



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement DFJP  
**Bundesamt für Justiz BJ**

Bern, 7. Juli 2016

---

# **VIERTER PERIODISCHER BERICHT DER SCHWEIZER REGIERUNG AN DEN MENSCHENRECHTSAUSSCHUSS DER VEREINTEN NATIONEN**

---

## Abkürzungen (siehe Anhang 1)

1. Der Menschenrechtsausschuss prüfte am 12. und 13. Oktober 2009 den von der Schweiz vorgelegten dritten periodischen Staatenbericht (CCPR/C/CHE/3). Die Schlussfolgerungen wurden am 27. Oktober 2009 verabschiedet. Die Schweiz hat sich bereit erklärt, für ihren vierten periodischen Bericht dem vom Ausschuss vorgeschlagenen fakultativen Verfahren zu folgen. Dieser hat anlässlich seiner 112. Sitzung vom 7. bis 31. Oktober 2014 eine Liste von Punkten verabschiedet, die die Schweiz in ihrem vierten periodischen Bericht klären soll. Der vorliegende Bericht folgt dementsprechend der Struktur dieser Liste (CCPR/C/CHE/QPR/4). Um die Zahl der Anhänge auf ein Minimum zu reduzieren, werden lediglich diejenigen Unterlagen beigelegt, die zur Beantwortung der Fragen des Ausschusses am wichtigsten sind. Auf Anfrage wird die Regierung dem Ausschuss alle in diesem Bericht erwähnten Unterlagen zur Verfügung stellen.

### Zu Punkt 1

#### Universelle Periodische Überprüfung durch den Menschenrechtsrat

2. Die Schweiz wurde am 8. Mai 2008 erstmals der Universellen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review, UPR) unterzogen. Die zweite Überprüfung fand am 29. Oktober 2012 statt. Im Nachgang zur zweiten Überprüfung wurden 140 Empfehlungen an die Schweiz gerichtet. Davon nahm die Schweiz am 31. Oktober 2012 50 an; 4 Empfehlungen wurden von vornherein abgelehnt. Von November 2012 bis Februar 2013 prüften die zuständigen Bundesstellen und die Kantone die verbleibenden 86 Empfehlungen. Am 27. Februar 2013 verabschiedete der Bundesrat zuhanden des Menschenrechtsrates die Stellungnahme der Schweiz zu den noch unbeantworteten Empfehlungen. Von den 86 verbleibenden Empfehlungen wurden 49 akzeptiert und 37 abgelehnt. Am 14. März 2013 präsentierte eine Delegation dem Menschenrechtsrat die Haltung der Schweiz.

3. Seit dem die Schweiz ihren dritten periodischen Bericht vorgelegt hat, hat sie die folgenden Übereinkommen ratifiziert oder sieht sie vor, diese zu ratifizieren, und es sind folgende wichtige Anpassungen des Landesrechts vorgenommen worden:

#### Ratifikation internationaler Menschenrechtsübereinkünfte (Stand Ende 2015)

- *Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*: Die Schweiz trat dem Übereinkommen am 15. April 2014 bei.
- *Internationales Übereinkommen vom 20. Dezember 2006 zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen*: Die Schweiz unterzeichnete das Übereinkommen am 19. Januar 2010. Am 29. November 2013 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Genehmigung und zur Umsetzung des Übereinkommens. Das Geschäft wird derzeit im Parlament behandelt.
- *Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 2011 zur Kinderrechtskonvention betreffend ein Mitteilungsverfahren*: Der Bundesrat hat die Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Protokoll verabschiedet.
- *Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels*: Die Schweiz ratifizierte das Übereinkommen am 17. Dezember 2012 (vgl. Ziff. 155).

- *Übereinkommen des Europarates vom 25. Oktober 2007 zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote-Konvention)*: Die Schweiz ratifizierte das Übereinkommen am 18. März 2014 (vgl. Ziff. 157).
- *Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)*: Die Schweiz unterzeichnete das Übereinkommen am 11. September 2013; die Vorbereitungen für die Ratifizierung sind im Gange.
- *Protokoll Nr. 15 über die Änderung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten*: Die Schweiz unterzeichnete das Protokoll am 20. März 2015. Das Genehmigungsverfahren ist im Parlament anhängig.
- *Übereinkommen der IAO Nr. 189 über Hausangestellte*: Die Schweiz ratifizierte das Übereinkommen am 12. November 2014.

### Verfassung

- Einführung von Artikel 72 Absatz 3 (Verbot des Baus von Minaretten);
- Einführung von Artikel 118b (Forschung am Menschen);
- Änderung von Artikel 121 Absätze 3–6 (Ausschaffung krimineller Ausländer).

### Gesetzgebung

- Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA);
- Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG) und Verordnung vom 4. Juni 2010 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachenverordnung, SpV);
- Verordnung vom 11. Juni 2010 über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte;
- Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO);
- Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (JStPO);
- Bundesbeschluss vom 18. Juni 2010 über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EG betreffend die Übernahme der EG-Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG) (vgl. Ziff. 124);
- Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO);
- Änderung der Artikel 98 Absatz 4 und 99 Absatz 4 ZGB (Unterbindung von Ehen bei rechtswidrigem Aufenthalt);
- Revision von Artikel 124 StGB, Verstümmelung weiblicher Genitalien ausdrücklich strafbar (vgl. Ziff. 86);
- Änderung des Zivilgesetzbuchs (Erwachsenenschutz, Personen- und Kindesrecht);

- Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über den ausserprozessualen Zeugenschutz (vgl. Ziff. 77 und 156);
- Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (KJFG);
- Änderung des Zivilgesetzbuchs (Name und Bürgerrecht);
- Bundesgesetz zur Umsetzung von Artikel 123b der Bundesverfassung über die Unverjährbarkeit sexueller und pornografischer Straftaten an Kindern vor der Pubertät (Änderung des Strafgesetzbuches, des Militärstrafgesetzes und des Jugendstrafgesetzes);
- Bundesgesetz vom 15. Juni 2012 über Massnahmen gegen Zwangsheiraten (vgl. Ziff. 87);
- Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Forschung am Menschen (HFG);
- Verordnung vom 23. Oktober 2013 über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel (Verordnung gegen Menschenhandel).

#### Verhütung von Folter

4. Am 24. September 2009 ratifizierte die Schweiz das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OP-CAT). Zur Umsetzung der Bestimmungen des Protokolls wurde die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) geschaffen. Die Kommission nahm ihre Arbeit am 1. Januar 2010 auf. Die NKVF ist eine von Bund und Kantonen unabhängige Kommission, die regelmässige Besuche der Haftanstalten durchführt und einen ständigen Dialog mit den Behörden führt. Die Berichte der Kommission werden im Internet veröffentlicht.<sup>1</sup>

5. Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter stattete der Schweiz nach dem letzten periodischen Bericht zwei Mal einen Besuch ab : erstmals vom 10. bis 20. Oktober 2011 und das zweite Mal vom 13. bis 24. April 2015.<sup>2</sup>

#### Verfahren, in denen die Bestimmungen des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte («der Pakt») vor den nationalen Gerichten eingeklagt wurden

6. In der Berichtsperiode ergingen zu den Rechten und Freiheiten, die der Pakt schützt, über 200 Bundesgerichtsurteile. Alle Urteile sind im Internet abrufbar ; einige wurden in der Amtlichen Sammlung der BGE<sup>3</sup> veröffentlicht. In den meisten Fällen berief sich die klagende Partei auf den Pakt und die einschlägigen Bestimmungen der EMRK und/oder des nationalen Rechts (hauptsächlich die BV). Bei den meisten Verfahren (über 100) ging es um die Anwendung des Artikels 14 des Paktes ; darüber hinaus wurden zahlreiche andere Bestimmungen angeführt.

7. Diesbezüglich einige wenige Beispiele :

<sup>1</sup> [www.nkvf.admin.ch](http://www.nkvf.admin.ch) > Publikationen & Service (Stand: 24.7.2015).

<sup>2</sup> [www.coe.int/de](http://www.coe.int/de) > Menschenrechte > Folter – Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter CPT (Stand: 24.7.2015).

<sup>3</sup> [www.bger.ch](http://www.bger.ch) > Rechtsprechung (Stand: 10.8.2015).

- *Art. 10; Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen in der Untersuchungshaft* (BGE 133 I 286 vom 7. August 2007, E. 3.3).
- *Art. 14 Abs. 3 Bst d; das Recht Angeklagter, bei der Verhandlung anwesend zu sein* (Urteil 6B\_29/2008 vom 10. September 2008, E. 1.2).
- *Art. 14 Abs. 3 Bst. g; das Recht, sich selbst nicht belasten zu müssen* (Urteil 2C\_70/2008 vom 27. Mai 2008, E. 2.2).
- *Art. 15 Abs. 1; Grundsatz der «lex mitior», Gültigkeit des Verbots der Rückwirkung in Zusammenhang mit einer Verwahrung* (Urteile 6B\_172/2008 vom 11. September 2008, E. 2.3.2, und BGE 134 IV 121).
- *Art. 15 Abs. 1; Rechtmässigkeit in Strafsachen, «lex mitior»* (Urteil 6B\_597/2012 vom 28. Mai 2013, E. 4.3).
- *Art. 15 Abs. 1; Grundsatz der «lex mitior»* (Urteil 6B\_103/2008 vom 9. Oktober 2008, E. 2.2.1).
- *Art. 25; das Recht, gewählt zu werden* (Urteil 1C\_11/2009 vom 3. Juni 2009, E. 4.2).
- *Art. 27; Schutz von Minderheiten* (BGE 138 I 205 vom 15. März 2012, E. 5.1).

8. Wie die anderen in der Schweiz anwendbaren internationalen Abkommen ist der Pakt in der SR veröffentlicht worden und im Internet abrufbar. Weiterführende Informationen zum Pakt und zu den Berichtsverfahren finden sich auf der Website des Bundesamtes für Justiz.<sup>4</sup> Der Pakt ist fester Bestandteil der juristischen Ausbildung in der Schweiz.

## **Zu Punkt 2**

9. Die Schweiz ist ein Bundesstaat aus 26 Kantonen. Die Empfehlungen des Menschenrechtsrates sowie der Vertragsorgane gelten für die Schweiz als Staat, deren Umsetzung obliegt jedoch den auf allen Ebenen zuständigen öffentlichen Organen, insbesondere den Kantonen und den Gemeinden.

10. Die Schweizer Delegation, die dem Ausschuss den letzten Bericht unterbreitete, bestand aus vierzehn Personen. Sie vertraten die Kantone und die wichtigsten betroffenen Bundesämter. Die Ämter und die Kantone erarbeiten und präsentieren die Berichte gemeinsam. So ist gewährleistet, dass sie mit dem Verfahren vertraut sind und unmittelbar von den Empfehlungen des Ausschusses Kenntnis haben.

11. Die Schlussfolgerungen des Ausschusses zum dritten Bericht wurden ins Deutsche und ins Italienische übersetzt. Sie liegen somit in drei schweizerischen Amtssprachen vor. Die betreffenden Ämter erhielten diese und ein erläuterndes Schreiben mit der Aufforderung, die Empfehlungen umzusetzen. Auch die Kantone erhielten die Schlussfolgerungen und die Erläuterungen dazu. Diese Unterlagen wurden auf der Website des Bundesamtes für Justiz veröffentlicht.

12. Derzeit werden in der Schweiz Überlegungen angestellt, wie sich die Berichtsverfahren und die Umsetzung der internationalen Empfehlungen in Sachen Menschenrechte besser koordinieren lassen. Im Auftrag des Bundes führte das Schweizerische Kompetenzzent-

---

<sup>4</sup> [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Staat & Bürger > Menschenrechte (Stand: 28.7.2015).

rum für Menschenrechte (SKMR) dazu zwei Studien durch. Im Zuge der ersten Studie<sup>5</sup> befragte das SKMR die jeweiligen Akteure. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Befragungen wurden Empfehlungen erarbeitet. Anlässlich einer Tagung am 5. März 2013, zu der das SKMR Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen Stellen eingeladen hatte, wurden die Ergebnisse und die daraus resultierenden Empfehlungen erörtert. Nach dieser Tagung überarbeitete das SKMR die Empfehlungen und integrierte sie in eine zuhanden der Behörden erstellte Studie.<sup>6</sup>

13. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) verabschiedete im Frühling 2015 ein Konzept zur Koordination der Berichtsverfahren unter den Kantonen und zwischen den Kantonen und dem Bund.

14. Eine interdepartementale Gruppe («Kerngruppe internationale Menschenrechtspolitik»), in der die Ämter vertreten sind, die für die Umsetzung der internationalen Instrumente in Sachen Menschenrechte verantwortlich zeichnen, prüfte die Empfehlungen des SKMR und das Konzept der Kantone. Einige Empfehlungen des Zentrums wurden bereits in die Arbeiten zur Umsetzung der Empfehlungen der Vertragsorgane der UNO aufgenommen (z. B. im Rahmen des Follow-up-Verfahrens zur Umsetzung der Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses). Es sind Gespräche im Gange, um eine Lösung zu finden, die den Erwartungen aller Beteiligten gerecht wird. Die erwähnte interdepartementale Arbeitsgruppe ist damit beauftragt, die Umsetzung der Empfehlungen zu koordinieren. Die Arbeitsgruppe besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen Bundesämter mehrerer Departemente sowie der Kantone und der spezifischen eidgenössischen Kommissionen. Sie soll ein transparentes und partizipatives Vorgehen sicherstellen. Anlässlich der regelmässigen Sitzungen sorgt sie für die Kommunikation der Informationen über die Umsetzung der Empfehlungen. Bei (konventions-)übergreifenden Themen kann sie Prioritäten setzen und dafür sorgen, dass die Massnahmen angemessen aufeinander abgestimmt werden. Sie organisiert ferner Konferenzen zum Austausch mit der Zivilgesellschaft, den universitären Institutionen und anderen interessierten Parteien.

15. Um Wiederholungen zu vermeiden, ist in diesem Kapitel lediglich von denjenigen Massnahmen die Rede, die nicht in anderen Teilen dieses Berichts erwähnt werden.

16. Der Schweiz ist nicht bekannt, aufgrund welcher Informationen der Ausschuss zur Aussage bewogen worden ist, die Schweiz weise Asylsuchende in Herkunftsländer aus, ohne Rücksicht auf die dargelegte Unfähigkeit des Herkunftslandes der betroffenen Personen, Schutz gegen nichtstaatliche Akteure zu gewährleisten. Das SEM in seiner Eigenschaft als erste Instanz wendet die Rechtsprechung des BVGer an, wonach Personen, die von nichtstaatlichen Akteuren verfolgt werden, Asyl gewährt werden muss, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind. Jeder Asylentscheid wird individuell gefällt. Dabei wird nicht nur der Lage im Herkunftsland Rechnung getragen. Auch Kriterien wie Glaubwürdigkeit und Relevanz der Aussagen Asylsuchender und die im Zuge der behördlichen Abklärungen gesammelten Beweise werden bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Es kann Beschwerde beim BVGer eingereicht werden. Nach der Schutztheorie gemäss einem mit der Genfer Flüchtlingskonvention vereinbaren Verständnis hängt die Bejahung eines internationalen Schutzbedürfnisses und damit die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht davon ab, wer Urheber der Verfolgung ist, sondern davon, ob im Heimatstaat adäquater Schutz vor Verfolgung in Anspruch genommen werden kann. In diesem Zusammenhang präzisiert das BVGer

<sup>5</sup> SKMR, Die Umsetzung internationaler Menschenrechtsempfehlungen im föderalistischen Staat, 10. Februar 2012, abrufbar unter [www.skmr.ch](http://www.skmr.ch) > Publikationen > Institutionelle Fragen (Stand: 26.7.2015).

<sup>6</sup> SKMR, Die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen und Empfehlungen in der Schweiz – Handlungsvorschläge zur Verbesserung der Abläufe bei der Erstellung von Staatenberichten und beim Follow-up zu den Empfehlungen internationaler Überwachungsorgane, vom 7. Oktober 2013.

in seinem Urteil D-4935/2007 vom 21. Dezember 2011, dass im Lichte der Schutztheorie nur dann von einer innerstaatlichen Schutzalternative, welche die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft ausschliesst, ausgegangen werden kann, wenn der verfolgten Person tatsächlich zugemutet werden kann, am innerstaatlichen Zufluchtsort Schutz vor Verfolgung zu finden. Es sind deshalb die allgemeinen Verhältnisse am Zufluchtsort und die persönlichen Umstände der von Verfolgung betroffenen Person in Augenschein zu nehmen und es ist im Rahmen einer individuellen Einzelfallprüfung zu beurteilen, ob der betroffenen Person angesichts der sich für sie am Zufluchtsort konkret abzeichnenden Lebenssituation zugemutet werden kann, sich dort niederzulassen und eine neue Existenz aufzubauen. Andererseits kann der lokal von Verfolgung betroffenen Person das Bestehen einer innerstaatlichen Schutzalternative dann nicht entgegengehalten werden, wenn ihr die Niederlassung andersorts am innerstaatlichen Zufluchtsort nicht zuzumuten wäre, weil sie dort einer konkreten Gefährdung ausgesetzt wäre. Bei Fehlen einer innerstaatlichen Fluchtalternative ist die betroffene Person nicht wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufzunehmen. Ihr muss die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt werden.

17. Die nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) bestehende allgemeine Pflicht, eine Krankenpflegeversicherung abzuschliessen, soll eine landesweite medizinische Versorgung gewährleisten. Die Krankenpflegeversicherung ist für alle Personen mit Wohnsitz in der Schweiz obligatorisch, also auch für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Personen, die Schutz benötigen, jedoch keine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Die Krankenkassen dürfen diese Grundversicherung nicht verweigern, noch dürfen sie eine Grundversicherungspolice kündigen. Personen, die Anrecht auf Nothilfe haben, sind bis zum Zeitpunkt ihrer Ausreise aus der Schweiz obligatorisch krankenversichert. Sie haben Anrecht auf alle im KVG vorgesehenen obligatorischen Leistungen. Die Versicherungen sind auch verpflichtet, Sans-Papiers zu versichern. Um den Zugang zur Gesundheitsversorgung zu erleichtern, bieten einige Kantone spezielle Angebote an.

18. Der neue Artikel 92d der am 1. August 2011 in Kraft getretenen Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) sieht für die Zahlung von Prämien nothilfeberechtigter Personen (abgewiesene Asylsuchende und Personen mit einem Nichteintretensentscheid) eine Sonderregelung vor. Die Kantone können bei Personen, die die Schweiz offenbar verlassen haben, die Bezahlung der Versicherungsprämie sistieren. Sobald der Versicherer hingegen ein Gesuch um Kostenübernahme für eine Leistung erhält und der Kanton diese Leistung nicht bezahlt, werden die Prämien mit einem Aufschlag rückwirkend auf den Zeitpunkt der Sistierung geschuldet. Werden die Prämien bezahlt, muss der Versicherer die Leistungen während der Sistierungsperiode bezahlen. Diese Regelung erlaubt es, der speziellen Situation Nothilfebeziehender Rechnung zu tragen: Ihr Versicherungsschutz ist gewährleistet und sie haben weiterhin Zugang zur Gesundheitsversorgung nach Massgabe des KVG und Artikel 82a AsylG.

19. In der Schweiz sind die Kantone zuständig für Sozialhilfe- und Nothilfeleistungen für Notleidende. Die Kantone legen Art und Umfang der Leistungen fest. Sie müssen aber das in Artikel 12 BV verankerte Grundrecht beachten, das garantiert, dass wer in Not gerät, Anspruch hat auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.<sup>7</sup> Die meisten Kantone und Gemeinden richten sich bei der Ausgestaltung und Bemessung der Leistungen nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

---

<sup>7</sup> Vgl. Urteil 8C\_65/2012 des BGer vom 21. August 2012.

20. Personen, die die Schweiz verlassen müssen, haben im Rahmen der Nothilfe auch Anrecht auf Verpflegung, Kleidung und Unterbringung, wie es für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich ist (zur Krankenversicherung, siehe Ziff. 17 oben). Beim Erbringen der in Artikel 12 BV erwähnten Leistungen muss immer der Grundsatz des Bedarfs respektiert werden ; das heisst, unter Achtung dieses Grundsatzes kann und muss den besonderen Bedürfnissen schutzbedürftiger Personen Rechnung getragen werden. Unter dem Grundsatz der Gewaltentrennung ist es den Justizbehörden vorbehalten zu kontrollieren, ob hinsichtlich der Beimessung von Sozialhilfe- und Nothilfeleistungen die einschlägigen Normen respektiert werden. Erteilt eine kantonale Behörde auf ein Gesuch um Sozialhilfe- und Nothilfeleistung einen abschlägigen Entscheid, kann dieser vor kantonalen Gerichten und schliesslich vor BGer angefochten werden.

#### Einbezug der Zivilgesellschaft und Verbreitung früherer Empfehlungen des Ausschusses

21. Die Zivilgesellschaft wird wie allgemein üblich in die Arbeiten der jeweils zuständigen Ämter oder Kantone miteinbezogen. Dasselbe gilt auch hinsichtlich der Umsetzung früherer Empfehlungen. Je nach Praxis, die sich herausgebildet hat, und je nach Themenbereich gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und der Zivilgesellschaft unterschiedlich. Geht es um Gesetzesvorlagen oder den Beitritt zu internationalen Übereinkommen, kann sich die Zivilgesellschaft stets im Rahmen einer Vernehmlassung äussern.

22. Die Zivilgesellschaft wurde bei der Ausarbeitung dieses Berichtes nicht miteinbezogen. Bislang hielt die Schweiz dafür, dass die Beantwortung von Fragen des Ausschusses Aufgabe des Staates ist. Es scheint angebrachter, dass sich die Zivilgesellschaft unabhängig äussert, als zu versuchen, deren Standpunkte im Rahmen eines Staatenberichts wiederzugeben.

23. Neben den bereits erwähnten Massnahmen wurden die Empfehlungen des Ausschusses auf der Website veröffentlicht, die über den Pakt informiert (Ziff. 8).

#### Zu Punkt 3

24. Vgl. Ziffer 9 ff.

25. Die Schweiz gehört zu den Staaten mit einer monistischen Tradition. Die Bestimmungen des Paktes sind auf allen Ebenen des Bundesstaates unmittelbar anwendbar. Gemäss Artikel 29a BV hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Die Möglichkeit, beim BGer Beschwerde einzulegen, gewährleistet, dass die Bestimmungen des Paktes einheitlich angewendet werden. So wie die Garantien der BV geltend gemacht werden können, können im Rahmen einer zivil-, straf- oder öffentlichrechtlichen Beschwerde die Garantien des Paktes geltend gemacht werden – immer vorausgesetzt, dass die einschlägigen Voraussetzungen erfüllt werden. Entscheide, gegen die keines dieser Rechtsmittel eingelegt werden kann, können mit einer subsidiären Verfassungsbeschwerde angefochten werden (Art. 113 ff. Bundesgerichtsgesetz; BGG).

26. Zu den Aufgaben des SKMR (vgl. Ziff. 27 ff. unten) gehört es, die Behörden auf allen Ebenen des Staates mit praxisorientierter Fachkompetenz bei der Durchsetzung der Menschenrechte zu unterstützen und den systematischen Austausch von Know-how zu fördern. Allem voran gilt es, internationale Verpflichtungen und Empfehlungen – unter anderem auch die Bestimmungen des Paktes und die abschliessenden Empfehlungen des Ausschusses – besser bekannt zu machen und deren Umsetzung zu erleichtern.



## Zu Punkt 4

27. Am 1. Juli 2009 verabschiedete der Bundesrat den Bericht «Schaffung einer Eidgenössischen Kommission für Menschenrechte: Möglichkeiten, Zweckmässigkeit und Alternativen». Der Bundesrat war zum Schluss gekommen, dass ein Bedarf an Unterstützung und Dienstleistungen im Menschenrechtsbereich besteht. Wegen mangelnden Konsenses war jedoch die Schaffung einer eigentlichen nationalen Menschenrechtsinstitution zu diesem Zeitpunkt verfrüht. Der Bundesrat entschied sich für ein fünfjähriges Pilotprojekt, im Rahmen dessen der Bund bei einer universitären Einrichtung Leistungen für jährlich eine Million Franken einkaufen solle.

28. Der Bundesrat entschied, das Projekt bei den Schweizer Universitäten auszuschreiben. Unter den eingegangenen Offerten wurde das Projekt der Universitäten Bern, Neuenburg und Freiburg in Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule Luzern, dem Institut Kurt Bösch in Sitten und dem Verein humanrights.ch ausgewählt. Im Zuge der Vertragsverhandlungen wurde die Universität Zürich in das Projekt einbezogen. Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), wie es genannt wird, steht unter der Leitung von Professor Walter Kälin und hat seine Tätigkeit im Frühling 2011 aufgenommen.

29. Das SKMR befasst sich mit sechs Themenbereichen: Migration, Polizei und Justiz, Geschlechterpolitik, Kinder- und Jugendpolitik, institutionelle Fragen und Menschenrechte und Wirtschaft. Hinzu kommen die zwei Querschnittsthemen «Menschenrechtsbildung» und «Information und Sensibilisierung».

30. Der Bundesbeitrag wird durch einen Lenkungsausschuss verwaltet. Im Ausschuss vertreten sind die an der Finanzierung des Zentrums beteiligten Eidgenössischen Departemente, das EDA und das EJPD. Ein Beirat berät in Fragen der strategischen Ausrichtung. Er setzt sich zusammen aus bis zu vierzig Mitgliedern. Sie vertreten Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Ebenfalls vertreten sind die eidgenössischen Kommissionen, die Politik, Wissenschaft und Wirtschaft wie auch die Zivilgesellschaft und internationale Menschenrechtsinstitutionen. Das Mandat des Zentrums ist Gegenstand eines Rahmenvertrags zwischen dem Bund und dem SKMR.

31. Gemäss dem Entscheid des Bundesrates vom 1. Juli 2009 wurde das SKMR im Frühling 2015 von einer unabhängigen Stelle beurteilt. Der Schlussbericht wurde am 23. April 2015 übergeben.<sup>8</sup>

32. Die Evaluation ergab, dass das Zentrum hauptsächlich wissenschaftliche Studien (51 im Untersuchungszeitraum) und Veranstaltungen zu Fachthemen (28) durchgeführt hatte. Weitere Projekte (insgesamt 23) waren Workshops, Weiterbildungen, Broschüren, Handbücher, Übersetzungen und Moderationen. Die Qualität der Leistungserbringung des SKMR wurde als gut bis sehr gut beurteilt. Das Zentrum leistete wichtige Beiträge zur Stärkung der Menschenrechtspolitik der Schweiz. Das Zentrum erfüllte indessen nicht alle im Bericht des Bundesrates von 2009 vorgesehenen Aufgaben – eine Tatsache, die auf die für die Pilotphase gewählte Struktur des Zentrums und nicht zuletzt auf den Umstand zurückzuführen ist, dass das Zentrum nur beschränkt autonom handeln kann. Den Auftrag, die Öffentlichkeit für die Menschenrechte zu sensibilisieren, konnte das SKMR lediglich teilweise erfüllen. Der Mangel an formaler Unabhängigkeit wird als Knackpunkt des Pilotprojektes bezeichnet. Eine

<sup>8</sup> [www.skmr.ch](http://www.skmr.ch) > Über das SKMR > Geschäftsstelle > News > Bundesrat hat über die Zukunft des SKMR entschieden (Stand: 10.8.2015).

grosse Mehrheit der Befragten sprach sich für die Schaffung einer ständigen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz aus.

33. Der Bundesrat nahm am 1. Juli 2015 Kenntnis vom Evaluationsbericht und beschloss, das Pilotprojekt weitere fünf Jahre fortzuführen. Die sachzuständigen Departemente – das EDA und das EJPD – wurden beauftragt, dem Bundesrat bis Ende 2015 verschiedene Optionen für eine dauerhafte Regelung zu unterbreiten.

### **Zu Punkt 5**

34. Der vierte und fünfte Bericht der Schweiz über die Umsetzung des CEDAW (CE-DAW/C/CHE/4–5)<sup>9</sup> bietet eine umfassende Analyse der zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter getroffenen Massnahmen. Zu ergänzen verbleibt Folgendes :

35. Das GIG verbietet direkte und indirekte geschlechtsspezifische Diskriminierung im Erwerbsleben. Die Rechtsprechung zum GIG verdeutlicht, dass Missstände gemeinhin auf dem Rechtsweg eingeklagt werden. In den vom Bund finanzierten und den kantonalen Gleichstellungsbüros regelmässig nachgeführten Datenbanken [www.gleichstellungsgesetz.ch](http://www.gleichstellungsgesetz.ch) und [www.leg.ch](http://www.leg.ch) sind derzeit rund 660 einschlägige Fälle aus deutschsprachigen und rund neunzig Fälle aus französischsprachigen Kantonen verzeichnet. Das GIG sieht ausserdem vor, dass der Bund finanzielle Ressourcen bereitstellt zur Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau im Erwerbsleben. Der Kredit für 2015 beträgt 4,4 Millionen Franken.<sup>10</sup>

36. Das EBG veranstaltet regelmässig Weiterbildungstagungen zum GIG.

37. Zum Thema sexuelle Belästigung findet sich auf der Bundes-Website [www.sexuelle-belaestigung.ch](http://www.sexuelle-belaestigung.ch) Informations- und Sensibilisierungsmaterial.

38. Am 22. Oktober 2014 kündigte der Bundesrat einen Gesetzesentwurf an über staatliche Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt. Dieser soll im Herbst 2015 vorgestellt werden und Arbeitgeber zur regelmässigen Durchführung von Lohnanalysen verpflichten. Die Durchführung soll von Dritten überprüft werden. Am 6. Dezember 2013 legte der Bundesrat einen Zielwert fest, wonach spätestens im Jahr 2020 in allen Verwaltungsräten von Bundes- und bundesnahen Unternehmen eine 30-prozentige Vertretung beider Geschlechter gewährleistet sein soll. Im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision des Aktienrechts schickte der Bundesrat am 28. November 2014 ein Projekt in die Vernehmlassung, dessen Ziel es ist, innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen eine 30-prozentige Vertretung beider Geschlechter in den Unternehmensleitungen und Verwaltungsräten der grossen börsenkotierten Unternehmen zu gewährleisten. Das Projekt fusst auf dem Prinzip «comply or explain» und sieht keine Sanktionen vor.

39. Seit 2010 beträgt der Frauenanteil in der Bundesverwaltung (ohne Bereich Verteidigung im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport [VBS] und ohne Grenzwachtkorps) über 40 Prozent. Im Jahr 2014 lag er bei 44,2 Prozent. In den obersten Kaderfunktionen sind 17,7 Prozent des Personals Frauen (ein Anstieg von 32 Prozent seit 2010). Frauen repräsentieren 31,3 Prozent des Personals der mittleren Lohnklasse (ein Anstieg von 16,8 Prozent seit 2010). Die Bundesverwaltung bietet ihren Mitarbeiterinnen und

<sup>9</sup> [www.ebg.admin.ch](http://www.ebg.admin.ch) > Themen > Recht > Internationales Recht > Vierter und fünfter CEDAW-Bericht, gekürzte Fassung vom 25.02.2015 (Stand: 7.7.2015).

<sup>10</sup> Für die bisher unterstützten Projekte siehe [www.topbox.ch](http://www.topbox.ch).

Mitarbeitern nach Möglichkeit Stellen mit Telearbeit und flexiblen Arbeitszeiten und Jobsharing (Job-, Topsharing) an. Care-Arbeit kann dank verschiedener Massnahmen ebenfalls mit dem Beruf vereinbart werden. Im Jahr 2015 wurde eine Wegleitung zur Hinwirkung auf eine höhere Qualität im Gewinnungsprozess und auf eine diskriminierungsfreie Rekrutierungspraxis verabschiedet.

40. Das EBG entwickelte eine Reihe von Instrumenten, die die Arbeitgeber bei der Realisierung von Lohnleichheit unterstützen. Beispielsweise können Unternehmen, die mehr als fünfzig Mitarbeitende beschäftigen, die Software Logib nutzen, einen Selbsttest zur Standortbestimmung der Lohnpraxis.<sup>11</sup> Eine Anwendung zum Selbsttest in Sachen Lohnpraxis für Unternehmen mit weniger als fünfzig Mitarbeitenden (ARGIB) steht noch in Entwicklung. Sie sollte 2016 verfügbar sein.

41. Die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) empfiehlt den Auftraggeberinnen und Auftraggebern, die Unternehmen, die sich um einen öffentlichen Auftrag bewerben möchten, die «Selbstdeklaration durch die Anbieterinnen und Anbieter» hinsichtlich der Einhaltung der Lohnleichheit von Frau und Mann unterzeichnen zu lassen.<sup>12</sup> Das Formular zur Selbstdeklaration sieht vor, dass Antragsteller und Subunternehmen, die ab 1. Januar 2016 über fünfzig Mitarbeitende beschäftigen, bestätigen, dass sie den Grundsatz der Lohnleichheit respektieren, und angeben, wie sie ihre Lohnpraxis überprüfen oder durch externe Stellen überprüfen lassen. Die sich um einen öffentlichen Auftrag bewerbenden Unternehmen, die die angeforderten Informationen nicht beibringen, sollen vom Beschaffungsverfahren ausgeschlossen werden.

42. Der Bund kann im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens Kontrollen über die Lohnleichheit veranlassen und diese Aufgabe insbesondere dem EBG oder den Gleichstellungsbüros der Kantone oder Gemeinden übertragen. In der Zeit von 2006 bis 2015 wurden 63 Unternehmen kontrolliert oder werden derzeit kontrolliert. Allein im Jahr 2015 sind zwanzig Kontrollen in die Wege geleitet worden und 2016 sind dreissig Kontrollen geplant.

43. Das SKMR wurde 2013 von mehreren Bundesämtern beauftragt, eine breit angelegte Studie über die materiell-rechtlichen Aspekte der Bekämpfung von Diskriminierung sowie die verfahrenstechnischen, das heisst rechtlichen und praktischen Aspekte hinsichtlich des Zugangs zu den Gerichten durchzuführen. Ein Teil der Erhebungen beleuchtet die allgemein in Sachen Diskriminierung geltenden Normen und die behördliche Praxis. Eine Reihe von Teilstudien ist den Ursachen von Diskriminierung gewidmet. Untersucht werden insbesondere geschlechterspezifische Motive, sexuelle Orientierung und Identität, Behinderungen und Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse.

## Zu Punkt 6

44. Das BehiG wird in erster Linie unter Berücksichtigung des UNO-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen umgesetzt. Die Schweiz ratifizierte das Übereinkommen im Jahr 2014.

45. Das BehiG strebt die Schaffung öffentlicher Verkehrsmittel an, die es Reisenden mit einer körperlichen Behinderung ermöglichen, sich völlig autonom fortbewegen zu können. Bauten, Anlagen und Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs, die sich im Rahmen der erforderlichen Arbeiten nicht entsprechend barrierefrei gestalten lassen, müssen bis spätestens Ende 2023 im Rahmen eines Sonderprogramms («BehiG-Umsetzungskonzept») adaptiert wer-

<sup>11</sup> [www.logib.ch](http://www.logib.ch).

<sup>12</sup> [www.bkb.admin.ch](http://www.bkb.admin.ch) > Hilfsmittel > Selbstdeklarationen BKB (Stand: 27.7.2015).

den.<sup>13</sup> Kundeninformationssysteme und Billettautomaten mussten gemäss Gesetz grundsätzlich bis Ende 2013 barrierefrei gestaltet werden.

46. Alle staatlichen Behörden sind verpflichtet, die Leistungen, die sie der Öffentlichkeit anbieten, den spezifischen Bedürfnissen behinderter Menschen anzupassen.<sup>14</sup> Um die Umsetzung des BehiG zu intensivieren, hat der Bundesrat einen Aktionsplan für ein leicht zugängliches Internet erarbeitet.

47. Der Zugang zur gebauten Umwelt ist eine zentrale Forderung des BehiG. Das Gesetz bezweckt, dass bestimmte Gebäude für Behinderte hindernisfrei zugänglich sein müssen. Es gilt für öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen, Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten und Gebäude mit mehr als fünfzig Arbeitsplätzen, für welche nach Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2004 eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung der öffentlich zugänglichen Bereiche erteilt wird.

48. In Sachen Arbeitsverhältnis sieht das BehiG für den Bund besondere Bestimmungen vor. Zudem hat der Bundesrat am 22. Juni 2011 gestützt auf die Bundespersonalverordnung (BPV) Vorgaben zur Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in der Bundesverwaltung erlassen. Gleichzeitig hat er festgelegt, dass der Beschäftigungsanteil von Menschen mit Behinderungen bis 2015 bei 1–2 Prozent liegen soll. Im Jahr 2014 waren 1,5 Prozent des Bundespersonals Menschen mit Behinderungen. Im Jahr 2010 lag der Anteil bei 1 Prozent.

49. Das BehiG sieht in Zusammenhang mit Bauten, Einrichtungen oder Fahrzeugen (Art. 7 BehiG) und Dienstleistungen (Art. 8 BehiG) eine Reihe von Rechtsansprüchen vor. Die Verfahren nach den Artikeln 7 und 8 sind unentgeltlich (Art. 10 BehiG). Gemäss BehiG sind Behindertenorganisationen gesamtschweizerischer Bedeutung, die seit mindestens zehn Jahren bestehen, beschwerde- und klageberechtigt und können Rechtsansprüche geltend machen (Art. 9 Abs. 1 BehiG).

50. Das EBGB hat den Auftrag, zu informieren, sensibilisieren und Beratung zum Behindertengleichstellungsrecht anzubieten. Das EBGB informiert hauptsächlich über die eigene Website, verschiedene Publikationen und durch die Organisation von Kursen und Veranstaltungen. Das EBGB arbeitet eng mit den Behindertenorganisationen zusammen.

51. Die Artikel 16–18 BehiG ermöglichen es dem Bund, Programme durchzuführen und insbesondere zu unterstützen, in denen neue Wege zur Integration von Menschen mit einer Behinderung gesucht werden und die der Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit dienen. In den Jahren von 2004 bis 2014 wurden mehr als 320 solcher Programme durchgeführt. Derzeit wird das BehiG einer Beurteilung unterzogen. Sie soll zeigen, ob und in welchem Mass das Gesetz zur Sensibilisierung im Allgemeinen beigetragen hat. Die zum Thema Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen durchgeführten Programme werden im Rahmen eines Berichtssystems einer Selbstbeurteilung unterzogen. Die von den Verantwortlichen verfassten Zwischen- und Schlussberichte sind fester Bestandteil der Programme; ohne diese Berichte wird auch keine Unterstützung gewährt.

52. Die Kantone spielen insbesondere bei der Umsetzung des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) eine wichtige Rolle. Seit dem 1. Januar 2008 liegt die Verantwortung für die Finanzierung von Einrichtun-

<sup>13</sup> [www.bav.admin.ch](http://www.bav.admin.ch) > Themen > Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehr > Infos für öV-Unternehmen und Fachleute > BehiG-Umsetzungskonzept (Stand: 21.7.2015).

<sup>14</sup> Art. 3 Bst. e BehiG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 4, Art. 10, Art. 14 BehiG.

gen für erwachsene Menschen mit Behinderungen bei den Kantonen. Die Kantone haben kantonale Konzepte erarbeitet, die die jeweiligen kantonalen Behindertenpolitiken aufzeigen. Mittlerweile wurden alle kantonalen Konzepte durch den Bundesrat genehmigt. Die Sensibilisierungsbemühungen werden durch die Behörden auf Bundes- und Kantonebene sowie vor allem durch die zahlreichen Behindertenkonferenzen und -organisationen sichergestellt.

53. Zu erwähnen ist ferner die Studie des SKMR über den Zugang zu den Gerichten in Fällen von Diskriminierung. Ein Teil der Studie befasst sich speziell mit der Situation von Menschen mit Behinderungen (vgl. Ziff. 43).

### Zu Punkt 7

54. Die EKR ist eine ausserparlamentarische Kommission. In ihrer Eigenschaft als Verwaltungskommission gibt sie Stellungnahmen ab und bereitet Projekte vor (Art. 8a Abs. 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung, RVOV). Ihre Aufgabe ist es auch, die Anwendung der Rassismus-Strafnorm zu beobachten. Sie erlässt jedoch keine eigenen Verfügungen und stellt somit nicht eine Behörde im Sinne von Artikel 104 Absatz 2 StPO dar. Ihr können demnach nicht Parteirechte eingeräumt werden.

55. Das Sekretariat der EKR gibt im Rahmen ihres Mandats Opfern rassistischer Diskriminierung Auskunft und beantwortet Anfragen. Eine umfangreiche rechtliche Beratung ist im Mandat nicht vorgesehen. Im Rahmen ihres Auftrages kann die EKR mit den Amtsstellen der Kantone, mit Parteien und anderen Organisationen Kontakte pflegen. Die Verwaltung stellt der EKR die Informationen zur Verfügung, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Ein umfassendes Auskunftsrecht gegenüber allen Bundesstellen steht der EKR jedoch nicht zu.

56. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass sich dieses Konzept bisher bewährt hat.

57. Gemäss dem von der FRB im Jahr 2014 veröffentlichten Bericht «Rassistische Diskriminierung in der Schweiz»<sup>15</sup> sind Zahl und Art der vor Gericht verhandelten Fälle in Zusammenhang mit Artikel 261<sup>bis</sup> StGB seit 2012 weitgehend konstant geblieben. Hingegen nehmen Rassismussvorfälle im Internet zu, und die Täterinnen und Täter sind häufiger als bisher minderjährig.<sup>16</sup> Gemäss einer im Auftrag von der FRB durchgeführten Studie haben sich negative Einstellungen gegenüber Ausländerinnen und Ausländern sowie Minderheiten trotz einer verstärkten Politisierung des Themas Zuwanderung nicht signifikant verändert.<sup>17</sup> Und gemäss dem ECRI-Bericht über die Schweiz (fünfte Prüfungsrunde), veröffentlicht im September 2014, ist der Grad an rassistischer, homophober und transphober Gewalt relativ gering.<sup>18</sup>

58. Um dem Anstieg der Fälle von Rassismus im Internet zu begegnen, hat sich die Schweiz 2014 und 2015 an der «No Hate Speech Movement»-Kampagne des Europarats beteiligt. Im Auftrag des BSV hat die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) zahlreiche Projekte durchgeführt. Auf der Website der SAJV finden sich Information über Hassreden in Online-Medien und Anregungen, was dagegen unternommen werden kann.<sup>19</sup> Die EKR hat 2015 die Kampagne «Bunte Schweiz» gestartet. Diese Kampagne zielt in erster Linie auf junge Menschen ab und soll das Bewusstsein für den Themen-

<sup>15</sup> [www.frb.admin.ch](http://www.frb.admin.ch) > Berichterstattung und Monitoring (Stand: 24.7.2015).

<sup>16</sup> Vgl. Fussnote 15, S. 16.

<sup>17</sup> Kurzbericht «Zusammenleben in der Schweiz 2010 – 2014», [www.frb.admin.ch](http://www.frb.admin.ch) > Berichterstattung und Monitoring (Stand: 24.7.2015).

<sup>18</sup> ECRI-Bericht über die Schweiz (fünfte Prüfungsrunde), CRI(2014)39, S. 7, [www.frb.admin.ch](http://www.frb.admin.ch) > Internationales > ECRI (Stand: 24.7.2015).

<sup>19</sup> [www.nohatespeech.ch](http://www.nohatespeech.ch)

komplex Rassismus und Schutz vor Diskriminierung im Internet fördern. Die EKR unterstützt auch in eigener Regie Projekte, die sich gegen Rassismus in den digitalen Medien wenden.

59. Seit dem 1. Januar 2014 verfügt jeder Kanton über ein Kantonales Integrationsprogramm (KIP), das zwingend Massnahmen zum Diskriminierungsschutz enthält. In diesem Rahmen haben das SEM und die Kantone Programmvereinbarungen für die Jahre 2014–2017 abgeschlossen. Umgesetzt werden einerseits Massnahmen im Bereich der Beratung von Betroffenen (Anlaufstellen). Andererseits haben die KIP auch zum Ziel, Bevölkerung und Behörden in diesbezüglichen Lagen unterstützend zu beraten und zu sensibilisieren. Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK), eine politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden, fördert die Zusammenarbeit und den Dialog unter anderem auch im Integrationsbereich. Mehrere Projekte zur besseren Integration und Sensibilisierung der Bevölkerung gegenüber Ausländerinnen und Ausländern wurden im Rahmen der TAK lanciert.<sup>20</sup> Im Bereich Bildung finanzieren die Kantone, zusammen mit dem Bund und der Zivilgesellschaft, die Stiftung education21. Die Stiftung hat die Stärkung der politischen Bildung und der Vermittlung der Menschenrechte an den obligatorischen Schulen zum Ziel und trägt so zur Sensibilisierung bei. Im Jahr 2015 widmete die EDK ihre Migrationsfachtagung dem Thema «Equity – Diskriminierung und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen».

#### Reformen der Rechts- und Regulierungsvorschriften zur Verbesserung des Rechtsrahmens und zur Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung

60. Der Bericht des FRB aus dem Jahr 2014 «Rassistische Diskriminierung in der Schweiz»<sup>21</sup> und der fünfte ECRI-Bericht über die Schweiz stellen den Rechtsrahmen umfassend dar.

61. Im Parlament werden regelmässig Initiativen, Motionen und Petitionen eingereicht, die fordern, dass Artikel 261<sup>bis</sup> StGB abgeschafft oder dessen Geltungsbereich eingeschränkt wird oder dass die EKR abgeschafft wird. Der Bundesrat hat jeden dieser parlamentarischen Vorstösse zur Ablehnung empfohlen.<sup>22</sup>

62. Um zu klären, ob der bestehende Rechtsrahmen ausreicht, um Diskriminierung – insbesondere rassistische Diskriminierung – wirksam zu bekämpfen, hat der Bundesrat das SKMR mit einer umfassenden Studie beauftragt (vgl. Ziff. 43). Er hat ausserdem eine Reihe von Massnahmen getroffen, damit die bestehenden Rechtsinstrumente besser bekannt und genutzt werden :

- Beratungsstellen für Opfer von Rassendiskriminierung: Die Bereitstellung von Beratungsangeboten zum Schutz vor Diskriminierung ist eines der Ziele, die mit den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) angestrebt werden.
- FRB-Lehrgänge: Die FRB bietet laufend Weiterbildungskurse zum Thema Rassen-diskriminierung an. Grundlage ist der «Rechtsratgeber Rassistische Diskriminierung»<sup>23</sup>. Diese Rechtsratgeberkurse haben je länger je mehr einen festen Platz bei der Umsetzung der Ziele der KIP.

<sup>20</sup> Zum Beispiel «Aufwachsen – gesund ins Leben starten» oder «Arbeiten – Chancen geben, Chancen nutzen», [www.dialog-integration.ch](http://www.dialog-integration.ch) > Aufwachsen bzw. Arbeiten (Stand: 24.7.2015).

<sup>21</sup> Vgl. Fussnote 15, S. 14 ff.

<sup>22</sup> Von Interesse ist die 2014 eingebrachte Motion 14.3059 Rutz: «Aufhebung des Rassismusartikels». Der Bundesrat hat beantragt, die Motion abzulehnen.

<sup>23</sup> Tarek Naguib, «Rechtsratgeber Rassistische Diskriminierung», Hrsg.: FRB, Bern, Juni 2009, [www.frb.admin.ch](http://www.frb.admin.ch) > Recht und Beratung > Rechtsratgeber Rassistische Diskriminierung (Stand:24.7.2015).

63. In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist zudem die Studie der SKMR über den Zugang zu den Gerichten in Fällen von Diskriminierung. Ein Teil dieser Studie behandelt speziell die Situation der Opfer von Rassendiskriminierung (vgl. Ziff. 43). Darin wird auf die aktuelle Rechtsprechung im Zusammenhang mit Artikel 261<sup>bis</sup> StGB eingegangen werden sowie auf die Gerichtspraxis bei Diskriminierungen zwischen Privaten im Arbeits- und im Mietrecht.

64. Gemäss dem Bericht des Beratungsnetzes für Rassismusopfer hat das Dokumentations- und Monitoringsystem (DoSyRa) 2012 dreizehn rassistisch motivierte Vorfälle in Zusammenhang mit Polizeiarbeit registriert (bei total 227 Vorfällen). Im Jahr 2013 wurden sieben Vorfälle (bei total 238 Vorfällen) und 2014 neunzehn Vorfälle (bei total 298 Vorfällen) verzeichnet.<sup>24</sup> In der von der EKR angelegten Sammlung von Rechtsfällen<sup>25</sup> sind keine rassistisch motivierten Vorfälle verzeichnet.

65. Zur Sicherstellung der diskriminierungsfreien Arbeit der Polizei gehören insbesondere drei Massnahmen: die Bildung zu Fragen der Menschenrechte und der rassistischen Diskriminierung, die regelmässige Überprüfung der polizeilichen Kontroll- und Anhaltepraxis (Vermeidung des «racial profiling») sowie die Bereitstellung von effektiven Beschwerdemechanismen im Fall polizeilicher Übergriffe mit rassistischem Motiv<sup>26</sup>. Überdies kann auch die Öffnung der Polizeikorps für Mitarbeitende ausländischer Herkunft die Akzeptanz der Polizei fördern und helfen, Konfliktpotenziale zu mindern.

66. Zum Prüfungsstoff im Rahmen der Grundausbildung der Polizei (Berufsprüfung) gehören neben ethischen Themen die EMRK und der UNO-Verhaltenskodex für Polizeibeamte. Das Schweizerische Polizei-Institut (SPI) gibt seit 2012 eine überarbeitete Auflage des Lehrmittels «Menschenrechte und Berufsethik» heraus. Das SKMR war an der Erarbeitung der überarbeiteten Auflage massgeblich beteiligt. Der Staat muss sicherstellen, dass diese Themen auch nach der Grundausbildung weiter bearbeitet werden. Seit mehreren Jahren bietet die FRB kantonalen und kommunalen Polizeikorps und -schulen ihre Unterstützung zur Entwicklung und Durchführung von Weiterbildungen an.

67. Für die Rekrutierung von Personal ausländischer Herkunft bieten sich zwei Möglichkeiten an: Mehrere Kantone haben das Polizeikorps für ausländische Staatsangehörige geöffnet. Eine Reihe anderer Kantone stellt niedergelassene ausländische Staatsangehörige an unter der Bedingung, dass sie sich vor Abschluss der Ausbildung einbürgern lassen. Eine weitere Möglichkeit ist, darauf hinzuwirken, dass der Polizeidienst für Schweizerinnen und Schweizer mit Migrationshintergrund attraktiver wird. Das Polizeidepartement Zürich beispielsweise achtet seit 2014 bei der Personalrekrutierung verstärkt auf diesen Aspekt und beruft sich dabei auf die positiven Erfahrungen, die in anderen Bereichen mit «Diversity Management» gemacht wurden.

## **Zu Punkt 8**

68. Die Schweiz unterzeichnete am 22. April 2014 das Übereinkommen der Internationalen Kommission für das Zivilstandswesen Nr. 34 über die Ausstellung mehrsprachiger und codierter Auszüge und Bescheinigungen aus den Zivilstandsregistern, in denen die Geburt, die Eheschliessung oder der Tod beurkundet ist. Es soll das Übereinkommen Nr. 16 erset-

<sup>24</sup> Beratungsnetz für Rassismusopfer, Monitoringberichte «Rassismussvorfälle in der Beratungspraxis» über das Ergebnis der Datensammlung des Dokumentations- und Monitoringsystems DoSyRa von Januar bis Dezember der Jahre 2012, 2013 und 2014, jeweils S. 18, [www.network-racism.ch](http://www.network-racism.ch) > Monitoringberichte > Rassismussvorfälle in der Beratungspraxis 2014 (Stand: 28.7.2015).

<sup>25</sup> [www.ekr.admin.ch](http://www.ekr.admin.ch) > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Suche (Stand: 28.7.2015).

<sup>26</sup> Das SKMR veröffentlichte 2014 eine Studie zum Thema Beschwerdemechanismen (siehe Ziff. 116 unten).

zen. Das neue Übereinkommen führt geschlechtergerecht formulierte Registerauszüge ein, mit denen die Anerkennung von Kindern und die Eintragung einer Partnerschaft bescheinigt werden.

69. Am 29. April 2015 genehmigte der Bundesrat, die Absichtserklärung von Valletta. Diese Erklärung war von einer Gruppe von Mitgliedstaaten des Europarates ausgearbeitet worden. Die Schweiz bekräftigt damit die Verpflichtung, die im Rahmen der Empfehlung des Ministerausschusses des Europarates vom 31. März 2010 über Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität abgegeben wurde. In der Medienmitteilung erinnerte der Bundesrat daran, dass die Schweiz die Arbeiten mehrerer Einrichtungen des Europarates, die für den Schutz von LGBTI tätig sind, finanziell unterstützt.

70. Im Bereich des Adoptionsrechts unterbreitete der Bundesrat dem Parlament am 28. November 2014 einen Änderungsentwurf, dank dem die Stiefkindadoption einem weiteren Kreis von Paaren geöffnet würde: In Zukunft soll diese Möglichkeit nicht nur Ehepaaren, sondern auch Paaren in einer eingetragenen Partnerschaft oder – als Variante – zusätzlich Paaren in einer faktischen Lebensgemeinschaft offenstehen. Der Entwurf wird noch im Parlament behandelt.

71. Nachdem die von Nationalrat Mathias Reynard eingereichte parlamentarische Initiative 13.407 «Kampf gegen die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung» angenommen worden war, wurde ein Gesetzesentwurf ausgearbeitet, der die Bestimmung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB (Diskriminierung und Aufruf zu Hass) um die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung erweitert.

72. In seiner Antwort vom 2. Juli 2014 auf die Interpellation Reynard 14.3378 «Asyl und Unterdrückung Homosexueller» wies der Bundesrat darauf hin, dass die in der Schweiz angewandte Praxis hinsichtlich Asylsuchender, die im Herkunftsstaat wegen ihrer sexuellen Orientierung oder ihrer Geschlechtsidentität von einer strafrechtlichen Verfolgung bedroht sind, seit Jahren im Einklang mit der Praxis des Europäischen Gerichtshofs steht. Des Weiteren wies der Bundesrat auf sein Engagement bei der Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund sexueller Orientierung und Genderidentität hin.

73. Auf das Postulat Fehr 12.3607 «Zeitgemässes kohärentes Zivil- und insbesondere Familienrecht» antwortete der Bundesrat am 25. März 2015 mit seinem Bericht zum Familienrecht. Der Bericht behandelt unter anderem das Verhältnis der eingetragenen Partnerschaft zur Ehe. Hier sieht der Bundesrat Diskussionsbedarf in Bezug auf die Frage, ob die eingetragene Partnerschaft der Ehe anzugleichen ist oder ob umgekehrt die Ehe für gleichgeschlechtliche Partner offen stehen soll.

74. Die Schweiz ist aktives Mitglied des informellen europäischen Netzwerks nationaler Anlaufstellen für Fragen, die die Menschenrechte von LGBTI-Personen betreffen. Das Netzwerk tritt zweimal jährlich zusammen.

75. Eine Übersicht über die neueren Urteile zur Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität findet sich in der Studie des SKMR zum Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen (siehe Ziff. 43 oben). Das Bundesgericht hat sich in seiner neueren Rechtsprechung beispielsweise mit der Übernahme der Kosten für operative Geschlechtsanpassungen bei Transsexualität durch die Krankenkasse auseinandergesetzt.<sup>27</sup> Es äusserte sich auch in verschiedenen Kontexten zur Frage der Adoption bei eingetragener

<sup>27</sup> BGE 137 I 86 ; vgl. auch Urteil 9C\_550/2012 vom 13. Juli 2013.



Partnerschaft<sup>28</sup> oder zur Ungleichbehandlung von Ehepaaren und eingetragenen Partnern einerseits und Konkubinatspaaren andererseits.<sup>29</sup> Hinzuweisen ist auch auf die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Anwendung von allgemeinen privatrechtlichen Bestimmungen sowie strafrechtlichen Bestimmungen in Zusammenhang mit der sexuellen Orientierung.<sup>30</sup>

## Zu Punkt 9

76. Die Schweiz hat das Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention, siehe Ziff. 3) unterzeichnet.

77. Das am 1. Januar 2013 in Kraft getretene ZeugSG regelt die Durchführung von Zeugenschutzprogrammen für Personen, die aufgrund ihrer Mitwirkung in einem Strafverfahren gefährdet sind, also auch für Opfer von Gewalt.

78. Zurzeit wird das OHG evaluiert. Die Evaluation soll einerseits offenlegen, wie die Massnahmen des OHG umgesetzt werden und wie sich das Gesetz auf die verschiedenen Opferkategorien (darunter auch die Frauen) auswirkt, und andererseits Aufschluss darüber geben, wie die Umsetzung des Gesetzes funktioniert und welche Auswirkungen das Strafverfahren auf die Opfer hat. Ziel ist es aufzuzeigen, ob die ergriffenen Massnahmen eventuell optimiert und verbessert werden können.

79. Durch das OHG wurden alle Kantone verpflichtet, kantonale Beratungsstellen für Opfer von häuslicher Gewalt einzurichten. Auch haben alle Kantone, gestützt auf das Inkrafttreten der zivilrechtlichen Fernhaltmassnahmen von Artikel 28b ZGB am 1. Juli 2007, Massnahmen gegen häusliche Gewalt in ihren Gesetzen verankert. Somit kennen alle Kantone die Möglichkeit der Wegweisung und Rückkehr- oder Annäherungsverbote für Tatpersonen von häuslicher Gewalt. Gewisse Kantone bieten zudem eine Nachbetreuung der Opfer durch die dafür designierten Anlaufstellen an. Neben der Opferberatung nehmen die kantonalen Beratungsstellen auch Sensibilisierungs- und Informationsaufgaben wahr und gewährleisten die nötige Vernetzung der involvierten Akteure auf Kantonebene (siehe auch Ziff. 91).

80. Am 13. Mai 2009 hat der Bundesrat einen Bericht über die Gewalt in Partnerschaften veröffentlicht, der sich auf eine Studie des EBG<sup>31</sup> stützt. In seinem Bericht legt der Bundesrat dar, welche Massnahmen er zur weiteren Bekämpfung dieser Form der Gewalt auf Bundesebene plant.<sup>32</sup> Die Fortsetzung der Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung häuslicher Gewalt ist ein zentrales Thema der Legislaturplanung 2011–2015. Seit 2009 trifft sich eine ständige interdepartementale Arbeitsgruppe jährlich, um die Umsetzung der zwanzig vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen zu koordinieren.<sup>33</sup> Im Oktober 2014 waren vier der zwanzig Massnahmen abgeschlossen, und zehn als ständige Aufgaben ausgestaltete Massnahmen waren in den beteiligten Bundesämtern eingerichtet. Vier Massnahmen werden bis Ende 2015 umgesetzt sein, zwei Massnahmen wurden neu beurteilt und sind aufgehoben worden. Der Massnahmenkatalog umfasst namentlich eine Studie zu den

<sup>28</sup> BGE 137 III 241; Urteil 2C\_56/2012 vom 24. September 2012.

<sup>29</sup> Z. B. BGE 140 I 177; BGE 137 V 105; BGE 137 V 133.

<sup>30</sup> Z. B. Urteil 5A\_376/2013 vom 29. Oktober 2013; Urteil 6B\_562/2011 vom 5. Dezember 2011.

<sup>31</sup> [www.ebg.admin.ch](http://www.ebg.admin.ch) > Dokumentation > Publikationen > Publikationen zu Gewalt > Gewalt in Partnerschaften > Übersichtsstudie Gewalt in Partnerschaften (Stand: 28.7.2015).

<sup>32</sup> [www.ebg.admin.ch](http://www.ebg.admin.ch) > Dokumentation > Publikationen > Publikationen zu Gewalt > Gewalt in Partnerschaften > Bericht des Bundesrates Gewalt in Partnerschaften (Stand: 28.7.2015).

<sup>33</sup> Siehe Zwischenbericht des Bundesrates vom Februar 2012 zuhanden der Rechtskommission des Nationalrates (RK-NR) zum Stand der Umsetzung der angekündigten Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt in Partnerschaften; BBI 2012 2419. Bericht vom 13. Mai 2009.

volkswirtschaftlichen Kosten der häuslichen Gewalt. Die Ergebnisse dieser Studie sind im November 2013 veröffentlicht worden.<sup>34</sup>

81. In einem Bericht vom 27. Februar 2013<sup>35</sup> hat der Bundesrat erklärt, dass es ihm ein Anliegen ist, Hindernisse, die Opfer von einer Anzeige abhalten können, zu beseitigen und sie so zu ermuntern, Anzeige zu erstatten, und die Situation der Opfer namentlich während des Strafverfahrens zu verbessern.

82. Aufgrund des Postulats Feri «Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt [...]»<sup>36</sup> wird der Bundesrat zusammen mit den Kantonen einen Bericht zum Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt in der Schweiz mit speziellem Fokus auf die im Bundesrecht begründeten Hindernisse für den Datenaustausch verfassen. Dabei wird er die ersten Erfahrungen in den Kantonen, die ein neues System für das Bedrohungsmanagement aufgebaut haben, berücksichtigen.

83. Der Bundesrat hat darüber hinaus den Auftrag erhalten<sup>37</sup>, eine Bestandesaufnahme über die politischen Konzepte und Praktiken der Kantone bei der medizinischen Versorgung in Fällen von häuslicher Gewalt zu erstellen und die Möglichkeit zu analysieren, im OHG explizit einen entsprechenden Auftrag zu verankern.

84. Im Parlament wird zudem zurzeit eine parlamentarische Initiative beraten, gemäss welcher das OHG mit einer Bestimmung ergänzt werden soll, die die Kantone verpflichtet, für genügend Plätze in geeigneten Institutionen zu sorgen, die Menschen Schutz vor Gewalt aus dem nahen sozialen Umfeld bieten.<sup>38</sup>

85. Das EBG und die kantonalen Interventionsstellen sensibilisieren die Öffentlichkeit für die Bekämpfung der verschiedenen Arten von Gewalt gegen Frauen. Das EBG organisiert darüber hinaus jährlich eine nationale Fachtagung zur häuslichen Gewalt.

86. Seit dem 1. Juli 2012 steht die Verstümmelung weiblicher Genitalien nach Artikel 124 StGB ausdrücklich unter Strafe. Strafbar ist auch, wer die Tat im Ausland begeht, sich in der Schweiz befindet und nicht ausgeliefert wird.

87. Am 1. Juli 2013 ist das Bundesgesetz vom 15. Juni 2012<sup>39</sup> über Massnahmen gegen Zwangsheiraten in Kraft getreten. In diesem Gesetz sind Änderungen verschiedener Gesetze wie der StPO, des ZGB und des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht (IPRG) vorgesehen, mit denen Zwangsheiraten verstärkt bekämpft werden sollen. Zu diesem Zweck erfolgt die Strafverfolgung nunmehr von Amtes wegen, und die Eheschliessung mit einer minderjährigen Person ist nicht mehr möglich. Ausserdem wurde eine spezifische und strengere Strafnorm eingeführt, wonach eine unter Zwang geschlossene Ehe auch dann aufgelöst werden muss, wenn die Ehegatten sie weiterführen wollen. Strafbar ist auch, wer die Tat im Ausland begeht, sich in der Schweiz befindet und nicht ausgeliefert wird. Darüber hinaus besteht ein Bundesprogramm gegen Zwangsheiraten, das während fünf Jahren

<sup>34</sup> Einsehbar unter [www.ebg.admin.ch](http://www.ebg.admin.ch) > Dokumentation > Publikationen > Publikationen zu Gewalt > Kosten von Gewalt in Paarbeziehungen > Forschungsbericht Kosten von Gewalt in Paarbeziehungen (Stand: 28.7.2015).

<sup>35</sup> Bericht des Bundesrates vom 27. Februar 2013 in Erfüllung des Postulats Fehr 09.3878 «Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung» vom 24. September 2009, [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Gesellschaft > Opferhilfe > Publikationen (Stand: 28.7.2015).

<sup>36</sup> Postulat Feri 13.3441 «Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt. Überblick über die rechtliche Situation und Schaffen eines nationalen Verständnisses».

<sup>37</sup> Durch das im November 2014 eingereichte Postulat 14.4026 «Medizinische Versorgung bei häuslicher Gewalt. Politische Konzepte und Praktiken der Kantone sowie Prüfung eines ausdrücklichen Auftrages im Opferhilfegesetz» der sozialdemokratischen Fraktion.

<sup>38</sup> Parlamentarische Initiative Fehr 13.454 «Schutz vor Gewalt aus dem nahen sozialen Umfeld» vom 26. September 2013.

<sup>39</sup> AS 2013 1035; BBl 2011 2185.

(2013–2017) durchgeführt wird.<sup>40</sup> Der Bund unterstützt im Rahmen dieses Programms regionale Massnahmen. Zu diesem Zweck wurde ein spezifisches Budget von zwei Millionen Franken gesprochen.<sup>41</sup> Das Programm bildet die Fortsetzung der Pilotprojekte, welche die Schweiz in den Jahren 2009 bis 2013 zur Sensibilisierung verschiedener Bevölkerungsgruppen für das Phänomen der Zwangsheiraten durchgeführt hatte.<sup>42</sup>

88. Seit dem 1. Juli 2013 lautet Artikel 50 Absatz 2 AuG wie folgt: «Wichtige persönliche Gründe nach Absatz 1 Buchstabe b können namentlich vorliegen, wenn die Ehegattin oder der Ehegatte Opfer ehelicher Gewalt wurde oder die Ehe nicht aus freien Willen geschlossen hat oder die soziale Wiedereingliederung im Herkunftsland stark gefährdet erscheint.» Die Voraussetzungen gelten nun also nicht mehr kumulativ, sondern alternativ. Folglich muss eine Frau nicht mehr zwingend nachweisen, dass die soziale Wiedereingliederung im Herkunftsland stark gefährdet erscheint, damit ihr Schutz nach Artikel 50 AuG gewährt wird.

89. Damit eine weitgehend rechtsgleiche Anwendung der entsprechenden Bestimmungen erfolgt, hat das SEM per 12. April 2013 ein Rundschreiben über eheliche Gewalt<sup>43</sup> an die kantonalen Migrationsbehörden und die Fachstellen versandt, in dem auf die neuere Rechtsprechung und die Erfahrungen in der Praxis näher eingegangen wird. Ferner haben das EBG und das SEM für die kantonalen Migrationsbehörden und die Fachstellen vier regionale Workshops zur Anwendung von Artikel 50 Absatz 2 AuG organisiert, um die Zusammenarbeit dieser Akteure bei der Prüfung von Fällen häuslicher Gewalt zu verbessern.

90. Die Opferhilfe gemäss OHG erfolgt in Form von Beratung und gegebenenfalls finanzieller Unterstützung durch die Beratungsstelle sowie durch Entschädigung und Genugtuung durch die Behörden des Kantons, auf dessen Gebiet die Straftat begangen worden ist. Die Kantone sorgen dafür, dass fachlich selbstständige öffentliche oder private Beratungsstellen zur Verfügung stehen. Dabei tragen sie den besonderen Bedürfnissen der verschiedenen Opferkategorien Rechnung, also auch der Frauen, die Opfer häuslicher oder sexueller Gewalt sind (Art. 9 Abs. 1 OHG). In jedem Kanton gibt es mindestens eine Opferberatungsstelle. In der ganzen Schweiz gibt es 51 Beratungsstellen. Sie haben die Aufgabe, das Opfer und seine Angehörigen zu beraten und sie bei der Wahrnehmung ihrer Rechte zu unterstützen (Art. 12 Abs. 1 OHG). Die Beratung erfolgt für die Opfer kostenlos, und das Opfer und seine Angehörigen können sich an eine Beratungsstelle ihrer Wahl wenden (Art. 15 Abs. 3 OHG). In Bezug auf die Gewalt gegenüber Kindern und Jugendlichen und deren Vernachlässigung in der Familie hat die Regierung 2012 einen Bericht<sup>44</sup> vorgelegt, in dem sie eine Einteilung der globalen Schutz- und Förderungsziele darlegt und die Grundleistungen eines angemessenen Systems aufzeigt. Die Regierung hat sich bereit erklärt, die auf kantonalen Ebene zuständigen Akteure bei der Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe zu unterstützen.

91. Ausserdem besteht in jedem Kanton eine Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt. Diese Stellen koordinieren und unterstützen die kantonalen Behörden und Beratungsstellen, die in der Bekämpfung der häuslichen Gewalt tätig sind.

<sup>40</sup> [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Einreise & Aufenthalt > Integration > Themen > Zwangsheiraten (Stand: 28.7.2015).

<sup>41</sup> [www.gegen-zwangsheirat.ch](http://www.gegen-zwangsheirat.ch) > Bundesprogramm Bekämpfung Zwangsheiraten > Aktivitäten des Bundes > Bundesprogramm > Grundlagen Bundesprogramm (Stand: 13.7.2015).

<sup>42</sup> [www.gegen-zwangsheirat.ch](http://www.gegen-zwangsheirat.ch) > Bundesprogramm Bekämpfung Zwangsheiraten > Aktivitäten des Bundes > Pilotprojekte 2009–2013 (Stand: 13.7.2015).

<sup>43</sup> [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Service > Weisungen und Kreisschreiben > Ausländerbereich > Familiennachzug (Stand: 28.7.2015).

<sup>44</sup> Bericht des Bundesrates vom 27. Juni 2012 in Erfüllung des Postulats Fehr 07.3725 «Gewalt und Vernachlässigung in der Familie» vom 5. Oktober 2007.

92. 2013 wurde die Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) gegründet, der 17 Kantone angehören, welche spezifische Koordinations-, Interventions- und Fachstellen gegen häusliche Gewalt eingerichtet haben.<sup>45</sup>

93. Ein 2014 erstellter Bericht bietet eine Übersicht über den Ist-Zustand der Schweizer Frauenhäuser und analysiert den Bedarf auf diesem Gebiet.<sup>46</sup> Der Bericht zeigt, dass ein anhaltender Bedarf für stationäre Plätze in Frauenhäusern besteht und dass es bezüglich der Versorgung mit Frauenhausplätzen deutliche regionale Unterschiede gibt. Für den Ausbau und die Finanzierung des Platzangebotes in den Frauenhäusern werden verschiedene Lösungsansätze vorgeschlagen. Nach der Veröffentlichung des Berichts im Mai 2015 hat die SODK ihren Mitgliedern in einem Schreiben empfohlen, die Versorgungslage an Frauenhäusern und Notunterkünften in ihrem Kanton zu prüfen und den allfälligen Bedarf an zusätzlichen Plätzen zu klären. Ferner hat der Vorstand der SODK ein Mandat zur Erarbeitung einer Definition des Leistungsangebotes der Frauenhäuser beschlossen, damit geeignete Finanzierungsmodelle erarbeitet werden können.

94. In der PKS werden Straftaten, die zwischen Familienmitgliedern oder Partnern oder Ex-Partnern eines Paares begangen werden, als häusliche Gewalt erfasst.<sup>47</sup> Über diese spezifische Art der Gewalt liefert die PKS Informationen nach verschiedenen Kriterien<sup>48</sup>: polizeilich registrierte Gewaltstraftaten im häuslichen Bereich nach Straftat und Jahr; Anteil häuslicher Gewalt an der polizeilich registrierten Gewalt; polizeilich registrierte Gewaltstraftaten im häuslichen Bereich mit Mehrfachbegehung; Beziehung zwischen geschädigter und beschuldigter Person; Tatzeitpunkt; Tatörtlichkeit; Straftaten häusliche Gewalt und geschädigte Personen; Straftaten häusliche Gewalt und beschuldigte Personen.

95. In Bezug auf die polizeilich registrierten Gewaltstraftaten im häuslichen Bereich (ohne Unterscheidung nach Geschlecht des Opfers) war nach einem Anstieg in den Jahren 2012 und 2013 im Jahr 2014 ein Rückgang zu beobachten. 2014 hat die Polizei 15 650 Straftaten im häuslichen Bereich registriert. Das entspricht einer Abnahme um 0,8 Prozent gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2013.<sup>49</sup> Allerdings sind in der PKS nur die Straftaten berücksichtigt, von denen die Polizei Kenntnis hat. Gemäss einer Zusatzstudie zur schweizerischen Opferbefragung 2011 werden der Polizei lediglich 22 Prozent der Fälle häuslicher Gewalt angezeigt.<sup>50</sup>

96. Auch in Bezug auf die Anzahl der geschädigten Frauen ist 2013 eine Zunahme und 2014 wieder ein Rückgang zu beobachten (2009: 7397; 2010: 6973; 2011: 6567; 2012: 6701; 2013: 7016; 2014: 6708). Frauen sind rund dreimal öfter Opfer häuslicher Gewalt als Männer.<sup>51</sup>

<sup>45</sup> In den übrigen neun Kantonen existieren keine spezifischen Stellen sondern werden die kantonalen Polizei- und Justizbehörden mit dieser Angelegenheit betraut.

<sup>46</sup> [www.sodk.ch](http://www.sodk.ch) > \_deutsch > Fachbereiche > Familien und Gesellschaft > Opferhilfe > Frauenhäuser > INFRAS «Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz», Grundlagenbericht erstellt im Auftrag der SODK und des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, vom 19. November 2014 (Stand: 28.7.2015).

<sup>47</sup> In diesem Sinne kann häusliche Gewalt nur über konkrete Straftatbestände nach dem StGB definiert werden.

<sup>48</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > 19 - Kriminalität, Strafrecht > Querschnittsthemen > Häusliche Gewalt (Stand: 28.7.2015).

<sup>49</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > 19 - Kriminalität, Strafrecht > Querschnittsthemen > Häusliche Gewalt > Polizeilich registrierte Gewaltstraftaten im häuslichen Bereich (Stand: 28.7.2015).

<sup>50</sup> Häusliche Gewalt in der Schweiz, Analysen im Rahmen der schweizerischen Opferbefragung 2011, Martin Killias, Silvia Stäubli, Lorenz Biberstein, Matthias Bänziger, Universität Zürich, 2012.

<sup>51</sup> Die genauen Statistiken über die Straftaten häuslicher Gewalt gegenüber Frauen können eingesehen werden unter [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > 19 - Kriminalität, Strafrecht > Querschnittsthemen > Häusliche Gewalt > Straftaten häusliche Gewalt und geschädigte Personen (Stand: 28.7.2015).

97. Die im Jahr 2014 am häufigsten begangenen Straftaten häuslicher Gewalt waren Tötlichkeiten (4632), Drohungen (3896) und Beschimpfungen (2408).<sup>52</sup>

98. Die Opferhilfestatistik (OHS) liefert ebenfalls Angaben zu den Beratungen der Opfer nach Straftaten, ohne jedoch die Straftaten häuslicher Gewalt von den anderen Straftaten zu unterscheiden.<sup>53</sup>

99. Auch die Strafurteilsstatistik (SUS) und die Jugendstrafurteilsstatistik (JUSUS) liefern allgemeine Informationen über die Anzahl der Verurteilungen und der verurteilten Personen nach Jahr und nach Straftat gemäss StGB, jedoch keine besondere Informationen über die Opfer.<sup>54</sup>

100. Laut den Autoren der Studie «Kosten von Gewalt in Paarbeziehungen» (siehe Ziff. 80 oben) gab es 2011 5531 Strafverfahren in Zusammenhang mit häuslicher Gewalt, wovon 3882 im Untersuchungsstadium eingestellt wurden.<sup>55</sup> Die verbleibenden circa 30 Prozent der Untersuchungen müssen also von der Staatsanwaltschaft mit Strafbefehl nach Artikel 352 StPO oder Anklage nach Artikel 324 ff. StPO beendet worden sein. Gemäss dem Bericht steht fest, dass die Verfahren im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt häufiger eingestellt werden als der Durchschnitt (70 bis 80 Prozent Einstellungen).

101. Als Sanktionen nach einer Verurteilung aufgrund häuslicher Gewalt kommen allgemein Geldstrafen, Bussen und gemeinnützige Arbeit in Frage. Die Verurteilungen für diese Art der Gewalt betreffen vor allem Straftatbestände wie einfache Körperverletzung, Tötlichkeiten, Drohungen und Nötigung und führen somit in einem relativ geringen Anteil der Fälle zu Freiheitsstrafen. Laut den Autoren der Studie «Kosten von Gewalt in Paarbeziehungen» waren 2011 318 Personen wegen häuslicher Gewalt inhaftiert.<sup>56</sup> Die SUS umfasst allgemeine Informationen zu den Sanktionen nach Art und Dauer der Strafe, ohne jedoch nach Art der Straftat zu unterscheiden.<sup>57</sup> Zu einer Auswahl von Straftaten wird zudem die Dauer der Strafe veröffentlicht. Die Gewaltdelikte sind Teil dieser Auswahl. Eine Unterscheidung nach häuslicher Gewalt ist allerdings nicht möglich.<sup>58</sup>

102. Die Entschädigungs- und Genugtuungsleistungen werden im Allgemeinen durch die kantonalen Entschädigungsstellen oder Opferhilfe-Beratungsstellen ausgerichtet. Die Opferhilfestatistik liefert Informationen über die Entschädigungen und Genugtuungen der Opfer nach Status, Geschlecht, Alter und Nationalität der beratenen Person, wobei die verschiedenen Arten von Straftaten im Bereich der häuslichen Gewalt nicht unterschieden werden.<sup>59</sup> Gemäss den Autoren der Studie «Kosten von Gewalt in Paarbeziehungen» (siehe Ziff. 80 oben) wurden 2010 von den kantonalen Behörden für Opfer von Gewalt in Paarbeziehungen Entschädigungs- und Genugtuungsleistungen in Höhe von insgesamt 1,53 Millionen Franken für 108 Fälle ausbezahlt, was einem durchschnittlichen Betrag von 14 000 Franken pro Fall entspricht. Der Median für alle Straftaten liegt bei rund 7000 Franken. 2011 wurde für 134

<sup>52</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > 19 - Kriminalität, Strafrecht > Querschnittsthemen > Häusliche Gewalt > Polizeilich registrierte Gewaltstraftaten im häuslichen Bereich (Stand: 28.7.2015).

<sup>53</sup> Siehe [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > 19 - Kriminalität, Strafrecht > Kriminalität, Strafvollzug > Opfer von Straftaten > Daten, Indikatoren > Beratungsfälle > Straftaten (Stand: 28.7.2015).

<sup>54</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > 19 - Kriminalität, Strafrecht > Kriminalität, Strafvollzug > Jugend- und Erwachsenengerichte > Daten, Indikatoren > Überblick > Verurteilte Personen (Stand: 28.7.2015).

<sup>55</sup> Bericht EBG «Kosten von Gewalt in Paarbeziehungen», S. 39.

<sup>56</sup> Ebenda, S. 44.

<sup>57</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > 19 - Kriminalität, Strafrecht > Kriminalität, Strafvollzug > Jugend- und Erwachsenengerichte > Daten, Indikatoren > Überblick > Sanktionen und Untersuchungshaft (Stand: 28.7.2015).

<sup>58</sup> Ebenda.

<sup>59</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > 19 - Kriminalität, Strafrecht > Kriminalität, Strafvollzug > Opfer von Straftaten > Indikatoren > Entschädigung und Genugtuung > Entschädigung und Genugtuung der Opfer nach Geschlecht, Alter und Nationalität (Stand: 28.7.2015).

Fälle ein Gesamtbetrag von 1,55 Millionen Franken ausbezahlt. Durchschnittlich betrug eine Entschädigungs- oder Genugtuungsleistung damit rund 12 000 Franken. Der Median liegt bei rund 4000 Franken.<sup>60</sup>

103. Gestützt auf das OHG bieten die Opferhilfe-Beratungsstellen und die Frauenhäuser den Opfern von Gewalt Soforthilfe und längerfristige Hilfe. Die Opferhilfestatistik gibt Auskunft über die Opferberatungen nach Leistungen, wobei nicht zwischen den Arten der Straftaten im Bereich der häuslichen Gewalt unterschieden wird.<sup>61</sup>

104. Seit 2003 engagiert sich der Bund mit Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen im Rahmen des Nationalen Programms Migration und Gesundheit im Kampf gegen die Verstümmelung weiblicher Genitalien (FGM). Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) und das SEM finanzieren seit 2010 eine Präventionsstelle zur Prävention von Mädchenbeschneidung, die von Caritas Schweiz geführt wird. Sie unterstützen ausserdem Massnahmen in den Bereichen Information, Vernetzung und Wissenstransfer. Anfang 2012 wurde auf Initiative der beiden Ämter eine «Nationale Arbeitsgruppe gegen weibliche Genitalbeschneidung» (AG FGM) gegründet mit dem Ziel, bestehende Massnahmen verschiedener Organisationen (Bundesstellen und Nichtregierungsorganisationen) zu bündeln sowie untereinander abzustimmen und so Wissen zum Thema zu generieren.

105. Aufgrund der Zuwanderung von Personen aus Ländern, in denen die Verstümmelung weiblicher Genitalien häufig vorkommt, ist die Schweiz immer mehr mit dieser Problematik konfrontiert. Der Bundesrat anerkennt, dass die Anstrengungen in diesem Bereich fortgesetzt werden müssen und dass er die Verantwortung aufgrund der internationalen und nationalen Verpflichtungen wahrnehmen muss; er ist bereit, sein Engagement im Kampf gegen die Verstümmelung weiblicher Genitalien langfristig weiterzuführen.

106. Im Rahmen der Erstellung eines Berichts zu den in den letzten Jahren ergriffenen Massnahmen, namentlich in Erfüllung der Motion Bernasconi 05.3235 «Sexuelle Verstümmelungen an Frauen. Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen», wird zurzeit untersucht, welche Stossrichtung mit den zusätzlichen Massnahmen verfolgt werden soll und wer für deren Umsetzung zuständig ist. Mit den neuen Massnahmen sollen die beteiligten Fachpersonen in ihren Kontakten mit den jungen und erwachsenen Frauen, die von dieser Form der Gewalt betroffen oder bedroht sind, unterstützt werden. Der Bund wird sich zur Umsetzung dieser Massnahmen auf die Fachkompetenzen der Nichtregierungsorganisationen stützen können.

107. Im betreffenden Zeitraum wurde in der PKS<sup>62</sup> kein Verstoß gegen Artikel 124 StGB verzeichnet und kein Urteil für diesen Straftatbestand ausgesprochen<sup>63</sup>.

## Zu Punkt 10

108. Gemäss den verfügbaren Informationen ist es nicht immer häufiger zu gewalttätigen polizeilichen Übergriffen oder übermässiger Gewaltanwendung gegenüber Ausländerinnen und Ausländern gekommen.

<sup>60</sup> Studie «Kosten von Gewalt in Paarbeziehungen», S. 58.

<sup>61</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > 19 - Kriminalität, Strafrecht > Kriminalität, Strafvollzug > Opfer von Straftaten > Daten, Indikatoren > Beratungsfälle > Leistungen (Stand: 28.7.2015).

<sup>62</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > 19 - Kriminalität, Strafrecht > Zum Nachschlagen > Publikationen > Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) – Jahresbericht 2014 (Stand: 28.7.2015).

<sup>63</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > 19 - Kriminalität, Strafrecht > Kriminalität, Strafvollzug > Jugend- und Erwachsenenurteile > Daten, Indikatoren > Überblick > Tabellen zu Verurteilungen nach StGB > Erwachsene: Verurteilungen für ein Verbrechen oder Vergehen nach Artikeln des Strafgesetzbuches (StGB), Schweiz und Kantone (Stand: 28.7.2015).

109. In Bezug auf die Kantone Genf und Waadt, die vom Ausschuss explizit genannt werden, verweist die Schweizer Regierung auf Ziffer 110 des Siebten periodischen Berichts der Schweiz zuhanden des CAT vom 28. Mai 2014 (CAT/C/CHE/7).<sup>64</sup>

110. Im Berichtszeitraum hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zwei Urteile gegen die Schweiz zur Zwangsanwendung durch Polizeikräfte bei Personenkontrollen gefällt (die Rechtssachen *Dembele*<sup>65</sup> und *Perrillat-Bottonnet*<sup>66</sup>).

111. Zur Anzahl rassistischer Vorfälle in Verbindung mit der Polizei sowie den Massnahmen zur Gewährleistung einer diskriminierungsfreien Polizeiarbeit siehe die Ziffern 64 bis 66 oben.

112. Weder die Regierung noch die KKJPD verfügen über genaue Daten zu diesem Thema. In den Kantonen hingegen sind Informationen vorhanden (siehe z. B. die Informationen zu den Kantonen Zürich, Genf und Waadt unter Ziff. 110 des siebten periodischen Berichts der Schweiz zuhanden des CAT [CAT/C/CHE/7]<sup>67</sup>). Zahlen sind einzig zu militärgerichtlichen Untersuchungsverfahren bzw. Militärstrafverfahren gegen Angehörige des Grenzwachtkorps vorhanden. Zwischen 2008 und dem 30. Juni 2015 waren bei der Militärjustiz elf Anzeigen ausländischer Staatsangehöriger wegen Personen- und Fahrzeugkontrollen eingegangen, die bei deren Einreise in die Schweiz durch Angehörige des Grenzwachtkorps durchgeführt worden waren.

113. Aufgrund der föderalistischen staatlichen Struktur der Schweiz sind für die Behandlung von Beschwerden gegen die Polizei zunächst die Kantone zuständig. In ihren Zuständigkeitsbereichen steht es den Kantonen frei, die Verfahren zu bestimmen, die ihnen geeignet erscheinen (unter der Voraussetzung, dass diese Verfahren mit dem Bundesrecht und dem Völkerrecht vereinbar sind). Die Untersuchung von Strafanzeigen gegen die Polizei hingegen wird im Grossen und Ganzen durch die einheitliche, auf Bundesebene erlassene StPO geregelt. Die Behandlung solcher Anzeigen durch eine unabhängige Strafbehörde ist gewährleistet.

114. Gemäss der Rechtsprechung des BGer hat jede Person, die in vertretbarer Weise behauptet, von einem Polizeibeamten unmenschlich oder erniedrigend behandelt worden zu sein, Anspruch auf eine wirksame und vertiefte amtliche Untersuchung (BGE 131 IV 455).

115. Nach Artikel 301 StPO können Anzeigen bei einer Strafverfolgungsbehörde wie der kantonalen Staatsanwaltschaft erstattet werden. Demnach muss sich keine beschwerdeführende Person an die Polizei wenden. Gestützt auf die Artikel 5 und 6 StPO sind die Strafbehörden verpflichtet, Strafverfahren unverzüglich an die Hand zu nehmen (Beschleunigungsgrundsatz) und die bedeutsamen Tatsachen – belastende und gleichermassen entlastende Umstände – zu untersuchen (Untersuchungsgrundsatz). Diese Untersuchungen richten sich auf Rechtmässigkeit, Verhältnismässigkeit wie auch Notwendigkeit und Eignung der polizeilichen Handlungen. Fälle, bei denen ein Tatverdacht auf von Angehörigen der Polizei begangene strafbare Handlungen besteht, werden durch die Staatsanwaltschaften konsequent und umfassend abgeklärt und die Täterschaft wird zur Verantwortung gezogen. Gegen die Entscheide der Staatsanwaltschaft kann bei einer Gerichtsbehörde Beschwerde eingelegt werden.

<sup>64</sup> [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Staat & Bürger > Antifolter-Konvention > Siebter Bericht 2014 (Stand: 28.7.2015).

<sup>65</sup> Urteil vom 24. September 2013, Beschwerde Nr. 74010/11 (Verletzung).

<sup>66</sup> Urteil vom 20. November 2014, Beschwerde Nr. 66773/13 (keine Verletzung).

<sup>67</sup> [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Staat & Bürger > Antifolter-Konvention > Siebter Bericht 2014 (Stand: 28.7.2015).

116. Die Beschwerdemechanismen waren Gegenstand einer Studie des SKMR aus dem Jahr 2014. Die Studie bietet einen kritischen Überblick über die bestehenden Beschwerdeverfahren und Rechtsmittel gegen Polizeigewalt.<sup>68</sup> Viele Kantone sind der Auffassung, dass es keines besonderen Mechanismus bedarf. Von Polizeiangehörigen verübte Straftaten werden von der Staatsanwaltschaft behandelt. Die Disziplinar massnahmen betreffend das Verhalten der Polizei werden von der Aufsichtsbehörde in einem Verwaltungsverfahren geprüft. Das BGer hat ausserdem nie einen Grundsatzentscheid bezüglich des Erfordernisses spezieller Beschwerdemechanismen bei Vorfällen von polizeilicher Gewalt gefällt.

### Zu Punkt 11

117. Das Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (ZAG) und die entsprechende Verordnung (ZAV), die am 1. Januar 2009 in Kraft getreten sind, regeln die Verfahren zur Organisation der Wegweisung. Im Allgemeinen ist das Rückführungsverfahren so gestaltet, dass die selbstständige Rückreise gefördert wird. Polizeilicher Zwang wird nur als *ultima ratio* angewendet. Die zuständige Vollzugsbehörde folgt einem graduellen Schema von Vollzugsstufen (Art. 23 und 28 ZAV).

118. Die zuständige Vollzugsbehörde versucht zuerst, die rückzuführende Person dazu zu bewegen, die Schweiz selbstständig zu verlassen. Ist dieser Versuch nicht erfolgreich, wird eine Rückführung auf einem Linienflug mit Polizeibegleitung durchgeführt. Leistet die rückzuführende Person starken Widerstand, wird ein Charterflug gebucht. Rund fünf Prozent der rückzuführenden Personen werden zwangsweise auf einem Linien- oder Charterflug rückgeführt. Die Mehrheit (95 Prozent der rückzuführenden Personen) verlässt die Schweiz selbstständig.

119. Das Verfahren während eines Charterflugs ist im Massnahmenkatalog der KKJPD des Jahres 2011 geregelt. Der Katalog umfasst Empfehlungen zum Ablauf des Einsatzes zuhanden der für den Wegweisungsvollzug zuständigen Behörde, namentlich zur erlaubten Anzahl der rückzuführenden Personen an Bord eines Charterflugs, zum Abhalten eines Briefings und eines Debriefings, zum Verfassen eines Einsatzberichts, in dem sämtliche Schritte während des Flugs festgehalten sind, zur Risikobeurteilung und zu Massnahmen zum Risikomanagement, zur Ausbildung der Begleitpersonen, der Beobachterinnen und Beobachter sowie der Equipenleiterinnen und -leiter.

120. Mit der Übernahme der Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union (2008/115/EG) hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, ein unabhängiges und nachhaltiges Vollzugsmonitoringsystem aufzubauen und sämtliche Sonderflüge durch unabhängige Beobachterinnen und Beobachter begleiten zu lassen. Seit Juli 2012 begleitet die NKVF (vgl. Ziff. 4) die auf dem Luftweg vollzogenen zwangsweisen Rückführungen der Vollzugsstufe 4 (für Personen, die per Sonderflug rückgeführt werden und bei denen starker körperlicher Widerstand zu erwarten ist).<sup>69</sup> Für die Realisierung dieser aufwendigen Aufgabe setzt die NKVF Expertinnen und Experten in den Bereichen Medizin, Recht und Migration als Beobachter ein. Jeder Sonderflug wird von einem medizinischen Begleitem und ein bis zwei Beobachterinnen oder Beobachtern begleitet. Diese erstatten der NKVF nach jedem begleiteten Sonderflug Bericht. Das medizinische Begleitem ist auch dafür verantwortlich, vor dem Flug die Transportfähigkeit der betreffenden Person abzuklären, falls der für den Wegweisungsvollzug zuständige Kanton auf medizinische Kontraindikationen hingewiesen hat.

<sup>68</sup> [www.skmr.ch](http://www.skmr.ch) > Publikationen > Polizei und Justiz > Welche Möglichkeiten bestehen in der Schweiz zur Klärung von Vorwürfen missbräuchlicher Polizeigewalt? (Stand: 28.7.2015).

<sup>69</sup> [www.nkvf.admin.ch](http://www.nkvf.admin.ch) > Ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen (Stand: 28.7.2015).



Die NKVF tauscht sich mit den für den Wegweisungsvollzug zuständigen Behörden, d. h. dem SEM, der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz und der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden, im Rahmen eines institutionalisierten Fachdialogs regelmässig über ihre Beobachtungen aus. Die NKVF richtet jährlich einen allgemeinen Bericht<sup>70</sup> mit Empfehlungen an das EJPD und die KKJPD.

121. Joseph Ndukaku Chiakwa starb am 17. März 2010 kurz vor Abflug des Sonderflugs, der ihn nach Nigeria bringen sollte. Das von der Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland geführte Verfahren wurde mit Verfügung vom 12. Januar 2012 eingestellt. Im Rahmen der Untersuchungen wurden auch zwei medizinische Gutachten eingeholt, eines beim Institut für Rechtsmedizin der Universität Zürich und eines beim Institut für Rechtsmedizin der Universität Giessen/Deutschland. Die Gutachten ergaben, dass der Tod von Joseph Ndukaku Chiakwa Folge einer physischen Anomalie war. Die Staatsanwaltschaft gelangte aufgrund des Ergebnisses dieser Gutachten und aufgrund der weiteren getätigten Abklärungen zum Schluss, es lägen keine Hinweise auf ein strafrechtlich relevantes Verhalten von Drittpersonen am Tod von Joseph Ndukaku Chiakwa vor, weshalb sie das Verfahren wie erwähnt mit Einstellungsverfügung abschloss. Die Angehörigen des Verstorbenen erhoben Beschwerde beim Obergericht des Kantons Zürich. Im Dezember 2013 wurde das Verfahren aufgrund des Entscheids des Obergerichts wieder aufgenommen. Die Staatsanwaltschaft wurde erneut damit beauftragt, die Gründe für den Tod abzuklären.

122. Wegen des Todes von Joseph Ndukaku Chiakwa hat das SEM im Mai 2010 entschieden, auf jedem Sonderflug ein medizinisches Team (Ärztin/Arzt und Rettungssanitäter/in) zur medizinischen Überwachung und Betreuung der rückzuführenden Personen beizuziehen.

123. Der Einsatz vom 7. Juli 2011 war Gegenstand einer Administrativuntersuchung. In dieser wurde der Schluss gezogen, dass die Anwendung von Gewalt unter den Umständen in diesem Fall verhältnismässig war. Folglich wurden keine Massnahmen gegen die beteiligten Polizisten ergriffen. Die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland eröffnete zudem ein Strafverfahren gegen die beteiligten Polizisten und stellte dieses mit Verfügung vom 26. März 2013 wieder ein; die Einstellungsverfügung wurde zufolge Nichtanfechtung rechtskräftig. In ihrem Bericht an das EJPD und die KKJPD betreffend die Begleitung von zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg in den Jahren 2010 und 2011<sup>71</sup> wies die NKVF allerdings darauf hin, dass die Weiterbildung der Polizeikräfte im Bereich der zwangsweisen Rückführungen namentlich durch interkulturelle Aspekte ergänzt werden sollte (Bericht, § 33 ff.).

## **Zu Punkt 12**

124. Mit dem Bundesbeschluss vom 18. Juni über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EG betreffend die Übernahme der EG-Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG), die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, wurden im AuG verschiedene Änderungen eingeführt, namentlich im Bereich der Zwangsmassnahmen.

125. Nach Artikel 79 AuG dürfen die Vorbereitungs- und die Ausschaffungshaft sowie die Durchsetzungshaft zusammen die maximale Haftdauer von sechs Monaten nicht überschrei-

<sup>70</sup> [www.nkvf.admin.ch](http://www.nkvf.admin.ch) > Publikationen & Service > Berichte > Ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring (Stand: 28.7.2015).

<sup>71</sup> [www.nkvf.admin.ch](http://www.nkvf.admin.ch) > Publikationen & Service > Berichte > Ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring > 2011 (Pilotprojekt) (Stand: 28.7.2015).

ten. Mit Zustimmung der kantonalen richterlichen Behörde können diese Haftarten um höchstens zwölf Monate verlängert werden.

126. Für Minderjährige zwischen fünfzehn und achtzehn Jahren ist in den zwei durch die Bestimmung vorgesehenen Fällen ausschliesslich eine Verlängerung um höchstens sechs Monate erlaubt. Weder in der Rückführungsrichtlinie noch im AuG ist die Pflicht verankert, die Minderjährigen in der Haft von den Erwachsenen zu trennen. Bei der Inhaftierung von Minderjährigen berücksichtigt die kantonale Behörde jedoch in angemessener Weise das Kindeswohl und sorgt dafür, dass die Haftbedingungen deren Alter entsprechen. Darüber hinaus werden die Minderjährigen in bestimmten Kantonen nicht in Haft genommen.

127. Zu den Statistiken betreffend die ausländerrechtliche Administrativhaft, siehe den Anhang 2.

128. Nach Artikel 81 Absatz 1 AuG kann die inhaftierte Person mit ihrer Rechtsvertreterin oder ihrem Rechtsvertreter sowie mit Familienangehörigen und Konsularbehörden mündlich und schriftlich verkehren. Nach Absatz 2 ist die Haft in geeigneten Räumlichkeiten zu vollziehen und nach Absatz 3 ist bei der Ausgestaltung der Haft den Bedürfnissen von Schutzbedürftigen, unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Minderjährigen Rechnung zu tragen. Soweit möglich bringen die kantonalen Behörden verletzte Personen eher in einem Heim unter als in Administrativhaft.

129. Im Jahr 2013 wurden zwei Instrumente eingeführt, damit den Personen, die sich im Hinblick auf ihre Wegweisung in Haft befinden, eine Alternative geboten werden kann. Seit dem 1. April 2013 kann das SEM Personen des Asylbereichs, die sich in Administrativhaft befinden und sich bereit erklären, selbstständig auszureisen, ein Reisegeld von maximal 500 Franken vergüten (Art. 59a Abs. 2<sup>bis</sup> Asylverordnung 2; AsylV 2). Die Vergütung erfolgt erst, nachdem der für den Wegweisungsvollzug zuständige Kanton oder ein beauftragter Dritter mit der betroffenen Person ein Ausreisegespräch im Sinne von Artikel 59a<sup>ter</sup> AsylV 2 geführt hat. Das SEM kann auch ein Ausreisegeld von maximal 2000 Franken vergüten (Art. 59a<sup>bis</sup> AsylV 2). Der Zweck dieses Ausreisegeldes besteht darin, in besonders schwierigen Einzelfällen einen Ausweg zu finden. Das Ausreisegeld wird ausschliesslich ausreisepflichtigen Personen vergütet, die nicht rückgeführt werden könnten, wenn sie nicht bei der Beschaffung der Reisepapiere mitwirken würden. Die Personen, denen die Kantone ein Ausreisegeld vergüten lassen wollen, müssen bereit sein, bei der Beschaffung der Reisepapiere aktiv mitzuwirken und freiwillig an Bord des Flugzeugs zu gehen.

130. Am 3. September 2014 hat der Bundesrat ferner einen Gesetzesentwurf verabschiedet, mit dem das Asylverfahren rascher und trotzdem fair abgewickelt werden soll. Gemäss den vorgesehenen Gesetzesänderungen soll die Mehrheit der Asylverfahren innerhalb von 140 Tagen rechtskräftig entschieden und vollzogen werden. Damit die neuen Verfahren rechtsstaatlichen Ansprüchen genügen, sind für die Asylsuchenden kostenlose Beratungen über das Asylverfahren und eine kostenlose Rechtsvertretung im erstinstanzlichen Verfahren sowie im Beschwerdeverfahren vorgesehen. Damit ist sichergestellt, dass die Asylverfahren nicht nur wesentlich rascher, sondern weiterhin fair durchgeführt werden. Asylsuchende sollen zudem frühzeitig und umfassend über das bestehende Rückkehrhilfeangebot informiert werden. Der Zugang zur Rückkehrberatung und die freiwillige Ausreise mit Rückkehrhilfe sollen in jeder Verfahrensphase möglich sein. Das Parlament hat das Gesetz in der Schlussabstimmung vom 25. September 2015 angenommen. Die Referendumsfrist läuft bis zum 14. Januar 2016.

Das Verfahrenszentrum in Zürich, die Abteilung Testbetrieb, testet die beschleunigten Prozesse, die im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs angestrebt werden. Wesentli-

cher Bestandteil der neuen Verfahren ist ein ausgebauter Rechtsschutz : Asylsuchende, deren Gesuch im Testbetrieb behandelt wird, haben Anspruch auf unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung. Der Testbetrieb wurde am 6. Januar 2014 aufgenommen. Die Asylsuchenden werden von den bestehenden Empfangs- und Verfahrenszentren nach dem Zufallsprinzip dem Testbetrieb zugewiesen. Pro Jahr sollen in Zürich 1500 Asylgesuche im beschleunigten Verfahren behandelt werden. Der Testbetrieb wird extern evaluiert. Geprüft werden insbesondere Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Wirksamkeit der neuen Verfahren sowie die Qualität des Rechtsschutzes. Die Evaluationsergebnisse werden in einem Schlussbericht voraussichtlich Anfang 2016 publiziert. Gemäss den Zwischenergebnissen können die im Testbetrieb erprobten Asylverfahren – wie in der Zielsetzung vorgesehen – rascher durchgeführt und abgeschlossen werden. Diese Beschleunigung der Verfahren hat keine negativen Auswirkungen auf die Qualität der Entscheide : Der verbesserte Rechtsschutz trägt zu korrekten Verfahren bei und sorgt dafür, dass die Asylsuchenden ihren Entschcheid eher akzeptieren. Davon zeugt die mit 15 Prozent niedrigere Beschwerdequote. Der Bundesrat hat beschlossen, den Betrieb des Testbetriebes über die Evaluationsphase hinaus zu verlängern. Die Gültigkeitsdauer der Testphasenverordnung ist dementsprechend bis zum 28. September 2019 verlängert worden. Dieser Entscheid ermöglicht es, die beschleunigten Asylverfahren im Hinblick auf die Umsetzung der Neustrukturierung weiter zu optimieren.

### **Zu Punkt 13**

131. In der Schweiz kann das Verbot des Zutritts zu einem öffentlichen Raum/Platz gegenüber einer asylsuchenden Person nicht allein auf der Grundlage ihres Status verhängt werden. In der schweizerischen Rechtsordnung gilt vielmehr der Grundsatz, dass Ausländerinnen und Ausländer oder Bürgerinnen und Bürger nicht allein aufgrund ihres Status unterschiedlich behandelt werden dürfen. Für die Asylsuchenden generell gilt kein Rayonverbot und keine Gemeinde hat solche Massnahmen angeordnet. Eine Ein- oder Ausgrenzung wird im Einzelfall förmlich verfügt (Art. 74 AuG). Die Anordnung einer Ein- oder Ausgrenzung kommt beispielsweise dann infrage, wenn eine asylsuchende Person die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet (Art. 74 Abs. 1 Bst. a AuG). Nach Artikel 74 Absatz 3 AuG kann die Verfügung gerichtlich angefochten werden.

132. Aufgrund des Zustroms Asylsuchender in den letzten Jahren war das SEM gezwungen, für deren Unterbringung in verschiedenen Gemeinden temporäre Asylunterkünfte des Bundes einzurichten. Der Bund betreibt diese Einrichtungen im Einvernehmen mit den betroffenen Gemeinden. Eine solche Unterkunft befindet sich in Bremgarten im Kanton Aargau. Das SEM und die Stadt Bremgarten haben auf ausdrücklichen Wunsch der Gemeinde eine Vereinbarung abgeschlossen, in welcher die Nutzung der Schul- und Sportanlagen geregelt wird. Darin ist festgehalten, dass die Asylsuchenden werktags bestimmte Schul- und Sportanlagen nicht ohne die Zustimmung der Behörden betreten sollen. Diese Formulierung sollte für eine geordnete Nutzung jener Schul- oder Sportanlagen sorgen, die auch der Allgemeinheit nicht unbeschränkt zur Verfügung stehen, weil sie durch Vereine, andere Nutzer oder die Schule selbst belegt sind. Der Zugang zu diesen Anlagen bleibt den Asylsuchenden also nicht verwehrt, aber der Besuch durch grössere Gruppen von Asylsuchenden soll geordnet und nach Absprache mit den Behörden erfolgen. Wenn einzelne Asylsuchende in Bremgarten Schul- und Sportanlagen benutzen wollen, können sie das spontan und ohne Anmeldung tun.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Siehe dazu die Interpellation Schenker 13.3798 «Rayonverbote für Asylsuchende».

133. Eine inhaltlich und vom Zweck her ähnliche Vereinbarung wurde mit der Gemeinde Alpnach abgeschlossen. Die dortige Asylunterkunft ist inzwischen wieder geschlossen worden.

134. Die Vereinbarkeit des Schweizer Rechts mit Artikel 12 Absatz 1 ist Gegenstand kontroverser Diskussion. Die Regierung hat deshalb davon abgesehen, den Vorbehalt der Schweiz zu Artikel 12 Absatz 1 zurückzuziehen (zu den Gründen für die Beibehaltung der Vorbehalte zu Art. 12 Abs. 1 und Art. 26, siehe Ziff. 198 und 201 unten).

135. Das SEM weist die Asylsuchenden den Kantonen zu. Es trägt dabei den schützenswerten Interessen der Kantone und der Asylsuchenden Rechnung. Der Zuweisungsentcheid kann nur mit der Begründung angefochten werden, er verletze den Grundsatz der Einheit der Familie (Art. 27 Abs. 3 AsylG). Nach Artikel 85 Absatz 5 AuG können die vorläufig aufgenommenen Personen ihren Wohnort im Gebiet des bisherigen oder des zugewiesenen Kantons frei wählen. Die kantonalen Behörden können vorläufig aufgenommene Personen, die nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden und Sozialhilfe beziehen, jedoch innerhalb des Kantons einem Wohnort oder einer Unterkunft zuweisen. Wenn eine vorläufig aufgenommene Person den Kanton wechseln möchte, so kann sie beim SEM ein Gesuch einreichen. Dieses entscheidet nach Anhörung der betroffenen Kantone (Art. 85 Abs. 3 AuG). Nach Artikel 22 Absatz 2 der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 über Verfahrensfragen wird ein Kantonswechsel vom SEM nur bei Zustimmung beider Kantone, bei Anspruch auf Einheit der Familie oder bei schwerwiegender Gefährdung der asylsuchenden Person oder anderer Personen verfügt. Der Entscheid des SEM über den Kantonswechsel kann nur mit der Begründung angefochten werden, er verletze den Grundsatz der Einheit der Familie (Art. 85 Abs. 4 AuG).

136. Vorläufig Aufgenommene, die als Flüchtlinge anerkannt worden sind, können sich hingegen auf Artikel 58 AsylG berufen. Folglich richtet sich ihre Rechtsstellung in der Schweiz nach dem für Ausländerinnen und Ausländer geltenden Recht, soweit nicht besondere Bestimmungen, namentlich des AsylG und der FK anwendbar sind. Gestützt auf Artikel 26 FK haben vorläufig in der Schweiz aufgenommene Personen mit Flüchtlingseigenschaft das Recht, dort ihren Aufenthaltsort zu wählen und sich frei zu bewegen, vorbehaltlich der Bestimmungen, die unter den gleichen Umständen für Ausländerinnen und Ausländer im Allgemeinen gelten. Daraus folgt, dass die Einschränkungen bezüglich des Gegenstands einer Beschwerde (Art. 85 Abs. 4 AuG) ebenfalls nicht anwendbar sind.<sup>73</sup>

#### **Zu Punkt 14**

137. Der Straf- und Massnahmenvollzug ist Sache der Kantone, die sich in drei regionalen Konkordaten organisiert haben. Dieses föderalistische Modell hat den Vorteil, dass sich mit dem Lauf der Zeit eine Vielzahl von innovativen Besonderheiten entwickelt hat, die im Rahmen von Best-Practice-Vergleichen multipliziert werden können. Andererseits haben sich dadurch auch deutliche, teilweise schwer nachvollziehbare Praxisunterschiede in den Kantonen herausgebildet. Der hohe Segmentierungsgrad in kantonale Einheiten kann auch dazu führen, dass gerade in kleinen Kantonen der heute geforderte Professionalisierungsgrad nur schwer erreicht werden kann. Um dem entgegenzuwirken, haben die Kantone – mit Unterstützung des Bundes – eine Reihe von Massnahmen getroffen, darunter die Gründung eines gesamtschweizerisch abgestützten Ausbildungszentrums für das Personal, welches eine einheitliche Grundausbildung und künftig auch Kaderkurse anbietet, ein Beratungsangebot

<sup>73</sup> Vgl. Handbuch Asyl und Rückkehr des SEM, F7 - Gesuche um Kantonswechsel, Ziff. 2.3: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Asyl / Schutz vor Verfolgung > Asylverfahren > Handbuch Asyl und Rückkehr > F7 - Gesuche um Kantonswechsel (Stand: 28.7.2015).

für die Prävention im Bereich Infektionskrankheiten und Gesundheitsversorgung in den Anstalten sowie ein Angebot für die Bildung der Insassinnen und Insassen.

138. Die Zahlen zu den geplanten Haftplätzen lauten wie folgt (Stand 2013): Bis 2020 sind rund 1300 neue Haftplätze geplant. Etwa die Hälfte dieser Plätze wird für die Untersuchungshaft, die kurzen Freiheitsstrafen und die Halbgefängenschaft zur Verfügung stehen. Ungefähr ein Drittel der geplanten Plätze sollte für den Strafvollzug eingesetzt werden und der Rest für den Massnahmenvollzug. Dazu kommen circa 530 neue Plätze für die ausländerechtliche Administrativhaft im Hinblick auf die Wegweisung. Dabei ist festzuhalten, dass es sich um allgemeine Voraussagen handelt und dass sich die Projekte in sehr unterschiedlichen Umsetzungsphasen befinden.

139. Im Herbst 2013 haben die Kantone darüber hinaus beschlossen, ein gesamtschweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug zu gründen, dass zu einer erhöhten Professionalisierung führen soll und das im Auftrag der Kantone Standards für den gesamten Fachbereich ausarbeiten und dann auch deren Einhaltung überprüfen soll. Die mit der Erarbeitung des Konzepts für dieses Kompetenzzentrum betraute Fachgruppe wird bis Herbst 2015 ein fertiges Konzept vorlegen, der operative Start ist auf frühestens 2017 zu erwarten.

140. In der Folge mehrerer dramatischer Einzelfälle haben sich die Kantone schliesslich im Herbst 2014 auf gemeinsame Grundlagen im Justizvollzug geeinigt, die in den kommenden Jahren in allen Kantonen umgesetzt werden sollen. Sie regeln die strategischen Ziele und den Umgang mit den Betroffenen. Die damit beabsichtigte Praxisharmonisierung soll der Qualitätssicherung und -steigerung dienen.

141. Was die Belegung der Haftanstalten betrifft, waren 2013 26 Einrichtungen von insgesamt 110 zu über 100 Prozent belegt. 2014 konnte dieser Wert auf 20 von insgesamt 114 gesenkt werden.

142. Um die Entwicklung in diesem Bereich besser steuern zu können, hat die KKJPD im November 2014 ein Mandat für die künftige jährliche Erstellung eines «Kapazitätsmonitoring Freiheitsentzug» erteilt. Dieses soll im Jahr 2016 erstmals erscheinen und bietet die Grundlage für eine überkonkordatische Steuerung der Anstaltsplanung.

143. Unabhängig davon haben diverse Kantone Planungsvorhaben für die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten lanciert, u. a. der Kanton Genf, wo die Überbelegung am ausgeprägtesten ist. Zu den Massnahmen des Kantons Genf wird auf Ziffer 93 ff. des siebten periodischen Berichts der Schweiz zuhanden des CAT vom 28. Mai 2014 (CAT/C/CHE/7) verwiesen.

144. Die Haftstatistiken sind im Anhang 2 zu finden. Es sind hingegen keine Statistiken zum Insassenbestand in der Untersuchungshaft nach Staatsangehörigkeit oder ethnischer Gruppe sowie zur Belegungsrate der einzelnen Haftanstalten verfügbar.

145. Das SEM hat im August 2011 in Zusammenarbeit mit der KKJPD bei den Kantonen eine Bestandesaufnahme in Bezug auf die Administrativhaft vorgenommen. Die Überprüfung hat ergeben, dass die bestehenden Plätze für die neuen Bedürfnisse nicht ausreichen.

146. Zur Behebung dieses Mangels und zur Gewährleistung, dass die Administrativhaft unter optimalen Rahmenbedingungen vollzogen wird, haben sich die Kantone verpflichtet, die notwendigen Administrativhaftplätze für die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht zu

schaffen.<sup>74</sup> Das Parlament hat im Dezember 2013 die nötigen Gesetzesgrundlagen geschaffen<sup>75</sup>, damit sich der Bund (teilweise oder ganz) finanziell am Bau oder an der Einrichtung der neuen Anstalten für die Administrativhaft beteiligen kann.

147. Ziel ist es, mittelfristig über 750 zusätzliche Haftplätze zu verfügen.

148. Anlässlich der nationalen Asylkonferenz im März 2014 haben der Bund und die Kantone in einer gemeinsamen Erklärung einstimmig die Eckwerte für die Gesamtplanung der Neustrukturierung des Asylbereichs vereinbart. An der Konferenz wurde der Standort der neuen Haftanstalten besprochen; die Kantone haben sich auf eine geographische Verteilung (6 Regionen) geeinigt.<sup>76</sup>

### **Zu Punkt 15**

149. Als Reaktion auf die Kritik des CPT haben die kantonalen Justizdirektoren eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe eingesetzt, die einen Bericht zur Behandlung und Unterbringung von Gefangenen mit psychischen Störungen ausarbeitet. Ziel dieses Berichtes wird es sein, gestützt darauf Empfehlungen zur psychiatrischen Versorgung in den Gefängnissen und Anstalten zu erlassen, die in den Kantonen umgesetzt werden sollen.

150. Im Infrastrukturbereich sind diverse Angebote für psychisch gestörte Täter in Planung oder Realisierung.

151. Gemäss Gesetz haben die Kantone Bewährungsdienste einzurichten, welche den betreuten Personen die erforderliche Sozial- und Fachhilfe leisten und vermitteln (Art. 376 und 93 Abs. 1 StGB). Im Bereich der ambulanten ärztlichen und psychologischen Betreuung (Art. 63 und 94 StGB) arbeiten sie je nach Auftrag mit spezifischen forensischen Diensten oder mit staatlichen Ambulatorien, Fachstellen und frei praktizierenden medizinischen Fachpersonen zusammen. Die Zusammenarbeit wird gewöhnlich in einer Vereinbarung zwischen betroffener Person, Therapieperson und Vollzugsbehörde/Bewährungshilfe geregelt.

152. Allgemein kann darauf hingewiesen werden, dass die Kantone in den Gefängnissen – trotz Spardruck und allgemein schon knapper personeller Ressourcen – zunehmend nebst Betreuungspersonal auch Psychiatriepflegepersonal einstellen.

153. In Bezug auf Personen mit psychischen Erkrankungen, die in Sicherheitsabteilungen inhaftiert sind, wurde im Juli 2015 zur Beantwortung einer Frage des CPT eine Bestandesaufnahme durchgeführt. Es wurden 16 in Sicherheitsabteilungen inhaftierte Personen mit psychischen Störungen gezählt. Die Massnahmen für den Zugang zu Gesundheitsleistungen werden im siebten periodischen Bericht der Schweiz zuhanden des CAT vom 28. Mai 2014 (CAT/C/CHE/7)<sup>77</sup>, insbesondere unter den Ziffern 102 bis 107, beschrieben. Schliesslich führt das SKMR eine Studie zu den Menschenrechtsstandards im Bereich der Verwahrung durch.

154. Die Gesundheitsstatistik verfügt über keine Daten, welche Aussagen zu Gefängnisinsassen resp. deren Erkrankungen machen. Die gleiche Feststellung kann für Einrichtungen von sozialmedizinischen Institutionen getroffen werden. Für Krankenhäuser hingegen liegen

<sup>74</sup> Gemeinsame Erklärung der Asylkonferenz vom 21. Januar 2013.

<sup>75</sup> Art. 15j–15o, neuer Wortlaut, Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (SR 142.281).

<sup>76</sup> [www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch) > Aktuell > News > 2014 > Rahmenbedingungen für die Neustrukturierung des Asylbereichs festgelegt.

<sup>77</sup> [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Staat & Bürger > Antifolter-Konvention > Siebter Bericht 2014 (Stand: 28.7.2015).

aus der Medizinischen Statistik der Krankenhäuser (2015) Daten für den Fürsorgerischen Freiheitsentzug (FFE) / die Fürsorgerische Unterbringung (FU) vor (siehe Anhang 3).

### Zu Punkt 16

155. Die Schweiz hat am 17. Dezember 2012 das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels ratifiziert. Es ist für die Schweiz am 1. April 2013 in Kraft getreten.

156. Die Ratifikation wurde durch das Inkrafttreten des ZeugSG und der entsprechenden Verordnung am 1. Januar 2013 ermöglicht. Der Zweck des neuen Gesetzes besteht darin, Zeuginnen und Zeugen, die mit der Justiz zusammenarbeiten und deswegen gefährdet sind, vor allem in Untersuchungen zum organisierten Verbrechen oder zum Terrorismus, zu schützen. Dies auch nach Abschluss des Verfahrens. Durch die Schaffung einer nationalen Zeugenschutzstelle können die Anforderungen des europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels erfüllt werden.

157. Am 18. März 2014 hat die Schweiz das Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote-Konvention) ratifiziert, das für die Schweiz am 1. Juli 2014 in Kraft getreten ist. Die Artikel 195 und 196 StGB sind entsprechend geändert worden und seit dem 1. Juli 2014 in Kraft. Gemäss diesen Bestimmungen wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft, wer gegen Entgelt sexuelle Handlungen mit Minderjährigen vornimmt. Die Förderung der Prostitution Minderjähriger wird ebenfalls bestraft.

158. Am 1. Januar 2014 ist die Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel in Kraft getreten. Gestützt auf diese Verordnung kann der Bund präventive Massnahmen zur Verhütung des Menschenhandels im Sinne der Artikel 5 und 6 des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels ergreifen. Gemäss der Verordnung kann der Bund zudem Dritten Finanzhilfen zur Durchführung von Massnahmen gewähren. Ab 2015 stehen zu diesem Zweck jährlich 400 000 Franken zur Verfügung. Davon sind 300 000 Franken für die Unterstützung von Organisationen oder deren regelmässige Aktivitäten bestimmt. Die restlichen 100 000 Franken werden für projektbezogene Einzelmassnahmen eingesetzt.

159. Die Schweiz prüft die Möglichkeit, das Protokoll zum IAO-Übereinkommen Nr. 29 über Zwangsarbeit von 1930 zu ratifizieren, das von der Allgemeinen Konferenz der IAO im Juni 2014 angenommen worden ist. Der Zweck des Protokolls besteht darin, zur Beseitigung jeglicher Form der Zwangs- oder Pflichtarbeit die Massnahmen zur Prävention, zum Schutz und zur Entschädigung der Opfer zu stärken.

160. Die Rechtsstellung der Opfer von Menschenhandel wird durch verschiedene Bestimmungen geregelt. Sie hängt auch von Faktoren wie den Folgen der Straftat oder dem Ort der Begehung (in der Schweiz oder im Ausland) ab. So wendet jede Behörde (Strafverfolgung, Opferhilfe, Aufenthalt, Rückkehr usw.) die Gesetzesbestimmungen betreffend die Rechtsstellung der Opfer an, die in ihrem Zuständigkeitsbereich gelten, und handelt innerhalb dieses Rahmens autonom. Das bedeutet, dass es zum Beispiel nicht erforderlich ist, dass ein Täter verurteilt worden ist, damit ein Opfer Unterstützung erhält. Jeder Entscheid einer Kantons- oder Bundesbehörde kann bei den zuständigen Instanzen angefochten werden.

161. Jede Person, die durch eine Straftat (wie den Menschenhandel) in der Schweiz in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden ist, hat Anspruch auf Unterstützung im Sinne des OHG. Ist die Straftat im Ausland begangen

worden und hatte das Opfer im Zeitpunkt der Straftat und im Zeitpunkt der Gesuchstellung Wohnsitz in der Schweiz, wird Hilfe gewährt, sie ist jedoch beschränkt: Es sind keine Entschädigungen und Genugtuungen möglich (vgl. Art. 1, 3 und 17 OHG).

162. Der nationale Aktionsplan umfasst 23 Massnahmen betreffend die Sensibilisierung, die Strafverfolgung, den Opferschutz und die Prävention im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels. Weil bestimmte Massnahmen noch nicht abgeschlossen sind, wurde der Aktionsplan bis 2015 verlängert und hat das Steuerungsorgan der KSMM noch keine umfassende Evaluation vorgenommen. Da die Schweiz im Zusammenhang mit der Umsetzung des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels ausserdem gerade vom Europarat evaluiert wird, wird der nächste nationale Aktionsplan auf Grundlage der Empfehlungen, die Ende 2015 an die Schweiz gerichtet werden, ausgearbeitet werden.

163. Vom 18. bis 25. Oktober 2013 wurde eine nationale Aktionswoche gegen den Menschenhandel durchgeführt.

#### Verzeigungen, Untersuchungen, Verfolgungen und Verurteilungen (einschliesslich Strafen) im Bereich Menschenhandel

164. Siehe Anhang 4.

#### Zu Punkt 17

165. Zu Artikel 98 Absatz 4 ZGB besteht eine bundesgerichtliche Rechtsprechung<sup>78</sup>, wonach diese Bestimmung nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit sowie dem Recht auf Ehe und der Freiheit, eine eingetragene Partnerschaft einzugehen, auszulegen ist. Konkret bedeutet das, dass die Schweizer Behörden die Eheschliessung genehmigen müssen, wenn die Eheabsichten ehrlich sind. Die Migrationsbehörden können entsprechend gehalten sein, im Hinblick auf die Eheschliessung eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Diese Rechtsprechung wird in den Weisungen zuhanden der Zivilstandsämter erwähnt.<sup>79</sup>

#### Zu Punkt 18

166. Nach Eliminierung potenzieller Doppelzählungen wird die Anzahl der Personen, die unter Druck gesetzt wurden, gegen ihren Willen eine Heirat einzugehen, in einer vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Studie für die Jahre 2009–2010 auf 348 Personen geschätzt. Die Zahl der Personen, die unter Druck gesetzt wurden, auf eine Liebesbeziehung zu verzichten, kann aufgrund der Antworten der Fachpersonen mit 384 beziffert werden. Schliesslich geht die Studie davon aus, dass 659 Personen an einer Scheidung gehindert wurden, also gezwungen wurden, verheiratet zu bleiben.<sup>80</sup>

167. Am 1. Juli 2013 ist das Bundesgesetz vom 15. Juni 2012 über Massnahmen gegen Zwangsheiraten in Kraft getreten (siehe Ziff. 87 oben).<sup>81</sup> Der Bundesrat hat darüber hinaus

---

<sup>78</sup> Vgl. z. B. BGE 137 I 351.

<sup>79</sup> Siehe die Weisungen «Rechtmässiger Aufenthalt» des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen, Ziff. 1.1, [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Gesellschaft > Zivilstandswesen > Weisungen > Liste der seit 1. Mai 2007 erlassenen geltenden Weisungen > Ehen und eingetragene Partnerschaften ausländischer Staatsangehöriger: Nachweis des rechtmässigen Aufenthaltes und Meldung an die Ausländerbehörden (Stand: 1.2. 2014).

<sup>80</sup> [www.gegen-zwangsheirat.ch](http://www.gegen-zwangsheirat.ch) > Bundesprogramm Bekämpfung Zwangsheiraten > Fragen und Antworten > Wie gross ist die Anzahl der Zwangsheiraten in der Schweiz? (Stand: 13.7.2015). Siehe die jüngste Studie im Auftrag des Bundes: «Zwangsheiraten» in der Schweiz: Ursachen, Formen, Ausmass», Anna Neubauer und Janine Dahinden, SFM, Neuchâtel, 2012, S. 35.

<sup>81</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass die Zwangsheirat bereits nach altem Recht verboten war (aufgehobener Art. 107 Ziff. 4 ZGB; Art. 181 StGB).



entschieden, ein fünfjähriges Programm gegen Zwangsheiraten zu lancieren (vgl. Ziff. 87 oben).

### **Zu Punkt 19**

168. Die Religionslandschaft der Schweiz ist sehr vielfältig, sodass eigentlich jede Konfession die einer Minderheit ist. Im Bereich der Religion richtet sich der Staat nach dem Grundsatz, dass er nicht die Religionen oder religiöse Gemeinschaften als solche schützt, sondern die Individuen, die aufgrund ihrer (tatsächlichen oder vermuteten) religiösen Zugehörigkeit Opfer von Diskriminierung oder Rassismus sind.

169. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist durch die Bundesverfassung gewährleistet (Art. 15 BV). Das StGB bestraft die Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit (Art. 261 StGB) sowie die Diskriminierung wegen der Religion (Art. 261<sup>bis</sup> StGB).

170. Für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat sind die Kantone zuständig (Art. 72 BV). Aus diesem Grund spielen die Kantone eine wichtige Rolle beim Schutz der religiösen Toleranz und der Sensibilisierung der Bevölkerung für dieses Thema. Seit 2006 tauschen sich die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes regelmässig mit dem Schweizerischen Rat der Religionen (SCR) aus, in dem die christliche, jüdische und islamische Religion vertreten sind. Der SCR wurde als Plattform für den Dialog zwischen den drei Religionen gegründet und dient als Ansprechpartner für die Bundesbehörden.

171. Im Jahr 2006 hat der Bundesrat ein interdisziplinäres Forschungsprogramm unter dem Titel «Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft» (NFP 58) lanciert, welches das Verhältnis zwischen dem Staat, der Gesellschaft und den Religionsgemeinschaften in der Schweiz wissenschaftlich untersuchen und praktisch anwendbare Ergebnisse für Behörden, Politik, Schulen und Religionsgemeinschaften liefern soll. Von 2007 bis 2010 wurden im Rahmen des NFP 58 28 Projekte durchgeführt. Aus der abschliessenden Synthese geht hervor, dass sich der Bereich des Religiösen in der Schweiz durch eine wachsende Kluft auszeichnet: Während die Religion als Thema der Politik und Medien grosse Bedeutung hat, wird sie gleichzeitig aus staatlichen Institutionen zurückgedrängt und für die meisten Menschen immer unwichtiger. Die Vielfalt der religiösen Landschaft indes nimmt zu. Aus den Schlussfolgerungen des NFP 58 geht hervor, dass sich die Behörden mehr um die Gleichstellung aller Religionen bemühen sollten.

172. Nach der Volksabstimmung gegen den Bau von Minaretten (vgl. Ziff. 177) wurden in den Jahren 2010 und 2011 unter der Leitung des EJPD in regelmässigen Abständen Treffen zwischen der Bundesverwaltung und schweizerischen und ausländischen Vertretungen der verschiedenen islamischen Bewegungen und Glaubensrichtungen organisiert. Sie haben im Konsensverfahren den Bericht «Muslim-Dialog 2010 – Austausch zwischen den Bundesbehörden und Musliminnen und Muslimen in der Schweiz» verfasst, den der Bundesrat am 16. Dezember 2011 zur Kenntnis genommen hat. Der Bericht fasst die wichtigsten Ergebnisse dieses Dialogs zusammen, insbesondere die Anerkennung der in der Bundesverfassung gesetzten Leitlinien wie Rechtsgleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Zudem wird aufgezeigt, was der Bund unternimmt, um die Integration und Chancengleichheit muslimischer Personen zu fördern und das friedliche Zusammenleben aller in der Schweiz lebenden Personen zu wahren.<sup>82</sup> Ende 2012 wurde dieser Prozess mit einem Austauschtreffen unter Teilnahme von Vertretern der Kantons-, Städte- und Gemeindebehörden abgeschlossen.

<sup>82</sup> Als Beispiele werden die Prüfung des Zulassungssystems für religiöse Betreuungspersonen, die Vereinbarkeit von Religion und Dienstpflicht und mögliche Aus- und Weiterbildungsprogramme für Imame und religiöse Betreuungspersonen genannt.

173. Im Mai 2013 hat der Bundesrat einen Bericht zur Situation der Muslime in der Schweiz zur Kenntnis genommen, den verschiedene Bundesstellen in Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet hatten. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die grosse Mehrheit der Musliminnen und Muslime Teil der schweizerischen Gesellschaft sind, dass sie ihre Religionszugehörigkeit nicht vor besondere Probleme im schweizerischen Alltag stellt und selten zu Konflikten führt. Der Bundesrat verzichtete deshalb auf spezifische Massnahmen, um religiöse Differenzen zwischen Personen unterschiedlichen Glaubens abzubauen : Mit den bestehenden Integrationsangeboten könne adäquat auf allfällige Probleme reagiert werden.

174. Die meisten Kantone und Städte pflegen einen aktiven Austausch mit den Religionsgemeinschaften auf ihrem Gebiet. Jedes Jahr organisiert die Interreligiöse Arbeitsgemeinschaft IRAS COTIS in der ersten Novemberwoche in der ganzen Schweiz eine Woche der Religionen.

175. Im Dezember 2014 hat in Bern das «Haus der Religionen» seine Tore geöffnet. Acht Glaubensgemeinschaften praktizieren dort ihre Religion und organisieren Veranstaltungen zum interreligiösen Austausch. Der Verein «Haus der Religionen – Dialog der Kulturen» fördert den Dialog mit den Kultur- und Bildungsorganisationen sowie mit der Bevölkerung.

176. Nach der Verfassung des Kantons Tessin ist es verboten, sein Gesicht im öffentlichen Raum und an Orten, die allgemein zugänglich sind, etwa mit einer Burka zu verhüllen. Die Tessiner Bevölkerung hat diese Bestimmung am 22. September 2013 angenommen. Der Bundesrat und das Parlament haben entschieden, die Bestimmung der Tessiner Verfassung zu gewährleisten. Dies namentlich unter Berücksichtigung eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 1. Juli 2014<sup>83</sup>, in dem die Vereinbarkeit einer analogen Norm des französischen Rechts mit der Europäischen Menschenrechtskonvention bejaht wurde.

177. Am 29. November 2009 hat die Mehrheit der Schweizer Bürgerinnen und Bürger und der Kantone entgegen den Empfehlungen des Bundesrates die Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» angenommen. Bei der Lancierung der Initiative argumentierte das Initiativkomitee, dass Minarette ein nicht hinnehmbares Symbol eines politisierten Islams seien. Nach der Annahme der Initiative wurde in Artikel 72 der Bundesverfassung ein neuer Absatz 3 eingefügt, wonach der Bau neuer Minarette in der Schweiz verboten ist. Nach Artikel 139 Absatz 3 BV muss die Bundesversammlung Volksinitiativen, die zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzen, für ganz oder teilweise ungültig erklären. Die Prüfung hatte ergeben, dass dies nicht der Fall ist. In der Botschaft vom 27. August 2008 zur Initiative vertrat der Bundesrat jedoch die Auffassung, dass diese klar gegen eine Reihe völkerrechtlich garantierter Menschenrechte verstösst, so gegen das Diskriminierungsverbot und die Religions- und Weltanschauungsfreiheit nach den Artikeln 2 und 18 des Paktes sowie möglicherweise auch gegen den Minderheitenschutz nach Artikel 27 des Paktes. Der ausnahmslos formulierte Initiativtext lasse eine völkerrechtskonforme Auslegung kaum zu. Der Bundesrat stellt in seiner Botschaft hingegen keine Verletzung von Artikel 20 Absatz 2 des Paktes fest. Das Verbot des Baus von Minaretten schränkt die Freiheit der Musliminnen und Muslime, in der Schweiz ihre Religion auszuüben, nicht ein. Darin kann keine Aufstachelung zu religiösem Hass gesehen werden. Im Übrigen ist es nach Artikel 261<sup>bis</sup> StGB verboten, öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Religion zu Hass aufzurufen.

---

<sup>83</sup> Urteil S.A.S. gegen Frankreich, Grosse Kammer, Beschwerde Nr. 43835/1143835/11.

## Zu Punkt 20

178. Im Rahmen ihrer Monitoringarbeit sammelt die EKR seit 1995 Urteile und Entscheide zu Artikel 261<sup>bis</sup> StGB<sup>84</sup>.

179. In Bezug auf die ideologischen Gründe, aus denen rassendiskriminierende Taten begangen wurden, hat die EKR seit 2010 19 Entscheide betreffend Antisemitismus (13 Verurteilungen) und 7 Entscheide betreffend Islamfeindlichkeit (6 Verurteilungen) registriert (siehe Anhang 5).

180. Daraus geht hervor, dass die Anzahl der Entscheide zu antisemitischen und islamfeindlichen Taten im Jahr 2014 verglichen mit 2010 deutlich rückläufig war.

181. Es ist ebenfalls ersichtlich, dass die Anzeigen in der grossen Mehrheit der Fälle (19 von 26) materiell-rechtlich untersucht worden sind und dass ein Urteil gefällt worden ist. In 19 von 26 Fällen wurde der Täter für schuldig befunden.

182. Die Regierung weist zudem darauf hin, dass die Grosse Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte den Fall betreffend einen türkischen Staatsangehörigen beurteilt hat, der im Jahr 2007 wegen Verstosses gegen Artikel 261<sup>bis</sup> StGB zu einer Geldstrafe und einer Busse verurteilt worden ist, weil er den Völkermord an den Armeniern geleugnet hatte (Rechtssache *Perinçek gegen die Schweiz*, Beschwerde Nr. 27510/08). In Ihrem Urteil vom 15. Oktober 2015 stellt die Grosse Kammer fest, dass die Meinungsäusserungsfreiheit des Beschwerdeführers verletzt worden ist.

## Zu Punkt 21

183. Eine Analyse der Massnahmen des Staates zum Verbot von Körperstrafen an Minderjährigen ist im siebten periodischen Bericht der Schweiz zuhanden des CAT (CAT/C/CHE/7) zu finden, auf den hier verwiesen wird (vgl. Ziff. 124–128).<sup>85</sup>

184. Die Frage, ob das Verbot von Körperstrafen an Kindern in einer spezifischen Gesetzesbestimmung verankert werden soll, hat der Bundesrat in den Jahren 2012, 2013 und 2015 dreimal geprüft (vgl. Postulat Fehr 07.3725 «Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in der Familie», Motion Feri 13.3156 «Gewaltfreie Erziehung» und Motion Galladé 15.3639 «Abschaffung des Züchtigungsrechtes»). Er ist dabei zur Auffassung gelangt, dass die bestehenden Gesetze ausreichen.

185. Des Weiteren ist im ZGB seit dem 1. Juli 2014 ausdrücklich der Grundsatz verankert, dass die elterliche Sorge dem Wohl des Kindes zu dienen hat (Art. 296 Abs. 1 ZGB). Wenn die Eltern gegenüber ihren Kinder direkt oder indirekt gewalttätig sind und andere Kindeschutzmassnahmen erfolglos geblieben sind oder von vornherein als ungenügend erscheinen, so entzieht die Kindeschutzbehörde die elterliche Sorge (Art. 311 Abs. 1 Ziff. 1 ZGB).

186. Das BSV stellt Informationen im Bereich des Kinderschutzes zur Verfügung und ergreift Massnahmen für eine verbesserte Zusammenarbeit mit und zwischen den verschiedenen Akteuren. Gestützt auf die Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte<sup>86</sup> gewährt das BSV Finanzhilfen für Organisationen, die sich auf nationaler Ebene für die Prävention von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung einsetzen. Es verfügt über einen Kredit «Kindeschutz» in Höhe von rund

<sup>84</sup> [www.ekr.admin.ch](http://www.ekr.admin.ch) > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Suche > Strafrecht (Stand: 28.7.2015).

<sup>85</sup> [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Staat & Bürger > Antifolter-Konvention > Siebter Bericht 2014 (Stand: 13.7.2015).

<sup>86</sup> SR 311.039.1

900 000 Franken und einen Kredit «Kinderrechte» von rund 200 000 Franken pro Jahr. Mit diesen Krediten kann es aktuell unter anderem das Angebot «Beratung + Hilfe 147» von Pro Juventute<sup>87</sup> und Sensibilisierungsmassnahmen zur Förderung der Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention unterstützen.<sup>88</sup> Über den Kredit «Dachverbände der Familienorganisationen» (rund 1,2 Mio. Franken pro Jahr) kann das BSV zudem Organisationen unterstützen, die gesamtschweizerisch Koordinationsaufgaben wahrnehmen oder als Plattformen für den Informationsaustausch im Bereich Familie dienen.<sup>89</sup> Gestützt auf das Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (KJFG<sup>90</sup>) kann der Bund ebenfalls Finanzhilfen gewähren. Während acht Jahren ab Inkrafttreten des KJFG am 1. Januar 2013 kann er insbesondere den Kantonen Finanzhilfen für kantonale Programme im Bereich Aufbau und Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik gewähren.<sup>91</sup> Schliesslich hat der Bund selbst nationale Präventionsprogramme wie zum Beispiel das Programm «Jugend und Medien» oder «Jugend und Gewalt»<sup>92</sup> lanciert.

187. Die Zuständigkeit für die Prävention von Gewalt an Kindern und Jugendlichen liegt jedoch im Wesentlichen bei den Kantonen. Die Kantone bieten verschiedene Hilfsstrukturen zur Unterstützung und Beratung der Kinder, Jugendlichen und Eltern im Alltag und bei Problemen an. Der vom Bund subventionierte Dachverband Elternbildung hat verschiedene Kampagnen zur Unterstützung und Förderung der Eltern kleiner Kinder beim Aufbau einer stabilen Beziehung von Beginn weg durchgeführt. Kinderschutzvereine arbeiten mit den Schulen zusammen, um das Problem der Misshandlung und den Umgang damit zu thematisieren.<sup>93</sup> Im Auftrag der KKJPD führt die Schweizerische Kriminalprävention (SKP) Präventionskampagnen durch.<sup>94</sup>

## Zu Punkt 22

188. Auf politischer Ebene haben sich das Parlament und der Bundesrat und auf Ebene der Humanmedizin die Nationale Ethikkommission in der Stellungnahme Nr. 20/2012 «Zum Umgang mit Varianten der Geschlechtsentwicklung, Ethische Fragen zur <Intersexualität>»<sup>95</sup> gegen die chirurgischen Eingriffe ausgesprochen. Der Bundesrat wird sich zum Bericht der Kommission äussern. Die aktuelle Situation ist Gegenstand einer amtlichen Mitteilung des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen (EAZW) vom 1. Februar 2014.<sup>96</sup> In der Schweiz werden für ein bis drei Kinder pro Jahrgang medizinische Massnahmen zugesprochen.<sup>97</sup>

---

<sup>87</sup> [www.147.ch](http://www.147.ch)

<sup>88</sup> [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Themen > Kinder- und Jugendfragen > Kinderschutz (Stand: 21.7.2015).

<sup>89</sup> [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Themen > Familie/Familienzulagen > Weitere familienpolitische Themen > Kredit «Dachverbände der Familienorganisationen» (Stand: 21.7.2015).

<sup>90</sup> SR 446.1

<sup>91</sup> Art. 26 KJFG.

<sup>92</sup> [www.jugendundmedien.ch](http://www.jugendundmedien.ch).

<sup>93</sup> Siehe z. B. [www.protection-enfants.ch](http://www.protection-enfants.ch) > Aktivitäten & Kampagnen > Parcours «Mein Körper gehört mir!» (Stand: 14.7.2015); [www.fit4chat.ch](http://www.fit4chat.ch).

<sup>94</sup> [www.skppsc.ch](http://www.skppsc.ch).

<sup>95</sup> [www.nek-cne.ch](http://www.nek-cne.ch) > Themen > Stellungnahmen > Nr. 20/2012 (Stand: 13.7.2015).

<sup>96</sup> [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Gesellschaft > Zivilstandswesen > Weisungen > Amtliche Mitteilungen EAZW > 140.15 vom 1. Februar 2014 Intersexualität (Stand: 13.7.2015).

<sup>97</sup> Vgl. Antwort des Bundesrates vom 6. Juni 2011 auf die Interpellation 11.3286 Glanzmann-Hunkeler «Kosmetische Genitaloperationen bei Kindern mit uneindeutigen körperlichen Geschlechtsmerkmalen».

## Zu Punkt 23

189. Aufgrund verschiedener parlamentarischer Vorstösse<sup>98</sup> hat der Bundesrat Ende 2014 eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, Massnahmen aufzuzeigen, mit denen die Empfehlungen des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten gegenüber den Jenischen, Sinti und Roma besser umgesetzt werden können. Dabei geht es vor allem um die Behebung des Mangels an Stand- und Durchgangsplätzen, aber auch um die Sensibilisierung der Bevölkerung und die Thematisierung von Fragen wie der Einschulung und der Ausbildung oder der kulturellen Förderung. Die Arbeitsgruppe steht unter der Leitung des Bundesamtes für Kultur (BAK), das bis Ende 2015 einen Aktionsplan auszuarbeiten gedenkt. Sie ist paritätisch zusammengesetzt aus Vertreterinnen und Vertretern der Behörden und der verschiedenen Organisationen der Jenischen, Sinti und Roma.

190. Zur Sicherstellung der Partizipationsmöglichkeiten der Fahrenden ist vor allem auf nationaler Ebene die Stärkung der Organisationen der Fahrenden zentral. Via die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» und die «Radgenossenschaft der Landstrasse» und zunehmend via weitere Organisationen der Jenischen, Sinti und Roma werden die Fahrenden von Beginn weg und unter Gewährung grösstmöglicher Transparenz in die Erarbeitung von sie betreffenden Massnahmen einbezogen. Der Bund unterstützt auch im Jahr 2015 die Selbstorganisation «Radgenossenschaft der Landstrasse» mit 235 000 Franken und die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende mit 150 000 Franken. Das Parlament hat im Rahmen der Kulturbotschaft 2016–2020 ab 2016 eine Erhöhung der Mittel des Bundes zur Unterstützung der Fahrenden um 300 000 Franken jährlich beschlossen. Auch auf interkantonalen, kantonalen und kommunalen Ebene werden die betroffenen Organisationen der Fahrenden zunehmend direkt einbezogen und beteiligen sich.

191. Auf Seiten der Fahrenden ist ein gestiegenes politisches Interesse bemerkbar. Es wurden neue Organisationen gegründet. Der Wunsch nach Mitsprache und nach Anerkennung als je eigene ethnische Gruppe (Jenische, Sinti, Roma) wird zunehmend artikuliert. In der Arbeitsgruppe des Bundes können diese Anliegen offen diskutiert und nach Lösungen gesucht werden.

192. Die Medien haben im vergangenen Jahr in zahlreichen Artikeln über die jenische Minderheit berichtet und eine neue Sensibilität für ihre Anliegen geschaffen. Vor allem auch bei kantonalen Behörden ist das Bewusstsein gewachsen, dass die Verantwortung für die fahrende Minderheit wahrgenommen werden muss. Einige Kantone haben Fachstellen eingerichtet oder Arbeitsgruppen gebildet. An verschiedenen Orten sind provisorische Durchgangsplätze entstanden. Definitive Lösungen sind in Planung.

## Zu Punkt 24

193. Das Inkrafttreten des SpG sowie der SpV im Jahr 2010 hat eine grosse Anzahl von Initiativen und Massnahmen bewirkt. Im Rahmen der Bundesverwaltung ist die Stelle eines Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit geschaffen worden; die Zahl der Übersetzerinnen und Übersetzer ins Italienische und ins Deutsche sowie die Anforderungen an die linguistischen Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und des Kaderns in der Bundesverwaltung sind erhöht worden.

194. Nachdem gewisse Bestimmungen der SpV vom Schweizer Parlament als unzureichend beurteilt worden waren, wurde die SpV geändert und wurden die Weisungen des

<sup>98</sup> Vgl. Motion Semadeni 14.3370 «Task-Force zum Schutz nationaler Minderheiten. Umsetzung der Verpflichtungen», Interpellation Estermann 14.3248 «Das Volk der Schweizer Jenischen in Not» und Interpellation Leuenberger 14.3313 «Stand- und Durchgangsplätze für Schweizer Fahrende. Dringender Handlungsbedarf».

Bundesrates zur Förderung der Mehrsprachigkeit total revidiert (Inkrafttreten : 1. Oktober 2014).<sup>99</sup>

195. Der Delegierte des Bundes für Mehrsprachigkeit erstellt alle vier Jahre einen Evaluationsbericht zuhanden des Bundesrates. Der Bericht über die Periode von 2008–2014 wurde vom Bundesrat am 13. März 2015 verabschiedet.<sup>100</sup> Was die während der untersuchten Periode getroffenen Massnahmen betrifft, verweisen wir auf den Evaluationsbericht, Ziffer 2, Seite 5 ff.

196. Die Botschaft vom 28. November 2014 zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020<sup>101</sup> legt ebenfalls eine Palette von Massnahmen dar. Die Förderung erfolgt auf drei Achsen : 1) Weiterentwicklung des schulischen Austauschs zwischen den Sprachregionen ; 2) Stärkung des Stellenwerts der italienischen Sprache ausserhalb der italienischen Schweiz ; 3) Intensivierung des Kulturaustauschs zwischen den Sprachregionen (für weitere Details, siehe Evaluationsbericht, Ziff. 2.5, S. 9 f.).

### Zu Punkt 25

197. Wenn die Schweiz ein völkerrechtliches Übereinkommen abschliesst, nimmt sie die erforderlichen Gesetzesanpassungen in der Regel zum Zeitpunkt der Ratifikation vor. Damit die Schweiz die weiterhin bestehenden Vorbehalte zurückziehen kann, muss sie in der Lage sein, die nötigen Gesetzesänderungen vorzunehmen.

198. Der Vorbehalt gegenüber Artikel 12 Absatz 1 konnte in der Berichtsperiode nicht zurückgezogen werden, da Artikel 37 Absatz 1 AuG am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist und es durch den Rückzug des Vorbehalts schwierig werden könnte, das Schweizer Recht mit dem Pakt zu vereinbaren.

199. In Bezug auf den Vorbehalt gegenüber Artikel 20 Absatz 1 ist darauf hinzuweisen, dass gewisse Arten der Kriegspropaganda unter einzelne Vorschriften des StGB, 13. Titel und 16. Titel, fallen. Zudem erlauben die Artikel 184 und 185 BV dem Bundesrat, Kriegspropaganda zu untersagen. Es besteht jedoch kein Gesetz, das die Kriegspropaganda als solche ausdrücklich verbietet. Der Vorbehalt kann somit in nächster Zukunft nicht zurückgezogen werden.

200. In Bezug auf den Vorbehalt zu Artikel 25 Buchstabe b ist zu sagen, dass in zwei Kantonen die Versammlung der Stimmberechtigten oberstes Wahlorgan bzw. oberstes gesetzgebendes Organ und Wahlorgan ist. Demnach würde der Rückzug des Vorbehalts nicht der innerstaatlichen Rechtslage entsprechen.

201. Schliesslich hat die Schweiz den Vorbehalt zu Artikel 26 in der Berichtsperiode nicht zurückgezogen. Doch sie hat das BRK ratifiziert, wovon Artikel 5 Absatz 1. Indem sich das selbstständige Diskriminierungsverbot der BRK auf die gesamte Rechtsordnung bezieht und direkt angewendet werden kann, verstärkt seine klare auf die spezifische Personengruppe bezogene Umschreibung die Rechte der Menschen mit Behinderungen in der Schweiz.

### Zu Punkt 26

202. Die Einführung wirksamer Kontrollmechanismen ist ein unverzichtbares Instrument zur Förderung und Umsetzung der Menschenrechte. Der Pakt anerkennt auf universeller

<sup>99</sup> [www.plurilingua.admin.ch](http://www.plurilingua.admin.ch) > Rechtliche Grundlagen.

<sup>100</sup> [www.plurilingua.admin.ch](http://www.plurilingua.admin.ch) > Berichte.

<sup>101</sup> Kulturbotschaft; BBI 2015 497.

Ebene dieselben oder zumindest vergleichbare Garantien wie jene der EMRK. Letztere umfasst ein gut etabliertes, bewährtes Kontrollsystem. Die Schweiz ist diesem Mechanismus seit 41 Jahren unterstellt. Aus dem Blickwinkel des Schutzes der Grundrechte, die durch den Pakt garantiert werden, durch eine internationale Instanz erscheint die Unterstellung unter einen parallelen Kontrollmechanismus weder dringend noch unabdingbar. Der Beitritt zum ersten Fakultativprotokoll des Paktes ist somit nicht traktandiert. Die Schweiz verfolgt die Praxis der verschiedenen UNO-Ausschüsse jedoch aufmerksam und sie hat die Kompetenz des Ausschusses gegen Folter, des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung sowie des Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Individualbeschwerden zu behandeln, anerkannt. Darüber hinaus war die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren (OP-CRC-IC) Gegenstand einer Vernehmlassung bei den Kantonen, Parteien und interessierten Organisationen, die Ende Juli 2015 abgeschlossen wurde (vgl. Ziff. 3).

## Liste der Anhänge

1. Abkürzungen
2. Statistiken zur ausländerrechtlichen Administrativhaft
3. Daten Fürsorgerischer Freiheitsentzug (FFE) / Fürsorgerische Unterbringung (FU) für Krankenhäuser
4. Menschenhandel: Verzeigungen, Untersuchungen, Verfolgungen und Verurteilungen
5. Zahlen zu den ideologischen Gründen, die den registrierten rassendiskriminierenden Taten zugrundeliegen



## Anhang 1

### Abkürzungen

AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
AsylG	Asylgesetz (SR <b>142.31</b> )
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (SR <b>142.20</b> )
BBI	Bundesblatt
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (SR <b>151.3</b> )
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Bundesgericht
BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR <b>0.109</b> )
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR <b>101</b> )
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CAT	Ausschuss der Vereinten Nationen gegen Folter
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (SR <b>0.108</b> )
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR <b>0.101</b> )
FK	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR <b>0.142.30</b> )
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
GIG	Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (SR <b>151.1</b> )
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KSMM	Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (SR <b>312.5</b> )
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
SEM	Staatssekretariat für Migration
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SpG	Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SR <b>441.1</b> )
SpV	Verordnung über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SR <b>441.11</b> )
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR <b>311.0</b> )
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (SR <b>312.0</b> )

SUS	Strafurteilsstatistik
ZAV	Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (SR <b>364.3</b> )
ZeugSG	Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (SR <b>312.2</b> )
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR <b>210</b> )

## Anhang 2

### Haftstatistiken

#### 1. Untersuchungshaft und Straf- und Massnahmenvollzug

##### 1.1 Untersuchungshaftstatistik

	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Bestand der Insassen in Untersuchungshaft am Stichtag</b>	<b>2104</b>	<b>1892</b>
Männer	1991	1776
Frauen	113	116
Schweizer	389	367
Ausländer	1715	1525
<i>Ausländer mit Aufenthaltsbewilligung</i>	432	345
<i>Asylsuchende</i>	168	98
<i>Ausländer ohne Aufenthaltsbewilligung</i>	1115	1082
< 18 Jahre (Minderjährige)	13	13
> 18 Jahre	2091	1879

Bundesamt für Statistik, Statistik des Freiheitsentzugs, Stand der Datenbank: 25.11.2014

##### 1.2 Statistik über die Haft zum Straf- und Massnahmenvollzug sowie zum Vollzug von Zwangsmassnahmen nach Ausländergesetz oder aus anderen Haftgründen

	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Insassenbestand am Stichtag</b>	<b>4968</b>	<b>5031</b>
Strafvollzug	4503	4583
Zwangsmassnahmen nach AuG	375	328
Andere Haftgründe	90	120
Männer	4711	4819
Frauen	257	212
Schweizer	1425	1501
Ausländer	3543	3530
< 18 Jahre (Minderjährige)	17	12
> 18 Jahre	4951	5019

Bundesamt für Statistik, Statistik des Freiheitsentzugs, Stand der Datenbank: 25.11.2014

### 1.3 Strafvollzugsstatistik: mittlerer Bestand nach Staatszugehörigkeit

<b>Nationalität</b>	<b>2013</b>
Schweiz	1466
Serbien (inkl. ehem. Jugoslawien)	312
Algerien	277
Albanien	201
Nigeria	190
Tunesien	143
Italien	140
Türkei	114
Kosovo	106
Marokko	105
Frankreich	101
Portugal	100
Guinea	99
Rumänien	99
Mazedonien	63
Dominikanische Republik	60
Bosnien und Herzegowina	46
Deutschland	43
Elfenbeinküste	43
Spanien	37
Gambia	36
Irak	34
Palästina	34
Kroatien	32
Brasilien	30
Sri Lanka	30
Somalia	25
Georgien	23
Guinea-Bissau	23
Polen	22
Niederlande	21
Russland	21
Bulgarien	20
Österreich	19
Mali	19
Ägypten	18
Senegal	18
Sierra Leone	18
Kolumbien	17
Kongo (Demokratische Republik)	17
Angola	16
Ungarn	15
Libyen	15
Eritrea	14
Iran	14
Libanon	14
Kamerun	13
Pakistan	13
Slowakei	12
Sudan	12
Ghana	11
Liberia	11
Litauen	11
Kongo (Republik)	10
Moldova	10
Niger	10

Grossbritannien	9
Thailand	9
Simbabwe	9
Afghanistan	8
Belarus	8
Chile	8
China	8
Kuba	8
Syrien	8
Kapverden	7
Mauretanien	7
Mongolei	7
Nicht bekannt	7
Benin	6
Äthiopien	6
Griechenland	6
Tschechische Republik	6
Vietnam	6
Armenien	5
Belgien	5
Ecuador	5
USA	5
Indien	5
Lettland	5
Peru	5
Andere (Anzahl nach Nationalität kleiner als 5)	88
<b>Total</b>	<b>4674</b>

Bundesamt für Statistik, Strafvollzugsstatistik, Stand der Datenbank: 1.9.2014. **NB:** Vergleiche der Resultate dieser Statistik mit anderen statistischen Resultaten zur Nationalität sind nicht möglich.

#### 1.4 Belegungsrate der Haftanstalten

	2013	2014
<b>Bestand der Insassen in der Schweiz am Stichtag</b>		
Anzahl Institutionen des Freiheitsentzugs	110	114
Anzahl Haftplätze	7048	7235
Belegungsrate (in %)	100,3 %	95,7 %
<b>Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz</b>		
Anzahl Institutionen des Freiheitsentzugs	41	43
Anzahl Haftplätze	2381	2510
Belegungsrate (in %)	99,8 %	86,4 %
<b>Strafvollzugskonkordat der Ostschweiz</b>		
Anzahl Institutionen des Freiheitsentzugs	37*	42
Anzahl Haftplätze	2362*	2395
Belegungsrate (in %)	86,1 %*	84,9 %
<b>Strafvollzugskonkordat der lateinischen Schweiz</b>		
Anzahl Institutionen des Freiheitsentzugs	32	29
Anzahl Haftplätze	2305	2330
Belegungsrate (in %)	115,5 %	116,7 %

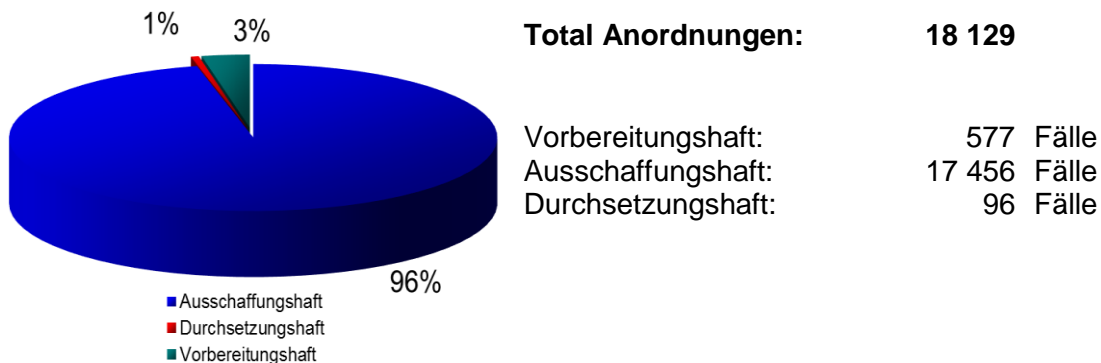
\*ohne Untersuchungsgefängnis Klosterhof und kant. Gefängnis St. Gallen

Bundesamt für Statistik, Statistik des Freiheitsentzugs, Stand der Datenbank: 25.11.2014

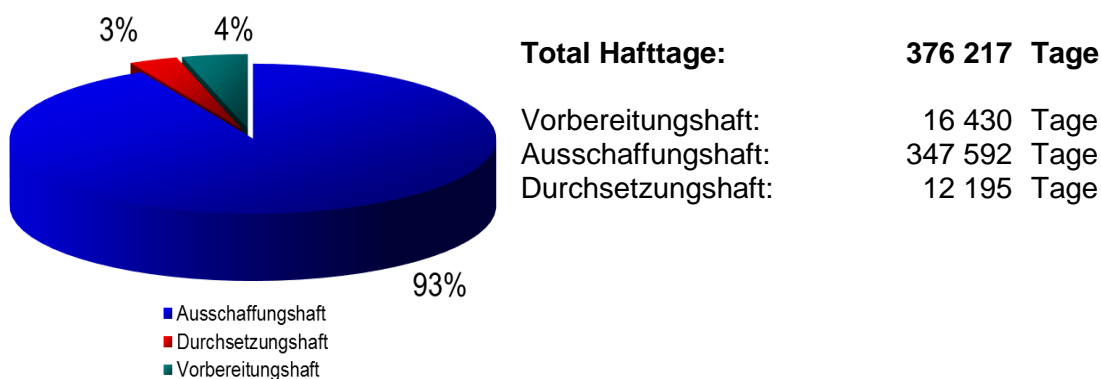
## 2. Ausländerrechtliche Administrativhaft

Folgende Statistiken beziehen sich auf den Zeitraum von Januar 2012 bis Dezember 2014.

### 2.1 Anzahl Haftanordnungen nach Art der Administrativhaft



### 2.2 Anzahl Hafttage nach Haftart



### 2.3 Durchschnittliche und maximale Haftdauer nach Haftart

#### **Durchschnittliche Haftdauer pro Person:**

Vorbereitungshaft:	29 Tage
Ausschaffungshaft:	20 Tage
Durchsetzungshaft:	136 Tage
<i>Alle Haftarten:</i>	<i>21 Tage</i>

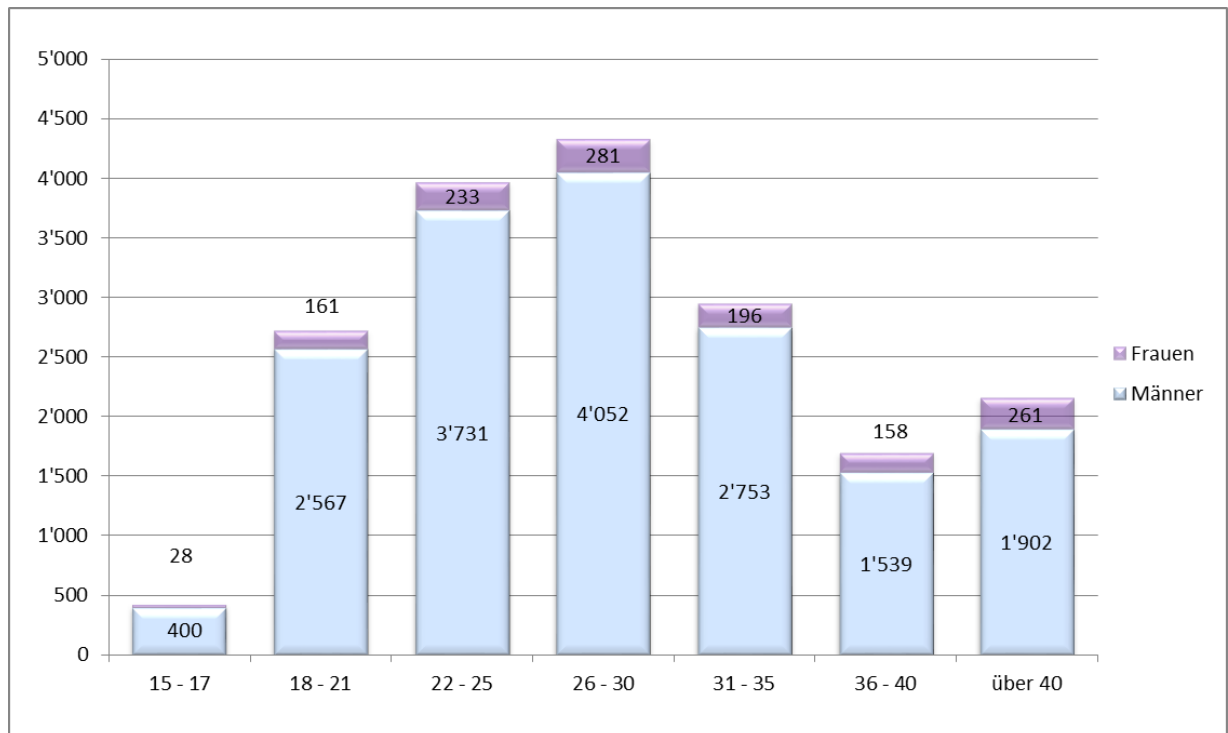
#### **Maximale Haftdauer einer Person:**

Vorbereitungshaft:	207 Tage
Ausschaffungshaft:	547 Tage
Durchsetzungshaft:	539 Tage

## 2.4 Herkunftsstaaten mit der grössten Anzahl Haftanordnungen

Vorbereitungshaft		Ausschaffungshaft		Durchsetzungshaft	
Nigeria	76	Nigeria	2503	Algerien	30
Albanien	71	Tunesien	1619	Tunesien	14
Tunesien	65	Albanien	1345	Staat unbekannt	7
Kosovo	45	Kosovo	884	Elfenbeinküste	4
Marokko	31	Marokko	736	Marokko	4
Algerien	28	Algerien	686	Nigeria	4
Staat unbekannt	22	Serbien	637	Guinea	3
Georgien	21	Rumänien	571	Mongolei	3
Gambia	14	Staat unbekannt	543	Äthiopien	2
Türkei	13	Georgien	466	Guinea-Bissau	2

## 2.5 Verteilung der Inhaftierten nach Geschlecht und Alter (alle Haftarten)



### Anhang 3

#### Daten für den Fürsorgerischen Freiheitsentzug (FFE) / Fürsorgerische Unterbringung (FU) für Krankenhäuser

Die Daten beziehen sich auf die Anzahl stationäre Spitalaufenthalte (Fälle) in einer psychiatrischen Fachklinik oder einer psychiatrischen Abteilung eines Spitals.

Jahr	Gesamt Fälle	Mit FFE / FU	Ohne FFE / FU	unbekannt
2013	78'192	8'987	55'062	14'136
2012	75'801	9'917	54'281	11'575
2011	76'340	7'668	48'839	19'809
2010	72'337	8'014	46'483	17'815
2009	70'314	8'074	43'330	18'673

(Quelle: Medizinischen Statistik der Krankenhäuser; 2015)

#### Daten zu den Eintritten, Aufenthaltstagen und zum Bestand der Personen mit einer Fürsorgerischen Unterbringung

	Eintritte	Aufenthaltstage	Bestand am Stichtag
2009	67	3407	10
2010	60	3027	7
2011	72	5590	15
2012	77	3406	9
2013	29	1737	6

(Quelle: Statistik zum Freiheitsentzug)



**Statistik über den Menschenhandel (Art. 182 StGB)**

**1. Polizeilich registrierte Straftaten**

Jahr	Total registrierte Straftaten (nach Art. 182 StGB)
2009	50
2010	52
2011	45
2012	78
2013	61
2014	46

Bundesamt für Statistik, Polizeiliche Kriminalstatistik, Strafgesetzbuch (StGB): Straftaten und beschuldigte Personen (Stand der Datenbank: 25.11.2014)<sup>1</sup>

**2. Polizeilich registrierte Beschuldigte**

Jahr	Total registrierte Beschuldigte (nach Art. 182 StGB)
2009	53
2010	56
2011	50
2012	71
2013	51
2014	46

Bundesamt für Statistik, Polizeiliche Kriminalstatistik, Strafgesetzbuch (StGB): Straftaten und beschuldigte Personen (Stand der Datenbank: 25.11.2014)<sup>2</sup>

**3. Rechtskräftige Verurteilungen für ein Vergehen oder Verbrechen nach Art. 182 des Strafgesetzbuchs**

	Hauptstrafe	Dauer der Strafe in Tagen	Höhe des bedingten Teils der Strafe	Höhe des unbedingten Teils der Strafe	Höhe der Geldstrafe
<b>2009: Total 9</b>					
1	bedingte Geldstrafe	270	270	-	-
2	unbedingte Freiheitsstrafe	1096	-	1096	2700
3	bedingte Freiheitsstrafe	304	304	-	700
4	teilbedingte Freiheitsstrafe	467	132	335	1000
5	unbedingte Freiheitsstrafe	1644	-	1644	400
6	bedingte Freiheitsstrafe	457	457	-	5000
7	bedingte	487	487	-	1000

<sup>1</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > 19 – Kriminalität, Strafrecht > Kriminalität, Strafvollzug > Verzeigungen > Daten, Indikatoren > Verzeigungen nach StGB > Beschuldigte > Strafgesetzbuch (StGB): Straftaten und beschuldigte Personen.

<sup>2</sup> Vgl. Fn. 1 oben.

	Freiheitsstrafe				
8	bedingte Geldstrafe	360	360	-	-
9	bedingte Geldstrafe	360	360	-	-
<b>2010:</b>					
<b>Total 6</b>					
1	unbedingte Freiheitsstrafe	1461	-	1461	780
2	unbedingte Freiheitsstrafe	1826	-	1826	-
3	bedingte Freiheitsstrafe	609	609	-	-
4	unbedingte Freiheitsstrafe	1461	-	1461	60
5	bedingte Geldstrafe	90	90	-	10000
6	bedingte Freiheitsstrafe	548	548	-	
<b>2011:</b>					
<b>Total 10</b>					
1	bedingte Freiheitsstrafe	609	609	-	-
2	bedingte Freiheitsstrafe	731	731	-	-
3	bedingte Freiheitsstrafe	609	609	-	1000
4	bedingte Geldstrafe	30	30	-	1000
5	bedingte Freiheitsstrafe	548	548	-	500
6	bedingte Freiheitsstrafe	670	670	-	1000
7	unbedingte Freiheitsstrafe	1644	-	1644	10000
8	bedingte Freiheitsstrafe	457	457	-	500
9	bedingte Freiheitsstrafe	731	731	-	-
10	unbedingte Freiheitsstrafe	2009	-	2009	-
<b>2012:</b>					
<b>Total 13</b>					
1	bedingte Freiheitsstrafe	457	457	-	-
2	bedingte Geldstrafe	180	180	-	-
3	unbedingte Freiheitsstrafe	1826	-	1826	500
4	bedingte Freiheitsstrafe	304	304	-	50
5	unbedingte Freiheitsstrafe	2374	-	2374	-
6	unbedingte Freiheitsstrafe	1461	-	1461	-

7	unbedingte Freiheitsstrafe	2557	-	2557	-
8	bedingte Geldstrafe	110	110	-	1500
9	bedingte Geldstrafe	120	120	-	500
10	bedingte Geldstrafe	180	180	-	1000
11	bedingte Geldstrafe	300	300	-	-
12	bedingte Freiheitsstrafe	457	457	-	500
13	bedingte Geldstrafe	90	90	-	500
	<b>2013: Total 12</b>				
1	bedingte Geldstrafe	180	180	-	-
2	bedingte Freiheitsstrafe	639	639	-	680
3	bedingte Freiheitsstrafe	548	548	-	-
4	teilbedingte Freiheitsstrafe	913	609	304	-
5	teilbedingte Freiheitsstrafe	1096	548	548	600
6	unbedingte Freiheitsstrafe	1644	-	1644	-
7	unbedingte Freiheitsstrafe	2100	-	2100	1000
8	unbedingte Freiheitsstrafe	1826	-	1826	5000
9	unbedingte Freiheitsstrafe	2739	-	2739	300
10	unbedingte Freiheitsstrafe	4383	-	4383	100
11	unbedingte Freiheitsstrafe	2374	-	2374	-
12	teilbedingte Freiheitsstrafe	1096	913	183	-
	<b>2014: Total 15</b>				
1	teilbedingte Freiheitsstrafe	913	731	182	300
2	bedingte Freiheitsstrafe	731	731	-	-
3	bedingte Freiheitsstrafe	180	180	-	-
4	bedingte Freiheitsstrafe	670	670	-	-
5	teilbedingte Freiheitsstrafe	1004	761	243	-
6	bedingte Geldstrafe	360	360	-	-
7	unbedingte Freiheitsstrafe	5114	-	5114	600
8	bedingte Geldstrafe	130	130	-	-

9	unbedingte Geldstrafe	170	-	170	-
10	teilbedingte Freiheitsstrafe	913	731	182	-
11	teilbedingte Freiheitsstrafe	1096	548	548	-
12	unbedingte Freiheitsstrafe	1461	-	1461	-
13	bedingte Geldstrafe	360	360	-	-
14	bedingte Freiheitsstrafe	609	609	-	-
15	unbedingte Freiheitsstrafe	2557	-	2557	-

Bundesamt für Statistik, Strafurteilsstatistik SUS; Erwachsene: Verurteilungen für ein Verbrechen oder Vergehen nach Artikeln des Strafgesetzbuches (StGB), Schweiz und Kantone (Stand der Datenbank: 25.11.2014)<sup>3</sup>

Anmerkung:

*Die Strafurteilsstatistik der Erwachsenen (SUS) basiert auf den im Strafregister eingetragenen Urteilen. Die Verurteilungen werden im Register erst erfasst, wenn das Urteil rechtskräftig wird. Die Behandlung möglicher Rekurse kann Jahre in Anspruch nehmen. Wird das erstinstanzliche Urteil bestätigt, dann wird es mit dem erstinstanzlichen Entscheiddatum im Strafregister registriert. Aus diesem Grund kann es vor allem bei schweren Straftaten mehrere Jahre dauern, bis alle in einem Jahr gefällten Urteile im Strafregister eingetragen sind und in der Statistik erscheinen. Demzufolge ist die Entwicklung der Zeitreihen in den jüngsten Erhebungsjahren bei Urteilen mit schweren Straftaten nicht aussagekräftig. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Zahlen bereits vollständig sind.*

---

<sup>3</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > 19 – Kriminalität, Strafrecht > Kriminalität, Strafvollzug > Jugend- und Erwachsenurteile > Daten, Indikatoren > Überblick > Verurteilungen > Tabellen zu Verurteilungen nach StGB > Erwachsene: Verurteilungen für ein Verbrechen oder Vergehen nach Artikeln des Strafgesetzbuches (StGB), Schweiz und Kantone.

## Anhang 5

### Zahlen zu den ideologischen Gründen, die den registrierten rassendiskriminierenden Taten zugrundeliegen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Antisemitismus</b>	10	1	4	4	0	0
<i>Nichtanhandnahme</i>	1	0	0	0	0	0
<i>Schuldspruch</i>	5	1	3	4	0	0
<i>Freispruch</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Einstellung</i>	4		1	0	0	0
<b>Islamfeindlichkeit</b>	3	2	1	1	0	0
<i>Nichtanhandnahme</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Schuldspruch</i>	2	2	1	1	0	0
<i>Freispruch</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Einstellung</i>	1	0	0	0	0	0