreren Bundesgesetzen konkretisiert worden, zum Beispiel im Gesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann, im Behindertengleichstellungsgesetz und im Gesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare. Es trifft zwar zu, dass in der Schweiz kein Rahmengesetz zur Bekämpfung jeglicher Form der Diskriminierung auf Bundesebene besteht. Diese Besonderheit ist jedoch nicht als inhaltliche Lücke aufzufassen, sondern auf den spezifischen Charakter der schweizerischen Rechtsordnung zurückzuführen, für die einerseits die monistische Tradition typisch ist und andererseits der Föderalismus, der die Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen definiert. Das bedeutet konkret, dass die Bestimmungen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung<sup>83</sup> eine allgemeine Tragweite haben, die sich auf die gesamte Rechtsordnung auswirkt. Im Übrigen hat das Bundesgericht seit der Ratifikation und dem Inkrafttreten für die Schweiz begonnen, sich in seiner Rechtsprechung auf das Übereinkommen zu stützen.

In den letzten Jahren haben der Menschenrechtsschutz im Allgemeinen und das Verbot der Rassendiskriminierung im Besonderen verstärkte Aufmerksamkeit erfahren. Einen deutlichen Ausdruck findet dies zunächst in der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Bundesverfassung<sup>84</sup>. Diese verankert in ihrem Grundrechtskatalog neben den wichtigsten Grundrechten wie etwa dem Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit in den Bestimmungen von Artikel 7 (Wahrung der Menschenwürde) und 8 (allgemeines Diskriminierungsverbot) wichtige verfassungsrechtliche Grundlagen für den Kampf gegen den Rassismus. Gemäss Artikel 35 Absatz 3 der Bundesverfassung<sup>85</sup> sollen die Behörden zudem dafür sorgen, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden.

Im Bestreben, für die Anwendung der Übereinkommen auf Bundesebene zu sorgen, verfolgt die Schweizer Regierung zurzeit die Strategie, die Diskriminierungsverbote in

---

<sup>82</sup> SR 101

<sup>83</sup> SR 0.104

<sup>84</sup> SR 101

<sup>85</sup> SR 101

den spezifischen Bereichen kohärent in Gesetzen zu verankern. Aus Sicht der Bundesbehörden wird den verschiedenen betroffenen Personenkategorien durch diesen sektoriellen Ansatz ein besserer Schutz vor den unterschiedlichen Formen der Diskriminierung gewährt. Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann<sup>86</sup> beispielsweise und das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen<sup>87</sup> oder auch Artikel 261<sup>bis</sup> des Strafgesetzbuchs<sup>88</sup> über die Rassendiskriminierung, der sich in der Praxis bewährt hat, decken jeweils eine besondere Form der Diskriminierung ab und bieten so die beste institutionelle Lösung für den Einzelfall. Der Bundesrat behält aber die Entwicklung im Auge und wird wo nötig Verbesserungen vorschlagen. Zwar gibt er Instrumenten den Vorzug, die von den Sozialpartnern im Rahmen einer frei vereinbarten Zusammenarbeit entwickelt und festgelegt wurden. Er ist jedoch offen, bei Bedarf andere, zwingende Gesetzesbestimmungen zu erlassen.

In Bezug auf die Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts feierte die Schweiz 2011 vierzig Jahre Frauenstimmrecht auf Bundesebene, dreissig Jahre Verfassungsartikel zur Gleichberechtigung und fünfzehn Jahre Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG<sup>89</sup>). Das Gleichstellungsgesetz bezweckt die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben und gilt für Arbeitsverhältnisse nach Obligationenrecht sowie für alle öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse in Bund, Kantonen und Gemeinden (Art. 1 und 2 GIG). Gemäss Art. 3 Abs. 1 GIG dürfen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden. Das Gesetz konkretisiert namentlich den gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit, welcher in Art. 8 Abs. 3 der Bundesverfassung<sup>90</sup> verankert ist. Der Bundesrat hat deshalb Massnahmen ergriffen und Instrumente entwickelt, um die tatsächliche Lohngleichheit von Frau und

---

<sup>86</sup> SR 151.1

<sup>87</sup> SR 151.3

<sup>88</sup> SR 311.0

<sup>89</sup> SR 151.1

<sup>90</sup> SR 101

Mann zu fördern. Als Beispiel ist das Instrument Logib zu nennen, welches den Unternehmen die Möglichkeit zur Überprüfung ihrer Lohnpraxis gibt (Selbstanalyse). Des Weiteren vergibt der Bund seine Aufträge für Leistungen im Beschaffungswesen nur an Anbieterinnen oder Anbieter, welche die Lohngleichheit von Frau und Mann gewährleisten (Art. 8 Abs.1 lit. c des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, BöB<sup>91</sup>), wobei der Bund gestützt auf Art. 6 Abs. 4 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB<sup>92</sup>) Kontrollen zur Einhaltung der Lohngleichheit veranlassen kann. Diese Kontrollen werden grundsätzlich vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) vorgenommen. Gesamthaft ist die Entwicklung positiv: Der durchschnittliche Lohnunterschied im privaten Sektor nimmt zwar langsam, aber kontinuierlich ab. Im Mai 2018 hat der Ständerat einen Entwurf zur Änderung des Gleichstellungsgesetzes genehmigt, nach dem Unternehmen mit mehr als 100 Angestellten alle vier Jahre eine Lohngleichheitsanalyse vornehmen sollen. Der Entwurf wird zurzeit im Parlament beraten.

In Bezug auf das Problem der Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt sind, analysieren die Bundesbehörden die Lage regelmässig und ergreifen bei Bedarf weitere Massnahmen. Seit dem 1. April 2004 sind im Strafgesetzbuch<sup>93</sup> die einfache Körperverletzung (Art. 123 Ziff. 2 Abs. 3–5 StGB), wiederholte Tötlichkeiten (Art. 126 Abs. 2 Bst. b, b<sup>bis</sup> und c StGB), die Drohung (Art. 180 Abs. 2 StGB), sowie die sexuelle Nötigung (Art. 189 StGB) und die Vergewaltigung (Art. 190 StGB) in Ehe und Partnerschaft als Officialdelikte qualifiziert. Des Weiteren unterbreitete der Bundesrat dem Nationalrat am 13. Mai 2009 einen „Bericht über Gewalt in Partnerschaften. Ursachen und in der Schweiz getroffene Massnahmen“. Der Bericht listet u.a. die auf Bundesebene geplanten Massnahmen zur Bekämpfung und Prävention von Gewalt in Partnerschaften auf. Diese Massnahmen werden auf Bundesebene unter der Federführung des EBG umgesetzt. Zusätzlich wurden Massnahmen zur Bekämpfung von Zwangsheiraten ergriffen. Am 1. Juli 2013 ist das neue Bundesgesetz gegen

---

<sup>91</sup> SR 172.056.1

<sup>92</sup> SR 172.056.11

<sup>93</sup> SR 311.0

Zwangsheiraten in Kraft getreten. Dies hatte u.a. zur Folge, dass im Strafgesetzbuch die Zwangsheirat als ausdrücklicher Startatbestand normiert wurde (Art. 181a StGB<sup>94</sup>). Ferner lancierte der Bundesrat am 14. September 2012 ein Bundesprogramm gegen Zwangsheiraten (2013–2017). Am 1. April 2018 ist das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)<sup>95</sup> für die Schweiz in Kraft getreten. Der Fachbereich „Häusliche Gewalt“ des EBG wurde als offizielle nationale Koordinierungsstelle für die Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der politischen und sonstigen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt eingesetzt.

Zur Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung ist am 1. Juli 2012 im Strafgesetzbuch ein neuer Artikel eingeführt worden (Art. 124 StGB). Dadurch sollten die bis dahin bestehenden Definitions- und Beweisführungsprobleme behoben werden. Zwar war die Verstümmelung weiblicher Genitalien gemäss Strafgesetzbuch bereits früher als schwere Körperverletzung strafbar, doch nun ist sie in einer spezifischen Bestimmung geregelt. Die Bestimmung gilt auch dann, wenn die Straftat im Ausland begangen wurde und im Staat, in welchem sie begangen wurde, nicht strafbar ist. Der Bund hat die Schaffung eines „Netzwerks gegen Mädchenbeschneidung“ gefördert und unterstützt die Informations-, Sensibilisierungs-, Präventions- und Beratungsaktivitäten dieses Netzwerks.

Dank der Ratifikation des Fakultativprotokolls zum CEDAW im September 2008<sup>96</sup> sind seither auch Individualbeschwerden gegen die Schweiz möglich. Bis Ende März 2018 sind beim CEDAW vier Beschwerden eingereicht worden. Eine ist abgeschlossen worden; drei sind noch hängig.

Menschen mit Behinderungen können sich vor Gericht gegen Ungleichbehandlung oder Diskriminierung wehren. Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen

---

<sup>94</sup> SR 311.0

<sup>95</sup> SR 0.311.35

<sup>96</sup> SR 0.108.1

(Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG)<sup>97</sup> sind erhebliche Fortschritte bei der Beseitigung von Benachteiligungen zu verzeichnen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind. Am sichtbarsten sind diese Fortschritte in den Bereichen Bauten, öffentlicher Verkehr und Dienstleistungen. Als einschlägiges Kompetenzzentrum des Bundes ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) insbesondere zuständig für die Begleitung der Umsetzung der Rechtsvorschriften zur Gleichstellung der Behinderten, für die Beratung der Bundesverwaltung (Disability Mainstreaming) und für die Leitung innovativer Projekte, die dieses Thema in die Gesellschaft einbringen sollen. Am 15. April 2014 ist die Schweiz ausserdem dem Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK)<sup>98</sup> beigetreten. Mit dem Beitritt hat sie bekräftigt, dass sie sich konsequent für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen einsetzt, wozu sie sich bereits mit dem vor zehn Jahren in Kraft getretenen Behindertengleichstellungsgesetz<sup>99</sup> verpflichtet hat.

Die Bekämpfung der Rassendiskriminierung ist eine Querschnittsaufgabe der gesamten Verwaltung. Sie ist eng mit der Politik zur Integration der ausländischen Bevölkerung verbunden, ohne darauf beschränkt zu sein. Der Bund setzt sich für eine langfristige und nachhaltige Präventions- und Sensibilisierungsarbeit gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ein. Die Schweiz schloss sich dem im Konsens verabschiedeten Schlussdokument der Durban-Überprüfungskonferenz an, die 2009 in Genf stattfand. Der oben genannte Artikel 261<sup>bis</sup> des Strafgesetzbuches<sup>100</sup> stellt den Aufruf zu Hass oder Diskriminierung gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion unter Strafe.

Für weitergehende Ausführungen zu den Anstrengungen der Schweiz im Kampf gegen Diskriminierung in verschiedenen Bereichen kann auf die letzten, aktuellen Länderberichte der Schweiz an den CEDAW-Ausschuss vom 2. Juni 2015 (CEDAW/C/CHE/4-5, übermittelt am 25. Februar 2015), den CERD-Ausschuss vom

---

<sup>97</sup> SR 151.3

<sup>98</sup> SR 0.109

<sup>99</sup> SR 151.3

<sup>100</sup> SR 311.0

14. Mai 2013 (CERD/C/CHE/7-9, übermittelt am 3. Dezember 2012) und den CRPD-Ausschuss (vom Bundesrat im Juni 2016 verabschiedet) verwiesen werden. Zudem gibt die Fachstelle für Rassismusbekämpfung alle zwei Jahre einen Bericht zur rassistischen Diskriminierung in der Schweiz heraus, der eine Übersicht zu Daten und Massnahmen in den einzelnen Lebensbereichen bietet.

In einem kürzlich erschienenen Bericht hat der Bundesrat ausführlich zum Thema „Recht auf Schutz vor Diskriminierung“ Stellung genommen. Der Bericht wurde durch ein parlamentarisches Postulat 2012 ausgelöst, und das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) wurde beauftragt, eine Studie über den Zugang zur Justiz bei Diskriminierungen in der Schweiz zu erstellen. Gemäss den Schlussfolgerungen der Studie weist das schweizerische Diskriminierungsrecht neben vielen Stärken auch verschiedene Schwächen und Lücken auf. Die Stärke des schweizerischen Diskriminierungsrechts liegt gemäss der SKMR-Studie in der Verankerung des Diskriminierungsverbots auf Verfassungsstufe und der Existenz von Gesetzen wie das Gleichstellungsgesetz und das Behindertengleichstellungsgesetz, die den Besonderheiten der entsprechenden Diskriminierungsarten Rechnung tragen können. In der Untersuchung wurde zudem festgestellt, dass sich Organisationen und Beratungsstellen stark mit diesen Spezialgesetzen identifizieren und damit entsprechendes Know-how aufgebaut haben. Die festgestellten Defizite des schweizerischen Diskriminierungsrechts unterscheiden sich je nach Bereich in materieller und verfahrensrechtlicher Sicht.

Das SKMR hielt in der Studie ausdrücklich fest, dass es die Schaffung eines allgemeinen Antidiskriminierungsgesetzes, das alle Diskriminierungsbereiche zusammenbringt und die bestehende Spezialgesetzgebung ersetzen würde, nicht empfiehlt. In der Studie wird aufgezeigt, dass die Probleme in den verschiedenen Diskriminierungsbereichen sehr unterschiedlich gelagert sind und dass es deshalb schwierig sein dürfte, Normen zu schaffen, welche allen Bereichen gerecht werden. Ein allgemeines Antidiskriminierungsgesetz könnte bereits Erreichtes in Frage stellen und Etabliertes (Monitoring, Beratung, Unterstützung) schwächen. Weiter befasste sich das SKMR in der Studie mit verschiedenen konkreten Themen und gab Empfehlungen in den Bereichen Gleichstellung der Geschlechter, LGBTI-Menschen, Rassismus sowie Gleichstellung von Menschen mit Behinderung ab.

Die vom SKMR durchgeführten Umfragen bei der Anwaltschaft und bei den Gerichten bestätigen die bisherige Ansicht des Bundesrates, dass die vorhandenen materiellen Grundlagen für einen Diskriminierungsschutz insbesondere im Bereich des öffentlichen Rechts grundsätzlich angemessen und ausreichend sind. Im Bereich des Privatrechts scheinen hingegen noch Lücken zu bestehen. Um die Ergebnisse der umfangreichen Studie im Detail zu analysieren, wurde eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe eingesetzt. Neben dem federführenden Bundesamt für Justiz (BJ) waren darin das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB), das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) und die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) vertreten. Die Arbeitsgruppe setzte sich eingehend mit den Empfehlungen des SKMR auseinander und analysierte, welche Vorschläge weiterverfolgt respektive einer vertieften Prüfung unterzogen werden könnten.

Die Schweizer Regierung zeigte sich insbesondere bereit, die Empfehlungen des SKMR betreffend die Verstärkung des Schutzes vor Diskriminierung in einzelnen Lebensbereichen, die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verbandsklage, die Reduktion der Verfahrenskosten in Zivilverfahren, die Sensibilisierung, die Erhebung diskriminierungsrelevanter Daten sowie Empfehlungen im Bereich der Behindertengleichstellung und LGBTI-Menschen vertieft zu prüfen (vgl. Recht auf Schutz vor Diskriminierung, Bericht des Bundesrates vom 25. Mai 2016 in Erfüllung des Postulats Naef 12.3543 vom 14. Juni 2012).

## **B. Wirksame Rechtsbehelfe**

Die geltenden Verfahrensgarantien sind in der Bundesverfassung<sup>101</sup> aufgeführt (Art. 29–32). Zu den allgemeinen Verfahrensgarantien zählen der Anspruch der Parteien auf Beurteilung innert angemessener Frist, der Anspruch auf rechtliches Gehör, der Anspruch von Personen, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügen, auf unentgeltliche Rechtspflege, der Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht und der Anspruch auf ein öffentliches Verfahren. Gemäss Artikel 29a der

---

<sup>101</sup> SR 101

Bundesverfassung hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde.

Bei den Garantien, die speziell für Strafverfahren gelten, legt die Bundesverfassung die Rechte des Beschuldigten im Fall von Freiheitsentzug und Untersuchungshaft fest. Darüber hinaus sind der Grundsatz der Unschuldsvermutung sowie das Recht jeder angeklagten Person verankert, umfassend über die gegen sie erhobenen Beschuldigungen unterrichtet zu werden.

Der Rechtsmittelweg im innerstaatlichen Verfahren ist oben im Kapitel III. B. ausführlich beschrieben. Demnach kann im Rahmen der Zulässigkeitsvoraussetzungen jede Person, die sich in ihren Rechten verletzt glaubt, den Rechtsmittelweg beschreiten.

Im Übrigen anerkennt die Schweiz, dass es wichtig ist, Einzelpersonen die Möglichkeit zu geben, bei einer Verletzung von Grundrechten Mitteilungs- und Beschwerdeverfahren auf internationaler Ebene in Anspruch zu nehmen.

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)<sup>102</sup> sieht ein Durchsetzungsverfahren vor, das es einem Individuum erlaubt, vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg eine Beschwerde wegen Verletzung der EMRK und/oder ihrer Zusatzprotokolle durch einen Vertragsstaat zu erheben. Dabei gilt der Grundsatz der Subsidiarität, wonach in erster Linie die Vertragsstaaten für die Einhaltung und Umsetzung der EMRK verantwortlich sind, ihnen dabei aber ein Ermessensspielraum zusteht. Das Subsidiaritätsprinzip kommt auch in Artikel 13 EMRK zum Ausdruck, wonach die Vertragsstaaten verpflichtet sind, ein wirksames, innerstaatliches Rechtsmittel vorzusehen, mit dem die Verletzung von Konventionsgarantien geltend gemacht werden kann.

Von 1974 (Ratifikation durch die Schweiz) bis Ende 2017 wurden ca. 7 000 Beschwerden gegen die Schweiz registriert. Mehr als die Hälfte dieser Beschwerden wurden zwischen 2002 und 2017 eingereicht. Bis Ende 2017 fällten der Gerichtshof und das Ministerkomitee insgesamt 199 endgültige Urteile/Entscheide in Schweizer Fällen. In 113 Fällen stellte das Ministerkomitee oder der Gerichtshof eine Verletzung der

---

<sup>102</sup> SR 0.101



EMRK fest. Der Vergleich der Zahl der zwischen 1974 und 2017 gegen die Schweiz registrierten Beschwerden und der Zahl der in diesem Zeitraum gutgeheissenden Beschwerden zeigt, dass bisher etwa 1,6 % der Schweizer Beschwerdefälle zu einer Verurteilung führten.

Auch wenn gemessen an der Zahl der gegen die Schweiz erhobenen Beschwerden die Zahl der Verurteilungen sehr gering geblieben ist, haben gewisse Urteile des Gerichtshofs Anpassungen in Gesetzen von Bund bzw. Kantonen notwendig gemacht; bei anderen erfolgte eine Anpassung der Praxis der rechtsanwendenden Behörden. Auch wenn solche Änderungen und Anpassungen zum Teil längere Zeit in Anspruch genommen haben, kann festgehalten werden, dass die betroffenen Behörden die Strassburger Entscheide so umgesetzt haben, dass das Ministerkomitee – ihm obliegt die Überwachung des Urteilsvollzugs – die Verfahren definitiv abschliessen konnte.

Bei der Rezeption der EMRK in der schweizerischen Rechtsordnung kam dem Bundesgericht eine besondere Rolle zu. Bereits kurz nach Inkrafttreten der Konvention hat es in einem Urteil festgehalten, die Garantien der EMRK hätten „ihrer Natur nach einen verfassungsrechtlichen Inhalt“. Es hat sie damit in prozessualer Hinsicht auf die gleiche Stufe gestellt wie die verfassungsmässigen Rechte. Für die kantonalen Behörden hatte dies zur Folge, dass bei der Rüge, ein Erlass oder eine Verfügung verletze ein verfassungsmässiges Recht, immer auch (oder ausschliesslich) die Rüge einer EMRK-Verletzung erhoben werden konnte. Wie dem oben erwähnten Bericht Stöckli (siehe 40 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Stöckli 13.4187 vom 12. Dezember 2013) zu entnehmen ist, hat sich das Bundesgericht im Verlauf der Zeit zunehmend mit der EMRK beschäftigt. Heute wird bei Grundrechtsverletzungen oft zugleich die Verletzung der Bundesverfassung und der EMRK gerügt. Das gilt im Übrigen auch für die entsprechenden Rechte der UNO-Menschenrechtsinstrumente. In der Berichtsperiode des vierten periodischen Länderberichts der Schweiz an den Menschenrechtsausschuss ergingen beispielsweise zu den Rechten und Freiheiten, die der UNO-Pakt II schützt, über 200 Bundesgerichtsurteile. Dies zeigt, dass die Anwaltschaft und eine breite Öffentlichkeit mit dem Pakt vertraut sind und dass das Bundesgericht dem Pakt im Zuge seiner Rechtsprechung ein beträchtliches Gewicht beimisst.

Die Schweiz anerkennt nebst dem EGMR auch andere internationale Beschwerdemechanismen, namentlich die Individualbeschwerdeverfahren vor dem Ausschuss gegen Folter (CAT), dem Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD), dem Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), dem Kinderrechtsausschuss (CRC) sowie dem Ausschuss über das Verschwindenlassen. Bis Ende Juni 2018 wurden 216 Beschwerden an das CAT eingereicht. Dabei wurde in 21 Fällen eine Verletzung der Anti-Folterkonvention festgestellt, wobei 45 Fälle noch hängig waren. An das CERD wurden bisher zwei Beschwerden gegen die Schweiz eingereicht, in einem Fall wurde eine Verletzung festgestellt. An das CEDAW wurden vier Beschwerden eingereicht. Ferner wurden zwei Beschwerden an das CRC eingereicht.

**Kennzahlen zur Bevölkerung<sup>1</sup>**

Ständige Wohnbevölkerung am Ende des Jahres 2016 (in Tausend)	8419,6
Männer (in %)	49,6
Frauen (in %)	50,4
Altersgruppen (in %)	
0–19 Jahre	20,1
20–39 Jahre	26,7
40–64 Jahre	35,1
65 Jahre und mehr	18,1
Durchschnittsalter	42,1
Ausländerinnen und Ausländer (in %)	25
Bevölkerungswachstum (in %)	1,1
Anzahl Kinder pro Frau	1,5
Lebenserwartung bei der Geburt (in Jahren)	
Männer	81,5
Frauen	85,3
Scheidungen auf 1000 Einwohnerinnen und Einwohner	2,0
Haushalte	
Einpersonenhaushalte (in Tausend)	1242,4
Einfamilienhaushalte mit Kindern (in Tausend)	1079,5
Durchschnittliche Grösse eines Privathaushalts (Anzahl Personen)	2,25
Bevölkerungsdichte (Einwohnerinnen und Einwohner pro km <sup>2</sup> )	210,5
<b>Ständige Wohnbevölkerung nach Hauptsprache(n) 2016, in %</b>	
Deutsch/Schweizerdeutsch	62,8
Französisch	22,9
Italienisch	8,2
Rätoromanisch	0,5
Andere Sprache	23,2
Total in % (Das Total überschreitet 100 %, weil die Personen mehrere Hauptsprachen angeben konnten)	117,6

<sup>1</sup> Bundesamt für Statistik > Statistiken finden > Bevölkerung

**Entwicklung der Stimmbeteiligung bei eidgenössischen Abstimmungen seit 1998  
(Durchschnitt pro Jahr)<sup>1</sup>**

Jahr	Stimmberechtigte	Beteiligung	Anzahl Abstimmungen	Anzahl Abstimmungs- vorlagen
1998	4 634 892	43,7	3	10
1999	4 643 610	39,9	3	10
2000	4 670 283	44,3	4	15
2001	4 699 814	45,3	3	11
2002	4 736 552	48,2	4	8
2003	4 760 181	39,2	2	11
2004	4 805 262	46,8	4	13
2005	4 849 474	51,1	3	5
2006	4 891 363	40,6	3	6
2007	4 921 794	41,1	2	2
2008	4 973 571	43,7	3	10
2009	5 020 372	46,1	4	8
2010	5 070 806	44,7	3	6
2011	5 092 212	49,1	1	1
2012	5 153 959	38,4	4	12
2013	5 189 673	46,6	4	11
2014	5 230 302	52,4	4	12
2015	5 260 043	42,8	2	6
2016	5 320 514	49,6	4	13
2017	5 357 836	45,6	3	7

<sup>1</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Politik > Abstimmungen > Stimmbeteiligung