

**AUSSCHUSS FÜR DIE BESEITIGUNG DER RASSEDISKRIMINIERUNG**  
**73. Sitzungsperiode 28. Juli – 15. August 2008**

**PRÜFUNG VON BERICHTEN DER VERTRAGSSTAATEN NACH ARTIKEL 9  
DES ÜBEREINKOMMENS**

**Schlussbeobachtungen des Ausschusses für die Beseitigung der  
Rassendiskriminierung (CERD)**

**Nicht redigierte Vorabfassung**

**SCHWEIZ**

1 Der Ausschuss hat den kombinierten vierten, fünften und sechsten Bericht der Schweiz (CERD/C/CHE/6) an seiner 1892. und 1893. Sitzung (CERD/C/SR.1892 und 1893) vom 8. und 11. August 2008 geprüft und an seiner 1999. Sitzung (CERD/C/SR.1999) vom 14. August 2008 die nachfolgend kommentierten Schlussbeobachtungen verabschiedet.

**A. Einleitung**

2 Der Ausschuss begrüsst den Bericht des Vertragsstaates, der den Richtlinien für die Berichterstattung entspricht, ebenso wie dessen schriftliche Antworten. Der Ausschuss würdigt den offenen und konstruktiven Dialog mit der Delegation des Vertragsstaates und deren detaillierte und ausführliche mündliche Antworten auf die Fragen des Ausschusses.

**B. Positive Aspekte**

3 Der Ausschuss begrüsst es, dass der Vertragsstaat 2003 die freiwillige Erklärung nach Artikel 14 des Übereinkommens abgegeben hat.

4 Der Ausschuss begrüsst die Einrichtung des Fonds *Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte* sowie der Fachstelle für Rassismusbekämpfung.

5 Der Ausschuss stellt anerkennend fest, dass 2007 eine obligatorische Prüfung auf nationaler Ebene für künftige Polizeibeamte eingeführt wurde, die auch ein Modul Berufsethik und Menschenrechte umfasst.

6 Der Ausschuss vermerkt die Festigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts bezüglich Art. 261 *bis* des Strafgesetzbuches, die es erlaubt, rassistische Äusserungen und rassistisches Verhalten strafrechtlich wirksamer zu ahnden.

### C. Bedenken und Empfehlungen

7 Der Ausschuss stellt mit Bedauern fest, dass der Vertragsstaat bei der Bekämpfung rassistischer und fremdenfeindlicher Haltungen gegenüber gewissen Minderheiten, insbesondere Schwarzen, Muslimen, Fahrenden, Immigranten und Asylsuchenden, keine substanziellen Fortschritte erzielt hat. Er ist besonders besorgt über die infolge der negativen Wahrnehmung von ausländischen Personen und Angehörigen gewisser Minderheiten aufgetretene Feindseligkeit, die in Volksinitiativen zum Ausdruck kam, die den Grundsatz des Diskriminierungsverbots in Frage stellen. Der Ausschuss bedauert, dass das Rassendiskriminierungsverbot im Laufe der Berichtsperiode wiederholt gegen Angriffe aus politischen Kreisen, einschliesslich Forderungen nach dessen Abschaffung oder Einschränkung, verteidigt werden musste. (Art.7)

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, noch stärkere Anstrengungen zu unternehmen, um mittels Informations- und Aufklärungskampagnen Vorurteile gegenüber ethnischen Minderheiten zu bekämpfen und den Dialog zwischen ethnischen Gruppen und die Toleranz in der Gesellschaft zu fördern, vor allem auf der Ebene der Kantone und Gemeinden. Der Vertragsstaat sollte die Umsetzung der vom Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz im Anschluss an seinen Besuch 2006 in der Schweiz abgegebenen Empfehlungen sowie entsprechender Empfehlungen der Arbeitsgruppe für die universelle periodische Überprüfung von 2008 in Erwägung ziehen.**

8 Der Ausschuss nimmt zwar zur Kenntnis, dass das föderalistische System laut Vertragsstaat kein Hindernis für die Umsetzung des Übereinkommens auf dessen gesamten Territorium darstellt und genügend Mechanismen innerhalb des schweizerischen Systems bestehen, er ist aber weiterhin besorgt darüber, dass es bei der Umsetzung des Übereinkommens Ungereimtheiten gibt und dass die Gesetze, Politik und Entscheide der Kantone und der Gemeinden im Widerspruch zu den Verpflichtungen des Vertragsstaates aus dem Übereinkommen stehen könnten.

**Der Ausschuss weist einmal mehr auf die Verantwortung der Bundesregierung der Schweiz für die Umsetzung des Übereinkommens hin. Der Vertragsstaat wird ersucht, eine pro-aktive Rolle zu spielen, indem er im Hinblick auf die vollständige Umsetzung des Übereinkommens gemäss Artikel 54 (1) der Bundesverfassung durch die Behörden in Kantonen und Gemeinden eine führende Rolle übernimmt. Der Bund sollte alle existierenden Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des Übereinkommens nutzen und verstärken. Dazu gehört auch die Formulierung klarer Menschenrechtsvorgaben für die Kantone und Gemeinden.**

9 Der Ausschuss nimmt zwar zur Kenntnis, dass das Übereinkommen ein integraler Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung ist und einige seiner Bestimmungen direkt vor Schweizer Gerichten geltend gemacht werden können, er ist aber weiterhin besorgt über das Fehlen einer umfassenden Zivil- und Verwaltungsgesetzgebung und Strategien zur Prävention und Bekämpfung rassistischer Diskriminierung in allen Bereichen, sowie über die Tatsache, dass nur 10 von 26 Kantonen ein Antidiskriminierungsgesetz verabschiedet haben. (Art. 2 (1) (d))

**Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, einen nationalen Plan und Vorschriften auf allen staatlichen Ebenen gegen Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und andere Formen von Intoleranz zu verabschieden. Der Vertragsstaat sollte angemessene finanzielle Ressourcen für die Umsetzung des Übereinkommens bereitstellen und sicherstellen, dass der Plan in andere Mechanismen zur Durchsetzung der Menschenrechte in der Schweiz eingebunden wird.**

10 Der Ausschuss bedauert, dass die Schweiz noch keine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution im Sinne der Pariser Grundsätze (Resolution 48/134 der Generalversammlung vom 20. Dezember 1993) geschaffen hat. Er begrüsst die gegenüber dem Menschenrechtsrat eingegangene Verpflichtung des Vertragsstaates, die Einsetzung einer solchen Menschenrechtsinstitution weiterhin zu erwägen. Der Ausschuss stellt fest, dass die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), die den Auftrag hat, Rassendiskriminierung zu verhindern und den Dialog zwischen ethnischen Gruppen zu fördern, über ungenügende Mittel verfügt.

**Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat einmal mehr, eine finanziell und personell ausreichend dotierte unabhängige Menschenrechtsinstitution im Sinne der Pariser Grundsätze (Resolution 48/134 der Generalversammlung vom 20. Dezember 1993) zu schaffen. Der Ausschuss wiederholt seine Empfehlung, wonach die Mittel der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus aufgestockt und der Dialog mit der EKR regelmässiger geführt werden sollte.**

11 Der Ausschuss nimmt zwar zur Kenntnis, dass Artikel 8 der Bundesverfassung, der ein explizites Diskriminierungsverbot enthält, sowie verschiedene innerstaatliche Rechtsvorschriften in Fällen von Rassendiskriminierung anwendbar sind, stellt aber mit Besorgnis fest, dass das innerstaatliche Recht des Vertragsstaates derzeit keine Definition von Rassendiskriminierung im Sinne der Definition in Artikel 1 des Übereinkommens enthält.

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Verabschiedung einer klaren und umfassenden Definition direkter und indirekter Rassendiskriminierung in Erwägung zu ziehen, die - im Einklang mit Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens - alle Bereiche des Rechts und des öffentlichen Lebens umfasst.**

12 Der Ausschuss begrüsst zwar die vom Kanton Waadt eingereichten Informationen über dessen Bestrebungen zur Umsetzung des Übereinkommens, vermisst jedoch Informationen über die Aktivitäten anderer Kantone zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung. (Art.2)

**Der Vertragsstaat wird ersucht, dem Ausschuss in seinem nächsten Bericht ausführliche und aktuelle Informationen über die Aktivitäten und Massnahmen der Kantone im Bereich der Rassendiskriminierung zu unterbreiten.**

13 Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass der Vertragsstaat beabsichtigt, seinen Vorbehalt zu Artikel 2 des Übereinkommens aufrechtzuerhalten. Der Ausschuss stellt zudem mit Besorgnis fest, dass das Recht auf Eheschliessung und Familiengründung für Nicht-EU-Staatsangehörige unzureichend geschützt ist. (Art.2)

**Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat zu erwägen, ob dessen Vorbehalt zu Artikel 2, Absatz 1, Buchstabe a des Übereinkommens aufgehoben werden kann, und sicherzustellen, dass Einwanderungspolitik und -gesetze weder absichtlich oder unabsichtlich zu Diskriminierungen führen.**

14 Der Ausschuss nimmt zwar die Erklärung der Delegation hinsichtlich der Erfordernisse der nationalen Sicherheit zur Kenntnis, ist aber besorgt über die Anwendung des "Racial Profiling", u.a. auch in Flughäfen. Der Ausschuss ist zudem beunruhigt über das Fehlen von Statistiken zum "Racial Profiling" auf kantonaler Ebene. (Art.2)

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die derzeit geltenden Massnahmen zur Wahrung der nationalen Sicherheit zu überprüfen und sicherzustellen, dass Personen nicht aus Gründen der Rasse oder ethnischen Zugehörigkeit zum Zielobjekt gemacht werden. Diesbezüglich lädt der Ausschuss den Vertragsstaat ein, seine Allgemeine Empfehlung Nr. 31 (2005) zur Prävention von Rassendiskriminierung in der Verwaltung und bei der Ausübung der Strafjustiz zu berücksichtigen. Ausserdem ersucht der Ausschuss den Vertragsstaat, Informationen über das "Racial Profiling" auf kantonaler Ebene zusammenzutragen.**

15 Der Ausschuss nimmt die vom Vertragsstaat genannten Gründe für die Aufrechterhaltung des Vorbehalts zu Artikel 4 des Übereinkommens betreffend das Verbot von Hassreden mit Besorgnis zur Kenntnis. Der Ausschuss erinnert daran, dass die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit bei aller Bedeutung, die ihr die Bundesverfassung einräumt, keine absolute Gültigkeit hat, und dass die Gründung und Aktivitäten von Organisationen, die Rassismus und Rassendiskriminierung fördern oder dazu aufreizen, verboten werden müssen. Diesbezüglich ist der Ausschuss besonders besorgt über die Rolle, die einige politische Organisationen und Parteien bei der Zunahme von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Schweiz spielten. (Art.4)

**Eingedenk des verbindlichen Charakters von Artikel 4 des Übereinkommens ersucht der Ausschuss den Vertragsstaat, den Rückzug seines Vorbehalts zu Artikel 4 in Erwägung zu ziehen. Zudem empfiehlt er dem Vertragsstaat, Rechtsvorschriften zu erlassen, die alle Organisationen, welche Rassismus und Rassendiskriminierung fördern oder dazu aufreizen, als gesetzeswidrig erklären und verbieten. In diesem Zusammenhang verweist der Ausschuss den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Empfehlung Nr. 15 (1993) über organisierte Gewalt aufgrund ethnischer Herkunft.**

16 Der Ausschuss ist besorgt über die Zunahme von Berichten über angeblich exzessive Gewaltanwendung durch die Polizei auf schweizerischem Hoheitsgebiet, vor allem gegen Menschen schwarzer Hautfarbe. (Art. 4 (a) und (c))

**Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, strenge Massnahmen zu ergreifen, um sämtliche Formen rassendiskriminierender Praktiken und den exzessiven Einsatz von Gewalt seitens der Polizeikräfte zu unterbinden, und zwar insbesondere durch:** a) Einsetzen eines unabhängigen Organs, das Beschwerden über Handlungen von Angehörigen der Ordnungskräfte untersucht; b) Einleiten von Disziplinar- und Strafverfahren gegen mutmassliche Täter, wobei sicherzustellen ist, dass sich die auferlegten Sanktionen nach der Schwere des Vergehens richten und der Anspruch der Opfer auf Rechtsschutz gewahrt ist; c) Fortsetzen der Anstrengungen im Bereich der Polizeiausbildung, unter anderem in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus; d) Erwägen der Rekrutierung von Angehörigen von Minderheiten für die Polizei; e) Erwägen der Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum UNO-Übereinkommen gegen Folter.

17 Der Ausschuss nimmt mit Besorgnis zur Kenntnis, dass die Ausländer- und Asylsuchendengesetzgebung des Vertragsstaates das Recht dieser Personen auf Gleichheit vor dem Gesetz im Sinne des Übereinkommens möglicherweise nicht gewährleistet. So sind zum Beispiel Asylsuchende, deren Gesuch abgewiesen wurde, gemäss dem seit 1. Januar 2008 geltenden Ausländergesetz von der Sozialhilfe ausgeschlossen, was zu Marginalisierung und Vulnerabilität führt. (Art. 5 (b))

**Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, wirksame und angemessene Massnahmen zu treffen, um die im Übereinkommen verankerten Rechte für Asylsuchende und ausländische Staatsangehörige zu gewährleisten. Der Ausschuss lädt den Vertragsstaat ein, seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften im Ausländer- und Asylbereich mit dem Übereinkommen zu harmonisieren und den Empfehlungen verschiedener mit Rassismusfragen befasster Gremien und Organisationen in diesem Bereich Rechnung zu tragen.**

18 Der Ausschuss begrüsst zwar die neue Gesetzgebung im Einbürgerungsbereich, die 2009 in Kraft treten soll, ist aber weiterhin besorgt darüber, dass die Option der Kantone und Gemeinden, in Einbürgerungsfragen strengere Auflagen zu erlassen, das Recht auf Privatleben verletzen könnte, und dass die mangelnde Definition von Integrationskriterien im Einbürgerungsverfahren dazu führen könnte, dass Gemeindeversammlungen uneinheitliche Standards und Normen verabschieden. (Art.5 (d) (iii))

**Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, Integrationsstandards für das Einbürgerungsverfahren zu verabschieden, im Einklang mit dem Übereinkommen, und alle wirksamen und angemessenen Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Einbürgerungsgesuche schweizweit nicht aus diskriminierenden Gründen abgelehnt werden.**

19 Der Ausschuss anerkennt zwar, dass der Vertragsstaat die Fahrenden/Jenischen als nationale kulturelle Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten anerkannt hat, ist jedoch nach wie vor besorgt darüber, dass Fahrende – einschliesslich Jenische, Sinti und Roma – weiterhin vielfältigen Benachteiligungen und Formen von Diskriminierung ausgesetzt sind, vor allem im Wohn- und Bildungsbereich. Er ist besorgt über das Fehlen angemessener Massnahmen zum Schutz ihrer Sprache und Kultur und die Kontinuität der gegen sie gerichteten rassistischen Stereotypen. (Art.2 und 5)

**Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat einmal mehr, verstärkte Anstrengungen zur Verbesserung der Lage der Fahrenden zu unternehmen, vor allem was deren Möglichkeiten zur Nutzung ihrer Rechte im Wohn-, Bildungs- und kulturellen Bereich betrifft. Der Vertragsstaat sollte eine national koordinierte Politik zum Schutz der Rechte der Fahrenden definieren.**

20 Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990 zu ratifizieren (Resolution 45/158, Anhang, der Generalversammlung vom 18. Dezember 1990).

21 Der Ausschuss empfiehlt, dass der Vertragsstaat die entsprechenden Teile der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban, die im September 2001 von der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz verabschiedet wurden (A/CONF.189/12, Kap. I), bei der Umsetzung des Übereinkommens in die innerstaatliche Rechtsordnung berücksichtigt, insbesondere mit Bezug auf die Artikel 2 bis 7 des Übereinkommens. Ferner ersucht der Ausschuss den Vertragsstaat, in seinem nächsten periodischen Bericht konkrete Informationen über Aktionspläne und andere Massnahmen, welche er zur Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban auf nationaler Ebene ergriffen hat, aufzunehmen.

22 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die am 15. Januar 1992 auf der 14. Tagung der Vertragsstaaten des Übereinkommens beschlossene und von der Generalversammlung in ihrer Resolution 47/111 vom 16. Dezember 1992 gebilligte Änderung von Artikel 8, Absatz 6 des Übereinkommens zu ratifizieren. Der Ausschuss verweist in diesem Zusammenhang auf die Resolution 61/148 vom 9. Dezember 2006, in welcher die Generalversammlung die Vertragsstaaten dringend auffordert, ihr innerstaatliches Verfahren zur Ratifikation der Änderung zu beschleunigen um dem Generalsekretär umgehend schriftlich ihre Zustimmung zu der Änderung zu melden.

23 Der Ausschuss empfiehlt, dass die Berichte des Vertragsstaates ab dem Zeitpunkt ihrer Vorlage der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und die Schlussbemerkungen des Ausschusses zu diesen Berichten ebenso in den Amts- und Landessprachen veröffentlicht werden.

24 Der Ausschuss empfiehlt, dass der Vertragsstaat Organisationen der Zivilgesellschaft, die im Bereich des Menschenrechtsschutzes und insbesondere der Rassismusbekämpfung tätig sind, in breit abgestützter Weise in die Vorbereitung seines nächsten periodischen Berichts einbezieht.

25 Der Ausschuss lädt den Vertragsstaat ein, sein Grundlagendokument entsprechend den auf der fünften gemeinsamen Tagung der Ausschüsse der Menschenrechts-Vertragsorgane im Juni 2006 (HRI/GEN/2/Rev.4) beschlossenen harmonisierten Leitlinien für die Berichterstattung gemäß den internationalen Menschenrechtsverträgen, insbesondere den Leitlinien für ein gemeinsames Grundlagendokument, zu aktualisieren.

26 Im Einklang mit Artikel 9, Absatz 1 des Übereinkommens sowie Artikel 65 der geänderten Verfahrensordnung fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, innerhalb eines Jahres nach Genehmigung der vorliegenden Beobachtungen die entsprechenden Informationen über die Umsetzung der in den Absätzen 9, 10, 14 und 18 genannten Empfehlungen zu übermitteln.

27 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, seinen am 14. November 2010 fälligen siebenten und achten periodischen Bericht unter Berücksichtigung der in der 71. Sitzungsperiode verabschiedeten besonderen Richtlinien für Dokumente zuhanden des Ausschusses (CERD/C/2007/1) abzufassen und darin alle in den vorliegenden Schlussbetrachtungen angesprochenen Punkte zu behandeln.