

Dr. iur. Christoph Spenlé, Advokat LL.M.

## Der Schutz der Menschenrechte in der Schweiz am Beispiel der Umsetzung des Anti-Rassismus-Übereinkommens

1. März 2000

### I. Internationale Rechtsgrundlagen für den Schutz der Menschenrechte und den Kampf gegen den Rassismus

#### A. Übereinkommen der Vereinten Nationen

Noch Anfangs der 90er Jahre war das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 das einzige UNO-Abkommen das in der Schweiz in diesem Bereich in Kraft war(1).

Die Schweiz hat ihr Engagement auf internationaler Ebene in den letzten Jahren durch den Beitritt zu den wichtigsten Menschenrechtskonventionen der UNO verstärkt. Als bedeutendste Übereinkommen sind hier die beiden UNO-Menschenrechtspakte vom 16. Dezember 1966 zu nennen, nämlich:

der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) und  
der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)(2).

Nachdem sich die Schweiz im Juni 1992 entschlossen hat, den beiden Pakten beizutreten, sind diese für unser Land am 18. September 1992 in Kraft getreten(3).

Im Juni 1994 hat die Schweiz das Zweite Fakultativprotokoll zum UNO-Pakt II ratifiziert, das die Abschaffung der Todesstrafe bezweckt. Gegenwärtig sind Vorbereitungen für eine Ratifikation des Ersten Fakultativprotokolls im Gange, wonach eine Verletzung der Rechte des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von Individuen beim UNO-Menschenrechtskomitee gerügt werden kann.

Am 29. November 1994 ist die Schweiz dem internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD/RDÜ) beigetreten(4) Für die Schweiz trat das Übereinkommen am 29. Dezember 1994 in Kraft (SR 0.104).

Ferner wurden in den letzten Jahren weitere wichtige Instrumente der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte ratifiziert:

das Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (CRC) wurde am 24. Februar 1997 ratifiziert und trat für die Schweiz am 26. März 1997 in Kraft(5);

das Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) wurde am 27. März 1997 ratifiziert und trat am 26. April 1997 für die Schweiz in Kraft(6).

#### Regionale Übereinkommen

Auch auf regionaler Ebene ist die Schweiz an verschiedene Übereinkommen zum Schutze der Menschenrechte gebunden. Dabei nimmt die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)(7) eine zentrale Stellung ein. Zusätzlich sind für die letzten Jahre folgende drei regionalen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte zu erwähnen:

die Europäische Charta vom 5. November 1992 über die Regional- und Minderheitensprachen, welche am 23. Dezember 1997 ratifiziert wurde und für die Schweiz am 1. April 1998 in Kraft getreten ist(8);

das Rahmenübereinkommen des Europarates von 1995 zum Schutz der nationalen Minderheiten, welches am 1. Februar 1995 von der Schweiz unterzeichnet und am 21. Oktober 1998 ratifiziert wurde, ist für die Schweiz am 1. Februar 1999 in Kraft getreten(9);

das Übereinkommen des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981, das am 2. Oktober 1997 ratifiziert und für die Schweiz am 1. Februar 1998 in Kraft getreten ist.

#### Weitere legislatorische und politische Aktivitäten auf internationaler und nationaler Ebene

Die Schweiz beteiligt sich aktiv an Bemühungen, die auf internationaler Ebene bereits bestehenden Kontrollmechanismen zur Einhaltung der Menschenrechte zu stärken und deren Ausbau zu fördern. So war die Schweiz eine der treibenden Kräfte bei der Ausarbeitung des Systems für Besuche von Haftanstalten, welches in der Europäischen Konvention zur Verhütung der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987 (SR 0.106) eingerichtet wurde.

Zu erwähnen ist auch die Zusammenarbeit der Schweiz mit den internationalen Kriegsverbrechertribunalen, nämlich dem am 25. Mai 1993 geschaffenen Internationalen Strafgerichtshof für die Kriegsverbrecher Ex-Jugoslawiens (ICTY) in Den Haag sowie dem Internationalen Tribunal für Kriegsverbrechen in Ruanda (ICTR) vom 8. November 1994. Darüber hinaus setzt sich die Schweiz seit jeher aktiv für die Schaffung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofes ein (Verabschiedung des Statuts im Juli 1998).

Ergänzend sei noch darauf hingewiesen, dass der Bundesrat am 31. März 1999 die Botschaft betreffend das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (Genozidkonvention) sowie die entsprechende Revision des Strafrechts (insbesondere neuer Artikel 221 MStG) verabschiedet hat und sich die Vorlage derzeit in der parlamentarischen Beratung befindet.

Die Schweiz nimmt an einer Vielzahl von Bestrebungen internationaler Organisationen teil, die den Schutz von Minderheiten verstärken und damit - direkt oder indirekt - auch gegen rassistische Übergriffe gerichtet sind. Nachfolgend werden einige dieser Aktivitäten, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, aufgeführt(10):

Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarates (ECRI)(11).

Teilnahme am gemeinsamen Programm „Nationale Minderheiten“ des Europarates und der Europäischen Kommission (z.B. Teilnahme an der Konferenz der Regierungsjämter für nationale Minderheiten).

Unterstützung der Bestrebungen der OSZE: z.B. Teilnahme an der OSZE-Konferenz in Locarno vom 18. bis 20. Oktober 1998 („Governance and Participation: Integrating Diversity“), u.a. zur Diskussion von Fragen des Einbezugs nationaler Minderheiten in den nationalen Entscheidungsprozess. Ferner ist die Europäische Sicherheitscharta zu erwähnen (OSZE-Gipfeltreffen vom 18.-19. November 1999 in Istanbul): Die Schweiz hat sich bei der Aushandlung der Europäischen Sicherheitscharta für die Frage der nationalen Minderheiten eingesetzt.

Teilnahme an der Arbeitsgruppe des Europarates über die Roma und Sinti, an der Arbeitsgruppe der UNO über den Schutz der Minderheiten sowie der Arbeitsgruppe über die autochthonen Völker.

Förderung der Menschenrechte und des gegenseitigen Verständnisses durch Entwicklungszusammenarbeit (diverse Aktivitäten der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit [DEZA]).

Der Schutz der Menschenrechte und der Kampf gegen die Rassendiskriminierung hat sich auch auf Bundesebene intensiviert und sich auf verschiedenen Ebenen weiter entwickelt. Als Beispiele der letzten Jahre seien erwähnt:

Ein Bericht über den politischen Extremismus in der Armee vom 16. Dezember 1998: Dieser kommt zum Schluss, dass vereinzelte extreme politische Orientierungen bei Armeeangehörigen in etwa jenen der Zivilbevölkerung entsprechen.

Bei der Behandlung der Frage rassistischer und antisemitischer Angebote auf dem Internet nimmt die Schweiz im internationalen Vergleich eine führende Stellung ein. Ein intensiver Austausch zwischen der Bundespolizei und den Internet Providern soll zur Erarbeitung praktikabler Lösungen führen, die den Zugang zu derartigen Angeboten verhindern.

Zur Zeit wird auf Bundesebene die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution geprüft: Der Nationalrat hat am 4. November 1999 die parlamentarische Initiative „Eidgenössische Ombudsstelle für Menschenrechte“ mit 90 zu 68 Stimmen gutgeheissen(12). In welcher konkreten Form dem eruierten Handlungsbedarf Rechnung getragen werden soll, hat eine mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragte Kommission zu entscheiden. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob eine auf die Überprüfung von Menschenrechtsfragen beschränkte Ombudsstelle geschaffen oder ein/e „Menschenrechtsbeauftragte(r)“ eingesetzt werden soll. Es wird eine diesbezügliche Bestandsaufnahme und Bedürfnisvaluierung in der Bundesverwaltung durchgeführt.

## II. Das Kontroll- und Durchsetzungssystem der UNO-Übereinkommen im allgemeinen

### Innerstaatliche Durchsetzung

Mit der Unterzeichnung und der nachfolgenden Ratifizierung(13) verpflichten sich die Vertragsstaaten zur innerstaatlichen Verwirklichung der in den Übereinkommen garantierten Menschenrechte (Umsetzung im nationalen Recht). So verpflichtet z.B. Art. 2 UNO-Pakt II (Politischer Pakt) die Staaten grundsätzlich zur sofortigen Achtung und Gewährleistung der entsprechenden Rechte sowie zur Schaffung wirksamer individueller Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Verletzungen, während Art. 2 des UNO-Paktes I (Sozialpakt) grundsätzlich nur zur Ergreifung geeigneter Massnahmen zur schrittweisen Verwirklichung der entsprechenden Rechte verpflichtet. Beide Pakte enthalten damit unmittelbar anwendbare Ergebnispflichten („obligations of result“) bzw. Verhaltenspflichten („obligations of conduct“) der Vertragsstaaten.

Das internationale Durchsetzungsinstrumentarium:

Da die konkrete Durchsetzung der in den UNO-Übereinkommen garantierten Rechte primär eine innerstaatliche Verpflichtung der Vertragsstaaten darstellt, kommt den internationalen Kontrollorganen vor allem eine überwachende Funktion zu. Folgende Beispiele seien erwähnt:

Der politische Pakt (UNO-Pakt II) hat mit dieser Aufgabe ein aus 18 Mitgliedern bestehendes und von den Vertragsstaaten gewähltes unabhängiges Expertenorgan, den Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee [HCR]), betraut(14). Der Menschenrechtsausschuss prüft Staatenberichte aller Vertragsstaaten (siehe sogleich unter C.) und entscheidet über Staaten- und Individualbeschwerden gegen jene Staaten, die diese Verfahren ausdrücklich anerkannt haben (Art. 41 UNO-Pakt II; Erstes Fakultativprotokoll).

Der Sozialpakt (UNO-Pakt I) sah ursprünglich kein eigenes Kontrollorgan vor: Art. 16 überträgt die Prüfung der Staatenberichte dem Wirtschafts- und Sozialrat der UNO (ECOSOC). Dieser hat - als eines der Hauptorgane der UNO - freilich weder die Zeit noch die Sachkunde und Unabhängigkeit für eine effektive Überwachungsfunktion. In der Folge wurde 1985 ein unabhängiger Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights [CESCR]) eingesetzt(15).

Über die Umsetzung des Anti-Rassismus-Übereinkommens (RDÜ) wacht seit 1970 ein Ausschuss von 18 Sachverständigen, der UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination [CERD]).

Das System der Staatenberichte (Monitoring) im allgemeinen

Die meisten UN-Übereinkommen, namentlich die UNO-Pakte I und II sowie das Anti-Rassismus-Übereinkommen sehen das Berichtsprüfungsverfahren bezüglich der Staatenberichte als einziges obligatorisches Verfahren zur internationalen Kontrolle der innerstaatlichen Durchsetzungsmassnahmen vor.

Art. 40 UNO-Pakt II, Art. 16 UNO-Pakt I und Art. 9 RDÜ verpflichten die Vertragsstaaten, über alle Massnahmen zur Verwirklichung der jeweiligen Rechte und über die dabei erzielten Fortschritte Berichte vorzulegen, worin auch auf etwa bestehende Schwierigkeiten, die die Durchführung der Übereinkommen behindern, hinzuweisen ist.

Der UNO-Pakt II (politischer Pakt) sieht die Vorlage eines Erstberichtes innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Paktes für den betreffenden Staat sowie weitere Berichte jeweils auf Anforderung des Ausschusses (HRC) vor. Der Ausschuss führte mit der Zeit ein periodisches Berichtssystem im Abstand von fünf Jahren ein<sup>(16)</sup> und ersucht die Vertragsstaaten nur in aussergewöhnlichen Fällen (z.B. bei einem Staatsstreich) um Vorlage eines Zusatz- oder Notstandsberichtes.

Für den UNO-Pakt I (Sozialpakt) wurde zunächst ein verwirrendes System der „schrittweisen“ Vorlage von Teilberichten gemäss Art. 17 ausgearbeitet<sup>(17)</sup>. 1988 führte der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) ein Gesamtberichtssystem im Abstand von fünf Jahren nach dem Vorbild des Menschenrechtsausschusses (HRC) ein.

Für das Anti-Rassismus-Übereinkommen gilt gemäss Art. 9 Ziff. 1 des Übereinkommens folgendes: Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dem Generalsekretär der UN zur Beratung durch den Ausschuss (CERD) einen Bericht über die zur Umsetzung des Übereinkommens getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen vorzulegen, und zwar binnen einem Jahr nach Inkrafttreten des Übereinkommens für den betreffenden Staat (Initialbericht) und danach alle zwei Jahre und sooft es der Ausschuss verlangt<sup>(18)</sup>.

Ein Staaten-Bericht ist in drei Teile unterteilt und wird i.d.R. durch Anhänge ergänzt:

Der erste Teil mit dem Titel „Allgemeine Informationen“ enthält Bemerkungen über die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur des Landes sowie Angaben zur allgemeinen rechtlichen und politischen Entwicklung in der Schweiz.

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

Der abschliessende dritte Teil bezieht sich auf die Schlussbemerkungen des jeweiligen Ausschusses und nimmt zu jenen Bereichen Stellung, zu denen der Ausschuss seine Besorgnis geäussert oder Empfehlungen abgegeben hat.

Für die konkrete Prüfung der Staatenberichte wurde ein effizientes Verfahren entwickelt: Nach dem Vorbild des Rassendiskriminierungsausschusses (CERD) haben auch der Menschenrechtsausschuss (HRC) und im wesentlichen der Sozialausschuss (CESCR) folgendes Procedere vorgesehen:

Die Regierungen werden in Empfehlungen und Richtlinien (Guidelines) darauf hingewiesen, dass sie neben der Rechtslage auch über die faktische Situation berichten und etwaige Probleme und Schwierigkeiten nicht verschweigen sollen. So sind etwa die Berichte zur Umsetzung des RDÜ im Einklang mit den Richtlinien des UNO-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu erstellen<sup>(19)</sup>. Sie haben eine Darstellung der staatlichen Massnahmen bei der Umsetzung des Übereinkommens zu enthalten.

Grundsätzlich werden die schriftlichen Berichte nur in Anwesenheit von Regierungsvertretern geprüft (mündliche Präsentation), wobei Wert auf einen konstruktiven Dialog gelegt wird. Das schliesst allerdings nicht aus, dass manche Regierungsvertreter in der Art eines Kreuzverhöres vernommen werden.

Das gesamte Berichtsprüfungsverfahren ist öffentlich, so dass nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen (NGOs), z.B. Amnesty International, eine wichtige Informations- und Kontrollfunktion zukommt. Sie stellen den Ausschussmitgliedern ihre eigenen Informationen und „Schattenberichte“ zu den jeweiligen Staaten informell zur Verfügung. Im Verfahren vor dem Sozialausschuss und dem CERD haben die NGOs z.T. Rederecht und sind auch berechtigt, schriftliche Informationen offiziell einzubringen und als UNO-Dokumente verteilen zu lassen.

Es war lange umstritten, ob die Ausschüsse zu einer formellen Beurteilung der Situation in den betreffenden Vertragsstaaten als Abschluss des Berichtsprüfungsverfahrens befugt sind. In den späten 80er Jahren hat sich die Praxis eingebürgert, dass verschiedene Ausschussmitglieder in einer abschliessenden Runde eine persönliche Stellungnahme zur Menschenrechtssituation des betreffenden Staates abgeben. Seit 1992 beschliesst etwa der Menschenrechtsausschuss (HRC) gemeinsame länderspezifische Bemerkungen, die ursprünglich noch sehr vorsichtig formuliert waren. In der Zwischenzeit haben sich diese Bemerkungen aber zu umfangreichen und z.T. sehr kritischen Stellungnahmen zu den Staatenberichten entwickelt, und seit 1994 wird in den Jahresberichten des Ausschusses (z.H. der UN-Generalversammlung) nicht mehr eine Zusammenfassung der gesamten Diskussion, sondern neben einer kurzen Einleitung zu dem betreffenden Staatenbericht nur mehr die Stellungnahme des Ausschusses abgedruckt. Das gleiche gilt für das CERD: Nach dem Abschluss der Diskussion jedes Staatenberichts formuliert der Ausschuss sog. „abschliessende Stellungnahmen“ oder „Schlussbemerkungen“. Diese sind ähnlich strukturiert wie die Stellungnahmen des HRC und umfassen positive Aspekte, die wichtigsten Problembereiche sowie detaillierte Empfehlungen an die betreffenden Regierungen.

Das Berichtsprüfungsverfahren verpflichtet die Staaten, sich und der Weltöffentlichkeit Rechenschaft über die innerstaatliche Verwirklichung der Menschenrechte abzugeben, und die kritische und genaue Prüfung durch die Ausschüsse vor dem Hintergrund einer interessierten nichtstaatlichen Öffentlichkeit zuzulassen.

Staaten- und Individualbeschwerdeverfahren (i.d.R. Fakultativprotokolle)

Staatenbeschwerdeverfahren

Während sich etwa die internationalen Kontrollbefugnisse hinsichtlich des UNO-Paktes I (Sozialpakt) mit dem Berichtsprüfungsverfahren erschöpfen<sup>(20)</sup>, sieht Art. 41 des UNO-Paktes II (politischer Pakt) auch ein fakultatives Staatenbeschwerdeverfahren vor. Es handelt sich dabei um ein reines Vermittlungs- bzw. Vergleichsverfahren ohne die Möglichkeit einer bindenden Entscheidung für den Fall des Scheiterns

der Vergleichsbemühungen. Ein Vertragsstaat, der eine Beschwerde gegen einen anderen Vertragsstaat wegen Verletzung seiner Verpflichtungen aufgrund des Paktes (d.h. wegen grober Menschenrechtsverletzungen) erheben will, muss vorerst in einem Vorverfahren eine gütliche Einigung mit dem anderen Staat versuchen. Das Staatenbeschwerdeverfahren des UNO-Pakts II ist ausserordentlich langwierig und wurde bisher nur von 45 Staaten anerkannt. Zur Anwendung gekommen ist es noch nie.

#### Individualbeschwerdeverfahren

Weit wichtiger - und häufig angewendet - ist die Möglichkeit eines Individualbeschwerdeverfahrens: Die meisten UNO-Übereinkommen sehen ein solches Verfahren vor (UNO-Pakt II(21), CAT, CERD, nach Inkrafttreten des Fakultativprotokolls auch CEDAW). Teilweise sind sie in den jeweiligen Übereinkommen selber geregelt, teilweise finden sie sich in sog. Fakultativprotokollen verankert, was den fakultativen Charakter dieses Verfahrens besonders betont.

Zum Vergleich: Von den derzeit 40 Europaratsstaaten haben bisher 36 Staaten die EMRK ratifiziert und dabei das Individualbeschwerdeverfahren gemäss Art. 25 anerkannt, während 37 der Europaratsstaaten den UNO-Pakt II und davon 33 Staaten das Erste Fakultativprotokoll ratifiziert haben. M.a.W.: Der Grossteil der Bevölkerung Europas (aus 30 Staaten) hat die Wahl, Verletzungen bürgerlicher und politischer Rechte entweder beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg oder beim Menschenrechtsausschuss der UNO (HRC) in Genf anzufechten. Gegen jene Europaratsstaaten, die keinen entsprechenden Vorbehalt bei der Ratifizierung des Fakultativprotokolls abgegeben haben, besteht sogar die Möglichkeit, eine Strassburger Entscheidung in Genf überprüfen zu lassen. Gegen jene Vertragsstaaten der EMRK, die den UNO-Pakt II noch nicht ratifiziert haben (z.B. Türkei) oder zwar den Pakt, nicht aber dessen Fakultativprotokoll (z.B. die Schweiz), besteht dagegen nur die Möglichkeit einer Individualbeschwerde nach Strassburg (EGMR).

Das Anti-Rassismus-Übereinkommen sieht ein solches individuelles Beschwerderecht („Mitteilungsverfahren“) in Artikel 14 vor. Obwohl das Übereinkommen - wie das Erste Fakultativprotokoll zum UNO-Pakt II - statt Beschwerde den Ausdruck „Mitteilung“ („communication“) und statt Urteil oder Sachentscheidung die Ausdrücke „Vorschläge“ und „Empfehlungen“ („suggestions“, „recommendations“) verwendet, läuft das Individualbeschwerdeverfahren in der Praxis nach dem Vorbild gerichtlicher Verfahren.

#### „Artikel 14:

1. Ein Vertragsstaat kann jederzeit erklären, dass er die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen einzelner seiner Hoheitsgewalt unterstehender Personen oder Personengruppen anerkennt, die vorgeben, Opfer einer Verletzung eines in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechts durch diesen Vertragsstaat zu sein. Der Ausschuss nimmt keine Mitteilung entgegen, die einen Vertragsstaat betrifft, der keine derartige Erklärung abgegeben hat.

2. Gibt ein Vertragsstaat eine Erklärung nach Absatz 1 ab, so kann er eine Stelle innerhalb seiner nationalen Rechtsordnung errichten oder bezeichnen, die zuständig ist für die Entgegennahme und Erörterung der Petitionen einzelner seiner Hoheitsgewalt unterstehender Personen oder Personengruppen, die vorgeben, Opfer einer Verletzung eines in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechts zu sein, und die alle sonstigen verfügbaren örtlichen Rechtsbehelfe erschöpft haben.

[...]

6. a) Der Ausschuss bringt dem Vertragsstaat, der beschuldigt wird, eine Bestimmung dieses Übereinkommens zu verletzen, jede ihm zugegangene Mitteilung vertraulich zur Kenntnis, ohne jedoch die Identität der betreffenden Person oder Personengruppe preiszugeben, sofern diese dem nicht ausdrücklich zustimmt. Der Ausschuss nimmt keine anonymen Mitteilungen entgegen.

b) Binnen drei Monaten hat der Empfangsstaat dem Ausschuss eine schriftliche Erläuterung oder Erklärung zu der Sache und über die etwa von diesem Staat geschaffene Abhilfe zu übermitteln.

7. a) Der Ausschuss berät über die Mitteilungen unter Berücksichtigung aller ihm von dem betreffenden Vertragsstaat und von dem Einsender der Petition zugegangenen Angaben. Der Ausschuss befasst sich mit einer Mitteilung eines Einsenders nur dann, wenn er sich Gewissheit verschafft hat, dass dieser alle verfügbaren innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft hat. Dies gilt jedoch nicht, wenn das Verfahren über Gebühr in die Länge gezogen wird.

b) Der Ausschuss übermittelt seine etwaigen Vorschläge und Empfehlungen dem betreffenden Vertragsstaat und dem Einsender der Petition. [...]"

Beschwerdelegitimiert sind gemäss Artikel 14 Ziffer 1 und 2 Einzelpersonen oder Gruppen von Einzelpersonen, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechts geworden zu sein. Gemäss Artikel 14 Ziffer 2 und 7 lit. a RDÜ sind Beschwerden grundsätzlich zurückzuweisen, wenn der innerstaatliche Rechtsweg nicht erschöpft wurde.

Die Schweiz hat die in Artikel 14 RDÜ vorgesehene Erklärung betreffend dem individuellen Mitteilungsverfahren noch nicht abgegeben.

Gegenwärtig sind im Rahmen der Bundesverwaltung jedoch Abklärungen im Gange, neben der Frage des Individualbeschwerdeverfahrens zum Rassismusübereinkommen die Unterzeichnung bzw. die Ratifikation weiterer Individualbeschwerdeverfahren zu einzelnen Spezialkonventionen der UNO zu prüfen (interdepartementale Arbeitsgruppe des EDI, des EDA und des EJPD, welche das weitere Vorgehen bezüglich dieser Instrumente koordiniert)(22). Noch während den Arbeiten an der Legislaturplanung 1999-2003 hat der Bundesrat mit Beschluss vom 1. Dezember 1999 seine Jahresziele für das Jahr 2000 bestimmt und darin Vorbereitungen für die Annahme folgender Fakultativprotokolle angekündigt(23):

des Fakultativprotokolls zur UNO-Folterkonvention (CAT) sowie des Ersten Fakultativprotokolls zum UNO-Pakt II.

### III. Umsetzung des Anti-Rassismus-Übereinkommens im schweizerischen Recht

Die geschützten Gruppen und Individuen: Sprachliche, kulturelle und religiöse Minderheiten

#### 1. Allgemeines

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung weist bereits in seinem Titel darauf hin, dass Rassendiskriminierung in allen möglichen Erscheinungsformen erfasst werden soll. Angesichts der Ratifikation weiterer internationaler Übereinkommen, insbesondere des Rahmenübereinkommens des Europarates von 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten sowie der gegenwärtig laufenden Prüfung der Unterzeichnung bzw. Ratifikation weiterer Übereinkommen zur Durchsetzung der entsprechenden Rechte im Individualbeschwerdeverfahren, ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff der „Minderheiten“ keineswegs einschränkend aufzufassen ist, sondern vielmehr einige besonders exponierte Gruppen exemplarisch herausgreift.

Kein internationales Instrument mit juristischem Zwangscharakter kennt eine Definition des Begriffs der „Minderheit“ oder desjenigen der „nationalen Minderheit“. Bezüglich des Anwendungsbereichs des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten hat etwa der Bundesrat anlässlich der Ratifikation des Rahmenübereinkommens folgende Erklärung abgegeben(24):

„Als nationale Minderheiten im Sinne des vorliegenden Rahmenübereinkommens gelten in der Schweiz diejenigen Gruppen von Personen, die zahlenmässig kleiner als der Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons sind, deren Angehörige die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen, alte, solide und dauerhafte Bindungen zur Schweiz unterhalten und vom Willen getragen werden, gemeinsam zu bewahren, was ihre Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache.“

Aus dieser Definition geht hervor, dass das Rahmenübereinkommen in der Schweiz auf nationale sprachliche Minderheiten angewendet werden kann, aber auch auf andere schweizerische Bevölkerungsgruppen, wie die Mitglieder der jüdischen Gemeinde oder die Fahrenden. Nicht anwendbar ist das Rahmenübereinkommen damit auf Ausländerinnen und Ausländer. Im vorliegenden Zusammenhang ist demgegenüber klar, dass die Umschreibung der durch das Anti-Rassismus-Übereinkommen geschützten Personengruppen weiter zu fassen ist. Geschützt werden nicht nur die Angehörigen sprachlicher, kultureller oder religiöser Minderheiten, sondern alle potentiellen Opfer von Diskriminierungen, die diese als Angehörige bestimmter gesellschaftlicher Gruppen zu erleiden haben. Um aber eine gewisse Kohärenz der Darstellung und Systematik zu gewährleisten, wird an der Darstellung einzelner „Minderheitenpositionen“ festgehalten.

## 2. Sprachliche Minderheiten

Beispiel rätoromanische Sprache: Der Anteil des Rätoromanischen geht eindeutig zurück: zwischen 1880 und 1990 hat er von 1,36% der Bevölkerung auf 0,58% abgenommen. Der Rückgang betrifft besonders das traditionell rätoromanische Gebiet selbst, welches 121 der 213 Bündner Gemeinden umfasst. Heute ist hier Deutsch die verbreitetste Sprache.

## 3. Religiöse Minderheiten

Der Anteil der Angehörigen von Nichtlandeskirchen hat von 2,9% (im Jahre 1980) auf gegenwärtig 4,8% zugenommen(25). An Bedeutung gewonnen haben vor allem die ostkirchlich-orthodoxen Gruppen (Verdoppelung auf 72'000 Personen oder 1,0%) und die Muslime (Verdreifachung seit 1980 auf 152'000 oder 2,2% der ständigen Wohnbevölkerung im Jahr 1990). In der anlässlich der letzten Volkszählung 1990 ermittelten Zahl von rund 152'000 Muslimen sind die Saisonarbeitskräfte, Kurzaufenthalter und Asylbewerber nicht eingeschlossen: Insgesamt hielten sich bis Ende 1999 etwa 200'000 Muslime und Musliminnen in der Schweiz auf (2,9% Anteil an der Bevölkerung)(26). Die muslimische Minderheit ist damit in der Schweiz seit 1970 von etwa 20'000 auf 200'000 Personen gewachsen, hauptsächlich in Zusammenhang mit der Einwanderung aus der Türkei und dem Balkan. Die Muslime bilden damit nach den Christen damit die zweitgrösste Religionsgemeinschaft.

## 4. Die Minderheit der Fahrenden

Die einzige ethnische Minderheit in der Schweiz. Der Bestand der Gruppe der „Fahrenden“ in der Schweiz ist auch heute noch nicht genau bekannt. Man schätzt sie gegenwärtig auf etwa 30'000 Menschen, von denen zwischen 3'000 und 5'000 nicht sesshaft geworden sind(27).

## B. Allgemeine gesetzgeberische Massnahmen der Schweiz

### 1. Reform der Bundesverfassung

#### Artikel 7 und 8 der neuen Bundesverfassung

Von besonderer Bedeutung für die Frage der verfassungsrechtlichen Grundlagen des Kampfes gegen den Rassismus sind die Bestimmungen von Artikel 7 und 8 der nachgeführten Bundesverfassung, welche Volk und Stände am 18. April 1999 angenommen haben, und die am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist. Artikel 7 nBV schützt zunächst in allgemeiner Weise die Menschenwürde, indem diese Bestimmung festhält: „Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen.“

Artikel 8 der neuen Bundesverfassung lautet:

#### „Artikel 8 Rechtsgleichheit

1 Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

2 Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

3 Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.“

### 2. Revision von Bundesgesetzen

#### 2.1. Strafgesetzbuch/Militärstrafgesetz

Mit dem Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen ging eine Revision des bürgerlichen Strafgesetzbuches (Einführung von Artikel 261 bis StGB)(28) und des Militärstrafgesetzbuches (Artikel 171c MStG)(29) einher. Nachdem ein gegen die neuen Strafrechtsnormen gerichtetes Referendum zustande gekommen war, wurden die Gesetzesänderungen den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet. Diese haben die Gesetzesänderung am 25. September 1994 mit 54,7% der abgegebenen Stimmen gutgeheissen(30). Die Strafbestimmungen sind am 1. Januar 1995 in Kraft getreten.

#### 2.2. Zivilgesetzbuch/Obligationenrecht Im Bereich des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB)(31) haben sich bedeutende Änderungen

ergeben:

Die Revision betrifft den Personenstand, die Eheschliessung, das Kindesrecht, die Unterhaltspflicht, die Heimstätten, die Vormundschaft und die Heiratsvermittlung. Diese Änderungen wurden am 26. Juni 1998 vom Parlament verabschiedet und sind auf den 1. Januar 2000 in Kraft getreten.

### 2.3. Gleichstellungsgesetz

Artikel 4 Absatz 2 aBV und Artikel 8 Abs. 3 Satz 2 nBV beauftragen den Gesetzgeber, die tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau in der Gesellschaft zu verwirklichen(32). Der Bundesgesetzgeber hat diesen Gesetzgebungsauftrag für den Bereich der Arbeit mit dem Gleichstellungsgesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau vom 24. Mai 1995 (GIG)(33) konkretisiert(34). Zentrale Bestimmung ist Artikel 3 GIG, der ein umfassendes Diskriminierungsverbot der Geschlechter im Erwerbsleben enthält, und ausdrücklich eine mittelbare Diskriminierung miteinbezieht.

### 2.4. Weitere gesetzgeberische Anpassungen und Reformen

Im Rahmen der laufenden Justizreform ist der Entwurf eines Bundesgerichtsgesetzes zu erwähnen, welches das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG)(35) ersetzen soll.

Im Bereich der Ausländerfragen sind verschiedene Gesetzesvorlagen kürzlich in Kraft getreten resp. zur Zeit in Vorbereitung:

Eine Totalrevision des Asylgesetzes(36) ist abgeschlossen und das neue Asylgesetz am 1. Oktober 1999 in Kraft getreten. Es enthält insbesondere ein neues Statut für Schutzbedürftige und schafft einen besseren Rechtsstatus für Kriegsvertriebene, die in der Schweiz vorübergehend Schutz erhalten.

Der Entwurf eines Bundesgesetzes für Ausländerinnen und Ausländer (AuG): Dieser Entwurf sieht insgesamt eine Verbesserung der Rechtsstellung der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer vor.

Das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)(37) wurde revidiert und ein Integrationsartikel ins Gesetz eingeführt: Artikel 25a ANAG, der am 1. Oktober 1999 in Kraft getreten ist(38), regelt die Finanzierung von Integrationsprojekten durch den Bund. Eine darauf basierende Integrationsverordnung wird derzeit ausgearbeitet.

## 3. Kantonale Verfassungsreformen

Ferner sind verschiedene neuere kantonale Verfassungsrevisionen zu erwähnen, welche Verfassungstexte hervorgebracht haben, die sehr klare Diskriminierungsverbote verankert haben:

Artikel 10 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993(39) lautet:

1 Die Rechtsgleichheit ist gewährleistet. Diskriminierungen, insbesondere aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Herkunft, Lebensform sowie politischer oder religiöser Überzeugung sind in keinem Fall zulässig.?

Artikel 5 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995(40) lautet:

Art. 5 Rechtsgleichheit, Diskriminierungsverbot

1 Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich.

2 Niemand darf insbesondere aufgrund seines Geschlechts, seines Alters, seiner Rasse, seiner Hautfarbe, seiner Sprache, seiner Herkunft, seiner politischen, religiösen oder weltanschaulichen Überzeugung, seiner Lebensform oder seiner körperlichen und geistigen Anlagen diskriminiert werden.“

In verschiedenen Kantonen(41) sind derzeit Totalrevisionen der Kantonsverfassungen in Gange. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Ausformung der Grundrechte und das Diskriminierungsverbot ein wesentliches Thema der Beratungen sein werden.

### Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Rassendiskriminierung

Nachdem auf kantonaler Ebene bis Ende des Jahres 1999 ungefähr 250 Prozesse stattfanden bzw. hängig waren, hatte sich auch das Bundesgericht bereits mehrfach mit dem einschlägigen Tatbestand des Artikel 261bis StGB (s.u.) zu befassen. Darüber hinaus ist hier auf zahlreiche Urteile des Bundesgerichts bezüglich der durch BV, EMRK und UNO-Pakt II geschützten Grundrechte und Garantien hinzuweisen, die immer wieder auch Gelegenheit bieten, spezifische Fragestellungen zu einzelnen Aspekten der Diskriminierungsproblematik zu klären(42). Herausgehoben sei etwa die Praxis des Bundesgerichts zu Fragen der religiösen Minderheiten und hier wiederum die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu religiösen Aspekten in der Schule. Die Praxis des Bundesgerichts ist grundsätzlich von Einfühlungsvermögen und Toleranz gekennzeichnet(43). So beurteilte es etwa die Frage betreffend dem Tragen eines islamischen Kopftuches für eine Lehrerin in Genf(44) nicht isoliert, sondern hielt fest, dass die gleiche Beurteilung auch für andere starke religiöse Symbole (wie etwa das Kreuz, eine Soutane, eine Kippa oder ein Kopftuch) gelte. In einem Entscheid vom 21. Juni 1999 hielt das Bundesgericht ferner fest, dass der Zugang zu einer öffentlichen Schule nicht von der Konfessionszugehörigkeit abhängig gemacht werden dürfe, und es selbst bei Zulässigkeit von konfessionellen Schulen, verfassungswidrig wäre, nur den Angehörigen einer bestimmten Konfession den Unterricht in einer Minderheitensprache anzubieten(45).

## C. Die Umsetzung der Bestimmungen des Anti-Rassismus-Übereinkommens im einzelnen (Auswahl einzelner Artikel)

Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten werden in allgemeiner Form in Artikel 2 RDÜ definiert und etwas konkreter in den Artikeln 3 bis 7. Nach Artikel 2 Absatz 1 verurteilen die Vertragsstaaten die Rassendiskriminierung und verpflichten sich zu einer Politik, die deren Beseitigung anstrebt und das Verständnis zwischen den „Rassen“ fördert. Absatz 2 verpflichtet die Vertragsstaaten, ausgehend von der Rechtmässigkeit der positiven Diskriminierung, wenn die Umstände es verlangen, spezielle und konkrete Massnahmen zu ergreifen, um die Entwicklung und den Schutz bestimmter Rassengruppen oder Einzelpersonen dieser Gruppen sicherzustellen.

## 1. Artikel 2 RDÜ (Verurteilung der Rassendiskriminierung)

### 1.1. Art. 2 Abs. 1 lit. a und b RDÜ: Gleichbehandlungsgebot durch staatliche Behörden

Der in Artikel 4 aBV enthaltene, allgemeine Grundsatz der Rechtsgleichheit und des Diskriminierungsverbotes hat eine fest etablierte Rechtsprechung vorgebracht, die durch die nachgeführte Bundesverfassung in keiner Weise in Frage gestellt wird. Vielmehr hält Artikel 8 nBV im Gegenteil ausdrücklich fest:

#### „Artikel 8 Rechtsgleichheit

1 Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

2 Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.“

Im Vergleich zum Text der Bestimmung von Artikel 4 aBV wird in Artikel 8 Absatz 1 nBV klar festgehalten, dass das Rechtsgleichheitsgebot nicht bloss auf Schweizer, sondern auf alle Personen Anwendung findet(46).

Das Rechtsgleichheitsgebot verlangt jedoch nur, dass Gleiches im Ausmass seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird(47). Das Rechtsgleichheitsgebot erlaubt Ungleichbehandlungen, wenn diese mit ernsthaften, sachlichen Gründen gerechtfertigt werden können, d.h. wenn die Situationen, in denen sich zwei Personen oder Gruppen befinden, in wichtigen Aspekten derart verschieden sind, dass sich eine unterschiedliche Behandlung aufdrängt(48). Gefordert ist eine gleichartige Behandlung nur bei Verhältnissen, die im Wesentlichen gleich sind. Ungleiche Situationen sind ihren sachlichen Unterschieden entsprechend verschieden zu regeln.

Im Bereich der Rechtssetzung ist die Rechtsgleichheit nur verletzt, wenn eine Norm zwischen mehreren zu regelnden tatsächlichen Verhältnissen Unterscheidungen trifft, die sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lassen und für die ein vernünftiger Grund nicht ersichtlich ist, oder wenn die Norm tatsächliche Verhältnisse gleich behandelt, welche voneinander wesentlich abweichen und deshalb einer unterschiedlichen Behandlung bedürfen(49).

Bei der Rechtsanwendung liegt eine Ungleichbehandlung vor, wenn die gleiche Behörde gleiche Sachverhalte ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes unterschiedlich bzw. ungleiche Sachverhalte ohne genügenden Grund gleich behandelt(50).

Das Rechtsgleichheitsgebot garantiert damit eine Differenzierung der Rechtsordnung, die auf sachlich begründete Unterscheidungen abstellt(51). Daraus folgt, dass eine Ungleichbehandlung positiver Art, d.h. spezifische und vorübergehende Massnahmen zugunsten besonders benachteiligter Gruppen, welche den Ausgleich früherer oder aktueller Diskriminierung bezweckt, verfassungsrechtlich nicht nur zulässig, sondern unter Umständen sogar geboten sind(52).

Das in der früheren Verfassung in Artikel 4 Absatz 2 nur für die Geschlechterdiskriminierung ausdrücklich verankerte Diskriminierungsverbot erfasst laut dem heutigen Verfassungstext (Artikel 8 Absatz 2 nBV) weitere Bereiche: Es untersagt unter anderem eine Person wegen ihrer Rasse, ethnischen Herkunft, Sprache oder religiösen Überzeugung, d.h. wegen eines verpönten Unterscheidungsmerkmals im Vergleich zu einer anderen Person, die sich in einer vergleichbaren Situation befindet, dieses Merkmal jedoch nicht aufweist, zu benachteiligen.

Die Verfassungsgarantien von Artikel 8 Absatz 1 und 2 nBV verbieten also Menschen u.a. einfach deshalb unterschiedlich zu behandeln und damit zu benachteiligen, weil sie fremder Herkunft sind oder einer anderen Kultur oder Religion angehören. Die Bestimmung untersagt damit der Mehrheit, das Verhältnis zur Minderheit zu kulturalisieren und deren Angehörige wegen ihrer Herkunft bzw. wegen sprachlicher, kultureller, ethnischer oder ähnlicher Merkmale durch Ungleichbehandlung zu benachteiligen. Generell bleiben aber sachlich begründete Ungleichbehandlungen möglich, z.B. im Bereich der Ausländerpolitik (siehe sogleich Ziffer 1.2).

### 1.2. Art. 2 Abs. 1 lit. a RDÜ: Das Problem der Diskriminierung unter Ausländern und die schweizerische Immigrationspolitik

Die Schweizer Ausländerpolitik beruhte vor dem Inkrafttreten des Anti-Rassismus-Übereinkommens noch auf zwei Prinzipien: dem Grundsatz der Begrenzung der Ausländerzahl und dem Prinzip der Integration der Ausländerinnen und Ausländer, die hier leben und arbeiten. Während die Zulassung von Studierenden und Stagiaires vor allem im Bereich der technischen Zusammenarbeit für alle ausländischen Staatsangehörigen nach gleichen Kriterien erfolgte, galt für die Zulassung zum Arbeitsmarkt das System der „traditionellen Rekrutierungsgebiete“ (Drei-Kreise-Modell).

Anlässlich der Präsentation des Ersten Berichts der Schweiz vor dem Ausschuss (CERD)(53) hat dieser seine Besorgnis bezüglich des sog. Drei-Kreise-Modells, das anfangs der neunziger Jahre für die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte eingeführt wurde(54), geäußert. Die Bestimmung von Staaten, in denen Arbeitskräfte praktisch ausschliesslich angeworben werden konnten, trug der Integrationsfähigkeit? der angeworbenen Arbeitskräfte in der schweizerischen Gesellschaft Rechnung, dem Stellenwert der Beziehungen, die die Schweiz mit diesen Staaten unterhielt, und dem europäischen Integrationsprozess: Das Modell unterteilte die Staaten für die Rekrutierung in verschiedene Kategorien:

Zur ersten Kategorie gehörten die Mitgliedstaaten der EU und der EFTA.

An zweiter Stelle kamen die anderen traditionellen Rekrutierungsländer (im wesentlichen Nordamerika, Neuseeland).

Zur dritten Kategorie gehörten die nichttraditionellen Rekrutierungsländer (alle übrigen Staaten).

In der Zwischenzeit wurde nun die Integrations- und Migrationspolitik der Schweiz in verschiedenen Teilen neu definiert. Das Drei-Kreise-Modell für die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländer, das zuvor verschiedentlich kritisiert worden war(55), wurde 1998 endgültig aufgegeben. Die schweizerische Regierung löste die Drei-Kreise-Politik ab(56) und wechselte entsprechend den Vorschlägen der Expertenkommission „Migration“ zu einem „dualen Zulassungssystem“: Sobald Arbeitsplätze in unserem Land nicht mit arbeitslosen Schweizern oder stellensuchenden Ausländern in der Schweiz, die zur Erwerbstätigkeit berechtigt sind, besetzt werden können, stehen der Wirtschaft in erster Linie Rekrutierungsmöglichkeiten in den EU/EFTA-Staaten zur Verfügung.

Aus der Sicht des Anti-Rassismus-Übereinkommens stellt die bevorzugende Behandlung von Angehörigen westeuropäischer Staaten im

Rahmen der engen Handelsbeziehungen, die zwischen der Schweiz und der EU aufgrund der sieben sektoriellen bilateralen Abkommen vom 21. Juni 1999 entstehen sollen, keine grundsätzlichen Probleme(57). Obwohl das Übereinkommen keinen allgemeinen Vorbehalt bzgl. privilegierender Spezialabkommen kennt, sind solche Abkommen mit dem Übereinkommen vereinbar, soweit sie im Rahmen enger wirtschaftlicher Verbindungen und auf der Basis der Gegenseitigkeit geschlossen werden(58).

### 1.3. Art. 2 Abs. 1 lit. c und d RDÜ: Das Diskriminierungsverbot und seine Geltung unter Privaten

Nach herrschender Praxis und Lehre ist eine direkte Drittwirkung des Diskriminierungsverbots von Artikel 8 nBV auf das Verhältnis unter Privaten von einigen Sonderfällen abgesehen, grundsätzlich ausgeschlossen(59). Bereits in seiner Botschaft vom 2. März 1992 über den Beitritt der Schweiz zum Anti-Rassismus-Übereinkommen hatte der Bundesrat neben der Ergänzung des Strafgesetzbuches zusätzliche gesetzgeberische Massnahmen zur Umsetzung der in Artikel 2 Absatz 1 stipulierten Pflicht, rassendiskriminierendes Verhalten von Privatpersonen aktiv zu bekämpfen, als nur schwer realisierbar erachtet(60).

Die neuere schweizerische Literatur und die Praxis des Bundesgerichts anerkennen zwar das Konzept der indirekten Horizontalwirkung von Grundrechten der BV zusehends(61): Gerade hinsichtlich der Beseitigung von Diskriminierungen in privaten Verhältnissen wird in der Lehre zunehmend die Ansicht vertreten, dass rassendiskriminierenden Handlungen und Einstellungen in privaten Vertragsverhältnissen der Rechtsschutz versagt werden kann und darf(62).

Für das Arbeitsvertragsrecht kann insofern festgehalten werden: Als missbräuchlich und daher entschädigungspflichtig gilt etwa eine Kündigung, wenn sie wegen einer Eigenschaft ausgesprochen wird, „die der anderen Partei kraft ihrer Persönlichkeit zusteht“ (Artikel 336 Absatz 1 lit. a OR)(63). Für das Mietrecht gilt ähnliches: So soll es einem Vermieter von Wohnräumen nicht erlaubt sein, „aus unbestimmten Befürchtungen, einer Antipathie oder einer grundsätzlich negativen Einstellung gegen eine gewisse Kategorie von Menschen“ einen Ersatzmieter abzulehnen, der ihm vom vorzeitig kündigenden Mieter vorgeschlagen worden ist (vgl. BGE 119 II 36 ff., 38 f.; 117 II 156 ff., 159). Das Bundesgericht hat etwa Asylsuchende als zumutbare Ersatzmieter qualifiziert, die nicht einfach wegen ihres Rechtsstatus abgelehnt werden dürfen(64).

Es bleibt trotzdem festzuhalten, dass das schweizerische Privatrecht mit einzelnen Ausnahmen keinen allgemeinen Kontrahierungszwang kennt. Privatpersonen können in ihren privaten Rechtsbeziehungen etwa Arbeits- oder Mietverträge mit Vertragspartnern ihrer Wahl abschliessen - ungeachtet des Rassendiskriminierungsverbotes - solange keine strafrechtlichen Bestimmungen verletzt werden.

## 2. Art. 2 Abs. 1 lit. e i.V.m. Art. 7 RDÜ: Förderung integrationistischer Organisationen und Bewegungen

Im Bereich des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information hat sich Bekämpfung des Rassismus in den letzten Jahren erheblich intensiviert und auf verschiedenen Ebenen weiterentwickelt. Zu verdanken ist dies insbesondere dem konsequenten und engagierten Einsatz verschiedenster Institutionen und Organisationen auf allen staatlichen Ebenen und deren Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und gesellschaftlichen Gruppierungen.

### 2.1. Institutionen auf Bundesebene

#### a) Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)

Der Bundesrat hat im Anschluss an den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen am 23. August 1995 beschlossen, eine Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) einzusetzen. Am 1. September 1995 hat die EKR ihre Arbeit aufgenommen. Ihr Mandat lautet:

[Die Kommission] befasst sich mit Rassendiskriminierung, fördert eine bessere Verständigung zwischen Personen unterschiedlicher Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft, Religion, bekämpft jegliche Form von direkter oder indirekter Rassendiskriminierung und schenkt einer wirksamen Prävention besondere Beachtung.?

Die EKR ist bei der Festlegung der Hauptaufgaben ihrer Tätigkeit frei. Während der ersten fünf Jahre ihres Bestehens hat sich die EKR mit folgenden Themenschwerpunkten befasst:

der Situation der Fahrenden und der Jenischen in der Schweiz;  
der Integration ausländischer Personen und die möglichen Auswirkungen auf den Rassismus und die Fremdenfeindlichkeit;  
der Situation der Muslime und Musliminnen in der Schweiz;  
dem Antisemitismus in allen seinen Erscheinungsformen.

Angesichts der Vielzahl ergriffener Massnahmen und laufender Projekte der EKR ist eine detaillierte Darstellung aller Aktivitäten nur im Überblick möglich. Nachfolgend werden die Hauptaktivitäten der EKR gesondert aufgedgliedert:

Operationelle Aktivitäten: Die EKR leistet Öffentlichkeitsarbeit und führt Sensibilisierungs- und Präventionskampagnen zur Bekämpfung des Rassismus durch.

Beratende Aktivitäten: Die EKR berät und unterstützt die Bundesbehörden bei Rechtsetzungsarbeiten und im Vollzug von Erlassen sowie bei der Erarbeitung von Stellungnahmen und Berichten.

Kooperative Aktivitäten: Die EKR entfaltet kooperative Tätigkeiten, indem sie mit den Behörden aller Stufen, d.h. auf kommunaler, kantonaler, nationaler und internationaler Ebene zusammenarbeitet und den Kontakt zu Organisationen (NGOs) und interessierten Kreisen sucht und fördert.

Wissenschaftlich-analytische Aktivitäten: Untersuchung des Phänomens des Rassismus unter wissenschaftlichen und ethnischen Gesichtspunkten sowie die Aufarbeitung von Informationen über konkrete Tatbestände und deren gesellschaftliche Auswirkungen.

Ombudsfunktion: Eine wesentliche Funktion der EKR besteht in der Wahrnehmung einer Ombudsfunktion, mit welcher ihr Präsident betraut wurde: Die EKR vermittelt als Anlaufstelle für Privatpersonen in Konflikt- und Diskriminierungsfällen. Als Ombudsstelle interveniert die EKR auch aus eigener Initiative.

#### b) Eidgenössische Ausländerkommission (EKA)

Die im Jahr 1970 durch einfachen Bundesbeschluss des Bundesrates geschaffene Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), erhielt vom



Parlament im Juni 1998 ihre gesetzliche Verankerung im ANAG. Sie hat den Auftrag, Möglichkeiten für ein besseres Zusammenleben zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung aufzuzeigen sowie entsprechende Initiativen anzuregen und zu unterstützen.

Aufgrund der neuen gesetzlichen Grundlage ist die EKA nun auch berechtigt, die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen für die soziale Integration vorzuschlagen und zu Beitragsgesuchen Stellung zu nehmen (Artikel 25a ANAG). Dieser Artikel gibt dem Bund die Möglichkeit, die Integrationsvorhaben von Kantonen, Gemeinden oder Dritten finanziell zu unterstützen. Diese müssen sich jedoch mit einem angemessenen Beitrag an der Finanzierung der Projekte beteiligen. Die Integration wird so zu einer Gemeinschaftsaufgabe, was ihre staats- und gesellschaftspolitische Bedeutung unterstreicht.

Von besonderer Bedeutung ist diesbezüglich der Integrationsbericht der EKA vom Oktober 1999: Der Bundesrat hatte die EKA im Jahre 1995 mit der Aufgabe betraut, zuhanden des Parlamentes einen Bericht über die schweizerische Politik zur zukünftigen sozialen Integration zu verfassen. Der Bericht unter dem Titel „Die Integration der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz“ liegt seit dem 22. Oktober 1999 vor. Er empfiehlt u.a. den Ausbau der Sprach- und Weiterbildung für ausländische Erwachsene, die stärkere Beteiligung der Ausländer an politischen Entscheidungen sowie Projekte zur integrativen Förderung ausländischer Schüler. Das EJPD hat das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) beauftragt, auf der Grundlage dieses Berichts und gestützt auf Artikel 25a ANAG, eine Integrationsverordnung auszuarbeiten, welche am 1. Oktober 2000 in Kraft treten soll. Für das Jahr 2001 sind zur Unterstützung von Projekten 5 Millionen Franken vorgesehen, später wird der Bund sein Engagement auf 7,5 Millionen erhöhen.

c) Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF)

Die Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF), im Dezember 1982 eingesetzt, ist hauptsächlich als beratende Kommission für die Bundesbehörden tätig.

## 2.2 Kantonale und kommunale Institutionen

In den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Zürich sowie in den Städten Zürich, Bern und Winterthur bestehen kantonale bzw. kommunale Ombudsstellen, welche leicht zugängliche Beratungs- und Schlichtungsstellen sind. Diese vermitteln bei Konflikten zwischen Einzelpersonen sowie Einzelpersonen und Behörden und leisten damit praktische Menschenrechtsarbeit. Teilweise nehmen diese Ombudsstellen auch die Aufgaben und Funktionen von Anlaufstellen zur Bearbeitung von Diskriminierungsfällen wahr (z.B. Basel-Stadt, Zürich).

Daneben befinden sich auch spezielle Anlaufstellen für Diskriminierungsfragen im Aufbau oder sind bereits vorhanden bzw. bestehenden Institutionen angegliedert:

In einigen Kantonen sind entsprechende Anlaufstellen in der Planung bzw. im Aufbau begriffen, etwa in Appenzell Ausserrhoden und Freiburg.

In verschiedenen Kantonen wird über die Bildung und nähere Ausgestaltung von Kommissionen oder Fachstellen für Ausländerfragen derzeit noch diskutiert: So etwa in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Genf, Solothurn, Zug, Tessin.

Ferner finden sich in einigen Städten und Gemeinden der Schweiz private oder halbprivate Beratungsstellen in Konfliktfällen und bei rassistischer Diskriminierung, welche z.T. direkt mit staatlichen Stellen zusammenarbeiten oder von diesen unterstützt werden.

3. Artikel 4 lit. a RDÜ: Massnahmen zur Bestrafung bestimmter rassendiskriminierender Akte (Erlass der Strafbestimmungen von Art. 261bis StGB und Art. 171c MStG)

### 3.1. Gesetzliche Grundlagen

Artikel 261bis des bürgerlichen Strafgesetzbuches (StGB) lautet:

Wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion zu Hass oder Diskriminierung aufruft,

wer öffentlich Ideologien verbreitet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung der Angehörigen einer Rasse, Ethnie oder Religion gerichtet sind,

wer mit dem gleichen Ziel Propagandaaktionen organisiert, fördert oder daran teilnimmt,

wer öffentlich durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt oder diskriminiert oder aus einem dieser Gründe Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlost oder zu rechtfertigen sucht,

wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion verweigert,

wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft.“

Die Täter werden von Amtes wegen verfolgt und mit Gefängnis (zwischen drei Tagen und drei Jahren) oder mit Busse bis zu 40'000 Franken bestraft. Artikel 171c MStG weist, bis auf die Strafdrohung (zusätzliche Möglichkeit einer bloss disziplinarischen Bestrafung in leichten Fällen?), den identischen Wortlaut auf.

Der Inhalt der Strafrechtsbestimmung kann wie folgt zusammengefasst werden:

Verbot, öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse zu Hass aufzurufen oder Propagandaaktionen zu organisieren (Artikel 261bis Absätze 1-3 StGB).

Verbot, den Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu leugnen, gröblich zu verharmlosen oder zu rechtfertigen suchen (Artikel 261bis Absatz 4 StGB).

Verbot, eine angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion zu verweigern, wie zum Beispiel den Zugang zu einer öffentlichen Institution (Artikel 261bis Absatz 5 StGB).

Die Bestimmung von Artikel 261bis StGB schützt, was Absatz 4 unmissverständlich zum Ausdruck bringt, die Würde des Menschen in seiner Eigenschaft als Angehöriger einer bestimmten Ethnie, Rasse oder Religionsgemeinschaft. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der schweizerische Gesetzgeber über die Anforderungen des Übereinkommens hinausgegangen ist, indem unter den strafbaren Handlungen ausdrücklich auch die Diskriminierung aus religiösen Gründen und die Verweigerung einer angebotenen Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, aufgeführt wird.

Die im Gesetz genannten Gruppen müssen sich dadurch auszeichnen, dass sie im Hinblick auf Gemeinsamkeiten ihrer Angehörigen in Tradition, Sprache und Schicksal, zudem aber auch in ihren Wertvorstellungen und Verhaltensnormen, sich selber als Gemeinschaft empfinden, die sich von der übrigen Bevölkerung unterscheidet. Andererseits muss diese umgekehrt die Gruppe ebenfalls in diesem Sinn verstehen, im Fall der Zugehörigkeit zu einer Rasse ihr zudem bestimmte erbliche Merkmale zuschreiben. Die Anknüpfung an die gemeinsame Nationalität genügt daher nur dann, wenn diese regelmässig auch einer bestimmten Ethnie oder Rasse entspricht oder mindestens in der Öffentlichkeit so verstanden wird. Als geschützte Gruppen religiöser Ausrichtung kommen ausser den Weltreligionen und ihren „offiziellen“ Konfessionen bzw. Zweigen auch Sekten in Betracht, sofern sie über eine gewisse eigene Tradition verfügen und einige Stabilität bekundet haben(65).

### 3.2. Praxis der Gerichte bei der Anwendung der Strafbestimmungen

#### a) Kantonale Rechtsprechung

In Anwendung der am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Strafbestimmung des Artikels 261 (bis) StGB sind bis heute etwa 250-300 Urteile (inklusive eingestellte Verfahren) ergangen(66). Jährlich kommen ungefähr 100 Fälle zur gerichtlichen Begutachtung. In der Berichtszeit hat sich eine gefestigte kantonale Gerichtspraxis entwickelt, die sich bei der Anwendung der Bestimmung auf eine fundierte wissenschaftliche Literatur stützen kann(67).

#### b) Rechtsprechung des Bundesgerichts

Am 5. Dezember 1997 hat das Bundesgericht seinen ersten Entscheid in Anwendung der neuen Strafrechtsbestimmung erlassen: In BGE 123 IV 202 äussert sich das Bundesgericht zu Artikel 261 (bis) Absatz 1 und 4 StGB und hielt fest, dass der Tatbestand die Würde des Einzelnen in seiner Eigenschaft als Angehöriger einer Rasse, Ethnie oder Religion schütze. Strafbar mache sich, wer jemanden wegen einer zugeschriebenen Rasse, Ethnie oder Religion diskriminiere, unabhängig davon, ob solche Eigenschaften tatsächlich bestehen (E. 3a). Hintergrund der Angelegenheit bildete die Versendung zahlreicher Briefe mit antisemitischen Äusserungen.

Im Entscheid BGE 124 IV 121 hat das Bundesgericht sodann eine Beschlagnahme von Broschüren und CDs mit rassendiskriminierendem Inhalt geschützt: In diesem Urteil vom 30. April 1998 hat das Bundesgericht entschieden, dass selbst bei Fehlen einer strafbaren Handlung rassistische Literatur eingezogen und vernichtet werden könne.

In einem Urteil vom 10. August 1999 hält das Bundesgericht schliesslich fest, dass es keine Anwendung des Grundsatzes der Kaskadenhaftung bei Rassendiskriminierung geben kann(68). Wer ein Buch rassistischen Inhalts vertreibt, kann sich nicht auf die im Pressestrafrecht vorgesehene Kaskadenhaftung(69) berufen und die gesamte strafrechtliche Verantwortung auf den Autor abwälzen.

## IV. Schlussbemerkungen

Der Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) hat den Ersten Bericht der Schweiz (CERD/C/270/Add.1) an seiner 1248. und 1249. Versammlung vom 3. und 4. März 1998 geprüft und an seiner 1268. Versammlung vom 17. März 1998 seine Schlussbemerkungen verabschiedet (CERD/C/304/Add.44).

Zunächst hat der Ausschuss die Einsetzung einer eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) anerkennend festgestellt und lobte die von dieser Kommission in den Bereichen Bildung und Information ergriffenen Massnahmen. Zudem begrüsst der Ausschuss die Ergänzung des Strafgesetzbuches mit Artikel 261bis StGB. Allerdings brachte der Ausschuss auch einige kritische Bemerkungen an und gab den Schweizer Behörden entsprechende Empfehlungen ab.

Kritisch vermerkte der Ausschuss unter anderem folgende Punkte:

Das Fehlen einer umfassenden Gesetzgebung in der Schweiz zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, Abstammung und nationaler oder ethnischer Herkunft. Eine solche Gesetzgebung sollte nach Ansicht des Ausschusses auch Massnahmen zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie rassendiskriminierender Handlungen durch Personen, Gruppen oder Organisationen ganz allgemein mit einschliessen.

Die damalige schweizerische Einwanderungspolitik (Drei-Kreise-Modell), welche die Zulassung von Ausländern nach deren Herkunftsland einstuft.

Das System ausgedehnter Polizeikontrollen bezüglich Ausländern sowie die Einbürgerungspolitik und Verfahren, welche als zu langwierig und zu selektiv erachtet wurden. Der Ausschuss äusserte ferner seine Besorgnis über Fälle schwerwiegender Polizeibrutalität im Umgang mit Personen anderer Ethnien oder nationaler Herkunft.

Der Ausschuss gab seiner Besorgnis Ausdruck über die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Jenischen und der Minderheit der Sinti und Roma sowie die Tendenz, diese Bevölkerungsgruppen zu diskreditieren.

Der Ausschuss äusserte in Ziffer 8 der Schlussbemerkungen seine Besorgnis über fremdenfeindliche, antisemitische, rassendiskriminierende Vorkommnisse und rassistische Gewaltakte sowie die Verbreitung rassistischer und fremdenfeindlicher Ideen. Ausserdem hielt er fest, dass Artikel 4 Buchstabe b des Übereinkommens, namentlich bezüglich der Teilnahme an illegalen und verbotenen Organisationen nicht vollständig umgesetzt wurde.

Der Ausschuss empfahl in Ziffer 10 der Schlussbemerkung, weitere vorbeugende Massnahmen wie Informationskampagnen und

Bildungsprogramme, welche zu einer besseren Umsetzung des Übereinkommens beitragen sollen.

- 1) SR 0.105 (für die Schweiz in Kraft getreten am 26. Juni 1987); vgl. auch das entsprechende Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987, welches für die Schweiz am 1. Februar 1989 in Kraft getreten ist (SR 0.106).
- 2) Aus der umfangreichen Literatur zu den UNO-Pakten vgl. Walter Kälin/Georgio Malinverni/Manfred Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl., Basel/Frankfurt a.M. 1997.
- 3) SR 0.103.1 (AS 1993 725) und SR 0.103.02 (AS 1993 750).
- 4) AS 1995 1163 f.; BBI 1992 III 269.
- 5) SR 0.107.
- 6) SR 0.108.
- 7) SR 0.101.
- 8) Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates in BBI 1997 I 1165 ff.
- 9) Vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 19. November 1997 (BBI 1998 I 1293 ff.): Der Europarat hat damit das Recht und die Pflicht, in den der Konvention beigetretenen Staaten durch ein Beobachtungssystem auf die Einhaltung ihrer Bestimmungen zu achten. Dazu gehören die Gleichbehandlung nationaler Minderheiten, ihr Recht auf freie Entfaltung ihrer Kultur, auf Versammlungs- und Meinungs- und Religionsfreiheit, freien Zugang zu Medien und die Verwendung der eigenen Sprache im öffentlichen Leben.
- 10) Siehe auch die Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat Bäumlin vom 17. Dezember 1997 (NR 97.3621).
- 11) Vgl. den Zweiten Länderbericht über die Schweiz vom 18. Juni 1999, welcher von der ECRI an ihrer 20. Vollversammlung vom 7.-10. Dezember 1999 in Strassburg angenommen und an der 694. Versammlung des Ministerkomitees des Europarates am 19. Januar 2000 vorgelegt wurde.
- 12) Parlamentarische Initiative Fankhauser „Eidgenössische Ombudsstelle für Menschenrechte“ (Nr. 98.445).
- 13) Die Ratifizierung/Ratifikation ist ein völkerrechtlicher Akt, durch den ein Staat in verbindlicher Weise erklärt, durch einen Staatsvertrag gebunden zu sein. Die Ratifikation erfolgt in der Praxis i.d.R. durch den Austausch der Ratifikationsurkunden. Diese enthalten die Erklärung, dass der Staatsvertragswille innerstaatlich gültig gebildet worden ist (CH: grundsätzliche Genehmigungspflicht durch das Parlament; ev. fakultatives oder obligatorisches Staatsvertragsreferendum) und dass daher die Unterzeichnung nunmehr als rechtsverbindlich betrachtet werden darf. Die Zuständigkeit liegt beim Bundesrat (Art. 102 Ziff. 8 aBV/184 Abs. 2 nBV). Vgl. Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Auflage, Zürich 1998, Rz. 1038 ff., 1048.
- 14) Dominic McGoldrick, The Human Rights Committee, Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights, Oxford 1991. In den 20 Jahren seines Bestehens hat sich der Ausschuss zum wohl wichtigsten menschenrechtlichen Vertragsorgan im Rahmen der UNO entwickelt. Er hält jährlich drei Tagungen zu je drei Wochen in Genf oder New York ab und legt der Generalversammlung jeden Herbst einen ausführlichen Jahresbericht über seine Tätigkeit vor.
- 15) Vgl. dazu Philip Alston, Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Quarterly (HRQ) 1987, S. 332.
- 16) Vgl. Erster Bericht der Schweizer Regierung zum UNO-Pakt II an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen vom 24. Februar 1995 (CCPR/C/81/Add.8) sowie Zweiter periodischer Bericht der Schweizer Regierung zum UNO-Pakt II an den Menschenrechtsausschuss vom 17. September 1998 (CCPR/C/CH/98/2).
- 17) Alle zwei Jahre mussten die Vertragsstaaten Berichte über je eine der drei in diesem Pakt garantierten Kategorien von Menschenrechten vorlegen: wirtschaftliche Rechte (Art. 6-9), soziale Rechte (Art. 10-12) und kulturelle Rechte (Art. 13-15). Daraus erfolgte eine abschnittsweise Periodik von sechs Jahren.
- 18) Der erste entsprechende Bericht der Schweiz wurde vom Bundesrat am 18. Dezember 1996 gutgeheissen und am 3. März 1998 vom UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassismus geprüft (CERD/C/270/Add.1) und kommentiert (CERD/C/304/Add. 44). Der Zweite Bericht der Schweiz befindet sich z.Z. in Vorbereitung: Er beinhaltet eine Darstellung der Entwicklung der Situation der Schweiz in Fragen der Rassendiskriminierung seit der Präsentation des Ersten Berichts.
- 19) Die Richtlinien sind enthalten im Dokument CERD/C/70/Rev.3 vom 23. Juli 1993.
- 20) Ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt, das ein Individualbeschwerdeverfahren nach dem Vorbild des UNO-Paktes II vorsieht, ist in Vorbereitung begriffen.
- 21) Während das Staatenbeschwerdeverfahren bisher von bloss 45 Staaten anerkannt wurde, haben rund zwei Drittel aller Vertragsstaaten (z.Z. 93 von 140 Vertragsstaaten) das Erste Fakultativprotokoll ratifiziert.
- 22) Etwa des Fakultativprotokolls zum UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), das am 6. Oktober 1999 von der UNO-Generalversammlung angenommen wurde, und das ein Staaten- und Individualbeschwerdeverfahren zum Übereinkommen von 1979 enthält.
- 23) Die Schweiz anerkennt bisher nur das EMRK-Individualbeschwerdeverfahren an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und das Mitteilungsverfahren an das UNO-Folterkomitee (CAT). Die Anerkennung des Individualbeschwerdeverfahrens zum Anti-Rassismus-Übereinkommen und das Erste Fakultativprotokoll zum UNO-Pakt II figurieren bereits im Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren (November 1993) und im Legislaturprogramm 1995-1999 (BBI 1996 II 293 ff.).
- 24) Art. 1 Abs. 1 lit. a des Annahmebeschlusses; vgl. Botschaft des Bundesrates über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, BBI 1998 I 1293-1334, Ziff. 22.
- 25) Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2000, S. 421 ff.
- 26) Vgl. Marcel Heiniger, Daten zu Muslimen und Musliminnen in der Schweiz, in: TANGRAM 7/99, S. 79 f.
- 27) Jahresbericht der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende 1998, Seite 9; zum Begriff der Sammelbezeichnung „Fahrende“ siehe etwa auch Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (Hrsg.), TANGRAM 3/97.
- 28) SR 311.0.
- 29) SR 321.0.
- 30) BBI 1994 II 1419 f.; BBI 1994 V 531.
- 31) SR 210.
- 32) BGE 123 I 152 E.3a; 116 Ib 270 E.7a.
- 33) SR 151.
- 34) Dabei lehnte sich der Gesetzgeber wesentlich an die Rechtsprechung des EuGH zu Artikel 119 EGV an; vgl. Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz: im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, 3. Aufl., Bern 1999, S. 462; Kathrin Klett, Das Gleichstellungsgesetz, in: ZBI 98 (1997), Nr. 2, S. 49-64, S. 53 FN 22.
- 35) SR 173.110.

- 36) SR 142.31.
- 37) SR 142.20.
- 38) AS 1999 1111 2253; BBl 1996 II 1.
- 39) SR 131.212.
- 40) SR 131.224.1.
- 41) Neuenburg, St. Gallen, Schaffhausen, Graubünden, Waadt, Basel-Stadt, Fribourg, Zürich.
- 42) Ungefähr 24 publizierte und 23 unveröffentlichte Entscheide.
- 43) Vgl. Paul Richli, Berufsverbot für Primarlehrerin wegen eines islamischen Kopftuchs?, Urteilsanmerkung zu BGE 123 I 296, in: ZBJV 134 (1998), S. 228 ff., S. 230.
- 44) BGE 123 I 296.
- 45) BGE 125 I 347 ff.
- 46) Der frühere Artikel 4 aBV garantierte, dass „alle Schweizer vor dem Gesetze gleich“ seien, jedoch hatte das Bundesgericht schon 1888 (BGE 14, 489 ff.) den persönlichen Geltungsbereich auf Ausländerinnen und Ausländer erstreckt, und zwar ohne Beschränkung auf Personen mit Wohnsitz in der Schweiz.
- 47) Müller, Grundrechte in der Schweiz, S. 396 ff.; Walter Kälin/Martina Caroni, Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft, in: Walter Kälin (Hrsg.), Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung: Verfassungs- und menschenrechtliche Aspekte, Basel/Genf/München 1999, S. 67-94, S. 68.
- 48) Da Artikel 8 nBV eine reine Nachführung darstellt, gilt die ständige Praxis des Bundesgerichts zu Artikel 4 Absatz 1 aBV weiter: Das Bundesgericht untersucht, ob eine gesetzliche Regelung oder die Auslegung einer Rechtsnorm „rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist“ (statt vieler: BGE 123 I 1 E. 6a) bzw. Unterscheidungen unterlässt, obwohl sie sich sachlich aufdrängen.
- 49) Statt vieler BGE 114 Ia 221, E. 2b, S. 223 f.; vgl. Georg Müller, Artikel 4, in: Jean-François Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel et al. 1987 und spätere Nachlieferungen, Rz. 30.
- 50) Statt vieler BGE 121 I 129, E. 4d, S. 134.; vgl. G. Müller, a.a.O., Rz. 39.
- 51) Müller, Grundrechte in der Schweiz, S. 396 ff.
- 52) Botschaft des Bundesrates vom 2. März 1992 über den Beitritt der Schweiz zum internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung und zu der damit einhergehenden Revision der Strafrechtsnorm, Ziffer 521, BBl 1992 III 265 ff.
- 53) Vgl. die Schlussbemerkungen des Ausschusses vom 19. März 1998, Ziffer 6 (CERD/C/304/Add. 44).
- 54) Artikel 8 der Verordnung des Bundesrates vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO), SR 823.21. Die Politik wurde im Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik, BBl 1991 III 302, angekündigt. Vgl. Andreas Auer, Constitution et politique d'immigration; la quadrature des trois cercles, in: AJP 1996, S. 1230 f.
- 55) Vgl. Kälin/Caroni, a.a.O., S. 80 ff.
- 56) Auf den 1. November 1998 trat der geänderte Art. 8 BVO in Kraft (AS 1998, S. 2726). Gestützt auf Art. 8 Abs. 1 BVO kann eine Aufenthaltsbewilligung zur erstmaligen Ausübung einer Erwerbstätigkeit nur an Angehörige von EU- oder EFTA-Staaten erteilt werden. Personen aus anderen Staaten können nur noch ausnahmsweise rekrutiert werden, sofern es sich um Arbeitskräfte handelt, die über besondere Qualifikationen verfügen, die nachweislich für eine bestimmte Aufgabe unerlässlich sind.
- 57) Vgl. die Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 2. März 1992, BBl 1992 III 265 ff., Ziffer 54.
- 58) Vgl. etwa BGE 123 II 472 ff. zu Art. 13 lit. h BVO und 28 Abs. 1 lit. a/b BVO betr. Umwandlung der Saison- in eine Jahresbewilligung und zur Frage der Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der Neuregelung der Umwandlungsvoraussetzungen. Das Bundesgericht hielt fest, dass der Umwandlungsstopp für Angehörige von Staaten, die nicht der EFTA und der EU angehören, mit den von der Schweiz abgeschlossenen Staatsverträgen vereinbar ist: Keine Verletzung des Diskriminierungsverbots gemäss Art. 14 EMRK und Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I (E. 4c und d), des Rechtsgleichheitsgebots gemäss Art. 26 UNO-Pakt II (E. 4d) und des Anti-Rassismus-Übereinkommens (E. 4e).
- 59) G. Müller, a.a.O., Rz. 26; Luzius Wildhaber, Gedanken zur Rassendiskriminierung, Rechtsgleichheit und Drittwirkung im schweizerischen Recht, in: ZBl 72 (1971), S. 465 ff.
- 60) „Eine privatrechtliche Bestimmung, welche Privatpersonen rassendiskriminierende Unterscheidungen in ihren privaten Beziehungen generell verbieten würde, stiesse wohl auf besonders schwerwiegende Probleme in der praktischen Anwendung, da in privaten Beziehungen der Beweis rassendiskriminierender Motivation für ein bestimmtes Verhalten in der Regel schwierig zu erbringen sein wird“ (Botschaft, S. 291).
- 61) Vgl. Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rz. 1105 ff.
- 62) Martin Philipp Wyss, Gesetzgeberische Massnahmen zum Abbau von Diskriminierungen - Handlungsbedarf und Modelle für die Schweiz, in: Walter Kälin (Hrsg.), Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung, ZSR-Beiheft 29, Basel/Frankfurt am Main 1999, S. 115 ff., S. 133.
- 63) Diese Lösung knüpft an das Gleichstellungsgesetz (Artikel 9 GlG) an.
- 64) Unveröffentlichter Bundesgerichtsentscheid vom 7. März 1995 (wiedergegeben in mietrechtspraxis, Zeitschrift für schweizerisches Mietrecht 1997, S. 155 ff.).
- 65) Keinen Schutz geniessen sektiererische Organisationen, die sich als Religionsgemeinschaft bezeichnen, aber entscheidend durch eine bestimmte psychologische Weltansicht gekennzeichnet sind, oder die gar in Wirklichkeit vorwiegend wirtschaftliche Tätigkeiten entfalten.
- 66) Für eine umfassende Übersicht vgl. die Zusammenstellung von H. Stutz, die im Internet unter der Adresse <http://www.gra.ch> abgerufen werden kann.
- 67) Im Oktober 1996 ist der erste Kommentar zur Anwendung der Artikel 261bis StGB und 171c MStG erschienen: Niggli, Rassendiskriminierung: Ein Kommentar zu Art. 261bis StGB und Art. 171c MStG, Zürich 1996 sowie der 1999 erschiene Ergänzungsband zur Gerichtspraxis 1995-1998.
- 68) Urteil des bundesgerichtlichen Kassationshofs in Strafsachen vom 10. August 1999 (6S.810-813/1998).
- 69) Wird eine strafbare Handlung durch Veröffentlichung in einem Medium begangen und erschöpft sie sich in dieser Veröffentlichung, so ist [...] der Autor allein strafbar.? (Artikel 27 Absatz 1 StGB).