

Die Schweiz

und

die Antirassismuskonvention

2. NGO-Bericht an den UNO-Ausschuss

zur

Bekämpfung der Rassendiskriminierung

Forum gegen Rassismus

Februar 2002

Die Schweiz und die Antirassismuskonvention

NGO-Bericht zum zweiten und dritten periodischen Bericht der Schweiz

an den

UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Forum gegen Rassismus, Februar 2002

mit Beiträgen von:

Anni Lanz und Ruedi Tobler

sowie

Muriel Beck Kadima, Hanspeter Bigler, Wolf Ludwig und Henri-Philippe Sambuc

Redaktion:

Peter Leuenberger

Fragen betreffend den Schweizer Bericht

Abs. 259 – 268 / Seiten 9 - 11

Ist es nicht ein Widerspruch, in die Verfassung einen recht umfassenden Antidiskriminierungsartikel (Art. 8, Abs. 2) aufzunehmen, aber keine Ausführungsgesetzgebung dazu zu erlassen?

Abs. 259 / Seiten 11 -12

Mit welchen konkreten Massnahmen und Gesetzen will die Schweiz die Diskriminierung aufgrund der Herkunft, der «Ethnie» und der Hautfarbe auf dem Arbeitsmarkt bekämpfen?

Abs. 263 / Seiten 12 - 13

Wird durch die Möglichkeit, dass die Fremdenpolizei auf administrativem Weg AusländerInnen aus der Schweiz wegweisen kann, gegen die von Gerichten keine Ausweisung verfügt worden war, nicht sowohl die Unabhängigkeit der Gerichte untergraben wie das Prinzip der Gleichbehandlung bzw. das Diskriminierungsverbot verletzt?

Abs. 259, 268-272 / Seiten 13 - 15

Führt die rechtliche Verankerung der «Unerwünschtheit» und Sondergesetzgebung für Nicht-EU-Angehörige nicht zu einer strukturellen Diskriminierung aufgrund der Herkunft und Nationalität, die auch auf die gesellschaftliche Wahrnehmung von Nicht-EU-Angehörigen als minderwertige Menschen übergreift?

Abs. 271 / Seiten 16 -17

Ist die Schweiz bereit, den Beitritt zur «Konvention zum Schutze der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien» zu prüfen?

Sans-papiers: Plant die Schweiz für lang anwesende Sans-papiers ein Regularisierungsverfahren mit klaren Kriterien, das das strukturelle Problem der Ausbeutung einer grossen Anzahl von Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung grundlegend und speditiv angeht? Welche sozialen Rechte werden dieser verletzlichen Bevölkerungsgruppe gewährleistet?

Abs. 273 – 280 / Seiten 19 -21

Wird von den Bundesbehörden die Einführung einer einheitlichen schweizerischen Staatsbürgerschaft geprüft, die in einem rechtsstaatlich einwandfreien und diskriminierungsfreien Verfahren erworben werden könnte?

Abs. 273, 279-287 / Seiten 22 - 25

Ist die Schweiz bereit, unabhängige Monitoring-Stellen zur Überwachung der Ausschaffungspraxis und zur Aufklärung von polizeilichen Übergriffen gegen AusländerInnen einzurichten, an die sich auch Betroffene, ihre Angehörigen und RechtsvertreterInnen sowie Menschenrechtsorganisationen wenden können?

Abs. 292 – 299 / Seiten 25 - 28

Was gedenkt die Schweizer Regierung nach dem ablehnenden Entscheid des Ständerates zu unternehmen, um die ILO-Konvention 169 doch noch ratifizieren zu können?

Berücksichtigen die Behörden die Interessen der Fahrenden mittels geeigneter Massnahmen, um die Lebensweise der Fahrenden in der Schweiz weiterhin zu ermöglichen und die Anerkennung ihrer Kultur zu fördern?

Abs. 323 / Seiten 29 - 31

Was unternimmt die Schweiz bzw. unternehmen die Städte und Agglomerationsgemeinden, um die Bildung von Ghettos mit Eingewanderten zu verhindern und um eine bessere Durchmischung der Bevölkerung zu erreichen?

Wie kontrolliert die Schweiz, dass es nicht zur Segregation in der Schule, d.h. zur Bildung von Regelklassen mit ausschliesslich ausländischen oder fremdsprachigen Kindern kommt?

Ist die Schweiz bereit, den Beitritt zur UNESCO-Konvention gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen zu prüfen?

Abs. 324 – 327 / Seiten 31 - 32

Was unternimmt die Schweiz, um über einzelne Projekte hinaus Organisationen finanziell dauerhaft zu unterstützen, die gegen Rassismus kämpfen sowie Integration und Verständigung fördern?

Abs. 233-236 / Seiten 32 - 33

Erachtet die Schweiz die geringe Anzahl von lokalen unabhängigen Ombudsstellen und das Fehlen einer nationalen Ombudsstelle nicht als Manko, das schneller behoben werden muss (das Geschäft zur nationalen Ombudsstelle wird schon seit über 30 Jahren verschleppt)? Wie bewertet die Schweiz den Stellenwert solcher unabhängigen, bereichsübergreifenden Vermittlungsinstanzen?

Ziffer 16 der Schlussbemerkungen / Seiten 34 - 35

Gibt es Gründe, die der Veröffentlichung des Staatenberichts und der Empfehlungen des Antirassismus-Ausschusses im offiziellen Publikationsorgan des Bundes, dem Bundesblatt, entgegen stehen?

Abs. 62-68 / Seiten 37 - 39

Asylrecht: Erachtet die Schweiz Fristen von 24 Stunden, um einen verfügten Wegweisungsvollzug wirksam anzufechten, nicht als menschenrechtswidrig und ist sie gewillt, solche Fristen auf mindestens das Dreifache zu verlängern?

Ist die Schweiz bereit, Asylsuchenden im Beschwerdeverfahren die unentgeltliche Verbeiständigung zu gewährleisten und auf Kostenvorschüsse für Asylsuchende zu verzichten?

Ist die Schweiz gewillt, nichtstaatliche Verfolgung als Asylgrund anzuerkennen, wenn der betreffende Staat nicht gewillt oder in der Lage ist, den erforderlichen Schutz zu gewähren?

Abs. 62 / Seite 37

Führt der fehlende Rechtsanspruch für vorläufig aufgenommene AusländerInnen (fast ausschliesslich aus Nicht-EU-Ländern) auf einen besseren Aufenthaltsstatus nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer nicht zwangsläufig zu Desintegration ganzer Bevölkerungsgruppen (Beispiel SomalierInnen, die teilweise seit über 10 Jahren als vorläufig Aufgenommene in der Schweiz leben)?

Abs. 90 / Seiten 39 - 40

Nachdem immer mehr Verstrickungen der Schweiz in das Apartheidsystem in Südafrika bekannt werden: Sollte die Schweiz nicht eine umfassende Untersuchungskommission dazu einsetzen – nach dem Vorbild der «Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg»?

Abs. 237 – 245 / Seiten 40 - 41

Was unternimmt die Schweiz, um die unverzügliche Integration aller Flüchtlingskinder in die Schule sicherzustellen?

Abs. 240 / Seiten 41 - 42

Was kann die Schweiz tun, damit in den Kantonen die «Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur» in die öffentliche Schule integriert werden – was viel zur Überwindung der Diskriminierung von fremdsprachigen Kindern beitragen würde?

Abs. 252 – 253 / Seiten 42 - 43

Was unternimmt die Schweiz zur Verbesserung der Ausbildung der JournalistInnen und zum Schutze ihrer Berufsstellung?

Einleitung

Zum zweiten Mal nach 1996 hat der Bundesrat dem UNO-Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung im Mai 2000 einen Bericht über seine Politik zur Umsetzung der Antirassismuskonvention vorgelegt. Ebenfalls zum zweiten Mal hat das Forum gegen Rassismus den Schweizer Bericht kritisch begutachtet und hält die Resultate in diesem NGO-Bericht fest.

Mit unserem Bericht bezwecken wir zweierlei. Zum einen möchten wir den UNO-Ausschuss in seiner schwierigen Arbeit der Prüfung von Berichten aus über 150 Ländern unterstützen. Nur gestützt auf regierungsunabhängige Informationsquellen kann der Ausschuss zu fundierten Urteilen über die Schweizer Realität und Politik kommen. Zum andern ist der Rassismus in der Schweiz ein weit herum immer noch verdrängtes Thema. Dem möchten wir entgegen wirken, und wir hoffen, dass es uns gelungen ist, eine Grundlage für eine öffentliche Diskussion zu liefern. Was wir hier publizieren, ist nicht einfach die Wahrheit. Es sind Informationen, Einschätzungen, Wertungen und Gegenstandspunkte zu jenen im Regierungsbericht.

Im Vergleich mit dem ersten hat der 2./3. Schweizer Bericht grosse Fortschritte gemacht und liefert substanziellere Informationen. Das anerkennen wir gerne. Dies entspricht auch einer generellen Weiterentwicklung der gegen Rassismus gerichteten Aktivitäten in der Schweiz. Einen wesentlichen Beitrag dazu hat die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) geleistet, die nun auch in die Ausarbeitung des Schweizer Berichts einbezogen wurde. Hingegen wurde auch zu diesem Bericht keine Vernehmlassung bei den interessierten Kreisen durchgeführt (wie schon beim ersten Bericht).

Wir verzichten auf eine umfassende Kritik am Schweizer Bericht, sondern legen das Schwergewicht auf die Umsetzung der Empfehlungen des UNO-Ausschusses von 1998. Im Aufbau weicht unser NGO-Bericht deshalb von jenem des Schweizer Berichts ab. Er folgt den einzelnen Empfehlungen des UNO-Ausschusses; anschliessend folgen einige Bemerkungen zu Fragen, die in den Empfehlungen nicht aufgegriffen wurden, bei denen es uns aber trotzdem wichtig scheint, etwas zu den Ausführungen im Schweizer Bericht zu sagen.

Ein wichtiges Thema, das in den letzten Jahren wieder erschreckende Aktualität hatte, haben wir nicht behandelt, den Antisemitismus. Im Zusammenhang mit den Diskussionen um die Rolle der Schweiz im 2.

Weltkrieg, um ihre Flüchtlingspolitik, die «herrenlosen» Vermögen und die Goldgeschäfte mit Nazi-Deutschland zeigte sich, wie virulent und weit verbreitet Antisemitismus hierzulande nach wie vor ist.¹

In Kürze wird der Schlussbericht der «Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg» (Bergier-Kommission) erscheinen, der eine sachliche Grundlage für die Auseinandersetzungen mit diesen Fragen liefert. Die Einsetzung dieser Kommission ist nur auf Grund von massivem internationalem Druck zustande gekommen. Wir wollen dieser Publikation nicht vorgreifen und nehmen an, dass in unserem nächsten NGO-Bericht die durch sie ausgelösten Diskussionen einen bedeutenden Platz einnehmen werden.

Wir möchten an dieser Stelle noch auf die Studie «Wenn Extreme Alltag werden»² hinweisen. Sie belegt aufgrund einer Analyse von Zeitungsartikeln zur Asyl- und Ausländerpolitik, wie sich im Zeitraum von 1989 bis 2001 ursprünglich als rechtsextremistisch diskreditierte Argumentationen zunehmend vom nationalkonservativen Lager (SVP und AUNS) aufgenommen wurden. Diese bedenkliche Entwicklung zeigt deutlich, wie notwendig antirassistische Arbeit im Alltag ist und bleibt.

¹ Die Eidgenössischen Räte haben es abgelehnt, die Immunität von Nationalrat Blocher aufzuheben, wegen seinen umstrittenen Äusserungen in der Rede von 1997: «Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg. Eine Klarstellung», mit der Begründung, «dass die freie Ausübung des parlamentarischen Mandats zwangsläufig das Recht zur Polemik, in politischen Auseinandersetzungen sogar in zugespitzter Form, mit sich bringe». Damit wurde verhindert, dass ein für alle Seiten wichtiges Grundsatzurteil hätte gefällt werden können.

² Wenn Extreme Alltag werden. Analyse der asyl- und ausländerpolitischen Argumentationen der nationalen Rechten, von Natalie Känel und Hanspeter Bigler, Bern, Juni 2000, herausgegeben von der Gesellschaft für bedrohte Völker, Waisenhausplatz 21, 3011 Bern

TEIL I

Anmerkungen zu den Ausführungen des Schweizer Berichts zu den Schlussbemerkungen des UNO-Ausschusses

Fehlen einer umfassenden Gesetzgebung zur Bekämpfung von Diskriminierungen (Ziffern 5 und 10 der Schlussbemerkungen)

Der UNO-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung hat sich bei der Prüfung des ersten Berichts der Schweiz ausführlich mit deren Umgang mit Diskriminierungen befasst und sich besorgt gezeigt «über das Fehlen einer umfassenden Gesetzgebung zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, Abstammung und nationaler oder ethnischer Herkunft» und zur grossen Befriedigung der NGOs der Schweiz empfohlen, sie «sollte den Erlass eines umfassenden Gesetzes zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder nationaler und ethnischer Herkunft ernsthaft in Erwägung ziehen».³

Die Ausführungen im Schweizer Bericht dazu (259-268) sind aus NGO-Sicht sehr unbefriedigend. Zwar ist ein recht umfassendes Diskriminierungsverbot in die neue Bundesverfassung (zur neuen BV siehe Abs. 28-34, 76-80 und 317-319) aufgenommen worden (Art. 8, Abs. 2) – was eine materielle Verbesserung gegenüber der früheren darstellt.⁴ Aber ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz wollen die Bundesbehörden immer noch nicht erlassen. Von verschiedenen NGOs sind entsprechende Forderungen seit Jahren immer wieder erhoben worden. Insbesondere ist schon im Zusammenhang mit dem Beitritt der Schweiz zur Antirassismuskonvention die Schaffung eines Antidiskriminierungsgesetzes von verschiedenen Organisationen vorgeschlagen worden.

³ in Punkt 5 bzw. 10 der «Schlussbemerkungen» (CERD/C/340/Add. 44), 30.3.1998

⁴ Bedauerlicherweise hat der Bundesrat im revidierten «Grundlagendokument als erster Teil der Berichte über den Vollzug der UNO-Übereinkommen im Bereich der Menschenrechte» vom 20. Dezember 2000 (HRI/CORE/1/Add.29/Rev.1) im Kapitel III. C «Schutz der Grundrechte durch die Bundesverfassung» (66-75) nicht auf die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots in der Verfassung hingewiesen, wie er dies in Absatz 319 des Antirassismus-Berichts getan hat.

Irreführend ist die Begründung in Absatz 260, «im Interesse einer möglichst vollständigen und flexiblen Erfassung jeder Form von Diskriminierung wurde der Weg der Einzelgesetzgebung als sinnvoller erachtet». Unter den konkreten Beispielen wird das «Gesetzgebungsprogramm zur Beseitigung von Benachteiligungen Behinderter» angeführt (260). Nach der im Bericht erwähnten Vernehmlassung liegt nun ein konkreter Gesetzesvorschlag vor, nachdem zuvor eine Initiative von Behindertenverbänden lanciert worden war. Die Initiative will die folgenden Grundsätze in der Verfassung verankern:

«Das Gesetz sorgt für die Gleichstellung behinderter Menschen. Es sieht Massnahmen zur Beseitigung und zum Ausgleich bestehender Benachteiligungen vor.

Der Zugang zu Bauten und Anlagen oder die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, ist soweit wirtschaftlich zumutbar gewährleistet.»

Das geht dem Bundesrat zu weit. Deshalb lehnt er die Initiative ab und schlägt mit dem «Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen» weniger weit gehende Massnahmen vor:

«Die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes sind sicher bedeutend, doch deutlich kleiner als diejenigen im Fall der Annahme der Initiative. Diese erhebliche Differenz ist vor allem auf den unterschiedlichen materiellen Geltungsbereich, die geforderten Anpassungs-Standards sowie den für die Umsetzung beschlossenen Rhythmus zurückzuführen.»⁵

Die angeführte Revision des «Bundesgesetzes über die Handelsreisenden» (262) ist eine Reaktion auf seit Jahren geäusserte Kritik an einer schwer wiegenden Diskriminierung der Fahrenden bei ihrer Berufsausübung (im ersten NGO-Bericht an den Ausschuss gegen Rassendiskriminierung hatten wir diese Kritik ebenfalls geäussert; Seite 14, englische Version; Seite 29, französische Version; Seite 30, deutsche Version).

Die bisherigen Erfahrungen sprechen nicht dafür, dass die Bundesbehörden von sich aus Gesetzgebungen «im Interesse einer möglichst vollständigen und flexiblen Erfassung jeder Form von Diskriminierung» erlassen werden. Erinnert sei auch daran, dass die Schweiz bis heute der UNESCO-«Konvention gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen» vom 14.12.1960 nicht beigetreten ist und auf europäischer Ebene das 12. Zusatzprotokoll (allgemeines Diskriminierungsverbot) nicht ratifiziert hat.

In Bezug auf die Bekämpfung der Rassendiskriminierung im Speziellen ist daran zu erinnern, dass die Schweiz beim Beitritt zur Antirassismuskonvention zwar einen spezifischen neuen Artikel ins Strafrecht

⁵ «Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715; Zitate auf Seite 1719 bzw. 1717/18

aufgenommen hat (Art. 261^{bis} StGB, bzw. Art. 171c MStG), dass dieser aber nicht alle Bereiche abdeckt (wie auch der Ausschuss in Punkt 5 seiner Empfehlungen von 1998 festhielt). Ein grosses Manko ist auch, dass NGOs weder ein formelles Klagerecht haben noch als Drittpartei vor Gericht auftreten können (was in einem Antidiskriminierungsgesetz berücksichtigt werden sollte). Zudem gibt es Bereiche, in denen es den Opfern mehr nützt, wenn sie ihre Rechte mit zivilrechtlichen Mitteln durchsetzen könnten, als das Opfer mit einer Strafe belegt zu sehen.

Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen nationaler Herkunft auf dem Arbeitsmarkt (Abs. 259)

Die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt aufgrund der Hautfarbe, Abstammung und nationaler oder ethnischer Herkunft beschränkt sich nicht auf Einzelfälle, sondern ist strukturell und ausländerrechtlich verankert.

Der Schweizer Arbeitsmarkt weist eine klare Segmentierung nach Herkunft und Geschlecht auf. Überdurchschnittlich hohe AusländerInnenanteile weisen die Branchen private Haushalte (34 %), die sonstigen Dienstleistungen (30 %) und das Gesundheitswesen (27 %) auf. Unterdurchschnittlich vertreten sind AusländerInnen im Unterrichtswesen (14 %) und in der öffentlichen Verwaltung (11 %).⁶

Die Unterschiede in der beruflichen Stellung und Situation sind deutlich. Der Anteil der Hilfsarbeitskräfte ist bei den Nicht-EU-Angehörigen und SüdeuropäerInnen viel höher als bei den SchweizerInnen und Nord-/West-EuropäerInnen, was zum grossen Teil durch den Aufenthaltsstatus bedingt ist (siehe dazu auch Kommentar zu Abs. 62). Nord-/West-EuropäerInnen hatten 1999 überdurchschnittlich viele Kaderpositionen inne: Der Anteil der ArbeitnehmerInnen mit Vorgesetztenfunktion betrug in dieser AusländerInnengruppe 43 %, dagegen bei den SüdeuropäerInnen (EU) 26 %, bei den Nicht-EU-Angehörigen 22 % und bei den SchweizerInnen 31 %. Bei allen Gruppen waren die Männer in den höheren beruflichen Stellungen weit stärker vertreten als Frauen.⁷ Die sich verstärkende Auswirkung doppelter Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und der Herkunft ist hier bei Südeuropäerinnen und Nicht-EU-Ausländerinnen (mit unter 20 % Stellen in Vorgesetztenfunktion) besonders augenfällig. Der Berufsstatus ist bei Frauen gesamthaft niedriger als bei Männern. Migrantinnen, die tendenziell in unsicheren Erwerbsebenen arbeiten, werden eher arbeitslos als einheimische Frauen und riskieren damit ihre Ausweisung. 36 % der

⁶ Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Bericht 2000, Bundesamt für Statistik

⁷ Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Bericht 2000, Bundesamt für Statistik

registrierten erwerbslosen Frauen sind Ausländerinnen (dreimal mehr als ihr Anteil an den erwerbstätigen Frauen)⁸. Zusätzlich wird ein Teil der erwerbslosen Migrantinnen weggewiesen und ist damit statistisch nicht erfasst.

Wissenschaftliche Studien im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 39 «Migration und interkulturelle Beziehungen» haben die Diskriminierung von AusländerInnen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt noch differenzierter untersucht und sind zu aufschlussreichen Ergebnissen gekommen. So ist die lohnmäßige Diskriminierung von Personen aus Afrika bei gleicher Qualifikation weit stärker (über 20 %) als beispielsweise die von OsteuropäerInnen. Dabei fällt besonders ins Gewicht, dass Ausbildungsabschlüsse in Herkunftsländern umso geringere Anerkennung finden, je weiter «die kulturelle Distanz» zum Herkunftsland wahrgenommen wird.⁹ Gewerkschaften stellen immer wieder die besondere Diskriminierung von Personen dunkler Hautfarbe auf dem Schweizer Arbeitsmarkt fest, insbesondere auch bei der Stellenbewerbung. An einer Tagung im Juni 2001 der «Groupe de réflexion et d'action contre le racisme anti-Noir, GRAN» wurden zahlreiche Diskriminierungserfahrungen von Schwarzen auf dem Arbeitsmarkt und bei der Stellensuche zusammen getragen.¹⁰

Zwar ist das generelle Arbeitsverbot aufgehoben, aber Asylsuchende sind im ersten Halbjahr ihrer Anwesenheit vom normalen Arbeitsmarkt ausgeschlossen und haben danach schlechte Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Dagegen ist nun unbezahlte Zwangsarbeit in Form von «freiwilligen Arbeitseinsätzen» eingeführt worden, die an die Mitwirkungspflicht der Asylsuchenden gebunden ist. Die Asylsuchenden verdienen bei ihren Arbeitseinsätzen bloss ein Taschengeld und werden gleichzeitig mit Sozialleistungen unterstützt, die 20 bis 50 % unter den Sozialleistungen an Schweizer BürgerInnen liegen.

Diskriminierungsverbot in der Strafrechtspraxis (Abs. 263)

Mit dem Urteil im Falle *Boutlif v. Schweiz* (Application no. 54273/00) hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte am 2.8.2001 die Schweiz gerügt, dass sie einen ausländischen Ehemann einer Schweizerin des Landes verwiesen hatte, der wegen eines Deliktes verurteilt worden war. Tatsächlich sind Landesverweisungen und Einreisesperren gegen straffällige Ehegatten von SchweizerInnen bzw. Väter von Schweizer Kindern durchaus üblich. Sie werden als administrative Zusatzbestrafung von den Frem-

⁸ Sancar, Hungerbühler und Paiva: Migrantinnen im Kanton Bern, Kant. Fachstelle für die Gleichstellung, Bern, Februar 2001

⁹ Yves Flückiger: Inégalités entre Suisses et immigrés: conséquence de la politique migratoire; in: TANGRAM Nr 11, Arbeitswelt, Bulletin der Eidg. Kommission gegen Rassismus

¹⁰ Bulletin 4 (August 2001) des Forums gegen Rassismus, Erste Tagung schwarzer Gemeinschaften in der Schweiz

denpolizeien verhängt, wenn das zuständige Gericht in seinem Urteil bewusst von einer solchen Massnahme abgesehen hat. So wurde beispielsweise 1999 ein chronisch kranker Chilene mit Niederlassungsbewilligung nach der Verbüsung seiner Strafe durch eine unbefristete Einreisesperre von seiner Schweizer Familie (Frau und zwei Kinder) getrennt. Einem mit einer Schweizerin verheirateten Kosovoalbaner (mit einem gemeinsamen Kind) droht dasselbe Schicksal. Auch er hat seine Strafe verbüsst und soll nun durch diese fremdenpolizeiliche Zusatzstrafe von seiner Familie getrennt werden. Zahlreiche rechtliche Schritte und Interventionen von NGOs vermochten, trotz des neueren Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die ausländerpolitischen Behörden nicht von ihrer strafverschärfenden Praxis gegenüber ausländischen Familienmitgliedern abbringen.

Besorgniserregend sind zudem willkürliche Kontrollen und Festnahmen von Menschen dunkler Hautfarbe. Sie werden von der Polizei pauschal des Drogenhandels verdächtigt. Polizeibeamte geben mitunter offen zu, dass die Hautfarbe das vorrangige Kriterium für die Fahndung nach Drogendealern sei; alle Schwarzen müssten regelmässig überprüft werden, da der Drogenhandel in den Händen von Schwarzafricanern sei¹¹. Betroffene, die sich gegen widerrechtliches Vorgehen der Polizei wehren, haben mit einer Gegenanzeige der Polizei wegen Behinderung von Amtshandlungen etc. zu rechnen¹². Eine solche Gegenanzeige kann den Entzug der Aufenthaltsbewilligung zur Folge haben.

Entwurf zum neuen AusländerInnengesetz (AuG) (Abs. 268)

Im Sommer 2000 schickte der Bundesrat den Vorentwurf für ein neues AusländerInnengesetz in die Vernehmlassung. Neu daran ist u.a., dass er ein Sondergesetz für Nicht-EU-Angehörige (gewissermassen für AusländerInnen aus dem «Rest der Welt») bildet. Während Einreise und Aufenthalt der EU-Angehörigen im Abkommen zur Personenfreizügigkeit mit der EU geregelt sind, enthält das AuG fast ausschliesslich Bestimmungen für Nicht-EU-Angehörige, die hinsichtlich Zulassung, Familiennachzug und Strafbestimmungen ausserordentlich restriktiv sind und die sich von den eher liberalen Bestimmungen in den EU-Verträgen massiv unterscheiden. Die laufende Revision des AusländerInnengesetzes fasst – nach unserer Auffassung, die von der bundesrätlichen Beurteilung erheblich abweicht – in manchen Punkten eine empfindliche Schlechterstellung von AusländerInnen aus Nicht-EU-Ländern und damit ein Zweiklassen-

¹¹ Einem diskriminierenden Polizeiverhalten gegenüber Personen dunkler Hautfarbe und gegenüber anderer ethnischer Gruppen leistet u.a. der Schlussbericht der Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK) des EJPD vom 5.3.2001 Vorschub, siehe insbesondere Abs. 3.2. Handlungsbedarf).

¹² Siehe dazu Einzelfallbeispiele im Bulletin 3/2001 von Solidarité sans frontières

Migrationssystem ins Auge. So soll anstelle des Saisonierstatuts eine Kurzaufenthaltsbewilligung eingeführt werden, die, für Nicht-EU-Angehörige, im Unterschied zu den Kurzaufenthaltsbewilligungen an EU-Angehörige, nach maximal zwei Jahren erlischt und weder verlängert noch in eine festere Aufenthaltsbewilligung umgewandelt werden kann¹³. Spätestens nach zwei Jahren Kurzaufenthalt müssen Nicht-EU-Angehörige ausreisen. Das Recht auf Familiennachzug ist an die Höhe des Einkommens gebunden. Angesichts der (statistisch belegten) sehr tiefen Entlöhnung von Nicht-EU-Angehörigen wird das Recht auf Familiennachzug durch diese Voraussetzung erheblich eingeschränkt. Zudem wird AusländerInnen der Familiennachzug nur innerhalb der ersten 5 Jahre erlaubt. Dies ist genau die Zeit, in welcher der Familiennachzug oft wegen zu geringem Einkommen nicht bewilligt wird. Für viele ausländische Familien bleibt der Familiennachzug dadurch faktisch ausgeschlossen.

Das Aufenthaltsrecht für ausländische Ehegatten (die mit einer schweizerischen oder niedergelassenen Person verheiratet sind) ist, gemäss dem AuG-Entwurf, nur gewährleistet, wenn das Paar in den ersten fünf Ehejahren in einer gemeinsamen Wohnung lebt. Neu sollen damit auch Schweizer Ehegatten in binationalen Ehen zum gemeinsamen Wohnen gezwungen werden. Diese obsolete Vorschrift trifft, falls sie in Kraft gesetzt würde, einen grossen Teil der Bevölkerung. Jede vierte Eheschliessung in der Schweiz ist eine binationale.

Die Ausländerbehörden und manche Zivilstandsämter hegen gegenüber binationalen Eheschliessungen einen grundsätzlichen Argwohn, insbesondere wenn der ausländische Ehegatte nicht aus einem EU-Staat kommt. Im Rahmen der AuG-Revision wird die Möglichkeit erwogen, dass ZivilstandsbeamtInnen eine Eheschliessung mit ausländischem Ehegatten verweigern können, wenn sie Verdacht auf «Scheinehe» schöpfen. Schon jetzt sind binationale Ehemillige auf vielen Zivilstandsämtern grossen Schikanen ausgesetzt, wenn der ausländische Partner im Asylverfahren steht. Die Eheschliessung wird oft durch immer neue Auflagen und lange Wartefristen verzögert, damit eine Eheschliessung nicht eine allfälligen Wegweisung blockiert.

Anlässlich der Überprüfung des zweiten periodischen Berichts der Schweiz zum UNO-Menschenrechtspakt II (CCPR) ermahnte der UNO-Ausschuss die Schweizer Regierung, bestehende Rechtsungleichheit zwischen BürgerInnen und AusländerInnen aller Kategorien zu revidieren, insbesondere die Schlechterstellung von ausländischen EhepartnerInnen und Sans-papiers¹⁴ (siehe dazu auch unse-

¹³ Siehe dazu auch Abs. 85, Fussnote 123 im Schweizer Bericht.

¹⁴ Concluding Observations of the Human Rights Committee: Switzerland, 73rd session, 5.11.2001 (CCPR/CO/73/CH)

re Ausführungen zu «Sans-papiers»). Die Schweizer Regierung ist daran, die Diskriminierung ausländischer EhepartnerInnen, entgegen den Bemühungen von NGOs, noch zu verschärfen.

Einwanderungspolitik (Ziffern 6 und 11 der Schlussbemerkungen)

Absätze 269 272

In Abs. 269 und 270 stellt der Schweizer Bericht fest, dass das gerügte Drei-Kreise-Modell abgeschafft worden ist. Das Drei-Kreise-Modell umfasste den Kreis der erwünschten AusländerInnen aus EU- und EFTA-Ländern (1. Kreis), der unerwünschten AusländerInnen aus Nicht-EU-Staaten (3. Kreis) und der teilweise erwünschten AusländerInnen aus Staaten wie Kanada, USA, Neuseeland, Australien, Japan, allenfalls Ostblockländern (2. Kreis)¹⁵. Welche Staatsangehörigen der 2. Kreis umfasste, wurde nie klar festgehalten und blieb unbestimmt. Mit der «Eliminierung» des 2. Kreises entstand ohne bedeutende konzeptuelle Veränderung das «duale Zulassungssystem» (Abs. 82-84 und 270). Allerdings ist im dualen Zulassungssystem die Einwanderung für Nicht-EU-Angehörige, abgesehen von hochqualifizierten, ausgeschlossen. Dieses Konzept diskriminiert Nicht-EU-Angehörige zulassungspolitisch noch stärker als das Drei-Kreise-Modell und widerspricht der Arbeitsmarktrealität, verrichten doch Nicht-EU-Angehörige vorwiegend wenig qualifizierte Arbeit in untergeordneten Positionen (siehe auch oben unseren Kommentar zu „Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen nationaler Herkunft auf dem Arbeitsmarkt (Abs. 259)“. Diese Diskrepanz führt zu einer zunehmenden Beschäftigung von Personen ohne Aufenthaltsbewilligungen (Sans-papiers). Es ist anzumerken, dass die Behörden in der Praxis und in ihren Schriften nach wie vor mit dem Konzept des Drei-Kreise-Modell operieren. So basiert der 1999 publizierte Ausländerbericht 1997 des Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA) immer noch explizit auf dieser Kategorisierung.¹⁶ Die «kulturelle Fremdartigkeit» und «geringe Integrationsfähigkeit» von Menschen aus Nicht-EU-Staaten ist aus dem offiziellen Diskurs nicht verschwunden. Nicht-EU-Angehörige sind in der Schweiz grundsätzlich nicht erwünscht, ausgenommen sie seien hochqualifizierte Arbeitskräfte¹⁷. Am 24.9.2001 hat die

¹⁵ Siehe dazu Abs. 82 Schweizer Bericht

¹⁶ An verschiedenen Stellen im Ausländerbericht des BFA (Bern 1999) wird der Begriff des «Dritten Kreises» weiterhin verwendet, z.B. auf S. 27 und S. 29;

¹⁷ Aus dem Begleitbericht zum Entwurf für ein Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer, Bern, Juni 2000, S. 10: «Eine Aufenthalts- und Kurzaufenthaltsbewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit soll nach dem Entwurf zum neuen Ausländergesetz in erster Linie den Angehörigen von Mitgliedstaaten der EU und der EFTA erteilt werden. Nur wenn keine geeigneten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus einem Mitgliedstaat der EU und der EFTA gefunden werden, können Bewilli-

Schweizer Bevölkerung eine Initiative ähnlichen Inhalts (zur Begrenzung der ausländischen Bevölkerung auf 18 % der Gesamtbevölkerung) mit 64 % der Stimmen abgelehnt.¹⁸

Vorbehalt zu Art. 2 Abs. 1a der Konvention (Abs. 271)

In seiner Botschaft zum Beitritt der Schweiz zur Antirassismuskonvention begründete der Bundesrat den Vorbehalt unter anderem folgendermassen: «Obwohl die schweizerische Zulassungspolitik keine rassendiskriminierenden Ziele verfolgt, schlägt der Bundesrat deshalb einen Vorbehalt zugunsten der schweizerischen Zulassungspolitik zum Arbeitsmarkt vor, da deren Auswirkungen sich dem Vorwurf der Unvereinbarkeit mit dem vorliegenden Übereinkommen aussetzen könnten. Es ist seines Erachtens wichtig, an den Zielen und Grundsätzen unserer Ausländerpolitik, wie sie der erwähnte Bericht formuliert, zur Bewältigung der kommenden Probleme festzuhalten. Ein entsprechender Vorbehalt erhält der Schweiz die dazu notwendigen Handlungsspielräume.»¹⁹ In Abs. 271 des Schweizer Berichts wird eine nähere Prüfung des Rückzugs dieses Vorbehalts in Aussicht gestellt, «wenn die bilateralen Abkommen mit der EU und das geplante neue Ausländergesetz für Drittstaaten in Kraft getreten sind.» Auch wenn das formale Modell der AusländerInnenpolitik geändert wird, an den Zielen ändert sich nichts.²⁰

So gibt es bisher keine Diskussion darüber, ob die Schweiz der UNO-«Konvention zum Schutze der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien» von 1990 sowie den beiden Übereinkommen des Europarates «über die Rechtsstellung des Wanderarbeitnehmers» von 1977 und «über die Beteiligung von Ausländern am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene» von 1992 beitreten und endlich das 4. Zusatzprotokoll zur Europäi-

gungen an Führungskräfte, Spezialisten oder andere qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten erteilt werden.» (siehe dazu auch Fussnote 123 im Schweizer Bericht).

¹⁸ Die Initiative «für eine Regelung der Zuwanderung» wurde von einem rechtsbürgerlichen Komitee lanciert. Sie sah vor, die Zuwanderung auf hochqualifizierte Arbeitskräfte, wie qualifizierte Wissenschaftler und Führungskräfte, sowie den Familiennachzug zu beschränken. Die Initiative wurde mit 64 % (vor allem von der weiblichen Stimmbevölkerung mit 71 %) stark abgelehnt.

¹⁹ Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision, vom 2. März 1992, BBl 1992 III 269, Sonderdruck (92.029); Zitat Seite 30/31. Beim im Zitat angesprochenen Bericht handelt es sich um den «Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik», vom 15. Mai 1991, BBl 1991 III 300, Sonderdruck (91.036)

²⁰ Dem entspricht im deutschen Originaltext des Schweizer Berichts die Verwendung des unsäglichen und unübersetzbaren Begriff «Drittstaaten»; in der französischsprachigen der UNO eingereichten Version heisst dies: «ressortissants d'États tiers»; in der englischen UNO-Übersetzung: «nationals of third States»)

schen Menschenrechtskonvention von 1963, das die Rechtsstellung der Ausländer verbessert, ratifizieren solle.

Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) (Abs. 227-229, auch Abs. 71)

Wie der Schweizer Bericht in den Absätzen 71 und 227-229 erwähnt, kommt der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) eine wichtige Integrationsaufgabe zu, die allerdings weder finanziell noch kompetenzmässig ausreichend gestützt worden ist.²¹ Mit der gesetzlichen Verankerung des "Integrationsartikels" (Art. 25a ANAG) bewilligte das Parlament am 26.6.1998 Bundesbeiträge für Integration durch den Bund und schuf mit Art. 25 Abs. 1 Lit. i die gesetzliche Grundlage für die EKA²². Entgegen dem Begehren der EKA, die Kommission losgelöst vom Bundesamt für Ausländerfragen (BFA, zuständig für fremdenpolizeiliche Aufgaben auf Bundesebene) einzurichten, wurde die EKA im Jahr 2000 dem BFA unterstellt. Vorher war die EKA fachlich direkt dem EJPD unterstellt.²³ Mit der neuen Integrationsverordnung vom 13.9.2000 wird die Zuständigkeit für Integrationsfragen dem BFA zugeteilt und stellt der EKA lediglich ein eigenständiges Sekretariat zur Verfügung.²⁴ Neben dem Sekretariat arbeitet eine Kommission mit 28 Mitgliedern als VertreterInnen von Ausländerorganisationen, Städten, Gemeinden, Kantonen, SozialpartnerInnen und Kirchen.

Sans-papiers (im Schweizer Bericht nicht thematisiert)

Der Schweizer Bericht thematisiert die AusländerInnen ohne regulären Aufenthalt (Sans-papiers) nicht, obschon in der Schweiz sehr viele Sans-papiers unter prekärsten Bedingungen leben und arbeiten und zahlreiche NGOs seit 1997, als eine Nationalrätin einen Vorstoss für eine «Amnestie für Sans-papiers» machte, eine Regularisierungsmöglichkeit fordern. Sans-papiers sind in der Regel Nicht-EU-Angehörige. Weil die Aufenthaltsbewilligung gemäss bestehendem Gesetz an einen engen Aufenthaltzweck gebunden ist (z.B. an einen Ehegatten oder einen Arbeitgeber), verlieren AusländerInnen die Aufenthaltsbewilligung, wenn der Aufenthaltzweck dahin fällt (z.B. bei Arbeitsplatzverlust, beim Tod des Ehegatten oder

²¹ Die EKA hält in ihrem Bericht 1996 fest, dass des Kommissionssekretariat bloss 500 Stellenprozentente zählt und der Kommissionskredit lediglich Fr. 150'000.- beträgt; siehe Umriss zu einem Integrationskonzept, EKA, Bern Juni 1996, S. 40

²² Heute stellt der Bundesrat grössere Beiträge zur Integrationsförderung zur Verfügung: 5 Mio Fr für das Jahr 2001, 7,5 Mio Fr für 2002. Diese Beiträge genügen jedoch für den Bedarf von Integrationsleistungen nicht.

²³ Die Integration der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz, EKA, Bern, Oktober 1999

²⁴ Art. 14 der Verordnung über die soziale Integration von Ausländerinnen und Ausländern

bei Trennung/Scheidung vor 5 Jahren Ehe). Sie werden dann oft zu Sans-papiers, leben und arbeiten unter prekärsten Bedingungen und können sich nicht gegen Ausbeutung und Missbrauch zur Wehr setzen, ohne unmittelbar eine Ausschaffung zu riskieren. Gemäss einer Pressemitteilung vom 16. November 2001 schätzt das Schweizerische Forum für Migrationsstudien die Anzahl der ohne Aufenthaltsbewilligung arbeitenden ausländischen ArbeitnehmerInnen in der Schweizer Wirtschaft auf 70'000 bis 180'000. Diese Zahl umfasst die nicht-erwerbstätigen Ehegatten und Kinder nicht. Die billig erbrachten Leistungen von Sans-papiers bilden einen wichtigen Wirtschaftsfaktor. Die Veröffentlichung der vom EJPD in Auftrag gegebenen Studie aus politischen Gründen mehrmals verschoben.

Seit dem Frühjahr 2001 haben Sans-papiers in der Schweiz begonnen, sich zu organisieren und an die Öffentlichkeit zu treten. Sie haben damit die Medien auf ihre rechtlose Situation und auf ihre Diskriminierung aufmerksam gemacht. Unter dem Druck der Medien musste sich schliesslich das Bundesparlament mit der Sans-papiers-Frage befassen, bot aber nicht die Hand für eine neue Lösung: Gemäss dem Bundesrat sollen weiterhin nur ein paar wenige «Härtefälle» gelöst werden.²⁵

Von bürgerlicher Seite werden für die Billiglohnbereiche nicht verlänger- und unwandelbare Kurzaufenthalte von drei bis vier Monaten ohne Recht auf Familiennachzug gefordert.²⁶ Solche Kurzaufenthalter sind wehrlos der Ausbeutung ausgeliefert, können sie doch in der kurzen Zeit nicht gegen missbräuchliche Arbeitsverhältnisse klagen. Viele von ihnen würden nach Ablauf der drei bis vier Monate weiterhin, aber zu einem geringeren Lohn, als Sans-papiers beschäftigt.

²⁵ Siehe dazu die Nationalratsdebatte vom 10.12.01, Amtliches Bulletin. Die Vorgänge seit 1997 sind in einer Broschüre von Solidarité sans frontières («Die Schweizerische Sans-papiersbewegung von 1997 bis November 2000») dokumentiert (Tel. 031 311 07 70).

²⁶ Siehe dazu: Stellungnahme der FDP zum Entwurf des AusländerInnengesetzes vom 1.12.2000 und Verlautbarungen des Gewerbe- und Bauernverbands (SonntagsZeitung vom 2.7.2000 und Basler Zeitung vom 21.2.2001).

Einbürgerungspolitik (Ziffer 6 der Schlussbemerkungen)

Absätze 273 - 280

Die Einbürgerungen sind in den letzten Jahren zu einem Feld geworden, in dem sich Fremdenfeindlichkeit und Rassismus stark manifestieren. Das geht auch aus den Ausführungen im Schweizer Bericht hervor (Abs. 158-159 und 273-278). Wie ist das überhaupt möglich?

«Die Schweiz kennt im Einbürgerungsverfahren die Besonderheit des Systems der Dreistufigkeit. Anders ausgedrückt: Das Schweizerbürgerrecht wird erst dann voll wirksam, wenn sich Bund, Kanton und Gemeinde positiv über ein Gesuch ausgesprochen haben. Die drei Ebenen können ihm Rahmen ihrer Kompetenz die Zustimmung an bestimmte Voraussetzungen knüpfen. Das Einbürgerungsverfahren setzt sich daher genau genommen aus drei Verfahren (einem eidgenössischen, einem kantonalen und einem kommunalen) zusammen. Dieses System der Dreistufigkeit ist Ausdruck des föderalistischen Aufbaus der Schweiz und der Gemeindeautonomie.» Und: «Nach der traditionellen Konzeption stellt die Einbürgerung einen politischen Akt dar: Die Legislative entscheidet über die Einbürgerungsgesuche. (...) In den Gemeinden, in denen die Entscheidkompetenz an die Exekutive delegiert wurde, stellt die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts keinen politischen Akt, sondern einen Verwaltungsakt dar, sofern gegen diese Entscheidung ein Rechtsmittel zur Verfügung steht.»²⁷

Wo an Gemeindeversammlungen oder mittels Urnenabstimmungen über die Erteilung des (unabdingbaren) Gemeindebürgerrechts entschieden wird, müssen die EinbürgerungskandidatInnen für die Abstimmungsbroschüre persönliche Daten preisgeben – ein eklatanter Verstoss gegen den Datenschutz. Fremdenfeindlicher bis rassistischer Agitation wird Tür und Tor geöffnet. Das ist in den letzten Jahren gehäuft vorgekommen, wie die von der «Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus» regelmässig publizierte Chronologie «Rassistische Vorfälle in der Schweiz» aufzeigt.²⁸ Auch wenn sie nicht Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann, ist sie als sehr zuverlässig einzuschätzen. Die Entwicklung der Meldungen im Zusammenhang mit Einbürgerungen (zumeist Ablehnung von Gesuchen):

²⁷ Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern, von lic. Iur. Barbara Boner, herausgegeben von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, der Eidgenössischen Ausländerkommission und dem Bundesamt für Ausländerfragen, 2000; Zitate auf Seite 14 bzw. 15/16

²⁸ Rassistische Vorfälle in der Schweiz. Eine Chronologie und eine Einschätzung, von Hans Stutz, herausgegeben von der Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz (GMS) und der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA), Zürich

Die Chronologie wird monatlich nachgeführt und ist über Internet abrufbar: www.gra.ch.

Offen ist, ob in früheren Jahren solche Ablehnungen viel weniger bekannt wurden als heute; aber es ist auch zu befürchten, dass die bekannt gewordenen Fälle an anderen Orten Nachahmung gefunden haben und finden.

Jahr	Gesamtzahl der registrierten rassistischen Vorfälle	Rassistische Vorfälle betreffend Einbürgerungen	Prozentanteil der rassistischen Vorfälle betreffend Einbürgerungen an der Gesamtheit rassistischer Vorfälle
1997	80	7	9
1998	115	25	22
1999	139	31	22
2000	116	17	15
2001	117	34	30

Ausgeklammert bleiben in der „Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision der Bürgerrechtsgesetzgebung“ die gleichgeschlechtlichen Paare. Deren Zusammenleben wird verhindert, wenn der eine Partner oder die eine Partnerin nicht das Schweizer Bürgerrecht oder ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz hat. Der Gesetzesentwurf verstösst damit gegen die Bundesverfassung, welche eine Diskriminierung aufgrund „der Lebensform“ verbietet.

Im Jahr 2000 sind drei Studien erschienen, die aufzeigen, wie komplex und unübersichtlich das Einbürgerungssystem der Schweiz ist. Zum Beispiel wird statistisch nicht erfasst, wie viele Einbürgerungsgesuche abgelehnt werden.²⁹ Auch eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen wurde eingereicht.³⁰

²⁹ Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern, von lic. Iur. Barbara Boner, herausgegeben von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, der Eidgenössischen Ausländerkommission und dem Bundesamt für Ausländerfragen, Bern, 2000

Die Einbürgerungen in der Schweiz. Unterschiede zwischen Nationalitäten, Kantonen und Gemeinden, 1981 – 1998, von Etienne Piguet und Philippe Wanner (Schweizerisches Forum für Migrationsstudien), herausgegeben vom Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2000

Einbürgerungen auf der Ebene der Gemeinden. Pilotstudie zum Forschungsprojekt «Diskriminierung und Einbürgerung», durchgeführt vom Institut für Ethnologie, Universität Bern, von Pascale Steiner, herausgegeben von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, Bern, 2000

³⁰ Der Ständeratspräsident von 2000, Carlo Schmid (AI), verteidigt das aktuelle System: «Wer vor dem Hintergrund der negativen Einbürgerungsabstimmungen in der Luzerner Gemeinde Emmen dem Volk das Recht auf Einbürgerung nehmen, auf Einbürgerung einen klagbaren Anspruch geben und Volksentscheide der richterlichen Überprüfung unterstellen will, schwingt sich über das Volk auf, was mit unserem demokratischen Selbstverständnis nicht zu vereinbaren ist. Das Volk hat das unverlierbare Recht, gewisse Fragen in reiner Willkür zu entscheiden, die Entscheidungen über Einbürgerungen gehören auch dazu.» (Ap-

Ende 2000 ist der «Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht», eingesetzt vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, erschienen.³¹ Gestützt darauf hat der Bundesrat nach einem Vernehmlassungsverfahren (im ersten Halbjahr 2001) Ende 2001 eine «Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes»³² verabschiedet, die «fünf Entwürfe zu einer Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung und im Bürgerrechtsgesetz» enthält. Neben «erleichterter Einbürgerung» von AusländerInnen der «zweiten und dritten Generation» soll auch ein Rekursrecht gegen die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches eingeführt werden.

Da stellt sich die Frage: Wozu der immense gesetzgeberische Aufwand für relativ bescheidene Retuschen an den bestehenden Bürgerrechtsregelungen? Nach zwei verlorenen Abstimmungen über eine Verfassungsänderung betreffend die erleichterte Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer in den Jahren 1983 und 1994 – letztere scheiterte allerdings nur am Ständemehr, die Mehrheit der Stimmenden hatte zugestimmt – fehlt dem Bundesrat offenbar der Mut zu einer Systemänderung.

Die Entflechtung von Ortsbürgerrecht und Staatsbürgerschaft – also die Einführung eines eigenständigen Schweizer Bürgerrechts – könnte nicht nur einen Beitrag zur Ent-Emotionalisierung der gesamten Bürgerrechtsfrage leisten, sie würde auch zu einem einzigen Verwaltungsverfahren auf Bundesebene führen, das rechtsstaatlich einwandfrei gestaltbar ist. Damit würde sowohl der Fristenwirrwar (Bund, Kanton und Gemeinden mit je eigenen Fristen) entfallen als auch der zunehmenden Mobilität Rechnung getragen (mit einem Wohnortswechsel auch innerhalb eines Kantons beginnt die Gemeindefrist von vorn). Es ist schwer verständlich, dass der Bundesrat angesichts der unübersehbaren Vorteile dieser Lösung nicht den Mut hat, einen Systemwechsel in der Bürgerrechtspolitik anzustreben, der den heutigen gesellschaftlichen Anforderungen entspricht, einen Beitrag zur Integration von ImmigrantInnen leistet sowie fremdenfeindlicher und rassistischer Agitation den Boden entzieht.

penzeller Zeitung, 29.3.2000, Seite 63) Die Würde der Menschen, die der Willkür dieser Abstimmungen ausgesetzt sind, kümmert den Ständeratspräsidenten offensichtlich nicht, denn dabei handelt es sich ja nur um AusländerInnen.

³¹ Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht, Bundesamt für Ausländerfragen, Bern, im Dezember 2000

³² Im Bundesblatt noch nicht publiziert, aber auf der Internetseite des Bundesamtes für Ausländerfragen zu finden: www.auslaender.ch/news_info/index_d.asp?submenu=1

Staatenlose Kinder (Abs. 158)

Ein nach wie vor ungelöstes Problem ist das fehlende Recht auf Einbürgerung für Staatenlose. Besonders problematisch ist dies bei Kindern.³³ Vom Problem der Staatenlosigkeit können Flüchtlingskinder sowie ausländische Kinder, die zur späteren Adoption in die Schweiz gekommen sind, betroffen sein.³⁴ Zwar wurde mit der Revision der Bundesverfassung dem Bund die Erleichterung der Einbürgerung staatenloser Kinder übertragen (siehe Abs. 158 Schweizer Bericht). Mit der Revision der Bürgerrechtsgesetzgebung soll dieser Verfassungsauftrag auf Gesetzesstufe realisiert werden. Dies bringt staatenlosen Kindern nicht automatisch das Schweizer Bürgerrecht, sie erhalten nicht einmal einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Der Bundesrat ist deshalb nicht sicher, ob diese Gesetzesrevision genügt, um den Vorbehalt zu Art. 7 der Kinderrechtskonvention zurück zu ziehen: «Ob und allenfalls in welchem Umfang der Vorbehalt noch berechtigt sein wird, muss näher untersucht werden, wenn diese Gesetzesänderungen vorliegen.»³⁵

System ausgedehnter Polizeikontrollen gegenüber Ausländern und Polizeibrutalität im Umgang mit Personen anderer ethnischer oder nationaler Herkunft (Ziffern 6 und 10 der Schlussbemerkungen)

Abs. 273, 279 - 287

Junge Männer dunkler Hautfarbe sind in zunehmendem Masse polizeilichen Übergriffen ausgesetzt. Sie werden bei Festnahmen in der Regel weder über ihre Rechte informiert, noch wird Gewaltanwendung auf das Allernötigste beschränkt. Sobald Misshandlungen durch die Polizei eingeklagt werden, müssen die Geschädigten mit einer Gegenklage durch die Polizei wegen Behinderung einer Amtshandlung oder wegen Gewalt gegen Beamte rechnen. Eine solche Gegenklage kriminalisiert die Betroffenen und gefährdet ihre Aufenthaltsbewilligung. Aus diesem Grunde verzichten die meisten Geschädigten auf eine Klage gegen die Polizei.

Untersuchungen gegen gesetzeswidrige Haftbedingungen von Ausschaffungshäftlingen werden meistens von behördlichen (und damit interessengebundenen) Kommissionen durchgeführt, wie im Falle des Alge-

³³ Die Schweiz hat deshalb bei der Ratifizierung der Kinderrechtskonvention einen Vorbehalt zu Art. 7 angebracht.

³⁴ Kinder und Jugendliche in der Schweiz: Bericht zu ihrer Situation, Herausgegeben von UNICEF Schweiz, Schweizerische Koordination «Rechte des Kindes», Pro Familia Schweiz, Stiftung Kinderdorf Pestalozzi, Schweizerischer Kinderschutzbund und pro juventute, November 1999, S. 60

³⁵ Stellungnahme des Bundesrates vom 13.02.2000 auf die Motion 99.3627, Didier Berberat im Nationalrat, 22.12.1999.

riers Hamid Bakiri, der sich am 20. Oktober 2001 in Churer Gewahrsam umgebracht hat. Der Verstorbene hatte sich zuvor in widerrechtlicher Isolationshaft befunden und nach einem Unfall eine falsche medizinische Therapie erhalten, die seinen Heilungsprozess behinderte. Der Ausschaffungshäftling, ein Militärdienstverweigerer, wollte unter keinen Umständen von einer Polizeieskorte in seine Heimat begleitet werden, weil er sich dadurch bei seiner Ankunft in besonderem Masse gefährdet sah. Diesem Wunsch sollte offensichtlich nicht entsprochen werden, worauf sich Hamid Bakiri in seiner Zelle erhängte.³⁶ NGOs entdecken solche Missstände meistens durch Zufall, denn die Besuchsrechte der Ausschaffungshäftlinge werden oft durch Verzögerungen und Schikanen eingeschränkt. Es existieren in der Schweiz keine unabhängigen Kontrollinstanzen,³⁷ welche ein systematisches Monitoring der Ausschaffungshaft vornehmen. Die von der Exekutive eingeleiteten Umstrukturierungen der Ausschaffungsorganisation («swissREPAT», «Verfahren Airport» etc.) erschweren das Monitoring durch externe Fachpersonen und NGOs in erheblichem Masse.³⁸

Dank ihrem ausserordentlichen Engagement gelingt es der Menschenrechtsorganisation «augenauf» immer wieder, krasse Behördenübergriffe gegenüber AusländerInnen und Ausschaffungshäftlingen zu dokumentieren, wie beispielsweise im Fall von Joao L., der am 14.8.2000 in Handschellen und Ketten und unter einem anderen Namen von Schweizer Beamten den kongolesischen Behörden und anschliessend dem Geheimdienst übergeben wurde. Die Schweizer Behörden denunzierten den Zwangsausgeschafften als Militärperson und Deserteur. Joao L. wurde anschliessend mehrmals verhört und für über zehn Monate ins Gefängnis und in Lagerhaft gesteckt³⁹. «augenauf» hat verschiedene Fälle von Behördenübergriffen an Ausschaffungshäftlingen und Zwangsausgeschafften aufgedeckt, wird jedoch von den Behörden bei ihren ausschliesslich ehrenamtlich geleisteten Monitoring- und Rechtsvertretungs-Aktivitäten massiv behindert und als «subversive» NGO ausgegrenzt und gemieden.

Die Stadtpolizei Lausanne hat im Januar 2002 öffentlich die „Operation Alpha“ lanciert, welche das Täterprofil „schwarze Drogenhändler“ benutzt. Die „Groupe de Réflexion et d’Action contre le Racisme anti-noir“ protestiert gegen diese polizeilichen Massnahmen, welche sich aufgrund der Hautfarbe aus-

³⁶ Siehe dazu Berichte von augenauf und Solidarité sans frontières.

³⁷ Siehe dazu: «Expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity, Doc. 9196, Committee on Migration, Refugees and Demography (des Europarats); Rapporteur Mrs. Ruth-Gaby Vermot-Mangold, Schweiz

³⁸ Schlussbericht Planungsprojekt «Verfahren Airport» vom 30.8.2000, Bundesamt für Flüchtlinge

³⁹ augenauf; Flüchtling an kongolesischen Geheimdienst ausgeliefert; Unterlagen der Pressekonferenz vom 21.11.01, augenauf, Tel. 01 241 11 77, info@augenauf.ch

schliesslich gegen Schwarze richten, sie generell unter Verdacht stellen, Schikanen aussetzen und die Sicherheit aller Schwarzen gefährden. Ähnlich verfuhr die Stadt Bern bei ihrer „Aktion Citro“. Die Aktion wurde zwar mittlerweile formal beendet, die speziellen Kontrollen aufgrund von Hautfarbe und fremdländischem Aussehen sind geblieben.

Die Schweiz wurde von internationalen Menschenrechtsorganisationen (wie amnesty international⁴⁰) aber auch von UNO-Ausschüssen (UNO-Menschenrechtsausschuss und Anti-Folterkomitee) und dem Europäischen Antifolterkomitee mehrfach wegen unverhältnismässigen Übergriffen der Polizei gegenüber AusländerInnen, insbesondere gegenüber Ausschaffungshäftlingen kritisiert.⁴¹

Der Menschenrechtsausschuss hält in seinen Empfehlungen von 2001 fest:

11. The Committee is deeply concerned by reported instances of police brutality towards persons being apprehended and detainees, noting that such persons are frequently aliens. It is further concerned that many cantons do not have independent mechanisms for investigation of complaints regarding violence and other forms of misconduct by the police. The possibility of resort to court action cannot serve as a substitute for such mechanisms.

The State party should ensure that independent bodies with authority to receive and investigate effectively all complaints of excessive use of force and other abuses of power by the police are established in all cantons. The powers of such bodies should be sufficient to ensure that those responsible are brought to justice or, as appropriate, subject to disciplinary sanctions sufficient to deter future abuses and that the victims are adequately compensated (Article 7 of the Covenant).

⁴⁰ amnesty international: Concerns in Europe, September 2001, AI Index: EUR 01/003/2001 und August 1999, AI Index 01/02/99; Amnesty international: Communiqué (Londre 29.6.2001, Suisse: Besoin urgent de réformes à la suite des décès liés aux renvois forcés;

Ligue suisse des droits de l'homme: Bilan d'une année de visites aux prisons qui sont détenues en vertu des mesures de contrainte, April 1999, Genève

⁴¹ Concluding Observations of the Human Rights Committee: Switzerland. 73rd session, 2.11.2001 (CCPR/CO/73/CH)
Concluding observations of the Committee against Torture : Switzerland. 19th session, 10-21 November 1997 A/53/44, paras.80-100. (Concluding Observations/Comments)

CPT: Rapport au Conseil Fédéral Suisse relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumain ou dégradants (CPT) en Suisse du 11 au 23 février 1996

13. The Committee is deeply concerned that in the course of deportation of aliens there have been instances of degrading treatment and use of excessive force, resulting on some occasions in death of the deportee.

The State party should ensure that all cases of forcible deportation are carried out in a manner which is compatible with articles 6 and 7 of the Covenant. In particular, it should ensure that restraint methods do not affect the life and physical integrity of persons concerned.

Das Anti-Folterkomitee hält in seinen Empfehlungen von 1997 fest:

90. The Committee is concerned about frequent allegations of ill-treatment in the course of arrests or in police custody, particularly in respect of foreign nationals. Independent machinery for recording and following up complaints of ill-treatment does not seem to exist in all the cantons. The Committee is seriously concerned at the lack of an appropriate response on the part of the competent authorities.

93. The Committee is concerned about allegations made by non-governmental organizations that, during the expulsion of certain aliens, doctors have engaged in medical treatment of those persons without their consent.

94. The Committee recommends that machinery should be set up in all cantons to receive complaints against members of the police regarding ill-treatment during arrest, questioning and police custody.

98. The Committee recommends to the State party that it should devote the greatest possible attention to the handling of files concerning accusations of violence made against public officials with a view to the opening of investigations and, in proven cases, the application of appropriate penalties.

Diskriminierung der Fahrenden (Ziffer 7 der Schlussbemerkungen)

Absätze 292 - 299

Am 14. November 2000 reichte die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats eine Motion zur Ratifizierung der Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation ein. Diese Konvention sollte den indigenen Völkern weltweit kollektive Rechte zugestehen. Unklar war dabei, ob auch die Fahrenden in der Schweiz unter den Anwendungsbereich der Konvention fallen würden.

Obwohl der Bundesrat die Vorlage ablehnte, wurde sie im Nationalrat angenommen. Schliesslich scheiterte sie am 5. Dezember 2001 im Ständerat. Die ablehnende Begründung des Ständerates ist vor dem Hintergrund der erst jüngst beleuchteten «Schweizerischen Zigeunerpolitik» des 20. Jahrhunderts äusserst

problematisch. Der Ständerat lehnte eine Ratifizierung mit dem Argument ab, die Schweizer Fahrenden würden unter Umständen Mehrkosten verursachen. Aus Angst vor möglichen zusätzlichen Rechten einer jahrzehntelang diskriminierten Schweizer Minderheit wurden Rechte für indigene Völker weltweit abgelehnt. Eine benachteiligte Minderheit wurde gegen andere benachteiligte Völker ausgespielt. Die Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) hat gegen diesen Entscheid protestiert und vom Bundesrat gefordert, eine Politik zu konzipieren, welche der besonderen menschenrechtlichen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Situation der Roma in verschiedenen Ländern Rechnung trägt – auch in der Schweiz.

Stand- und Durchgangsplätze (Abs. 294)

Die aktuellen Standplätze befinden sich ausnahmslos an ungünstigen Stellen, so gleich an der Autobahn oder an oft überschwemmten Flussufern. Es sind Plätze, die weder Intimität noch Ruhe oder Würde bieten. Sogar neue Standplätze werden den Fahrenden zugeteilt, ohne dass sich die Behörden vorher richtig mit ihnen abgesprochen haben (die Fahrenden werden von den Beschlüssen erst informiert, nachdem die Behörden bereits einen Platz bestimmt haben – was eine Verletzung der europäischen Konvention zum Schutz kultureller Minderheiten darstellt). Es gibt gar noch haarsträubendere Fälle, wo die Fahrenden nach vorhergehender Diskussion ein einigermassen akzeptables Gelände bezogen hatten, dessen unmittelbare Umgebung dann aber für Bauzwecke verwendet wurde, so zum Beispiel in Freiburg, wo eine lärmige Fabrik, die Abfälle verarbeitet und dabei extreme Umweltverschmutzung verursacht, gleich neben dem Platz für die Fahrenden gebaut wurde, obwohl die Behörden diesen Platz vorher als umweltfreundlich gepriesen hatten.

Wandergewerbe, Kindererziehung (Abs. 295- 297)

Das neue Bundesgesetz über das Reisengewerbe hat den administrativen Aufwand vereinfacht, wird jedoch in Zukunft Probleme ganz anderer Natur mit sich bringen. Dieses Gesetz hat – unter dem Vorwand „Europa-kompatibel“ zu sein – hat für ausländische Fahrende den Markt geöffnet. Sie stellen eine massive Konkurrenz für die traditionellen Aktivitäten der Schweizer Fahrenden dar. Unter dem falschen Vorwand der Globalisierung wird den Fahrenden der Schutz verweigert, was darauf hinausläuft, dieses Volk auf eine andere Art und Weise zu zerstören.

Der Schweizer Bericht lässt glauben, dass die Ausbildung der Kinder der Fahrenden garantiert ist. In Realität sitzen aber diskriminierende Vorurteile gegen Fahrende so tief in der Bevölkerung, dass Kinder von Fahrenden in der Schule von Anfang an als Sonderfälle betrachtet werden, womit sie schon im Schulunterricht schwer benachteiligt sind. Dazu kommt, dass viele von ihnen zu Hause die Sprache „Manou-

che“ sprechen, die Lehrer aber diesem Umstand in keiner Art und Weise Rechnung tragen. Halb-nomadische Kinder, welche die Schule von Ostern bis November verlassen (nur Ausnahmefälle werden schulisch begleitet), müssen die verlorenen Stunden nachholen, was jedoch von vornherein eine verlorene Sache ist.

Ausländische Fahrende in der Schweiz (Abs. 298)

In dieser Problematik zeigt sich der Gipfel der Verwirrung, was die Wahrnehmung der Fahrenden durch die Schweizer Behörden betrifft. Die Ankunft von ausländischen Fahrenden führt oft zu Problemen in Bezug auf die touristische Infrastruktur, die Polizei und die Hygiene. Die Lösung dieser Probleme dürfen jedoch nicht mit den Anstrengungen vermischt werden, die Schweizer Fahrenden besser in die Schweizer Gesellschaft zu integrieren. Genau dies tut aber die Stiftung “Assurer l’avenir des Gens du voyage suisses“ (Sicherstellen der Zukunft der Fahrenden der Schweiz). Durch ihre inkompetente Beschäftigung mit Fragen von ausländischen Fahrenden verschärft sie die Spannungen.

Anerkennung der Kultur der Fahrenden (Abs. 299)

Es fällt auf, dass die Schweizer Politik einzig und allein darin bestanden hat, die Beschäftigung mit den Fragen der Fahrenden an eine private Stiftung zu delegieren, welche ausserhalb der öffentlichen Kontrolle und der traditionellen staatlichen Tätigkeiten steht. Es sei daran erinnert, dass es auch eine Stiftung war, nämlich pro Juventute, die während 50 Jahren den Fahrenden ihre Kinder weggenommen hat, um sie in Kinderheime zu stecken oder in Nicht-Roma-Familien unterzubringen und damit einen Genozid gemäss Artikel 2f der UN-Konvention gegen Völkermord von 1948 beging. Die Stiftung für die Fahrenden wird von einer Mehrheit von Nicht-Roma geführt, die sich aus Vertretern von Kantonen und Gemeinden zusammensetzt, die aber mehr polizeilich als politisch denken. Während die Mitglieder des Rates weder eine angemessene Ausbildung noch spezifische Kenntnisse über Fahrende oder eine besondere Sympathie mit den Fahrenden haben, sind die Fahrenden in diesem Gremium eine kaum gehörte Minderheit.

Bei ihren Wohnsitzverlegungen sehen sich die Fahrenden 3000 feindlichen Gemeinden gegenüber, deren Gemeindereglemente es darauf absehen, ihre Stationierung auf dem Gemeindegebiet zu untersagen. Die Kantone verfolgen auf diesem Gebiet keine eigene Politik, weil sie von Bundesebene keine Anregungen erhalten. Schliesslich belästigt die Polizei die Fahrenden durch viele ärgerliche und provozierende Kontrollen. Manchmal beschwört die Polizei auch Vorfälle herauf, die schnell ausarten können. Ein ausländischer Fahrender wurde von der Genfer Polizei vor zwei Jahren durch einen Schuss in den Rücken getötet. In den Genfer Polizeilokalen wurden Poster mit der Aufschrift «Chasse aux Gitans» (Jagd auf Zigeuner) aufgehängt.

Strafrechtliche und strafprozessuale Aspekte (Ziffern 8 und 13 der Schlussbemerkungen)

Absätze 300 - 316

In den Absätzen 300-307 versucht der Schweizer Bericht, Rechenschaft darüber abzulegen, wie Art. 261bis StGB in der Praxis funktioniert. Dabei wird auf eine Reihe von Publikationen und Zusammenstellungen verwiesen. Das auffälligste daran ist, dass fast alle diese Arbeiten nicht von amtlichen Stellen stammen. Es besteht ganz offensichtlich ein riesiger Nachholbedarf an amtlicher Statistik im Bereich der Rassismusbekämpfung.

Offen eingestanden werden im Schweizer Bericht auch die Unklarheiten und Unsicherheiten bei der Anwendung des Opferhilfegesetzes (Abs. 308-310). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass derzeit eine einheitliche gesamtschweizerische Strafprozessordnung in Ausarbeitung ist (siehe Abs. 37). Bis Ende Februar 2002 läuft das Vernehmlassungsverfahren über einen Vorentwurf. Frage an die Schweizer Delegation: Wie kann diese Revision die erwähnten Unklarheiten beseitigen und sicherstellen, dass Opfer von Verstössen gegen das Antirassismustrafnorm (Art 261bis StGB) auch Entschädigungen gemäss Opferhilfegesetz erhalten?

Reform der Bundesverfassung (Ziffer 9 der Schlussbemerkungen)

Absätze 317 - 319

In Bezug auf die Verankerung des Diskriminierungsverbots – nicht nur in Bezug auf das Verbot der Rasendiskriminierung – sind wir auch aus NGO-Sicht mit der neuen Bundesverfassung zufrieden. Was aber nach wie vor fehlt, ist seine Konkretisierung in einem umfassenden Antidiskriminierungsgesetz. Diesbezüglich wollen die Bundesbehörden keine Schritte tun, wie auch im Schweizer Bericht ausgeführt wird (Abs. 260). Detaillierter sind wir auf diese Problematik in den Ausführungen zum Punkt «Fehlen einer umfassenden Gesetzgebung zur Bekämpfung von Diskriminierungen (Ziffern 5 und 10 der Schlussbemerkungen)» eingegangen.

Präventive Informationskampagnen und Bildungsprogramme (Ziffer 10 der Schlussbemerkungen)

Absätze 320 - 321

Zu diesem Punkt verweisen wir auf unsere später folgenden Ausführungen zu «Unterstützung von Institutionen und Beiträge zur Bekämpfung des Rassismus (Ziffer 14 der Schlussbemerkungen)». Dies heisst nicht, dass wir der Meinung sind, Informationskampagnen und Bildungsprogramme seien keine Aufgabe der Behörden. Aber nach unseren Erfahrungen fruchten solche Kampagnen umso mehr, je stärker das anvisierte Zielpublikum selber in die Aktivitäten mitverantwortlich einbezogen ist. Das ist unseres Erachtens ein weiterer Grund, weshalb die staatliche (finanzielle) Unterstützung für in diesem Bereich tätige NGOs noch erheblich ausgebaut werden sollte.

Bekämpfung von Apartheid-Tendenzen und Spannungen (Ziffer 12 der Schlussbemerkungen)

Absätze 322 - 323

«Getrennte Klassen»: Segregation in der Schule (Abs. 323)

Als einziges Beispiel für «Spannungen, welche zu Rassendiskriminierung führen könnten» (Empfehlung 12) verweist der Schweizer Bericht auf die Antwort des Bundesrates zu einer Interpellation zur Frage nach getrennten Schulklassen für fremdsprachige Kinder. Er übergeht damit die im Kommentar 19 («General Comment 19») des Antirassismus-Ausschusses angesprochene Raumplanung und Siedlungspolitik⁴² und geht einzig auf deren Auswirkungen auf das Bildungswesen ein.

Der Schweizer Bericht stellt im zweiten Teil zum Thema Unterricht und Erziehung (Abs. 237-245) die Frage der Segregation – das heisst die Schaffung von Regelklassen mit ausschliesslich fremdsprachigen oder ausländischen Kindern (sog. getrennte Klassen) – ins Zentrum. Aufgrund der ausführlichen Darstellung des ausgezeichneten Berichts der EKR (Abs. 243) und der erfreulichen Stellungnahme des Bundesrates (Abs. 244) könnte leicht der Eindruck entstehen, dass diese Thematik im Sinne der Menschenrechte erledigt sei. Dieser Eindruck könnte sich durch den Blick auf die politischen Vorstösse zugunsten getrennter Klassen in Kantons- und Gemeindeparlamenten noch verstärken, die ihren Höhepunkt in den Jahren 1998 und 1999 hatten.⁴³ Sie haben in keiner Gemeinde und in keinem Kanton zur gesetzlichen oder reg-

⁴² Die Bildung von eigentlichen Ghettos von Eingewanderten in Städten und Agglomerationsgemeinden ist eine Problematik, der sich die Politik in der Schweiz noch nicht wirklich angenommen und Gegenstrategien oder Lösungsansätze entwickelt hat. Immerhin wird diese Entwicklung in einzelnen städtischen Integrationsleitbildern als Problem anerkannt, zu dessen Lösung auch die Politik ihren Beitrag zu leisten hat.

⁴³ Eine Zusammenstellung dieser Vorstösse findet sich im VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Nr. 112, Juni 1999

lementarischen Verankerung von getrennten Klassen geführt. Ausdrücklich als getrennt deklarierte Klassen gibt es derzeit in der Schweiz nicht. Aber es ist nicht bekannt, wie viele Klassen mit ausschliesslich ausländischen oder fremdsprachigen Kindern in «Ghettoquartieren» zwangsläufig zustande kommen (weil es schlicht keine Schweizer Kinder mehr hat), oder weil «unter der Hand» die Schülerzuteilung so gesteuert wird, dass die wenigen Schweizer Kinder in dieselbe Klasse kommen.

Daher wäre es verfrüht, in dieser Frage Entwarnung zu geben. Die Diskussion um getrennte Klassen ist nicht ausgestanden. Immer wieder sind vereinzelt Vorstösse in dieser Richtung zu verzeichnen. Und das schlechte Abschneiden der Schweizer SchülerInnen in Bezug auf ihre Lesefähigkeiten in der PISA-Studie⁴⁴ dürfte dieser Diskussion wieder Auftrieb geben. Dass sie nur im Mittelfeld der Länder mit durchschnittlichen Lesefähigkeiten anzutreffen sind, wird stark mit dem hohen Ausländeranteil in den Schulen in Zusammenhang gebracht – auch wenn sich aus den PISA-Ergebnissen eine solche Schlussfolgerung nicht einfach ziehen lässt.

Es ist daran zu erinnern, dass die Schweiz bisher weder die UNESCO-Konvention gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen von 1960 noch das erste Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention von 1952 (welches das Recht auf Bildung beinhaltet) ratifiziert hat, beides wegen Widerständen aus dem Kreis der Erziehungsdirektorenkonferenz.⁴⁵

⁴⁴ PISA (Programme for International Student Assessment) ist ein Forschungsprojekt, das von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) lanciert worden ist. Im Jahr 2000 wurden weltweit rund 250'000 Jugendliche im Alter von 15 Jahren auf ausgewählte Fachkompetenzen getestet. Insgesamt waren 32 Staaten beteiligt; siehe unter: www.pisa.oecd.org.

⁴⁵ siehe: VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Nr. 98, September 1996 «Bildung ist ein Menschenrecht – auch in der Schweiz?», Seite 6 bzw. Seite 8

Unterstützung von Institutionen und Beiträge zur Bekämpfung des Rassismus (Ziffer 14 der Schlussbemerkungen)

Absätze 324 - 327

«Der Ausschuss lädt den Vertragsstaat ein, einen Beitrag an den Fonds für das Programm zum Jahrzehnt der Bekämpfung von Rassismus zu leisten. Ausserdem hofft der Ausschuss, dass der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus ausreichende Mittel zur Verfügung gestellt werden, welche dieser erlauben, ihre Aufgaben effizient auszuführen, und dass andere im Bereich der Förderung der Rassenbeziehungen tätige Organisationen und Institutionen ebenfalls die nötige Unterstützung erhalten.»

Es ist für aussen Stehende schwierig, zu beurteilen, wie viel Geld der Bund für die Bekämpfung und Prävention von Rassismus ausgibt und erst recht unmöglich zu überschauen, wie viel die 26 Kantone und über 3000 Gemeinden dafür aufwenden. Abgesehen von der Frage, was zu dieser Unterstützung inhaltlich alles dazu gehört⁴⁶, stellt sich als weitere Schwierigkeit, dass in der Bundesverwaltung nicht eine einzige Stelle dafür zuständig ist, sondern unterschiedliche Stellen in verschiedenen Zusammenhängen, oft auch von Fall zu Fall, Kredite sprechen. Die Ausführungen in den Punkten 326 und 327 sind eine gute Illustration dafür. Aus Budgets und Rechnungen des Bundes sind deshalb die Aufwendungen für Rassismusbekämpfung nicht ersichtlich.

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) ist nur mit einem minimalen Sekretariat ausgerüstet (200 Stellenprozent, verteilt auf drei Personen) und kann auch sonst nicht über viel Mittel verfügen (siehe Punkt 325 im Schweizer Bericht). Dennoch hat sie in den letzten Jahren Erstaunliches geleistet, was nur mit enormer Motivation des Personals im Sekretariat und viel freiwilligem Engagement von Kommissionsmitgliedern – wie auch politischer Rückenstärkung durch das EDI (Eidg. Department des Innern) und dessen Vorsteherin, Bundesrätin Ruth Dreifuss – erklärt werden kann (siehe die Darstellung in Teil II, Absätze 218-226). Wie knapp die personellen Ressourcen bemessen sind, zeigt sich aber beispielsweise daran, dass infolge Stellenwechsels eines Sekretariatsangestellten in diesem Jahr die zweite Nummer der EKR-Zeitschrift «Tangram» ausfallen musste.

Beim Beitritt der Schweiz zur Antirassismuskonvention wurde die Forderung nach Schaffung einer Ombudsstelle für Rassismusfragen erhoben, welche aber letztlich keine Mehrheit im Parlament fand. Gewis-

⁴⁶ Wir bezweifeln beispielsweise, ob bei der Aufzählung im Schweizer Bericht in Punkt 327 die am Schluss angeführten fünf Millionen für die «Integration von Ausländern» zu Recht unter Rassismusbekämpfung aufgeführt sind, ohne deswegen den Sinn von Integrationsmassnahmen für AusländerInnen in Zweifel zu ziehen. Ob dieser grossen Aufgabe 5 Millionen angemessen sind, ist wiederum eine andere Frage.

sermassen als Ersatz dafür wurde dem Präsidenten der EKR die Aufgabe übertragen, Private, die sich als Opfer von Rassendiskriminierung fühlen, zu beraten (vgl. Absatz 224-225). Es versteht sich von selbst, dass eine Person im Ehrenamt nicht alle Opfer von Rassismus in der ganzen Schweiz beraten kann. Die Schaffung einer Ombudsstelle ist deshalb nach wie vor eine sehr aktuelle Forderung. Aber auch eine bessere Dotierung der EKR mit personellen und finanziellen Mitteln wäre wünschbar, auch aus NGO-Sicht.

Ombudsstellen (Abs. 233-236)

Schweizer NGOs (wie das Forum gegen Rassismus, Solidarité sans frontières, verschiedene Frauenorganisationen) bemühen sich seit mehreren Jahren vergeblich um die Einrichtung einer nationalen Ombudsstelle und bedauern sehr, dass die Exekutive bis anhin die Einrichtung einer solchen Stelle behindert hat. Der Vorschlag für eine nationale Ombudsstelle steht schon seit über 30 Jahren im Raum (Postulat von Nationalrat Otto Fischer vom 14.12.1970). Das Geschäft wurde jedoch von der Exekutive fortlaufend verzögert, obwohl es keine stichhaltigen Argumente gegen eine solche Stelle gibt.⁴⁷ Zahlreiche erneute Vorstösse im Parlament blieben wirkungslos. Das Geschäft wird weiterhin sowohl auf der Ebene der Exekutive wie der Legislative verschleppt.

Die Schweizer NGOs werden oft von Hilfesuchenden als Vermittlerinnen angegangen; sie können jedoch als interessengebundene Institutionen keine Ombudsfunktion wahrnehmen. Auch die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus kann einen solchen Auftrag nicht wahrnehmen. Dazu braucht es die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sowie die Untersuchungsrechte einer Ombudsinstitution, die ausschliesslich der parlamentarischen Kontrolle untersteht. Es ist wichtig, dass sich die EinwohnerInnen mit dem, was sie als persönliches Unrecht erfahren, an eine unabhängige, neutrale und zur Diskretion verpflichtete Stelle wenden können, die sie ernst nimmt, auch wenn sie nicht recht bekommen sollten. Eine Ombudsstelle muss bemüht sein, Konflikte fair und unbürokratisch zu lösen, entlastet die Gerichte und trägt zu einer konstruktiven Konfliktkultur bei.

Die in Abs. 235 und 236 erwähnten Anlaufstellen können die Funktion einer Ombudsstelle in keiner Weise wahrnehmen. Die in Abs. 235 erwähnten Anlaufstellen sind in die Verwaltung eingebunden. Die unter 236 angeführten Beratungsstellen sind NGOs und arbeiten zum Teil ehrenamtlich, ohne staatliche finanzielle Unterstützung und werden, sobald sie Monitoring-Aufgaben wahrnehmen, von den Behörden ignoriert und kalt gestellt.

⁴⁷ Siehe dazu: Nationale Ombudsstelle – ein bürgerlicher Vorstoss aus dem Jahr 1970. Argumente für die parlamentarische Initiative 98.445 «Eidgenössische Ombudsstelle», erhältlich bei Solidarité sans frontières (sekretariat@sosf.ch, www.sosf.ch).

Neue Bundesstelle und offene Fragen

Im Laufe des Jahres 2001 wurde zusätzlich zur EKR eine «Fachstelle zur Bekämpfung von Rassismus» geschaffen und zugleich ein auf fünf Jahre befristeter «Fonds Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte», dotiert mit insgesamt 15 Millionen Franken, eingerichtet. Auslöser für die Schaffung dieses Fonds war die Veröffentlichung des Berichts der «Unabhängigen Kommission Schweiz-Zweiter Weltkrieg», der die Rolle der Schweiz im 2. Weltkrieg untersuchte. Auch dieser Schritt ist aus NGO-Sicht zu begrüßen. Da die Fachstelle und der Fonds erst seit kurzem existieren, ist es für eine seriöse Beurteilung ihrer Arbeit noch zu früh.

Im Hinblick auf die Europa- und Weltkonferenz gegen Rassismus hat das Forum gegen Rassismus vom EDA für den Zeitraum Herbst 1999 bis Herbst 2001 ein Mandat für die Koordination der NGO-Arbeit in der Schweiz erhalten (insgesamt 35'000 Franken). Dies erlaubte, einige Zusammenkünfte zu organisieren und insgesamt fünf Bulletins für Interessierte herauszugeben. So wünschbar und begrüßenswert eine Finanzierung solcher spezieller Aktivitäten auch ist, so leistet sie doch nur in beschränktem Ausmass einen Beitrag an die Alltagsarbeit der schon länger in der antirassistischen Arbeit aktiven NGOs. Auch mit der begrüßenswerten Schaffung der Fachstelle und der Einrichtung des Projektfonds wird den Empfehlungen des Ausschusses der Antirassismuskonvention in Ziffer 14 nur teilweise Rechnung getragen. Die Forderung nach mehr Mitteln für die EKR und nach Unterstützung für «im Bereich der Förderung der Rassenbeziehungen tätige Organisationen und Institutionen» bleibt nach wie vor aktuell.

Erklärung gemäss Artikel 14 Übereinkommen (Ziffer 15 der Schlussbemerkungen)

Absätze 328 - 329

Am 29. August 2001 hat der Bundesrat die «Botschaft über die Anerkennung der Zuständigkeit des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) für die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen gemäss Artikel 14 des Internationalen Übereinkommens von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung» verabschiedet, am 10. Dezember 2001 hat der Nationalrat nach einer kurzen Debatte mit 86 gegen 35 Stimmen bei elf Enthaltungen (und 67 abwesenden Ratsmitgliedern) dem Antrag des Bundesrates zugestimmt.⁴⁸ Der Beschluss des Ständerates steht zwar noch aus; es darf jedoch erwartet werden, dass auch er im Sinne des Bundesrates beschliessen wird. So wird die Schweiz wahrscheinlich noch im Laufe dieses Jahres das Mitteilungsverfahren gemäss Art. 14 der Antirassismuskonvention anerkennen.

Öffentlichkeitsarbeit (Ziffer 16 der Schlussbemerkungen)

In dieser Ziffer der Empfehlungen heisst es: «Der Ausschuss empfiehlt, dass der Vertragsstaat in seinem zweiten am 29. Dezember 1997 fälligen und aktualisierten periodischen Bericht sämtliche in den vorliegenden Schlussbemerkungen aufgeführten Punkte behandelt.» Trotzdem geht der Schweizer Bericht ausgerechnet auf diese Empfehlung nicht ein.

Der Bundesrat hat offensichtlich ein Problem damit, wie er in der Öffentlichkeit mit dem Thema Rassismus umgehen soll. In den letzten Jahren haben die Menschenrechte in der Politik des Bundesrates zweifellos an Bedeutung gewonnen. Aber in zwei zentralen Bereichen dominieren andere Interessen: in der Aussenhandelspolitik, in der allzu oft Geschäftsinteressen gegenüber den Menschenrechten überwiegen, und in der Migrationspolitik (AusländerInnen- und Flüchtlingspolitik), in der Überfremdungsideologie und Abwehrdenken die Menschenrechte verdrängen.

⁴⁸ Kritisch sei immerhin angemerkt, dass es bei den FDP-VertreterInnen eine starke Zurückhaltung gab, insbesondere vom Gewerbeblügel. Niemand beteiligte sich an der Debatte, eine Haltung der Fraktion wurde nicht bekannt gegeben. 14 ihrer Mitglieder stimmten zu, 4 lehnten ab, 8 enthielten sich der Stimme (bei 16 Abwesenden). Sowohl der jetzige Parteipräsident Bühler wie sein Vorgänger Steinegger enthielten sich der Stimme; der Direktor des Schweiz. Gewerbeverbandes, Triponez, und der Stadtberner Polizeidirektor Wasserfallen stimmten dagegen. Das einzige Mitglied der CVP, das sich der Stimme enthielt, war der letztjährige Nationalratspräsident Hess.

Bekanntmachung der Empfehlungen des UNO-Ausschusses

Die Direktion für Völkerrecht im EDA und die Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR) haben gemeinsam im März 1998 die Broschüre «Präsentation des ersten Berichts der Schweiz vor dem UNO-Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung» publiziert, und zwar auf deutsch, französisch und italienisch. Darin abgedruckt sind der erste Schweizer Bericht an den UNO-Ausschuss, die Empfehlungen des UNO-Ausschusses, die Einführungsrede des Chefs der Schweizer Delegation bei der Präsentation des Berichts vor dem UNO-Ausschuss und der Text der Antirassismuskonvention.

Positiv darf hervor gehoben werden, dass dies das erste Mal ist, dass von offizieller Schweizer Seite konkret etwas zur Verbreitung von Empfehlungen eines Konventions-Ausschusses in einer breiteren Öffentlichkeit getan wurde.

Zugleich muss auch hier kritisiert werden, dass weder der Schweizer Bericht noch die Empfehlungen des Ausschusses im offiziellen Publikationsorgan des Bundes – dem Bundesblatt – veröffentlicht worden sind, was leider gängiger Praxis im Umgang der Schweizer Behörden mit Berichten zu UNO-Konventionen und Empfehlungen von Konventionsausschüssen entspricht. Eine offizielle Begründung dafür gibt es nicht; aber es liegt auf der Hand, dass die Aufmerksamkeit einer breiteren Öffentlichkeit nicht auf die Berichte und Empfehlungen gelenkt werden soll.

Aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses hat der Bundesrat 1998 einen (neuerlichen) Bericht zum Verhältnis der Schweiz zur UNO publiziert.⁴⁹ Darin heisst es zu den Berichterstattungsverfahren lediglich: «Die Kontrolle der Umsetzung der Vertragsbestimmungen erfolgt gemäss diesen Abkommen jeweils durch eine regelmässige Berichterstattung der Vertragsparteien an die zuständigen Expertenkomitees. Unser Land hat bereits verschiedene solcher Berichte erstellt. Die Feststellungen und Empfehlungen der Experten wurden dem Bundesrat, den Kantonsbehörden sowie den Gerichten zur Kenntnis gebracht, damit diese die entsprechenden Folgearbeiten an die Hand nehmen bzw. sich darauf abstützen können.»

Von einer Information der Öffentlichkeit ist nicht die Rede. Die Berichte werden nicht einmal in einem Anhang namentlich erwähnt, auf ihren Inhalt oder die wichtigsten Punkte in den Empfehlungen der verschiedenen Ausschüsse wird erst recht nicht eingegangen.

Dies zeigt deutlich, dass diese Berichterstattungsverfahren für den Bundesrat nebensächlich sind und entsprechend auch kaum Einfluss auf seine Politik haben. In diesem Zusammenhang ist vielleicht daran zu

⁴⁹ Bericht des Bundesrates über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen (UNO), in Erfüllung des Postulates Nr. 97.3320 von Nationalrat Andreas Gross vom 18. Juni 1997, vom 1. Juli 1998, (Sonderdruck 98.051) BBl 1998 V 5242, Zitat Seite 20

erinnern, dass der Bundesrat immerhin zu Beginn jeder Legislaturperiode dem Parlament einen Bericht über den Stand der Ratifikationen der Konventionen des Europarates⁵⁰ abliefern (der selbstverständlich im Bundesblatt publiziert wird).

Zu wünschen ist, dass der Bundesrat endlich ernsthafte Anstrengungen unternimmt, um seine Berichte an UNO-Ausschüsse und deren Empfehlungen öffentlich bekannt zu machen und sie auch im Bundesblatt publiziert.

⁵⁰ zuletzt: Siebter Bericht über die Schweiz und die Konventionen des Europarates, vom 19. Januar 2000, BBl 2000 1141

TEIL II

Fragen, die nicht in den Schlussbemerkungen behandelt sind

Asylpolitik (Absätze 62 - 68)

Ziel einer umfassenden Migrationspolitik (Abs. 62)

Gemäss der heutigen Auslegung des Asylrechts sind Bedrohung und Verfolgung, die nicht von einem Staat oder einem staatlichen Organ ausgehen kein Asylgrund. So wird Personen, die vor nichtstaatlicher Verfolgung oder Bedrohung in die Schweiz fliehen, das Asyl häufig selbst dann verweigert, wenn ihr Heimatstaat sie nicht vor den Menschenrechtsverletzungen durch Dritte zu schützen vermag. Namentlich betroffen von der Schweizer Auslegung der «völkerrechtlich anerkannten Kriterien» sind die Frauen, die vor geschlechtsspezifischer Gewalt flüchten. Wenn die Gewalt nicht unmittelbar von Staatsorganen ausgeht, werden Flüchtlinge bestenfalls vorläufig aufgenommen, was einem sehr prekären Aufenthaltsstatus entspricht.

Anders als anerkannte Flüchtlinge dürfen vorläufig aufgenommene AuländerInnen die Schweiz nicht verlassen und keine Angehörigen in den Nachbarstaaten besuchen. Sie sind auf dem Arbeitsmarkt schlechter gestellt, d.h. sie haben nur Zugang zu unqualifizierter und schlecht bezahlter Arbeit und erfüllen erzwungenermassen die Nachfrage nach Tieflohnarbeit, obschon viele eine qualifizierte Berufsausbildung mitbringen. Zudem haben sie keinen Rechtsanspruch auf Umwandlung ihres Aufenthalts in einen festen Aufenthaltsstatus. Sie sind von Integrationsleistungen ausgeschlossen, und die Jugendlichen haben kaum Möglichkeiten auf eine Berufsausbildung. Provisorisch Aufgenommene, wie beispielsweise die somalischen Flüchtlinge – sie können mangels Staatsstrukturen in Somalia keine staatliche Verfolgung geltend machen – leben oft schon seit zehn oder mehr Jahren in diesem prekären Zustand.⁵¹

⁵¹ In der Schweiz lebten am 30.12.2001 30'734 vorläufig Aufgenommene, das sind 33 % der Personen des gesamten Asylbereichs. Anerkannte Flüchtlinge (26'577) bilden nur 29 % dieser Bevölkerungsgruppe, siehe Asylstatistik Dezember 2001 des Bundesamtes für Flüchtlinge, Bern

Totalrevision des Asylgesetzes (Abs. 63)

Kaum war das total revidierte Asylgesetz am 1. Oktober 1999 in Kraft getreten, wurde bereits die nächste Teilrevision angekündigt: Im Sommer 2001 ging ein Entwurf dazu in Vernehmlassung, der rund einen Drittel aller Gesetzesartikel verschärfen will. Unter dem rechtspopulistischen Bekenntnis zur «Bekämpfung von Missbräuchen im Asylbereich» schlägt der Bundesrat eine Drittstaatenregelung vor, welche die weitaus schärfste im westeuropäischen Raum ist. Da die Schweiz nicht Mitglied des Dubliner Übereinkommens ist, kennt sie keinerlei Verpflichtungen zur Behandlung eines Asylgesuchs. Die vorgeschlagene Drittstaatenregelung würde es der Schweiz erlauben, allen auf dem Landweg eingereisten Asylsuchenden den Zutritt ins Asylverfahren zu verweigern und sie in die Nachbarstaaten wegzuweisen. Die vorgeschlagene Regelung gewährleistet nicht, dass Einwände gegen die Wegweisung in einen Drittstaat einer Einzelfallprüfung unterzogen werden, da den Wegzuweisenden mit einem Nichteintretensentscheid die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde entzogen wird. Den Betroffenen bleiben lediglich 24 Stunden, um mit «qualifizierten Beweisen» die Sicherheit des Drittstaates zu widerlegen und die aufschiebende Wirkung des Vollzugs wieder herzustellen.

Die 24-Stundenfrist gilt bereits unter bestehendem Recht für Nichteintretensentscheide (gemäss Art. 32-34, AsylG), doch würde mit dem vorgeschlagenen Nichteintretensgrund (Einreise durch einen sicheren Drittstaat) die Anzahl der Fälle sofortigen Vollzugs sehr stark ansteigen⁵². In dieser kurzen Zeit können die Betroffenen zusätzlich noch in Gewahrsam genommen werden. Die ausserordentlich kurze Frist für ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung verletzt den Anspruch auf eine wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK).

Vorläufige Aufnahme (Abs. 65)

Mit der Totalrevision des Asylgesetzes, die am 1. Oktober 1999 in Kraft getreten ist, ist das «Instrument» des «vorübergehenden Schutzes» für Kriegsvertriebene eingeführt worden (Art. 35, 39, 66, 68-71, AsylG). Die Landesregierung kann Gruppen von «Schutzbedürftigen» bezeichnen, die dann in der Schweiz vorübergehend aufgenommen werden. Dieses als grosszügig und humanitär gepriesene «Instrument» ist jedoch bis heute noch nie angewendet worden, weder bei den unzähligen Kriegsvertriebenen aus Kosovo (im Jahr 1999) noch bei denjenigen aus Mazedonien (im Jahr 2001). Beide Gruppen der Kriegsvertriebenen haben sehr viele Angehörige in der Schweiz, die früher als Saisoniers in die Schweiz geholt worden waren. Die

⁵² Siehe dazu: Prof. Walter Kälin: Rechtsfragen im Zusammenhang mit der geplanten Revision des Asylgesetzes; Gutachten zuhanden UNHCR, in der Schweizerischen Zeitschrift für Asylrecht und –praxis «Asyl», 4/01, Bern 2001

Schweizer Regierung konnte sich nicht durchringen, das eingeführte «Instrument» zum Wohle der Kriegsvertriebenen auch wirklich anzuwenden.

Obwohl ein vorübergehender Schutz für Kriegsvertriebene eine sinnvolle Einrichtung ist, muss an der bestehenden Regelung bemängelt werden, dass sie für Verfolgte und Bedrohte gemäss Art. 33 der Flüchtlingskonvention (FK) die sich auch unter Kriegsvertriebenen befinden, die Asylanerkennung faktisch ausschliesst. Bei ihrer Einreise können sie kein Asylgesuch stellen, ihre Fluchtgründe werden nicht einlässlich geprüft und die einst Verfolgten werden nach Erlöschen des vorübergehenden Schutzes weggewiesen. Flüchtlingen gemäss Art. 33 FK wird zudem durch diese Regelung der qualitativ bessere Aufenthaltsstatus vorenthalten.

Verurteilung der Apartheid (Abs. 90)

Die offizielle Verurteilung der Apartheid durch die Schweiz ging stets einher mit ihrer Rechtfertigung sowie mit vertuschten wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Beziehungen. Neuerdings kommen immer wieder verheimlichte Schweizer Unterstützungsaktionen für das Apartheidregime zum Vorschein. So offenbarte jüngst eine Veröffentlichung von David Gygax, dass der Schweizer Botschafter Franz Kappeler die südafrikanische Nationalbank aufforderte, Schweizer Kredite nicht mehr gesondert auszuweisen⁵³.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges war die Schweiz eine der wichtigsten Stützen des Apartheidregimes. An der Spitze standen die grossen Schweizer Unternehmen, die sich in der «Swiss-South African Association» (SSAA) zusammenschlossen und, neben wirtschaftlicher und politischer Zusammenarbeit, auch Öffentlichkeitsarbeit zur Rechtfertigung der Apartheid betrieben. Der Apartheidstaat galt für die SSAA als Bollwerk der westlichen Zivilisation gegen Schwarze Vorherrschaft und Kommunismus. Die SSAA war eng verflochten mit den Schweizer Behörden, mit führenden Repräsentanten des Apartheidregimes und der südafrikanischen Wirtschaft. Kritische Schweizer NGOs wie «Südafrika-Boycott» und Anti-Apartheidbewegung stiessen bei ihrer Arbeit auf unüberwindliche Hürden des wirtschaftlichen und politischen Establishments. Auch heute noch wird eine umfassende Aufarbeitung der Rolle der Schweiz bei der Stützung der Apartheid verhindert.

Infolge des politischen Drucks verschiedener NGOs und Enthüllungen von Medien hat die Regierung bisher gewisse Massnahmen angeordnet, wie eine verwaltungsinterne Abklärung und die Unterstützung eines

⁵³ David Gygax: «La Swiss-South African Association (SSAA), un organe du capital helvétique en Afrique du Sud», Aux source du temps présent, Fribourg 2001

Forschungsprojektes des Schweizerischen Nationalfonds zu den Beziehungen Schweiz – Südafrika zur Zeit der Apartheid. Die Untersuchung ist jedoch im wesentlichen beschränkt auf die im Schweizerischen Bundesarchiv verfügbaren Unterlagen. Privatunternehmen sind nicht verpflichtet, ihre Archive zu öffnen. Weiterhin der Forschung verschlossen bleiben ebenfalls die sicherheitspolitischen Akten. Der laufende Prozess in Südafrika gegen den ehemaligen Leiter des südafrikanischen Programms der biologisch-chemischen Kriegsführung Wouter Basson, der insbesondere intensive Beziehungen zur Schweiz unterhielt, hat die Notwendigkeit der umfassenden Aufarbeitung der Beziehung Schweiz – Südafrika zur Zeit der Apartheid erneut aufgezeigt. Eine neue Studie weist nach, dass die Apartheid strukturell und strategisch mittels Anleihen von Schweizer Grossbanken an südafrikanische Staatsunternehmen wie das Elektrizitätsmonopol Eskom gefördert wurde.⁵⁴ Die parlamentarische Initiative von Nationalrätin Hollenstein, welche eine umfassende historische Aufarbeitung durch eine unabhängige Untersuchungskommission fordert, wird darum im laufenden Jahr erneut durch Instanzen des nationalen Parlaments verhandelt und in der Öffentlichkeit debattiert.

Unterricht und Erziehung (Abs. 237-245)

Zur Frage der getrennten Klassen siehe die Ausführungen unter: «Bekämpfung von Apartheid-Tendenzen und Spannungen (Ziffer 12 der Schlussbemerkungen)»

Schulung der Flüchtlingskinder (im Schweizer Bericht nicht behandelt)

Zu Auseinandersetzungen um die Einrichtung von speziellen Flüchtlingsklassen ist es 1999 gekommen, als wegen der massiv gesteigerten Vertreibungspolitik des serbischen Regimes nach dem Beginn des NATO-Bombenkriegs innert kurzer Zeit eine grosse Zahl von Flüchtlingen in die Schweiz kam. Insbesondere von den für die Flüchtlingspolitik zuständigen (Bundes-)Behörden wurde grosser Druck gemacht, die Flüchtlingskinder nicht ins schweizerische Schulsystem zu integrieren. Eine unter NGOs breit abgestützte «Arbeitsgruppe zur Schulung von kosova-albanischen Flüchtlingskindern» hat ein Dreistufenmodell ausgearbeitet, das vom Grundsatz der Integration in die Schweizer Schule (mit der Möglichkeit von zeitlich befristeten speziellen Einschulungsklassen) ausging und für seine Umsetzung politische Lobbyarbeit gemacht. Die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) konnte sich erst nach internen Auseinandersetzungen

⁵⁴ Gottfried Wellmer: Kredite an Eskom – Ein Beispiel von Kollaboration mit dem Apartheidregime, hrsg. von der Recherchiergruppe Schweiz-Südafrika des Solifonds, Zürich, 2002

dazu durchringen, eine Schulung der Flüchtlingskinder zu empfehlen, die das grundsätzliche Recht auf Einschulung und eine gute Qualität der Ausbildung beinhaltet.⁵⁵

Die Bewährungsprobe, ob sie es mit der Einschulung dieser Flüchtlingskinder in die Regelklassen ernst meinten, blieb den Kantonen erspart wegen der knallharten Rückschaffungspolitik des Bundes. In einem Strategiepapier vom 2. März 2000 hatte das Bundesamt für Flüchtlinge den Kantonen empfohlen, Flüchtlingsfamilien mit Kindern prioritär in der Sommerferienzeit aus der Schweiz auszuschaffen: «... bezüglich der Rückführung von Familien mit schulpflichtigen Kindern sollte aus Sicht des Bundes vermieden werden, dass es nach Abschluss des laufenden Schuljahres durch Verzögerungen beim Vollzug zu einer erneuten Einschulung kommt.» Dies wurde dann auch von den meisten Kantonen so vollzogen, ohne Rücksicht darauf, ob die Kinder nach der Rückkehr eine Möglichkeit zum Besuch einer Schule hatten. Es ist offensichtlich, dass die Abschreckungspolitik von Bundesrätin Metzler über die Bedürfnisse der Kinder und humanitäre Anliegen gesiegt hat.

Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (Abs. 240)

In Abs. 240 des Schweizer Berichts wird mit dem Hinweis auf eine Tagung⁵⁶ die Thematik der Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) angesprochen. Diese Ausführungen sind allerdings ergänzungsbedürftig.

Die HSK-Kurse wurden ursprünglich auf Druck der sog. traditionellen Herkunftsländer der ausländischen Arbeitskräfte, vor allem Italiens, geschaffen, um die sprachliche und kulturelle Bindung zum Heimatland aufrecht zu erhalten. Gingen doch sowohl die Herkunftsländer wie die Schweiz von der Vorstellung eines vorübergehenden Aufenthalts in der Schweiz aus. Die Kurse der traditionellen Herkunftsländer sind denn auch in Vereinbarungen zwischen diesen Staaten und der Schweiz geregelt und werden von ihnen finanziert. Im Laufe der Jahrzehnte hat sich der Charakter dieser Kurse zunehmend geändert, je mehr sich die Einsicht durchsetzte, dass die Rückkehr vor allem bei Familien eher die Ausnahme ist und stattdessen die Integration in die schweizerische Gesellschaft im Vordergrund steht. Eine weitere Veränderung besteht darin, dass in den letzten Jahren mehr und mehr HSK-Kurse entstanden sind, die nicht vom Herkunftsland

⁵⁵ siehe die ausführliche Berichterstattung in: VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Nr. 112, Juni 1999, und Nr. 117, August 2000

⁵⁶ Leider fehlt im Schweizer Bericht der Hinweis auf die Publikation «EDA/EDK-Tagung vom 10. Juni 1998. Tagungsbericht. Die Pflege der heimatlichen Sprache und Kultur: ein Gewinn für Gesellschaft und Wirtschaft?»; Bezug: EKA-Sekretariat, 3003 Bern

initiiert und finanziert sind, sondern von (privaten) Vereinigungen der ImmigrantInnen getragen werden (müssen).

Die Kantone zeigen bis heute keine Bereitschaft, die rechtliche, organisatorische und finanzielle Verantwortung für die HSK-Kurse zu übernehmen, sie gemeinsam mit den Herkunftsländern zu organisieren oder für jene Sprachen, für die es keine Kurse gibt, solche einzurichten. Einen Schritt in diese Richtung schlägt der Bund im Vorentwurf für das Sprachengesetz⁵⁷ vor. Gemäss Art. 17 soll der Bund den Kantonen Finanzhilfen gewähren können für: «c. Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur von Personen, deren angestammte Sprache keine Landessprache ist.»

Solange HSK-Kurse kein integrierender Bestandteil der Schweizer Schule sind, bleiben Kinder, deren Mutter- oder Erstsprache nicht der Unterrichtssprache entspricht, strukturell in der Schule diskriminiert (in Widerspruch zu Art. 8 Abs. 2 BV, die Diskriminierung wegen der Sprache verbietet).

In einer Studie hat das Bundesamt für Statistik schon 1997 festgestellt, dass sich das schweizerische Schulsystem immer schwerer mit den fremden Schülerinnen und Schülern tut. «Sie sehen sich jedoch zusehends einer härteren Selektion gegenüber und werden zunehmend sonderpädagogisch betreut. (...) Die Auffangnetze der ausländischen Jugendlichen weisen grössere Maschen auf, als diejenigen ihrer Schweizer Kolleginnen und Kollegen. Beinahe jede/jeder vierte ausländische Jugendliche beginnt keine berufliche oder allgemeinbildende Ausbildung nach ihrer obligatorischen Schulzeit. Auch auf der tertiären Bildungsstufe sind ausländische Studierende untervertreten.»⁵⁸

Information und Medien (Abs. 251-257)

Medien (Abs. 252 und 253)

Ein Grundproblem besteht darin, dass die Berufsbezeichnung «Journalistin» und «Journalist» in der Schweiz nicht gesetzlich geschützt ist und es daher keine obligatorische Regelausbildung für künftige Medienschaffende gibt. Die inzwischen zahlreich vorhandenen, teils hervorragenden Ausbildungsangebote im Medienbereich werden unterschiedlich intensiv und in der Regel berufsbegleitend beansprucht. Dabei stehen oft handwerkliche Ausbildungsinhalte (Schreibtechniken, bestenfalls Recherchiertechniken

⁵⁷ Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG), Vorentwurf für die Vernehmlassung; die Vernehmlassungsfrist lief bis Ende Januar 2002.

⁵⁸ Integration – (k)eine Erfolgsgeschichte. Ausländische Kinder und Jugendliche im schweizerischen Bildungssystem, Rolf Lischer, Bundesamt für Statistik, Bern, 1997, Zitat Seite 5/6

oder Programmanwendungen) im Vordergrund. Das Thema Medienethik wird in der Aus- und Weiterbildung oft vernachlässigt und sollte für Medienschaffende daher zum Pflichtstoff werden.

Die in so genannten Krisenzeiten der Verlage übliche Kürzung der Redaktionsbudgets, teilweise verbunden mit Personalabbau oder –einsparungen, erhöht den Produktionsdruck und Arbeitsstress in den Redaktionen gegebenenfalls enorm. Unter solchen Arbeitsbedingungen bleibt die journalistische Sorgfalt häufig auf der Strecke und Qualitätssicherung verkommt zum unverbindlichen Anspruch. Auch die berufsethischen Regeln der JournalistInnen werden durch schlechte Arbeitsbedingungen schleichend ausser Kraft gesetzt.

Wegen der erwähnten rechtlich nur unzureichend geschützten Stellung von Medienschaffenden in der Schweiz kommt es gelegentlich zu Behinderungen bei der Berufsausübung oder gar zu Übergriffen kantonaler Behörden, insbesondere Polizeibehörden, gegenüber kritischen Medienschaffenden. Die Mediengewerkschaft *comedia* hat dazu verschiedene Vorfälle aus Zürich dokumentiert.

Internet (Abs. 254 und 255)

Einzelstaatliche Initiativen und Massnahmen zur Bekämpfung rassistischer und antisemitistischer Inhalte im Internet sind zwar löblich, erfordern jedoch ergänzende und koordinierte Bemühungen auf internationaler Ebene, da Autoren oder Anbieter solcher Seiten im Falle von Behinderung oder Strafverfolgung auf ausländische Service-Provider ausweichen. Dabei möchten wir die Notwendigkeit der in Fussnote 268 im Schweizer Bericht verlangten internationalen Zusammenarbeit der Fachstelle «Internet-Monitoring» unterstreichen.