

NGO-Bericht 2008

**zum vierten, fünften und sechsten periodischen Bericht der
Schweiz
an den
UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von
Rassendiskriminierung**

Juni 2008

Bern, Juni 2008

Die Publikation des NGO-Berichts erfolgte mit freundlicher Unterstützung der Fachstelle für Rassismusbekämpfung.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS	3
VORWORT	5
KURZFASSUNG	6
1. ALLGEMEINE UMSETZUNGSMASSNAHMEN	8
1.1. Mangelnde Umsetzung aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz (Artikel 2 RDK, Schussbemerkungen Ziff. 8).....	8
1.2. Mangelhafte Datenlage.....	8
2. ZUNAHME DER RASSISTISCHEN STIMMUNG IN DER SCHWEIZ (ARTIKEL 2 UND 5 SCHLUSSBEMERKUNGEN ZIFFER 9)	8
2.1. Zum Ausmass der Rassendiskriminierung.....	9
2.2. Bewusste Schürung der Fremdenfeindlichkeit für politische Zwecke.....	10
3. VERURTEILUNG DER APARTHEID (ARTIKEL 3 RDK)	11
4. BÜRGERRECHT UND EINBÜRGERUNGSVERFAHREN (ARTIKEL 6 RDK UND SCHLUSSBEMERKUNGEN ZIFFER 10) [PROCÉDURES DE NATURALISATION]	11
5. RECHT AUF ERZIEHUNG UND AUSBILDUNG (ARTIKEL 5 ABSATZ 1 (E) (V) UND SCHLUSSBEMERKUNGEN ZIFFER 11)	12
5.1. Strukturelle Benachteiligung von ausländischen Schulkindern.....	13
5.2. Jugendarbeitslosigkeit.....	14
5.3. Sans-Papier-Kinder.....	14
6. POLIZEIGEWALT (ARTIKEL 5 BUCHSTABE B UND ARTIKEL 6 RDK, SCHLUSSEMPFEHLUNGEN ZIFFER 12)	14
6.1. Ausmass der Polizeigewalt.....	15
6.2. Fehlen von statistischen Angaben über Klagen gegen die Polizei.....	15
6.3. Fehlen unabhängiger Ermittlungsorgane im Falle von Polizeigewalt.....	15
6.4. Schutz gegen Polizeigewalt durch Ombudsstellen.....	16
6.5. Behandlung von Zeugen und Zeuginnen durch die Polizei.....	16
6.6. Situation in den Ausschaffungsgefängnissen.....	16
6.7. Jugendliche in Ausschaffungshaft.....	17
6.8. Ausstehende Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur UN-Anti-Folterkonvention von 2002 durch die Schweiz.....	17
6.9. Ausbildung und Rekrutierung der Polizeibehörden.....	18
7. UNABHÄNGIGE MENSCHENRECHTSINSTITUTION (ARTIKEL 2 ABSATZ 1 RDK UND SCHLUSSBEMERKUNGEN ZIFFER 13)	19
8. AUSLÄNDERGESETZGEBUNG (ARTIKEL 2 RDK, SCHLUSSBEMERKUNGEN ZIFFER 14)	19
8.1. Das neue Ausländergesetz: Überblick.....	19
8.2. Das Recht auf Ehe und auf freie Wahl des Ehegatten und Familie (Artikel 5 Buchstabe d Ziffer iv RDK).....	20
8.3. Situation der Sans-Papiers.....	22
8.4. Asylsuchende nach Ablehnung des Asylgesuchs: Faktische Rechtlosigkeit.....	23

9. DIE SITUATION DER JENISCHEN, SINTI UND ROMA (ARTIKEL 2, 5 UND 6 RDK, SCHLUSSBEMERKUNGEN ZIFFER 15)	23
9.1. Mangelndes Problembewusstsein von Seiten der Behörden	23
9.2. Mangelnde Repräsentation und Unterstützung der Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz	24
9.3. Fehlende Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende.....	25
10. RASSEDISKRIMINIERUNG IM PRIVATSEKTOR (ARTIKEL 5 UND 6 RDK, SCHLUSSBEMERKUNGEN ZIFFER 16)	26
11. FAZIT.....	27
Anhang.....	28

Vorwort

Die Schweiz hat am 16. November 2006 ihren vierten, fünften und sechsten periodischen Bericht über ihre Bemühungen zur Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDK)¹ an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) übermittelt. Der folgende Schattenbericht beurteilt die Umsetzungsbemühungen aus der Sicht der Zivilgesellschaft. Er bezieht sich auf den Zeitraum seit Behandlung des zweiten und dritten Berichts der Schweiz vor dem Ausschuss im Jahr 2002. Die Abfolge der Themen orientiert sich an den Bestimmungen des Übereinkommens beziehungsweise an den Schlussempfehlungen des CERD 2002² an die Schweizer Regierung.

Der NGO-Bericht strebt *keine Parallelberichterstattung* an, in welcher der offizielle Staatenbericht in allen Einzelheiten beurteilt, gewichtet und ergänzt wird. Es geht darum, die aus der Sicht der Zivilgesellschaft besonders wichtigen und problematischen Bereiche herauszugreifen und dem Ausschuss zu unterbreiten/darzulegen.

Folgende Organisationen und Einzelpersonen haben sich mit einer Stellungnahme am vorliegenden Kommentar beteiligt:

- Association contre le racisme ACOR SOS Racisme (www.sos-racisme.ch)
- Amnesty International, Schweizer Sektion (www.amnesty.ch)
- CRAN - Carrefour de Réflexion et d'Action contre le Racisme Anti-Noir. Observatoire du Racisme anti-Noir en Suisse (www.cran.ch)
- gggfon – Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus (www.gggfon.ch)
- Fenêtre anti-racisme (FAR) Fribourg - Contre les discriminations dans le travail et la vie quotidienne d' Œuvre suisse d'entraide ouvrière (<http://www.oseo-fr.ch/index.php/fr/fenetre-anti-racisme-far-11/>)
- Gesellschaft für bedrohte Völker (www.gfbv.ch)
- GRA - Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (www.gra.ch)
- IGA SOS Racisme Solothurn
- Thomas Huonker, Zürich (www.thata.ch); Vorstandsmitglied der Gesellschaft für bedrohte Völker (www.gfbv.ch)
- Humanrights.ch / MERS (www.humanrights.ch)
- Anni Lanz, Solidaritätsnetz Basel
- NCBI – National Coalition Building Institute (www.ncbi.ch)
- Schweizerischer Friedensrat (www.friedensrat.ch)
- Vpod (<http://www.vpod-bildungspolitik.ch/>)

Der Bericht wurde redigiert von Humanrights.ch / MERS, Hallerstrasse 23, CH-3012 Bern (E-mail: info@humanrights.ch, www.humanrights.ch).

¹ Siehe den [Bericht vom September 2006](#) auf der Website des Departements für Auswärtige Angelegenheiten EDA www.eda.admin.ch oder auf www.humanrights.ch.

² Siehe [Abschliessende Bemerkungen \(Concluding Observations\) des UNO-Ausschusses gegen Rassismus zum zweiten und dritten Bericht der Schweiz](#) vom 21. Mai 2002.

Kurzfassung

Mit Besorgnis nehmen die Nicht-staatlichen Organisationen (NGO) zur Kenntnis, dass seit dem 2. und 3. Bericht der Schweiz 2002 bezüglich folgender Punkte keine Verbesserung eingetreten ist:

1. Es fehlen immer noch effiziente Instrumente, welche es erlauben würden, die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung auf allen Ebenen der föderalistischen Schweiz – Bund, Kantone und Gemeinden – nachhaltig und rechtsgleich zu sichern (Kap. 1.1).
2. Die Datenlage lässt kaum abschliessende Beurteilungen über das Ausmass des Rassismus beziehungsweise der Rassendiskriminierung in der Schweiz zu (Kap. 1.2).
3. Das Ausmass der feindlichen Stimmung insbesondere gegenüber Schwarzen, Muslimen, Personen aus Südosteuropa und Asylbewerbern hat sich nicht vermindert, sondern ist im Gegenteil grösser geworden. Trotz gegenteiliger Beteuerungen sind die Mittel zur Bekämpfung rassistischer Haltungen und Handlungen auf Bundesebene gekürzt worden. Es fehlt ein flächendeckendes Angebot an Anlauf- und Beratungsstellen und die bestehenden Stellen erhalten zum Teil aus Spargründen weniger Unterstützung (Kap. 2).
4. Die Schweiz verbreitet ein nicht den Tatsachen entsprechendes Bild ihrer Beziehungen zum Apartheidsregime in Südafrika (Kap. 3).
5. Dank der Ablehnung der SVP-Initiative zum Einbürgerungsverfahren am 1. Juni 2008 sind nun Urnenabstimmungen über Einbürgerungsbegehren – nicht aber Entscheide durch die Gemeindeversammlung – verboten und das Recht, gegen eine Verweigerung des Bürgerrechts Beschwerde einzulegen, ist gesichert. In Gemeinden, in denen die Gemeindeversammlung über die Einbürgerungen entscheidet, werden Gesuche immer noch willkürlich und auch nach mehreren Anläufen abgelehnt (Kap. 4).
6. Obwohl das öffentliche Bildungswesen formell keine rassistischen oder diskriminierenden Bestimmungen mehr kennt, kommt es in der Praxis in vielen Kantonen immer wieder zu schwerwiegenden Diskriminierungen durch die frühe Selektion und das ausgebaute Sonderschulwesen. Ablesen lässt sich dies an den schlechteren Bildungschancen und schliesslich an der Jugendarbeitslosigkeit fremdsprachiger und ausländischer Kinder. Sorgen bereitet die Gewährleistung des Zugang zu Bildungsinstitutionen für die zunehmende Zahl von Sans-Papier-Kinder (Kap. 5).
7. Die Polizeigewalt – insbesondere gegen Schwarze und Asylsuchende – gibt immer noch Anlass zu grösster Besorgnis. Es werden keine unabhängigen Ermittlungen im Falle von Polizeigewalt gewährleistet. Beunruhigend sind Meldungen über Einschüchterung von Zeugen von Polizeiübergriffen. Klagen gegen die Polizei werden statistisch nicht erfasst (Kap. 6.1 f.).
8. Problematisch ist die Situation für Personen, welche sich in Ausschaffungshaft befinden. Sie sind rassistischen Beschimpfungen und Übergriffen weitgehend schutzlos ausgeliefert. Besonders beunruhigend ist die Tatsache, dass Jugendliche im Durchschnitt länger in Ausschaffungshaft festgehalten werden als Erwachsene und dass sie während dieser Zeit keine besondere Betreuung erhalten (Kap. 6.6 und 6.7).
9. Die Schweiz hat das Fakultativprotokoll zur UN-Anti-Folterkonvention (OPCAT) von 2002 noch nicht ratifiziert (Ziff. 6.8)
10. Das Mandat der eidgenössischen Kommission gegen Rassismus wurde nicht ausgebaut und die Forderung nach einer Schweizerischen Menschenrechtsinstitution nicht erfüllt (Kap. 7).
11. Personen ausländischer Staatsangehörigkeit, die aus nicht-EU-Staaten stammen, stehen vor verschiedenen Hindernissen. Das Recht auf Ehe und Familie ist für sie aufgrund verschiedener Massnahmen zur Missbrauchbekämpfung zunehmend schwieriger einzulösen (Kap. 8.1 ff.).

12. Faktisch als rechtlos werden Asylsuchende mit einem Nichteintretensentscheid oder einem negativen Asylentscheid behandelt (Kap. 8.4 f.).
13. Die Situation der Jenischen, Sinti und Roma hat sich in den letzten Jahren nicht verbessert, sondern, was zum Beispiel die Frage der räumlichen Ressourcen betrifft, eher noch verschlechtert. Besondere Sorge bereitet die im Zusammenhang mit der Ausweitung der Bilateralen Freizügigkeitsabkommen mit der EU (Bulgarien und Rumänien) zunehmende Schürung von Vorurteilen und Hass gegenüber der Bevölkerungsgruppe der Roma aus diesen Ländern (Kap. 9).
14. Es wurden keine Massnahmen ergriffen, um die Rassendiskriminierung im Privatsektor effektiver bekämpfen zu können, wie dies der Ausschuss bereits 1998 empfahl. Die Forderung nach Schaffung eines allgemeinen Antidiskriminierungsgesetzes ist hängig (Kap. 10).
15. Die Tatsache, dass die Schweiz kein Vorgehen vorsieht, wie die Empfehlungen des CERD wie auch anderer internationaler Gremien geprüft und umgesetzt werden sollen, gibt Anlass zu besonderer Besorgnis (Kap. 11).

Zusammenfassend muss konstatiert werden, dass die Schweiz die vom Ausschuss 2002 gemachten Empfehlungen nicht umgesetzt hat. Fortschritte konnten dank den Urteilen des Bundesgerichts von 2003 und der Ablehnung der SVP-Initiative durch das Volk am 1. Juni 2008 bezüglich des Einbürgerungsverfahrens (Schlussbemerkungen Ziff. 10) erzielt werden. Vollumfänglich erfüllt hat sie lediglich die Empfehlung in Ziffer 17, indem sie den Prozess zur Anerkennung von Artikel 14 RDK zu einem guten Ende gebracht hat. Am 19. Juni 2003 ist das Individualbeschwerderecht für die Schweiz in Kraft getreten.

Die NGO weisen darauf hin, dass sowohl der UNO-Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen des Rassismus, Doudou Diène³ und der Menschenrechtskommissar des Europarates, Alvaro Giles-Robles⁴, wie auch die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) in ihrem Dritten Bericht über die Schweiz vom 27. Juni 2003⁵ zu ähnlichen Einschätzungen gekommen sind. Aktuell wurde im Rahmen des Periodischen Überprüfungsverfahrens des Menschenrechtsrates (UPR-Verfahren) Vorfälle und Tendenzen im Bereich der Fremdenfeindlichkeit und des Rassismus angesprochen und der Umgang der Schweiz mit Migrant/-innen in Frage gestellt. Die Schweiz hat sich gegenüber dem Menschenrechtsrat einverstanden erklärt, ihre Anstrengungen für die Prävention und den Kampf gegen Fremdenfeindlichkeit, für die Ratifizierung des Protokolls zur Konvention gegen die Folter sowie für die Schaffung einer nationalen Institution zur Folterprävention zu verstärken.⁶

³ Mission to Switzerland, [Report by Mr. Doudou Diène](#), Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance (AHRC/4/19/Add.2).

⁴ [The Commissioner - CommDH\(2005\)7 / 08 June 2005](#) - Report of Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to Switzerland, 29 November – 3 December 2004 for the attention of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly / [Le Commissaire - CommDH\(2005\)7 / 08 June 2005](#) - Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'Homme, sur sa visite en Suisse, 29 novembre - 3 décembre 2004.

⁵ [Dritter Bericht des ECRI über die Schweiz \(angenommen am 27. Juni 2003, veröffentlicht am 27. Januar 2004\)](#).

⁶ A/HRC/8/41; siehe die Dokumente auf www.humanrights.ch ⇒ Schweiz. Menschenrechtspolitik ⇒ [UNO-Menschenrechtsrat](#) oder unter <http://www.upr-info.org/>.

1. Allgemeine Umsetzungsmassnahmen

1.1. Mangelnde Umsetzung aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz (Artikel 2 RDK, Schussbemerungen Ziff. 8)

Der Ausschuss betonte 2002, dass trotz der föderalistischen Struktur des Mitgliedstaates, welche die vollständige Durchführung der Verpflichtungen, die der Mitgliedstaat aufgrund des Übereinkommens eingegangen ist, im gesamten Territorium erschweren kann, die Bundesregierung für die Umsetzung des Übereinkommens auf dem gesamten Territorium die Verantwortung trägt und darüber zu wachen hat, dass die kantonalen Behörden Kenntnis von den im Übereinkommen dargelegten Rechten haben und die für deren Einhaltung nötigen Massnahmen treffen (Schlussbemerungen CERD, Ziff. 8).

Die Problematik der mangelnden Beachtung internationaler Menschenrechtsverträge durch die Kantone ist seit Jahren bekannt und wird auch von den anderen Überwachungsausschüssen der Menschenrechtsverträge regelmässig thematisiert.⁷ Trotzdem fehlen bis heute effiziente Mechanismen, welche eine flächendeckende Kenntnisnahme und Umsetzung der Menschenrechte garantieren. Im offiziellen Bericht wird auf die Koordinationsaufgaben der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) hingewiesen (Ziff. 240 Staatenbericht), diese hat aber weder entsprechende Kompetenzen noch genügende Ressourcen, um das notwendige Monitoring durchzuführen und die notwendigen Anpassungen in den Kantonen zu initiieren oder durchzusetzen.

1.2. Mangelhafte Datenlage

Wie aus dem offiziellen Bericht der Schweiz hervorgeht, fehlen dem Bund detaillierte Daten zur Umsetzung der Konvention. Auf die problematische Datenlage wird jedoch nicht näher eingegangen.

Damit Rassendiskriminierung in der Schweiz bekämpft werden kann, braucht es fundierte Kenntnisse sowohl über die Betroffenen und Tätergruppen als auch die spezifischen Merkmale der vorherrschenden Diskriminierungen. Auch für die Implementierung wirksamer Interventions- und Sensibilisierungsmassnahmen werden Informationen zur Einstellung der Schweizer Bevölkerung bezüglich der ausländischen Bevölkerung benötigt. Die Schweiz ist von einem Monitoring zur Rassendiskriminierung jedoch weit entfernt (siehe auch Kap. 6.2).⁸ Weder auf eidgenössischer noch auf kantonaler Ebene gibt es Ansätze zu einer konzeptionellen und systematischen Datenerfassung. Es sind lediglich Bestrebungen zu einem Monitoring von rassistischen Einstellungen im Gang.⁹

2. Zunahme der rassistischen Stimmung in der Schweiz (Artikel 2 und 5 Schlussbemerungen Ziffer 9)

Der Ausschuss zeigte sich in seinen Schlussbemerungen 2002 äusserst besorgt über die fortwährende feindliche Haltung in der Schweiz gegenüber Schwarzen, Muslimen und Asylbewerbern. Er empfahl dem Mitgliedstaat, die Fortsetzung seiner Bemühungen zur Verhinderung und Bekämpfung einer solchen Haltung, namentlich über Informationskampagnen und Erziehung der öffentlichen Meinung. Ausserdem fordert der Ausschuss im Rahmen seiner allgemeinen Empfehlung XIX den Mitgliedstaat weiterhin zur Überwachung aller Tendenzen, die zur Trennung aufgrund von Rasse oder Ethnie führen können, und

⁷ Siehe etwa die [Concluding Observations des Ausschusses für die Rechte des Kindes](#) vom 7.6.2002, Ziff. 1 oder [Concluding Observation des Menschenrechtsausschusses](#) vom 12.11.2001, Ziff. 6.

⁸ Eine detaillierte Auseinandersetzung mit der bestehenden Datenlage kann [TANGRAM Nr. 20/2007](#), Bulletin der EKR, entnommen werden (siehe auf der Website der EKR www.ekr-cfr.ch).

⁹ Siehe die Vorarbeiten in NFP 40+ - Rechtsextremismus (siehe unter <http://www.nfp40plus.ch/topic3951.html> [franz: <http://www.pnr40plus.ch/topic4338.html>]).

zur Fortsetzung der Bemühungen zur Aufhebung der sich daraus ergebenden negativen Konsequenzen auf.

2.1. Zum Ausmass der Rassendiskriminierung

Gemäss Einschätzung der NGO haben sich die rassendiskriminierenden Tendenzen seit 2002 eher noch verstärkt. Gewachsen sind insbesondere die rechtsextreme Szene, die Muslimfeindschaft und der Rassismus gegen Schwarze.¹⁰ Bezüglich der Situation der Muslime in der Schweiz kam die Chronologie „Rassismus in der Schweiz“ für 2006 und 2007 zum Schluss, dass „Islamophobie“ heute eines der grössten fremdenfeindlichen Probleme in der Schweiz darstellt.¹¹ Muslime haben insbesondere dann Rassismus und rassistische Diskriminierungen zu erleiden, wenn sie ihr Recht auf freie Ausübung der Religion geltend machen.¹²

Einwohner/innen dunkler Hautfarbe – seien sie nun Schweizer Bürger oder nicht – werden überdurchschnittlich häufig von Sicherheitskräfte oder Zollbeamte gedemütigt. Besonders junge Männer werden aufgrund ihrer Hautfarbe pauschal mit Drogen in Verbindung gebracht und müssen überall Kontrollen und Anfeindungen befürchten.

Mit Sorge beobachten die NGO wie auch die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus Tendenzen der Ausgrenzung insbesondere von jungen dunkelhäutigen Männern afrikanischer Herkunft und jungen Männern aus Südosteuropa. Diese beiden Gruppen beklagen unter anderem, dass ihnen der Einlass in öffentliche Lokalitäten (Bars, Discos etc.) in diskriminierender Weise verweigert wird. Trotz Kenntnis der Vorfälle leiten die Untersuchungsbehörden oft keine Untersuchung ein, obwohl sie aufgrund der Rassendiskriminierungsstrafnorm Artikel 261^{bis} des Strafgesetzbuches¹³ von Amtes wegen dazu verpflichtet sind.

Zugenommen hat sodann gemäss Studien und Beobachtungen in der Schweiz der latente *Antisemitismus*. Er kommt vor allem in Bezug zu den Vorgängen im Nahen Osten (wie im Sommer 2006) zum Ausdruck. Bei Analysen wird ein Zusammenhang zwischen Kritik an Israels Politik und antisemitischen Äusserungen beobachtet.¹⁴

Kaum Daten sind zu rassistischen Diskriminierungen der Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz bekannt. Vertreter der entsprechenden Bevölkerung klagen jedoch über häufige

¹⁰ Gemäss der neusten Ausgabe 2007 der Chronologie „Rassismus in der Schweiz“ hat die Anzahl der erfassten rassistischen Vorfälle in der Schweiz 2007 zugenommen. Der Chronologie zufolge wurden im vergangenen Jahr im Vergleich zum Vorjahr 30 Prozent mehr rassistische Vorfälle registriert. Vor allem der verbale Rassismus, im Besonderen gegen Muslime und Schwarze, hat zugenommen. Die rechtsextreme Szene verzeichnet seit Jahren eine stete Zunahme. Antisemitische Vorfälle stagnieren auf hohem Niveau. Siehe „Chronologie rassistischer Vorfälle in der Schweiz“ auf der Website der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA www.gra.ch unter der Rubrik Medienmitteilungen. Siehe auch die Rubrik „[Rassismus in der Schweiz: Gesammelte Nachrichten](#)“ auf www.humanrights.ch.

¹¹ Chronologie rassistischer Vorfälle in der Schweiz 2006 unter www.gra.ch.

¹² So haben die Muslime zum Beispiel grosse Probleme auf Gemeindeebene zu gewärtigen, wenn sie eigene Grabfelder für ihre Toten oder den Bau von Moscheen fordern.

¹³ Absatz 5 lautet: „Wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion verweigert“, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft. Strafgesetzbuch, Änderung vom 18. Juni 1993, in Kraft seit 1. Jan. 1995 ([SR 311.0](#)).

¹⁴ Im Frühjahr des Jahres 2007 veröffentlichte das Berner Umfrage-Institut GfS eine Studie zu antijüdischen und antiisraelischen Einstellungen in der Schweiz. Einen direkten Zusammenhang zwischen Kritik an Israel und antisemitischen Handlungen in der Schweiz konnte in dieser Studie nicht wissenschaftlich festgestellt werden. Doch fast die Hälfte der befragten Schweizer meinte, Israel führe einen Vernichtungskrieg gegen die Palästinenser. Und 34 Prozent der Befragten gingen soweit, Israels Vorgehen mit dem der Nazis zu vergleichen, was einer Schuldumkehr gleichkommt. Dies bekräftigte zweifellos, dass Personen in der Schweiz zwischen Juden und Israel nicht unterscheiden, auch wenn nicht offensichtlich antisemitisch eingestellt, dennoch mit der Schweizer Verantwortung am Holocaust problematisch umgehen. Die antisemitische Komponente geprägt durch Vorurteile sind allerdings naturgemäss schwer messbar.

Kontrollen von Behörden und Polizei sowie über Beschimpfungen und tätliche Übergriffe von Seiten der Mehrheitsbevölkerung (siehe dazu auch Kap. 9).

2.2. Bewusste Schürung der Fremdenfeindlichkeit für politische Zwecke

Besonders Schwarze und Muslime sind in den letzten Jahren zu Zielscheiben in Wahl- und Abstimmungskampagnen geworden. Akut waren in den letzten Jahren die zum Teil fremdenfeindlichen Angriffe und Polemiken der Rechtsparteien. Vertreter dieser Parteien lancierten verschiedene Angriffe auf die Rassismus-Strafnorm und fordern deren Abschaffung,¹⁵ sie übernahmen eine europäische Vorreiterrolle im Minarettbauverbot¹⁶ und sie führen ihre Wahl- und Abstimmungskampagnen mit fremdenfeindlichen Plakaten und Computerspielen¹⁷. Besondere Empörung hat ein Plakat der Schweizerische Volkspartei SVP hervorgerufen, auf dem weisse Schafe ein schwarzes Schaf aus der Schweiz stossen.¹⁸

Sowohl der Uno-Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen des Rassismus, Doudou Diène, wie auch der Sonderberichterstatter für die Rechte von Migrant/innen, Jorge Bustamante, hatten sich in einem Schreiben an die Schweizer Regierung über diese Kampagne besorgt gezeigt. Der Bundesrat beschied in seinem Antwortschreiben, dass die Kampagne, welche die SVP im Zusammenhang mit ihrer so genannten Ausschaffungsinitiative¹⁹ führe, unter dem Schutz der Meinungsäusserungsfreiheit stehe. Der Bundesrat beteuerte im Communiqué zudem, er habe den festen Willen, keinerlei Form des Rassismus zu dulden. Die Beurteilung, ob öffentliche Verlautbarungen unter die Antirassismus-Strafnorm fallen, sei aber grundsätzlich Sache der Justiz.²⁰

Beunruhigend ist aus der Sicht der NGO die Tendenz, diejenigen, die sich öffentlich zugunsten von Ausländer/innen äussern, wie etwa Hilfswerke, Menschenrechtsorganisationen, einzelne Exponentinnen linker Parteien aber auch Richter und Richterinnen, öffentlich zu diffamieren und der Lächerlichkeit preiszugeben.²¹

Angesichts der geschilderten Situation ist es bedauerlich, dass die Mittel der Fachstelle für Rassismusbekämpfung zur Unterstützung von Projekten zur Rassismusprävention stark gekürzt worden sind. Während sie in den Jahren 2002 bis 2005 über einen Fond von 15 Millionen Franken verfügte, was der CERD in seinen Schlussempfehlungen Ziffer 7 ausdrücklich begrüsst, sind es heute jährlich nur noch 800'000 Franken wovon 300'000 Franken für Projekte

¹⁵ Siehe die [Zusammenstellung über die Strafnorm gegen Rassendiskriminierung auf der Website des Bundesamtes für Justiz BJ](#) mit weiteren Links, unter anderem Link zu den [Parlamentarische Vorstösse zum Thema "Strafnorm gegen die Rassendiskriminierung"](#) und das [Arbeitspapier des Bundesamtes für Justiz für das Hearing betreffend die Rassismusstrafnorm](#).

¹⁶ Ein SVP-nahes Initiativkomitee hat eine Initiative lanciert, welche Art. 72 Bundesverfassung mit einem Absatz 3 mit folgendem Wortlaut ergänzen will: „Der Bau von Minaretten ist verboten.“ Siehe unter <http://www.minarette.ch/>.

¹⁷ Siehe *Linards Udris/Patrik Ettinger/Kurt Imhof*, Ausländer und ethnische Minderheiten in der Wahlkampfkommunikation – Analyse der massenmedialen Berichterstattung zu den Eidgenössischen Wahlen 2007, Bericht vom 9.12.2007, auf der Website von Tolerance and Non-Discrimination Information System (TANDIS) unter <http://tandis.odihp.pl>.

¹⁸ Siehe die Beispiele im Anhang.

¹⁹ Eidgenössische Volksinitiative für die Ausschaffung krimineller Ausländer. Ablauf der Sammelfrist für die notwendigen Unterschriften ist der 10. Januar 2009. Die Initiative wirbt offiziell mit dem Plakat der weissen Schafe, welches ein schwarzes aus der Schweiz kicken (siehe unter <http://www.ausschaffungsinitiative.ch>).

²⁰ Für mehr Informationen zur SVP-Kampagne siehe unter http://humanrights.ch/home/de/Schweiz/Politik/Rassismus/Vorfaelle/idart_5363-content.html?search=1

²¹ Siehe z.B. Weltwoche Nr.37/07: Bundesrat Blocher spricht von Asyljustiz und richterliche Arroganz in seiner Rede gegen einen Bundesgerichtsentscheid zur Einbürgerung am 20.1.06, lässt sich über die Bevormundung durch das Völkerrecht anlässlich des Nationalfeiertags vom 1.8.07 aus und äussert sich mehrmals diskreditierend gegenüber Bundesrichtern (Tagesanzeiger vom 31.1.06 „Eine Politisierung der Justiz“, Tages-Anzeiger vom 5.2.07 „Blochers Mühe mit den Asylrichtern“).

im schulischen Bereich und 500'000 Franken für Projekte im nicht schulischen Bereich ausgegeben werden können.

Die Fachstelle konnte dank dem Fonds Projekte gegen Rassismus und für die Menschenrechte in den Jahren 2001 – 2005 in einzelnen Regionen der Schweiz (Westschweiz, Schaffhausen, Zürich, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Solothurn und Tessin) Anlauf- und Beratungsstellen für Opfer rassistischer Diskriminierung finanziell unterstützen. Heute ist die finanzielle Unterstützung für die bestehenden Stellen prekär und verschiedene Stellen wie zum Beispiel das Nottelefon von SOS-Racisme sind gezwungen, ihre Dienste einzustellen. Die Kantone sind mit wenigen Ausnahmen kaum bereit, sich zu engagieren. Die Qualität der Beratung variiert stark je nach Region und es gibt Regionen, in denen keine Hilfs- und Beratungsangebote für Rassismuskritiker, deren Angehörige sowie Zeugen zur Verfügung stehen.

3. Verurteilung der Apartheid (Artikel 3 RDK)

Problematisch sind die Ausführungen der Schweizer Regierung zu den Beziehungen der Schweiz zum Apartheidsregime in Südafrika. Wie im offiziellen Bericht (Ziff. 92) richtig ausgeführt wird, beschloss der Bundesrat im Jahr 2000 tatsächlich die Lancierung eines nationalen Forschungsprogramms zum Thema Schweiz-Südafrika. Die weiteren Ausführungen dazu entsprechen indessen nicht den Gegebenheiten.

Nachdem im Jahr 2003 Befürchtungen auftauchten, die Resultate des Programms könnten angesichts der Entschädigungsforderungen von Opfern der Apartheid an Schweizer Firmen vor amerikanischen Gerichten wirtschaftliche Interessen dieser Unternehmungen gefährden, wurde die Forschung durch den Bundesrat behindert. Unter anderem wurde der Zugang zu den Akten des Bundesarchivs massiv eingeschränkt. Trotz dieser Schwierigkeiten konnte der Schlussbericht dieses Programms belegen, dass die Schweiz aus rein wirtschaftlichen Interessen sich nicht nur weigerte, sich den Sanktionen beinahe aller übrigen Staaten anzuschliessen, sondern sie sich auch durch ein bewusstes Offenhalten von Lücken der Gesetzgebung zu einem Hort von Umgehungsgeschäften mit Südafrika entwickelte. Die Resultate belegen überdies, dass die Schweiz auch keinesfalls eines der ersten Länder war, welches 1963 ein Waffenembargo gegen den Apartheidstaat beschloss. Bei diesem „Embargo“, das notabene nach einer entsprechenden Aufforderung des UNO-Sicherheitsrats erlassen wurde, handelte es sich faktisch einzig um eine Anwendung der damaligen lückenhaften Kriegsmaterialgesetzgebung. Schweizer Rüstungskonzerne belieferten daher auch nach diesem Zeitpunkt mit Wissen der Behörden das weisse Minderheitsregime auf indirektem Weg mit Rüstungsgütern. Nach Abschluss dieses Forschungsprogramms im Jahr 2005 weigerte sich der Bundesrat inhaltlich zu den Resultaten Stellung zu nehmen und bis heute werden entsprechende parlamentarische Anfragen ausweichend beantwortet.²² Ziff. 91 und 92 des Schweizerischen Berichts, die inhaltlich exakt den Aussagen der Schweiz während der Apartheidära entsprechen, sind ein deutlicher Beleg für diese Tatsache.

4. Bürgerrecht und Einbürgerungsverfahren (Artikel 6 RDK und Schlussbemerkungen Ziffer 10)

Der Ausschuss zeigte sich in seinen Schlussbemerkungen zum letzten Staatenbericht besorgt über Äusserungen einer fremdenfeindlichen und rassistischen Einstellung im Rahmen von Einbürgerungsverfahren namentlich denjenigen, die der Volksabstimmung unterliegen. Er äusserte seine Besorgnis darüber, dass gemäss der geltenden Gesetzgebung die aufgrund dieser Verfahren getroffenen

²² Siehe z.B. die Antwort des Bundesrates auf [05.3913](#) – Interpellation Anita Fetz, Die Schweiz und Südafrika zwischen 1948 und 1994. Konsequenzen aus dem Schlussbericht.

Entscheidungen nicht Gegenstand einer rechtlichen Nachprüfung sein können. Der Ausschuss vertritt die Meinung, dass das Beschwerderecht gegen insbesondere willkürliche und diskriminierende Entscheidungen in Bezug auf die Einbürgerung ausdrücklich einzuführen sei.

Dank der Ablehnung der Einbürgerungsinitiative am 1. Juni 2008 durch das Volk, die das Verbot der Urnenabstimmungen über Einbürgerungsbegehren bekämpfte sowie das Recht auf Beschwerde wieder abschaffen wollte, kann nun das revidierte Bürgerrechtsgesetz²³ in Kraft treten. Dieses verpflichtet die Einbürgerungsbehörde, einen ablehnenden Entscheid zu begründen und eine Gerichtsbehörde vorzusehen, welche Beschwerden gegen ablehnende Entscheide beurteilt. Der Einfluss von fremdenfeindlichen und rassistischen Einstellungen auf den Einbürgerungsentscheid wird damit eingeschränkt, allerdings nicht völlig aus dem Entscheidungsverfahren eliminiert werden. Die heutige Rechtslage lässt nämlich immer noch Entscheide durch die Gemeindeversammlung zu. Zudem überlässt sie es den Kantonen zu entscheiden, ob die im Rechtsmittelverfahren betrauten Gerichte anstelle der Vorinstanz entscheiden können oder ob sie den Fall zur Neubeurteilung zurückweisen müssen (reformatorsche oder kassatorische Entscheidkompetenz). Gerade im Bereich der Einbürgerung zeigt sich, dass dies entscheidend ist für die Wirksamkeit eines Rechtsmittels, wie es in Artikel 6 RDK gefordert wird. Der kassatorische Rechtsschutz gegen diskriminierende Einbürgerung ist ineffektiv, ja gar kontraproduktiv: So gab z.B. die Beschwerdeinstanz einem albanischen Beschwerdeführer Recht und erklärte die Verweigerung des Schweizer Passes durch die Bürgerversammlung für diskriminierend und damit rechtswidrig. Auf Grund der prozessualen Bestimmungen war es der Behörde allerdings nicht erlaubt, selbst die Einbürgerungsvoraussetzungen zu prüfen. Sie war verpflichtet, die erneute Beurteilung des Sachverhalts an die für Einbürgerungen zuständige Bürgerversammlung zurück zu weisen, an dasselbe Organ also, das den rassistischen Entscheid gefällt hatte. Ein Teil der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger war über das "Verdikt der fremden Vögte"²⁴ verärgert, mobilisierte für die folgende Bürgerversammlung gegen den "Ex-Jugoslawen" und lehnte das Gesuch nochmals ab, dieses Mal jedoch eindeutiger und nicht mehr mit offensichtlich rassistischer Begründung.²⁵

Schliesslich ist bei Einbürgerungen an Gemeindeversammlungen die Gefahr eines Eingriffs in das Recht auf Privatleben besonders gross. Um die Eignung eines Gesuchsteller oder einer Gesuchstellerin beurteilen zu können, benötigt das Einbürgerungsorgan vertiefte Auskunft über die persönlichen und sozialen Verhältnisse. Im Vorfeld von Gemeindeversammlungen werden den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern teilweise Daten über die Religionszugehörigkeit sowie Hobbies und in seltenen Fällen gar die Form der partnerschaftlichen Beziehung zugestellt. Die Daten lassen keine Schlüsse über den Integrationsgrad der Personen zu, sondern sie bergen die Gefahr in sich, dass Entscheide über Einbürgerungsgesuche durch stereotype Vorstellungen (z.B. über bestimmte Religionen) beeinflusst werden.

5. Recht auf Erziehung und Ausbildung (Artikel 5 Absatz 1 (e) (v) und Schlussbemerkungen Ziffer 11)

Der Ausschuss äusserte 2002 seine Besorgnis über die in einigen Kantonen vorgesehenen Massnahmen im Hinblick auf die Bildung getrennter Klassen für ausländische Schüler. Der Ausschuss ist der Ansicht

²³ Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts, Änderung vom 21. Dezember 2007. Noch nicht in Kraft getreten. Text unter <http://www.parlament.ch/D/sessionen/se-aktuelle-session-ueberblick/se-schlussabstimmungstexte/winter2007/Documents/se-schlussabstimmung-03-454-d.pdf>.

²⁴ Gemäss Auszug aus einem Versammlungsprotokoll.

²⁵ Weitere aktuelle Einbürgerungsfälle, welche eine ähnliche Dynamik aufzeigen, finden sich in der Chronologie rassistische Vorfälle in der Schweiz (http://www.gra.ch/chron/chron_results.asp) aufgelistet. Für mehr Informationen siehe auch: *Eidg. Kommission gegen Rassismus*, Diskriminierung bei der Einbürgerung. Stellungnahme der EKR zur aktuellen Situation, Bern, September 2007 (www.ekr-cfr.ch).

dass die Trennung in der Schule nur in Ausnahmefällen mit Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 5 (e) (v) des Übereinkommens übereinstimmt.

5.1. Strukturelle Benachteiligung von ausländischen Schulkindern

Die Frage der Schaffung von getrennten Klassen hatte sich bereits 2000 erledigt.²⁶ Neue Versuche zur Einführung von getrennten Klassen aus politischen Gründen sind seit dem Entscheid im Kanton Luzern²⁷ bis jetzt zumindest nicht mehr bekannt geworden. Allerdings gibt es in der Praxis durchaus „rein fremdsprachige“ Klassen aufgrund von „Ghettosituationen“ in einzelnen Stadtquartieren, in denen keine Schweizer Familien mehr wohnen. Dies zu verändern ist jedoch nicht eine Frage der Bildungs-, sondern der Raumplanungs- und Quartierpolitik.

Auch sonst kennt das öffentliche Schweizer Bildungswesen keine formellen rassistischen oder diskriminierenden Bestimmungen mehr. Trotzdem gibt es Strukturen, die faktisch zu schweren Diskriminierungen führen. In erster Linie sind dies die *frühe Selektion* und das *ausgebaute Sonderschulwesen* in der überwiegenden Anzahl der Kantone.

In den meisten Kantonen findet eine erste Selektion bereits nach dem 6. Schuljahr statt. Diese stellt für den Grossteil der Schulkinder bereits die definitive Weichenstellung für ihre Ausbildungskarriere dar und verbaut ihnen die Möglichkeit einer höheren Bildung. Das hat die Untersuchung «Berufliche Orientierung von ein- und mehrsprachigen Jugendlichen im Vergleich»²⁸ eindrücklich bestätigt. Betroffen sind in erster Linie Kinder aus unteren Sozialschichten und insbesondere Immigrantenkinder, deren Erstsprache nicht die lokale Unterrichtssprache ist. Wie schon die PISA-Studien gezeigt haben, gleicht das Schweizer Bildungswesen die sozialen Unterschiede im internationalen Vergleich besonders schlecht aus (beschönigend angesprochen im offiziellen Bericht in den Ziffern 271/72).

Besorgniserregend ist die Entwicklung in Bezug auf die Sonderschulung (angesprochen im offiziellen Bericht, Ziff. 273). Insgesamt ist von 1980 bis 2005 ein Anstieg der Schülerinnen und Schüler in den Sonderklassen von 2.7 % auf 3.8 % zu verzeichnen. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der Ausländerkinder, die eine Sonderklasse besuchen von 4.2 % auf 7.9 %. Dazu schreibt das Bundesamt für Statistik, von dem die Daten stammen: «Der Anteil an ausländischen Kindern ist in den Sonderklassen von gut einem Viertel (1980) auf heute über 50 % gestiegen. Jedes zehnte Ausländerkind geht in einer Sonderklasse zur Schule, im Vergleich zu jedem vierzigsten Schweizerkind. Der grosse Ausländerinnen- und Ausländeranteil ist aber nicht auf Förderprogramme zurückzuführen, die explizit für ausländische Kinder und Jugendliche eingeführt wurden (z.B. Einführungsklassen für Fremdsprachige). Nur etwa jedes sechste ausländische Sonderklassenkind ist ab Mitte der Neunzigerjahre in einem solchen Programm.»²⁹

Derzeit befindet sich das gesamte Sonderschulwesen in einem Umbau, ausgelöst durch die NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen). Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK hat dazu ein besonderes Konkordat (Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik)³⁰ erarbeitet, in breiter Konsultation mit den interessierten Kreisen,

²⁶ Siehe [offizieller Bericht](#) Ziff. 267-269.

²⁷ Entscheid des Erziehungs- und Kulturdepartements des Kantons Luzern (EKD) vom 26. Juni 2000. Siehe dazu VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Nr. 117, August 2000.

²⁸ Romano Müller (2006) Berufswahl und Lehre. Berufliche Orientierungs- und Entscheidungsprozesse ausländischer und schweizerischer Jugendlicher im Vergleich. Schlussbericht zuhanden der Forschungskommission der Pädagogischen Hochschule Bern. Projekt Nr. 0002w05. Bern: Pädagogische Hochschule. (Publikation in Vorbereitung für 2007).

²⁹ Bundesamt für Statistik, [Überweisungsrate in Sonderklassen und Sonderschulen](#) unter www.bfs.admin.ch ⇒ Bildung.

³⁰ [Informationen zum Konkordat](#) finden sich auf der Website der EDK www.edk.ch ⇒ Arbeiten ⇒ weitere Themen und Projekte ⇒ Sonderpädagogik.

insbesondere den Behindertenorganisationen. Nicht einbezogen waren die Organisationen der Immigrant/innen. Wie sich dieser Umbau auf die Diskriminierung der Immigrantenkinder auswirken wird, lässt sich derzeit noch nicht abschätzen.

5.2. Jugendarbeitslosigkeit

Die Schweiz hat nicht nur eine über dem Durchschnitt der Erwachsenen liegende Jugendarbeitslosigkeit, seit einigen Jahren gibt es auch eine Lehrstellenkrise, von der jugendliche Immigrant/innen besonders betroffen sind. Diese sind aufgrund ihrer Herkunft eindeutig benachteiligt und diskriminiert.³¹, deshalb besteht hier dringlicher Handlungsbedarf (angesprochen im offiziellen Bericht, Ziff. 339).

5.3. Sans-Papier-Kinder

Ein weiteres strukturelles Problem ist die Schulbildung von Sans-Papier-Kindern (gestreift in Ziff. 190, im Kapitel 4.3.4, Ziff. 79-82 wird es nur in einem Nebensatz angesprochen), obwohl ihr Recht auf den Besuch der öffentlichen Schule während der obligatorischen Schulzeit heute kaum mehr bestritten wird. In den bekannt gewordenen Einzelfällen, wo lokale Schulbehörden dem nicht entsprechen wollten, hat die EDK auch sofort interveniert. Trotzdem muss mit einer Verschärfung dieses Problems gerechnet werden. Als Folge der Revision des Asylgesetzes und des neuen Ausländergesetzes wird die Anzahl von Sans-Papiers ansteigen und dementsprechend auch die Zahl der Kinder.³² Aus Angst vor dem Entdecktwerden und der daraus folgenden Ausschaffung aus der Schweiz wird die Zahl der Kinder, die keine Schule besuchen, steigen. Bisher bemüht sich Genf als einziger Kanton der ganzen Schweiz aktiv darum, dass auch Sans-Papier-Kinder die Schule besuchen³³. Im Gegenteil gibt es Gemeinden, die sich weigern, z.B. Kinder von Asylsuchenden, deren Asylgesuch abgelehnt wurde, einzuschulen.

Wenn die obligatorische Schulzeit zu Ende ist, stehen jugendlichen Sans-Papier in der Regel keine weiteren Bildungsmöglichkeiten zur Verfügung.. Nur in wenigen Ausnahmefällen ist der Besuch einer weiterführenden Schule möglich und das Berufsbildungswesen bleibt ihnen völlig verschlossen, da die Lehrverträge (als eine Form des Arbeitsvertrags) an einen legalen Status gebunden sind.³⁴

6. Polizeigewalt (Artikel 5 Buchstabe b und Artikel 6 RDK, Schlussempfehlungen Ziffer 12)

Die Vorfälle polizeilicher Gewalt und übermässiger Gewaltanwendung gegen Personen ausländischer Herkunft anlässlich deren Festnahme oder deren Ausweisung stellten für den Ausschuss einen Grund der Besorgnis dar. Er stellte fest, dass zahlreiche Kantone über keine unabhängigen Organe verfügen, die eine Ermittlung der Beschwerden bezüglich polizeilicher Gewalt ermöglichen, und dass hinsichtlich der Verantwortlichen nur selten Sanktionen verhängt werden. Er forderte die Schweiz auf darüber zu wachen, dass in allen Kantonen unabhängige Organe eingerichtet werden, die für die Beschwerden gegen Polizeibeamte zuständig sind. Es sollten auch Anstrengungen unternommen werden, aus Minderheitsgruppen Polizeibeamte anzuwerben und Polizeibeamte in Bezug auf Rassendiskriminierung zu sensibilisieren und zu schulen (Ziff. 12 der Schlussbemerkungen).

³¹ Das hat die Studie *Rosita Fibbi/Bülent Kaya/Etienne Piguet*, «Le passeport ou le diplôme ? Etude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration» im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 43 nachgewiesen.

³² Siehe auch nachstehend bei Kapitel 8.

³³ Genf hat dem Centre de Contacts Suisses-Immigrés CCSI einen offiziellen Auftrag als Informations- und Beratungsstelle für diese Fragen erteilt.

³⁴ Siehe dazu *Pierre-Alain Niklaus/Hans Schächli* (Hrsg.), *Zukunft der Schwarzarbeit. Jugendliche Sans-Papiers in der Schweiz*. Edition 8, 2007.

6.1. Ausmass der Polizeigewalt

Zahlreiche Meldungen³⁵ von mutmasslich rassendiskriminierenden Polizeihandlungen im Rahmen von Polizeieinsätzen zeigen, dass sich die Situation in den vergangenen sechs Jahren nicht verbessert hat. Basierend auf jahrelangen Recherchen hat Amnesty International 2007 einen Bericht veröffentlicht, in dem das Ausmass unverhältnismässiger Gewalteinsetze, der unnötige Einsatz von gefährlichen Mitteln und Methoden - Bauchlage, Elektroschockpistolen (Taser), lebensgefährliche Würgegriff zwecks Konfiszierung von Heroinkügelchen - sowie rassistisches und diskriminierendes Verhalten anhand zahlreicher Fälle belegt wird.

Der Amnesty-Bericht kommt aufgrund gemeldeter und überprüfter Vorfälle zum Schluss, dass Schwarze wie auch Asylbewerber und Asylbewerberinnen speziell von willkürlichen Polizeieinsätzen betroffen sind.³⁶ Schwarze sind generell schon nur wegen ihrem Aussehen häufig Kontrollen der Polizei ausgesetzt. Dass diese Kontrollen auch von privaten Sicherheitsfirmen durchgeführt werden können, wird im Bericht ebenfalls kritisch durchleuchtet.

6.2. Fehlen von statistischen Angaben über Klagen gegen die Polizei

Die NGO sind besorgt darüber, dass es bis heute keine statistische Erfassung und Auswertung von gegen die Polizei gerichteten Klagen gibt. Dies obwohl z.B. auch das CAT 2005 die Schweiz ersucht hat, solche Statistiken zu führen³⁷. Die wenigen zur Verfügung stehenden Zahlen spiegeln die wirklichen Verhältnisse schlecht wider und sind kaum interpretierbar. So führt zum Beispiel der Beauftragte für das Beschwerdewesen im Polizei- und Militärdepartement des Kantons Basel-Stadt³⁸ nur einen Fall von polizeilicher Gewalt innerhalb von zwei Jahren an. Die unabhängige Ombudsstelle der Stadt Basel hingegen hatte im Jahr 2006 22 Fälle und im Zeitraum 1.1. bis 15.8.2007 24 Fälle zu bearbeiten, wobei sich nicht alle Anfragen auf Gewaltübergriffe, aber auf Konfliktsituationen mit der Polizei bezogen. Des weiteren betrafen nicht alle Fälle Migranten oder Migrantinnen³⁹.

6.3. Fehlen unabhängiger Ermittlungsorgane im Falle von Polizeigewalt

Amnesty International stellt in ihrem Bericht fest, dass die fehlbaren Polizist/innen praktisch immer straflos davon kamen, weil es keine oder keine gründliche und unparteiische Untersuchung gab. Der Bericht zeigt auch die Mechanismen auf, wie sich die angeschuldigten Polizeiangehörigen vor Anzeigen bzw. im Strafverfahren systematisch schützen.⁴⁰ Zum Beispiel wird regelmässig von der Polizei eine Gegenanzeige gegen die sich wehrenden Opfer eingereicht.

Die Schweiz hat unterdessen das Strafprozessrecht vereinheitlicht: Die in der Herbstsession von den eidgenössischen Räten verabschiedete Strafprozessordnung⁴¹ soll 2010 in Kraft treten und wird die heute 26 verschiedenen kantonalen Strafprozessordnungen (StPO) ersetzen. Straftaten

³⁵ Siehe die Fälle in [Amnesty International, Polizei, Justiz und Menschenrechte, Bern, 2007](#). Von weiteren Übergriffen berichten z.B. auch CRAN und ggffon. Die EKR hat ebenfalls in den Jahren 2002 – 2007 mehrfach Meldungen von mutmasslichen Opfern und Zeugen erhalten.

³⁶ Amnesty International (a.a.O.), S. 76 ff.

³⁷ Siehe [Schlussbemerkungen des Ausschusses gegen Folter](#) (CAT) vom 21.6.2005, Ziff. 4 e).

³⁸ Der offizielle Bericht der Schweiz informiert zur Frage der Ombudsstellen, die in Konfliktsituationen vermitteln können, nicht richtig: Der Beauftragte für das Beschwerdewesen im Polizei- und Militärdepartement des Kantons Basel-Stadt ist keine neutrale und unabhängige Beschwerdeinstanz sondern eine departementsinterne (Sicherheitsdepartement). Dies wird von der Kantonspolizei Basel auf der eigenen Homepage auch so kommuniziert. Siehe unter <http://www.polizei.bs.ch/ueberuns/ueberuns-beschwerden.html>.

³⁹ Die Befragung der bestehenden Ombudsstellen wären bezüglich rassistische Vorfälle allgemein sehr aufschlussreich, obwohl auch sie meistens mit kontroversen Aussagen konfrontiert sind und oft nicht eine eindeutige Faktenabklärung machen können. Aber immerhin fühlen sich die Hilfesuchenden bei Ombudsstellen ernst genommen und können auf eine sorgfältige sowie unparteiische Abklärung zählen.

⁴⁰ Amnesty International (a.a.O.), S. 128 ff.

⁴¹ Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, [BBl 2007 6977](#).

sollen nach dem neuen Gesetz in der ganzen Schweiz nach denselben Regeln verfolgt und beurteilt werden. Das Gesetz sieht – was positiv zu erwähnen ist – unter anderem die Einführung eines so genannten «Anwalts der ersten Stunde», welcher bereits bei der ersten Einvernahme eines Verdächtigen beigezogen werden muss, vor. Unverständlich ist indessen, dass die Forderung des CERD wie auch weiterer internationaler Gremien nach Einrichtung einer unabhängigen Untersuchungsinstanz bzw. einer Sonderstaatsanwaltschaft, welche im Falle von Polizeiübergreifen automatisch tätig werden sollte, nicht umgesetzt werden konnte.

6.4. Schutz gegen Polizeigewalt durch Ombudsstellen

Leider gibt es seit dem letzten Bericht der Schweiz auch nicht mehr lokale Ombudsstellen, welche im Falle von Übergriffen durch Sicherheitsdienste angegangen werden können. Lediglich im Kanton Zug und in der Stadt St. Gallen wurden neu Ombudsstellen eingerichtet (siehe offizieller Bericht Ziff. 278).

6.5. Behandlung von Zeugen und Zeuginnen durch die Polizei

Besorgt sind die NGO über bekannt gewordene Fälle von Einschüchterung von Zeugen und Zeuginnen von polizeilichen Übergriffen. Die Rechtspflege, unabhängigen Ombudsstellen und Menschenrechtsorganisationen sind bei der Abklärung von Beschwerden gegen polizeiliche Übergriffe auf die Aussagen von Zeug/innen angewiesen. Wenn aber die Polizei sich allfälliger Zeug/innen auf der Strasse durch Wegweisungen erwehrt und sie sogar büsst oder mit Bussen bedroht, wie dies in Basel-Stadt bekannt wurde, so werden faire Abklärungen polizeilicher Übergriffe (aus rassistischen und anderen Motiven) verunmöglicht.⁴² Begründet wird diese Praxis von Seiten der Polizei mit dem Argument, dies sei im Interesse der Betroffenen und schütze deren Intimsphäre. Es geht indessen nicht an, dass potentielle Zeuginnen, wie in Basel, von der Polizei eingeschüchtert werden. Manche wagen sich ohnehin nicht, gegen die Polizei auszusagen, insbesondere wenn sie nur über einen prekären Aufenthaltsstatus verfügen.

6.6. Situation in den Ausschaffungsgefängnissen

Besonders nötig wären unabhängige Kontrollen in den Ausschaffungsgefängnissen, in welchen Personen ohne Aufenthaltsbewilligungen den Polizeibehörden weitgehend wehrlos ausgeliefert sind. Menschenrechtsaktivist/innen, die Ausschaffungshäftlinge ehrenamtlich besuchen, um diese gravierende Lücke bestmöglich abzudecken,⁴³ vernehmen immer wieder von beleidigenden Beschimpfungen während den Polizeiverhören und von unverhältnismässigen Bestrafungen (Besuchsverbot, Einsperren in den „Bunker“ etc.). Die Besuchszeiten des Basler Ausschaffungsgefängnisses zum Beispiel – notabene für Administrativhäftlinge - sind sehr eingeschränkt (von 8-10 Uhr täglich). Dies verunmöglicht den auswärtigen Angehörigen, insbesondere den Partnerinnen mit kleinen Kindern aus anderen Kantonen, den Besuch ihrer Partner und Väter.⁴⁴

Die maximale Dauer der Ausschaffungshaft sowie der Vorbereitungshaft, die der Ausschaffungshaft vorausgeht, wurde durch die Revision des Ausländer- und Asylgesetzes von 2005 von 9 auf 18 bzw. von 3 auf 6 Monate verdoppelt.⁴⁵ Zusätzlich wurde eine Haft zur Durchsetzung der Ausreisepflicht (Beugehaft) von maximal 18 Monaten eingeführt, wobei die verschiedenen Massnahmen zusammen zur Zeit noch 24 Monate nicht übersteigen dürfen (aufgrund der Vorgaben der EU wird die Schweiz die Dauer wieder auf max. 18 Monate festlegen müssen). Die Lebensbedingungen in den Ausschaffungsgefängnissen sind für so lange

⁴² Siehe Anni Lanz, Sich wehren gegen behördliche Willkür; [Tangram Nr 18](#), Bulletin der EKR, S.79 (www.ekr-cfr.ch), Basler Zeitung BAZ vom 18.3.06: „Kontrolle der Kontrolle ist verboten“, Urteil des Appellationsgerichts BS vom 7.9.06.

⁴³ Wie z.B. das Solidaritätsnetz Region Basel.

⁴⁴ In Basel befinden sich Ausschaffungshäftlinge aus verschiedenen Kantonen (auch Tessin, Aargau, Bern etc.).

⁴⁵ Art. 75 ff. Bundesgesetz über die Ausländer und Ausländerinnen (AuG) vom 16.12.2005 ([SR 142.20](#)).

Haftzeiten in der Regel ungeeignet. Es wird beklagt, dass die Ausschaffungsgefängnisse oft nicht den Standard einer „normalen“ Strafanstalt aufweisen.⁴⁶ Im Basler Ausschaffungsgefängnis zum Beispiel gibt es nur einen sehr kleinen Hof für Spaziergänge und nur drei Mal wöchentlich für ein paar Stunden eine Beschäftigung.

Überproportional gross ist der Anteil der Personen aus Afrika an den Ausschaffungshäftlingen.

6.7. Jugendliche in Ausschaffungshaft

Nicht im Einklang mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen steht die Praxis verschiedener Kantone, *Minderjährige* in Ausschaffungshaft zu verbringen. Gemäss dem geltenden Ausländergesetz dürfen Jugendliche ab 15 Jahre für maximal 12 Monate in Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft genommen werden, sofern ein Haftgrund - in der Regel handelt es sich um die Gefahr des Untertauchens - besteht.⁴⁷ Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat festgestellt, dass Minderjährige im Durchschnitt länger in Ausschaffungshaft festgehalten werden als Erwachsene, obwohl gemäss Übereinkommen über die Rechte des Kindes der Freiheitsentzug bei Minderjährigen nur als letztes Mittel und nur „für die kürzest angemessene Zeit“ angeordnet werden darf.⁴⁸ Die Kommission stellt weiter auch fest, dass zwischen den Kantonen grosse Unterschiede in der Vollzugspraxis bestehen. Während in einigen Kantonen die Ausschaffungshaft für Minderjährige generell verboten ist, verfahren andere nach den gleichen Massstäben wie bei Erwachsenen.⁴⁹ Eine spezielle Betreuung der Minderjährigen ist in der Regel nicht gewährleistet.

6.8. Ausstehende Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur UN-Anti-Folterkonvention von 2002 durch die Schweiz

Bedauerlich ist, dass die Schweiz das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002⁵⁰, an deren Ausarbeitung sie massgeblich beteiligt war, noch immer nicht ratifiziert hat. Das Protokoll sieht die Schaffung eines Systems vor, das regelmässige Besuche aller Haftorte mit dem Ziel, Folter und andere Misshandlungen zu verhindern, ermöglicht. Dieses Besuchssystem beruht auf zwei Säulen: einem internationalen Mechanismus, dem Unterausschuss für Prävention der Vereinten Nationen, und den von den Vertragsstaaten zu schaffenden „Nationalen Präventionsmechanismus“. Ein unabhängiger *nationaler* Mechanismus, wie es die Konvention in Artikel 19 verlangt, wäre ein wichtiger Schritt zur Garantie des Rechts auf Sicherheit gemäss Artikel 5 Buchstabe b) RDK, denn er würde die *kontinuierliche* Überprüfung aller Orte, wo Menschen eingeschlossen leben, erlauben.

Der Bundesrat veröffentlichte Ende 2006 die Ratifizierungsbotschaft,⁵¹ schlug allerdings nur eine Minimalvariante eines Nationalen Mechanismus vor, nämlich die Schaffung einer unabhängigen Kommission aus zwölf Fachleuten, die gemäss der bundesrätlichen Vorlage ihre Aufgabe ohne professionelles Sekretariat und ohne Anspruch auf Entschädigung erfüllen soll. Vorgesehen sind für die Kommissionsmitglieder lediglich Reise- und Übernachtungsspesen. Falls die «Kommission zur Verhütung von Folter» ihre Aufgabe auf dieser ehrenamtlichen Basis

⁴⁶ Es wird berichtet, dass Administrativhäftlinge, welche vorher in Strafanstalten einsassen, sich nach den menschlicheren und besser organisierten Bedingungen dort zurücksehnten.

⁴⁷ Art. 13c Abs. 3 Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26.3.1931. Im neuen Ausländergesetz (AuG, [SR 142.20](#)) findet sich die Bestimmung in Art. 80 Abs. 4.

⁴⁸ Art. 37 Bst. b KRK ([SR 0.107](#)).

⁴⁹ Kinderschutz im Rahmen der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 7.11.2006 ([BBI 2007 2521](#)). Die Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht finden sich in [BBI 2007 2539](#).

⁵⁰ Text in [BBI 2007 287](#).

⁵¹ Botschaft vom 8. Dezember 2006 zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe ([BBI 2007 265](#)).

nicht erfüllen könne, könnten später immer noch Taggelder eingeführt werden. Diese Vorschläge des Bundesrates zur Umsetzung sind auf einhellige Kritik der Menschenrechtsorganisationen gestossen, vom Ständerat allerdings in der vorgeschlagenen Form genehmigt worden. Die Beratungen durch den Nationalrat stehen noch aus.⁵²

6.9. Ausbildung und Rekrutierung der Polizeibehörden

Der offizielle Bericht erwähnt in Ziffer 275, dass Themen wie Fremdenfeindlichkeit und polizeiliche Gewaltausübung sowohl in der polizeilichen Grundausbildung als auch in der Weiterbildung verstärkt Beachtung fänden. Nach Durchsicht der polizeilichen Aus- und Weiterbildungsprogramme und auf entsprechende Anfrage hin bei den Polizeischulen muss allerdings bezweifelt werden, dass diesbezüglich eine praxisbezogene Aus- und Weiterbildung stattfindet. Auch bei den neu eröffneten interkantonalen Polizeischulen sind bei der Erarbeitung des Schulprogramms die menschenrechtliche Anliegen wie die Sensibilisierung im Bereich Rassismus und rassistischer Diskriminierung zu kurz gekommen. Die Kantone haben sich im Zuge der Regionalisierung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner geeinigt, einer zeitlich stark beschränkten, theoretischen Standardausbildung zu Menschenrechte und Ethik. Die Verantwortung für weitergehende Aus- und Weiterbildung, insbesondere Sensibilisierungsschulungen, liegt daher immer noch bei den einzelnen Polizeikörpers. Diese sind bis auf ein paar wenige Ausnahmen (Kantonspolizei Basel-Stadt, Kantonspolizei Neuenburg, neuerdings auch Stadtpolizei Zürich und Stadtpolizei Lausanne) nur begrenzt oder gar nicht gewillt, das Thema Menschenrechte, Migration und Rassismus praxisrelevant zu behandeln. Beunruhigend ist die Tatsache, dass die Genfer Kantonspolizei sogar beabsichtigt, ihre Sensibilisierungsschulung in diesem Bereich im nächsten Jahr herunterzufahren. Die Forderung, in der Grundausbildung wie auch in der Weiterbildung die menschenrechtlichen Anliegen im Sinne der Empfehlungen des CERD flächendeckend und effektiv aufzunehmen, ist damit nach wie vor aktuell.

Exemplarisch ist die Ausbildung, die im Kanton Basel-Stadt in Zusammenarbeit mit dem ethnologischen Institut, dem Integrationsdelegierten sowie dem CRAN (Carrefour de Reflexion et d'Action contre le Racisme Anti-Noir) durchgeführt worden ist und zu einer starken Sensibilisierung der Basler Polizisten und Polizistinnen geführt hat. Nebst Informationsveranstaltungen über die Situation in den Herkunftsländern der jugendlichen Schwarzafrikaner und Schwarzafrikanerinnen aus Westafrika und deren kulturelle Hintergründe wurden auch Rundtische organisiert, an denen es zu direkten Aussprachen zwischen Polizeiangehörigen und Schwarzen kam. Diese Schulung war zudem für das ganze Korps obligatorisch, während entsprechende Weiterbildungsveranstaltungen in anderen Kantonen zum Teil fakultativ bleiben.

Bedauerlicherweise sind nur wenige Kantone (soweit bekannt handelt es sich um Basel-Stadt, Schwyz, Genf, Bern und Neuchâtel) bis jetzt der Aufforderung des CERD nachgekommen, aus Minderheitsgruppen Polizeibeamte anzuwerben und anzustellen. In vielen Kantonen bestehen gesetzliche Hindernisse für die Einstellung von Personen mit Migrationshintergrund. Die Kantone fordern einerseits die schweizerische Staatsbürgerschaft für die Anstellung und andererseits ein tiefes Maximalalter. Positiv ist die Politik in Basel-Stadt zu erwähnen, denn hier sieht das Polizeigesetz bereits seit geraumer Zeit die Möglichkeit vor, Migrant/-innen ohne schweizerische Nationalität zu rekrutieren. Zusätzlich wurde das Rekrutierungsalter auf 40 Jahre erhöht und es werden Teilzeitpensen zugelassen. Im nächsten Jahr soll eine gezielte Kampagne durchgeführt werden, um in Basel-Stadt Migrant/-innen zu rekrutieren.

⁵² Siehe Dokumentation des Geschäftes [06.105](#) - Geschäft des Bundesrates, Vereinte Nationen. Fakultativprotokoll gegen Folter, auf der Website des Parlamentes www.parlament.ch.

7. Unabhängige Menschenrechtsinstitution (Artikel 2 Absatz 1 RDK und Schlussbemerkungen Ziffer 13)

Der Ausschuss begrüsst 2002 die wichtige Tätigkeit der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, stellt indessen fest, dass diese Kommission nur über beschränkte Befugnisse verfügt. Er lud den Mitgliedstaat dazu ein, die Befugnisse und die Mittel der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus auszubauen. Ausserdem sollte bei der Überprüfung der Möglichkeiten hinsichtlich der Gründung eines nationalen Organs zum Schutz der Menschenrechte den diesbezüglich von der Generalversammlung in ihrer Resolution 48/134 (Pariser Grundsätze) festgelegten Kriterien Rechnung getragen werden.

Das Mandat der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus blieb in den letzten fünf Jahren unverändert. Die Mittel der Kommission haben sodann keinen Ausbau erfahren, sondern sind im Gegenteil gekürzt worden.⁵³

Die Schweiz hat bis heute noch kein Bekenntnis zu Gunsten einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution im Sinne der Pariser Prinzipien abgegeben. Die beiden im offiziellen Bericht (Ziff. 285) erwähnten Vorstösse im National- und Ständerat aus dem Jahre 2001 sind bis jetzt ohne konkretes Ergebnis geblieben, obwohl die im Bericht erwähnte Studie die Notwendigkeit einer unabhängigen Institution für die Schweiz bestätigte. Der Bundesrat hat anfangs 2007 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche – einmal mehr – die Frage der Opportunität einer solchen Institution für die Schweiz zu klären hat.⁵⁴ Das Ergebnis der Arbeitsgruppe wird seit Anfang 2008 erwartet.

8. Ausländergesetzgebung (Artikel 2 RDK, Schlussbemerkungen Ziffer 14)

In seinen Schlussbemerkungen fordert der Ausschuss die Schweiz auf, angesichts der Abschaffung der Drei-Kreise-Einwanderungspolitik auf ihren Vorbehalt gegenüber Artikel 2, Absatz 1 Buchstabe a RDK zu verzichten.

8.1. Das neue Ausländergesetz: Überblick

Die Schweiz hat den Vorbehalt zu Artikel 2 RDK nicht zurückgezogen. In der Zeit seit 2002 hat sie allerdings das Ausländergesetz (AuG) neu gefasst. Wichtigstes Element des neuen Gesetzes, das anfangs 2008 in Kraft getreten ist,⁵⁵ ist die Verankerung des dualen Zulassungssystems für ausländische Arbeitskräfte auf Gesetzesebene. Einerseits gelten für Angehörige der EU nach einer Übergangsregelung keine Zulassungsbeschränkungen mehr, andererseits wird der Zugang von Nicht-EU-Ausländer/innen zum Arbeitsmarkt erschwert. Zugelassen werden in beschränktem Ausmass lediglich gut qualifizierte oder spezialisierte Arbeitskräfte. Eine „Lockerung der Zulassungsvorschriften für Drittstaatsangehörige“ (Angehörige von Nicht-EU-Staaten) wird auf später verschoben und nur durchgeführt, falls sich herausstellen sollte, dass der Arbeitskräftebedarf durch die EU- Bürger/innen allein nicht abgedeckt werden kann (Ziff. 287 offizieller Bericht).

Neben den Zulassungsbedingungen erscheint auch die Rechtsstellung der Nicht-Eu-Ausländer/innen (sog. Drittausländer/innen) im Vergleich mit den EU-Bürger/innen um einiges schlechter. Die im ursprünglichen Entwurf des Bundesrates⁵⁶ enthaltenen Verbesserungen für Ausländer/innen, die seit längerem in der Schweiz leben, sind im Zuge der Beratungen fast

⁵³ Das Budget wurde von 180'000 Franken auf 155'000 Franken gekürzt.

⁵⁴ Siehe auf der Website des Fördervereins Menschenrechtsinstitut unter <http://www.foerderverein-mri.ch/> sowie die Dokumentation auf www.humanrights.ch unter http://humanrights.ch/home/de/Schweiz/MRI/idart_149-content.html.

⁵⁵ SR 142.20.

⁵⁶ Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, [BBI 2002 3709](http://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/02/3709).

vollständig gestrichen worden; durchgesetzt haben sich vor allem Massnahmen im Bereich der Missbrauchs- und Kriminalitätsbekämpfung.

Die heutige Ausländerpolitik beinhaltet zusammenfassend, stärker als noch vor 5 Jahren, den Geist der „Überfremdungsangst“ und ist weit davon entfernt, den Vorbehalt zu Artikel 2 auch mentalitätsmässig aufzugeben. Ausländer und Ausländerinnen werden auch zunehmend kriminalisiert. Beunruhigend ist eine von einer Rechtspartei lancierte Eidgenössische Volksinitiative „für die Ausschaffung krimineller Ausländer“ (sog. Ausschaffungsinitiative), deren Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht zurzeit diskutiert wird, weil sie sich sogar über aus dem Völkerrecht entspringende Rechtsansprüche hinwegsetzen will (siehe vorne Kap. 2.2.).

8.2. Das Recht auf Ehe und auf freie Wahl des Ehegatten und Familie (Artikel 5 Buchstabe d Ziffer iv RDK)

Die von der Schweiz in den letzten Jahren ergriffenen Massnahmen zur *Bekämpfung von Scheinehen* erschweren Eheschliessungen mit Ausländer/innen in einem Mass, das mit dem menschen- und grundrechtlich verankerten Recht auf Ehe (Art. 13 Bundesverfassung) nicht mehr zu vereinbaren ist. Heiraten von Schweizer/innen, EU-Angehörigen und anderen aufenthaltsberechtigten Ausländer/innen mit Nicht-EU-Angehörigen stehen unter dem Verdacht, missbräuchlich eingegangen zu werden und müssen spezielle Überprüfungen durchlaufen. An die geforderten Papiere werden hohe und je nach Herkunftsland nur sehr schwer zu erfüllende Anforderungen gestellt, so dass Monate oder sogar Jahre verstreichen können bis zum Eheschluss in der Schweiz.⁵⁷ Befindet sich der ausländische Ehepartner bereits in einem Wegweisungsverfahren, wird immer von einer Scheinehe ausgegangen und die Fremdenpolizei versucht dann, den ausländischen Partner – gegen den Willen beider Eheleute - auszuschaffen.⁵⁸

Die Erschwernisse bei der Eheschliessung für alle binationalen – 40 % der Eheschliessungen sind binational – oder ausländischen Eheleute⁵⁹ sind vor allem stossend angesichts der Tatsache, dass die Erfolgsquote bei der Aufdeckung von Scheinehen gering ist.

Mit Inkraftsetzung des neue Ausländergesetzes 2008 werden die Zivilstandsbeamten nun ermächtigt, die Trauung zu verweigern, wenn eine Ehe offensichtlich nur wegen der damit verbundenen Aufenthaltsbewilligung eingegangen wird. Stellt ein in das Heiratsverfahren involviertes Amt solche Indizien fest, so werden die anderen mitbetroffenen Ämter und die

⁵⁷ Siehe dazu die Dokumentation der IG Binational, Verein für binationale Partnerschaften und Familien, Herbst 2007, Bulletin Ausgabe Nr. 108.

⁵⁸ Beispiel: Das Asylgesuch von Herrn Y. aus Afghanistan wurde Ende 2004, über zwei Jahre nach seiner Gesuchseinreichung, rechtskräftig abgewiesen und seine Wegweisung verfügt. Seine Anwesenheit wurde vorübergehend noch geduldet, die Beschaffung seiner Reisepapiere jedoch bereits aufgenommen. Im Sommer 2005 heiratete Herr Y. eine in der Schweiz wohnhafte deutsche Staatsangehörige, mit der er schon vor der Heirat zusammen gewohnt hatte. Sie wollten gemeinsam Kinder aufziehen und als die Frau nicht schwanger wurde, unterzog sich Herr Y. einer ärztlichen Behandlung zur Verbesserung seiner Zeugungsfähigkeit. Nachdem das Paar kurz nach der Heirat ein Gesuch der Familienzusammenführung stellte, wurden die beiden Partner getrennt befragt (das übliche Befragungsprozedere über die Kenntnisse zur Vorgeschichte des Ehepartners, zum Kennenlernen, zur Hochzeit und über die Heiratsgründe). Für die Fremdenpolizei war die Ehe des Paares Y. eine klare Scheinehe und sie hielt deshalb an der Wegweisung von Herrn Y. fest. Der Druck wurde so gross, dass Herr Y. sich in einer psychiatrischen Klinik stationär behandeln musste. Das Familiennachzugsgesuch wurde im November 2006 gestützt auf die Einvernahmeprotokolle aus dem Jahre 2005 abgewiesen. Dass die Ehegatten jedoch seit Sommer 2005 zusammen wohnten, wurde nicht berücksichtigt, noch wurde den Ehegatten das rechtliche Gehör zum Vorwurf gewährt. Anfang 2007 wurde Herr Y. in Ausschaffungshaft versetzt, danach jedoch vom Haftrichter wieder freigelassen. Die Fremdenpolizei rechtfertigt ihren beabsichtigten Wegweisungsvollzug damit, dass auch der erwiesene Kinderwunsch des Ehepaares Y. nichts an dem Tatbestand einer Scheinehe zu ändern vermöge. „Nach dem bisherigen Verhalten des Rekurrenten ist davon auszugehen, dass auch das angeblich gewünschte Kind einzig den Zweck erfüllen soll, Herrn Y. den Aufenthalt zu sichern.“ Der Fall ist zur Zeit beim EMRG hängig.

⁵⁹ Von 39'817 registrierte Heiraten im Jahr 2006, entfielen 20'032 auf Heiraten zwischen Schweizern und Schweizerinnen, 15'066 auf Heiraten zwischen einem schweizerischen mit einem ausländischen Ehegatten und 4'719 Heiraten auf Heiraten zwischen ausländischen Personen. Siehe die [aktuellen Zahlen](#) auf der Website des Bundesamtes für Statistik www.bfs.admin.ch ⇒ Bevölkerung ⇒ Bevölkerungsbewegung.

Schweizer Vertretung im Herkunftsland des ausländischen Ehepartners benachrichtigt. Wenn aus der Ehe ein Kind hervorgegangen ist, wird nun rückwirkend die Vaterschaftsvermutung des Ehemanns aufgehoben, so dass das Kind aus der vorgeworfenen Scheinehe plötzlich vaterlos ist.⁶⁰

Weitere Beschränkungen der Ehefreiheit sind geplant. Abgewiesene Asylsuchende und illegal in der Schweiz lebende Personen sollen in der Schweiz nicht mehr heiraten dürfen, auch wenn sie jahrelang hier in einer Beziehung gelebt haben. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch und das Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare⁶¹ soll so geändert werden, dass ausländische Brautleute im Vorbereitungsverfahren ihren rechtmässigen Aufenthalt nachweisen und die Zivilstandsämter die Ausländerbehörden benachrichtigen müssen, wenn sich Heiratswillige illegal in der Schweiz aufhalten.⁶² Damit wird in Kauf genommen, dass auch für Schweizerinnen und Schweizer das Recht auf Ehe und Familie unverhältnismässig stark eingeschränkt wird. Ein weiterer Revisionsvorschlag soll verhindern, dass Personen über die Ehe mit einer/m Schweizer/in das schweizerische Bürgerrecht erlangen. Die Vorlage will im Bürgerrechtsgesetz die Frist für die Nichtigerklärung von Einbürgerungen von heute fünf auf acht Jahre ausdehnen.⁶³

Zwar wurde im neuen Ausländergesetz die Möglichkeit, die Familie nachzuziehen, auch auf Kurzaufenthalter/innen aus Nicht-EU-Staaten ausgedehnt.⁶⁴ Der Nachzug wird aber für alle Ehen mit Nicht-EU-Ausländer/innen unter anderem davon abhängig gemacht, ob die Ehegatten zusammenleben. Dies gilt neu auch für Schweizer/innen,⁶⁵ die mit einem Ehegatten aus einem Drittstaat verheiratet sind, nicht aber für EU-Bürger/innen. Problematisch ist das Erfordernis des Zusammenlebens nicht nur für Frauen, welche in der Ehe Gewalt erleben, sondern auch für die Kinder. Ihr Recht, mit den Eltern Kontakt zu haben, wird in der Praxis häufig nicht beachtet. Denn wenn die Eltern sich trennen und nicht mehr zusammenwohnen, entzieht die Behörde unter Umständen dem ausländischen Elternteil die Aufenthaltbewilligung, und zwar auch in Fällen, in denen der Ehe gemeinsame Kinder entsprungen sind. Die Mütter werden in der Regel mit den Kinder – auch Schweizer Kindern – abgeschoben, während die ausländischen Väter ohne Kinder ausgeschafft werden. In jedem dieser Fälle werden die Kinder von ihren Vätern getrennt. Der gelebten Vater-Kind-Beziehung räumen die Behörden und Richter nur eine geringe Bedeutung ein. Ausweisungen eines Elternteils bei Ehetrennungen finden statt, noch bevor das Sorge- und Betreuungsrecht sowie die Besuchsrechte für die Kinder zivilrechtlich geklärt sind und ohne die Interessen der Kinder im Sinne des Übereinkommens über die Rechte des Kindes abzuklären.⁶⁶ Ausländische Väter, denen die Aufenthaltbewilligung entzogen wurde, sitzen oft viele Monate in Ausschaffungshaft, weil die heimatlichen Behörden nicht Hand dazu bieten, Familienband durch Abschiebung zu zerreißen⁶⁷.

Beunruhigend ist sodann die sich in den letzten Monaten abzeichnende Praxis von gewissen kantonalen Migrationsämtern, wonach ausländische Ehepartner trotz mehrjährigem Zusammenleben mit ihren Schweizer Partnerinnen keine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung

⁶⁰ Neuerungen zur vorgeworfenen Scheinehe im Zivilgesetzbuch ([SR 210](#)): Art. 97a, Art. 105 Ziff. 4, Art. 109 Abs. 3.

⁶¹ [SR 211.231](#).

⁶² [05.463](#) - Parlamentarische Initiative Toni Brunner. Scheinehen unterbinden.

⁶³ [06.414](#) - Parlamentarische Initiative Ruedi Lustenberger. Änderung Bürgerrechtsgesetz. Nichtigerklärung. Fristausdehnung.

⁶⁴ Art. 44 AuG ([SR 142.20](#)).

⁶⁵ Art. 42 AuG ([SR 142.20](#)).

⁶⁶ Siehe dazu *Marc Spescha*: Migrationsabwehr im Fokus der Menschenrechte, DIKE-Verlag Zürich/St. Gallen 2007, S.64-91.

⁶⁷ Es gibt verschiedene Bundesgerichtsurteile, in welchen festgestellt wird, der Vater könne aus dem fernen Ausland seine Beziehung zum Kind über Telefonanrufe oder Briefe aufrechterhalten, wie im BGE 2A.240/2006, 2C_274/2007, BVGE C-359/2006.

erhalten haben, weil die Behörden sie trotz zahlreicher glaubwürdiger Beweise verdächtigen, eine Scheinehe eingegangen zu sein.⁶⁸

Beschränkt wurde der Nachzug von Drittausländer/innen in zeitlicher Hinsicht: Er muss innerhalb von fünf Jahren geltend gemacht werden. Kinder über zwölf Jahren müssen innerhalb von zwölf Monaten nachgezogen werden.⁶⁹ Die Bewilligung eines nachträglichen Familiennachzuges steht im Ermessen der Migrationsbehörden und wird nur erteilt, wenn wichtige familiäre Gründe vorgebracht werden können.

8.3. Situation der Sans-Papiers

In seinen Schlussbemerkungen 2002 erwähnt der CERD die besonders schwierige Situation der Sans-papiers, das heisst, derjenigen Personen, welche ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz leben, nicht. Hingegen widmet ihr der UNO-Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen des Rassismus, Doudou Diène, in seinem Bericht vom Januar 2007 zur Schweiz⁷⁰ viel Aufmerksamkeit. Dies hat zwei Gründe: Erst im Jahr 2001 gelang es, die Probleme der Sans-Papier auf die politische Agenda zu setzen, indem sich die Sans-papiers in der Schweiz, ähnlich wie ihre Kolleg/innen in Frankreich, zu organisieren begannen und öffentlich mehr Rechte für sich einforderten. Sodann wurde durch eine am 1. April 2004 in Kraft gesetzte Bestimmung im Asyl- und Ausländergesetz eine neue Kategorie von Illegalisierten geschaffen, die aus dem Asylbereich ausgeschlossen worden sind.

Ende 2001 gab die damalige Vorsteherin des Justizdepartements, Bundesrätin Ruth Metzler, erstmals Richtlinien heraus, welche in Ausnahmefällen Sans-papiers eine Legalisierung ermöglichte. Bis September 2005 meldeten sich über 3'000 Sans-papiers, mehrheitlich im Land verbliebene Asylsuchende, bei den Behörden.⁷¹ Über 1'800 Personen wurden legalisiert. Nachdem im September 05 unter Bundesrat Blocher diese Richtlinie verschärft wurde, kam es kaum noch zu Meldungen. Bis im Mai 2007 gingen bloss noch 432 Legalisierungsgesuche ein, davon richteten der Kanton Genf 277 und der Kanton Waadt 120 Legalisierungsgesuche an das BFM. In diesen beiden Kantonen wirkten die Basisbewegungen zugunsten der Sans-papiers nachhaltiger und die Ausländerpolitik trägt offenere Züge. Die restlichen 35 Gesuche kamen mehrheitlich von Sans-papiers, die in eine Polizeikontrolle geraten waren. Lediglich noch 240 Sans-papiers sind vom Mai 05 bis Mai 07 legalisiert worden, obwohl einige Kantone für eine etwas grosszügigere Praxis Hand bieten wollten.⁷² Das Bundesamt für Migration, das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht entwickelten entgegen den Empfehlungen der Arbeitsgruppe Sans-papiers der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) eine äusserst restriktive Bewilligungspraxis. Das Parlament schloss dann im Jahre 2006 im Rahmen der Diskussion über das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer die Möglichkeit aus, Sans-papier zu regularisieren.

Die Zahl der Sans-papier aus dem Asylbereich wird sich in den nächsten Jahren noch erhöhen, denn seit dem 1. Januar 2008 können alle rechtskräftig abgewiesenen Asylsuchenden von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden.⁷³ Die Statistik weist nun 20'801 Personen auf,⁷⁴ welche länger als fünf Jahre als Asylsuchende in der Schweiz lebten und damit die Voraussetzungen erfüllen würden, um als *Härtefall* eine reguläre Aufenthaltsbewilligung zu erhalten.⁷⁵ Als

⁶⁸ Amnesty International verfügt zur Zeit über die Akten von zwei solchen Fällen aus den Kantonen GR und TG.

⁶⁹ Art. 47 AuG ([SR 142.20](#)). Die Bestimmung gilt nicht für EU-Bürgerinnen.

⁷⁰ Siehe bei Anm. 3.

⁷¹ Es gibt in verschiedenen Studien breit divergierende Schätzungen die von 90'000 (Studie des BFM vom Herbst 2004) bis 300'000 Sans-papiers in der Schweiz ausgehen.

⁷² Aus unveröffentlichten Statistiken des BFM „Cas de rigueur présentés par les cantons depuis 2002“.

⁷³ Art. 82 Abs. 1 AsylG ([SR 142.31](#)).

⁷⁴ Siehe Schweizerische Flüchtlingshilfe, Statistische Angaben zur Härtefallregelung im Asylbereich vom 15.11.2007 unter http://www.osar.ch/2007/11/15/statistik_haertefallregelung.

⁷⁵ Art. 14 Abs. 2 Bst. c AsylG ([SR 142.31](#)).

«Härtefall» können im Asylbereich Personen mit prekärem Status geregelt werden, deren Rückkehr aufgrund der besonders erfolgreichen Integration in die schweizerische Gesellschaft eine schwerwiegende, persönliche Notlage bedeuten würde. Die Kantone können seit 1. Januar 2007 von dieser Härtefallregelung Gebrauch machen. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe kommt allerdings in einer Untersuchung der diesbezüglichen Praxis zum Schluss, dass die Kantone die Härtefallregelung mangels einheitlichen Vorgaben nicht nur unterschiedlich handhaben, vielmehr machen einige Kantone von der Legalisierungsmöglichkeit überhaupt keinen Gebrauch. Damit droht die Härtefallregelung für Antragsstellende zur Lotterie zu werden, zumal sie völlig zufällig einem bestimmten Kanton zugewiesen wurden.

8.4. Asylsuchende nach Ablehnung des Asylgesuchs: Faktische Rechtlosigkeit

Die NGO sind beunruhigt über die Behandlung der Asylsuchenden, die aufgrund eines Nichteintretensentscheides oder eines negativen Asylentscheides von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden.⁷⁶ Die Behörden wie auch ein Teil der Bevölkerung sind sich nur bedingt bewusst, dass die Menschenrechte für alle Menschen, also auch für die abgewiesenen Asylsuchenden, gelten. Gemäss Art. 12 Bundesverfassung haben diese Menschen Anspruch auf Hilfe, Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Die ausgerichtete Hilfe lässt in vielen Fällen jedoch kein menschenwürdiges Leben zu. Die ausbezahlten Beträge für das tägliche Überleben reichen in einigen Kantonen kaum für eine ausreichende Ernährung (z.B. bezahlt der Kanton Solothurn Fr. 24.- pro Tag für eine fünfköpfige Familie). Vor allem Familien und Kinder leiden unter der minimalen täglichen Unterstützung und den ihnen zugewiesenen, oft sehr prekären – z.B. kleinen, oder abgelegenen und schwer zu erreichenden - Unterkünften. Besorgniserregend ist jedoch, dass die gesetzlich eingeführte Möglichkeit, Asylsuchende von der Sozialhilfe auszuschliessen, dazu geführt hat, dass diese Personen tendenziell generell als rechtlos behandelt werden. Sie werden von den Behörden als lästig empfunden, kontrolliert und herumgeschupst. Eine Reihe von Kantonen (Solothurn, Zürich, Waadt, Bern, Graubünden) ist – als weiteres Beispiel – dazu übergegangen, abgewiesenen Asylsuchenden die Grundleistungen der Krankenkassen zu verweigern und sie haben Spitäler und Ärzte angewiesen, rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende nur noch in Notfällen medizinisch zu versorgen⁷⁷. Wie auch das Bundesamt für Gesundheit bestätigte, steht diese Praxis im Widerspruch zum Krankenversicherungsgesetz, welches ein Versicherungsobligatorium für alle in der Schweiz wohnhaften Personen vorsieht.⁷⁸

9. Die Situation der Jenischen, Sinti und Roma (Artikel 2, 5 und 6 RDK, Schlussbemerkungen Ziffer 15)

9.1. Mangelndes Problembewusstsein von Seiten der Behörden

Der offizielle Bericht der Schweiz schätzt die Zahl der Jenischen auf ca. 35'000 Personen und diejenigen, die eine fahrende Lebensweise pflegen auf rund 3'000 (Ziff. 19). Der Bericht konzentriert sich im Folgenden auf die Situation der Fahrenden; über die Situation der sesshaften Jenischen ist dem Bericht jedoch wenig zu entnehmen (siehe offizieller Bericht, Ziff. 288 ff.. Zur Situation der Sinti und Roma finden sich keine Ausführungen). Gar nicht erwähnt werden die in der Schweiz lebenden ausländischen Angehörigen der betreffenden Gruppen, insbesondere der Roma.

Die Verwendung des Begriffs „Fahrende“ im Bericht ist denn auch problematisch. Einzig bei der Gruppe der Sinti, die wegen jahrhundertlangere systematischer Abweisung an den Schwei-

⁷⁶ Art. 82 Abs. 1 AsylG ([SR 142.31](#)).

⁷⁷ [NZZ am Sonntag, 25. Mai 2008](#).

⁷⁸ Art. 3 Bundesgesetz über die Krankenversicherung ([SR 832.10](#)). Siehe die Dokumentation „[Krankenkassenobligatorium gilt auch für abgewiesene Asylsuchende](#)“ auf [www.humanrights.ch](#).

zer Grenzen, insbesondere auch während der Zeit des Nazi-Holocaust, in der Schweiz nur in viel kleinerer Zahl leben als in den an die Schweiz angrenzenden Staaten, sind die Fahrenden verglichen mit den Sesshaften in der Mehrzahl. Bei den Jenischen und bei den Roma hingegen lebt die überwiegende Mehrzahl sesshaft. Indem die Minderheitsrechte dieser Gruppen unter dem Titel „Fahrende“ abgehandelt werden, fallen die Anliegen der sesshaften Angehörigen dieser Gruppen unter den Tisch.⁷⁹ Es ist seit langem der Wunsch der unter den Begriff „Fahrende“ Subsumierten, dass die schweizerischen Behörden vermehrt auch die Selbstbezeichnungen der darunter fallenden ethnischen und sprachlichen Gruppen berücksichtigen und von Jenischen, Sinti und Roma, und in Fällen, wo dies relevant ist, auch die Untergruppen benennt.⁸⁰

Keine Hinweise sind dem offiziellen Bericht über rassistische Übergriffe gegen Jenische, Sinti und Roma in der Schweiz zu entnehmen (siehe auch vorstehend Kap. 2). Bekannt geworden durch die Presse sind verschiedentlich Schüssen gegen Wohnwagen, so am 2. Juli 2005 in Horgen, Kanton Zürich und im Juni 2006 in San Vittore, Graubünden, sowie in Chiasso, Tessin. Die Täterschaft wurde lediglich im Falle von Horgen polizeilich ermittelt und lediglich in diesem Fall kam es zu einer gerichtlichen Verurteilung.

Rassendiskriminierende Haltungen der Schweizer Bevölkerung gegenüber Roma zeigen sich neuerdings auch im Zusammenhang mit der Ausweitung der Bilateralen Freizügigkeitsabkommen mit der EU (Bulgarien und Rumänien) und es ist eine zunehmende Schürung der Vorurteilen und des Hasses gegenüber der Bevölkerungsgruppe der Roma aus diesen Ländern zu befürchten⁸¹.

9.2. Mangelnde Repräsentation und Unterstützung der Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz

Lediglich die Jenischen sind in der Schweiz bisher als eigenständige Gruppe mit eigener Sprache als nationale Minderheit anerkannt. Angesichts der Grösse der Bevölkerungsgruppe und verglichen mit anderen schweizerischen Minderheiten (z.B. die rätoromanisch Sprechenden) erhalten sie jedoch ungleich weniger Unterstützung, zum Beispiel was die Finanzierung von kulturellen Institutionen, Sprachförderung, Förderung von Zeitschriften und Zeitungen, Radio- und Fernsehsendungen betrifft.

Im Parlament sind sie, im Gegensatz zu anderen Minderheiten der Schweiz, nicht vertreten.

Um die schleppende Umsetzung der Rechte der Fahrenden zu beschleunigen, wurde vom Parlament 1994 die „Stiftung Zukunft für die Fahrenden“ in Leben gerufen und mit einer Million Franken Kapital sowie jährlichen Zuwendungen von 150'000 Franken versehen. Die Fahrenden sind darin vertreten, sind jedoch nicht in der Mehrheit und die Stiftung trifft gelegentlich Entschiede gegen den ausgesprochenen Willen der Minderheit seiner fahrenden Stiftungsratsmitglieder. Auch dies spiegelt mehr die nach wie vor marginalisierte, von Sesshaften patronisierte Stellung der Fahrenden in der Schweiz als deren Akzeptanz als Gleichberechtigte.

Zu erwähnen ist schliesslich, dass der im Bericht erwähnte Betrag an die Radgenossenschaft der Landstrasse (siehe offizieller Bericht, Ziff. 291) unterdessen gekürzt worden ist. Die Organisati-

⁷⁹ Siehe dazu auch die Vernehmlassung von „schäft qwant“ unter <http://home.balcab.ch/venanz.nobel/qwant/berichtEuroparat2006.html>.

⁸⁰ Bei den Roma beispielsweise Kalderascha, Lovara oder Gurbeti. Im Jahr 2004 erschien in der Schweiz ein Überblickswerk, welche diese Gruppen, ihre unterschiedlichen kulturellen und sprachlichen Ausprägungen etc. detailliert darstellt und dabei hilfreich sein kann: STÉPHANE LAEDERICH, LEV TCHERENKOV, The Roma, Otherwise know as Gypsies, Gitanos, Tsiganes, Tigani, cingene, Zigeuner, Bohemiens, Travellers, Fahrende, etc., 2 Bde., Basel 2004

⁸¹ Im Rahmen der [parlamentarischen Debatten](#) zum Freizügigkeitsabkommen mit Rumänien und Bulgarien wurden im Nationalrat von rechter Seite für die Rückführung von Romas spezielle Regelungen gefordert. Siehe dazu auf der Website des Parlaments www.parlament.ch 08.029 - Geschäft des Bundesrates. Freizügigkeitsabkommen. Weiterführung sowie Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien. Siehe dazu auch die Dokumentation der Debatte auf www.humanrights.ch ⇒ Fokus Schweiz ⇒ Rassismus.

onen der Roma, die erst seit 1998 existieren, oder der Sinti, die es erst in Ansätzen gibt, sind von offizieller Seite noch kaum als Repräsentanten eigenständiger Volksgruppen mit fahrenden und mit sesshaften Mitgliedern zur Kenntnis genommen worden.

9.3. Fehlende Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende

Die vom CERD geäußerte Hoffnung, dass die Bemühungen zur Verbesserung der Lebensbedingungen fortgesetzt werden, hat sich bezüglich der Stand- und Durchgangsplätze nicht verbessert, sondern eher verschlechtert. Bereits seit über 30 Jahren weisen die Repräsentanten der Fahrenden auf den Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen sowie auf die zunehmende Einschränkung des Wohnrechts auf spontanen Halt in den meisten Regionen der Schweiz hin. Studiengruppen, verschiedene Stiftungen wie auch Kantone haben diesen Mangel bestätigt und auch der Bericht des Bundesrates zur Situation der Fahrenden von 2006 anerkennt die Probleme⁸². Trotzdem zeigen weder der Bundesrat noch der schweizerische Gesetzgeber einen konsequenten Willen, dieser Situation mit wirkungsvollen Massnahmen zu begegnen. Der Bundesrat versprach in den nächsten Jahren abzuklären, ob nicht frühere Militärareale des Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (BSV) als Stand- und Durchgangsplätze verwendet werden können (siehe offizieller Bericht, Ziff. 313). Ansonsten verweist er aber darauf, dass Massnahmen im Bereich Raumplanung Sache der Kantone sei.

Bis auf ein paar wenige Ausnahmen fehlt auch bei den Kantonen und Gemeinden der Wille, gemäss dem Bundesgerichtsentscheid von 2003 (offizieller Bericht Ziff. 294) den Rechten der Fahrenden zum Durchbruch zu verhelfen. Zum Teil wird den Fahrenden beschieden, dass nicht genügend Boden zur Verfügung stehe, was insofern stossend ist, dass für das Freizeitvergnügen anderer Gruppen, etwa Golfspielende, Segelflieger und Hobbycamper durchaus Platz zur Verfügung gestellt wird. Zum Teil begründen die Gemeinden ihre Untätigkeit damit, dass es schwierig sei, die Bevölkerung zu überzeugen, zonenrechtliche und baurechtliche Anpassungen zu machen, damit Fahrende bei ihnen einen Stand- oder Durchgangplatz erhalten. Auch werden finanzpolitische Argumente vorgebracht und gefordert, dass die Schaffung von Plätzen kostenneutral sein müsse. Es gibt aber durchaus positive Beispiele, so etwa der Kanton Graubünden oder die Stadt Zürich. Sie errichteten und errichten diese Plätze im Allgemeinen ohne polarisierende, in sich problematische Volksabstimmungen darüber, ob die sesshafte Mehrheit der fahrenden Minderheit einen Platz im Gesamtterritorium zugestehen solle oder nicht. Wohl können Mehrheitsabstimmungen über die Rechte von Minderheiten diesen bei positivem Verlauf zu besserem Rechtsstatuten verhelfen, wie etwa den Jurassiern, die so von einer Minderheit in einem Kanton zu einem eigenen Kanton werden konnten. Andererseits laufen solche Abstimmungen Gefahr, die Grundrechte von Minderheiten, etwa der gleichberechtigten und freien Religionsausübung, zu tangieren (vgl. Schächtverbot, Minarettverbot). Wo die sesshafte Mehrheit über das Recht der fahrenden Minderheit abstimmt, im kommunalen, regionalen oder gesamtstaatlichen Territorien überhaupt legal sich aufhalten zu dürfen, wird das Daseinsrecht dieser Minderheit in Frage gestellt und bei negativem Abstimmungsverlauf negiert. In den meisten Regionen, wo eine zufrieden stellende Regelung des Anspruchs der fahrenden Minderheit auf minimale räumliche Ressourcen gefunden werden konnte, wurde dies ohne Volksabstimmungen erreicht. Im Kanton Aargau, in der Gemeinde Spreitenbach, wo ein Standplatz einer jensichen Familie im Jahr 2006 einem Warenhausneubau weichen musste, konnte nach Intervention der Radgenossenschaft und des Kantons Aargau ein Ersatzstandplatz innerhalb der Gemeinde gefunden werden, obwohl zwei kommunale Abstimmungen eine Zone für einen solchen Standplatz zuvor abgelehnt hatten. Als hilfreich dabei erwies sich der im offiziellen Bericht erwähnte Passus in der Aargauer Kantonsverfassung betreffend fahrende ethnische Minderheiten.⁸³ Ein ähnlicher Passus findet sich nur in der Verfassung von Basel-Land. Für die neue Verfassung des

⁸² [Bericht des Bundesrates über die Situation der Fahrenden in der Schweiz](#) (Oktober 2006) auf www.bak.admin.ch (siehe Teil II). Es fehlen heute 29 Standplätze und 38 Durchgangsplätze.

⁸³ § 48 Verfassung des Kantons Aargau ([SR 131.277](#))

Kantons Zürich wurde er im Dezember 2002 vom Verfassungsrat abgelehnt. Ebenso fehlt die Erwähnung in der aktuellen Bundesverfassung von 1999. Es ist wünschbar, dass in allen Kantons- sowie in der Bundesverfassung die Existenz und die Rechte der Fahrenden explizit erwähnt werden.

Zusammenfassen muss festgestellt werden, dass es der Schweiz in den letzten sechs Jahren nicht gelungen ist, eine konsequente Politik aufzubauen, mit welcher die strukturellen Diskriminierungen der Fahrenden verringert werden könnten.

10. Rassendiskriminierung im Privatsektor (Artikel 5 und 6 RDK, Schlussbemerkungen Ziffer 16)

In den Schlussbemerkungen zum letzten Staatenbericht bittet der Ausschuss um Informationen über die geltende Gesetzgebung hinsichtlich des Verbots der Rassendiskriminierung im Privatsektor, in Bereichen wie Beschäftigung, Unterkunft, Bildung, Gesundheitswesen und Zugang zu öffentlichen Einrichtungen.

Die Angaben, welche der Bundesrat diesbezüglich im aktuellen Staatenbericht (Ziff. 318ff.) macht, sind zu begrüßen. Sie sind jedoch lückenhaft. Zwar nennt er verschiedenste Bestimmungen, welche vor Rassendiskriminierung schützen, unterlässt es jedoch, die einzelnen Bestimmungen näher zu erläutern. Eine differenzierte Betrachtung vor allem hinsichtlich der effektiven Durchsetzung des Rassendiskriminierungsverbots ist geboten: Artikel 6 RDK verlangt, dass die Vertragsstaaten wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe zu gewährleisten haben. Offenbar hat der Bundesrat bis anhin keine Analyse des aktuellen materiellen und formellen Rechts vorgenommen. Er verfügt über keinerlei systematisches Datenmaterial.

Aufgrund Erfahrungen der NGO und in Anbetracht der nur wenigen Urteile besteht der Verdacht, dass die bestehenden Regelungen kaum wirksam sind und das rechtliche Instrumentarium unterentwickelt ist. Es gibt im Gegensatz zu den EU-Staaten und weitere Ländern wie z.B. die USA und Kanada kein allgemeines Antidiskriminierungsgesetz in der Schweiz⁸⁴. Es muss auf Bestimmungen zurückgegriffen werden, die in unterschiedlichen Erlassen verstreut sind. Zwar umfassen diese bereits ein beachtliches Arsenal impliziter Normen gegen Rassendiskriminierung; aufgrund fehlender Praxis bestehen jedoch grosse Unsicherheiten. Es ist zum Beispiel fraglich, wann eine diskriminierende Vertragsverweigerung zulässig ist und wann nicht. Zudem ist unklar, welche Konsequenzen ein allfälliger Rechtsverstoss nach sich zieht. Schliesslich gibt es eine grosse Anzahl struktureller Hindernisse: Die Angst vor negativen sozialen Konsequenzen (gerade bei Dauerschuldverhältnissen oder Vertragsverhältnissen, bei welchen ein enges Verhältnis zwischen den Vertragsparteien vorliegt und deshalb das mutmassliche Diskriminierungsoffer vom Goodwill des Vertragspartners abhängig ist) und die Unvertrautheit mit dem Rechtssystem hindern viele daran, bestehende Ansprüche durchzusetzen. Hinzu kommen teilweise hohe prozessuale Hürden wie lange Verfahrensdauer oder Verfahrenskosten. Wird der Rechtsweg eingeschlagen, ist die einseitig auf den Opfern lastende Beweislast ein weiterer Stolperstein auf der Suche nach Rechtsschutz. Um sinnvolle Informationen über die bestehende Gesetzgebung zu erhalten, braucht es also dringend eine Wirksamkeitsanalyse.⁸⁵

⁸⁴ Die Schweiz ist bereits von verschiedenen internationalen Gremien aufgefordert worden, ein allgemeines Diskriminierungsgesetz zu schaffen. Siehe dazu die [Zusammenstellung auf der Website von humanrights.ch](#).

⁸⁵ Bis heute hat der Bundesrat die Notwendigkeit eines Ausbaus des Diskriminierungsschutzes immer abgelehnt. Siehe dazu [04.3791](#) – Motion Grüne Fraktion vom 17.12.2004. Gesetz gegen die rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt. Siehe auch [03.3372](#) – Interpellation Cécile Bühlmann vom 19.6.2003. Rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt; [07.422](#) – Parlamentarische Initiative Paul Rechsteiner vom 23.3.2007. Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (noch nicht behandelt). Siehe auch die Zusammenstellung auf der [Website von humanrights.ch](#).

11. Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Schweiz in der letzten Berichtsperiode keine nennenswerten Anstrengungen unternommen hat, um dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung innerstaatlich grössere Nachachtung zu verschaffen und dessen effektive Umsetzung zu garantieren. Die Schweiz hat in den vergangenen 15 Jahren – seit sie begonnen hat die universellen Menschenrechtsverträge zu ratifizieren – kein Konzept erarbeitet, wie die Empfehlungen der internationalen Vertragsüberwachungsorganen und die Menschenrechte auf allen drei Ebenen (Bunde, Kanton Gemeinde) gleichmässig und wirkungsvoll umgesetzt werden können. Zudem wurden die Massnahmen, welche für ein effektives Monitoring notwendig wären, bis heute nicht ergriffen. Im Gegenteil, die Mittel der bestehenden Institutionen – Eidgenössische Fachstelle für Rassismusprävention und Eidgenössische Kommission gegen Rassismus – wurden gekürzt. Die Forderung der NGO nach der Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution, wie sie die UNO den Staaten als Instrument zur Sicherung der Menschenrechte eindringlich empfiehlt, ist beim Parlament und Bundesrat nun seit Dezember 2001 hängig.

Es stellt sich den schweizerischen NGO die Frage, ob die Schweiz überhaupt noch gewillt ist, ernsthaft mit den Vertragsorganen zusammenzuarbeiten und deren Arbeit ernst zu nehmen.

Anhang

Wahl- und Abstimmungsplakaten der SVP

