

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

Vom Bundesrat verabschiedet am 12. Oktober 2016

Aktualisiert am 13. Dezember 2022

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------|---|----|
| I. | Einleitung..... | 4 |
| II. | Allgemeine Informationen über die Schweiz | 4 |
| | A. Geografische, historische, demografische, soziale, kulturelle, wirtschaftliche und rechtliche Merkmale | 4 |
| | 1. Geografie | 4 |
| | 2. Geschichte..... | 5 |
| | 3. Demografie | 8 |
| | 4. Soziale und kulturelle Merkmale..... | 9 |
| | 5. Wirtschaftliche Merkmale | 15 |
| | 6. Kriminalitätsstatistik und Merkmale des Justizsystems | 17 |
| | B. Verfassungsmässige, politische und rechtliche Ordnung | 21 |
| | 1. Föderalismus: Der Bund und die Kantone..... | 21 |
| | 2. Kantone und Gemeinden | 23 |
| | 3. Organisation der Gewalten auf Bundesebene..... | 25 |
| | 4. Nichtstaatliche und internationale Organisationen..... | 32 |
| III. | Allgemeiner Rahmen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte | 33 |
| | A. Annahme internationaler Menschenrechtsnormen | 33 |
| | 1. Völkerrechtliche Übereinkommen mit universellem Charakter (chronologisch) 33 | |
| | 2. Regionale Menschenrechtsübereinkommen (chronologisch)..... | 41 |
| | B. Rechtlicher Rahmen für den Menschenrechtsschutz auf nationaler Ebene..... | 45 |
| | 1. Gesetzgebung..... | 45 |
| | 2. Zuständigkeiten der Gerichts-, Verwaltungs- oder sonstigen Behörden in Menschenrechtsfragen | 50 |
| | 3. Beschwerdemöglichkeiten..... | 51 |

| | | |
|-----|--|----|
| 4. | Internationale Mechanismen zur Überprüfung von Klagen von Einzelpersonen | 57 |
| C. | Rahmen für die Förderung der Menschenrechte auf nationaler Ebene | 57 |
| 1. | Nationale Institutionen zur Achtung und Förderung der Menschenrechte..... | 57 |
| 2. | Verbreitung der Menschenrechtsübereinkommen | 61 |
| 3. | Sensibilisierung für Menschenrechtsfragen durch Bildungsprogramme und staatlich geförderte Aufklärungs- und Informationsarbeit | 62 |
| 4. | Rolle der Zivilgesellschaft / der nichtstaatlichen Organisationen | 64 |
| 5. | Zugewiesene Budgetmittel und diesbezügliche Trends | 65 |
| 6. | Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungshilfe..... | 65 |
| D. | Berichterstattungsprozess auf nationaler Ebene | 67 |
| IV. | Informationen über Nichtdiskriminierung und Gleichheit sowie wirksame Rechtsbehelfe | 68 |
| A. | Organisation der Bemühungen der Regierung zur Förderung der Rechtsgleichheit und zur Verhinderung der Diskriminierung..... | 68 |
| B. | Wirksame Rechtsbehelfe | 78 |

I. Einleitung

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

Das Dokument orientiert sich an den vom Sekretariat des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) ausgearbeiteten „*Harmonisierten Leitlinien über die Berichterstattung zuhanden der gemäss internationalen Menschenrechtsverträgen geschaffenen Gremien*“ vom 3. Juni 2009 (HRI/GEN/2/Rev.6) zur Erstellung des ersten Teils der Staatenberichte. Der Aufbau folgt der in den Leitlinien vorgeschlagenen Gliederung und umfasst drei Teile: Allgemeine Informationen über die Schweiz (II.), Allgemeiner Rahmen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte (III.) und Informationen über Nichtdiskriminierung und Gleichheit und wirksame Rechtsbehelfe (IV.).

Wo keine andere Zeitangabe vermerkt ist, geben die Informationen den Stand im Juli 2022 wieder.

II. Allgemeine Informationen über die Schweiz

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

1. Geografie

Die Schweiz, ein kleiner Staat im Herzen Europas, ist ein sehr vielfältiges Land. Geografisch zeichnet es sich durch landschaftliche Kontraste und Besonderheiten aus. Diese natürliche Diversität spiegelt sich auch in einer reichen und kreativen kulturellen

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

Heterogenität. Die daraus resultierenden ausgeprägten Unterschiede sind ein wesentliches Merkmal der schweizerischen Identität.

Die Schweizerische Eidgenossenschaft besteht aus 26 Kantonen und 2145 Gemeinden². Hauptstadt ist Bern. Die Nachbarländer der Schweiz sind Frankreich im Westen, Deutschland im Norden, Österreich und das Fürstentum Liechtenstein im Osten und Italien im Süden. Die Grenze zu diesen fünf Ländern umfasst insgesamt 1882 km.

Das Gebiet der Schweiz erstreckt sich über eine Fläche von 41 285 km². Die Schweiz besteht aus drei geografischen Grossregionen: den Alpen, dem Mittelland und dem Jura. Die Alpen bedecken 60 % des Territoriums und prägen die Identität der Schweiz seit jeher, obschon die wirtschaftliche Hauptaktivität im Mittelland konzentriert ist. In den alpinen Regionen leben lediglich 11 % der Bevölkerung. Zahlreiche Pässe in den Schweizer Alpen sind wichtige Übergänge. 48 Gipfel sind höher als 4000 m. Der mit 4634 m höchste Gipfel, die Dufourspitze, befindet sich im Monte-Rosa-Massiv.

Die Siedlungs- und Infrastrukturflächen bedecken 7,9 % des Schweizer Territoriums, die Landwirtschaftsflächen 35,2 % und die Waldflächen 31,8 %. Seit 1985 sind die Siedlungs- und Infrastrukturflächen um rund einen Drittel gewachsen. Neun Zehntel dieser neuen Flächen haben Landwirtschaftsflächen ersetzt, fast ausschliesslich in der Ebene: 89 % der neuen Siedlungs- und Infrastrukturflächen haben sich unterhalb von 1000 m entwickelt. Oberhalb von 1000 m sind die Landwirtschaftsflächen um 454 km² zurückgegangen und wurden hauptsächlich durch Wald ersetzt. Seit 1985 sind die Gletscher um einen Drittel ihrer Fläche geschmolzen. Sie bedecken noch eine Fläche von 1030 km².

2. Geschichte

Die Institutionen und die politische Organisation der Schweiz sind zu einem grossen Teil das Erbe der 700-jährigen Geschichte. Die Regierungsformen haben sich eher

² Siehe Bundesamt für Statistik (BFS), www.bfs.admin.ch > Grundlagen und Erhebungen > Amtliches Gemeindeverzeichnis.

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

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

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

Am Wiener Kongress von 1815 wurden die Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz als wichtige Elemente für das Gleichgewicht in Europa anerkannt. Die Schweiz wurde

wieder ein Bund von 22 weitgehend unabhängigen, durch einen Bundesvertrag vereinten Kantonen. Damals wurden auch die noch heute bestehenden Landesgrenzen festgelegt.

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

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

bilateralen Verträge mit der Europäischen Union (EU) an. Zwei Jahre später stimmte sie für den Beitritt zur UNO.

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

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

3. Demografie³

Die Schweiz hat 8,7 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner (Stand am 31.12.2021). 25,7 % sind ausländische Staatsangehörige (siehe Anhang 1 zu den Kennzahlen zur Bevölkerung). Die Schweiz ist ein mehrsprachiger Staat. Die vier Amtssprachen sind Deutsch, Französisch, Italienisch und zum Teil Rätoromanisch (siehe Art. 70 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999⁴, nachfolgend Bundesverfassung).

61,2 % der Schweizer Wohnbevölkerung sind christlichen Glaubens (2020). In vierzehn Kantonen ist der Grossteil der Bevölkerung katholisch, in drei Kantonen protestantisch und in drei Kantonen ohne Konfessionszugehörigkeit. In den anderen Kantonen ist das Verhältnis ziemlich ausgeglichen. Für die meisten Einwohnerinnen und Einwohner spielt die Religion im Alltag keine grosse Rolle, unabhängig davon, ob sie der christlichen, muslimischen oder jüdischen Glaubensgemeinschaft angehören. Der

³ Zahlen siehe www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung.

⁴ Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 101 (www.admin.ch > Bundesrecht > Systematische Rechtssammlung > Suche).

Anteil der konfessionslosen Personen beläuft sich auf 31 % (2020) und nimmt seit Jahren zu. In diesem Sinne kann die Schweiz sowohl in sprachlich-kultureller als auch in religiöser Hinsicht als eigentliches „Land der Minderheiten“ bezeichnet werden.

4. Soziale und kulturelle Merkmale

Kultur

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

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

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

Im Jahr 2019 beispielsweise haben der Bund, die Kantone sowie die Gemeinden zusammen rund 3019 Millionen Franken für die Kultur ausgegeben. Dies entspricht etwa 1,7 % der gesamten Ausgaben der öffentlichen Hand und etwa 0,42 % des Bruttoinlandprodukts. Gemäss dem Prinzip der Subsidiarität haben dabei die Gemeinden etwa 49 % der Ausgaben getragen, die Kantone etwa 40 % und der Bund etwa 11 %. Alle Staatsebenen zusammen finanzierten im Jahr 2019 die Kultur mit 352 Franken pro Einwohnerin und Einwohner.⁵

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

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

Die Mehrsprachigkeit ist ein prägendes Merkmal der Schweiz. Die Bundesverfassung bringt dies mit einem umfassenden sprachpolitischen Auftrag an Bund und Kantone klar zum Ausdruck (Art. 70 der Bundesverfassung⁶). Das Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz)⁷ konkretisiert diesen Auftrag zur Wahrung und

⁵ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/kultur/kulturfinanzierung/oeffentliche.html>

⁶ SR 101

⁷ SR 441.1

Förderung des sprachlichen Reichtums und zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Die vier Landessprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch sind in der Bundesverfassung verankert: Jede dieser Sprachgruppen hat das Recht, in ihrer Sprache zu kommunizieren. Deutsch, Französisch und Italienisch sind die Amtssprachen des Bundes, das heisst, die Gesetze und offiziellen Dokumente der Eidgenossenschaft müssen in diesen drei Sprachen vorhanden sein. Rätoromanisch ist seit 1938 und nach einer Volksabstimmung die vierte Landessprache und Amtssprache des Bundes im Verkehr mit Personen dieser Sprache. Etwa 64 % der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz im Alter von 15 Jahren und mehr verwendet regelmässig mehr als eine Sprache.⁸ Neben den Landessprachen wird sehr häufig Englisch, Portugiesisch, Spanisch, Serbisch, Kroatisch und Albanisch gesprochen. Von den 26 Schweizer Kantonen sind 4 offiziell mehrsprachig: Bern (Deutsch und Französisch), Freiburg (Französisch und Deutsch), Wallis (Französisch und Deutsch) und Graubünden (Deutsch, Romanisch, Italienisch).

Bildung

Das Bildungswesen ist vom Eintritt in die obligatorische Schule bis zur Tertiärstufe (Hochschulen und höhere Berufsbildung) eine Staatsaufgabe. Bund und Kantone teilen sich diese Aufgabe. Seit 2006 sorgen beide Partner gemeinsam, jeder in seinem Kompetenzbereich und auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Regelung, für die hohe Qualität und die Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz (Art. 61a der Bundesverfassung⁹). Im nachobligatorischen Bereich (allgemeinbildende Schulen, Berufsbildung, Hochschulen) haben sowohl die Kantone als auch der Bund je ihre Zuständigkeiten und tragen damit die Verantwortung für diese Bildungsstufen gemeinsam. In den meisten Kantonen ist es zudem obligatorisch, dass während ein oder zwei Jahren der Kindergarten besucht wird. Der Besuch der obligatorischen staatlichen

⁸ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Sprachen und Religionen > Sprachen

⁹ SR 101

Schulen ist kostenlos. Die Kantone und ihre Gemeinden finanzieren 90 % der Bildungsausgaben der öffentlichen Hand.¹⁰

Die meisten Schülerinnen und Schüler absolvieren die obligatorische Schule in der öffentlichen Schule ihrer Wohngemeinde. Circa 5 % besuchen eine Privatschule (Stand Dezember 2020). Die öffentliche Schule erfüllt eine wichtige Integrationsfunktion: Kinder mit sozial, sprachlich oder kulturell unterschiedlichem Hintergrund besuchen die gleiche Schule. Jede Schülerin und jeder Schüler lernt in der Primarschule mindestens zwei Landessprachen und Englisch.

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

Ca. 91 % der Jugendlichen erwerben einen Abschluss auf Sekundarstufe II. Dieser erlaubt es ihnen, direkt in einen Beruf einzusteigen, in eine höhere Fachschule zu wechseln oder – mit einer gymnasialen Maturität, einer Fachmaturität oder einer Berufsmaturität – ihre Ausbildung an einer Hochschule fortzusetzen. Insgesamt beträgt die Maturitätsquote über 41 % (Stand 2019). Das Maturitätszeugnis ist im Allgemeinen Voraussetzung für die Zulassung zum Studium an einer Schweizer Universität.

Zur Tertiärstufe gehören die Hochschulen (Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen, Universitäten, Eidgenössische Technische Hochschulen) und als zweites wichtiges Standbein die höhere Berufsbildung. Die höhere Berufsbildung richtet sich an erfahrene Berufsleute und ermöglicht diesen eine Spezialisierung oder Weiterqualifikation. Dazu gehören Ausbildungen an höheren Fachschulen oder das Absolvieren einer eidgenössisch reglementierten Prüfung (Berufsprüfung und höhere

¹⁰ www.edk.ch > Bildungssystem Schweiz (Stand 10.8.2015).

Fachprüfung). Die Abschlussquote auf der Tertiärstufe (25–64-Jährige) beträgt 45 % (Stand 2021).

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

Armut¹¹

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

Im Jahr 2020 betrug die Armutsgrenze durchschnittlich 2279 Franken pro Monat für eine Einzelperson und 3963 Franken pro Monat für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern.

Im Jahr 2020 waren 8,5 % der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz in Privathaushalten von Einkommensarmut betroffen. Dies entspricht rund 722 000 Personen. Für 4,3 % der Bevölkerung ziehen die finanziellen Schwierigkeiten materielle Entbehren nach sich: Diese Personen hatten keinen Zugang zu gewissen Gütern des täglichen Gebrauchs oder konnten die minimalen Existenzbedingungen nicht sicherstellen. Besondere Risikogruppen in Bezug auf die Armut sind Alleinerziehende, alleinlebende Personen, Personen ohne nachobligatorische Bildung, Personen ausländischer Nationalität, Nichterwerbstätige sowie Personen in Haushalten mit geringer Arbeitsmarktpartizipation.

Sozialversicherungs- und Gesundheitssystem

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

¹¹ Zahlen siehe www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Soziale Situation, Wohlbefinden und Armut > Armut und materielle Entbehrung.

Militärdienstleistende, bei Mutterschaft, bei Vaterschaft und bei Betreuung von gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern, (4) die Arbeitslosenversicherung und (5) die Familienzulagen.

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

(2) Alle in der Schweiz wohnhaften Personen sind krankenversicherungspflichtig. Die Versicherten sind in der Wahl ihres Krankenversicherers frei. In der Grundversicherung können Erwachsene einen Selbstbehalt zwischen 300 und 2500 Franken jährlich wählen. Je tiefer der Selbstbehalt ist, desto höher sind die zu leistenden Prämien und umgekehrt. Zusätzlich zur obligatorischen Grundversicherung werden zahlreiche Zusatzversicherungen angeboten, die dem Privatrecht unterstehen. Die Grundversicherung verhilft allen Versicherten zu einer guten medizinischen Versorgung bei Krankheit. Bei Unfall stellt sie die medizinische Behandlung sicher, falls eine solche nicht von der Unfallversicherung abgedeckt wird. Die obligatorische Unfallversicherung versichert alle in der Schweiz tätigen Arbeitnehmenden gegen Berufsunfälle und Nichtberufsunfälle sowie Berufskrankheiten. Sie umfasst die Behandlungskosten, die Zahlung von Taggeldern sowie Invaliden- und Hinterbliebenenrenten. Mit ihren Leistungen hilft sie, den Schaden wiedergutzumachen, der bezüglich Gesundheit und Erwerbstätigkeit entsteht, wenn die Versicherten verunfallen oder beruflich erkranken.

(3) Die Leistungen aus der Erwerbsersatzordnung (EO) decken den Verdienstausfall bei Militär-, Zivil- und Zivilschutzdienst. Seit dem 1. Juli 2005 umfasst die EO auch Mutterschaftsentschädigungen für erwerbstätige Frauen. Diese Leistungen decken 80 % des Verdienstausfalls während vierzehn Wochen nach der Geburt des Kindes. Seit 2021 sieht die EO auch für erwerbstätige Väter eine Entschädigung für einen zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub sowie eine Entschädigung für Eltern vor, die ihre Erwerbstätigkeit

einschränken müssen, um ein wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigtes minderjähriges Kind zu betreuen. Diese Entschädigung wird während höchstens 14 Wochen ausgerichtet. Die beiden Entschädigungen decken jeweils 80 % des Erwerbseinkommens.

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

(5) Die Familienzulagen umfassen Kinderzulagen von mindestens 200 Franken monatlich für Kinder bis zu 16 Jahren (wenn für das Kind ein Anspruch auf eine Ausbildungszulage besteht, bevor es 16 Jahre ist, wird diese anstelle der Kinderzulage ausgerichtet) sowie Ausbildungszulagen von mindestens 250 Franken pro Monat, die ab dem Monat ausgerichtet werden, in dem das Kind eine nachobligatorische Ausbildung beginnt, frühestens jedoch für den Monat, in dem der 15. Geburtstag des Kindes liegt. Die Ausbildungszulage wird bis zum Abschluss der Ausbildung ausgerichtet, längstens jedoch bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 25. Altersjahr vollendet. Die Kantone können höhere Ansätze vorsehen. Anspruch auf Familienzulagen haben die Arbeitnehmenden, die Selbstständigerwerbenden sowie die Nichterwerbstätigen mit finanziellen Ressourcen bis zu einem bestimmten Schwellenwert.

5. Wirtschaftliche Merkmale

Arbeit

Der Schweizer Arbeitsmarkt ist bekannt für seine hohe Stabilität. Die Gesamtarbeitsverträge zwischen den Arbeitnehmerorganisationen und den Arbeitgebern regeln die Arbeitsbedingungen zahlreicher Branchen. Streiks sind selten, und im internationalen Vergleich gilt der Schweizer Arbeitsmarkt als flexibel. Im Jahr 2022 (2. Quartal) betrug die Arbeitslosenquote gemäss der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) 4,1 %. Die Jugendarbeitslosigkeit (15–24-Jährige) lag bei

6,9 %, diejenige der 25–39-Jährigen bei 4,1 %, diejenige der 40–54-Jährigen bei 3,6 % und diejenige der 50–64-Jährigen bei 3,9 %. Im 2. Quartal 2022 war die Arbeitslosenquote bei den Frauen höher als bei den Männern (4,4 % bzw. 3,8 %). Markante Unterschiede gab es zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung (3,1 % bzw. 6,8 %).¹²

Der Medianlohn beträgt für die gesamte Wirtschaft 6665 Franken brutto pro Monat (2020).¹³ Es gibt jedoch grosse Unterschiede von Branche zu Branche. Trotz den Anstrengungen des Gesetzgebers bestehen weiterhin Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen (s.u. Kap. IV., A)

Wirtschaftsdaten

Die Schweizer Wirtschaft ist stark vom Aussenhandel abhängig. Laut der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung belief sich 2021 der Gesamtexport (Güter und Dienstleistungen) auf 487,506 Milliarden Franken. Demgegenüber betrugen die gesamten Importe 363,232 Milliarden Franken.¹⁴ Die Handelsbilanz des Landes wies damit einen Überschuss aus. Im Schweizer Aussenhandel nehmen die Dienstleistungen (Banken, Versicherungen, Tourismus) eine bedeutende Stellung ein.

Mit ihrem Brutto-Inlandprodukt (BIP) pro Einwohner ist die Schweiz unter den 10 Ländern mit dem höchsten BIP. 2020 betrug es 81 758 Schweizer Franken (provisorische Daten).¹⁵ Zwischen 2000 und 2021 stieg das BIP der Schweiz volumenmässig im Mittel um 1,9 %.

¹² www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Arbeit und Erwerb > Erwerbslosenstatistik gemäss ILO (ELS-ILO)

¹³ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Arbeit und Erwerb > Löhne, Erwerbseinkommen und Arbeitskosten

¹⁴ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Volkswirtschaft > Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung > Bruttoinlandprodukt

¹⁵ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Querschnittsthemen > Wohlfahrtsmessung > Alle Indikatoren > Wirtschaft > Reales BIP pro Kopf

6. Kriminalitätsstatistik und Merkmale des Justizsystems

Kriminalität

Mit der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS)¹⁶ werden seit 2009 die Ergebnisse einer Statistik vorgelegt, für die alle kantonalen Polizeibehörden sämtliche Straftaten gemäss dem Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB)¹⁷, dem Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG)¹⁸ sowie dem Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG)¹⁹ nach einheitlichen Vorgaben erfassen. Im Jahr 2021 wurden in der PKS insgesamt 415 008 Straftaten gemäss StGB, 60 887 gemäss BetmG und 31 716 gemäss AIG erfasst. Die Anzahl der verzeigten Straftaten ist seit 2016 für das StGB zurückgegangen. Es wurde sogar erneut der tiefste Wert seit der Revision der Statistik im Jahr 2009 verzeichnet. Dasselbe gilt für das BetmG und das AIG, wo seit 2016 Rückgänge zu verzeichnen sind.

Gewaltstraftaten werden nach Schweregrad kategorisiert. Der Anteil schwerer Gewaltstraftaten lag 2021 bei 3,6 %. Das entspricht in absoluten Zahlen 1665 Delikten. Darunter fallen Tötungsdelikte (42 vollendet und 184 versucht), schwere Körperverletzung (650), Vergewaltigung (757) und Raub nach Artikel 140 Absatz 4 StGB (30). Während im Vergleich zum Jahr 2020 bei den vollendeten und versuchten Tötungsdelikten sowie bei den schweren Körperverletzungen ein Rückgang festzustellen ist, nahmen die Vergewaltigungen um 44 auf insgesamt 757 zu. Dabei handelt es sich um den höchsten Wert der letzten zehn Jahre. Berechnet man die Zahl der Tötungsdelikte (ohne versuchte Tötungen) pro 100 000 Einwohner, ergibt sich eine Häufigkeit von 0,48. Diese wurden in erster Linie mit einer Schneid- oder Stichwaffe (33,3 % der Straftaten) und in zweiter Linie mit körperlicher Gewalt (26,2 %) oder einer Schusswaffe (19,0 %) verübt. Bei versuchten Tötungsdelikten wurden mehr Schneid- und Stichwaffen (55,4 %) und körperliche Gewalt (22,8 %) als Schusswaffen (6,5 %)

¹⁶ www.bfs.admin.ch >> Statistiken finden > Kriminalität und Strafrecht > Polizei

¹⁷ SR 311.0

¹⁸ SR 812.121

¹⁹ SR 142.20

eingesetzt, während die meisten schweren Körperverletzungen durch körperliche Gewalt verursacht wurden (55,5 %).

Im Jahr 2021 registrierte die Polizei 19 341 Straftaten im häuslichen Bereich. Von allen vollendeten Tötungsdelikten geschahen 23 (54,8 %) im häuslichen Bereich. 15 Frauen und ein Mann wurden innerhalb einer aktuellen oder ehemaligen Partnerschaft und drei Kinder wurden von einem Elternteil getötet. Bei den weiteren vollendeten Tötungsdelikten handelt es sich bei den Opfern um Eltern oder andere Familienmitglieder (zwei Frauen und zwei Männer).

Die digitale Kriminalität (oder Cyberkriminalität) umfasst sämtliche Straftaten, die im digitalen Raum, d. h. in den Telekommunikationsnetzen und insbesondere im Internet, begangen werden. Ein Grossteil der 2021 polizeilich registrierten Straftaten mit einer digitalen Komponente betrifft die „Cyber-Wirtschaftskriminalität“ (87,9 %), gefolgt von „Cyber-Sexualdelikten“ (8,5%) sowie „Cyber-Rufschädigung und unlauteres Verhalten“ (3,6 %). Einige der Widerhandlungen gegen das StGB wurden mehrheitlich „digital“ verübt, z. B. Datenbeschädigung (Art. 144^{bis}), bei der 90,7 % der Straftaten ein Cyber-Tatvorgehen aufweisen. Das Gleiche gilt für Pornografie (Art. 197) mit 84,9 %, Geldwäscherei (Art. 305^{bis}) mit 82,0 % und Betrug (Art. 146) mit 76,3 %.

Insgesamt betrug die Anzahl der beschuldigten natürlichen Personen wegen Widerhandlungen gegen das Strafgesetzbuch (StGB) im Jahr 2021 82 284. Diese Zahl teilt sich auf in 13,3 % Minderjährige, 15,9 % junge Erwachsene (18 bis 24 Jahre) und 70,9 % Erwachsene. Bei den jungen Erwachsenen und den Erwachsenen ist die Zahl der beschuldigten Personen im Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen (-5,8 % bzw. -1,0 %), bei den Minderjährigen hingegen angestiegen (+3,5 %).

Wie schon 2020 wurden Minderjährige mehrheitlich für minderschwere Straftaten wie Sachbeschädigung ohne Diebstahl (2260 beschuldigte Minderjährige), Ladendiebstahl (1890) oder Tötlichkeiten (1057) polizeilich registriert. Im Vergleich zum Vorjahr wurden bei den Gewaltdelikten 3455 beschuldigte Minderjährige verzeigt, was gegenüber dem Vorjahr einem Anstieg um 2,7 % entspricht. Bei den von Minderjährigen begangenen schweren Gewaltdelikten beträgt der Anstieg 14,5 % (+33 beschuldigte Minderjährige). Somit wurde bei den Gewaltdelikten im Allgemeinen als auch bei der schweren Gewalt das sechste Jahr in Folge ein leichter Anstieg bei den minderjährigen Beschuldigten verzeichnet.

Merkmale des Justizsystems

In der Schweiz liegt die Polizeihochheit bei den Kantonen. Sie sind für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und für die Strafverfolgung verantwortlich. Einige Kantone haben einen Teil ihrer polizeilichen Aufgaben an Städte und Gemeinden delegiert. Im Jahr 2021 gab es in der Schweiz 224 Polizeikräfte pro 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner.²⁰

Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ist die Polizei an die Rechtsordnung gebunden; sie hat insbesondere das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu beachten. Neben ethischen Themen wie Menschenbild, Menschenwürde, Gleichheit, Neutralität umfasst die Prüfung im Rahmen der Grundausbildung auch Themen wie die Europäische Menschenrechtskonvention²¹ oder den von der UNO verabschiedeten Verhaltenskodex für die rechtsanwendenden Behörden. Die Grundausbildung soll die Polizistinnen und Polizisten befähigen, in ihrer Tätigkeit die Menschenwürde und die Rechte der Personen, wie sie in der Verfassung, der Konvention und den Gesetzen verankert sind, zu achten. Seit 2012 publiziert das Schweizerische Polizeiinstitut (*Institut suisse de police*, ISP) eine überarbeitete Version einer der Ausbildung dienenden Publikation, welche sich mit den Menschenrechten und der Berufsethik befasst; für die Neubearbeitung konnten die Autoren die Hilfe des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) in Anspruch nehmen. Im Übrigen bildet die Verhütung von „*racial profiling*“ (Profilierung aufgrund von Rassenzugehörigkeit) für die Kommandanten der Polizeicorps ein immer wieder aufgegriffenes Thema, das im Rahmen der Ausbildung behandelt wird.

Während der Bund für die Strafgesetzgebung zuständig ist, sind die Kantone für den Vollzug der Strafen und Massnahmen verantwortlich. Zu diesem Zweck haben sie sich in drei Konkordaten²² organisiert, die in ihrem jeweiligen Gebiet für einen gewissen Grad an Harmonisierung, Koordination und einen gebündelten Einsatz der Mittel

²⁰ www.kkpk.ch > Aktuell > Facts & figures

²¹ SR 0.101

²² <https://www.konkordate.ch/>

sorgen, namentlich in Bezug auf die Vollzugseinrichtungen. Darüber hinaus trägt das 2018 geschaffene Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug²³ ebenfalls zur Entwicklung von Standards im Justizvollzug bei.

Das Schweizerische Strafgesetzbuch sieht zwei Arten von Strafen bei Verbrechen oder Vergehen vor: Freiheitsstrafe und Geldstrafe. Jede dieser Strafen kann unter bestimmten Voraussetzungen und für eine bestimmte Frist bedingt oder teilbedingt ausgesprochen werden. Bewährt sich die verurteilte Person bis zum Ablauf der Probezeit, so muss die Strafe oder der aufgeschobene Teil der ausgefallten Strafe nicht mehr vollzogen werden. Unter bestimmten Voraussetzungen können die Strafen in Form von Halbgefangenschaft, gemeinnütziger Arbeit oder unter elektronischer Überwachung vollzogen werden. Das Schweizerische Strafgesetzbuch kennt darüber hinaus (ambulante oder stationäre) therapeutische Massnahmen, die Verwahrung und andere Massnahmen.

Die Dauer der Freiheitsstrafe beträgt in der Regel mindestens drei Tage; die Höchstdauer beträgt zwanzig Jahre. Wo es das Gesetz ausdrücklich bestimmt, dauert die Freiheitsstrafe lebenslänglich.

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

Die Statistik des Freiheitsentzugs (FHE) gibt Auskunft über die Insassenbestände, die Anzahl der Haftplätze und die Belegungsrate der Justizvollzugsanstalten der Schweiz. Am Stichtag, dem 31. Januar 2022, waren 6310 Personen in einer Justizvollzugsanstalt inhaftiert. 51 % vollzogen eine Strafe oder Massnahme, 30 % waren in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft und 15 % vollzogen die Strafe oder Massnahme vorzeitig. 3 % (161 Personen) waren im Rahmen von Zwangsmassnahmen gemäss Ausländergesetz inhaftiert.²⁴ Im Jahr 2021 starben 17 Personen in einer Justizvollzugsanstalt, davon 8 durch Selbstmord.²⁵

²³ <https://www.skjv.ch/de>

²⁴ www.bfs.admin.ch >> Statistiken finden > Kriminalität und Strafrecht > Justizvollzug

²⁵ www.bfs.admin.ch >> Statistiken finden > Kriminalität und Strafrecht > Justizvollzug > Inhaftierte Erwachsene

Am 31. Januar 2022 belief sich die Zahl der Einrichtungen des Freiheitsentzugs auf 91, gab es 7341 Haftplätze und waren pro 100 000 Personen der ständigen Wohnbevölkerung 72 Personen inhaftiert. Diese Daten sind auf den Internetseiten des Bundesamtes für Statistik²⁶ verfügbar und werden dort aktualisiert.

Die Statistik des Vollzugs von Sanktionen (SVS) gibt Auskunft über das Volumen der Personen, die den Vollzug ihrer Strafe oder Massnahme begonnen und/oder abgeschlossen haben. Im Jahr 2020 wurden 10 945 Strafen und Massnahmen an Erwachsenen vollzogen. 67 % dieser Personen wurden in einer Justizvollzugsanstalt inhaftiert, 30 % leisteten gemeinnützige Arbeit und 3 % verbüssten ihre Strafe unter elektronischer Überwachung.

B. Verfassungsmässige, politische und rechtliche Ordnung

1. Föderalismus: Der Bund und die Kantone

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

Das Typische am Schweizer Föderalismus ist die Souveränität jedes einzelnen Kantons. So folgt die Gewaltenteilung zwischen dem Zentralstaat und den Kantonen dem Grundsatz der Subsidiarität: Der Bund ist überall dort zuständig, wo ihn die Verfassung dazu ermächtigt. Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 der Bundesverfassung²⁷). Daher bleibt der Schweizerische Föderalismus ein dynamischer Delegationsprozess, welcher stets neu verhandelt wird.

Mit dem Wandel zu einem Bundesstaat ist die Zentralmacht zu einer ständigen Institution mit immer mehr Aufgaben geworden. Dadurch ist auch die Aufteilung der

²⁶ www.bfs.admin.ch > > Statistiken finden > Kriminalität und Strafrecht > Justizvollzug > Justizvollzugseinrichtungen

²⁷ SR 101

Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen komplexer geworden. So liegen bestimmte Bereiche allgemein oder gar ausschliesslich in der Zuständigkeit des Bundes. Zu nennen sind etwa die Aussenpolitik, das Zollwesen, die Währungspolitik, die Post- und Telekommunikationsdienste, die Armee sowie die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Atomenergie, des Tierschutzes, des Transportwesens (Eisen- und Seilbahnen, Schiff-, Luft- und Raumfahrt) und der Metrologie. Für andere Bereiche wie das Kirchenwesen, die Polizei oder die Sozialhilfe sind die Kantone zuständig.

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

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

Angesichts dieser besonderen Ausprägung ihrer Rechtsordnung setzt die Schweiz bei der Umsetzung der menschenrechtlichen Vorgaben auf eine gemeinsam von Bund, Kantonen und Gemeinden getragene, langfristige Strategie. Darin werden in Zusammenarbeit mit den verschiedenen staatlichen Ebenen und den zahlreichen zuständigen Institutionen und Akteuren für jeden Tätigkeitsbereich Schritt für Schritt spezifische Vorgehensweisen erarbeitet und politisch abgesichert. Das ist ein komplexes Unterfangen, erlaubt aber eine Umsetzung, die Bestand hat und die den unterschiedlichen staatlichen Ebenen angepasst ist.

2. Kantone und Gemeinden

Die kleinste politische Einheit des Bundesstaats ist die Gemeinde. In der Schweiz gibt es rund 2145 Gemeinden (3.6.2021) sehr unterschiedlicher Grösse. Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet (Art. 50 der Bundesverfassung²⁸). Am deutlichsten zeigt sich die Autonomie der Gemeinden in der Steuerhoheit.

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

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

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

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

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

Jeder Kanton hat eine eigene Verfassung und eine eigene Gesetzgebung. Die gesetzgebende Gewalt wird von einem Einkammerparlament ausgeübt, das meist nach dem Proporzwahlverfahren gewählt wird. Die vollziehende und verwaltende Gewalt

²⁸ SR 101

werden durch einen „Staatsrat“ oder „Regierungsrat“ ausgeübt, der vom Volk für eine bestimmte Zeit gewählt wird und wie der Bundesrat organisiert ist: Die Präsidentin oder der Präsident wechselt grundsätzlich jedes Jahr und es gilt das Kollegialitätsprinzip. In den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Glarus allerdings werden die Kantonsrichterinnen und -richter sowie die Regierung bzw. die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident (Glarus) wie bei Abstimmungen über kantonale Vorlagen in Bürgerversammlungen, den sogenannten *Landsgemeinden*, durch Handerheben gewählt.

Auf kantonaler Ebene haben die Frauen das Stimmrecht zwischen 1959 und 1990 erhalten (auf Bundesebene 1971). Im Jahr 2022 betrug der Frauenanteil in den Kantonsparlamenten 33 % und in den Kantonsregierungen 27,3 %.²⁹ 1983 wurde zum ersten Mal eine Frau in eine Kantonsregierung gewählt (1984 die erste Frau in den Bundesrat).

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

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

Anders als auf Bundesebene können an kantonalen bzw. kommunalen Abstimmungen auch Ausländerinnen und Ausländer teilnehmen und verfügen über das passive Wahlrecht, wenn dies im kantonalen Recht vorgesehen ist. In den Kantonen Jura und Neuenburg wird den Ausländerinnen und Ausländern auf kantonaler Ebene das Stimmrecht gewährt, nicht jedoch das passive Wahlrecht. Vier Kantone gewähren den

²⁹ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Politik > Wahlen > Frauen und Wahlen

Ausländerinnen und Ausländern unter bestimmten Voraussetzungen das Stimmrecht und das passive Wahlrecht auf Gemeindeebene: Freiburg, Jura, Neuenburg und Waadt. Der Kanton Genf gewährt den Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht auf Gemeindeebene, aber nicht das passive Wahlrecht. Drei Deutschschweizer Kantone erlauben ihren Gemeinden die Einführung des Stimmrechts für die Ausländerinnen und Ausländer: Basel-Stadt, Graubünden und Appenzell Ausserrhoden.

3. Organisation der Gewalten auf Bundesebene

Die Exekutive: Der Bundesrat

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

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

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

Die Zusammensetzung des Bundesrates ist Ausdruck eines austarierten sprachlichen, regionalen und politischen Gleichgewichts. Traditionsgemäss ist die lateinische (französisch- und italienischsprachige) Minderheit immer mindestens durch zwei Personen und sind die grossen Kantone (Zürich, Bern und die Waadt) grundsätzlich im

Bundesrat vertreten. Zwischen 1959 und 2003 gewährleistete ein allgemein „Zauberformel“ genannter politischer Kompromiss die ständige Vertretung der vier wichtigsten politischen Parteien des Landes, d. h. der freisinnig-demokratischen, der christlich-demokratischen Partei (seit 2021: „die Mitte“, hervorgegangen aus der Fusion von CVP und BDP) und der Sozialdemokratischen Partei (jede hatte zwei Vertreterinnen oder Vertreter) sowie der Schweizerischen Volkspartei (eine Vertreterin oder ein Vertreter). Nach den eidgenössischen Wahlen vom 19. Oktober 2003 wurde die Sitzverteilung unter den Parteien von der Bundesversammlung angepasst. Die Schweizerische Volkspartei, die in den Parlamentswahlen von 1999 zur stärksten politischen Kraft der Schweiz geworden war, erhielt zwei Sitze im Bundesrat. Die Diskussionen über die Zusammensetzung der Bundesregierung, oder genauer gesagt über die Parteien, die darin vertreten sein sollen, dauern seit dem Ende der Zauberformel an. Zurzeit sind drei Frauen und vier Männer im Bundesrat

Der Bundesrat übt die traditionellen Funktionen der Exekutive aus (Art. 174 und 180 ff. der Bundesverfassung³⁰): Er ist für die politische Führung und die Entwicklung des Landes verantwortlich, er wacht über die öffentliche Ordnung und die äussere und innere Sicherheit. Er sorgt für die Einhaltung und Anwendung der Bundesverfassung, der Gesetzgebung und der Urteile des Bundesgerichts und ergreift nötigenfalls die entsprechenden Massnahmen. In einigen wenigen Bereichen, die das Gesetz nicht der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts unterstellt, ist der Bundesrat die höchste Rekursinstanz. Schliesslich bildet der Bundesrat als Gesamtkollegium das Staatsoberhaupt, er vertritt die Schweiz im Ausland und wahrt die Interessen des Bundes. Er ratifiziert auch die von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge. Nach Artikel 166 Absatz 2 der Bundesverfassung³¹ genehmigt diese die völkerrechtlichen Verträge; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist. In diese Kategorie fallen nach Artikel 7a Absatz 2 des Regierungs- und

³⁰ SR 101

³¹ SR 101

Verwaltungsorganisationsgesetzes³² völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite.

Die Legislative: Die Bundesversammlung und das Volk

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

Der Frauenanteil ist in den eidgenössischen Räten seit 1971 – dem Jahr, seit dem Frauen auch in der Schweiz das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht ausüben – mehr oder weniger kontinuierlich gestiegen. Gegenwärtig beträgt er im Nationalrat 42 % und im Ständerat rund 26,1 % (Wahlen 2019).³³

Seit 2021 sind im Nationalrat zehn Parteien vertreten. Fünf davon sind auch im Ständerat, vier im Bundesrat.

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

³² SR 172.010

³³ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Politik > Wahlen > Frauen und Wahlen

Die Vereinigte Bundesversammlung wählt in einer gemeinsamen Sitzung die Mitglieder des Bundesrates, die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten, die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler, die Bundesrichterinnen und -richter sowie den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin und die entsprechenden Stellvertreterinnen und Stellvertreter und im Kriegsfall einen General, den Oberbefehlshaber der Armee. Nationalrat und Ständerat verhandeln zudem gemeinsam als Vereinigte Bundesversammlung, um Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden zu entscheiden und Begnadigungen auszusprechen (Art. 157 der Bundesverfassung³⁴).

Das Datum des Inkrafttretens eines Erlasses wird in der Regel in den Schlussabstimmungen der beiden Räte festgelegt. Sie können den Entscheid auch dem Bundesrat übertragen. Es muss jedoch eine Referendumsfrist von 100 Tagen eingehalten werden, gerechnet vom Zeitpunkt der Veröffentlichung des Erlasses im Bundesblatt an. Dieses Recht auf ein fakultatives Referendum ist seit 1874 in der Bundesverfassung verankert. Wenn innerhalb der 100 Tage 50 000 gültige Unterschriften von Stimmberechtigten gesammelt werden, die verlangen, dass dem Volk die neuen Bestimmungen unterbreitet werden, so müssen diese dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden und können nur dann in Kraft treten, wenn die Mehrheit der an der Wahl beteiligten Bürgerinnen und Bürger ihnen zustimmen. Auch acht Kantone können ein Referendum fordern (Art. 141 der Bundesverfassung³⁵). Ein Gesetz kann somit erst nach Ablauf der Referendumsfrist von 100 Tagen in Kraft treten. Nebst den Gesetzen unterliegen dem Referendum auch völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, die den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Art. 141 Abs. 1 Bst. d der Bundesverfassung³⁶). Auf jeden Fall Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden Änderungen der Bundesverfassung, der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften sowie die dringlich erklärten

³⁴ SR 101

³⁵ SR 101

³⁶ SR 101

Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt (obligatorisches Referendum nach Art. 140 Abs. 1 der Bundesverfassung³⁷). Diese Bundesgesetze müssen innerhalb eines Jahres nach Annahme durch die Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet werden (Art. 140 Abs. 1 Bst. c *in fine* der Bundesverfassung³⁸).

Seit 1891 anerkennt die Bundesverfassung auch das Recht auf eine Volksinitiative, in der die Teilrevision der Verfassung verlangt werden kann (Art. 194 der Bundesverfassung³⁹). Damit eine Volksinitiative zustande kommt, müssen innerhalb von achtzehn Monaten 100 000 Unterschriften gesammelt werden (Art. 139 ff. der Bundesverfassung⁴⁰). Das Parlament kann es nicht ablehnen, dass über eine Volksinitiative abgestimmt wird. Beachtet eine Initiative nicht die Einheit der Form und der Materie oder verletzt sie zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so wird sie vom Parlament für unzulässig oder ungültig erklärt. Da eine Volksinitiative ausschliesslich Verfassungsänderungen betreffen kann, braucht es zur Annahme das doppelte Mehr von Volk und Ständen. Die Behörden können der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.

Wohnbevölkerung; Wählerinnen und Wähler

Die politischen Rechte in Bundessachen stehen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben. Ihre Zahl beläuft sich auf 5,5 Millionen, einschliesslich der 210 000 Auslandschweizerinnen und -schweizer. Das entspricht ca. 63,5 % der Wohnbevölkerung. Seit 1991 – in jenem Jahr wurde das Stimm- und Wahlrechtsalter auf 18 Jahre gesenkt – variiert dieses Verhältnis zwischen 64 % und 68 %.

Entwicklung der Stimm- und Wahlbeteiligung

³⁷ SR 101

³⁸ SR 101

³⁹ SR 101

⁴⁰ SR 101

Die Beteiligung an den Nationalratswahlen hat im Verlauf des 20. Jahrhunderts kontinuierlich abgenommen. Nachdem sie Mitte der 90iger Jahre einen Tiefpunkt erreicht hatte, stieg sie bei jüngeren Wahlen wieder leicht an. Seit Beginn des neuen Jahrtausends hat sie sich zwischen 45 % und 49 % eingependelt. Die Beteiligung an eidgenössischen Wahlen ist im Durchschnitt höher als jene bei Wahlen in die kantonalen Parlamente, wobei die Zahlen je nach Kanton stark variieren: während in gewissen Kantonen die Beteiligung kaum ein Drittel erreicht, kann sie in anderen über 60 % liegen.⁴¹ Die Beteiligung ist in der Regel höher, wenn die Wahl umstritten ist. Verglichen mit allen anderen demokratischen Ländern weist die Schweiz die niedrigste Beteiligung an nationalen Wahlen auf. Die Gründe dafür liegen u.a. in der Häufigkeit von Volksabstimmungen zu besonderen Themen und in der vergleichsweise geringen Bedeutung, welche den eidgenössischen Wahlen beigemessen wird. Das politische System der Schweiz kennt auch keine Spaltung zwischen Regierungsparteien und Opposition. Vielmehr sind die wichtigsten Parteien in der Regierung vertreten (Parteienkonkordanz im Bundesrat).

Die Beteiligung an Abstimmungen ist in aller Regel schwächer als die Beteiligung an den Wahlen in den Nationalrat. Es kann aber Ausnahmen geben, wenn der Gegenstand der Abstimmung zu einer mehr oder weniger starken Mobilisierung der Stimmbürgerschaft führt. So bewegt sich die Stimmbeteiligung seit 1990 zwischen 28 % und 79 %. Seit 2000 hat sie sich etwas stabilisiert und ist sogar leicht angestiegen (49,3 % 2020 und 57,2 % 2021; siehe Entwicklung der Stimmbeteiligung bei eidgenössischen Abstimmungen seit 1998, Anhang 2).⁴²

Die Parteien im Parlament (Stand 2019)

Im Nationalrat, der Volksvertretung, ist die Schweizerische Volkspartei (SVP) mit 53 Sitzen die am stärksten vertretene Partei. Sie wird gefolgt von der Sozialdemokratischen Partei (SP) mit 39 Sitzen, der FDP. Die Liberalen (FDP) mit 29 Sitzen und der Grünen Partei (die Grünen) mit 28 Sitzen. Vier Parteien sind auch in der Regierung, dem

⁴¹ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Politik > Wahlen

⁴² www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Politik > Abstimmungen

Bundesrat, vertreten (SVP, SP, Mitte, FDP). Die wichtigsten, nicht in der Regierung vertretenen Parteien sind die Grünen (28 Sitze) und die Grünliberale Partei (glp) mit 16 Sitzen. Fünf weitere, kleine Parteien zählen je einen bis drei Sitze.

Im Ständerat verfügt jeder Kanton über zwei Sitze, ausser die Kantone Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden, Basel-Landschaft und Basel-Stadt, Nidwalden und Obwalden mit je einem Sitz. Die FDP und die Mitte sind mit 12 und 13 Sitzen die am stärksten vertretenen Parteien, gefolgt von der SP mit 9 Sitzen. Die SVP, die im Nationalrat am stärksten vertretene Partei, verfügt nur über 6 Sitze. Die Grünen verfügen 5 Sitze, ein weiterer wird von einem parteilosen Parlamentarier gehalten.

| Partei | Nationalratswahlen 2019 | | Ständeratswahlen 2019 | |
|--------|----------------------------|-------|--------------------------|---------------------|
| | Zahl der Sitze | in % | Zahl der Sitze | in % |
| FDP | 29 | 15,1 | 12 | 26,1 |
| Mitte | 25 | 11,4 | 13 | 26,1 |
| SP | 39 | 16,8 | 9 | 19,6 |
| SVP | 53 | 25,6 | 6 | 13 |
| glp | 16 | 7,8 | 0 | 0 |
| Grüne | 28 | 13,2 | 5 | 10,9 |
| andere | 7 | 8 | 1 | 2,2 |
| Total | 200 | 100,0 | 46 | 100,0 ⁴³ |

Die Judikative: Das Bundesgericht

Das Bundesgericht entscheidet letztinstanzlich Rechtsstreitigkeiten zwischen Bürgerinnen und Bürgern, zwischen Kantonen, zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Staat sowie zwischen Bund und Kantonen. Es deckt in dieser Rolle grundsätzlich alle Rechtsgebiete ab: Zivil- und Strafrecht, Schuldbetreibungs- und Konkursrecht sowie Staats- und Verwaltungsrecht, inklusive Sozialversicherungsrecht. Das Bundesgericht ist insbesondere auch für den Schutz der verfassungsmässigen Rechte der Bürgerinnen und Bürger zuständig.

⁴³ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Politik > Wahlen

Das Bundesgericht entscheidet in letzter Instanz über die Entscheide der Kantonsgerichte, die bei ihm angefochten werden, und trägt so zur Vereinbarkeit der verschiedenen kantonalen Gesetze mit dem Bundesrecht sowie zu dessen einheitlicher Anwendung bei. Für das Bundesgericht sind die Bundesgesetze und das Völkerrecht massgebend (Art. 190 der Bundesverfassung⁴⁴).

Das Bundesgericht zählt 37 Mitglieder: zurzeit (Juni 2022) 15 Frauen und 22 Männer. 4 sind italienischer, 11 französischer und 22 deutscher Muttersprache. Hinzu kommen 20 nebenamtliche Richterinnen und Richter, die ebenfalls durch die Bundesversammlung gewählt werden. Zurzeit sind 2 davon italienischer, 5 französischer und 13 deutscher Muttersprache; 10 sind Frauen. Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter sind hauptberuflich als Professorinnen und Professoren, Anwältinnen und Anwälte oder Richterinnen und Richter in ihren Kantonen tätig. In der Regel werden sie beigezogen, wenn eine Richterin oder ein Richter in den Ausstand tritt oder krank ist oder wenn das Gericht überlastet ist. In den Verfahren, an denen sie teilnehmen, haben sie dieselben Rechte und Pflichten wie die ordentlichen Richterinnen und Richter.

4. Nichtstaatliche und internationale Organisationen

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

Seit mehr als hundert Jahren beherbergt die Schweiz internationale Organisationen. Bis heute hat sie mit 27 internationalen Organisationen, Institutionen und Sekretariaten ein

⁴⁴ SR 101

Sitzabkommen abgeschlossen: 22 haben ihren Sitz in Genf, 2 in Bern und 1 in Basel. Sitz in der Schweiz haben auch rund 250 nichtstaatliche Organisationen mit beratendem Status bei den Vereinten Nationen.

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

A. Annahme internationaler Menschenrechtsnormen

1. Völkerrechtliche Übereinkommen mit universellem Charakter (chronologisch)

| Übereinkommen mit universellem Charakter | | Stand der Ratifikation in der Schweiz | | Besondere Aspekte (Vorbehalte, Erklärungen, Berichte, fakultative Verfahren) |
|--|---|---------------------------------------|--|---|
| 1907 | Haager Übereinkommen | 1910 | Ratifiziert am 12. Mai 1910, in Kraft seit 11. Juli 1910 (SR 0.515, div.) | Insbesondere Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs (SR 0.515.112) |
| 1921 | Internationales Übereinkommen vom 30. September 1921 zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels | 1926 | Ratifiziert am 20. Januar 1926, in Kraft seit 1. Februar 1926 (SR 0.311.33) | |
| 1926 | Sklavereiabkommen vom 25. September 1926 (Sklavereiabkommen) | 1930 | Ratifiziert am 1. November 1930, in Kraft seit 1. November 1930 (SR 0.311.37) | |
| 1930 | IAO-Übereinkommen Nr. 29 vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit | 1940 | Ratifiziert am 23. Mai 1940, in Kraft seit 23. Mai 1941 (SR 0.822.713.9) | |
| 1948 | Übereinkommen vom 9. Dezember 1948 über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (Genozidkonvention) | 2000 | Ratifiziert am 6. September 2000, in Kraft seit 6. Dezember 2000 (SR 0.311.11) | |
| 1948 | IAO-Übereinkommen Nr. 87 vom 9. Juli 1948 über die | 1975 | Ratifiziert am 25. März 1975, | |

| | | | | |
|------|--|------|--|--|
| | Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes | | in Kraft seit 25. März 1976 (SR 0.822.719.7) | |
| 1949 | Die vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949 | 1950 | Ratifiziert am 31. März 1950, in Kraft seit 21. Oktober 1950 (SR 0.518.12, 0.518.23, 0.518.42, 0.518.51) | |
| 1949 | Konvention vom 2. Dezember 1949 zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer | | Nicht ratifiziert | |
| 1949 | IAO-Übereinkommen Nr. 98 vom 1. Juli 1949 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen | 1999 | Ratifiziert am 17. August 1999, in Kraft seit 17. August 2000 (SR 0.822.719.9) | |
| 1951 | Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention) | 1955 | Ratifiziert am 21. Januar 1955, in Kraft seit 21. April 1955 (SR 0.142.30) | <ul style="list-style-type: none"> • 1963 Rückzug des Vorbehalts zu Art. 24 §1a, 1b und §3 (Arbeitsgesetzgebung und soziale Sicherheit) • 1972 Rückzug des Vorbehalts zu Art. 17 (Stellenantritt) • 1980 Vollständiger Rückzug in Bezug auf Art. 24 §1a, 1b |
| 1951 | IAO-Übereinkommen Nr. 100 vom 29. Juni 1951 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit | 1972 | Ratifiziert am 25. Oktober 1972, in Kraft seit 25. Oktober 1973 (SR 0.822.720.0) | |
| 1954 | Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen | 1972 | Ratifiziert am 3. Juli 1972, in Kraft seit 1. Oktober 1972 (SR 0.142.40) | |
| 1956 | Zusatzübereinkommen vom 7. September 1956 über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken | 1964 | Ratifiziert am 28. Juli 1964, in Kraft seit 28. Juli 1964 (SR 0.311.371) | |
| 1957 | Übereinkommen Nr. 105 vom 25. Juni 1957 über die Abschaffung der Zwangsarbeit | 1958 | Ratifiziert am 18. Juli 1958, in Kraft | |

| | | | | |
|------|---|------|--|--|
| | | | seit 18. Juli 1959 (SR 0.822.720.5) | |
| 1958 | IAO-Übereinkommen Nr. 111 vom 25. Juni 1958 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (mit Empfehlung) | 1961 | Ratifiziert am 13. Juli 1961, in Kraft seit 13. Juli 1962 (SR 0.822.721.1) | |
| 1960 | UNESCO-Übereinkommen vom 14. Dezember 1960 gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen | | Nicht ratifiziert | |
| 1961 | Übereinkommen vom 30. August 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit | | Nicht ratifiziert | |
| 1965 | Internationales Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung | 1994 | Ratifiziert am 29. November 1994, in Kraft seit 29. Dezember 1994 (SR 0.104) | <ul style="list-style-type: none"> • Der Vorbehalt zu Art. 4 (Verbot jeder Propaganda und aller Organisationen, die irgendeine Form von Rassenhass und Rassendiskriminierung fördern) soll die Vereinsfreiheit schützen. Er hat zur Folge, dass die Beteiligung an einem rassistischen Verein nicht bestraft werden kann. • Mit dem Vorbehalt zu Art. 2 Abs. 1 Bst. a will sich die Schweiz ihre Handlungsfreiheit im Bereich der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern erhalten. • Im Juni 2003 hat die Schweiz mit ihrer Erklärung betreffend die Annahme von Art. 14 (in Kraft seit 19. Juni 2003) den Ausschuss ermächtigt, sich mit Mitteilungen einzelner Personen oder von Personengruppen zu befassen |
| 1966 | Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt oder UNO-Pakt I) | 1992 | Ratifiziert am 18. Juni 1992, in Kraft seit 18. September 1992 (SR 0.103.1) | |
| 1966 | Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt oder UNO-Pakt II) | 1992 | Ratifiziert am 18. Juni 1992, in Kraft seit 18. September 1992 (SR 0.103.2) | <ul style="list-style-type: none"> • Der Vorbehalt zu Art. 10 Abs. 2 Bst. b über die Trennung der Jugendlichen und der Erwachsenen in Untersuchungshaft wurde zurückgezogen. • Vorbehalt zu Art. 12 Abs. 1 über das Recht, sich frei zu |

| | | | | |
|------|--|------|--|--|
| | | | | <p>bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen (ist für Ausländerinnen und Ausländer nicht gewährleistet).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Vorbehalt zu Art. 14 Abs. 5 über das Recht, ein Strafurteil durch ein höheres Gericht nachprüfen zu lassen, konnte 2007 zurückgezogen werden. • Vorbehalt zu Art. 20 betreffend die Vorkehrungen zum Verbot der Kriegspropaganda. • Vorbehalt zu Art. 25 Bst. b über das Recht auf geheime Wahlen (ist bei Wahlen in Form von Landsgemeinden oder in Gemeindeversammlungen nicht garantiert) • Vorbehalt zu Art. 26 über die Gleichheit vor dem Gesetz und das Diskriminierungsverbot: Aufgrund der rechtlichen Ungleichbehandlung der Frauen und der ausländischen Staatsangehörigen hat die Schweiz die Tragweite des allgemeinen Diskriminierungsverbots nach diesem Artikel auf die im Pakt II garantierten Menschenrechte beschränkt |
| 1966 | Fakultativprotokoll vom 16. Dezember 1966 zum UNO-Pakt II (Individualbeschwerdeverfahren) | | Nicht ratifiziert | <ul style="list-style-type: none"> • Im Fakultativprotokoll zum UNO-Pakt II ist das Individualbeschwerdeverfahren geregelt. Das erste Fakultativprotokoll ist von der Schweiz nicht ratifiziert worden. |
| 1967 | Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge | 1968 | Ratifiziert am 20. Mai 1968, in Kraft seit 20. Mai 1968 (SR 0.142.301) | |
| 1969 | Zweites Fakultativprotokoll vom 15. Dezember 1989 zum UNO-Pakt II (Abschaffung der Todesstrafe) | 1994 | Ratifiziert am 16. Juni 1994, in Kraft seit 16. September 1994 (SR 0.103.22) | |
| 1973 | Übereinkommen vom 30. November 1973 über die Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid | | Nicht ratifiziert | |

| | | | | |
|------|---|------|---|--|
| 1977 | Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949 | 1982 | Ratifiziert am 17. Februar 1982, in Kraft seit 17. August 1982 (SR 0.518.521 und 0.518.522) | |
| 1979 | Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau | 1997 | Ratifiziert am 23. März 1997, in Kraft seit 26. April 1997 (SR 0.108) | <ul style="list-style-type: none"> • Der Vorbehalt zu Art. 7 Bst. b (Recht auf Bekleidung öffentlicher Ämter in gleicher Weise wie die Männer) ist 2004 zurückgezogen worden (gemäss der schweizerischen Gesetzgebung war es verboten, den Frauen Funktionen zu übertragen, die einen Waffeneinsatz über die Selbstverteidigung hinaus bedingen). • Der Vorbehalt zu Art. 16 Abs. 1 Bst. g über die gleichen persönlichen Rechte der Ehegatten in Bezug auf die Wahl des Familiennamens (Art. 160 ZGB) ist 2013 zurückgezogen worden. • Vorbehalt zu Art. 15 Abs. 2 (gleiche Rechtsfähigkeit) und Art. 16 Abs. 1 Bst. h (gleiche Rechte beider Ehegatten hinsichtlich des Eigentums an Vermögen und dessen Erwerb, Bewirtschaftung, Verwaltung und Nutzung sowie der Verfügung darüber), da die Ehegatten, die nach altem Recht geheiratet haben, aufgrund gewisser Übergangsbestimmungen des Ehegüterrechts bei der Revision des Eherechts 1984 die Möglichkeit hatten, den Güterstand nach altem Recht beizubehalten. |
| 1984 | Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe | 1986 | Ratifiziert am 2. Dezember 1986, in Kraft seit 26. Juni 1987 (SR 0.105) | In Einklang mit Art. 21 und 22 des Übereinkommens anerkennt die Schweiz die Zuständigkeit des Ausschusses gegen Folter |

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

| | | | | |
|------|--|------|---|---|
| | | | | <p>untersuchenden und urteilenden Behörden). Eine solche Trennung würde der schweizerischen Rechtstradition widersprechen. Denn die meisten Kantone ziehen im Sinne des Kindeswohls die Personalunion zwischen untersuchender und urteilender Behörde vor. Es wird wahrscheinlich nicht möglich sein, diesen Vorbehalt zurückzuziehen.</p> |
| 1989 | Zweites Fakultativprotokoll vom 15. Dezember 1989 zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe | 1992 | Ratifiziert am 18. Juni 1992, in Kraft seit 18. September 1992 (SR 0.103.22) | |
| 1990 | Internationales Übereinkommen vom 18. Dezember 1990 zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen | | Nicht ratifiziert | |
| 1997 | Übereinkommen vom 18. September 1997 über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen und über deren Vernichtung | 1998 | Ratifiziert am 24. März 1998, in Kraft seit 1. März 1999 (SR 0.515.092) | |
| 1998 | Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998 | 2001 | Ratifiziert am 12. Oktober 2001, in Kraft seit 1. Juli 2002 (SR 0.312.1) | <ul style="list-style-type: none"> Die Schweiz erklärt ihre Bereitschaft, nach Art. 103 Abs. 1 des Statuts Personen, die vom Gerichtshof zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden, zum Vollzug der Strafe zu übernehmen, sofern diese Personen Schweizer Bürgerinnen oder Bürger sind oder in der Schweiz ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. |
| 1999 | Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Individualbeschwerdeverfahren) | 2008 | Ratifiziert am 29. September 2008, in Kraft seit 29. Dezember 2008 (SR 0.108.1) | |

| | | | | |
|------|--|------|--|--|
| 1999 | Übereinkommen Nr. 182 vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit | 2000 | Ratifiziert am 9. Mai 2000, in Kraft seit 28. Juni 2001 (SR 0.822.728.2) | |
| 2000 | Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und Zusatzprotokolle | 2006 | Ratifiziert am 27. Oktober 2006, in Kraft seit 26. November 2006 (SR 0.311.54) | |
| 2000 | Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten | 2002 | Ratifiziert am 26. Juni 2002, in Kraft seit 26. Juli 2002 (SR 0.107.1) | |
| 2000 | Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie | 2006 | Ratifiziert am 19. September 2006, in Kraft seit 19. Oktober 2006 (SR 0.107.2) | |
| 2002 | Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe | 2009 | Ratifiziert am 24. September 2009; in Kraft seit 24. Oktober 2009 (SR 0.105.1) | |
| 2006 | Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen | 2014 | Ratifiziert am 15. April 2014; in Kraft seit 15. Mai 2014 (SR 0.109) | |
| 2006 | Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen | | Nicht ratifiziert | Die Schweiz beabsichtigt nicht, das Protokoll zu ratifizieren, bevor sie mit ihren Staatenberichten erste Erfahrungen mit der Praxis des Vertragsorgans gesammelt hat. |
| 2006 | Internationales Übereinkommen vom 20. Dezember 2006 zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen | 2016 | Ratifiziert am 2. Dezember 2016, in Kraft seit 1. Januar 2017 (SR 0.103.3) | |
| 2008 | Fakultativprotokoll vom 10. Dezember 2008 zum Internationalen Pakt über | | Nicht ratifiziert | |

| | | | | |
|-------------|---|-------------|--|--|
| | wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte | | | |
| 2011 | Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 2011 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren | 2017 | Beigetreten am 24. April 2017, in Kraft seit 24. Juli 2017 (SR 0.107.3) | |
| | | | | |

2. Regionale Menschenrechtsübereinkommen (chronologisch)

| Übereinkommen auf europäischer Ebene | | Stand der Ratifikation in der Schweiz | | Besondere Aspekte (Vorbehalte, Erklärungen, Berichte, fakultative Verfahren) |
|--------------------------------------|---|---------------------------------------|---|--|
| 1950 | Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention) | 1974 | Ratifiziert am 28. November 1974, in Kraft seit 28. November 1974 (SR 0.101) | |
| 1952 | Zusatzprotokoll vom 20. März 1952 zur EMRK (Schutz des Eigentums, Recht auf Bildung und Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Abhaltung freier und geheimer Wahlen) | | Unterzeichnet am 19. Mai 1976 | |
| 1961 | Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 | | Unterzeichnet am 6. Mai 1976 | |
| 1963 | Protokoll Nr. 4 zur EMRK vom 16. September 1963 (Verbot des Freiheitsentzugs bei Schulden, Recht, den Wohnsitz frei zu wählen und jedes Land, auch das eigene, zu verlassen, Verbot der Kollektivausweisung von Ausländerinnen und Ausländern) | | Nicht ratifiziert | |
| 1981 | Übereinkommen vom 28. Januar 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen | 1997 | Ratifiziert am 2. Oktober 1997, in Kraft seit 1. Februar 1998 (SR 0.235.1) | |

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

| | | | | |
|------|--|------|--|--|
| | erniedrigender Behandlung oder Strafe | | | |
| 1995 | Rahmenübereinkommen vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten | 1998 | Ratifiziert am 21. Oktober 1998, in Kraft seit 1. Februar 1999 (SR 0.441.1) | <ul style="list-style-type: none"> • Die Schweiz erklärt, dass in der Schweiz nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens die Gruppen von Personen sind, die dem Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons zahlenmässig unterlegen sind, die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, seit Langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen und von dem Willen beseelt sind, zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache. • Die Schweiz erklärt, dass die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens, die den Gebrauch der Sprache im Verhältnis zwischen Einzelpersonen und Verwaltungsbehörden regeln, unbeschadet der von der Eidgenossenschaft und den Kantonen bei der Festlegung der Amtssprachen angewandten Grundsätze gelten. |
| 1996 | Europäisches Übereinkommen vom 25. Januar 1996 über die Ausübung von Kinderrechten | | Nicht ratifiziert | |
| 1996 | Europäisches Übereinkommen vom 5. März 1996 über Personen, welche an Verfahren vor dem europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmen | 1998 | Ratifiziert am 27. August 1998, in Kraft seit 1. Januar 1999 (SR 0.101.3) | <ul style="list-style-type: none"> • Die Bestimmungen von Art. 4 Abs. 2 Bst. a des Übereinkommens finden keine Anwendung auf Schweizer Staatsangehörige, die in der Schweiz wegen eines schweren Verbrechens gegen den Staat, die Landesverteidigung oder die Verteidigungskraft des Landes verfolgt werden oder verurteilt wurden |
| 1996 | Europäische Sozialcharta (revidiert) vom 3. Mai 1996 | | Nicht ratifiziert | |
| 1997 | Europäisches Übereinkommen vom | | Nicht ratifiziert | |

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

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

B. Rechtlicher Rahmen für den Menschenrechtsschutz auf nationaler Ebene

1. Gesetzgebung

Verfassungsrechtlicher Schutz der Grundrechte

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

- Menschenwürde (Art. 7)
- Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot (Art. 8)
- Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben (Art. 9)
- Recht auf Leben und persönliche Freiheit (Art. 10)
- Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art. 11)
- Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12)
- Schutz der Privatsphäre (Art. 13)
- Recht auf Ehe und Familie (Art. 14)

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

Die Grundrechte müssen in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen (Art. 35 Abs. 1 der Bundesverfassung⁴⁵). Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage ist nicht nur formeller Art. Gemäss der Rechtsprechung muss die anwendbare Rechtsnorm auch materiell ausreichend bestimmt sein. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr. Einschränkungen von Grundrechten müssen zudem durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Des Weiteren ist der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar (Art. 36 der Bundesverfassung⁴⁶). Das Bundesgericht hat die Voraussetzungen für eine Einschränkung in einer umfangreichen Rechtsprechung konkretisiert.

⁴⁵ SR 101

⁴⁶ SR 101

Die „polizeiliche Generalklausel“ nach Artikel 36 Absatz 1 der Bundesverfassung⁴⁷ ist eine Ausnahme von der Regel, wonach jede Einschränkung der persönlichen Freiheit einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedarf. Gemäss dem Bundesgericht darf die Exekutive in Ausnahmefällen auf der Grundlage der polizeilichen Generalklausel auch ohne ausdrückliche Gesetzesgrundlage die Massnahmen ergreifen, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung bei schweren Störungen oder zum Schutz dieser Ordnung vor ernsthaften und unmittelbaren Gefahren nötig sind. Auch der Bundesrat wird in Artikel 185 der Bundesverfassung⁴⁸ zum Erlass polizeilicher Notverordnungen und -verfügungen ermächtigt. Das Bundesgericht kontrolliert die Wahrnehmung dieser Kompetenz streng, um Missbräuche und Verletzungen des Legalitätsprinzips zu vermeiden. Die Dauer solcher polizeilicher Notverordnungen und -verfügungen ist befristet (Art. 185 Abs. 3 der Bundesverfassung⁴⁹).

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

Die oben genannten verfassungsmässigen Rechte werden durch die materiellen Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention⁵⁰ ergänzt, welche die Schweiz 1974 ratifiziert hat. Diese Garantien sind wie die Rechte der Bundesverfassung unmittelbar anwendbar. Sie sind für den Gesetzgeber, die Gerichte und die Verwaltung des Bundes und der Kantone verbindlich, und die Bürgerinnen und Bürger können sich direkt darauf berufen.

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

⁴⁷ SR 101

⁴⁸ SR 101

⁴⁹ SR 101

⁵⁰ SR 0.101

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

Die Schweiz ist weiteren Menschenrechtsübereinkommen beigetreten. Inwieweit bei den nationalen Gerichten eine Verletzung dieser Übereinkommen geltend gemacht werden kann, hängt davon ab, ob die betreffende Norm unmittelbar anwendbar ist. Der Internationale Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte⁵¹ zum Beispiel garantiert in den Artikeln 6–27 die klassischen Menschenrechte. Diese Normen sind unmittelbar anwendbar und werden vom Bundesgericht gleich behandelt wie die Rechte nach der EMRK. Oft geht das Bundesgericht jedoch davon aus, dass die internationalen Verpflichtungen aufgrund des Beitritts zu anderen völkerrechtlichen Übereinkommen eher programmatischen Charakter haben, vom Gesetzgeber näher bestimmt und umgesetzt werden müssen und grundsätzlich keine von Einzelnen vor Gericht einklagbare Rechtsansprüche begründen (siehe unten Ziff. 2).

Nach Artikel 165 der Bundesverfassung⁵² können Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage nötigenfalls dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Sie müssen jedoch innerhalb eines Jahres nach Annahme durch das Parlament von Volk und Ständen angenommen werden. Der Zweck dieser Bestimmung besteht darin, das Gleichgewicht zwischen dem Bedarf nach einer unverzüglichen Inkraftsetzung eines Gesetzes und der Sorge um die damit einhergehende Einschränkung oder Verletzung der demokratischen Rechte, insbesondere der Grundfreiheiten, zu gewährleisten.

Zwischen 2000 und 2022 sind 40 Gesetze in Anwendung von Artikel 165 der Bundesverfassung dringlich erklärt worden, etwa das Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 über das Verbot der Gruppierungen „Al-Qaïda“ und „Islamischer Staat“ sowie verwandter Organisationen⁵³ und das Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die

⁵¹ SR 0.103.2

⁵² SR 101

⁵³ SR 122

gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz)^{54,55}

Schliesslich muss jede Abweichung von den Grundfreiheiten seit 1974 mit Artikel 15 EMRK⁵⁶ und seit 1992 mit Artikel 4 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte⁵⁷ vereinbar sein. Die Schweiz hat von der in diesen Bestimmungen vorgesehenen Möglichkeit der Derogation noch nie Gebrauch gemacht.

Übernahme der Menschenrechtsübereinkommen in die innerstaatliche Rechtsordnung

Die Schweiz ist ein Staat mit monistischer Tradition. Ein vom Bundesrat ratifiziertes internationales Abkommen wird mit dem Tag seines Inkrafttretens in der Schweiz Teil der schweizerischen Rechtsordnung, ohne dass hierzu ein besonderer Rechtsakt nötig wäre. Dieser Grundsatz lässt sich einerseits aus Artikel 190 der Bundesverfassung⁵⁸ ableiten, gemäss welchem das Bundesgericht die Bundesgesetze und das Völkerrecht anwendet, sowie aus Artikel 189 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung⁵⁹, wonach das Bundesgericht auch für die Beurteilung von Beschwerden wegen Verletzung von Staatsverträgen zuständig ist.

Das Bundesgericht anerkennt grundsätzlich den Vorrang des Völkerrechts, akzeptiert aber gewisse Ausnahmen zugunsten des Landesrechts. Grundsätzlich geht Völkerrecht dem Landesrecht vor. Ausnahmsweise, wenn die Bundesversammlung bewusst ein völkerrechtswidriges Gesetz erlassen hat, ist dieses (spätere) Gesetz für das

⁵⁴ SR 818.102

⁵⁵ Bundeskanzlei (BK), www.bk.admin.ch > Politische Rechte > Gebrauch der Volksrechte > Übersicht dringliche Bundesbeschlüsse und -gesetze

⁵⁶ SR 0.101

⁵⁷ SR 0.103.2

⁵⁸ SR 101

⁵⁹ SR 101

Bundesgericht massgebend („Schubert-Praxis“). Internationale Menschenrechtsgarantien gehen jedoch dem Bundesgesetz stets vor („PKK-Praxis“)⁶⁰.

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

Unmittelbare Geltendmachung der Bestimmungen der verschiedenen Menschenrechtsübereinkommen vor nationalen Gerichten

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

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

Volksinitiativen

In den letzten Jahren haben Volk und Stände wiederholt Volksinitiativen angenommen, die potenziell nicht mit Bestimmungen des Völkerrechts vereinbar sind: die Initiative für die lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewalttäter (am 8. Februar 2004 angenommen), die Initiative gegen den Bau von Minaretten (am 29. November 2009 angenommen) oder die Initiative für die Ausschaffung krimineller Ausländer (am 28. November 2010 angenommen).

Diese Volksinitiativen haben ein Spannungsverhältnis zwischen dem Initiativrecht und dem Völkerrecht deutlich gemacht; die Frage des Verhältnisses von Völkerrecht und

⁶⁰ Siehe dazu den Bericht des Bundesrates vom 12. Juni 2015 in Erfüllung des Postulates 13.3805: Klares Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20133805/Bericht%20BR%20d.pdf>.

Landesrecht hat damit in der politischen Diskussion an Bedeutung gewonnen. Diese Auseinandersetzungen wurden teilweise mit Kritik an den Befugnissen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und an einzelnen seiner Urteile verbunden. In Erfüllung zweier Motionen schlug der Bundesrat konkrete Massnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten vor; diese wurden jedoch in der Vernehmlassung kritisch aufgenommen und sollen deshalb nicht weiterverfolgt werden.⁶¹ Eine parlamentarische Kommission hat des Weiteren geprüft, ob die Anforderungen an die Gültigkeit der Volksinitiativen ergänzt werden sollen.⁶² Die am 12. August 2016 eingereichte Volksinitiative „Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)“ schliesslich wollte den Vorrang der Schweizerischen Bundesverfassung gegenüber dem Völkerrecht verankern. Sie wurde vom Volk am 25. November 2018 abgelehnt.

3. Beschwerdemöglichkeiten

Aufgrund der föderalen Struktur sind die Kompetenzen von Bund und Kantonen stark verflochten. Während die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivil- und des Strafrechts schon seit langem Sache des Bundes ist, war das Prozessrecht auf diesen Gebieten im Wesentlichen kantonal geregelt. Bis Ende 2010 galt in jedem der 26 Kantone und auf Bundesebene eine eigene Zivil- und Strafprozessordnung. Mit der Annahme der Justizreform durch Volk und Stände im Jahr 2000 erhielt der Bund die Gesetzgebungsbefugnis für das ganze Zivil- und Strafprozessrecht. Seit 1. Januar 2011 sind, nunmehr schweizweit vereinheitlicht, die Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO)⁶³, die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO)⁶⁴ und die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (JStPO)⁶⁵ in Kraft. Für die Organisation der Gerichte sind jedoch weiterhin die Kantone zuständig. Die Organisation der kantonalen Gerichte ist

⁶¹ Siehe den Bericht des Bundesrates vom 19. Februar 2014 zur Abschreibung der Motionen 11.3468 und 11.3751 der beiden Staatspolitischen Kommissionen über Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten; BBl 2014 2337.

⁶² Siehe den Bericht vom 20. August 2015 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, Anforderungen an die Gültigkeit von Volksinitiativen. Prüfung des Reformbedarfs; BBl 2015 7099.

⁶³ SR 272

⁶⁴ SR 312.0

⁶⁵ SR 312.1

daher auch heute noch von einer gewissen Vielfalt geprägt. Im Bereich des Verwaltungsrechts verfügen die Kantone und der Bund über eine jeweils eigene Prozessordnung.

In Strafsachen

Das materielle Strafrecht ist im Wesentlichen im mehrfach revidierten Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB)⁶⁶ zusammengefasst.

Die Hauptetappen des Strafverfahrens in erster und zweiter Instanz sind gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung⁶⁷ die folgenden:

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

⁶⁶ SR 311.0

⁶⁷ SR 312.0

Gemäss dem Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) ⁶⁸ beurteilt das Bundesgericht die Beschwerden in Strafsachen, die gegen letztinstanzliche kantonale Urteile und gegen Urteile des Bundesstrafgerichts erhoben werden. Dieses Rechtsmittel ist zulässig, wenn die Vorinstanz Bundesrecht verletzt hat. Gleich wie in Zivilsachen kann der Sachverhalt vom Bundesgericht nicht nochmals auf seine Richtigkeit hin überprüft werden. Zivilansprüche, welche zusammen mit der Strafsache zu behandeln sind, können in der gleichen Beschwerdeschrift geltend gemacht werden.

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

Militärpersonen im Dienst, Beamte und Angestellte des Bundes und der Kantone, soweit deren Handlungen der Landesverteidigung dienen, und Zivilpersonen, die in einem bewaffneten Konflikt gegen Völkerrecht verstossen, unterliegen dem Militärstrafrecht und der Militärgerichtsbarkeit, sofern das Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (MStG) ⁶⁹ die betreffenden Handlungen unter Strafe stellt. Dabei handelt es sich nicht um ein

⁶⁸ SR 173.110

⁶⁹ SR 321.0

Ausnahmerecht oder eine Ausnahmegerichtsbarkeit (formelle Grundlage im MStG sowie im Militärstrafprozess vom 23. März 1979, MStP)⁷⁰, und das Verfahren gleicht im Übrigen stark jenem der gemeinrechtlichen Gerichte. Viele Strafbestimmungen des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes entsprechen sich, so unter anderem die 1994 verabschiedete Strafnorm gegen Rassendiskriminierung (Art. 261^{bis} StGB⁷¹ bzw. Art. 171c MStG⁷²). Dem Militärstrafrecht unterstehende Personen sind für strafbare Handlungen, die im Militärstrafgesetz nicht vorgesehen sind, der zivilen Strafgerichtsbarkeit unterworfen.

Seit dem Jahr 2007 ist das Strafrecht für Kinder und Jugendliche vom Erwachsenenstrafrecht getrennt. Die Strafmündigkeit oder strafrechtliche Verantwortung beginnt mit dem 10. Geburtstag (Art. 3 des Jugendstrafgesetzes⁷³). Straffällige Kinder unter zehn Jahren sind somit nicht strafmündig. Im Jugendstrafrecht geht es in erster Linie um den Schutz und die Erziehung der Jugendlichen. Deshalb werden sie häufig nicht im eigentlichen Sinne bestraft, sondern es werden erzieherische bzw. therapeutische Massnahmen angeordnet. Letztinstanzliche Entscheide einer Kantonsbehörde können beim Bundesgericht angefochten werden.

In Zivilsachen

Das materielle Zivilrecht ist im Wesentlichen im Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB)⁷⁴ sowie im Obligationenrecht vom 30. März 1911 (OR)⁷⁵ kodifiziert, die bereits mehrfach revidiert und durch verschiedene privatrechtliche Spezialgesetze ergänzt wurden.

In der Schweiz findet – abgesehen von gewissen Ausnahmen – vor dem eigentlichen Entscheidungsverfahren eine Schlichtungsverhandlung statt. Ziel dieser Verhandlung ist es,

⁷⁰ SR 322.1

⁷¹ SR 311.0

⁷² SR 321.0

⁷³ SR 311.1

⁷⁴ SR 210

⁷⁵ SR 220

Streitigkeiten möglichst in diesem Stadium gütlich zu regeln. Wer jedoch im ordentlichen Verfahren einen zivilen Anspruch geltend machen will, hat sich mit einer Klage an das zuständige erstinstanzliche Gericht zu wenden. Nach der Klage an das Gericht reicht die Gegenpartei sodann eine Klageantwort ein. Erfordern es die Verhältnisse, kann das Gericht einen zweiten Schriftenwechsel anordnen oder Instruktionsverhandlungen durchführen. Jede Partei hat die Beweise für die von ihr behaupteten Tatsachen beizubringen. In der Hauptverhandlung stellen die Parteien ihre Anträge und begründen sie und das Gericht nimmt die Beweise ab. Danach können die Parteien zum Beweisergebnis und zur Sache Stellung nehmen. Nach Würdigung der vorgelegten Beweise oder wenn das Verfahren spruchreif ist, wird es durch Sach- oder Nichteintretensentscheid beendet.

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

Nach Artikel 72 ff. BGG⁷⁶ beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Urteile letztinstanzlicher kantonaler Gerichte. In vermögensrechtlichen Streitigkeiten kann das Bundesgericht auf eine Beschwerde in Zivilsachen hin die Anwendung von Bundesrecht überprüfen, wenn der Streitwert wenigstens 30 000 Franken beträgt. Eine Ausnahme bilden das Arbeits- und das Mietrecht, bei denen ein niedrigerer Streitwert von 15 000 Franken gilt. Unabhängig vom Streitwert bleibt der Zugang zum Bundesgericht immer dann gewahrt, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt. Mit der Beschwerde in Zivilsachen können ausserdem Entscheide in Schuldbetreibungs- und Konkursachen angefochten werden sowie öffentlich-rechtliche Entscheide, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Zivilrecht stehen.

In öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

⁷⁶ SR 173.110

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

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

Wer auf kantonaler Ebene einen Entscheid der Verwaltung oder einer verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz anfechten möchte, hat sich mit einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht zu wenden. Dieses urteilt, nachdem es auch die beteiligte Verwaltung angehört hat. Geht es im Streit um die Anwendung von Bundesrecht, so kann die Sache in der Regel mit einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 82 ff. BGG⁷⁷).

Subsidiäre Verfassungsbeschwerde

Das Bundesgericht beurteilt im Rahmen der ihm unterbreiteten Beschwerden auch Rügen wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Wenn keine ordentliche Beschwerde zulässig ist (z. B. weil die Streitsache die Streitwertgrenze nicht erreicht), können kantonale Urteile wegen Verletzung

⁷⁷ SR 173.110

verfassungsmässiger Rechte mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde angefochten werden (Art. 113 ff. BGG⁷⁸).

4. Internationale Mechanismen zur Überprüfung von Klagen von Einzelpersonen

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

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

C. Rahmen für die Förderung der Menschenrechte auf nationaler Ebene

1. Nationale Institutionen zur Achtung und Förderung der Menschenrechte

Im Allgemeinen obliegen Achtung und Schutz der Menschenrechte sämtlichen Behörden auf Bundes- und Kantonsebene und insbesondere auch den Polizei- und Gerichtsorganen (vgl. Art. 35 der Bundesverfassung⁷⁹).

⁷⁸ SR 173.110

⁷⁹ SR 101

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

- das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
- das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
- die Fachstelle für Rassismusbekämpfung
- andere vergleichbare Stellen in der Bundesverwaltung (insbesondere im Eidgenössischen Departement des Äusseren und im Justizdepartement) sowie in zahlreichen Kantonen.

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

Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI)

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

Um die im Rahmen der Vernehmlassung vorgebrachten Forderungen zu berücksichtigen, bat der Bundesrat die zuständigen Departemente, ihm mehrere Optionen für die neue Institution zu unterbreiten. Am 13. Dezember 2019 hat der Bundesrat die Vorlage zur Schaffung einer NMRI verabschiedet. Gleichzeitig verlängerte er das Mandat des SKMR bis Ende 2022. Das Parlament befasste sich ein

Jahr lang mit der Vorlage und verabschiedete sie schliesslich am 1. Oktober 2021 mit einigen Änderungen.

Die Schweiz wird entsprechend das SKMR durch eine permanente NMRI ablösen. Diese wird die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft haben. Mit diesem Modell wird den Ergebnissen der öffentlichen Vernehmlassung von 2017 und den Pariser Prinzipien Rechnung getragen. Die Bestimmungen über die NMRI werden in das Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte aufgenommen⁸⁰. Die NMRI wird unabhängig sein, breite gesellschaftliche Kreise einbeziehen und vom Bund eine jährliche Finanzhilfe erhalten. Die Kantone werden die Kosten für die Infrastruktur tragen.

Die NMRI wird über eine eigene Rechtspersönlichkeit und über die notwendige Unabhängigkeit verfügen. Dies bedeutet, dass sie ihre Tätigkeiten im Rahmen ihres Mandats selber bestimmen und rasch auf aktuelle Entwicklungen reagieren kann. Dank ihrer Unabhängigkeit wird sie in der Lage sein, mit den Regierungsbehörden auf allen Ebenen, mit den Nichtregierungsorganisationen, dem Privatsektor, der Forschung und den internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten, um deren Menschenrechtsaktivitäten zu unterstützen.

Die NMRI wird über ein breites Mandat zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte verfügen. Auf der Grundlage der Erfahrungen aus dem Pilotprojekt werden die Aufgaben der NMRI wie folgt definiert:

- Information und Dokumentation
- Forschung
- Beratung
- Förderung von Dialog und Zusammenarbeit
- Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung
- internationaler Austausch

⁸⁰ SR 193.9.

Hingegen wird die NMRI keine Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, keine Ombudsfunktion übernehmen und keine Einzelfälle behandeln.

Im Mai 2022 wurde eine Arbeitsgruppe für die notwendigen Vorarbeiten zur Errichtung der NMRI eingesetzt. Diese Gruppe setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern des SKMR und des Bundes, der Konferenz der Kantonsregierungen, der Zivilgesellschaft, ausserparlamentarischer Kommissionen und der Wirtschaft zusammen. Sie wird vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten koordiniert.

Im Mai 2022 wurde eine Arbeitsgruppe für die notwendigen Vorarbeiten zur Errichtung der NMRI eingesetzt. Diese Gruppe setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern des SKMR und des Bundes, der Konferenz der Kantonsregierungen, der Zivilgesellschaft, ausserparlamentarischer Kommissionen und der Wirtschaft zusammen. Sie wird vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten koordiniert.

Ombudsperson

Verschiedene Kantone und Städte haben die Stelle einer „Ombudsperson“ geschaffen.⁸¹ Die Ombudsperson ist parlamentarisch gewählt und von der Behörde unabhängig. Sie amtiert als neutraler Mittler zwischen Bürger und Verwaltung.

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

⁸¹ Zurzeit in sieben Kantonen (FR, GE, BL, BS, ZH, VD, ZG) und sechs Städten (Bern, Luzern, Winterthur, Zürich, St. Gallen, Rapperswil-Jona).

abgeben, jedoch über keine Entscheidungsbefugnis verfügen. 2004 beschloss die Kommission, auf ein nationales Ombudsgesetz zu verzichten.

Das Parlament hat 2020 eine Motion angenommen, in der die Schaffung einer Ombudsstelle für Kinderrechte gefordert wird. Der Bundesrat muss dem Parlament die Rechtsgrundlagen für eine solche Ombudsstelle zur Beratung vorlegen.

2. Verbreitung der Menschenrechtsübereinkommen

Die von der Schweiz ratifizierten Übereinkommen der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte sind auf der Website des Bundes (www.admin.ch) auf Italienisch, Französisch und Deutsch veröffentlicht. In besonderen Fällen werden die Übereinkommen auch in die vierte Landessprache, das Rätoromanische, übersetzt, wie beispielsweise das Übereinkommen über die Rechte des Kindes⁸².

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten hat zudem die Broschüre „ABC der Menschenrechte“ herausgegeben. Diese umfasst einen kurzen historischen Abriss, nennt die wichtigsten völkerrechtlichen Grundlagen auf dem Gebiet der Menschenrechte und geht auf die aktuellen Probleme und das Engagement der Schweiz ein. Die Broschüre kann kostenlos heruntergeladen werden und soll zum besseren Verständnis der Menschenrechte beitragen.⁸³

Auf der Website des Bundesamtes für Justiz werden Informationen über die verschiedenen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte und insbesondere ausgewählte Urteile und Entscheide des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte veröffentlicht, sowohl die Schweiz, als auch andere Staaten betreffend.⁸⁴

Wenn der Bundesrat die Ratifizierung eines Abkommens ins Auge fasst, ruft er die interessierten Kreise – Kantone, politischen Parteien, Hochschulen, nichtstaatliche

⁸² SR 0.107

⁸³ www.eda.admin.ch > Dokumente > Dienstleistungen und Publikationen > Publikationen

⁸⁴ Bundesamt für Justiz (BJ), www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Menschenrechte

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

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

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

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

In den Kantonen sind verschiedene Departemente für die Kinder- und Jugendpolitik zuständig (z. B. Erziehung, Bildung, Justiz, Soziales, Gesundheit, Wirtschaft). Die Konferenz für Kinder- und Jugendpolitik (KKJP) ist eine Fachkonferenz der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Sie ist für die interkantonale Koordination zuständig, berät, informiert und setzt sich für die Umsetzung der Kinderrechte sowie für die Weiterentwicklung der Kinder- und

Jugendpolitik in der Schweiz (Schutz, Förderung, Partizipation) ein. Die SODK und die Kantone arbeiten zudem mit den in der Kinder- und Jugendpolitik aktiven NGO zusammen.

Mit dem Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG)⁸⁵ fördert die Schweizer Regierung die innovative ausserschulische Arbeit und die offene Kinder- und Jugendarbeit, unterstützt die Kantone bei der Entwicklung ihrer Kinder- und Jugendpolitik und stärkt den Informations- und Erfahrungsaustausch sowie die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren.

Das BSV koordiniert die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz. Es vergibt Finanzhilfen an private Organisationen (z. B. das [Netzwerk Kinderrechte Schweiz](#)), die auf nationaler oder sprachregionaler Ebene mit dem Ziel arbeiten, die Kinderrechte besser bekannt zu machen, über die Finanzhilfe „Kinderrechte“ (ca. 190 000 Franken pro Jahr) über die Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte.

Die Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Bund hat sich mit dem KJFG und der Schaffung der KKJP intensiviert. Das BSV und die SODK haben eine elektronische Plattform für Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz geschaffen. Die Plattform soll in erster Linie dazu beitragen, den Akteuren die Zusammenarbeit zu erleichtern und zum Informationsaustausch beizutragen. Auf der Plattform sind namentlich Angaben zu den rechtlichen Grundlagen, den Leistungen, zu massgeblichen Projekten und Programmen auf nationaler und kantonaler Ebene oder in bestimmten Städten abrufbar.

Darüber hinaus berät die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) die Schweizer Regierung in kinder- und jugendpolitischen Belangen, sei es in Bezug auf den Schutz, die Förderung und die Partizipation von Kindern. Sie beobachtet die Situation der jungen Generation, prüft die relevanten Gesetzesvorlagen, schlägt Massnahmen vor und sensibilisiert die Öffentlichkeit für die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen und ihre Rechte.

Im Bereich der Bekämpfung der Diskriminierung sind Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit ein wichtiges Ziel der kantonalen Integrationsprogramme (KIP). Zur

⁸⁵ SR 446.1

Bekämpfung der Diskriminierung haben sich der Bund und die Kantone im Beratungsbereich auf folgende Ziele geeinigt:

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

Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte 2022–2023 findet eine Sensibilisierungskampagne mit Wirtschafts- und Branchenverbänden sowie Handelskammern statt.

Die Bundesverwaltung hat sachverständige Beraterinnen und Berater für menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungen mit der Organisation von Weiterbildungsveranstaltungen zum Thema menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung bei wirtschaftlichen Aktivitäten beauftragt. Diese Veranstaltungen sind auf die Bedürfnisse der Teilnehmer zugeschnitten (KMU, Grossunternehmen, Risikosektoren, Zielgruppe usw.).

4. Rolle der Zivilgesellschaft / der nichtstaatlichen Organisationen

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

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

In Zusammenarbeit mit NGO setzt sich die Zivilbevölkerung, vertreten in zahlreichen Organisationen, intensiv für eine Stärkung der Menschenrechte ein, so z. B. durch Mobilisierung der Stimmbevölkerung bei verschiedenen und zahlreichen Volksabstimmungen.

5. Zugewiesene Budgetmittel und diesbezügliche Trends

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

6. Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungshilfe

Die Förderung von Frieden und Menschenrechten ist als Ziel der schweizerischen Aussenpolitik in Artikel 54 Absatz 4 der Bundesverfassung⁸⁶ verankert und geniesst einen hohen Stellenwert.

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

Im Februar 2016 hat das Departement für auswärtige Angelegenheiten eine Menschenrechtsstrategie verabschiedet („Menschenrechtsstrategie 2016–2019“). Die Strategie stellte, zum ersten Mal überhaupt, einen Referenzrahmen auf, innerhalb dessen

⁸⁶ SR 101

sich das internationale Engagement der Schweiz im Menschenrechtsbereich bewegte. Sie enthielt die Grundsätze und Ziele der Schweiz in diesem Bereich. Ihre Grundlage waren die Werte und Möglichkeiten, die unserem Land eigen sind, wie Dialog, Streben nach Konsens, Schutz der Minderheiten, Solidarität oder auch humanitäre Tradition, Gute Dienste und Mediation. 2021 hat das EDA die Leitlinien zu den Menschenrechten lanciert (2021–2024). Durch klare Prinzipien und konkrete Aktionsfelder sollen die Wirksamkeit und die Kohärenz des Engagements der Schweiz in Bezug auf die Förderung der Menschenrechte im Ausland gestärkt werden. Besondere Beachtung schenkt die Schweiz den Themen Meinungsäusserungsfreiheit, Todesstrafe, Folter und Minderheiten.

Für konkrete Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte hat das Parlament 2004 ein entsprechendes Bundesgesetz erlassen und einen ersten Rahmenkredit bewilligt, der nach jeweils vier Jahren erneuert und vom Parlament genehmigt werden muss. Letztmals wurde der Kredit in der Höhe von 258 Millionen Franken für die Periode 2021–2024 erneuert. Die Botschaft des Bundesrates vom 19. Februar 2020 über die internationale Zusammenarbeit 2021–2024 wird es erlauben, die Berücksichtigung der Menschenrechte noch weiter zu konkretisieren, im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und der Aussenpolitik der Schweiz im Allgemeinen.

Die Schweiz hat in den vergangenen Jahren den Prozess der Erarbeitung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und die Ziele für nachhaltige Entwicklung aktiv mitgestaltet. Sie hat sich dabei auf die Prinzipien Menschenrechte, Respektierung der planetarischen Grenzen, soziale Inklusion und Gerechtigkeit, Universalität sowie Politikkohärenz gestützt. Das Ziel 16 (SDG 16) zu friedlichen und gewaltfreien Gesellschaften stellt den Zugang zur Justiz und verantwortungsvolles Regierungshandeln ins Zentrum einer kontext- und konfliktsensitiven Entwicklungszusammenarbeit. Dabei werden Friedens- und Staatsaufbauziele der Schweiz, wie sie in der „Neuen Vereinbarung für fragile Staaten“ („*New Deal for Engagement in Fragile States*“ [OECD DAC / INCAF]) formuliert sind, bestätigt. Speziell setzt sich die Schweiz unter anderem für Wassersicherheit, menschenwürdige Arbeit und Gleichstellung der Geschlechter ein.

D. Berichterstattungsprozess auf nationaler Ebene

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

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

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

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

Seit Dezember 2016 stellt die „Kerngruppe internationale Menschenrechtspolitik“ (KIM) die Koordination der Berichterstattungsprozesse auf nationaler Ebene sicher. In der Kerngruppe, welche vom EDA koordiniert wird, sind die Verwaltungseinheiten, die sich mit dem internationalen Schutz der Menschenrechte befassen, sowie die Kantone und die interessierten ausserparlamentarischen Kommissionen vertreten. Die Koordination der Berichterstattungsprozesse bildet ein festes Traktandum auf der Tagesordnung jeder Sitzung der KIM.

IV. Informationen über Nichtdiskriminierung und Gleichheit sowie wirksame Rechtsbehelfe

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

Menschenwürde und Rechtsgleichheit sind die ersten Rechte, die im Grundrechtekatalog der Bundesverfassung (Art. 7 bis 34 der Bundesverfassung⁸⁷) genannt sind. Die Verfassungsgrundsätze Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot (Art. 8 der Bundesverfassung⁸⁸) sind in mehreren Bundesgesetzen konkretisiert worden, zum Beispiel im Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GlG)⁸⁹, im Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002

⁸⁷ SR 101

⁸⁸ SR 101

⁸⁹ SR 151.1

über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) ⁹⁰ und im Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, PartG) ⁹¹. Es trifft zwar zu, dass in der Schweiz kein Rahmengesetz zur Bekämpfung jeglicher Form der Diskriminierung auf Bundesebene besteht. Diese Besonderheit ist jedoch nicht als inhaltliche Lücke aufzufassen, sondern auf den spezifischen Charakter der schweizerischen Rechtsordnung zurückzuführen, für die einerseits die monistische Tradition typisch ist und andererseits der Föderalismus, der die Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen definiert. Das bedeutet konkret, dass die Bestimmungen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung⁹² eine allgemeine Tragweite haben, die sich auf die gesamte Rechtsordnung auswirkt. Im Übrigen hat das Bundesgericht seit der Ratifikation und dem Inkrafttreten für die Schweiz begonnen, sich in seiner Rechtsprechung auf das Übereinkommen zu stützen.

In den letzten Jahren haben der Menschenrechtsschutz im Allgemeinen und das Verbot der Rassendiskriminierung im Besonderen verstärkte Aufmerksamkeit erfahren. Einen deutlichen Ausdruck findet dies zunächst in der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Bundesverfassung⁹³. Diese verankert in ihrem Grundrechtskatalog neben den wichtigsten Grundrechten wie etwa dem Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit in den Bestimmungen von Artikel 7 (Wahrung der Menschenwürde) und 8 (allgemeines Diskriminierungsverbot) wichtige verfassungsrechtliche Grundlagen für den Kampf gegen den Rassismus. Gemäss Artikel 35 Absatz 3 der Bundesverfassung⁹⁴ sollen die Behörden zudem dafür sorgen, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden.

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

⁹⁰ SR 151.3

⁹¹ SR 211.231

⁹² SR 0.104

⁹³ SR 101

⁹⁴ SR 101

den spezifischen Bereichen kohärent in Gesetzen zu verankern. Aus Sicht der Bundesbehörden wird den verschiedenen betroffenen Personenkategorien durch diesen sektoriellen Ansatz ein besserer Schutz vor den unterschiedlichen Formen der Diskriminierung gewährt. Das Gleichstellungsgesetz⁹⁵ beispielsweise und das Behindertengleichstellungsgesetz⁹⁶ (siehe ob, S. 68f.) oder auch Artikel 261^{bis} des Strafgesetzbuchs⁹⁷ über die Rassendiskriminierung, der sich in der Praxis bewährt hat, decken jeweils eine besondere Form der Diskriminierung ab und bieten so die beste institutionelle Lösung für den Einzelfall. Der Bundesrat behält aber die Entwicklung im Auge und wird wo nötig Verbesserungen vorschlagen. Zwar gibt er Instrumenten den Vorzug, die von den Sozialpartnern im Rahmen einer frei vereinbarten Zusammenarbeit entwickelt und festgelegt wurden. Er ist jedoch offen, bei Bedarf andere, zwingende Gesetzesbestimmungen zu erlassen.

Am 14. Dezember 2018 nahm das Parlament eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Antirassismuskriterien des Strafgesetzbuchs (Art. 261^{bis}) und des Militärstrafgesetzes (Art. 171c) auf die Diskriminierung wegen der sexuellen Orientierung an. Die Änderungen sind am 1. Juli 2020 in Kraft getreten.

Am 18. Dezember 2020 nahm das Parlament eine Revision des Zivilgesetzbuchs an, mit der die Ehe für gleichgeschlechtliche Paare geöffnet wurde. Gegen das Gesetz wurde das Referendum ergriffen. In der Abstimmung vom 26. September 2021 hat das Schweizer Volk die Revision angenommen. Am 18. Dezember 2020 nahm das Parlament zudem die Revision des Zivilgesetzbuchs an, gemäss der die Eintragung des Geschlechtseintrags und des Vornamens im Personenstandsregister durch eine Erklärung gegenüber der Zivilstandsbeamtin oder dem Zivilstandsbeamten geändert werden kann. Beide Gesetze sind am 1. Juli 2022 in Kraft getreten.

In Bezug auf die Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts feierte die Schweiz 2021 fünfzig Jahre Frauenstimmrecht auf Bundesebene, vierzig Jahre Verfassungsartikel zur Gleichberechtigung und 25 Jahre Bundesgesetz über die

⁹⁵ SR 151.1

⁹⁶ SR 151.3

⁹⁷ SR 311.0

Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GlG)⁹⁸. Das Gleichstellungsgesetz bezweckt die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben und gilt für Arbeitsverhältnisse nach Obligationenrecht sowie für alle öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse in Bund, Kantonen und Gemeinden (Art. 1 und 2 GlG). Gemäss Artikel 3 Absatz 1 GlG dürfen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden. Das Gesetz konkretisiert namentlich den gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit, welcher in Artikel 8 Absatz 3 der Bundesverfassung⁹⁹ verankert ist. Die Revision des Gleichstellungsgesetzes ist am 1. Juli 2020 in Kraft getreten (Art. 13a–13i GlG). Seit diesem Datum müssen Arbeitgeber, die mindestens 100 Personen beschäftigen, eine Lohngleichheitsanalyse durchführen, diese von einer unabhängigen Stelle überprüfen lassen und die Mitarbeitenden sowie die Aktionärinnen und Aktionäre über die Ergebnisse informieren.

Der Bundesrat hat auch Massnahmen ergriffen und Instrumente entwickelt, um die tatsächliche Lohngleichheit von Frau und Mann zu fördern. Als Beispiel ist das Instrument Logib zu nennen, welches den Unternehmen die Möglichkeit zur Überprüfung ihrer Lohnpraxis gibt (Selbstanalyse). Seit Juni 2021 stellt der Bund auch kleineren Unternehmen und Organisationen kostenlos ein Online-Analyse-Tool zur Überprüfung der Lohngleichheit zur Verfügung. Mit Logib Modul 2 können Arbeitgebende mit weniger als 50 Mitarbeitenden einfach und selbstständig ihre Lohnpraxis überprüfen. Damit schafft der Bund für alle Schweizer Arbeitgebenden die Grundlage, um den verfassungsrechtlichen Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit umzusetzen.

Darüber hinaus strebt der Bundesrat eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in den obersten Leitungsorganen bundesnaher Unternehmen und Anstalten an. Seit Januar 2021 liegt die Zielquote für die Vertretung der Geschlechter bei 40 % (vorher 30 %). Die betroffenen Unternehmen müssen diese Mindestanforderung bis spätestens Ende 2023 erfüllen. Ebenso müssen börsenkotierte Unternehmen seit Januar 2021 30 %

⁹⁸ SR 151.1

⁹⁹ SR 101

Frauen im Verwaltungsrat und 20 % Frauen in der Geschäftsleitung haben (Revision des Aktienrechts).

Darüber hinaus müssen die Behörden bei der Förderung der beruflichen Gleichstellung und der Bekämpfung jeglicher Form von Diskriminierung eine Vorbildfunktion einnehmen. So wurde 2016 die Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor lanciert. Mit der Unterzeichnung der Charta unterstützen die Behörden als Arbeitgeber sowie im öffentlichen Beschaffungs- und Subventionswesen die Umsetzung der Lohngleichheit in ihrem Einflussbereich. Der Bund, die Kantone, Gemeinden und Städte sowie die staatsnahen Unternehmen beteiligen sich an der Umsetzung der Charta. Der Bund vergibt seine Aufträge für Leistungen im Beschaffungswesen nur an Anbieterinnen oder Anbieter, welche die Lohngleichheit von Frau und Mann gewährleisten (Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Juni über das öffentliche Beschaffungswesen, BöB)¹⁰⁰. Er kann die Kontrollen zur Einhaltung der Lohngleichheit zu diesem Zweck nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung vom 12. Februar 2020 über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB)¹⁰¹ insbesondere dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) übertragen.

Im April 2021 hat der Bundesrat die Gleichstellungsstrategie 2030¹⁰² verabschiedet. Es ist die erste nationale Strategie des Bundes mit dem Ziel, die Gleichstellung der Geschlechter gezielt zu fördern. Sie konzentriert sich auf vier Handlungsfelder: Berufliches und öffentliches Leben, Vereinbarkeit und Familie, geschlechtsspezifische Gewalt sowie Diskriminierung. Die Strategie ermöglicht auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit allen an Gleichstellungsfragen interessierten Partnern, insbesondere mit den Kantonen und Gemeinden. So wird sie durch einen Aktionsplan ergänzt, der detaillierte Massnahmen auf allen Ebenen des Bundesstaates enthält. Dieser Aktionsplan ist ein dynamisches Instrument, das regelmässig, in der Regel zweimal jährlich, aktualisiert wird. Um die Ziele der Strategie zu erreichen, werden darüber hinaus nach und nach neue Massnahmen hinzugefügt. Ende 2025 soll eine

¹⁰⁰ SR 172.056.1

¹⁰¹ SR 172.056.11

¹⁰² www.gleichstellung2030.ch

Zwischenbilanz gezogen werden. Damit wird der Stand der Umsetzung der Gleichstellungsstrategie 2030 überprüft und bei Bedarf angepasst werden.

In Bezug auf die Thematik der Gewalt gegenüber Frauen und der häuslichen Gewalt analysieren die Bundesbehörden die Lage regelmässig und ergreifen bei Bedarf weitere Massnahmen. Seit dem 1. April 2004 sind im Strafgesetzbuch¹⁰³ die einfache Körperverletzung (Art. 123 Ziff. 2 Abs. 3–5 StGB), wiederholte Tötlichkeiten (Art. 126 Abs. 2 Bst. b, b^{bis} und c StGB), die Drohung (Art. 180 Abs. 2 StGB) sowie die sexuelle Nötigung (Art. 189 StGB) und die Vergewaltigung (Art. 190 StGB) in Ehe und Partnerschaft als Officialdelikte qualifiziert. Am 1. Juli 2020 sind Änderungen des Zivil- und des Strafgesetzbuchs in Kraft getreten, die darauf abzielen, Opfer von häuslicher Gewalt und Stalking besser zu schützen. Der Entscheid, ein Verfahren zu sistieren, liegt künftig bei der Strafbehörde und hängt nicht mehr vom Willen des Opfers ab. Seit dem 1. Januar 2022 ist eine Überwachung der Einhaltung von Rayon- und Kontaktverboten mithilfe einer elektronischen Fussfessel oder einem elektronischen Armband möglich. Zusätzlich wurden Massnahmen zur Bekämpfung von Zwangsheiraten ergriffen. Am 1. Juli 2013 ist das neue Bundesgesetz gegen Zwangsheiraten in Kraft getreten. Dies hatte u.a. zur Folge, dass im Strafgesetzbuch die Zwangsheirat als ausdrücklicher Startatbestand normiert wurde (Art. 181a StGB¹⁰⁴). Ferner lancierte der Bundesrat am 14. September 2012 ein Bundesprogramm gegen Zwangsheiraten (2013–2017). Am 1. April 2018 ist das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)¹⁰⁵ für die Schweiz in Kraft getreten. Der Fachbereich „Häusliche Gewalt“ des EBG wurde als offizielle nationale Koordinierungsstelle für die Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der politischen und sonstigen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt eingesetzt. Im Juni 2021 hat die Schweiz ihren ersten Staatenbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention vorgelegt. Der Bericht dient als Grundlage für das Monitoring durch die unabhängige Expertinnen- und Expertengruppe GREVIO, die der Schweiz im Februar

¹⁰³ SR 311.0

¹⁰⁴ SR 311.0

¹⁰⁵ SR 0.311.35

2022 einen Besuch abstattete. Im Juni 2022 hat der Bundesrat einen nationalen Aktionsplan 2022–2026 zur Umsetzung der Istanbul-Konvention verabschiedet. Er zielt darauf ab, Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verringern und die individuelle Sicherheit der Bevölkerung durch konkrete Massnahmen zu erhöhen. Der Aktionsplan wird auf allen staatlichen Ebenen umgesetzt und umfasst Massnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Er konzentriert sich auf drei zentrale Themen: Information und Sensibilisierung der Bevölkerung, Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen und ehrenamtlich Tätigen sowie Prävention und Bekämpfung von sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt.

Seit dem 1. Januar 2021 stellt der Bund gemäss der Verordnung vom 13. November 2019 über Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt¹⁰⁶ Finanzhilfen für Projekte und Organisationen zur Verfügung, die regelmässige Aktivitäten im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt durchführen.

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

Dank der Ratifikation des Fakultativprotokolls zum CEDAW¹⁰⁷ im September 2008 sind seither auch Individualbeschwerden gegen die Schweiz möglich (siehe IV B unten).

Die Schweiz hat im November 2020 ihren sechsten Bericht zum UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) eingereicht. Darin

¹⁰⁶ SR 311.039.7

¹⁰⁷ SR 0.108.1

zieht sie eine insgesamt positive Bilanz: Eine erste nationale Gleichstellungsstrategie ist in Arbeit und auf Gesetzesebene fördern verschiedene Neuerungen die Gleichstellung. Der Bericht nennt auch die weiterhin bestehenden Herausforderungen, wie die Benachteiligungen im Beruf und das Problem der Gewalt gegen Frauen.

Menschen mit Behinderungen können sich vor Gericht gegen Ungleichbehandlung oder Diskriminierung wehren. Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG)¹⁰⁸ sind erhebliche Fortschritte bei der Beseitigung von Benachteiligungen zu verzeichnen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind. Am sichtbarsten sind diese Fortschritte in den Bereichen Bauten, öffentlicher Verkehr und Dienstleistungen. Als einschlägiges Kompetenzzentrum des Bundes ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) insbesondere zuständig für die Begleitung der Umsetzung der Rechtsvorschriften zur Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen, für die Beratung der Bundesverwaltung (Disability Mainstreaming) und für die Leitung innovativer Projekte zur Verbesserung der Situation der Menschen mit einer Behinderung. Am 15. April 2014 ist die Schweiz ausserdem dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK)¹⁰⁹ beigetreten. Die Schweiz hat 2022 dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen den Initialstaatenbericht eingereicht. Dieser hat ihn geprüft und Empfehlungen ausgesprochen. Mit dem Beitritt zum Übereinkommen und der Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses hat die Schweiz bekräftigt, dass sie sich konsequent für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen einsetzt, wozu sie sich bereits mit dem vor zwanzig Jahren in Kraft getretenen Behindertengleichstellungsgesetz¹¹⁰ verpflichtet hat.

Die Bekämpfung der Rassendiskriminierung ist eine Querschnittsaufgabe der gesamten Verwaltung. Sie ist eng mit der Politik zur Integration der ausländischen Bevölkerung verbunden, ohne darauf beschränkt zu sein. Der Bund setzt sich für eine langfristige und

¹⁰⁹ SR 0.109

¹⁰⁹ SR 0.109

¹¹⁰ SR 151.3

nachhaltige Präventions- und Sensibilisierungsarbeit gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ein. Die allgemeine Politik zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung in der Schweiz umfasst folgende Schwerpunkte: (1) gesetzlicher Schutz; (2) Verankerung und Förderung des Schutzes vor rassistischer Diskriminierung auf kantonaler und kommunaler Ebene im Rahmen der KIP; (3) Schutz von Minderheiten sowie Migrantinnen und Migranten; (4) institutionelle Öffnung und „Mainstreaming“; (5) Förderung von Initiativen aus der Bevölkerung, derzeit mit Schwerpunkt auf Online-Hassreden. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) konzipiert und koordiniert die Aktivitäten zur Rassismusprävention auf Bundesebene. Sie kann Projekte in den Bereichen Ausbildung, Sensibilisierung und Prävention von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und interethnischer Dialog finanziell unterstützen. Die Schweiz schloss sich dem im Konsens verabschiedeten Schlussdokument der Durban-Überprüfungskonferenz an, die 2009 in Genf stattfand. Der oben genannte Artikel 261^{bis} des Strafgesetzbuches¹¹¹ stellt den Aufruf zu Hass oder Diskriminierung gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion unter Strafe.

Für weitergehende Ausführungen zu den Anstrengungen der Schweiz im Kampf gegen Diskriminierung in verschiedenen Bereichen kann auf die letzten, aktuellen Länderberichte der Schweiz an den CEDAW-Ausschuss vom 25. November 2020 (CEDAW/C/CHE/6, übermittelt am 3. Dezember 2020), den CERD-Ausschuss vom 30. November 2018 (CERD/C/CHE/10-12, übermittelt am 3. Dezember 2018) und den CRPD-Ausschuss (vom Bundesrat im Juni 2016 verabschiedet) verwiesen werden. Zudem gibt die Fachstelle für Rassismusbekämpfung alle zwei Jahre einen Bericht zur rassistischen Diskriminierung in der Schweiz heraus, der eine Übersicht zu Daten und Massnahmen in den einzelnen Lebensbereichen bietet.

Im Rahmen eines parlamentarischen Postulats wurde das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) beauftragt, eine Studie über den Zugang zur Justiz bei Diskriminierungen in der Schweiz zu erstellen. Gemäss den Schlussfolgerungen der Studie weist das schweizerische Diskriminierungsrecht neben vielen Stärken auch verschiedene Schwächen und Lücken auf. Die Stärke des

¹¹¹ SR 311.0

schweizerischen Diskriminierungsrechts liegt gemäss der SKMR-Studie in der Verankerung des Diskriminierungsverbots auf Verfassungsstufe und der Existenz von Gesetzen wie das Gleichstellungsgesetz und das Behindertengleichstellungsgesetz, die den Besonderheiten der entsprechenden Diskriminierungsarten Rechnung tragen können. In der Untersuchung wurde zudem festgestellt, dass sich Organisationen und Beratungsstellen stark mit diesen Spezialgesetzen identifizieren und damit entsprechendes Know-how aufgebaut haben. Die festgestellten Defizite des schweizerischen Diskriminierungsrechts unterscheiden sich je nach Bereich in materieller und verfahrensrechtlicher Sicht.

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

Die vom SKMR durchgeführten Umfragen bei der Anwaltschaft und bei den Gerichten bestätigen die bisherige Ansicht des Bundesrates, dass die vorhandenen materiellen Grundlagen für einen Diskriminierungsschutz insbesondere im Bereich des öffentlichen Rechts grundsätzlich angemessen und ausreichend sind. Im Bereich des Privatrechts scheinen hingegen noch Lücken zu bestehen.

Die Schweizer Regierung zeigte sich insbesondere bereit, die Empfehlungen des SKMR betreffend die Verstärkung des Schutzes vor Diskriminierung in einzelnen Lebensbereichen, die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verbandsklage, die Reduktion der Verfahrenskosten in Zivilverfahren, die Sensibilisierung, die Erhebung diskriminierungsrelevanter Daten sowie Empfehlungen im Bereich der Behindertengleichstellung und LGBTI-Menschen vertieft zu prüfen (vgl. Recht auf

Schutz vor Diskriminierung, Bericht des Bundesrates vom 25. Mai 2016 in Erfüllung des Postulats Naef 12.3543 vom 14. Juni 2012).

B. Wirksame Rechtsbehelfe

Die geltenden Verfahrensgarantien sind in der Bundesverfassung¹¹² aufgeführt (Art. 29–32). Zu den allgemeinen Verfahrensgarantien zählen der Anspruch der Parteien auf Beurteilung innert angemessener Frist, der Anspruch auf rechtliches Gehör, der Anspruch von Personen, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügen, auf unentgeltliche Rechtspflege, der Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht und der Anspruch auf ein öffentliches Verfahren. Gemäss Artikel 29a der Bundesverfassung hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde.

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

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

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

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)¹¹³ sieht ein Durchsetzungsverfahren vor, das es einem Individuum erlaubt, vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg eine Beschwerde wegen

¹¹² SR 101

¹¹³ SR 0.101

Verletzung der EMRK und/oder ihrer Zusatzprotokolle durch einen Vertragsstaat zu erheben. Dabei gilt der Grundsatz der Subsidiarität, wonach in erster Linie die Vertragsstaaten für die Einhaltung und Umsetzung der EMRK verantwortlich sind, ihnen dabei aber ein Ermessensspielraum zusteht. Das Subsidiaritätsprinzip kommt auch in Artikel 13 EMRK zum Ausdruck, wonach die Vertragsstaaten verpflichtet sind, ein wirksames, innerstaatliches Rechtsmittel vorzusehen, mit dem die Verletzung von Konventionsgarantien geltend gemacht werden kann.

Von 1974 (Ratifikation durch die Schweiz) bis Ende 2021 wurden ca. 8200 Beschwerden gegen die Schweiz registriert. Rund 70 % dieser Beschwerden wurden zwischen 2002 und 2021 eingereicht. Bis Ende 2021 fällten der Gerichtshof und das Ministerkomitee insgesamt 233 endgültige Urteile in Schweizer Fällen. In 131 Fällen stellte das Ministerkomitee oder der Gerichtshof eine Verletzung der EMRK fest. Der Vergleich der Zahl der zwischen 1974 und 2021 gegen die Schweiz registrierten Beschwerden und der Zahl der in diesem Zeitraum gutgeheissenden Beschwerden zeigt, dass bisher etwa 1,6 % der Schweizer Beschwerdefälle zu einer Verurteilung führten.

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

Bei der Rezeption der EMRK in der schweizerischen Rechtsordnung kam dem Bundesgericht eine besondere Rolle zu. Bereits kurz nach Inkrafttreten der Konvention hat es in einem Urteil festgehalten, die Garantien der EMRK hätten „ihrer Natur nach einen verfassungsrechtlichen Inhalt“. Es hat sie damit in prozessualer Hinsicht auf die gleiche Stufe gestellt wie die verfassungsmässigen Rechte. Für die kantonalen Behörden hatte dies zur Folge, dass bei der Rüge, ein Erlass oder eine Verfügung verletze ein verfassungsmässiges Recht, immer auch (oder ausschliesslich) die Rüge einer EMRK-Verletzung erhoben werden konnte. Wie dem oben erwähnten Bericht Stöckli (siehe 40 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven, Bericht des

Bundesrates in Erfüllung des Postulats Stöckli 13.4187 vom 12. Dezember 2013) zu entnehmen ist, hat sich das Bundesgericht im Verlauf der Zeit zunehmend mit der EMRK beschäftigt. Heute wird bei Grundrechtsverletzungen oft zugleich die Verletzung der Bundesverfassung und der EMRK gerügt. Das gilt im Übrigen auch für die entsprechenden Rechte der UNO-Menschenrechtsinstrumente. In der Berichtsperiode des vierten periodischen Länderberichts der Schweiz an den Menschenrechtsausschuss ergingen beispielsweise zu den Rechten und Freiheiten, die der UNO-Pakt II schützt, über 200 Bundesgerichtsurteile. Dies zeigt, dass die Anwaltschaft und eine breite Öffentlichkeit mit dem Pakt vertraut sind und dass das Bundesgericht dem Pakt im Zuge seiner Rechtsprechung ein beträchtliches Gewicht beimisst.

Die Schweiz anerkennt nebst dem EGMR auch andere internationale Beschwerdemechanismen, namentlich die Verfahren betreffend Mitteilungen von Einzelpersonen vor dem Ausschuss gegen Folter (CAT), dem Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD), dem Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), dem Kinderrechtsausschuss (CRC) sowie dem Ausschuss über das Verschwindenlassen. Bis Ende Juni 2022 wurden 291 Mitteilungen an das CAT eingereicht. Dabei wurde in 30 Fällen eine Verletzung der Anti-Folterkonvention festgestellt, wobei 65 Fälle noch hängig waren. An das CERD wurden bisher 6 Mitteilungen gegen die Schweiz eingereicht, in keinem Fall wurde eine Verletzung festgestellt. An das CEDAW wurden 21 Mitteilungen eingereicht. Ferner wurden 35 Mitteilungen an das CRC eingereicht. 3 davon führten zur Feststellung einer Verletzung der Kinderrechtskonvention und 26 sind noch hängig.

Kennzahlen zur Bevölkerung¹

| | |
|--|--------|
| Ständige Wohnbevölkerung am Ende des Jahres 2021 (in Tausend) | 8738,8 |
| Männer (in %) | 49,6 |
| Frauen (in %) | 50,4 |
| Altersgruppen (in %) | |
| 0–19 Jahre | 19,9 |
| 20–39 Jahre | 26,1 |
| 40–64 Jahre | 34,9 |
| 65 Jahre und mehr | 19,0 |
| Durchschnittsalter | 42,7 |
| Ausländerinnen und Ausländer (in %) | 25,7 |
| Bevölkerungswachstum zwischen 2020 und 2021 (in %) | 0,8 |
| Anzahl Kinder pro Frau | 1,5 |
| Lebenserwartung bei der Geburt (in Jahren) | |
| Männer | 81,6 |
| Frauen | 85,8 |
| Scheidungen auf 1000 Einwohnerinnen und Einwohner | 2,0 |
| Haushalte | |
| Einpersonenhaushalte (in Tausend) | 1408,2 |
| Einfamilienhaushalte mit Kindern (in Tausend) | 1284,3 |
| Durchschnittliche Grösse eines Privathaushalts (Anzahl Personen) | 2,20 |
| Bevölkerungsdichte (Einwohnerinnen und Einwohner pro km ²) | 216,8 |
| Ständige Wohnbevölkerung nach Hauptsprache(n) 2020, in % | |
| Deutsch/Schweizerdeutsch | 62,3 |
| Französisch | 22,8 |
| Italienisch | 8,0 |
| Rätoromanisch | 0,5 |
| Andere Sprache | 25,4 |

¹ Bundesamt für Statistik > Statistiken finden > Bevölkerung

**Entwicklung der Stimmbeteiligung bei eidgenössischen Abstimmungen seit 1998
(Durchschnitt pro Jahr)¹**

| Jahr | Stimmberechtigte | Beteiligung | Anzahl Abstimmungen | Anzahl Abstimmungs- vorlagen |
|------|------------------|-------------|------------------------|------------------------------------|
| 1998 | 4 634 892 | 43,7 | 3 | 10 |
| 1999 | 4 643 610 | 39,9 | 3 | 10 |
| 2000 | 4 670 283 | 44,3 | 4 | 15 |
| 2001 | 4 699 814 | 45,3 | 3 | 11 |
| 2002 | 4 736 552 | 48,2 | 4 | 8 |
| 2003 | 4 760 181 | 39,2 | 2 | 11 |
| 2004 | 4 805 262 | 46,8 | 4 | 13 |
| 2005 | 4 849 474 | 51,1 | 3 | 5 |
| 2006 | 4 891 363 | 40,6 | 3 | 6 |
| 2007 | 4 921 794 | 41,1 | 2 | 2 |
| 2008 | 4 973 571 | 43,7 | 3 | 10 |
| 2009 | 5 020 372 | 46,1 | 4 | 8 |
| 2010 | 5 070 806 | 44,7 | 3 | 6 |
| 2011 | 5 092 212 | 49,1 | 1 | 1 |
| 2012 | 5 153 959 | 38,4 | 4 | 12 |
| 2013 | 5 189 673 | 46,6 | 4 | 11 |
| 2014 | 5 230 302 | 52,4 | 4 | 12 |
| 2015 | 5 260 043 | 42,8 | 2 | 6 |
| 2016 | 5 320 514 | 49,6 | 4 | 13 |
| 2017 | 5 357 836 | 45,6 | 3 | 7 |
| 2018 | 5 406 131 | 43,7 | 4 | 10 |
| 2019 | 5 434 747 | 40,9 | 2 | 3 |
| 2020 | 5 485 365 | 49,3 | 3 | 9 |

¹ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Politik > Abstimmungen > Stimmbeteiligung

| Jahr | Stimmberechtigte | Beteiligung | Anzahl Abstimmungen | Anzahl Abstimmungs- vorlagen |
|------|------------------|-------------|------------------------|------------------------------------|
| 2021 | 5 512 847 | 57,2 | 4 | 13 |
