



## **Menschenrechte in der Schweiz - Internationale Rückmeldungen zu Umsetzungsproblemen**

Die Schweiz bekennt sich zu den Menschenrechten. Sie engagiert sich in internationalen Menschenrechtsgruppen und hat zahlreiche Konventionen ratifiziert.

Wann immer internationale Kontrollorgane die Schweiz in Menschenrechtsfragen kritisieren, werden allerdings Stimmen der Entrüstung laut, welche solche Kritik als übertrieben und ungerechtfertigt zurückweisen. Wie weit ist die internationale Kritik an der Schweiz berechtigt? Wie weit die Entrüstung angebracht?

### **Analyse und Bewertung**

Antworten auf diese Fragen finden sich zum ersten Mal umfassend und themenübergreifend in einer Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR). Sie analysiert die Relevanz internationaler Rückmeldungen der UNO und des Europarates zu Menschenrechtsfragen an die Schweiz und untersucht, wie weit die Behörden Massnahmen ergriffen haben, um die identifizierten Probleme zu lösen.

Die Bedeutung der Studie liegt nicht in neuen empirischen Befunden, sondern in der Aufbereitung, Analyse und Bewertung der Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane. Dadurch werden Lücken und Handlungsbedarf in unterschiedlichen Handlungsfeldern ersichtlich. Die sechs Teilbände der Studie befassen sich mit den Themenbereichen (1) Migration; (2) Freiheitsentzug, Polizei und Justiz; (3) Geschlechterpolitik; (4) Kinder- und Jugendpolitik; (5) Institutionelle Fragen und (6) Menschenrechte und Wirtschaft.

### **Licht und Schatten**

Die Studie zeigt, dass in der Schweiz in den letzten Jahren wichtige Fortschritte erzielt wurden, etwa bei der verhältnismässigen Anwendung von Zwangsmassnahmen bei Rückführungen von ausländischen Staatsangehörigen, beim Schutz vor Zwangsverheiratung oder bei der Gewährleistung von Aufenthaltsrechten für Opfer von häuslicher Gewalt.

Auf der andern Seite gibt die Studie auf der Grundlage der internationalen Empfehlungen aber auch Hinweise auf ernst zu nehmende Umsetzungsprobleme struktureller und institutioneller Art. Diese erfordern Massnahmen v.a. auf den Ebenen der Gesetzgebung, der Datenerhebung, der Prävention und der besseren Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Einige Beispiele sind im Folgenden hervorgehoben.



## Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Die Studie identifiziert in verschiedenen Bereichen Lücken in der Gesetzgebung. So macht sie etwa auf das Fehlen eines umfassenden privatrechtlichen Diskriminierungsschutzes aufmerksam. Dieses Postulat vermochte bis jetzt weder den Bundesrat noch das Parlament zu überzeugen; es bleibt also kontrovers. (Vgl. dazu Teilband „Geschlechterpolitik“ ab Rz 7, Teilband „Menschenrechte und Wirtschaft“ ab Rz 220 und ab Rz 266 sowie Teilband „Migration“ ab Rz 66)

Ein anderes Beispiel für einen umstrittenen gesetzgeberischen Handlungsbedarf ist das strafrechtliche Verbot der sexuell motivierten Kontaktabbahnung zu Kindern im Internet („Grooming“). Ein solches Verbot wird vom Lanzarote-Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch verlangt, welches von der Schweiz derzeit ratifiziert wird. Auch hier ist der Bundesrat der Meinung, das geltende Recht sei ausreichend, um solches Tun zu ahnden. (Vgl. Teilband „Kinder- und Jugendpolitik“ ab Rz 170<sup>1</sup>)

Die Studie zeigt ihrerseits auf, dass die Umsetzung neuer internationaler Menschenrechtsverpflichtungen durch die konsequente Ausschöpfung der bestehenden Gesetzgebung in manchen Fällen möglich ist. Exemplarisch dargestellt wird dies anhand der Umsetzung der staatlichen Schutzpflicht im Bereich Menschenrechte und Wirtschaft in der Schweiz. (Vgl. Teilband „Menschenrechte und Wirtschaft“ ab Rz 59)

## Unzureichende Datenlage

Mitunter fehlen die Grundlagen zur Einschätzung der Menschenrechtslage, weil die Datenlage unzureichend ist. In solchen Fällen kann nicht seriös beurteilt werden, ob die Schweiz ihren Pflichten zum Schutz der Menschenrechte ausreichend nachkommt. So ist die Datenlage für Fragen des Menschenhandels oder der sexuellen Ausbeutung von Kindern in der Schweiz ebenso prekär wie jene zur Situation der lesbischen, schwulen, bisexuellen, transgender und intersexuellen Bevölkerungsteile. (Vgl. dazu Teilband „Geschlechterpolitik“ ab Rz 140 und ab Rz 178 sowie Teilband „Kinder- und Jugendpolitik“ ab Rz 157.)

## Probleme in der Praxis

Die Anwendung der bestehenden Gesetze in der Praxis ist nicht immer menschenrechtskonform. So entsprechen die Modalitäten der ausländerrechtlichen

---

<sup>1</sup> Die Randzifferangaben des Teilbands „Kinder- und Jugendpolitik“ beziehen sich auf die französische Fassung. Die deutsche Fassung des Teilbands folgt demnächst.



Administrativhaft häufig nur teilweise dem ausschliesslichen Zweck dieses Freiheitsentzuges, nämlich der Sicherstellung der Ausreise ausländischer Staatsangehöriger. (Vgl. *Teilband „Freiheitsentzug, Polizei und Justiz“ ab Rz 45*)

Strukturelle Probleme sind im Bereich der Verwahrungshaft zu konstatieren, wo sich vor allem seit der Einführung der Möglichkeit lebenslanger Verwahrung vielfältige rechtliche Probleme stellen, wie etwa die Frage nach der zulässigen Beschränkung der persönlichen Freiheit nach Verbüsung der Freiheitsstrafe oder der Umgang mit pflegebedürftigen Inhaftierten. (Vgl. *Teilband „Freiheitsentzug, Polizei und Justiz“ ab Rz 34 und Rz 45*)

Verschiedene Indizien weisen darauf hin, dass nach Herkunft diskriminierende Personenkontrollen durch die Polizei (racial profiling) auch in der Schweiz verbreitet sind. Einfache Lösungen zu ihrer Eliminierung stehen indes kaum zur Verfügung. (Vgl. *Teilband „Freiheitsentzug, Polizei und Justiz“ ab Rz 104 und Rz 116*)

Auch im Asylbereich sind Schwierigkeiten mit der Gesetzesanwendung festzustellen. Die Ausgestaltung der Nothilfe für Personen mit einem Nichteintretentscheid und für abgewiesene Asylsuchende steht öfters im Konflikt mit der notwendigen Gewährung der sozialen Menschenrechte. (Vgl. *Teilband „Migration“ ab Rz 331*)

Ausserdem gibt der Rechtsschutz für Asylsuchende aus menschenrechtlicher Perspektive Anlass zu Sorge, insbesondere vor dem Hintergrund der immer neuen Bestrebungen zur Beschleunigung des Asylverfahrens. (Vgl. *Teilband „Migration“ ab Rz 236*)

Schwierigkeiten im Zugang zum Recht hängen bisweilen mit institutionellen Defiziten zusammen, so in der Frage der unangemessenen Anwendung von Gewalt durch Angehörige der Polizei. Die teils mangelnde Unabhängigkeit von Beschwerdestellen führt oft zu einer unbefriedigenden Situation für Betroffene. (Vgl. *Teilband „Freiheitsentzug, Polizei und Justiz“ ab Rz 147.*)

Zwar haben alle Kantone inzwischen Massnahmen gegen häusliche Gewalt in ihren Gesetzen verankert, um die Frauen und andere Familienmitglieder besser zu schützen, doch in der Praxis gibt es auch hier beträchtliche Lücken, wie etwa einen grossen Mangel an Plätzen für gewaltbetroffene Frauen in Frauenhäusern. (Vgl. *Teilband „Geschlechterpolitik“ Rz 77 und Rz 98*)

### **Lücken bei der Prävention**

Bestimmte Arten von Menschenrechtsverletzungen könnten in der Schweiz mit gezielteren und effizienteren Präventionsmassnahmen vermindert werden. Handlungsbedarf besteht beispielsweise immer noch in der Prävention von Fremden-



feindlichkeit und rassistischer Diskriminierung. (Vgl. Teilband „Migration“ ab Rz 82 und „Institutionelle Fragen“ ab Rz 106 und ab Rz 302.)

Auch in der Prävention von Gewalt an Kindern wurde ein Nachholbedarf festgestellt, insbesondere betreffend sexuellen Missbrauch und sexuelle Ausbeutung sowie den Suizid von Kindern und Jugendlichen (Vgl. Teilband „Kinder- und Jugendpolitik“ ab Rz 97 und ab Rz 160.)

### **Koordinationsbedarf im föderalistischen Staat**

Die Menschenrechtsverpflichtungen auf internationaler Ebene werden zwar vom Bund eingegangen, ihre Umsetzung liegt jedoch oftmals im Kompetenzbereich der Kantone oder sogar der Gemeinden. Obwohl gewisse Unterschiede in der Anwendung der Übereinkommen durchaus gewollt sein können, bergen die kantonalen Unterschiede immer auch die Gefahr einer Ungleichbehandlung. (Vgl. Teilband „Institutionelle Fragen“ ab Rz 44.)

Die Berichterstattung zur schweizerischen Menschenrechtslage auf internationaler Ebene ist im föderalistischen Staatsgefüge eine anspruchsvolle Aufgabe. Eine grosse Anzahl von Akteuren in den Kantonen und beim Bund sind involviert, was eine solide Koordination des gesamten Verfahrens voraussetzt. Diesbezüglich besteht in der Schweiz zurzeit noch Verbesserungsbedarf. (Vgl. Teilband „Institutionelle Fragen“ ab Rz 35.)

### **Nützlich, sachgerecht und kohärent**

Im internationalen Vergleich steht die Schweiz menschenrechtlich ohne Zweifel gut da. Völkerrechtlich befreit sie dies aber nicht von der Verpflichtung, laufend an der vollen Verwirklichung der Menschenrechte weiter zu arbeiten. Gerade weil die Schweiz ihrem Anspruch gerecht werden will, eine vorbildliche Politik für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte zu verfolgen, sollte sie zur Wahrung ihrer Reputation und Glaubwürdigkeit stets ein besonderes Augenmerk auf den Stand der Menschenrechte im Landesinnern legen.

Die Rückmeldungen der Kontrollorgane der UNO und des Europarates an die Schweiz helfen, menschenrechtliche Problembereiche zu erkennen und sie tragen dazu bei, dass nötige Korrekturmassnahmen eingeleitet werden. Die Studie zeigt, dass Empfehlungen verschiedener Menschenrechtsorgane zu denselben Themen sich gegenseitig ergänzen. Die Empfehlungen sind in der Regel nützlich und sachgerecht. Wenn die externen Rückmeldungen unvoreingenommen aufgefasst werden, so sind sie ein wichtiges Arbeitsinstrument für Politiker/innen und Behörden.