

Auszug
aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 6. Juni 2012

696. Schriftliche Anfrage von Aleks Recher «Universal Periodic Review» des UNO Hauptkommissariats für Menschenrechte, Kommunikation des Bundes und Stand der Umsetzung der Empfehlungen in der Stadt Zürich. Am 7. März 2012 reichte Gemeinderat Aleks Recher folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2012/83, ein:

Im Herbst 2012 wird die Schweiz zum zweiten Mal vor der UNO im Rahmen des «Universal Periodic Review» (UPR) Prozesses über die Menschenrechtslage Red und Antwort stehen müssen. Vor vier Jahren war dies das erste Mal der Fall. Der UPR-Prozess besteht aus Berichten des Staates, des UNO Hochkommissariats für Menschenrechte, Berichten der Zivilbevölkerung und der Befragung des jeweiligen Staates durch die andern UNO-Mitgliedsstaaten. Letztere können Empfehlungen abgeben, wo sie Verbesserungspotential sehen, jedoch entscheidet stets der betrachtete Staat, welche er davon entgegennimmt. Damit drückt er auch klar aus, dass er in diesen Themen aktiv Verbesserungen anstrebt.

Im Jahr 2008 hat die Schweiz 23 Empfehlungen entgegengenommen. Wichtige Themen darin sind unter anderem Bekämpfung von Rassismus/Xenophobie, Geschlechtergerechtigkeit, Schutz vor Diskriminierung und Schutz vor sexueller Ausbeutung.

Für die Schweiz liegt die Federführung beim EDA, zur Umsetzung verpflichtet sind aber alle Ebenen des Staates, auch die Kantone und Gemeinden. Heute, drei Jahre nach dem ersten UPR Durchgang und wenige Monate vor der Berichterstattung über die Umsetzung der Empfehlungen, stellen sich (leider) sehr grosse Fragezeichen, ob es der Schweiz gelungen ist, die Umsetzung ernsthaft und auf allen Staatsebenen anzupacken. Es sei hier auf den Bericht des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte verwiesen: <http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/institutionelle-fragen/artikel/studie-follow-up.html?zur=1>

Vor diesem Hintergrund bitte ich den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Sind dem Stadtrat der UPR Prozess und die Empfehlungen, welche die Schweiz 2008 entgegengenommen hat, bekannt?
Wenn ja: Ist die Stadt offiziell vom Bund darüber informiert worden oder kommt die Information von anderswo?
2. Wie beurteilt der Stadtrat die Kommunikation des Bundes gegenüber den Gemeinden über ihre Umsetzungspflichten und den UPR -Prozess als Ganzes? Wo sieht er Verbesserungspotential?
3. Sind innerhalb der Stadtverwaltung die besonders von der Umsetzung betroffenen Ämter, Dienststellen, etc. informiert über ihre Aufträge und den Zeitplan?
Falls nein: Weshalb nicht? Wie erklärt der Stadtrat diesfalls, dass in der Stadt Zürich die Umsetzung nicht aktiv angestrebt wird?
4. Falls der Stadtrat informiert ist über das UPR-Verfahren: Wie stellt er sicher, dass die Stadt Zürich möglichst umfassend ihren Verpflichtungen daraus nachkommt? Wie genau lauten die jeweiligen Umsetzungsaufträge an welche Verwaltungseinheiten?
5. Wo innerhalb der Stadt Zürich werden welche Ziele rechtzeitig auf den 2. Durchgang dieses Jahr erreicht, wo weshalb nicht?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1: Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ist die federführende Bundesstelle für die Überwachung der Umsetzung der Empfehlungen im UPR-Prozess des UNO-Menschenrechtsrats. Im Jahr 2011 hat das EDA im Rahmen eines Leistungsauftrags das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) beauftragt, eine Studie zu erarbeiten, in der alle von der Schweiz angenommenen Empfehlungen sowie die diesbezüglich getroffenen und noch zu treffenden Massnahmen aufgelistet und erörtert wurden. Um sowohl der Verwaltung auf allen Ebenen wie auch Vertreterinnen und

Vertretern verschiedener Organisationen die Möglichkeit zu geben, sich mit dem UPR-Prozess und den von der Schweiz angenommenen Empfehlungen vertraut zu machen und sich darüber auszutauschen, organisierte das SKMR am 24. Januar 2012 in Bern eine Tagung. An diese Tagung eingeladen wurden auch kommunale Verwaltungsabteilungen, die in ihrem Tätigkeitsbereich einen Bezug zu den einschlägigen Empfehlungen aus der UPR-Studie haben. Nach Angaben des EDA waren dies aus der Stadt Zürich die Fachstelle für Gleichstellung, die Stadtpolizei sowie die Ombudsfrau der Stadt Zürich. An der Tagung teilgenommen haben die Leiterin und der Jurist der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich.

Zu Frage 2: Nach der Vergabe des Leistungsauftrags des EDA an das SKMR wurde auch die Stadt Zürich über den UPR-Prozess ausführlich informiert (s. Antwort zu Frage 1). Gemäss SKMR hat das EDA diesem einen weiteren Auftrag erteilt, nämlich die bestehenden institutionellen Defizite, unter anderem auch bezüglich der Kommunikation des Bundes gegenüber den umsetzungsrelevanten Akteurinnen und Akteuren des Staates und der Zivilgesellschaft zu untersuchen und Empfehlungen zu deren Behebung zu formulieren. An der SKMR-Tagung vom 24. Januar 2012 wurde beispielsweise angeregt, eine Stelle mit koordinierender Rolle zu schaffen, welche sämtliche Inputs der Beteiligten bündeln und die Umsetzung der UPR-Empfehlungen überwachen würde. Der Stadtrat sieht in dieser Idee einen guten Ansatz zur Vertiefung des Austausches und zur Begleitung der Umsetzung der von der Schweiz angenommenen Empfehlungen auf allen staatlichen Ebenen.

Zu Frage 3: Wie bereits erwähnt, wurde die Stadt Zürich über den UPR-Prozess erst vor Kurzem in Kenntnis gesetzt. Daher waren bis jetzt weder das Regelwerk des UPR noch die spezifischen Empfehlungen für die Schweiz wegleitend für die Tätigkeit der Verwaltungseinheiten der Stadt Zürich. Zu betonen ist allerdings, dass die Stadt Zürich, unabhängig vom UPR-Prozess, bereits über effektive Mechanismen, Gefässe und etablierte Prozesse verfügt, um die Empfehlungen umzusetzen (s. Antwort zu den Fragen 4 und 5).

Zu den Fragen 4 und 5: Laut der UPR-Studie des SKMR hat die Schweiz insgesamt 23 Empfehlungen angenommen und sich zu deren Umsetzung auf allen staatlichen Ebenen verpflichtet. Davon sind 14 Empfehlungen entweder bereits voll umgesetzt oder auf Tätigkeiten bezogen, die im Zuständigkeitsbereich des Bundes bzw. der Kantone liegen. Die 9 restlichen Empfehlungen in den Bereichen Migration, Geschlechtergleichstellung sowie Bekämpfung von Rassismus sind auf die eine oder andere Art auch auf die Tätigkeit der Kommunen zu beziehen. Nachfolgend werden die 9 erwähnten UPR-Empfehlungen, die entsprechenden Aktivitäten und der Stand der Umsetzung in der Stadt Zürich aufgelistet und erörtert:

Empfehlung Nr. 56.6: Verwendung einer geschlechterneutralen Sprache

Seit 1996 ist in der Stadt Zürich das Reglement über die sprachliche Gleichstellung in Kraft. Es enthält für sämtliche Verwaltungseinheiten verbindliche Vorgaben über den geschlechtergerechten Gebrauch der deutschen Sprache in behördlichen Texten (STRB Nr. 1765/1996).

Empfehlung Nr. 57.17: Verzicht auf die Wegweisung von Migrantinnen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind; Empfehlung Nr. 57.8: Bedingungen für die Wegweisung verheirateter Opfer häuslicher Gewalt; Empfehlung Nr. 57.19: Verbesserung der Chancengleichheit für Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt

Im April 2010 beschloss der Stadtrat mit dem Gleichstellungsplan das bisherige Engagement für die Gleichstellung von Frau und Mann zu verstärken und die Departemente und Verwaltungsabteilungen vermehrt in die Gleichstellungsarbeit einzubinden (STRB Nr. 558/2010). Ein Schwerpunkt des Gleichstellungsplans ist auf die Integration der Migrantinnen, die Verbesserung ihrer rechtlichen Stellung und den Abbau von geschlechtsspezifischen Diskriminierungen ausgerichtet (Schwerpunkt 5). Zur Erreichung dieser Ziele wurden vielfältige Massnahmen formuliert, von denen einige bereits umgesetzt sind, andere fortgeführt oder ausgebaut werden (STRB Nr. 394/2011). Ganz im Sinne der zwei ersten titelerwähnten

UPR-Empfehlungen hat sich die Stadt Zürich unter anderem zum Ziel gesetzt, sich beim Bund und beim Kanton dafür stark zu machen, dass die Härtefallregelung bei Migrantinnen, die Opfer von häuslicher Gewalt oder Menschenhandel geworden sind, zum Zuge kommt. Die Fachstelle für Gleichstellung ist vom Stadtrat mit der Umsetzung dieser Massnahme beauftragt und zurzeit daran, die bisherige Praxis zur Anwendung der Härtefallregelung bei Opfern von häuslicher Gewalt im Kanton Zürich abzuklären sowie die Umsetzung von Weisungen des Bundesamtes für Migration zum Verbleib von Opfern von häuslicher Gewalt und von Frauenhandel zu beobachten. In einem nächsten Schritt wird die Fachstelle für Gleichstellung unter Einbezug der Integrationsförderung weiteren Handlungsbedarf eruieren.

Ferner beobachtet die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich im Rahmen des erwähnten Gleichstellungsplans auch Entwicklungen im Gesundheits- und Betreuungswesen, insbesondere auch bei privaten Anbieterinnen und Anbietern, die Angestellte in Privathaushalte vermitteln. Im Rahmen eines Projekts werden der Bevölkerung der Stadt Zürich Informationen zu fairen Anstellungs- und Arbeitsbedingungen für diese Hausangestellten, die zumeist Migrantinnen sind, zugänglich gemacht. Auf diesem Weg trägt die Stadt Zürich dazu bei, der Ausbeutung der Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken.

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls festzuhalten, dass die für Ratsuchende kostengünstige Rechtsberatungsstelle MIRSAH der Trägerin Solidar Suisse auch in den kommenden Jahren von der Stadt Zürich mit einem Leistungsauftrag mitfinanziert werden soll.

Empfehlung Nr. 56.1: Kampf gegen Fremdenfeindlichkeit; Empfehlung Nr. 57.6: Kampf gegen Rassendiskriminierung; Empfehlung Nr. 57.16: Bekämpfung der Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten

Zur Bestärkung ihres Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit und rassistische Diskriminierung ist die Stadt Zürich im Dezember 2007 der Europäischen Städte-Koalition gegen Rassismus und Diskriminierung (ECCAR) beigetreten. Sie hat sich damit zur Umsetzung eines 10-Punkte-Aktionsplans verpflichtet. Zur Begleitung und Koordination der Umsetzung hat der Stadtrat eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese ist unter anderem damit beauftragt, dem Stadtrat alle zwei bis drei Jahre Bericht zu erstatten und kann bei Handlungsbedarf Empfehlungen machen. Für ihre Berichterstattung informiert sich die Arbeitsgruppe regelmässig über internationale und nationale Verpflichtungen und Empfehlungen und hat dazu eine Zusammenstellung von für die Stadt Zürich relevanten Monitoring-Instrumenten erarbeitet (siehe [Anhang zum Rassismusbericht 2009](#), abrufbar auf der Website des Präsidialdepartements > Stadtentwicklung > Integrationsförderung > wichtigste Grundlagen).

Die Stadt nimmt die mit der ECCAR-Mitgliedschaft eingegangenen Verpflichtungen ernst, wie eine erste [Zwischenbilanz](#) zeigt (Dokument abrufbar auf der Website der Präsidialdepartements > Stadtentwicklung > Publikationen > Publikationen nach Thema > Integrationspolitik > Infoblatt – Wo steht Zürich in der Diskriminierungsbekämpfung?). Im ersten Bericht der Arbeitsgruppe (2009) wurden die gemachten Empfehlungen mehrheitlich mit entsprechenden Massnahmen angegangen. Die Arbeitsgruppe erarbeitet gegenwärtig ihren zweiten Bericht, der detailliert über die Umsetzung der Empfehlungen informieren und voraussichtlich im Frühjahr 2013 veröffentlicht wird.

Einen wesentlichen Beitrag bei der Bekämpfung von Zwangsheiraten leistet die Fachstelle für Gleichstellung im Rahmen eines gleichnamigen Projekts. Bislang wurden eine Studie, eine Broschüre und ein Flyer für Betroffene publiziert, die sowohl Wissen zum Thema Zwangsheirat beinhalten, als auch praktische Hilfestellungen liefern. Weiter organisiert die Fachstelle für Gleichstellung Schulungen für Fachpersonen aus dem schulischen Bereich sowie der Beratung, damit sie in der Lage sind, Jugendlichen Wege aus der Zwangssituation aufzuzeigen. Die Fachstelle sorgt für die bessere Koordination zwischen den Beratungsstellen einerseits und den Behörden andererseits und arbeitet gemeinsam mit der Integrationsförderung eng

mit Migrationsgemeinschaften zusammen, um weitere präventive Massnahmen zu entwickeln.

Empfehlung Nr. 56.5: Verhütung polizeilicher Gewalt gegenüber Ausländerinnen und Ausländern

Die Stadtpolizei Zürich arbeitet nach folgender Maxime, welche im Strategischen Plan des Polizeidepartements festgehalten ist:

Die Mitarbeitenden der Stadtpolizei verhalten sich gegenüber sämtlichen Bevölkerungsgruppen (Personen aller Nationalitäten, Religionen, Ethnien, Hautfarben sowie unterschiedlichster sexueller Orientierung) stets vorbildlich und korrekt und vermeiden jegliche Diskriminierung (wie z. B. Racial Profiling).

Die Stadtpolizei führt mithilfe der Ombudsfrau der Stadt Zürich Schulungen zum Thema «Racial Profiling» mit jungen Polizistinnen und Polizisten sowie Weiterbildungsveranstaltungen für erfahrene Mitarbeitende durch. Des Weiteren hat die Ombudsfrau mit den Verantwortlichen für die im Kreis 4 eingesetzten Polizistinnen und Polizisten Gespräche geführt; es findet auch regelmässig ein runder Tisch mit Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung, der Polizei sowie von Minderheitenorganisationen zum Thema statt.

Empfehlung Nr. 57.22: Kampf gegen die sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern

Die Stadtpolizei Zürich führt mit einer spezialisierten Gruppe Ermittlungen gegen Menschenhandel und gegen Förderung der Prostitution durch. Sie arbeitet hier auch eng mit spezialisierten Opferhilfestellen zusammen. Dabei konnten bereits verschiedene komplexe Verfahren erfolgreich zum Abschluss gebracht werden.

Seit 2001 besteht im Kanton Zürich ein runder Tisch zu Frauenhandel, ein Kooperationsgremium, in welchem Fachleute aus Stadt und Kanton Zürich, von staatlichen und von nicht-staatlichen Stellen zusammenarbeiten. Am runden Tisch werden unter anderem auch Massnahmen zum Schutz der Sexarbeiterinnen diskutiert und beschlossen. Die Stadtpolizei und die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich sind in diesem Gremium vertreten.

Sowohl städtische und/oder durch die Stadt Zürich unterstützte private Organisationen bieten Gesundheits- und Sozialberatung für Prostituierte an. Auch die medizinische Versorgung ist mit niederschweligen Angeboten gewährleistet. Opfer von Frauenhandel werden durch die ebenfalls von der Stadt unterstützte Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) beraten und betreut.

Schlussbemerkung: Die Stadt Zürich ist gerne bereit, im Rahmen des UPR-Prozesses in Form eines Berichts den zuständigen Bundesbehörden Rechenschaft über die bisherigen und die geplanten Aktivitäten in den oben erwähnten Bereichen zu geben.

Vor dem Stadtrat
die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti