



Bern, 21. Januar 2014

Bericht der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR an den Ausschuss der UNO zur Beseitigung jeder Form von Rassen- diskriminierung CERD

**anlässlich der Berichterstattung der Schweiz zu ihrem Siebten,
Achten und Neunten Länderbericht gegenüber dem CERD**

am 14. und 17. Februar 2014

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR (im Folgenden: EKR) legt mit diesem Bericht eine politische, gesellschaftliche und rechtliche Lagebeurteilung vor, die ihrer Arbeit und ihrem von der Schweizer Regierung (Bundesrat) erteilten Mandat¹ entspricht.

Wir verweisen für weitere Informationen auf den detaillierten Staatenbericht der Schweiz an den Ausschuss der UNO zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung CERD² und den Bericht der Zivilgesellschaft (unter der Koordination von humanrights.ch / MERS)³ zuhanden des gleichen Gremiums.

► WO KEINE ENGLISCHEN TEXTE BESTEHEN, WERDEN AUF FRANZÖSISCHE VERSIONEN VERWIESEN.

Text: Doris Angst, Geschäftsführerin EKR

¹ Siehe hierzu das Mandat der EKR unter: <http://www.ekr.admin.ch/orgfr/f159.html>

² Vgl. den Staatenbericht der Schweiz zuhanden des CERD-Ausschusses unter: <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/human/humri/humtr/humrep/racism.html>

³ Der NGO-Report wird veröffentlicht von www.humanrights.ch

Inhalt

1	Hauptpunkte der Einschätzung der EKR für die Jahre 2009-2013	4
2	Stellungnahme der EKR zu den Entwicklungen gemäss der Empfehlungen des CERD an die Schweiz	5
Ad 7.	Information und Aufklärung gegen Rassismus als staatliche Pflicht	5
Ad 8.	Pro-aktive Haltung des Bundes zugunsten der Rassismusbekämpfung in den Kantonen und Gemeinden.....	5
Ad 9.	A) Fehlende Zivil- und Verwaltungsgesetzgebung B) Erstellung eines nationalen Aktionsplans.....	6
Ad. 10.	Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtsorganisation.....	8
Ad 11.	Verabschiedung einer umfassenden Definition direkter und indirekter Rassendiskriminierung	9
Ad 12.	Föderalismus und Rassismusbekämpfung	9
Ad 13	Rückzug des Vorbehalts zu Art. 2 Abs. 1 lit. a ICERD	10
Ad 14	Racial Profiling und Rassismus bei Strafverfolgungs- und Vollzugsbehörden	10
Ad 15	Aufhebung des Vorbehalts Art. 4 ICERD, Verbot von Parteien und Organisationen	11
Ad 16	Polizeiübergriﬀe gegenüber Menschen schwarzer Hautfarbe	11
Ad. 17	Massnahmen zum Schutze von Asylsuchenden und ausländischen Staatsangehörigen	11
Ad 18	Integrationsstandards für eine erfolgreiche Einbürgerung.....	13
Ad 19	Lage der Fahrenden/Jenischen/Roma	14
Ad 20 ff	– Keine Stellungnahme der EKR	15
3	Vom CERD in den Schlussfolgerungen 2008 nicht aufgegriffene Themen	15
3.1	Extensive Auslegung der Meinungsäusserungsfreiheit zu Ungunsten des Schutzes vor Diskriminierung	15
3.2	Keine Erweiterung des Strafrechts um einen Art. 261 ^{ter} StGB mit dem Verbot rassistischer Symbole	17
3.3	Anwendung der Rassismusstrafnorm Art. 261 ^{bis} StGB.....	17
3.4	Wirkung der schwachen Rechtslage und der Rechtsauslegung auf die Wahrnehmung von Rassismus in der Schweiz	18
3.5	Hauptsächliche Opfergruppen	18
4	Positionierung und Arbeit der EKR	20
4.1	Neue Einsetzungsverfügung der EKR durch den Schweizerischen Bundesrat	20
4.2	Status der EKR vor dem NHRI-International Coordinating Committee	21
4.3	Produkte der EKR 2008-2013.....	21
4.3.1	Bulletin TANGRAM:	21
4.3.2	Stellungnahmen	22
4.3.3	Studien und Berichte.....	22
4.3.4	Medienmitteilungen	23
5	Schlussbemerkung	24

1 Hauptpunkte der Einschätzung der EKR für die Jahre 2009-2013

1. Es fehlen nationale Aufklärungskampagnen gegen Rassismus.
2. Die Rechtslage gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung ist schwach ausgebildet, was zu einer Verunsicherung und Verharmlosung des Phänomens führt.
3. Eine Zivil- und Verwaltungsgesetzgebung gegen rassistische Diskriminierung fehlt und damit auch die Definition gemäss Art. 1 ICERD. Neu ist die Verankerung des Diskriminierungsschutzes in den Ausländer-Integrationsprogrammen der Kantone (2011).
4. Das neue Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte macht sehr gute Arbeit, erfüllt jedoch die Anforderungen an die Pariser Prinzipien nicht.
5. Das Duale Modell der Ausländerpolitik (EU/EFTA-Personenfreizügigkeit und das Ausländergesetz für Drittstaatsangehörigen) schafft zwei ungleiche Rechtssysteme, was zu Benachteiligungen von Drittstaatsangehörigen führt.
6. Racial Profiling durch Polizeibehörden findet statt, auch wenn sich die Bemühungen um Menschenrechtsbildung der Sicherheits- und Strafvollzugsbehörden intensiviert haben.
7. Die stetigen Verschärfungen des Asylgesetzes führen zu ungerechtfertigten Einschränkungen und zu rassistischer Diskriminierung Asylsuchender aufgrund ihres Rechtsstatus.
8. Die Lage der Fahrenden/Jenischen/Roma ist weiterhin von Benachteiligungen und Stereotypisierungen gekennzeichnet, wobei sich die Wahrnehmung vorübergehend anwesender Roma-Gruppen auf die Schweizer Jenischen/Roma/Sinti überträgt.
9. Die Meinungsäusserungsfreiheit wird zu Ungunsten des Diskriminierungsschutzes extensiv ausgelegt.
10. Es fand keine Erweiterung des Strafrechtsartikels „Rassendiskriminierung“ um einen neuen Artikel zum Verbot rassistischer Symbole statt.
11. Als hauptsächliche Opfergruppen von rassistischer Diskriminierung sind heute zu bezeichnen: Menschen dunkler Hautfarbe und afrikanischer Abstammung, Muslime und Musliminnen, Menschen aus Südosteuropa, dem Balkan und der Türkei, Roma/Sinti/Jenische und Asylsuchende (oft allein auf Grund ihres Status).
12. Die EKR erhielt 2013 eine neue Einsetzungsverfügung durch den Bundesrat, welche ihre Unabhängigkeit bestätigt. Ihr Wirkungsbereich und ihre Mittel sind in etwa dieselben geblieben.

2 Stellungnahme der EKR zu den Entwicklungen gemäss der Empfehlungen des CERD an die Schweiz

In den untenstehenden thematischen Punkten folgt der Bericht der EKR den Schlussbemerkungen des CERD vom 21. August 2008⁴ zum Vierten, Fünften und Sechsten Periodischen Bericht der Schweiz, Abschnitt C, Punkte 7-19.

Ad 7. Information und Aufklärung gegen Rassismus als staatliche Pflicht

Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB hat ihre Tätigkeit gegen Rassismus stetig erweitert und auch mit kantonalen Behörden Massnahmen für eine **bessere Information der Bevölkerung** eingeleitet. In verschiedenen Teilbereichen –z.B. Arbeitswelt⁵ – sind zielgruppenspezifische Kampagnen gestartet worden.⁶ In ähnlicher Weise tätig waren die beiden Eidgenössischen Kommissionen gegen Rassismus und für Migrationsfragen.

Nach Meinung der EKR **fehlen in der Schweiz nationale Kampagnen** gegen Rassismus, ähnlich jener die im Gesundheitswesen z.B. zur Aidsaufklärung, gegen Tabakmissbrauch usw. geführt werden. Für nationale Kampagnen gegen Rassismus gibt es keine staatlichen finanziellen Mittel.

Die EKR selbst plant für 2015 zum zwanzigjährigen Jubiläum der Einführung der Strafnorm gegen Rassismus, dem Beitritt zur Konvention und der Gründung der EKR eine Informations- und Sensibilisierungskampagne.

Ad 8. Pro-aktive Haltung des Bundes zugunsten der Rassismusbekämpfung in den Kantonen und Gemeinden

Mit dem 2011 eingesetzten **Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR**⁷ wurde eine neue Instanz gegründet, die der Sensibilisierung der kantonalen und gemeindlichen Behörden dient. Diese haben Einsitz im Beirat des SKMR und sind damit stärker in Menschenrechtsfragen und deren Umsetzung gemäss den internationalen Konventionen einbezogen.

⁴ Vgl. hierzu die "Concluding observations":

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/CERD.C.CHE.CO.6.pdf>

⁵ <http://www.edi.admin.ch/frb/00538/00540/index.html?lang=fr>

⁶ Siehe dazu den Massnahmenkatalog im Grundlagenbericht 2012 der Fachstelle für Rassismusbekämpfung unter: <http://www.edi.admin.ch/frb/02015/index.html?lang=fr>

⁷ <http://www.skmr.ch/en/home.html>

Mit der **Verankerung des Diskriminierungsschutzes in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP** im Jahre 2011 macht der Bund den Kantonen erstmals Vorgaben zugunsten der Rassismus- und Diskriminierungsbekämpfung. Die Umsetzung liegt in weiten Teilen bei den Kantonen und Gemeinden. Als positiv zu werten ist, dass sich Bundesrat und Kantonsregierungen darauf geeinigt haben, den Diskriminierungsschutz in der Integrationsarbeit gemeinsam zu stärken. Allerdings ist Diskriminierungsschutz nicht allein eine Angelegenheit der Ausländerintegration, sondern eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung. Diesem gesamtheitlichen Ansatz wird noch nicht genügend Beachtung geschenkt.

Ausserhalb der Integrationsverordnung sind für die Gemeinden und Kantone **rechtlich verbindlichen Vorgaben äusserst schwach**. So weist das schweizerische Recht für eine effektive und effiziente Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung grosse Lücken auf. Es fehlt ein umfassendes Antidiskriminierungsrecht.

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR formulierte in ihrer Stellungnahme «Recht gegen rassistische Diskriminierung. Analyse und Empfehlungen» von 2010⁸ die Forderung, **einen Nichtdiskriminierungsgrundsatz zwischen Privaten in der Bundesverfassung zu verankern**. Ausserdem wurde die Empfehlung abgegeben, den Gesetzgeber zu verpflichten, den Nichtdiskriminierungsgrundsatz und dessen Durchsetzung mittels gesetzlicher Bestimmungen zum Schutz vor rassistischer Diskriminierung im Besonderen und Diskriminierung im Allgemeinen zu spezifizieren (analog zur Geschlechtergleichstellung und zur Behindertengleichstellung). Da es, wie auch im oben erwähnten Postulat formuliert, heutzutage häufig zu mehrdimensionalen Diskriminierungen kommt und diese nicht getrennt betrachtet werden können, wäre die Schaffung eines allgemeinen Gesetzes gegen Diskriminierung umso nützlicher.

Ad 9. A) Fehlende Zivil- und Verwaltungsgesetzgebung B) Erstellung eines nationalen Aktionsplans

A) Fehlende Zivil- und Verwaltungsgesetzgebung

Während Art. 8 BV für die Gleichstellung von Frau und Mann (Abs. 3) sowie für die Behebung der Benachteiligung von Behinderten (Abs. 4) eine ausführende Gesetzgebung vorsieht, fehlt in Art. 8 BV eine solche gesetzliche Konkretisierung für die Bekämpfung rassistischer Diskriminierung und für weitere verpönte Diskriminierungsgründe.

Alle politischen Vorstösse zur Einführung eines allgemeinen Anti-Diskriminierungsgesetzes sind bisher gescheitert. Sowohl das Parlament wie auch die Schweizer Regierung vertreten die Ansicht, die heutigen Rechtsmittel genügen dem Diskriminierungsschutz.

⁸ Siehe dazu die Stellungnahme der EKR «Recht gegen rassistische Diskriminierung. Analyse und Empfehlungen» unter: <http://www.ekr.admin.ch/services/f115/1073.html>

- Im März 2009 wurde die Parlamentarische Initiative Rechsteiner⁹ aus dem Jahre 2007 für ein **Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz** mit 117 gegen 55 Stimmen vom Schweizerischen Parlament **abgelehnt**. Zwei weitere parlamentarische Vorstösse¹⁰ mit ähnlicher Zielsetzung traf das gleiche Los.
- Ein neues Postulat vom 14.6.2012¹¹ fordert den Bundesrat auf, einen Bericht vorzulegen, der die Potenziale des Antidiskriminierungsrechts und die Wirksamkeit verschiedener Rechtsinstrumente in diesem Bereich aufzeigt.

Nach Meinung der EKR hat aber die **fehlende Zivil- und Verwaltungsgesetzgebung gegen rassistische und weitere Diskriminierung folgende Auswirkungen:**

- a) In wichtigen Lebensbereichen sind Opfer von rassistischer Diskriminierung schlecht geschützt. Solange es ausserhalb des Strafgesetzes keinen klaren gesetzlichen Rahmen zur Rassismusbekämpfung gibt, wird rassistische Diskriminierung in der Gesellschaft verharmlost. Es gibt noch sehr wenige Leitentscheide zu rassistischer Diskriminierung.
- b) Der Zugang zum Recht für Opfer von rassistischer Diskriminierung ist erschwert. Es müssen andere und für den Diskriminierungsschutz diffusere Rechtsbehelfe herbeigezogen werden, dafür braucht es beachtliche finanzielle Mittel, z.B. für eine anwaltschaftliche Begleitung.
- c) Ganze Gruppen potentieller Opfer sind vom Rechtsweg aufgrund ihrer sozialen Lage oder ihres Rechtsstatus (z.B. Asylsuchende) faktisch ausgeschlossen.

Auch der von der EKR zusammengestellte und von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung publizierte **Rechtsratgeber**¹² zeigt auf, wie komplex und schwer zugänglich einzelne Rechtsbehelfe sind, die zum Schutz gegen Rassismus herangezogen werden müssen.

Die **Bekämpfung rassistischer Diskriminierung bleibt in dieser Situation ein Politikum**, das man auch instrumentalisieren kann. Dies zeigen die Reaktionen auf ein neues Urteil des EGMR zur Anwendung der Rassismusstrafnorm durch die Schweiz im Dezember 2013. Der EGMR befand im Fall Perinçek v. Suisse (Nr. 27510/08)¹³, die Meinungsäusserungsfreiheit sei in diesem Fall höher zu gewichten als das Verbot der Leugnung eines Völkermords an den Armeniern, die das Bundesgericht verurteilt hatte. Es seien nicht die Massaker an den Armeniern geleugnet, sondern nur deren Interpretation als Völkermord in Abrede gestellt

⁹ Siehe dazu die Parlamentarische Initiative 07.422 mit dem Titel „Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz“ eingereicht von Rechsteiner Paul: http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20070422

¹⁰ Zum Einen die parlamentarische Initiative 10.523 eingereicht von Prelicz-Huber Katharina: http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20100523 und zum Anderen die Interpellation 09.3242 eingereicht von Heim Bea: http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20093242

¹¹ Siehe hierzu das Postulat 12.3543 mit dem Titel „Bericht zum Recht auf Schutz vor Diskriminierung“ eingereicht von Naef Martin: http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20123543

¹² http://www.ekr.admin.ch/pdf/SLR_Guide%252Bjuridique%252Bdiscrimination%252BBraciale6419.pdf

¹³ Vgl. hierzu das Urteil Nr. 27510/08 des EGMR: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-139276>

worden. Politisch rechtsstehende Kreise reagierten auf dieses Urteil mit erneuten Angriffen auf die bestehende Strafnorm gegen Rassismus und kündigten entsprechende Schritte an.

B) Nationaler Aktionsplan: Mit dem ersten Grundlagenbericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung und mehreren Monitoring-Projekten, die diese sowie andere Stellen (darunter auch die EKR¹⁴) durchführen, werden die Bemühungen zur Rassismusbekämpfung transparenter und die Koordination wird verstärkt. Ein **nationaler Aktionsplan fehlt** jedoch in der Schweiz nach wie vor.

Ad. 10. Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtsorganisation

Mit dem **Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR**, das von der Schweizer Regierung auf Januar 2011 eingesetzt wurde, wurde ein erster Schritt zur besseren Umsetzung der Menschenrechte auf nationaler Basis getan. Das Kompetenzzentrum wird von vier Universitäten und vier spezialisierten Institutionen gemeinschaftlich, jedoch unter zentraler Leitung, geführt. Es ist als ein Dienstleister für die Departemente und Ämter des Bundes konzipiert und verfügt über eine Jahresbetriebssumme von 1 Million sfr., die vom Bundesstaat zur Verfügung gestellt werden. Aufgabe des Zentrums ist es, den Prozess der Umsetzung der Menschenrechtsverpflichtungen auf allen föderalen Stufen zu begleiten.¹⁵ Es hat diese Aufgabe mit Studien, Tagungen, Ausbildungen auch von Behörden und einer Informationsplattform erfolgreich angepackt.

Das SKMR erfüllt aber von seiner Struktur her die Pariser Grundsätze für eine National Human Rights Institution¹⁶ im Sinne der UNO nicht. Insbesondere ist es an die Dienstleistungsvorgaben des Bundes oder an Aufträge der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft gebunden und kann keine eigenständige Monitoring-, Beratungs- und Meinungsbildungsfunktion wahrnehmen. Das Kompetenzzentrum wurde auf eine Pilotphase von fünf Jahren eingerichtet und tritt im Jahr 2014 in die Evaluation dieser Pilotphase ein.

Nach Meinung der EKR sollte das SKMR nach dieser Pilotphase **in eine Nationale Menschenrechtsinstitution im Sinne der UNO umgebaut werden**.

Zur Bestärkung und Ausstattung der **EKR** s. Kap. 4.

¹⁴ Siehe dazu die Sammlung der Rechtsfälle der EKR: <http://www.ekr.admin.ch/services/f269.html>

¹⁵ Siehe dazu das Arbeitsprogramm der SKMR unter: <http://www.skmr.ch/en/about/work-plan/work-plan.html>

¹⁶ Vgl. hierzu die « Paris Principles »:

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

Ad 11. Verabschiedung einer umfassenden Definition direkter und indirekter Rassendiskriminierung

Die Definition wird durch eine gesetzliche Grundlage gebildet, welche jedoch vorläufig in der Schweiz fehlt (s. Ad 9.). Deshalb gibt es bis heute keine angemessene Verortung der Rassendiskriminierungs-Definition von ICERD Art. 1 Abs. 1.

Bei Rechtsverstössen im Bereich rassistischer Diskriminierung sind die Rechtsfolgen oft nicht angemessen und kaum voraussehbar. Das Strafrecht weist inhaltliche Defizite auf und die bestehenden Rechtsnormen im öffentlichen Recht und im Privatrecht verfügen über grosse Schwächen in der Durchsetzung und Wirkung. Besonders unklar ist die Frage, ob und inwieweit indirekte Formen der Diskriminierung privatrechtlich zulässig sind.

Die EKR begrüsst die Bemühungen der Fachstelle für Rassismusbekämpfung, Definitionen in nächster Zeit mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Definitionen müssen aber in direktem Zusammenhang mit einer Gesetzgebung oder der Rechtsauslegung stehen, um wirksam zu werden.

Ad 12. Föderalismus und Rassismusbekämpfung

Mit der Verankerung des Diskriminierungsschutzes in den Kantonen (s. oben Ad 8.) sind die Kantone nun in der Umsetzung dieser Vorgabe gefordert.

Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte hat eine wichtige Rolle übernommen, Informationen aus den Kantonen und Gemeinden in der Umsetzung von Menschenrechtsfragen zusammenzutragen. So widmete sich eine der ersten Studien des SKMR dem Thema des Föderalismus in der Umsetzung der Menschenrechte.¹⁷ Weitere Studien des SKMR befassen sich mit dem Diskriminierungsschutz und mit der Rassendiskriminierung – diese Studie wird 2014 publiziert. Das SKMR begleitet auch den UPR-Prozess in der Schweiz, nicht zuletzt in der Absicht, Informationen zu bündeln und ein gewisses Monitoring zu schaffen, welches gleichzeitig den Umsetzungsprozess in den Kantonen befördern soll.

Es bleibt aber eine Tatsache, dass verschiedene Umsetzungsfragen, welche die Anwendung der RDK beinhalten, durch die Kantone selbst gelöst werden müssen – sei es im Gesundheits-, im Sicherheits- und Polizeiwesen - und der Bund hier nur sehr beschränkt eingreifen kann.

¹⁷ Vgl. hierzu die Publikationen der SKMR zur Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz unter: <http://www.skmr.ch/frz/portrait/sg/nouvelles/etude-du-csdh.html?zur=5>

Ad 13 Rückzug des Vorbehalts zu Art. 2 Abs. 1 lit. a ICERD

Die Schweiz hatte den Vorbehalt zum Schutze des damals angewandten Drei-Kreise-Modells der Schweizer Ausländerpolitik angebracht. Diese drei Kreise sind einem Modell der Dualen Ausländerpolitik gewichen: Inländergleichstellung von EU/EFTA-Bürger/-innen in der Schweiz und Anwendung des Ausländergesetzes auf alle anderen ausländischen Staatsbürger/-innen in der Schweiz. Dies sind zwei unterschiedliche Rechtssysteme, die zwei Kategorien von ausländischen Einwohnern mit unterschiedlichen Rechtsansprüchen schaffen. Die EKR ist der Meinung, die Schweiz sollte eine möglichst grosse **Gleichstellung aller in der Schweiz lebenden Menschen anstreben**, was es ihr ermöglichen würde, den Vorbehalt zu Art. 2 Abs. 1 lit. a ICERD zurückzuziehen.

Ad 14 Racial Profiling und Rassismus bei Strafverfolgungs- und Vollzugsbehörden

Wenn auch die Ausbildungsbemühungen in den Polizeikörpern zugenommen haben (Grundlagenbericht FRB 2012)¹⁸, so hat sich an der Schaffung unabhängiger Beschwerde- oder Ombudsstellen wenig geändert, d.h. **Klagen gegenüber Polizeibehörden sind nach wie vor schwierig** zu platzieren. Die Ombudsfrau der Stadt Zürich (eine von heute insgesamt 11 städtischen und kantonalen Ombudsstellen) analysierte in TANGRAM 26/2010¹⁹ der EKR das Racial Profiling und berichtete in ihrem Jahresbericht²⁰ 2011 ausführlich über dieses Phänomen.

Die EKR selbst bemühte sich 2010, in TANGRAM 26 „Sicherheit-Sicherheiten“ den neuesten Stand der Erkenntnisse zusammenzufassen und konnte auch leitende Polizeibeamte zu Stellungnahmen gewinnen. Die Kommission legte darin eine Liste ausführlicher Empfehlungen an die Behörden und an die Politik zur Rassismusbekämpfung im Bereich der Sicherheitspolitik vor, die allerdings weitgehend ohne Echo blieben. Wenig verändert haben sich bis zum heutigen Zeitpunkt auch die Rekrutierungspraktiken in den kantonalen Polizeikörpern – Zürich machte in dieser Hinsicht einen Schritt vorwärts. Auch hier zeigt sich das Bild der föderalistisch geprägten ungleichen Entwicklung: In einigen Kantonen ist man in der Menschenrechtsausbildung bereits einige Schritte weiter (Grundlagenbericht FRB S. 58), in einigen wenigen Kantonen ist die Verpflichtung gegenüber den Menschenrechten bereits in die neuen Polizeigesetze aufgenommen worden (Zürich), in anderen dagegen nicht.

¹⁸ <http://www.edi.admin.ch/frb/02015/index.html?lang=fr>

¹⁹ <http://www.ekr.admin.ch/services/f115/1075.html>

²⁰ Siehe hierzu die Jahresberichte der Ombudsstelle der Stadt Zürich unter: http://www.stadt-zuerich.ch/content/portal/de/index/politik_u_recht/ombudsstelle/publikationen_u_merkblaetter/jahresberichte.html

Ad 15 Aufhebung des Vorbehalts Art. 4 ICERD, Verbot von Parteien und Organisationen

Die Schweiz verfolgt seit den vierziger Jahren eine Politik, Organisationen und Parteien nicht zu verbieten. Der zu Art. 4 ICERD deponierte Vorbehalt (Verbot rassistischer Propaganda und von Organisationen, die solche betreiben) kann deshalb wohl kaum zurückgezogen werden. Im Jahr 2009 sprach jedoch das Bezirksgericht Aarau den **gesamten früheren Vorstand einer Partei schuldig**, auf der Homepage ein rassendiskriminierendes Parteiprogramm publiziert zu haben. Inhalt des Parteiprogramms war eine kollektive Schmähung der Ausländer, in welcher ihnen die Menschenrechte abgesprochen wurden.²¹

Ad 16 Polizeiübergrieffe gegenüber Menschen schwarzer Hautfarbe

Diese Frage überschneidet sich mit Punkt 14 Racial Profiling, siehe oben Ad 14.

Die Klagen über Polizeiübergrieffe gegenüber Personen schwarzer Hautfarbe und anderer Menschen mit visiblen Merkmalen haben auch im Berichtszeitraum 2008-2013 nicht abgenommen. Dies zeigt sich auch regelmässig in dem Bericht „Rassismussvorfälle in der Beratungspraxis“. Es handelt sich um als diskriminierend empfundene Behandlung, rassistische Aussagen, Herauspicken bei Kontrollen, exzessive Gewaltmassnahmen bei Kontrollen. 2008 bis 2012 sind in den Berichten die folgende Anzahl gemeldeter Fälle mit den kantonalen Polizeien als Täterschaft aufgelistet:

2008: 8 von total 156 gemeldeten Beratungsfällen zu Rassismus
2009: 16 von total 162 gemeldeten Beratungsfällen zu Rassismus
2010: 23 von total 178 gemeldeten Beratungsfällen zu Rassismus
2011: 14 von total 156 gemeldeten Beratungsfällen zu Rassismus
2012: 12 von total 196 gemeldeten Beratungsfällen zu Rassismus.²²

Ad. 17 Massnahmen zum Schutze von Asylsuchenden und ausländischen Staatsangehörigen

Die in der letzten Berichtsperiode bis 2008 erfolgten **Verschärfungen im Asylwesen** wurden stetig ausgebaut. Besorgniserregend ist die Einschränkung der Bewegungsfreiheit für Asylsuchende im Öffentlichen Raum durch einzelne Gemeinden. Einige Gemeinden stellten auch den Anspruch, Asylsuchende selbst präferentiell nach Herkunft auswählen zu können. In den letzten Jahren kamen diskriminierende Äusserungen von Politikern, insbesondere in den neuen Sozialen Medien, vor. Man muss von einer Diskriminierung auf Grund des Status

²¹ Vgl. hierzu EKR 2009-006N unter: <http://www.ekr.admin.ch/services/f524/2009-006N.html?db=N&searchindex=2009-006>

²² Monitoringberichte der Jahre 2008-2012 des Beratungsnetzes für Rassismussopfer. <http://www.network-racism.ch/de/monitoringberichte/monitoringberichte.html>

sprechen, welcher mit dem Konzept der Rassendiskriminierung aufgrund einer bestimmten ethnischen Herkunft allein nicht beizukommen ist.

Opfer von rassistischen Diskriminierungen und Ungleichbehandlungen sind gemäss der Logik des Dualen Systems der Schweizer Ausländerpolitik vor allem Drittstaatsangehörige. **Politikampagnen gegen „Ausländerkriminalität“, „unberechtigte Einbürgerungsgesuche“ sowie „Sozialmissbrauch“ zielen auf Drittstaatsangehörige.** Sie schaffen mit Bedrohungsszenarien Mehrheiten - z.B. für die „Initiative zur Ausschaffung krimineller Ausländer“ vom November 2010. Die Anwendung dieser Initiative stellt völkerrechtliche Verpflichtungen in Frage und wurde mit diskriminierenden Politikplakaten geführt. Keines dieser Abstimmungsplakate wurde in der Schweiz strafrechtlich verfolgt:

- Plakate mit Beschriftung «Aarau oder Ankara?» und «Baden oder Bagdad?»: Im Rahmen der Erneuerungswahlen für den Nationalrat hatte ein Kandidat einer Partei Plakate aufhängen lassen. Eines dieser Plakate zeigte eine verschleierte Frau mit der Aufschrift «Aarau oder Ankara?» sowie dem Zusatz «Damit wir uns auch in Zukunft wohl fühlen». Ein anderes Plakat zeigte ein Minarett mit der Aufschrift «Baden oder Bagdad?» sowie dem Zusatz «Damit wir uns in Zukunft heimisch fühlen».²³
- Affiches qui montrent des musulmans en prière devant le Palais fédéral : Mitglieder der SVP hatten ein Plakat im Vorfeld der eidgenössischen Parlamentswahlen an verschiedenen Orten im Wallis aufgehängt. Das Bild zeigte Muslime, die sich vor dem Bundeshaus zum Gebet hinknien. Zu sehen waren dadurch vor allem die Hinterteile der Betenden. Dem Bild wurde von den Urhebern des Plakats der Text beigefügt «Benutzt eure Köpfe» sowie der Slogan «wählt SVP, Schweiz immer frei».²⁴
- Karikaturen zur kantonalen Volksinitiative "Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern!": Im Zusammenhang mit einer kantonalen Volksinitiative wurden auf den Unterschriftenbogen zwei Zeichnungen abgebildet. Auf der ersten Seite ein Mann, der mit einem Drink in der linken Hand und dem Schweizerpass in der rechten Hand in einer Hängematte liegt, die aus einer Schweizerflagge besteht. Von oben her regnet es Banknoten. Der Mann wurde karikierend als Afrikaner dargestellt und rauchte eine Zigarre. Auf der zweiten Seite ist eine Zeichnung, auf der ein Mann, ebenfalls als Afrikaner dargestellt mit einem Schweizerpass in der Gesäss tasche, einen Mann, mit rotem Sennenkäppli mit Schweizerkreuz darauf, mit einer Pistole bedroht.²⁵
- Rätsel mit dem Lösungswort «NEGER»: Im Zusammenhang mit bevorstehenden Kantonsratswahlen, veröffentlichte eine Partei ein Flugblatt. Auf der einen Seite unter dem Titel be-

²³ <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/d524/2008-005N.html?db=N&searchindex=2008-005&p=1>

²⁴ <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/d524/2008-010N.html?db=N&searchindex=2008-010&p=1>

²⁵ <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/d524/2011-015N.html?db=N&searchindex=2011-015&p=1>

fand sich ein Rätsel mit acht Fragen. Eine der Fragen lautete: „Es ist auch für sie besser, auf ihrem Kontinent zu bleiben“. Die Antwort lautete „Neger“.²⁶

In den letzten Jahren wurden auch die bilateralen Verträge mit der EU und die vereinbarte **Personenfreizügigkeit von der politischen Rechten angegriffen**. Am 9. Februar 2014 stimmt die Schweiz über die Initiative „gegen Masseneinwanderung“²⁷ ab, später im Jahr wird die sogenannten Ecopop-Initiative²⁸ zur Abstimmung gelangen, welche die Zuwanderung für Zersiedelung und Zerstörung der natürlichen Ressourcen verantwortlich macht. Gegenüber dem Vertragspartner EU sind die Politikampagnen jedoch gemässiger und nicht diskriminierend verfasst: es werden nicht einzelne Menschen oder Menschengruppen in Wort und Bild pauschal negativ dargestellt. Neu sind aber gehässige Aussagen zu einzelnen Gruppen von EU-Einwanderern, z.B. gegen Deutsche, welche in Zürich die grösste Einwanderergruppe stellten, in Genf und im Tessin gegen französische und italienische Grenzgänger.

Ad 18 Integrationsstandards für eine erfolgreiche Einbürgerung

Mit der **Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes (BüG)** soll unter anderem der Integrationsbegriff an das Ausländergesetz angepasst werden. Das Gesetz ist allerdings noch in der parlamentarischen Beratung. Differenzen zwischen National- und Ständerat bestehen bezüglich Mindestaufenthaltsdauer für eine Einbürgerung, bezüglich der Integrationskriterien sowie der erleichterten Einbürgerung für Jugendliche. Neu gelten für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl bei der Erteilung der Niederlassung die üblichen ausländerrechtlichen Regeln. Dies könnte die Einbürgerung von Flüchtlingen in der Schweiz erschweren. Zudem widersprechen die neuen Regelungen der Genfer Flüchtlingskonvention.

Auch auf kantonaler Ebene stehen **Verschärfungen** bevor. So wurde im Herbst 2013 im Kanton Bern eine Initiative angenommen, welche vorsieht, dass Personen, die rechtskräftig verurteilt worden sind, sowie Sozialhilfebezüger nicht eingebürgert werden können.²⁹ Die Verweigerung der Einbürgerung wegen Sozialhilfebezugs ist bei anerkannten Flüchtlingen besonders stossend, da diese aus Gründen, die mit der Flucht und traumatischen Erlebnissen zu tun haben, unter Umständen nicht arbeiten können. Die Vereinbarkeit der Initiative mit dem Bundesrecht muss nun geprüft werden.

²⁶ <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/d524/2011-010N.html?db=N&searchindex=2011-010&p=1>

²⁷ Siehe hierzu die Website der Initiative unter: <http://www.immigration-massive.ch/>

²⁸ Siehe hierzu die Website der Initiative unter: <http://www.ecopop.ch/joomla/index.php/fr/initiative-fr>

²⁹ Siehe hierzu den Grossratsbeschluss vom 24.11.2013 betreffend der Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern»:

<http://www.sta.be.ch/sta/fr/index/gesetzgebung/gesetzgebung/ausserordentlicheveroeffentlichungen.assetref/content/dam/documents/STA/ASR/fr/legislation/2012.0183-publication-rob.pdf>

Nach wie vor kann das Einbürgerungsverfahren zu diskriminierenden Nichteinbürgerungen führen. Zwar hat eine Person das Recht auf eine Verfügung mit Begründung des Negativentscheids. Auch kann gegen die Nichteinbürgerung ein Rechtsmittel eingereicht werden. Doch immer noch **uneinheitlich ist das Beschwerdeverfahren geregelt**. Je nach Kanton hat die Beschwerdeinstanz einerseits die Zuständigkeit, eine rechtswidrige Diskriminierung festzustellen, und andererseits zugleich das Recht (und die Pflicht) zu prüfen, ob die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind. In anderen Kantonen wiederum können die Beschwerdeinstanzen einzig über die Rechtswidrigkeit urteilen, müssen dann aber das Gesuch zur erneuten Beurteilung an die zuständige (diskriminierende) Gemeinde zurückweisen.

Ad 19 Lage der Fahrenden/Jenischen/Roma

Bild in den Medien: Eine von der EKR mandatierte und von der Universität Zürich (fög) durchgeführte Studie (2013)³⁰ zeigt, dass die Medien über Fahrende/Roma/Jenische in der Schweiz wenig differenziert und pauschalisierend berichten. Die Schweizer Jenischen befürchten, dass ihnen schaden könnte, wenn sie mit diesen pauschal negativen Bildern belegt werden. Im Gegensatz dazu werden in Berichten über Roma in Osteuropa die sozialen Verhältnisse und die Diskriminierung, der sie ausgesetzt sind, reflektiert. Die über die Migration aus Südosteuropa in die Schweiz zugewanderten Roma – die Rroma Foundation spricht von einigen Zehntausenden – geben sich aus Angst, stigmatisiert zu werden, nicht als Roma zu erkennen und werden in der Schweiz über ihre nationale Herkunft definiert – die oftmals unter eigenen Stereotypisierung steht.

Fehlende Kenntnis des Minderheitenschutzes bei Behörden: Wie die EKR festgestellt hat, besteht bei vielen Behördenstellen wenig Kenntnis darüber, dass die Schweizer Fahrenden/Jenischen/Roma durch das **Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats** in ihrer Kultur, Lebensweise und Sprache geschützt sind. Die für die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zuständige Stelle des Departements für Auswärtige Angelegenheiten lud bereits mehrmals Bundes- und kantonale Stellung zu Sensibilisierungsveranstaltungen ein.

Zur **Erhaltung von Kultur und Sprache** gemäss Rahmenübereinkommen hat das Bundesamt für Kultur neue Projekte in Gang gesetzt.

Weitgehend unbefriedigend ist die **Bildungssituation der jugendlichen Schweizer Jenischen/Sinti, die auf Fahrt gehen**. Da die Eltern sie möglichst rasch aus der Schule nehmen und auf die Fahrt nehmen möchten, haben sie keine Möglichkeit, eine Berufslehre zu absolvieren. Die Volksschulen verfügen noch kaum über Bildungsprogramme, die einer halbno-

³⁰ Vgl. dazu die Zusammenfassung zentraler Ergebnisse der Studie „Qualität der Berichterstattung über Roma in Leitmedien der Schweiz“ unter: http://www.ekr.admin.ch/pdf/EKR_20131205_2_f.pdf

madischen Lebensweise entsprechen. Dies führt dazu, dass jugendliche Jenische oft mit minimalem allgemeinem Bildungsstand aus der obligatorischen Schule entlassen werden.

Fahren und Halten: Ein einziger Kanton (Aargau) hat eine Fachstelle³¹ in der kantonalen Verwaltung zum Themenbereich „Fahrende“ eingerichtet. Insgesamt hat die Zahl der Halteplätze ab- anstatt zugenommen. Projekte, auf ehemaligen Armeegeländen grössere Transitplätze zu schaffen, wurden nur punktuell umgesetzt.

Halte- und Bettelverbote: In den Westschweizer Kantonen befasste man sich zumeist nur auf Ebene der Polizeibehörden mit zugereisten grösseren Gruppen von Roma. In mehreren Städten wurden Bettelverbote eingeführt. Das Bundesgericht kam im BGE 134 I 214 zum Schluss, dass das kantonsweite, ausnahmslose Verbot des Bettelns zwar einen Eingriff in die geschützte persönliche Freiheit darstelle. Da der Eingriff auf einer gesetzlichen Grundlage beruhe, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sei und das Verhältnismässigkeitsprinzip beachte, sei dieser Eingriff aber zulässig.

→ Unterlagen zu Punkt 19:

Tangram 30: <http://www.ekr.admin.ch/services/f115/1093.html>

Cooperation jenische Kultur: <http://www.jenischekultur.ch/>

Ad 20 ff – Keine Stellungnahme der EKR

3 Vom CERD in den Schlussfolgerungen 2008 nicht aufgegriffene Themen

3.1 Extensive Auslegung der Meinungsäusserungsfreiheit zu Ungunsten des Schutzes vor Diskriminierung

Die vom Bundesgericht geschützte Rechtspraxis gibt in der Güterabwägung zwischen den Grundrechten Meinungsäusserungsfreiheit und Schutz vor rassistischer Diskriminierung der **Meinungsäusserungsfreiheit den Vorrang**. Es brauche eine grosszügig ausgelegte Meinungsfreiheit im direktdemokratischen Prozess, auch wenn eine Botschaft als provokativ empfunden werden könne. In mehreren Fällen haben Zeugen und Betroffene in den letzten Jahren gestützt auf Art. 261^{bis} StGB Anzeige erstattet gegen die Veröffentlichung politischer Plakate, die als diffamierend empfunden wurden und Minderheitengruppen wie Muslime, Kosovaren, Menschen schwarzer Hautfarbe darstellten. Es kam in keinem Fall zu einer Verurteilung.

³¹ https://www.ag.ch/de/bvu/raumentwicklung/projekte_4/fahrende/fachstelle/fachstelle_1.jsp

- In einem Fall verfolgte der zuständige Staatsanwalt selbständig den Aushang eines despektierlichen Plakats, welches mit einem Bild betender Muslime – von hinten fotografiert - operierte und provokativ aufforderte, man solle lieber seinen Kopf brauchen. Das Bundesgericht befand mit Entscheidung 6B_664/2008, mit dem Plakat seien die abgebildeten Muslime weder in ihrer Menschenwürde herabgesetzt noch anders als andere Religionsangehörige behandelt worden. Zudem habe es keine Anzeige von Mitgliedern der muslimischen Gemeinschaft gegeben.
- Beim Plakat der Initianten der Initiative gegen den Bau von Minaretten, das Minarette zeigte, die unter dem bösen Blick einer Frauenfigur in schwarzem Niqab raketengleich eine Schweizer Fahne durchbohren, kam es zu neun Anzeigen. Eine Strafverfolgung wurde vom zuständigen Gericht abgelehnt. Einige Schweizer Städte wandten sich an die EKR, ob dieses Plakat auf öffentlichem Grund zu verbieten sei. Die EKR schilderte die Rechtslage, was zur Folge hatte, dass einige Städte die Aushängung des Plakats verboten, andere das Plakat als diskriminierend würdigten, es aber mit Hinweis auf die Meinungsäusserungsfreiheit dennoch den öffentlichen Aushang gestatteten.

Die Folge der heutigen Rechtsauslegung ist eine grosse Verunsicherung betroffener Minderheitengruppen, die sich in der Schweiz ungenügend geschützt fühlen. Es braucht nach Meinung der EKR eine umfassende Debatte über die Rechtsanwendung und eine vertiefte Sensibilisierung der Justizbehörden, was Diskriminierung bedeutet.

Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit durch die Nicht-Vermietung einer Lokalität: Die präventive Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit zum Schutz vor Rassismus – zum Beispiel durch das Verbot des Auftritts einer Neo-Nazi-Rockband – wurde durch einen Bundesgerichtsentscheid erschwert. Dieser besagt, dass eine solche Massnahme den konkreten Nachweis der Verletzung anderer Grundrechte bedinge. Vage Vermutungen, es könnten zum Beispiel Songs mit rassistischen oder antisemitischen Texten dargeboten werden, genügen nicht. Aus diesen Grund wurden im Februar/März 2014 geplante Auftritte des umstrittenen Komikers Dieudonné M'Bala M'Bala in Nyon nicht verboten – allerdings mit angekündigter sofortiger Prüfung einer Verletzung von Art. 261^{bis} StGB³². So ist eine Mietverweigerung für ein Lokal nur dann möglich, wenn erwiesen wird, dass der Auftritt beispielsweise das Verbot der Rassendiskriminierung (Art. 261^{bis} Strafgesetzbuch, StGB) verletzen würde (Urteil des Bundesgerichts 1C_312/2010 vom 08.12.2010).

Enthemmte Meinungsäusserungen auf dem Internet und in den Sozialen Medien: Wie die EKR festgestellt hat, zeigen sich in Blogs auf dem Internet und in den Sozialen Medien enthemmte rassistische Meinungsäusserungen. Es gab einige Fälle, wo Politiker sich rassistisch äusserten, es wurden auch Bussen in Anwendung der Strafnorm 261^{bis} StGB verfügt³³. Teilweise wurden die getätigten Äusserungen verharmlost, man sei sich der Reichweite des

³² <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/Statt-ueber-Juden-laestert-Dieudonne-in-der-Schweiz-ueber-Afrikaner/story/28361061>

³³ <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Urteil-im-RassismusFall-ist-queltig/story/26935380>

Verhaltens auf den Neuen Medien nicht bewusst gewesen³⁴. Die EKR erstellte zu diesen Vorkommnissen im Jahr 2012 ein internes Arbeitspapier. Im November 2013 befand das Zürcher Obergericht, alle Einträge auf Facebook seien als öffentlich zu werten.³⁵ Dieses Urteil wird entsprechende Auswirkungen auch auf rassistische Äusserungen in den Sozialen Medien haben. Bereits 2010 verurteilte im Kanton Zürich die zuständige Strafverfolgungsbehörde eine rassistische anti-Schwarze Bildlegende auf Facebook³⁶. Verdächtige Internet-Inhalte, zu denen auch Rassismus und Extremismus gehören, können der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität KOBİK mitgeteilt werden³⁷.

3.2 Keine Erweiterung des Strafrechts um einen Art. 261^{ter} StGB mit dem Verbot rassistischer Symbole

Nachdem rechtsextreme Gruppen in den frühen Jahren des 21. Jahrhunderts in empfindlicher Weise die Nationalfeier gestört hatten, wurde die Schaffung eines neuen Strafrechtsartikels, welche rassistische Symbole verbieten sollte, mit einer umfassenden Beteiligung der zuständigen Bundesstellen diskutiert. Der Entscheid des Bundesrats **gegen eine Erweiterung der Strafnorm durch einen Art. 261^{ter} StGB** fiel nach der Vernehmlassung. Mehrere Kantone und Polizeikörperschaften, fanden die im Gesetzesvorschlag verwendeten Begriffe „rassistische Symbole und Abwandlungen davon“ seien zu ungenau und es werde zu Vollzugsschwierigkeiten kommen.

3.3 Anwendung der Rassismusstrafnorm Art. 261^{bis} StGB

Die EKR führt eine Datenbank über die Entscheide kantonaler Instanzen und Gerichte sowie des Bundesgerichts zur Rassismusstrafnorm, die dem Bund gemeldet werden. Nach Meinung der EKR ist die Anzahl der jährlich entschiedenen Fälle angesichts des Phänomens eher gering: 2011 15 Fälle, davon 7 materielle Entscheide, wovon es zu 7 Schuldsprüchen kam; 2012 21 Fälle, davon 17 materielle Entscheide, wovon es zu 15 Schuldsprüchen kam³⁸. Im Rahmen dieses Monitoring zeigt sich eine grosse Diskrepanz zwischen der Anzahl der in den kantonalen Polizeistatistiken registrierten Anzeigen zu Rassendiskriminierung und den in der Datenbank erfassten Urteile und Entscheide.

³⁴ <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Die-haben-wild-Sachen-vom-Netz-geladen/story/23597846>

³⁵ <http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/region/Zuercher-Obergericht-Eintraege-auf-Facebook-sind-oeffentlich/story/26509452>

³⁶ S. EKR 2010-032N auf: <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/d524/2010-032N.html?db=N&searchindex=2010-032N&p=1>

³⁷ <http://www.cybercrime.admin.ch/content/kobik/de/home/meldeformular.html>

³⁸ S. <http://www.ekr.admin.ch/services/f277.html>

3.4 Wirkung der schwachen Rechtslage und der Rechtsauslegung auf die Wahrnehmung von Rassismus in der Schweiz

Die Strafnorm gegen Rassismus besteht seit nahezu 20 Jahren. Die Rechtsanwendung der strafrechtlichen Norm hat sich so eingependelt, dass vor allem rassistische Beleidigungen von Privatpersonen, gelegentlich auch von Medienschaffenden, rechtsextreme Äusserungen und Pamphlete, antisemitische Äusserungen und Schmierereien Privater geahndet werden. Abgesehen von einigen Ausnahmen bleibt der politische Diskurs weitgehend nicht tangiert. Bei gleichzeitig fehlendem Antidiskriminierungsgesetz besteht im Diskriminierungsschutz ein grosser Ermessensspielraum. Das **Verständnis, was rassistische Diskriminierung wirklich bedeutet** und wo die Grenzen des Erlaubten liegen, hat sich noch nicht gefestigt. Diese Situation in der Schweiz unterscheidet sich je länger desto deutlicher von der Entwicklung in der Europäischen Union, wo sich die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinie zusehends verfestigt und bestärkt.

3.5 Hauptsächliche Opfergruppen

Das politische und medial verbreitete Klima gegenüber Schwarzen, Muslimen und Asylsuchenden sowie generell gegenüber Ausländerinnen und Ausländern hat sich in der Zeitspanne seit dem letzten Berichtsverfahren vor dem CERD nicht verbessert. Rechtspopulistische Parteien und Teile der Medien halten an fremdenfeindlichen Typisierungen fest, die in wiederkehrenden politischen Forderungen und Abstimmungskampagnen ihren konkreten Ausdruck finden. Dies zeigte sich insbesondere bei der Abstimmung zum Verbot des Baus von Minaretten 2009³⁹ und bei der sogenannten Ausschaffungsinitiative von 2010⁴⁰ und den im Vorfeld geführten politischen Kampagnen. Beide Initiativen wurden angenommen.

Als besonders stigmatisierte Gruppen sind heute nach Meinung der EKR Menschen dunkler Hautfarbe, die Musliminnen und Muslime, Menschen aus Südosteuropa und der Türkei, Jenische/Sinti/Roma/und Asylsuchende zu nennen. Dies haben Untersuchungen der EKR und Forschungsberichte nachgewiesen.

Dunkelhäutige Menschen afrikanischer Herkunft: Dunkelhäutige Menschen afrikanischer Herkunft sehen sich Diskriminierungen ausgesetzt. Sie sind auch Opfer von Racial profiling der Polizeibehörden⁴¹ und erleben unter Umständen Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt. Über die Verwendung des Begriffs „Neger“ und über Darstellungen von dunkelhäutigen Personen, die einem kolonialen Kontext entstammen, entstanden öffentliche Debatten. Schwarze Frauen erleben oft eine Mehrfachdiskriminierung rassistischer und sexistischer Natur. Die EKR widmet die Ausgabe Frühjahr 2014 ihres Bulletins TANGRAM dem anti-Schwarzen Rassismus.

³⁹ Siehe dazu die Website der Initiative: <http://www.minarette.ch/f/index.html>

⁴⁰ Siehe dazu die Website der Initiative: <http://www.initiative-pour-le-renvoi.ch/fr/>

⁴¹ Vgl. hierzu Tangram 26 unter: <http://www.ekr.admin.ch/services/f115/1075.html>

Musliminnen und Muslime der Schweiz fühlen sich seit der Annahme der sog. „Minarett-Initiative“ im November 2009 stark verunsichert. Danach wurden weitere gegen Muslime gerichtete Initiativen und auch kantonale Weisungen erlassen:

- Kopftuchverbot:⁴² Im Kanton St. Gallen wurde ein muslimisches Mädchen mit Kopftuch vom Schulunterricht ausgeschlossen, weil ein Verbot des Kopftuchtragens gemäss Schulordnung galt.⁴³ Das Verwaltungsgericht verfügte eine vorsorgliche Massnahme, wonach das Mädchen bis zum Abschluss des Verfahrens den Schulunterricht mit Kopftuch besuchen darf, da das durch die Religionsfreiheit geschützte Interesse des Mädchen überwiege.⁴⁴ Im Entscheid vom 11. Juli 2013 (2C_794/2012)⁴⁵ legte das Bundesgericht dar, dass das Verbot des Tragens eines Kopftuches einer Grundlage im formellen Gesetz bedarf. Da diese fehlte, konnte das Bundesgericht die Grundsatzfrage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Kopftuchverbots in Schulen jedoch offen lassen
- Verhüllungsverbot: Im Kanton Tessin wurde eine Initiative für ein Verhüllungsverbot in der Kantonsverfassung angenommen, das mehrheitlich auf ein Burkaverbot ausgerichtet ist.⁴⁶ Das Bundesparlament wird über die Gewährleistung der Verfassungsänderung befinden müssen.
- Schwimmunterricht: Im neusten Entscheid zum obligatorischen Schwimmunterricht an den öffentlichen Schulen vom 11. April 2013 (2C_1079/2012)⁴⁷ stellt das Bundesgericht fest, dass es gewichtige öffentliche Interesse an der Integration von Angehörigen des muslimischen Glaubens erlaube, das Grundrecht der Glaubensfreiheit in verhältnismässiger Weise einzuschränken.
- In den Kommunen begegnen Gesuche muslimischer Gemeinschaften für Vereins- und Gemeindefokale oftmals Ablehnung. In der Gemeinde Gebenstorf AG wurde das Baugesuch der islamisch-albanischen Gemeinschaft für die Umnutzung des bestehenden Restaurants in ein Vereinslokal abgewiesen.⁴⁸ In Payerne VD lehnte der Stadtrat das Baugesuch für eine Moschee des «Centre culturel islamique de la Broye» ab.⁴⁹ Diese Beispiele zeigen, dass es nicht darum geht, Gebetsräume und Moscheen ohne Minarette zu bauen, sondern dass kultische Räume für Muslime generell abgelehnt werden.

⁴² Siehe zum Thema die Stellungnahme der EKR vom 15.06.2011:

http://www.ekr.admin.ch/pdf/110530_CFR_prise_position_foularde1a3.pdf

⁴³ <http://www.tagblatt.ch/ostschweiz/stgallen/kantonstgallen/tb-sg/St-Galler-Gericht-schuetzt-Beschwerde-gegen-Kopftuchverbot:art122380,3610621>

⁴⁴ Vgl. hierzu das Urteil des Verwaltungsgerichts St. Gallen vom 07.11.2013 unter:

<http://www.gerichte.sg.ch/home/dienstleistungen/rechtsprechung/verwaltungsgericht/entscheide-2013/b-2013-214--07-11-13-.html>

⁴⁵ Vgl. dazu die Medienmitteilung des Bundesgerichts vom 11.07.2013 zum Urteil 2C_794/2012:

http://www.bger.ch/fr/press-news-2c_794_2012-t.pdf

⁴⁶ Siehe hierzu den Artikel auf swissinfo.ch:

http://www.swissinfo.ch/fre/politique_suisse/Le_Tessin_interdit_le_voile_integral_dans_lespace_public.html?cid=36918074

⁴⁷ Vgl. hierzu den Entscheid des Bundesgerichts vom 11.04.2013:

http://www.izrs.ch/PDF/Urteile/BGE_2c1079_2012.pdf

⁴⁸ <http://www.aargauerzeitung.ch/aargau/baden/muslimische-gemeinschaft-will-gebetszentrum-gemeinde-lehnt-gesuch-ab-127501080>

⁴⁹ <http://www.kipa-apic.ch/index.php?&pw=&na=0,0,0,0,d&ki=226380>

- Der Bundesrat hat über mehrere Jahre hinweg einen Dialog mit Muslimen geführt und im Frühling 2013 einen Bericht zur Situation der Muslime veröffentlicht.⁵⁰ Darin stellte er fest, dass heute ein Drittel der hier lebenden Muslime über das Schweizer Bürgerrecht verfügt und dass der Anteil säkular lebender Musliminnen und Muslime in etwas dem Anteil diese Gruppe bei anderen Religionszugehörigkeiten entspricht. Eine Neuordnung des Verhältnisses zwischen dem Staat und der religiösen Minderheit der Muslime fehlt jedoch in dem Bericht. Die EKR ihrerseits organisierte 2010 zusammen mit der OSZE eine Konferenz für muslimische Gemeinschaften, um die Frage einer Dachorganisation der Muslimen zu diskutieren⁵¹.

Menschen aus Südosteuropa und der Türkei: Die Wahrnehmung von Menschen aus südosteuropäischen Ländern und der Türkei vermischt sich mit jener von Musliminnen und Muslimen und von Roma. Oft werden übergreifende Stereotype auf diese Menschen projiziert und sie erfahren pauschale Ablehnung aus dem einen oder anderen Grund.

- Die Studie zu „Hochqualifizierten mit Migrationshintergrund“ und deren mögliche Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt kam zu dem Ergebnis, dass Menschen aus Südosteuropa und der Türkei Benachteiligungen ausgesetzt sind. S. unten 5.3.3.
- Im März 2009 wurde ein Postulat⁵² bezüglich «Einbürgerung von Personen und Namen» Eingebracht. Der Bundesrat solle prüfen, ob und wie ausländische Namen bei Einbürgerungen auf freiwilliger Basis entweder über den Lautklang einer Amts- oder Landessprache angeglichen oder über den Bedeutungsgehalt des Namens "helvetisiert" werden könnten. Das Postulat wurde im selben Jahr abgelehnt.

Jenische/Sinti/Roma/Fahrende s. Ad 19.

Asylsuchende s. Ad 17

4 Positionierung und Arbeit der EKR

4.1 Neue Einsetzungsverfügung der EKR durch den Schweizerischen Bundesrat

Die EKR erhielt am 22. Mai 2013 eine neue Einsetzungsverfügung⁵³ der Schweizerischen Regierung. Der Status einer ausserparlamentarischen Kommission, die Anzahl der Mitglieder, das Kernmandat, die finanziellen Mittel von Fr. 200'000.- pro Jahr und die Grösse des Sekretariats von 2,9 Stellen wurden unverändert belassen.

⁵⁰ Vgl. hierzu den Bericht des Bundesrats zur Situation der Muslime vom 08.05.2013:

<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2013/2013-05-08/ber-f.pdf>

⁵¹ <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=35840>

⁵² Siehe Postulat 09.3160 mit dem Titel „Einbürgerung von Personen und Namen“ eingereicht von Fetz Anita:

http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20093160

⁵³ <http://www.ekr.admin.ch/pdf/D%25C3%25A9cision+instituant+de+la+CFRca66.pdf>

Die vorgenommenen Änderungen betreffen:

- a) die Betonung der Unabhängigkeit der EKR dadurch, dass sie dem Eidgenössischen Departement des Innern ihre Arbeiten lediglich zur Kenntnis bringt
- b) den direkten Einbezug der EKR bei verwaltungsinternen Arbeiten, welche die Rassismusbekämpfung betreffen können, über das sogenannte Ämterkonsultationsverfahren
- c) die engere Zusammenarbeit mit der verwaltungsinternen Fachstelle für Rassismusbekämpfung
- d) der Festschreibung der unabhängigen Stellungnahme der EKR vor den Gremien der UNO, des Europarats, der OSZE und weiterer supranationaler Gremien
- e) die Delegation der Beratung von Privaten, die sich als Opfer einer rassistischen Diskriminierung fühlen, an das Sekretariat der EKR.

Basierend auf dieser Einsetzungsverfügung beobachtet die EKR die mediale Berichterstattung, aktuelle Ereignisse sowie die rechtliche Praxis. Sie analysiert gesellschaftliche und politische Entwicklungen und macht ihre Analyse öffentlich. Aus der Beratung von Privatpersonen zieht sie Schlüsse auf aktuelle Problemfelder. Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse sollen in Gesprächen mit öffentlichen und privaten Ansprechpartnern wirksame Präventions- und Sensibilisierungsmassnahmen eingeleitet werden.

4.2 Status der EKR vor dem NHRI-International Coordinating Committee

Die EKR wurde 2010 vom NHRI-Coordinating Committee ICC in einem strengeren Bewertungsverfahren von einem B-Status auf einen C-Status relegiert. Dabei wurde im Plenum des ICC ausdrücklich die von der EKR geleistete Arbeit gelobt und mitgeteilt, dass sie weiterhin unabhängige Stellungnahmen an den UNO-Menschenrechtsrat und die –organe der UNO einreichen dürfe. Sie hat dies 2009-2013 mit folgenden Stellungnahmen getan:

2009	Durban World Conference against Racism: Implementation in Switzerland 2001-2009, A statement of the Federal Commission against Racism FCR ⁵⁴
2009	Position paper of the FCR to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights CESCR, in respect of the meeting of the pre-sessional working group of the CESCR on Switzerland's Second and Third State Report, November 2009
2012	Report of the Federal Commission against Racism FCR on the second Universal Periodic Review of Switzerland ⁵⁵

4.3 Produkte der EKR 2008-2013

4.3.1 Bulletin TANGRAM:

Im halbjährlich erscheinenden Bulletin TANGRAM der EKR wird jeweils in einem Dossier ein der EKR wichtiges Analyse- und Schwerpunktthema gesetzt und der neuste Forschungsstand darin dargestellt.

⁵⁴ http://www.ekr.admin.ch/pdf/Prise+de+position+CFR_Durban+Reviewec23.pdf

⁵⁵ http://www.ekr.admin.ch/pdf/120326_EKR_StellungnahmeUPR_E6802.pdf

Aufbauend aus den durch diese Analyse gewonnenen Erkenntnissen tritt die EKR mit Meinungsträgern in der Gesellschaft dazu in Kontakt.

Folgende Themen wurden 2008 bis 2013 behandelt:

- 2008 TANGRAM 21: Internet; TANGRAM 22: Multikulturelle Gesellschaft
- 2009 TANGRAM 23: Mehrfachdiskriminierung; TANGRAM 24: Strukturelle Diskriminierung
- 2010 TANGRAM 25: Muslimfeindlichkeit; TANGRAM 26: Sicherheit - Sicherheiten
- 2011 TANGRAM 27: Politischer Diskurs; TANGRAM 28: Stadt - Land
- 2012 TANGRAM 29: Berufswelt; TANGRAM 30: Jenische/Sinti/Manouches und Roma in der Schweiz
- 2013 TANGRAM 30: Die Anderen, TANGRAM 31: Extremismus

➔ *Die Publikation ist dreisprachig Deutsch/Französisch/Italienisch, gelegentlich englische Artikel. Siehe für downloads: <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00138/index.html?lang=fr>*

4.3.2 Stellungnahmen

Drei der vier Stellungnahmen und eine Ausgabe von TANGRAM widmeten sich im Berichtszeitraum muslimfeindlichen Haltungen in der Schweiz, ein Phänomen, das bis heute andauert. Die EKR wird sich mit neuen Formen der Muslimfeindlichkeit auch in Zukunft beschäftigen.

Eine weitere Erkenntnis, dass hochqualifizierte Personen mit Migrationshintergrund, speziell aus Drittländern (nicht EU/EFTA) auf dem Schweizer Arbeitsmarkt benachteiligt seien, führte zu einer Forschungsstudie über mögliche Diskriminierungen von Hochqualifizierten Personen mit Migrationshintergrund und zu einer Stellungnahme mit Empfehlungen der EKR.

- 2008 Initiative „contre la construction des minarets“, prise de position de la CFR
- 2009 Stellungnahme der EKR: Zum Aushang von Plakaten der Initiative "Gegen den Bau von Minaretten" im öffentlichen Raum
- 2011 Stellungnahme der EKR: Ein Kopftuchverbot an öffentlichen Schulen?
- 2012 Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR Kurzfassung der Studie zu möglichen Diskriminierungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt.

➔ *Siehe für Downloads der Positionspapiere der EKR in französischer Sprache: <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00143/index.html?lang=fr>*

4.3.3 Studien und Berichte

Seit 2007 führt die EKR und humanrights.ch in einem Joint Venture zusammen mit einer wachsenden Zahl von Beratungsstellen das Beratungsnetz für Rassismusedopfer. Die Fälle werden standardisiert erfasst und bilden anonymisiert die Grundlage für ein Monitoring von Rassismusedfällen, die sich in Beratungssituationen zeigen. Seit 2009 werden die Ergebnisse dieses Monitoring in einem Bericht er-

fasst. Es zeigt sich regelmässig, dass rassistische Diskriminierungen in allen Lebensbereichen vorkommen, dass Menschen dunkler Hautfarbe und Ausländer allgemeine die grösste betroffene Gruppe darstellen.

Für Download der Jahresberichte: Rassismuskvorfälle in der Beratungspraxis 2009, 2010, 2011 und 2012 <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00139/index.html?lang=fr>

Im Berichtszeitraum gab die EKR allein und zusammen mit Forschungsinstituten drei Berichte heraus:

2010 Recht gegen rassistische Diskriminierung

Mit der Stellungnahme zeigt die EKR die Mängel beim Schutz vor rassistischer Diskriminierung in der Schweizerischen Rechtsordnung auf.

2012 Ganga Jey Aratnam, Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund. Studie zu möglichen Diskriminierungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Seminar für Soziologie der Universität Basel. Basel 2012

Die von der EKR kofinanzierte Studie analysiert die Chancengleichheit von hochqualifizierten Personen mit Migrationshintergrund, die ihre Ausbildung in der Schweiz abgeschlossen haben. Sie vergleicht deren Lage auf dem Schweizer Arbeitsmarkt mit jener von Einheimischen ohne Migrationshintergrund und mit Ausländer/-innen aus der EU/EFTA oder anderen Ländern, die im Ausland ausgebildet wurden. Sie stellt dabei Ungleichbehandlungen, insbesondere gegenüber Personen aus Nicht-EU/EFTA-Ländern, fest, die auf eine Diskriminierung schliessen lassen.

2013 Patrik Ettinger, Qualité de l'information sur les Roms dans les principaux médias de Suisse L'essentiel en bref, fôg décembre 2013.

Während sich die Medienbeiträge über die Situation der Roma im Ausland auf die erlittene Diskriminierung und auf ihre Integrationsbemühungen konzentrieren, wird in der Berichterstattung über Roma in der Schweiz vor allem auffälliges oder kriminelles Verhalten thematisiert. Dies hat einen entscheidenden Einfluss auf die Wahrnehmung der Roma, Jenischen und Manouches/Sinti in unserem Land. Die pauschalisierenden Aussagen sind zudem mit negativen Stereotypen assoziiert. In rund der Hälfte der analysierten Beiträge im Zusammenhang mit Roma und Jenischen in der Schweiz trifft man auf Verallgemeinerungen, und in mehr als einem Viertel vermitteln diese negative Stereotype.

➔ Zum Download der Kurzversionen der Studien in französischer Sprache siehe: <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00139/index.html?lang=fr>

4.3.4 Medienmitteilungen

Die Medienmitteilungen der EKR spiegeln die gesellschaftliche Realität in der Schweiz aus dem Blickwinkel der EKR und zeigen ihre Produkte an.

➔ Die Medienmitteilungen der EKR können für alle Jahre ihres Bestehens eingesehen werden. In französischer Sprache unter: <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00144/index.html?lang=fr>

5 Schlussbemerkung

Die Eidgenössische Kommission hofft, mit diesem Bericht den Mitgliedern des CERD für ihre Evaluation der Situation in der Schweiz bezüglich der Umsetzung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung dienlich zu sein.

Sie steht jederzeit für Fragen oder eine Anhörung durch Mitglieder des CERD zur Verfügung.