2019/2020

Rassistische Diskriminierung in der Schweiz
Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Generalsekretariat GS-EDI
Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB

Rassistische Diskriminierung in der Schweiz
Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2019/2020

IMPRESSUM

Lektorat: Salomé Blum
Layout und Druck: Stämpfli, 3001 Bern
Herausgeberin: Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB

Eidgenössisches Departement des Innern
Generalsekretariat
3003 Bern
ara@gs-edi.admin.ch
www.frb.admin.ch

Originaltext: Deutsch

Bern, September 2021

Inhaltsverzeichnis

VORWORT **5**

DER BERICHT IN KÜRZE **6**

1 EINLEITUNG **8**

2 BEGRIFFE **10**

3 INSTITUTIONELLE ZUSTÄNDIGKEITEN **18**

4 RECHTLICHE GRUNDLAGEN **21**

5 RASSISTISCHE DISKRIMINIERUNG UND RASSISMUS IN DER SCHWEIZ: DATENLAGE **28**
5.1 Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz des Bundesamtes für Statistik (BFS) **30**
5.2 Datensynthese: Anzahl manifester Vorfälle **33**
5.2.1 Rechtlich sanktionierte Vorfälle: Schuldsprüche 34
5.2.2 Vorfälle erlebter Diskriminierung 35
5.3 Diskriminierungsmerkmale **37**
5.3.1 Diskriminierungsmerkmale in Rechtsentscheiden und Beratungsfällen 37
5.3.2 Diskriminierungsmerkmal: erlebte Diskriminierung nach Gruppenzugehörigkeit 39
5.4 Lebensbereiche, in denen Diskriminierung besonders häufig erlebt wird **40**
5.5 Art der Diskriminierung **41**
5.6 Angaben zu diskriminierten und zu diskriminierenden Personen **42**
5.6.1 Diskriminierte Personen 43
5.6.2 Diskriminierende Personen 44
5.7 Einstellungen zu Gruppen **45**
5.7.1 Einstellungen zu Ausländerinnen und Ausländern sowie zu Minderheiten 45
5.7.2 Einstellungen gegenüber spezifischen Gruppen 46
5.8 Fazit **47**

6 MASSNAHMEN GEGEN RASSISTISCHE DISKRIMINIERUNG IN DER SCHWEIZ **49**
6.1 Übergreifende Themen und Massnahmen auf nationaler Ebene **49**
6.1.1 Verankerung des Diskriminierungsschutzes in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP 49
6.1.2 Medien und Internet 56
6.1.3 Rechtsextremismus 64

6.2 Massnahmen nach Lebensbereich 71
6.2.1 Wirtschaft und Arbeit 72
6.2.2 Schule und Bildung 78
6.2.3 Wohnen 87
6.2.4 Gesundheit 92
6.2.5 Sozialbereich 100
6.2.6 Sport und Vereinsleben 107
6.2.7 Freizeit und Ausgehen 111
6.2.8 Kulturelle Teilhabe 113
6.2.9 Polizei 118
6.2.10 Armee 125
6.2.11 Einbürgerungsverfahren 127
6.2.12 Politische Partizipation 131
6.3 Spezifische Themen 136
6.3.1 Zusammenleben der Religionsgemeinschaften 137
6.3.2 Antimuslimischer Rassismus und Massnahmen dagegen 143
6.3.3 Rassismus gegenüber Schwarzen Menschen und Massnahmen dagegen 151
6.3.4 Antisemitismus und Massnahmen dagegen 157
6.3.5 Die Situation der Jenischen, Sinti und Roma 163

7 FAZIT 175

8 STELLUNGNAHME DER EIDGENÖSSISCHEN KOMMISSION GEGEN RASSISMUS 177

9 STELLUNGNAHME DER EIDGENÖSSISCHEN MIGRATIONS-KOMMISSION 182

10 BIBLIOGRAPHIE 187

11 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS 198

12 ANHANG 203

Vorwort

Die Covid-19-Pandemie und die «*Black Lives Matter*»-Bewegung haben auch bei uns Ungleichheiten und gesellschaftliche Bruchlinien sichtbar gemacht. Sie rücken Chancengerechtigkeit sowie soziale, wirtschaftliche und kulturelle Teilhabe ins Zentrum der Aufmerksamkeit und damit auch strukturelle Ursachen von Rassismus und Diskriminierung.

Somit sind wichtige Themen in der breiten öffentlichen Debatte angekommen. Rassismus und Diskriminierung können nur dann wirksam bekämpft werden, wenn sie in all ihren – häufig subtilen – Äusserungsformen auch wahrgenommen und sichtbar gemacht werden: Etwa wenn Medien über Ereignisse berichten, spezialisierte Beratungsstellen die Erfahrungen der Betroffenen sammeln oder systematische Erhebungen und Umfragen das Ausmass und die Hintergründe von Diskriminierungen festhalten.

Der Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung fasst die wichtigsten Erkenntnisse zusammen und liefert eine fundierte Grundlage, um zu verstehen, wie sich strukturelle Diskriminierungen auf das gesellschaftliche Zusammenleben auswirken.

Es ist die Aufgabe unseres Gemeinwesens, den konstruktiven Dialog zu fördern. Die Zahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, die sich gegen Rassismus und Diskriminierung engagieren, nimmt zu. Das ist erfreulich. Denn es ist unsere Pflicht, für eine demokratische und faire Schweiz einzutreten – hörbar und hartnäckig.

Alain Berset, Bundesrat,
Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern

Der Bericht in Kürze

Die Covid-19-Pandemie und die «*Black Lives Matter*»-Bewegung haben eindrücklich gesellschaftliche Bruchlinien und systematische Ungleichheiten aufgezeigt und bisher schwer greifbare und nicht immer sichtbare Strukturen der Benachteiligung sichtbar gemacht. Die vorliegende Gesamtbetrachtung von Daten, Studien und Massnahmen zu rassistischer Diskriminierung und Rassismus ermöglicht es, das Problem zu erfassen. Der fünfte Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung für die Periode 2019–2020 verschafft durch den Zusammenzug von Daten aus einer Vielzahl von Quellen einen Überblick über die Lage und Tendenzen in der Schweiz und stellt staatliche und zivilgesellschaftliche Massnahmen der Rassismusbekämpfung vor. Er dient Fachpersonen und Interessierten als Nachschlagewerk und bildet als Monitoringinstrument zur Langzeitbeobachtung von rassistischer Diskriminierung in der Schweiz eine Grundlage für sachliche Diskussionen und die Entwicklung nachhaltiger Lösungsmassnahmen.

Aufgrund der Ergebnisse der Umfrage Zusammenleben in der Schweiz (ZidS) des Bundesamtes für Statistik (BFS), statistischer Daten zu zentralen Lebensbereichen und spezifischen Bevölkerungsgruppen (Integrationsindikatoren u.a.) sowie aufgrund der Angaben aus der Beratungspraxis und zu Rechtsurteilen zeigt die Datenanalyse Trends auf und belegt, unter anderem, die Existenz struktureller Diskriminierung:

- Insgesamt bleiben die Werte der ZidS-Umfrage 2020 im Vergleich zu den Vorjahren (2018 und 2016) stabil – zu verzeichnen ist weiterhin ein leichter Anstieg an erlebter Diskriminierung. 40 Prozent aller 15- bis 24-Jährigen haben in den letzten fünf Jahren Diskriminierung erlebt. Und deutlich angestiegen ist der Anteil der 25- bis 39-Jährigen auf 39 Prozent (+4%) sowie der 40- bis 54-Jährigen auf 30 Prozent (+6%), die Diskriminierung erfahren haben.
- Knapp zwei Drittel der Bevölkerung bezeichnen Rassismus als ernstes gesellschaftliches Problem, ein Drittel hält die bisherigen Massnahmen als unzureichend und sieht die Verantwortung vor allem bei Bund, Kantonen und Gemeinden.
- Jede dritte Person fühlt sich durch als «anders» empfundene Menschen gestört. Als «störend» genannt werden insbesondere: «Fahrende», bzw. Personen, die in Wohnwagen leben, Personen, die keine Landessprache sprechen oder als «nicht-integriert» wahrgenommen werden oder Musliminnen und Muslime. Ablehnende Einstellungen konzentrieren sich besonders auf Musliminnen und Muslime. Daneben sind Schwarze Menschen und Migrantinnen und Migranten als «sichtbare Minderheiten», aber auch Jüdinnen und Juden, von Vorurteilen betroffen.

Diskriminierung kommt in allen Lebensbereichen vor:

- Diskriminierungen bei der Stellensuche und im beruflichen Alltag stehen an erster Stelle. Seit Jahren gibt es in diesem Bereich am meisten Beratungsfälle. Darauf folgen, leicht zunehmend, die Lebensbereiche Wohnen und Schule.
- Erstmals wird rassistischer Diskriminierung im Zusammenhang mit kultureller Teilhabe ein eigenes Kapitel gewidmet. Gemeint ist nicht nur das Schaffen oder Kon-

sumieren kultureller Werke, sondern auch die Teilhabe an der Definition und Verhandlung der gelebten, alltäglichen Kultur. Dass diese häufig der Mehrheitsgesellschaft vorbehalten bleibt, erschwert den Zugang und verstärkt Ausgrenzung und Diskriminierung. Die Öffnung von Strukturen und Institutionen trägt zu einer langfristig verankerten inklusiven, diversen und diskriminierungsfreien Teilhabe am kulturellen Leben aller in der Schweiz lebenden Menschen bei.

Die Entwicklungen und Massnahmen im Diskriminierungsschutz und der Rassismusbekämpfung sind vielseitig und zeigen auf, wo weiterhin Handlungsbedarf besteht:

- Die Zunahme an erlebter Diskriminierung in der ZidS-Umfrage und bei den Beratungsfällen lässt verschiedene Schlussfolgerungen zu. Dabei steht weniger eine Zunahme der Fälle zur Diskussion, als die Wirkung jahrelanger Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure. Zudem tragen die aktuellen Debatten dazu bei, dass über rassistische Diskriminierung gesprochen und damit die Sensibilität für die vielfältigen Formen von Rassismus und rassistischer Diskriminierung geschärft wird.
- Beratungs- und Sensibilisierungsarbeit stehen in gegenseitiger Wechselwirkung. Die Mittel, die im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) bei der Ressourcenzuteilung für den Diskriminierungsschutz gesprochen werden, ermöglichen häufig nur ein minimales Beratungsangebot und vereinzelte Sensibilisierungsmassnahmen. In Hinblick auf KIP 3 (2024–2027) sind Bund und Kantone gefordert, verbindliche Schritte zu definieren, um den Diskriminierungsschutz in allen Kantonen voranzutreiben und als selbstverständlichen Teil der Integrationsförderung zu etablieren.
- Während insbesondere «Fahrende», bzw. Personen, die in Wohnwagen leben, als «störend» genannt werden, weiss die Bevölkerung wenig über Jenische und Sinti, und drei Viertel sind der Meinung, dass es mehr Aufklärung zur Geschichte und Kultur der Jenischen und Sinti in der Schweiz braucht. Die Kultur dieser Gruppen wird zwar als Bereicherung für die Schweiz verstanden, eine Mehrheit hält es aber trotzdem für unnötig, deren Kultur zu fördern.
- Rassismus gegen Schwarze Menschen ist, nach dem generellen Motiv der Fremden- und Ausländerfeindlichkeit, das im Rahmen von Beratungsfällen am häufigsten genannte Diskriminierungsmotiv. Die «*Black Lives Matter*»-Bewegung regte eine weitreichende gesellschaftliche Debatte über anti-schwarzen Rassismus in der Schweiz an, sie löste aber auch Widerstand dagegen aus, rassistische Praktiken anzuerkennen und Privilegien zu hinterfragen.
- Rassistische Hassrede im Netz hat ein quantitatives Ausmass und eine qualitative Dimension erreicht, welche eine demokratische Auseinandersetzung erschweren. Es ist wichtig, sich damit auseinanderzusetzen und Gegenmassnahmen zu ergreifen. Behörden und Beratungsstellen haben das Thema explizit zu bearbeiten, und insbesondere auch nationale, kantonale und kommunale Politikerinnen und Politiker sind aufgerufen, im Internet aktiv Gegennarrative zu leisten. Die FRB hat eine Übersicht und Empfehlungen zu Massnahmen gegen rassistische Hassrede im Internet publiziert und ihre Finanzhilfen schwerpunktmässig auf Projekte ausgerichtet, die sich mit Rassismus im Netz auseinandersetzen.

1 Einleitung

Rassismus und rassistische Diskriminierung sind mehr als individuelle Akte ungerechtfertigter Ungleichbehandlung. Auch Benachteiligungen oder Ausschlüsse im alltäglichen Leben verschiedenster Bevölkerungsgruppen wirken sich negativ auf das Zusammenleben aller aus. Knapp 60 Prozent der Bevölkerung betrachten Rassismus als wichtiges gesellschaftliches Problem. Immer mehr nimmt auch die Bereitschaft zu, über die eigene Diskriminierungserfahrung zu berichten und gegen die Ungleichbehandlung vorzugehen. Trotzdem ist davon auszugehen, dass noch lange nicht alle Fälle gemeldet oder alle diskriminierenden Praxen und Strukturen erkannt werden. Betroffen sind alle Lebensbereiche, besonders häufig steht Diskriminierung im Zusammenhang mit Arbeit, Wohnen, dem öffentlichen Raum, der Verwaltung, Polizei, Schule und Bildung und dem Internet. Systematische Verzerrungen im Zugang zu bzw. Ausschluss von gesellschaftlichen Gütern und Positionen prägen das Zusammenleben mit und verdeutlichen strukturelle Diskriminierung.

Der Bericht der FRB dokumentiert rassistische Diskriminierung in der Schweiz für die Jahre 2019 und 2020. In einzelnen Fällen nimmt er Ereignisse aus dem Jahr 2021 auf, wenn diese für die beschriebene Entwicklung relevant sind. Der Bericht gibt einen aktualisierten Überblick über die bestehende Datenlage, ermöglicht mit aktuellen Umfrageergebnissen eine Gesamteinschätzung und bietet einen Überblick über die Problemlage und über Lösungsansätze in den verschiedenen Lebensbereichen.

- Im ersten Teil werden die von der FRB verwendeten Begriffe und die institutionellen Zuständigkeiten vorgestellt (Kapitel 2 und 3). Kapitel 4 geht auf die rechtlichen Grundlagen und Entwicklungen während der Berichtsperiode ein. In Kapitel 5 folgt eine Übersicht über Daten und Entwicklungstrends in der Schweiz.
- Der zweite Teil analysiert die Situation in unterschiedlichen Themen- und Lebensbereichen und gibt einen Überblick zu den Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung (Kapitel 6). Zuerst richtet sich der Blick auf übergreifende Themen und Massnahmen: die Umsetzung des Diskriminierungsschutzes in den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP), Rassismus in den Medien und im Internet sowie Rechtsextremismus. Danach wird auf die Situation in besonders sensiblen Lebensbereichen wie z. B. Schule und Bildung oder Gesundheit und auf den Zugang zu öffentlichen Leistungen eingegangen. Erstmals wird dem Lebensbereich Kultur unter dem Aspekt der kulturellen Teilhabe ein eigenes Kapitel gewidmet. Schliesslich thematisiert der Bericht Fragen in Zusammenhang mit besonders verletzlichen Bevölkerungsgruppen.
- Die Covid-19-Pandemie sowie die «*Black Lives Matter*»-Bewegung werden dort gezielt angesprochen, wo sie einen Einfluss auf Debatten und Massnahmen hatten oder zur Entstehung, Verstärkung oder dem Sichtbarmachen von Benachteiligung und (rassistischer) Diskriminierung beigetragen haben.

Aussagen zur aktuellen Situation rassistischer Diskriminierung in der Schweiz müssen auch strukturelle Diskriminierung miteinbeziehen. Dazu werden die Daten aus der

ZidS-Umfrage mit Daten aus der Beratungspraxis und statistischen Angaben zu den unterschiedlichen Lebensbereichen (BFS-Integrationsindikatoren, spezifische Forschungsergebnisse) in Zusammenhang gestellt. Erst die kombinierte Betrachtung erlaubt eine Gesamtsicht, welche als Grundlage für geeignete Lösungsansätze dienen kann.

Gleichzeitig bietet der Bericht, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, die umfassendste zur Verfügung stehende Übersicht zu Massnahmen gegen Rassismus und Diskriminierung in der Schweiz. Der Fokus liegt hierbei auf staatlichen und überregionalen Aktivitäten zum Diskriminierungsschutz. Wo angezeigt, werden auch regionale und lokale sowie zivilgesellschaftliche Massnahmen beispielhaft beschrieben.

Eine kritische Aussensicht auf die Lage in der Schweiz bieten die Stellungnahmen der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) und der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM) in den Kapiteln 8 und 9. Die Präsidentin der EKR und der Präsident der EKM beantworten 10 Fragen zur im Bericht dargestellten Lage sowie zur Arbeit von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zum Diskriminierungsschutz.

2 Begriffe

Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) ist zuständig für die Förderung und Koordination von Aktivitäten zur Prävention von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene. Zu diesem Zweck definiert die FRB, unter Beachtung nationaler und internationaler Vorgaben und Diskurse, die für ihre Arbeit notwendigen Begriffe.

Die Verständigung auf Arbeitsdefinitionen im Zusammenhang mit Rassismus und rassistischer Diskriminierung gehört bereits zur inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Thema. Im Folgenden werden nur die wichtigsten Begriffe aufgeführt. Für weitere Ausführungen verweisen wir auf die Studie zu den Begrifflichkeiten im Bereich Rassismus und zu deren Verwendung im nationalen und im internationalen Kontext, welche im Jahr 2014 im Auftrag der FRB und in Zusammenarbeit mit Expertinnen und Experten des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) erstellt wurde.[1]

Rassismus im engeren Sinn bezeichnet eine Ideologie, die Menschen aufgrund ihrer Physiognomie und/oder ihrer tatsächlichen oder zugeschriebenen ethnischen, nationalen oder religiösen Zugehörigkeit einteilt und hierarchisiert. Menschen werden nicht als Individuen behandelt, sondern als Mitglieder pseudo-natürlicher Gruppen («Rassen»). Als solche werden ihnen kollektive und unveränderbare minderwertige moralische, kulturelle oder intellektuelle Eigenschaften zugeschrieben.
Alltagssprachlich versteht man unter «Rassismus» die nicht zwingend ideologisch fundierte, oft unabsichtliche oder sogar unbewusste Hierarchisierung von Menschen und Bevölkerungsgruppen, welche gesellschaftliche Strukturen, Institutionen und Dynamiken prägt und zu Machtverhältnissen, Ausgrenzungen und Privilegien führt oder diese aufrechterhält.
Dieser Rassismus lässt sich nicht allein auf (böswilliges) Handeln Einzelner zurückführen, sondern wird historisch, sozial und kulturell vermittelt und ist in den gesellschaftlichen Strukturen verankert. Rassismus ist folglich ein gesamtgesellschaftliches Problem, welches als solches angegangen werden muss.
Rassismus manifestiert sich insbesondere

- in Vorurteilen, Stereotypen oder Aggressionen;
- in Formen institutioneller und struktureller sowie direkter oder indirekter Diskriminierung;
- in rassistisch motivierten strafbaren Handlungen (Hassverbrechen/*Hate Crime*);
- mündlichen und schriftlichen Äusserungen, die zu Gewalt, Hass oder Diskriminierung aufstacheln (Hassrede/*Hate Speech*).

1 Naguib 2014. Die Studie liegt in den Sprachen Deutsch, Französisch und Englisch vor. Die juristisch ausgerichtete Studie kann zu punktuellen Fragen konsultiert werden, vermittelt in ihrer Gesamtlektüre aber auch die weltanschaulichen, politischen, wissenschaftlichen und rechtlichen Auseinandersetzungen zu den behandelten Themen.

In der Schweiz sind aufgrund von Artikel 261bis des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) verschiedene Formen rassistischer Hetze verboten, die an die Öffentlichkeit adressiert sind (Aufruf zu Hass oder Verbreiten von rassistischen Ideologien). Ebenfalls verboten ist die direkte Diskriminierung wegen «Rasse», Ethnie oder Religion einer Person oder einer Personengruppe.
Staatliches Handeln zur Rassismusbekämpfung beschränkt sich aber nicht auf gesetzlich verbotene, strafrechtliche Handlungen, sondern erfordert einen umfassenderen Einsatz, der Prävention und Sensibilisierung, aber auch den Einsatz gegen strukturellen und institutionellen Rassismus umfasst.

58 %

erachtet Rassismus als ernstes Problem

«Rasse» ist eine soziale Konstruktion mittels derer die Zugehörigkeit bzw. Nichtzugehörigkeit von Menschen zu einer Gruppe oder Bevölkerung definiert und/oder legitimiert wird.
Mit dem aus den Naturwissenschaften entliehenen Begriff werden in sozialwissenschaftlicher Anwendung sozioökonomische, kulturelle oder religiöse Ungleichheiten als biologisch gegeben erklärt und physiognomisch, genetische, soziale, kulturelle, symbolische und intellektuelle Unterschiede begründet, um Menschen auszugrenzen und ihnen Menschenrechte und Menschenwürde abzusprechen.
Der Begriff «Rasse» ist im europäischen, insbesondere im deutschen Sprachraum aus historischen Gründen (Nationalsozialismus) verpönt. In internationalen Vertragswerken ist er aber als Diskriminierungsmerkmal etabliert, weshalb er auch in den rechtlichen Bestimmungen der meisten Länder und der Schweiz (Art. 8 der Bundesverfassung (BV, SR 101), Art. 261bis StGB) aufgeführt bleibt.
Im englischsprachigen Raum, insbesondere in den USA, wird «*Race*» als sozial konstruierte Kategorie (Rassifizierung) verstanden und nicht gemieden.
Bis heute konnten sich keine alternativen Begriffe oder Umschreibungen durchsetzen (z. B. Ethnie, Herkunft), welche alle mit dem Begriff «Rasse» eingeschlossenen Merkmale griffig umfassen und einen gleichbleibenden Schutz vor rassistischer Diskriminierung gewährleisten können.[2]

Rassifizierung bezeichnet – angelehnt an den angelsächsischen Gebrauch des Begriffs «Race» als soziale Konstruktion – den Prozess, der Menschen nach tatsächlichen oder zugeschriebenen Merkmalen kategorisiert, stereotypisiert und sie aufgrund dieser Merkmale hierarchisiert.

2 Mahon/Graf/Steffanini 2019

Der Begriff Rassifizierung wird verwendet, um Historizität und soziale Konstruktion von «Rasse» zu unterstreichen. Damit soll der Fokus weg von einer vermeintlichen Realität hin zum ausgrenzenden Akt gerichtet werden.

Intersektionaler Rassismus liegt vor, wenn verschiedene Ausgrenzungsformen in einer Weise miteinander interagieren, die eine spezifische Betroffenheit erst hervorbringt. Intersektionalität beschreibt also nicht die additive (Mehrfachdiskriminierung), sondern die verschränkende Wirkung von Diskriminierungsformen. Der Begriff Intersektionalität zeigt Diskriminierungsformen auf, die sich nicht voneinander trennen lassen und gegenseitig bedingen.
Solche komplexen, intersektionalen Diskriminierungen können mit dem in der Schweiz bestehenden sektoriell ausgestalteten Diskriminierungsschutz nur unzulänglich erfasst werden.
Der Intersektionalitätsbegriff hat seinen Ursprung in der Kritik Schwarzer Frauen an der Frauenbewegung und an der Bürgerrechtsbewegung, welche die spezifischen Erfahrungen Schwarzer Frauen oder *Women of Color* ungenügend berücksichtigten.

Mehrfachdiskriminierung liegt dann vor, wenn eine Person gleichzeitig aufgrund von mehreren verpönten Merkmalen diskriminiert wird, z. B. aufgrund von physiognomischen Merkmalen oder religiöser Zugehörigkeit **und** aufgrund des Geschlechts, der sexuellen Identität oder Orientierung, der sozioökonomischen Zugehörigkeit, einer Behinderung oder eines anderen Merkmals.

Rassistische Diskriminierung ist ein Rechtsbegriff, der jede Handlung oder Praxis bezeichnet, die Menschen aufgrund tatsächlicher oder zugeschriebener physiognomischer Merkmale, ethnischer Herkunft, kultureller Eigenschaften und/oder religiöser Zugehörigkeit ungerechtfertigt benachteiligt, demütigt, bedroht oder an Leib und Leben gefährdet. Rassistische Diskriminierung muss nicht zwingend ideologisch begründet sein.

Direkte oder unmittelbare Diskriminierung liegt dann vor, wenn eine Person aus nicht zulässigen Gründen in einer vergleichbaren Situation gegenüber einer anderen Person benachteiligt wird. Diskriminierend ist eine Ungleichbehandlung, wenn sie an Merkmale anknüpft, welche einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebbaren Bestandteil der Identität einer Person ausmachen und somit auch die Menschenwürde tangieren (eine nicht abschliessende Aufzählung liefert Art. 8 Abs. 2 BV). Liegen jedoch qualifizierte Rechtfertigungsgründe für die Differenzierung vor, so handelt es sich zwar um eine Ungleichbehandlung, nicht aber um eine Diskriminierung (erstmals im Jahr 2000 in BGE 126 II 377 E. 6a S. 392 f.).

Indirekte oder mittelbare Diskriminierung sind Politiken, Praktiken oder gesetzliche Grundlagen, welche trotz ihrer augenscheinlichen Neutralität im Ergebnis zu einer nicht zulässigen Ungleichbehandlung bestimmter Personen oder Gruppen führen (vgl. BGE 129 I 217 E. 2.1 S. 224 (2003)).

Institutionelle Diskriminierung liegt vor, wenn Abläufe oder Regelungen von Institutionen oder Organisationen gewisse Personen und Gruppen in besonders benachteiligender Weise treffen und ausgrenzen.
Institutionelle Diskriminierung liegt auch dann vor, wenn der Staat seiner Schutz- und Fürsorgepflicht nicht allen Bevölkerungsgruppen gegenüber gleichermassen nachkommt.
Institutionelle Diskriminierung liegt weiter vor, wenn eine Institution ihre Mitarbeitenden sowie ihre Adressaten und Adressatinnen ungenügend vor Diskriminierungen schützt (etwa durch Richtlinien und Sanktionen, Weiterbildungen und abgesicherte Arbeitsprozesse).

Strukturelle Diskriminierung bezeichnet eine in der Gesellschaft begründete und historisch gewachsene Ausgrenzung und Benachteiligung bestimmter Gruppen, welche als «normal» hingenommen und deshalb auch nicht unbedingt wahrgenommen oder hinterfragt wird.
Den Gegenpol dazu bildet die strukturelle Privilegierung: Führende gesellschaftliche Gruppen und Schichten sind sich ihrer Privilegien nicht bewusst und betrachten diese als «natürlich» gegeben (im US-amerikanischen Diskurs: «*White Privilege*»).
Mit strukturellem Rassismus können auch durch Tradition, Sozialisation und Erziehung geprägte Welt- und Menschenbilder bezeichnet werden, die weitgehend unbewusst Werte, Einstellungen und Handlungen prägen. Solche impliziten Wertvorstellungen *(implicit bias)* sind tiefsitzend, sie können nicht allein durch punktuelle, personenbezogene Massnahmen verändert werden, sondern erfordern eine kontinuierliche Hinterfragung von gesellschaftlichen Strukturen, damit mögliche diskriminierende Wirkungen erkannt und angegangen werden können.

Racial Profiling liegt vor, wenn eine Person ohne konkretes Verdachtsmoment allein aufgrund von physiognomischen Merkmalen, kulturellen Eigenarten (Sprache, Name) und/oder (vermuteter) ethnischer Herkunft oder religiöser Zugehörigkeit von Polizei-, Sicherheits- oder Zollbeamten kontrolliert wird.
Racial Profiling wird als unprofessionell und ineffektiv kritisiert und ist in vielen Ländern gesetzlich verboten.
Verbote und Weiterbildungen allein können implizite Wertvorstellungen (s.o.) und institutionelle Praxen nicht verändern. Wichtig ist, die polizeiliche Praxis derart anzupassen, dass Vorfälle von *Racial Profiling* unabhängigen Stellen kontrolliert und sanktioniert werden können.

Einstellung bezeichnet eine positive, negative oder stereotype Meinung, Ansicht oder inneres Verhältnis, die/das jemand zu einem Sachverhalt hat. Persönliche Einstellungen, wenn sie im privaten Kreis geäussert werden, sind von der Meinungsfreiheit geschützt und werden rechtlich nicht geahndet.
Rassistische Einstellungen führen nicht zwingend zu rassistischen Handlungen und sind nicht unbedingt ideologisch begründet. Sie können aber zu einem Klima beitragen, in dem rassistische Äusserungen und diskriminierende Handlungen eher toleriert oder gutgeheissen werden.

Fremdenfeindlichkeit (Xenophobie) bezeichnet eine auf Vorurteile und Stereotype gestützte Haltung, die alles «Fremde» negativ wertet bzw. Abzulehnendes als «fremd» verurteilt, ohne damit auf spezifische (rassifizierte) Menschengruppen ausgerichtet zu sein.
«Xenophobie» wird oft als naturgegebenes, unveränderbares Verhalten verstanden und gerechtfertigt. Stigmatisierungsprozesse sind aber immer kulturell und sozial bedingt und daher veränderbar. Der Begriff ist in internationalen Vertragswerken und Dokumenten gebräuchlich (häufig als Begriffspaar *racism and xenophobia*).
Rassismus hat viele spezifische Ausprägungen. Deren genauere Bezeichnung kann helfen, Ursachen und Erscheinungsformen präziser zu erkennen und Massnahmen gezielter auszurichten.

Rassismus gegen Schwarze Menschen (anti-schwarzer Rassismus) bezieht sich spezifisch auf das Merkmal der Hautfarbe und auf physiognomische Merkmale.
Die Merkmale der Rassifizierung Schwarzer Menschen sind sichtbar und unwandelbar – das Individuum wird auf seine Physiognomie reduziert, andere Persönlichkeitsmerkmale wie «ethnische» oder religiöse Zugehörigkeit, Herkunft, Bildung oder sozioökonomischer Status sind sekundär.
Rassismus gegenüber Schwarzen Menschen bildet den Kern der rassistischen Ideologien des 18. und 19. Jahrhunderts, die der Rechtfertigung der kolonialen Herrschaftssysteme und der Sklaverei dienten. Die durch Kolonialismus und Sklaverei geprägten Bilder sind bis heute prägend bei der Wahrnehmung Schwarzer Menschen.
Rassismus gegen Schwarze Menschen umfasst insbesondere
- rassistisch motivierte strafbare Handlungen, wie Angriffe auf die körperliche Integrität oder das Eigentum Schwarzer Personen und Institutionen (Hassverbrechen/*Hate Crime*);
- mündliche und schriftliche Äusserungen, wie das Verbreiten anti-Schwarzer, häufig kolonialgeprägter und hierarchisierender Weltbilder, die Aufstachelung zu Gewalt, Hass oder Diskriminierung (Hassrede/*Hate Speech*);

direkte, indirekte und strukturelle Diskriminierung.
Welche Begriffe als Selbstbezeichnungen verwendet werden (beispielsweise Schwarz oder *People of Color*) und wer darunterfällt (nur Afrodeszendente oder alle Menschen dunkler Hautfarbe), wird laufend diskutiert und neu definiert.
(«Schwarz» wird hier grossgeschrieben, um sichtbar zu machen, dass es sich nicht um ein Adjektiv oder um die Hautfarbe handelt, sondern um eine soziale Kategorie und Selbstbezeichnung.)
Antimuslimischer Rassismus bezeichnet eine ablehnende Haltung und Einstellung gegenüber Menschen, die sich als Musliminnen und Muslime bezeichnen oder als solche wahrgenommen werden. Antimuslimischer Rassismus kann auch Ablehnung gegenüber der Herkunft von Personen aus bestimmten (vom Islam geprägten) Ländern, gegenüber einer als patriarchalisch und frauenfeindlich wahrgenommenen Gesellschaft oder gegenüber einem konservativ oder fundamentalistisch gelebten Glauben umfassen.
Dem antimuslimischen Rassismus liegt ein ausschliessendes «Wir-Sie»-Weltbild (Ideologie) zugrunde, das auf historisch gewachsenen Zerrbildern und negativen Stereo-

typen (Feindbild Araber, Orientalismus, Kreuzzüge) beruht und die Vorstellung eines «Kriegs der Zivilisationen» beschwört.
Sie umfasst insbesondere
- rassistisch motivierte strafbare Handlungen, wie Angriffe auf die körperliche Integrität oder das Eigentum muslimischer Personen und Institutionen (Hassverbrechen/*Hate crime*);
- mündliche und schriftliche Äusserungen, wie das Verbreiten muslimfeindlicher Weltbilder oder die Aufstachelung zu Gewalt, Hass oder Diskriminierung (Hassrede/*Hate Speech*);
- direkte, indirekte und strukturelle Diskriminierung.

Der Begriff antimuslimischer Rassismus wird hier jenem der Islamfeindlichkeit oder der Islamophobie vorgezogen, denn der Fokus der staatlichen Massnahmen gegen die Diskriminierung von Musliminnen und Muslimen liegt auf dem Schutz der Menschen bzw. Gruppen von Menschen und nicht auf dem Schutz einer Religion als solcher.

Antisemitismus/Judenfeindlichkeit drückt eine ablehnende Haltung oder Einstellung gegenüber Menschen aus, die sich als Jüdinnen und Juden bezeichnen oder als solche wahrgenommen werden.
Antisemitismus wird heute als Oberbegriff und zum Teil als Synonym für alle Formen antijüdischer Haltungen und Einstellungen verwendet. Er stellt im Rahmen des Rassismus ein spezifisches Phänomen dar, weil mit ihm anhand einer religiösen Zugehörigkeit (auf welche sich die Judenfeindlichkeit/der Antijudaismus bezieht) eine Volkszugehörigkeit (auf welche sich der Antisemitismus bezieht) zugeschrieben wird.
Dem Antisemitismus liegt ein ausschliessendes «Wir-Sie»-Weltbild (Ideologie) zugrunde, das sich in Verschwörungsdiskursen äussert und von historisch gewachsenen Zerrbildern und negativen Stereotypen des «Juden» geprägt ist: «Juden» werden als (machtgieriges, rachsüchtiges, blutrünstiges, amoralisches) Kollektiv betrachtet, das konspiriert, um der Menschheit zu schaden bzw. sie zu beherrschen und welches in der Gesellschaft, in der es lebt, wesensfremd und destruktiv bleibt.
Antisemitismus manifestiert sich in feindseligen Überzeugungen, Vorurteilen oder Stereotypen, die sich – deutlich oder diffus – in der Kultur, der Gesellschaft oder in Einzelhandlungen zeigen und die darauf zielen, jüdische Personen und Institutionen zu beleidigen, herabzusetzen, auszugrenzen, zu benachteiligen oder auch als grundsätzlich «anders» zu betrachten.
Antisemitismus umfasst
- rassistisch motivierte strafbare Handlungen, wie Angriffe auf die körperliche Integrität oder das Eigentum jüdischer Personen und Institutionen (Hassverbrechen/*Hate Crime*);
- mündliche und schriftliche Äusserungen, wie das Verbreiten antisemitischer Weltbilder, die Aufstachelung zu Gewalt, Hass oder Diskriminierung (Hassrede/*Hate Speech*);
- direkte, indirekte und strukturelle Diskriminierung;
- Leugnung, Verharmlosung und Rechtfertigung des Holocaust/der Shoah (diese stehen häufig in Zusammenhang mit Verschwörungsdiskursen und unterstellen – explizit oder implizit – der jüdischen Gemeinschaft, aus dem vermeintlich erfundenen Genozid Kapital schlagen zu wollen bzw. rechtfertigen den Nationalsozialismus).

Verweise auf jüdische Personen oder Organisationen können in judenfeindlichen Äusserungen durch Begriffe verschleiert werden, die alte antijüdische Stereotype transportieren, wie «Rothschild» und «Finanzoligarchie» oder auch durch die Bezeichnungen «Zionisten» und «Israel». In diesen Fällen ist der Kontext der Aussage ausschlaggebend, um zu entscheiden, ob es sich um Antisemitismus handelt.
Der Fokus der staatlichen Massnahmen gegen Antisemitismus liegt nicht auf dem Schutz der Religion als solcher, sondern auf dem Schutz der Menschen.
(Diese Definition präzisiert und erweitert die Arbeitsdefinition von Antisemitismus der *International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)*.)

Antiziganismus ist ein in Anlehnung an Antisemitismus gebildeter, seit den 1980er-Jahren verwendeter Begriff zur Bezeichnung der von Stereotypen und Feindschaft geprägten Einstellung gegen Jenische, Sinti, Roma und andere Personen und Gruppen, die mit dem Stigma «Zigeuner» versehen werden.
Dem Antiziganismus liegt ein ausschliessendes «Wir-Sie»-Weltbild (Ideologie) zugrunde, das von historisch gewachsenen, negativen Bildern geprägt ist.
Antiziganismus umfasst insbesondere
- rassistisch motivierte strafbare Handlungen, wie Angriffe auf die körperliche Integrität, das Eigentum oder Institutionen der Jenischen, Sinti oder Roma oder als solche wahrgenommene Personengruppen (Hassverbrechen /*Hate Crime*);
- mündliche und schriftliche Äusserungen (Hassrede/*Hate Speech*);
- direkte, indirekte und strukturelle Diskriminierung;
- gesellschaftliche Ausgrenzung und die Verweigerung der Grundlagen zu eigenständiger (manchmal aber nicht immer fahrender) Lebensweise.

Antiziganismus hat sich historisch als ökonomische, gesellschaftliche oder staatliche Diskriminierung, politische Verfolgung bis hin zu Vertreibung, Internierung, Kindswegnahme, Zwangssterilisierung oder staatlich organisiertem Völkermord, z. B. unter dem nationalsozialistischen Regime, manifestiert.
Der Begriff Antiziganismus ist nicht unumstritten, denn er enthält die rassistische Fremdbezeichnung und reproduziert dadurch auch ein verzerrendes Feindbild, wenn er für die Feindschaft gegenüber Jenischen, Sinti oder Roma verwendet wird.
(Diese Definition präzisiert und erweitert die Arbeitsdefinition von Antiziganismus der IHRA.)

Rechtsextremismus als Ideologie stellt die Gleichwertigkeit aller Menschen in Frage, grenzt aus und kann mit erhöhter Gewaltakzeptanz kombiniert werden. Rechtsextreme sind von der «rassisch», ethnisch und/oder kulturell bedingten Ungleichheit der Menschen überzeugt und verlangen nach ethnischer Homogenität. Grund- und Menschenrechte werden nicht als für alle Menschen überall gleich geltende Prinzipien akzeptiert. Abgelehnt und bekämpft werden der Wertepluralismus einer liberalen Demokratie und der sogenannte Multikulturalismus der globalisierten Gesellschaft.
Diese Grundprinzipien stimmen auch für Personen und Organisationen, die sich als «Neue Rechte» oder «Identitäre» bezeichnen. Deren Vorstellung von ethnisch-kulturell «reinen» Räumen widerspricht der Allgemeingültigkeit der Menschenrechte und war und ist nicht ohne Gewalt erreichbar.

Hassverbrechen *(Hate Crime)* sind Handlungen, die durch Hass, Verachtung, Ausgrenzungsabsicht gegenüber einer Person oder Personengruppe motiviert sind. Die Diskriminierungsabsicht kann rassistisch, frauenfeindlich, homophob etc. begründet sein. Ein Hassmotiv kann in der Schweiz zu einer Verschärfung der Verurteilung aufgrund einer strafbaren Handlung führen (BGE 133 IV 308).
Der Begriff wird an internationalen Konferenzen diskutiert (z. B. in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)) und ist im US-amerikanischen Strafrecht verankert.

Hassrede *(Hate Speech)* sind Äusserungen gegenüber oder über eine Person oder Personengruppe, welche diese herabsetzen und verunglimpfen.
Zwar wird Hassrede auf nationaler und internationaler Ebene intensiv diskutiert, dennoch besteht noch keine einheitliche rechtliche Definition des vielschichtigen Begriffs. Obwohl Hassrede immer abwertend – und abhängig von der Perspektive moralisch verwerflich – ist, gilt nicht jede Hassrede als gefährlich genug, als dass sie rechtlich unzulässig wäre und einen Eingriff in die Meinungsfreiheit rechtfertigen würde.
In der Schweiz kann Hassrede dennoch von verschiedenen Strafbestimmungen (etwa Art. 173: üble Nachrede, Art. 174: Verleumdung, Art. 177: Beschimpfung, Art. 180: Drohung oder Art. 261bis StGB: Diskriminierung und Aufruf zum Hass) oder dem zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz (Art. 28 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210)) erfasst sein.
«Rassistische» Hassrede ist aufgrund von Art. 4 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD, SR 0.104) strafrechtlich in Bezug auf rassifizierte ethnische, religiöse Gruppen oder der sexuellen Orientierung verboten (Art. 261bis StGB).
Hassreden verbreiten sich zunehmend im Internet, was deren rechtliche Ahndung häufig erschwert.[3]

3 Stahel 2020

3 Institutionelle Zuständigkeiten

Zuständigkeiten auf Bundesebene

Diskriminierungsschutz und Diskriminierungsbekämpfung sind Querschnittaufgaben, die von spezifischen, mit einem klaren Mandat versehenen Stellen in der Verwaltung zielgerichtet betreut werden müssen. Zurzeit bestehende Stellen sind grösstenteils dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) zugeordnet, mit je eigenen Rechtsgrundlagen und Pflichtenheften.[4] Hinzu kommen die ausserparlamentarischen Kommissionen, die bei der kritischen Beobachtung, der Identifizierung des Handlungsbedarfs und der Abstimmung von staatlichen und nichtstaatlichen Massnahmen eine wichtige Rolle spielen.[5] Im Folgenden werden die für die Rassismusbekämpfung relevanten zwei Fachstellen und zwei Kommissionen bzw. deren Sekretariate näher beschrieben. Gemeinsam verfügen diese 2021 über zwölf Vollzeitstellen, ihre Betriebskredite belaufen sich total auf etwas über 900 000 Franken jährlich.

Fachstelle für Rassismusbekämpfung: Die 2001 geschaffene Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) fördert, koordiniert und vernetzt Massnahmen gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung und unterstützt Behörden und Institutionen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Sie beteiligt sich an der Zusammenarbeit mit den Institutionen auf internationaler Ebene (insbesondere UNO, Europarat und OSZE) und setzt sich für den Austausch mit Nichtregierungsorganisationen und Forschungsinstitutionen ein. Die FRB hat seit ihrer Gründung bis Dezember 2020 in allen Landesteilen insgesamt 1037 Projekte mit rund 17,6 Millionen Franken und 473 Schulprojekte mit rund 6 Millionen Franken unterstützt.

Fachstelle Extremismus in der Armee: Die Fachstelle Extremismus in der Armee (FS EX A) unterstützt das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) in allen Angelegenheiten in Zusammenhang mit Extremismus in der Armee. Die FS EX A klärt gemeldete Hinweise ab, berät in Fragen des Rechtes, der Führungsmassnahmen und der Prävention und bietet Fachinformationen zu extremistischen Gruppierungen und Strömungen an. Angehörige der Armee jeglichen Dienstgrades und jeglicher Funktion können sich an sie wenden, aber auch Kantons- und Gemeindebehörden, Bürgerinnen und Bürger sowie die Medien. Weiter bietet die FS EX A in zahlreichen militärischen Kaderlehrgängen Sensibilisierungssequenzen und Schulungen an. Die Fachstelle wurde 2002 gegründet und ist seit 2005 der FRB im EDI administrativ unterstellt. Sie erfüllt ihre Aufgaben aber ausschliesslich zu Gunsten der Armee und ist ihrem Auftraggeber, dem Chef Personelles der Armee, gegenüber Rechenschaft schuldig.

---

4 Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB), Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)

5 Im Bereich der Diskriminierung sind vor allem die folgenden Kommissionen von Bedeutung: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), Eidgenössische Migrationskommission (EKM), Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF), Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ)

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus: Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) ist eine 1995 eingesetzte ausserparlamentarische Kommission, welche Vorkommnisse und Aktivitäten im Bereich des Rassismus und der rassistischen Diskriminierung kritisch beobachtet. Laut Mandat des Bundesrats «(…) fördert [sie] eine bessere Verständigung zwischen Personen unterschiedlicher Rasse, Hautfarbe, nationaler und ethnischer Herkunft, Religion, bekämpft jegliche Form von direkter und indirekter Rassendiskriminierung und schenkt einer wirksamen Prävention besondere Beachtung». Die EKR nimmt dabei auch Bedürfnisse und Anliegen von Minderheiten auf und kann frei Stellung nehmen, ohne einer staatlichen oder politischen Linie verpflichtet zu sein. Die Kommission besteht aus fünfzehn Mitgliedern; sie berücksichtigt in ihrer Zusammensetzung eine ausgewogene Vertretung von Interessens- und Minderheitengruppen sowie von Angehörigen der Geschlechter, der Sprachen, Regionen und Religionen in der Schweiz. Der Kommission steht ein Sekretariat zur Seite, das organisatorisch der FRB im Generalsekretariat des EDI angegliedert ist.

Eidgenössische Migrationskommission: Die ausserparlamentarische Migrationskommission (EKM) setzt sich aus dreissig vom Bundesrat gewählten Fachleuten zusammen. Sie hat den gesetzlichen Auftrag, sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demografischen und rechtlichen Fragen zu befassen, die sich aus dem Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz ergeben. Sie berät Bundesrat und Verwaltung in Migrationsfragen, fördert den gesellschaftlichen Zusammenhalt durch die Unterstützung von Projekten und publiziert Studien und Empfehlungen. Die behandelten Themenfelder reichen vom Schutz geflüchteter Menschen und der Arbeitsmigration über politische Teilhabe bis hin zu Fragen von Diskriminierungsschutz und sozialer Kohäsion.

Zuständigkeit auf Kantons- und Gemeindeebene

Die *Kantone* haben im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Bestimmungen zur Integrationspolitik einen expliziten und einen impliziten Auftrag zum Diskriminierungsschutz. Mit der Umsetzung des Integrationsauftrags und des Diskriminierungsschutzes sind Integrationsfachstellen oder die Integrationsdelegierten betraut. Diese haben sich zur Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) zusammengeschlossen. Die KID arbeitet bei der Entwicklung der Integrationspolitik der Schweiz mit und übernimmt damit eine wichtige Aufgabe bei der Verankerung des Diskriminierungsschutzes als eine Säule der Integrationspolitik. Ihr Sekretariat wird von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) geführt.

64%

der Bevölkerung sind der Ansicht, dass die Integration der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz gut funktioniert

Auch die *Städte und Gemeinden* übernehmen eine zentrale Rolle bei der konkreten Umsetzung des Diskriminierungsschutzes. Analog zu den Kantonen haben viele Städte und Gemeinden eigene Integrationsdelegierte ernannt oder führen Integrationsfachstellen. Einige dieser Stellen sind auch Mitglieder der KID. Eine wichtige Rolle für den Diskriminierungsschutz spielen spezialisierte Beratungsstellen, die Betroffenen, Beobachtern, aber auch Institutionen beistehen. Beratungsangebote werden durch Integrationsfachstellen selbst oder durch mandatierte Fachstellen (NGOs, Ombudsstellen) wahrgenommen. Die meisten dieser Stellen sind Mitglieder des Beratungsnetzes für Rassismusopfer. Die Schweizerische Konferenz der Fachstellen für Integration (KoFI) stellt u.a. mit Weiterbildungen den Erfahrungs- und Wissensaustausch in diesem anspruchsvollen Bereich sicher. KID und KoFI arbeiten an der Schnittstelle zwischen strategischen und operativen Fragen eng zusammen.

4 Rechtliche Grundlagen

Zur nachhaltigen Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung braucht es Sensibilisierung, Prävention und ausserrechtliche Interventionen. Im konkreten Fall müssen sich Betroffene aber auf rechtlichen Schutz verlassen können. Auf Bundesebene ausschlaggebend sind der verfassungsrechtliche Schutz vor rassistischer Diskriminierung (Art. 8 BV) und deren strafrechtliche Ahndung (Art. 261bis StGB). Privatrechtlich umfassen mehrere allgemeine Bestimmungen den Schutz vor rassistischer Diskriminierung.[6] Auf kantonaler Ebene ist das Diskriminierungsverbot bzw. der Schutz vor Diskriminierung teilweise in der Verfassung oder in bereichsspezifischen Gesetzen oder Verordnungen verankert.[7]

Die schweizerische Bundesverfassung garantiert allen Menschen, die in der Schweiz leben, das Recht auf Gleichbehandlung. Sie verbietet Diskriminierungen aufgrund von sogenannt verpönten Merkmalen wie Herkunft, «Rasse», Geschlecht, Alter, Sprache, soziale Stellung, Lebensform, religiöse, weltanschauliche oder politische Überzeugung oder körperliche, geistige oder psychische Behinderung.[8] Unter rassistischer Diskriminierung ist jede Form von direkter und indirekter Ungleichbehandlung oder Benachteiligung von Menschen aufgrund ihrer Herkunft, «Rasse», Sprache oder Religion zu verstehen, die nicht sachlich begründet werden kann. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Diskriminierung absichtlich erfolgt oder nicht.

Obwohl der Begriff «Rasse» heute im deutschen Sprachraum verpönt ist, ist er in den internationalen Vertragswerken (namentlich von UNO, Europarat, OSZE) nach wie vor als Diskriminierungsmerkmal oder als soziale Kategorie von potentiell diskriminierten Personen etabliert. Unter anderem deshalb findet er im rechtlichen Kontext der meisten Länder weiterhin Verwendung. Auch in der Schweiz ist der Begriff in Verfassung und Gesetz verankert, ist jedoch breit auszulegen und umfasst physische, soziale, sprachliche, kulturelle und historische Komponenten.[9] Eine vertiefte Analyse zur Verwendung des Begriffs «Rasse» im schweizerischen Recht liess die FRB 2019 vornehmen.[10] Die Analyse zeigt auf, dass Lehre und Rechtsprechung sowohl im Völkerrecht

6 Der Online-Rechtsratgeber der Fachstelle für Rassismusbekämpfung bietet eine detailliertere Darstellung der Rechtslage auf nationaler, kantonaler und internationaler Ebene: www.rechtsratgeber-frb.admin.ch > Rechtslage

7 Beispielsweise Art. 49 Abs. 3 des Spitalversorgungsgesetzes BE, Art. 18 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz ZH, Art. 10 des Bildungsgesetzes OW, Art. 25 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über das St. Galler Bürgerrecht, Art. 10 Abs. 3 Bst. a der Verordnung über die Wohnraumförderung BS, Art. 15 Abs. 2 des Personalreglements des Zürcher Universitätsspitals, Art. 5 der Personalordnung der Universität Basel oder Art. 25 der Verordnung über das Massnahmenzentrum für junge Erwachsene Arxhof BL.

8 Die Aufzählung ist nicht abschliessend zu verstehen.

9 Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision vom 2. März 1992, S. 279: «Eine Rasse ist in diesem breiten – soziologischen – Sinn eine Menschengruppe, die sich selbst als unterschiedlich von anderen Gruppen versteht und/oder so verstanden wird, auf der Grundlage angeborener und unveränderlicher Merkmale.»

10 Mahon/Graf/Steffanini 2019

als auch im Schweizer Recht den Begriff «Rasse» als soziale Konstruktion verstehen, die eine Ideologie widerspiegelt, mit der Dominanzverhältnisse in einem bestimmten sozialen und historischen Kontext legitimiert werden sollen. Die Unterscheidung von biologischen «Rassen» wurde (in erster Linie von der Naturwissenschaft selber) widerlegt und kann folglich auch nicht als Grundlage eines rechtlich verankerten Diskriminierungsverbots dienen. Aufgrund dieses allgemein anerkannten Verständnisses scheinen in der Schweiz nur wenige Fachpersonen für eine Streichung des Begriffs «Rasse» zu plädieren. Sie vertreten mehrheitlich die Meinung, dass man auf den Begriff nicht, oder zumindest nicht völlig, verzichten sollte, da nicht die Unterscheidung in «Rassen» vom Gesetz akzeptiert wird, sondern die Tatsache, dass solche Unterscheidungen unzulässigerweise getroffen werden. Der Begriff «Rasse» ist demnach in Bezug auf Diskriminierung ein höchst relevantes Kriterium. Andere vertreten die Auffassung, dass ohne den Begriff «Rasse» auch dessen rassistisch geprägte Bedeutung nicht mehr kritisch hinterfragt werden kann. In verschiedenen Ländern (z. B. Österreich, Finnland oder Schweden) wurde der Begriff «Rasse» teilweise mit anderen Begriffen ersetzt, ohne ihn jedoch vollständig aus allen Gesetzestexten zu verbannen. Die gewählten alternativen Umschreibungen wie «ethnische Zugehörigkeit», «Ethnie», «Ethnizität», «ethnische, soziale und territoriale Zugehörigkeit», «Herkunft» oder «physische Erscheinung» vermögen aber weder alle Aspekte der Bezugsmerkmale von potentieller rassistischer Diskriminierung abzudecken noch mehr Auslegungsklarheit zu schaffen. Andere Länder haben sich bewusst dafür entschieden, den Begriff «Rasse» beizubehalten, um die fortbestehende Existenz von Rassismus anzuerkennen und zu bekämpfen. Zwischen diesen beiden Positionen finden sich einige pragmatische Kompromisslösungen: So wird etwa im französischen Strafrecht von «sogenannten Rassen» («prétendues races») gesprochen.

Das deutsche Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hat anfangs 2021 einen Diskussionsentwurf vorgelegt. Dieser schlägt vor, die Formulierung in Artikel 3 Absatz 3 des deutschen Grundgesetzes, dass niemand wegen seiner «Rasse» benachteiligt werden darf, mit der Umschreibung zu ersetzen, dass niemand «aus rassistischen Gründen» benachteiligt werden darf. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes reagierte grundsätzlich positiv auf diesen Vorschlag, plädiert aber in ihrer Stellungnahme für die aus ihrer Sicht korrektere Formulierung «aus Gründen der rassistischen Zuwendung». Damit würde unterstrichen, dass es um eine «personenbezogene Diskriminierungskategorie» und nicht um «rein objektive rassistische Handlungen» geht.[11] Der definitive Beschluss steht noch aus, aber die Diskussion in Deutschland wird sicher auch für die Schweiz wichtige Impulse liefern.

Aus rechtlicher Sicht bleibt in jedem Fall zentral, dass die gewählte Option den Schutz vor rassistischer Diskriminierung nicht einschränkt oder schwächt (indem beispielsweise nur noch Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft im engeren Sinn

11 Stellungnahme der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vom 9. Februar 2021 zum Diskussionsentwurf zur Änderung des Grundgesetzes zur Ersetzung der Wörter «seiner Rasse» in Art. 3 Abs. 3 S. 1 Grundgesetz.

bzw. des Migrationshintergrundes zulässig wäre), und dass die Einhaltung der bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen gewährleistet bleibt.

Gemäss Bundesgericht umfasst das Merkmal Herkunft auch die Nationalität. Ausländische Personen sollen weder gegenüber Schweizerinnen und Schweizern noch gegenüber anderen Ausländerinnen und Ausländern diskriminiert werden.[12] Eine unterschiedliche Behandlung von ausländischen und schweizerischen Personen ist aber dann nicht diskriminierend, wenn sie sachlich begründet werden kann. So ist beispielsweise die Tatsache, dass ausländische Staatsangehörige auf Bundesebene kein Stimm- und Wahlrecht haben, aus rechtlicher Sicht keine Diskriminierung, weil diese Ungleichbehandlung in der Verfassung vorgesehen ist.

Direkt finden die verfassungsrechtlichen Grundrechte nur Anwendung auf das Verhältnis zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern (vertikale Wirkung); gemäss Artikel 35 BV müssen sie aber auch indirekt über verwaltungs-, straf-, und privatrechtliche Schutznormen im Verhältnis unter Privatpersonen Wirkung zeigen (horizontale Wirkung).

Auf Gesetzesebene wird die rassistische Diskriminierung nur strafrechtlich explizit geregelt. Die Rassismus-Strafnorm (Art. 261bis StGB bzw. Art. 171c Militärstrafgesetz (MStG, SR 321.0)) verbietet rassistische Diskriminierungen, die eine gewisse Intensität aufweisen und öffentlichen Charakter haben (d. h. nicht im privaten Rahmen des Familien- oder Freundeskreises oder eines durch persönliche Beziehungen oder besonderes Vertrauen geprägten Umfelds stattfinden). Bei fehlender Öffentlichkeit muss auf andere Straftatbestände zurückgegriffen werden wie beispielsweise Beschimpfung (Art. 177 StGB) oder Körperverletzungen (Art. 122 ff. StGB).

Art. 261bis StGB schützt primär die Menschenwürde (vgl. Art. 7 BV), daraus abgeleitet aber auch den öffentlichen Frieden und das friedliche und sichere Zusammenleben der Bevölkerung. Die Menschenwürde ist dann verletzt, wenn eine Person oder eine Personengruppe im Kern ihrer Persönlichkeit getroffen wird, d. h., wenn sie als minderwertig dargestellt und ihr die Qualität als menschliches Wesen oder das Recht zu leben abgesprochen wird.

Der Staat hat einer von Rassendiskriminierung betroffenen Person Entschädigung nach dem Opferhilfegesetz (OHG, SR 312.5) zu leisten, wenn das Opfer durch eine Straftat unmittelbar in seiner körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität beeinträchtigt worden ist. Dabei ist es notwendig, dass auch die Beeinträchtigung eine gewisse Intensität aufweist. Die staatliche Entschädigung ist subsidiär und betragsmässig nach oben beschränkt. In Fällen von schwerer Beeinträchtigung ist eine (ebenfalls plafonierte) Genugtuung vorgesehen. Gemäss Bundesgericht kann eine von Rassendiskriminierung betroffene Person als Opfer im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 des Opferhilfegesetzes betrachtet werden, wenn der rassendiskriminierende Angriff mit

12 Vgl. BGE 129 I 392, E. 3.2.2. Hingegen ist zu beachten, dass Nationalität oder Staatszugehörigkeit vom Tatbestand des Art. 261bis StGB nicht erfasst werden.

Tätlichkeiten verbunden ist. Wenn dies nicht zutrifft und der Angriff auch keine weiteren Straftatbestände wie Körperverletzung, Brandstiftung usw. erfüllt, kommt die Annahme der Opferstellung nur in besonders schweren Fällen in Betracht. Massgeblich für die Qualifizierung der Opferstellung ist aber nicht die Schwere der Straftat, sondern der Grad der Betroffenheit der geschädigten Person.[13]

Da Zuwiderhandlungen gegen die Rassismusstrafnorm als Offizialdelikte gelten, können sie nicht nur von der direkt betroffenen Person angezeigt werden, sondern von jeder Person, die Kenntnis des Vorfalls hat. Nach der Anzeigeerstattung bei der zuständigen Untersuchungsbehörde (Polizei oder Staatsanwaltschaft) oder der Einleitung des Verfahrens von Amtes wegen nehmen die Behörden erste Beweisaufnahmen vor. Kommt die Untersuchungsbehörde zum Schluss, dass die Verdachtsgründ. h. nreichend sind, erhebt die Staatsanwaltschaft beim zuständigen erstinstanzlichen Strafgericht Anklage. Bei klarer Beweislage fällt in der Regel bereits die Staatsanwaltschaft einen Entscheid (Strafbefehl, Einstellungsverfügung oder Nichtanhandnahme), ohne das Gericht einzuschalten.

Im Berichtsjahr 2019 verzeichnete die Sammlung Rechtsfälle der EKR 28 Fälle zu Artikel 261bis StGB, wovon 15 (53,5%) mit einem Schuldspruch und 13 (48,1%) mit einem Freispruch, einer Einstellungsverfügung oder einer Nichtanhandnahme endeten. Im Jahr 2020 waren es 37 Fälle, wovon 24 (64,8%) mit einem Schuldspruch endeten. Damit liegt der Anteil von Schuldsprüchen 2019 unter und 2020 leicht über dem Durchschnitt der letzten knapp zwanzig Jahre (62%).

Erwähnenswert ist das in dieser Form erste strategische Verfahren im Nachgang zu einer polizeilichen Personenkontrolle von Mohamed Wa Baile am Zürcher Hauptbahnhof im Februar 2015 (vgl. dazu auch Kap. 6.3.3 sowie Bericht FRB 2018, Kap. 6.2.8.). Das strafrechtliche Verfahren ist aktuell beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte hängig. Parallel dazu wird das verwaltungsrechtliche Urteil an das Bundesgericht weitergezogen mit dem Ziel, über den individuellen Vorfall hinaus strukturelle rassistische Mechanismen von der Rechtsprechung analysieren und beurteilen zu lassen.

Die EKR hat anfangs 2021 eine Analyse der Rechtsprechung zur Rassismusstrafnorm vornehmen lassen.[14] Die Studie untersucht schwerpunktmässig das Spannungsverhältnis zwischen Strafnorm und Meinungsäusserungsfreiheit, die Entwicklung der Rechtsprechung zu Rassismus in den sozialen Medien und im Internet, der Umgang der Rechtsprechung mit dem Begriff «Rasse» und dem Begriff Ethnie sowie die Rechtsprechung zur Leugnung von Völkermord und die Problematik im Umgang mit rassistischen Symbolen. Sie kommt zum Schluss, dass die Rassismusstrafnorm zu keinen nennenswerten Anwendungsschwierigkeiten geführt hat, sondern im Gegenteil zu einer etablierten und konstanten Rechtsprechung. Sie weist aber darauf hin, dass

13 BGE 128 I 218, E. 1.5, 1.6. und 1.2

14 Leimgruber 2021

insbesondere Fragen in Zusammenhang mit der strafrechtlichen Verantwortlichkeit und der territorialen Zuständigkeit für rassistische Hassreden in den sozialen Medien zu klären sind. Auch die Auslegung des Begriffs «Rasse» bzw. der Diskriminierungsmerkmale (etwa bei Herabsetzung der Gruppe von «Asylanten» oder «Ausländern») fällt teils noch unterschiedlich aus. Nicht immer nachvollziehbar ist zudem, weshalb die Rechtsprechung zur Leugnung von Völkermord unterschiedlich ausfällt, je nachdem, um welchen Völkermord es sich handelt.

Für die Akzeptanz der Rassismusstrafnorm in der Bevölkerung spricht, dass 63,1 Prozent der Schweizer Stimmberechtigten am 9. Februar 2020 dafür stimmten, diese auf die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung auszuweiten.[15] Der Bundesrat setzte an seiner Sitzung vom 3. April 2020 die entsprechenden Änderungen des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafrechts in Kraft. Damit ist seit dem 1. Juli 2020 der Aufruf zu Hass und Diskriminierung, die öffentliche Herabsetzung oder Diskriminierung, die Verbreitung von Ideologien oder Propagandaaktionen mit dem Zweck der systematischen Herabsetzung oder der Verleumdung sowie das Verweigern von für die Allgemeinheit bestimmten Dienstleistungen gegenüber Personen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung strafbar.

Zivilrechtlich können sich Personen, deren Persönlichkeitsrechte durch rassistische Diskriminierung verletzt worden sind, auf den zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz nach Artikel 28 ff. ZGB berufen und die Beseitigung, Unterlassung und Feststellung der Diskriminierung einklagen. In der Arbeitswelt gilt der spezielle arbeitsrechtliche Persönlichkeitsschutz nach Artikel 328 OR. Im Mietrecht können rassistische Äusserungen gegen eine Mieterin oder einen Mieter oder eine rassistisch motivierte Kündigung als unredliches oder rechtsmissbräuchliches Verhalten betrachtet werden (Art. 2 Abs. 1 ZGB und Anfechtbarkeit der Kündigung gestützt auf Art. 271 Abs. 1 OR) oder auch als Verstoss gegen den Persönlichkeitsschutz (Art. 28 ff. ZGB). Auch eine Untermiete darf nicht aus rassistischen Gründen verweigert werden (Art. 262 Abs. 2 OR). Generell im privatrechtlichen Verhältnis gilt ausserdem der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 2 Abs. 1 ZGB). Trotz dieser Normen ist der privatrechtliche Schutz gegen rassistische Diskriminierung lückenhaft und es fehlt eine Konkretisierung des allgemeinen Diskriminierungsverbots, wie sie etwa im Gesetz zur Gleichstellung von Frau und Mann oder im Behindertengleichstellungsgesetz vorgenommen wurde.

Im Bericht[16] zur Erfüllung des Postulats Naef Martin «Bericht zum Recht auf Schutz vor Diskriminierung» prüfte der Bundesrat verschiedene Empfehlungen zur Verbesserung des privatrechtlichen Diskriminierungsschutzes, die ihm das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) aufgrund eines Mandats vorgelegt hatte.[17] 2018 schickte er eine Vorlage zur Anpassung der Schweizerischen Zivilpro-

15 Postulat Naef Martin (12.3543) «Bericht zum Recht auf Schutz vor Diskriminierung». Die Abstimmung erfolgte aufgrund der parlamentarischen Initiative Reynard Mathias (13.407) «Kampf der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung».

16 Bericht des Bundesrates vom 26. Mai 2016 zum Recht auf Schutz vor Diskriminierung

17 Kälin/Locher 2015

zessordnung (ZPO) in die Vernehmlassung mit dem Ziel, den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zum Gericht und damit die Rechtsdurchsetzung im Privatrecht zu erleichtern. Der Vorschlag, die Gerichtskostenvorschüsse auf höchstens die Hälfte der mutmasslichen Gerichtskosten zu begrenzen (Art. 96 E-ZPO), wurde in der Vernehmlassung mehrheitlich begrüsst. Hingegen stiess der vorgeschlagene Ausbau der Verbandsklage insbesondere in Wirtschaftskreisen auf Kritik (namentlich die Möglichkeit, mittels einer reparatorischen Verbandsklage über die Feststellung hinaus auch Schadenersatz und Gewinnherausgabeansprüche kollektiv geltend zu machen, vgl. Artikel 89 E-ZPO ff.). Der Bundesrat beschloss deshalb, die Vorschläge zur Stärkung der kollektiven Rechtsdurchsetzung aus der Revisionsvorlage herauszulösen; die Vorlage wurde zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht vom Parlament behandelt.

Nebst den gesetzgeberischen Massnahmen bleibt der Ausbau und die qualitative Weiterentwicklung der kantonalen und kommunalen Beratungsstellen für Opfer von rassistischer Diskriminierung die wichtigste Strategie zur Stärkung des Zugangs zum Recht für von rassistischer Diskriminierung Betroffene.[18] Dazu gehört die Schulung und die Sensibilisierung von juristischen Fachpersonen. Der «Online-Rechtsratgeber Rassistische Diskriminierung» der FRB bietet seit Juli 2017 Fachleuten aus der Beratungs- und Rechtspraxis, Betroffenen sowie Personen in Schulung und Ausbildung einen schnellen Zugriff auf relevante Informationen.[19] Er ersetzt keine rechtliche Beratung, gibt aber erste Hinweise auf die Rechtslage und ermöglicht insbesondere rechtlich nicht spezialisierten Beratungsstellen eine erste Einschätzung der Situation. Für weiterführende Schulungen zum Diskriminierungsrecht können sich interessierte Stellen bei der FRB melden. Angesichts der zunehmenden Bedeutung und Aktualität des Themas hat die FRB eine Übersicht zu Rechtslage und Vorgehen gegen Rassismus im Netz erarbeitet; diese kann auf der Webseite der FRB heruntergeladen werden.[20]

Weiterhin komplex bleibt der rechtliche Umgang mit Mehrfachdiskriminierung. Zwar verbieten die Menschenrechtsverträge auch Mehrfachdiskriminierung und verpflichten die Staaten, sich für den Schutz von Personen einzusetzen, die aufgrund von mehreren Persönlichkeitsmerkmalen besonders gefährdet sind, benachteiligt zu werden. In der Praxis stellen sich allerdings verschiedene Probleme. So werden Mehrfachdiskriminierungen häufig weder erkannt noch in rechtlichen Verfahren thematisiert. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass die sektoriellen gesetzlichen Bestimmungen gegen Diskriminierung in der Schweiz wenig geeignet sind, rechtlich gegen Mehrfachdiskriminierungen vorzugehen. So kommt denn auch das SKMR in seinem diesbezüglichen Merkblatt zum Schluss, dass in der Schweiz «(…) eine gewisse Unsicherheit über das prozessuale Vorgehen und den gewährleisteten Rechtsschutz besteht».[21] Diese rechtliche Lücke betrifft aber einen nicht unerheblichen Anteil von

18 Vgl. Kapitel 6.1.1 Verankerung des Diskriminierungsschutzes in den kantonalen Integrationsprogrammen

19 www.rechtsratgeber-rassismus.admin.ch

20 Stahel 2020

21 Hausammann/Lörtscher Januar 2018

Diskriminierungsbetroffenen: Gemäss Beratungsnetzwerk stellten die Beratungsstellen im Jahr 2020 in knapp jedem vierten Beratungsfall eine Mehrfachdiskriminierung fest (überwiegend aufgrund der Kategorien Rechtsstatus, Geschlecht und soziale Stellung).[22]

In den Berichtsjahren 2019 und 2020 wurden im Bundesparlament über vierzig Motionen und Postulate zu einem breiten Spektrum von Themen in Zusammenhang mit Rassismus, rassistischer Diskriminierung und Menschenrechten in der Schweiz eingereicht.[23] Wo sinnvoll, wird in den nachfolgenden thematischen Kapiteln auf einzelne Vorstösse vertieft eingegangen.

22 Beratungsnetz für Rassismusopfer 2021

23 Eine Übersicht über die relevantesten Vorstösse bietet die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR): www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Politische Agenda zu Rassismus und Antirassismus > Rassismus/Rassendiskriminierung

5 Rassistische Diskriminierung und Rassismus in der Schweiz: Datenlage

Da Rassismus und rassistische Diskriminierung eine Vielfalt unterschiedlicher Phänomene umfassen, stammen auch die Daten dazu aus verschiedenen Quellen. Um einen Überblick über die Situation und eine bessere Steuerung der Massnahmen zu gewährleisten, beauftragte der Bundesrat im Jahr 2007 die FRB, das Ausmass rassistischer Diskriminierungen und Haltungen in der Schweiz sowie die Massnahmen dagegen regelmässig für eine breitere Öffentlichkeit zu dokumentieren.[24]

Heute erfassen verschiedene Institutionen rassistische oder diskriminierende Handlungen und Einstellungen. Staatliche Organe erheben Daten über rechtlich relevante Handlungen, die zu einer Anzeige, einem Verfahren oder einer Verurteilung führen. Medien und staatsunabhängige Organisationen wie zum Beispiel Beratungs- oder Beschwerdestellen berücksichtigen auch Vorfälle, die den Justizorganen nicht zugetragen werden. Repräsentative Umfragen schliesslich geben Aufschluss über die persönlichen Diskriminierungserfahrungen der Bevölkerung sowie zu deren Einstellungen zu Rassismus und rassistischer Diskriminierung.

Im Folgenden wird mittels Vergleich und Synthese dieser unterschiedlichen Daten erstens aufgezeigt, wie sich die Anzahl rassistischer Vorfälle in der Schweiz in den letzten dreissig Jahren verändert hat. Bei diesem Überblick wird zwischen staatlich dokumentierten bzw. sanktionierten Diskriminierungsvorfällen einerseits und Fällen erlebter Diskriminierung andererseits unterschieden. Zweitens werden die Vorfälle nach verschiedenen Kriterien genauer analysiert, etwa Merkmale der Diskriminierung, Lebensbereiche, in welchen Diskriminierung vorkommt, sozioökonomische Angaben zu den diskriminierten und diskriminierenden Personen. Drittens werden Parallelen zu Einstellungen in der Bevölkerung aufgezeigt. Die verwendeten Begrifflichkeiten und Wertungen entstammen den jeweiligen Erhebungs- oder Umfragequellen; juristisch gelten nur die von Gerichten geahndeten Fälle als rassistische oder rassendiskriminierende Vorfälle.

Die Angaben zu den Einstellungen der Bevölkerung sind hauptsächlich den Ergebnissen der Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (Erhebung ZidS) entnommen, welche das Bundesamt für Statistik (BFS) im Jahr 2016 erstmals durchführte. Diese baut auf den Erkenntnissen des gleichnamigen Pilotprojekts auf, welches das Forschungsinstitut gfs.bern im Auftrag der FRB und des Staatssekretariats für Migration (SEM) in Zusammenarbeit mit weiteren Bundesstellen von 2010 bis 2014 umsetzte. Da die Erhebungsmethode den Kriterien und Standards des BFS angepasst

24 Vgl. SEM (2007) sowie Schweizerische Bundeskanzlei (2007), Ziel 10 «Gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern».

werden musste, sind die Daten der Jahre 2016, 2018 und 2020 nur begrenzt vergleichbar mit denjenigen des Pilotprojekts; der Bruch wird in allen Grafiken und Analysen ausgewiesen.

Da die in diesem Kapitel berücksichtigten Daten aus unterschiedlichen Quellen mit unterschiedlichen methodischen Ansätzen stammen (vgl. Übersicht Anhang 1), können sie keine Grundlage zu Aussagen in absoluten Zahlen bieten. Hingegen lassen sie sich in ihrer Komplementarität verdichten, um langfristige Entwicklungen sichtbar zu machen.[25]

Die Tatsache, dass in der öffentlichen Statistik der Schweiz keine rassismusrelevanten gruppenbezogenen Daten erhoben werden, wurde von internationalen Gremien bemängelt (insbesondere der UNO-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) und die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)), aber auch von Betroffenenorganisationen (etwa an der Arbeitstagung der FRB zum anti-schwarzen Rassismus vom Mai 2018). Der von FRB und BFS beauftragte Expertenbericht zur diesbezüglichen Überprüfung der Praxis der Schweiz erschien 2019 und ist auf der Webseite der FRB aufgeschaltet.[26] Ausgehend von einer Analyse der internationalen Anforderungen und deren Umsetzung in der Schweiz und in anderen Ländern kommt der Bericht zum Schluss, dass die Erhebung von Daten aufgrund der Zugehörigkeit zu einer «Rasse» sowohl aus grundrechtlicher Sicht (im Falle von obligatorischen Erhebungen) als auch aus fachlicher Sicht weiterhin keine Option für die öffentliche Statistik der Schweiz sein kann. Genauso wenig können alternative Begriffe oder Konzepte wie etwa Ethnie, Migrationshintergrund oder gar Nationalität die mit der Konstruktion von «Rassen» verbundenen Kriterien vollständig abdecken (vgl. dazu auch Kap. 4). Daten zu potentiell von rassistischer Diskriminierung betroffenen Bevölkerungsgruppen müssen daher wie bisher mit einer Pluralität unterschiedlicher Datenquellen erfasst werden (öffentliche Statistik und Daten von privaten Organisationen, quantitative Erhebungen und qualitative Forschung). Grundsätzlich ist fortlaufend zu prüfen, ob und wie die öffentlichen Statistiken mittel- und längerfristig die Vielfalt der schweizerischen Gesellschaft abbilden.

Die FRB entspricht diesen Empfehlungen mit der 2012 begonnenen Zusammenführung der bestehenden Daten zu rassistischer Diskriminierung in der Schweiz, welche alle zwei Jahre in Zusammenarbeit mit dem BFS im vorliegenden Bericht publiziert werden. Eine synoptische Übersicht über die Datenlage mit Angaben zu den einzelnen Datenquellen findet sich auf der Webseite der FRB.[27]

---

25 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde darauf verzichtet, Resultate von statistischen Tests wiederzugeben. Zudem werden bei den Zahlen in der Regel keine Kommastellen angegeben und Prozentzahlen statt absoluter Werte präsentiert, um den Eindruck einer Scheinpräzision zu vermeiden und den Fokus auf gesicherte Tendenzen zu legen.

26 Haug 2019

27 www.frb.admin.ch > Fachstelle für Rassismusbekämpfung > Monitoring und Berichterstattung > Datenlage Schweiz

5.1 ERHEBUNG ZUM ZUSAMMENLEBEN IN DER SCHWEIZ DES BUNDESAMTES FÜR STATISTIK (BFS)

Gestützt auf eine sechsjährige Pilotphase entschied der Bundesrat im Frühjahr 2015, ein Instrument zur regelmässigen Erhebung von Einstellungen, Meinungen und Wahrnehmungen der Schweizer Wohnbevölkerung zu den unterschiedlichen Formen von Rassismus und zu Fragen des Zusammenlebens und der Integration einzuführen. Er beauftragte das BFS mit der Umsetzung. Die Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS) wird seit 2016 alle zwei Jahre durchgeführt; in den Zwischenjahren findet jeweils eine kürzere Erhebung statt zur Vertiefung einzelner Unterthemen oder zur Exploration von neuen Fragestellungen. Ziel der Erhebung ist es, die bestehenden Daten zu rassistisch diskriminierenden Vorfällen mit einstellungsbezogenen Daten zu ergänzen. Sie soll Informationen liefern zu Fragen des Zusammenlebens und mit der Beobachtung von Trends frühzeitig auf mögliche Problemfelder aufmerksam machen.

Die BFS-Erhebung «ZidS liefert Informationen zu folgenden Themen:

- Gefühl, durch bestimmte Gruppen gestört zu werden: Welcher Anteil der Bevölkerung fühlt sich im Alltag durch Personen mit anderer Nationalität, Hautfarbe, Religion, Sprache oder mit einer fahrenden Lebensweise gestört? Wie viele Personen fühlen sich bei der Arbeit oder in der Nachbarschaft durch Personen mit anderer Nationalität, Hautfarbe, Religion oder Sprache gestört?
- Einstellungen gegenüber bestimmten Personengruppen: Wie werden die Gruppen der Musliminnen und Muslime, der Schwarzen und der Jüdinnen und Juden wahrgenommen, und welche Meinungen oder Stereotype bestehen gegenüber diesen drei Gruppen?
- Einstellungen gegenüber Ausländerinnen und Ausländern: Wie werden die Rechte und Pflichten von ausländischen Staatsangehörigen in der Schweiz beurteilt, welches sind die Erwartungen an oder Einschätzungen von deren Verhalten oder Rolle?
- Gefühl der Bedrohung: Welcher Anteil der Bevölkerung fühlt sich durch die Präsenz von Ausländerinnen und Ausländern oder von Schweizerinnen und Schweizern bedroht, sei dies generell, in Bezug auf die Austragung ihrer politischen Konflikte oder auf dem Arbeitsmarkt? Lösen die Infragestellung von Werten und Traditionen oder die Einforderung von besonderen Rechten Bedrohungsgefühle aus?
- Persönliche Diskriminierungs- oder Gewalterfahrung: Wie hoch ist der Anteil der Wohnbevölkerung in der Schweiz, der angibt, selbst Diskriminierung oder Gewalt erlebt zu haben? In welchen Situationen wurde diese erlebt und aufgrund von welchen Merkmalen?
- Integration und Rassismus: Wie wird die Integrationspolitik der Schweiz beurteilt und inwiefern wird Rassismus als wichtiges gesellschaftliches Problem betrachtet? Denkt die Bevölkerung, dass genug für die Integration und gegen Rassismus getan wird, und wer sollte mehr oder weniger tun?

Die Ergebnisse der BFS-Erhebungen sind auf der Webseite des BFS aufgeschaltet.[28] Sie werden in diesem Kapitel sowie im Kapitel 6 in Bezug zu anderen Daten gesetzt und kommentiert. Soweit möglich werden auch die Daten des Pilotprojekts 2010–2012–2014 aufgeführt, obwohl sie nicht systematisch mit den Daten ab 2016 verglichen werden können.[29]

Die Datenbank FORS[30] verweist auf die Erhebung und informiert, dass die Daten beim BFS unter gewissen Voraussetzungen auf Anfrage bezogen werden können.

Insgesamt zeigt die Auswertung der BFS-Erhebung 2020, dass die Bevölkerung tendenziell ein positives Bild der Integration von Migrantinnen und Migranten in der Schweiz hat. Rassismus wird als ernstes gesellschaftliches Problem wahrgenommen, und fast ein Drittel der Personen denkt, dass mehr dagegen unternommen werden müsste. Dafür zuständig ist ihrer Ansicht nach in erster Linie der Staat, danach aber auch jede und jeder Einzelne sowie die Politik.

Gemäss der Erhebung fühlen sich 19 Prozent der Personen in ihrem Alltag durch die Anwesenheit von Personen mit einer fahrenden Lebensweise gestört, 11 Prozent durch Personen mit einer anderen Sprache, 9 Prozent durch Personen mit einer anderen Religion, 7 Prozent durch Personen mit einer anderen Nationalität und 5 Prozent durch Personen mit einer anderen Hautfarbe. Diese Werte entsprechen in ihrer Tendenz den Vorjahreswerten. Dies gilt auch für den im Vergleich zu den anderen Gruppen hohen Wert der Störung durch Gruppen mit fahrender Lebensweise (wovon auf Nachfrage nach spontaner Präzisierung am häufigsten «Zigeuner» genannt werden und am zweithäufigsten «Roma»). Ähnliche Befunde liegen auch für Deutschland oder weitere Länder im europäischen Raum vor; sie beziehen sich allerdings nicht auf die fahrende Lebensweise, sondern auf bestimmte Bevölkerungsgruppen wie beispielsweise Sinti oder Roma (die nur zu einem geringen Teil eine fahrende Lebensweise pflegen).[31] Zur Vertiefung der Fragestellung wurde die Zwischenbefragung 2019 deshalb den Einstellungen zur nicht-sesshaften Lebensweise, zu den Jenischen und Sinti/Manouches sowie zu den Roma gewidmet. Die Ergebnisse widerspiegeln die oben dargelegten Befunde, sie werden im Kapitel 6.3.5 zusammengefasst.

Von den Personen, die angaben, sich durch eine der oben genannten Gruppen in ihrem Alltag gestört zu fühlen, fühlen sich 23 Prozent bei der Arbeit gestört und

---

28 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben

29 Eine detaillierte Übersicht über die nach der Pilotphase vorgenommenen Anpassungen findet sich im Bericht der FRB: Rassistische Diskriminierung in der Schweiz 2016. Eidgenössisches Departement des Innern. Bern, 2017, S. 24 ff. www.frb.admin.ch > Fachstelle für Rassismusbekämpfung > Monitoring und Berichterstattung > Bericht «Rassistische Diskriminierung in der Schweiz»

30 FORS ist ein nationales Kompetenzzentrum für die Sozialwissenschaften. Es erhebt und vertreibt komplexe Datensätze und veröffentlicht aktuelle Forschungsergebnisse. Abgelegt sind die Daten der Piloterhebung gfs.bern unter: https://forsbase.unil.ch > Katalog > Volltextsuche: Zusammenleben in der Schweiz

31 Zentrum für Antisemitismusforschung 2014. Der Anhang 4 der Studie gibt einen Überblick über bestehende Surveys in Deutschland und im europäischen Raum.

19 Prozent in der Nachbarschaft.[32] Wird aber der Faktor Sprache bei der Analyse ausser Acht gelassen, treten im Arbeitsumfeld am wenigsten störende Situationen auf (10 Prozent Arbeit gegenüber 13 Prozent Alltag und Nachbarschaft). Dies entspricht (sogar in noch deutlicherem Ausmass) dem Befund der beiden vorangehenden Erhebungen. Aufgrund der Interviews in der Testphase kann angenommen werden, dass hier bei den Befragten vor allem funktionale Überlegungen im Vordergrund standen (erschwerte Zusammenarbeit, wenn man nicht die gleiche Sprache spricht) und nicht primär ablehnende Einstellungen. Dieser Erklärungsansatz müsste aber noch vertieft untersucht werden.

Die Ergebnisse der Erhebung ZidS legen nahe, dass Einstellungen gegenüber Ausländerinnen und Ausländern ähnlich ambivalent sind wie in benachbarten Ländern. Die Bevölkerung anerkennt einerseits den ökonomischen Nutzen von Ausländerinnen und Ausländern: 68 Prozent denken, dass die Wirtschaft ausländische Arbeitskräfte benötigt (2018 und 2016: 64%). Andererseits sind aber auch kritische Meinungen verbreitet: 41 Prozent sind der Meinung, dass Ausländerinnen und Ausländer das Sozialsystem missbrauchen (2018: 47%; 2016: 53%), und 24 Prozent denken, dass ausländische Arbeitskräfte zu Arbeitslosigkeit führen (2018: 28%; 2016: 30%). Im Vergleich zu den Vorjahreswerten ist insgesamt eine leichte Abnahme der negativen Meinungen zu beobachten. So ist zum ersten Mal eine Mehrheit dafür, dass Ausländerinnen und Ausländer politische Mitspracherechte auf kantonaler und kommunaler Ebene bekommen sollen (2020: 52%; 2018: 47%; 2016: 48%).

Die Unterstützung von Familiennachzug (2020: 69%; 2018: 61%; 2016: 60%), die Befürwortung der automatischen Einbürgerung für in der Schweiz geborene ausländische Staatsangehörige (2020: 59%; 2018: 57%; 2016: 56%), oder die Ablehnung einer Rücksendung von Arbeitskräften, wenn die Arbeit knapp wird (2020: 72%; 2018: 67%; 2016: 64%) zeugen davon, dass Ausländerinnen und Ausländer, die bereits in der Schweiz sind, mehrheitlich als Teil der Gesellschaft akzeptiert sind. Dennoch zeigen diese Werte, dass ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung auch gegenüber Eingewanderten, welche bereits in der Schweiz leben, kritisch eingestellt ist, was sich zu einem Gefühl der Bedrohung entwickeln kann. Allerdings hat dieses Gefühl seit 2016 deutlich abgenommen. 9 Prozent der Bevölkerung geben an, sich durch die Anwesenheit von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz generell bedroht zu fühlen (2018: 12%; 2016: 16%). 60 Prozent fühlen sich bedroht, wenn Zugewanderte Konflikte von ihren Heimatländern in der Schweiz austragen (2018: 63%; 2016: 67%), und 13 Prozent fühlen sich durch die Anwesenheit von Ausländerinnen und Ausländern auf dem Arbeitsmarkt bedroht (2018: 16%; 2016: 19%). Neben den politischen Konflikten sind die grössten Spannungsquellen die Befürchtung, dass Ausländerinnen und Ausländer die Schweizer Kultur und Traditionen bedrohen (50%) und dass sie Sonderrechte beanspruchen (62%). Umgekehrt fühlen sich 49 Prozent der Bevölkerung bedroht, wenn Schweizerinnen und Schweizer ihre internen Konflikte auf Kosten der Ausländerinnen und Ausländer austragen (2018: 40%; 2016: 44%), 9 Prozent der

32 Bei dieser Unterscheidung nach Lebensbereich wurde allerdings die Gruppe der Personen mit nicht-sesshafter Lebensweise ausgeklammert.

Bevölkerung fühlen sich von Schweizerinnen und Schweizern auf dem Arbeitsmarkt bedroht (2018: 9%; 2016: 10%) und 4 Prozent geben an, sich generell von Schweizerinnen und Schweizern bedroht zu fühlen (gleicher Wert wie in den Vorjahren).

Auf die Einstellungen zu den drei Gruppen der Musliminnen und Muslimen, Schwarzen Menschen sowie Jüdinnen und Juden wird in Kapitel 6 eingegangen. Vorweg kann aber festgehalten werden, dass diese Einstellungen insgesamt überwiegend positiv sind. 96 Prozent der Bevölkerung sind der Meinung, dass Schwarze sowie Jüdinnen und Juden Menschen mit Stärken und Schwächen wie alle anderen auch seien, und 95 Prozent denken dies betreffend Musliminnen und Muslime. Damit werden die Befunde der Erhebungen von 2018 und 2016 bestätigt.

In der BFS-Erhebung wird auch die persönliche Diskriminierungs- und/oder Gewalterfahrung erhoben. 28 Prozent der Bevölkerung haben in den letzten fünf Jahren aufgrund ihrer Gruppenzugehörigkeit Diskriminierung erlebt, 12 Prozent psychische Gewalt und 3 Prozent körperliche Gewalt. Sie gaben an, hauptsächlich aufgrund ihrer Nationalität (56%) und ihrer Sprache (35%) diskriminiert worden zu sein, weniger aber aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit (19%) und ihrer Hautfarbe oder körperlichen Merkmale (16%). Die Diskriminierungserfahrung erfolgte vor allem im Arbeitsumfeld (53%) und im öffentlichen Raum (34%). Weniger häufig erwähnt wurden die Bereiche Ausbildung (19%), Freizeit (15%), Wohnungssuche (12%), Behördenkontakte (12%), Polizei (10%), Zutrittsverweigerung zu Restaurants, Bars und Clubs (10%) sowie der neu hinzugefügte Bereich Internet und soziale Medien (10%). Generell lässt sich im Vergleich zu den Vorjahren bei den Ergebnissen zur persönlichen Diskriminierungserfahrung ein leichter Anstieg der Werte beobachten.

5.2 DATENSYNTHESE: ANZAHL MANIFESTER VORFÄLLE

Bei den manifesten Vorfällen wird nachfolgend unterschieden zwischen solchen, die rechtliche Konsequenzen haben (rechtlich sanktionierte Vorfälle), und solchen, die rechtlich ungeahndet bleiben oder nicht geahndet werden können (Diskriminierungsvorfälle oder erlebte Diskriminierung). Die erste Kategorie wird über polizeiliche Meldungen und gerichtliche Entscheide erfasst, die zweite über die Beratungsstellen und die Erhebungswerte zu den Diskriminierungserfahrungen der Bevölkerung.[33]

33 Es ist demzufolge möglich, dass Fälle von erlebter Diskriminierung in beiden Kategorien erfasst werden. Dies spielt aber insofern keine Rolle, als es hier um Trendanalysen geht. Grundsätzlich muss berücksichtigt werden, dass aus verschiedenen Gründen Entscheide manchmal erst Jahre später nachgetragen werden, was sich rückwirkend auf die Zahlenreihe auswirkt.

Während sich bei den Diskriminierungsvorfällen in den letzten Jahren im Durchschnitt eine weniger deutliche Zunahme abzeichnet, ist bei den Verurteilungen wegen rassistischer Straftaten gemäss Strafurteilsstatistik (SUS) langfristig ein anhaltender Anstieg zu beobachten, wobei die Anzahl Verurteilungen in einzelnen Jahren deutlich von diesem Trend abweichen kann.

5.2.1 Rechtlich sanktionierte Vorfälle: Schuldsprüche

Die Rechtssammlung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR-Rechtssammlung) erhebt, beschreibt und analysiert entschiedene Fälle und Urteile aufgrund von Art. 261bis StGB, die ihr vom Nachrichtendienst des Bundes (NDB) oder teils auch direkt vom Gericht oder von der Staatsanwaltschaft in anonymisierter Form zugestellt werden.[34] Die SUS des BFS erfasst alle im Strafregister registrierten Verurteilungen aufgrund von Art. 261 StGB (Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit) und Art. 261bis StGB.[35] Aus Gründen der Vergleichbarkeit werden nachfolgend nur die Straftaten mit rechtskräftigem Schuldspruch als Vorfall berücksichtigt.[36]

34 Die Sammlung der entschiedenen Fälle der EKR umfasst somit auch Freisprüche oder formelle Entscheide (wenn die Untersuchungsbehörden das Strafverfahren nach einer summarischen Überprüfung des Sachverhaltes nicht eröffnen bzw. einstellen oder auf die Strafanzeigen gar nicht erst eintreten). In Abbildung 1 wurden nur Schuldsprüche berücksichtigt. Die Angaben im vorliegenden Bericht unterscheiden sich zum Teil leicht von den Angaben aus früheren Berichten. Dies liegt daran, dass der EKR Urteile nachgesandt werden – weshalb die Angaben rückwirkend angepasst werden.

35 Ein Urteil aufgrund von Art. 261bis StGB kann sowohl in der SUS als auch in der EKR-Rechtssammlung erfasst sein. Die unterschiedliche Fallzahl erklärt sich daraus, dass die kantonalen Behörden trotz Mitteilungsverordnung (Verordnung über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide, SR 312.3) nicht alle Fälle beim NDB melden. Ausserdem sind in der EKR-Rechtssammlung auch Fälle erfasst, die das Jugendstrafrecht betreffen.

36 Daten aus dem Bericht NDB zu rechtsextremistischen Vorfällen wurden nicht berücksichtigt, obwohl durch die staatliche Sammlung der Ereignisse eine Sanktionierung stattfindet. Seit 2007 erfasst dieser Bericht nur noch direkt gewaltbezogene Ereignisse, wodurch die Anzahl der erfassten Ereignisse in diesem Berichtsjahr notwendigerweise sinkt. Jedoch nimmt die Anzahl der Vorfälle auch in den folgenden Jahren weiter ab (76 Vorfälle in 2008, 29 Vorfälle in 2019).

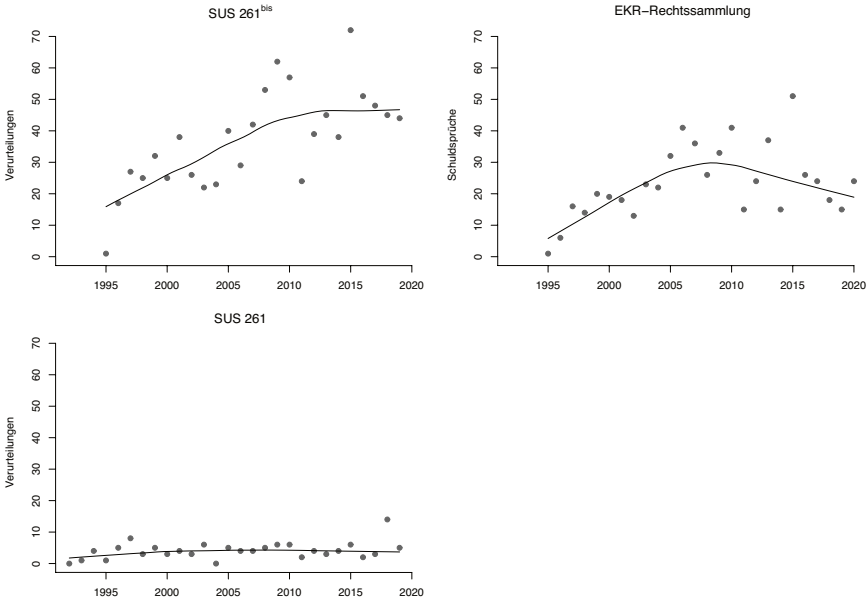

Abbildung 1: Manifeste Vorfälle von Diskriminierung, die von staatlichen Stellen sanktioniert wurden: Straftaten nach Art. 261 StGB und 261bis StGB. Die Kreise geben die jeweilige Anzahl Schuldsprüche an, die Trendlinie wurde mit LOESS geglättet.

Abbildung 1 zeigt, dass die Anzahl der rechtlich sanktionierten Vorfälle aufgrund von Art. 261bis StGB seit Einführung der Rassismusstrafnorm 1995 bis etwa 2015 konstant stieg. Die EKR-Rechtssammlung hat im Jahr 2015 mehr Schuldsprüche verzeichnet als je zuvor, danach aber deutlich weniger. Der deutliche Anstieg 2015 war insbesondere auf eine Zunahme der Straftaten im Internet zurückzuführen, aber insgesamt scheint sich eine Abflachung oder sogar ein Rückgang des Trends abzuzeichnen. Verurteilungen aufgrund von Art. 261 StGB bleiben über die Zeit hingegen auf einem tiefen Niveau.

5.2.2 Vorfälle erlebter Diskriminierung

Beratungs- und Meldestellen erfassen auch Vorfälle von Rassismus und Diskriminierung, die nicht zwingend zu einer rechtlichen Sanktion führen (zum Beispiel, weil das Verfahren eingestellt wurde, nicht alle Voraussetzungen für ein Verfahren erfüllt sind oder die Person gar kein Verfahren anstrengen will). Gleichzeitig erfassen sie auch nur einen kleinen Teil der tatsächlichen Vorfälle, denn betroffene Personen haben nicht immer Zugang zu einer Beratungsstelle, wollen das diskriminierende Erlebnis ohne professionelle Beratung verarbeiten oder haben die Diskriminierung nicht als solche erlebt. Zudem ist zu vermuten, dass sich viele Betroffene nicht an eine der spezialisierten Beratungsstellen wenden, sondern an eine Vertrauensstelle oder -person ihrer Wahl, welche die Vorfälle nicht als solche erfasst oder meldet.

Wie bereits einleitend dargelegt, können Vorfälle von rassistischer Diskriminierung nur mit einer Vielzahl von Datenquellen und mit unterschiedlichen Ansätzen erfasst werden. Es bleibt aber eine Herausforderung, sie zu einem aussagekräftigen Gesamtbild zu verdichten. In der nachfolgenden Abbildung werden einerseits die Entwicklungsverläufe der einzelnen Datenquellen aufgeführt. Andererseits zeichnet die «Trendlinie» die gesamthafte Entwicklungstendenz nach, die mit einem statistischen Verfahren berechnet wurde.

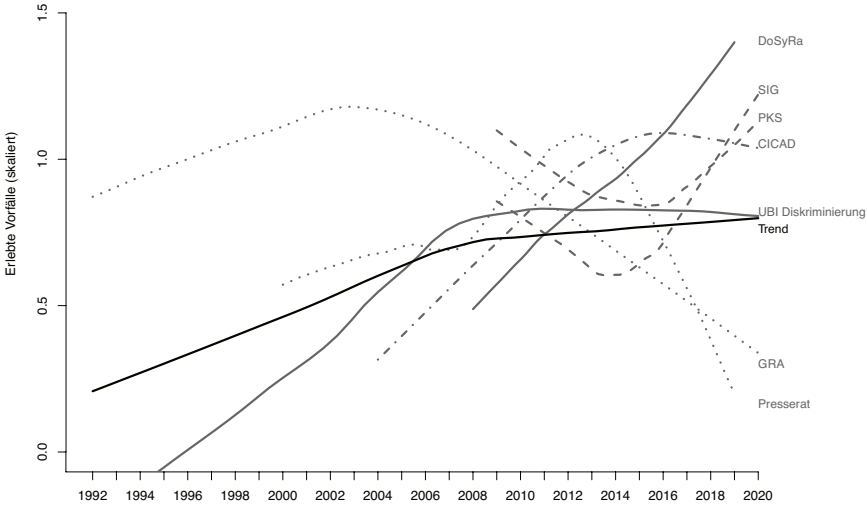

Abbildung 2: Manifeste Vorfälle, die von den Betroffenen als diskriminierend erlebt wurden: Beratungsfälle, bekannte Ereignisse, Verzeigungen und Daten von Meldestellen. Für den Vergleich über Zeit wurden alle Werte standardisiert (skaliert), und nur die Trendlinien angegeben (LOESS). Die schwarze Linie gibt den geglätteten Durchschnitt der geglätteten Trendlinien wieder.

Bei der erlebten Diskriminierung zeichnet sich in den letzten Jahren im Durchschnitt eine weniger deutliche Zunahme der Vorfälle ab, obwohl der Trend bei mehreren Quellen steigt (Abbildung 2).[37] Zurückgegangen sind insbesondere die Zahlen der

37 Verwendete Quellen: Datenbank Dokumentationssystem Rassismus (DoSyRa), Bericht zu Antisemitismus der Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD; für die Romandie), der Antisemitismusbericht des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebunds (SIG), Bericht der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA), Beschwerden beim Schweizer Presserat, Beschwerden beim Unabhängigen Beschwerdedienst für Radio und Fernsehen (UBI) sowie gemeldete Straftaten der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS). Zu beachten ist, dass die steigende Anzahl der Vorfälle in diesem Abschnitt auch auf eine bessere Sensibilisierung und damit aktive Recherche und effizientere Erfassung zurückgehen könnte; diese Annahme wird aber durch die grosse Anzahl der berücksichtigten Datenquellen entkräftet. Informationen des Bundesamtes für Polizei (fedpol) bezüglich Internetkriminalität (in früheren Berichtsjahren mit KOBIK bezeichnet) werden nicht mehr berücksichtigt, da rassistische Diskriminierung nicht mehr erfasst wird.

Berichte der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA)[38] und des Presserats. Die GRA verzeichnet bis etwa 2004 eine Zunahme der rassistischen Vorfälle, danach aber eine klare Abnahme. Eine deutliche Zunahme ist hingegen beim Dokumentationssystem des Beratungsnetzes für Rassismusopfer (DoSyRa) zu beobachten.[39] Der im letzten Bericht erwähnte mögliche Rückgang in der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) konnte sich seither nicht erhärten; stattdessen ist wieder eine Zunahme der polizeilich gemeldeten Straftaten zu beobachten (2020: 257; 2019: 205; 2018: 151; 2017: 166).

5.3 DISKRIMINIERUNGSMERKMALE

Die tatsächlichen oder angenommenen Merkmale, die einer Diskriminierung zugrunde liegen, scheinen über die Zeit relativ stabil zu sein.[40] Die verfügbaren Daten des «European Social Survey» (ESS) weisen von 2002 bis 2018 eine Zunahme der erlebten Diskriminierung aufgrund der Nationalität aus, während bei den anderen Merkmalen keine Zunahme zu verzeichnen ist. Dies entspricht den Ergebnissen der Erhebung ZidS.

5.3.1 Diskriminierungsmerkmale in Rechtsentscheiden und Beratungsfällen

Gemäss der Datenbank DoSyRa werden Vorfälle von Diskriminierung aufgrund der Nationalität am häufigsten in die Beratung getragen (etwa 58% der Fälle im Jahr 2020), gefolgt von Vorfällen in Zusammenhang mit der Hautfarbe. Zu Gerichtsentscheiden aufgrund von Art. 261bis StGB kommt es hingegen gemäss EKR-Rechtssammlung vor allem nach Vorfällen in Zusammenhang mit dem Merkmal Religion (38%) und Hautfarbe (27%). Zudem verzeichnet die EKR-Rechtssammlung proportional mehr Fälle von Judenfeindlichkeit als von antimuslimischem Rassismus; bei den Beratungsfällen ist es

38 Der Antisemitismusbericht erfasst antisemitische Vorfälle in der deutschsprachigen Schweiz. In den Jahren 2008 und 2009 wurden die Zahlen vom SIG dokumentiert, seit 2010 publizieren der SIG und die GRA den Bericht gemeinsam. Dabei werden nicht nur zugetragene Meldungen, sondern auch in den Medien erwähnte Vorfälle mitgezählt. Vorfälle in den sozialen Netzwerken wurden nur im Jahr 2011 aktiv gesucht und erfasst. Seit 2012 werden diese nur berücksichtigt, wenn sie von den Medien aufgenommen wurden. Im Gegensatz dazu sucht der Bericht der CICAD für die französischsprachige Schweiz auch aktiv nach Vorfällen im Internet und erfasst sie separat, wobei in den letzten drei Jahren gut die Hälfte der Vorfälle der CICAD auf sozialen Netzwerken und auf dem Internet stattfanden. Für 2018 verzeichnete der SIG 538 Vorfälle auf dem Internet, eine Zahl, die erst mit dem Vergleich über Zeit besser verordnet werden kann. Die Berichte unterscheiden sich auch in weiteren Aspekten der Erfassung und Auswertung.

39 Das Dokumentationssystem DoSyRa hat 2020 die Systematik der Erfassung inhaltlich überarbeitet. Um Vorfällen des Alltagsrassismus sowie solchen im privaten Bereich besser Rechnung zu tragen, werden Fälle, bei denen ein rassistisches Motiv nicht ausgeschlossen werden kann, als Fälle rassistischer Diskriminierung ausgewertet. Daher lässt sich die Anzahl der Fälle nicht direkt mit den Vorjahren vergleichen und ist in der Grafik nicht berücksichtigt. Nach neuer Zählweise wurden 2020 572 Vorfälle registriert. Aussagen zur Verteilung der Fälle bleiben vergleichbar.

40 Mögliche Merkmale sind etwa Hautfarbe, Religion, Nationalität, Herkunft oder Sprache. Der Begriff «Merkmal» ist insofern problematisch, als dass er einen objektiven Bezug zur betroffenen Person suggeriert. Dabei kann dieser Bezug auch nur (fälschlicherweise) angenommen sein (etwa wenn eine Schweizerin mit dunkler Hautfarbe als Ausländerin behandelt wird) oder gar durch willkürliche Assoziation eine Person betreffen, die selber dieses Merkmal nicht aufweist (Assoziationsdiskriminierung, zum Beispiel bei der Ehefrau eines muslimischen Mannes).

klar umgekehrt. Sie deuten darauf hin, dass die Beratungsangebote und Rechtsmittel von unterschiedlichen Gruppen unterschiedlich genutzt werden.

Quelle	Nationalität	Hautfarbe	Religion	Davon Jüdinnen und Juden	Davon Musliminnen und Muslime	Fahrende Lebensweise
CICAD			147	147		
SIG			47	47		
DoSyRa	378	206	69	9	55	2
EKR	5	10	14	9	5	1

Tabelle 1: Absolute Anzahl der erfassten Vorfälle manifester Diskriminierung nach Motiv. Die Zahlen beziehen sich auf 2020 für alle Quellen, bei der EKR-Rechtssammlung erfassen die unter Nationalität aufgeführten Entscheide Ausländerfeindlichkeit. Die Zahlen des DoSyRa lassen sich nicht direkt mit Zahlen aus den Vorjahren vergleichen.

Die dargestellten Unterschied. h.ben sich in den letzten Jahren nicht wesentlich verändert. Den allgemeinen Veränderungen entsprechend (vgl. Abbildung 2) zeichnet sich bei der Datenbank DoSyRa bis 2019 eine Zunahme der Vorfälle aufgrund von Nationalität, Hautfarbe und Religion ab. Die Anzahl Beratungen in Zusammenhang mit Nationalität ist zwischen 2008 und 2019 von 33 auf 190 Vorfälle angestiegen, in Zusammenhang mit der Hautfarbe von 26 auf 132 und in Zusammenhang mit der Religion von 4 auf 62 (bei insgesamt 352 Nennungen im Jahr 2019).[41] Bei der EKR-Rechtssammlung bleibt die Anzahl Vorfälle in Bezug auf Nationalität beziehungsweise Herkunft zwischen 2008 und 2020 relativ stabil (2020: 5; 2008: 6); dies gilt auch in Bezug auf die Hautfarbe (2020: 10; 2018: 12; 2008: 8). In den Jahren 2015 und 2016 wurden bei der EKR-Rechtssammlung mehr Vorfälle mit Bezug auf Religion verzeichnet – für Jüdinnen und Juden sowie auch für Musliminnen und Muslime –, wobei die Werte danach wieder tiefer liegen und auf keine Trendänderung hinweisen. Wie bereits in Kapitel 5.2.2 erwähnt, zeigen die Daten der CICAD und des SIG zu antisemitischen Vorfällen insbesondere für das Jahr 2014 ebenfalls einen starken Anstieg, langfristig zeichnet sich bei beiden Quellen eine stetige Zunahme ab.[42]

41 Zu den Beratungsfällen aufgrund der Nationalität ist anzumerken, dass die Beratungsstellen in der Regel eher von Menschen mit einem Schweizer Pass oder einem gefestigten Aufenthaltsstatus aufgesucht werden als von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen oder Sans-Papiers. Insbesondere für Sans-Papiers ist die Hemmschwelle für die Inanspruchnahme einer Beratung in der Regel grösser, da sie befürchten, dass sich die Offenlegung ihres Status negativ auf die Aufenthaltssituation auswirken könnte.

42 Zu beachten ist, dass CICAD und SIG nur Meldungen von antisemitischen Vorfällen entgegennehmen. Somit kann kein Vergleich mit den anderen Quellen angestellt werden, die sowohl muslimfeindliche als auch judenfeindliche Vorfälle erfassen.

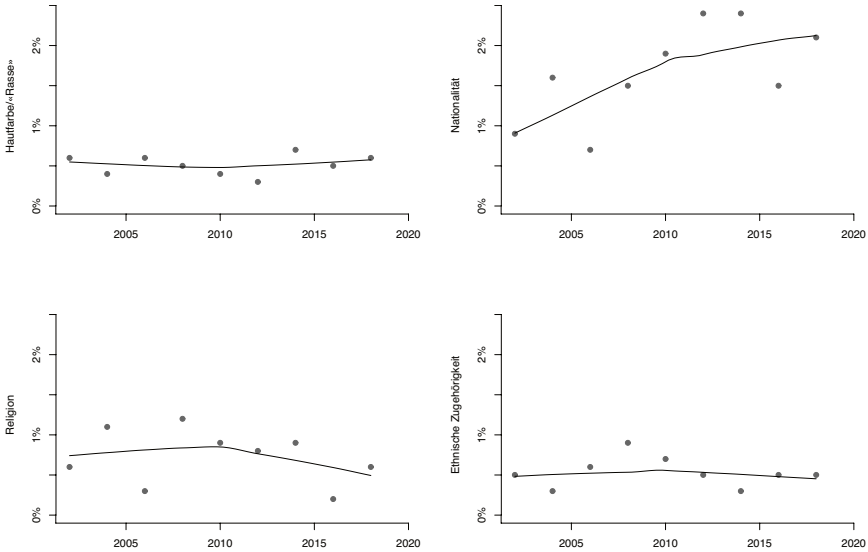

Abbildung 3: Manifeste Vorfälle aus dem «European Social Survey» (ESS). Prozentsatz der Bevölkerung, die angibt, einer Gruppe anzugehören, die aufgrund von Hautfarbe/«Rasse», Nationalität, Religion bzw. ethnischer Zugehörigkeit diskriminiert wurde. Die Kreise geben den jeweiligen Prozentsatz an (beobachtet), die Trendlinie wurde mit LOESS geglättet.

5.3.2 Diskriminierungsmerkmal: erlebte Diskriminierung nach Gruppenzugehörigkeit

In gewissen repräsentativen Umfragen können die befragten Personen angeben, ob sie einer Gruppe angehören, die diskriminiert wird (in diesem Fall bestimmt die Gruppenzugehörigkeit das Merkmal der Diskriminierung). Da in den bestehenden Quellen die Anzahl Personen, die angeben, diskriminiert zu werden, jeweils relativ klein ist, werden kleine Abweichungen zwischen den Erhebungsjahren nicht beachtet und nur grundlegende Veränderungen hervorgehoben.

Der ESS ermöglicht zu dieser Frage eine Zeitreihe seit 2002. Für die meisten Gruppen (aufgeteilt nach Hautfarbe/«Rasse»,[43] Religion, Nationalität, ethnischer Zugehörigkeit) bewegt sich die Anzahl der zustimmenden Antworten konstant zwischen 0,3 und 2 Prozent der Bevölkerung. Auffallend klar zugenommen hat die Anzahl der Personen, die sich einer Gruppe zugehörig erklären, die aufgrund ihrer Nationalität diskriminiert werden; von etwa 1 Prozent der Bevölkerung im Jahr 2002 stieg der Anteil ab 2012 auf etwa 2 Prozent und ist seither konstant. Die Situation für jede berücksichtigte Gruppe ist in Abbildung 3 dargestellt.

43 Bei der Befragung wurde der Begriff «Rasse» zusammen mit Hautfarbe vorgeschlagen, ohne ihn genauer zu definieren.

Zusätzliche Daten lassen sich in der Erhebung ZidS finden. Ähnlich wie im ESS verzeichnet Diskriminierung aufgrund der Nationalität den höchsten Prozentwert, vor Sprache/Akzent, Religion und Hautfarbe. Die Situation für jede berücksichtigte Gruppe ist in Tabelle 2 dargestellt. Die Prozentwerte beziehen sich auf Personen, die angeben, diskriminiert zu werden (rund 28% der Wohnbevölkerung), und nicht auf die Wohnbevölkerung, wie dies beim ESS (Abbildung 3) der Fall ist. Wie beim ESS ist der Wert für Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe in der Erhebung ZidS relativ klein, aber er entspricht etwa dem Anteil von Schwarzen Menschen in der Schweizer Bevölkerung, was auf eine sehr hohe Prävalenz schliessen lässt.[44] Bei der Erhebung ZidS steigt der Anteil der Bevölkerung, der angibt, Diskriminierung aufgrund von Hautfarbe, Sprache, Religion und ethnischer Herkunft erlebt zu haben, nicht aber aufgrund der Nationalität.

Die Trends in den beiden Umfragen decken sich nicht, wobei die relativ kleinen Fallzahlen im ESS es erschweren, Veränderungen zu erfassen.

Motiv der Diskriminierung	Erwähnt
Nationalität	56%
Sprache, Akzent	35%
Religion	27%
Hautfarbe und körperliche Merkmale	16%
Ethnische Herkunft	14%

Tabelle 2: Diskriminierungsmotiv aus der Erhebung ZidS, 2020. Anteil der 28,2% der Wohnbevölkerung, die angeben, diskriminiert zu werden, nach Motiv der Diskriminierung (Mehrfachnennungen möglich).

5.4 LEBENSBEREICHE, IN DENEN DISKRIMINIERUNG BESONDERS HÄUFIG ERLEBT WIRD

Diskriminierung wird besonders häufig bei der Arbeitssuche und im beruflichen Alltag erlebt. Bezüglich Wohnungssuche und Freizeit/Ausgang widersprachen sich die verschiedenen Quellen in ihren Befunden. Beim DoSyRa und der Erhebung ZidS ist der Trend über die Zeit stabil. Nachfolgend wird die EKR-Rechtssammlung nicht aufgeführt, da in den drei von ihr erfassten Lebensbereichen (Schule/Studium, Arbeit, Ämter) keine Trends über die Zeit ersichtlich werden.

44 Vgl. auch die Beschriebe von erlebtem Rassismus in Efionayi-Mäder/Ruedin 2017.

Quelle	Arbeits-suche	Woh-nungs-suche	Schule/ Studium	Arbeits-alltag	Ämter	Freizeit/ Ausgang	Gesund-heits-wesen	Sport/ Vereins-leben
DoSyRa	6%	8%	10%	17%	12%	4%	5%	1%
ZidS	27%	12%	19%	38%	12%	11%	6%	15%
ESRK		18%	22%	24%	21%	14%	17%	14%

Tabelle 3: Lebensbereich der Diskriminierung aus verschiedenen Quellen. Die Werte beziehen sich auf 2019 (Erhebung zur Sprache, Religion und Kultur ESRK) und 2020 (DoSyRa, ZidS). Bei den verwendeten Quellen sind Mehrfachnennungen möglich.

Die im DoSyRa erfassten Beratungsfälle betrafen in den letzten drei Jahren etwas vermehrt die Schule und das Studium (58 Vorfälle von 572 Nennungen) und den Arbeitsalltag (95 Vorfälle). Dies entspricht den Angaben zur erlebten Diskriminierung in der Erhebung ZidS, die in der Schule und im Studium wie auch bei der Arbeit ebenfalls leicht zugenommen haben. Im Vergleich zu den steigenden Werten der Erhebung ZidS (kombinierte Abfrage in den Bereichen Arbeitssuche und beruflicher Alltag) sind die Zahlen für den beruflichen Alltag im DoSyRa stabil und tief. Dies auch deshalb, weil der Schritt zu einer Beratung aufgrund von Diskriminierung im Berufsalltag nach wie vor nicht selbstverständlich erfolgt. Bei den anderen Lebensbereichen scheint der langfristige Trend stabil. 2020 machten Diskriminierungen durch die Polizei 9 Prozent der Beratungsfälle im DoSyRa aus und wurden in der Erhebung ZidS von 10 Prozent der Personen erwähnt, die angaben, Diskriminierung erlebt zu haben. In der Erhebung ZidS wurden relativ wenige Fälle von Diskriminierung auf Ämtern oder im Gesundheitswesen erfasst. Generell verzeichnet die BFS-Erhebung Sprache, Religion und Kultur (ESRK) deutlich weniger Varianz zwischen den Lebensbereichen; im Gegensatz zu den anderen Quellen erfasst sie aber ausschliesslich Diskriminierungen aufgrund von Religion.

5.5 ART DER DISKRIMINIERUNG

Die Art bzw. das Mittel der Diskriminierung wird in vier Quellen erfasst.[45] Als häufigste Formen von rassistischer Diskriminierung erweisen sich verbaler Rassismus und Benachteiligung; Angriffe auf die körperliche Integrität kommen eher selten vor. Dies wird mit der Erhebung ZidS 2020 bestätigt: 28 Prozent der Bevölkerung geben an, diskriminiert worden zu sein, aber nur 3 Prozent haben körperliche bzw. 12 Prozent psychische Gewalt erlebt.[46]

Es bestehen grosse Unterschiede zwischen den Quellen: Beim DoSyRa werden Beratungsfälle gezählt, wohingegen die GRA öffentlich gewordene und auf rassistischen oder fremdenfeindlichen Motivationen basierende Vorfälle oder Äusserungen erfasst,

45 DoSyRa, EKR, GRA, SIG

46 In Tabelle 4 wurden die fein gegliederten Aufteilungen im DoSyRa und im Bericht der GRA zusammengefasst, um einen Vergleich zu ermöglichen. Trotzdem können durch die kleinen Fallzahlen deutliche Unterschiede von einem Jahr zum anderen auftreten.

die in den Medien erwähnt bzw. der GRA durch persönliche Meldungen zugetragen wurden. Entsprechend betreffen viele im DoSyRa registrierte Beratungen primär verbalen Rassismus, Benachteiligungen und nicht näher spezifizierte Diskriminierungen, während die GRA aufgrund von ihrer Vorgehensweise mehr Sachbeschädigungen, Vorfälle in der Öffentlichkeit und rechtsextreme Versammlungen mit rassistischem (aber nicht zwingend strafrechtlich relevantem) Bezug erfasst.

Art der Diskriminierung	DoSyRa	GRA	SIG	EKR
Angriff auf körperliche Integrität	3%	10%	0%	6%
Benachteiligung und Diskriminierung	38%	0%	0%	3%
Verbale Äusserung	52%	34%	38%	23%
Sachbeschädigung	2%	13%	32%	9%
Verbreitung von Schriften/Ton	4%	8%	0%	0%
Zuschriften	0%	0%	30%	37%
Rechtsextreme Versammlung	1%	10%	0%	0%
Andere	0%	21%	0%	23%

Tabelle 4: Art der Diskriminierung, in vier Quellen. Die Werte beziehen sich auf 2020.

Im DoSyRa hat seit 2008 die Anzahl Vorfälle, die Benachteiligung und Diskriminierung sowie verbale Äusserungen betreffen, proportional leicht zugenommen. Hingegen hat die Verbreitung von Schriften proportional abgenommen. Bei den anderen Formen von Diskriminierung sind keine grossen Veränderungen erkennbar. Bei den von der GRA erfassten Vorfällen zeichnet sich nach einer Zunahme der verbalen Äusserungen nach 2010 in den letzten fünf Jahren möglicherweise eine Rückkehr zum langjährigen Mittel ab, während Angriffe auf die körperliche Integrität weniger häufig registriert wurden. Die meisten Werte der EKR-Rechtssammlung scheinen über die Zeit relativ stabil zu sein, wobei ebenfalls eine Abnahme der Verbreitung von Schriften auszumachen ist.

5.6 ANGABEN ZU DISKRIMINIERTEN UND ZU DISKRIMINIERENDEN PERSONEN

Sozioökonomische Angaben zu diskriminierten und zu diskriminierenden Personen werden selten erfasst oder dann nicht zugänglich gemacht, da die Daten zu sensibel sind. Die ausführlichsten Daten werden im Rahmen von Umfragen zu Einstellungen erhoben (z. B. sozioökonomische Angaben zu Personen mit negativen Einstellungen gegenüber Zugewanderten und Minderheiten).[47] Da aber negative Einstellungen

47 Erhebungen ESS und ZidS

nicht zwingend zu diskriminierenden Taten führen, geben sie nur bedingt Aufschluss über das Profil von diskriminierenden Personen.

Gemäss den bestehenden Quellen sind Ausländerinnen und Ausländer nach wie vor am meisten von Diskriminierung betroffen, seit 2008 nimmt aber der Anteil der in der Schweiz geborenen Personen zu, die bei einer dem DoSyRa angeschlossenen Beratungsstelle Rat suchen. In der Berichtsperiode (2019–2020) verzeichnen die Beratungsstellen weniger Anfragen von Personen aus Europa. Männer melden insgesamt häufiger rassistische Diskriminierung als Frauen (wobei zu beachten ist, dass die Beratungsstellen 2020 erstmals mehr von Frauen aufgesucht wurden; es bleibt zu beobachten, ob dies den Beginn einer Trendwende einläutet) und jüngere Personen häufiger als ältere (vgl. Kap. 5.6.1). Auf der anderen Seite sind die diskriminierenden Personen in den meisten Urteilen wegen rassistischer Diskriminierung Männer und junge Personen (vgl. Kap. 5.6.2).

Geburtsort	Schweiz	EU/EFTA	übriges Europa	Afrika	andere
DoSyRa	18%	10%	6%	31%	26%

Tabelle 5: Geburtsort der Personen, die Beratungen aufsuchen und in der Datenbank DoSyRa 2020 erfasst wurden. Der Geburtsort ist nicht immer bekannt.

5.6.1 Diskriminierte Personen

Die im DoSyRa erfassten Beratungen weisen bis 2019 eine leichte Übervertretung von männlichen Ratsuchenden aus, 2020 sind es zum ersten Mal mehr Frauen, die Rat suchen. Im Gegensatz dazu finden sich bei den Erhebungen ESS und ZidS keine wesentlichen Geschlechterunterschiede. Dies deutet darauf hin, dass es in Bezug auf die Häufigkeit von Diskriminierung (insbesondere aufgrund von Religion und Hautfarbe) keine Unterschiede zwischen Männer und Frauen gibt. Ausländerinnen und Ausländer sowie Personen mit Migrationshintergrund geben häufiger an, zu diskriminierten Gruppen zu gehören.

Das Alter ist im DoSyRa nicht in einer Art aufgeschlüsselt, die einen detaillierten Vergleich zulässt. Aufschlussreicher ist die Erhebung ZidS, denn sie erfasst die wesentlichen demographischen Merkmale der aufgrund ihrer Gruppenzugehörigkeit diskriminierten Personen.

Altersgruppe	fühlt sich diskriminiert	2016	2018	2020
15–24 Jahre		28%	38%	40%
25–39 Jahre		31%	34%	39%
40–54 Jahre		22%	24%	30%
55–64 Jahre		20%	18%	21%
65+ Jahre		8%	11%	12%

Tabelle 6: Sich diskriminiert fühlen nach Altersgruppe, ZidS 2016, 2018, 2020.

Gemäss Tabelle 6 sind Diskriminierungserfahrungen in der ersten Lebenshälfte am häufigsten und nehmen ab 65 Jahren stark ab. Dabei ist der Anteil der 15- bis 24-Jährigen, die Diskriminierungserfahrungen gemacht haben, zwischen 2016 und 2018 deutlich gestiegen. Eine mögliche Erklärung für diese starke Prävalenz bei der jüngsten Altersgruppe wurde darin gesehen, dass Kinder von neu Zugewanderten, die in der Schweiz aufgewachsen sind, weniger damit rechnen, Diskriminierung zu erleben und diese dann umso stärker empfinden.[48] Da aber zwischen 2018 und 2020 der Anteil Diskriminierungserfahrung vor allem bei der Altersgruppe der 40- bis 54-Jährigen deutlich anstieg, müssen wohl noch weitere Erklärungsansätze entwickelt werden.

Die Ausbildungsstufe ist nicht in der Tabelle aufgeführt, aber aufgrund der Erhebungen ESS und ZidS lässt sich festhalten, dass es keine Verbindung gibt zwischen Ausbildungsniveau und Diskriminierungserfahrung. Auch ist die Wahrscheinlichkeit, sich einer diskriminierten Gruppe zugehörig zu fühlen, bei der Umfrage ESS in städtischen und ländlichen Gebieten etwa gleich hoch. In der Erhebung ZidS ist die persönliche Diskriminierungserfahrung 2020 in dicht besiedelten Gebieten mit 37 Prozent höher als in dünn besiedelten Gebieten mit 27 Prozent.

5.6.2 Diskriminierende Personen

Die Strafurteilstatistik (SUS) und die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) geben einen groben Einblick in die Profile verurteilter Täterinnen und Täter bzw. Angeschuldigter. Die Täter sind tendenziell Schweizer Männer im arbeitsfähigen Alter, bei den Angeschuldigten handelt es sich ebenfalls vornehmlich um Schweizer Männer, wobei alle Altersgruppen vertreten sind. Der Anteil Männer und Schweizer ist über Zeit sowohl in der SUS als auch der PKS stabil. Dieser Befund überrascht insofern nicht, als dass Männer in Kriminalstatistiken allgemein übervertreten sind. Auffallend ist, dass der Anteil an Beschuldigten und Verurteilten unter 18 Jahren über die Zeit stetig sinkt.

48 Auer/Ruedin 2019

	M	F	0–17	18–34	35–59	60+	Schweizer	Ausländer
SUS 261bis	79%	21%	36%	18%	34%	11%	71%	29%
PKS (Beschuldigte)	79%	21%	12%	27%	40%	22%	78%	22%

Tabelle 7: Verurteilte (SUS, 2019, in Prozenten von 44 Verurteilungen) und Beschuldigte (PKS, 2020, in Prozenten von 225 Beschuldigungen) nach Geschlecht (M, F), Altersgruppe und Nationalität.

Rassistische Einstellungen sind nicht zwingend ideologisch begründet und führen auch nicht unbedingt zu rassistischen Handlungen. Sie schaffen aber ein Klima, in dem rassistische Diskriminierung eher toleriert oder gar gutgeheissen wird, auch wenn die Mehrheit der Bevölkerung selbst nicht entsprechend handeln würde.

Aus der wissenschaftlichen Literatur, Umfragen und Experimenten ist bekannt, wer tendenziell negative Einstellungen gegenüber Migrantinnen und Migranten oder anderen Minderheiten hat.[49] Es sind eher Personen mit geringer Ausbildung, mit niedrig- oder unqualifizierter Arbeit, mit konservativen Werthaltungen, ältere Personen, Personen ohne Kontakt mit Ausländerinnen und Ausländern sowie Personen, die sich nicht darum bemühen, sich von Vorurteilen zu befreien. Die Erhebung ZidS wird längerfristig zeigen, ob sich dieser Befund weiterhin bestätigt.

5.7 EINSTELLUNGEN ZU GRUPPEN

5.7.1 Einstellungen zu Ausländerinnen und Ausländern sowie zu Minderheiten

Insgesamt scheinen die Einstellungen zu Ausländerinnen und Ausländern sowie zu Minderheiten langfristig stabil zu sein. Bei der Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) des BFS ist eine Abnahme von negativen Einstellungen zu beobachten (vgl. Abbildung 4), während sich in den VOTO-Umfragen (2016–2020) im Nachgang von eidgenössischen Abstimmungen eine Zunahme von negativen Einstellungen abzeichnet. Die Umfragen zu Abstimmungsentscheiden sind bis 2016 und wieder ab 2021 als VOX-Analysen bekannt und beinhalten seit 1993 eine Frage zur Chancengleichheit von schweizerischen und ausländischen Staatsangehörigen.[50] Dieselbe Frage wird auch in anderen Umfragen gestellt, speziell im Schweizerischen Haushaltspanel (SHP) und der SILC, und eine klare Ablehnung von Chancengleichheit wird als «negative Einstellung» bewertet (vgl. Abbildung 4). Weitere Umfragen decken Einstellungen mit anderen Fragen bzw. in unregelmässigen Abständen ab.[51] Im Schnitt zeichnet sich eine leichte Zunahme von negativen Einstellungen ab, die sich insbesondere durch den Kontext von themenrelevanten Abstimmungen erklären lässt.

49 Pecoraro/Ruedin 2016; Freitag/Rapp 2013; Hainmueller/Hiscox 2010; Diekmann/Jann/et al. 2014

50 Mit den Daten in den Erhebungen ESS und ZidS ist es noch nicht möglich, eine derart lange Dauer zu erfassen. Mit der Systematisierung der Erhebung ZidS wird aber angestrebt, in späteren Berichtsjahren Tendenzen abzugeben.

51 Zum Beispiel «European Social Survey», Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz, International Social Survey Programme (MOSAiCH-ISSP), Schweizer Wahlstudie SELECTS.

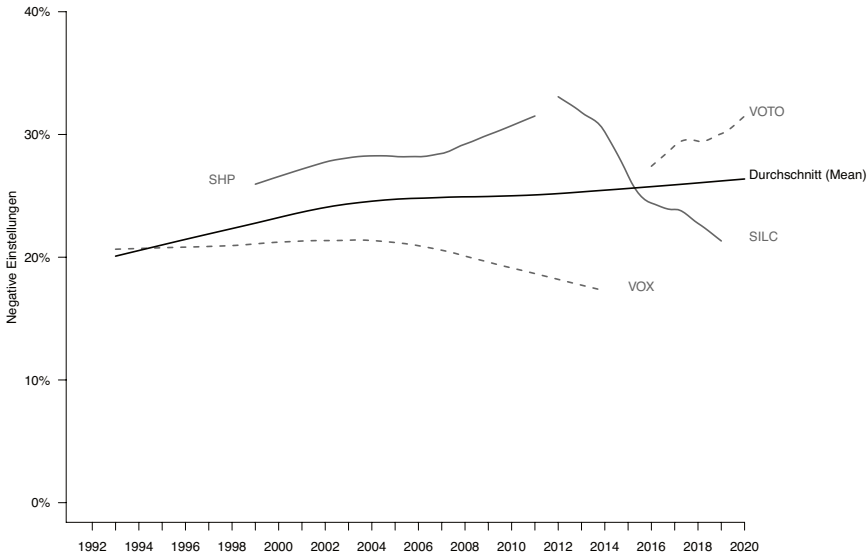

Abbildung 4: Negative Einstellungen zu Ausländerinnen und Ausländern.

Die letzten Werte der Umfrage VOTO von 2020 zeigen, dass sich etwa 32 Prozent der Bevölkerung in erster Linie bessere Chancen für Schweizerinnen und Schweizer wünschen als für Ausländerinnen und Ausländer.

5.7.2 Einstellungen gegenüber spezifischen Gruppen

Mittels repräsentativer Umfragen werden Einstellungen gegenüber spezifischen Gruppen erfragt; es bestehen dazu aber (noch) keine längeren Zeitreihen. In der Erhebung ZidS werden die Einstellungen mittels mehrerer unterschiedlicher Frageblöcke erfasst. Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Erhebung 2020, dass die Mehrheit der Bevölkerung die muslimischen, Schwarzen und jüdischen Menschen positiv wahrnimmt bzw. als Menschen wie alle anderen auch (95% bezüglich der Musliminnen und Muslime; 96% bezüglich der Jüdinnen und Juden sowie bezüglich der Schwarzen Menschen).

Den Personen, die finden, dass Menschen bestimmter Bevölkerungsgruppen «anders sind als die meisten Menschen in der Schweiz», wird eine Reihe von negativen Stereotypen zu diesen Bevölkerungsgruppen vorgelegt, die sie auf einer Skala von 1 bis 6 annehmen oder ablehnen können. Danach wurde der Prozentanteil der Personen erfasst, die den gruppenbezogenen negativen Stereotypen konstant zustimmen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass negative Stereotype gegenüber Schwarzen (11%) weniger verbreitet sind als muslimfeindliche Stereotype (20%) und judenfeindliche Stereotype (22%).[52]

52 Für eine umfassende Darstellung der Ergebnisse: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben

Allerdings müssen diese Zahlen mit grösster Vorsicht interpretiert werden, da der Einfluss der sozialen Erwünschtheit und der unterschiedlichen Fragestellungen (je nach Gruppe wurden spezifische Stereotype präsentiert) noch genauer zu untersuchen wäre.[53] Anzumerken ist auch, dass die oben genannten Prozente weder dem Anteil Vorfälle der erfassten Beratungsfälle im DoSyRa, noch demjenigen der Daten in der EKR-Rechtssammlung (Tabelle 8) entsprechen.

	Musliminnen und Muslime	Schwarze	Jüdinnen und Juden
DoSyRa (Vorfälle)	8%	32%	1%
EKR (Vorfälle)	18%	36%	32%

Tabelle 8: Anteil der Vorfälle 2020 für DoSyRa und EKR.

In der Erhebung ZidS wird weiter gefragt, welche Art von Personen im Alltag als störend empfunden werden. Für die vier Merkmale Hautfarbe, Nationalität, Religion und Sprache ist eine grosse Bandbreite von Ergebnissen vorhanden, wobei der Anteil negativer Einstellungen bei der Hautfarbe und der Nationalität im Schnitt etwas tiefer liegt als bei Religion und Sprache. Dies könnte auf einen Effekt sozialer Erwünschtheit zurückzuführen sein. Bei den Fragen zur Hautfarbe sowie zu Jenischen, Sinti und Roma mit sesshafter oder fahrender Lebensweise fehlen Vergleichswerte. Als störend empfunden werden offenbar wahrnehmbare Marker von andersartigen Lebensweisen (Sprache, Religion, fahrende Lebensweise).

Merkmal	gestört fühlen
Hautfarbe	5%
Nationalität	7%
Sprache	11%
Religion	9%
Fahrende Lebensweise	19%

Tabelle 9: Anteil der Bevölkerung, die sich von Personen mit den angegebenen Merkmalen gestört fühlen, Erhebung ZidS, 2020.

5.8 FAZIT

Die Nebeneinanderstellung und Kombination von Daten aus verschiedenen Quellen zu rassistischer Diskriminierung ermöglichen verdichtete Aussagen, die aufgrund einer einzelnen Quelle nicht im gleichen Masse gesichert wären. Während sich bei der er-

53 Revision ZidS: Indikatoren wurden neu berechnet und sind nicht mehr direkt vergleichbar mit den Vorjahreszahlen.

lebten Diskriminierung in den letzten Jahren im Durchschnitt eine weniger starke Zunahme der Anzahl Vorfälle abzeichnet, ist bei den Verurteilungen wegen rassistischer Straftaten ein anhaltender Anstieg zu beobachten. Die Zunahme der erlebten Diskriminierung bei jüngeren Personen in der Erhebung ZidS mag darauf hinweisen, dass eine Trendwende einsetzt, oder dass sich das Verständnis von Diskriminierung verändert. Andersherum ist aber feststellbar, dass sich negative Einstellungen gegenüber Ausländerinnen und Ausländern sowie Minderheiten trotz verstärkter Politisierung des Themas Immigration nicht eindeutig zu verändern scheinen, obwohl die Einstellungen im Zusammenhang von themenrelevanten Abstimmungen eher negativer und ausserhalb von Abstimmungen eher positiver werden.

Als häufigste Formen von rassistischer Diskriminierung werden verbaler Rassismus und Benachteiligung wegen eines diskriminierungsrelevanten Motivs erfasst. Während Männer und Frauen etwa gleich häufig betroffen sind, suchen Männer etwas häufiger spezialisierten Rat. Jüngere Personen und Personen im arbeitsfähigen Alter sind häufiger von rassistischer Diskriminierung betroffen als ältere. Wenig überraschend ist, dass Ausländerinnen und Ausländer am meisten von Diskriminierung betroffen sind.

Die Gründe der Diskriminierung sind über die Zeit generell relativ stabil. Erlebte Diskriminierung tritt am häufigsten bei der Arbeitssuche oder am Arbeitsplatz auf. Da die betroffenen Personen befürchten dürften, die Stelle zu verlieren oder andere Nachteile zu erfahren, ist anzunehmen, dass es bei Diskriminierung am Arbeitsplatz selten zu formellen Beschuldigungen kommt. Daran zeigt sich, dass die Statistiken zu den rechtlich erfassten Fällen unzureichend sind, um das Ausmass der Diskriminierungsvorfälle zu erfassen. Es braucht ergänzend dazu repräsentative Erhebungen wie den «European Social Survey» (ESS) und die Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS), welche die erlebte Diskriminierung sowie Einstellungen der Bevölkerung direkt erfassen. Erst die Zusammenführung der Daten zu den Vorfällen mit den Trendanalysen zu den Einstellungen erlaubt es, den wesentlichen Brennpunkten auf die Spur zu kommen.[54]

54 Ende 2021 veröffentlicht die FRB eine Gesamtauswertung der Erhebungen ZidS unter Einbezug der Erhebungen der Pilotphase, welche ausgewählte Entwicklungen und Trends der seit 2010 erhobenen Daten zu Einstellungen, Meinungen und Wahrnehmungen der Schweizer Wohnbevölkerung sowie den unterschiedlichen Formen von Rassismus und Fragen des Zusammenlebens und der Integration darstellt und analysiert.

6 Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Schweiz

Rassistische Diskriminierung kommt auf allen Ebenen des föderalen Systems vor, entsprechend sind auch Massnahmen auf allen Ebenen zu treffen und die Kompetenzverteilung von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zu berücksichtigen. Einerseits gewährleistet dieses föderalistische System, dass Massnahmen auf die unterschiedlichen Realitäten der drei Staatsebenen zugeschnitten sind und die Organisationen der Zivilgesellschaft einbezogen werden. Andererseits erfordert es aber ein hohes Mass an Kooperation auf horizontaler und vertikaler Ebene.

Im Folgenden werden zuerst übergreifende Themen und Massnahmen vorgestellt, welche über einzelne Lebensbereiche und spezifische Zielgruppen hinausgehen. In der Berichtsperiode war die Verankerung des Diskriminierungsschutzes in den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) von grosser Bedeutung (Kap. 6.1.1). Ebenfalls in diesem Kapitel behandelt wird das Thema Medien und Internet angesichts der wachsenden Bedeutung von Online-Rassismus (Kap. 6.1.2) sowie das übergreifende Thema Rechtsextremismus (Kap. 6.1.3). Anschliessend wird auf die Situation in einzelnen Lebensbereichen und die getroffenen Massnahmen eingegangen (Kap. 6.2). Schliesslich geht das Kapitel auf die Situation und Massnahmen zu spezifischen Themen und Bevölkerungsgruppen ein (Kap. 6.3). Im Vordergrund stehen dabei stets die wichtigsten Entwicklungen seit dem Bericht der FRB 2018.

6.1 ÜBERGREIFENDE THEMEN UND MASSNAHMEN AUF NATIONALER EBENE

6.1.1 Verankerung des Diskriminierungsschutzes in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP

Diskriminierungsbekämpfung und der Abbau von strukturellen und individuellen Hürden beim Zugang zu Arbeit, Bildung und weiteren relevanten Lebensbereichen sind in den KIP zwingender Bestandteil der Integrationsförderung.[55] Die Kantone haben mit dem Bund Ziele vereinbart, damit Menschen, die Diskriminierung erleben, kompetente Beratung erhalten und die Institutionen der Regelstrukturen in Fragen des Diskriminierungsschutzes unterstützt und beraten sind.[56] Zu den Zielen erarbeiten alle Kantone jeweils Massnahmen und prüfen deren Wirksamkeit anhand von ver-

55 Während es selbstverständlich ist, dass Rassismusbekämpfung nicht alleine im Integrationsbereich zum Tragen kommen kann, ist die Frage, wie Rassismusbekämpfung im Rahmen der Integrationsarbeit sinnvoll geleistet werden kann, Teil einer laufenden Debatte. Festzuhalten ist, dass Diskriminierungsschutz und Rassismusbekämpfung insbesondere in Bezug auf die Zielgruppen über die Integrationsförderung hinausgehen und Integration und Rassismusbekämpfung vielmehr als komplementär zu verstehen sind. Vgl. dazu auch Eidgenössische Kommission gegen Rassismus 2018b.

56 Die Vorgaben an die Kantone wurden vom SEM, der FRB und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gemeinsam erarbeitet.

bindlichen Indikatoren. Die KIP entsprechen somit einem gesamtschweizerischen Aktionsplan zur Bekämpfung von Diskriminierung im Sinne der internationalen Empfehlungen (u.a. UNO, ECRI). 2017 wurde die erste vierjährige Programmphase abgeschlossen, 2018 bis 2021 wird die zweite Programmphase (KIP 2) umgesetzt. Um die Integrationsagenda Schweiz (IAS) und verschiedene Pilotprogramme in die KIP zu überführen, haben Bund und Kantone für die Jahre 2022 und 2023 ausnahmsweise eine zweijährige Phase beschlossen (KIP 2bis). Ab 2024 ist wiederum eine reguläre vierjährige KIP-Phase geplant (KIP 3).[57]

Seitens des Bundes ist das Staatssekretariat für Migration (SEM) verantwortlich für die Gesamtprogramme; die FRB hat den Auftrag, die Arbeiten zur Umsetzung und Qualitätssicherung im Bereich Diskriminierungsschutz zu begleiten und mit den Kantonen und dem SEM weiterzuentwickeln.

Es muss vorausgeschickt werden, dass besonders auch die Städte massgeblich zur Entwicklung von innovativen Massnahmen zu Rassismusbekämpfung und Diskriminierungsschutz beitragen. In einigen Kantonen sind die Städte und Gemeinden auf unterschiedlichen Ebenen in das jeweilige kantonale Integrationsprogramm eingebunden – so schliesst etwa der Kanton Waadt sogenannte Mini-KIPs mit den Gemeinden ab.

Sicherstellung eines angemessenen Beratungsangebots

Eine erste Zielsetzung zum Diskriminierungsschutz in den KIP ist die Sicherstellung eines angemessenen Beratungsangebots. In einigen Kantonen (AG, BE, BL, BS, GE, NE, SO, VD, ZH) existierte ein solches Angebot bereits zu Beginn der KIP. Bei Abschluss der ersten Programmphase bestand in allen 26 Kantonen ein Beratungsangebot. Etwa in einem Drittel der Kantone wird die Beratung durch die kantonalen oder kommunalen Integrationsfachstellen angeboten. Häufig gewähren diese eine erste niederschwellige Beratung und weisen die komplexen Fälle an spezialisierte Stellen weiter. Einige Kantone arbeiten in diesem Bereich zusammen: So führen die Kantone Basel-Stadt und Baselland ein gemeinsames Beratungsangebot, und die Kantone der Zentralschweiz haben eine Geschäftsstelle Diskriminierungsschutz eingerichtet, um gemeinsam die Qualität ihrer Beratungsangebote sicherzustellen und weiterzuentwickeln. Die restlichen Kantone arbeiten mit verwaltungsexternen Beratungsstellen zusammen. Insbesondere jene Kantone, die bereits beim Start der Programmphase 2014–2017 über ein Beratungsangebot verfügten, legten den Fokus auf die Qualitätsentwicklung des Angebots (insbesondere Weiterbildungen für die Beratenden und Ausbau der Fallerfassung). Andere Kantone, welche Anlaufstellen erst aufbauen mussten, haben die Qualitätssicherung von Anfang an mitgedacht. Angesichts der Budgets für die zweite Programmphase 2018–2021 reichen in vielen Kantonen die finanziellen Mittel lediglich für die Erhaltung des Angebots aus, in die

57 www.sem.admin.ch > Integration und Einbürgerung > Integrationsförderung > Kantonale Integrationsprogramme und Integrationsagenda

Qualitätssicherung und -entwicklung kann kaum investiert werden. Die Qualitätskriterien[58] werden deshalb nicht überall (gleich) umgesetzt.

Dasselbe gilt für die Öffentlichkeitsarbeit der Beratungsstellen: Die bisherigen Erfahrungen in den Kantonen machen deutlich, dass es einen direkten Zusammenhang zwischen dem Bekanntheitsgrad des Angebots bei der betroffenen Bevölkerung und der Anzahl Beratungsfälle eines Beratungsangebots gibt. Als Folge mangelhafter Ressourcen und dem vielerorts fehlenden politischen Rückhalt ist es kaum möglich, angemessene Öffentlichkeits- und Sensibilisierungsarbeit zu betreiben. Gleichzeitig stehen die Beratungsstellen vor dem Dilemma, dass bei verstärkter Werbung mit einem Anstieg der Fälle zu rechnen ist, den sie aufgrund limitierter Ressourcen nicht bewältigen könnten. Vor diesem Hintergrund können die Beratungsangebote nur reduziert Wirkung entfalten. Auch in Kantonen, die bereits seit Längerem über ein Beratungsangebot verfügen, sind kontinuierliche Information und Sensibilisierung notwendig, um das Erreichen der Zielgruppe sicherzustellen. Vielen Stellen fehlen die nötigen finanziellen und personellen Ressourcen für eine angemessene Öffentlichkeitsarbeit. Exemplarisch sei hier der Kanton Genf erwähnt: Aufgrund einer Budgetkürzung von rund 50 Prozent musste die Beratungsstelle ihre Öffentlichkeitsarbeit praktisch einstellen. Bereits im gleichen Jahr kam es zu einem massiven Rückgang der Fälle. Der Kanton untersucht deshalb in einem Pilotprojekt zurzeit den Zusammenhang zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Anzahl der Fälle – erste Ergebnisse sind 2021 zu erwarten.

Die Erreichbarkeit unterschiedlicher Zielgruppen stellt eine weitere Herausforderung dar. Gründe dafür sind neben der eingeschränkten Sichtbarkeit der Angebote auch strukturelle Gegebenheiten, welche den Zugang gewisser Zielgruppen zu den Angeboten einschränken (wenig Vertrauen; Hochschwelligkeit, keine Identifikation usw.). Im Kanton Basel-Stadt wird seit 2019 versucht, mit der spezifischen Schulung von Schlüsselpersonen auf das Thema und das Angebot aufmerksam zu machen.

Im Zeitraum 2020 bis 2021 erarbeitet die FRB im Hinblick auf KIP 3 Grundlagen, welche die Konsolidierung von zugänglichen, qualifizierten und bedarfsgerechten Beratungsangeboten erleichtern sollen. Auf der Basis einer Standortbestimmung des aktuellen Beratungsangebotes (Beratungslandschaft und organisationale Modelle der Beratungsangebote sowie Aufgaben der Beratungsstellen) und der derzeitigen finanziellen und personellen Ressourcen der verschiedenen Stellen werden die benötigten Ressourcen für das anzustrebende Beratungsangebot definiert. Ziel ist, diese Ressourcen für den Aufbau und Erhalt der Beratungsangebote im Diskriminierungsschutzbereich nachhaltig zu sichern. Auf fallbezogene Finanzierungen soll künftig möglichst verzichtet werden, weil sie die ohnehin knapp ausgestatteten Beratungsstellen zusätzlich belasten.

58 Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2016

Im Beratungsnetz für Rassismusopfer[59] vernetzen sich die spezialisierten Beratungsstellen der Schweiz. Die Mitglieder des Beratungsnetzes handeln nach eigens erarbeiteten Qualitätsstandards und verpflichten sich, an Fachaustausch, Vernetzung und Weiterbildung teilzunehmen. Das Beratungsnetz konnte 2017 vorübergehend auf 27 spezialisierte Beratungsstellen aus der ganzen Schweiz ausgeweitet werden. Seither ist die Zahl der Mitgliedsstellen jedoch wieder auf 23 gesunken, wobei einige dieser Stellen in mehreren Kantonen tätig sind.[60] Das von humanrights.ch und EKR getragene Beratungsnetz betreut zudem die Datenbank DoSyRa, in dem die Mitglieder ihre Fälle eintragen. Mit DoSyRa können die Kantone bzw. die Beratungsstellen auf ein erprobtes Erfassungssystem zurückgreifen. Ziel ist es, die Datenerfassung möglichst einfach, aber gleichzeitig kohärent und einheitlich zu gestalten. Überdies ist vorgesehen, dass das Beratungsnetzwerk zunehmend eine koordinierende Rolle für Weiterbildungen im Bereich Diskriminierungsschutz sowie weitere Aufgaben zur Unterstützung der lokalen Anlauf- und Beratungsstellen übernimmt. 2020 lancierte das Beratungsnetz eine Onlineplattform, die über Weiterbildungsmöglichkeiten zu Rassismus und Diskriminierung in der ganzen Schweiz informiert sowie Expertinnen und Experten im Antidiskriminierungsbereich untereinander vernetzt. In der KIP2bis-Phase steht die Weiterentwicklung und Professionalisierung der Anlauf- und Beratungsstellen im Vordergrund. So ist vorgesehen, das Beratungsnetz in seiner Rolle als Kompetenzzentrum zu stärken. Es verfügt über die geeignete Struktur und die entsprechenden Qualifikationen. Mit ausreichenden Ressourcen könnte das Beratungsnetz noch stärker als Unterstützung der lokalen Beratungsstellen vor Ort und als spezialisierte Fachstelle dienen, ein gemeinsames Qualitätsverständnis (Sachwissen und Methodenkompetenzen, Austausch und Weiterbildung unter Fachleuten) entwickeln und sichern, das Monitoring übernehmen (Fallführung, Fallerfassen, Berichterstattungen, usw.) und nationale Öffentlichkeitsarbeit tragen (PR-Kampagne, Flyers, Berichte, usw.).

Information und Beratung von Verwaltung, Regelstrukturen und Öffentlichkeit zum Thema Diskriminierungsschutz

Zur Prävention von rassistischer Diskriminierung sehen die KIP Massnahmen zur Unterstützung und Beratung von Verantwortlichen in Verwaltung und Regelstrukturen sowie zur Sensibilisierung einer breiteren Öffentlichkeit vor. Diese richten sich nach dem Handlungsbedarf im jeweiligen Kanton. Die ersten zwei Programmphasen haben gezeigt, dass entsprechende Massnahmen sinnvollerweise in eine Gesamtstrategie eingebettet sind, wenn es nicht bei Einzelmassnahmen mit beschränkter Wirkung bleiben soll. Dafür spricht auch die Tatsache, dass es für die Integrationsdelegierten schwierig ist, innerhalb der Regelstrukturen mit den jeweils Zuständigen die Bereitschaft aufzubauen, sich explizit mit Diskriminierungsschutz auseinanderzusetzen.

59 www.network-racism.ch

60 Ein Grund für Austritte sind nach Angaben der Stellen ungenügende Finanzen resp. die Kürzung der Mittel. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass nicht alle spezialisierten Beratungsstellen Mitglied des Beratungsnetzes sind und entsprechend ihre Fälle nicht im DoSyRa eingeben.

12%

der Bevölkerung mit Diskriminierungserfahrung geben an, diese im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung, weitere 10% im Kontakt mit der Polizei erlebt zu haben.

Verschiedene Kantone und Städte greifen bereits zu verbindlicheren Vorgehensweisen. Eine strategische Herangehensweise zur Sensibilisierung der Verwaltung hat etwa der Kanton Waadt gewählt. Erwähnenswert ist hier eine Ausstellung zur kulturellen Diversität, welche die kantonale Integrationsfachstelle mit weiteren Partnern innerhalb der Verwaltung umgesetzt hat.[61] Der Kanton Neuenburg hat eine Roadmap «für eine egalitäre und diskriminierungsfreie Neuenburger Verwaltung» verabschiedet. In Form eines Aktionsplans werden mit den Regelstrukturen eine Vielzahl an Massnahmen umgesetzt.[62] Einen ähnlichen Weg gehen beispielsweise die Städte Genf[63] und Bern[64]: Die Integrationsfachstellen arbeiten im Rahmen von Massnahmenplänen eng und systematisch mit den Regelstrukturen zusammen, um diese zunehmend für die Vielfalt ihres Publikums fit zu machen und diskriminierungsfreien Zugang zu ihren Dienstleistungen zu gewährleisten. Die FRB hat in diesem Zusammenhang eine Roadmap zur institutionellen Öffnung[65] erarbeitet, welche die Verknüpfung von Diskriminierungsschutz und institutioneller Öffnung erläutert und das Anliegen anhand konkreter Fragestellungen und Anregungen veranschaulicht.[66] Dieses Hilfsmittel entspricht auch dem Wunsch verschiedener Integrationsdelegierter nach konkreteren Zielen und Instrumenten, die sie bei der Umsetzung von Massnahmen innerhalb der Verwaltung unterstützen. Institutionelle Öffnung war auch das Thema der Tagung der Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) im September 2020 in Bulle. Es war das erste Mal, dass der Diskriminierungsschutz in diesem Rahmen als Tagungsthema behandelt wurde.

Eine in vielen Kantonen umgesetzte Massnahme zur Sensibilisierung der Regelstrukturen ist die Durchführung von Schulungen und die Integration des Themas Diskrimi-

61 www.vd.ch > Toutes les autorités > Département de l'économie, de l'innovation et du Sport (DEIS) > Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme: Une exposition sur la diversité culturelle pour les 10 ans du BCI

62 www.ne.ch > Autorités > Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS) > Service de la cohésion multiculturelle > Racisme et discrimination

63 www.ville-geneve.ch > Actualités > Dossiers d'information > Genève, ville de diversité

64 www.bern.ch/migration > Eine Stadt für alle – Fokus Migration

65 Die FRB versteht institutionelle Öffnung als einen Weg für Institutionen, den Diskriminierungsschutz umzusetzen und diskriminierungsfrei zu handeln. Eine offene Institution stellt demnach einen gleichwertigen Zugang aller zu ihren Leistungen sicher, repräsentiert die Bevölkerung auch in ihrer personellen Zusammensetzung, bezieht von Entscheiden Betroffene in ihre Entscheidprozesse mit ein und anerkennt und thematisiert gesellschaftliche Vielfalt und setzt sich mit Rassismus als gesellschaftliches Problem auseinander. Vgl. www.frb.admin.ch/integration > Institutionelle Öffnung

66 www.frb.admin.ch/integration

nierungsschutz in bestehende Aus- und Weiterbildungen. Es handelt sich in den meisten Fällen um Angebote, die freiwillig besucht werden. Ausserdem liegt das Schwergewicht dabei grösstenteils nicht spezifisch auf dem Diskriminierungsschutz, sondern eher auf interkulturellen Fragestellungen. Obwohl nachvollziehbar ist, dass die Angebote dadurch für das Zielpublikum zugänglicher sein sollen, führt die Ausweitung des Themas dazu, dass das eigentliche Problem nicht benannt wird, weil der eigentliche Diskriminierungsschutz unter dem Aspekt des Umgangs mit Vielfalt kaum behandelt werden kann. Viele Kantone stellen zunehmend die Nachhaltigkeit von freiwilligen Schulungsangeboten in Frage. Einige Kantone setzen vermehrt auf spezifische und bedarfsorientierte Schulungen oder Coachings. Wiederholt wurde dabei ein Mangel an entsprechend kompetenten Fachpersonen festgestellt. Die oben genannte Onlineplattform des Beratungsnetzes für Weiterbildungsmöglichkeiten soll diesem Mangel entgegenwirken.[67]

Knapp ein Drittel der Kantone (AG, FR, GE, JU, NE, SO, SG, TI, VD, VS) sowie die Städte Bern, Lausanne, Luzern und weitere Gemeinden nutzen die jährliche Aktionswoche gegen Rassismus im März, um mittels Sensibilisierungs- und Schulungsanlässen, kulturellen Angeboten oder weiteren Veranstaltungen eine breitere Öffentlichkeit zu sensibilisieren.[68] Die Aktionswochen sind durch ihre unmittelbaren Veranstaltungen für eine breite Öffentlichkeit wirksam und bieten die Gelegenheit, Netzwerke zu schaffen und neue Partnerorganisationen für das Thema zu gewinnen. Durch die kontinuierliche und öffentlichkeitswirksame Thematisierung von Rassismus kann die Aktionswoche als Türöffner für eine themenspezifische Zusammenarbeit mit einzelnen Regelstrukturen dienen – auch über die Aktionswochen hinaus. 2020 konnten aufgrund der Pandemie nur die wenigsten der geplanten Aktivitäten durchgeführt werden. Einzelne Städte und Kantone haben aber die Kommunikationsarbeit angepasst weitergeführt und konnten auf diese Weise trotzdem grosse Sichtbarkeit erreichen – auch ohne Veranstaltungsprogramm.

Darüber hinaus haben mehrere Kantone und Städte öffentlichkeitswirksame Massnahmen zum Thema Rassismus ergriffen. So vergeben der Kanton Genf und der Kanton Waadt seit einigen Jahren Finanzhilfen an Projekte, die explizit dem Diskriminierungsschutz dienen.[69] Die Stadt Zürich lancierte 2018 die interkulturellen Wochen, eine explizite Einladung zur Auseinandersetzung mit der Vielfalt der Stadt Zürich, die mit künstlerischen Projekten und von der Bevölkerung getragenen Aktivitäten die Diversität der Stadt erlebbar machen und feiern sollen.[70] Generell ist festzustellen, dass bei Aktivitäten für die breite Öffentlichkeit der Fokus eher auf dem Umgang mit

67 www.network-racism.ch > Weiterbildungsplattform

68 In Basel-Stadt und Solothurn wird die Aktionswoche von Organisationen der Zivilgesellschaft durchgeführt, mit Unterstützung des Kantons.

69 www.ge.ch > Aides financières, argent et impôts > Aides financières aux associations > Aide à l'intégration des étrangers ou à la protection contre la discrimination; www.vd.ch > Population > Intégration des étrangers et prévention du racisme > Demander une subvention pour un projet d'intégration et/ou de prévention du racisme

70 http://about-us.ch/

Vielfalt und nicht explizit auf Rassismus oder Diskriminierung liegt. Dies ist meist ein bewusster Entscheid, weil die explizite Behandlung von Rassismus nicht selten (auch auf politischer Ebene) auf Widerstand stösst und der Umweg über die kulturelle Vielfalt als Zugang verstanden wird, um überhaupt eine Thematisierung zu ermöglichen.[71] Die Proteste im Rahmen der «*Black Lives Matter*»-Bewegung im Sommer 2020 haben aber gezeigt, dass diese Herangehensweise von Menschen mit Rassismuserfahrung oft als ungenügend erachtet wird.

Nebst den spezifischen Zielvorgaben ist der Diskriminierungsschutz auch in den anderen Förderpfeilern der KIP als Querschnittsthema mitzudenken – dies gelingt bisher nur punktuell. Besondere Relevanz hat das Thema auch im Bereich der sozialen Integration, da Diskriminierungen das Zusammenleben erschweren. So sind die Kantone nicht nur im Rahmen der KIP, sondern auch der Integrationsagenda Schweiz (IAS) dazu angehalten, die Öffnung der Aufnahmegesellschaft proaktiv zu fördern sowie potentielle Konflikte und Diskriminierungen zu verhindern und zu schlichten.[72]

Ausblick

Die Berichtsperiode war geprägt von den Arbeiten an der Integrationsagenda Schweiz (IAS).[73] Bereits mit den KIP 1 konnte die Einrichtung und Konsolidierung von Beratungsangeboten umgesetzt werden. Es muss aber festgestellt werden, dass auch im KIP 2 die Informations- und Kommunikationstätigkeit, um die Zielgruppen zu erreichen, selten über angemessene Mittel verfügt. Während tiefe Fallzahlen darauf hindeuten können, dass das Angebot für die Zielgruppen (noch) nicht zugänglich genug ist, bringen hohe Fallzahlen wiederum die bestehenden Stellen an ihre Kapazitätsgrenzen. Diese Situation ist umso beunruhigender angesichts der Tatsache, dass die Mehrheit der Kantone das Budget für die KIP 2014–2017 im Förderbereich Diskriminierungsschutz nicht ausgeschöpft hat. Für die zweite Programmphase sind die budgetierten Gelder sogar noch tiefer – ganz besonders in der Deutschschweiz, wo die Mehrheit der Kantone weniger als 1 Prozent des KIP-Budgets für den Diskriminierungsschutz einsetzt.

In Bezug auf die Information und Beratung von Verwaltung, Regelstrukturen und Öffentlichkeit zum Thema Diskriminierungsschutz wurde im KIP 1 eine Vielzahl von Massnahmen umgesetzt – von öffentlichen Veranstaltungen über Weiterbildungen, Aktionswochen gegen Rassismus bis zu Plakatkampagnen. Die Vielfalt der unternommenen Schritte kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den meisten Kantonen eine umfassende Strategie für die Sensibilisierung sowohl der Regelstrukturen wie der Öffentlichkeit weitgehend fehlt – entsprechend soll der Fokus während der zwei-

71 Ob die Thematisierung von kultureller Vielfalt letztlich dazu beiträgt, auch Rassismus und Diskriminierung zum Thema zu machen oder vielmehr die Diskussion dazu noch erschwert, ist von vielen verschiedenen, oft auch sehr situationsgebundenen Faktoren abhängig.

72 Siehe Empfehlungen des SEM zur Umsetzung der IAS (2018) unter www.sem.admin.ch > Integration & Einbürgerung > Integrationsförderung > Kantonale Integrationsprogramme und Integrationsagenda > Integrationsagenda Schweiz

73 Zur IAS vgl. Kapitel 6.2.1 Wirtschaft und Arbeit sowie www.kip-pic.ch > Kantonale Integrationsprogramme > Integrationsagenda Schweiz

ten KIP-Phase (2018–2021) auf diesen Aspekt gelegt werden. Bereits in der letzten Berichtsperiode wurde festgestellt, dass die beiden Zielsetzungen zum Diskriminierungsschutz im KIP – Beratung und Sensibilisierungsarbeit – in einer Wechselwirkung stehen: Wo Rassismus tabuisiert wird, steigt auch die Hemmschwelle, ein Beratungsangebot zu nutzen. In diesem Zusammenhang muss die Auswirkung der knappen Ressourcenzuteilung für den Diskriminierungsschutz für die nun laufende Programmphase kritisch beobachtet werden. In der Mehrheit der Kantone, insbesondere der Deutschschweiz, gewährleisten die Ressourcen höchstens die Sicherstellung eines minimalen Beratungsangebots und vereinzelte Massnahmen zur Sensibilisierung der Regelstrukturen und der Öffentlichkeit – sie reichen aber nicht aus, um diese Massnahmen weiter zu entwickeln und Verbindlichkeit zu schaffen. Dies dürfte die Umsetzung der Programmziele Diskriminierungsschutz deutlich erschweren und zeigt, dass der Diskriminierungsschutz noch nicht in allen Kantonen zu einem selbstverständlichen Teil der Integrationsförderung geworden ist, geschweige denn über die Zielgruppe der Migrationsbevölkerung hinaus als relevant erachtet wird. Das trifft nicht nur die unmittelbar betroffenen Zielgruppen, sondern gefährdet letztlich den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Im Hinblick auf KIP 3 sind Bund und Kantone deshalb gefordert, diesbezüglich verbindliche Ziele und inhaltliche Leitplanken festzulegen.

6.1.2 Medien und Internet

Medien prägen die Meinungsbildung und das Klima, in dem gesellschaftliche und politische Debatten stattfinden. Sie erfüllen eine wichtige Kontrollfunktion, weisen auf problematische Vorfälle oder Entwicklungen hin und stossen öffentliche Diskussionen an. Bis vor rund zehn Jahren wurde diese Rolle durch ein «mehr oder weniger stabiles Gefüge von Massenmedien» wahrgenommen, die sich an die schweizerische Rechtsordnung und transparente Regeln zu halten haben.[74] Seither erfolgt die Meinungsbildung immer mehr direkt oder indirekt über Online-Angebote (Suchmaschinen, soziale Netzwerkplattformen, Multimediaplattformen, Blogging- und Mikrobloggingdienste), die den medialen Regeln der Schweiz nicht unterstellt sind und die sich rechtlichen Massnahmen entziehen können.

Obwohl eine Zunahme von Information und Informationsquellen im Sinne der Meinungsvielfalt grundsätzlich positiv ist, werden durch die digitalen Angebote aber auch rassistische Inhalte, Hassreden, Desinformationen und Verschwörungsnarrative verbreitet, die sich der Auseinandersetzung mit anderen Meinungen entziehen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die Konsensfindung und damit auch die Grundlagen der Demokratie gefährden.[75]

2019 empfahl eine vom Bundesrat beauftragte Projektgruppe, die sich mit Fragen der künstlichen Intelligenz in Zusammenhang mit Medien und Öffentlichkeit auseinandersetzte, den Regulierungsbedarf der sozialen Medien «vor dem Hintergrund der

74 Goldhammer/Dieterich/Prien 2019: 8. Diese Empfehlung nuanciert die Schlussfolgerung, die der Bundesrat in seinem Bericht vom 10. Mai 2017 über die Rechtliche Basis für Social Media zog, wonach kein Handlungsbedarf bestehe, die sozialen Medien im Schweizer Recht stärker zu regulieren.

75 Grimm/Neef/Kirste/Kimmel/Rack 2020

verfassungsrechtlich garantierten Grundrechte und der Kommunikationsrechte vertiefter zu prüfen und einen schweizerischen Governance-Ansatz abzuklären».[76] Dieser soll jedoch Raum lassen für problembezogene Massnahmen und staatliche Regulierung nur als utlima ratio ins Auge fassen. Im Gegensatz dazu entschieden sich etwa Deutschland und Frankreich für eine andere Strategie. Mit dem «Netzwerkdurchsetzungsgesetz» und der «Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information» werden in diesen Ländern die Online-Anbieter seit 2018 strenger in die Verantwortung genommen für problematische Inhalte und/oder Desinformation.

In seiner «Strategie Digitale Schweiz» vom September 2020 stellt der Bundesrat fest, dass sich mit den technologischen Entwicklungen die Prozesse der politischen Partizipation verändern und die Funktion der Medien für die demokratische Meinungsbildung «durch die massenhafte Verbreitung von gezielter Desinformation sowie von Hassreden in den sozialen Medien verstärkt herausgefordert» ist.[77] Unter dem Kernziel 3.3 formuliert er das Ziel, dass die Schweizer Bevölkerung «(…) im Alltag wie auch in Krisensituationen stets in der Lage sein sollte, kompetent an digitalisierten politischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Prozessen teilzunehmen und die Konsequenzen des eigenen Tuns so gut wie möglich einzuschätzen. Dabei wird dem Schutz der Grund- und Menschenrechte aller Bürgerinnen und Bürger im digitalen wie analogen Bereich besondere Beachtung geschenkt.»[78]

Toxische und rassistische Inhalte werden aber auch über klassische Webseiten, Foren, Blogs, Online-Spiele oder private Dienste wie etwa Chats oder Messengerdienste (WhatsApp, Telegram, etc.) verbreitet, die wiederum unterschiedliche Funktionsweisen und Regelungen kennen. Angesichts dieser Komplexität kann im vorliegenden Bericht nicht auf die einzelnen Medien, Plattformen und Dienste eingegangen werden, und es werden nur einige Themen angesprochen; vertiefte Informationen und weiterführende Hinweise finden sich aber auf der Webseite der FRB[79] und in der Expertise zu rassistischer Hassrede, welche die FRB 2020 erstellen liess.[80] Zusätzlich hat die FRB in ihrem Online-Rechtsratgeber eine Übersicht zu Rechtslage und zum Vorgehen gegen Rassismus im Netz erarbeitet.[81]

Einhaltung der Grundrechte in den herkömmlichen Medien

Grundsätzlich sind die Medien aufgrund ihrer in der Verfassung verbrieften Freiheit und Unabhängigkeit (Art. 17 BV) selbst dafür zuständig, für die Einhaltung der Erklärung der «Pflichten der Journalistinnen und Journalisten» zu sorgen (insb. Art. 8 BV: Respekt der Menschenwürde und Verbot von rassistischer Diskriminierung). Für die klassischen Medien bestehen mit dem Schweizer Presserat und der Unabhängi-

76 Goldhammer/Dieterich/Prien 2019: 21

77 Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) 2020: 17

78 BAKOM 2020: 5

79 www.frb.admin.ch > Tätigkeitsfelder > Medien und Internet

80 Stahel 2020

81 www.rechtsratgeber-rassismus.admin.ch

gen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) institutionalisierte Selbstregulierungsorgane (Art. 4 Abs. 1 Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG, RS 784.40)). In den Jahren 2019 und 2020 bezogen sich beim Presserat und bei der UBI nur wenige Fälle auf Themen mit rassendiskriminierendem Bezug.[82]

Der Schweizerische Presserat steht dem Publikum und den Medienschaffenden als Beschwerdeinstanz für medienethische Fragen zur Verfügung. Bei ihm können Beschwerden zur Frage des Diskriminierungsverbots und der Menschenwürde eingereicht werden. Der Presserat hat in früheren Stellungnahmen konstant darauf hingewiesen, dass die abwertende Äusserung gegen eine Gruppe oder ein Individuum eine Mindestintensität erreichen muss, um als herabwürdigend oder diskriminierend zu gelten: «Eine Bezugnahme auf die ethnische, nationale oder religiöse Zugehörigkeit ist nur dann diskriminierend, wenn sie mit einem erheblich verletzenden Unwerturteil verbunden ist (…). Das Diskriminierungsverbot verbietet zudem nicht Kritik an Einzelpersonen, sondern soll sachlich ungerechtfertigte Verallgemeinerungen verhindern (…)».[83]

2020 musste der Presserat eine Beschwerde gegen mehrfach aufgeschaltete, sexistische und rassistische Online-Kommentare zu einem Artikel von «20 Minuten» mit dem Titel «China macht vor, was der Lockdown wirklich bringt» behandeln.[84] Die Kommentare wurden mit einiger Verzögerung gelöscht und der Chefredaktor entschuldigte sich knapp zwei Monate später in einem Kommentar für deren Aufschaltung. Er erklärte sie damit, dass der neu eingesetzte Kommentarfilter (ein Algorithmus, der diskriminierende Kommentare unterbinden sollte) noch nicht optimal funktioniert habe. Vor diesem Hintergrund trat der Presserat nicht auf die Beschwerde ein, zumal es sich aus seiner Sicht insgesamt um eine «Angelegenheit von geringer Relevanz» gehandelt habe, obwohl «die Kommentare unerträglich primitiv und anstössig» waren.

Die UBI beurteilt als gerichtsähnliche Instanz. B.schwerden gegen ausgestrahlte Radio- und Fernsehsendungen schweizerischer Veranstalter. Sie behandelt nur Fälle, welche von der Ombudsstelle der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) als Vorinstanz als berechtigt beurteilt und danach vom Beanstander an die UBI weitergezogen werden. Beide Instanzen stützen sich auf das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40). Bezüglich Rassismus und rassistischer Diskriminierung relevant ist insbesondere die Rechtsprechung der UBI zum Schutz der Menschenwürde und zum Diskriminierungsverbot (Art. 4 Abs. 1 RTVG). Für den Social-Media-Auftritt der SRG mussten die rechtlichen Regelungen angepasst werden. Seit 2016 hält Artikel 5a RTVG explizit fest, dass die durch die Redaktion gestal-

82 In den Jahren 2019 und 2020 wurden beim Presserat drei resp. zwei Beschwerden eingereicht, die das Diskriminierungsverbot oder die Verletzung der Menschenwürde aus rassistischen Motiven betrafen, wovon keine gutgeheissen wurde. Die Daten beruhen auf den Jahresberichten 2019 und 2020 des Presserats. Bei der UBI betrafen zwei Entscheide im Jahr 2019 und ein Entscheid im Jahr 2020 diese Themen. www.ubi.admin.ch > Dokumentation > Jahresberichte UBI 2019 und 2020

83 Stellungnahmen Nr. 13/2006, Abs. II, Ziff. 2. Vgl. auch etwa: Stellungnahmen Nr. 32/2001, 6/2002, 9/2002, 37/2002, 44/2003, 32/2006, 16/2007 und 21/2008: www.presserat.ch > Beschwerden

84 Stellungnahme Nr. 65/2020, Onlinekommentare (X. c. «20 Minuten» online)

teten Inhalte den Anforderungen von Artikel 4 Absatz 1 RTVG genügen müssen. Hingegen fallen die von den Nutzerinnen und Nutzern selbst gestalteten Inhalte nicht unter diese Mindestanforderungen, sondern unterliegen den internen Regelungen der SRG («Netiquette»). 2019 hiess die UBI zum ersten Mal eine Beschwerde wegen Verletzung des Diskriminierungsverbots von Artikel 4 Absatz 1 RTVG gut. Es ging dabei aber nicht um rassistische Diskriminierung, sondern um die stereotype Darstellung einer Frau im Rahmen der Übertragungen der Fussballweltmeisterschaften 2018 durch den Sender SRF.

Rassistische Hassrede in den digitalen Medien und den sozialen Netzwerken
Die digitalen Medien und sozialen Netzwerke haben sich als zentrales Informations- und Kommunikationsfeld etabliert. Gemäss Medienbarometer 2020 haben die sozialen Medien mit 34 Prozent der Meinungsmacht[85] von allen Mediengattungen den grössten Einfluss auf die Meinungsbildung, gegenüber 21 Prozent für das Radio, 18 Prozent für die journalistischen Online-Medien, 16 Prozent für die Printmedien und 11 Prozent für das Fernsehen. In der Romandie steigt ihr Anteil sogar auf 45 Prozent.[86] Somit übernehmen sie eine wichtige Rolle bei der Herstellung von Informations- und Meinungsvielfalt. Umgekehrt werden sie aber auch instrumentalisiert für politische Zwecke, für Angriffe auf individuelle Grundrechte oder auf Angehörige von Minderheiten sowie für die Verbreitung von rassistischen Inhalten.

Die spezifischen Online-Kommunikationsbedingungen und -mechanismen führen dazu, dass emotional polarisierende Äusserungen zu gesellschaftlich sensiblen Themen mehr Aufmerksamkeit und Kommentare generieren als differenzierte Ausführungen, und daher auch stärker verbreitet werden. Dies fördert die Zunahme von Hassreden, die sich insbesondere gegen jüngere Menschen, Frauen und Angehörige von Minderheiten richten. [87] Gemäss der «EU Kids Online Schweiz Studie» gaben 21 Prozent der Befragten an, *Cyberhate*-Inhalte (Nachrichten/Kommentare) gesehen zu haben, die sich gegen bestimmte Gruppen von Menschen richten. 24 Prozent wurden schon selber zum Ziel von Diskriminierungen. Und 5 Prozent haben selbst *Cyberhate*-Inhalte an andere geschickt.[88]

Die Daten zu den Straftaten gegen die Rassismusstrafnorm und die Zahlen der Beratungsstellen für Opfer von Rassismus belegen ebenfalls, dass Rassismus und rassisti-

85 Zum Begriff der Meinungsmacht führt das BAKOM aus: «Zur Ermittlung von Meinungsmacht beurteilen die Mediennutzerinnen und -nutzer in einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung die Leistungen der Marken als Informationsmedien. Diese qualitative Bewertung wird mit den täglichen Kontaktleistungen der Angebote kombiniert, die von offiziellen Schweizer Reichweitenstudien ausgewiesen werden. Daraus resultiert eine indexierte Kennzahl für Meinungsmacht, die für das relative Potenzial von Medienmarken steht, meinungsbildende Wirkungen zu entfalten.» Weitere Erklärungen zum Begriff der Meinungsmacht: Thommen/Steiger/Eichenberger 2020: 12ff.

86 Thommen/Steiger/Eichenberger 2020

87 Stahel 2020; Stahel/Jakoby 2020; Stahel 2018

88 Hermida 2019. Im Rahmen der Studie wurden 67 Schulklassen in der deutsch- und französischsprachigen Schweiz mit total 1026 Schülerinnen und Schülern im Alter von 9 bis 16 Jahren zu ihrem Umgang mit dem Internet und den erlebten Risiken befragt.

sche Hassrede in der elektronischen Kommunikation präsent sind. Von den insgesamt 37 Fällen, die 2020 von schweizerischen Gerichten in Zusammenhang mit Artikel 261bis StGB zu beurteilen waren, betrafen 15 die elektronische Kommunikation (2019 waren es 6 von insgesamt 28 Fällen).[89] Die Beratungsstellen meldeten 2020, dass 51 der insgesamt 572 erfassten Fälle rassistische Vorfälle im Internet (*Social Media*, Blogs, etc.) betrafen.[90] In der BFS-Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz gaben 28 Prozent der Bevölkerung an, in den letzten fünf Jahren Diskriminierung erlebt zu haben, wovon 10 Prozent im Internet oder in den sozialen Medien stattfand.[91] Es ist also davon auszugehen, dass sehr viele Vorfälle nicht gemeldet und noch weniger Gegenstand einer Beratung oder eines rechtlichen Verfahrens werden.

Hassreden führen bei den Angegriffenen zu emotionaler Belastung, Kontroll- oder Reputationsverlust, oder zu einer Verhaltensanpassung im Sinne eines Rückzugs aus dem Netz (*silencing*). Sie beeinflussen aber auch «unbeteiligt Zuschauende» (*bystander*) und führen zu Meinungsverhärtungen. Strukturell fördern Hassreden Polarisierungen, Mechanismen der Online-Selbstjustiz und Verbreitung von Desinformation.[92]

Digitale rassistische Hassrede äussert sich jedoch nicht nur in Wort, sondern auch in Bild, Ton und Video, deren «Sprache» mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Sie umfasst ein breites Spektrum an Situationen: persönliche (und manchmal auch offline geführte) Attacken gegen identifizierbare Personen, Äusserungen von Einzeltätern, die mit ihren Hassreden Aufmerksamkeit und Öffentlichkeit suchen, oder aber ideologisch motivierte, koordinierte Gruppen, bei denen rassistische Hetze Teil einer breiteren Strategie von Desinformation oder Verbreitung von Verschwörungsnarrativen ist.

Zu den organisierten oder koordinierten Hassreden wurde bisher in der Schweiz im Gegensatz zu anderen Ländern noch vergleichsweise wenig geforscht. Gerade die Covid-19-Pandemie hat aber gezeigt, wie eng Verschwörungsnarrative mit antisemitischer Hetze oder Hetze gegen asiatische Personen, Personen mit Migrationshintergrund oder auch etwa Personen aus Wissenschaft und Politik verknüpft sein kann. Der Bundesrat hat deshalb im Frühjahr 2021 beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) einen Bericht zur Tätigkeit von Plattformen (z. B. *Social Media*) im Bereich der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung in Auftrag gegeben, um Massnahmen und gegebenenfalls Lösungsansätze vorzuschlagen. Das BAKOM hat in der Folge einen Aufruf an Forschende zur Einreichung von Projektskizzen lanciert, die sich mit den Phänomenen der digitalen Desinformation und Hassrede in der Schweiz in quantitativer und/oder qualitativer Hinsicht auseinandersetzen und dabei insbeson-

89 Sammlung Rechtsfälle der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus. www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick

90 2019 waren es deren 23 auf insgesamt 352 Fälle, aber die Zahlen können aufgrund von methodologischen Änderungen bei der Erfassung der Fälle nicht miteinander verglichen werden.

91 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben

92 Anderson/Jiang 2018; Brodnig 2016; Bojarska 2018

dere die Rolle der «neuen» Intermediäre wie *Social Media*, Suchmaschinen, Videosharing-Plattformen und Mikroblogging-Dienste einbeziehen.

Rechtliche Regelung gegen Rassismus im Netz

Grundsätzlich gelten für rassistische Äusserungen dieselben Regeln der schweizerischen Rechtsordnung wie in der analogen Welt. Die Bekämpfung von Hass- und Gewaltreden auf sozialen Netzwerken stützt sich sowohl auf das Strafrecht (namentlich die Artikel 135, 173ff., 180, 258ff., 261bis StGB) als auch auf das Zivilrecht (Artikel 28ff. ZGB) und das Verwaltungsrecht (für Rechtslage und Rechtsprechung zu rassistischer Diskriminierung, siehe Kapitel 4 und die Übersicht der FRB von 2021).

Die Schwierigkeiten bei der Anwendung dieser Normen auf die sozialen Netzwerke ergeben sich vor allem aus dem grenzüberschreitenden Charakter dieser Dienste. Denn wenn kein Anknüpfungspunkt zur Schweiz besteht, ist eine Anwendung des Schweizer Rechts aufgrund des Territorialitätsprinzips nur beschränkt möglich.[93] Somit erfolgt die Regelung der digitalen Medien und sozialen Netzwerke hauptsächlich mittels Selbstregulierungsmassnahmen zur Eindämmung von hasserfüllten und rassistischen Kommentaren. Diese fallen entsprechend unterschiedlich aus, denn jeder Anbieter entscheidet selbst, wie er die Einhaltung seiner selbst vorgegebenen Regeln kontrollieren will (manuelle und/oder Algorithmen-gestützte Identifizierung von problematischen Inhalten, Löschung der Inhalte, Sperrung der Nutzenden, usw.). Das führte in den letzten Jahren zu einer unübersichtlichen und intransparenten Praxis, die von einem grossen «laisser-faire» bis zur rigorosen Unterdrückung von Inhalten (*over-blocking*) reicht. Nach wie vor beziehen sich die Anbieter bei ihren Massnahmen nicht auf die schweizerische Rechtsordnung.

Soweit möglich obliegt die strafrechtliche Verfolgung rassistischer Inhalte im Internet den Kantonen. Im Juli 2020 übernahm das neu geschaffene Nationale Zentrum für Cybersicherheit (National Cyber Security Centre NCSC) des Bundesamtes für Polizei (fedpol) die Funktion eines Kompetenzzentrums des Bundes für Cybersicherheit. Dieses bietet keine Möglichkeit mehr an, rassistische und extremistische Inhalte zu melden. Das fedpol behält aber weiterhin seinen prioritären Status als *trusted flagger* bei YouTube und kann Inhalte signalisieren, die zu Hass oder Gewalt gegen religiöse und rassistisch definierte Gruppen aufrufen.[94] Es steht auch in ständigem Kontakt mit Dienstleistungserbringern wie Facebook und Twitter, um die Zusammenarbeit zu verbessern, und unterstützt die Kantone bei Sperrungs- und Löschungsanfragen an soziale Medien, Netzwerke und Internetprovider. Daneben sind aber mittlerweile vor allem Organisationen

93 Im Gegensatz zu anderen Ländern besteht in der Schweiz keine Pflicht der Plattformen zur Löschung und Sperrung von Nachrichten auf sozialen Netzwerken aufgrund von Meldungen durch die Benutzerinnen und Benutzer ohne Verwaltungs- oder Gerichtsentscheid (wie dies in Deutschland mit dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz seit dem 1. Januar 2018 praktiziert wird). Eine solche Pflicht wird kontrovers beurteilt, namentlich in Bezug auf deren Vereinbarkeit mit den Grundrechten und insbesondere der Meinungsäusserungsfreiheit.

94 Am Trusted-Flagger-Programm können Regierungsbehörden, einzelne Nutzerinnen und Nutzer und NGOs teilnehmen. Inhalte, die von Trusted Flaggers gemeldet werden, werden von YouTube priorisiert überprüft.

im Bereich der Rassismusbekämpfung als Meldestellen in die Bresche gesprungen (teilweise ebenfalls mit dem Status eines *trusted flaggers*); eine Übersicht zu den diesbezüglichen Meldemöglichkeiten findet sich auf der Webseite der FRB.[95]

Expertinnen und Experten sind sich einig, dass nur ein Teil der Hasskommentare die Voraussetzungen für eine strafrechtliche Verfolgung erfüllt und dass viele Betroffene den Aufwand eines zivilrechtlichen Prozesses scheuen. Auch Meldungen zum Löschen von problematischen Inhalten können nur punktuell greifen. Deshalb kommen rechtlich-repressive Massnahmen alleine gegen Hassrede nicht an; der Fokus muss zwingend auch auf die generelle Förderung der Medien- und Meinungsbildungskompetenz sowie auf eine verstärkte Information und Sensibilisierung gelegt werden.

Massnahmen gegen Rassismus im Netz

Als Orientierungsrahmen für die Tätigkeiten der FRB gegen Rassismus im Netz dienen die folgenden vier Zielsetzungen: 1) Befähigung der auf Rassismus spezialisierten Beratungsstellen, mit Online-Rassismus umzugehen; 2) Unterstützung von Interventionsangeboten (insb. bei Vorfällen von grosser Tragweite); 3) Information und Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit; 4) Präventionsmassnahmen gegen Rassismus im Netz.

Befähigung der auf Rassismus spezialisierten Beratungsstellen, mit Online-Rassismus umzugehen: Angesichts der grossen Menge von rassistischen Äusserungen und Hassrede im Netz ist es für Beratungsstellen eine Herausforderung, relevante Inhalte zu identifizieren und strategisch dagegen vorzugehen, ohne sich zu verzetteln. Von persönlichen Angriffen Einzelner über Frustschreiber bis hin zu organisierten Gruppen: wo ansetzen, wann reagieren, wann nicht? Welche Rolle können die staatlichen oder vom Staat finanzierten Beratungsstellen übernehmen, wo sind die Grenzen des staatlichen Handelns? Erste Diskussionen an zwei von der FRB organisierten Workshops mit Fachexpertinnen und -experten in der Deutschschweiz und in der Romandie zeigten, dass die Beratungsstellen Vorfälle von Online-Rassismus bearbeiten können, ihnen aber teilweise noch Wissen und technisches Know-how fehlen.[96] Hier werden in Zusammenarbeit mit der EKR und dem Beratungsnetz für Opfer von Rassismus praxisorientierte Ausbildungs- und Vernetzungsangebote entwickelt.

Unterstützung von Interventionsangeboten: Um in Fällen von grösserer Tragweite effizient reagieren zu können, muss die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen, potentiell involvierten Stellen eingespielt werden. Denn die Kapazitätsgrenzen sind schnell erreicht und es braucht in komplexeren Situationen ein spezialisiertes Backup, um betroffene Stellen fachgerecht zu begleiten. Angesichts der meist auch politischen Dimension der Vorfälle muss dieses Backup zwingend von einer privaten Trägerschaft ausgehen; die Entwicklung der Interventionskonzepte und -kompetenzen kann jedoch die FRB im Rahmen ihrer Finanzhilfen mitunterstützen. Angemessene Beachtung muss dabei

95 www.frb.admin.ch > Tätigkeitsfelder > Medien und Internet > Meldung

96 Weitere Informationen dazu unter: www.frb.admin.ch > Tätigkeitsfelder > Medien und Internet > Prävention im Netz > Workshops

auch dem Schutz der Organisationen oder Personen zukommen, die sich selbst exponieren, wenn sie aktiv gegen Hassrede vorgehen.

Information und Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit: Zielgruppe von rassistischer Hassrede sind nicht nur die direkt Betroffenen, sondern auch die «zuschauenden Dritten» (*bystander*). Die spezifischen Mechanismen und Regeln der digitalen Kommunikation fördern tendenziell die Präsenz von negativ besetzten emotionalen Inhalten wie Hassbotschaften besonders stark und suggerieren damit mangels Gegennarrative, dass eine Mehrheit der *Community* diese Inhalte teilt. Es bedarf deshalb verstärkter Informationsanstrengungen für breite Nutzerkreise, um aufzuzeigen, weshalb rassistische Hassrede im Netz so gut gedeiht – und weshalb sie nicht konstruktiver Teil der demokratischen Auseinandersetzung sein kann. Ziel ist, dass Erwachsene, Jugendliche und Kinder mit rassistischer und diskriminierender Hassrede kritisch und verantwortungsvoll umgehen können. Die Zivilcourage in der breiten Öffentlichkeit kann verstärkt werden mit Informationen darüber, wie jede und jeder auf rassistische Hassrede im Netz reagieren kann.

Präventionsmassnahmen gegen Rassismus im Netz: Heute ist klar, dass Rassismusprävention sowohl analog als auch digital erfolgen muss. Die digitale Präsenz von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden muss deshalb nebst Informationen und Materialien zunehmend auch eine eigentliche Rassismusbekämpfung im Netz umfassen bzw. die Online-Kommunikationsbedingungen und -mechanismen nutzen, um gegen rassistische Hassrede anzugehen. Dabei kann von Erfahrungen in der Schweiz und im benachbarten Ausland ausgegangen werden, die in der von der FRB beauftragten Expertise weiter ausgeführt werden.[97]

Bei der Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen arbeitet die FRB eng mit der Plattform «Jugend und Medien» des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) zusammen. Zur Unterstützung von kantonalen und kommunalen sowie von zivilgesellschaftlichen Initiativen unterstützt die FRB schwerpunktmässig Projekte, die sich mit Rassismus im Netz auseinandersetzen. Gefördert werden insbesondere Projekte in den Handlungsfeldern Prävention und Sensibilisierung, Beratung, Gegenrede sowie Monitoring. Ziel der Finanzhilfen ist es zudem, eine Plattform für den Wissens- und Erfahrungsaustausch sowie die Koordination zwischen den Projektträgern zu bieten. Diese Finanzhilfen sind koordiniert mit den Massnahmen der Plattform «Jugend und Medien», die ab 2020 schwerpunktmässig zu Sexismus und LGBTIQ*-Feindlichkeit im Netz arbeitet.[98] FRB, BSV (Jugend und Medien) und BAKOM koordinieren ihre Aktivitäten im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit weiteren Bundesstellen, die sich mit Online-Hassrede beschäftigen.

Die rassistische Hassrede im Netz hat ein quantitatives Ausmass und eine qualitative Dimension erreicht, welche die demokratische Auseinandersetzung erschweren. Sie

97 Stahel 2020

98 www.jugendundmedien.ch > Experten- und Fachwissen > Schwerpunkte > Hass im Netz (2020-2021)

kann dazu führen, dass sich Angehörige von angegriffenen Minderheiten aus der Debatte zurückziehen und damit in ihrer Meinungsäusserungsfreiheit beschnitten werden. Es ist deshalb wichtig, dass diese Problematik auch weiterhin breit debattiert wird, dass Behörden und Beratungsstellen das Thema explizit bearbeiten, und dass insbesondere auch nationale, kantonale und kommunale Politikerinnen und Politiker aktive Gegennarrative im Internet leisten.

6.1.3 Rechtsextremismus

Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und die Ablehnung der Gleichwertigkeit aller Menschen sind konstituierende Elemente rechtsextremer Ideologien. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs hat sich die extreme Rechte in der Schweiz von einer kleinen Untergrundszene zu ausdifferenzierten Subkulturen entwickelt.

Die Tendenz zum Rückzug rechtsextremer Gruppierungen aus der Öffentlichkeit setzte sich in der Berichtsperiode weiter fort, nachdem 2018 ein (auf tiefem Niveau bleibender) Anstieg der Ereignisse im Bereich des gewalttätigen Rechtsextremismus verzeichnet worden war. Anders als im Ausland (Deutschland, Neuseeland, Norwegen) lässt sich in der Schweiz keine Tendenz zu vermehrter Gewaltausübung feststellen.[99] Hingegen traten in der Berichtsperiode mehrere neue rechtsextreme Kleingruppierungen auf. Aktivitäten, wie sie die Vorjahre prägten, blieben bestehen, darunter zunehmend in eigenen Lokalitäten stattfindende Veranstaltungen oder Kampfsporttrainings.[100]

Die anhaltende und tendenziell zunehmende Verbreitung von radikalen rechten Positionen im Internet und besonders über die sozialen Medien führt zu einer Internationalisierung und Globalisierung rechtsextremer Ideologien und Strukturen, welche mit dem Fokus auf gewalttätigen Extremismus nur beschränkt erfasst werden können.[101] Die so verbreiteten rechtsextremen Positionen sowie das zugängliche taktische und technische Wissen in diesen Gruppen birgt zumindest die Gefahr, dass unabhängige, rechtsextreme Einzeltäter in solchen Foren ihre Absichten bestärken, die notwendigen Fähigkeiten entwickeln und rasch zur Tat schreiten, wie dies bei den rechtsextremen Attentaten in Hanau, Halle, Christchurch oder Baerum beobachtet wurde.[102]

Versuche von Szeneangehörigen, im politischen System Fuss zu fassen (d.h. in kleineren und grösseren etablierten Parteien und mittels Wahlen) waren in der Berichtspe-

---

99 www.vbs.admin.ch > Über uns > Organisation Verwaltungseinheiten > Nachrichtendienst > Bericht des Bundesrates vom 13. Januar 2021 über Instrumentarien gegen Gewaltextremismus: 8

100 Nachrichtendienstes des Bundes 2020: 52f.

101 Für eine Übersicht national und international relevanter Plattformen im Zusammenhang mit rassistischer, rechtsextremer oder rechtspopulistischer Hassrede und Inhalten, vgl. Stahel 2020.

102 Der Bundesrat weist in seiner Antwort auf die Interpellation Gysi Barbara (17.3174) «Neonazi-Konzert in Unterwasser. Lehren für Politik und Justiz» darauf hin, dass Vernetzungsmöglichkeiten im Internet, insbesondere in den sozialen Medien, stark genutzt werden für die grenzübergreifenden Beziehungen der rechtsextremen Szene. Dies bestätigt auch der NDB Lagebericht 2020, S. 56 und 59. Gemäss den Antisemitismus-Berichten der CICAD betrafen 2019 56% aller Fälle die sozialen Medien, 2020 waren es 85%. www.cicad.ch > Antisémitisme > Rapports antisémitisme.

riode nur vereinzelt sichtbar.[103] Neu nutzen rechtsextreme Gruppierungen die Covid-19-Pandemie und mischen sich unter Covid-19-Skeptikerinnen und -skeptiker, sind in Gruppen-Chats aktiv, verbreiteten Verschwörungstheorien oder stören digitale Veranstaltungen mittels *Zoom Bombings*.[104]

Fakten und Zahlen

Die Beobachtung von gewalttätigem Extremismus obliegt gemäss Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) den Sicherheitsorganen des Bundes und der Kantone. Diese erfassen sämtliche Arten von gewalttätigem Extremismus, unabhängig von seiner politischen bzw. ideologischen Ausrichtung.

Wie bereits in den vorangegangenen Jahren stellt der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) in seinem Bericht 2020 fest, dass der Rechtsextremismus in der Schweiz nicht als staatsgefährdend zu betrachten sei und dass das Gewaltpotenzial unverändert weitgehend als niedrig eingeschätzt wird.[105] Die rechtsextreme Szene sei diffuser geworden, von einem allgemeinen Aufbruch könne nicht die Rede sein. Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass sich die rechtsextreme Szene weiterhin bedeckt hält, bestehen nach wie vor vereinzelte Aktivitäten, insbesondere auch in der französischsprachigen Schweiz.[106] Konzerte mit ausländischen rechtsextremistischen Szenebands konnten laut NDB mittels Einreiseverboten weitgehend verhindert werden. Andererseits besuchten 2019 gewalttätige Rechtsextreme aus der Schweiz Konzerte und Veranstaltungen in ganz Europa. Internationale Skinheadorganisationen wie «Blood and Honour» und «Hammerskins» ermöglichen, erleichtern und festigen gemäss NBD nicht nur individuelle Kontakte, sondern auch die Zusammenarbeit. Die Pandemiemassnahmen 2020 führten nur zu einem temporären und teilweisen Unterbruch der Kontakte ins Ausland.[107] In der Berichtsperiode traten mehrere neue rechtsextreme Kleingruppierungen in der Öffentlichkeit und in sozialen Medien auf, so etwa «White Resistance» 2019 in Basel oder die Gruppe «Junge Tat» 2020 in Luzern.

---

103 Vgl. www.hans-stutz.ch > Texte: «Braune Flecken» vom 8. März 2021 betreffend rechtsextreme Äusserungen der Tessiner SVP-Kandidatin Liliane Jessica Tami oder der rechtsextremen Verschwörungstheorien von JSVP Olivier Chanson; «Rechtsextreme und das Dilemma der SVP» vom 24. Dezember 2019 zu Rechtsextremisten in der SVP SZ und insbesondere zu der rechtsextremen-antisemitischen Äusserung des ehemaligen Vizepräsidenten der SVP-Sektion Wägital; Hans Stutz «Schwache Vorstellung» Tachles vom 23. August 2019 zu den gescheiterten Versuchen der Partei National Orientierter Schweizer (PNOS), in vier Kantonen an den Nationalratswahlen teilzunehmen. Dies gelang lediglich im Kanton BS. Hingegen stellte der Westschweizer Ableger, die Parti Nationaliste Suisse (PNS), elf Kandidaten zur Wahl, darunter einen Mann, der wiederholt den Hitlergruss zeigte.

104 Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus/Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz 2021.

105 Nachrichtendienst des Bundes 2020: 52f.; Bericht des Bundesrates vom 13. Januar 2021 über Instrumentarien gegen Gewaltextremismus: 8

106 Nachrichtendienst des Bundes 2020: 51ff. Die CICAD berichtet von einer durch «Résistance Hélvétique» organisierten Veranstaltung in Aigle (VD) im März 2020, zu welcher der bekannte Extremist Henry de Lesquen eingeladen wurde. Vgl. Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2021. Andererseits lösten sich 2020 zwei rechtsextreme Organisationen in der Westschweiz auf: www.hans-stutz.ch > Texte: Schwundprozess bei Rechtsextremen (11.09.2020)

107 Nachrichtendienst des Bundes 2020: 52f.

Gemäss dem NDB hängt das Auftreten der gewalttätigen Rechtsextremen davon ab, wie diese ihre Möglichkeit einschätzen, unerkannt und unbehelligt zu bleiben.[108] Ihr Gewaltpotential besteht nach wie vor; zu beachten sind dabei Hinweise auf Sammlungen funktionstüchtiger Waffen, «darunter Schusswaffen einschliesslich namhafter Mengen zugehöriger Munition», sowie das Training von Kampfsportarten in der rechtsextremen Szene der Schweiz.[109] Gewisse Entwicklungen oder Ereignisse wie stark steigende Asylzahlen oder ein dschihadistisch motivierter Terrorakt könnten laut NDB die Lage sofort verschärfen.[110] Nach Einschätzung des Bundes fehlt der rechtsextremen Szene der Schweiz zurzeit jedoch die Motivation zur Ausübung von Gewalt.[111]

Laut dem NDB wie auch der GRA geht die grösste Bedrohung von Einzeltätern aus, welche nicht Teil der rechtsextremen Strukturen sind, möglicherweise aber in sozialen Medien, auch international, vernetzt sind. Solche rechtsextrem inspirierte Einzeltäter waren 2019 weltweit für mehrere Terroranschläge verantwortlich, namentlich in Christchurch, Poway, Baerum, Halle und 2020 in Hanau. Anschläge dieser Art seien auch in der Schweiz möglich,[112] warnt der NDB und erwartet, dass Phänomene wie die Siege-Ideologie oder lose rechtsextremistische Gruppierungen wie die «Atomwaffen Division» oder «Feuerkrieg Division» auch zunehmend in der Schweiz auftreten werden. Die wachsende Relevanz sozialer Medien und der virtuellen Welt bei der Verbreitung radikal rechten Gedankengutes wurde bereits im Fokusbericht 2016 der GRA zu Rechtsextremismus beobachtet.[113] Der im letzten FRB-Bericht aufgezeigte Forschungsbedarf wurde bisher nicht erfüllt.[114] Damit bleibt die mögliche Verlagerung ins Digitale bzw. der Trend zum Rückzug rechtsextremer Gruppierungen aus der physischen Öffentlichkeit ebenso ungeklärt wie die Frage, ob und wie neuere Bewegungen wie etwa die Identitären oder andere Plattformen der Neuen Rechten als Sammelgefässe für Rechtsextreme oder für Sympathisierende dienen.[115]

---

108 Nachrichtendienst des Bundes 2020: 53. Die Aufmerksamkeit, welche die Szene von Seiten der Medien, der Behörden sowie der linksextremen Szene erfährt, wird direkt in Zusammenhang mit der Motivation der rechtsextremen Szenemitglieder gebracht, sich bedeckt zu halten und Veranstaltungen vermehrt in eigenen Lokalitäten oder abgelegenen Nutzräumen durchzuführen.

109 Bericht des Bundesrates vom 13. Januar 2021 über Instrumentarien gegen Gewaltextremismus: 8; Nachrichtendienst des Bundes 2020: 56

110 Nachrichtendienst des Bundes 2020: 56

111 Bericht des Bundesrates vom 13. Januar 2021 über Instrumentarien gegen Gewaltextremismus: 9

112 Nachrichtendienst des Bundes 2020: 59 bzw. 56; in diesem Sinne auch Bericht des Bundesrates vom 13. Januar 2021 über Instrumentarien gegen Gewaltextremismus: 8f.

113 www.gra.ch/einschaetzung > 2016 > Fokusbericht: Rechtsextremismus in der Schweiz (21.03.2017)

114 Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2019: 63f.

115 Jammet/Guidi 2017: Im Artikel, der die rechtsradikale Webseite «Les observateurs» untersucht, wird auch darauf hingewiesen, dass insbesondere die Kommunikationsstrategien der extremen Rechte und speziell jene im Internet kaum erforscht seien. Dies treffe in besonderem Ausmass auf die Schweiz zu, obwohl die radikale Rechte hier schon früh in Erscheinung getreten sei.

Im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie ist ein starker Anstieg von Verschwörungstheorien festzustellen.[116] Dirk Baier, Mitautor der 2020 erschienen Studie «Verschwörungsmentalität und Extremismus», geht davon aus, dass Verschwörungstheoretiker künftig noch mehr Zulauf erhalten, vor allem dann, wenn Politik und Behörden an Vertrauen verlieren.[117] Bereits vor der Covid-19-Krise war bei etwa einem Drittel der Befragten eine Tendenz zur Verschwörungsmentalität vorhanden. Die Studie bestätigt auch einen Zusammenhang zwischen ausgeprägter Verschwörungsmentalität und erhöhter Zustimmung zu gewaltbereiten extremistischen Einstellungen.[118] Dagegen schätzte der NDB im Oktober 2020, dass weder die Pandemie, noch Verschwörungstheorien bis anhin zusätzlich mobilisierende Wirkung entfaltet hätten.[119]

Meldungen zu Extremismus und Rassendiskriminierung können beim fedpol deponiert werden, auch wenn sie im Online-Formular nicht explizit genannt sind. Die Zuständigkeiten für die Bearbeitung entsprechender Meldungen werden aktuell gemeinsam mit dem Nationalen Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) sowie dem Netzwerk Ermittlungsunterstützung digitale Kriminalität (NEDIK) geklärt.[120]

Die Datenbank DoSyRa verzeichnete im Jahr 2020 18 Vorfälle von Rechtspopulismus und 27 Vorfälle von Rechtsextremismus (auf insgesamt 572 Nennungen).[121] Im Jahr 2019 gab es keine Vorfälle von Rechtspopulismus, aber 36 Fälle von Rechtsextremismus (auf insgesamt 352 Nennungen).[122] Gemäss EKR-Rechtssammlung schwankt die Anzahl gefällter Urteile in Zusammenhang mit Rechtsextremismus von Jahr zu Jahr, wobei in den Jahren vor der Berichtsperiode tendenziell ein Rückgang festzustellen war. 2020 und 2019 gab es je 5 Fälle, von denen insgesamt 6 in einem Schuldspruch endeten.[123] Die Chronologie «Rassismus in der Schweiz» der GRA in Zusammenarbeit

---

116 Vgl. Kapitel 6.3.4 Antisemitismus. Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus/Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz 2021; Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus 2021: 26; Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2021: 17. www.ekr.admin.ch > Aktuell > Medienmitteilungen: Sündenböcke als Krisenphänomen (21.03.2021)

117 Der Bund: Jeder dritte Schweizer ist anfällig für Verschwörungstheorien (Ricklin, 07.11.2020)

118 Baier/Manzoni 2020

119 Nachrichtendienst des Bundes 2020: 53

120 Meldungen wurden nur bis Herbst 2019 gesammelt, für 2020 liegen keine Zahlen vor. Ein Vergleich zu Vorjahren ist aus diesem Grund nicht möglich. 2019 gingen nur noch 6 Meldungen zu Art. 259 StGB (Öffentliche Aufforderungen zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit) und 35 Meldungen zu Art. 261bis StGB (Rassendiskriminierung) ein. 2017 waren es 66 (0,67%) bzw. 123 (1,25%) aller beim fedpol eingegangenen Meldungen. 2018 waren es noch 15 (0,21%) resp. 51 Meldungen (0,7%). In den Jahren 2015 und 2016 wurden die Meldungen zu Art. 259 StGB und Art. 261bis StGB nicht getrennt aufgeführt. 2015 gab es beide Tatbestände betreffend 412 Meldungen (3,56%), 2016 waren es 339 (2,42%). Die hohe Meldezahl dieser beiden Jahre führte das fedpol auf Diskussionen in den sozialen Medien rund um die Zuwanderung geflüchteter Menschen zurück.

121 Das Dokumentationssystem DoSyRa hat 2020 die Systematik der Erfassung überarbeitet. Daher lässt sich die Anzahl der Fälle nicht direkt mit den Vorjahren vergleichen. Beratungsnetz für Rassismusopfer 2021: 13

122 Beratungsnetz für Rassismusopfer 2020: 14

123 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Ideologie

mit der Gesellschaft Minderheiten Schweiz (GMS) weist 41 Vorfälle von Rechtsextremismus für das Jahr 2019 und 62 für das Jahr 2020 auf. Davon betrafen jeweils 6 Vorfälle die Kategorie rechtsextreme Aufmärsche, Auftritte, Zusammenkünfte.[124] Die im Raum Bern und Burgdorf tätige Informations- und Beratungsstelle «gggfon – gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus» verzeichnet für 2019 57 Fälle im Bereich Rechtsextremismus (von total 185 Fällen), welche insbesondere die vermehrte Verbreitung von Schriften, Symbolen und Tonträgern mit rechtsextremen Inhalten betrafen. 2020 wurden nur 18 Fälle zu Rechtsextremismus und 2 zu Rechtspopulismus ausgewiesen.[125]

Massnahmen

Insgesamt ist festzustellen, dass gewaltextremistische Aktivitäten die innere Sicherheit der Schweiz nicht grundsätzlich gefährden. Ein durch rechtsextreme und fremdenfeindliche Positionen vergiftetes gesellschaftliches Klima begünstigt aber rassistische Haltungen, Aktivitäten und Straftaten sowie alltägliche Diskriminierungen. Deshalb ist es wichtig, entsprechende Tendenzen wahrzunehmen und zu handeln. Das Gesetz verpflichtet den NDB und das fedpol, vorbeugende Massnahmen zu treffen, um Gefährdungen durch gewalttätigen Extremismus zu erkennen und zu bekämpfen (Art. 5 Abs. 3 BWIS). Die Analysen dieser Stellen dienen den zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone dazu, rechtzeitig rechtliche Schritte einleiten zu können (Art. 2 Abs. 1 BWIS). Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch die Massnahmen bei der Armee (vgl. dazu Kap. 6.2.9).

Der Bundesrat kommt im Bericht «Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremismus» vom Januar 2021 zum Schluss, dass die bestehenden und vorgesehenen rechtlichen Massnahmen grundsätzlich geeignet sind, den Gewaltextremismus effektiv einzudämmen. Dennoch gewinnt diese Bedrohungsform in der Schweiz zunehmend an Bedeutung, weshalb im Rahmen der laufenden Revision des Nachrichtendienstgesetzes weitere Massnahmen geprüft werden.[126]

Der Nationalrat Angelo Barrile reichte 2019 eine Motion ein, welche ein Verbot der öffentlichen Verwendung von extremistischen, gewaltverherrlichenden und rassistischen Symbolen verlangt, nachdem an der Schwyzer Fasnacht 2019 mehrere Personen in Ku-Klux-Klan-Kostümen aufgetreten waren. Die Einführung eines entsprechenden Verbotes hat das Parlament entsprechend der Empfehlung des Bundesrates bereits 2009 abgelehnt, insbesondere wegen der Schwierigkeiten, eine abschliessende Liste verbotener Symbole zu erstellen. Ausserdem bezweifelte der Bundesrat da-

124 Die kommentierte Sammlung ist abrufbar unter: http://chronologie.gra.ch. Die Chronologie «Rassismus in der Schweiz» der GRA und GMS versteht sich als ein Medien-Monitoring, da sie nur Vorfälle erfasst, die in den Medien publiziert wurden. Jedoch wird die Dunkelziffer im Zusammenhang mit rassistischen Vorfällen auch für die Berichtsperiode als hoch eingeschätzt.

125 www.gggfon.ch > Themen > Jahresberichte 2019 und 2020

126 Bericht des Bundesrates vom 13. Januar 2021 über Instrumentarien gegen Gewaltextremismus

mals wie auch 2019 den gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Er empfahl die Motion Barrile zur Ablehnung. Sie wurde im März 2021 unbehandelt abgeschrieben.[127]

Im Rahmen der Verwendung rassistischer Symbole stellt die Analyse der Rechtsprechung zu Artikel 261bis StGB von 1995 bis 2019 der EKR in Bezug auf den Hitlergruss eine Praxisänderung nach Massgabe des Bundesgerichtsentscheides von 2014 fest. Vor diesem Urteil endeten relativ viele Entscheide zum Hitlergruss in einer Verurteilung. Das Ausführen eines Hitlergrusses in der Öffentlichkeit war bis dahin meist als Verbreitung einer Ideologie im Sinne von Artikel 261bis Absatz 2 StGB eingestuft worden. Das Bundesgericht argumentierte im Entscheid von 2014, dass das öffentliche Bekenntnis zu einer Ideologie, wie der Hitlergruss von Dritten verstanden werden kann, nicht ausreiche – vielmehr müsse die Ideologie «verbreitet», also beworben oder propagiert werden. Danach finden sich keine Entscheide mehr, welche den Hitlergruss als Verbreitung einer Ideologie einstufen, wenn sich dieser nicht an eine bestimmte Person richtete und Unbeteiligte zugegen waren.[128]

In Reaktion auf das Konzert 2016 in Unterwasser SG, bei dem über 5000 Rechtsextreme aus ganz Europa rechtsextremen Musikbands zuhörten, forderten Politiker ein Verbot rechtsradikaler und anderer extremistischer Veranstaltungen im Kanton St. Gallen. Ein erster Versuch, Veranstaltungen mit extremistischem Hintergrund generell zu verbieten, scheiterte im November 2019 im St. Galler Kantonsrat an der zu unpräzisen Formulierung. Befürchtet wurde, dass das Verbot gegen die Meinungs-, Versammlungs- und Kunstfreiheit verstossen könnte. Der im Februar 2020 vom Kantonsrat St. Gallen verabschiedete Entwurf sieht nun vor, dass jede Veranstaltung im Einzelfall geprüft werden muss und unterscheidet zwischen öffentlichem und privatem Raum.[129]

Die Umsetzung des Nationalen Aktionsplanes zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) durch Bund, Kantone, Städte und Gemeinde bewertet der Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) im Monitoringbericht 2018 als weitgehend zufriedenstellend. Der Bericht beleuchtet den Fortschritt von 26 Massnahmen des NAP in den Handlungsfeldern Wissen und Expertise, Zusammen-

---

127 Motion Barrile Angelo (19.3270) «Verbot der öffentlichen Verwendung von extremistischen, gewaltverherrlichenden und rassistischen Symbolen». Siehe auch Frage Barrile (19.5183) «Verbot der Verwendung rasssistischer und extremistischer Symbole. Haltung des Bundesrates». Betreffend diesbezüglichem Strafprozess siehe Kapitel 6.3.3 Rassismus gegenüber Schwarzen Menschen und Massnahmen dagegen

128 Leimgruber, 2021, S. 43 ff.; EKR Fall 2014-004N (BGE 140 IV 102). www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Suche > Strafrecht

129 www.ratsinfo.sg.ch > Geschäftsnummer 22.19.07; www.sg.ch > weitere News > Medienmitteilung: Verbot von Veranstaltungen mit extremistischem Hintergrund im Gesetz verankern (23.12.2019). Veranstaltungen mit Auswirkungen auf den öffentlichen Raum können von der Polizei verboten werden, «wenn sie nicht mit der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundordnung vereinbart werden können und dadurch das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung massgeblich beeinträchtigen». Veranstaltungen auf privatem Grund können hingegen nur verboten werden, «wenn eine schwere und unmittelbare Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht anders abgewehrt werden kann oder Anzeichen bestehen, dass es zu Verbrechen oder Vergehen kommen könnte».

arbeit und Koordination, Verhinderung von extremistischem Gedankengut und Gruppierungen, Ausstieg und Reintegration sowie internationale Zusammenarbeit. Die Erhebung veranschaulicht die unternommenen Anstrengungen wie den Aufbau von Fach- und Beratungsstellen für Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus in mehreren Kantonen.[130] Weitere Anstrengungen sind erforderlich, z. B. bei der Bereitstellung von pädagogischem Material zur Verwendung im und ausserhalb des schulischen Kontexts. Der NAP wird von einem Impulsprogramm begleitet, mit welchem von 2018 bis 2023 Projekte von Kantonen, Gemeinden, Städten und der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der Massnahmen mit insgesamt fünf Millionen Franken unterstützt werden. 2019 und 2020 wurden 23 Projekte finanziert.[131] Der NAP betrifft nicht nur die Prävention von gewalttätigem islamistischem Extremismus, sondern sämtliche Formen von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus. Die zweite im Rahmen der Umsetzung des NAP vom SVS durchgeführte Fachtagung vom 25. November 2020 behandelte deshalb ganz unterschiedliche Formen von gewalttätigem Extremismus wie Links- und Rechtsextremismus sowie Hooliganismus. Präsentiert wurde zudem der Referenzkatalog mit Massnahmen zur Förderung des Ausstiegs und der Reintegration, welche bei radikalisierten Personen im Strafverfahren, im Strafvollzug und nach der Haftentlassung sowie bei sogenannten Rückkehrenden bewirken, dass sie sich vom gewalttätigen Extremismus distanzieren und sich davon abwenden.[132]

Nicht zuletzt wegen der Zunahme rechtsextrem motivierter Terroranschläge weltweit gegen Minderheiten und der Einschätzung des NDB, dass Anschläge wie in Christchurch, Poway, Baerum, Halle oder Hanau auch in der Schweiz möglich seien, haben in der Schweiz derzeit insbesondere die jüdische und die muslimische Gemeinschaft besondere Schutzbedürfnisse.[133] Gestützt auf die am 1. November 2019 in Kraft getretene Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen stellt der Bund jährlich 500 000 Franken für bauliche, technische und organisatorische Massnahmen zur Verhinderung von Straftaten gegen gefährdete Minderheiten bereit.[134]

Die Bedeutung des Internets und insbesondere der sozialen Medien bei der Verbreitung rechtsextremer Inhalte und Verschwörungstheorien, der Vernetzung der rechtsextremen Szene oder der Radikalisierung Einzelner nimmt zu. Für die Schweiz fehlen

---

130 www.svs.admin.ch > Themen und Agenda > Prävention von Radikalisierung und Extremismus: Liste Fach- und Anlaufstellen

131 www.svs.admin.ch > Themen und Agenda > Prävention von Radikalisierung und Extremismus > Impulsprogramm

132 www.svs.admin.ch > Themen und Agenda > Prävention von Radikalisierung und Extremismus > Nationaler Aktionsplan; www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen: Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus: Umsetzung an Fachtagung diskutiert (25.11.2020)

133 Nachrichtendienst des Bundes 2020: 36 und 58ff.; Bericht des Bundesrates vom 13. Januar 2021 über Instrumentarien gegen Gewaltextremismus: 8

134 Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS, SR 311.039.6). Vgl. auch die Kapitel 6.3.1 Zusammenleben der Religionsgemeinschaften und 6.3.4 Antisemitismus.

bislang aber genaue Zahlen und Analysen dazu. Auch das fedpol sammelt seit 2019 keine Meldungen zu rassistischen Online-Vorfällen im Sinne von Artikel 261bis StGB mehr. Einen ersten Überblick über die Situation in der Schweiz bietet die 2020 publizierte, von der FRB in Auftrag gegebenen Studie «Status quo und Massnahmen zu rassistischer Hassrede im Internet: Übersicht und Empfehlungen». Bei der Täterschaft sowie relevanten Plattformen spielt ein mehrheitlich rechtspopulistisches und auch rechtsextremes Umfeld eine wichtige Rolle.[135] Mangels Alternativen plant die EKR, 2021 als Pilotprojekt ein Meldetool für Online-Hassrede einzurichten, mit dem rassistische Hassrede im Netz gemeldet werden kann. Insbesondere bei strafrechtlich relevanten Vorfällen stellt sich aber die Frage, ob eine Meldemöglichkeit bei den Strafrechtsbehörden auf Bundesebene nicht angezeigt wäre, damit sie rasch, koordiniert sowie kantonsüberschreitend verfolgt und überwacht werden können.

Bereits seit einigen Jahren betreiben mehrere Institutionen und Fachpersonen unter www.rechtsextremismus.ch eine von der FRB mitfinanzierte Informationsplattform, die direkt und indirekt Betroffenen und Interessierten Informationen und weiterführende Kontakte zur Verfügung stellt. In der Berichtsperiode unterstützte die FRB das zur Aktualisierung dieser Webseite eingereichte Projekt der vom Verein für soziale und kulturelle Arbeit (Juko) getragenen Informations- und Beratungsstelle gggfon.

6.2 MASSNAHMEN NACH LEBENSBEREICH

Nachfolgend werden die gegenwärtige Situation und die in der Berichtsperiode ergriffenen Massnahmen in einzelnen Lebensbereichen vorgestellt. Dabei beziehen sich die Angaben unter «Fakten und Zahlen» in der Regel auf die vom Beratungsnetz für Rassismusopfer gesammelten Beratungsfälle (DoSyRa), auf die Sammlung der Rechtsfälle zu Art. 261bis StGB der EKR und die vom Bundesamt für Statistik (BFS) publizierten Integrationsindikatoren.

Zu berücksichtigen ist, dass bei den Fallzahlen aus der Beratung von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen werden muss. Dies gilt in besonderem Masse für die Lebensbereiche, in denen staatliche Beratungsstrukturen von grosser Bedeutung sind – so im Arbeitsmarktbereich mit den Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen (RAV) und den Berufsinformationszentren (BIZ), im Sozialbereich mit den Sozialdiensten, im Gesundheitswesen und im Schulwesen. Diskriminierungsfälle werden in diesen Bereichen oft nicht als solche erkannt, weil Diskriminierung und Rassismus in der Institution nicht thematisiert werden. Daran wird die Bedeutung weiterer Anstrengungen zur Verankerung des Diskriminierungsschutzes als Querschnittsaufgabe deutlich. Der Bericht der Ombudsstelle der Stadt Zürich weist auf diese Zusammenhänge hin und macht deutlich, dass Beratungsfälle konsequent auf ihren Diskriminierungsgehalt geprüft und mit Blick auf die Machtverhältnisse behandelt werden müssen.

135 www.frb.admin.ch > Tätigkeitsfelder > Medien und Internet > Prävention im Netz

Bei den Massnahmen in den einzelnen Lebensbereichen spielt der kritische Blick auf die (staatlichen) Institutionen eine wichtige Rolle. In den einzelnen Bereichen werden Aktivitäten aufgeführt, die Diskriminierung oder Rassismus thematisieren, aber auch solche, die einen Beitrag zur Öffnung der Institutionen leisten. Damit ist ein Prozess gemeint, der sicherstellt, dass der Zugang zu den staatlich angebotenen (Dienst-) Leistungen für alle offen ist. Eine offene Institution hat ihrem gesetzlichen Auftrag entsprechend nicht nur den Zugang unabhängig von Geschlecht, nationaler und kultureller Herkunft, Ethnie, sexueller Orientierung, sozioökonomischem Status, Sprache, Alter, Behinderung sowie Lebensentwurf zu gewähren, sie hat diesen auch der Zielgruppe entsprechend auszugestalten.[136]

Im vorliegenden Bericht wird in Kapitel 6.2.8 neu der Zusammenhang zwischen rassistischer Diskriminierung und kultureller Teilhabe beleuchtet. Ein besonderer Fokus gilt hierbei der strukturellen Ebene sowie den Bestrebungen um interkulturelle und institutionelle Öffnung. Zudem werden die Einflüsse und Auswirkungen sowohl der Covid-19-Pandemie sowie der «*Black Lives Matter*»-Bewegung an jenen Stellen diskutiert, wo sie für die besprochenen Debatten und Massnahmen relevant waren oder zur Entstehung, Verstärkung oder dem Sichtbarmachen von Benachteiligung und (rassistischer) Diskriminierung beigetragen haben.

6.2.1 Wirtschaft und Arbeit

Die Arbeitswelt ist der Lebensbereich, in dem rassistische Diskriminierungen am häufigsten gemeldet werden. Dabei geht es sowohl um Ungleichbehandlungen bei der Stellensuche, der Stellenvergabe wie auch am Arbeitsplatz selbst durch diskriminierende Verhaltensweisen, Ausgrenzung, Mobbing oder anderweitig ausgedrückten Vorurteilen. Dies ist nicht nur verletzend und belastend für die Betroffenen und führt zu Spannungen im Arbeitsteam, sondern kann sich negativ auf den Betrieb und letztlich auf die Wirtschaft insgesamt auswirken. Weil der Arbeitsmarkt als eigentlicher «Integrationsmotor» wirkt, entfalten Diskriminierungen in Beruf und Arbeit weit über den eigentlichen Arbeitsplatz hinaus ihre negative Wirkung.

53 %

der Personen, die in den letzten fünf Jahren Diskriminierung erfahren haben, wurden in ihrem Arbeitsumfeld oder bei der Stellensuche diskriminiert

Ungleichbehandlungen am Arbeitsplatz können verschiedene Gründ. h.ben und sind nicht pauschal mit Diskriminierung gleichzusetzen. Personen kommen mit unterschiedlichen Voraussetzungen auf den Arbeitsmarkt (Ausbildung, Schulselektion, An-

136 Definition gemäss Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2017b

erkennung von Diplomen, Aufenthaltsstatus). Massnahmen gegen die Ungleichstellung im Arbeitsmarkt müssen deshalb auch bei der Förderung der Chancengerechtigkeit in Schule, Aus-, Fort- und Weiterbildung ansetzen.

Auch in einem Arbeitsverhältnis stehende Personen können unterschiedliche Behandlung erfahren, etwa bezüglich Anstellung, Lohn, Weiterbildung, Beförderung, Arbeitsschutz oder Kündigung. Sie können auch Belästigung oder Mobbing erleben. Wenn diese aufgrund von Kriterien wie Herkunft, Hautfarbe oder Religionszugehörigkeit erfolgt, handelt es sich um rassistische Diskriminierung. Je nach vorherrschenden Vorurteilen trifft es Personen aufgrund ihres Aussehens, ihrer Herkunft, Religionszugehörigkeit oder eines ausländisch klingenden Namens, und zwar unabhängig davon, ob sie Schweizer/innen sind oder nicht.

Fakten und Zahlen

Abbildung 1: Diskriminierung in der Arbeitswelt

Abbildung 1 veranschaulicht den nach oben zeigenden Trend der Diskriminierung in der Arbeitswelt.[137] Das Beratungsnetz für Rassismusopfer (D) verzeichnet eine kontinuierliche Zunahme an Beratungen zu Diskriminierungen in der Arbeitswelt.[138] Im Jahr 2020 verzeichnete die Datenbank DoSyRa (D) 128 Fälle auf insgesamt 573 Nennungen;[139] im Vorjahr waren es 67 Fälle auf 352 Nennungen.[140] Auch in der ZidS-Erhebung (Z) nannten jene mit Diskriminierungserfahrung den beruflichen Alltag, nebst dem öffentlichen Raum, als den Kontext, in dem sie am häufigsten Diskriminierungserfahrungen gemacht hätten (53%).[141] Die Werte für erlebte Diskriminierung in der Umfrage liegen deutlich höher als die in den Beratungsstellen erhobenen Werte, weil längst nicht alle Betroffenen eine Beratung aufsuchen. Die EKR-Rechtssammlung (E) verzeichnet 2020 drei und 2019 einen Rechts-

137 Die Trendlinien sind geglättet (LOESS). Quellen: EKR-Rechtssammlung (E), Dokumentationssystem Rassismus DoSyRa (D) und Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» ZidS (Z).

138 Das DoSyRa schlüsselt die Nennungen im Bereich Arbeitswelt nach Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und Diskriminierung am Arbeitsplatz auf. Die Zu-/Abnahme in Prozentpunkten bezeichnet die Differenz des prozentualen Anteils einer Kategorie zum prozentualen Anteil im Vorjahr.

139 Das Dokumentationssystem DoSyRa hat 2020 die Systematik der Erfassung inhaltlich überarbeitet. Daher lässt sich die Anzahl der Fälle nicht direkt mit den Vorjahren vergleichen. Aussagen zur Verteilung der Fälle bleiben vergleichbar. Beratungsnetz für Rassismusopfer 2021: 13

140 Beratungsnetz für Rassismusopfer 2020: 11

141 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

fall in der Arbeitswelt; diese untersteht vorwiegend privatrechtlichen Regelungen und die Rassismusstrafnorm kommt entsprechend nur selten zur Anwendung.[142]

Verschiedene weitere Indikatoren weisen darauf hin, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt gerade für Zugewanderte und Personen mit Migrationshintergrund[143] erschwert ist. So ist die Erwerbslosenquote von Zugewanderten der ersten Generation und von Personen mit Migrationshintergrund allgemein höher als diejenige von Personen ohne Migrationshintergrund (2018: 8% gegenüber 3%; 2019: 7% gegenüber 3%).[144] Im Jahr 2019 übten insgesamt 15 Prozent der Arbeitnehmenden mit Tertiärabschluss einen Beruf aus, für den sie überqualifiziert waren: Bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund betrug dieser Anteil 11 Prozent, bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund der ersten Generation 19 Prozent, bei der zweiten und höheren Generation 13 Prozent.[145] Im Jahr 2019 besetzten 16 Prozent der Arbeitnehmenden eine Tieflohnstelle. Bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund betrug dieser Anteil 13 Prozent, bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund 1,6-mal mehr (20%), in der Mehrheit Frauen (was auf eine mögliche Mehrfachdiskriminierung hinweist).[146] Auch beim Blick auf die Löhne zeigen sich Unterschiede. Der Medianlohn der Arbeitnehmenden mit Schweizer Staatsangehörigkeit lag 2018 fast 1000 Franken über dem von ausländischen Arbeitnehmenden (6873 Franken gegenüber 5886 Franken).[147]

Diese Unterschiede belegen nicht zwingend das Vorliegen von Diskriminierungen und erfassen auch nicht alle potenziell von Diskriminierung betroffenen Bevölkerungsgruppen. Sie können aber als Hinweis auf eine strukturelle Diskriminierung gelesen werden. So kommt eine Forschungsarbeit von 2019 zum Schluss, dass Schweizerinnen und Schweizer ausländischer Herkunft rund 30 Prozent mehr Bewerbungen schreiben müssen, um zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden für eine Stelle, die eine abgeschlossene Berufslehre voraussetzt. Dies obwohl sie in der Schweiz geboren sind und hier die Schule besucht und die Lehre absolviert haben. Während diese ethnische Hierarchie auf dem Arbeitsmarkt europaweit beobachtet werden kann, gibt es im Unterschied zu anderen europäischen Ländern in der Schweiz

142 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Gesellschaftliches Umfeld

143 Zur Definition der Typologie nach Migrationsstatus vgl. www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Bevölkerung nach Migrationsstatus > Typologie

144 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Arbeitsmarkt > Erwerbslosenquote gemäss ILO

145 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Arbeitsmarkt > Übereinstimmung Bildungsniveau und ausgeübte Tätigkeit

146 Unterschiede beim Tieflohnanteil zeigen sich je nach ausgeübtem Beruf, zusätzlich aber auch je nach Migrationsstatus. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund der ersten Generation weist im Vergleich zu den anderen Generationen bei allen Berufsgruppen einen höheren Tieflohnanteil auf, mit Ausnahme der akademischen Berufe, Techniker/innen und gleichrangige Berufe, Dienstleistungsberufe und Verkäufer/innen und Handwerks- und verwandte Berufe, wo die zweite oder höhere Generation eine höhere Quote aufweist. www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Arbeitsmarkt > Anteil niedrige Löhne

147 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Arbeit und Erwerb > Löhne, Erwerbseinkommen und Arbeitskosten

aber kaum ein Bewusstsein für diese systematische Diskriminierung. Die Autorinnen und Autoren führen dies auf die im internationalen Vergleich tiefe Arbeitslosenrate zurück. Sprich: Diskriminierung führt in der Schweiz nicht zwingend zu Erwerbslosigkeit, für die Betroffenen aber zu konkreten Nachteilen.[148] Gemäss einer neuen Studie, welche das Suchverhalten von Personalverantwortlichen auf der Online-Arbeitsvermittlungsplattform «Jobroom» des Staatsekretariates für Wirtschaft (SECO) analysiert, werden ansonsten identische Arbeitssuchende allein aufgrund ihrer ethnischen Zuschreibung unterschiedlich behandelt. Gegenüber der Schweizer Mehrheitsgesellschaft werden Personen mit Migrationshintergrund wesentlich weniger oft kontaktiert. Am stärksten betroffen sind Menschen der Nahost- und Nordafrika-Regionen (-13,5%), der Region Subsahara (-17,1%) und aus Asien (-18,5%). Die Studie liefert starke Hinweise darauf, dass Diskriminierung eine der Hauptfaktoren für schlechtere Ergebnisse von ethnischen Minderheiten auf dem Arbeitsmarkt ist und legt nahe, dass die Schlechterstellung mit dem Marginalisierungsgrad der Gruppe zunimmt. Die Benachteiligung ist umso stärker, je weniger Zeit die Rekrutierenden pro Arbeitsprofil aufwenden (vor dem Mittag, gegen Abend). Dies stimmt mit Theorien des implicit bias überein, das heisst, dass mit zunehmender Müdigkeit Entscheide eher «aus dem Bauch» heraus gefällt werden und unbewussten Vorurteilsmustern folgen.[149]

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

In der Schweiz liegt die Regulierung des Arbeitsmarkts stark in der Verantwortung der Sozialpartner. Diese sind denn auch in erster Linie verantwortlich dafür, Massnahmen gegen Diskriminierung zu entwickeln.[150]

Geht es um Diskriminierungsvorfälle am Arbeitsplatz, haben die Arbeitgebenden die Pflicht, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um die persönliche Integrität der Arbeitnehmenden zu schützen. Der Bundesrat verweist in einer Motionsantwort[151] auf die Wegleitung und den Anhang zu Artikel 2 der Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz (ArGV 3) des SECO, welche vorbeugende Massnahmen auflisten, die Arbeitge-

148 Zschirnt/Fibbi 2019. Im Oktober 2020 führte Caritas Zürich das 14. Armutsforum zum Thema «Wenn der Job die Existenz nicht sichert» durch und beschäftigte sich in diesem Kontext mit prekären Arbeitssituationen in der Schweiz. Sie halten fest, dass sich viele Arten prekärer Arbeit dadurch auszeichnen, dass sie wenig Ausbildungsqualifikation verlangen und für eine breite Öffentlichkeit oftmals unsichtbar und entsprechend wenig wertgeschätzt bleiben. Ein erhöhtes Risiko für prekäre Arbeit tragen Personen mit tiefem Bildungsniveau, Frauen und Personen ohne Schweizer Pass. www.caritas-zuerich.ch > was wir sagen > Armutsforum > 2020 > Armutsforum 21. Oktober 2020: Wenn der Job die Existenz nicht sichert

149 Hangartner/Kopp/Siegenthaler 2021: 2f.

150 Zum Abschluss des Integrationsdialogs der Tripartiten Konferenz (TK) verabschiedeten die Dialogpartner konkrete Empfehlungen zuhanden der zuständigen Behörden von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden sowie der wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure, um die Integration der ausländischen Arbeitnehmenden weiter zu verbessern: Bund und Kantone werden aufgefordert, die berufliche Aus- und Weiterbildung weiter zu flexibilisieren, um damit grössere Durchlässigkeit zu ermöglichen und individuelle Situationen besser berücksichtigen zu können. Den Sozialpartnern wird empfohlen, sich an der Entwicklung von Integrationsmassnahmen zu beteiligen. www.dialog-integration.ch > Arbeiten

151 Antwort des Bundesrates vom 17. Februar 2021 zur Motion Gysin Greta (20.4429) «Regionale Stellen für eine erste Hilfe für Opfer von Missbrauch und Diskriminierung am Arbeitsplatz» (im Rat noch nicht behandelt).

bende zu treffen haben, um Eingriffen in die persönliche Integrität, wie etwa durch Diskriminierung, entgegenzuwirken. Dies beginnt mit dem Bekenntnis einer Nulltoleranz, der Definition der Tatbestände, der Darlegung, wie bei einem Vorfall vorzugehen ist und welche Sanktionen zu treffen sind.[152]

Im Rahmen der KIP haben die Kantone konkrete Ziele im Bereich Arbeit definiert; der Fokus liegt dabei auf der Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit der zugewanderten Personen. Einen besonderen Fokus legen die Kantone auf den Zugang zum Arbeitsmarkt für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge. Mit der «Integrationsagenda Schweiz» (IAS), auf die sich Bund und Kantone im Sommer 2018 geeinigt haben, werden die bisherigen Massnahmen systematisiert und ergänzt. Der Bundesrat erhöht die Integrationspauschale an die Kantone, im Gegenzug kümmern sich die Kantone um einen verbindlichen Integrationsprozess, der es den Jugendlichen und jungen Erwachsenen ermöglichen soll, rascher eine Landessprache zu erlernen und sich auf eine berufliche Tätigkeit vorzubereiten.[153] Im Frühjahr 2019 hat der Bundesrat im Rahmen des Massnahmenpakets zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials entschieden, das seit 2018 vom Staatssekretariat für Migration (SEM) koordinierte Pilotprogramm «Integrationsvorlehre» bis ins Ausbildungsjahr 2023/2024 zu verlängern und auf weitere Branchen auszuweiten. Ab 2021 sollen ferner auch spät zugewanderte Personen aus EU/EFTA- und Drittstaaten, die über keinen Abschluss auf Sekundarstufe II verfügen, am Pilotprogramm teilnehmen können. Damit will der Bundesrat das Potenzial dieser Arbeitskräfte besser ausschöpfen und ihre Sozialhilfeabhängigkeit bzw. das Sozialhilferisiko senken.[154] Pro Jahr können zwischen 800 und 1000 Personen aus dem Asylbereich eine einjährige praxisorientierte Integrationsvorlehre absolvieren. 17 Kantone haben mit dem SEM entsprechende Verträge abgeschlossen. Zusätzlich ermöglicht das Pilotprogramm «Frühzeitige Sprachförderung» von 2018 und 2021 jährlich eine intensive Sprachförderung für 800 bis 1000 Asylsuchende mit Bleibeperspektive in 17 teilnehmenden Kantonen. Eine Evaluation des Programms ist für 2022 vorgesehen und soll aussagekräftige Erkenntnisse zu den erzielten Resultaten und den kantonalen Umsetzungen liefern.[155] Es bleibt abzuwarten, ob und wie die IAS und die Pilotprogramme zum Abbau von diskriminierenden Hürden beim Zugang dieser Personengruppe zum Arbeitsmarkt beitragen können.

---

152 Art. 6 Arbeitsgesetz (ArG, SR 822.11) und Art. 2 Verordnung 3 (ArGV 3, SR 822.113) verpflichten die Arbeitgebenden, alle notwendigen Massnahmen zum Schutz der Gesundheit der Angestellten zu treffen. Art. 2 ArGV 3 erwähnt explizit die Wahrung und Verbesserung der physischen und psychischen Gesundheit. Gemäss Wegleitung des SECO zu Art. 2 ArGV 3 fallen unter Eingriffe in die persönliche Integrität auch Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder der Religion. www.seco.admin.ch > Arbeit > Arbeitsbedingungen > Arbeitsgesetz und Verordnungen > Wegleitungen zum Arbeitsgesetz und seinen Verordnungen: Wegleitung zur ArGV 3 sowie Anhang zu Art. 2 ArGV 3: Grundsatz.

153 www.kip-pic.ch > Kantonale Integrationsprogramme > Integrationsagenda

154 www.sem.admin.ch > Integration & Einbürgerung > Innovation im Integrationsbereich > Integrationsvorlehre

155 www.sem.admin.ch > Integration & Einbürgerung > Innovation im Integrationsbereich > Frühzeitige Sprachförderung

2019 erschien der Schlussbericht des vom SEM lancierten Projekts «Potenziale nutzen – Nachholbildung». Im Rahmen des Projekts wurden Schweizer Anerkennungs- und Gleichwertigkeitsverfahren analysiert und Empfehlungen erarbeitetet, um qualifizierten anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen eine ihrem Bildungsniveau entsprechende berufliche Integration zu ermöglichen. Das Projekt identifizierte Handlungsbedarf in Bezug auf die Information über Berufs- und Nachholbildung für Erwachsene, die Identifikation und Anerkennung von Kompetenzen und Potenzialen, den Erwerb einer Landessprache sowie beim Zugang zum Arbeitsmarkt im Rahmen von Praktika. Das Projekt zeigte die Bedeutung einer fachkundigen Beratung und kontinuierlichen Begleitung (Coaching) für eine Verbesserung der beruflichen Chancen auf. Die professionelle Beratung und Begleitung wird im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz (IAS) umgesetzt.[156]

Die Covid-19-Pandemie hat bestehende Ungleichheiten verschärft. Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung sind grundsätzlich stärker von der Krise betroffen. Haushalte mit sehr tiefem Einkommen von unter 4000 Franken verzeichneten im Schnitt einen starken Einkommensrückgang von 20 Prozent, gleichzeitig sanken auch die Ersparnisse. Familien mit tiefen Einkommen, Arbeitnehmende in prekären Arbeitsverhältnissen (etwa Hausangestellte, Betreuerinnen in Privathaushalten, Scheinselbständige oder entlassene Mitarbeitende ohne Arbeitslosenentschädigung), Arbeitende in Tieflohnbranchen, Sans-Papiers oder Sexarbeiterinnen sind besonders gefährdet. Personen mit Migrationshintergrund sind in den Tieflohnbranchen stärker vertreten.[157] Bereits im Mai 2020 forderten deshalb die Gewerkschaft Unia und rund zwei Dutzend mitunterstützende Organisationen Bund und Kantone dazu auf, die notwendigen Mittel für einen Covid-19-Überbrückungsfonds für diese Personengruppen bereitzustellen, um auch ihnen sozialen und wirtschaftlichen Schutz zu gewährleisten.[158] Im August 2020 überreichte sie dem Bundesrat gemeinsam mit den Verbänden des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (SGB) einen von über 20 000 Arbeitnehmenden unterzeichneten Appell, der 100 Prozent Lohnersatz und den Verzicht auf Kündigungen forderte.[159] Im Oktober 2020 beschloss das Parlament, Mitarbeitenden auf Abruf unter bestimmten Bedingungen Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung zu gewähren.[160] Weiter wurde

156 www.sem.admin.ch > Integration & Einbürgerung > Innovation im Integrationsbereich > Abgeschlossene Programme und Projekte

157 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Arbeitsmarkt > Anteil niedrige Löhne

158 www.unia.ch > Aktuell > Medienmitteilung: Überbrückungsfonds für prekäre Arbeitnehmende (22.05.2020). Auch andere Gewerkschaften stellen diese Forderung, etwa www.syna.ch > Aktuell > Medienmitteilung: Coronakrise: Temporärarbeit als Armutsfalle (04.06.2020); zur Situation von Sexarbeitenden siehe www.procore-info.ch > unsere Covid19 Info.

159 www.unia.ch > Medien > Medienmitteilungen: 80% Lohn reichen nicht zum Leben (20.08.2020)

160 www.seco.admin.ch > Arbeit > Neues Coronavirus > Ausweitung und Vereinfachung Kurzarbeit

entschieden, dass ein Minimaleinkommen von 3470 Franken auch bei Kurzarbeit nicht unterschritten werden darf.[161]

Aufgrund der Pandemie wächst für Personen in prekären Lebenslagen und besonders für solche in irregulären Arbeitssituationen die Gefahr von Ausgrenzung, Ausbeutung und Diskriminierung. Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfeabhängigkeit kann beispielsweise unmittelbare Auswirkungen auf den Aufenthaltsstatus und den Einbürgerungsprozess haben. Aus Furcht vor negativen Konsequenzen verzichten viele auf staatliche Unterstützung, obwohl sie darauf angewiesen wären. In seiner Antwort auf eine entsprechende Motion verweist der Bundesrat im Sommer 2020 auf die Weisungen des SEM zur Umsetzung der Covid-19-Verordnung 2, in welcher die Kantone aufgefordert werden, ihren Ermessenspielraum bei ausländerrechtlichen Entscheiden auszuschöpfen. Zudem bestätigt der Bundesrat die Bereitschaft der Migrationsbehörden des Bundes und der Kantone, der ausserordentlichen Lage Rechnung zu tragen.[162] Wie dies von den Kantonen umgesetzt wurde und wird, gilt es zu analysieren. Zur Unterstützung der ca. 100 000 Sans-Papiers haben Organisationen wie das Hilfswerk der evangelischen Kirchen (HEKS), die Christlich-Soziale Partei (CSP), das Collectif vaudois de soutien aux sans-papiers (CVSSP) oder die Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers eigene Notfall-Fonds eingerichtet, und sie wandten sich gleichzeitig mit der Bitte um Unterstützung für diese Bevölkerungsgruppe an Bund und Kantone.[163] Mit Verweis auf ihren illegalen Aufenthalt in der Schweiz sowie die grundsätzliche Zuständigkeit der Kantone für den Wegweisungsvollzug und die Gewährung von Nothilfe sieht der Bundesrat jedoch keinen Bedarf zur Äufnung eines Fonds.[164]

Sowohl die Pandemie als auch die ergriffenen Massnahmen haben einschneidende und langfristige Folgen. Bund und Kantone stehen hier in der Pflicht, proaktiv zu handeln.

6.2.2 Schule und Bildung

Bildung ist ein Schlüsselfaktor für das berufliche und soziale Fortkommen, sie bildet die Grundlage für die berufsbezogenen Weiterbildungen und den Zugang zum Arbeitsmarkt. Nach wie vor bestehen Hürden beim Zugang zu Bildung. Massnahmen gegen Diskriminierungen können im föderalistisch organisierten Bildungsbereich nur in enger Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden umgesetzt werden. Sie betreffen verschiedene Akteure und umfassen alle Bildungsstufen und Bil-

161 www.seco.admin.ch > Arbeit > Neues Coronavirus > Ausweitung und Vereinfachung Kurzarbeit. Demnach erhalten Personen mit einem Einkommen von bis zu 3470 Franken bei Kurzarbeit 100% Entschädigung.

162 Antwort des Bundesrates zur Motion Arslan Sibel (20.3406) «Corona-Krise darf Aufenthaltsstatus und Einbürgerungen nicht gefährden» (im Rat noch nicht behandelt). Vgl. hierzu die Ausführungen im Kapitel 6.2.5 Sozialbereich

163 www.sanspapiersbern.ch > Aktivität > Corona-Krise; www.swissinfo.ch > Medienmitteilung: Coronavirus bringt «Sans-Papiers» in der Schweiz in prekäre Lage (08.05.2020); Interpellation Marra Ada (20.3298) «Welche Hilfe erhalten Sans-Papiers während der Covid-19-Krise?» (im Rat noch nicht behandelt).

164 Antwort des Bundesrates zur Interpellation Marra Ada (20.3298) «Welche Hilfe erhalten Sans-Papiers während der Covid-19-Krise?» (im Rat noch nicht behandelt).

dungsbereiche. Im Vordergrund stehen der diskriminierungsfreie Zugang zu Schule und Bildung bzw. der Abbau institutioneller Diskriminierung. Auch müssen Bildungsinstitutionen befähigt sein, mit Vorfällen rassistischer Diskriminierung umzugehen und Betroffenen Beratung anzubieten. Schliesslich ist die Auseinandersetzung mit Rassismus als gesellschaftliches Phänomen in der Ausbildung und dem Studium zu etablieren.

Fakten und Zahlen

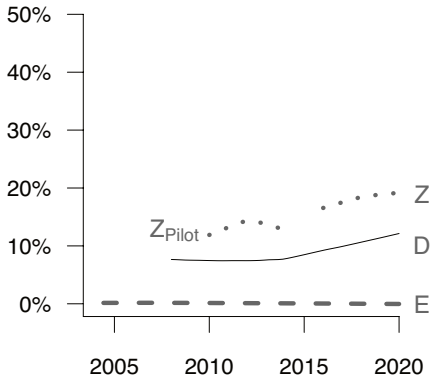

Abbildung 2: Diskriminierung in Schule und Bildung

Abbildung 2 zeigt, dass rassistische Diskriminierung in Schule und Bildung tendenziell zunimmt.[165] Die den Beratungsstellen zugetragenen Vorfälle steigen seit 2013 kontinuierlich. So erfasste die Datenbank DoSyRa (D) 58 Vorfälle auf 572 Nennungen für das Jahr 2020[166] und 39 Vorfälle auf 352 Nennungen für das Jahr 2019.[167] Dieser starke Anstieg erklärt sich aber zumindest teilweise damit, dass die Erfassungssystematik überarbeitet wurde. In der Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS) (Z) liegt der Anteil der Personen, die Diskriminierung in Schule und Bildung erlebt haben, bei 19 Prozent. Dieser Wert bleibt auf gleichem Niveau wie in der Erhebung 2018, bleibt aber höher als die Werte 2016 sowie jene der Pilotphase 2010–2014 (Z Pilot). Dass die Werte der Erhebung gegenüber den Beratungszahlen generell höher sind. h.ngt auch hier damit zusammen, dass nicht alle Betroffenen, die Diskriminierung erlebt haben, eine Beratung in Anspruch nehmen.

Die EKR-Rechtssammlung (E) verzeichnet seit 2011 keine Rechtsfälle zu rassistischer Diskriminierung im Bereich Schule und Bildung.[168] Dies ist nicht weiter erstaunlich, da rassistische Vorfälle in der Schule eher klassen- und schulintern und kaum auf dem Rechtsweg gelöst werden.

In der Schweizer Bevölkerung nimmt die Akzeptanz für Schülerinnen und Schüler unterschiedlicher Herkunft zu. So stimmen in der Erhebung ZidS immer weniger Personen der Aussage zu, dass ausländische Kinder eine gute Ausbildung der Schweizer

165 Die Trendlinien sind geglättet (LOESS). Quellen: EKR-Rechtssammlung (E), Dokumentationssystem Rassismus DoSyRa (D) und Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» ZidS (Z).

166 Das Dokumentationssystem DoSyRa hat 2020 die Systematik der Erfassung überarbeitet. Daher lässt sich die Anzahl der Fälle nicht direkt mit den Vorjahren vergleichen. Aussagen zur Verteilung der Fälle bleiben hingegen vergleichbar. Beratungsnetz für Rassismusopfer 2021: 13

167 Beratungsnetz für Rassismusopfer 2020: 11

168 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Gesellschaftliches Umfeld

Kinder verhindern würden (2020: 23%).[169] Trotzdem spielt die Migrationsherkunft für die schulische und berufliche Laufbahn eine grosse Rolle, was sich an folgenden Indikatoren ablesen lässt:[170] Ausländische Jugendliche, unabhängig davon, ob sie in der Schweiz oder im Ausland geboren sind, finden signifikant häufiger keinen sofortigen Eintritt in die Sekundarstufe II und beginnen häufiger Übergangsausbildungen als ihre Schweizer Kolleginnen und Kollegen.[171] In Konsequenz erreichen sie seltener einen Abschluss auf Sekundarstufe II: Im Jahr 2019 verliessen 12 Prozent der 18- bis 24-Jährigen mit Migrationshintergrund der ersten Generation und 5 Prozent derjenigen der zweiten Generation frühzeitig die Schule (vor dem Erreichen eines Abschlusses auf der Sekundarstufe II). Diese Quoten sind signifikant höher als diejenigen der Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund, deren Anteil sich auf weniger als 4 Prozent belief.[172] Der Bildungsbericht Schweiz 2018 legt dar, dass ausländische Jugendliche signifikant weniger häufig einen Abschluss auf Sekundarstufe II erlangen als ihre Kolleginnen und Kollegen mit Schweizer Pass.[173] Der Bildungsbericht führt weiter auf, dass es bei Kindern, deren Muttersprache nicht der Schulsprache entspricht, sowie solchen aus Familien mit geringen Ressourcen, häufiger zu Rückstellungen beim Kindergarteneintritt sowie einem verzögerten Besuch des dritten Primarschuljahres kommt. Rückstellungen werden kritisiert: Studien deuten eher auf eine Verstärkung von Benachteiligungen und Leistungsschwächen als auf eine positive Wirkung hin.[174] Damit verschlechtern sich die Voraussetzungen für den Übergang in die weiteren Bildungsstufen oder den Arbeitsmarkt. Dem Nahtstellenbarometer des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) ist zu entnehmen, dass im Jahr 2020 ausländische Jugendliche, die ein Brückenangebot besuchten, mit 17 Prozent gegenüber 9 Prozent bei den Schweizerinnen und Schweizern stark übervertreten waren. Signifikant weniger häufig waren sie hingegen in der beruflichen Grundausbildung vertreten (37% gegenüber 46% bei den Schweizer Jugendlichen). Auch die Statistiken des BFS belegen, dass ausländische Jugendliche doppelt so häufig an Brücken- und ähnlichen Angeboten teilnehmen als solche mit Schweizer Pass (2018: 22% gegenüber 11%). Wurden die ausländischen Jugendlichen zudem im Ausland

169 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz. Die Zustimmung zu dieser Aussage nimmt seit der ersten Erhebung ZidS kontinuierlich ab: 2018 stimmten noch 27% und 2016 30% der Bevölkerung zu.

170 Für eine Übersicht über das schweizerische Bildungssystem: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Bildungssystem

171 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Bildung > Übergang von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II

172 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Bildung > frühzeitige Schulabgänger/-innen

173 Während 94% der in der Schweiz geborenen Schweizer Jugendlichen einen Abschluss auf Sekundarstufe II erlangen, sind es bei in der Schweiz geborenen ausländischen Jugendlichen lediglich 86% und bei im Ausland geborenen sogar nur 73%. Das bildungspolitische Ziel von Bund und Kantonen von 2011, wonach 95% der 25-Jährigen über einen Abschluss auf Sekundarstufe II verfügen sollen, ist besonders für Jugendliche mit Migrationshintergrund noch nicht erreicht. Wolter et al. 2018. Der Bildungsbericht erscheint seit 2010 alle vier Jahre. Auftraggeber sind das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation sowie die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren.

174 Wolter et al. 2018: 75

geboren, ist der Wert noch höher (29%).[175] Das Nahtstellenbarometer zeigt ausserdem, dass ausländische Jugendliche sowohl 2019 als auch 2020 ein Vielfaches an Bewerbungen geschrieben haben (26 respektive 11 Bewerbungen gegenüber 7 respektive 6 bei Schweizerinnen und Schweizern). Ausländische Jugendliche sind nach wie vor häufiger auf familienexterne Unterstützung bei der Ausbildungsentscheidung angewiesen. Während sie 2019 häufiger eine Beratungsstelle aufsuchten, erhielten 2020 ausländische Jugendliche weniger oft als Schweizerinnen und Schweizer eine solche Unterstützung. Allgemein war 2020, wohl auch aufgrund der Pandemie, ein starker Rückgang beim Besuch von Beratungsstellen zu verzeichnen. Allerdings sagten 16 Prozent der ausländischen Jugendlichen, während der Covid-19-Pandemie ungenügend bei der Ausbildungsentscheidung und Lehrstellensuche unterstützt worden zu sein – bei den Schweizer Jugendlichen waren es 9 Prozent.[176] Dies deutet insgesamt darauf hin, dass die bestehenden Angebote ausländische Jugendliche nicht in gleichem Masse erreicht haben.

Mit 10 Prozent ist der Anteil Studierender mit Migrationshintergrund an den Schweizer Hochschulen klein. Eine Erklärung dafür sei die sozial stark selektive Hürde beim Eintritt ins Gymnasium, so der Bildungsbericht.[177] Ungleichheiten im Schulsystem wirken sich prägend auf die gesamte berufliche Laufbahn aus. Ohne das Schweizer Bildungssystem durchlaufen zu haben, besteht kaum Zugang zu einem höheren Bildungsabschluss. 2019 war der Anteil Schweizerinnen und Schweizer mit einem höheren Bildungsabschluss dreimal so hoch wie jener von Personen mit Migrationshintergrund. Am signifikantesten ist der Unterschied gegenüber nicht eingebürgerten Personen mit Migrationshintergrund, welche erst nach dem 17. Altersjahr eingewandert sind (6% gegenüber 22,9% Schweizerinnen und Schweizern. Bei spät zugewanderten, eingebürgerten Schweizerinnen und Schweizern beträgt der Anteil 10%).[178]

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Die Kantone haben zahlreiche und vielfältige Massnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Bildung und der Chancengerechtigkeit in der Schule ergriffen. Dabei setzen sie aber in erster Linie auf den Abbau von Integrationshemmnissen und nicht auf den Diskriminierungsschutz: Sie fördern die lokalen Sprachkenntnisse der Kinder bereits im Vorschulalter oder verbessern die Information für fremdsprachige Eltern durch Veranstaltungen und angepasstes Informationsmaterial.

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) benennt und bearbeitet Diskriminierungsschutz nicht explizit, sondern fokussiert auf Bildungs-

175 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Bildung > Übergang von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II

176 www.sbfi.admin.ch > Bildung > Berufliche Grundbildung > Nahtstellenbarometer

177 Wolter et al. 2018: 193f.

178 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Bildungsindikatoren > Höhere Berufsbildung: Absolventen/innen.

gerechtigkeit und den Abbau von Integrationshindernissen.[179] Sie stellt Bildungsgerechtigkeit, insbesondere im Vorschulalter und bei den Übergängen, als eine der vier Hauptstossrichtungen ins Zentrum ihres Tätigkeitsprogrammes 2021–2024 – neu ohne speziellen Fokus auf Migration. Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene sollen unabhängig von ihrer sozialen und kulturellen Herkunft und ihres Geschlechts die bestmöglichen Chancen für eine erfolgreiche allgemeine und berufliche Bildung erhalten. Dies wird als entscheidende Voraussetzung für eine wirksame Teilhabe an Politik, Kultur und Sport gesehen.[180] Die bisherige Kommission Bildung und Migration wird durch ein Fachorgan ersetzt, das die Gremien der EDK fortan in Fragen der Chancengerechtigkeit berät. Berufsbildung und Weiterbildung im Bereich Migration und Integration soll in Zusammenarbeit mit SBFI, SEM, der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) sowie der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) weitergeführt werden.[181] Zudem sei die Integration von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen ins Bildungssystem eine dringliche, komplexe, aber auch ressourcenintensive Aufgabe, welche ein hohes Mass an Zusammenarbeit unterschiedlicher Behörden erfordert. Bestehende Angebote (z. B. Berufsberatung, Brückenangebote) können genutzt, müssen aber zielgruppenspezifisch ausgerichtet sein, um gezielt zu informieren und einen niederschwelligen Zugang zur Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung zu ermöglichen.[182] Der Zugang und die Teilnahme an einer Ausbildung senke das Risiko einer späteren Sozialhilfeabhängigkeit.

Um die Integration ins Bildungssystem von erst spät zugewanderten Jugendlichen ging es in zwei Urteilen des Bundesgerichts von 2019. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass die Integrations-Brückenangebote keinesfalls einer chancengleichen und umfassenden Schulausbildung entsprechen, wie sie in der Bundesverfassung garantiert wird. Ausländischen oder geflüchteten Kindern den Zugang zu einem vollwertigen Unterricht oder der Regelschule allein aufgrund ihrer Eigenschaft als Ausländerinnen oder Ausländer zu verweigern, verletze nicht nur Artikel 19 BV, sondern ebenso das Diskriminierungsverbot gemäss Artikel 8 Absatz 2 BV.[183]

Insgesamt scheint die Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, insbesondere von Migrantinnen und Migranten, ungenügend. Vorläufig Aufgenommene etwa haben in der Regel keinen Zugang zu kantonalen Stipendien. Dies verringert

179 Zwischen 1998 und 2015 führten das Generalsekretariat der EDK zusammen mit ihrer beratenden Kommission Bildung und Migration unter dem Titel CONVEGNO alle zwei Jahre eine schweizerische Fachtagung durch, die sich mit Fragen rund um die Chancengleichheit in der Bildung befasste. Vgl. www.edk.ch > Arbeiten > Schulkonkordat > Schnittstellen zu anderen Politikbereichen > Bildung und Migration. Beachtenswert ist vor allem die letzte der CONVEGNO-Tagungen zu «Equity – Diskriminierung und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen. Migrationshintergrund und soziale Herkunft im Fokus».

180 Beschluss Plenarversammlung der EDK vom 30.10.2020. www.edk.ch > Dokumentation > Newsletter: Archivs. 2020-3

181 www.edk.ch > Die EDK > Tätigkeitsprogramm 2021-2024

182 Vgl. Stutz et al. 2019

183 Urteile des Bundesgerichts 2C_892/2018 und 2C_893/2018 vom 6. Mai 2019

die Möglichkeiten, eine Ausbildung antreten zu können.[184] Um Hürden bei Betreuungsaufgaben abzubauen, wäre weiter eine Flexibilisierung beim lebenslangen Lernen wünschenswert (Berücksichtigung von Bildungsunterbrüchen aufgrund der Familienplanung, Teilzeitmodelle, Verbesserung der Möglichkeiten einer ausserfamiliären Kinderbetreuung).[185] Im Rahmen der von Bund, Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt lancierten Initiative «Berufsbildung 2030»[186] werden Lösungsansätze u.a. zu diesen Aspekten ausgearbeitet. Die Phase II der Integrationsagenda Schweiz (IAS) enthält Empfehlungen für angemessene Lernumgebungen für in Kollektivunterkünften untergebrachte junge Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene.[187]

In der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI) 2021–2024, welche im Dezember 2020 vom Parlament verabschiedet wurde, wird der Abbau von Benachteiligungen und Ungleichbehandlungen als wichtiges, transversales Ziel aufgenommen. Ökonomische und soziale Chancen sollen unabhängig von Geschlecht, Nationalität, Alter, Herkunft, Religion, sozialem Status, körperlicher, geistiger oder psychischer Behinderung offenstehen.[188] Das SBFI unterstützt vielseitige Aktivitäten in diesem Bereich.[189]

Die Stiftung éducation21 als das nationale Kompetenz- und Dienstleistungszentrum für Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE) bietet Lehrpersonen, Schulleitungen und weiteren Akteuren pädagogisch geprüfte Lernmedien, Orientierung und Beratung, Finanzhilfen für Schul- und Klassenprojekte sowie Angebote von schulexternen Akteuren an. Die Stiftung fungiert als zentrale Anlaufstelle für die Themen Antirassismus- und Menschenrechtsbildung im formalen Bildungsbereich und begleitet im Auftrag der FRB Projekte im Bereich Rassismusprävention. Die Methoden und Inhalte der Rassismusprävention bieten ideale Voraussetzungen, um die pädagogischen Prinzipien einer BNE – wie Empowerment, Partizipation, Chancengerechtigkeit – zu bearbeiten und interdisziplinäre Kompetenzen zu fördern.

Schulleitungen erhalten mit dem Schulnetz21 Unterstützung, wenn Rassismusprävention aus einer gesamtschulischen Perspektive angegangen werden soll. Zur Weiterentwicklung und Vertiefung der bisherigen Arbeit hat éducation21 einen Massnahmenplan 2021–2024 entwickelt, der unter anderem auch Rassismus im Internet behandelt und Schulprojekte in diesem Bereich fördern will.

---

184 Der Kanton Basel-Stad. h.t unter anderem ein Pilotprojekt zur Ausbildungsfinanzierung bei spät eingereisten Jugendlichen lanciert. Eine Zielgruppe sind vorläufig Aufgenommene. Deren Bildungsbeteiligung wurde durch die Vergabe von Stipendien erhöht, vgl. Rudin et al. 2020

185 Stutz et al. 2019: 24ff.

186 www.berufsbildung2030.ch

187 Ecoplan/SEM/KdK/SODK 2020: 100

188 www.sbfi.admin.ch > BFI-Politik > Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2021-2024, BBl 2020 3733ff.

189 Für eine Übersicht der vom SBFI unterstützten Massnahmen: www.sbfi.admin.ch > BFI-Politik > Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2021–2024 > Transversale Themen > Chancengerechtigkeit im BFI-Bereich: Übersicht über Massnahmen und Aktivitäten mit Schwerpunkt Chancengerechtigkeit

Eine frühe und altersgerechte Sensibilisierung im Schulkontext kann rassistischen Tendenzen vorbeugen. 2019 und 2020 unterstützte die FRB Schulprojekte zur Rassismusprävention mit 418 100 Franken. Deren Prüfung, Beurteilung, Begleitung und Evaluation erfolgte durch die éducation21.[190] Methodisch und inhaltlich sind die unterstützten Projekte sehr vielfältig und reichen von Theater-, Film- und Radioproduktionen bis hin zur Entwicklung von Unterrichtsmaterialien, Workshops, Ausstellungen und Interventionen in Schulen sowie zu Projektwochen. Die Projekte behandeln das interkulturelle Zusammenleben, Respekt, Identität und Werte, Migration, interkulturelle Kommunikation, den Umgang mit Vorurteilen, Ausgrenzungsmechanismen, Sklaverei, Kolonialismus und Apartheid sowie Rassismus und Diskriminierung im Alltag. Festzustellen ist, dass die «*Black Lives Matter*»-Bewegung in der Schweiz gerade auch bei der jungen Bevölkerung respektive in den Schulen zu einer Sensibilisierung für Rassismus beigetragen hat. Dies wirkte sich in einer Erhöhung der Nachfrage für entsprechende Informationen (Lehrmittel, Projektbeispiele) bei éducation21 aus.

Die Pädagogischen Hochschulen (PH) behandeln das Thema Rassismus in der Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften sowie in der Forschung. Das Informations- und Dokumentationszentrum (IDES) der EDK hat das pädagogische Material für den internationalen Holocaust-Gedenktag (27. Januar) zu Fremdenfeindlichkeit, Toleranz, Rassismus, Menschenrechte und zum interkulturellen und interreligiösen Dialog auf 2021 überarbeitet. Am Holocaust-Gedenktag 2021 lancierte zudem die Pädagogische Hochschule in Lausanne (HEP) mit Unterstützung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) die kostenlose Web-Applikation «Fuir la Shoah». Die App bietet Schülerinnen und Schülern ab 14 Jahren Zugang zu historischen Ressourcen, welche auf gefilmten Zeitzeugenberichten und authentischen Dokumenten basiert. Die App kann im Unterricht oder individuell verwendet werden.[191] Ebenfalls im Hinblick auf den Gedenktag fanden zwei Webinare der PH Zürich zu «Holocaust-Bildern» statt. Sie beleuchteten Thematisierung und Repräsentation des Holocaust in populären Games und Serien und vermittelten Impulse für die Umsetzung im Unterricht.[192]

Das Bildungsdepartement des Kantons Genf (DIP) führt verschiedene Sensibilisierungs- und Präventionsaktivitäten für Schülerinnen und Schüler wie auch für das Personal durch, wie beispielsweise die Journée de la mémoire et la Semaine des droits humains. Um Diskriminierung und insbesondere auch rassistische Diskriminierung in Schulen besser zu verstehen, plant das DIP, 2021 eine umfassende Umfrage durchzuführen.[193] Auch nichtstaatliche Stellen sind aktiv. Auf der Webseite von éducation21

190 Als nationales Kompetenzzentrum koordiniert und fördert die Stiftung «éducation21» im Auftrag von Bund, Kantonen und der Zivilgesellschaft die Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE). www.education21.ch

191 www.hepl.ch > Formation > Unités d'einseignement et de recherche > Didactiques des sciences humaines et sociales > Didactiques > Histoires > Fuire la Shoah

192 www.phzh.ch > Über uns > Veranstaltungen; vgl. zudem Kapitel 6.2.2 Schule und Bildung

193 Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2021: 51

finden sich verschiedene Projektwochen und Workshops ausserschulischer Akteure, etwa zu den Themen Flucht und Asyl, Vorurteile oder Ausgrenzung.[194]

Der Antisemitismusbericht 2020 der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) und dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund (SIG) geht von einer hohen Dunkelziffer nicht gemeldeter antisemitischer Vorfälle im schulischen Bereich aus. Gerade an Schulen und auf Sportplätzen werde Antisemitismus oft hingenommen, ohne dass jemand interveniere oder sich eine Fachstelle einschalte. Handlungsbedarf sehen sie dabei z. B. in der Sensibilisierungsarbeit auch jüngerer Schülerinnen und Schüler. SIG und GRA bieten sich als Anlaufstellen für Schulleitungen und Betroffene an, um in Konflikten zu vermitteln.[195]

Seit 2016 bietet GRA ein E-Learning-Tool für Schülerinnen und Schüler sowie Lehrpersonen zu den Themen Menschenrechte und Diskriminierung an. Weitere Organisationen wie die CICAD oder NCBI führen Sensibilisierungsanlässe und Projekte für Schulen durch. In Zusammenarbeit mit der Ecole international de Genève entwickelte die CICAD ein Programm für Schülerinnen und Schüler der 9. Klasse, welches für rassistische Vorurteile, Diskriminierung und Manipulation sensibilisiert. Erste Workshops wurden im November 2020 unter der Leitung spezialisierter Pädagogen durchgeführt. Die Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (Licra-Genf) unterstützt die Erarbeitung des Handbuches «Des voix contre le racisme, une voie vers la pédagogie antiraciste». Ergänzend dazu plant die Licra, Informationsblätter auf ihrer Webseite zur Verfügung zu stellen und Ende 2021 ein Weiterbildungsangebot für Lehrkräfte der Sekundarstufe II anzubieten.[196]

Im Projekt «Einblick: Rassismus in Lehrbüchern» wurden 2020 die in Zürich an der Mittel- und Oberstufe verwendeten Lehr- und Lernmittel des Deutsch- und Geschichtsunterrichts auf ihren diskriminierenden, insbesondere auch rassistischen Inhalt hin analysiert. Die Projektträgerinnen kamen zum Schluss, dass heutzutage zwar weniger rassistische Fremdbezeichnungen verwendet werden, stereotype Zuschreibungen sowie unkritische Reproduktion vergangener und aktueller rassistischer Gewalttaten den Kindern jedoch nach wie vor strukturellen Rassismus vermitteln. Sie fordern den Verzicht auf rassistische Begriffe und die Überarbeitung der Schulmaterialien nach diskriminierungskritischen Massstäben unter Einbezug von Experten und Expertinnen. Eine weitere Forderung betrifft die Ausbildung und aktive Auseinandersetzung des Lehrpersonals mit diskriminierenden Inhalten und deren Reproduktion sowie mit Wissen zur Rolle der Schweiz im kolonialen System.[197]

Eine Masterarbeit der Universität Zürich, welche Chancen und Diskriminierung von Kindern mit Migrationshintergrund in der Schweiz untersucht, zeigt auf, dass Kinder

194 www.education21.ch > Unterricht und Schule > Bildungsaktivitäten ausserschulischer Akteure

195 Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus 2021: 5

196 Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2021: 51

197 www.el-maawi.ch > Publikationen; www.justhis.ch > Publikationen > Einblick: Rassismus in Lehrbüchern

mit Migrationshintergrund geringere Bildungschancen haben als Schweizer Kinder und das kulturelle Kapital ihrer Eltern nicht im gleichen Ausmass zu ihrem schulischen Vorteil nutzen können.[198] Eine inklusivere Ausgestaltung der Bildung und ein kritischerer Umgang mit bestehenden, strukturellem Rassismus könnte dem entgegenwirken.

47 %

Bevölkerung zwischen 15- und 24 Jahren haben in den letzten fünf Jahren Diskriminierung oder Gewalt erfahren.

Schule und Bildung wurden 2020 durch die Covid-19-Pandemie herausgefordert, teilweise musste auf Fernunterricht umgestellt werden. Kinder und Jugendliche leiden besonders unter den psychischen Auswirkungen der Krise. Kinder brauchen Bewegung und Kontakte zu Gleichaltrigen für eine gesunde Entwicklung, Kindergärten und Schule sind für sie die wichtigsten Orte der Sozialisierung und Integration. Relevante Einflussfaktoren für eine höhere psychische Belastung sind die sozioökonomischen Familienverhältnisse (Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Familien waren tendenziell stärker von negativen Auswirkungen der Pandemie betroffen) und das Wohlbefinden der Eltern (relevante Faktoren hierfür: soziale Unterstützung, Flexibilität der Arbeitgeber).[199] Die Auswirkungen der Pandemie und der ergriffenen Massnahmen auf die Bildungsentwicklung und bestehende Benachteiligungen stellen für die kommenden Jahre eine gesellschaftliche Herausforderung dar. Aufgrund des Monitorings der Kantone warnt die EDK vor den negativen Auswirkungen von Kontaktreduktionen und insbesondere Präsenzverboten. Fernunterricht benachteilige besonders schwächere Schülerinnen und Schüler und solche aus sozioökonomisch benachteiligten Haushalten. Schulen seien, unter Einhaltung der Schutzmassnahmen, unbedingt offen zu halten.[200]

Im Frühjahr 2020, durch die Krise beschleunigt, wurde «Eduport» lanciert, welches die Weiterentwicklung von Schule und Unterricht im digitalen Wandel unterstützt. Das Portal bietet eine gesamtschweizerische Übersicht der Dienste, Koordinationsstellen und Netzwerke für digital gestütztes Lernen und Lehren.[201] Diskriminierungsschutz oder die Prävention von Benachteiligung wird auf der Plattform allerdings nicht thematisiert. Die verstärkte Digitalisierung sowie der Fernunterricht können sich negativ

198 Djouadi 2019

199 Stocker et al. 2020: 24ff. und 49

200 www.edk.ch > Themen > COVID-19: In einem Schreiben an den Bundesrat vom 15. Januar 2021 dokumentiert die EDK die Massnahmen im Schulbereich zur Eindämmung von COVID-19 (15.01.2021)

201 www.eduport.ch

auf den chancengerechten Zugang zu Bildung auswirken. Eine kantonsweite Umfrage von Lehrpersonen und Lernenden aller Stufen des Bildungs- und Kulturdepartements des Kantons Luzern vom Juni 2020 ermittelte eine Zunahme der Selbständigkeit der Lernenden.[202] Dies kann im Gegenzug dazu führen, dass Schüler und Schülerinnen, welche in ihrer schulischen Bildung weniger vom (familiären) Umfeld unterstützt werden können, benachteiligt werden. Sollte sich dies bestätigen, wäre dem mit geeigneten Massnahmen entgegenzuwirken.

Das Nahtstellenbarometer zeigt auf, dass der Lockdown 2020 die Ausbildungswahl und den Bewerbungsprozess von zirka einem Fünftel der befragten Jugendlichen erschwert hat. Etwa gleich viele berichten von Einschränkungen im Zusammenhang mit Schnupperlehren oder Praktika.[203] Mögliche zusätzliche Hürden aufgrund der Covid-19-Krise bei der Lehrstellensuche würden Jugendliche mit Migrationshintergrund stärker treffen, da ihr Anteil an Absolventinnen und Absolventen einer Berufslehre grösser ist. Der bereits bestehende Ausschluss aufgrund fehlender Vernetzung, Diskriminierung aufgrund der äusseren Erscheinung und/oder des Namens/Nachnamens könnten weiter verstärkt werden. Dem sollte präventiv entgegengewirkt werden, spezifische Unterstützungsangebote sollten aufgebaut werden.[204] Zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts verlief die Lehrstellenvergabe ähnlich wie in den Vorjahren. Die Kantone, Organisationen der Arbeitswelt sowie die Lehrbetriebe setzen sich dafür ein, dass Berufswahl und Lehrstellenbesetzung trotz Pandemie möglichst reibungslos verlaufen. Projekte zur Stabilisierung des Lehrstellenmarktes unterstützt der Bund mit dem Förderschwerpunkt «Lehrstellen Covid-19».[205]

6.2.3 Wohnen

Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt ist eine Realität, immer wieder werden Wohnungen aufgrund von diskriminierenden Kriterien nicht vergeben oder Untermietsverhältnisse verweigert. Manchmal erscheinen Wohnungsinserate, die Personengruppen beispielsweise wegen ihrer Nationalität oder Religionszugehörigkeit direkt oder indirekt auszuschliessen versuchen. Mehrfachdiskriminierungen aufgrund von Herkunft, Hautfarbe, Aufenthaltsstatus, Religion in Verbindung mit sozioökonomischem Status, Geschlecht, Behinderung usw. haben besonders negative Auswirkungen auf die Wohnsituation.

---

202 https://blog.bkd.lu.ch > Departementsleitung > Ergebnisse der Fernunterricht-Umfrage: Luzerner Schulen sind gut aufgestellt (15.10.2020)

203 www.sbfi.admin.ch > Bildung > Berufliche Grundbildung > Nahtstellenbarometer

204 Vgl. Postulat Jositsch Daniel (20.3480): «Berufserfahrung für arbeitslose Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger in der Corona-Krise stärken»; Motion Jositsch Daniel (20.3479): «Errichtung eines Fonds zur Beschäftigung von Lehrabgängerinnen und Lehrabgängern und zur Ausbildung von Lernenden im Rahmen der Bewältigung der Corona-Krise»; Interpellation Masshardt Nadine (20.3492) «Auswirkung der Coronakrise auf Berufsbildung und Jugendarbeitslosigkeit»; Motion Stadler Simon (20.3566) «Corona-Krise. Lehrstellen sichern und Jugendarbeitslosigkeit verhindern»; Motion Egger Mike (20.3782) «SOS Jugendarbeitslosigkeit – Lehrbetriebe entlasten»

205 www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen: Lehrstellenbesetzung verläuft ähnlich wie in den Vorjahren (15.02.2021)

Ausschlussmechanismen und Diskriminierungen verletzen nicht nur die Rechte der Betroffenen, sondern haben auch Auswirkungen auf das Wohnumfeld und die Quartierentwicklung. Die Segregation in urbanen Quartieren und die ungleiche sozioökonomische Verteilung auf die Regionen und Agglomerationen der Schweiz könnten zu einer Häufung von Problemen in gewissen Quartieren führen. Mit Massnahmen der Siedlungs- und Quartierentwicklungspolitik soll diesen begegnet und das Zusammenleben und die Wohnqualität im Quartier aufrechterhalten werden.

Fakten und Zahlen

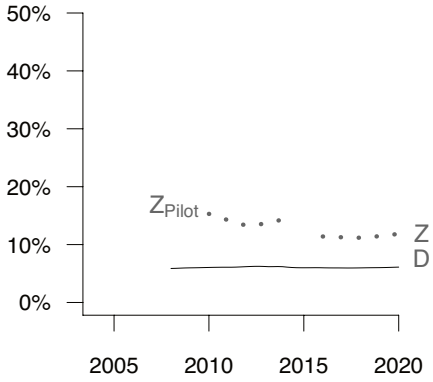

Abbildung 3: Diskriminierung bei der Wohnungssuche

Abbildung 3 zeigt, dass der Anteil Fälle im Bereich des Wohnungsmarktes bei den Beratungsstellen als auch der Trend in der Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS) leicht ansteigen.[206] 2020 erfasste die Datenbank DoSyRa (D) im Bereich «Wohnungsmarkt/Mietverhältnis» 44 Fälle rassistischer Diskriminierung auf 572 Nennungen und 17 Fälle auf 352 Nennungen im Jahr 2019. Im Jahr 2020 wurden im Bereich «Nachbarschaft/Quartier» 72 Fälle registriert, 2019 waren es 43 Fälle. Der starke Anstieg 2020 erklärt sich aber zumindest teilweise auch damit, dass die Erfassungssystematik überarbeitet wurde.[207] Laut ZidS (Z) betrug der Anteil Personen, die angaben, im Wohnbereich Diskriminierung erlebt zu haben, 12 Prozent. In der Umfrage wurden ebenfalls negative Einstellungen bezüglich Diversität im nahen Umfeld der Nachbarschaft erfragt. Hier stagnieren die Werte nach einer starken Zunahme zwischen 2012 und 2016 bei derzeit 19 Prozent. Im Jahr 2020 gaben 12 Prozent der Bevölkerung an, dass sie sich durch die Sprache ihrer Nachbarn gestört fühlen; 10 Prozent fühlten sich von der Religion, 7 Prozent aufgrund der Hautfarbe und 7 Prozent durch die Nationalität der Nachbarn gestört.[208] Die EKR-Rechtssammlung (E) verzeichnet 2019 und 2020 in der Kategorie Nachbarschaft je zwei Schuldsprüche.[209]

206 Die Trendlinien sind geglättet (LOESS). Quellen: Dokumentationssystem Rassismus DoSyRa (D) und Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» ZidS (Z)

207 Das Dokumentationssystem DoSyRa hat 2020 die Systematik der Erfassung inhaltlich überarbeitet. Daher lässt sich die Anzahl der Fälle nicht direkt mit den Vorjahren vergleichen. Aussagen zur Verteilung der Fälle bleiben vergleichbar. Beratungsnetz für Rassismusopfer 2021: 13; Beratungsnetz für Rassismusopfer 2020: 14

208 Spezialauswertung BFS für die FRB

209 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Gesellschaftliches Umfeld

Das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) konnte in seiner Untersuchung von 2019 empirisch aufzeigen, dass ethnische Diskriminierung auf dem Schweizer Wohnungsmarkt eine Realität ist. Die Resultate des landesweiten Feldexperiments zeigen, dass Personen mit einem kosovarischen oder türkischen Namen eine deutlich geringere Chance haben, zu einer Wohnungsbesichtigung eingeladen zu werden als Personen aus der Schweiz oder einem Nachbarland. Dabei spielt es keine Rolle, ob sie eingebürgert sind oder eine Niederlassungsbewilligung haben. Die Autorinnen und Autoren kommen zum Schluss, dass die Grössenordnung der festgestellten Diskriminierung etwa dem internationalen Durchschnitt entspricht.[210]

Die Folgen des erschwerten Zugangs zu Mietobjekten aufgrund der ethnischen Herkunft zeigen sich auch in den BFS-Integrationsindikatoren: Personen mit Migrationshintergrund sind tendenziell häufiger von einem oder mehreren Wohnproblemen betroffen als Personen ohne Migrationshintergrund (2018: 24% gegenüber 14%). Zwischen 2014 und 2018 hat sich der Anteil der Personen, die von Wohnproblemen betroffen sind, bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund verringert (-2,7 Prozentpunkte), während er bei der zweiten oder weiteren Generationen angestiegen ist (+6,4 Prozentpunkte). Der Anteil der Personen, die in einem als zu lärmintensiv empfundenen Quartier leben, ist bei den Personen mit Migrationshintergrund deutlich höher als bei denjenigen ohne Migrationshintergrund (21% gegenüber 16%).[211] Haushalte, in denen Personen mit Migrationshintergrund wohnen, zahlen einen höheren Mietpreis pro Quadratmeter als Haushalte mit Personen ohne Migrationshintergrund (16.80 Franken gegenüber 15.20 Franken pro Quadratmeter). Die gemischten Haushalte, in denen Personen mit und ohne Migrationshintergrund leben, verzeichnen einen ähnlichen Mietpreis wie der von Haushalten mit Migrationshintergrund (16.50 Franken pro Quadratmeter).[212] Auch bezüglich Mietfläche gibt es einen Unterschied: Personen mit Migrationshintergrund verfügen je nach Grösse des Haushalts durchschnittlich über 1,2 bis 1,4 mal weniger Wohnfläche als Personen ohne Migrationshintergrund. Bei den Einpersonenhaushalten besteht ein Unterschied von durchschnittlich 14 m^2 (70 m^2 gegenüber 84 m^2) , in den Haushalten mit zwei oder mehr Personen sind es 13 m^2 (32 m^2 gegenüber 45 m^2 pro Person).[213]

Beengte Wohnverhältnisse haben sich während der Covid-19-Pandemie als besonderes Risiko erwiesen. Da Möglichkeiten zur Isolierung oder Quarantäne nicht ausreichen, sind die Bewohnerinnen und Bewohner einem sekundären Ansteckungsrisiko ausgesetzt.[214] Eine Studie zur Situation besonders verletzlicher Bevölkerungsgruppen in der Pandemie hat gezeigt, dass die Wohnverhältnisse desto enger sind, je prekärer

210 Auer/Lacroix et al. 2019

211 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Wohnen > Wohnbedingungen in Bezug auf Ausstattung/Lärm.

212 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Wohnen > Durchschnittlicher Mietpreis pro m^2

213 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Wohnen > Durchschnittliche Wohnfläche pro Person

214 Jackson/Sibourd-Baudry et al. 2021

der Aufenthaltsstatus der Person. Der Wohnstatus hat laut derselben Studie einen erheblichen Einfluss auf die psychische Gesundheit. 63 Prozent der befragten Personen, die angaben, unter Traurigkeit und Angst zu leiden, leben in einer überbelegten Wohnung. Der Lockdown hat die Bedeutung dieser Dimension noch verstärkt, ebenso wie sie sich auf die Häufigkeit von Konflikten innerhalb des Haushalts auszuwirken scheint: Von den Personen, die angaben, in ihrem Haushalt körperliche oder psychische Gewalt erlebt oder miterlebt zu haben, lebten fast 90 Prozent in überbelegten Wohnungen.[215]

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Beim Wohnungsmarkt gilt das Prinzip der Vertragsautonomie. Ohne spezifische Gesetzesgrundlage kann der Staat nur in freiwilliger Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteurinnen und Akteuren (Vermieterinnen und Vermieter, Mieterinnen und Mieter, Immobilien- und Hausverwaltungen) Massnahmen ergreifen. Entscheidend bleibt angesichts der häufig komplexen Fragestellungen, dass sich von rassistischer Diskriminierung Betroffene beraten lassen können.

Auf dem Wohnungsmarkt benachteiligte Personen finden bei verschiedenen Stellen konkrete Unterstützung. Das BWO und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) haben 2018 einen Leitfaden herausgegeben, der Kantonen, Städten und Gemeinden als Orientierungshilfe mit konkreten Handlungsansätzen dient. Er zeigt, wie sozial benachteiligte Haushalte im Bereich Wohnen unterstützt werden können – über eigene Angebote und in Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen.[216] Im Kanton Zürich vermittelt beispielsweise die Stiftung Domicil günstige und angemessene Wohnungen an Familien oder Einzelpersonen, die aufgrund ihres Einkommens und/oder ihrer Herkunft nur schwer eine Wohnung finden. Damit leistet sie einen wichtigen Beitrag zur ökonomischen Stabilisierung und sozialen Integration von mehrfach belasteten Familien und Einzelpersonen.[217] In Zürich und Bern unterstützen freiwillige Mentorinnen und Mentoren sozial benachteiligte Personen bei der Wohnungssuche.[218] Im Kanton Basel-Stadt unterstützt der Verein «IG Wohnen» die Interessen von Wohnungssuchenden, die auf dem freien Wohnungsmarkt benachteiligt sind, und fördert Projekte und Massnahmen zur Lösung von Wohnproblemen.[219] Im Kanton Waadt unterstützt die Stiftung Le Relais Personen ohne festen Wohnsitz bei der Suche und dem Unterhalt einer Wohnung.[220] In Biel hilft

215 Bonvin/Lovey et al. 2020

216 www.bwo.admin.ch > Wohnungspolitik > Studien und Publikationen «Wohnungspolitik» > Angebote der Wohnhilfe für sozial benachteiligte Haushalte: Eine Hilfestellung für Kantone, Städte und Gemeinden

217 www.domicilwohnen.ch

218 Im Projekt WohnFit der Caritas Zürich begleiten Freiwillige sozial benachteiligte Personen bei der Wohnungssuche. www.caritas-zuerich.ch > aktiv werden > freiwilliges Engagement > Freiwillige zur Unterstützung bei der Wohnungssuche. Im Internetcafé Power-Point in Bern, das vom Komitee der Arbeitslosen und Armutsbetroffenen getragen wird, unterstützen ehrenamtliche Mitarbeitende erwerbslose und armutsbetroffene Menschen bei der Wohnungssuche. www.internetcafe-powerpoint.ch > Wohnungssuche

219 www.ig-wohnen.ch

220 www.relais.ch > prestations > se loger

Casanostra – Verein für Wohnhilfe Personen dabei, Wohnkompetenzen zu erlangen, um für den Wohnungsmarkt fit zu werden.[221] Auch in anderen Kantonen leisten private Organisationen Hilfe bei der Vermittlung von Wohnraum oder bei auftretenden Konflikten.

Im Nachgang zum Programm «Projets urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten»[222] übernahm der Schweizerische Städteverband im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) und des BWO die Umsetzung des Folgeprojekts «Netzwerk Lebendige Quartiere».[223] Ziel ist, das Wissen und die Erfahrungen im Bereich Quartierentwicklung aus den Projets urbains und weiteren aktiven Gemeinden interessierten Städten, Gemeinden und Institutionen zugänglich zu machen.[224]

Mit dem «Programm Periurban» unterstützte die Eidgenössische Migrationskommission (EKM) die Integrationsförderung in Regionen, welche bisher den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft und besonders die Integration von Migrantinnen und Migranten kaum förderten oder in ihren Massnahmen nicht vom Bund unterstützt wurden. Die dritte und letzte Umsetzungsphase des Programms dauerte von 2016 bis 2020. Damit konnten ländliche Gemeinden dabei unterstützt werden, mit innovativen Projekten den sozialen Zusammenhalt und die Partizipation der Bevölkerung zu stärken. Die Programmevaluation wird 2021 abgeschlossen, und 2022 wird die EKM die Erkenntnisse aus dem zwölfjährigen Programm einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung stellen.[225]

Mit den in der Pandemie sinkenden Asylzahlen sind auch die Schlagzeilen rund um geplante Unterkünfte für Asylsuchende weniger geworden. Ein Bericht des BWO von 2017 zur Wohnsituation von Personen mit Asylhintergrund zeigt, dass diese in eher prekären Wohnverhältnissen leben: Sie verfügen im Vergleich zur Schweizer Bevölkerung nur über halb so viele Zimmer und nur über die Hälfte der Wohnfläche pro Person. Städtische Gemeinden bieten eher Unterstützungsmassnahmen an, während andere Behörden gezielt Hindernisse aufbauten – etwa indem sie Mietzinsrichtlinien für Sozialhilfebeziehende so tief ansetzen, dass diese in den betreffenden Gemeinden keinen Wohnraum finden.[226] Im Gegenzug sind solidarische Initiativen aktiv, um geflüchtete Personen bei Gastfamilien oder in Wohngemeinschaften (WG) aufzunehmen. Das von jungen Menschen ins Leben gerufene «Wegeleben» vermittelt freie WG-Zimmer an Geflüchtete und umgekehrt. «Wegeleben» konnte bisher in den Kantonen Bern, Zürich, Aargau, Basel-Stadt, Baselland

221 www.casanostra-biel.ch > Angebot > Wohnfit

222 www.are.admin.ch > Städte & Agglomerationen > Programme und Projekte > Projets urbains

223 Das «Netzwerk Lebendige Quartiere» ist eine Tätigkeit der Agglomerationspolitik des Bundes 2016+, welche im Rahmen des Programms «Zusammenhalt in den Quartieren» umgesetzt wird. www.are.admin.ch > Städte und Agglomerationen > Strategie und Planung > Agglomerationspolitik des Bundes 2016+

224 www.lebendige-quartiere.ch

225 www.periurban.ch > Periurban > Programm

226 Heye/Bosshard/Hermann 2017

und Freiburg starten.[227] Das von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) 2015 lancierte Pilotprojekt, um Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge an Gastfamilien zu vermitteln, wurde im Januar 2019 vier spezialisierten Organisationen übergeben: Im Kanton Aargau übernimmt der Verein Familynetwork das Projekt,[228] im Kanton Bern der Verein prima familia,[229] die Stiftung Le Relais[230] führt im Kanton Waadt das Projekt fort und das kantonale Sozialamt Hospice général[231] im Kanton Genf.[232] Bis 2020 vermittelte die Fachstelle Wohnen der Caritas Bern im Auftrag des Kantons Bern Wohnungen an anerkannte Flüchtlinge. Die Fachstelle wurde im Rahmen der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern aufgehoben.

Der Bundesrat hat 2019 in Erfüllung eines Postulats eine Untersuchung der Situation von geflüchteten Frauen durchführen lassen. Handlungsbedarf wurde bei der Schulung und Sensibilisierung von Mitarbeitenden, bei der Information und Unterstützung für Gesuchstellende sowie bei der Identifikation von Opfern sexueller Gewalt festgestellt.[233] Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) kommt in ihrem Bericht zur Unterbringung in den Asylunterkünften des Bundes von 2019 zum Schluss, dass grundsätzlich keine Grund- und Menschenrechte verletzt werden, dass aber aus menschenrechtlicher Sicht bedenkliche Mängel bestehen. Die NKVF kritisierte unter anderem, dass der Zugang zur örtlichen Gemeinschaft und zu städtischen Infrastrukturen insbesondere für die Personen in abgelegenen Asylunterkünften nicht immer ausreichend gewährleistet ist.[234]

Auf die spezifische Frage der Wohnsituation in Zusammenhang mit der fahrenden Lebensweise wird im Kapitel 6.3.5 eingegangen.

6.2.4 Gesundheit

Laut den Sozialzielen der Schweizerischen Bundesverfassung (Art. 41 Abs. 1 lit. b BV) haben sich Bund und Kantone dafür einzusetzen, dass alle Einwohnerinnen und Einwohner die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhalten. Das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) umfasst unter anderem auch den Anspruch auf einen rechtsgleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu grundlegender medizinischer Versorgung. Die Grundversicherung der Krankenversicherung ist für alle Personen mit Wohnsitz in der Schweiz obligatorisch, namentlich auch für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Personen ohne Aufenthaltsbewilligung. Dennoch ist der Zu-

227 www.wegeleben.ch

228 www.familynetwork.ch > Pflegefamilien > Gastfamilie werden

229 www.prima-familia.ch > Dienstleistungen > Gastfamilienprojekt

230 www.relais.ch

231 www.donshg.ch > Nous aider autrement > Types de dons > Hébergement

232 www.fluechtlingshilfe.ch > Medien > Medienmitteilungen > Die SFH übergibt das erfolgreiche Gastfamilienprojekt in neue Hände (03.12.2018)

233 Postulat Feri Yvonne (16.3407) «Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen»

234 www.nkvf.admin.ch > Publikationen > Informationen > Bundesasylzentren: Menschenrechtskonforme Unterbringung, Verbesserungspotential in einzelnen Bereichen (11.01.2019)

gang zu Dienstleistungen des Gesundheitswesens nicht für alle in gleichem Ausmass gewährleistet, teils auch wegen direkter oder – viel häufiger – indirekter rassistischer Diskriminierung.

Fakten und Zahlen

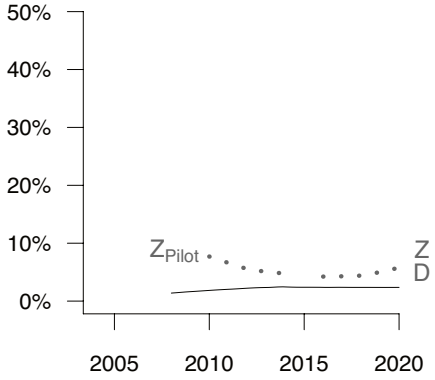

Abbildung 4: Diskriminierung im Gesundheitswesen

Die Daten der Beratungsstellen und diejenigen der Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) zu Diskriminierungen im Gesundheitswesen lassen gemäss Abbildung 4 keinen eindeutigen Trend erkennen.[235] Sowohl die Zahl der durchgeführten Beratungen als auch der Wert zu erlebter Diskriminierung in der Umfrage ZidS (Z und Z-Pilot) 2020 bleiben anteilsmässig etwa gleich.[236] 2020 verzeichnete die Datenbank DoSyRa (D) 28 Beratungsfälle im Gesundheitswesen auf insgesamt 572 Nennungen; im Jahr 2019 waren es 6 Fälle auf 352 Nennungen. Dieser starke Anstieg ist aber zumindest teilweise auch auf die überarbeitete Erfassungssystematik zurückzuführen.[237] Insgesamt liegen die Daten auch 2020 auf einem ähnlich tiefen Niveau.

Die BFS-Indikatoren zeigen, dass sich Migration verbunden mit einem niedrigeren Bildungsstand, schwierigeren Arbeits- oder Lebensbedingungen oder mangelnden Kenntnissen der Landessprachen negativ auf den Gesundheitszustand auswirkt oder den Zugang zur gesundheitlichen Versorgung deutlich erschweren kann.[238] Zwischen 2015 und 2018 gab es keine signifikante Veränderung des Anteils der Personen mit Migrationshintergrund, die aus finanziellen Gründen medizinische oder zahnärztliche Leistungen nicht in Anspruch nehmen konnten. Der Unterschied beim Verzicht auf ärztliche Leistungen zwischen Männern mit Migrationshintergrund und solchen ohne ist 2018 statistisch nicht mehr relevant. Nach wie vor gross ist hingegen der Unter-

235 Die Trendlinien sind geglättet (LOESS). Quellen: Dokumentationssystem Rassismus DoSyRa (D) und Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» ZidS (Z)

236 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

237 Das Dokumentationssystem DoSyRa hat 2020 die Systematik der Erfassung inhaltlich überarbeitet. Daher lässt sich die Anzahl der Fälle nicht direkt mit den Vorjahren vergleichen. Aussagen zur Verteilung der Fälle bleiben vergleichbar. Beratungsnetz für Rassismusopfer 2021: 13; Beratungsnetz für Rassismusopfer 2020: 11

238 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Gesundheit. Für die Zusammenhänge zwischen sozialer Ausgangslage (z. B. gemessen am Bildungsniveau) und Gesundheitszustand siehe auch Gesundheit – Taschenstatistik 2018 unter www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen; Weber/Hösli 2020: 8

schied zwischen Personen mit Migrationshintergrund der ersten Generation und jenen ohne Migrationshintergrund (5% gegenüber 2%), welche zahnärztliche Untersuchungen nicht in Anspruch nehmen. Gegenüber 2016 hat sich die Situation insgesamt dennoch verbessert, am signifikantesten ist der Rückgang des Verzichts auf zahnärztliche Untersuchungen bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund der zweiten oder höheren Generation.[239]

Gemäss der vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) in Auftrag gegebenen, migrationsspezifischen Auswertung der Ergebnisse der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2017 stellt das Merkmal der Migration zwar nur bedingt ein Risiko für die Gesundheit dar. Trotzdem sind Personen mit Migrationshintergrund aber häufiger gesundheitlich benachteiligt.[240] Es zeigt sich etwa, dass Personen mit einer längeren Aufenthaltsdauer gegenüber neu Zugewanderten (über eine Reihe von Indikatoren der körperlichen und psychischen Gesundheit) einen schlechteren Gesundheitszustand aufweisen und sich die gesundheitlichen Unterschiede gegenüber der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund als Folge akzentuieren. Am grössten sind solche bei Personen mit Migrationshintergrund der ersten Generation.[241] Beinahe alle Gruppen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund weisen eine stärkere psychische Belastung auf. Sowohl die Unterschiede in der psychischen als auch der körperlichen Gesundheit können zu einem substanziellen Anteil mit einer ungleichen Ressourcenausstattung bzw. Unterschieden bei der sozialen Stellung, insbesondere dem Bildungsstand, erklärt werden.[242] Finanzielle Armut und prekäre Arbeitsbedingungen, etwa bei körperlich schwerer Arbeit, lärm- und abgasbelasteten Tätigkeiten, eintönigen Aufgaben, geringen Möglichkeiten des Mitentscheidens und Mitgestaltens sowie bei hoher Verausgabung ohne angemessene Entlohnung, führen nachweislich zu erhöhten gesundheitlichen Belastungen.[243] Zu einem gewissen Teil hängen die Unterschiede jedoch auch mit dem Migrationsstatus zusammen. Die Gesundheitsstatistik des BFS 2019 betont weiter, dass neben dem sozialen Status insbesondere auch die soziale Unterstützung eine massgebliche Rolle für den Gesundheitszustand spielt. Diese fehlt oft

239 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Gesundheit > Zugang zu medizinischen Leistungen.

240 Guggisberg/Bodory et al. 2020. Zu beachten gilt es allerdings, dass die Schweizerische Gesundheitsbefragung im 2017 mittels Telefoninterviews und schriftlichem Fragebogen in den Landessprachen durchgeführt wurde. Personen ohne ausreichende Kenntnisse einer Landessprache oder Personen, welche im verwendeten Stichprobenregister nicht enthalten sind, konnten deshalb nicht befragt werden. Die Resultate können daher nicht auf die gesamte Migrationsbevölkerung übertragen werden, v.a. nicht auf Personen mit prekärem aufenthaltsrechtlichem Status (Asylsuchende, Sans-Papiers).

241 Eine Ausnahme bilden hier Migrantinnen und Migranten der ersten Generation aus Nord- und Westeuropa. Sie gehören vermehrt zu den hochqualifizierten Arbeitskräften und weisen nicht nur durchschnittlich ein höheres Bildungsniveau auf, sie unterscheiden sich bei den beobachteten Gesundheitsindikatoren kaum von der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Guggisberg/Bodory et al. 2020: 4

242 Laut WHO sind soziale Unterschiede gar ein Hauptgrund für gesundheitliche Unterschiede. Ein Grossteil der ausländischen Bevölkerung befindet sich – gemessen an Bildungsstand oder Einkommen – oftmals in sozial tiefer gestellten Schichten. Bundesamt für Statistik 2019: 50

243 Weber 2020: 38

insbesondere bei Migrantinnen und Migranten der ersten Generation.[244] Während beim grundsätzlichen Zugang zur Gesundheitsversorgung kaum systematische Unterschiede vorliegen, bestehen solche bei der Wahl der Ärztin oder des Arztes. Personen mit Migrationshintergrund konsultieren weniger oft eine Spezialistin oder einen Spezialisten und suchen häufiger als Schweizerinnen und Schweizer Notfallstationen, Ambulatorien oder Polikliniken auf.[245] Besondere Aufmerksamkeit widmet das BAG der Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden, welche als besonders vulnerable Gruppe häufig gesundheitlich belastet sind.[246]

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Das Programm «Migration und Gesundheit» des BAG leistete zwischen 2002 und 2017 einen Beitrag zur Chancengleichheit und Integration der in der Schweiz lebenden Migrationsbevölkerung im Bereich der Gesundheit. Nach Abschluss des Programms sollen die Hauptmassnahmen als Querschnittsthema in die Aufgaben aller Abteilungen des BAG integriert werden, wobei die wichtigsten Massnahmen in den Bereichen Gesundheitskompetenz und Gesundheitsinformationen weitergeführt werden. So soll insbesondere die Kompetenz von Gesundheitsfachpersonen im Umgang mit Migrantinnen und Migranten gestärkt und das interkulturelle Dolmetschen im Gesundheitswesen gefördert werden.[247] Grundsätzlich soll sich der Fokus aber auf die gesundheitlichen Chancen aller sozial benachteiligten Personengruppen richten, Chancengleichheit ist eines der vier Handlungsfelder der Strategie «Gesundheit2020»[248] und gehört auch im Rahmen der darauf aufbauenden «Strategie2030» zu den dringlichsten Herausforderungen.[249]

Im April 2020 publizierten «Gesundheitsförderung Schweiz», das BAG und die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) gemeinsam einen Bericht zur Chancengleichheit in Gesundheitsförderung und Prävention.[250] Dieser hält fest, dass ungleiche gesundheitliche Chancen den sozialen Zusammenhalt gefährden. Neben individuellen Faktoren schränken soziale Benachteiligungen und insbesondere ein Migrationshintergrund die gesundheitliche Chancengleichheit ein und erschweren den Zugang zu materiellen, sozialen und kulturellen Ressourcen. Bestehende Massnahmen würden sich direkt an sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen richten, wohingegen es kaum solche gebe, welche die Rahmenbedingun-

244 Es besteht ein Zusammenhang zwischen Migration und Mangel an sozialer Unterstützung sowie erhöhter psychischer Belastung. Bundesamt für Statistik 2019: 50

245 Bundesamt für Statistik 2019

246 www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Gesundheitliche Chancengleichheit > Chancengleichheit in der Gesundheitsversorgung > Gesundheitsversorgung für Asylsuchende

247 www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Gesundheitliche Chancengleichheit > Programm Migration und Gesundheit 2002-2017

248 www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Gesundheitliche Chancengleichheit > Aktivitäten zur Förderung der Chancengleichheit; www.bag.admin.ch > Strategie und Politik > Gesundheit2020

249 www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Gesundheit2030

250 Weber 2020; Weber/Hösli 2020

gen ändern und die strukturelle Ebene angehen.[251] Der Bericht dient als Grundlage, um Massnahmen der Nationalen Strategie gegen nichtübertragbare Krankheiten chancengleich zu gestalten.

Verschiedene durch das BAG unterstützte Studien zeigen, dass im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Geburt bei Müttern und Säuglingen mit Migrationshintergrund mehr Probleme auftreten als bei Schweizer Müttern und Neugeborenen.[252] Einmal mehr belegt eine 2019 erstellte «Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen» deren ungenügenden Zugang zu adäquater Gesundheitsversorgung im Asylbereich. Im Bericht wird unter anderem empfohlen, dass Betreuungs- und medizinische Personal sowie Dolmetscherdienste genügend auf die Bedürfnisse der geflüchteten Frauen und Mädchen spezialisiert sind, und dass diese – wenn möglich – gleichgeschlechtlich sichergestellt werden müssen. Ein besonderer Fokus legte auch diese Studie auf die ungenügende perinatale Versorgung.[253] Erkenntnisse aus der Studie sind in den Bericht des Bundesrates zum Postulat Feri Yvonne (16.3407) «Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen» eingeflossen.

Das Netzwerk «Swiss Hospitals for Equity», welches 2014 aus dem Projekt «Migrant Friendly Hospitals» hervorging, fördert mit der Unterstützung des BAG die Chancengleichheit und Qualität in der Gesundheitsversorgung. Es setzt sich dafür ein, die Versorgungsqualität insbesondere für benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu verbessern und Zugangsbarrieren abzubauen – geschehen kann dies etwa über die Verbesserung der transkulturellen Kompetenzen von Mitarbeitenden, das Empowerment von Patienten und Patientinnen oder die verbesserte Nutzung von Dolmetschleistungen. Dem Netzwerk gehören zurzeit mehr als zehn Spitäler aus allen drei Sprachregionen an, in erster Linie Universitätskliniken – Privatspitäler sind nicht vertreten. Das Netzwerk befindet sich nach wie vor in einer Expansionsphase und sucht neue Spitäler als Mitglieder.[254]

Im Rahmen des interdisziplinären Dialog- und Informationsprojekts zur frühen Kindheit, welches vom BAG, dem SEM, dem BSV und der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz unterstützt wird, führte der Verein «Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz» Ende 2019 die Veranstaltung «Aufwachsen mit gerechten Chancen» durch. Hier zeigte sich, dass besonders durch gesundheitliche Belastungen oder ökonomische und soziale Benachteiligungen geforderte Familien selten Zugang zu den Massnahmen und Diensten im Frühbereich finden. So profitieren Familien in der Sozialhilfe

251 Weber/Hösli 2020: 10

252 www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategie > Gesundheitliche Chancengleichheit > Chancengleichheit in der Gesundheitsversorgung > Mutter-Kind-Gesundheit in der Migrationsbevölkerung

253 Amacker/Büchler/Efionayi-Mäder et al. 2019. Bericht erstellt im Auftrag des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Feri Yvonne (16.3407) «Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen».

254 www.hospitals4equity.ch; www.bag.admin.ch > Strategie und Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Gesundheitliche Chancengleichheit > Chancengleichheit in der Gesundheitsversorgung > Swiss Hospitals for Equity

oder mit Migrationshintergrund selten von Mütter- und Väterberatung.[255] Die frühe Förderung ist zudem ein wichtiges Thema in der Konferenz der kantonalen, kommunalen und regionalen Integrationsdelegierten (KID). Gemeinsam mit dem SEM hat die KID-Geschäftsstelle mehrere Veranstaltungen zum Thema frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung und Migration organisiert, etwa im Frühjahr 2019 zur Sprachförderung von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen in der frühen Kindheit.[256] Im Rahmen des Konzepts Frühe Kindheit, welches der Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten angegliedert ist, wird bis Mitte 2021 die Vorstudie «Familienzentrierte Vernetzung» durchgeführt. Die 2017 gegründete «Interkantonale Austauschplattform Frühe Förderung» führt das Thema der Frühen Förderung auf interkantonaler Ebene nach den beiden Dialog-Projekten «Dialog Integration» und «Aufwachsen – gesund ins Leben starten» weiter. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), die Konferenz der Schweizerischen Erziehungsdirektoren (EDK), die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren (GDK) und die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) tauschen sich zu diesem Thema regelmässig aus.

In Erfüllung der Postulate «Strategie zur Stärkung der frühen Förderung»[257] und «Geht es den Kindern gut, geht es der Schweiz besser»[258] prüfte der Bundesrat Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der Politik der frühen Kindheit. In seinem im Februar 2021 verabschiedeten Bericht nimmt er erstmals eine Auslegeordnung zu den staatlichen Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden vor: Die Mehrheit der Kantone und grösseren Städte sowie eine wachsende Zahl an kleineren Städten und Gemeinden verfügen über eine Strategie zur Entwicklung des Politikfeldes frühe Kindheit und finanzieren und unterstützen in diesem Rahmen diverse Angebote. Der Bund seinerseits stellt statistische Informationen zur Verfügung und fördert die Forschung. Zudem setzt er in Zusammenarbeit mit den anderen staatlichen Ebenen und der Zivilgesellschaft nationale Impulsprogramme, vergibt Finanzhilfen und regelt Berufsabschlüsse von Berufen mit Bezug zur frühen Kindheit. Zwar bestehe aktuell kein Bedarf für eine Ausweitung der Aktivitäten des Bundes, doch könne die Datenlage zur Integration von Kindern mit Migrationshintergrund im vorschulischen Alter verbessert und der Zugang von Kindern mit Migrationshintergrund zu Leistungen[259] im Bereich der frühen Kindheit verstärkt gefördert werden.[260]

---

255 www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Gesundheitliche Chancengleichheit > Veranstaltungen zum Thema Chancengleichheit: Fachtagung frühe Kindheit 2019

256 www.kip-pic.ch > Kantonale Integrationsprogramme > Frühe Kindheit; www.bag.admin.ch > Gesund leben > Gesundheitsförderung & Prävention > Gesundheitsförderung & Prävention für Kinder und Jugendliche > Frühe Kindheit

257 Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (19.3417) «Strategie zur Stärkung der frühen Förderung»

258 Postulat Gugger Niklaus-Samuel (19.3262) «Geht es den Kindern gut, geht es der Schweiz besser»

259 Leistungen im Bereich der Politik der frühen Kindheit umfassen sowohl die allgemeine Förderung in der frühen Kindheit, Beratungs- und Unterstützungsangebote für die Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und besonderer Lebenslagen als auch ergänzende Erziehungshilfen.

260 www.admin.ch > der Bundesrat > Dokumentation > Medienmitteilungen > Auslegeordnung zur Politik der frühen Kindheit und zur Rolle des Bundes (03.02.2021)

Die Kantone setzen ihre Massnahmen zum Teil im Rahmen dieser nationalen Projekte um, zum Teil auch unabhängig davon. Dabei steht meist der Umgang mit Diversität im Vordergrund – etwa mit der Verbesserung der lokalen Sprachkenntnisse von fremdsprachigem Gesundheitsfachpersonal oder der entsprechenden Weiterbildung von Betreuungs- und Schlüsselpersonen. In allen Kantonen werden Migrantinnen und Migranten gezielt über die Funktion und die Besonderheiten des schweizerischen Gesundheitssystems und über Gesundheitsthemen informiert. Zunehmend erfolgt die Information aufsuchend, das heisst Fachpersonen suchen die Zielgruppen dort auf, wo diese sich aufhalten, um niederschwellig und lebensweltorientiert zu informieren. Die Betonung der Diversität führt aber nicht zwingend zur besseren Erkennung und Bearbeitung von Rassismus im Gesundheitswesen, sondern kann sogar zur Verdrängung der Wahrnehmung von Rassismus führen. Entscheidend für die Erkennung und den Umgang mit rassistischer Diskriminierung im Betriebsalltag sind Sensibilität und Wissen zu Rassismus.[261]

Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) ist seit einigen Jahren mit diversen Programmen und Projekten gegen Rassismus und Diskriminierung im Gesundheitswesen engagiert – etwa mittels Sensibilisierungs- und Bildungs-Workshops oder mittels eines E-Learning-Tools.[262] Die 2020 verabschiedete «Strategie2030» fokussiert sowohl auf das Wirkungsfeld Zugang zu Leistungen im Gesundheitsbereich als auch auf jenes der Integration und Migration. Nach wie vor unterhält das SRK das Portal migesplus.ch, auf welchem Informationen zu Gesundheitsfragen in einer grossen Anzahl Sprachen bereitgestellt werden, um den chancengleichen Zugang zu Gesundheitsinformationen in der Schweiz zu verbessern.[263] Über migesplus.ch werden Gesundheitsinstitutionen und Fachpersonen bei der zielgruppengerechten und soziallagebezogenen Ausgestaltung und Distribution von Gesundheitsinformationen unterstützt. Im November 2019 widmete sich migesplus.ch mit dem ersten nationalen Symposium «Verständlich informieren» der zielgruppengerechten Information und der Erreichbarkeit von sozial Benachteiligten.[264]

Der chancengleiche Zugang zu Angeboten der Gesundheitsförderung ist zunehmend auch ein Thema in Zusammenhang mit Alter und Migration. Das Nationale Forum «Alter und Migration» arbeitet seit einigen Jahren mit den wichtigsten Akteuren aus den Bereichen Gesundheit, Alter und Integration zusammen, um die Gesundheit und Integration älterer Migrantinnen und Migranten zu fördern und ihren Zugang zur gesundheitsrelevanten Versorgung zu verbessern.[265]

Nicht alle Bevölkerungsgruppen sind von der Pandemie und den zu ihrer Bekämpfung ergriffenen Massnahmen gleichermassen betroffen. Neben den vom BAG zur Bestimmung der Risikogruppen herangezogenen gesundheitlichen Aspekten müssen auch

261 Vgl. etwa Stadt Zürich, Interdepartementale Arbeitsgruppe 2017

262 www.redcross.ch > Für Sie da > Gesundheit/Integration > Gegen Rassismus und Diskriminierung

263 www.migesplus.ch

264 www.redcross.ch > Aktuell > News > Agenda: Symposium migesplus: Zielgruppengerechte Kommunikation: Botschaften, die ankommen (18.11.2019)

265 www.alter-migration.ch

sozioökonomische, soziokulturelle und aufenthaltsrechtliche Faktoren beachtet werden.[266] Diese können zu einer Schlechterstellung beitragen und Vulnerabilitäten im Hinblick auf die Gesundheit (Infizierung, Krankheitsverlauf, Sterblichkeit, psychische Belastung, Möglichkeiten der Adhärenz) verstärken.[267] Für die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie, aber auch um den Schutz und den Zugang zu Unterstützung der gesamten Wohnbevölkerung der Schweiz sicherstellen zu können, sind barrierefreie, allen verständliche und zugängliche Informationen wichtig. Neben der raschen Übersetzung in diverse Sprachen sind möglichst viele Informationskanäle zu nutzen (Schlüsselpersonen, Beratungsorganisationen, Organisationen der Migrationsbevölkerung etc.). Das BAG bietet auf seiner Webseite Informationen in einfacher und Gebärdensprache sowie in bis zu 24 Sprachen der Migrationsbevölkerung an und verweist auf die Plattform migesplus.ch des SRK. Diese fungiert als Portal für gesundheitliche Chancengleichheit.[268] Daneben setzt das BAG Massnahmen um zur Produktion von audio-visuellen Materialien in Sprachen der Migrationsbevölkerung und zur zielgruppengerechten Verbreitung der Informationen in der Migrationsbevölkerung (Distribution via Medien der Migrationsbevölkerung, Peer-to-Peer-Netzwerke, Vereine und religiöse Organisationen der Migrationsbevölkerung). Weiter stellt die Allianz Gesundheitskompetenz eine Auflistung vertrauensvoller Informationsquellen für die Bevölkerung, Hinweise für die Erstellung von Informationen für Fachpersonen und spezifische Angebote während der Covid-19-Pandemie zusammen.[269] Im November 2020 organisierten SEM und BAG eine Tagung zu Gesundheit und Erreichbarkeit von Migrantinnen und Migranten, insbesondere während der Covid-19-Pandemie. Im Speziellen die Akteure, welche direkt mit vulnerablen Personen arbeiten, gaben an, dass neben ungenügenden oder schwer verständlichen Informationen auch die fehlenden Mittel zur Umsetzung der Schutzmassnahmen angesichts der engen Wohnverhältnisse, knappen finanziellen Verhältnisse, Arbeitssituation, etc., grosse Herausforderungen darstellen.[270]

---

266 Um die Auswirkungen der Pandemie und insbesondere auch der ergriffenen Massnahmen auf die Gesundheit und das Leben der Bevölkerung zu überprüfen, hat das BAG eine Task Force eingeführt und führt verschiedene Projekte wie etwa «Covid norms» oder «Covid-19 Social Monitor» durch. Ziel ist es, neben den epidemiologischen Daten weitere für den Pandemieverlauf relevante Informationen, insbesondere auch zu Gesundheit und Wohlbefinden der Wohnbevölkerung der Schweiz zu generieren. www.bag.admin.ch > Krankheiten > Infektionskrankheiten > Ausbrüche, Epidemien, Pandemien > Aktuelle Ausbrüche und Epidemien > Coronavirus > Situation > Schweiz Monitoring

267 Belege hierfür liefern erste Studien: Bonvin/Lovey, et al. 2020; De Ridder/Vuilleumier et al. 2021; Brüningk et al. 2020; Riou/Panczak/Egger 2021; Petrucci/Alcoba/Jackson 2020

268 www.bag.admin.ch > Krankheiten > Infektionskrankheiten: Ausbrüche, Epidemien, Pandemien > Aktuelle Ausbrüche und Epidemien > Coronavirus > Downloads in verschiedenen Sprachen > Informationen in Sprachen der Migrationsbevölkerung > Informationen Barrierefrei. Bereits im Mai 2020 untersuchte eine Studie die Gesundheitskompetenz der Schweizer Bevölkerung in Bezug auf das neue Corona-Virus, wie Informationen dazu gefunden, verstanden, eingeschätzt und genutzt werden, um sich präventiv und gesundheitsförderlich zu verhalten. Knapp die Hälfte der Bevölkerung findet es schwierig, mit Informationen zu Covid-19 umzugehen; sie weiss nicht genau, welchen Informationen sie vertrauen kann. Eine entsprechende Studie zur Gesundheitskompetenz der Migrationsbevölkerung wurde im Frühjahr 2021 veröffentlicht. www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitspolitik > Gesundheitskompetenz

269 www.allianz-gesundheitskompetenz.ch

270 www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Gesundheitliche Chancengleichheit > Veranstaltungen zum Thema Chancengleichheit > Tagung Integration und Gesundheit

Obwohl in der Berichtsperiode keine spezifischen Sensibilisierungstätigkeiten im Bereich rassistischer Diskriminierung im Gesundheitswesen stattfanden, können die aufgrund der Covid-19-Pandemie dringlich gewordenen Bemühungen, die gesamte Bevölkerung erreichen zu müssen, nachhaltig wirken und im besten Fall zu einer Öffnung der Institutionen beitragen.

Neuere, vom BAG in Auftrag gegebene Studien zeigen auf, dass es bezüglich der Einhaltung der Massnahmen kaum Unterschiede in Bezug auf den sozio-ökonomischen Status oder Migrationshintergrund gibt.[271] Hingegen scheinen insbesondere Personen mit fehlenden finanziellen Mitteln und weniger sozialer Unterstützung unter der Krise zu leiden. Sie sind häufiger einem erhöhten Ansteckungsrisiko ausgesetzt (exponiert bei der Arbeit, beengte Wohnverhältnisse, etc.) und schwerer erreichbar (sprachliche Hürden, Aufenthaltsstatus, soziale Isolation).[272] Staatliche Stellen haben aktiv dafür zu sorgen, dass ihre Dienstleistungen die gesamte Bevölkerung erreichen, so auch Sans-Papiers, Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus,[273] Asylsuchende, aber auch Sinti und Jenische, welche auf den wenigen und prekär eingerichteten Stand- und Durchgangsplätzen grossen gesundheitlichen Risiken ausgesetzt sind.

6.2.5 Sozialbereich

Die Bundesverfassung garantiert jeder Person in einer Notlage die Mittel und die Betreuung, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind (Art. 12 BV). Darüber hinaus sehen die in Artikel 41 Absatz 1 litera a der Bundesverfassung festgelegten Sozialziele vor, dass jede Person an der sozialen Sicherheit – Sozialversicherungen, Sozialhilfe und Nothilfe – teilhat.

Die in Bundeskompetenz stehenden Sozialversicherungen legen die Zugangs- und Anspruchsvoraussetzungen in ihren Gesetzesgrundlagen fest. Mit entsprechender Begründung können sie Ungleichbehandlungen beispielsweise zwischen inländischen und ausländischen Versicherten festschreiben, ohne dass dies als ungerechtfertigte Diskriminierung gilt.

Sozial- und Nothilfe umfassen kantonal und teils kommunal geregelte bedarfsabhängige Leistungen für alle Bedürftigen, die sich in der Schweiz befinden. Sie müssen dem Einzelnen in einer konkreten Notlage unabhängig von dessen Nationalität oder Aufenthaltsstatus zur Verfügung stehen, und sie haben der besonderen Situation und den besonderen Bedürfnissen von verletzlichen Personen Rechnung zu tragen (Individualisierungsgrundsatz).

---

271 Etwa Nivette/Ribeaud et al 2021; www.zhaw.ch > Hochschule > Forschung > Forschungsdatenbank: Covid-19 Social Monitor; www.covid-norms.ch > Monitoring und Analyse von Präventions-Verhalten

272 Belege hierfür liefern erste Studien: Bonvin/Lovey, et al. 2020; De Ridder/Vuilleumier et al. 2021; Brüningk et al. 2020; Riou/Panczak/Egger 2021; Petrucci/Alcoba/Jackson 2020

273 Burton-Jeangros et al. 2020

Fakten und Zahlen

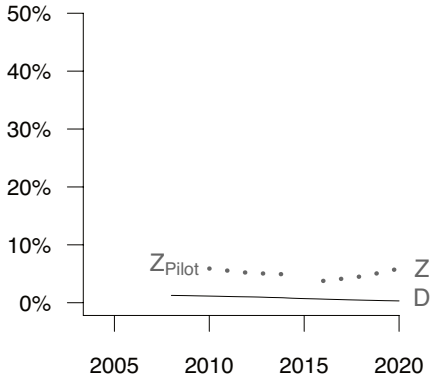

Abbildung 5: Diskriminierung im Sozialwesen

Sowohl im Bereich der Sozialversicherungen als auch in der Sozialhilfe gibt es wenig spezifische Daten zu rassistischer Diskriminierung. Die bestehenden Quellen können Unterschiede bzw. Ungleichbehandlungen bezüglich der Nationalität oder des Aufenthaltsstatus nachweisen, nicht aber ungerechtfertigte Diskriminierungen aufgrund von Merkmalen wie z. B. Hautfarbe oder Religionszugehörigkeit. So zeigt auch Abbildung 5, dass Diskriminierungen im Sozialbereich wenig sichtbar sind. Sowohl die Daten der Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS) (Z) als auch jene der Beratungsstellen (D) bleiben tief und stabil. Ein eigentlicher Trend kann nicht identifiziert werden.[274] Im Jahr 2020 registrierte die Datenbank DoSyRa insgesamt 57 Fälle auf 572 Nennungen in den für den Sozialbereich relevanten Kategorien (Sozialdienst: 48; Sozialversicherung: 5; Heime/betreutes Wohnen: 4).[275] Im Jahr 2019 waren es 10 auf 352 Nennungen (Sozialdienste: 6; Sozialversicherung: 0; Heime/betreutes Wohnen: 4).[276] Dieser starke Anstieg der Beratungsfälle 2020 im Sozialbereich erklärt sich aber zumindest teilweise damit, dass die Erfassungssystematik überarbeitet wurde, um struktureller Diskriminierung besser Rechnung tragen zu können. Die EKR-Rechtssammlung erfasst den Sozialbereich nicht spezifisch – in der Berichtsperiode betraf keines der Urteile die Sozialhilfe.[277]

In der ZidS-Erhebung erhält die Aussage, wonach Ausländerinnen und Ausländer das System der Sozialleistungen in der Schweiz missbrauchten, trotz abnehmender Tendenz nach wie vor eine hohe Zustimmung (2020: 41%; 2018: 47%; 2016: 53%). Gleichzeitig teilten 68 Prozent der Bevölkerung die Aussage, dass Ausländerinnen und Ausländer für die Wirtschaft und Finanzierung der Sozialwerke nötig seien.[278]

Die Befunde zur materiellen Situation der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in der Schweiz sind seit der letzten Berichtsperiode weitgehend konstant geblieben. Gemäss

274 Die Trendlinien sind geglättet (LOESS). Quellen: Dokumentationssystem Rassismus DoSyRa (D) und Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz ZidS (Z)

275 Im Dokumentationssystem DoSyRa wurde 2020 die Systematik der Erfassung inhaltlich überarbeitet. Daher lässt sich die Anzahl der Fälle nicht direkt mit den Vorjahren vergleichen. Aussagen zur Verteilung der Fälle bleiben vergleichbar. Beratungsnetz für Rassismusopfer 2021: 13f.

276 Beratungsnetz für Rassismusopfer 2020: 11

277 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Gesellschaftliches Umfeld

278 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

den BFS-Integrationsindikatoren war die Quote der materiellen Entbehrung bei den Personen mit Migrationshintergrund der zweiten oder höheren Generation im Jahr 2018 dreimal höher als bei Personen ohne Migrationshintergrund (9% gegenüber 3%). Die erste Generation wies eine Quote von 8 Prozent auf.[279] Auch die Armutsgefährdungsquote ist bei Personen mit Migrationshintergrund der ersten Generation signifikant höher als bei jenen ohne Migrationshintergrund (20% gegenüber 10%).[280] Die Differenz bei der eigentlichen Armutsquote ist hingegen etwas tiefer – sie liegt bei Personen mit Migrationshintergrund bei 11 Prozent und bei Personen ohne Migrationshintergrund bei 7 Prozent.[281] Obwohl beide Quoten schwanken, ist konstant eine signifikante Differenz zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen zu beobachten.

Die Sozialhilfequote von Ausländerinnen und Ausländern war 2019 knapp dreimal so hoch wie diejenige von Schweizerinnen und Schweizern (6% gegenüber 2%).[282] Als Faktor für die höhere Sozialhilfeabhängigkeit nennt der Bericht der Städteinitiative Sozialpolitik zum Kennzahlenvergleich 2019 der Sozialhilfe in Schweizer Städten explizit auch die Nicht-Anerkennung von Bildungsabschlüssen. Ein Faktor für die höhere Sozialhilfeabhängigkeit sei der hohe Anteil ausländischer Arbeitskräfte in konjunkturabhängigen bzw. von Niedriglohn gekennzeichneten Branchen und der tiefe Bildungsstand eines Teils der ausländischen Wohnbevölkerung.[283] Besonders hoch sei das Sozialhilferisiko für Menschen mit Fluchthintergrund, insbesondere wenn spezifische, kantonale Bestimmungen den Zugang verhindern, etwa zu passenden und koordinierten Integrationsmassnahmen. Der Bericht stellt ausserdem fest, dass im Unterschied zur einheimischen Bevölkerung bei den ausländischen Personen die Sozialhilfequote der Männer in der Regel tiefer ist als diejenige der Frauen. Das Sozialhilferisiko von Personen mit ausländischer Nationalität ist in fast allen Städten rund doppelt oder sogar drei- bis viermal so hoch wie jenes der Schweizerinnen und Schweizer – interessanterweise ist es in jenen Städten besonders hoch, in welchen der Anteil ausländischer Personen in der Wohnbevölkerung deutlich unter dem Durchschnitt liegt.

Der Kennzahlenbericht 2019 untersuchte zudem die Gründe für die Beendigung des Sozialhilfebezuges und kommt zum Schluss, dass für ausländische Personen die Sozialhilfe häufiger die Funktion einer Sozialversicherung übernehmen muss, während Fälle mit Schweizer Antragstellenden häufiger beendet werden, weil andere Sozialleistungen (aus ALV oder IV) die Existenzsicherung abdecken. Bei Schweizerinnen und Schweizern dient die Sozialhilfe also öfter als Überbrückung, bis die Ansprüche aus

279 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Sozialhilfe und Armut > Materielle Entbehrung. Aktuell stammen die neusten Daten aus dem Jahr 2018

280 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Sozialhilfe und Armut > Armutsgefährdungsquote

281 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Sozialhilfe und Armut > Armutsquote

282 Die allgemeine Sozialhilfequote lag 2019 bei 3,2%; vgl. www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Soziale Sicherheit > Sozialhilfe > Sozialhilfebeziehende > Wirtschaftliche Sozialhilfebeziehende

283 Beyeler/Schuwey/Kraus 2020: 28ff.

Sozialversicherungen geklärt sind und diese ausbezahlt werden. Bei ausländischen Antragstellenden ist hingegen der Anteil jener, die den Sozialhilfebezug durch die Verbesserung der Einkommenssituation beenden können, vergleichsweise höher. Wenn sie sich von der Sozialhilfe ablösen können, dann, weil es ihnen gelungen ist, im Arbeitsmarkt (wieder) Fuss zu fassen. Allerdings ist es für Geflüchtete oder Personen im Familiennachzug schwieriger, überhaupt eine Arbeitsstelle zu finden und dadurch auch Sozialversicherungsansprüche zu erwerben.[284] In diesen Fällen bleibt zur Existenzsicherung lediglich die Sozialhilfe.

Gemäss der 2018 in Kraft getretenen Bürgerrechtsverordnung erfüllt eine Person, welche in den drei Jahren vor oder während dem Einbürgerungsverfahren Sozialhilfe bezieht, die notwendigen Anforderungen für die Einbürgerung nicht. Der notwendige Grad an Integration setzt explizit die Teilnahme am Wirtschaftsleben voraus.[285] Der Bundesrat führte aber im erläuternden Bericht aus, dass der Bezug von Sozialhilfebezug nicht als absolutes Einbürgerungshindernis verstanden werden darf. Trotzdem sehen einige Kantone betreffend Sozialhilfebezug restriktivere Regelungen mit Fristen von fünf (BL, NW, TG, SZ, UR) oder gar zehn Jahren (BE, GR, AG) vor.[286] Die Bestimmungen auf Verordnungsstufe wurden von Menschenrechtsorganisationen und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit und des Diskriminierungsverbots kritisiert. 2019 traten weitere Verschärfungen zur Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung in Kraft.[287] Der Bericht zum Kennzahlenvergleich 2019 der Sozialhilfe in Schweizer Städten sieht in diesen Verschärfungen einen Grund für die rückläufige Sozialhilfequote von Ausländerinnen und Ausländern. Aus Angst vor dem Verlust des Aufenthaltsrechts wird die Sozialhilfe trotz Anspruch nicht bezogen. Bei kleinen Bedarfslücken werde auf einen Sozialhilfebezug verzichtet und versucht, anderweitig zurechtzukommen.[288]

Personen mit einem prekären sozialen Status trifft rassistische Diskriminierung besonders hart. Sie können weniger leicht auf eine andere Wohnung oder einen anderen Job ausweichen oder das Risiko einer Prozessführung auf sich nehmen. Gleich-

284 Beyeler/Schuwey/Kraus 2020: 50

285 Die am 1. Januar 2018 in Kraft getretene Bürgerrechtsverordnung (BüV, SR 141.01) legt fest, dass eine Person, die in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, nicht das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung erfüllt, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet (Art. 7 Abs. 3 BüV). Vgl. dazu Kap. 6.2.11 Einbürgerungsverfahren

286 Im erläuternden Bericht stellt der Bundesrat klar, dass der Bezug von Sozialhilfe nicht als absolutes Einbürgerungshindernis verstanden werden darf und dass bei der Beurteilung namentlich auch dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) und dem Prinzip der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) Rechnung getragen werden muss. Berücksichtigt werden müssen insbesondere die persönlichen Umstände im Einzelfall wie etwa Behinderung, Krankheit, Betreuungsaufgaben oder erstmalige formale Bildungsvorhaben. Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom April 2016 über den Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz: 19-20

287 Am 1. Januar 2019 trat das revidierte Ausländer/innen- und Integrationsgesetz (AIG, SR 142.20) in Kraft – seither erhält nur noch eine Niederlassungsbewilligung, wer als integriert gilt und grundlegende Sprachkompetenzen nachweisen kann.

288 Beyeler/Schuwey/Kraus 2020: 31

zeitig ist das Misstrauen gegenüber ausländischen Sozialhilfebeziehenden erhöht. Das Zusammenspiel zwischen sozioökonomischem Status und rassistischer Diskriminierung wie auch Mehrfachdiskriminierung allgemein sind in der Schweiz noch wenig erforscht.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Nach Abschluss des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018 setzen Bund, Kantone, Städte und Gemeinden sowie Nichtregierungsorganisationen seit 2019 die «Nationale Plattform gegen Armut» um. Der Bund stellt für die Aktivitäten der Plattform jährlich insgesamt 250 000 Franken zur Verfügung. Die Plattform bearbeitet ausgewählte Schwerpunktthemen und führt die bestehenden Austausch- und Vernetzungsmöglichkeiten weiter. Ausserdem unterstützt sie Kantone, Städte und Gemeinden bei der Umsetzung von Empfehlungen des Nationalen Programms. Inhaltlich legt die Plattform Schwerpunkte in drei Handlungsfeldern: Chancengleichheit und Bildungschancen von sozial benachteiligten Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, soziale und berufliche Integration sowie Lebensbedingungen von benachteiligten Familien.[289] Diskriminierung als Faktor für Armutsgefährdung wird im Umsetzungskonzept 2019–2024 nicht explizit benannt.

Die Covid-19-Pandemie hat die Situation für viele bereits benachteiligte, sozioökonomisch schwächere Bevölkerungsgruppen weiter gefährdet. Laut SKOS bewahrt das soziale Sicherungssystem weite Teile der Bevölkerung vor einem schnellen sozialen Abstieg und akuter Armut. In einer Situationsanalyse hat die SKOS weiterbestehende Herausforderungen identifiziert, darunter auch den Nichtbezug von Sozialhilfe, insbesondere von Personen mit ausländischem Pass. Die SKOS setzt sich dafür ein, dass dem Prinzip der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen wird und der Bezug von Sozialhilfe während der Pandemie nicht als Grund für den Widerruf einer Niederlassungsbewilligung oder den Entzug einer Aufenthaltsbewilligung Anwendung findet. Die Erfahrungen in der Covid-19-Krise legen eine entsprechende Anpassung des Ausländer- und Integrationsgesetzes nahe. Zumindest sollten aber die Kantone den Weisungen des SEM folgen,[290] in denen die kantonalen Migrationsbehörden aufgefordert werden, einen möglichen Bezug von Sozialhilfe aufgrund der Covid-19-Pandemie in der Beurteilung aufenthaltsrechtlicher Bewilligungen angemessen zu berücksichtigen und ihren Ermessensspielraum bei der Verlängerung von Fristen sowie bei der materiellen Beurteilung von Gesuchen zugunsten der Ausländerinnen und Ausländer auszuschöpfen.[291]

---

289 www.gegenarmut.ch

290 www.skos.ch > Themen «Corona-Krise» > Herausforderungen für das soziale System: Analysepapier. Corona-Pandemie. Aktuelle Lage und zukünftige Herausforderungen für die Sozialhilfe

291 www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Weisungen und Kreisschreiben: Umsetzung der Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19-Verordnung 3) sowie zum Vorgehen bezüglich Ein-/Ausreise in/aus der Schweiz, Weisung (Fassung vom 12. Februar 2021); Vgl. Antwort des Bundesrates vom 1. Juli 2020 zur Motion Arslan Sibel (20.3406) «Corona-Krise darf Aufenthaltsstatus und Einbürgerungen nicht gefährden» (im Rat noch nicht behandelt).

Der Bundesrat kam in seinem Bericht «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer» vom Juni 2019 zum Schluss, dass seine Eingriffsmöglichkeiten in die Kompetenzen der Kantone bei der Gewährung von Sozialhilfe beschränkt sind. Umfassende Kompetenzen bestünden jedoch bei der Regelung des Aufenthalts, welcher die Voraussetzung für Sozialhilfe durch die Kantone bildet.[292] Das EJPD wurde beauftragt, Handlungsoptionen zur Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten zu prüfen und eine Vernehmlassungsvorlage zu folgenden Punkten zu erarbeiten: Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen, erleichterter Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfebezug sowie Einschränkung der Sozialhilfe für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz.[293] Die SKOS kritisierte die vorgeschlagenen Massnahmen als Verschärfungen im Ausländerrecht, welche die Integrationsbemühungen unterlaufen würden.[294] Die Vernehmlassungsvorlage war zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht erstellt.

Bei den in Bundeskompetenz liegenden Sozialversicherungen kann die Einhaltung des Diskriminierungsverbots in Zusammenhang mit einem geltend gemachten Recht zuerst mit einer Verwaltungsbeschwerde und danach vor Gericht angefochten werden. Bei der Sozial- oder Nothilfe wird die Einhaltung der Rechtsnormen ausschliesslich von den Gerichten kontrolliert – weder Bundesrat noch Bundesverwaltung haben gegenüber den Kantonen ein Aufsichtsrecht.

Eine wichtige Rolle spielen Institutionen des Sozialwesens für die Nutzung des Beratungsangebots für Opfer von rassistischer Diskriminierung. Denn auf rassistische Diskriminierung spezialisierte Beratungsstellen können nur tätig werden, wenn auch zuführende Stellen in der Sozialberatung auf die Thematik sensibilisiert sind und auf das spezialisierte Beratungsangebot verweisen können. Dazu dient der 2016 vom Berufsverband für Soziale Arbeit «AvenirSocial» und der FRB erarbeitete und 2021 überarbeitete Leitfaden «Rassistische Diskriminierung und Diskriminierungsschutz konkret. Ein Leitfaden für die Praxis der Sozialen Arbeit».[295] Seit 2015 begleiten Theaterangebote von DAS.VENTIL. («FORMULAR: CH» und das Solo-Stück «Bettina Zimmermann») die Auseinandersetzung mit rassistischer Diskriminierung in den Sozialdiens-

292 Postulat der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) (17.3260) «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten». Das Postulat der SPK-S fungierte als Gegenvorschlag zur Motion der FDP – Liberale Fraktion (14.3691) «Keine Einwanderung in unser Sozialsystem».

293 Es handelt sich um folgende drei Massnahmen: Auswertungen des BFS zum Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen; Anforderung der Zustimmung des Staatssekretariats für Migration (SEM) bei der Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen von Drittstaatsangehörigen, welche erhebliche Sozialhilfekosten verursachen; Erarbeitung einer Empfehlung für einen einheitlichen Begriff der Sozialhilfekosten in den Kantonen. www.ejpd.admin.ch > Aktuell > Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten (15. Januar 2020)

294 www.skos.ch > Publikationen > Positionen und Kommentare: Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten

295 Der Leitfaden kann auf der FRB-Webseite bestellt werden: www.frb.admin.ch > Bestellungen und Publikationen

ten praxisnah. «FORMULAR: CH», welches nunmehr auch in der französischsprachigen Schweiz sowie Deutschland weiterhin als Theaterstück tourt, wurde durch einen Workshop zu rassistischer Diskriminierung für Teams und Organisationen ergänzt.[296]

Massnahmen zur Verankerung des Diskriminierungsschutzes im Rahmen der KIP betreffen auch die Bereiche der sozialen Sicherheit und der Sozialhilfe. Die meisten Kantone sind in der Sensibilisierung von Sozialberatungsstellen und Fachpersonen für die Diskriminierungsbekämpfung aktiv geworden.

Auch der Zugang zu Informationen über Unterstützungsleistungen für fremdsprachige und mit dem Sozialwesen wenig vertraute Personen ist eine Massnahme zum Schutz vor indirekter Diskriminierung. Verschiedene Stellen sind daran, ihre Informationen zu vereinfachen. Zum Teil setzen die Behörden dabei auf die in der Schweiz reglementierte Leichte Sprache, zum Teil auf eine einfache Sprache unter Verwendung von Piktogrammen und anderen Hilfsmitteln. Die Integrationsförderung der Stadt Zürich hat dazu eine kurze Handreichung für die Behörden erarbeitet.[297] Pro Infirmis hat das Büro für Leichte Sprache aufgebaut, welches Texte in Deutsch, Französisch oder Italienisch in Leichte Sprache übersetzt.[298] Dieser Aspekt des Zugangs gewann aufgrund der Covid-19-Pandemie zunehmend an Bedeutung. Der Kanton Genf hat mit der Bildung eines Sozialinformationsbüros reagiert, in dem kantonale und kommunale Partner und Verbände sich zusammengeschlossen haben, um Menschen in einer schwierigen finanziellen, sozialen oder psychologischen Situation den Zugang zu Fachleuten (Sozialarbeitende, Fachpersonen für Gesundheit und Wohnen) sowie zu Informationen und Beratung bereitzustellen, etwa zu Finanz- und Schuldenfragen, Wohnungs- oder Gesundheitsproblemen. Das Büro soll die Hilfe für die Ratsuchenden rasch identifizieren und sie an nützliche Dienste weiterverweisen können. Damit soll insbesondere auch der Nichtinanspruchnahme von Leistungen entgegengewirkt werden. Erste Auswertungen belegen, dass ein solches Sozialinformationsbüro einem Bedarf der Bevölkerung entspricht, weshalb es auch über die Krise hinaus weitergeführt werden soll.[299]

Covid-19-Krise und Eindämmungsmassnahmen treffen sozioökonomische Benachteiligte stärkerer.[300] Verschiedene Studien belegen, dass schlechte Wohnqualität, Überbelegung, aber auch die Unmöglichkeit, von zu Hause aus zu arbeiten, das Ansteckungsrisiko erhöhen und die Wirkung von Quarantänemassnahmen behindern. Die Pandemie verschärft bestehende Ungleichheiten und trifft Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung deutlich stärker als reichere Haushalte. Personen mit

296 Weitere Informationen dazu: www.dasventil.ch > Projekte > Theaterstück_Formular:CH bzw. Workshop rassistische Diskriminierung

297 www.stadt-zuerich.ch/prd > Stadtentwicklung > Integrationsförderung > Publikationen > Ausgewählte Publikationen > 2016 > Zusatzprodukte zum Leitfaden Übersetzungen

298 www.buero-leichte-sprache.ch

299 www.ge.ch > Acceuil > Publications > Pour faciliter l'accès aux prestations: une permanence d'information sociale (03.02.2021); www.info-sociale.ch

300 De Ridder/Vuilleumier et al. 2021

tiefen Einkommen sind auch gesundheitlich stärker von der Pandemie betroffen als reichere Haushalte. Die subjektive Gemütsverfassung bei Personen mit tiefen Einkommen hat sich seit Ausbruch der Pandemie im letzten Frühjahr trotz zwischenzeitlichen Lockerungen stetig verschlechtert.[301]

6.2.6 Sport und Vereinsleben

Die Beteiligung am sozialen Leben einer Gemeinde durch die Mitgliedschaft in einem Verein setzt ein Minimum an gesellschaftlicher Integration voraus und fördert umgekehrt den Aufbau von Beziehungen. Sprich: Das Mitmachen in einem Verein ist eine wichtige soziale Ressource und trägt massgeblich zum sozialen Zusammenhalt bei. Die sportliche Aktivität wiederum fördert die Gesundheit und das persönliche Wohlergehen. Personen mit Migrationshintergrund sind in Sport- und anderen Vereinen untervertreten. Rassismus und Diskriminierungen können den Zugang zu sozialen oder sportlichen Aktivitäten erschweren – sei es, dass Personen innerhalb des Vereins aufgrund von Nationalität, Religion, sozialem Status oder Hautfarbe bewusst oder unbewusst ausgegrenzt werden, sei es, dass ein Verein die transkulturelle Öffnung zu wenig fördert.

Fakten und Zahlen

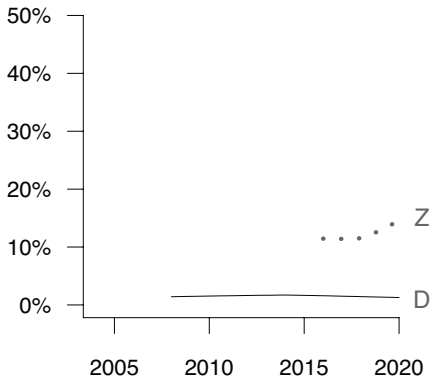

Abbildung 6: Diskriminierung im Sport- und Vereinsleben

Abbildung 6 zeigt, dass die Beratungsstellen im Bereich Sport und Vereinsleben konstant tiefe Fallzahlen registrieren.[302] Wie bereits 2016 und 2018 wurden aber auch 2020 in der Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS) (Z) Diskriminierungserfahrungen im Sport und Vereinsleben deutlich häufiger erwähnt als in den Beratungen.[303] Die Datenbank DoSyRa (D) vermeldete im Sport 5 Diskriminierungsvorfälle (auf insgesamt 572 Meldungen) für das Jahr 2020[304] und 4 Vorfälle im Jahr 2019 (auf insgesamt 352 Meldungen).[305] In der Kategorie Vereinsleben wurden 10 Vorfälle im Jahr 2020 und 8 Vorfälle im Jahr 2019 ver-

301 Martinez/Kopp et al. 2021

302 Die Trendlinien sind geglättet (LOESS). Quellen: Dokumentationssystem Rassismus DoSyRa (D) und Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz ZidS (Z)

303 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz. Die ZidS-Erhebung umfasst jedoch zusätzlich den Bereich Freizeit.

304 Das Dokumentationssystem DoSyRa hat 2020 die Systematik der Erfassung überarbeitet. Daher lässt sich die Anzahl der Fälle nicht direkt mit den Vorjahren vergleichen und ist in der Grafik nicht berücksichtigt. Aussagen zur Verteilung der Fälle bleiben hingegen vergleichbar. Beratungsnetz für Rassismusopfer 2021: 13

305 Beratungsnetz für Rassismusopfer 2020: 11

zeichnet.[306] Die EKR-Rechtssammlung verzeichnete 2019 zum ersten Mal seit 2006 wieder einen Rechtsfall, der spezifisch in Zusammenhang mit einem Sportereignis steht;[307] im Bereich Vereine/Verbände/Organisationen gab es einen Fall 2020 sowie zwei Fälle im Jahr 2019.[308]

Gemäss BFS waren in der Schweiz im Jahr 2018 46 Prozent der Bevölkerung ab 18 Jahren Aktivmitglied in mindestens einem Verein oder einer Organisation. Die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund ist signifikant häufiger in einem Verein oder einer Gruppe engagiert als die Bevölkerung mit Migrationshintergrund – sowohl als Aktiv- wie auch als Passivmitglieder, wobei generell der Anteil der Aktiv- und Passivmitglieder mit steigendem Bildungsniveau deutlich zunimmt.[309] Das Bundesamt für Sport (BASPO) kommt in der Studie «Sport Schweiz 2020» zum Schluss, dass der soziale Status, die Berufs- und Lebenssituation sowie die Herkunft das Sportverhalten beeinflussen. Es zeigt sich zudem, dass sich das Sportverhalten der Migrationsbevölkerung mit längerem Aufenthalt in der Schweiz jenem der Schweizer Bevölkerung annähert.[310] Gut vertreten sind Mitglieder mit Migrationshintergrund in Fussball-, Basketball- und Karateklubs, ansonsten sind Migranten und insbesondere Migrantinnen in Sportvereinen weniger häufig aktiv als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.[311] Immerhin lässt sich feststellen, dass sich der Unterschied in den letzten sechs Jahren etwas reduziert hat[312] und Frauen, aber auch ältere und jüngere Personen mit Migrationshintergrund in den letzten Jahren sogar deutlich aktiver geworden sind.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Verschiedene Stellen beschäftigen sich mit der transkulturellen Öffnung, beispielhaft genannt seien hier das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz (HEKS), die Schweizerischen Konferenz der Fachstellen für Integration (KOFI) oder das Kompetenzzentrum interkulturelle Öffnung «Varietà» der Schweizerischen Arbeitsgemein-

306 Das Dokumentationssystem DoSyRa hat 2020 die Systematik der Erfassung inhaltlich überarbeitet. Daher lässt sich die Anzahl der Fälle nicht direkt mit den Vorjahren vergleichen. Beratungsnetz für Rassismusopfer 2021: 13; Beratungsnetz für Rassismusopfer 2020: 11

307 Die EKR-Rechtssammlung fasst die beiden Bereiche Sport und Freizeit zusammen. Die Mehrheit der Entscheide der letzten Jahre bezog sich auf Vorfälle im öffentlichen Raum, die in der Freizeit der betroffenen Personen geschahen.

308 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Gesellschaftliches Umfeld

309 2018 beteiligten sich 46% der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz als Aktivmitglied und 26% als Passivmitglied an den Aktivitäten von Vereinen, Gesellschaften, Klubs, politischen Parteien oder anderen Gruppen. Die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund engagiert sich signifikant häufiger im Rahmen von Aktivmitgliedschaften (54% gegenüber 33%). www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Kultur, Religion und Medien > Mitgliedschaft in einem Verein oder einer Gruppe

310 Lamprecht/Bürgi/Stamm 2020: 34

311 Lamprecht/Bürgi et al. 2017

312 Lamprecht/Bürgi/Stamm 2020: 42

schaft der Jugendverbände (SAJV), das sich spezifisch mit der Öffnung von Jugendvereinen auseinandersetzt.[313]

Das BASPO fördert die transkulturelle Öffnung von Sportvereinen und den konstruktiven Umgang mit kultureller Vielfalt innerhalb der Vereine mittels unterschiedlicher Massnahmen.[314] Ein Kernanliegen im Bereich Jugend+Sport (J+S) ist die Sensibilisierung und Qualifizierung von J+S-Verantwortlichen im Umgang mit kultureller Vielfalt und Gewalt im Sport, beispielsweise durch die Weiterbildungsmodule «Kulturelle Vielfalt im Sport» oder «Engagiert gegen Gewalt». J+S-Trainerinnen und -Trainer lernen in den beiden Modulen, die kulturelle Vielfalt im Trainingsalltag zu fördern und konstruktiv damit umzugehen sowie ihre Verantwortung und Grenzen bezüglich der Gewaltprävention wahrzunehmen. Mit dem Merkblatt «Integratives Handeln: kulturelle Vielfalt im Sport» erhalten Sportvereine Informationen zu Chancen, Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten in diesem Bereich.[315] Das BASPO unterstützt ausserdem ausgewählte Projekte von Sportverbänden zur Verbesserung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund.[316] Bei der Rassismusprävention hat Caritas Schweiz mit dem Projekt «Teamspirit», das von der FRB finanziell unterstützt wurde, bis 2019 Teams hinsichtlich Gewaltprävention, Methoden zu Konfliktlösung und Fairness sensibilisiert und geschult.[317] 2019 wurden neu auch in der Region Jura Workshops für Fussballteams durchgeführt. Damit erreichte das Projekt insgesamt 50 Teams und arbeitete mit 10 regional verankerten Fairplay-Trainerinnen und -Trainern zusammen. Seit 2020 wird das Projekt nun vom Schweizerischen Fussballverband (SFV) weitergeführt und hat somit Eingang in die Regelstrukturen gefunden. Aufgrund der Covid-19-Pandemie konnten die für Frühling 2020 geplanten Pilotprojekte mit dem Fussballverband Region Zürich, dem Innerschweizer Fussballverband sowie der Association Neuchâteloise de Football noch nicht gestartet werden.

Die Ethik-Charta von Swiss Olympic und dem Bundesamt für Sport ist obligatorischer Bestandteil der Statuten jedes Mitgliedsverbands von Swiss Olympic. Das erste von neun Prinzipien fordert «Gleichbehandlung aller!»: Nationalität, Alter, Geschlecht, sexuelle Orientierung, soziale Herkunft, religiöse und politische Ausrichtung dürfen nicht zu Benachteiligungen führen. Die Verbände sind zudem verpflichtet, eine verantwortliche Person zu benennen, die sich um die ethischen Herausforderungen des Verbands kümmert und dafür sorgt, dass die Charta umgesetzt wird.[318] Swiss Olympic bietet auf ihrer Webseite zudem einen Ethik-Check an, welcher Herausforderun-

313 www.sajv.ch > Dienstleistungen > Varietà

314 Diverse Materialien (Leitfaden, Kartenset u.a.) stehen zum Download zur Verfügung: www.baspo.admin.ch > Sportförderung > Fairer und sicherer Sport > Sport und Integration > Kulturelle Vielfalt im Sport

315 www.jugendundsport.ch > Themen > Integration > Kulturelle Vielfalt im Sport

316 www.baspo.ch > Sportförderung > Fairer und sicherer Sport > Sport und Integration > Kulturelle Vielfalt im Sport

317 www.caritas.ch > Was wir tun > Asyl und Migration > Teamspirit – Fairplay im Fussball

318 www.swissolympic.ch > Verbände > Werte & Ethik > Neun Prinzipien für den Schweizer Sport

gen und Handlungsmöglichkeiten eines Vereins oder Teams auch im Bereich der Gleichbehandlung sichtbar macht.[319]

Die Mehrheit der Kantone und viele Städte und Gemeinden unterstützen zivilgesellschaftliche Initiativen, die gezielt die ausländische Wohnbevölkerung einbinden und die Partizipation der gesamten Bevölkerung fördern. Spezifisch sind die Aktionswochen gegen Rassismus zu nennen, die jeweils im März stattfinden. Für die Gestaltung der Programme und konkreten Aktivitäten arbeiten die meisten Städte und Kantone mit Vereinen der Zivilgesellschaft zusammen und können so einen Anstoss zur aktiven Auseinandersetzung mit Rassismus und Diskriminierung geben.[320]

Zahlreiche Vereine engagieren sich auf pragmatische Art und Weise gegen soziale Ausgrenzung. Besonders im Fussball gibt es nennenswerte Initiativen: Beispielsweise spielte der Berner Fussballklub Young Boys am 21. März 2021, dem internationalen Tag gegen Rassismus, in komplett schwarzen Spezialtrikots, um damit ein Zeichen gegen Rassismus und für Offenheit zu setzen. Bei den Spielernummern wurden Anti-Diskriminierungs-Botschaften in den Muttersprachen aller YB-Spieler integriert. Diese YB-Spezialtrikots wurden anschliessend zugunsten der Beratungsstelle gggfon auf der YB-Auktionsplattform versteigert.[321] Ähnlich setzte sich auch der Fussballklub St. Gallen gegen Rassismus ein. Am 20. März 2021 trugen sämtliche Akteure des Männerteams, des Frauenteams und der U21-Equipe eine Armbinde mit der Aufschrift «NO TO RACISM».[322] Schon seit mehreren Jahren beteiligt sich der Schweizer Fussball jeweils im Herbst an den europaweiten «FARE Action Weeks» und setzt mit verschiedenen Aktionen ein Zeichen gegen Gewalt und Diskriminierung.[323] Der SFV setzt sich im Projekt «Together – Fussball vereint» für eine offene und respektvolle Fussballkultur ein mit dem Ziel, geflüchtete Menschen zu unterstützen, ihnen Orientierungshilfe zu geben und sie zu weiteren Initiativen zu ermutigen.[324] Fussballverbände werden aber auch kritisch betrachtet.[325] 2018 hat der Sportsoziologe Jérôme Berthoud in der Zeitschrift TANGRAM aufgezeigt, wie schwierig der Zugang zum Trainerberuf für Fussballspieler afrikanischer Herkunft ist. Trotz des hohen Anteils afrikanischer Fussballer stand noch nie ein Trainer afrikanischer Herkunft an der Spitze

319 www.swissolympic.ch > Verbände > Werte & Ethik > Ethik-Check

320 Eine Übersicht gibt es auf der Webseite der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus. www.ekr.admin.ch > Aktuell > Veranstaltungen > Aktionswoche gegen Rassismus

321 www.bscyb.ch > News Archiv > YB spielt in Anti-Rassismus-Trikots (16.03.2021)

322 www.fcsg.ch > ESPEN INSIDE > FCSG sagt Nein zu Rassismus (21.03.2021)

323 www.farenet.ch

324 SFV https://org.football.ch > Über uns > Klubs > Together

325 Der Sporthistoriker Patrick Clastres kritisiert beispielsweise, dass die Massnahmen der Fussballverbände gegen Rassismus meist aus Marketinginteressen motiviert seien, und dass sie in den Amateursport nicht tief genug eingedrungen seien. Laut Clastres leide der Amateursport noch mehr unter Rassismus als der Profisport, obwohl auch im Profisport nur die wenigsten Verbände eine Gewissensprüfung vorgenommen hätten. Der Sport sei «eine der letzten Inseln, wo der Rassismus frei und allzu oft ungestraft zum Ausdruck kommt». Clastres weist ausserdem auf die Gefahr der zunehmenden Nationalisierung des Sports hin, die insbesondere an internationalen Wettkämpfen deutlich wird und als Terrain für Rassismus dient. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus 2018a: 39-41

eines Klubs der Schweizer Super League.[326] Diese und weitere Formen des rassistischen Ausschlusses gewannen aufgrund der «*Black Lives Matter*»-Bewegung zunehmend an Beachtung. So äusserten sich diverse Sportler zu erlebtem Rassismus in der Schweiz. Verschiedene Spieler mit Migrationshintergrund berichten von *Racial Profiling* im Rahmen von Polizeikontrollen, rassistischen Beschimpfungen in den sozialen Medien oder Äusserungen, welche ihre Zugehörigkeit in Frage stellen. Dagegen kündigte der Innerschweizer Fussballverband im Falle der rassistischen Beschimpfung eines Fussballspielers durch einen Fan in Goldau (SZ) im Oktober 2020 zwar eine Untersuchung und mögliche Sanktionen an, wertete den Vorfall aber als Einzelfall und geht nicht von einem grundsätzlichen Rassismusproblem aus.[327]

Durch das Fehlen von Sport- und Freizeitangeboten in der Pandemie verlieren Personen aller Altersklassen und sozialen Schichten gewohnte Strukturen und Ausgleichsaktivitäten, Netzwerke und Austauschmöglichkeiten. Dies kann sich langfristig auf die physische und psychische Gesundheit auswirken und zu weiteren Benachteiligungen führen.

Um die durch die Pandemie gefährdeten Strukturen im Schweizer Sport zu erhalten, unterstützt der Bund diese mit verschiedenen Massnahmen.[328] Doch kleinere Vereine verlieren wichtige Einnahmequellen, wie Kulturveranstaltungen, Sponsorenläufe oder auch Mitgliederbeiträge. Viele sind auf Hilfsleistungen und die Solidarität Dritter angewiesen, um ihre Aktivitäten weiterführen zu können. Wie sich dies auf das Fortbestehen und die Angebote von Vereinen und Organisationen der Migrationsbevölkerung auswirkt, gilt es zu beobachten.

6.2.7 Freizeit und Ausgehen

Öffentliche Freizeit- und Kultureinrichtungen sind gesetzlich verpflichtet, einen diskriminierungsfreien Zugang zu gewährleisten. Die Einrichtungen stehen vor der Herausforderung, ihr Angebot für ein vielfältiges Publikum zugänglich zu machen und eine möglichst breite Bevölkerung daran teilhaben zu lassen. Die Förderung der «kulturellen Teilhabe» im Sinne sozialer Partizipation ist überdies Teil der Kulturpolitik des Bundes[329] und ist Thema in Kapitel 6.2.8.

In Bezug auf Lokale des Nachtlebens wie Bars oder Clubs gehen immer wieder Meldungen zu diskriminierenden Einlassverweigerungen ein. Diese Vorfälle werden jedoch relativ selten auf dem Rechtsweg gelöst. Bei einigen Lokalen werden sie mit präventiven Massnahmen angegangen, vereinzelt finden auch direkte Aussprachen zwischen Betroffenen und Verantwortlichen des Lokals statt.

---

326 Berthoud 2018: 70-72

327 www.srf.ch > Schweiz > News > Spielabbruch wegen Rassismus. Nach Vorfall in Goldau: Hat Fussball ein Rassismusproblem? (15.10.2020)

328 www.baspo.admin.ch > Aktuell > Covid-19 und Sport

329 Bundesamt für Kultur > Aktuelles > NSB-News > Der Bundesrat verabschiedet die Kulturbotschaft 2021–2024 (26.02.2020). Botschaft vom 26. Februar 2020 zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021–2024 (Kulturbotschaft 2021–2024), BBl 2020 3131.

Fakten und Zahlen

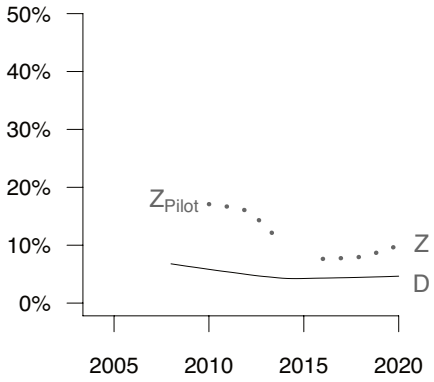

Abbildung 7: Diskriminierung in der Freizeit und beim Ausgehen

Abbildung 7 zeigt einen Trendwechsel bei der erlebten Diskriminierung in der Freizeit und beim Ausgehen bei der Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS) (Z). Auch die von den Beratungsstellen registrierten Fälle nehmen anteilsmässig zu, wenn auch auf relativ tiefem Niveau.[330] Für 2020 verzeichnete die Datenbank DoSyRa (D) 25 Fälle im Bereich «Freizeit/Ausgang» (auf insgesamt 372 Nennungen).[331] 2019 waren es 32 (auf insgesamt 352 Nennungen). Dieser starke Anstieg erklärt sich zumindest teilweise damit, dass die Erfassungssystematik überarbeitet wurde.[332] Die EKR-Rechtssammlung verzeichnet im Bereich Freizeit 10 Rechtsfälle im Jahr 2020 und 8 im Jahr 2019.[333]

Im Jahr 2020 fühlten sich gemäss Erhebung ZidS 10 Prozent der Personen, die angaben, Diskriminierung erlebt zu haben, beim Zugang zu Restaurants, Clubs oder Discos diskriminiert (2018: 7%).[334]

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

In Bezug auf das Nachtleben liegt der Fokus auf Massnahmen zur Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu entsprechenden Lokalen. Das 2013 von der Berner Beratungsstelle gggfon lancierte und von der EKR unterstützte Projekt «Stopp Eintrittsverweigerung» wurde weitergeführt, um das gemeinsam mit der Gewerbepolizei der Stadt Bern erarbeitete Interventionskonzept gegen diskriminierende Eintrittspraktiken umzusetzen.[335] Die Inhalte des Projekts sind heute in der Stadt Bern bei den Verantwortlichen zu einer Selbstverständlichkeit geworden. So ist das Merkblatt «Achtung! Einlassverweigerung» fester Bestandteil des Bewilligungsverfahrens für Lokale mit Überzeitbewilligung.[336] Im Kanton Bern müssen Sicherheitsfirmen per

330 Die Trendlinien sind geglättet (LOESS). Quellen: Dokumentationssystem Rassismus DoSyRa (D) und Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz ZidS (Z). Die ZidS-Erhebung umfasst zusätzlich den Bereich Sport.

331 Das Dokumentationssystem DoSyRa hat 2020 die Systematik der Erfassung inhaltlich überarbeitet. Daher lässt sich die Anzahl der Fälle nicht direkt mit den Vorjahren vergleichen. Aussagen zur Verteilung der Fälle bleiben vergleichbar. Beratungsnetz für Rassismusopfer 2021: 13f.

332 Beratungsnetz für Rassismusopfer 2020: 11

333 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle

334 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

335 www.gggfon.ch > Projekte > Einlassverweigerung. Auf dieser Seite können auch das Merkblatt und eine Checkliste für Lokalbesitzer heruntergeladen werden.

336 www.bern.ch > Themen > Freizeit und Sport > Veranstaltungen > Bewilligungen für Veranstaltungen

1. Mai 2021 für die Ausübung ihrer Tätigkeiten über eine kantonale Bewilligung verfügen, was von der Gewerbepolizei Bern als Vollzugsbehörde im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeiten überprüft wird. Wünschenswert wäre, wenn die Bewilligung Schulungen zu diskriminierungsfreien Eintrittskontrollen voraussetzen oder Mitarbeitende verpflichtet würde, von dem Merkblatt Kenntnis zu nehmen.

In den Städten Bern, Zürich und Lausanne wurden in den letzten Jahren regelmässig Runde Tische durchgeführt und Konzepte zum Thema Nachtleben erarbeitet. Diese thematisieren bis anhin vornehmlich die Vereinbarkeit von Nachbarschaft und Nachtleben, wären aber geeignete Gefässe, um Probleme wie Eintrittsverweigerung oder systematische Ausgrenzungen von gewissen Personengruppen anzugehen.

6.2.8 Kulturelle Teilhabe

«Kultur» beschränkt sich nicht nur auf das Schaffen oder Konsumieren kultureller Werke wie Musik, Theater oder bildender Kunst. Teilhabe bedeutet, an der Definition und der Verhandlung der gelebten, alltäglichen Kultur einer Gesellschaft gleichberechtigt mitzuwirken. Häufig werden aber Bedeutungen, Normen und Identitäten ausschliesslich durch die Mehrheitsgesellschaft definiert. Der erschwerte Zugang oder gar Ausschluss von Minderheiten von diesen Prozessen oder das Ignorieren ihrer kulturellen Ausdrucksformen schwächt ihre Sichtbarkeit und verstärkt Ausgrenzung und Diskriminierung. Denn die aktuellen, medialen, kulturellen und politischen Strukturen führen dazu, dass mehr «über» Menschen mit Migrationshintergrund geschrieben, berichtet und erzählt wird als «mit» oder «von» ihnen. Dass auch ihre Geschichten, Erfahrungen und Wirklichkeiten die Schweiz prägen, ist zu wenig bekannt und müsste vermehrt öffentlich abgebildet werden. Kulturelle Teilhabe ist eine Frage der Zugehörigkeit und die Ausgrenzung davon Ausdruck struktureller Diskriminierung. Die Mehrheitsgesellschaft muss ihre Selbstbilder, Diskurse und Narrative hinterfragen, um inklusive, diverse und diskriminierungsfreie Strukturen und Institutionen zu entwickeln. Dies bedeutet etwa, dass Programme partizipativ erarbeitet werden, das eigene Personal diversifiziert wird und marginalisierte Bevölkerungsgruppen als Zielpublikum gewonnen werden.

Die Förderung der kulturellen Vielfalt sowie des gesellschaftlichen Zusammenhalts sind gemäss Artikel 3a des Kulturfördergesetzes explizite Ziele der Schweizer Kulturpolitik.[337] Teilhabe am Kulturleben bedeutet Wertschätzung des kulturellen Beitrags von Einzelnen und Gruppen und die Möglichkeit zur Mitgestaltung des öffentlichen Lebens. Die Auseinandersetzung mit der eigenen kulturellen Prägung und die Entwicklung einer eigenen kulturellen Identität ermöglicht allen Mitgliedern der Gesellschaft, zur kulturellen Vielfalt der Schweiz beizutragen. Politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Teilhabe ergänzen sich, verstärken einander und tragen in ihrem Zusammenwirken zu gesellschaftlicher Inklusion und Kohäsion bei.[338] Auch aus einer

337 Botschaft vom 26. Februar 2020 zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021–2024 (Kulturbotschaft 2021–2024), BBl 2020 3131; Bundesgesetz vom 11. Dezember 2009 über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz KFG, SR 442.1)

338 Bundesamt für Kultur 2019: 16

integrationspolitischen und diskriminierungskritischen Perspektive ist kulturelle Teilhabe relevant. Integration ist neben dem Zugang zu Arbeitsmarkt und Sprache auch eine Frage der Zugehörigkeit, der Anerkennung sowie der Teilhabe an Kultur und am öffentlichen Leben (Art. 53 Abs. 2 und 3 AIG[339]). Ein Ausschluss ist nicht nur diskriminierend, sondern beeinträchtigt den gesellschaftlichen Zusammenhalt und verhindert die Stärkung eines vielstimmigen Wir-Gefühls der gesamten Bevölkerung in der Schweiz.

Fakten und Zahlen

Die Datenlage zur kulturellen Teilhabe, sei es auf individueller oder institutioneller Ebene, ist noch unzureichend. Namentlich existiert zurzeit kein diversitätssensibles Monitoring der Kulturinstitutionen, respektive der Projektförderung in diesem Bereich. Die seit 2014 alle fünf Jahre durchgeführte Erhebung «Sprache, Religion und Kultur» (ESRK) des BFS zeichnet jedoch Ungleichheiten bei den kulturellen Aktivitäten der Bevölkerung nach.[340]

So hält das BFS in den Ergebnissen von 2019 fest, dass das Publikum bei Konzerten, in Museen und Bibliotheken und – sehr ausgeprägt – im eher sprachgebundenen Theaters häufiger schweizerischer Nationalität ist. Wesentlich bedeutender als die Herkunft sind aber beim Zugang zu Kulturinstitutionen das Bildungsniveau und die finanzielle Situation.[341] Vor diesem Hintergrund muss beim Zugang zu diesen Angeboten von einer indirekten Diskriminierung gewisser Bevölkerungsgruppen gesprochen werden.

Gemäss ESRK haben 3 Prozent der Bevölkerung das Gefühl, beim Besuch eines Kulturanlasses wegen ihrer Herkunft, Hautfarbe oder Religion diskriminiert zu werden. Effektive oder mögliche Diskriminierung beim Besuch von Kulturinstitutionen und -anlässen wird von ausländischen Personen öfter erwähnt (6%) als von inländischen (2%), aber auch eher von weniger gebildeten und von finanziell weniger gut situierten Befragten.[342]

Nebst dem «Konsum» von Kultur ist auch die eigene Freizeitpraxis als Künstlerin oder Künstler wichtig, im Sinne der künstlerisch-kreativen Entfaltung, aber auch der sozialen Partizipation. Nur wenige Amateuraktivitäten sind so stark mit dem Ausbildungsniveau verknüpft. Dies ist zum Beispiel der Fall beim Musizieren, so spielen – wie vor fünf Jahren schon – Personen mit abgeschlossener oder laufender Tertiärausbildung doppelt so oft ein Instrument (22%) wie Absolventinnen und Absolventen der obligatorischen Schule (10%). In einkommensschwachen Haushalten musizieren 11 Prozent der Bevölkerung, in finanzstarken doppelt so viele (22%).[343] Den Unterschied (nach Finanzsituation und nach Ausbildungsniveau) von rund 10 Prozent findet sich

339 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, SR 142.20)

340 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Erhebung zur Sprache, Religion und Kultur

341 Bundesamt für Statistik 2020: 8

342 Bundesamt für Statistik 2020: 25ff.

343 Bundesamt für Statistik 2020: 12

sowohl bei Personen ohne als auch bei jenen mit Migrationshintergrund. Die Zahlen bei Personen mit Migrationshintergrund fallen aber allgemein etwas tiefer aus. So musizieren bei Personen mit Migrationshintergrund jene mit einer Tertiärausbildung zwar deutlich öfter (19%) als jene ohne (7%), aber sie tun es weniger als Personen mit einer Tertiärausbildung ohne Migrationshintergrund (24%).

Massnahmen

2020 bestätigte der Bund mit der Verabschiedung der Kulturbotschaft 2021–2024 die bereits im Rahmen der Kulturbotschaft 2016–2020 beschlossene Stärkung der kulturellen Teilhabe als eine seiner drei strategischen Handlungsachsen der Kulturpolitik.[344] Durch geeignete Massnahmen soll in einer kulturell diversen Gesellschaft der physische, intellektuelle und finanzielle Zugang möglichst vieler Menschen zur Kultur gefördert werden. Den Förderauftrag setzt das Bundesamt für Kultur (BAK) gemeinsam mit Pro Helvetia und den Kantonen und Gemeinden um.[345]

Das BAK betreibt hierzu einen Fonds für Projekte zur kulturellen Teilhabe im weiteren Sinne (2019 und 2020 wurden je zehn Projekte unterstützt) und koordiniert die strategischen Prozesse sowie die Vernetzung der relevanten Akteure. Beispielsweise unterstützte das BAK 2019 in diesem Rahmen das Projekt «Doppeltür» im Surbtal (AG), welches in Kooperation mit jüdischen, christlichen und weiteren Institutionen aus dem In- und Ausland Angebote für wechselnde Ausstellungen, Workshops, Führungen und Publikumsanlässe entwickelt. Das gemeinsame Nachdenken, Erarbeiten und Diskutieren gesellschaftsrelevanter Fragen leistet einen Beitrag zur Auseinandersetzung mit Themen wie «Interkultur», Zusammenleben, Umgang mit Minderheiten, kulturelle Teilhabe und der Bekämpfung von Antisemitismus und Rassismus.[346]

Städte, Kantone und Bund haben im Rahmen des seit 2011 laufenden Nationalen Kulturdialogs vereinbart, sich in den kommenden Jahren vertieft mit der Stärkung der kulturellen Teilhabe zu befassen. Hierfür wurde eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, welche bereits 2016 ein Positionspapier entwickelte und den Verein Kulturvermittlung Schweiz mit einer Bestandsaufnahme bestehender Massnahmen zur Stärkung der kulturellen Teilhabe beauftragte.[347] 2017 und 2019 wurden zwei nationale Tagungen zu kultureller Teilhabe durchgeführt. 2019 publizierte der Nationale Kulturdialog das «Handbuch Kulturelle Teilhabe», welches den aktuellen Diskussions- und Wissensstand zum Thema dokumentiert und Anregungen zur Förderung und Umsetzung der Massnahmen gibt.[348] In einem weiteren Schritt ergänzt der Nationale Kulturdialog das Handbuch mit einem «Leitfaden Kulturelle Teilhabe», welcher konkrete Wege aufzeigt, um dem gesellschafts- und kulturpolitischen Ziel der kulturellen

344 www.bak.admin.ch > Aktuelles > NSB-News > Der Bundesrat verabschiedet die Kulturbotschaft 2021–2024 (26. Februar 2020).

345 www.bak.admin.ch > Sprachen und Gesellschaft > Kulturelle Teilhabe

346 www.doppeltuer.ch

347 www.bak.admin.ch > Sprachen und Gesellschaft > Kulturelle Teilhabe > Grundlagen und Publikationen

348 www.bak.admin.ch > Sprachen und Gesellschaft > Kulturelle Teilhabe > Grundlagen und Publikationen > Handbuch Kulturelle Teilhabe

Teilhabe näherzukommen. Der Leitfaden richtet sich an staatliche und private Förderstellen in unterschiedlichen Bereichen und soll helfen, ein eigenes, dem jeweiligen Förderumfeld angemessenes Verständnis von kultureller Teilhabe zu entwickeln. Weiter bietet er konkrete Anregungen zur Förderung der Teilnahmeorientierung von Institutionen, Organisationen und Projekten. Hierbei verfolgt er einen umfassenden Ansatz und adressiert neben dem Zugang zu Kultur insbesondere auch die Öffnung der Förderstellen selbst sowie der Kulturinstitutionen in den Bereichen Personal und Partnerschaften, Programmen und Publikum.

Im Frühling 2021 publizierte die FRB eine «Roadmap» zur institutionellen Öffnung. Die staatliche Schutz- und Gewährleistungspflicht (BV und EMRK[349]) verpflichtet (staatliche) Institutionen, Zugang und Teilhabe zu schaffen, vor Diskriminierung zu schützen und möglichst diskriminierungsfrei zu handeln. Institutionelle Öffnung wird in diesem Sinn als Weg verstanden, diese Pflicht umzusetzen. Die Roadmap beschreibt die Handlungsfelder und mögliche Massnahmen für einen Prozess der institutionellen Öffnung. Als «offen» definiert die Roadmap eine Institution, wenn diese einen gleichwertigen Zugang zu ihren Leistungen sicherstellt, die Bevölkerung auch in ihrer personellen Zusammensetzung repräsentiert, Betroffene in Entscheidprozesse miteinbezieht, gesellschaftliche Vielfalt thematisiert und anerkennt und sich mit Rassismus als gesellschaftliches Problem auseinandersetzt. Die Roadmap dient insbesondere den Integrationsdelegierten als Instrument für die Umsetzung des Diskriminierungsschutzes.[350]

Unter kultureller Teilhabe wird oft noch die «kulturelle Bildung» «marginalisierter» Gruppen verstanden oder allenfalls interkulturelle Begegnungsprojekte. Pro Helvetia geht einen Schritt weiter und lancierte die Initiative «Interkulturelle Gesellschaft» (2017–2020). Diese hatte zum Ziel, die Kulturinstitutionen für interkulturelle Ansätze bei Personal, Programm und Publikum zu sensibilisieren und Öffnungsstrategien zu unterstützen.[351] In der Berichtsperiode (2019–2020) wurden insgesamt 14 Projekte von Kulturinstitutionen unterstützt, welche eine innerbetriebliche Auseinandersetzung mit «Interkultur» ermöglichen sollten.[352] Ziele waren beispielsweise die Entwicklung einer inklusiveren Personalpolitik und Kommunikation, die Überarbeitung von Strukturen und Arbeitsmethoden, die Einführung von partizipativen Entscheidungsprozessen, die Schaffung neuer künstlerischer Netzwerke im Migrationsumfeld zur Diversifizierung der Programmgestaltung sowie die Entwicklung von Praktiken zum Umgang mit Diskriminierung. In diesem Bereich hat Pro Helvetia auch auf Förderebene Reflexionsprozesse angeregt und Kooperationsprojekte mit Kantonen und Städten lanciert. Mit der Initiative «Diversität und Chancengleichheit im Kulturbetrieb» verfolgt die Stiftung in den Jahren 2021–2024 zwar einen breiteren Ansatz, fokussiert

349 Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101)

350 www.frb.admin.ch > Integration

351 www.prohelvetia.ch > Unsere Aktivitäten > Initiativen > Interkulturelle Gesellschaft

352 www.prohelvetia.ch > vergangene Initiativen > interkulturelle Gesellschaft > Resultate «Tandem Interkultur» 2019-2020

neben Geschlechtergleichstellung aber nach wie vor auch auf die Erhöhung der Diversität in Kulturhäusern und die Repräsentation und Diversität von Kulturschaffenden aus migrantischen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen. Dabei werden Zugangsbarrieren primär als strukturelle Frage verstanden. Geplant ist zudem, Daten und Fakten zur Diversität im Schweizer Kulturbetrieb erheben und vermitteln zu können. Dieses Monitoring soll gezielte Massnahmen zur Inklusion von wenig repräsentierten Personengruppen ermöglichen.[353]

Diverse Initiativen setzen sich explizit mit der kulturellen Teilhabe in der Migrationsgesellschaft auseinander und thematisieren vielstimmige Repräsentation, resp. Rassismus in der öffentlichen Kultur. 2019 lancierte Helvetia Rockt eine «Diversity Roadmap» als Arbeitsinstrument für die Musikbranche im Bereich Clubs und Festivals. Sie liefert einfache Empfehlungen für Massnahmen zur Förderung von Reflexionsprozessen, um in den Handlungsfeldern Kommunikation, Strukturen, Programm, Infrastruktur und Intervention diskriminierungsfreie und diverse Räume zu schaffen. Ziel ist es, Clubs und Festivals als öffentliche Orte allen interessierten Menschen – sei dies als Publikum oder als Künstler und Künstlerinnen – zugänglich zu machen, beziehungsweise Diversität und Teilhabe in der Praxis umzusetzen.[354] Das seit 2016 aufgebaute Netzwerk «Institut Neue Schweiz» (INES) thematisiert in Veranstaltungen und Texten unter anderem die fehlende Repräsentation der kulturellen Vielfalt der Schweiz in den Kulturinstitutionen – in Inhalten und Stoffen ebenso wie beim Personal – auf und neben der Bühne.[355] Dazu hat das Institut Neue Schweiz (INES) unterschiedliche Projekte und Beratungen (u.a. mit Pro Helvetia oder Kulturinstitutionen in Basel durchgeführt). Ziel ist die gemeinsame, partizipative Gestaltung einer demokratischen Einwanderungsgesellschaft sowie die Verbesserung des Zusammenlebens in der Schweiz.

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM hat 2020 das Förderprogramm «Neues Wir – Kultur, Migration, Teilhabe» lanciert.[356] Dieses positioniert sich an der Schnittstelle von Kulturpolitik und Integrationsförderung und legt den Fokus auf die kulturellen Potenziale und die Überwindung von Ausschlussprozessen. Öffentliche Diskurse zu Vielfalt und Migration sind oftmals polarisiert und stark vereinfacht und bergen die Gefahr des Ausschlusses und der Stereotypisierung des «Andern», anstatt das «Wir» der Schweizer Gesellschaft zu verhandeln und zu festigen. In diesem Sinne fördert das Programm partizipative Projekte, die Diskurse, Bilder, Geschichten und Räume von «Wir und die Anderen» hinterfragen und Alternativen dazu entwickeln. Dies erfordert methodische Ansätze, die über die interkulturelle Begegnung hinausgehen, da diese Stereotype, Bevormundung und andere Formen des Rassismus verstärken können. Stattdessen müssen diskriminierungskritische, partizipative Ansätze explizit darauf fokussieren, hierarchische Beziehungen von «Wir und die Anderen» zu reflektieren und daraus Beziehungen auf Augenhöhe zu entwickeln. Sie befähigen

353 www.prohelvetia.ch > Gesuche & Aktivitäten > Engagements > Diversität und Chancengleichheit > Diversität und Chancengleichheit im Kulturbetrieb 2021-2024

354 www.diversityroadmap.org

355 www.institutneueschweiz.ch

356 www.ekm.admin.ch > Projekte > «Neues Wir» > Hintergrunddossier «Neues Wir» 2020: 4

damit alle Beteiligten, ihre Erfahrungen und gesellschaftlichen Positionen, respektive Privilegien, zu reflektieren, öffentlich zu vermitteln und dadurch die Gesellschaft aktiv mitzugestalten.

Ein Hinweis darauf, wie gross der Bedarf und das Interesse an Unterstützung und Förderung kultureller Teilhabe in der Migrationsgesellschaft ist, geben die knapp 90 Projektgesuche, die bei der ersten Ausschreibung im Herbst 2020 eingegangen sind. Insgesamt hat die EKM 21 Projekte positiv beurteilt, wobei 12 Projekte schon Ende 2020 unterstützt wurden und 9 weitere noch in Bearbeitung sind. Einige der Projekte setzen sich explizit mit Rassismus auseinander wie etwa «Kunda», «Kids in dance» und «S.H.I.F.T». Andere zielen auf institutionelle Öffnungsprozesse, auf Inklusion, Diversität und Mitsprache bei der Programmierung und der Personalpolitik von Kulturinstitutionen. Beispiele sind die Projekte «Community», «eine Kulturguerilla unterwegs» oder «Reinventer la pédagogie des opprimé.e.s».

EKM, BAK und SEM haben einen Prozess lanciert, um die Förderpraxis an der Schnittstelle Kultur und Integration besser abzustimmen. Damit sollen zusammen mit staatlichen und privaten Förderstellen Instrumente und Knowhow erarbeitet werden, um kulturelle Teilhabe in der Migrationsgesellschaft nachhaltig zu stärken und zu verhindern, dass förderungswürdige Projekte zwischen Stuhl und Bank der Integrations- und Kulturförderung fallen. Dazu sollen mit Schlüsselakteuren und Fachleuten Qualitätskriterien, neue Förder- und Finanzierungsmodelle sowie ein effektives Monitoring entwickelt werden.

Die Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie führten für Menschen im Kultursektor zu existentiellen Schwierigkeiten. Kulturelle Aktivitäten können nicht mehr stattfinden oder werden in den digitalen Raum verlegt. Andererseits schränken die finanziellen Schwierigkeiten auch den Zugang zu Kultur sowie der Teilhabe an dieser ein. Es ist zu befürchten, dass der Fortschritt der letzten Jahre im Bereich der kulturellen Teilhabe beeinträchtigt wird.

6.2.9 Polizei

Polizeiliches Handeln bewegt sich in einem sensiblen Bereich des staatlichen Gewaltmonopols. Insbesondere polizeiliche Personenkontrollen führen immer wieder zu Auseinandersetzungen. Die Polizei ist dazu verpflichtet, sogenanntes *Ethnic* oder *Racial Profiling*[357] zu vermeiden. Massnahmen, die dazu beitragen, dies zu verhindern, sind unter anderem klare, verbindliche Dienstanweisungen, spezifische Aus- und Weiterbildungen sowie unabhängige Beschwerdeinstanzen.[358] Berichte internationaler Kontrollorgane (UNO, CERD, ECRI) bemängeln regelmässig den mangelnden Schutz in der Schweiz bei allfälligem polizeilichen Fehlverhalten.[359]

357 Vgl. Kapitel 2 Begriffe

358 Künzli/Wyttenbach et al. 2017

359 European Council on Racism and Intolerance/Council of Europe 2020

Fragen in Zusammenhang mit der polizeilichen Kontroll- und Anhaltepraxis bzw. mit dem *Racial Profiling* wurden in der Berichtsperiode auch aufgrund des zunehmenden zivilgesellschaftlichen Drucks breit debattiert. Insbesondere die «*Black Lives Matter*»-Bewegung im Sommer 2020 brachte auch in der Schweiz das Problem in den Fokus. Aus diesem Grund wird das Thema an dieser Stelle ausführlich behandelt.

Fakten und Zahlen

Als Inhaberin des Gewaltmonopols ist die Polizei befugt, Rechte von Personen einzuschränken. Die polizeiliche Anhaltung gehört zu den sogenannten Zwangsmassnahmen und ist in der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) geregelt. Faktoren wie Hautfarbe oder zugeschriebene Ethnie dürfen zwar Kriterien für polizeiliches Handeln sein, nie aber alleiniges oder auch primär ausschlaggebendes Kriterium für eine Personenkontrolle. Vielmehr müssen zusätzlich objektive Faktoren wie Nähe zum Tatort, konkrete Ähnlichkeit mit einer gesuchten Person oder spezifische Ermittlungsergebnisse die Kontrolle im Einzelfall begründen können. Es besteht in der Schweiz kein spezifisches Verbot von *Racial Profiling*, doch Polizistinnen und Polizisten können sich strafbar machen. Nebst Ehrverletzungsdelikten nach Artikel 174 ff. StGB kann der Straftatbestand der Rassendiskriminierung nach Artikel 261bis StGB zur Anwendung kommen. Diskriminierende Personenkontrollen können auch den Straftatbestand des Amtsmissbrauchs erfüllen.[360]

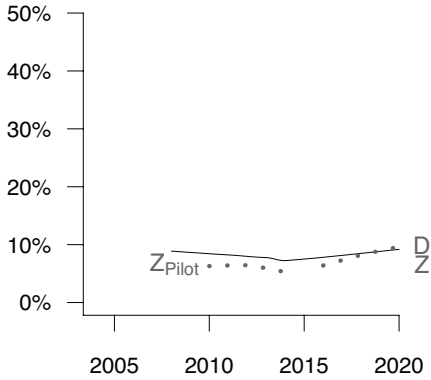

Abbildung 8: Diskriminierung durch die Polizei

Die Datenbank DoSyRa (D) erfasste im Jahr 2020 aus insgesamt 572 Beratungsfällen zu rassistischer Diskriminierung 51 Beratungen zu Diskriminierung durch die Polizei und 4 Beratungen mit Bezug zu Zoll/Grenzwache. 30 Fälle insgesamt nannten spezifisch *Racial Profiling* als Diskriminierungsart (dies muss jedoch nicht zwingend die Polizei betreffen).[361]

Im Jahr 2019 waren es 32 Meldungen zur Polizei sowie 9 Meldungen in Zusammenhang mit Zoll/Grenzwache (von insgesamt 352 Fällen).[362] 23 Fälle gehörten zur Kategorie *Racial Profiling*. Obwohl die absolute Zahl der Nennungen in Bezug auf die Polizei seit 2018 um mehr als das Doppelte gestiegen ist, ist diese prozentual zur Gesamtzahl der erfassten Beratungsfälle jedoch nur leicht angestiegen. Dies spiegelt einerseits die allgemeine Tendenz wider,

360 Vgl. Künzli/Wyttenbach et al. 2017: 9-15

361 Das Dokumentationssystem DoSyRa hat 2020 die Systematik der Erfassung inhaltlich überarbeitet. Daher lässt sich die Anzahl der Fälle nicht direkt mit den Vorjahren vergleichen. Aussagen zur Verteilung der Fälle bleiben vergleichbar. Beratungsnetz für Rassismusopfer 2021

362 Beratungsnetz für Rassismusopfer 2020

dass insgesamt mehr Fälle von Diskriminierung und Rassismus gemeldet werden, und ist andererseits von einer Änderung im Auswertungssystem beeinflusst.

Gemäss der Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS) (Z) erlebten 10 Prozent der Personen, die angaben, diskriminiert worden zu sein, Diskriminierung durch die Polizei.[363] Dieser Wert erhöhte sich um 4 Prozent seit der Erhebung 2016.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Obwohl in der Öffentlichkeit in den letzten Jahren regelmässig über rassistische Polizeipraxen und Polizeikontrollen debattiert wurde, gab es seit der letzten Berichtsperiode wenig rechtliche oder politische Entwicklungen in diesem Bereich. Der im März 2020 erschienene Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) kritisiert den fehlenden rechtlichen Schutz gegen *Racial Profiling* und polizeiliches Fehlverhalten in der Schweiz.[364] Neben Schwarzen Menschen nennt der Bericht Roma, Sinti und Jenische als vulnerable Gruppen. Der Bericht empfiehlt den Ausbau von Trainings für Polizistinnen und Polizisten sowie die Einrichtung eines für Fälle von polizeilichem Fehlverhalten zuständiges und von der Justiz und Polizei unabhängiges Organ. Laut humanrights.ch sind Gerichtsverfahren in Fällen von Polizeigewalt häufig langwierig und belastend und enden selten zugunsten des Klägers, was dazu führt, dass sich Opfer hilflos fühlen und die Polizei als über dem Gesetz stehend wahrnehmen.[365]

Im Juni 2020 wurden zwei parlamentarische Postulate zur Thematik eingereicht. In seiner Stellungnahme zum Postulat Samira Marti «Die rechtlichen Vorgaben zur Verhinderung von Racial und *Ethnic Profiling* stärken» anerkennt der Bundesrat *Racial Profiling* als Problem, weist die Forderung nach neuen spezifischen Rechtsgrundlagen aber mit dem Argument ab, dass das bestehende öffentliche Recht sowie das Strafrecht ausreichenden Schutz vor Diskriminierung bieten.[366] In der Stellungnahme zur Motion von Mustafa Atici ruft der Bundesrat die Tatsache in Erinnerung, dass Kantone, in Einzelfällen Gemeinden, für Polizeiaufgaben zuständig sind. Forderungen bezüglich Beschwerdestellen, Melde- und Erfassungssystemen, Weiterbildungen oder Datenerhebung haben auf dieser Ebene zu erfolgen.[367]

Unabhängige Beschwerdestellen bestehen in den wenigsten Kantonen. Ombudsstellen können die Funktion übernehmen, doch solche finden sich nur in sieben Kantonen (ZH, VD, BS, BL, GE, FR, ZG) und in den Städten Bern, Luzern, St. Gallen, Rapperswil-Jona, Wallisellen, Winterthur und Zürich.

---

363 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

364 European Council on Racism and Intolerance/Council of Europe 2020

365 www.humanrights.ch > Informationsplattform > Menschenrechte > Polizei > Unabhängige Beschwerdestellen und Untersuchungsinstanzen zu polizeilichem Fehlverhalten.

366 Postulat Marti Samira (20.3799) «Die rechtlichen Vorgaben zur Verhinderung von Racial und Ethnic Profiling stärken»

367 Motion Atici Mustafa (20.3742): «Schaffung von informellen Beschwerdemechanismen für Fälle von Racial und Ethnic Profiling und Ausbau der Fachstelle für Rassismusbekämpfung»

Ein rechtlicher Präzedenzfall im Zusammenhang mit *Racial Profiling* ist der Gerichtsprozess von Mohamed Wa Baile. Wa Baile hatte sich 2015 im Rahmen einer polizeilichen Personenkontrolle am Zürcher Hauptbahnhof geweigert, sich auszuweisen, weil er die Kontrolle als rassistisch einstufte. Er wurde vom Zürcher Bezirksgericht, dem Zürcher Obergericht und dem Bundesgericht wegen Nichtbefolgens einer polizeilichen Anordnung verurteilt, zog seinen Fall aber weiter an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Der Fall wurde vom EGMR angenommen, das Urteil steht jedoch noch aus. In einem zweiten, verwaltungsrechtlichen Verfahren erklärte das Verwaltungsgericht Zürich im Oktober 2020 die polizeiliche Kontrolle Wa Bailes für rechtswidrig. Das blosse «Abwenden des Blicks» sei kein Verhalten, das eine polizeiliche Kontrolle rechtfertige. Auf die Frage, ob es sich bei der Kontrolle um eine rassistische Diskriminierung oder um *Racial Profiling* handelte, ging das Verwaltungsgericht nicht ein. Im Rapport der kontrollierenden Polizisten wurde die Kontrolle nicht nur durch das Abwenden des Blickes begründet, sondern auch wegen «Verdacht auf ein AuG-Delikt (Verstoss gegen das Ausländergesetz)».[368] Das Gericht ging nicht auf die Frage ein, wie der Verdacht eines Verstosses gegen das Ausländergesetz begründet wurde bzw. ob dies allein aufgrund der Hautfarbe erfolgte.[369] Mit Unterstützung der «Allianz gegen *Racial Profiling*» zieht Wa Baile das verwaltungsrechtliche Verfahren weiter an das Bundesgericht, um einen Entscheid zur Frage zu bekommen, ob es sich bei der Kontrolle um einen Verstoss gegen das Verbot rassistischer Diskriminierung handelt.

Per gemeinsamer Mitteilung wandten sich am 27. Mai 2019 verschiedene Sonderberichterstatter des UN-Menschenrechtsrats an die Schweiz und drückten ihre Bedenken betreffend den Tod mehrerer Menschen afrikanischer Abstammung wegen angeblich unverhältnismässiger Gewaltanwendung durch die Polizei im Kanton Waadt aus, namentlich von L. Fatty, M.P. und Hervé Bondembe Mandundu. In ihrer Stellungnahme vom 24. Juli 2019 verwies die Schweiz darauf, dass sie sich erst nach Abschluss der von den zuständigen, v.a. kantonalen Behörden eingeleiteten Verfahren zur Sache äussern könne.[370] Auch ECRI äusserte sich in ihrem Bericht alarmiert über Fälle, bei denen Schwarze Menschen oder *People of Color* als Folge polizeilichen Handelns starben.[371]

Massnahmen der Polizeikorps

Im Rahmen der polizeilichen Ausbildung finden Massnahmen statt, um Diskriminierung und Rassismus entgegenzuwirken. Verschiedene Polizeischulen behandeln interkulturelle Kompetenzen in der Ausbildung mit dem Ziel, Vorurteile abzubauen. Das 2019

368 Stadtpolizei Zürich: Polizeilicher Rapport betreffend Nichtbefolgen polizeilicher Anordnungen. Februar 2015. www.humanrights.ch > Informationsplattform > #Menschenrechte > #ZugangZumRecht.

369 Wyttenbach/Künzli/Braun 2019: 97

370 Referenz JAL CH 2/2019 «Mandats du Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine; du Groupe de travail sur la détention arbitraire; de la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires; du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités; du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée; et du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants», gemeinsame Mitteilung vom 27. Mai 2019 sowie Stellungnahme der Schweiz vom 24. Juli 2019. https://spcommreports.ohchr.org

371 European Council on Racism and Intolerance/Council of Europe 2020: 30

von der FRB mitfinanzierte Projekt der Polizeischule Ostschweiz soll Vorurteile gegenüber Migrantinnen und Migranten und Fragen zu «fremden» Kulturen behandeln sowie ausgehend von konkreten Beispielen den Umgang mit Rassismus und *Racial Profiling* analysieren.[372] Seit 2018 arbeiten auszubildende Polizistinnen und Polizisten in der theoretischen Ausbildung mit dem Lehrmittel «Interkulturelle Kompetenz bei der Polizei», in dem der Themenbereich des *Ethnic Profiling* integriert wurde.[373] Im Rahmen des Moduls waren auch regelmässige Besuche der El-Hidaje-Moschee geplant, die nun wegen der Pandemie entfallen. Das Schweizerische Polizei-Institut (SPI) bietet die Kurse «Brückenbauer», «Interkulturelle Kompetenzen» und «Das Opfer im polizeilichen Ermittlungsverfahren» an, in denen das Thema rassistische Diskriminierung und *Racial Profiling* behandelt werden. Diese können korpsspezifisch je nach Tätigkeitsbereich der Polizistinnen und Polizisten von Vorgesetzten vorgeschrieben werden. Entsprechende Weiterbildungen werden auch in den Kantonen Aargau, Luzern und Neuenburg angeboten. Im französischsprachigen Landesteil hat die Polizeiakademie Savatan ein spezifisches Wahlmodul zum Thema *Racial Profiling* ins Programm aufgenommen.[374]

Die Kantonspolizei Zürich bietet in der Ausbildung die Fächer «Polizei-Ethik», «Menschenrechte», «Polizeigesetz» und «Verwaltungsrecht» an, in denen verschiedene Gesichtspunkte des Gleichbehandlungsgebots sowie des Diskriminierungs- und Willkürverbots beleuchtet werden.[375] Auch im Fach «Community Policing» der Grundausbildung setzen sich Polizistinnen und Polizisten vertieft mit dem Thema auseinander. Im Verlaufe des zweiten Ausbildungsjahres besuchen Polizistinnen und Polizisten zudem den Kurs «Interkulturelle Kompetenz». Die Kantonspolizei Zürich sowie das SPI bieten nach wie vor das 2009 entwickelte Schulungsprogramm ASPECT («Analyzing Suspicious People and Cognitive Training») an.[376] Damit sollen Polizistinnen und Polizisten dazu befähigt werden, ihre Kontrollen unabhängig von angenommener Nationalität oder äusseren Merkmalen durchzuführen. Das Schulungsprogramm steht auch Interessierten aus anderen Kantonen offen. Die Kantonspolizei Zürich betreibt auch die Fachstelle Brückenbauer, die den interkulturellen Austausch zwischen der Polizei und Menschen und Institutionen aus anderen Kulturkreisen fördern soll. Angeboten werden u.a. Aus- und Weiterbildungen sowie eine Kontakt- und Anlaufstelle für Anliegen im interkulturellen Kontext.[377]

Im Rahmen des 2016 bis 2017 durchgeführten Projekts «Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern» wurden in der Stadt Zürich neu formulierte Dienstanweisungen für Per-

372 In der Polizeischule Ostschweiz werden Polizistinnen und Polizisten der Kantone AI, AR, GR, SH, SG, TG sowie der Städte St. Gallen und Chur ausgebildet.

373 Die Thematik der interkulturellen Kompetenz ist ein Teilbereich des Fachs Gesellschaft und Polizei.

374 Die Polizeiakademie Savatan bildet Polizistinnen und Polizisten der Kantone GE, VD und VS sowie der Stadt Lausanne aus.

375 Anfrage Berner Melanie: «Racial Profiling» und institutioneller Rassismus im Kanton Zürich (KR-Nr. 11/2021)

376 www.zh.ch > Kanton Zürich > News > Verdächtiges Verhalten effizient erkennen (Fachfrage 18.10.2017)

377 www.stadt-zürich.ch > Sicherheitsdepartement > Stadtpolizei > Prävention > Fachstelle Brückenbauer.

sonenkontrollen erlassen, wonach den Kontrollierten die Kontrollgründe angegeben werden müssen.[378] Die Einführung von Kameras (sogenannte *Body-Cams*) sowie die Einführung eines Quittungssystems wurden abgelehnt.[379] Eingeführt wurde 2018 eine App zur Erfassung von Personenkontrollen.[380] Die App ermöglicht keine Rückschlüsse zu allfälligem *Racial Profiling*, da Datenerhebungen nach Hautfarbe oder ethnischer Zugehörigkeit nicht erlaubt sind. Lediglich die Kategorie «Verhalten und Erscheinen» kann als Kontrollgrund angegeben werden.

In Bern wurde bei der Totalrevision des Polizeigesetzes 2018 kein Passus gegen *Racial Profiling* aufgenommen, weil es sich dabei um ein Grundrecht handle, das bereits auf Verfassungsstufe gewährleistet sei. Ein E-Learning-Angebot mit einem Nachschlagewerk für alle Mitarbeitenden, welches u.a. das Rüstzeug zur Vermeidung (interkultureller) Stolpersteine geben soll, steht seit 2019 zur Verfügung. Im Kanton Solothurn wurden 2017 Kursunterlagen zu «Rechtlichen Aspekten der Personenkontrollen und Verbot von *Racial/Ethnical Profiling*» erarbeitet und der obligatorische Kursbesuch für alle Korpsangehörigen der Kantonspolizei und der Stadtpolizeien eingeführt.

Als Massnahme für einen sensibleren Umgang mit der gesellschaftlichen Diversität wird auch die Anwerbung von Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund sowie die Öffnung der Polizeikorps für ausländische Staatsangehörige vorgeschlagen. In einigen Kantonen ist das Polizeikorps für ausländische Staatsangehörige geöffnet oder deren Zulassung gesetzlich nicht explizit ausgeschlossen (AI, BS, JU, NE, SZ). Weitere Kantone stellen niedergelassene ausländische Staatsangehörige im Polizeikorps unter der Bedingung an, dass sie sich innerhalb einer bestimmten Frist einbürgern lassen (AR, FR, GE, VD). In Zürich wurde am 2019 ein Vorstoss, Bürger und Bürgerinnen mit einer Niederlassungsbewilligung zur Kantonspolizei Zürich zuzulassen, mit der Begründung abgelehnt, diese könnten sich einbürgern lassen.[381]

Seit Jahren sorgt die Frage, ob in Polizeimeldungen die Nationalität der Täterschaft genannt werden soll, für öffentliche Diskussionen. Nachdem Ende 2017 die Stadt Zürich entschied, auf die Nennung der Staatsangehörigkeit zu verzichten, forderte ein Vorstoss der SVP erneut eine Herkunftsnennung sowie die Bekanntgabe eines allfälligen Migrationshintergrundes. Die Initiative wurde am 7. März 2021 abgelehnt, der Gegenvorschlag des Kantonsrates jedoch angenommen. Damit darf bei schweren Straftaten zwar die Nationalität, nicht jedoch ein Migrationshintergrund bekannt gegeben werden.

---

378 www.stadt-zuerich.ch > Sicherheitsdepartement > Über das Departement > Medien > Medienmitteilungen: Klare Kriterien und Angabe von Gründen bei Personenkontrollen (20.11.2017)

379 Bei einem Quittungssystem sei unklar, ob der allfällige Nutzen den administrativen Mehraufwand rechtfertige. Ausserdem würden mit dem Ausstellen von Quittungen auch die Daten jener Personen erfasst, bei denen die Personenkontrolle keine Verzeigung oder Verhaftung zur Folge hat.

380 Erfasst werden damit Ort, Zeit und Grund einer Kontrolle, und ob die Kontrolle zu einer Verzeigung oder Verhaftung führte.

381 Regierungsratsbeschluss Nr. 1111/2019 zum Postulat Huonker Laura (Zürich), Gisler Andrea (Gossau): «Kantonspolizistinnen und -polizisten mit Niederlassungsbewilligung C» (27.11.2019)

In der Berichtsperiode finanzierte die FRB Projekte der Polizeikorps mit dem Ziel, Diskriminierung entgegenzuwirken. Neben dem Projekt des SPI wurde 2020 das Pilotprojekt «Blue Eyed Workshop» der Kantonspolizei Basel-Stadt unterstützt, in dem durch eine Simulation das Reflexionsvermögen der Teilnehmenden in Bezug auf Diskriminierung gesteigert werden sollte.[382]

Massnahmen und Aktivitäten der Zivilgesellschaft

Bereits vor der «*Black Lives Matter*»-Bewegung engagierten sich Organisationen der Zivilgesellschaft für eine transparente Polizeiarbeit. Die 2016 gegründete «Allianz gegen *Racial Profiling*» setzt auf Rechtsverfahren, unterstützt Betroffene und nutzt die begleitende Öffentlichkeitsarbeit, um breitere Kreise auf die Problematik aufmerksam zu machen. Im März 2021 veröffentlichte sie zwei Broschüren, die über Rechte und Handlungsmöglichkeiten bei (rassistischen) Polizeikontrollen informiert.[383]

Ziel des 2012 begonnenen Projekts «Dialog» der Beratungsstelle gggfon in Bern ist die Vermittlung zwischen Zivilgesellschaft und Polizei.[384] Im Rahmen des Projekts Dialog III organisiert gggfon bei *Racial Profiling* oder bei Verdacht auf unbegründete Polizeikontrollen Gespräche zwischen den Beteiligten, sofern noch keine rechtlichen Schritte eingeleitet wurden. Weiterhin werden auch Foren zur «Prävention und Aufklärung von *Racial Profiling*» organisiert.

Das Swiss African Forum organisiert Veranstaltungen zum Dialog zwischen der afrikanischen Diaspora, der Kantonspolizei Zürich und der Stadtpolizei Winterthur, um «kooperative Strategien gegen *Racial Profiling*» zu fördern. Durch konstruktiven Dialog sollen gemeinsam Empfehlungen entwickelt und umgesetzt werden, um Missverständnisse und gegenseitige Vorurteile zwischen der Polizei und Menschen afrikanischer Herkunft sowie anderen Betroffenen abzubauen. Insgesamt waren innerhalb von drei Jahren 36 Veranstaltungen geplant. Leider verhinderte die Pandemie physische Zusammentreffen.

Forschungsergebnisse belegen die Folgen von Polizeikontrollen für von Rassismus betroffene Menschen. Eine 2019 publizierte Studie der «kollaborativen Forschungsgruppe *Racial Profiling*» zeigt die Perspektive von Betroffenen auf.[385] Die Erfahrungen der Kontrollierten machen deutlich, dass die Wirkung von *Racial Profiling* über die eigentliche Kontrollsituation hinausgeht – die stetige Angst, in eine Kontrolle zu geraten, schränkt die Bewegungsfreiheit und so den Alltag der Menschen ein. Für eine

382 Die Teilnehmenden werden im Rahmen des Workshops in zwei Gruppen eingeteilt: «Blauäugig» und «Braunäugig». Eine Gruppe muss durch die andere systematisch schlechter behandelt werden. Die Evaluation des Erlebten soll die Teilnehmenden für Rassismus und Diskriminierung sensibilisieren. Das Projekt richtete sich an Ressortleiterinnen und -leiter der Kantonspolizei.

383 Die Broschüren richten sich sowohl an Betroffene als auch an Zeuginnen und Zeugen von rassistischen Polizeikontrollen. www.stop-racial-profiling.ch > Know Your Rights (März 2021). Erarbeitet in Zusammenarbeit mit der Autonomen Schule Zürich, dem Outrage Collectif, dem Collectif Africain Suisse und dem Verein humanrights.ch.

384 www.gggfon.ch > Projekte > Projekt Dialog

385 Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling 2019

Analyse des Phänomens *Racial Profiling* sei es wichtig, dieses als eine Praxis zu verstehen, bei der sich weitere Differenzmerkmale und Diskriminierungsformen verschränken: Hautfarbe, ethnische oder religiöse Zuschreibungen und Kategorien wie Alter, Geschlecht, Sexualität, Nationalität und Klassenstatus müssten in ihrer (intersektionalen) Überlagerung in den Blick genommen werden.

2019 ist der Sammelband «Struktureller Rassismus und anti-rassistischer Widerstand» erschienen.[386] Die Publikation umfasst wissenschaftliche, künstlerische und aktivistische Beiträge zu den gesellschaftlichen Hintergründen und Wirkungsweisen von *Racial Profiling* und den Möglichkeiten eines intersektionalen antirassistischen Widerstands. Die Autorinnen und Autoren zeigen auf, wie polizeiliche Praktiken in historische und gesellschaftliche Strukturen eingebettet sind.

6.2.10 Armee

Wie andere Teilbereiche der Gesellschaft ist auch die Armee mit der Problematik des Rassismus und Extremismus konfrontiert.[387] Um die Sicherheit und den Zusammenhalt der Truppe zu gewährleisten, aber auch um die Armeeangehörigen vor Diskriminierung zu schützen, legt die Armee grossen Wert auf Prävention und Verhinderung von Extremismus. Der Chef der Armee und die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) bekennen sich klar und öffentlich zu einer Politik der Null-Toleranz.

Fakten und Zahlen

In den Jahren 2020 und 2019 bearbeitete die Fachstelle Extremismus in der Armee (FS EX A) 39 bzw. 55 Meldungen und Anfragen, wobei nicht jeder gemeldete und geprüfte Hinweis zu einem erwiesenen Fall von Extremismus im Sinne des Gesetzes führte. Von den insgesamt 59 Meldungen und Anfragen mit Verdacht auf extremistisches Gewaltpotenzial betrafen rund 80 Prozent (47 Fälle) mutmasslichen Rechtsextremismus und rund 12 Prozent (7 Fälle) mutmasslich dschihadistisch motivierten Extremismus. Mit 5 resp. keinem Fall bilden Meldungen und Anfragen zu ethnonationalistischem Extremismus und Linksextremismus eine Seltenheit. Meistens ging es bei den bearbeiteten Fällen um das Verhalten von Einzelpersonen während des Dienstes oder um Hinweise auf mögliche extremistische Aktivitäten von Angehörigen der Armee im zivilen Leben. Die Anzahl Armeeangehöriger, gegen welche das «Personelle der Armee» vorsorgliche Massnahmen einleitete, blieb mit fünf bzw. vier Personen auf tiefem Niveau.[388]

386 Wa Baile/Dankwa et al. 2019

387 Zum Auftreten und zu den Besonderheiten von Rassendiskriminierung im militärischen Kontext siehe: Niggli 2019

388 Fachstelle Extremismus in der Armee: Tätigkeitsberichte 2019 und 2020, vgl. www.vtg.admin.ch > Mein Militärdienst > Allgemeines zum Militärdienst > Extremismus

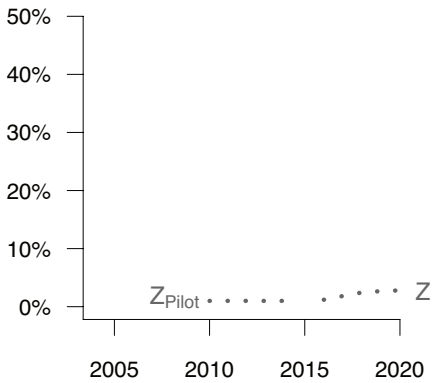

Abbildung 9: Diskriminierung in der Armee

Für den Bereich «Behörden/Ämter/Armee» weist die EKR-Rechtssammlung keine Fälle für die Jahre 2019 und 2020 aus, die spezifisch die Armee betrafen.[389] In der Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS) (Z) 2020 geben 3 Prozent der von Diskriminierung Betroffenen an, Diskriminierung in der Armee erlebt zu haben.[390]

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Auf Veranlassung der Chefin des VBS initiierte die Armee 2020 die Entwicklung einer Diversitätsperspektive sowie eines Massnahmenkatalogs zu deren Umsetzung. Der ursprüngliche Fokus auf Genderfragen und Frauenförderung wurde auf Diversität im Allgemeinen ausgeweitet und umfasst auch Geschlechtsidentität und sexuelle Orientierung, Sprache, religiöse, ethnische und kulturelle Hintergründe sowie Behinderung.

2019 hat das VBS eine Fachstelle Diversity Schweizer Armee (FS DSA) geschaffen, die für alle Belange zum Thema Umgang mit Diversität und Minderheiten innerhalb der Armee zuständig ist. Im Kommando Ausbildung besteht bereits seit einigen Jahren die Arbeitsgruppe Diversity Miliz, die sich um Einzelanfragen kümmert, welche sich beim Zusammentreffen vielfältiger Hintergründe und Lebensweisen in der Armee ergeben. Auch die Armeeseelsorge setzt sich für die Achtung der Diversität in ihrem Zuständigkeitsbereich ein. In diesem Sinn geht die Armeeseelsorge ab 2021 Partnerschaften mit dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund (SIG) sowie mit der Föderation Islamischer Dachorganisationen der Schweiz (FIDS) ein, um gegen Antisemitismus und antimuslimischen Rassismus vorzugehen und die Grundlage für den künftigen Einbezug von jüdischen und muslimischen Seelsorgern zu legen.[391]

Die der FRB angegliederte Fachstelle Extremismus in der Armee unterstützt das VBS in allen Belangen in Zusammenhang mit Extremismus und Rassismus.[392] Bei rechtswidrigen Zuständen gemäss Verordnung über die Militärdienstpflicht (VMDP, SR

389 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Gesellschaftliches Umfeld

390 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

391 www.vbs.admin.dch > Aktuell > Medienmitteilungen: Die Armeeseelsorge erweitert ihre Partnerschaften (29.03.2021); vgl. Kapitel 6.3.2 Antimuslimischer Rassismus und Kapitel 6.3.4 Antisemitismus und Massnahmen dagegen

392 www.vtg.admin.ch > Mein Militärdienst > Allgemeines zum Militärdienst > Extremismus

512.21), Hinweisen auf Gefährdungspotenzial nach Artikel 113 des Militärgesetzes (MG, SR 510.10) oder besonderen persönlichen Verhältnissen nach Artikel 33 VMDP wird der Fall dem «Personellen der Armee» zur Einleitung vorsorglicher Massnahmen weitergeleitet. Die Fachstelle Extremismus in der Armee führte in der Berichtsperiode 33 Sensibilisierungs- und Weiterbildungskurse durch, welche in die militärischen Lehrgänge integriert sind. So ist das Thema Extremismus auch Teil der Ausbildung der angehenden Zugführer, Einheits- und Schulkommandantinnen, Adjutanten der Truppenkörper, Stabsadjutantinnen sowie der angehenden Berufsoffiziere. 2020 wurde eine Lehrsequenz neu auch in der Grundausbildung der Militärpolizistinnen und -polizisten eingebaut.

6.2.11 Einbürgerungsverfahren

Das Einbürgerungsverfahren ist in einem dreistufigen Verfahren auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene geregelt. Die Bundesverfassung legt die Grundsätze und Kompetenzen fest (Art. 37 und 38 BV). Das Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz. B.G, SR 141.0) sowie die kantonalen und kommunalen Gesetze konkretisieren diese im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten.[393]

Nach einer Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes kann seit dem 1. Januar 2018 ein Einbürgerungsgesuch stellen, wer über die Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) verfügt und mindestens zehn Jahre in der Schweiz gelebt hat, erfolgreich integriert und mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut ist sowie keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt. Als integriert gilt eine Person, wenn sie Sprachkenntnisse in einer Landessprache ausweist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Werte der Bundesverfassung beachtet, am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnimmt und sich um die Integration ihrer Familie kümmert.

Die Kantone können über die Mindestanforderungen des Bundes hinausgehen und schärfere oder zusätzliche Anforderungen formulieren. Während in den letzten drei Jahren vor der Einbürgerung gemäss der Bürgerrechtsverordnung (BüV, SR 141.01) keine Sozialhilfe bezogen werden darf, verlangen diverse Kantone fünf bis zehn Jahre ohne Sozialhilfebezug.[394] Auch bei den Sprachanforderungen gehen mehrere Kantone über die Vorgaben des Bundes hinaus.

Obwohl die Wohnsitzfrist von zwölf auf zehn Jahre gesenkt wurde, erschweren die neu eingeführten Anforderungen punkto Status und Sprachkompetenzen den Zugang zum Bürgerrecht. Seit 2018 geht die jährliche Zahl der Einbürgerungen zurück, am deut-

393 Für Erläuterungen zum Verfahren vgl. www.ekm.admin.ch > Staatsbürgerschaft & Citoyenneté > Staatsbürgerschaft > Einbürgerung

394 In den Kantonen Aargau, Bern und Graubünden kann nur eingebürgert werden, wer in den zehn Jahren davor keine Sozialhilfe bezogen hat oder bezogene Hilfe vollumfänglich zurückbezahlt hat.

lichsten im Jahr 2020.[395] Die Eidgenössische Migrationskommission EKM hat wiederholt kritisiert, die neue Regelung schütze Bewerberinnen und Bewerber nicht genügend vor Diskriminierung. Insbesondere die Bürgerrechtsverordnung, welche unter anderem die Integrationskriterien des BüG konkretisiert, sei zu vage formuliert und räume den Behörden einen zu grossen Ermessensspielraum ein.[396] Die EKM fordert ein einfaches, transparentes und professionelles Einbürgerungsverfahren, das Chancengleichheit garantiert und Diskriminierung ausschliesst.[397]

Nebst dem ordentlichen Einbürgerungsverfahren ist ein erleichtertes Verfahren etwa für Ehegattinnen oder -gatten von Schweizer Staatsangehörigen vorgesehen. Dieses deutlich kürzere Verfahren liegt in der Kompetenz des Bundes, die Kantone können sich aber zum Einzelfall äussern. 2020 hat das Parlament die Änderung des schweizerischen Zivilgesetzbuches angenommen, welche homosexuelle und heterosexuelle Paare in der Ehe gleichstellt – damit hätten in Zukunft auch die ausländischen Partnerinnen oder Partner in einer gleichgeschlechtlichen Beziehung Zugang zum erleichterten Einbürgerungsverfahren.[398] Im April 2021 ist das von einem überparteilichen Komitee ergriffene Referendum gegen die Gesetzesänderung zustande gekommen, womit das Stimmvolk über diese abstimmen wird.[399]

Die erleichterte Einbürgerung gilt auch für junge Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation. 2017 stimmte das Schweizer Stimmvolk mit einer Mehrheit von 60,4 Prozent dem erleichterten Verfahren zu.[400] Die neue Regelung trat 2018 in Kraft. Damit gelten schweizweit einheitlich tiefere Verfahrenshürden für junge Menschen bis 25 Jahre, deren Grosseltern bereits in die Schweiz eingewandert sind. In seiner Stellungnahme auf zwei im Sommer 2020 eingereichte Interpellationen weist der Bundesrat die Schlussfolgerung, wonach die Bedingungen für eine erleichterte Einbürgerung der dritten Ausländergeneration zu anspruchsvoll ausgefallen seien, als zu kurz gegriffen zurück.[401] Tatsächlich hängt die Wirkung stark von den kantonalen und kommunalen Umsetzungsbestimmungen ab.

Um lokale Unterschiede bei der ordentlichen Einbürgerung in Gemeinden und Kantonen vergleichen zu können, hat die EKM gemeinsam mit der Universität Genf inter-

---

395 Statistik der Einbürgerungen seit 1987. www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Statistiken > Ausländerstatistik > Einbürgerungen

396 www.ekm.admin.ch > Aktuell > Stellungnahmen > Stellungnahmen 2015 > Einbürgerung: Bürgerrechtsverordnung

397 www.ekm.admin.ch > Staatsbürgerschaft & Citoyenneté > Staatsbürgerschaft > Einbürgerung > Ordentliche Einbürgerung > Kantone und Gemeinden unter der Lupe

398 Parlamentarische Initiative der Grünliberalen Fraktion (13.468) «Ehe für alle».

399 www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Referendum gegen die «Ehe für alle» zustande gekommen (27.04.2021)

400 Die Abstimmung ging auf die parlamentarische Initiative Marra Ada (08.432) «Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen» zurück.

401 Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation Marra Ada (20.3707) «Erleichterte Einbürgerung für die dritte Generation? Ist sie das wirklich?» und zur Interpellation Fluri Kurt (20.3708) «Bringt die erleichterte Einbürgerung der dritten Generation wirklich eine Erleichterung?»

aktive Karten und Tabellen entwickelt, die Auskunft zur lokalen Einbürgerungspraxis geben: Durch die Standardisierung der statistischen Daten werden Unterschied. h. nsichtlich Altersstruktur, Geburtsort und Aufenthaltsdauer ausgeblendet. Dadurch werden erstmals Unterschiede in den jeweiligen Einbürgerungspraxen von Gemeinden und Kantonen sichtbar.[402]

In einer Studie der ETH Zürich wurde ein kausaler Zusammenhang zwischen der Einbürgerung und der wirtschaftlichen Integration festgestellt: Demgemäss erhöht der Erhalt der Staatsbürgerschaft das Einkommen während der folgenden 15 Jahre um durchschnittlich 5000 Schweizer Franken pro Jahr. Bei tiefen Löhnen und bei marginalisierteren Migrantinnen und Migranten sind die positiven Effekte auf das Einkommen am grössten.[403]

Fakten und Zahlen

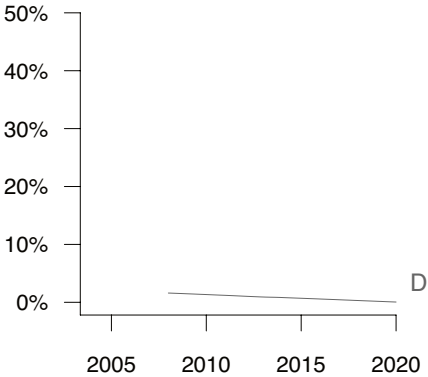

Abbildung 10: Diskriminierung beim Einbürgerungsverfahren

Die von den Beratungsstellen registrierten Fälle von Diskriminierungen beim Einbürgerungsverfahren befinden sich auf konstant tiefem Niveau. Die Datenbank DoSyRa (D) verzeichnet im Berichtsjahr 2020 5 Fälle (auf 572 Nennungen) und im Jahr 2019 keine Vorfälle.[404] Gemäss Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS) ist 2020 die Akzeptanz einer automatischen Einbürgerung von hier geborenen Ausländerinnen und Ausländern ganz leicht auf 59 Prozent gestiegen, 2016 und 2018 sprachen sich jeweils 57 Prozent dafür aus[405] (53% der Schweizer und 79% der ausländischen Staatsangehörigen (2020)).[406]

Zentral für ein einheitliches und faires kantonales Einbürgerungsverfahren sind der in der Bundesverfassung festgeschriebene Schutz vor Willkür und Diskriminierung, der Schutz der Privatsphäre und der Anspruch auf rechtliches Gehör. In der Berichtsperi-

402 Entdeckungsreise durch die «Einbürgerungslandschaft Schweiz». www.ekm.admin.ch > Staatsbürgerschaft & Citoyenneté > Staatsbürgerschaft > Einbürgerung > Ordentliche Einbürgerung> Kantone und Gemeinden unter der Lupe

403 Hainmueller/Hangartner et al. 2019

404 Das Dokumentationssystem DoSyRa hat 2020 die Systematik der Erfassung inhaltlich überarbeitet. Daher lässt sich die Anzahl der Fälle nicht direkt mit den Vorjahren vergleichen. Aussagen zur Verteilung der Fälle bleiben vergleichbar. Beratungsnetz für Rassismusopfer 2021: 14; Beratungsnetz für Rassismusopfer 2020: 11

405 Zwischen 2010 und 2014 befürworteten jeweils zwischen 44% und 47% die automatische Einbürgerung von in der Schweiz geborenen Ausländerinnen und Ausländern.

406 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

od. h.t sich das Bundesgericht mit einem Fall von verweigerter Einbürgerung befasst. Das Bundesgericht wies die Einbürgerungsbehörde Art. (SZ) an, einem Mann das Gemeindebürgerrecht zu erteilen, der seit 30 Jahren in der Schweiz lebt. Sein höchstens geringes Manko bei den geografischen und kulturellen Kenntnissen werde durch die übrigen Kriterien aufgewogen, die er alle erfüllt.[407]

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Einige Kantone führen Weiterbildungen oder Veranstaltungen für Verwaltungsangestellte durch, die rassistische Diskriminierung thematisieren, jedoch nicht spezifisch auf das Einbürgerungsverfahren zugeschnitten sind.[408] Aber Information und Sensibilisierung der Einwohner- und Einbürgerungsbehörden trägt bereits zum Schutz vor indirekter Diskriminierung und zur Stärkung des Diskriminierungsschutzes bei.[409] Schliesslich haben im dreistufigen System sowohl Gemeinden und Kantone wie auch der Bund die Bevölkerung und Behörden zu informieren und den Zugang von einbürgerungswilligen Personen zu den relevanten Informationen zu gewährleisten. Ist der Zugang zu Informationen aufgrund technischer oder sprachlicher Hürden erschwert, handelt es sich um eine indirekte Diskriminierung.

Der Kanton Genf und die Stadt Zürich informierten im Vorfeld der neuen Regelungen zur Einbürgerung ab anfangs 2018 ausländische Einwohnerinnen und Einwohner. Als Hauptgrund für die Informationsoffensive nannte die Stadt Zürich das Anliegen, dass möglichst viele Zürcherinnen und Zürcher am direktdemokratischen Prozess teilnehmen können. Es sei daher wichtig und erwünscht, dass sich Ausländerinnen und Ausländer einbürgern liessen, wenn sie die Voraussetzungen dafür erfüllten.[410] Im Herbst 2019 versendete die Stadt Zürich wiederum ein Informationsschreiben an einbürgerungsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer. Eine Untersuchung der ETH Zürich zum Informationsschreiben der Stadt Zürich konnte belegen, dass die Informationskampagne Einbürgerungshürden abbaute und so die Anzahl der Einbürgerungsgesuche erhöht werden konnte. Zudem wurde das Gefühl, dass eine Einbürgerung willkommen ist, durch das Schreiben gesteigert.[411] Schon seit 2012 verschickt das Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt persönliche Schreiben an denjenigen Teil der ausländischen Bevölkerung des Kantons, der die formellen Voraussetzungen für die Aufnahme in das Bürgerrecht erfüllt.

---

407 BGE 146 I 49

408 Siehe dazu Kapitel 6.1.1 Verankerung des Diskriminierungsschutzes in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP

409 Gemäss Art. 57 AIG (SR 142.20) müssen Bund, Kantone und Gemeinden Ausländerinnen und Ausländer angemessen über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, insbesondere über ihre Rechte und Pflichten, informieren und sie auf bestehende Angebote zur Integrationsförderung hinweisen.

410 www.stadt-zuerich.ch > Präsidialdepartement > Über das Departement > Medien > Medienmitteilungen: 40 000 Informations-Briefe zur Einbürgerung (02.05.2017)

411 www.stadt-zuerich.ch > Präsidialdepartement > Stadtentwicklung > Integrationsförderung > Integrationsthemen A-Z > Daten und Fakten: Informationskampagnen können Einbürgerungshürden reduzieren

Im Parlament war das Einbürgerungsrecht während der Berichtsperiode verschiedentlich Thema. Zwei Vorstösse verlangten weitere Verschärfungen des Bürgerrechts: Eine Motion, die bei der Einbürgerung und der Erteilung der Niederlassungsbewilligung höhere Sprachkompetenzen verlangte, wurde abgelehnt.[412] Pendent ist eine parlamentarische Initiative, die das Bürgerrechtsgesetz dahingehend anpassen will, dass einbürgerungswillige Personen im Falle einer Einbürgerung die bestehende Staatsbürgerschaft aufgeben müssten.[413] Ein Vorstoss aus dem Jahr 2018, der den Bundesrat aufforderte, einen Bericht über die Ablehnungsgründe von Einbürgerungsgesuchen in der ganzen Schweiz vorzulegen, mit dem Ziel, allfällige Diskriminierungen auszuräumen, wurde im Parlament abgelehnt.[414] Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Forderung, weil die Untersuchung aufgrund der uneinheitlichen Datenlage mit grossem Aufwand verbunden und die Aussagekraft fraglich wäre. Keine Folge gegeben wurde einem Vorstoss, welcher eine Anpassung des Bürgerrechtsgesetzes verlangte, damit Gespräche mit den Behörden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene (Einbürgerungskommissionen) im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens standardmässig protokolliert werden.[415]

6.2.12 Politische Partizipation

Nach Artikel 136 der Bundesverfassung sind alle Schweizerinnen und Schweizer ab ihrem 18. Altersjahr stimm- und wahlberechtigt.[416] Das heisst, sie haben das Recht, an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, sich selbst wählen zu lassen sowie eidgenössische Referenden und Volksinitiativen zu ergreifen und solche zu unterzeichnen. Ausländerinnen und Ausländer aller Aufenthaltskategorien sind von diesem Recht ausgeschlossen. Sie können jedoch, wo das kantonale Recht dies vorsieht, auf kantonaler und/oder kommunaler Ebene an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen. Im weiteren Sinne umfasst die politische Partizipation nicht nur das Stimm- und Wahlrecht, sondern das Mitwirken an politischen Prozessen. Dies beinhaltet, dass Personen ihre Meinung in politische Diskussionen einbringen können, indem sie beispielsweise ihre Ansichten veröffentlichen und für andere zugänglich machen oder indem sie sich Organisationen oder Vereinen anschliessen, welche sich politisch engagieren.[417] Ausserdem gilt das Petitionsrecht für alle Personen unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft. Die Behörde muss von der Petition Kenntnis neh-

412 Motion Buffat Michaël (19.3561) «Bei der Einbürgerung und der Erteilung der Niederlassungsbewilligung höhere Sprachkompetenzen verlangen»

413 Parlamentarische Initiative Reimann Lukas (20.501) «Optionsmodell statt automatisches Doppelbürgerrecht»

414 Postulat Piller Carrard Valérie (18.4249) «Schweizweit harmonisierte Studie zu abgelehnten Einbürgerungsgesuchen»

415 Parlamentarische Initiative Wermuth Cédric (18.478) «Recht auf nachvollziehbare Einbürgerungsverfahren. Protokollpflicht»

416 Ausgeschlossen vom Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten ist, wer wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftrage Person vertreten wird. Im November 2020 entschied der Kanton Genf in einer Abstimmung, Genferinnen und Genfern, die unter Beistandschaft stehen, das kantonale und lokale Wahlrecht zu geben.

417 www.ekm.admin.ch > Staatsbürgerschaft & Citoyenneté > Citoyenneté > Politische Partizipation

men. In der Regel gehen die Behörden aber weiter: Sie behandeln die Petitionen und antworten darauf.[418]

Fakten und Zahlen

Die Mitwirkung und Mitbestimmung in politischen Prozessen im Rahmen der rechtlich vorgegebenen Möglichkeiten ist ein wichtiger Aspekt der Integration und Ausdruck von Zugehörigkeit. Nicht nur sind alle Ausländerinnen und Ausländer und damit gut ein Viertel der Bevölkerung vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen.[419] Es zeigen sich auch Unterschiede zwischen Schweizerinnen und Schweizern ab 18 Jahren mit oder ohne Migrationshintergrund bei der Ausübung dieses Rechts: Im Jahr 2018 gaben 67 Prozent der Stimmberechtigten ohne Migrationshintergrund, aber nur 60 Prozent derjenigen mit Migrationshintergrund an, sich an mindestens 8 von 10 eidgenössischen Abstimmungen beteiligt zu haben.[420]

Laut Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS) stimmt ein wachsender Anteil der Bevölkerung der Aussage zu, dass Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz politische Mitspracherechte erhalten sollten (2020: 52%; 2018: 47%; 2016: 48%).[421] Schweizer Staatsangehörige stimmten der Aussage mit 44 Prozent zu, Ausländerinnen und Ausländer mit 77 Prozent. Hier konnten Unterschiede zwischen den Kantonen festgestellt werden: Je höher der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer, der Personen mit Migrationshintergrund oder der städtischen Bevölkerung ist, desto grösser ist die Befürwortung des Rechts auf politische Partizipation für Ausländerinnen und Ausländer.[422]

Im Kanton Basel-Stad. h.t das Parlament im Sommer 2020 eine Motion an die Regierung überwiesen zur Erarbeitung einer Gesetzesvorlage zur Einführung des aktiven und passiven Stimm- und Wahlrechts für die ausländische Wohnbevölkerung.[423] Die Kantone Freiburg, Waadt, Neuenburg und Jura gewähren auf kommunaler Ebene das Stimm- und Wahlrecht. Die Bedingungen unterscheiden sich von Kanton zu Kanton, aber in den meisten Fällen sind eine bestimmte Aufenthaltsdauer und/oder eine Niederlassungsbewilligung erforderlich. Auf kommunaler Ebene erlaubt der Kanton Genf das Stimm- und das aktive Wahlrecht, nicht aber das passive Wahlrecht. Die Kantone Basel-Stadt, Graubünden und Appenzell Ausserrhoden erlauben ihren Ge-

418 Art. 33 BV Petitionsrecht

419 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Stand und Entwicklung > Alter, Zivilstand, Staatsangehörigkeit

420 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Politik > Teilnahme an eidgenössischen Abstimmungen

421 In den Jahren 2010-2014 befürworteten zwischen 38% und 42% der Befragten politische Mitspracherechte für Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

422 Das Recht auf politische Partizipation wird in diversifizierten Kantonen von 51%, in teilweise diversifizierten Kantonen von 44% und in nicht diversifizierten Kantonen von 30% befürwortet. Aeberli/D'Amato 2020: 101

423 Motion Gölgeli Edibe und Konsorten (19.5500) «Stimmrecht für Einwohner/innen ohne Schweizer Bürgerrecht»

meinden, das Stimm- und Wahlrecht für ausländische Staatsangehörige einzuführen. Nur eine geringe Anzahl von Gemeinden hat diese Möglichkeit jedoch umgesetzt und die Bedingungen variieren von Gemeinde zu Gemeinde.[424] Im Kanton Zürich hat das Parlament eine Behördeninitiative der Stadtzürcher Regierung vorläufig unterstützt, wonach künftig die Gemeinden im Kanton Zürich selber darüber entscheiden können, ob Ausländerinnen und Ausländer abstimmen und wählen können. Nach der Behandlung der Behördeninitiative durch die zuständige Ratskommission wird sich das Parlament ein zweites Mal mit dem Begehren befassen. Findet das Begehren im Parlament eine Mehrheit, kommt es zwingend zu einer Volksabstimmung, weil eine Änderung der Kantonsverfassung nötig ist.[425]

Das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer ist also kantonal unterschiedlich ausgestaltet und in allen Fällen beschränkt.[426] In einem Vergleich mit 21 europäischen Ländern steht die Schweiz punkto Zugang zu den demokratischen Rechten auf Platz 20.[427] Nur «halbwegs günstig» fällt auch die Beurteilung im Migrant Integration Policy Index (MIPEX) für den Bereich der politischen Partizipation aus: Die Förderung der politischen Partizipation werde mit einer für Westeuropa durchschnittlichen Politik umgesetzt.[428] Die Schweiz hat bisher auch das Europäische Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern am kommunalen und öffentlichen Leben nicht ratifiziert.[429]

23%

der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund haben in den letzten 5 Jahren Diskriminierung erfahren. Bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund waren es 38%

424 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Politik > Gemeinden und Kantone mit Stimm- und Wahlrecht für Ausländer

425 Behördeninitiative (176/2019) «Für ein kommunales Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer»

426 Bisaz 2018: 62-64

427 Der sogenannte «Immigrant Inclusion Index» will die Inklusion von Zugewanderten objektiv messen und berücksichtigt dazu die Faktoren Einbürgerung und Stimm- und Wahlrecht. www.unilu.ch > Faculties > Faculty of Humanities and Social Sciences > Institutes, Departements and Research Centres > Departement of Political Science > Research > The Immigrant Inclusion Index

428 www.mipex.eu > Switzerland

429 Das Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben des Europarates (SEV 144) beabsichtigt, die Integration ausländischer Bürgerinnen und Bürger innerhalb der Kommunen zu verbessern und ist auf alle Personen anwendbar, die nicht Angehörige des jeweiligen Staates sind, jedoch ihren rechtmässigen Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet haben. www.coe.int/de > Vertragsbüro > Gesamtverzeichnis > Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben (SEV Nr. 144)

In der Stadt Bern können Ausländerinnen und Ausländer mit einer C-, B- oder F-Bewilligung seit 2016 mittels Motion Anträge an das Parlament stellen. Dazu müssen sie mindestens drei Monate in der Stadt Bern wohnhaft und volljährig sein.[430] Ähnliche Instrumente gibt es seit einigen Jahren in den Städten Luzern[431] und Burgdorf.[432] Genutzt werden diese Mittel noch wenig, was auch an deren Komplexität liegen dürfte. Offenbar bleiben informelle Kanäle – etwa über eine Partei oder andere Interessenvertretungen – einfacher und wirkungsvoller, um einem politischen Anliegen Gehör zu verschaffen.[433] Im Kanton Basel-Stadt wurde 2016 ein Vorstoss zur Schaffung eines Instruments dieser Art im Parlament abgelehnt.[434] Auch in der Stadt Zürich wurde ein entsprechender Vorstoss im Parlament abgelehnt. Hingegen soll die Möglichkeit einer «Einwohnerinitiative» erarbeitet werden, mit der neu auch Jugendliche ab 12 Jahren und Ausländerinnen und Ausländer ihre Anliegen via Ratsbüro in den Gemeinderat bringen könnten. Das Parlament hiess das Anliegen 2018 gut und beauftragte das Ratsbüro mit der Ausarbeitung eines Vorschlags.[435]

Massnahmen zur Förderung der Partizipation

Auf Bundesebene ist jede vierte erwachsene Person aus den formellen Formen der politischen Partizipation ausgeschlossen. Zwar gibt es neben den formellen auch weniger formelle Möglichkeiten der Mitsprache, Mitgestaltung und Mitentscheidung – diese sind jedoch häufig nicht erschlossen.

Um die gesamte Bevölkerung in Prozesse der politischen Teilhabe einzubeziehen und damit die Demokratie zu stärken, lancierte die EKM das Programm «Citoyenneté – mitreden, mitgestalten, mitentscheiden». Das Programm wurde 2018 um weitere fünf Jahre verlängert und wird gegenwärtig evaluiert. Mit dem Programm wird eine grosse Anzahl Projekte von staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen unterstützt, die eine verbesserte politische Partizipation der Bevölkerung anstreben.[436] So konnte 2020 beispielsweise das Projekt «Tour de #NouvelleSuisse» des Instituts Neue Schweiz (INES) mit einem namhaften Betrag gefördert werden. INES macht sich seit längerem für einen gesellschaftlichen Perspektivenwechsel stark: Migration ist kein neues Phänomen, Gesellschaft ist seit jeher von Migration geprägt. Das Projekt will Räume öffnen, die es Schweizerinnen und Schweizern mit oder ohne Pass ermöglichen, aktiv, kritisch und selbstbewusst über das demokratische Zusammenleben zu debattieren und dieses

430 www.bern.ch > Themen > Ausländerinnen und Ausländer > Integration und Migration > Partizipation von Migrantinnen und Migranten

431 www.stadtluzern.ch > Dokumente & Bilder > Systematische Rechtssammlung > Gemeindeordnung der Stadt Luzern (Art. 29a Bevölkerungsantragsrecht)

432 www.burgdorf.ch > Verwaltung & Politik > Gesetze/Reglemente >Gemeindeordnung (Art. 26 GO)

433 Bisaz 2018: 64

434 Motion Grosser Rat Basel-Stadt, Tanja Soland und Konsorten (16.5123.01) «Einführung einer Ausländermotion»

435 Beschlussantrag der SP-, FDP-, Grüne-, GLP-, AL-Fraktion und der Parlamentsgruppe EVP (2018/339) «Einführung eines Antragsrechts in der Kompetenz von Stadt- und Gemeinderat für Einwohnerinnen und Einwohner nach Vollendung des 12. Lebensjahres, Änderung der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR)»

436 www.ekm.admin.ch > Staatsbürgerschaft & Citoyenneté > Projektförderung

nachhaltig mitzugestalten. Mit Blick auf die langfristige Wirkung werden die Aktivitäten mit lokalen Partnern in institutionelle Prozesse und in die langfristig ausgerichtete Plattform «Forum New Swiss Citizenship in the Making» überführt.

Um die Idee der Citoyenneté einer breiten Bevölkerung zugänglich zu machen und institutionell zu verankern, ging die EKM in den vergangenen Jahren diverse Partnerschaften ein. Beispielhaft sei hier das Projekt «in comune» des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV) genannt: Der Verband unterstützt Testgemeinden bei der Erarbeitung, Durchführung und Finanzierung gezielter Massnahmen zur Verbesserung der politischen Teilhabe und macht partizipative Projekte verschiedener Schweizer Gemeinden sichtbar.[437] In der französischen Schweiz haben verschiedene Gemeinden und Städte Partizipationsprojekte umgesetzt: So rollt in Lausanne schon seit einigen Jahren ein Bus mit dem Motto «Votre Ville, Votre Vie, Votre Voix» durch die Stadt und informiert Passantinnen und Passanten über ihre Rechte. Und in Lancy wurde ein sogenannter Quartiervertrag lanciert, der die Bewohnerinnen und Bewohner bei der Verbesserung der Lebensqualität in ihrem Quartier unterstützt.

Ausgehend vom Gedanken, dass Demokratie auf eine vielstimmige öffentliche Kultur angewiesen ist, welche der gesamten Bevölkerung Zugehörigkeit und Anerkennung ermöglicht, lancierte die EKM 2020 unter dem Titel «Neues Wir» ein neues Förderprogramm. In diesem Programm werden Projekte gefördert, welche Diskurse, Bilder, Geschichten und Räume von «Wir und die Anderen» hinterfragen und Alternativen dazu entwickeln. Das Programm «Neues Wir» stärkt die kulturelle Teilhabe, die soziale Kohäsion und ein vielstimmiges Wir-Gefühl in der Migrationsgesellschaft Schweiz.[438]

Verschiedene Städte und Kantone haben sich zum Ziel gesetzt, die Beteiligung der Migrationsbevölkerung bei Entscheidprozessen zu verbessern. So wollen etwa die Stadt Bern und der Kanton Neuenburg die Vertretung der Migrationsbevölkerung in den städtischen respektive kantonalen Kommissionen erhöhen. Die Stadt Bern hat 2020 einen entsprechenden Prozess mit den städtischen Kulturkommissionen gestartet.[439]

Organisationen der Zivilgesellschaft bearbeiten das Thema der Partizipation. Der Verein «Mitstimme» im Kanton Basel-Stadt veranstaltet Migrantensessionen als Plattform für die politische Beteiligung von Migrantinnen und Migranten[440] und lancierte 2020 die Kampagne «5 Jahre Basel». Die Kampagne fordert die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Einwohnerinnen und Einwohner, die seit mindestens fünf

437 www.in-comune.ch

438 www.ekm.admin.ch > Projekte > «Neues Wir»

439 Stadt Bern, Schwerpunkteplan 2018-2021 zur Umsetzung des Leitbildes zur Integrationspolitik, Schwerpunkt 4: Die Stadt fördert die aktive Bürgerschaft von Bernerinnen und Bernern mit und ohne Schweizer Pass. www.bern.ch/migration > Eine Stadt für alle – Fokus Migration; Roadmap «Für eine egalitäre und diskriminierungsfreie Neuenburger Verwaltung». www.ne.ch > Autorités > Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS) > Service de la cohésion multiculturelle > Racisme et discrimination

440 www.mitstimme.ch

Jahren Wohnsitz im Kanton Basel-Stad. h.ben und im Besitz der Niederlassungsbewilligung sind.[441] Auch die Organisation «Gewählte Stimme» setzt sich für mehr Menschen mit Migrationshintergrund in der Schweizer Politik ein.[442] Ein breiteres Verständnis von Partizipation vertreten die Bewegungen «Wir alle sind Zürich»[443] und «Wir alle sind Bern»[444], die in diesen beiden Städten die «Demokratisierung der Demokratie» vorantreiben wollen. Ausgehend vom Konzept der «Urban citizenship» sind derzeit in beiden Städten Aktivitäten im Gang, um eine sogenannte «City Card» zu entwickeln – also eine Stadtbürgerschaftskarte, die den diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen und privaten Leistungen unabhängig von Herkunft und Status ermöglichen soll.[445] Auf der Grundlage zweier Rechtsgutachten stellte die Zürcher Regierung im Oktober 2020 fest, dass die Stadt Zürich im Rahmen des übergeordneten Rechts eine «Züri City-Card» einführen kann, die die Identität und den Wohnsitz ihrer Einwohnerinnen und Einwohnern amtlich bestätigt. Weiter stellt er fest, dass eine «Züri City-Card» auch den in der Stadt wohnenden Sans-Papiers zugänglich gemacht werden kann. Die Vorbereitungs- und Umsetzungsarbeiten dürften gemäss der Zürcher Regierung vier bis fünf Jahre dauern. Erster Schritt ist die Genehmigung des entsprechenden Rahmenkredits durch das städtische Parlament.[446]

6.3 SPEZIFISCHE THEMEN

Wie in den übrigen Länder Europas sind auch in der Schweiz bestimmte Bevölkerungsgruppen besonders gefährdet, Opfer von rassistischer Diskriminierung oder rassistischem Verhalten zu werden. Die Trendergebnisse der Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS) zeigen, dass rassistische Einstellungen gegenüber Menschen aufgrund ihrer Hautfarbe, ihrer muslimischen beziehungsweise jüdischen Religionszugehörigkeit oder ihrer fahrenden Lebensweise vorkommen. So geben 5 Prozent der Bevölkerung an, in ihrem Alltag eine Person aufgrund ihrer anderen Hautfarbe als störend zu empfinden. Rund 9 Prozent empfinden Menschen mit einer anderen Religionszugehörigkeit als störend und rund 19 Prozent jene Personen, die eine fahrende Lebensweise pflegen.[447] Auf die Situation dieser Bevölkerungsgruppen wird im Folgenden vertieft eingegangen.

441 www.5jahrebasel.ch

442 gewaehlte-stimme.ch

443 www.wirallesindzuerich.wordpress.com

444 www.wirallesindbern.ch

445 www.zuericitycard.ch und www.wirallesindbern.ch > city card

446 www.stadt-zuerich.ch/prd > Stadtentwicklung > Integrationsförderung > Integrationsthemen A-Z > Sans-Papiers

447 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

61%

der Bevölkerung halten die ergriffenen Massnahmen zur Rassismusbekämpfung für ausreichend, 31% halten sie für ungenügend.

Bezüglich der Massnahmen sei hier angemerkt, dass Projekte, die auf spezifische Gruppen ausgerichtet sind, grundsätzlich die Gefahr einer Stigmatisierung bergen. Es ist daher wichtig, dass Vorhaben der Diskriminierungsbekämpfung in erster Linie problemorientiert ausgerichtet sind und im Rahmen von Gesamtstrategien durchgeführt werden. Auch die Finanzhilfen der FRB sind primär auf Projekte ausgerichtet, die sich allgemein mit rassistischer Diskriminierung auseinandersetzen. Trotzdem kann in Ergänzung dazu bei gewissen Fragestellungen ein gruppenspezifischer Ansatz sinnvoll sein.

6.3.1 Zusammenleben der Religionsgemeinschaften

Spätestens seit den 1970er-Jahren hat die religiöse Vielfalt in der Schweiz stark zugenommen und die Religionslandschaft hat sich wesentlich verändert. Die Mitgliederzahl der christlichen Gemeinschaften hat abgenommen und die Zahl der Personen ohne Religionszugehörigkeit ist gestiegen. Gleichzeitig sind Angehörige weiterer Religionsgemeinschaften in die Schweiz eingewandert (insbesondere von muslimischen, christlich-orthodoxen, hinduistischen und buddhistischen Gemeinschaften).[448] Während in den 1960er-Jahren in der Zuwanderungsdebatte die Nationalität der Zugezogenen im Zentrum stand, wird seit Beginn des 21. Jahrhunderts die tatsächliche oder zugeschriebene Religionszugehörigkeit – insbesondere bei Musliminnen und Muslimen – in der öffentlichen Diskussion betont.[449]

Leitend für das staatliche Handeln ist der Grundsatz, dass die Schweiz nicht Religionen oder Religionsgemeinschaften schützt, sondern Menschen, die aufgrund ihrer tatsächlichen oder vermeintlichen Religionszugehörigkeit Opfer von Diskriminierung und Rassismus werden.

Rechtlich stützt sich die Schweizer Religionspolitik auf die folgenden Pfeiler:

Glaubens- und Gewissensfreiheit als grundrechtliche Minimalgarantie für alle religiösen Bekenntnisse (Art. 15 BV) und damit verbunden die religiöse und konfessionelle Neutralität des Bundes. Mit der Religionsfreiheit verknüpft ist auch der

448 Gemessen an der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren sind 2019 in der Schweiz 34% Angehörige der römisch-katholischen und 23% Angehörige der evangelisch-reformierten Kirche; 29% bezeichnen sich als konfessionslos. 5,8% gehören anderen christlichen Glaubensgemeinschaften an, 5,3% islamischen, 0,6% hinduistischen und 0,5% buddhistischen Glaubensgemeinschaften. 0,2% sind Angehörige der jüdischen Glaubensgemeinschaften. Daneben gibt es 0,2% Angehörige anderer Religionsgemeinschaften. Roth/Müller 2020

449 Eidgenössische Migrationskommission 2016

Grundsatz, dass Religionen als solche kritisiert werden können, dass aber der einzelne Mensch das Recht hat, nicht aufgrund seiner Religionszugehörigkeit diskriminiert zu werden.

Föderalistische Ausgestaltung der Beziehungen von Religionsgemeinschaften und Staat (Art. 72 Abs. 1 BV): Es liegt in der Kompetenz der Kantone, ihre Beziehung zu den Religionsgemeinschaften zu regeln und Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich oder öffentlich anzuerkennen.

Wahrung des religiösen Friedens als gemeinsame Kompetenz des Bundes und der Kantone (Art. 72 Abs. 2 BV): Aufgrund dieser Bestimmung können Bund und Kantone Massnahmen zur Wahrung des öffentlichen Friedens zwischen den Angehörigen der Religionsgemeinschaften ergreifen.

Strafrechtliche Ahndung der Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit (Art. 261 StGB): Die Bestimmung schützt Personen oder Gruppen von Personen vor Diskriminierung aufgrund ihrer religiösen Zugehörigkeit.

Rassismusstrafnorm (Art. 261bis StGB): Die Bestimmung umfasst auch Religion als verpöntes Diskriminierungsmotiv.

Obwohl die Zahl der Kantone steigt, die in ihren Verfassungen die öffentlich-rechtliche Zulassung von religiösen Gemeinschaften ermöglicht haben, sind bis jetzt ausserhalb des jüdisch-christlichen Spektrums keine Gemeinschaften zugelassen worden. Im Kanton Basel-Stadt wurden 2012 zwei alevitische Gemeinschaften als privatrechtliche Vereine anerkannt. Im Unterschied zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung umfasst diese sogenannte «kleine Anerkennung» weit weniger Rechte – so ist es diesen Gemeinschaften beispielsweise nicht erlaubt, Steuern zu erheben. Im Kanton Waad. h.t 2017 der Dachverband der muslimischen Vereine (Union vaudoise des associations musulmanes UVAM)[450] ein Gesuch um öffentliche Anerkennung eingereicht. Dieses befindet sich zurzeit in Prüfung durch den Kanton – ein Prozess, der mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird. Im Kanton Neuenburg hatte das Parlament im September 2020 ein Gesetz zur Anerkennung von Religionsgemeinschaften angenommen, gegen welches FDP und SVP das Referendum ergriffen haben. Der Kanton Bern entschied sich mit dem am 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Landeskirchengesetz gegen die Regelung des Verhältnisses des Kantons zu den verfassungsrechtlich nicht anerkannten Religionsgemeinschaften und verzichtet auch weiterhin auf die Ausarbeitung eines allgemeinen Anerkennungsgesetzes. Er prüft jedoch Massnahmen zur Förderung von Religionsgemeinschaften, die gesellschaftlich relevante Leistungen erbringen und ernannte dazu einen Beauftragten für kirchliche und religiöse Angelegenheiten. Zu dessen Hauptaufgaben gehört u.a. der Aufbau

450 www.uvam.ch

und die Pflege der Beziehungen zwischen den kantonalen Stellen und den vereinsrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften.[451]

Die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürichs publizierte 2019 eine Studie über nicht anerkannte Religionsgemeinschaften im Kanton. Die Untersuchung befasste sich mit organisatorischen Strukturen, der Finanzierung und den Tätigkeiten der Religionsgemeinschaften sowie den persönlichen Hintergründen und Qualifikationen der aktiven Schlüsselpersonen. Gemäss der Studie sind die Gemeinschaften organisatorisch und finanziell stark belastet. Die gesamtgesellschaftlichen Leistungen und Aktivitäten der öffentlich-rechtlich nicht anerkannten Religionsgemeinschaften sollten wahrgenommen und auf geeignete Weise unterstützt werden. Betreffend die islamische Gemeinschaft hatte Regierungsrätin Jacqueline Fehr Ende 2019 angekündigt, die Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich (VIOZ) bei der Organisationsentwicklung ihrer Strukturen zu unterstützen und zu professionalisieren und ein Aussprachepapier zu einem möglichen Gesetz über nicht anerkannte Religionsgemeinschaften zu erarbeiten.[452]

Schweizweit wurde allein im Kanton Genf ein Gesetz zur Laizität verabschiedet. Das Gesetz trat im März 2019 in Kraft. Es definiert insbesondere die religiöse Neutralität des Kantons und regelt das Verhältnis zwischen dem Kanton und religiösen Organisationen. Im Vorfeld der Annahme wurde kritisiert, dass gewählte Politikerinnen und Politiker sowie Kantons- und Gemeindeangestellte mit Kontakt zur Öffentlichkeit das sichtbare Tragen oder Zeigen religiöser Symbole untersagt werden solle. Im November 2019 entschied dann die Verfassungskammer des Gerichtshofs des Kantons Genf, dass das Verbot für Mitglieder des Grossen Rates des Kantons Genf aufzuheben sei. Das Gericht führte aus, dass es sich beim Parlament um eine Körperschaft der Miliz handle, die als solche nicht den Staat, sondern die Gesellschaft in ihrer Pluralität vertrete. Da das Verbot de facto all jene vom passiven Wahlrecht ausschliesse, die ihre religiöse Zugehörigkeit öffentlich bekunden, stelle es eine unzulässige Regel konfessioneller Unvereinbarkeit dar – umso mehr, als dass Säkularität keine Voraussetzung für die Funktion darstellt.[453]

In der Studie «Religionen in der politischen Arena» des Freiburger Instituts für Religionsrecht wurden 140 Vorstösse in 15 repräsentativ ausgewählten Kantonen untersucht, die zwischen Januar 2010 und Mai 2018 eingereicht worden waren. Quantitativ bezogen sich die Vorstösse mehrheitlich auf den Islam (81 Vorstösse, ca. 60%) und die christlichen Kirchen (42 Vorstösse, 30%). Die SVP war dabei der stärkste Treiber der politischen Diskussion rund um Religion, wobei sie den Fokus klar auf den Islam richtete.[454] Insgesamt scheinen zwei Entwicklungen ausschlaggebend für die Ausrichtung der Vorstösse gewesen zu sein: zunehmende Säkularisierung und religiöse

451 www.jgk.be.ch > Die Direktion > Über die Direktion > Dossiers; www.jgk.be.ch > Die Direktion > Organisation > Beauftragter für kirchliche und religiöse Angelegenheiten

452 www.zh.ch > Sport & Kultur > Religionsgemeinschaften > Staat & Religion

453 Urteil der Verfassungskammer des Gerichtshofs des Kantons Genf (ACST/35/2019)

454 Vgl. Ausführungen zur Studie im Kapitel 6.3.2 Antimuslimischer Rassismus

Pluralisierung. Zahlreiche Vorstösse fordern, dass in einer sich zunehmend säkularisierenden Gesellschaft christlich geprägte Traditionen und insbesondere Vorrechte christlicher Kirchen abgebaut werden sollen. Dabei stehen die Kirchensteuern, aber auch die religiöse Neutralität des Staates, Feiertagsregelungen und der Religionsunterricht im Vordergrund. Auf der anderen Seite ist es die verstärkte Präsenz und Sichtbarkeit des Islams und die Frage, wie weit Artikel 15 BV «Religionsfreiheit» auch Muslime und Musliminnen schützt, wobei es dabei meist nicht um den verfassungsmässig garantierten Schutz hier lebender Menschen geht, sondern um die Verteidigung eines vermeintlichen «christlichen» Abendlandes gegen «Eindringlinge».[455]

Zu seinem 40-jährigen Bestehen publizierte das Institut für Religionsrecht eine Publikation zu aktuellen Fragen des Verhältnisses von Staat und Religion. Die Beiträge befassen sich mit dem Wandel der gesellschaftlichen Bedeutung der Kirchen und Religionsgemeinschaften, mit internen Reformprozessen, mit der Aktualisierung des kantonalen Anerkennungsrechts und mit Spannungsverhältnissen zwischen staatlicher und religiöser Ordnung, darunter etwa der Umgang mit religiös-kultureller Diversität.[456]

Ein Vorstoss der Grünen Fraktion forderte einen Bericht dazu, wie die Rechtsgleichheit unter dem Aspekt der Nichtdiskriminierung für verschiedene religiöse Gemeinschaften in der Schweiz hergestellt und der multireligiösen Realität der Schweiz rechtlich und im Sinne einer Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften Rechnung getragen werden kann. Der Vorstoss wurde – unbehandelt – im Juni 2020 abgeschrieben.[457]

Auf Bundesebene befasst sich eine Vielzahl von Stellen mit Fragen rund um Religion. Zur Verbesserung der Koordination von Geschäften und Fragen mit Religionsbezug hat der Bundesrat 2018 eine Koordinationsstelle im Bundesamt für Justiz eingerichtet. Neben der Koordinationsfunktion soll die Stelle auch als Kontakt- oder Anlaufstelle für kantonale Behörden und Religionsgemeinschaften sowie Bürgeranliegen dienen.[458]

Die meisten Kantone und Städte pflegen einen aktiven Austausch mit den Religionsgemeinschaften (Kommissionen, Runde Tische und weitere Dialoggefässe). Dieser erlaubt es, Anliegen der Religionsgemeinschaften und der Behörden frühzeitig anzusprechen und damit potentiellen Konflikten vorzubeugen. Zudem können daraus Projekte zur Information einer breiteren Bevölkerung entstehen. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft beispielsweise initiierten bereits 2007 einen Runden Tisch der Religionen, an dem heute 13 Religionsgemeinschaften und zwei Dachverbände mitwirken. Er bezweckt den lösungsorientierten Austausch zwischen Religions-

455 Ammann/Pahud de Mortanges 2019

456 Pahud de Mortanges 2020

457 Postulat Grüne Fraktion (18.3414) «Rechtsgleichheit für religiöse Gemeinschaften in der Schweiz. Bericht» (abgeschrieben)

458 www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Religionsfragen

gemeinschaften, Behörden und Bevölkerung. Daneben erarbeitet der Runde Tisch auch konkrete Materialien wie etwa eine Handreichung zum Umgang mit religiösen Fragen an der Schule.[459] Der Kanton St. Gallen veröffentlichte 2005 die «St. Galler Erklärung für das Zusammenleben der Religionen und den interreligiösen Dialog». Daneben besteht mit der jährlichen interreligiösen «Dialog- und Aktionswoche ida» eine Plattform für Begegnung und Austausch. Im Rahmen der mehrmals jährlich stattfindenden «St. Galler Konferenz zu Fragen von Religion und Staat» treffen sich zudem Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Religionen und Konfessionen sowie des Kantons. Diskutiert wird insbesondere das Verhältnis von Religion und Staat. Ziel ist es, Missverständnissen zwischen den Religionsgemeinschaften und/oder den Behörden vorzubeugen. Die Konferenz führt alle zwei Jahre eine öffentliche Veranstaltung durch, 2019 wurde die Rolle der Frau in den Religionsgemeinschaften thematisiert.[460] Angesichts des steigenden Bedarfs an muslimischer Seelsorge in öffentlichen Institutionen wie Spitälern und Gefängnissen unterstützt der Kanton Zürich die VIOZ bei der Qualitätssicherung.[461] Mehrere Kantone haben in den letzten Jahren auch Empfehlungen und Handreichungen etwa für islam-konforme Bestattungen erarbeitet und entsprechende Gräberfelder eingerichtet.

Am 9. Oktober 2019 verabschiedete der Bundesrat die Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS, SR 311.039.6),[462] welche am 1. November 2019 in Kraft trat. Grundlage der Verordnung ist ein Konzept, welches 2018 der Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) erarbeitet hatte. Die Verordnung sieht vor, dass sicherheitsrelevante Projekte der betroffenen Minderheiten in den Bereichen bauliche Massnahmen, Ausbildung (etwa bei der Risikoerkennung und Bedrohungsabwehr), Sensibilisierung und Information unterstützt werden. Hierfür stehen bis zu 500 000 Franken pro Jahr zur Verfügung, von den Kantonen wird eine gleichwertige Unterstützung sowie ein verstärktes Engagement in diesem Bereich erwartet. Der Bund bezeichnete die Verordnung als einen ersten Schritt, das EJPD wurde beauftragt, bis Ende 2020 in enger Abstimmung mit den Kantonen zu prüfen, ob ein Gesetz verfasst werden kann, das dem Bund die Unterstützung aktiver und passiver Schutzmassnahmen für besonders schutzbedürftige Einrichtungen und Personen ermöglicht. Die VSMS richtet sich neben religiösen Gemeinschaften auch an andere, potentiell gefährdete Minderheiten wie zum Beispiel fahrende Jenische und Sinti oder LGBTIQ-Menschen. 2019 und 2020 wurden vor allem jüdische und vereinzelt auch muslimische Institutionen in der ganzen Schweiz unterstützt.[463]

---

459 www.entwicklung.bs.ch > Integration > Religion > Runder Tisch der Religionen beider Basel

460 www.sg.ch > Gesundheit und Soziales > Integration > Zusammenleben > Interreligiöses Zusammenleben

461 www.islam-seelsorge.ch

462 Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen vom 9. Oktober 2019 (VSMS, SR 311.039.6)

463 www.ejpd.admin.ch > Aktuell > Medienmitteilungen > Besonders gefährdete Minderheiten: Bund beteiligt sich an Sicherheitskosten (10.10.2019); www.bj.admin.ch > Sicherheit > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte > Schutz besonders gefährdeter Minderheiten

Der Schweizerische Rat der Religionen, der 2006 als Plattform für den Dialog der christlichen, jüdischen und islamischen Religionsgemeinschaften gegründet wurde, befasst sich mit grundsätzlichen Fragen der Beziehung der Religionen untereinander und des Verhältnisses Religion-Staat und sucht dazu den regelmässigen Austausch mit Bundesstellen. Verschiedene religiöse Gemeinschaften beteiligen sich auf lokaler und nationaler Ebene aktiv an interreligiösen Dialogen und engagieren sich für ein verbessertes Verständnis für Religion im Allgemeinen. Im Oktober 2020 wurde in Graubünden das Bündner Forum der Religionen (BFR) ins Leben gerufen. Im Haus der Religionen in Bern pflegen Angehörige von acht Glaubensrichtungen (Alevitentum, Baha'i-Glaube, Buddhismus, Christentum, Hinduismus, Judentum, Islam und Sikhismus) unter einem Dach und in gegenseitigem Austausch ihre religiösen Praktiken und organisieren Publikumsanlässe. Das Haus der Religionen will aber mehr als das friedliche Nebeneinander und pflegt mit unterschiedlichen Angeboten und Instrumenten den Dialog zwischen Religionsangehörigen wie auch Menschen, die sich nicht religiös verorten. Seit der Eröffnung wurde in mehreren Hundert öffentlichen Veranstaltungen Wissen an Schulklassen, Behörden und Firmen vermittelt und das Vertrauen zwischen Angehörigen verschiedener Religionen gestärkt.[464]

Seit 2016 organisiert die interreligiöse Arbeitsgemeinschaft IRAS COTIS jeweils in der ersten Novemberwoche die «Woche der Religionen». Rund zwanzig regionale Teams mit Mitwirkenden aus rund zehn Religionsgemeinschaften stehen hinter dem Programm und deren Durchführung.[465] 2017 startete die Arbeitsgemeinschaft das Projekt «Dialogue en Route», in welchem junge Menschen im Zentrum des interreligiösen Dialogs stehen. Speziell geschulte junge «Guides» führen Schulklassen und andere Gruppen von Jugendlichen durch ausgewählte religiöse Stätten, Kultur- und Bildungshäuser, aber auch entlang von Wegrouten, die als Lern- und Begegnungsorte aufgebaut sind. Seit 2019 wird das Projekt gesamtschweizerisch angeboten.[466]

Das Zürcher Institut für interreligiösen Dialog (ZIID; bis 2015 Zürcher Lehrhaus) dient als Bildungsinstitution für den Dialog zwischen dem Christentum, dem Judentum und dem Islam. Neben vielen Kursen und Diskussionsveranstaltungen zu interreligiösen und interkulturellen Zeitfragen bringen sich die Fachleute des ZIID auch immer wieder in öffentliche Debatten ein und tragen so zur Versachlichung der Diskussion um einzelne Religionen wie auch um das interreligiöse Zusammenleben bei.[467]

Eine explizite Auseinandersetzung mit Rassismus findet regelmässig in den Kirchen in der Stadt Bern statt: Diese beteiligen sich seit einigen Jahren an der städtischen Aktionswoche gegen Rassismus mit eigenen Aktivitäten, an denen eine Vielzahl von reformierten Kirchgemeinden und katholischen Pfarreien mitmachen.[468]

---

464 www.haus-der-religionen.ch

465 www.iras-cotis.ch > Woche der Religionen

466 www.iras-cotis.ch > En Route

467 www.ziid.ch

468 www.kathbern.ch > Fachstellen > Fachstelle Sozialarbeit > Migration > Aktionswoche gegen Rassismus

In den Berichtsjahren 2019 und 2020 hat die FRB insgesamt neun Projekte zum Zusammenleben der Religionsgemeinschaften in der Schweiz unterstützt, darunter das erwähnte Projekt «Dialogue en route» von IRAS COTIS. Weitere Projekte thematisierten in erster Linie Muslim- und/oder Judenfeindlichkeit, etwa «Muslimische Organisationen als gesellschaftliche Akteure 3 (MOGA 3)» des Schweizerischen Zentrums für Islam und Gesellschaft oder «stopantisemitismus.ch» der Stiftungen Erziehung zur Toleranz und GRA.

Die Covid-19-Krise hat auch die Religionsgemeinschaften stark tangiert – Gottesdienste waren zeitweise verboten, es mussten Schutzkonzepte erarbeitet oder neue Mittel und Wege gefunden werden, um die Mitglieder der Religionsgemeinschaft erreichen und unterstützen zu können. Aber gerade in der Krise leisten diese durch soziale Unterstützung und Seelsorge einen wichtigen Beitrag.[469] IRAS COTIS rief im Mai 2020 den Bund dazu auf, die Bedeutung der Religionsgemeinschaften bei der Bewältigung der Krise zu würdigen und ihre Bedürfnisse bei den Überlegungen zur Lockerung der Massnahmen zu berücksichtigen.[470] Der regelmässige Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes erlaubten es dem Schweizerischen Rat der Religionen, auf wichtige Anliegen ihrer Mitgliederkirchen und Religionsgemeinschaften aufmerksam zu machen. So stellte er etwa die Schutzkonzepte seiner Mitglieder dem Bundesamt für Gesundheit BAG vor, nahm an einer konferenziellen Konsultation des EDI zu den Eckwerten der Verordnung zu den Bewilligungskriterien für Grossveranstaltungen teil und traf sich mit dem Vorsteher des EDI, um die Einschränkungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie für öffentliche Gottesdienste im Mai 2020 zu besprechen.

Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch, dass nicht anerkannte Religionsgemeinschaften auf die Zuwendungen der Gläubigen angewiesen sind, die meist im Rahmen der Andachten erbracht werden. Fallen diese weg, fehlen die Mittel für die Entschädigung der religiösen Betreuungspersonen und manchmal auch für die Zahlung der Mieten der Räumlichkeiten. Während der Pandemie wurde die Überführung von Leichen muslimischer Menschen in gewisse Länder stark erschwert; insgesamt ist die Bestattung von Angehörigen nicht anerkannter Religionsgemeinschaften nach wie vor nicht in allen Kantonen ausreichend möglich, in vielen Gemeinden und Kantonen fehlen etwa Grabfelder für Musliminnen und Muslime.[471]

6.3.2 Antimuslimischer Rassismus und Massnahmen dagegen

2019 bezeichneten sich 391 703 Personen der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren in der Schweiz als Musliminnen und Muslime (5.5% der Bevölkerung). 40 Prozent sind Schweizerinnen und Schweizer, 5 Prozent Konvertitinnen und Kon-

469 Anstelle vieler, etwa www.kathbern.ch > Pfarreien-Seelsorge > Pastoralräume > Region Bern > Corona Hilfspaket; www.ziid.ch > Publikationen > Fachbeiträge > 2020 Corona Dossiers: 1-5

470 www.iras-cotis.ch > Wertvoller Beitrag der Religionsgemeinschaften in der Corona-Krise, Stellungnahme vom 4. Mai 2020.

471 Vgl. Kapitel 6.3.2 Antimuslimischer Rassismus sowie Antwort des Bundesrates vom 1. Juli 2020 zur Interpellation Arslan Sibel (20.3361) «Förderung der Religionsausübung trotz Coronavirus» (erledigt)

vertiten.[472] Der Anteil praktizierender Musliminnen und Muslime ist etwa gleich niedrig wie jener der übrigen grossen Religionen.[473] Nach den Konfessionslosen sind Musliminnen und Muslime jene Gemeinschaft, die am seltensten an einem Gottesdienst teilnimmt – 46 Prozent gaben an, in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung nie an einem solchen teilgenommen zu haben. Sie gehören auch zu jenen, die am seltensten beten, wobei gleichzeitig der Anteil jener, die mehrmals täglich beten, höher ist als bei den meisten anderen Konfessionen, mit Ausnahme der evangelikalen Gemeinden.[474] Die islamischen Vereine, Verbände und Organisationen vertreten nur einen kleinen Teil der Religionsangehörigen.[475] Die zahlreichen muslimischen Vereine, die praktizierenden Musliminnen und Muslimen die Ausübung ihrer Religion in ihren jeweiligen Wohnregionen ermöglichen, konstituieren sich primär aufgrund des jeweiligen Herkunftslandes. Es gibt keinen nationalen Verband, der alle Musliminnen und Muslime repräsentieren würde. Die meisten Mitglieder hat die Föderation Islamischer Dachorganisationen in der Schweiz (FIDS), daneben existiert noch die kleinere und weniger aktive Koordination Islamischer Organisationen Schweiz (KIOS).

Nach einem sprunghaften Anstieg der Beratungsfälle zu antimuslimischem Rassismus im Jahr 2015 verzeichnet die Datenbank DoSyRa seit 2016 eine konstant hohe Anzahl an Fällen. Im Jahr 2020 gab es 55 Beratungsfälle (auf insgesamt 572 Nennungen) und 55 Fälle im Jahr 2019 (auf insgesamt 352 Nennungen). Weiterhin häufig sind auch die Beratungsfälle in der inhaltlich verwandten Kategorie der Feindlichkeit gegen Menschen aus dem arabischen Raum (46 Fälle im Jahr 2020 und 28 Fälle im Jahr 2019).[476] Die EKR-Rechtssammlung verzeichnete fünf Schuldsprüche im Jahr 2020 und zwei Schuldsprüche im Jahr 2019 in Zusammenhang mit antimuslimischem Rassismus. Vier der Urteile betrafen Vorfälle im Internet.[477]

Die BFS-Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS) 2020 bestätigt im Grossen und Ganzen die Erhebungsbefunde von 2016 und 2018. Der Anteil Personen, die angaben, sich durch die Anwesenheit von Personen einer anderen Religionszugehörigkeit in ihrem Alltag, in der Nachbarschaft oder bei der Arbeit gestört zu fühlen, liegt weiterhin bei rund 9 Prozent. Dieser Wert umfasst allerdings jegliche Religionszugehörigkeit und sagt daher nichts aus über die spezifisch muslimfeindliche Prävalenz. Von den 19 Prozent der Personen, die angaben, in den letzten fünf Jahren aufgrund der Religion diskriminiert worden zu sein, war ein knappes Drittel islamischer Konfession.

472 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Sprachen und Religionen

473 13% der Musliminnen und Muslime besuchen mindestens einmal pro Woche die Moschee und 14% beten mehrmals pro Tag bzw. 17% beten täglich oder fast täglich. Roth/Müller 2020

474 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Sprachen und Religionen.

475 Gianni/Schneuwly et al. 2010

476 Das Dokumentationssystem DoSyRa hat 2020 die Systematik der Erfassung überarbeitet. Daher lässt sich die Anzahl der Fälle nicht direkt mit den Vorjahren vergleichen. Beratungsnetz für Rassismusopfer 2021: 19

477 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Ideologie

Weitere Zahlen zur erlebten Diskriminierung aufgrund der Religionszugehörigkeit wurden 2019 zum ersten Mal auch im Rahmen der Erhebung Sprache, Religion und Kultur (ESRK) des BFS erhoben. 8 Prozent der Gesamtbevölkerung geben an, in den letzten zwölf Monaten vor der Erhebung aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit diskriminiert worden zu sein. Von der muslimischen Bevölkerung waren 35 Prozent mindestens in einer konkreten Situation in der Schweiz Opfer von Diskriminierung aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit. Darauf folgen Angehörige anderer Religionen (26%) sowie den anderen evangelikalen Gemeinden (17%). Am häufigsten wurde Diskriminierung bei der Wohnungssuche sowie im Rahmen privater Gespräche und Diskussionen erlebt (je 14%), gefolgt von weiteren Situationen (12%), im öffentlichen Verkehr, in der Schule/Bildung (je 11%) sowie bei der Arbeit (10%).[478]

Die Erhebung ZidS ermittelt spezifisch muslimfeindliche Einstellungen mit einer Reihe von standardisierten Fragen. Die negativen Aussagen[479] werden zu einem Index zusammengefasst. In der Erhebung 2020 belief sich der Anteil der gegenüber Musliminnen und Muslimen feindlich eingestellten Personen auf 12 Prozent (2018: 11%; 2016: 14%).[480]

95 Prozent der Bevölkerung sind der Meinung, dass Musliminnen und Muslime Menschen mit Stärken und Schwächen wie alle anderen auch seien. Demgegenüber stimmt 20 Prozent jenes Bevölkerungsteils, welcher Vorurteile nicht gänzlich ablehnt, den vorgeschlagenen negativen Eigenschaften[481] systematisch zu. Die starke Zustimmung zu negativen Eigenschaften gegenüber Musliminnen und Muslimen geht, wie bereits 2016 und 2018, einher mit der im Vergleich zu den anderen Gruppen schwächsten kategorischen Ablehnung jeglicher Stereotypen (5%).[482] Eine weitere thematische Auswertung der Erhebungsergebnisse aus den drei ersten ZidS-Erhebungen erscheint Ende 2021.

---

478 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Sprachen und Religionen > Religionen

479 Liste der negativen Aussagen: «besser keine Muslime in der Schweiz», «Religionsausübung verbieten», «Zuwanderung untersagen», «Bieten Rückhalt für Terroristen», «Wollen die Scharia durchsetzen», «Wollen die Weltherrschaft»

480 Diese Werte können aus methodologischen Gründen nicht direkt verglichen werden mit den vergleichsweise höheren Werten der Pilotumfrage (2014: 18%; 2012: 18%; 2010: 13%).

481 Liste der negativen Stereotype: «fanatisch», «aggressiv», «unterdrücken Frauen», «respektieren die Menschenrechte nicht»

482 Aufgrund von Änderungen in der Fragestellung sowie der Berechnungsmethode, können die Werte zu den Stereotypen nicht mit jenen der Vorjahre verglichen werden. www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben > Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz. Daten für die Schweiz enthält auch der Religionsmonitor der Bertelsmann-Stiftung. Dazu werden in fünf europäischen Länder (Schweiz, Deutschland, Österreich, Frankreich, Grossbritannien) Menschen zu ihren religiösen Einstellungen und zum Verhältnis von Religion und Gesellschaft befragt. Die Befragungen wurden bisher dreimal durchgeführt (2007, 2013, 2016 und eine Nacherhebung 2019). Die Resultate im Religionsmonitor 2017 zeigen, dass 17% der befragten Nichtmuslime in der Schweiz Muslime nicht gerne als Nachbarn haben – was ein höherer Wert ist als in der ZidS-Erhebung. Rund 35% der Musliminnen und Muslime gaben an, Diskriminierungserfahrungen gemacht zu haben – das ist der höchste Wert der untersuchten Länder. www.bertelsmann-stiftung.de > Publikationen > Alle Publikationen > Religionsmonitor

Am 7. März 2021 nahm das Stimmvolk die vom «Egerkinger Komitee» lancierte Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» an.[483] Damit wird die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum per Artikel 10a in der Bundesverfassung in allen Kantonen unzulässig.[484] Das Verbot gilt an allen öffentlich zugänglichen Orten. Ausnahmen sind ausschliesslich in Gotteshäusern und anderen Sakralstätten möglich sowie aus Gründen der Sicherheit, der Gesundheit, der klimatischen Bedingungen und des einheimischen Brauchtums. Weitere Ausnahmen, etwa für verhüllte Touristinnen, sind ausgeschlossen.[485] Zwar enthält der angenommene Initiativtext keine Hinweise auf die muslimische Ganzkörperverschleierung, und das Verhüllungsverbot betrifft zum Beispiel auch vermummte Demonstrierende (dies ist in 17 Kantonen bereits verboten), dennoch zielt das Verbot in erster Linie auf die islamische Verschleierung ab und wurde in der Abstimmungsdebatte entsprechend diskutiert (in den Medien wurde meist von der «Burkaverbots-Initiative» gesprochen).[486] Befürworterinnen und Befürworter argumentierten unter anderem mit dem Schutz der Frauen vor Zwang und Unterdrückung und bedienten damit ein bekanntes Vorurteil gegenüber Musliminnen und Muslimen. Dagegen gab etwa die EKR zu bedenken, dass Verbote kontraproduktiv wirken und die Reduzierung der Praxis auf einen Zwang zur Verstärkung negativer Stereotypen beitrage.[487] Erst im Oktober 2018 hatte der UNO-Menschenrechtsausschuss im französischen Burkaverbot einen unverhältnismässigen Eingriff in die Religionsfreiheit sowie eine Diskriminierung gesehen, welche nicht mit Sicherheitsanliegen oder der Wahrung gesellschaftlichen «Zusammenlebens» gerechtfertigt werden

483 Die Initiative wurde mit einem Mehr von 51,2% Stimmen angenommen. Sie erhielt in 16 Kantonen eine Mehrheit. Sowohl Bundesrat als auch Parlament hatten sich gegen ein nationales Verbot der Verhüllung gestellt und am 27. Juni 2018 einen indirekten Gegenvorschlag vorgelegt, welcher Massnahmen auf Gesetzesebene vorsah und der föderalen Ausgestaltung und der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen hätte. www.ejpd.admin.ch > Aktuell > Medienmitteilungen > Bundesrat will gezielte Massnahmen statt generelles Verhüllungsverbot (27.6.2018). Das «Egerkinger Komitee» hatte bereits die 2009 angenommene Volksinitiative zum Minarettverbot lanciert.

484 Seit 2016 ist im Kanton Tessin ein Verhüllungsverbot in Kraft. Gebüsst wurden bisher fast ausschliesslich Fussball- und Eishockey-Fans. Im Kanton St. Gallen entschied das Stimmvolk 2019 ein Verhüllungsverbot einzuführen, welches der Polizei im Vergleich zur Tessiner Regelung einen grossen Ermessensspielraum lässt. Die Landsgemeinde Glarus hat 2017 einen Vorstoss zum Verbot der Gesichtsverhüllung abgelehnt.

485 Für weiterführende Informationen zum Abstimmungsergebnis sowie relevante Unterlagen: www.ejpd.admin.ch > Themen > Abstimmungen > Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot».

486 Die Burka bedeckt das ganze Gesicht und enthält ein kleines Sichtfenster aus perforiertem Gewebe, das das Sehen ermöglicht. Der Niqab bedeckt das ganze Gesicht mit Ausnahme der Augenpartie. Hijab, Jilbab und Tschador bedecken nicht das ganze Gesicht und fallen somit nicht unter das von der Initiative vorgesehene Verbot.

487 Die EKR führt aus, die Umsetzung der Initiative würde Frauen aus dem öffentlichen Raum ausschliessen, denn diese würden vor das Dilemma gestellt, entweder ihre religiösen Überzeugungen aufzugeben oder mit der Furcht vor möglichen Sanktionen durch Behörden leben zu müssen. Allgemein gelte es zudem zu beachten, dass das Tragen eines religiösen Zeichens oder eine religiöse Kleiderordnung unterschiedlich begründet werden kann und in der individuellen Entscheidungsfreiheit liegt. www.ekr.admin.ch > Aktuell > Medienmitteilungen: Medienmitteilung der EKR – Abstimmung vom 7. März 2021 (22.02.2021); www.ekm.admin.ch > Aktuell > Stellungnahmen > Stellungnahmen 2021: Die Probleme lösen – Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» (3.3.2021)

könne.[488] Und auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) erinnerte in einem Entscheid zur Vollverschleierung daran, dass Äusserungen, die einen allgemeinen und heftigen Angriff auf eine durch Religion oder ethnische Herkunft identifizierte Gruppe darstellen, mit den Werten der Toleranz, des sozialen Friedens und der Nichtdiskriminierung unvereinbar sind und nicht unter das in der Konvention verankerte Recht auf freie Meinungsäusserung fallen.[489] Die grundrechtskonforme Umsetzung des Verbots wird nun auf Bundesebene diskutiert. Ob das Bundesgericht in der Anwendung des Verhüllungsverbots auf das Tragen von Niqab oder Burka eine Verletzung der Religionsfreiheit und eine Diskriminierung aufgrund der Religionszugehörigkeit sieht, bleibt abzuwarten. Gemäss Einschätzung von Andreas Tunger-Zanetti, Islamforscher am Zentrum Religionsforschung (ZRF) und Autor der 2020 veröffentlichten Studie zu Verhüllung in der Schweiz,[490] wird das Verbot kaum zu einem Aufgeben der Gesichtsverhüllung führen. Wahrscheinlicher ist, dass Betroffene die Schweiz verlassen, ihren Alltag ins Private verlegen oder Bussen bewusst in Kauf nehmen.[491]

Die erwähnte Studie beleuchtet zum einen die Praxis des muslimischen Gesichtsschleiers in der Schweiz und in Westeuropa und untersucht zum andern die Debatte darüber in Deutschschweizer Medien. Sie kritisiert, dass Niqabträgerinnen und Musliminnen oder Muslime kaum in die Diskussion einbezogen und stereotyp, oftmals diskriminierend dargestellt werden. Bereits 2018 beschäftigte sich eine von der EKR herausgegebene Studie mit der Berichterstattung über Musliminnen und Muslime in der Schweiz.[492] Auch sie kam zum Schluss, dass die Berichterstattung pauschalisierend sei und überwiegend auf negative Aspekte fokussiere. Antimuslimischer Rassismus sei eine Realität und eine differenzierte Wahrnehmung der Musliminnen und Muslime dringend notwendig.[493] Der UN-Sonderberichterstatter für Religionsfreiheit seinerseits führt «Islamophobie» auf strukturelle Diskriminierung zurück, die aus der negativen Stereotypisierung von Musliminnen und Muslimen sowie ihrer Religion herrührt.[494]

---

488 UN-Menschenrechtskomitee CCPR/C/123/D/2747/2016 vom 7. Dezember 2018 und CCPR/C/123/D/2807/2016 vom 17. Oktober 2018

489 EGMR, S.A.S. v. Frankreich (Nr. 43835/11) E. 149

490 Tunger-Zanetti, Andreas et al. 2021; www.watson.ch: «Kaum eine Frau wird nun die Gesichtsverhüllung aufgeben» – Interview mit Andreas Tunger-Zanetti (Hann, 08.03.2021)

491 In der Studie wird die Anzahl der in der Schweiz lebenden Niqabträgerinnen auf maximal 37 Frauen geschätzt.

492 Ettinger 2018

493 Zusammenfassung der Beiträge und Resultate der 2017 von der EKR in Zusammenarbeit mit den Universitäten Freiburg und Luzern durchgeführten Fachtagung zu «Muslimfeindlichkeit: Gesellschaft, Medien und Politik». www.ekr.admin.ch > Publikationen > TANGRAM 40. Für eine kritische Auseinandersetzung mit dem Begriff «Muslimfeindlichkeit», der strukturellen Dimension von antimuslimischem Rassismus sowie dem Bestehen negativer Stereotypen in der Schweiz vgl. www.institutneueschweiz.ch > Blog > Tarek Naguib, Interview mit Asmaa Dehbi «Rassismus funktioniert immer über Herstellung von Differenzen» (Dezember 2019).

494 www.ohchr.org > English > Your Human Rights > Religion > Call for input: Report on Anti-Muslim Hatred and Discrimination

Die 2019 veröffentlichte Studie «Religion in der politischen Arena» des Instituts für Religionsrecht der Universität Freiburg untersuchte in 15 Kantonen rund 140 parlamentarische Vorstösse zu religiösen Themen für den Zeitraum 2010 bis 2018. Am meisten Vorstösse (81) betrafen den Islam, welcher damit gemäss Studie die am intensivsten diskutierte Glaubensgemeinschaft ist. Insgesamt stellen die Forscher defensive Tendenzen gegenüber neuen Religionsgemeinschaften fest, namentlich dem Islam.[495]

In der Berichtsperiode thematisierten parlamentarische Vorstösse Radikalisierung und Dschihadismus, Sicherheitsüberwachung bzw. Verbote gewisser islamischer Organisationen und Gebetsstätten oder des politischen Islams.[496] Der Bundesrat betonte in seinen Antworten, dass Grundrechtseinschränkungen, die einzig an der islamischen Ausrichtung von Gemeinschaften anknüpfen, diskriminierend und damit verfassungswidrig sind. Verbote, welche ausschliesslich auf eine Religion fokussieren, verstossen überdies gegen die freie Meinungsäusserung, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Ein Gesinnungsstrafrecht lehnt der Bundesrat ab.[497] Verschiedene Vorstösse stellten die Vereinbarkeit «islamischer Werte» mit einer menschenrechtsbasierten Demokratie in Frage. Sie stützen sich auf die Ergebnisse der (nicht repräsentativen) Umfrage der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZAHW) «Toxische Männlichkeit – Die Folgen gewaltlegitimierender Männlichkeitsnormen für Einstellungen und Verhaltensweisen», welche ergeben hatte, dass männliche Jugendliche mit einer Konfession innerfamiliäre Gewalt eher befürworten als jene ohne Religionszugehörigkeit. Die Zustimmungsrate bei muslimischen Jugendlichen war dabei die Höchste. Unbeachtet bliebt hingegen, dass die Studie auch zeigte, dass eine deutliche Mehrheit der befragten muslimischen Jugendlichen innerfamiliäre Gewalt ablehnt.[498]

---

495 Ammann/Pahud de Mortanges 2019. Vgl. Kapitel 6.3.1 Zusammenleben der Religionsgemeinschaften

496 Vgl. Anfrage Marchesi Piero (20.1076) «Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft in Freiburg. Fördert oder hemmt es die Radikalisierung?»; Interpellation Reimann Lukas (20.4313) «Islamisten in der Schweiz»; Interpellation Binder-Keller Marianne (20.4706) «Forschung zur Unterwanderung von religiösen und politischen Institutionen durch legalistisch operierende islamistische Organisationen in der Schweiz, insbesondere auch durch Mitglieder der Muslimbruderschaft»; Motion Quadri Lorenzo (20.4300) «Terroristische Wirtschaftsmigranten. Entscheidend ist, dass an den Grenzen gehandelt wird»; Interpellation Gafner Andreas (20.3780) «Stecken radikale Muslime und ausländische Geldgeber hinter der Moschee Tulipan in Reinach?»; Motion Fraktion SVP (19.4005) «Stopp der Ausbereitung des radikalen Islams in der Schweiz!»; Motion Quadri Lorenzo (19.3598) «Schluss mit dem einfachen Zugang zur Sozialhilfe für Dschihadistinnen und Dschihadisten!»; Parlamentarische Initiative Addor Jean-Luc (19.454) «Schülerinnen und Schüler ohne Kopfbedeckung an öffentlichen Schulen»; Interpellation Addor Jean-Luc (19.3049) «Kopftuchverbot für Minderjährige?»

497 Antwort des Bundesrats auf die Interpellation Quadri Lorenzo (20.4292) «Der Islamische Zentralrat Schweiz soll nach der Verurteilung seiner führenden Köpfe endlich verboten werden»; Antwort des Bundesrates auf die Motion Quadri Lorenzo (20.4568) «Der politische Islam soll auch in der Schweiz ein Straftatbestand werden»

498 Baier/Kamenowski 2019; Interpellation Fraktion SVP (19.3995) «Gewalt gegen Frauen. Schluss mit falscher Toleranz!»; Motion Schläpfer Therese (19.4191) «Kein Aufenthaltsrecht bei sexuellen Übergriffen und Gewalt an Frauen und Kindern»; Frage Wobmann Walter (19.5421) «Der Islam und die Haltung zu unserer Rechts- und Werteordnung»

Bereits 2017 hatte der Bundesrat festgestellt, dass die Armeeseelsorge ihre Aufgabe künftig nicht ohne die Rekrutierung von muslimischem Fachpersonal werde erfüllen können.[499] Im März 2021 teilte die Armeeseelsorge mit, dass sie sowohl mit dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund als auch mit der Föderation Islamischer Dachorganisationen der Schweiz eine Partnerschaft eingehen wird, um allen Angehörigen der Armee, die in ihrer Diversität ein Abbild der Gesellschaft darstellen, beistehen zu können.[500]

Im Rahmen des Schwerpunktes 2017–2019 «Radikalisierung im Internet» hat die Plattform «Jugend und Medien» den Fokus auf islamischen Extremismus gelegt. Das BSV unterstützte vier Pilotprojekte, die Gegennarrative und alternative Narrative entwickelten; drei von ihnen betrafen die Prävention von islamischer Radikalisierung. Der Evaluationsbericht kommt zum Schluss, dass die Narrative präventiv gegen extremistische Orientierungen wirken und Toleranz vermitteln können. Die Zielgruppen der jungen Menschen im Allgemeinen und der jungen Musliminnen und Muslime im Besonderen konnten mittels der Pilotprojekte und im Hinblick auf die präventiven Ziele erreicht werden. Festzuhalten ist, dass alternative Narrative auf Plattformen der sozialen Medien nur ein Baustein einer umfangreichen Strategie zur Prävention von Radikalisierung und Extremismus sein können.[501]

Das Postulat Ingold Maya (16.3314) «Gemässigte Imame sind Schlüsselpersonen gegen die Radikalisierung von jugendlichen Muslimen» verlangt vom Bundesrat einen Bericht, der aufzeigt, wie religiöse Betreuungspersonen gebildet und unterstützt werden können, damit sie Jugendliche vor islamistischem Extremismus schützen und ihre Integration fördern können. Der Bericht wird 2021 erscheinen.

Gemäss Schätzungen von Bestattungsunternehmungen möchten über 90 Prozent der Schweizer Musliminnen und Muslime im Herkunftsland begraben werden. Dies gilt insbesondere für die erste Generation.[502] Der hohe Anteil könnte hingegen auch mit den in vielen Gemeinden und Kantonen nach wie vor fehlenden eigenen Grabfeldern zusammenhängen. Nachdem es noch vor wenigen Jahren ein kontrovers diskutiertes Thema war, ermöglichen heute immer mehr Gemeinden in der ganzen Schweiz. B.stattungen nach islamischem Brauch. Es herrscht diesbezüglich keine Einheitlichkeit. So gibt es Gemeinden mit separaten Grabfeldern für Musliminnen und Muslime und andere, in denen Kompromisslösungen gefunden wurden. Bestattungen nach islamischem Brauch sind etwa in Basel, Bern, Genf, Liestal, La-Chaux-de-

499 Antwort des Bundesrats auf die Interpellation Arnold Beat (17.3278) «Wie ernst ist es dem Bundesrat mit der Einführung von Armee-Imamen?»; Parlamentarische Initiative Addor Jean-Luc (17.485) «Keine muslimischen Armeeseelsorger in unserer Armee»

500 www.vbs.admin.ch > Aktuell > Medienmitteilungen: Die Armeeseelsorge erweitert ihre Partnerschaften (29.03.2021)

501 www.jugendundmedien.ch > Experten und Fachwissen > Schwerpunkte > Extremismus und Radikalisierung 2017-2019

502 Antwort des Bundesrates zur Interpellation Arslan Sibel (20.3361) «Förderung der Religionsausübung trotz Coronavirus»

Fonds, Le Locle, Lugano, Luzern, Olten, Sissach, Thun, Winterthur und Zürich möglich. In Neuenburg, Lausanne, St. Gallen und anderen Orten wird gegenwärtig über die Schaffung muslimischer Bestattungsmöglichkeiten diskutiert. Zuletzt beschloss die Stadt Wil ein Grabfeld für Musliminnen und Muslime zu eröffnen, nicht zuletzt in Reaktion auf die Covid-19-Pandemie. Im Zusammenhang mit der Krise ist auch auf Schwierigkeiten in Bezug auf die Rückführung von Verstorbenen in gewisse Länder hinzuweisen.

In der oft pauschalisierenden und vorurteilsbehafteten öffentlichen und politischen Debatte zu Islam und Gesellschaft leistet das Schweizerische Zentrum für Islam und Gesellschaft (SZIG) der Universität Freiburg als wissenschaftliches Kompetenz- und Vermittlungszentrum einen wichtigen Beitrag zur Versachlichung. 2016 startete mit Unterstützung des SEM und der FRB das Projekt «Muslimische Organisationen als gesellschaftliche Akteure». Im Rahmen des Projekts hat das SZIG zwischen 2016 und 2019 44 thematische Workshops in allen Sprachregionen der Schweiz durchgeführt. Das SZIG hat die wichtigsten Ergebnisse und Erfahrungen als «Papers» veröffentlicht,[503] eines davon beschäftigt sich mit Diskriminierung und religiösen Praxen im Kontext von Islam und Arbeit: Neben Diskriminierungen beim Zugang zur Arbeitswelt wird aufgezeigt, dass die Stärkung von spezialisierten Beratungsstellen oder die Präventions- und Sensibilisierungsarbeit einiger muslimischer Organisationen dabei helfen könnten, Diskriminierung entgegenzuwirken. Denn sowohl bei privaten wie auch bei staatlichen Arbeitgebenden fehlt häufig das Bewusstsein für kulturelle und religiöse Vielfalt.[504] Ebenfalls im Rahmen dieses Projekts entstand das Online-Informationsportal «www.islamandsociety.ch». Die Webseite stellt Interessierten, Behörden und Medien sachliche und wissenschaftliche Informationen zur Verfügung: aktuelle Debatten, die Geschichte der Musliminnen und Muslimen in der Schweiz, soziodemographische Daten, Informationen über die muslimische Vereinslandschaft in der Schweiz und über deren Aktivitäten und Anliegen.[505]

Im Anschluss an das Projekt «Muslimische Notfallseelsorge Zürich» haben der Kanton Zürich und die Vereinigung islamischer Organisationen Zürich (VIOZ) die Trägerschaft «Qualitätssicherung der Muslimischen Seelsorge in öffentlichen Institutionen» (QuaMS) gegründet.[506] Die Trägerschaft hat einen Leistungsauftrag der Direktion der Justiz und des Innern erhalten, in dem insbesondere ein Weiterbildungsauftrag enthalten ist. Dieser wurde an das SZIG vergeben. 2019 wurde der Weiterbildungslehrgang «Muslimische Seelsorge und Beratung im interreligiösen Kontext» zum zweiten Mal durchgeführt. Weiter beschäftigte sich das SZIG 2020 mit muslimischer Seelsorge im Kanton Zürich und führte den ersten CAS-Studiengang «Muslimische Seelsor-

503 www.unifr.ch > Interfakultär > Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft > Weiterbildung > Projekt MOGA; www.islamandsociety.ch

504 Schneuwly/Biasca et al. 2020

505 www.islamandsociety.ch

506 www.islam-seelsorge.ch

ge in öffentlichen Institutionen» durch.[507] Zudem bietet das Institut für Praktische Theologie der Universität Bern Studiengänge in Spital- und Klinikseelsorge sowie in *Clinical Pastoral Training* an. Ab März 2021 können auch Musliminnen und Muslime ohne Hochschulabschluss einen Antrag auf reguläre Zulassung stellen und einen universitär zertifizierten CAS-Abschluss erreichen.[508] Das Inselspital Bern hat als erstes öffentliches Schweizer Krankenhaus seit Dezember 2019 einen muslimischen Seelsorger fest angestellt.[509] Der Bedarf nach entsprechender Weiterbildung zeigte sich auch im 2018 abgeschlossenen Pilotprojekt für eine muslimische Seelsorge in den Bundesasylzentren. Dieses wurde vom SEM in Zusammenarbeit mit den reformierten und katholischen Landeskirchen und dem SIG erarbeitet; für die Umsetzung des Projekts war die VIOZ zuständig. Trotz der positiven Evaluation des Projekts konnte dieses bisher nicht über Zürich hinaus ausgeweitet werden. Zwei muslimische Seelsorgende konnten jedoch im Anschluss an das Projekt mit einem Stellenumfang von insgesamt 70 Prozent über die Trägerschaft QuaMS beschäftigt werden.[510]

Die FRB hat in der Berichtsperiode zwei Projekte zur Prävention von antimuslimischem Rassismus mit insgesamt 31 000 Franken unterstützt. Neben dem Projekt des SZIG wurde das Projekt «Bekämpfung von *Hate Speech*» der FIDS unterstützt, welches im Rahmen eines Workshops die Rolle und Mechanismen des Internets für die Verbreitung von Hassreden gegen Musliminnen und Muslime beleuchtet und Lösungen vorschlägt.

6.3.3 Rassismus gegenüber Schwarzen Menschen und Massnahmen dagegen

Das Jahr 2020 zeichnete sich durch eine globale zivilgesellschaftliche Bewegung gegen Rassismus gegenüber Schwarzen Menschen aus. Die Ermordung des Afroamerikaners George Floyd am 25. Mai 2020 durch einen Polizisten löste auch in der Schweiz «*Black Lives Matter*»-Proteste aus. In der ganzen Schweiz fanden Demonstrationen statt, die Rassismus in der Schweiz, besonders gegenüber Schwarzen Menschen, thematisierten. Am 13. Juni 2020 versammelten sich laut Polizei über 10 000 Menschen in Zürich zur «*Black Lives Matter*»-Kundgebung. Im Laufe des Monats fanden auch in zahlreichen anderen Städten, beispielsweise Basel, Bern, Genf, Lausanne, Luzern und St. Gallen Anti-Rassismus-Demonstrationen statt. Diese zivilgesellschaftliche Bewegung drängt auf eine intensivere Auseinandersetzung mit Rassismus in der Schweiz. Thematisiert wurden besonders Rassismus gegenüber Schwarzen Menschen, Alltagsrassismus, struktureller Rassismus, Rassismus durch die Polizei und die koloniale Vergangenheit der Schweiz. Auf den Demonstrationen wurde Rassismus – spezifisch anti-schwarzer Rassismus – als wirkmächtige Alltagsstruktur kriti-

507 www.unifr.ch > Interfakultär > Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft > Weiterbildung > Weiterbildungsangebote im Bereich Seelsorge

508 www.unibe.ch > Weiterbildungsangebote: CAS Religious Care im Migrationskontext

509 www.insel.ch > Patienten und Besucher > Beratungen und Dienstleistungen > Seelsorge > Team

510 www.sem.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen: Muslimische Seelsorge im Testbetrieb Zürich: Pilotprojekt zeigt positive Resultate (16.02.2018); www.islam-seelsorge.ch > Über uns > Asylseelsorge

siert, die verschiedene Ebenen und Bereiche des Lebens durchdringt. Dies bestätigt Beobachtungen der FRB aus der letzten Berichtsperiode.[511]

Anti-schwarzer Rassismus

Anti-schwarzer Rassismus beschreibt eine bestimmte Form des Rassismus, die sich spezifisch gegen Schwarze Menschen richtet, beispielsweise durch Stereotype, Vorurteile, Begriffe und konkrete Formen der Ungleichbehandlung. Aufgrund der gemeinsamen Erfahrungen Schwarzer Menschen wird der Begriff «Schwarz» als kollektive Selbstbezeichnung verwendet.[512] Die Terminologie «*People of Color*» wiederrum ist eine allgemeinere (Selbst-)Bezeichnung für Menschen, die von Rassismus betroffen sind.[513] Hierbei muss es sich jedoch nicht zwingend um anti-schwarzen Rassismus handeln. Ablehnung oder feindliche Einstellungen gegenüber Schwarzen Menschen, gepaart mit der Zuschreibung von negativen Persönlichkeits- oder Verhaltensmerkmalen, wurzelt in den rassistischen Ideologien des 18. und 19. Jahrhunderts. Sie dienten als Rechtfertigung kolonialer Herrschaftssysteme und Sklaverei. Forschungsergebnisse zeigen vermehrt auf, dass auch die Schweiz nicht nur materiell, sondern auch ideologisch im Kolonialismus und im Sklavenhandel verstrickt war. Laut Recherchen waren Schweizer Patrizierfamilien und Mitglieder der städtischen Elite für die Verschleppung von über 172 000 Sklaven und Sklavinnen verantwortlich, was zu einer beträchtlichen Ansammlung an Reichtum führte.[514] Zahlreiche Schweizer Familien besassen Plantagen in den Kolonien oder waren anderweitig am Handel mit Kolonialwaren, beispielsweise Zucker oder Baumwolle, beteiligt.[515] Ausserdem waren im 19. und 20. Jahrhundert zehntausende von Schweizer Söldnern in den niederländischen und französischen Kolonien tätig. Auch Schweizer Wissenschaftler waren an der kolonialen Wissensproduktion beteiligt, die Schwarze Menschen als minderwertig darstellten und den Sklavenhandel und den Kolonialismus damit legitimierten.[516] Die Tatsache, dass die Schweizer Beteiligung am Kolonialismus nicht auf der staatlichen, sondern eher auf der privatwirtschaftlichen oder individuellen Ebene geführt wurde, sollte nicht davon ablenken, dass die Involvierung im Kolonialismus dennoch einen historischen und bis heute wirksamen Einfluss hatte. Eine zunehmende Auseinandersetzung mit Rassismus, insbesondere anti-schwarzen Rassismus, sollte die Einflüsse der kolonialen Vergangenheit und dessen Wirkungsmacht auf die Gegenwart zur Kenntnis nehmen.

---

511 Efionayi-Mäder/Ruedin 2018; Aeberli 2019. Resultate: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz > Einstellungen gegenüber Schwarzen. Detailliertere Auswertungen wurden in der letzten Berichtsperiode erfasst: www.frb.admin.ch > Bestellungen und Publikationen > Bericht FRB 2018

512 www.amnesty.de > Glossar für Diskriminierungssensible Sprache (28.02.2017)

513 Als People of Color bezeichnen sich Menschen, die sich selbst nicht als «weiss» sehen, oder von der Gesellschaft nicht als weiss verstanden werden. Gängig ist die Abkürzung BIPOC: Black, Indigenous, People of Color; die Schwarze Menschen, Indigene Menschen und weitere People of Color einschliesst.

514 Fässler 2005: 287. Vgl. www.cooperaxion.org > Datenbank

515 Stettler, Niklaus et al. 2004

516 Es wird geschätzt, dass zwischen 1830 und 1960 40 000 Schweizer der französischen Koloniallegion beigetreten sind und an Gefechten in Nordafrika und Vietnam teilgenommen haben. Von 1815 bis zum Ersten Weltkrieg schlossen sich rund 8000 Schweizer Söldner der niederländischen Kolonialarmee in Indonesien an. Zeitweise machten Schweizer Söldner 10% der europäischen Streitkräfte aus. www.swissinfo.ch > Die Schweiz und der Kolonialismus > Schweizer Söldner verhalfen dem Kolonialismus zum Erfolg. Vgl. Koller 2013.

Hierzu gehören auch stereotypisierende Darstellungen Schwarzer Menschen, deren Ursprung in kolonialen Darstellungsregimen liegt, sowie eine Aufarbeitung der materiellen Anreicherung durch den kolonialen Handel.

Heute sind in der Schweiz sehr unterschiedliche Bevölkerungsgruppen von anti-schwarzen Rassismus betroffen: Zugewanderte und deren Nachfahren aus Afrika, aus Südasien, Nord- und Südamerika und aus den umliegenden europäischen Ländern. Viele sind Schweizer Staatsangehörige. Da die Schweiz aber keine Daten nach Hautfarbe oder gruppen- bzw. ethnospezifischen Merkmalen erhebt, gibt es keine umfassenden Informationen zu diesen potenziell betroffenen Bevölkerungsgruppen insgesamt. Eine solche Erhebung ist gemäss einem im Auftrag der FRB und des BFS erstellten Bericht aus rechtlichen Gründen in der Schweiz nicht möglich. Die Studie kommt aber auch zum Schluss, dass Variablen zur ethnischen Zugehörigkeit, Migrationshintergrund oder gar Nationalität die potentiell von Diskriminierung betroffenen Bevölkerungsgruppen gar nicht adäquat erfassen.[517] Grobe Schätzungen anhand der Nationalität oder des Geburtsorts sind zwar möglich, sie vernachlässigen aber die zunehmende Zahl Schweizer Staatsangehörige und deren Nachkommen. Ausserdem sind Staatsangehörigkeit oder Geburtsland bei Zugewanderten beispielsweise aus Brasilien, den USA oder Südafrika kaum schlüssige Indikatoren. Im Tagungsbericht der von der FRB organisierten Arbeitstagung zu anti-schwarzen Rassismus in der Schweiz vom 3. Mai 2018 geht das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) davon aus, dass Ende 2016 rund 115 000 Personen der ständigen Wohnbevölkerung in einem afrikanischen Land südlich der Sahara geboren wurden. Daraus kann geschlossen werden, dass – unter Vorbehalt oben genannter Einschränkungen – mindestens 1,4 Prozent der Schweizer Wohnbevölkerung sich als Schwarz bezeichnen oder als Schwarze Menschen wahrgenommen werden.[518] Aufgrund der dünnen Datenlage ist es nicht möglich, konkrete Aussagen über die sozioökonomische Lage dieser Gruppe zu machen.[519]

Fakten und Zahlen

Im Jahr 2019 verzeichnete die Datenbank DoSyRa aus insgesamt 352 Beratungsfällen rassistischer Diskriminierung 132 Vorfälle von Rassismus gegen Schwarze Menschen.[520] Im Jahr 2020 waren es 206 aus gesamthaft 572 Fällen.[521] Rassismus gegen Schwarze Menschen ist nach dem generellen Motiv der Fremden- und Ausländerfeindlichkeit das am häufigsten genannte Diskriminierungsmotiv. Der Prozentsatz im Vergleich zu den aufgenommenen Beratungsfällen blieb ebenfalls relativ stabil. Der starke Anstieg der absoluten Zahlen könnte sowohl an einer wachsenden Bereitschaft liegen, Fälle zu melden, als auch an der Änderung im Auswertungssystem.

517 Haug 2019

518 Efionayi-Mäder/Ruedin 2018

519 Aeberli 2019

520 Beratungsnetz für Rassismusopfer 2020: 14

521 Das Dokumentationssystem DoSyRa hat 2020 die Systematik der Erfassung überarbeitet. Daher lässt sich die Anzahl der Fälle nicht direkt mit den Vorjahren vergleichen. Aussagen zur Verteilung der Fälle bleiben hingegen vergleichbar. Beratungsnetz für Rassismusopfer 2021: 19

Auch eine anfangs 2021 publizierte Studie der EKR zur Rechtsprechung zur Rassismusstrafnorm zwischen 1994 und 2019 verzeichnete aus 935 in der Datenbank erfassten Gerichtsentscheiden 188 Gerichtsurteile mit Bezug zu Rassismus gegen Schwarze Menschen. Auch hier ist anti-schwarzer Rassismus nach Antisemitismus und dem allgemeinen Bereich der Xenophobie (Ausländerfeindlichkeit) die häufigste Kategorie. Die EKR-Rechtssammlung verzeichnete im Jahr 2019 drei Schuldsprüche in Zusammenhang mit anti-schwarzen Rassismus, im Jahr 2020 waren es bei zehn Fällen neun Schuldsprüche.[522]

Diese Erkenntnisse bestätigt die 2017 von der FRB in Auftrag gegebene Untersuchung des SFM zu Ausdrucksformen und Ausprägungen des anti-schwarzen Rassismus aus der Perspektive von Betroffenen.[523] Ausnahmslos alle Teilnehmenden der Studie gaben an, anti-schwarzen Rassismus erlebt zu haben und von dieser Erfahrung geprägt worden zu sein, unabhängig von sozialer Schicht, Altersgruppe, Geschlecht oder Sprachregion. Hingegen gibt es Unterschiede in der Ausprägung. So erleben Männer eher direkte und Frauen eher sexualisierte Angriffe. Oft handelt es sich um stigmatisierende Aussagen, Gesten, Bemerkungen oder Witze, die beleidigend, aber subtil und oft kaum benennbar sind, und auf welche deshalb umso schwieriger reagiert werden kann. Weiterhin zeigte die Befragung auf, dass aktuelle Rechtsnormen nur ungenügend spezifisch vor anti-schwarzen Rassismus, beispielsweise kulturellem Rassismus, schützen.

Die Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS) ermittelt mittels einer Reihe von standardisierten Fragen die Einstellungen gegenüber Schwarzen Menschen. Dieser Themenblock ist analog zu denjenigen zu antimuslimischem Rassismus und Judenfeindlichkeit aufgebaut. Das heisst, die Befragten müssen sich zu ihrer Einstellung zu Stereotypen sowie einer Reihe von negativen und positiven Meinungen zustimmend oder ablehnend äussern.[524] In der Erhebung 2020 stimmten 11 Prozent der Bevölkerung den negativen Meinungen gegenüber Schwarzen Menschen zu. Der Wert bleibt im Vergleich zu 2016 und 2018 stabil. Weiterhin lehnten 18 Prozent der Bevölkerung die Aussage ab, die Gewohnheiten und Lebensweisen von Personen mit schwarzer Hautfarbe seien anders als die der Schweizer Bevölkerung im Allgemeinen. Unter dem Bevölkerungsteil, welcher den Verallgemeinerungen über Schwarze Menschen zustimmte, stimmten 11 Prozent systematisch den negativen Stereotypen[525] zu und

522 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Ideologie

523 Efionayi-Mäder/Ruedin 2018

524 Während die negativen und positiven Meinungen bei allen Befragten erhoben wurden, wurden die spezifischen Stereotype jedoch nur bei denjenigen erhoben, die Stereotype im Allgemeinen nicht ablehnten. Negative Meinungen sind: «Es habe zu viele Schwarze in der Schweiz»; «die Anwesenheit von Schwarzen in der Schweiz trage zur Kriminalität im Land bei»; «es sei nicht gut für unsere Gesellschaft, wenn es zu viele Heiraten zwischen Schwarzen und Weissen gebe»; «man könne Schwarzen nicht wirklich trauen»; «Schwarze, die sich nicht an unsere Lebensweise anpassten, solle man wieder in ihre Heimat zurückschicken»; «mit Blick auf ihre Herkunftsländer sei festzustellen, dass Schwarze nicht in der Lage seien, für sich selber Verantwortung zu übernehmen und ohne fremde Hilfe auszukommen»

525 Diese Zahlen lassen sich jedoch nicht zu den Werten aus dem Vorjahr vergleichen, da die Erhebungsmethode geändert wurde. Negative Stereotypen: Schwarze seien nicht sehr arbeitswillig, von Natur aus gewalttätig, hätten Schwierigkeiten, Regeln zu respektieren und seien nur auf ihren eigenen Vorteil aus.

5 Prozent der Bevölkerung gaben an, sich durch die Anwesenheit von Personen mit einer anderen Hautfarbe in ihrem Alltag gestört zu fühlen. Im Vergleich gaben 16 Prozent der Personen, die von Diskriminierungserfahrungen in den letzten fünf Jahren berichteten, an, aufgrund ihrer Hautfarbe oder körperlichen Merkmalen diskriminiert worden zu sein.

Die ZidS Zwischenerhebung 2017 zu anti-schwarzen Rassismus zeigte auf, dass ein Grossteil der Bevölkerung zwar das Vorhandensein von Diskriminierungen von Schwarzen Menschen etwa bei der Wohnungs- oder Stellensuche anerkennt, eine Mehrheit aber trotzdem dazu tendiert, das Vorhandensein von Rassismus gegenüber Schwarzen Menschen abzulehnen.[526]

Öffentliche Debatten um anti-schwarzen Rassismus

Die gesteigerte Wahrnehmung rund um das Thema Rassismus – nicht zuletzt aufgrund der «*Black Lives Matter*»-Bewegung – führte in der Berichtsperiode zu grösserer Medienpräsenz rund um Rassismus gegenüber Schwarzen Menschen. Fortgeführt wurde die Debatte um zwei Basler Fasnachtscliquen: Nachdem sie 2018 für die Verwendung kolonialrassistischer Logos und Begriffe kritisiert wurden, setzten sich Teilnehmende an der Fasnacht 2019 gezielt über die Kritik hinweg, verwendeten demonstrativ rassistische Wörter und griffen die «Zensur» an.[527] Eine andere Clique inszenierte eine Völkerschau mit dem Ziel, für die Thematik zu sensibilisieren.[528]

Im Kanton Schwyz gab es 2019 einen Strafprozess gegen zwölf Personen, die sich während der Fasnacht als Ku-Klux-Klan verkleidet hatten. Die zwölf Männer wurden wegen grober Belästigung verurteilt, nicht jedoch unter dem Straftatbestand der Rassendiskriminierung, mit der Begründung, sie hätten «nicht beabsichtigt, Drittpersonen für das Gedankengut des Ku-Klux-Klans zu gewinnen».

Im Juni 2020 gab es erneut eine Debatte um die als «Mohrenköpfe» bekannten Schaumgebäcke, die nach den «*Black Lives Matter*»-Protesten aus zwei Migros-Filialen zurückgezogen wurden. Die Verwendung des Begriffs wird sowohl im Allgemeinen als auch als Bezeichnung für das Schaumgebäck kritisiert. Obwohl der genaue Ursprung des Begriffs unklar ist, wird er geläufig als rassistische Beleidigung und Fremdbezeichnung verwendet. Beispielsweise wurde im Juni 2020 der Fussballspieler Aiyegun Tosin des FC Zürich nach einem Tor von einem gegnerischen Fan mit «Scheiss-Mohrenkopf!» beschimpft.

Grosse Kritik löste die «Arena» vom 12. Juni 2020 im Schweizer Fernsehen aus, die zur «*Black Lives Matter*»-Bewegung eine Talkshowrunde mit dem Titel «Jetzt reden

526 Resultate: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz. Detailliertere Auswertungen wurden in der letzten Berichtsperiode erfasst: www.frb.admin.ch > Bestellungen und Publikationen > Bericht FRB 2018

527 Die Rassismusforscherin Philomena Essed bezeichnet die Tendenz, Rassismus mit Verweis auf die Redefreiheit zu verteidigen, als «Entitlement Racism» (Anspruch auf Rassismus); Essed/Muhr 2018

528 www.baslerbebbi.ch > Fasnacht 2019 > Neuigkaite uss em Dschungel.

wir Schwarzen» ausstrahlte. In der Hauptrunde war nur eine Person Schwarz bzw. von Rassismus betroffen. Nach breiter öffentlicher Kritik räumte der Sender Fehler ein und veranstaltete eine neue Runde, in der Schwarze Menschen aus Wissenschaft und Politik sowie eine Organisatorin der «*Black Lives Matter*»-Bewegung eingeladen wurden.

Massnahmen und Aktivitäten zum Diskriminierungsschutz

Die FRB hat in den beiden Berichtsjahren zahlreiche Projekte zur Prävention von Rassismus gegenüber Schwarzen Menschen mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Herangehensweisen unterstützt: Abbau von Vorurteilen gegenüber Schwarzen Menschen seitens der Polizei, Empowerment-Workshops für Schwarze Kinder und Jugendliche, Veranstaltungsreihe zur Lancierung der UN-Dekade für Menschen afrikanischer Abstammung. Auch das in den Medien breit rezipierte Buch «Schwarze Frauen in Biel», das die Biografien, das Alltagsleben, Schaffen und Denken sowie die Erfahrungen rund um Rassismus Schwarzer Frauen in Biel dokumentiert, gehörte zu den unterstützten Projekten.

Im Nachgang zu den Protesten der «*Black Lives Matter*»-Bewegung wurden einige neue zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse und Kollektive gegründet. 2020 eröffnet wurde beispielsweise das «Café Révolution» in Bern, ein Raum für Menschen, die von anti-schwarzen Rassismus betroffen sind.[529] Neu lanciert wurde das «Schwarze Schweiz Online Archiv» (SSOA), ein digitales Archiv zur Erfassung von Beiträgen von Schwarzen Menschen in den Bereichen Politik, Kultur, Literatur und Kunst sowie zur Dokumentation Schwarzer Geschichte in der Schweiz.[530] Zahlreiche lokale und nationale Kollektive sind in den sozialen Medien aktiv, beispielsweise «blm_switzerland» auf Instagram. Im Rahmen der Proteste wurde als Zeichen der Solidarität ein schwarzes Rechteck auf den sozialen Medien, vor allem auf Instagram, geteilt. Diese als Black Out Tuesday bekannte Aktion wurde aber dafür kritisiert, dass das Teilen eines schwarzen Rechtecks im Internet noch keine inhaltliche oder alltägliche Auseinandersetzung mit Rassismus bedeute.[531]

Die «*Black Lives Matter*»-Proteste konnten ihre breite Wirkung auch deshalb entfalten, weil sie sich auf bestehende Expertise und Vernetzung zivilgesellschaftlicher Organisationen stützen konnten. Nach wie vor mit Lesungen, Workshops und anderen Aktivitäten aktiv ist beispielsweise «Bla*Sh – Black She», ein Netzwerk Schwarzer Frauen. Zu erwähnen sind auch die «Allianz gegen *Racial Profiling*» (vgl. Kap. 6.2.8) und das «Collectif Afro-Swiss», ein Zusammenschluss von Aktivistinnen und Aktivisten der französischen Schweiz.[532]

529 www.caferevolution.ch

530 www.schwarzeschweiz.com

531 Eine weitere Kritik lautete, dass das Teilen des Bildes unter den Hashtags «blm» oder «blacklivesmatter» wichtige Informationen auf den sozialen Medien, die sonst unter diesen Hashtags erreichbar waren, für Protestierende unzugänglich machte.

532 www.facebook.com/NetzwerkBlackShe; www.stop-racial-profiling.ch; https://collectifafroswiss.wordpress.com/

6.3.4 Antisemitismus und Massnahmen dagegen

Von den gut 17 300 Jüdinnen und Juden in der Schweiz (rund 0,2% der Wohnbevölkerung ab 15 Jahren) lebt mehr als die Hälfte im Kanton Zürich und in der Genferseeregion.[533] Die jüdische Gemeinschaft ist in sechs Kantonen öffentlich-rechtlich anerkannt (BS, FR, BE, SG, ZH und VD), wobei die jüdischen Gemeinden in Zürich und der Waadt ihren Status als privatrechtlich geregelte Vereine beibehalten haben. In den übrigen Kantonen sind die jüdischen Gemeinden als private Vereine oder Stiftungen organisiert.[534] Mit der Ratifikation des Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten anerkennt die Schweiz seit 1998 nebst den Jenischen und Sinti auch Juden als nationale Minderheit. Schweizweit sind die meisten jüdischen Gemeinden in den beiden Dachverbänden Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund (SIG)[535] und Plattform der Liberalen Juden der Schweiz (PLJS)[536] organisiert.

2020 registrierte die Datenbank DoSyRa 9 Vorfälle, die Antisemitismus betrafen (auf insgesamt 572 Nennungen),[537] 2019 waren es deren 6 (auf insgesamt 352 Nennungen).[538] Diese tiefen Zahlen hängen damit zusammen, dass sich Betroffene eher an Vertrauenspersonen oder Beratungsangebote wenden, die nicht dem Beratungsnetz angeschlossen sind. Die Berichte des SIG und der Westschweizer NGO Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD) halten fest, dass von einem hohen Dunkelfeld antisemitischer Übergriffe, insbesondere im Bereich der Belästigungen, ausgegangen werden muss. Auch der von der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) 2020 erstellte Bericht «Erfahrungen und Wahrnehmungen von Antisemitismus unter Jüdinnen und Juden in der Schweiz» kommt zu diesem Schluss. Er erhebt erstmalig Diskriminierungserfahrungen der in der Schweiz lebenden Jüdinnen und Juden.[539] Die EKR-Rechtssammlung erfasste 9 Fälle von Antisemitismus im Jahr 2020 und 7 Fälle im Jahr 2019.[540] Der Antisemitismusbericht des SIG und der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) er-

533 Im Jahr 2019 gaben 17 307 Personen der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren an, der jüdischen Glaubensgemeinschaft anzugehören. Eine grosse Anzahl jüdischer Glaubensangehöriger wohnt in den Städten Zürich (4040) und Genf (2240). www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Sprachen und Religionen > Religionen

534 Diese umfasst nicht die Anerkennung als Staatsreligion, sondern nur die Gewährung von gewissen Rechten wie beispielsweise dem Recht, eine Steuer zu erheben oder in staatlichen Schulen Religionsunterricht zu erteilen.

535 www.swissjews.ch

536 www.liberaljews.ch

537 Das Dokumentationssystem DoSyRa hat 2020 die Systematik der Erfassung überarbeitet. Daher lässt sich die Anzahl der Fälle nicht direkt mit den Vorjahren vergleichen. Beratungsnetz für Rassismusopfer 2021: 19

538 Beratungsnetz für Rassismusopfer 2020: 14

539 Baier 2020: 49. Grundlage der von der ZHAW in Zusammenarbeit mit der GRA erstellten Studie war eine Umfrage unter 487 Jüdinnen und Juden. Die Befragung lehnte sich eng an eine entsprechende Befragung der EU-Grundrechtsagentur (FRA) von 2018 an. https://fra.europa.eu > Publications & resources > Publications > Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU

540 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Ideologie

fasste 47 antisemitische Vorfälle in der deutschsprachigen Schweiz im Jahr 2020 und deren 38 im Jahr 2019. Vorfälle im Internet werden separat ausgewiesen.[541] Damit blieb die Anzahl der vom SIG in der Berichtsperiode verzeichneten Vorfälle weiterhin auf tiefem Niveau stabil, eine Steigerung gab es einzig bei antisemitischen Schmierereien. Der Bericht der CICAD verzeichnete 147 Vorfälle im Jahr 2020 und 114 Vorfälle für das Jahr 2019.[542] Nachdem es 2019 eine Zunahme der gravierenden körperlichen sowie verbalen antisemitischen Übergriffe sowie Vandalismus an mehreren Synagogen gegeben hatte, nahmen die erfassten körperlichen und verbalen Übergriffe 2020 wieder ab; es waren keine Synagogen Ziel von Vandalismus. Anfangs 2021 kam es jedoch erneut zu mehreren antisemitischen Vorfällen und Vandalismus an Synagogen in Lausanne, Genf und Biel.

Einen starken Anstieg verzeichneten hingegen sowohl SIG als auch CICAD bei Vorfällen von Antisemitismus im Internet sowie antisemitischen Verschwörungstheorien. Der SIG registrierte 2019 und 2020 je 485 antisemitische Onlinevorfälle sowie 105 beziehungsweise 126 grenzwertige Aussagen. Die CICAD verzeichnete 2020 eine deutliche Zunahme antisemitischer Onlinevorfälle, diese machten 85 Prozent der 147 Vorfälle aus. 2019 waren es 56 Prozent von total 114 Vorfällen. Schweizweit finden die meisten antisemitischen Vorfälle im Internet und insbesondere in den sozialen Medien (Twitter, Telegram, Facebook) statt.[543] Zwar kommen antisemitische Äusserungen auch in Kommentarspalten von Online-Zeitungen vor, machen aber einen kleinen Teil aus. Dies hängt v.a. damit zusammen, dass diese Beiträge durch die jeweiligen Zeitungen moderiert, d.h. vor Veröffentlichung geprüft werden. Die CICAD stellt eine Verbesserung der Moderation antisemitischer Inhalte in Kommentaren auf Plattformen und sozialen Netzwerken der wichtigsten Medien der französischsprachigen Schweiz fest. Die CICAD betont, dass ihre Forderung nach konsequenterer Kontrolle digitaler Plattformen möglich und auch zielführend sei. Erfreulich in diesem Zusammenhang ist der Entschluss von Facebook vom Oktober 2020, leugnende oder verzerrende Informationen über den Holocaust als Hassrede weltweit auf der Plattform zu verbieten und bei Meldung zu löschen. Bisher war dies nur in jenen Ländern wie der Schweiz der Fall, welche Holocaustleugnung unter Strafe stellen. Facebook begründete das Verbot mit einer Zunahme an antisemitischen Vorfällen weltweit.

Im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie kam es weiter zu sogenannten *Zoom Bombings*[544] und zu antisemitischen Äusserungen in Gruppenchats. Nach Analyse

541 Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus 2021. Im Antisemitismusbericht wurden nicht nur zugetragene Meldungen, sondern auch in den Medien erwähnte Vorfälle mitgezählt; Vorfälle im Internet (insbesondere Facebook und Twitter) wurden separat berücksichtigt.

542 Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2021. Der Bericht der CICAD deckt die Befunde in der französischsprachigen Schweiz ab.

543 Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus 2021: 26; Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2021: 21

544 Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus/Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz 2021: 6; Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2021: 33

des SIG ist Antisemitismus unter den – soweit bekannt – mehrheitlich in Gruppenchats organisierten sogenannten «Corona-Rebellen» zwar vorhanden, entspricht bisher jedoch keinem mehrheitsfähigen Gedankengut. Der SIG stuft die Covid-19-Pandemie dennoch als nicht zu unterschätzenden Trigger ein und hält fest, dass mehr getan werden muss, um die «Corona-Rebellen» nicht zu einem Auffangbecken für Personen mit antisemitischen Einstellungen zu machen und der Radikalisierung weiterer Chat-Mitglieder vorzubeugen.

Inhaltlich betreffen die meisten vom SIG registrierten Vorfälle antisemitische Verschwörungstheorien, der grösste Anteil fand online statt. Auch bei der der CICAD stehen diese an erster Stelle.[545] 2020 verzeichneten sowohl der SIG als auch die CICAD eine weitere Zunahme, insbesondere im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie.[546] Bereits im Juni 2020 reichte Cédric Wermuth eine Interpellation im Nationalrat ein, welche sich vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie mit Antisemitismus im Zusammenhang mit rechtsextremen Verschwörungstheorien befasst. In seiner Antwort verweist der Bundesrat auf einen im Frühjahr 2021 erscheinenden Bericht des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM), welcher sich mit der Rolle von Social-Media-Plattformen in der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung, inklusive dem Thema Hassrede und Verschwörungstheorien, beschäftigt und mögliche Massnahmen vorschlagen soll.[547] Die EKR zeigt sich aufgrund der durch die Pandemie beförderten Verbreitung zahlreicher Verschwörungstheorien, insbesondere auch solcher antisemitischen Inhaltes, besorgt und widmet die 2021-Ausgabe ihrer Publikation TANGRAM diesem Thema.[548]

Zusätzliche Daten finden sich in der Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS) 2020.[549] Diese ermittelt spezifisch judenfeindliche Einstellungen mittels einer Reihe von standardisierten Fragen. Die negativen Meinungen zu Jüdinnen und Juden wurden zu einem Index zusammengefasst.[550] In der Erhebung 2020 stimmten 8 Prozent der Bevölkerung negativen Meinungen über Jüdinnen und Juden zu. Der Wert zu judenfeindlichen Einstellungen bleibt im Vergleich zur Erhebung 2018 damit stabil auf tiefem Niveau. Ein Teil der Bevölkerung wurde zudem zu Stereotypen befragt. Der Anteil der Teilbevölkerung, welcher der Meinung ist, dass die negativen Stereotype gegen Jüdinnen und Juden stark zutreffen, lag mit 22 Prozent leicht über jenem in

545 Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2021. 2019 machten antisemitische Verschwörungstheorien 51% und 2020 36% aller erfassten Vorfälle aus.

546 Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus 2021: 26; Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2021: 17

547 Interpellation Wermuth Cédric (20.3686) «Antisemitismusbericht 2019 und Corona. Möglichkeiten zur Bekämpfung von rechtsextremen Verschwörungstheorien im Internet»

548 www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > EKR – Sündenböcke als Krisenphänomen (21.03.2021)

549 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

550 Folgende negative Aussagen wurden verwendet: «an Verfolgung mitschuldig»; «zu viel Einfluss auf Weltgeschehen»; «Ausnützung des Holocaust»; «primäre Loyalität gegenüber Israel»; «zu viel Einfluss auf die Schweiz»; «alle Jüdinnen und Juden nach Israel»

Bezug auf Muslime und Musliminnen (20%) und war doppelt so hoch wie der Bevölkerungsanteil in Bezug auf Schwarze Menschen (11%).[551] Demgegenüber stimmten 96 Prozent der Bevölkerung der Aussage zu, dass Jüdinnen und Juden Menschen wie alle anderen auch seien und 16 Prozent lehnten die negativen Stereotype zu Jüdinnen und Juden ab. Eine vertiefte thematische Auswertung der Erhebungsergebnisse wird Ende 2021 veröffentlicht.

Grundsätzlich hat Antisemitismus in den letzten Jahren nicht markant zugenommen, er tritt jedoch manifester auf. Dies ist insbesondere im Internet der Fall, wo die in der Schweiz lebenden Jüdinnen und Juden heute vergleichbar öfter angegriffen werden als in anderen Ländern.[552] Der NDB schätzt die Lage in der Schweiz nach wie vor weniger bedrohlich als in den Nachbarländern ein. Er geht aber dennoch von einer potentiell erhöhten Gefährdung durch terroristische bzw. gewaltextremistische Aktionen aus. Ein Vorfall wie der Terroranschlag auf eine Synagoge in Halle, bei welchem der Täter aufgrund rechtsextremer und antisemitischer Motive handelte, sei auch in der Schweiz möglich.[553]

Ein ähnliches Bild der Stimmungslage jüdischer Menschen in der Schweiz zeichnet die vorgängig erwähnte Studie der ZHAW «Erfahrungen und Wahrnehmungen von Antisemitismus unter Jüdinnen und Juden in der Schweiz» von 2020. Insgesamt seien Jüdinnen und Juden in der Schweiz weniger besorgt als in anderen europäischen Ländern und fühlten sich grundsätzlich sicher und gut in der Gesellschaft akzeptiert. Tatsächlich scheinen physische und verbale Angriffe auf jüdische Menschen und Sachbeschädigungen weniger oft vorzukommen und im Vergleich zu anderen (religiösen) Minderheiten (insbesondere Muslime) erleben Jüdinnen und Juden seltener Diskriminierungen, etwa auf dem Schweizer Wohnungs- oder Arbeitsmarkt. Gleichzeitig erachten jedoch mehr als die Hälfte der Befragten Antisemitismus als aktuelles gesellschaftliches Problem, und orthodoxe Jüdinnen und Juden sowie solche, die in der Öffentlichkeit eine Kipa tragen oder regelmässig die Synagoge besuchen, fühlen sich teilweise unsicher.[554]

Dieser realen Bedrohungen sind sich jüdische Gemeinden bewusst, weshalb sie zum Schutz ihrer Mitglieder und Gebäude in den letzten Jahren gezielt in Sicherheitsmassnahmen investierten. Zudem wurden verschiedentlich Forderungen nach staatlicher Unterstützung zum Schutze besonders gefährdeter Minderheiten laut, welche erst in einem Konzept des Sicherheitsbundes Schweiz (SVS) zur verbesserten Koordination entsprechender Massnahmen mündeten und schliesslich zum Erlass der Verordnung

551 Es handelt sich um folgende Stereotype: Jüdinnen und Juden seien geldgierig, erfolgreich im Geschäftsleben, machthungrig und politisch radikal. Der Wert zu den negativen Stereotypen kann aufgrund von Änderungen sowohl in der Fragestellung als auch in der Berechnungsmethode nicht mit vorangegangenen Erhebungen verglichen werden.

552 Vgl. Baier 2020: 49; Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus 2021; Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation 2021

553 Nachrichtendienst des Bundes 2020

554 Baier 2020

über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS) führten. Die VSMS ist am 1. November 2019 in Kraft getreten.[555] Kritisch zu vermerken ist, dass die auf dieser Basis aktuell jährlich zur Verfügung gestellten 500 000 Franken in einem Missverhältnis zu den ungedeckten Kosten von 4 bis 5 Millionen Franken stehen, welche die jüdischen Gemeinden für ihren eigenen Schutz jährlich aufbringen. Die Erarbeitung einer entsprechenden Gesetzesgrundlage basierend auf Artikel 57 Absatz 2 der Bundesverfassung (Sicherheit – Koordination der Anstrengungen im Bereich innere Sicherheit), wie sie zur Sicherstellung einer breiteren Unterstützung von der Arbeitsgruppe «Schutz von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen» des SVS empfohlen wurde, steht noch aus.[556] Hingegen haben die intensiven Debatten auf lokaler und nationaler Ebene, die gesteigerte Sensibilität für das Sicherheitsbedürfnis von Minderheiten und insbesondere von Jüdinnen und Juden dazu geführt, dass Kantone mit grossen jüdischen Gemeinden die finanziellen Mittel zum Schutze jüdischer Einrichtungen erhöht haben.[557]

Am 21. Juni 2019 reichte Ständerat Paul Rechsteiner das Postulat (19.3942) «Antisemitismus-Definition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)» ein. Die rechtlich nicht bindende Arbeitsdefinition zu Antisemitismus wurde 2016 von den IHRA-Mitgliedstaaten, darunter die Schweiz, angenommen.[558] Ende 2020 hatten 27 Staaten die Arbeitsdefinition – zumindest teilweise – auf nationaler Ebene angenommen. Das Postulat fordert den Bundesrat auf, sich in einem Bericht mit der Arbeitsdefinition auseinanderzusetzen und ihren Nutzen in der Sensibilisierungs-, Beratungs- sowie Interventions-, Forschungs- und Justizarbeit darzulegen. Der Bundesrat nahm das Postulat mit dem Argument an, dass dies eine willkommene Gelegenheit sei, sich mit Antisemitismus grundsätzlich auseinanderzusetzen. Insbesondere wünscht er, die Politik gegen Antisemitismus auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zu analysieren und gegebenenfalls weiterführende Massnahmen zu empfehlen. Mit der Erstellung des Berichts wurde die FRB beauftragt.

2021 wurde in beiden Räten eine Motion eingereicht, die die Schaffung eines offiziellen Schweizer Gedenkortes für die Opfer des Nationalsozialismus fordern.[559] Die Vorstösse wurden von über einem Drittel aller Ratsmitglieder, darunter 106 Mitglieder des Nationalrats, allen Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten sowie von allen Parteipräsidien unterstützt. In der Schweiz gibt es rund 54 Mahnmale, die an die Shoah

555 Die Verordnung VSMS (SR 311.039.6) basiert auf Art. 386 StGB, welcher Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen vorsieht, die auf die Verhinderung von Straftaten zielen.

556 www.bj.admin.ch > Sicherheit > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte > Schutz besonders gefährdeter Minderheiten: Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) Konzept Sicherheit Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen 2018

557 Stand Frühling 2021 etwa BS, ZH, einmalig AG und BE haben eine Unterstützung in Aussicht gestellt.

558 www.holocaustremembrance.com > Working Definitions & Charters > Working Definition of Antisemitism (in Deutsch abrufbar)

559 Motion Jositsch Daniel (21.3172) «Schweizer Ort der Erinnerung an die Opfer des Nationalsozialismus»; Motion Heer Alfred (21.3181) «Schweizer Ort der Erinnerung an die Opfer des Nationalsozialismus»

erinnern: etwa die Gedenkstätte in Riehen oder das Denkmal auf dem jüdischen Friedhof in Bern. Die jüngste Aktion sind die Zürcher «Stolpersteine». Die in goldene Messingtafeln eingravierten Namen von Schweizer KZ-Häftlingen werden dort in den Asphalt einbetoniert, wo sie zuletzt gelebt hatten.[560]

Die im Januar 2021 von der EKR veröffentlichte Analyse der Rechtsprechung zu Artikel 261bis StGB von 1995 bis 2019 beschäftigt sich unter anderem mit der strafbaren Leugnung, gröblichen Verharmlosung oder Rechtfertigung von Völkermord und anderer Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 261bis Abs. 4 StGB). Der Holocaust wird sowohl von der Schweizer Rechtsprechung als auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) als historische Tatsache anerkannt, welche nicht bewiesen werden muss. Jeder und jede, der oder die in einer Gesellschaft wie der unseren am Alltag teilnimmt und über eine durchschnittliche Schuldbildung verfügt, weiss über den Holocaust Bescheid. Die Leugnung des Holocaust bringt demnach immer eine Herabsetzung der Juden und Jüdinnen mit sich. Obwohl in der herrschenden Lehre Einigkeit darüber besteht, dass die Leugnung von Völkermord unabhängig von ihrer Motivation strafwürdig sei, entschied das Bundesgericht vor Kurzem, dass es nicht reiche, einen Genozid «einfach» zu leugnen oder zu rechtfertigen. Um strafbar zu sein, müsse die Aussage, wie von Artikel 261bis Absatz 4 StGB gefordert, auf rassistischen Überzeugungen des Autors oder der Autorin gründen. Anders als bei der Rechtfertigung, welche eine Zustimmung zu solchen Abscheulichkeiten enthalte, müssen bei einer Leugnung oder dem Herunterspielen von Völkermord in jedem Einzelfall die Umstände betrachtet werden – auch wenn solches Verhalten nur wenig Raum für ehrbare Motive lasse.[561]

Im März 2020 hat der Chef der Armee mit den Weisungen über die Beratung, Begleitung und Unterstützung durch die Armeeseelsorge die Grundlagen dafür gelegt, dass die Armeeseelsorge mit Kirchen und religiösen Gemeinschaften eine Partnerschaft eingehen kann, sofern diese bereit sind, die Grundlagen und die Arbeitsweise der Armeeseelsorge vollständig zu teilen. Laut Medienmitteilung vom 29. März 2021 schliesst die Armee mit dem SIG eine entsprechende Partnerschaft ab.[562] In Reaktion auf einen zu Beginn 2021 aufgedeckten antisemitischen Vorfall innerhalb der Schweizer Armee[563] will diese Diskriminierungen nun aktiv vorbeugen. Die Schweizer Armee befand sich zum Zeitpunkt der Berichtserstellung in Gesprächen mit dem SIG, mit welchem sie, auf der Basis des erfolgreichen Sensibilisierungsprojekts «Likrat», ein Pilotprojekt zur Verbesserung der Prävention plant.[564]

Die FRB hat in der Berichtsperiode 6 Projekte zur Prävention von Antisemitismus mit insgesamt 62 000 Franken unterstützt. Das Ausstellungsprojekt des Historischen Mu-

560 www.stolpersteine.ch

561 EKR Fall 2019-021N; Leimgruber 2021: 32ff. und 40

562 www.vbs.admin.ch > Aktuell > Medienmitteilungen: Die Armeeseelsorge erweitert ihre Partnerschaften (29.03.2021)

563 NZZ: Was, wenn die merken, dass ich Jude bin? (09.01.2021)

564 www.srf.ch/radio-srf-1: HeuteMorgen: Prävention gegen Antisemitismus (25.03.2021)

seums Basel «Grenzfälle – Basel 1933–1945» setzte sich 2020 zur 75. Jährung des Endes des Zweiten Weltkrieges mit der Haltung der Schweiz gegenüber dem Nationalsozialismus sowie der Verfolgung der europäischen Jüdinnen und Juden, von Sinti und Roma, von homosexuellen Menschen und politisch Andersdenkenden auseinander. Mit der Thematisierung der nationalsozialistischen «Rassenpolitik» wird zum Nachdenken über die gegenwärtige Infragestellung der demokratischen Grundwerte und der Menschenrechte angeregt. Die bis Mai 2021 laufende Ausstellung bietet zudem ein Bildungsangebot und wird von einer Publikation und einem Rahmenprogramm begleitet.[565] Daneben sind insbesondere die Schulen aktiv bei der Durchführung von Projekten gegen Antisemitismus, zum Beispiel im Rahmen des Holocaust-Gedenktags am 27. Januar. Die EDK stellt seit 2004 ein jährlich aktualisiertes Dossier zur Begehung des «Tags des Gedenkens an den Holocaust und der Verhütung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit» an Schulen zur Verfügung. Das Dossier soll Lehrpersonen bei der Begehung des Holocaust-Gedenktages im Unterricht unterstützen, ihnen Anregungen liefern und den Zugang zu weiteren Unterrichtsmaterialien ermöglichen.[566] Im Rahmen des Pilotprojekts «Holocaust. Nachkommen erzählen.» entwickelte die Stiftung Erziehung zur Toleranz (SET) gemeinsam mit Nachkommen von Holocaustüberlebenden und mit Geschichtslehrpersonen ein neues «*oral history*»-Projekt. Bisher sind Besuche in Pilotschulklassen in vier Kantonen (AG, SO, SZ, ZH) und ein Reflexionsseminar im Frühling 2021 geplant.[567] Unter der Projektleitung der GRA wurde zudem 2020 das Informationsportal www.stopantisemitismus.ch lanciert, welches über Angebote und Massnahmen gegen Antisemitismus in der Schweiz informiert. Die Webseite zeigt anhand realer Beispiele antisemitischer Aussagen aus dem Schweizer Alltag auf, was an diesen problematisch ist, wie solchen Äusserungen entgegengetreten werden kann und wo es gegebenenfalls Hilfe gibt.[568]

Am internationalen Holocaust-Gedenktag vom 27. Januar 2021 lancierte die Pädagogische Hochschule (HEP) in Lausanne mit Unterstützung des EDA die kostenlose Web-Applikation «Fuir la Shoah», und die PH Zürich veranstaltete zwei Webinare zu «Holocaust-Bildern».[569]

6.3.5 Die Situation der Jenischen, Sinti und Roma

Jenische sind eine autochthone Schweizer Minderheit mit eigener Sprache, die – oft unter Verfolgung und Zwang – mehrheitlich sesshaft geworden sind. Es wird davon ausgegangen, dass in der Schweiz rund 30 000 Jenische leben. Schätzungsweise 2000 bis 3000 Jenische und Sinti (in der Romandie: Manouches) pflegen in der

565 www.hmb.ch

566 Digitale Schulbibliothek educa.Biblio und Schweizerischer Dokumentenserver für Bildung edudoc.ch (IDES—Dossiers)

567 www.set.ch > Projekte > Holocaust. Nachkommen erzählen

568 www.stopantisemitismus.ch

569 www.hepl.ch > Formation > Unités d'enseignement et de recherche > Didactiques des sciences humaines et sociales > Didactiques > Histoire > Fuire la Shoah; www.phzh.ch > Über uns > Veranstaltungen; vgl. zudem Kapitel 6.2.2 Schule und Bildung

Schweiz eine fahrende Lebensweise.[570] Die Schweizer Sinti sprechen Sintitikes, eine Variante des Romanes, und pflegen mehrheitlich eine halbnomadische Lebensweise. In den Sommermonaten gehen diejenigen Jenischen und Sinti, welche eine fahrende Lebensweise pflegen, in Familienverbänden als fahrende Händlerinnen und Händler verschiedenen Gewerben nach. Den Winter verbringen sie meist auf einem Standplatz im Wohnwagen, in Holzchalets oder Containern, die Kinder besuchen die Quartier- oder Dorfschule. In der Gemeinde des Standplatzes sind sie behördlich registriert und bezahlen ihre Steuern. Aus Mangel an Standplätzen oder aufgrund von Nachteilen und Hürden, die mit dem Überwintern auf dem Standplatz verbunden sind, verbringen viele die kalte Jahreszeit auch in Wohnungen.

Die Zahl der in der Schweiz lebenden Roma wird auf rund 80 000 Personen geschätzt.[571] Sie waren und sind sesshaft. In den Sommermonaten fahren Roma insbesondere aus Frankreich, Deutschland, Italien oder Spanien in ihren Wohnwagen in und durch die Schweiz. Roma wird als Oberbegriff für alle Angehörigen der verschiedenen Romanes Sprechenden oder von der Herkunft her zu den Roma gezählten Gruppen verwendet.

Die Schweiz hat die Schweizer Jenischen und Sinti als Minderheiten im Rahmen des Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten anerkannt. Bund, Kantone und Gemeinden haben ihnen gegenüber eine besondere Schutzpflicht sowie die Pflicht zur Förderung von Rahmenbedingungen, die es ihnen ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln. Dies gilt namentlich für die Erhaltung und Schaffung der für die nomadische Lebensweise erforderlichen Stand- und Durchgangsplätze, für die Förderung der Kultur sowie die Bewahrung der jenischen Sprache.[572] Anlässlich der «Feckerchilbi» 2016 erklärte Bundesrat Alain Berset in seiner Eröffnungsrede ausdrücklich, dass «Fahrende» als Sammelbegriff für die Schweizer Minderheiten untauglich sei und in Zukunft Jenische und Sinti gemäss ihrer Eigenbezeichnung benannt werden sollten.[573]

Die sesshaften Roma in der Schweiz sind nicht vom Schutz des Rahmenübereinkommens erfasst, der bei den autochthonen Jenischen und Sinti ursprünglich an die fahrende Lebensweise anknüpft. Der Antrag von zwei Schweizer Roma-Organisationen auf Anerkennung der Schweizer Roma als nationale Minderheit wurde 2018 vom

570 www.bak.admin.ch > Sprachen und Gesellschaft > Jenische und Sinti als nationale Minderheit > Weiterführende Informationen

571 Die genaue Zahl der heute in der Schweiz lebenden Roma ist unbekannt, bei den genannten Zahlen handelt es sich um Schätzungen von Roma-Organisationen aufgrund des Anteils an Roma in den Herkunftsländern. In ganz Europa leben schätzungsweise 10 Millionen Roma. Die Bezeichnung «Roma» als Oberkategorie wird allerdings nicht von allen kooptierten Gruppen anerkannt, ist aber zum Durchsetzen politischer Forderungen wirksam.

572 www.bak.admin.ch > Sprachen und Gesellschaft > Jenische und Sinti als nationale Minderheit > Rechtlicher Rahmen. Gemäss Bundesgericht hat der Staat die Pflicht, die fahrende Lebensweise zu ermöglichen. Vgl. BGE 129 II 321

573 www.edi.admin.ch > Dokumentation > Reden > Jenische und Sinti bereichern die Schweiz (15.09.2016)

Bundesrat abgelehnt. Der Bundesrat hat aber betont, dass die Roma «ein anerkannter Bestandteil der Schweizer Gesellschaft» seien und die Behörden die Verpflichtung hätten, «Rassismus und negative Stereotypen zu bekämpfen und die Roma vor Diskriminierung zu schützen».[574]

Im Oktober 2020 verabschiedete die International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), welcher auch die Schweiz angehört, eine nicht rechtsverbindliche Arbeitsdefinition von Antiziganismus.[575] Die IHRA thematisiert damit unter anderem die mangelnde Anerkennung des Völkermordes an Roma im Nationalsozialismus sowie die Verantwortung, dem Fortbestehen von Rassismus und Diskriminierung gegenüber Roma entgegenzutreten.[576]

In einer Fussnote spezifiziert die IHRA, dass «Roma» (in der deutschen Version «Sinti und Roma») als Oberbegriff für verschiedene verwandte sesshafte oder nicht sesshafte Gruppen verwendet wird, zu denen auch die Jenischen gezählt werden. Auf Englisch wird die Arbeitsdefinition mit «*antigypsyism/anti-Roma discrimination*» betitelt. Die Verwendung von «Roma» als Terminus, der nicht nur die sesshaften und fahrenden Roma, sondern auch alle übrigen, zu den «Fahrenden» gezählten Bevölkerungsgruppen (Travellers, Sinti, Kali, Ashkali, Ägypter u.v.a.m.) umfasst, wie ihn auch der Europarat verwendet,[577] wird beispielsweise vom Europäischen Jenischen Rat stark kritisiert. In einer im Oktober 2020 beim Europarat eingereichten Petition verlangt er mit Verweis auf das Recht der Minderheiten auf kulturelle Selbstbestimmung die Anerkennung der transnationalen europäischen Minderheit der Jenischen durch den Europarat. Der Petitionstext hält fest, dass bisher einzig die Schweiz die Jenischen als nationale Minderheit anerkannt hat.[578] In seiner Antwort bestätigt der Europarat erneut, dass auch Jenische unter «Roma und Fahrende» mitverstanden werden und verweist für die Anerkennung als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten auf die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten.[579] Im Sommer 2020 hat das Ministerkomitee des Europarates eine Empfehlung verabschiedet, in der er erstmalig seine 47 Mitgliedsstaaten auffordert, die Geschichte der Roma und Fahrenden in die schulischen Lehrpläne und Lehrmittel aufzunehmen.[580] In der Antwort auf einen dazu eingereichten parlamentarischen Vorstoss sieht der Bundesrat jedoch keinen zusätzlichen Handlungsbedarf,

574 www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Roma in der Schweiz: Bestandteil der Gesellschaft, aber keine nationale Minderheit (1. Juni 2018).

575 www.holocaustremembrance.com > Resources > Working definitions and charters > Working Definition of Antigypsyism/Anti-Roma Discrimination (2020)

576 Die FRB nahm die Verabschiedung der IHRA Arbeitsdefinition zu Antiziganismus zum Anlass, auch ihre eigene Definition zu überarbeiten. Vgl. Kapitel 2 Begriffe

577 Der Europarat, genauer ECRI, spricht von Roms et gens de voyage oder Roma and travellers. Vgl. www.coe.int > Democracy > Roma and Travellers > Topics > Anti-Gypsyism/Discrimination

578 www.radgenossenschaft.ch > Aktuell > Medienmitteilung: Petition für die europaweite Anerkennung beim Europarat eingereicht (05.10.2020)

579 www.radgenossenschaft.ch > Textarchiv > Vergangene Ausgaben des «Scharotl»: Dezember 2020: 5

580 www.coe.int > Neuigkeiten > News 2020: Geschichte der Roma und Fahrenden soll Eingang in die Lehrpläne an den Schulen finden (01.07.2020)

sondern verweist auf bereits bestehende oder sich in Erarbeitung befindende Angebote sowie den Aktionsplan «Jenische, Sinti, Roma». Bei der Integration der Geschichte der Jenischen und Sinti sowie der Roma in schulische Lehrpläne und Lehrmittel und in die Aus- und Fortbildung der Lehrpersonen spielt die Eidgenössische Konferenz der Erziehungsdirektoren und -direktorinnen (EDK) eine zentrale Rolle.[581]

Aktionsplan

Nach Forderungen von Jenischen und Sinti und entsprechenden Vorstössen im Parlament erklärte sich der Bundesrat 2014 bereit, konkrete Massnahmen für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Jenischen und Sinti zu erarbeiten. Dazu wurde eine vom Bundesamt für Kultur (BAK) geleitete Arbeitsgruppe eingesetzt, in die auch Vertretungen der Roma eingeladen wurden, und die bis Mitte 2016 einen Katalog von Empfehlungen erstellte. Diese betrafen die Themen Stand- und Durchgangsplätze, Bildung, Sozialwesen, Kultur und Identität sowie die Erneuerung der Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende». Ende 2016 nahm der Bundesrat vom Entwurf eines entsprechenden Aktionsplans Kenntnis, der seitdem umgesetzt wird.[582] Das BAK informierte Ende 2018 über den Stand der Umsetzung:[583] Im Bereich der Bildung besteht weiterhin die Herausforderung, die fahrende Lebensweise mit dem Recht auf Bildung, konkret der Möglichkeit des Schulbesuchs der Kinder zu vereinbaren. Der Bericht nennt das Projekt «Schule unterwegs» als innovatives Beispiel. Das von Stadt und Kanton Bern finanzierte Projekt richtet sich an die im Winter auf dem Standplatz B.rn-Buech wohnhaften Familien. Mit Lernateliers, elektronischen Hilfsmitteln und der engen Begleitung durch spezialisierte Lehrpersonen wird das mobile Lernen erleichtert. Ein ähnliches Projekt wird derzeit auch in Freiburg geplant. Für die Vermittlung von Wissen über die Kultur und Geschichte der Jenischen, Sinti und Roma werden aktuell unter der Leitung der Radgenossenschaft Unterrichtsmaterialien entwickelt. Das Projekt «dialogue en route» lädt ausserdem zum direkten Austausch mit Jenisch-sprechenden Personen ein.[584] Den Sozialbereich betreffend prüfte die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» die Einsetzung eines Beratungsangebots, als die Covid-19-Pandemie ausbrauch. Aufgrund der akuten Situation bieten die Stiftung «Naschet Jenische» und Caritas nun Unterstützung bei Schwierigkeiten aufgrund der Covid-19-Pandemie. Die Erfahrungen haben die Notwendigkeit eines dauerhaften Beratungsangebots deutlich gemacht. Die FRB hat zudem in Zusammenarbeit mit der Stiftung in ihrem Online-Rechtsratgeber spezifische Informationen zur fahrenden Lebensweise aufgenommen.[585] Im Bereich Kultur und Identität hat der Bund aufgrund der Zuständigkeiten grösseren Handlungsspielraum. Mit dem seit 2016 eingerichteten Kulturfonds über 50 000 Franken bei der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahren-

581 Interpellation Trede Aline (20.4690) «Aufnahme der Geschichte der Roma, Sinti und Jenischen in schulische Lehrpläne und Lehrmittel»

582 www.bak.admin.ch > Sprachen und Gesellschaft > Jenische und Sinti als nationale Minderheit > Aktionsplan

583 www.bak.admin.ch > Sprachen und Gesellschaft > Jenische und Sinti als nationale Minderheit > Aktionsplan: Stand Umsetzung Aktionsplan (07.12.2018)

584 www.enroute.ch/de/

585 www.frb.admin.ch > Recht und Beratung > Rechtsratgeber

de» wurden in der Berichtsperiode denn auch diverse Initiativen und Projekte umgesetzt, z. B. Sensibilisierungsanlässe, die traditionelle «Feckerchilbi» oder eine Social-Media-Plattform.

Nicht Teil des Aktionsplans auf Bundesebene – von Nichtregierungsorganisationen (NGO) aber gefordert – sind Massnahmen gegen *Racial Profiling* von Jenischen, Sinti und Roma sowie die Anerkennung und Bekämpfung von Antiziganismus als spezifische Form von Rassismus. Darüber hinaus wird von den NGOs der vermehrte Einbezug und die Vertretung der Minderheiten in politischen Gremien und die historische Aufarbeitung der Schweizer «Zigeunerpolitik» verlangt.[586]

Fahrende Lebensweise

Obwohl nur ein kleiner Teil der Schweizer Jenischen und Sinti eine fahrende Lebensweise pflegt, ist diese sehr präsent in den Medien und der öffentlichen Debatte. Dies hängt unmittelbar mit der Problematik der mangelnden Stand- und Durchgangsplätze zusammen. Rund 3000 Jenische und Sinti sowie je nach Schätzung bis gegen 1000 ausländische Roma sind von Frühling bis Herbst in Wohnwagen in der Schweiz unterwegs. Ihnen fehlt es an Haltemöglichkeiten – ob für spontane und kurzfristige Aufenthalte, für längere Durchgangsaufenthalte oder für den fixen Aufenthalt im Winter. Diese Tatsache ist sowohl bei den Betroffenen wie bei den Behörden bekannt und wird im alle fünf Jahre erscheinenden Standbericht der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»[587] wie auch im Bericht von EspaceSuisse von 2019 zu den Halteplätzen für Jenische, Sinti und Roma beschrieben.[588] Da das im Aktionsplan gesetzte Ziel, das Angebot bis 2022 der Nachfrage anzupassen, voraussichtlich nicht erreicht werden kann, sind weiterführende Massnahmen nötig.

Gemäss Standbericht der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende gibt es schweizweit einen Bedarf von insgesamt rund 40 bis 50 Standplätzen und rund 80 Durchgangsplätzen. Im Jahr 2020 verfügte die Schweiz über 16 Standplätze in den Kantonen Aargau, Bern, Freiburg, Genf, Graubünden, St. Gallen und Zürich. Ihre Grössen variieren sehr stark und bewegen sich zwischen 5 und 45 Stellplätzen. Sämtliche Standplätze sind derzeit voll ausgelastet. Schweizweit fehlen nach wie vor rund 20 bis 30 Standplätze, um die Nachfrage nach einem Winterquartier, respektive einem festen Wohnsitz der fahrenden Jenischen und Sinti abzudecken. Durchgangsplätze dienen den fahrenden Jenischen, Sinti und Roma für den temporären Aufenthalt während ihrer Reisetätigkeit. Im Jahr 2020 sind gesamtschweizerisch 24 Durchgangsplätze mit total 312 Stellplätzen vorhanden. Davon ist ein Drittel der Plätze erst provisorisch in Betrieb. Aufgrund von Mehrfachnutzungen der Gemeinden, einer ungeeigneten Lage, der geringen Grösse oder fehlender Infrastruktur stehen den fahrenden Jenischen und Sinti 14 weitere Durchgangsplätze nur sehr eingeschränkt zur Verfügung.

586 . www.gfbv.ch > Kampagnen > Für die Rechte von Roma, Sinti und Jenischen: Schattenbericht zum vierten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom April 2017

587 De Gasparo/Röthlisberger 2021

588 Jud/Röthlisberger 2019

In mehreren Kantonen befinden sich sowohl Stand- wie Durchgangsplätze in Planung. Transitplätze werden primär von ausländischen Fahrenden genutzt. 2020 bestanden in der Schweiz 7 Transitplätze mit insgesamt 220 Stellplätzen, davon 4 definitiv mit 110 Stellplätzen und 3 provisorisch mit 110 Stellplätzen. Ein von der EKR in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten stellt nicht nur dringenden Handlungsbedarf in Bezug auf die Schaffung von genügend neuen Halteplätzen fest, sondern auch in Bezug auf die rechtliche Sicherung bestehender Halteplätze auf Bundes-, kantonaler und kommunaler Ebene.[589]

Der Zugang für Ausländerinnen und Ausländer zu Durchgangsplätzen wurde in den letzten Jahren zunehmend erschwert, was die Nachfrage nach Transitplätzen oder spontanem Halten tendenziell steigen lässt. In Anbetracht der rund 500 bis 600 Wohnwagen von ausländischen fahrenden Roma, die sich während der Reisesaison in der Schweiz aufhalten, wird klar, dass die vorhandenen Transitplätze den Bedarf an Haltemöglichkeiten nicht einmal zur Hälfte zu decken vermögen.[590] Die separate Behandlung und Schaffung von Plätzen für inländische und ausländische Fahrende wurde wiederholt von inländischen Fahrenden gefordert. Die Trennung, aber insbesondere Platzverbote für ausländische fahrende Gruppen wurden vom beratenden Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten kritisiert.[591] Das Grundproblem liegt allerdings kaum bei der Trennung der Plätze, sondern darin, dass es für alle Gruppen zu wenig Haltemöglichkeiten gibt. Die Schaffung von genügend Plätzen würde deshalb zur Entschärfung von Spannungen zwischen den fahrenden Gruppen beitragen.

Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende nahm unter anderem diese Diskussion über die Nutzung von Plätzen durch in- und ausländische Fahrende zum Anlass, Fragen der Infrastruktur und des Zusammenlebens auf Plätzen vertieft anzuschauen. Sie liess deshalb die beiden für in- und ausländische Jenische, Sinti und Roma offenen Plätze Kaiseraugst im Kanton Aargau und Friederich Miescherstrasse in Basel-Stadt evaluieren. Die zwei Kantone und die FRB waren in der Begleitgruppe vertreten und unterstützen finanziell. Die Publikation mit Empfehlungen der Stiftung erscheint 2021.

In der Fachpublikation für Raumplanung und Halteplätze von EspaceSuisse werden konkrete Empfehlungen an die Behörden auf allen Ebenen des föderalen Systems sowie an private Grundeigentümer formuliert. Zentrale raumplanerische Empfehlungen betreffen u.a. die Verdichtung der bestehenden Winterstandplätze oder die Anwendung der kantonalen Nutzungsplanung. Ist der Kanton für Planung, Bau und Übernahme der Kosten zuständig, führt dies zu einer Entlastung der Gemeinden und kann dadurch die Akzeptanz der Projekte begünstigen.[592]

589 Aemisegger/Marti 2020.

590 Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende 2021.

591 www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Völkerrecht > Internationale Menschenrechtsübereinkommen > Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten

592 Jud/Röthlisberger 2019 2019: 50-54

Hervorgehend aus dem Aktionsplan und aufgrund des Wunschs der Kantone nach besserer Koordination erarbeitet der Bund zurzeit mit Unterstützung der Kantone ein nationales Raumplanungskonzept «Transitplätze für fahrende, ausländische Roma». Dieses regelt die Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen bei Planung, Bau und Betrieb der Transitplätze. Das Konzept geht voraussichtlich im Sommer 2021 in die öffentliche Vernehmlassung und wird anschliessend vom Bundesrat verabschiedet. Mit der Übernahme von mehr Verantwortung für Plätze der ausländischen fahrenden Roma erwartet der Bund gleichzeitig, dass die Kantone ihrer Pflicht nachkommen, Stand- und Durchgangsplätze für Jenische und Sinti zu realisieren. Das von der EKR in Auftrag gegebene Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass der Bund als Grundlage für kantonale Richtplanfestlegungen für alle Kategorien von Halteplätzen (Transit-, Durchgangs-, Stand- und Spontanhalteplätze) ein Konzept im Sinne von Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes schaffen sollte.[593]

Für die fahrende Lebensweise ist der sogenannte spontane Halt wichtig. Fahrende Jenische, Sinti und Roma machen auf öffentlichen oder privaten Grundstücken, z. B. auf Allmenden oder auf landwirtschaftlichen Flächen halt. Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrend. h.t dazu beim Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) an der Universität Bern eine juristische Studie in Auftrag gegeben und auf dieser Grundlage Empfehlungen für die verschiedenen Akteursgruppen erarbeitet. Beides war zum Zeitpunkt der Erarbeitung des vorliegenden Berichts noch nicht publiziert.

Gegen den kantonalen Kredit für die Schaffung eines Transitplatzes im bernischen Wileroltigen hat die Junge SVP das Referendum ergriffen. In der Abstimmung vom 9. Februar 2020 wurde der Kredit von der Stimmbevölkerung mit einem Ja-Anteil von 53,5 Prozent angenommen. Der geplante Transitplatz sieht 36 Stellplätze vor und bietet Platz für maximal 180 Menschen. Er soll 2023 eröffnet werden. Die Abstimmung hatte grosse mediale Präsenz, auch über die Kantonsgrenzen hinaus, und hatte in diesem Sinn eine nationale Signalwirkung.

Zwei Gesetzesvorlagen wurden in der Berichtsperiode aufgrund ihrer Auswirkungen auf Fahrende stark kritisiert: Einerseits das Gesetz des Kantons Neuenburg zum Aufenthalt von Fahrenden, welches die Aufenthaltsbedingungen von fahrbaren Wohnungen auf Neuenburger Territorium reguliert und Kriterien definiert, aufgrund derer ein Aufenthaltsort als illegal definiert und entsprechend rasch evakuiert werden kann. Ein im Auftrag der EKR ausgeführtes juristisches Gutachten kommt zum Schluss, dass das Gesetz mehrere Grund- und Menschenrechte einschränkt, die in der Bundesverfassung und verschiedenen völkerrechtlichen Bestimmungen verankert sind.[594] Eine Beschwerde gegen das Gesetz, die von zwei Privatpersonen, einer jenischen Organisation und der Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) beim Bundesgericht einge-

593 Aemisegger/Marti 2020.

594 www.ekr.admin.ch > Themen > Antiziganismus

reicht worden war, wurde 2019 abgelehnt.[595] Die Organisationen haben daraufhin beim UNO-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) eine Beschwerde gegen das Neuenburger Gesetz eingereicht. Der Ausschuss hat inzwischen die Schweiz aufgefordert, dazu Stellung zu nehmen. Kritisch beurteilt wurde ausserdem das 2018 revidierte Berner Polizeigesetz. Neu stellt «unerlaubtes Campieren auf privatem und öffentlichem Boden» (Art. 83 Abs. 1 lit. h PolG) einen «legitimen» Wegweisungsgrund dar. Die Regelung richtet sich unter Einfluss des medial kontrovers diskutierten Falles von Wileroltigen spezifisch an Fahrende. Laut einem von der GfbV beauftragten Rechtsgutachten verletzt die Ausweitung des Wegweisungsartikels auf fahrende Minderheiten das Diskriminierungsverbot und den Minderheitenschutz.[596] Das Gesetz wurde aber in der Referendumsabstimmung von Februar 2019 deutlich angenommen, woraufhin die Demokratischen JuristInnen Bern (DJB), die GfbV sowie weitere Organisationen und Privatpersonen im März 2019 beim Bundesgericht eine Beschwerde («abstrakte Normenkontrolle») gegen das Gesetz eingereicht haben. Das Bundesgericht hat im April 2020 die betreffende Bestimmung aufgehoben: Fahrende Minderheiten dürfen auch künftig nicht ohne entsprechende Verfügung und rechtliches Gehör innert kürzester Frist weggewiesen werden.[597]

Daten zu Diskriminierung und Einstellungen

Es ist davon auszugehen, dass sich Betroffene nicht zwingend an eine dem Beratungsnetz angeschlossene Beratungsstelle, sondern an Vertrauensstellen oder -personen ihrer Wahl wenden. Die Datenbank DoSyRa verzeichnet denn auch wenige Fälle: 2020 waren es zwei Vorfälle von «Feindlichkeit gegen Jenische, Sinti und Roma» (auf insgesamt 572 Nennungen), 2019 wurden fünf Vorfälle registriert (auf insgesamt 352 Nennungen).[598] Die EKR-Rechtssammlung erfasste 2019 drei Schuldsprüche wegen Antiziganismus.[599] Anfang 2019 verurteilte das Regionalgericht Bern-Mittelland die beiden damaligen Co-Präsidenten der Jungen SVP des Kantons Bern wegen Verstosses gegen die Rassismus-Strafnorm. Der Verband Sinti und Roma Schweiz (VSRS) hatte Strafanzeige eingereicht wegen eines Facebook-Posts im Rahmen der Wahlkampagne der Jungen SVP, der die Minderheiten der Sinti und Roma auf pauschalisierende Weise herabsetzte. In der Waadt wurde eine Campingverwaltung der rassistischen Diskriminierung für schuldig befunden, weil sie zwei Brüdern den Zugang zum Camping verweigerte aufgrund deren angenommenen Zughörigkeit zur Gemeinschaft der Fahrenden. Im Aargau wurde eine Privatperson wegen zwei rassistischer Plakate, die sie in einem Mehrfamilienhaus aufgehängt hatte, verurteilt. Wegen Verstosses gegen die Rassismus-Strafnorm wurde 2019 auch der SVP-Fraktionspräsident des Arboner Stadtparlaments verurteilt. Grund dafür waren seine Aussagen in

595 Urteil des Bundesgerichts 1C_188/2018 vom 13. Februar 2018

596 Schweizer 2018

597 Urteil des Bundesgerichts 1C_181/2019 vom 29. April 2020

598 Das Dokumentationssystem DoSyRa hat 2020 die Systematik der Erfassung überarbeitet. Daher lässt sich die Anzahl der Fälle nicht direkt mit den Vorjahren vergleichen. Beratungsnetz für Rassismusopfer 2021: 19; Beratungsnetz für Rassismusopfer 2020: 14

599 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Ideologie

einer St. Galler Tageszeitung, mit denen er Roma auf pauschalisierende Weise diffamierte und kriminalisierte.

Laut der BFS-Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS) 2020 fühlen sich 19 Prozent der Bevölkerung in ihrem Alltag durch die Anwesenheit von Personen mit einer nicht-sesshaften Lebensweise gestört (2016 und 2018 waren es je 21%).[600] Der im Vergleich zu den anderen Gruppen hohe Wert der Störung durch die nicht-sesshafte Lebensweise erstaunt und steht in keiner Relation zur kleinen Anzahl Personen, die in der Schweiz tatsächlich eine fahrende Lebensweise pflegt bzw. zur Anzahl Personen, die im alltäglichen Leben tatsächlich mit fahrenden Menschen zu tun haben. Befunde, die sich auf die Bevölkerungsgruppen der Jenischen, Sinti oder Roma beziehen und nicht auf ihre allfällige fahrende Lebensweise, stehen nicht zur Verfügung. In der Zwischenbefragung zur BFS-Erhebung ZidS wurden 2019 die Einstellungen gegenüber Menschen mit fahrender Lebensweise näher beleuchtet:[601] Zwei Drittel (67%) der Bevölkerung finden, dass Menschen mit fahrender Lebensweise Teil der Schweizer Vielfalt sind, während knapp ein Drittel (31%) dieser Aussage widerspricht. 56 Prozent der Bevölkerung würden es begrüssen, wenn die Schweiz mehr für diese Menschen tun würde, 43 Prozent sprechen sich dagegen aus. Obwohl die fahrende Lebensweise also grundsätzlich akzeptiert wird, ist sich die Bevölkerung nicht einig, ob zu ihrer Unterstützung und Förderung mehr getan werden sollte. Die Einstellungen gegenüber der fahrenden Lebensweise sind insgesamt häufiger positiv als negativ. Sie sind positiver, wenn diese Lebensweise allgemein und ohne Auswirkungen auf das eigene Leben betrachtet wird, beispielsweise wenn es um Stand- und Durchgangsplätze weit weg des eigenen Wohnortes geht. Sind die Plätze für Schweizerinnen und Schweizer mit fahrender Lebensweise bestimmt, sind rund 70 Prozent der Bevölkerung für die Einrichtung im eigenen oder in einem anderen Kanton. Soll der mögliche Platz hingegen in der eigenen Gemeinde liegen, sind es noch 60 Prozent. Bei Plätzen für ausländische Staatsangehörige sprechen sich zwischen 46 und 48 Prozent der Bevölkerung für die Einrichtung im eigenen oder in einem anderen Kanton aus. Soll der Platz in der eigenen Gemeinde zu liegen kommen, sinkt der Anteil der Zustimmung auf 42 Prozent. Die Einstellungen werden also insgesamt negativer, wenn angenommen wird, dass diese Lebensweise das tägliche Leben stärker beeinflusst. Die Ergebnisse der Erhebung zu Sprache, Religion und Kultur (ESRK) von 2019 des BFS zeigen, dass die Einstellung gegenüber Schweizerinnen und Schweizern mit fahrender Lebensweise positiver ausfällt, wenn in der Wohngemeinde tatsächlich ein Stand- oder Durchgangsplatz vorhanden ist. Knapp zwei Drittel der Schweizer Wohnbevölkerung ab 15 Jahren (63%) befürworteten, dass Schweizer und Schweizerinnen

600 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

601 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben > Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz. Ergebnisse des Moduls 2019 «Diversität». Ein 2020 von der FRB publizierter Kurzbericht («Auch Menschen mit fahrender Lebensweise brauchen eine Wohnmöglichkeit») nimmt eine Einschätzung der erhobenen statistischen Daten vor. Dazu sind die im Vorfeld der BFS-Erhebung durchgeführten ausführlichen Gespräche und die Einschätzungen von Vertreterinnen und Vertretern der Minderheiten einbezogen worden. www.frb.admin.ch/monitoring > Erhebung Zusammenleben in der Schweiz

mit fahrender Lebensweise ihre Lebensweise aufrechterhalten können sollen. Existiert in der Gemeinde tatsächlich ein Stand- oder Durchgangsplatz, welcher von Schweizer Fahrenden genutzt wird, ist der Anteil jener, die dieser Aussage zustimmen, markant höher (74% gegenüber 62%, bei welchen kein Platz vorhanden ist).[602] Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Frage, ob Schweizern und Schweizerinnen mit fahrender Lebensweise ein Stand- oder Durchgangsplatz zur Verfügung gestellt werden soll. 57 Prozent stimmen dieser Aussage zu, 17 Prozent lehnen diese ab. Existiert bereits ein Stand- oder Durchgangsplatz für Schweizer Fahrende, finden 69 Prozent, dass ein solcher zur Verfügung gestellt werden soll. Ist kein Platz vorhanden, stimmen lediglich 55 Prozent der Bevölkerung zu. Von den 10 Prozent, welche angaben, dass ein Stand- oder Durchgangsplatz in ihrer Wohngemeinde existiert, fühlen sich lediglich 15 Prozent von diesem gestört.[603] Ob die Präsenz eines Stand- oder Durchgangsplatzes Ängste und Befürchtungen abbaut oder das Vorhandensein grundsätzlich eine positivere Haltung der Gemeindebewohner impliziert, lässt sich aus den vorhandenen Daten nicht ableiten. Gemäss der ZidS Zwischenbefragung 2019 vertreten 61 Prozent die Meinung, dass Diskriminierung gegenüber Menschen mit fahrender Lebensweise in der Schweiz ein sekundäres gesellschaftliches Problem darstellt. Betreffend Diskriminierungserfahrungen haben 60 Prozent den Eindruck, dass sich Personen mit fahrender Lebensweise zu oft beklagen, ungerechnet behandelt zu werden, während 37 Prozent diese Meinung nicht teilen. Gleichzeitig erkennt die Bevölkerung mehrheitlich diskriminierende Situationen wie beispielsweise die Eintrittsverweigerung in einen Laden oder eine Beschimpfung auf der Strasse.[604]

Die Befragung hat gezeigt, dass die Bevölkerung insgesamt wenig über Jenische und Sinti weiss. Drei Viertel (75%) sind denn auch der Meinung, dass es mehr Aufklärung zur Geschichte und Kultur der Jenischen und Sinti in der Schweiz braucht. Aber obwohl die Kultur dieser Gruppen als Bereicherung für die Schweiz verstanden wird. h. lt eine Mehrheit es für unnötig, deren Kultur zu fördern.

Im letzten Bericht wurden Proteste in Zusammenhang mit der Nutzung von Transitplätzen und der geplanten Schaffung von neuen Plätzen erwähnt. In diesem Zusam-

602 Die Ablehnung beträgt beim Vorhandensein eines Platzes 13%, wenn kein Platz vorhanden ist 10%. 2019 gaben 10% an, dass es in der Gemeinde, in welcher sie leben, einen Stand- oder Durchgangsplatz gibt, welcher von Schweizer Fahrenden benutzt wird. 41% verneinten dies und 49% sagten, dass sie das nicht wissen.

603 In der Erhebung zu Sprache, Religion und Kultur (ESRK) des BFS wird die Einstellung der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren zu Schweizern und Schweizerinnen mit fahrender Lebensweise erfragt. Zu bemerken ist, dass im Vergleich zu den anderen Fragen der Erhebung der Anteil der Befragten, welcher diese Fragen mit «ich weiss nicht» beantwortet hat, durchgängig hoch ausfällt. Die ESRK wird seit 2014 alle fünf Jahre durchgeführt, das letzte Mal 2019.

604 Nahezu 90% finden es diskriminierend, wenn Personen aufgrund ihrer Kleidung der Zugang zum Einkaufszentrum verwehrt wird oder wenn sie auf der Strasse beschimpft werden. Die Weigerung, einer Person aus einer nicht sesshaften Familie im beruflichen Kontext zuzuhören, halten 84% für diskriminierend. Beim Rückzug des Vermieters vom Mietvertrag, weil er erfährt, dass die Familie bislang im Wohnwagen gelebt hat, sind es 76%. Zwei Situationen werden als weniger diskriminierend eingestuft: die Situation der Frau, die an einen Wohnwagen klopft und fragt, ob ihr jemand die Hand lesen kann, und die der Schülerin, die staunt, dass ihr Lehrer aus einer fahrenden Familie stammt. Die erste wird von 46% der Bevölkerung als diskriminierend empfunden, die zweite lediglich von 22%.

menhang kam es wiederholt zu diskriminierenden Aussagen und Manifestationen in der Öffentlichkeit. Im bernischen Wileroltigen kam es zu einer regelrechten Kampagne gegen «Fahrende» und im ebenfalls bernischen Meinisberg wurde ein «Volksfest gegen Fahrende» organisiert. Der Kanton liess die Pläne für den Platz in Meinisberg fallen und schlug nach erneuten Prüfungen von Grundstücken den Transitplatz in Wileroltigen vor. Im Vorfeld der oben erwähnten Abstimmung zum Kredit für den Transitplatz in Wileroltigen kam es wiederholt zu rassistischen Äusserungen und rassistischer Stimmungsmache.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Die FRB förderte in der Berichtsperiode verschiedene Projekte. Genannt sei hier eine Evaluation der Fahrendenplätze in Basel-Stadt und Kaiseraugst (AG). Die traditionelle «Feckerchilbi», die 2020 in Chur stattfinden sollte, musste aufgrund der Covid-19-Pandemie erst auf 2021, in der Zwischenzeit auf 2022 verschoben werden.

Gestützt auf Artikel 17 des Kulturfördergesetzes hat das BAK in der Förderperiode 2016–2020 die «Radgenossenschaft der Landstrasse» sowie die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» mit Beiträgen von jährlich insgesamt rund 500 000 Franken unterstützt. In der Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016 bis 2020 («Kulturbotschaft») wurde festgehalten, dass der Kredit «Fahrende» in der Förderperiode 2016 bis 2020 um 300 000 Franken pro Jahr angehoben werden soll. Dies unter anderem, um aktiver zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen beizutragen. In diesem Zusammenhang wurden ab 2018 bis 2020 bereits Beiträge an drei Kantone (VD, JU und BE) von insgesamt 550 000 Franken gesprochen. Für die Periode 2021 bis 2024 sind ebenfalls zusätzliche Mittel zur Unterstützung der Kantone bei der Schaffung von Halteplätzen für Jenische, Sinti und Roma vorgesehen.

Bis in die 1980er-Jahre waren auch Jenische, Sinti und Roma Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen. Dafür hat sich der Bundesrat 1986 offiziell entschuldigt. Das am 1. April 2017 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG; RS 211.223.13) soll bei der Anerkennung und Wiedergutmachung helfen. Personen, die sich als Opfer im Sinne des Gesetzes betrachten und die ihren Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag geltend machen wollen, können beim Bundesamt für Justiz ein Gesuch um einen Solidaritätsbeitrag einreichen. Nach einer Änderung des Gesetzes 2020 können Gesuche seither ohne zeitliche Begrenzung eingereicht werden. Das Bundesamt für Justiz bearbeitet die Gesuche laufend.[605] Im Rahmen des 2017 lancierten Nationalen Forschungsprogramm (NFP 76) «Fürsorge und Zwang» werden derzeit 27 Forschungsprojekte umgesetzt. Um weiterhin bestehende Forschungslücken zu schliessen, wurde Ende 2020 eine dritte Ausschreibung für ergänzende Forschungsprojekte lanciert.[606] Ausserdem steht ein Fonds für Selbsthilfeprojekte der Betroffenen zur Verfügung.

605 www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen > Solidaritätsbeitrag

606 www.nfp76.ch

Viele selbständig Erwerbende Jenische, Sinti und Roma wurden von der Covid-19-Krise besonders getroffen. Sie haben kaum noch Arbeit und somit zu wenig Einkommen, um ihre täglichen Lebenskosten zu decken. Sie befinden sich in einer sehr schwierigen finanziellen Situation und haben oft keinen Zugang zu den behördlichen Massnahmen für Ausfallentschädigungen, weil sie die Voraussetzungen nicht erfüllen. «Naschet Jenische»-Anlaufstellen und Caritas Zürich haben deshalb unterstützt vom Bundesamt für Kultur und der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende das oben erwähnte Beratungsangebot lanciert. Es unterstützt die Betroffenen bei Schwierigkeiten, die durch die Covid-19-Pandemie entstehen. Bei Einkommensverlusten wird eine Abklärung angeboten, bei welchen öffentlichen Regelinstitutionen sie einen Anspruch auf eine finanzielle Unterstützung geltend machen können. Im Sinne einer Nothilfe wurden ausserdem Einkaufsgutscheine abgegeben und existenzsichernde, offene Rechnungen beglichen.[607] Die Mittel hierzu kamen hauptsächlich von der Glückskette und ergänzend dazu von zwei kantonalen, katholischen Kirchen.

Eine weitere Herausforderung stellt der sanitäre Schutz auf Halteplätzen während der Pandemie dar. Für Personen mit fahrender Lebensweise sind Halteplätze so einzurichten, dass die Schutzmassnahmen umgesetzt werden können. Wasser, Duschen, Toiletten, Hygienemittel und vor allem genügend Raum bereitzustellen, obliegt den zuständigen Behörden. Wo zu wenig Platz vorhanden ist, sind alternative Plätze (auch temporär) anzubieten. Der Betrieb von Halteplätzen für Personen mit fahrender Lebensweise war auch erlaubt, als Campingplätze oder Parks behördlich geschlossen waren. Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende hat in Absprache mit dem BAG und dem BAK ein Schutzkonzept erarbeitet und konkrete Empfehlungen für die zuständigen kantonalen und kommunalen Stellen formuliert.[608] Grundsätzlich ist festzuhalten, dass für Personen mit fahrender Lebensweise, insbesondere wenn sie sich international bewegen, die Grenzschliessungen resp. erschwerte Mobilität einschneidende Konsequenzen haben und die Situation verschlimmert wird, wenn Halteplätze geschlossen bzw. nicht geöffnet werden. Trotzdem entschied der Regierungsrat des Kantons Neuenburg, seine Halteplätze nicht zu öffnen – weder im Frühjahr 2020 noch im Frühjahr 2021. Teilweise haben Kantone, so wiederum der Kanton Neuenburg, die Erwerbstätigkeit der eigentlich national gültigen Reisendengewerbebewilligung wegen der Pandemie eingeschränkt.[609] Solche Verbote bedeuten deutliche Einschnitte in die wirtschaftliche Grundlage der Betroffenen und kommen einer Einschränkung ihrer geschützten fahrenden Lebensweise gleich.

607 www.bak.admin.ch > Sprachen und Gesellschaft > Jenische und Sinti als nationale Minderheit

608 www.stiftung-fahrende.ch > Aktualisierte Empfehlungen 2021: Coronavirus und Halteplätze; resp. Aktualisiertes Schutzkonzept Halteplätze 2021

609 www.stiftung-fahrende.ch > Corona-Krise: Reisendengewerbebewilligung gültig mit Einschränkungen

7 Fazit

Obwohl die Fallzahlen der auf rassistische Diskriminierung spezialisierten Beratungsstellen seit Jahren kontinuierlich zunehmen und die in den Umfragen angegebenen Fälle erlebter Diskriminierung ansteigen, bleibt das Dunkelfeld der nicht gemeldeten Fälle gross. Noch immer wehren sich zu viele Menschen nicht gegen Vorfälle rassistischer Diskriminierung. Manche sind aus wirtschaftlichen oder familiären Gründen nicht in der Position, dies zu tun. Andere erkennen die Diskriminierung nicht als solche, oder es fehlt ihnen das Vertrauen, dass eine Meldung etwas bringt. Neben individuellen Gründen erschwert auch die strukturelle Dimension ungerechtfertigter Ungleichbehandlung aufgrund von Herkunft, Sprache, Religionszugehörigkeit oder Lebensform das Erkennen und Benennen von Diskriminierung. Um dagegen vorzugehen, braucht es Einzelne, die sich gegen erlebte rassistische Diskriminierung und Rassismus zur Wehr setzen, eine Gesellschaft, die bereit ist, ihre Strukturen, Normen und Selbstbilder kritisch zu hinterfragen, sowie proaktives Handeln staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Die Covid-19-Pandemie legte bestehende Bruchlinien und Ungleichheiten in der Gesellschaft offen, die «*Black Lives Matter*»-Bewegung zeigte die tiefe Verwobenheit historisch gewachsener Bilder und Strukturen und heutiger struktureller und individueller rassistischer Diskriminierung auf. Die Stimmen derjenigen, welche für Gleichheit, Grundrechte und Demokratie einstehen, werden lauter und provozieren Widerstände. Die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit Rassismus und Diskriminierung bietet eine Chance, das Zusammenleben zu verbessern und als Gesellschaft zu wachsen.

32 %

der Bevölkerung haben in den letzten 5 Jahren Diskriminierung oder Gewalt erfahren.

Der Bericht zeigt die zahlreichen Massnahmen zur Rassismusbekämpfung sowohl auf staatlicher wie auf zivilgesellschaftlicher Ebene. Zunehmend setzen Projekte an der strukturellen Ebene an und beschäftigen sich mit institutioneller oder transkultureller Öffnung. Noch wird Diskriminierungsschutz und Diversität nicht systematisch bei allen Tätigkeiten, in allen Lebensbereichen und auf allen Verwaltungsebenen mitgedacht. Der sektorielle Ansatz des gesetzlichen Diskriminierungsschutzes und die föderale Zuständigkeit ermöglichen es zwar, vielfältige, lebensnahe Massnahmen zu planen und umzusetzen, sie erschweren aber naturgemäss flächendeckende Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit, Beratungsangebote und ein effizientes Monitoring. Vielerorts erschweren fehlende strategische Ausrichtung und vor allem mangelnde finanzielle Mittel einen systematischen Zugang.

Die Verbreitung von Verschwörungstheorien, insbesondere auch mit antisemitischen Inhalten, hat in den letzten zwei Jahren zugenommen. Gefördert sicher durch die

Unsicherheiten und die Ohnmacht im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie zeigt dies aber auch, dass negative Vorurteile gegenüber bestimmten Gruppen immer latent vorhanden sind und jederzeit (re)aktiviert werden können: Von jenen Personen, welche Vorurteile nicht gänzlich ablehnen, hat jede fünfte negative Vorurteile gegenüber Musliminnen und Muslimen sowie gegen Juden und Jüdinnen, jede zehnte gegenüber Schwarzen Menschen. Ein Drittel der Bevölkerung fühlt sich durch Menschen, die sie aufgrund ihrer Hautfarbe, Religion, Sprache oder Nationalität als «anders» empfinden, bei der Arbeit, in der Nachbarschaft oder im Alltag gestört. Ein weiterer Katalysator für Verschwörungstheorien, aber auch für die Verbreitung rassistischer Inhalte und Hassrede, ist das Internet. Gegenmassnahmen stehen in diesem Bereich noch am Anfang. Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure, Internetnutzende und Plattformbetreibende müssen gemeinsam Wege finden, eine sichere, diskriminierungs- und rassismusfreie (virtuelle) Umgebung zu schaffen, welche die Meinungsfreiheit garantiert und es allen ermöglicht, sich an gesellschaftsrelevanten Diskussionen zu beteiligen.

8 Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus

10 Fragen an Martine Brunschwig Graf, Präsidentin der EKR

Die Proteste im Rahmen der «Black Lives Matter»-Bewegung lösten auch in der Schweiz eine öffentliche Debatte aus. Was bedeutet dies für die Anti-Rassismus-Arbeit in der Schweiz?
Die «*Black Lives Matter*»-Bewegung und die Proteste im Sommer 2020 haben in der Gesellschaft, in den Medien und in der Politik eine verstärkte Thematisierung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung ausgelöst. Viele Menschen in der Schweiz haben sich vielleicht zum ersten Mal mit diesen Themen auseinandergesetzt und angefangen, ihre eigenen Handlungen und Denkweisen zu hinterfragen. Das ist eine für die Anti-Rassismus-Arbeit wichtige Entwicklung.

Es muss aber betont werden, dass die «*Black Lives Matter*»-Bewegung nicht aus dem Nichts kommt und eigentlich bereits seit 2013 besteht. Seit Jahren engagieren sich unterschiedliche Organisationen gegen rassistische Diskriminierung von Schwarzen Menschen und *People of Color* im Speziellen und gegen Rassismus im Allgemeinen. Die aktuelle Wirkung von «*Black Lives Matter*» ist also auch auf die Hartnäckigkeit von Intellektuellen und Aktivistinnen und Aktivisten zurückzuführen, die seit Langem an dem Thema arbeiten.

Die Proteste lenkten den Blick auf die koloniale Vergangenheit der Schweiz und den in den gesellschaftlichen Strukturen verankerten Rassismus. Trotzdem bleibt es schwierig, strukturellen Rassismus sichtbar und verständlich zu machen. Wie könnte das gelingen?
Die EKR betont immer wieder, dass sich die Schweiz vermehrt mit ihrer kolonialen Vergangenheit auseinandersetzen muss. Rassismus kommt nicht nur auf individueller, sondern auch auf institutioneller und struktureller Ebene vor. Strukturelle Diskriminierungen können auf Gesetze, Regelungen oder Politiken beruhen, die zwar neutral formuliert sind, aber dennoch zu indirekten Diskriminierungen führen oder Diskriminierungen begünstigen können. Strukturelle Diskriminierung kommt aber auch ohne formelle Grundlage vor, etwa gestützt auf historisch gewachsene Praktiken und Abläufe in staatlichen Institutionen, in Unternehmen oder anderen privaten Strukturen.

Es braucht noch mehr Sensibilisierungsarbeit, um strukturellen Rassismus verständlich zu machen. Das kann unter anderem durch ein wirksames Monitoring gelingen. Der Auswertungsbericht «Rassismusvorfälle aus der Beratungsarbeit» von EKR und humanrights.ch weist seit 2020 auch Fälle, in denen rassistische Motive nicht ausgeschlossen werden können, aus, um dem Alltagsrassismus und Vorfällen im privaten

Bereich besser Rechnung zu tragen und verborgene strukturelle Diskriminierungsfallen sichtbarer zu machen.

Was braucht es aus Sicht der EKR, um strukturellen Rassismus nachhaltig zu bekämpfen? Offensichtlich braucht es mehr als die blosse gesetzliche oder formelle Gleichstellung, denn diese ist grundsätzlich gegeben. Neben Monitoring und vermehrter Sensibilisierung braucht es partizipative Präventionsarbeit, damit potentielle strukturelle Diskriminierung schon beim Entwurf von neuen Gesetzen, Regelungen oder Politiken erkannt wird.

In den letzten Monaten wurde klar, dass die Pandemie und die zu deren Bekämpfung ergriffenen Massnahmen nicht alle in gleichem Masse treffen. Wie interpretieren Sie diese ungleiche Betroffenheit der Bevölkerung, und welche Auswirkungen hatte die Pandemie besonders auf von Rassismus betroffene Menschen? Was müssen die Behörden tun, damit die durch die Krise entstandenen oder verschärften Benachteiligungen bekämpft werden können?
Auch hier spielt strukturelle Diskriminierung hinein. Personen, die bereits vor der Pandemie von Rassismus betroffen waren, haben dies unter Umständen während der Pandemie verstärkt zu spüren bekommen. Es ist ein wiederkehrendes Phänomen, dass in ungewissen und gesellschaftlich anspruchsvollen Zeiten negative Vorurteile gegen bestimmte Gruppen von Menschen zunehmen und «Sündenböcke» für die Schuld an der Krise bestimmt werden. Auch während der Covid-19-Pandemie konnte dies beobachtet werden.

Die Behörden müssen Benachteiligungen durch die Covid-19-Pandemie erkennen und mit geeigneten Massnahmen bekämpfen. Die FRB gibt dazu in ihrem «Corona-Papier» nützliche Hinweise. Weiter müssen die Behörden auch präventiv gegen fremdenfeindliche Tendenzen vorgehen, die sich negativ auf den sozialen Zusammenhalt und die Demokratie auswirken können. Diese Problematik sollten die Behörden in ihrem offiziellen öffentlichen Diskurs ansprechen.

Die Covid-19-Pandemie hat der Verbreitung von Verschwörungstheorien, insbesondere auch antisemitischen, Aufwind gegeben. Wie beurteilen Sie die Situation?
Wie die Aussonderung von «Sündenböcken» ist auch die Entwicklung und Verbreitung von Verschwörungstheorien ein bekanntes und wiederkehrendes Phänomen in Krisenzeiten. Die Covid-19-Krise hat verschiedenen Verschwörungstheorien Aufschwung gegeben, besonders solchen mit antisemitischen Zusammenhängen, die beispielsweise der jüdischen Gemeinschaft die Schuld an der Corona-Krise zuweisen. Solche Entwicklungen sind sehr beunruhigend. Sie zeigen, dass schlummernde antisemitische und andere rassistische Ideologien jederzeit durch ein Ereignis oder eine Krise, wie die Pandemie, geweckt werden können. Die EKR ist besorgt über dieses Phänomen, das sich sowohl in der Gesellschaft als auch in der Politik zeigt. Jegliche Hetze und jeglicher Hass gegen bestimmte Gruppen von Menschen müssen vehement verurteilt und bekämpft werden. Unter anderem aus diesem Anlass widmet die EKR die Ausgabe 2021 ihrer Zeitschrift TANGRAM der Thematik der Verschwörungstheorien im Zusammenhang mit Rassismus.

Seit Jahren findet Rassismus auch im Internet statt. Die Pandemie hat diesem Raum noch mehr Bedeutung gegeben. Wo sehen Sie den grössten Handlungsbedarf zur Bekämpfung von rassistischer Hassrede im Internet? Und wer ist für die Ergreifung von Massnahmen verantwortlich?
Rassistische Hassrede im Internet ist schon länger ein grosses Problem. Zurzeit machen viele Personen ihrer Frustration über die Pandemie-Situation im Netz Luft. Dies äussert sich leider auch durch Hetze gegen bestimmte Gruppen sowie durch die erwähnten antisemitischen Verschwörungstheorien. In Kombination mit Desinformation führt Hassrede zur Schwächung des sozialen Zusammenhalts und unserer Demokratie.

Es ist wichtig zu betonen, dass rassistische Äusserungen im virtuellen Raum genauso strafbar sein können wie solche im realen Leben. Die EKR hat in einer Analyse zur Entwicklung der Rechtsprechung zur Rassismusstrafnorm (Art. 261bis StGB) festgestellt, dass Strafentscheide bezüglich rassistischen Äusserungen im Internet zugenommen haben.

Aber die Rassismusstrafnorm ist nur ein Instrument, um gegen Hassrede im Netz vorzugehen. Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen sind äusserst wichtig und müssen verstärkt werden. Gerade bei komplexen Phänomen wie Hassrede im Internet müssen Akteure auf verschiedenen Ebenen mitwirken. Schule und Bildung spielen etwa eine grosse Rolle. Aber auch der Staat und private Unternehmen, z. B. Netzwerkbetreiber und Medienunternehmen, müssen Verantwortung wahrnehmen und Strategien für die Bekämpfung von Hassrede entwickeln und anwenden. So sollten Medien etwa die Kommentarspalten auf ihren Webseiten moderieren sowie die Möglichkeit, anonym zu kommentieren, untersagen.

Die Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS) 2020 zeigt, dass das allgemeine Misstrauen gegenüber dem Islam weiter abnimmt und auch die Feindseligkeit gegenüber Muslimen und Musliminnen auf tiefem Niveau bleibt. Werden hingegen negative Stereotype abgefragt, stimmen diesen immerhin 20 Prozent zu. Wie ist die Abstimmung über das Verhüllungsverbot in diesem Kontext zu verorten? Wie sehen Sie die Entwicklung bezüglich antimuslimischem Rassismus in den letzten Jahren?
Die EKR hat sich gegen die Initiative zum Verhüllungsverbot ausgesprochen, da sie negative Vorurteile und Misstrauen gegenüber Musliminnen und Muslimen schürt. Die Initiantinnen und Initianten hatten nie verhehlt, dass die Initiative auf das Tragen der Burka abzielte. Unsere Bundesverfassung ist allerdings sehr klar und besagt, dass niemand wegen der Religion diskriminiert werden darf, und dass in der Schweiz die Glaubensfreiheit gilt. Die EKR bedauert, dass die Initiative angenommen wurde. Gesetze und Regelungen dürfen nicht aus symbolischen Gründen erlassen werden, die auf rein subjektiven Gefühlen oder diffusen Ängsten beruhen.

2018 hat die EKR eine Studie über die Qualität der medialen Berichterstattung über Muslime in der Schweiz veröffentlicht. Die Studie zeigte, dass sich die Berichterstat-

tung teilweise stark auf die Themen Radikalisierung und Terrorismus konzentrierte. Dies erzeuge gemäss Studie Distanz gegenüber Musliminnen und Muslimen in der Schweiz und sei besonders problematisch im Zusammenhang mit Pauschalisierungen. Auch seien Muslime in der Schweiz vor allem Objekt der Berichterstattung und nur selten Subjekt. Zu Wort kämen vor allem jene Musliminnen und Muslime, die polarisierende Positionen vertreten.

Ähnliches konnte auch bei der Berichterstattung im Vorfeld der «Burka-Initiative» festgestellt werden. Die Wahrnehmung von Minderheiten in der Schweiz kann sich aufgrund gesellschaftlicher und politischer Ereignisse stark verändern und wird durch die mediale Berichterstattung beeinflusst. Deshalb ist es unter anderem wichtig, dass Medien weiterhin auf die Thematik von Rassismus und Stigmatisierung sensibilisiert werden.

Die EKR spricht sich seit Langem für eine Stärkung des zivilrechtlichen Diskriminierungsschutzes aus. Wo sehen Sie den zusätzlichen Nutzen zu den bestehenden Möglichkeiten, gegen Diskriminierung vorzugehen?
In der Schweiz ist der zivilrechtliche Diskriminierungsschutz im Bereich rassistische Diskriminierung lückenhaft und zwar sowohl materiell als auch prozessual. Dies zeigte eine Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) von 2016. Seither hat keine Veränderung stattgefunden. Der mangelhafte Schutz zeigt sich namentlich im Arbeits- und im Mietrecht. Betroffene Personen haben heute kaum rechtliche Möglichkeiten, sich zum Beispiel gegen eine rassistisch motivierte Nichtanstellung zu wehren.

Diese Situation ist sowohl für Betroffene als auch Beratende unbefriedigend. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern hinkt die Schweiz beim zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz hinterher. So wird die Schweiz für den schwachen zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz auch immer wieder von internationalen Organen, namentlich vom CERD und von ECRI, gerügt. Bisher konnte zwar keine politische Mehrheit für eine Stärkung des zivilrechtlichen Diskriminierungsschutzes gewonnen werden. Dennoch hat sich die EKR entschieden, sich diesem wichtigen Thema erneut anzunehmen und vertieft zu untersuchen, welche möglichen Ansätze verfolgt werden können.

Der Anteil der Bevölkerung, der Diskriminierung erfahren hat, steigt weiter an. Gemäss ZidS 2020 sind es 32 Prozent. Bei den 15- bis 24-Jxährigen gibt fast die Hälfte an, schon mindestens einmal diskriminiert worden zu sein. Gleichzeitig wenden sich auch immer mehr Menschen an die Beratungsstellen gegen Rassismus. Wie interpretieren Sie diese Entwicklung?
Ob rassistische Diskriminierung zu- oder abgenommen hat, ist schwer zu sagen. Es bleibt immer eine grosse Dunkelziffer von Vorfällen, die nirgends gemeldet oder erfasst werden. Die Ereignisse rund um die «*Black Lives Matter*»-Bewegung im letzten Sommer und die folglich vermehrte Auseinandersetzung mit dem Thema Rassismus haben sicher dazu beigetragen, dass sich mehr Menschen an Beratungsstellen wenden. Das Beratungsnetzwerk für Rassismusopfer und die einzelnen kantonalen und regionalen Beratungsstellen haben zudem in den letzten Jahren viel Öffentlichkeits-

und Sensibilisierungsarbeit geleistet, um auf ihr Angebot aufmerksam zu machen. Für die EKR spielen die Beratungsstellen abgesehen davon auch eine wichtige Rolle im Bereich der Prävention.

Laut ZidS fühlen sich 19 Prozent der Schweizer Bevölkerung durch die fahrende Lebensweise gestört. Dies ist eine sehr hohe Zahl. Welche Erfahrung machen Sie diesbezüglich in der Beratungstätigkeit? Wie können Vorurteile gegen fahrende Gemeinschaften weiter abgebaut werden?
Negative Vorurteile gegen fahrende Gemeinschaften erweisen sich als besonders hartnäckig. Dabei spielen auch die Medien eine Rolle. Im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit wird die EKR immer wieder auf vorurteilhafte und stigmatisierende Berichterstattung über sowohl ausländische als auch Schweizer Fahrende aufmerksam gemacht. Medien müssen also weiterhin sensibilisiert werden, damit Vorurteile gegen fahrende Gemeinschaften nicht verbreitet und verstärkt werden. Die Schweiz hat sich ausserdem in internationalen Übereinkommen dazu verpflichtet, die fahrende Lebensweise zu achten und zu fördern. Dies ist zurzeit umso wichtiger, denn fahrende Gemeinschaften werden besonders hart von der Covid-19-Pandemie getroffen, da Halteplätze geschlossen wurden bzw. die Raumverhältnisse auf den vorhandenen Plätzen zu eng sind. Die Kantone müssen sicherstellen, dass genügend Halteplätze zur Verfügung stehen, die angemessen ausgestattet sind. Bereits vor der Pandemie bestand in der Schweiz ein grosser Mangel an Halteplätzen. Obwohl Bund und Kantone entsprechende Anstrengungen unternommen haben, gibt es häufig Schwierigkeiten bei der Umsetzung auf kantonaler Ebene. Die EKR hat zur Thematik der Halteplätze und zum Aufenthalt fahrender Gemeinschaften verschiedene Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Die rechtliche Situation für Fahrende und ihre Organisationen ist unbefriedigend, da kaum Rechtsmittel bestehen, die sie ergreifen könnten, um sich etwa gegen negative Gemeindeentscheide zu wehren. Es müssen sowohl auf Bundes- als auch Kantons- und Gemeindeebene Konzepte und Anreize geschaffen werden, um die Situation der Halteplätze zu verbessern.

9 Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission

10 Fragen an Walter Leimgruber, Präsident der EKM

Die Einstellung gegenüber Ausländerinnen und Ausländern wie auch die Beurteilung der Integrationspolitik fallen in der Erhebung ZidS 2020 positiver aus als 2018. Sie bestätigen damit die Tendenz der vorangegangenen Erhebungen. Wie schätzen Sie diese Entwicklung ein und wo sehen Sie weitere Herausforderungen?
Tatsächlich ist in vielen Bereichen ein positiver Trend zu erkennen: Etwa wenn 64 Prozent der Bevölkerung der Meinung sind, Integration funktioniere (im Vergleich zu 55 Prozent im Jahr 2018); oder wenn je 6 Prozent weniger Menschen das Gefühl haben, Ausländerinnen und Ausländer seien ein Hindernis für eine gute Ausbildung oder erschlichen sich Sozialleistungen. So gesehen wäre das Glas halb voll.

Das Glas ist aber auch halb leer, wenn wir umgekehrt darauf fokussieren, dass fast 40 Prozent der Bevölkerung weiterhin der Meinung sind, dass Ausländerinnen und Ausländer die Sozialwerke missbrauchen, 30 Prozent der Bevölkerung den Familiennachzug ablehnen.

Tatsache ist auch, dass 2020 32 Prozent der Bevölkerung statt 28 Prozent wie 2018 angeben, von Diskriminierung betroffen zu sein. Dies mag damit zu tun haben, dass Betroffene sensibilisierter sind. Dies mag aber auch darauf hinweisen, dass eine Lücke klafft zwischen der Wahrnehmung der Gesamtbevölkerung, dass sich die Integration verbessert hat, und den institutionellen Ausschlussmechanismen. Das Monitoring sollte so gesehen vermehrt strukturelle Fragen einbeziehen.

Die Erhebung ZidS 2020 hat weiter ergeben, dass erstmals eine Mehrheit der Bevölkerung die politische Mitsprache von Ausländerinnen und Ausländern befürwortet. Wie erklären Sie diesen Wandel?
Ich würde nicht von einem Wandel, sondern eher von einem positiven Trend sprechen. Zunehmend mehr Menschen sehen Personen mit Migrationshintergrund als ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger und möchten ihnen den Zugang zur demokratischen Teilhabe vereinfachen. Mit unserem Förderprogramm Citoyenneté unterstützen wir seit gut 12 Jahren die informelle politische Partizipation der gesamten Bevölkerung.

Aber auch hier ist das Glas je nach Sichtweise halb voll oder halb leer. Denn immer noch knapp die Hälfte der Bevölkerung ist skeptisch. Und wenn wir davon ausgehen, dass in dieser Umfrage auch Ausländerinnen und Ausländern teilgenommen haben, die tendenziell eher für mehr Beteiligung sind, dann ist die Entwicklung etwas weniger positiv. Es handelt sich um eine entscheidende politische Zeit hinsichtlich der Frage, wie sich die Migrationsgesellschaft Schweiz entwickeln wird. Der eine Weg

orientiert sich an der Logik des Gastarbeiterregimes und der Assimilation, die Migrantinnen und Migranten als die «Anderen», als Bittsteller und Konjunkturpuffer versteht und politische Zugangsbarrieren hochhält. Der andere Weg zeigt in die Richtung einer vielstimmigen, demokratischen Migrationsgesellschaft, die Vielfalt als Potenzial anerkennt und einen chancengerechten Zugang zu Institutionen, Ressourcen und Rechten für alle, die hier leben, schafft.

Gemäss Erhebung ZidS fühlen sich 50 Prozent der Schweizer Bevölkerung durch Ausländerinnen und Ausländer bedroht, wenn diese die Werte und Traditionen der Schweiz nicht annehmen. Wie beurteilt die EKM diese Ergebnisse aus Integrationsperspektive?
Einerseits ist die Zahl überraschend hoch und widerspricht den erwähnten positiven Tendenzen. Sie erinnert an eine überwunden geglaubte Assimilationslogik, die von Ausländerinnen und Ausländern Anpassung an die «Schweizer Eigenart» fordert. Andererseits kann man darin auch eine Sorge sehen, dass für eine demokratische Gesellschaft essentielle Fragen wie Gleichberechtigung, Gewaltenteilung oder Menschenrechte auch von einem breiten gesellschaftlichen Konsens abhängig sind. Es gilt dabei deutlich zu unterscheiden zwischen den wenigen Gruppierungen, die die Grundlagen demokratischer Gesellschaften nicht teilen, und der weit überwiegenden Mehrheit der Migrationsbevölkerung. Problematisch ist es, wenn in Medien und Politik undifferenziert «die Migrationsbevölkerung» für bestimmte Positionen verantwortlich gemacht wird. Es ist daher wichtig, genauer hinzuschauen: So hat etwa die EKM-Studie «Mit- und Nebeneinander in Schweizer Gemeinden» (2020) hervorgehoben, dass Menschen eher von einem unberechenbaren ökonomischen und räumlichen Strukturwandel verunsichert sind als von Migrantinnen und Migranten. Die Studie zeigt auf, dass Menschen durchaus sehr differenziert mit Zuwanderung und dem Zusammenleben in einer Gemeinde umgehen und auch die Potenziale von neu Zuziehenden sehen. Dass es auch Konflikte geben kann, liegt in der Natur des Zusammenlebens an sich.

In der Abstimmung vom 7. März 2021 wurde die Initiative «Ja zum Verhüllungsverbot!» mit einer knappen Mehrheit angenommen. Einige sehen darin ein direktes Votum gegen Musliminnen und Muslimen, andere eine Stärkung der Frauenrechte, die Bekämpfung des Islamismus oder eine klarere Integrationsvorgabe. Wie verorten Sie diese Abstimmung und das Resultat?
Die EKM hat mit einem Positionspapier zur Initiative versucht, der Polarisierung in dieser tagespolitischen Debatte um die Initiative eine konstruktive Bestandesaufnahme entgegenzustellen. Ein Hauptproblem besteht demnach darin, dass der Unterschied zwischen Islam und Islamismus in den letzten Jahren in vielen Debatten verwischt wurde. Die EKM argumentiert, dass Strukturen des Islamismus als fundamentalistischer religiöser und politischer Ideologie mit geeigneten Massnahmen bekämpft werden müssen. Aus integrationspolitischer Sicht ist es jedoch ebenso wichtig, Rassismus und Diskriminierung gegenüber Musliminnen und Muslimen in Medien, Institutionen und Alltag zu verhindern – und diese nicht unter Generalverdacht zu stellen. Denn das Gefühl nicht dazuzugehören, schwächt das Zugehörigkeitsgefühl und die Motivation, sich als Teil dieser Gesellschaft zu identifizieren.

Die Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wird v.a. an individuellen Leistungen ausgemacht – ist eine sinnvolle Messung der Integration möglich und wichtig?
Wir haben schon in unseren Empfehlungen von 2017 («Integration – kein Messinstrument, sondern Aufgabe aller!») davor gewarnt, Integrationsförderung nur auf der Grundlage des Messens und des Sanktionierens umzusetzen. Integrationskriterien können gemäss Ausländergesetz (AIG) und Bürgerrechtsgesetz als Bedingungen für die Erteilung von Bewilligungen oder der Einbürgerung eingesetzt werden. Bewilligungen können entzogen oder nicht verlängert werden, wenn jemand Sozialhilfe bezieht. Eine Sorge betrifft die Definition und Strenge der Kriterien, eine andere das mögliche Potenzial für Willkür in der Anwendung. Integrationsverläufe sind sehr unterschiedlich und verbinden komplexe soziale, ökonomische und kulturelle Prozesse. Daher scheint es uns wichtig, Integrationsmassnahmen genau zu evaluieren. Da müssen jedoch quantitative und qualitative Ansätze kombiniert werden, die die komplexen Wirkungsprozesse von Integrationsmassnahmen in den Leben einzelner Menschen berücksichtigen. Integration ist nicht einfach eine individuelle Aufgabe, sondern ein Prozess, an dem sich die gesamte Gesellschaft beteiligen muss. Daher müssen auch Diskriminierungs- oder Ausschlussprozesse mituntersucht werden, die gewisse Integrationserfolge verhindern. Integration und Diskriminierung sind zwei Seiten der gleichen Medaille.

Im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme werden zögerliche Schritte in Richtung institutionelle Öffnung unternommen. Warum ist es aus Sicht der EKM so schwierig, hier schneller und wirkungsvoller voranzukommen?
Einerseits ist wohl noch immer das Verständnis verbreitet, dass Integrationspolitik Individuen unterstützen soll, eine Sprache zu erlernen und eine Arbeit zu finden. Massnahmen zur Veränderung von Strukturen und Institutionen stehen weniger im Vordergrund. Andererseits ist in der Schweiz generell das gesellschaftspolitische Bewusstsein wenig vorhanden, dass Chancengerechtigkeit institutionell vorangetrieben werden kann und muss. Das zeigt sich auch in anderen Bereichen. So haben erst die enormen zivilgesellschaftlichen Bemühungen des Frauenstreiks 2019 dem Anliegen der Geschlechtergleichstellung einen neuen institutionellen Schub gegeben. Dies müsste auch hinsichtlich der Menschen mit Migrationshintergrund und Rassismuserfahrung passieren. Aber dieses Anliegen ist gesellschaftlich und politisch weniger verankert, und es bestehen wenig institutionelle Erfahrungen im Umgang mit Diskriminierung. Da braucht es einen Kompetenzaufbau der Verwaltungen: Dies beinhaltet praktische Dinge wie diversitätskonforme Stellenausschreibungen, aber auch Massnahmen wie ein Monitoringsystem. Auf der anderen Seite wären realistische Vorgaben und Empfehlungen in den KIP sicherlich eine wichtige strategische Massnahme, damit Verwaltung und Regelstrukturen dem Wandel der Gesellschaft gerecht werden.

Der Anteil der Bevölkerung, der die Verantwortung für die Integration bei den Ausländerinnen und Ausländern selbst sieht, hat sich fast um die Hälfte reduziert (auf 6.4 Prozent). Dagegen sind 45 Prozent der Bevölkerung der Ansicht, dass diese Verantwortung primär beim Staat liege. Sind dessen Institutionen fit für diese Herausforderung?

Es ist sicher ein Fortschritt, dass Integration in der Gesamtbevölkerung nicht nur als Bringschuld der Menschen mit Migrationshintergrund angesehen wird. Die aktive Rolle des Staates bei der Integration wurde schon in den 1970er Jahren gefordert, aber erst Ende 1990er Jahren eingeführt. Seit gut 10 Jahren ist der Staat mit den Kantonalen Integrationsprogrammen sowie weiteren Integrationsmassnahmen auf Bundesebene tätig. Die aktuelle Situation ist, dass Integrationsfachstellen auf allen föderalen Stufen versuchen, namentlich Regelstrukturen wie Bildung, Arbeitswelt oder Gesundheit zu sensibilisieren, aber noch zu wenig Strategien der interkulturellen Öffnung vorhanden sind.

Immer öfters werden auch Vereine und NGOs als mitverantwortliche Akteure für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern genannt. Wie schätzen Sie deren Rolle ein? Wir sind überzeugt, dass die Zivilgesellschaft ein wichtiger Motor ist, um eine demokratische und chancengerechte Migrationsgesellschaft zu stärken. NGOs, Vereine und der Freiwilligenbereich sind sehr aktiv – etwa im Flüchtlingsbereich. Hier ist es wichtig, die betroffenen Gruppen aktiv und auf Augenhöhe miteinzubeziehen. Wir legen daher in unseren Integrationsförderprogrammen einen grossen Wert darauf, Methoden der Partizipation zu stärken, die Hierarchien des «Wir und die Anderen» zu reflektieren und Alternativen zu entwickeln. Auch migrantische Vereine leisten viel Arbeit im Bereich Information und soziale Integration, wobei sie sich mit ihren oft eng definierten ethnisch-kulturellen oder religiösen Anliegen zum Teil mit einem Nachwuchsproblem konfrontiert sehen. Umgekehrt sehen wir immer mehr Organisationen oder Initiativen, die von jüngeren Menschen mit Migrationshintergrund gegründet wurden und eher auf Social Media oder im Kulturbereich wirken.

Neben gesellschaftlicher und sozialer Teilhabe rückt zunehmend auch kulturelle Teilhabe in den Vordergrund. Inwiefern leistete letztere einen Beitrag zu Integration und zur Bekämpfung von Diskriminierung?
Integration ist neben Zugang zu Rechten, Arbeitsmarkt oder Wohnen auch eine Frage der Zugehörigkeit, der Anerkennung sowie der Teilhabe an Kultur und am öffentlichen Leben. Öffentliche, stereotype Diskurse über «Wir und die Anderen» beeinträchtigen diesen wichtigen Aspekt der Integration. Sie können bei der migrantischen Bevölkerung zu Ausschlusserfahrung führen und Integrationsanstrengungen vereiteln. Der Zusammenhalt in der Migrationsgesellschaft Schweiz erfordert ein «Wir»-Gefühl, das möglichst vielen Menschen in der Gesellschaft Anerkennung und Zugehörigkeit bietet. Mit dem Schwerpunktprogramm «Neues Wir – Kultur Teilhabe Migration» unterstützt die EKM seit 2020 partizipative kulturelle Projekte, die neue Blickwinkel auf das Zusammenleben in der Migrationsgesellschaft entwickeln. Dieser Ansatz erlaubt, Menschen zu aktivieren, ihre Geschichten, Aspirationen und Vorstellungen öffentlich und zusammen mit anderen Menschen zusammen auszudrücken. Der Ansatz der kulturellen Teilhabe, den wir verfolgen, erfordert, dass der Zugang der Migrationsbevölkerung in den Bereichen Programm, Personal und Publikum gewährleistet wird. In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Kultur, Pro Helvetia und dem Staatssekretariat für Migration verfolgen wir zudem das Ziel, Kulturinstitutionen und Förderstellen in ihren Strategien für Teilhabe- und Öffnungsprozesse zu unterstützen.

Der Bericht der FRB zeigt auf, dass nicht alle Menschen in gleichem Masse von der Covid-19-Krise betroffen sind und nicht alle in gleichem Umfang von Schutzmassnahmen profitieren. Wo befürchten Sie die grössten Einschnitte und Rückschritte? Welche Auswirkungen wird die Covid-19-Krise mittel und langfristig auf die Integration und den Diskriminierungsschutz haben?

Es ist zurzeit schwierig abzuschätzen, was die integrationspolitischen Konsequenzen der Covid-19-Krise sein werden. Ein grosses Problem ist, dass gemäss Anpassungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes von 2020 Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligungen zurückgestuft werden oder verweigert werden können, wenn Ausländerinnen und Ausländer Sozialhilfe bezogen haben. Dies kann zur Folge zu haben, dass sich viele Menschen bei einem Covid-19-bedingten Arbeitsplatzverlust oder Konkurs nicht bei der Sozialhilfe melden. Die gesetzlichen Regulierungen prekarisieren Ausländerinnen und Ausländer dadurch systematisch – egal wie lange sie in der Schweiz sein mögen. Dies scheint uns bei langjährigem Aufenthalt und je nach Familiensituation unhaltbar. Schliesslich haben wir das Problem gesehen, dass die Reiseeinschränkungen für Menschen mit transnationalen Familien zu schwierigen wirtschaftlichen wie auch psychischen Situationen führen können, da Geschäftstätigkeiten oder auch Familienbesuche etwa bei Krankheit von Angehörigen eingeschränkt werden oder gar nicht möglich sind. Generell zeigt sich in der Covid-19-Krise, dass in der Migrationsbevölkerung spezifische Vulnerabilitäten vorherrschen, über die wenig Wissen vorhanden ist. Dies müssen wir im Hinblick auf kommende Massnahmen und die Evaluation der Krise unbedingt berücksichtigen.

10 Bibliographie

Aeberli, Marion (2019): Schwarze: eine sichtbare Minderheit. Neuenburg: Bundesamt für Statistik, Demos 2/2019. Kann abgerufen werden unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben > Schwarze

Aeberli, Marion/D'Amato, Gianni (2020): Der Weg zur Inklusion. Institutioneller Rahmen und Einstellungen zum Bürgerrecht. In: Bundesamt für Statistik, Universität Neuenburg, Universität Freiburg (Hrsg.): Panorama Gesellschaft Schweiz 2020. Migration – Integration – Partizipation. Neuenburg.

Aemisegger, Heinz/Marti, Arnold (2020): Rechtsgutachten betreffend den Rechtsschutz der Fahrenden und ihrer Organisationen in Bezug auf die rechtliche Sicherung von Halteplätzen. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus. Kann abgerufen werden unter: www.ekr.admin.ch > Publikationen > Studien

Amacker, Michèle/Büchler, Tina/Efionayi-Mäder, Denise et al. (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. Bern: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte. Kann abgerufen werden unter: www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Gesundheitliche Chancengleichheit > Chancengleichheit in der Gesundheitsversorgung > Mutter-Kind-Gesundheit in der Migrationsbevölkerung: Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen

Ammann, Max/Pahud de Mortanges, René (2019): Religion in der politischen Arena. Eine Auswertung parlamentarischer Vorstösse auf kantonaler Ebene. Studie. Freiburg: Institut für Religionsgemeinschaften, Universität Freiburg.

Anderson, Monica/Jiang, Jingjing (2018): Teens' Social Media Habits and Experiences. Washington: Pew Research Center. Kann abgerufen werden unter: www.pewinternet.org > Internet & Tech > Publications

Auer, Daniel/Lacroix, Julie/Ruedin, Didier/Zschirnt, Eva (2019): Ethnische Diskriminierung auf dem Schweizer Wohnungsmarkt. Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen. Kann abgerufen werden unter: www.bwo.admin.ch > Wohnungsmarkt > Studien und Publikationen «Wohnungsmarkt» > Ethnische Diskriminierung auf dem Schweizer Wohnungsmarkt

Auer, Daniel/Ruedin, Didier (2019): Who Feels Disadvantaged? Drivers of Perceived Discrimination in Switzerland. In: Steiner, Ilka/Wanner, Philippe (Hrsg.): Migrants and Expats: The Swiss Migration and Mobility Nexus. IMISCOE Research Series. New York: Springer Verlag, 221–242.

Baier, Dirk (2020): Erfahrungen und Wahrnehmungen von Antisemitismus unter Jüdinnen und Juden in der Schweiz. Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

Baier, Dirk/Kamenowski, Maria et al. (2019): «Toxische Männlichkeit» – die Folgen gewaltlegitimierender Männlichkeitsnormen für Einstellungen und Verhaltensweisen. In: Kriminalistik 73/7, 465–471.

Baier, Dirk/Manzoni, Patrik (2020): Verschwörungsmentalität und Extremismus – Befunde aus Befragungsstudien in der Schweiz. In: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 103(2): 83–96.

Baier, Dirk/Manzoni, Patrik/Haymoz, Sandrine/Isenhardt, Anna/Kamenowski, Maria/Jacot, Cédric (2018): Verbreitung extremistischer Einstellungen und Verhaltensweisen unter Jugendlichen in der Schweiz. Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

Beratungsnetz für Rassismusopfer (2020): Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis, Januar bis Dezember 2019. Bern: Verein humanrights.ch, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus. Kann abgerufen werden unter: www.network-racism.ch > Rassismusberichte

Beratungsnetz für Rassismusopfer (2021): Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis, Januar bis Dezember 2020. Bern: Verein humanrights.ch, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus. Kann abgerufen werden unter: www.network-racism.ch > Rassismusberichte

Berthoud, Jérôme (2018): Le difficile accès au métier d'entraîneur de football pour les joueurs africains. Une forme de racisme institutionnel? In: Tangram 41, 70–72.

Beyeler, Michelle/Schuwey, Claudia/Kraus, Simonina (2020): Sozialhilfe in Schweizer Städten – Die Kennzahlen 2019 im Vergleich. Bern: Städteinitiative Sozialpolitik, Soziale Arbeit, Berner Fachhochschule. Kann abgerufen werden unter: www.staedteinitiative.ch > Kennzahlen Sozialhilfe > Kennzahlenbericht aktuell

Bisaz, Corsin (2018): Begrenzte Möglichkeiten politischer Mitsprache. In: Terra Cognita 33, 62–64.

Bojarska, Katarzyna (2018): The Dynamics of Hate Speech and Counter Speech in the Social Media. Frankfurt: Center for Internet and Human Rights, Europa-Universität Viadrina.

Bonvin, Jean-Michel/Lovey, Max/Rosenstein, Emilie/Kempeneers, Pierre (2020): La population en grande précarité en période de COVID-19 à Genève: conditions de vie et stratégies de résilience. Rapport final de l'étude sollicitée par la fondation Colis du Cœur. Genf: Universität Genf.

Brodnig, Ingrid (2016): Hass im Netz. Was wir gegen Hetze, Mobbing und Lügen tun können. Wien: Brandstätter Verlag.

Brüningk, Sarah C./Klatt, Juliane/Stange, Madlen/Mari, Alfredo/Brunner, Myrta/Roloff, Tim-Christoph et al. (2020): Determinants of SARS-CoV-2 transmission to guide vaccination strategy in a city. In: MedRxiv.

Bundesamt für Kommunikation, Geschäftsstelle Digitale Schweiz des Bundes (2020): Strategie Digitale Schweiz. Biel: Bundesamt für Kommunikation. Kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch > Digitalisierung und Internet > Digitalisierung

Bundesamt für Kultur (2019): Kulturelle Teilhabe – Ein Handbuch. Zürich: Nationaler Kulturdialog. Kann abgerufen werden unter: www.bak.admin.ch > Sprachen und Gesellschaft > Kulturelle Teilhabe > Grundlagen und Publikationen

Bundesamt für Statistik (2019): Gesundheitsstatistik 2019. Neuenburg: Bundesamt für Statistik. Kann abgerufen werden unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen > 14 Gesundheit

Bundesamt für Statistik (2020): Kulturverhalten in der Schweiz. Wichtigste Ergebnisse 2019 und Vergleich mit 2014. Neuenburg: Bundesamt für Statistik. Kann abgerufen werden unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Erhebung zur Sprache, Religion und Kultur > Publikationen

Burton-Jeangros, Claudine/Duvoisin, Aline/Lachat, Sarah/Consoli, Liala/Fakhoury, Julien/Jackson, Yves (2020): The Impact of the Covid-19 Pandemic and the Lockdown on the Health and Living Conditions of Undocumented Migrants and Migrants Undergoing Legal Status Regularization. In: Frontiers in Public Health 8/596887.

Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (2021): Antisémitisme en Suisse romande. Rapport 2020. Genf: CICAD. Kann abgerufen werden unter: www.cicad.ch > Antisémitisme > Rapports antisémitisme

De Gasparo, Christine/Röthlisberger Simon (2021): Standbericht 2021. Halteplätze für fahrende Jenische, Sinti und Roma in der Schweiz. Aktuelle Ausgangslage und Handlungsbedarf. Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende. Kann abgerufen werden unter: www.stiftung-fahrende.ch > Informationen

De Ridder, David/Vuilleumier, Nicolas/Sandoval, José et al. (2021): Socioeconomically Disadvantaged Neighborhoods Face Increased Persistence of SARS-CoV-2 Clusters. In: Frontiers in Public Health 8/626090.

Diekmann, Andreas/Jann, Ben/Näf, Matthias (2014): Wie fremdenfeindlich ist die Schweiz? Fünf Feldexperimente über prosoziales Verhalten und die Diskriminierung von Ausländern in der Stadt Zürich und in der Deutschschweiz. In: Soziale Welt 65(2), 185–199.

Djouadi, Audrey (2019): Zur Chancengerechtigkeit in der Schweiz: Diskriminierung und Chancen von Kindern mit Migrationshintergrund im Schweizer Bildungswesen. Zürich: Philosophische Fakultät, Universität Zürich.

Ecoplan/SEM/KdK/SODK (2020): Integrationsagenda Schweiz: Anpassung des Finanzierungssystems. Schlussbericht zuhanden der Koordinationsgruppe. Bern: Koordinationsgruppe Umsetzung Integrationsagenda Schweiz Phase II. Kann abgerufen werden unter: www.sem.admin.ch > Integration & Einbürgerung > Integrationsförderung > Kantonale Integrationsprogramme und Integrationsagenda > Integrationsagenda Schweiz > Teilprojekt 1: Anpassung des Finanzierungssystems – Bericht

Efionayi-Mäder, Denise/Ruedin, Didier (2017): Anti-Schwarzen Rassismus in der Schweiz – eine Bestandsaufnahme. Explorative Studie zuhanden der Fachstelle für Rassismusbekämpfung. In: SFM Studies #67d.

Efionayi-Mäder, Denise/Ruedin, Didier (2018): Arbeitstagung zu Anti-Schwarzen Rassismus in der Schweiz vom 3. Mai 2018. Tagungsbericht im Auftrag der Fachstelle für Rassismusbekämpfung. In: SFM Studies #70d.

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (2018a): Der Sport als letzte Bastion für öffentlich und allzu oft ungestraft geäusserten Rassismus. Interview mit Prof. Patrick Clastres. In: Tangram 41, 39–41.

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (2018b): Integrationsarbeit und Kampf gegen Rassismus. Tangram 42.

Eidgenössische Migrationskommission (2016): Religionisierung der Migrationsdebatte – Interview mit Michele Galizia. In: Terra Cognita 28, 52–54.

Eidgenössische Migrationskommission (2017): Integration – kein Messinstrument, sondern Aufgabe aller! Empfehlungen. Bern: Eidgenössische Migrationskommission. Kann abgerufen werden unter: www.ekm.admin.ch > Publikationen > Empfehlungen

Essed, Philomena/Muhr, Sarah Louise (2018): Entitlement racism and its intersections: An interview with Philomena Essed, social justice scholar. In: Epherma Journal 18/1, 183–201.

Ettinger, Patrik (2018): Qualität der Berichterstattung über Muslime in der Schweiz. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus. Kann abgerufen werden unter: www.ekr.admin.ch > Publikationen > Studien

European Commission on Racism and Intolerance/Council of Europe (2020): ECRI Report on Switzerland (sixth monitoring cycle). Strassburg: Council of Europe. Kann abgerufen werden unter: www.coe.int > Country Monitoring > Switzerland

Fachstelle für Rassismusbekämpfung (2016): Qualitätskriterien in der Beratung im Bereich Diskriminierungsschutz. Fokus Beratung von Einzelpersonen. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern. Kann abgerufen werden unter: www.frb.admin.ch > Tätigkeitsfelder > Integrationspolitik und Diskriminierungsschutz > Beratung

Fachstelle für Rassismusbekämpfung (2017a): Rassistische Diskriminierung in der Schweiz 2016. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern. Kann abgerufen werden unter: www.frb.admin.ch > Fachstelle für Rassismusbekämpfung > Monitoring und Berichterstattung > Bericht «Rassistische Diskriminierung in der Schweiz»

Fachstelle für Rassismusbekämpfung (2017b): Die Öffnung der Institutionen. Leitfaden für die Praxis. Aktuelle Fragestellungen und praktische Erfahrungen im Kontext der Umsetzung der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP). Bern: Eidgenössisches Departement des Innern. Kann abgerufen werden unter: www.frb.admin.ch > Tätigkeitsfelder > Integrationspolitik und Diskriminierungsschutz > Öffnung der Institutionen

Fachstelle für Rassismusbekämpfung (2019): Rassistische Diskriminierung in der Schweiz 2018. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern. Kann abgerufen werden unter: www.frb.admin.ch > Monitoring und Berichterstattung > Bericht «Rassistische Diskriminierung in der Schweiz»

Fachstelle für Rassismusbekämpfung (2020): Potentielle Diskriminierungsfallen in Zusammenhang mit Corona. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern. Kann abgerufen werden unter: www.frb.admin.ch > Monitoring und Berichterstattung > Studien und Beiträge

Fässler, Hans (2005): Reise in Schwarz-Weiss – Schweizer Ortstermine in Sachen Sklaverei. Zürich: Rotpunktverlag.

Freitag, Markus/Rapp, Carolin (2013): Intolerance Toward Immigrants in Switzerland: Diminished Threat Through Social Contacts. In: Swiss Political Science Review 19/4, 425–446.

Gianni, Matteo/Schneuwly Purdie, Mallory/Lathion, Stéphane/Magali, Jenny (2010): Muslime in der Schweiz. Identitätsprofile, Erwartungen und Einstellungen. Eine Studie der Forschungsgruppe «Islam in der Schweiz». Bern: Eidgenössische Migrationskommission. Kann abgerufen werden unter: www.ekm.admin.ch > Publikationen > Studien

Goldhammer, Klaus/Dieterich, Kevin/Prien, Tim (2019): Künstliche Intelligenz, Medien und Öffentlichkeit. Bericht der Projektgruppe «Künstliche Intelligenz, Medien und Öffentlichkeit». Biel: Bundesamt für Kommunikation, Abteilung Medien. Kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch > Elektronische Medien > Studien > Einzelstudien

Grimm, Petra/Neef, Karla/Kirste, Katja/Kimmel, Birgit/Rack, Stefanie (2020): Ethik macht klick – Meinungsbildung in der digitalen Welt: Desinformation, Fake News, Verschwörungserzählungen. Stuttgart: Institut für digitale Ethik, EU-Initiative klicksafe.

Guggisberg, Jürg/Bodory, Hugo/Höglinger, Dominic/Bischof, Severin/Rudin, Melania (2020): Gesundheit der Migrationsbevölkerung – Ergebnisse der Schweizer Gesundheitsbefragung 2017. Schlussbericht. Bern: Bundesamt für Gesundheit. Kann abgerufen werden unter: www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Gesundheitliche Chancengleichheit > Forschung zu gesundheitlicher Chancengleichheit > Gesundheit der Migrationsbevölkerung.

Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik et al. (2019): The Effect of Citizenship on the Long-Term Earnings of Marginalized Immigrants: Quasi-Experimental Evidence from Switzerland. In: Science Advances 5/12,.

Hainmueller, Jens/Hiscox, Michael J. (2010): Attitudes toward Highly Skilled and Low-Skilled Immigration: Evidence from a Survey Experiment. In: American Political Science Review 104/1, 61–84.

Hangartner, Dominik/Kopp, Daniel/Siegenthaler, Michael (2021): Monitoring hiring discrimination through online recruitment platforms. In: Nature 589, 572–576.

Haug, Werner (2019): Daten zu Gleichbehandlung und Diskriminierung nach Herkunft und ethnokulturellen Merkmalen. Stand und Optionen für die öffentliche Statistik und die wissenschaftliche Forschung in der Schweiz. Bern: Fachstelle für Rassismusbekämpfung. Kann abgerufen werden unter: www.frb.admin.ch > Monitoring und Berichterstattung > Studien und Beiträge

Hausammann, Christina/Lörtscher Rachel (2018): Factsheet zur Mehrfachdiskriminierung. Bern: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte. Kann abgerufen werden unter: www.skmr.ch > Themenbereiche > Geschlechterpolitik > Publikationen

Hermida, Martin (2019): EU Kids Online Schweiz. Schweizer Kinder und Jugendliche im Internet: Risiken und Chancen. Goldau: Pädagogische Hochschule Schwyz.

Heye, Corinna/Bosshard, Lorenz/Hermann, Michael (2017): Wohnsituation von Personen mit Asylhintergrund. Zustand und Herausforderungen in der Schweiz. Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen. Kann abgerufen werden unter: www.bwo.admin.ch > Wie wir wohnen > Studien und Publikationen «Wie wir wohnen»

Jackson, Yves/Sibourd-Baudry, Albane/Regard, Simon/Petrucci, Roberta (2021): Populations précaires et Covid-19: innover et collaborer pour faire face aux besoins sociaux et de santé. In: Revue Médicale Suisse 17, 243–247.

Jammet, Thomas/Guidi, Diletta (2017): Observer les observateurs. Du pluralisme médiatique au populisme anti-islam, analyse d'un site de «réinformation» suisse et de ses connexions. In: Réseaux 202–203/2, 241–271.

Jud, Barbara/Röthlisberger, Simon (2019) Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma. Rechtliche und raumplanerische Rahmenbedingungen für Halteplätz. In: Raum & Umwelt 1/2019. Bern: EspaceSuisse.

Kälin, Walter/Locher, Reto (2015): Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen. Bern: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte. Kann abgerufen werden unter: www.skmr.ch > Themenbereiche > Geschlechterpolitik > Publikationen

Kollaborative Forschungsgruppe *Racial Profiling* (2019): *Racial Profiling*: Erfahrung, Wirkung, Widerstand. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Koller, Christian (2013): (Post-)koloniale Söldner. In: Purtschert, Patricia/Lüthi, Barbara/Falk, Francesca (2013): Postkoloniale Schweiz – Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien. 2. Aufl. Bielefeld: Transcript Verlag, 289–314.

Künzli, Jörg/Wyttenbach, Judith/Fernandes-Veerakatty, Vijitha/Hofer, Nicole (2017): Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich. Standards und Good Practices zur Vermeidung von Racial und *Ethnic Profiling*. Bern: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte. Kann abgerufen werden unter: www.skmr.ch > Themenbereiche > Polizei und Justiz > Publikationen

Lamprecht Markus/Bürgi, Rahel/Gebert, Angela/Stamm, Hanspeter (2017): Sportvereine in der Schweiz. Entwicklungen, Herausforderungen und Perspektiven. Magglingen: Bundesamt für Sport. Kann abgerufen werden unter: www.baspo.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Sportvereine in der Schweiz

Lamprecht, Markus/Bürgi, Rahel/Stamm, Hanspeter (2020): Sport Schweiz 2020 – Sportaktivität und Sportinteresse der Schweizer Bevölkerung. Magglingen: Bundesamt für Sport. Kann abgerufen werden unter: www.baspo.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Sport Schweiz 2020

Leimgruber, Vera (2021): Die Rassismusstrafnorm in der Gerichtspraxis – Analyse der Rechtsprechung zu Art. 261bis StGB von 1995 bis 2019. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus. Kann abgerufen werden unter: www.ekr.admin.ch > Publikationen > Studien

Mahon, Pascal/Graf, Anne-Laurence/Steffanini, Federica (2019): Der Begriff «Rasse» im schweizerischen Recht. Juristische Studie. Bern: Fachstelle für Rassismusbekämpfung. Kann abgerufen werden unter: www.frb.admin.ch > Recht und Beratung > Rechtliche Grundlagen

Martinez, Isabel Z./Kopp, Daniel/Lalive, Rafael/Pichler, Stefan/Siegenthaler, Michael (2021): Corona und Ungleichheit in der Schweiz. Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen der Covid-19-Pandemie. In: KOF Studien 161, 1–29-

Nachrichtendienst des Bundes (2020): Sicherheit Schweiz. Lagebericht 2020 des Nachrichtendienstes des Bundes. Bern: Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport. Kann abgerufen werden unter: www.vbs.admin.ch > Über uns > Organisation > Verwaltungseinheiten > Nachrichtendienst NDB > Dokumente > Sicherheit Schweiz 2020

Naguib, Tarek (2014): Begrifflichkeiten zum Thema Rassismus im nationalen und im internationalen Verständnis. Eine Auslegeordnung unter Berücksichtigung des Völker- und Verfassungsrechts. Expertise. Bern: Fachstelle für Rassismusbekämpfung. Kann abgerufen werden unter: www.frb.admin.ch > Recht und Beratung > Rechtliche Grundlagen

Niggli, Marcel Alexander (2019): Rassendiskriminierung im militärischen Kontext. In: Jusletter 13. Mai 2019.

Nivette, Amy/Ribeaud, Denis/Murray, Aja/Steinhoff, Annekatrin/Bechtiger, Laura/Hepp, Urs et al. (2020): Non-compliance with COVID-19-related public health measures among young adults in Switzerland: Insights from a longitudinal cohort study. In: Social Science & Medicine 268/113370.

Pahud de Mortange, René (2020): Staat und Religion in der Schweiz des 21. Jahrhunderts. Beiträge zum Jubiläum des Instituts für Religionsrecht. Zürich: Schulthess Verlag.

Pecoraro, Marco/Ruedin, Didier (2016): A Foreigner Who Doesn't Steal My Job: The Role of Unemployment Risk and Values in Attitudes towards Equal Opportunities. In: International Migration Review 50/3, 628–666.

Petrucci, Roberta/Alcoba, Gabriel/Jackson, Yves (2020): Connaissance, Attitude et Pratiques en Lien avec le COVID-19 parmi les Personnes en Insécurité Alimentaire à Genève. Médecins sans frontières und Hôpitaux Universitaires Genève. Kann abgerufen werden unter: https://msf-switzerland.prezly.com/covid-19-et-precarite-a-geneve

Riou, Julien/Panczak, Radoslaw/Egger, Matthias (2021): From Testing to Mortality: COVID-19 and the Inverse Care Law in Switzerland. Bern: Institut für Sozial- und Präventivmedizin (voraussichtliche Publikation 2021).

Roth, Maik/Müller, Fiona (2020): Religiöse und spirituelle Praktiken und Glaubensformen in der Schweiz. Erste Ergebnisse der Erhebung Sprache, Religion und Kultur 2019. Neuenburg: Bundesamt für Statistik. Kann abgerufen werden unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Sprachen und Religionen > Religionen

Rudin, Melania/Liesch, Roman/Stutz, Heidi/Guggenbühl, Tanja et al. (2020): Evaluation der Massnahmen zur erhöhten Beteiligung von späteingereisten jungen Migrantinnen und Migranten an der Berufsbildung im Kanton Basel-Stadt. Schlussbericht. Basel: Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit, Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt. Kann abgerufen werden unter: www.jugendarbeitslosigkeit.bs.ch > Über uns > Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit

Schneuwly Purdie, Mallory/Biasca, Federico/Schmid, Hansjörg/Lang, Andrea (2020): Sichtbarer Islam am Arbeitsplatz? Ein Thema für Arbeitnehmende und Arbeitgebende. Freiburg: Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft, Universität Fribourg.

Schweizer Bundeskanzlei (2007): Ziele des Bundesrates 2008. Kann abgerufen werden unter: www.bk.admin.ch > Dokumentation > Führungsunterstützung > Jahresziele > Archiv – Jahresziele des Bundesrates, Band I

Schweizer, Rainer J. (2018): Kurzgutachten über das Verbot der Diskriminierung von Fahrenden und deren Schutz als Minderheit im Blick auf die Totalrevision des Berner Polizeigesetzes. St. Gallen: Universität St. Gallen. Kann abgerufen werden unter: www.gfbv.ch > Kampagnen > Für die Rechte von Roma, Sinti und Jenischen

Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (2021): Antisemitismusbericht für die Deutschschweiz 2020. Zürich: Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund und Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus. Kann abgerufen werden unter: www.swissjews.ch > Antisemitismus > Berichte

Staatssekretariat für Migration (2007): Bericht Integrationsmassnahmen über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007 und Anhang Massnahmenpaket (Tabellarische Übersicht) zum Bericht Integrationsmassnahmen: über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007. Kann abgerufen werden unter: www.sem.admin.ch > Publikationen und Service > Berichte Integration > Thematische Berichte und Studien

Staatssekretariat für Migration (2018): Anhang 4: Empfehlungen zur Umsetzung der IAS. Kann abgerufen werden unter: www.sem.admin.ch > Integration & Einbürgerung > Integrationsförderung > Kantonale Integrationsprogramme und Integrationsagenda > Integrationsagenda Schweiz

Stadt Zürich, Interdepartementale Arbeitsgruppe (2017): Rassismusbericht 2017. Institutionelle Verantwortung im Fokus. Zürich: Stadtentwicklung Zürich, Integrationsförderung. Kann abgerufen werden unter: www.stadt-zuerich.ch/prd > Stadtentwicklung > Integrationsförderung > Integrationsthemen A-Z > Diskriminierungsbekämpfung

Stahel, Lea (2018): Microfoundations of aggressive commenting on social media within a sociological multilevel perspective. Philosophische Fakultät, Universität Zürich.

Stahel, Lea (2020): Status quo und Massnahmen zu rassistischer Hassrede im Internet: Übersicht und Empfehlungen. Expertise. Bern: Fachstelle für Rassismusbekämpfung. Kann abgerufen werden unter: www.frb.admin.ch > Tätigkeitsfelder > Medien und Internet > Prävention im Netz

Stahel, Lea/Jakoby, Nina (2020): Sexistische und LGBTIQ*-feindliche Online-Hassrede im Kontext von Kindern und Jugendlichen: Wissenschaftliche Grundlagen und Gegenmassnahmen. Zürich: Soziologisches Institut, Universität Zürich.

Stettler, Niklaus/Haenger, Peter/Labhard, Robert (2004): Baumwolle, Sklaven und Kredite. Basel: Christoph Merian Verlag.

Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus/Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz (2021): Rassismus in der Schweiz 2020. Zürich: Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus und Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz. Kann abgerufen werden unter: www.gra.ch > Rassismus > Rassismusbericht: Einschätzung 2020

Stocker, Désirée/Schläpfer, Dawa/Németh, Philipp (2020): Der Einfluss der COVID-19-Pandemie auf die psychische Gesundheit der Schweizer Bevölkerung und die psychiatrisch-psychotherapeutische Versorgung in der Schweiz. Erster Teilbericht. Bern: Bundesamt für Gesundheit. Kann abgerufen werden unter: www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Politische Aufträge & Aktionspläne > Psychische Gesundheit und psychiatrische Versorgung

Stutz, Heidi/Bischof, Severin/Rudin, Melania/Guggenbühl, Tanja/Liesch, Roman (2019): Auslegeordnung zu spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen an der Nahtstelle I. Schlussbericht. Bern: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation und Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren. Kann abgerufen werden unter: www.sbfi.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Publikationsdatenbank

Thommen, Stefan/Steiger, Raoul/Eichenberger, Raphael (2020): Bericht zum Medienmonitor Schweiz 2019. Biel: Bundesamt für Kommunikation. Kann abgerufen werden unter: www.medienmonitor-schweiz.ch > Methodik

Tunger-Zanetti, Andreas et al. (2021): Verhüllung – Die Burka-Debatte in der Schweiz. Zürich: Hier und Jetzt.

Wa Baile, Mohamed/Dankwa, Serena O./Naguib, Tarek/Purtschert, Patricia/Schilliger, Sarah (2019): *Racial Profiling* – Struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand. Bielefeld: Transcript Verlag.

Weber, Dominik (2020): Chancengleichheit in der Gesundheitsförderung und Prävention in der Schweiz, Begriffsklärungen, theoretische Einführung, Praxisempfehlungen. Grundlagenbericht. Bern: Bundesamt für Gesundheit, Gesundheitsförderung Schweiz, Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren. Kann abgerufen werden unter: www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Gesundheitliche Chancengleichheit > Forschung zu gesundheitlicher Chancengleichheit

Weber, Dominik/Hösli, Sabina (2020). Chancengleichheit in Gesundheitsförderung und Prävention. Bewährte Ansätze und Erfolgskriterien. Kurzversion für die Praxis. Bern: Bundesamt für Gesundheit, Gesundheitsförderung Schweiz, Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren. Kann abgerufen werden unter: www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Gesundheitliche Chancengleichheit > Forschung zu gesundheitlicher Chancengleichheit

Wolter Stefan C./Cattaneo Maria A./Denzler Stefan/Diem Andrea/Hof Stefanie/Meier Ramona/Oggenfuss Chantal (2018): Bildungsbericht Schweiz 2018. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung. Kann abgerufen werden unter: www.bildungsbericht.ch

Wyttenbach, Judith/Künzli, Jörg/Eliane, Braun (2019): Vermeidung von Racial und *Ethnic Profiling* bei Personenkontrollen. In: Format Magazine Nr. 9, 95–100.

Zentrum für Antisemitismusforschung (2014): Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung. Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma. Expertise. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Kann abgerufen werden unter: www.antidiskriminierungsstelle.de > Publikationen > Rassismus/Ethnische Herkunft.

Zschirnt, Eva/Fibbi, Rosita (2019): Do Swiss Citizens of Immigrant Origin Face Hiring Discrimination in the Labour Market? In: Working Paper Series 20, National Center of Competence in Research.

11 Abkürzungsverzeichnis

AFZFG	Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 30. September 2016 (SR 211.223.13)
ASPECT	Analyzing Suspicious People and Cognitive Training
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20)
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ArG	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (SR 822.11)
ArGV	Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz vom 18. August 1993 (SR 822.113)
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BASPO	Bundesamt für Sport
BASS	Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien
BFI	Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation
BFR	Bündner Forum der Religionen
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BIZ	Berufsinformationszentrum
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz Deutschland
BNE	Bildung für Nachhaltige Entwicklung
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (SR 141.0)
BüV	Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016 (SR 141.01)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (SR 120)
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CAS	Certificate of Advanced Studies
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
CSP	Christlich-soziale Partei
CVSSP	Collectif vaudois de soutien aux sans-papiers
CICAD	Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation
DIP	Département de l'instruction publique de Genève

DJP	Demokratische JuristInnen Bern
DoSyRa	Dokumentationssystem Rassismus des Beratungsnetzes für Rassismusopfer
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFTA	European Free Trade Association
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
EKKJ	Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)
ESRK	Erhebung Sprache, Religion und Kultur des Bundesamtes für Statistik
ESS	European Social Survey
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EVP	Evangelische Volkspartei
fedpol	Bundesamt für Polizei
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FIDS	Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz
FORS	Schweizer Kompetenzzentrum Sozialwissenschaften
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
FS DSA	Fachstelle Diversity Schweizer Armee
FS EX A	Fachstelle Extremismus in der Armee
GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren
GfbV	Gesellschaft für bedrohte Völker
gggfon	Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus
GLP	Grünliberale Partei Schweiz
GMS	Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz
GRA	Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus
HEKS	Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz
IAS	Integrationsagenda Schweiz
ICERD	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1961 (SR 0.104)

IHRA	International Holocaust Remembrance Alliance
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
ILO	International Labour Organization
INES	Institut Neue Schweiz
IRAS COTIS	Interreligiöse Arbeitsgemeinschaft Schweiz
J+S	Jugend und Sport
JUKO	Verein für soziale und kulturelle Arbeit
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KFG	Bundesgesetz über die Kulturförderung vom 11. Dezember 2009 (SR 442.1)
KID	Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten
KIOS	Koordination islamischer Organisationen Schweiz
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KOBIK	Nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität
KoFI	Schweizerische Konferenz der Fachstellen für Integration
LGBTIQ	Lesbian, Gay, Bi, Trans, Intersex and Queer
Licra	Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme
LOESS	Locally Weighted Scatterplot Smoothing
MG	Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (SR 510.10)
MIPEX	Migrant Integration Policy Index
MStG	Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (SR 321.0)
NAP	Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus
NCBI	National Coalition Building Institute
NCCR	National Center of Competence in Research
NCSC	National Cyber Security Centre
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NEDIK	Netzwerk Ermittlungsunterstützung digitale Kriminalität
NFP	Nationale Forschungsprogramme
NGOs	Non-Governmental Organizations
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 (Opferhilfegesetz SR 312.5)
OR	Obligationenrecht (Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil)) (SR 220)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PH	Pädagogische Hochschule

PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PLJS	Plattform der Liberalen Juden der Schweiz
QuaMS	Verein Qualitätssicherung der Muslimischen Seelsorge in öffentlichen Institutionen
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungsstelle
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (SR 784.40)
SAJV	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SELECTS	Swiss Election Study
SEM	Staatssekretariat für Migration
SET	Stiftung Erziehung zur Toleranz
SEV	Sammlung der Europäischen Verträge
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
SFM	Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
SFV	Schweizerischer Fussballverband
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SHP	Schweizerischer Haushaltspanel
SIG	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund
SILC	Statistics on Income and Living Conditions
SKBF	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SPI	Schweizerisches Polizei-Institut
SPK-S	Staatspolitische Kommission des Ständerats
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
SSOA	Schwarze Schweiz Online Archiv
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
SUS	Strafurteilsstatistik
SVP	Schweizerische Volkspartei
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz
SZIG	Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft
TK	Tripartite Konferenz (früher: TAK Tripartite Agglomerationskonferenz)
UBI	Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen

UNO	United Nations Organization
UVAM	Union vaudoise des associations musulmanes
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VIOZ	Vereinigung der islamischen Organisationen in Zürich
VMDP	Verordnung über die Militärdienstpflicht vom 22. November 2017 (SR 512.21)
VSMS	Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen vom 9. Oktober 2019 (SR 311.039.6)
VSRS	Verband Sinti und Roma Schweiz
WHO	World Health Organization
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
ZidS	Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» des Bundesamtes für Statistik
ZIID	Zürcher Institut für interreligiösen Dialog
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272)
ZRF	Zentrum Religionsforschung

12 Anhang

Anhang 1 zu Kapitel 5: Übersicht Datengrundlagen

Folgende Tabelle gibt eine Übersicht zu den verwendeten Quellen, welche Daten sie erheben, seit wann sie existiert bzw. berücksichtigt wird, die Anzahl der Vorfälle insgesamt (ergänzt mit dem Durchschnitt pro Jahr) sowie weitere Anmerkungen.

Quelle	Kurzbeschrieb	Seit	N (Durchschnitt pro Jahr)	Anmerkungen
CICAD	Sammlung antisemitischer Vorfälle in der französischsprachigen Schweiz	2004	2108 (124)	
DoSyRa	Sammlung von Beratungsfällen, in der die beratende Person zum Schluss kommt, es handle sich um Rassismus	2008	3161 (243)	
EKR	Sammlung von Rechtsfällen gegen 261bis StGB; Schuldsprüche und Freisprüche getrennt	1995	973 (37)	
ESS	Repräsentative Umfrage der Bevölkerung, beinhaltet Fragen zu Einstellungen gegenüber Migrantinnen und Migranten	2001	Jeweils ca. 1500	
ESRK	Repräsentative Erhebung der Bevölkerung zu Sprache, Religion und Kultur, beinhaltet Fragen zu erlebter Diskriminierung aufgrund der Religionszugehörigkeit sowie zu Einstellungen zur fahrenden Lebensweise	2014	Jeweils ca. 10 000	
fedpol	Meldungen der Bevölkerung an das fedpol in der Kategorie «Rassendiskriminierung»	2003 bis 2019	884 (63)	
GRA	Sammlung rassistischer und rechtsextrem motivierter Vorfälle	1992	2644 (91)	
MOSAiCH/ ISSP	Repräsentative Umfrage der Bevölkerung, beinhaltet eine Frage zu Chancengleichheit für Ausländerinnen und Ausländer	2011	Jeweils ca. 1000	
NDB	Rechtsextrem orientierte Vorfälle in der Schweiz	1999	956 (60)	1999 bis 2008 durch fedpol, seit 2009 durch NDB erfasst
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik, Anzeigen und Straftaten gegen 261bis StGB	2009	1903 (148)	

Quelle	Kurzbeschrieb	Seit	N (Durchschnitt pro Jahr)	Anmerkungen
Schweizer Presserat	Medieninhalte mit Inhalten gegen Diskriminierungsverbot und gegen die Menschenwürde	1991	152 (8)	
SELECTS	Schweizer Wahlstudie, repräsentative Umfrage der Bevölkerung, beinhaltet Fragen zu Einstellungen gegenüber ausländischen Personen	2003	Jeweils ca. 3200	Fragen variieren je nach Jahr
SHP	Schweizer Haushalt-Panel, repräsentative Umfrage der Bevölkerung, beinhaltet eine Frage zu Chancengleichheit von Ausländerinnen und Ausländern	1999	Jeweils ca. 5000	N variiert stark wegen Abgängen aus dem Panel und zusätzlichen Stichproben
SIG Antisemitismusbericht	Sammlung antisemitischer Vorfälle in der Schweiz	2008	418 (35)	Keine Zahlen für die deutschsprachige Schweiz in 2008
SILC	Beinhaltet seit 2014 eine Frage zu Chancengleichheit von Ausländerinnen und Ausländern	2014	ca.17 000	
SUS	Strafurteilsstatistik, Urteile gegen 261bis StGB	1995	925 (37)	
UBI	Medieninhalte mit Inhalten gegen Diskriminierungsverbot und gegen die Menschenwürde	1992	90 (1)	
VOTO/ VOX	Repräsentative Umfrage der Bevölkerung, beinhaltet eine Frage zu Chancengleichheit von Ausländerinnen und Ausländern	1993	Jeweils ca. 1500	Nach jeder Abstimmung
ZidS «Zusammenleben in der Schweiz»	Umfassende repräsentative Erhebung der Bevölkerung	2010	ca. 1700 für 2010 bis 2014; ca. 3000 seit 2016	Pilotphase 2010, 2012, 2014