



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

LX 5. April 93 16

0.713.251- SCE

Bern, 1. April 1993

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Bundesamt für Industrie, Gewerbe
und Arbeit
Bundesgasse 8
3003 Bern

Aemterkonsultation: Vorentwurf zum Bericht zum Postulat I der Kommission für Rechtsfragen vom 26. Mai 1992 - Ausländerpolitik der Schweiz im Lichte des internationalen Uebereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (zu 92.029)

Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns einen Vorentwurf des BIGA und des BfA zum erwähnten Bericht zur Stellungnahme unterbreitet. Wir haben folgende Bemerkungen anzubringen.

1. Zur Anwendbarkeit des Uebereinkommens auf die Zulassungspolitik: Die Botschaft des Bundesrates zum Beitritt der Schweiz zum Uebereinkommen hat in Ziff. 54 bereits ausführlich dargestellt, warum das Uebereinkommen trotz einiger Fragezeichen auf die Frage der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländer grundsätzlich anwendbar sein muss: Das Uebereinkommen gebietet in Artikel 2 Absatz 1 den Vertragsstaaten, "mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Rassendiskriminierung in jeder Form" zu verfolgen und "Handlungen und Praktiken der Rassendiskriminierung" zu unterlassen. Es ist auch heute in der Praxis des UNO-Kontrollausschusses nicht bestritten, dass die Ausländerpolitik grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Uebereinkommens fällt, obwohl es kein individuelles Recht der Ausländerinnen und Ausländer auf Zulassung gibt. Die Vertragsstaaten berichten regelmässig über diesen Bereich und anerkennen damit die diesbezügliche Geltung des Uebereinkommens (vgl. dazu Ziff. 54 der Botschaft).

Der Vorentwurf Ihres Berichtes (Ziff. 451) geht davon aus, dass die Frage der Anwendung des Uebereinkommens auf die Zulassungspolitik "nicht eindeutig beantwortet" werden könne, da der historische Wille der Autoren des Uebereinkommens diese Thematik nicht erfasst habe. Dies steht im Widerspruch zu den eben dargelegten Ausführungen der Botschaft. Der Vorentwurf scheint aus der Entstehungsgeschichte des Uebereinkommens zu schliessen, dieses sei auf die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern kaum anwendbar, da dieses Problem damals nicht zur Sprache gekommen sei und sich der Zweck des Uebereinkommens auf die Bekämpfung von Kolonialismus, Apartheid und Rassensegregation konzentriere (vgl.

Dodis



auch Ziff. 41 zu Inhalt und Zweck des Uebereinkommens). Ein solcher Schluss ist unseres Erachtens unzutreffend, da das Uebereinkommen auf offenen Formulierungen aufbaut, die aktuellen Auslegungen zugänglich sind und Rassendiskriminierung in jeder Form untersagen. Von einem qualifizierten Schweigen, das die Ausländerpolitik von der Anwendung ausschliesst, kann auch angesichts der Formulierung von Artikel 1 Absatz 3, der analog die Rassendiskriminierung im Bereich der Erteilung der Staatsbürgerschaft ausdrücklich verbietet, keine Rede sein. Obwohl historisch "von relativ untergeordneter Bedeutung" (wie Sie zu Recht schreiben), ist die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern heute ein wichtiges Diskussionsthema auf nationaler und internationaler Ebene, auch im Zusammenhang mit dem Kampf gegen Rassendiskriminierung.

Alle diese Gründe haben dazu geführt, dass die Botschaft des Bundesrates (entstanden in Zusammenarbeit von BIGA, BfA und unserer Direktion) vorschlug, einen Vorbehalt zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Uebereinkommens zu formulieren, um der Schweiz ihren Handlungsspielraum im Bereich der Zulassung zu erhalten. Dieser Vorbehalt fand die Zustimmung der Eidgenössischen Räte. Die Argumentation Ihres Vorentwurfs stellt die Notwendigkeit dieses Vorbehaltes nachträglich in Frage; der Vorentwurf erwähnt ihn denn auch nur am Rande, in seiner Schlussfolgerung (Ziff. 457). Dies entspricht der politischen Diskussion im Parlament nicht.

Wir schlagen Ihnen deshalb vor, Ziff. 451 Ihres Vorentwurfes abzuändern und die Anwendbarkeit des Uebereinkommens auf die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern im Sinne der Botschaft zu bejahen.

2. Mit einer solchen Konzeption müsste der Bericht unseres Erachtens mehr Gewicht auf die Begründung legen, dass die Unterscheidung zwischen den beiden äusseren Kreisen objektiven Kriterien folgt und keine rassendiskriminierenden Ziele hat. Ihre Feststellung in Ziff. 455 ist einsichtig, dass Ausländerinnen und Ausländer mit eingeschränkten sprachlichen Verständigungsmöglichkeiten und mit wenig allgemeiner und beruflicher Bildung auf dem Arbeitsmarkt wenig Chancen haben. Eine Zulassungspolitik, die wie andere europäische Staaten auf den individuellen Beschäftigungschancen aufbauen würde, wäre wohl aus der Sicht des Uebereinkommens auch weniger problematisch. Die Verallgemeinerung des Drei-Kreise-Modells jedoch, wonach allen Staatsangehörigen aus Staaten des dritten Kreises entsprechende sprachliche und berufliche Qualifikation und Integrationsfähigkeit wegen ihrer Staatsangehörigkeit allgemein abgesprochen werden, scheint uns einer ausführlicheren Begründung bedürftig, die das Kriterium der "Zugehörigkeit zum gleichen Kulturkreis" (vgl. Zuordnungskriterien zu den drei Kreisen, im Bericht des Bundesrates über die schweizerische Ausländerpolitik vom 15. Mai 1991, Ziff. 422) ansprechen müsste.

3. Sie schreiben ferner, dass fehlende Arbeitsmöglichkeiten für Ausländerinnen und Ausländer aus dem dritten Kreis die Anwendung von Artikel 5 des Uebereinkommens beeinträchtigen (Ziff. 455, S. 12 oben). Wir schlagen Ihnen vor, dieses Argument umzukehren, weil die Formulierung so kaum zutreffen kann: Da die schweizerische Ausländerpolitik die Eingliederung - das heisst unter anderem die Sicherung der in Artikel 5 aufgeführten Rechte auch für Ausländerinnen und Ausländer - in den Vordergrund stellt, muss die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern beschränkt sein.

4. Auch die Formulierung von Ziff. 454 scheint uns nicht geglückt. Das Entstehen multikultureller Gesellschaften und die damit verbundene Herabsetzung der Aufnahmebereitschaft der Wohnbevölkerung könnte zwar dem Vertragsstaat die Verwirklichung der Anliegen von Artikel 7 des Übereinkommens erschweren, aber die "Anwendung" von Artikel 7 steht damit nicht in Frage. Im Gegenteil wird der Vertragsstaat wegen der so oder so zunehmenden Mobilität vermehrte Anstrengungen in diesem Bereich machen, also diesen Artikel noch intensiver anwenden müssen.

5. Im übrigen wäre es sinnvoll gewesen, die im Text erwähnten Tabellen als Ergänzung zum Bericht ebenfalls der Aemterkonsultation beizulegen. Besonders die Tabelle 4, welche gemäss Text die heute fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten für Ausländerinnen und Ausländer aus dem dritten Kreis zeigt, wäre sehr interessant. Das Argument, das die Angehörigkeit zum dritten Kreis (und nicht etwa fehlende berufliche Qualifikation) die Beschäftigungschancen in der Schweiz direkt herabsetzt, ist gegenüber der Botschaft neu und verdiente eine vertiefte Darstellung.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unseren Bemerkungen Rechnung zu tragen.

Mit freundlichen Grüssen

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT



(Krafft)

LX 5. April 93 16

Kopie:

- GS EJPD
- BfA
- GS EDA
- KT/GT/VDF/VY/REI/MOH/BEB
- SCE