

Kritik und Empfehlung des Antirassismus-Ausschusses (CERD) zur Schweiz von 1998, 2002 und 2008 im Vergleich

Für die Ausgabe 10/2002 des Tangram habe ich einen Vergleich der Empfehlungen des CERD von 1998 und 2002 gemacht. Für die heutige Vorstellung baue ich darauf auf, mit einer Weiterführung des damaligen Vergleichs. Schon rein äusserlich fällt auf, dass die Empfehlungen von 1998 gut 2 Seiten mit 16 Absätzen, jene von 2002 3 Seiten mit 19 Absätzen, jene von 2008 aber 7 Seiten mit 27 Absätzen umfassen. Das hat allerdings auch damit zu tun, dass 2008 ein Teil der Empfehlungen mit einer Art Erwägungen eingeführt wird. Auffällig ist 2008 auch eine in der Tonalität zurückhaltende und ausgesprochen höfliche Sprache, die aber nicht auf Kosten der Substanz geht.

	1998	2002	2008
1	<p>Noch 1996 hatte der Bundesrat die Kritik der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) am Dreikreise-Modell seiner Ausländerpolitik vehement zurück gewiesen (siehe Tangram 1, September 1996). Keine zwei Jahre später machte die Schweizer Delegation beim Antirassismus-Ausschuss nicht einmal mehr den Versuch, dieses Modell zu verteidigen, sondern versuchte zu beschwichtigen, es sei auch aus Sicht der offiziellen Schweiz überholt. Dennoch wird es in den Empfehlungen deutlich kritisiert (Punkt 6) und die Schweiz aufgefordert, ihre Politik zu überprüfen sowie den Vorbehalt zur Konvention betreffend Ausländerpolitik zu überdenken (Punkt 11).</p>	<p>Die Empfehlungen (Concluding Observations) sind für uns ziemlich enttäuschend ausgefallen, insbesondere der Punkt zur Ausländerpolitik. Der Ausschuss beschränkte sich auf die Feststellung, dass das Dreikreismodell zugunsten eines zweigliedrigen Zulassungssystems aufgegeben worden sei, weshalb die Schweiz doch überlegen möge, ob der Vorbehalt zur Ausländerpolitik noch notwendig sei oder zurückgezogen werden könne (Punkt 14). Offensichtlich ist unsere Argumentation, dass sich die Diskriminierung für die Leute ausserhalb der EU verstärke, nicht angekommen.</p>	<p>Weiterhin oder noch verstärkt ist die Ausländerpolitik für uns ein zentrales Thema. Und da sind die Empfehlungen deutlich ausgefallen und sie beziehen sich erstmals gleichwertig auf Ausländer- und Asylpolitik. Explizit wird der Sozialhilfeausschluss von abgewiesenen Asylbewerbern als Verletzung von Artikel 5 b) der Konvention kritisiert. Und die Schweiz wird sowohl aufgefordert zu «wirksamen und angemessenen Massnahmen», die Rechte aus der Konvention für Asylsuchende und Ausländer zu garantieren, wie auch dazu, die Rechtsvorschriften in diesem Bereich konventionskonform auszugestalten – und dabei den Empfehlungen von mit Rassismusfragen befassten Gremien und Organisationen (also z.B. der EKR und uns) Rechnung zu tragen (Punkt 17). Besorgt ist der Ausschuss, dass das Recht auf Eheschliessung und Familiengründung für Nicht-EU-Staatsangehörige unzureichend geschützt ist. Und einmal mehr ersucht er die Schweiz, den Rückzug des Vorbehalts zu Art. 2 zu erwägen (Punkt 13) Schliesslich ermutigt der Ausschuss die Schweiz, der Wanderarbeiterkonvention beizutreten (Punkt 20)</p>
	<p><i>Das ist (nicht nur) aus unserer Sicht der Kernpunkt der Empfehlungen, die sich aber nicht darauf beschränken. Die weiteren Punkte sind zusammengefasst:</i></p>	<p><i>Bei den weiteren Punkten in den Empfehlungen findet sich insgesamt eine Verstärkung der Kritik. In der Reihenfolge der Aufzählung von 1998 sind dies:</i></p>	<p><i>Bei den weiteren Punkten folge ich der Reihenfolge des Vergleichs von 1998 mit 2002:</i></p>

	1998	2002	2008
2	Besorgnis über mangelhafte Umsetzung von Bestimmungen der Konvention zur Bekämpfung von Rassismus und über das Fehlen einer umfassenden Gesetzgebung gegen Diskriminierung und die Empfehlung nach entsprechenden gesetzgeberischen Massnahmen (Punkte 5, 8, 9, 10, 12 und 13).	Zur Umsetzung der Konvention und dem Fehlen einer umfassenden Antidiskriminierungsgesetzgebung werden das Diskriminierungsverbot in der neuen Bundesverfassung (Punkt 3), entsprechende Bestimmungen in kantonalen Verfassungen (Punkt 4) und die direkte Anwendbarkeit von Bestimmungen der Konvention durch das Bundesgericht (Punkt 5) positiv vermerkt. An die Stelle der Besorgnis über fehlende Gesetzgebung ist das Verlangen getreten, konkrete Informationen über bestehende Gesetze gegen Rassendiskriminierung im privaten Bereich, namentlich bei Beschäftigung, Wohnen, Bildung, Gesundheit und Zugang zum öffentlichen Raum zu erhalten (Punkt 16).	Positiv vermerkt wird die Festigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 261bis StGB. Kritisiert wird das Fehlen einer Definition von Rassendiskriminierung im Recht und der Schweiz empfohlen eine solche für alle Bereiche des Rechts und des öffentlichen Lebens zu erlassen (Punkt 11). Er kritisiert weiterhin das Fehlen einer umfassenden Antidiskriminierungsgesetzgebung und ersucht die Schweiz nicht nur, entsprechende Vorschriften zu erlassen, sondern auch einen nationalen Plan dazu und die Bereitstellung von angemessenen finanziellen Ressourcen (Punkt 9). Ebenso wird die Schweiz aufgefordert, den Vorbehalt zu Artikel 4 zurückzuziehen und Rechtsvorschriften für das Verbot von rassistischen Organisationen zu erlassen. In diesem Zusammenhang zeigt sich der Ausschuss besorgt über die Rolle, die einige politische Organisationen und Parteien bei der Zunahme
2a		In einem eigenen Punkt wird die Verantwortung des Bundes betont, die Kantone zur Einhaltung der Verpflichtungen aus der Konvention anzuhalten (Punkt 8).	Nochmals verstärkt wird die Aufforderung an den Bund, eine führende Rolle bei der Umsetzung der Konvention durch die Kantone und Gemeinden zu übernehmen und für diese klare Menschenrechtsvorgaben zu formulieren (Punkt 8). Zudem soll die Schweiz im nächsten Bericht Informationen über Aktivitäten und Massnahmen der Kantone zur Rassismusbekämpfung liefern (Punkt 12).
3	Besorgnis über das System ausgedehnten Polizeikontrollen bezüglich Ausländern und über Fälle schwerwiegender Polizeibrutalität im Umgang mit Personen anderer Ethnien oder nationaler Herkunft (Punkt 6) und die Empfehlung von Ausbildungsprogrammen für Angehörige der Strafverfolgungsbehörden als vorbeugende Massnahme (Punkt 10)		

	1998	2002	2008
4	Besorgnis über die zu selektive Einbürgerungspolitik und das zu langwierige Verfahren (Punkt 6).	Deutlich verschärft worden sind die Aussagen zur Einbürgerung. Der Ausschuss ist besorgt über fremdenfeindliche und rassistische Haltungen die dabei zum Ausdruck kommen. Er verlangt die Einführung eines Rekursrechtes. Auch werden konkrete Schritte zur Vermeidung von Staatenlosigkeit, insbesondere bei Kindern verlangt (Punkt 10).	Noch nicht zufrieden ist der Ausschuss in Bezug auf das Einbürgerungsrecht und empfiehlt der Schweiz Integrationsstandards für das Einbürgerungsverfahren zu erlassen und sicherzustellen, dass Einbürgerungsgesuche schweizweit nicht aus diskriminierenden Gründen abgelehnt werden können (Punkt 18).
5	Besorgnis über die Behandlung der Jenischen sowie Sinti und Roma (Punkt 7).	Die Besorgnis über die Behandlung der Fahrenden wird verknüpft mit der Hoffnung auf Verbesserung ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen (Punkt 15).	Der Ausschuss begrüsst zwar die Anerkennung der Jenischen als nationale kulturelle Minderheit im Sinne des europäischen Übereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, empfiehlt aber «einmal mehr» verstärkte Anstrengungen zur Verbesserung der Lage der Fahrenden (Punkt 19).
6	Besorgnis über fremdenfeindliche, antisemitische, rassendiskriminierende Propaganda, Vorkommnisse und Gewaltakte (Punkt 8) und der Wunsch nach Informationen über Beschwerden wegen Rassendiskriminierung, über die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden und über allfällige Entschädigung von Opfern (Punkt 13).	Als sehr besorgniserregend werden anhaltende feindliche Einstellungen gegenüber Schwarzen, Muslimen und Asylsuchenden hervorgehoben und der Schweiz Gegenmassnahmen empfohlen (Punkt 9).	Mit Bedauern stellt der Ausschuss fest, dass bei der Bekämpfung rassistischer und fremdenfeindlicher Haltungen – gegenüber «insbesondere Schwarzen, Muslimen, Fahrenden, Immigranten und Asylsuchenden» – keine substanziellen Fortschritte erzielt wurden, und empfiehlt noch stärkere Massnahmen, z.B. Umsetzung der Empfehlungen von Sonderberichterstatter Doudou Diène. Er bedauert, dass das Rassendiskriminierungsverbot «wiederholt gegen Angriffe aus politischen Kreisen» verteidigt werden musste (Punkt 7).
7	Empfehlung, die Schweiz solle einen Beitrag an den Fonds für das Programm zum Jahrzehnt der Bekämpfung von Rassismus leisten, der EKR ausreichende Mittel zur Verfügung stellen und auch in diesem Bereich tätige NGO finanziell unterstützen (Punkt 14).	Anstelle der Empfehlung für mehr Mittel für NGO's ist der Ausschuss befriedigt über die Schaffung des 15-Millionen-Fonds gegen Rassismus und die Einrichtung der Fachstelle zur Rassismusbekämpfung (Punkt 7). Die Kompetenzen und Mittel der EKR sollen verstärkt werden (Punkt 13).	Der Ausschuss begrüsst (nochmals) die Einrichtung des «Fonds Projekte gegen Rassismus» und (neu) die Schaffung der Fachstelle gegen Rassismus (Punkt 4). Er empfiehlt eine Aufstockung der Mittel für die EKR (Punkt 10).

	1998	2002	2008
8	Die Möglichkeit der Individualbeschwerde nach Art. 14 der Antirassismuskonvention zulassen (Punkt 15).	Zur Anerkennung des Individualbeschwerde-Verfahrens nach Art. 14 der Konvention nimmt der Ausschuss die laufenden Bestrebungen zur Kenntnis und hofft, dass sie zum Ziel führen (Punkt 17).	Der Ausschuss begrüsst die Anerkennung der Individualbeschwerde nach Artikel 14 der Konvention. Damit dürfte dieser Punkt erledigt sein. <i>(Anmerkung: Allerdings ist die Beschwerdemöglichkeit bisher noch nicht benutzt worden.)</i>
9	Den Bericht der Schweiz und die Empfehlungen des Ausschusses der breiten Öffentlichkeit in den verschiedenen Amtssprachen zugänglich machen (Punkt 16).	<i>Zur Bekanntmachung von Bericht und Empfehlungen findet sich keine Aussage.</i>	Ähnlich wie 1998 wird empfohlen, Berichte und Empfehlungen in den Landessprachen zu veröffentlichen (Punkt 23).
		Neu dazu gekommen sind 2002 drei Punkte:	
10		Der Ausschuss spricht sich klar gegen getrennte Klassen aus und begrüsst die klare Haltung, die der Bundesrat in dieser Frage eingenommen hat (Punkt 11).	<i>Zum Bildungswesen äussert sich der Ausschuss nicht.</i>
11		Bei den laufenden Diskussionen um eine unabhängige Menschenrechts-Institution sollte den Kriterien Rechnung getragen werden, die von der UNO-Generalversammlung in den sog. Pariser Prinzipien festgelegt sind (Punkt 13).	Der Ausschuss ersucht die Schweiz «einmal mehr», eine unabhängige Menschenrechtsinstitution gemäss Pariser Prinzipien zu schaffen.
12		Eine Standardempfehlung an alle Staaten in der Folge der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban: Die relevanten Teile von Deklaration und Aktionsplan sollten bei der Umsetzung der Konvention ins Landesrecht berücksichtigt werden und im nächsten Bericht solle über den Aktionsplan oder allfällige andere Massnahmen berichtet werden (Punkt 18).	Der Ausschuss empfiehlt, die relevanten Teile von Erklärung und Aktionsplan von Durban bei der Umsetzung der Konvention ins Landesrecht zu berücksichtigen und im nächsten Bericht über Aktionspläne und andere Massnahmen zu berichten.

	1998	2002	2008
			Neu dazu gekommen sind 2008 vier Punkte:
13			Die Schweiz soll die Änderung von Artikel 8, Abs. 6 der Konvention (Finanzierung) ratifizieren.
14			Die Schweiz soll NGOs «in breit abgestützter Weise» in die Vorbereitung ihres nächsten Berichts einbeziehen.
15			Die Schweiz soll das Grundlagendokument gemäss den harmonisierten Leitlinien der Vertragsorgane von 2006 aktualisieren.
16			Die Schweiz soll innerhalb eines Jahres – also bis Mitte August 2009 – über die Umsetzung der Empfehlungen 9 (Nationaler Plan und Vorschriften gegen Rassendiskriminierung auf allen staatlichen Ebenen), 10 (Menschenrechtsinstitution, Mittel für die EKR), 14 („Racial Profiling“) und 18 (Einbürgerungsverfahren) berichten.
	Fälligkeit des 2. Berichts: 29. Dezember 1997	Fälligkeit des 4./5. Berichts: 29. Dezember 2003	Fälligkeit des 7./8. Berichts: 14. November 2010

10. Juni 2009, Ruedi Tobler