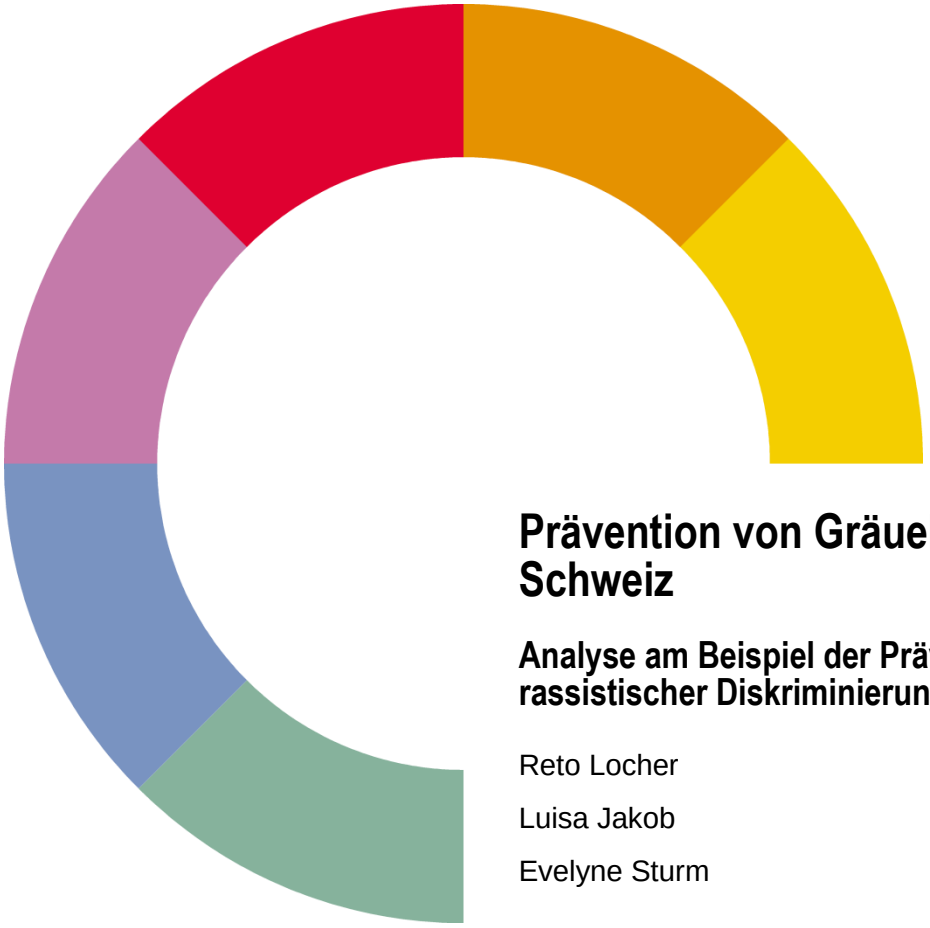

Prävention von Gräueltaten in der Schweiz

Analyse am Beispiel der Prävention von rassistischer Diskriminierung

Reto Locher

Luisa Jakob

Evelyne Sturm

Bern, 17. Juni 2019

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, Postfach, 3001 Bern
Telefon +41 31 631 86 51, skmr@skmr.unibe.ch

AUTORENVERZEICHNIS

Reto Locher

Lic. iur., Rechtsanwalt, MA in Public Management & Policy, Projektleiter SKMR

Luisa Jakob

B. A. Geschichte, Geografie und Recht, Koordinatorin SKMR

Evelyne Sturm

Dr. iur., LL. M., Geschäftsführerin SKMR

Die Autorinnen und der Autor danken Prof. Jörg Künzli für die Durchsicht der Studie und die wertvollen Rückmeldungen.

Zitiervorschlag: SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Prävention von Gräueltaten in der Schweiz. Analyse am Beispiel der Prävention von rassisischer Diskriminierung, verfasst von Locher Reto/ Jakob Luisa/ Sturm Evelyne, Bern 2019.

CC BY NC ND

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis VI
Zusammenfassung 1
I. Einleitung 5
1. Auftrag 5
2. Untersuchungsgegenstand und Begriffsklärung 5
3. Methodik und Aufbau der Studie 6
II. Prävention von Gräueltaten: Aktivitäten der Schweiz im Ausland 7
1. Einleitung 7
2. Vergangenheitsarbeit 7
3. Prävention von Gräueltaten 7
4. Die Task Force für Vergangenheitsarbeit und Prävention von Gräueltaten 8
4.1. Aufgabe und Zusammensetzung der Task Force 8
4.2. Aktivitäten der Task Force 8
III. Schwere Menschenrechtsverletzungen in der Vergangenheit 10
1. Hintergründe 10
1.1. Sozialpolitischer Hintergrund und Ausmass 10
1.2. Rechtliche Rahmenbedingungen 11
1.3. Das Beispiel „Kinder der Landstrasse“ 13
2. Faktoren, welche die Menschenrechtsverletzungen begünstigten 15
2.1. Ungenügender Rechtsschutz, Mängel in der faktische Durchsetzungsmöglichkeit und unzureichende Rechtskenntnisse der Behörden 15
2.2. Institutionelle und finanzielle Gründe 16
2.3. Soziale Normen 17
3. Aufarbeitung 19
3.1. „Kinder der Landstrasse“ 19
3.2. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen 20
3.3. Strafrechtliche Verfolgung 21
4. Fazit 22
IV. Prävention von rassistischer Diskriminierung in der Schweiz 24
1. Präventionsbegriff und Verpflichtungen zur Ergreifung präventiver Massnahmen 24
1.1. Präventionsbegriff im Kontext der Verhinderung von Gräueltaten 24
1.2. Präventionsbegriff im Menschenrechtskontext 25
1.2.1. Hochkommissariat für Menschenrechte 26
1.2.2. Ausschuss für die Überwachung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) 27
1.2.3. Europarat 29
1.3. Fazit Präventionsbegriff 30
2. Prävention von rassistischer Diskriminierung in der Schweiz 31
2.1. Einleitung: Repression gegen und Prävention von rassistischer Diskriminierung 31
2.2. Rechtsschutz vor rassistischer Diskriminierung in der Schweiz 31
2.2.1. Strafrecht: Die Rassismusstrafnorm und Ehrverletzungsdelikte 31
2.2.2. Zivilrechtlicher Diskriminierungsschutz 32

3. Analyse der Datenlage in der Schweiz ... 33
3.1. Einleitung ... 33
3.2. Empfehlungen internationaler Menschenrechtsüberwachungsorgane ... 33
3.3. Keine Daten zu zivilrechtlichen Gerichtsfällen und Lücken in der Erfassung des strafrechtlichen Diskriminierungsschutzes ... 34
3.4. FRB-Bericht „Rassistische Diskriminierung in der Schweiz“ ... 34
3.4.1. Verarbeitete Daten und Aussagekraft ... 34
3.4.2. Diskriminierungsmerkmale und betroffene Lebensbereiche ... 35
3.5. Zwischenfazit ... 36
4. Im Fokus: Bekämpfung von Hassreden in den Medien und im Internet ... 36
4.1. Empfehlungen internationaler Menschenrechtsüberwachungsorgane ... 36
4.2. Begriff Hassrede und rechtliche Schranken ... 37
4.3. Massnahmen zur Bekämpfung von Hassreden in den Medien und im Internet ... 37
4.4. Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des CERD und der ECRI ... 38
5. Mapping relevanter Akteure in der Schweiz ... 39
5.1. Fachorganisationen in der Rassismusbekämpfung und -prävention ... 39
5.1.1. Einleitung ... 39
5.1.2. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) ... 39
5.1.3. Humanrights.ch ... 43
5.1.4. Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) ... 46
5.1.5. Centre écoute contre le racisme (C-ECR) ... 50
5.1.6. Zusammenfassung ... 54
5.2. Verwaltung ... 56
5.2.1. Einleitung ... 56
5.2.2. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) ... 56
5.2.3. Fachstelle Extremismus in der Armee (FS EX A) ... 61
5.2.4. Die Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) ... 62
5.2.5. Integres – Integrationsfachstelle Region Schaffhausen ... 63
5.2.6. Le service de la cohésion multiculturelle (COSM) ... 67
5.2.7. Zusammenfassung ... 71
5.3. Bildung ... 73
5.3.1. Einleitung ... 73
5.3.2. Pädagogische Hochschule Zug ... 73
5.3.3. Éducation21 ... 77
5.3.4. Zusammenfassung ... 80
5.4. Medien ... 81
5.4.1. Einleitung ... 81
5.4.2. MAZ Luzern – Die Schweizer Journalistenschule ... 81
5.5. Schweizer Presserat ... 84
5.5.2. Zusammenfassung ... 87
5.6. Politische Entscheidträger ... 88
5.6.1. Einleitung ... 88
5.6.2. Rosmarie Quadranti, Nationalrätin BDP ... 88
5.6.3. Mathias Reynard, Nationalrat SP ... 92
5.6.4. Zusammenfassung ... 95
5.7. Religiöse Akteure und Minderheiten ... 96
5.7.1. Einleitung ... 96
5.7.2. Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund SIG ... 96
5.7.3. Radgenossenschaft der Landstrasse ... 100
5.7.4. Rroma Foundation ... 104
5.7.5. Zusammenfassung ... 107

5.8. Sicherheit und Polizei ... 108
5.8.1. Einleitung ... 108
5.8.2. Empfehlungen des CERD an die Schweiz ... 109
5.8.3. Stellungnahme der Schweiz zu den Empfehlungen des CERD ... 109
5.8.4. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren ... 110
5.8.5. Zusammenfassung ... 111
5.9. Justiz ... 111
5.9.1. Einleitung ... 111
5.9.2. Ergebnisse der SKMR-Studie „Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen“ ... 112
5.9.3. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren ... 113
5.9.4. Zusammenfassung ... 113
V. Abschliessende Bemerkungen ... 115
1. Schutzmechanismen in der Vergangenheit und heute ... 115
2. Konnex zwischen Prävention von rassistischer Diskriminierung und Vorbeugung von Gräueltaten ... 117
VI. Empfehlungen ... 118
1. Stärkung der bestehenden Institutionen ... 118
2. Zusammenarbeit aller relevanten Akteure ... 119
3. Rechtsschutz ... 119
4. Sensibilisierung bestimmter Berufsgruppen ... 120
5. Bildungsbereich ... 121
6. Datenlage ... 122
7. Bekämpfung von Hassreden ... 122
Literaturverzeichnis ... 125
ANHÄNGE ... 127

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AIO	Abteilung Vereinte Nationen und internationale Organisationen
AMS	Abteilung Menschliche Sicherheit
Art.	Artikel
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BBl	Bundesblatt
BGE	Bundesgerichtsentscheid
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzgl.	bezüglich
CAT	Committee Against Torture / Ausschuss zur Verhütung von Folter
C-ECR	Centre écoute contre le racisme
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination / Ausschuss für die Überwachung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
CFJM	Centre de Formation au Journalisme et aux Médias
CICAD	Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation
COSM	Le service de la cohésion multiculturelle / Dienststelle für den multikulturellen Zusammenhalt
d.h.	das heisst
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
Diss.	Dissertation
DoSyRa	Datenbank Dokumentationssystem Rassismus
DV	Direktion für Völkerrecht
E.	Erwägung
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance / Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDK	Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMEK	Eidgenössische Medienkommission
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)
et al.	und andere
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fussnote
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
GAAMAC	Global Action against Mass Atrocity Crimes
GfbV	Gesellschaft für bedrohte Völker
GlG	Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, SR 151.1)
GMS	Gesellschaft Minderheiten Schweiz
GS-EDI	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departementes des Innern
ibid.	ibidem
ICERD	International Covenant on the Elimination of Racial Discrimination / Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 12.12.1965, SR 0.104.
IHRA	International Holocaust Remembrance Alliance
insb.	insbesondere
Jh.	Jahrhundert
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KOBIK	Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität
lit.	litera
NCBI	National Coalition Building Institute
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NGO	Non-Governmental Organisation
NMRI	Nationale Menschenrechtsinstitution
Nr.	Nummer
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (SR 220)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

para.	Paragraph
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
Rn.	Randnote
S.	Seite
SIG	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
sog.	sogenannt
SR	Systematische Rechtssammlung
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
u.a.	unter anderem
UBI	Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen
UEK	Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgung
UN	United Nations
UNO	United Nations Organization
UPR	Universal Periodic Review
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
v.a.	vor allem
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

ZUSAMMENFASSUNG

Die Prävention von rassistischer Diskriminierung in der Schweiz

Für die Prävention von Gräueltaten spielt der Schutz vor rassistischer Diskriminierung eine entscheidende Rolle, denn Rassismus und insbesondere Hassreden können eine Vorstufe für schwere Menschenrechtsverletzungen darstellen. Die vorliegende Studie gibt einen Über-blick über die entsprechenden Akteurinnen und Akteure und ihre Aktivitäten, wirft einen Blick zurück in die Vergangenheit und fasst das Engagement der Schweiz im Rahmen der von ihr intiierten Plattform für Dialog, Wissenschaftsaustausch und Best Practices zur Prävention von Gräueltaten zusammen. Am Ende formuliert sie Empfehlungen zuhanden der Behörden. Herzstück der Studie ist ein anhand von 16 leitfadengestützten Interviews erstelltes Mapping ausgewählter Akteurinnen und Akteure im Bereich der Rassismusprävention wie z.B. Fach-organisationen in der Rassismusbekämpfung und -prävention, Verwaltung, Bildung, Medien, politische Entscheidträgerinnen, religiöse Akteure und Minderheiten.

Viele Aktivitäten, aber wenig Koordination

Heute gibt es in der Schweiz zahlreiche Institutionen, an die sich Opfer von Diskriminierung wenden können, insb. die durch die kantonalen Integrationsprogramme (KIP) geschaffenen Anlaufstellen für den Diskriminierungsschutz, Organisationen von Minderheiten und zivilgesellschaftliche Fachorganisationen. Die Vielfalt der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure, die sich in der Schweiz mit der Prävention von rassistischer Diskriminierung befassen, fördert ausserdem ein breites Spektrum von Präventionsmassnahmen und ermöglicht auf das jeweilige Umfeld und Bedürfnisse abgestimmte Aktivitäten. Ein eigentliches Netzwerk, das gezielt auf die Verhinderung bzw. Eindämmung rassistischer Diskriminierung hinwirkt, existiert hingegen nicht. Überdies sind die Ressourcen der verschiedenen Institutionen in diesem Bereich knapp bemessen. Akteurinnen und Akteure stellen in verschiedener Hinsicht weiteren Handlungsbedarf zur Optimierung der Präventionsmechanismen fest. Vor allem die Bekämpfung von Hassreden wird als wichtig erachtet.

Unzureichender Rechtsschutz, Defizite bei Datenlage und Bewusstsein

Ein Problem ist insbesondere der unzureichende Rechtsschutz in der Praxis. Zwar gewähren die Rassismusstrafnorm und im zivilrechtlichen Bereich insbesondere die Normen zum Persönlichkeitsschutz Schutz vor Diskriminierung. Letztere werden in der Praxis jedoch kaum angerufen und bieten somit keinen ausreichenden Rechtsschutz. Verschärft wird die Problematik durch das weitgehende Fehlen unabhängiger und niederschwelliger Beschwerdestellen.

Die Studie stellte zudem ein Informationsdefizit über das tatsächliche Ausmass der bestehenden Probleme fest, das insbesondere auf die mangelhafte Datenlage beim Diskriminierungsschutz in der Praxis zurückzuführen ist. Weiter besteht in verschiedenen Gebieten ein Bedarf an Sensibilisierung sowie Aus- und Weiterbildung.

Schliesslich zeigte sich, dass die für die Studie interviewten Personen bzw. ihre Organisationen ihre konkrete Tätigkeit grossmehrheitlich weder in der Zielsetzung noch mit dem Bewusstsein erbringen, Gräueltaten vorbeugen zu wollen. Das entsprechende Bewusstsein über den Konnex zwischen Prävention von rassistischer Diskriminierung und Vorbeugen von Gräueltaten ist bei diesen Akteuren wie mutmasslich auch in der breiten Bevölkerung nicht vorhanden.

Ursachen für schwere Menschenrechtsverletzungen in der Vergangenheit

Zum besseren Verständnis der Ursachen von schweren Menschenrechtsverletzungen untersucht die Studie in einem historischen Rückblick das Projekt «Kinder der Landstrasse», bei dem jenischen und anderen damals als «Fahrenden» bezeichneten Familien ihre Kinder systematisch weggenommen und fremdplatziert wurden. Aus der Analyse geht dabei hervor, dass verschiedene Gründe diese schweren Menschenrechtsverletzungen begünstigt haben. Dazu gehören der ungenügende Rechtsschutz, mangelnde Durchsetzungsmöglichkeiten der Betroffenen, unzureichende Rechtskenntnisse der Behörden, die mangelnde Überwachung privater Institutionen sowie der grosse Einfluss sozialer Normen auf die von den Massnahmen betroffenen Zielgruppen. Wie die Studie zeigt, konnten bis heute noch nicht alle diese Probleme behoben werden.

Untersuchung nach Empfehlung des UNO-Menschenrechtsrats

Die Studie entstand in Reaktion auf eine Empfehlung des UNO-Menschenrechtsrats. 2017 empfahl dieser der Schweiz im Rahmen der Allgemeinen regelmässigen Überprüfung (UPR), sie solle ihr Engagement für die Prävention von Gräueltaten in der Schweiz auf nationaler Ebene stärken. Das EDA erteilte daraufhin dem SKMR den Auftrag zur Studie.

Empfehlungen

Zur Verbesserung des Status quo besteht aus Sicht des SKMR vor allem in den folgenden Bereichen Handlungsbedarf:

Stärkung der Institutionen

Die Alimentierung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR und der Fachstelle Rassismusbekämpfung FRB sollte aufgrund der derzeit knappen personellen und finanziellen Ressourcen überprüft werden. Insbesondere ist es ihnen im Moment nicht möglich, Sensibilisierungs- und Präventionskampagnen mit einer grossen Breitenwirkung durchzuführen.

Die infolge der KIP etablierten Anlaufstellen zum Diskriminierungsschutz stehen teilweise aus politischen und finanziellen Gründen unter Druck. Die zuständigen Stellen beim Bund und den Kantonen sollten deshalb sicherstellen, dass diese ihre Angebote dauerhaft und gemäss einheitlichen Qualitätsstandards aufrechterhalten können und gegen aussen sichtbar sind.

Schliesslich sollten bestehende aussergerichtliche Schlichtungs- und Streitbeilegungsverfahren gefördert und gestärkt werden. Sie sind oft besser geeignet, um Konflikte zu lösen, als Gerichtsverfahren. Das SKMR empfiehlt zudem, die Einrichtung aussergerichtlicher Mediations- und Schlichtungsstellen für Konflikte im Bereich Rassendiskriminierung zu prüfen.

Zusammenarbeit aller relevanten Akteurinnen und Akteure

Für eine gezielte und koordinierte Vernetzung der Präventionsaktivitäten unter den verschiedenen Bereichen und Akteuren bedürfte es einer Gesamtstrategie wie bspw. im Rahmen eines nationalen Aktionsplans. Damit könnte im Sinne eines gesamtgesellschaftlichen Netzwerkes bereichsübergreifend auf die Prävention von rassistischer Diskriminierung hingewirkt werden.

Rechtsschutz

In Anlehnung an die SKMR-Studie «Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen» werden folgende Massnahmen empfohlen: Beim zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz die Schaffung eines spezifischen zivilrechtlichen Diskriminierungsverbots in einer Norm, welche die Art. 27ff. ZGB zum Persönlichkeitsschutz ergänzt. Beim strafrechtlichen Diskriminierungsschutz die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Rassismusstrafnorm zum Schutz vor xenophober Herabsetzung und Hasspropaganda gegenüber bestimmten Nationalitäten oder dem Status als Ausländerin oder Ausländer (Asylsuchender, Flüchtling etc.). Beim Verfahrensrecht 1) die Ausdehnung des ideellen Verbandklage- bzw. Verbandsbeschwerderechts, 2) die Ausdehnung des abgeschwächten («sozialen») Untersuchungsgrundsatzes auf weitere Bereiche des Diskriminierungsrechts; 3) die Einführung der Beweislasterleichterung für alle Diskriminierungsfälle in zivil- und öffentlich-rechtlichen Verfahren; sowie 4) die Verstärkung der Sanktionsmöglichkeiten.

Sensibilisierung bestimmter Berufsgruppen

Sensibilisierungsbedarf besteht bei verschiedenen Berufsgruppen. So unter anderem bei der Polizei betreffend die Verhinderung von Racial Profiling und rassistisch motivierter Polizeigewalt, bei der Justiz (Richterinnen und Richter, Staatsanwaltschaft sowie auszubildende Juristinnen und Juristen) betreffend den zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz und die Anwendung der Rassismusstrafnorm sowie bei den politischen Entscheidträgerinnen hinsichtlich des Bewusstseins für ihre Verantwortung zur Prävention von rassistischer Diskriminierung im politischen Diskurs (Hassreden).

Bildungsbereich

In der *Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen* sollte das Thema rassistische Diskriminierung an Pädagogischen Hochschulen verbindlich zum Unterrichtsstoff gehören, insb. die Auseinandersetzung mit der Rolle der Schweiz im Kolonialismus und im Zweiten Weltkrieg sowie dem Umgang der Schweiz mit Minderheiten. In der *obligatorischen Schulbildung* sollten die in der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen vermittelten Themen im Unterricht verpflichtend aufgegriffen werden. Schliesslich sollten *Lehrmittel erarbeitet werden*, welche die erwähnten Themen in inhaltlicher und didaktischer Sicht in der Ausbildung der Lehrpersonen und in den Schulen angemessen aufbereiten. Dies bedingt die Zusammenarbeit der relevanten Akteurinnen und Akteure in diesem Bereich.

Datenlage

Der *FRB-Bericht zur rassistischen Diskriminierung in der Schweiz* ist zwar grundsätzlich ein taugliches Datenerhebungs- und Monitoringtool für die Überwachung rassistischer Diskriminierung in der Schweiz. Es sollte jedoch geprüft werden, wie die dem Bericht zugrundeliegenden Daten optimiert werden könnten. Bei der *strafrechtlichen Gerichtspraxis* sollte geprüft werden, welche Massnahmen zu ergreifen sind, damit die EKR-Rechtssammlung zur Rassismusstrafnorm vervollständigt werden kann. Zudem sollten auch Straftaten mit rassistischem bzw. homo/transphobem Hintergrund erhoben und statistisch ausgewertet werden. Schliesslich besteht bei der *Datenlage zur*

zivilrechtlichen Gerichtspraxis insbesondere in den Bereichen Arbeit und Miete sowie im Schulbereich eine grosse Lücke, die durch geeignete Massnahmen geschlossen werden sollte.

Bekämpfung von Hassreden

Die Bekämpfung von Hassreden konnte als zentrales Thema identifiziert werden. *Für den Bildungsbereich* empfiehlt das SKMR, die präventiven Massnahmen insbesondere in der obligatorischen Schule sowie im Rahmen von Erstausbildungen zu verstärken und Massnahmen zur Bekämpfung von Hassreden durch Jugendliche im Internet fortzuführen und zu verstärken. *Bei der Bekämpfung von Hassreden im Internet* sollte der Bundesrat bestehende internationale Initiativen zur Förderung wirksamer Massnahmen wegen Rechtsverletzungen auch weiterhin unterstützen und allfällige entsprechende internationale Abkommen ratifizieren. Zudem sollte geprüft werden, ob es einer spezifischen Organisationseinheit bedarf, welche die landesweiten Aktivitäten in diesem Feld koordiniert und entsprechend geschult ist. Im Bereich Medien sollten die *Aus- und Weiterbildung von Journalistinnen und Journalisten* verbindliche Gefässe für den Umgang mit Hassreden, insb. betreffend Kommentarspalten von Online-Medien, Leserbriefen sowie in den sozialen Medien, beinhalten. Die Bekämpfung von Hassreden setzt weiter eine *möglichst umfassende Datenlage* in diesem Bereich voraus, weshalb die entsprechenden Lücken (vgl. dazu oben) geschlossen werden sollten. Schliesslich sollten *Mitarbeitende der Bereiche Polizei und der Justiz* für Hassreden sensibilisiert werden und *politische Entscheidträger* ihre Verantwortung und Vorbildfunktion wahrnehmen, indem sie Hassreden entschieden entgegentreten.

I. EINLEITUNG

1. Auftrag

Die Geschichte zeigt: Gräueltaten können sich in allen Weltregionen ereignen. Alle Staaten – auch jene des globalen Nordens – sind damit in der Verantwortung, sich mit der Prävention von Gräueltaten zu befassen. Im Rahmen der Allgemeinen regelmässigen Überprüfung, der Universal Periodic Review (UPR), hat der UNO-Menschenrechtsrat im November 2017 der Schweiz empfohlen, sie solle ihr Engagement in der Förderung der Prävention von Gräueltaten auf nationaler Ebene stärken, da die Geschichte zeige, dass kein Land immun sei. Die Task Force für Vergangenheitsarbeit und Prävention von Gräueltaten (Task Force) in ihrer Funktion als EDA-internes Kompetenzzentrum für die Prävention von Gräueltaten und Vergangenheitsarbeit hat diese Empfehlung zum Anlass genommen, das innerstaatliche Engagement der Schweiz in Bezug auf die Prävention von Gräueltaten näher zu analysieren.

Gemäss den verschiedenen internationalen Mechanismen zur Verhinderung von Gräueltaten werden Hassreden, Aufwiegelung und Rassismus als eine Vorstufe zur Begehung von Gräueltaten erachtet, sind sie doch ein Nährboden für physische Übergriffe und Einschüchterungsversuche gegen die betroffenen Personen. Darüber hinaus senken sie die Schranke für die Begehung weiterer strafbarer Handlungen.[1] Hassreden sind auch hierzulande in steigendem Ausmass zu beobachten (vgl. unten, Ziff. IV.3), weshalb im schweizerischen Kontext von rassistischen Handlungen und Äusserungen am ehesten Risiken ausgehen, die dereinst zu schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen führen könnten. Die Task Force hat deshalb das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) damit beauftragt, die Prävention von Gräueltaten anhand der Prävention rassistischer Diskriminierung zu untersuchen und ein Mapping über zentrale Akteure zu erstellen, die sich in der Schweiz für die Prävention von rassistischer Diskriminierung engagieren. Insgesamt soll dadurch ein (nicht abschliessender) Überblick über die in der Schweiz bestehenden Aktivitäten und Massnahmen zur Verhinderung von rassistischer Diskriminierung gegeben werden. Zudem sollen allfällige Lücken und Herausforderungen identifiziert und auf dieser Grundlage Empfehlungen für die Verbesserung des Status quo erarbeitet werden. Dies wird zum Verständnis von Präventionsmechanismen in der Schweiz beitragen, womit die Studie ein erster Schritt dazu sein könnte, dass die Schweiz die Prävention von Gräueltaten auf nationaler Ebene angeht und fördert.

2. Untersuchungsgegenstand und Begriffsklärung

Der *Untersuchungsgegenstand* der Studie besteht zum einen in den Aktivitäten der Schweiz in der Vergangenheitsarbeit im In- und Ausland, beschränkt auf die in der Offerte erwähnten Themen. Zum anderen werden die in der Schweiz zur Prävention von rassistischer Diskriminierung vorgenommenen Massnahmen untersucht. Dies beinhaltet die Analyse menschenrechtlicher Verpflichtungen und ihrer Umsetzung auf nationaler Ebene sowie das Mapping von Akteuren und ihren Aktivitäten, die bewusst oder unbewusst zur Prävention von rassistischer Diskriminierung beitragen.

---

[1] Siehe humanrights.ch, abrufbar unter https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/person/meinungsaeusserung/hate-speech-grenzen-meinungsaeusserungsfreiheit (besucht am 2.11.2018).

Zu den im Kontext der Studie verwendeten *Begrifflichkeiten* verweisen wir auf die von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB in Zusammenarbeit mit Expertinnen und Experten des EDA erarbeiteten Definitionen (siehe Anhang 1).

3. Methodik und Aufbau der Studie

Zu Beginn der Studie erfolgt eine Darstellung der aussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz im Bereich der Prävention von Gräueltaten und anschliessend ein historischer Rückblick auf die in der Schweiz in der jüngeren Vergangenheit geschehenen schweren Menschenrechtsverletzungen. Weiter analysiert die Studie ausgewählte internationale Präventionsmechanismen im Kontext der Prävention von Gräueltaten und im Menschenrechtsbereich. Darauf folgen Ausführungen zu den rechtlichen Schutzmechanismen im Diskriminierungsbereich gemäss schweizerischem Recht sowie zur Datenlage zu rassistischer Diskriminierung in der Schweiz. Diese Teile der Studie basieren methodisch auf einer Literatur-, Dokumenten- und Datenanalyse. Das anschliessende Mapping der Akteure stützt sich zum einen auf eine Untersuchung der zu den verschiedenen Akteuren greifbaren Daten. Zum anderen wurden leitfadengestützte Interviews mit ausgewählten Akteuren verschiedener Bereiche durchgeführt, deren Angaben anschliessend in die Studie eingearbeitet worden sind. Die Interviews geben insbesondere auch Hinweise betreffend die Koordination und Kooperation unter den analysierten Akteuren sowie auf Handlungsbedarf bei der Prävention von rassistischer Diskriminierung in der Schweiz. An dieser Stelle möchten sich die Autorinnen und der Autor bei den interviewten Personen für ihre Gesprächsbereitschaft und Kooperation bedanken.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: Nach der Einleitung folgen in Ziff. II. Ausführungen zu den Aktivitäten der Schweiz zur Prävention von Gräueltaten im Ausland sowie in Ziff. 0 ein historischer Rückblick über schwere Menschenrechtsverletzungen in der Schweiz. Anschliessend werden in Ziff. 0 die Verpflichtungen der Schweiz zur Ergreifung von Massnahmen zur Verhinderung von Gräueltaten, der Rechtsschutz in der Schweiz, die innerstaatliche Analyse der Datenlage sowie das Mapping der relevanten Akteure bei der Prävention rassistischer Diskriminierung dargestellt. Das Mapping stellt dabei den Hauptteil der Studie dar. Ziff. V enthält schliesslich eine Schlussbetrachtung der gewonnenen Erkenntnisse und Ziff. 0 Empfehlungen für die Verbesserung des Status quo.

II. PRÄVENTION VON GRÄUELTATEN: AKTIVITÄTEN DER SCHWEIZ IM AUSLAND

1. Einleitung

Vergangenheitsarbeit und die Prävention von Gräueltaten sind seit 2003 Teil des Engagements der Schweiz im Rahmen ihrer Politik im Bereich der menschlichen Sicherheit. Diese beinhaltet die Themen Friedensförderung, Menschenrechts- und humanitäre Aussenpolitik sowie Migrationsaussenpolitik. Nachfolgend wird in aller Kürze erläutert, worum es bei der Vergangenheitsarbeit und der Prävention von Gräueltaten geht, wie die Task Force für Vergangenheitsarbeit und Prävention von Gräueltaten zusammengesetzt ist und welche Aktivitäten sie verfolgt.

2. Vergangenheitsarbeit

Das Konzept der Vergangenheitsarbeit basiert auf den Grundsätzen zur Bekämpfung von Straflosigkeit, den 1999 entwickelten sog. Joinet-Prinzipien.[2] Diese Grundsätze anerkennen einerseits die Rechte der Opfer und legen andererseits die Pflichten der Staaten betreffend den Kampf gegen die Straflosigkeit im Falle von schweren Menschenrechtsverstössen und Verstössen gegen das humanitäre Völkerrecht fest. [3] Sie beinhalten vier Schlüsselbereiche: 1) Recht auf Wahrheit; 2) Recht auf Gerechtigkeit: Opfer müssen die Möglichkeit haben, ihre Rechte geltend zu machen, sie haben Anspruch auf wirksamen und fairen Rechtsschutz, und die Verantwortlichen müssen zur Rechenschaft gezogen werden; 3) Recht auf Wiedergutmachung: Dieses umfasst einerseits individuelle Massnahmen für Opfer und ihre Angehörigen (etwa Entschädigungen und Rehabilitation) und andererseits kollektive Massnahmen zur Wiedergutmachung (etwa Gedenkveranstaltungen oder die öffentliche Übernahme von Verantwortung seitens des Staates); 4) Garantie der Nicht-Wiederholung: Diese beinhaltet Massnahmen, die verhindern sollen, dass sich das Unrecht wiederholt, etwa die Überprüfung öffentlicher Institutionen sowie Verwaltungs- und Gesetzesreformen.[4]

Mit den erwähnten Aktivitäten, die sowohl juristische als auch nicht-juristische Elemente umfassen, soll der Übergang von einem Konflikt zu einem nachhaltigen Frieden möglichst optimal gelingen, und die Wiederholung von Gräueltaten soll verhindert werden.[5]

3. Prävention von Gräueltaten

Die Prävention von Gräueltaten beinhaltet die frühzeitige Identifikation möglicher Ursachen und Risiken wie auch die Schaffung von nationalen Strategien, Mechanismen und Strukturen, um Gräueltaten, d.h. Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und ethnische

---

[2] Siehe Commission on Human Rights, Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity (E/CN.4/2005/102/Add.1), 2005, abrufbar unter https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/00/PDF/G0510900.pdf?OpenElement (besucht am 6.12.2018)

[3] Factsheet Task Force für Vergangenheitsarbeit und Prävention von Gräueltaten, EDA, September 2017 (fortan: Factsheet Task Force).

[4] Siehe EDA, Vergangenheitsarbeit, abrufbar unter https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/frieden/vergangenheitsarbeit.html (besucht am 27.11.2018).

[5] EDA, Gegen Vergessen und Straflosigkeit, in: EDA-Bulletin 3/2016 (fortan: EDA-Bulletin), S. 44f.

Säuberungen, zu verhindern.[6] Dabei gelten die Grundsätze, dass jedem einzelnen Staat die Aufgabe zukommt, seine Bevölkerung vor Gräueltaten zu schützen, und kein Staat davor sicher sei. Ein konkretes Beispiel des Engagements der Schweiz in diesem Bereich ist das auf ihre Initiative gegründete internationale Netzwerk gegen Gräueltaten „Global Action against Mass Atrocity Crimes (GAAMAC)". Das Netzwerk besteht aus verschiedenen Staaten sowie Organisationen der Zivilgesellschaft, denn für die Prävention von Gräueltaten ist der Einbezug sämtlicher gesellschaftlich relevanter Akteure erforderlich. Die von GAAMAC betriebene Plattform für Dialog, Wissensaustausch und Best Practices soll Staaten beim Aufbau geeigneter Strukturen zur Prävention von Gräueltaten unterstützen. GAAMAC führt alle zwei Jahre eine internationale Konferenz durch, an der zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Staaten, Nichtregierungsorganisationen und Forschungsinstitutionen teilnehmen. Darüber hinaus setzt sich die Schweiz auch auf der Ebene der Vereinten Nationen für die Stärkung der Prävention von Gräueltaten ein.[7]

4. Die Task Force für Vergangenheitsarbeit und Prävention von Gräueltaten

4.1. Aufgabe und Zusammensetzung der Task Force

Die Task Force wurde 2011 gegründet und setzt sich auf multilateraler und bilateraler Ebene im Kampf gegen Straflosigkeit und Prävention von Gräueltaten ein. Sie ist intradepartemental zusammengesetzt und besteht aus Fachleuten der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) sowie aus Expertinnen und Experten der Direktion für Völkerrecht (DV), der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und der Abteilung Vereinte Nationen und internationale Organisationen (AIO).[8] Darüber hinaus wird sie von einer Sondergesandten für Vergangenheitsarbeit und Prävention von Gräueltaten unterstützt. Ein fünfköpfiges, aus den verschiedenen Direktions- und Abteilungsvorstehenden zusammengesetztes Steuerungsgremium ist für strategische Fragen und Vorgehensweisen zuständig und trifft sich zusammen mit der Sondergesandten dreimal jährlich.[9]

4.2. Aktivitäten der Task Force

Die kontextspezifische Arbeit der Task Force ermöglicht ihr, die Legitimität und Kapazitäten lokaler Akteure und Initiativen aufzubauen. Eine wichtige Rolle spielt dabei das Verständnis für kulturelle Sensibilitäten und Traditionen, und gleichzeitig berücksichtigt die Task Force systematisch genderspezifische Aspekte. Dabei ist die Task Force sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene tätig.

Die Aktivitäten auf *bilateraler Ebene* werden jeweils auf Anfrage lokaler Partner ausgelöst, und die Task Force beteiligt sich dabei an zahlreichen Prozessen und Initiativen in Burundi, Mali, Simbabwe, Kolumbien, Guatemala, Kosovo, Libyen, Sri Lanka und auf den Philippinen.[10] Im Rahmen

---

6 Siehe EDA, Prävention von Gräueltaten, abrufbar unter https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/frieden/voelkermord.html (besucht am 27.11.2018).

7 Ibid.

8 Siehe EDA-Bulletin, S. 44f.

9 Siehe ibid. sowie Factsheet Task Force.

10 Siehe Factsheet Task Force.

der Vergangenheitsarbeit war die Task Force bspw. involviert in das nationale Zentrum für historische Erinnerung in Kolumbien[11] sowie in die Kommission für Übergangsjustiz und Versöhnung in den Philippinen.[12,13] Weiter vermittelte sie den sog. „Ausserordentlichen afrikanischen Kammern“[14], d.h. Organen, welche die Ursachen und Umstände schwerwiegender Verletzungen aufarbeiten, technische Unterstützung.[15] Zudem führt sie im Nahen Osten Beratungen, Begleitungen, Aus- und Weiterbildungen sowie technische und politische Unterstützung durch. Dabei führt die Schweiz jedes Jahr Ausbildungen von Delegationen aus verschiedenen Kontexten durch mit dem Ziel, nationale Vergangenheitsprozesse durch Wissensvermittlung und Austausch zu unterstützen.[16]

Auf *multilateraler Ebene* zeichnet sich die Arbeit der Task Force durch die Ergreifung von Initiativen, die Unterstützung von Entwicklungen und die „Stärkung internationaler Normen, Standards und bewährte[r] Praktiken in den Bereichen Vergangenheitsarbeit und Prävention von Gräueltaten“[17] aus. Dabei hat sich die Schweiz etwa im UNO-Menschenrechtsrat für die Einsetzung eines Sonderberichterstatters zur Förderung der Vergangenheitsarbeit eingesetzt, engagiert sich für die Erhaltung von Archiven und unterstützt auf Anfrage deren Aufbau und die Aufbewahrung. Dabei ist die Schweiz auch massgebend bei der Etablierung des Konzepts „Safe haven“ engagiert, bei dem es um die sichere Aufbewahrung ausländischer Archive in der Schweiz geht, die in Gefahr sind.

Mit der Task Force besteht somit eine spezifische Organisationseinheit, die sich mit der Vergangenheitsbewältigung und der Prävention von Gräueltaten *im Ausland* befasst. Im Inland hat die Task Force jedoch keine Kompetenzen. Deshalb wird anschliessend an den historischen Rückblick versucht, mit dem Mapping der Akteure aufzuzeigen, wer sich *innerhalb der Schweiz* mit diesen Fragen befasst.

11 Siehe www.centrodememoriahistorica.gov.co (besucht am 27.11.2018).

12 Siehe www.tjrc.ph (besucht am 27.11.2018).

13 Factsheet Task Force.

14 Siehe www.chambresafricaines.org (besucht am 27.11.2018).

15 Factsheet Task Force.

16 Ibid.

17 Ibid.

III. SCHWERE MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN IN DER VERGANGENHEIT

1. Hintergründe

Ziel des historischen Rückblicks ist, aus in der Vergangenheit erfolgtem Unrecht in der Schweiz Schlüsse für die zukünftige Prävention zu ziehen. Der Fokus liegt dabei auf institutionellen Missständen, und deshalb wird die Problematik an Beispielen der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen ausgeführt. Der Begriff „fürsorgerische Zwangsmassnahmen" umfasst im historischen Sinn verschiedenste staatliche Massnahmen im Rahmen der Sozialpolitik. Opfergruppen der unterschiedlichen Formen der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen sind bspw. Verdingkinder, Heimkinder, administrativ Versorgte, Zwangssterilisierte sowie Zwangsadoptierte. Der Fokus auf diesen Bereich soll exemplarisch aufzeigen, dass auch in der Schweiz schwere menschenrechtliche Missstände herrschten. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf das Projekt „Kinder der Landstrasse" der Pro Juventute gelegt.

1.1. Sozialpolitischer Hintergrund und Ausmass

Die Entwicklung des Fürsorgewesens geht bis ins 19. Jh. zurück. Die Wurzeln der kantonalrechtlichen administrativen Versorgung liegen im Armen(polizei)recht, das wiederum als Reaktion auf die sich verbreitende Massenarmut und Überforderung der Fürsorgestrukturen zu sehen ist.[18] Auch nach der Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) 1907, welches das Vormundschaftsrecht schweizweit vereinheitlichte, blieben die Gemeinden weiterhin für den Vollzug zuständig. Das führte dazu, dass die praktische Umsetzung des ZGB je nach Kanton, Behörde und Personal variierte.

Das Vormundschaftsrecht griff stark in die familiären Verhältnisse ein und war von Disziplinierung geprägt. Der staatliche Paternalismus führte unter anderem zur Verdingung und zu Fremdplatzierungen von Kindern und der zwangsweisen Einweisungen von Personen mit „liederlichem Lebenswandel" in psychiatrische Anstalten.[19] Grundlage für Anstaltseinweisungen oder Fremdplatzierungen waren soziale Normen, die historisch unterschiedlich definiert worden sind. Prägend waren dabei die Enflüsse von Sittlichkeits- und Ehrenvorstellungen, die der frühneuzeitlichen Moralphilosophie entstammten. In dieser Denktradition steht auch die Unterscheidung von „würdiger" und „unwürdiger" Armut. Erstere wurde als unverschuldet und letztere als selbst verschuldet wahrgenommen. Eingewiesen und ihrer bürgerlichen Rechte entzogen wurden jene Armen, die ihre Lage in den Augen der Autoritäten selbst verschuldet hatten durch „Arbeitsscheue", „Liederlichkeit" oder „ehrloses Verhalten". Die Massnahmen dienten dabei als ultima ratio für den Umgang mit den Ausgestossenen der sozialstaatlichen Gemeinschaft. Diese Stigmata bestanden auch noch für Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen des späten 20. Jh.[20] Jedoch fanden im 20. Jh.

---

[18] Urs Germann, Die administrative Anstaltsversorgung in der Schweiz im 20. Jahrhundert. Bericht zum aktuellen Stand der Forschung, infoclio.ch-Forschungsbericht, Bern 2014, S. 5 (fortan: Administrative Anstaltsversorgung).

[19] Bundesamt für Sozialversicherungen, Kindes- und Erwachsenenschutz, abrufbar unter: https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/institutionen/kantonale-lokale-und-private-institutionen/kindes-und-erwachsenenschutz/ (besucht am 25.02.2019).

[20] Martin Lengwiler, Der strafende Sozialstaat. Konzeptuelle Überlegungen zur Geschichte fürsorgerischer Zwangsmassnahmen, Working Paper UEK Administrative Versorgung, Bern 2017, S. 5 (fortan: Der strafende Sozialstaat).

eine Ausdifferenzierung des Anstaltswesens sowie eine zunehmende Öffnung gegenüber der Aussenwelt statt.[21] Zudem waren die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und die Fremdplatzierungen im 20. Jh. von den bürgerlichen Familiennormen geprägt.[22]

Aufgrund der Quellenlage, des grossen Forschungsbedarfs, der nicht klar zu bestimmenden Rechtsinstrumente sowie der heterogenen, nicht zusammenhängenden Opfergruppen ist es schwierig, Zahlen zur Anzahl der Betroffenen zu nennen. Darüber hinaus ist es fraglich, inwiefern eine Diskussion um Betroffenenzahlen im Sinne einer zukünftigen Verhinderung von institutionellen Menschenrechtsverletzungen sinnvoll ist. Dennoch ist festzuhalten, dass es sich im Falle von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen keinesfalls um Einzelfälle handelte, sondern um ein weitverbreitetes, institutionelles Problem. Schätzungen gehen davon aus, dass im 20. Jh. deutlich über 100‘000 Kinder und Jugendliche in Heimen, Anstalten und Pflegefamilien fremdplatziert worden sind. Andere Schätzungen sprechen von ca. 60‘000 Kindern unter 14 Jahre, die im Jahr 1930 fremdplatziert waren, das entspricht rund vier bis fünf Prozent aller Kinder. Zusätzlich gab es mehrere 10‘000 betroffene Erwachsene, die insbesondere Opfer von administrativen Versorgungen wurden.[23] Der Abschlusssbericht der unabhängigen Expertinnen-und-Experten-Kommission zur administrativen Versorgung (UEK) zu den Betroffenenzahlen geht von 50‘000 bis 60‘000 administrativ Versorgten im 20. Jh. aus.[24] Der zeitliche Höhepunkt des Vollzugs der verschiedenen Massnahmen lag dabei zwischen 1930 und 1950.[25] Die Zahlen verdeutlichen die These, wonach die Wirkungen der wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen der Zwischenkriegszeit sowie die Integrationsideologie der „Geistigen Landesverteidigung“ den Druck auf die soziale Kongruenz verstärkten. Dies führte auch dazu, dass die Bereitschaft stieg, die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Sanktion von Devianz auszuschöpfen.[26] Zudem nahm die Anzahl administrativer Versorgungen in wirtschaftlichen Krisenzeiten auch aufgrund der erhöhten Arbeitslosigkeit zu, da diese ein entscheidender Faktor für eine administrative Versorgung war.[27]

1.2. Rechtliche Rahmenbedingungen

Angesichts der föderalen Ausgestaltung der Rechtsgundlagen für die unterschiedlichen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen ist es im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich, näher auf die unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen einzugehen. Vereinzelte kantonale Rechtsordnungen

[21] Ibid., S. 7f.

[22] Ibid., S. 9.

[23] Ibid., S. 1.

[24] Ernst Guggisberg/Marco dal Molin, „Zehntausende“. Zahlen zur administrativen Versorgung und zur Anstaltslandschaft, Abschlussbericht UEK Administrative Versorgung Vol. 6, Zürich 2019, S. 91. (fortan: Zehntausende).

[25] Bundesamt für Sozialversicherungen, Kindes- und Erwachsenenschutz, abrufbar unter: https://www.geschichtedersozialensicherheit .ch/institutionen/kantonale-lokale-und-private-institutionen/kindes-und-erwachsenenschutz/ (besucht am 25.2.2019).

[26] Urs Germann, Administrative Anstaltsversorgung, S. 7.

[27] Ernst Guggisberg/Marco dal Molin, Zehntausende, S. 92.

wurden in spezifischen Studien ausführlich erforscht.[28] Dennoch besteht weiterhin ein grosser Forschungsbedarf. Einen Überblick über die Entwicklung des Anstaltswesens sowie die jeweiligen rechtlichen Grundlagen hat unter anderem die UEK erabeitet.[29]

In verschiedener Hinsicht enthielt das ZGB, das als Grundlage für die Anordnung fürsorgerischer Massnahmen diente, jedoch unzureichende Regeln.[30] Zudem fehlte ein hinreichender und einheitlicher Rechtsschutz, da die Kompetenzen der kantonalen Rechtsmittelinstanzen variierten.[31] Die überwiegende Mehrheit der Kantone sah ausserdem im Falle einer administrativen Versorgung keine gerichtliche Rekursinstanz vor. Damit hatten Opfer der administrativen Versorgung teilweise einen geringeren Rechtsschutz als verurteilte Straftäter und Straftäterinnen, da die Versorgungsmassnahmen ohne Widerspruchsmöglichkeit verlängert werden konnten.[32]

Im Bereich der administrativen Anstaltsversorgung bestand ausserdem die Problematik der undifferenzierten Vollzugspraxis: Die Nutzung derselben Anstalt sowohl für den Strafvollzug als auch für den Vollzug administrativer Massnahmen ist aus rechtsstaatlicher Sicht höchst problematisch.[33] Wichtig ist dabei, festzuhalten, dass es sich keinesfalls nur um eine Feststellung postum handelt, sondern dass bereits zeitgenössisch Kritik an der undifferenzierten Vollzugspraxis geäussert worden ist.[34] Die zeitgenössische Kritik änderte jedoch nichts an der Rechtspraxis, die bis in die 1970er Jahre fortbestand. Die Vollzugspraxis war zudem nicht mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vereinbar, die von der Schweiz schliesslich 1974 ratifiziert worden ist.[35, 36] Ab 1972 wurde daher mit der Revision des Familienrechts begonnen, dazu gehörten auch die Anpassung

---

[28] Bspw. Tanja Rietmann, „Liederlich“ und „Arbeitsscheu“. Die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern (1884–1981), Diss. Universität Bern 2001 (fortan: Anstaltsversorgung Kanton Bern); Yves Collau, „Protéger le peuple“ du canton de Vaud. Histoire de la commission cantonale d'internement administratif (1935–1942), Diss. Université de Lausanne 2013; Matthieu Lavoyer, Lettres de chachet de la Répuplique. L'internement administratif dans le Canton de Neuchâtel (1939–1963): une procédure d'exception dans un régime démocratique, Université de Neuchâtel 2013; Sara Galle, Kindswegnahme. Das „Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse" der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge, Zürich 2016 (fortan: Kindswegnahme).

[29] Ernst Guggisberg/Marco dal Molin, Zehntausende, S. 97–101; Christel Gumy/Sybille Knecht et al., Sondergesetze? Legitimierung und Delegitimierung der administrativen Versorgung, Abschlussbericht UEK Administrative Versorgung Vol. 3, Zürich 2019. (fortan: Sondergesetze); weitere Forschungsergebnisse publiziert die UEK bis Ende 2019.

[30] Siehe dazu bspw. die Regelung zu Beschwerden: „Das Zivilgesetzbuch von 1907 schrieb lediglich vor, dass für eine Beschwerde gegen die Handlung des Vormunds und die Entscheide der Vormundschaftsbehörde zwei Instanzen vorzusehen waren (Art. 420, 361 ZGB). Der Sinn der Beschwerde lag zum einen in der Wahrung oder der Wiederherstellung einer sorgfältigen Vormundschaftsführung, zum anderen für den Beschwerdeführer in der Korrektur vormundschaftlicher Anordnungen. Die Durchführung der Beschwerde wurde durch das kantonale Recht bestimmt. Die Beschwerde gemäss Art. 420 ZGB und die Beschränkung auf zwei Instanzen (Art. 361 ZGB) galten allerdings nur für jene Aufgaben, die den Vormundschaftsbehörden durch das eidgenössische Recht übertragen wurden. Dazu zählte das behördliche Einschreiten nach Art. 283 und 284 ZGB. Sie fand keine Anwendung beim Entzug der elterlichen Gewalt (Art. 285 ZGB). Die Verfahren zum Entzug und zur Wiederherstellung der elterlichen Gewalt regelten die Kantone (Art. 287 ZGB), wobei die Möglichkeit des Weiterzugs an das Bundesgericht (Art. 288 ZGB) bestehen musste.“ Zitiert nach Sara Galle, Kindswegnahme, S. 518.

[31] Sara Galle: Kindswegnahme, S. 526.

[32] Urs Germann; Administrative Anstaltsversorgung, S. 3.

[33] Ibid., S. 6.

[34] Vgl. dazu Tanja Rietmann, Anstaltsversorgung Kanton Bern, S. 240–253.

[35] Bundesamt für Sozialversicherungen, Kindes- und Erwachsenenschutz, abrufbar unter: https://www.geschichtedersozialensicherheit .ch/institutionen/kantonale-lokale-und-private-institutionen/kindes-und-erwachsenenschutz/ (besucht am 25.2.2019).

[36] Zu den Gesetzesänderungen im Rahmen des Beitritts der Schweiz zur EMRK vgl. Noemi Dissler, Die Aufhebung der kantonalen Versorgungsgesetze. Der vorbildliche Schweizer Rechtsstaat unter Zugzwang?, in: Christel Gumy/Sybille Knecht et al., Sondergesetze, S. 373–424.

des Adoptionsrechts, des Kindsrechts sowie die Kodifizierung des fürsorgerischen Freiheitsentzugs.[37]

1.3. Das Beispiel „Kinder der Landstrasse“

Im Gegensatz zur Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen ist diejenige des Projekts „Kinder der Landstrasse“ der Stiftung Pro Juventute weitgehend erforscht. Daher werden die Problematiken nun an diesem Beispiel vorgestellt. Trotz klarer Unterschiede zwischen dem Projekt „Kinder der Landstrasse“ und der allgemeinen Fürsorgepraxis bestehen auch deutliche, insbesondere institutionelle Gemeinsamkeiten.

Die Stiftung Pro Juventute wurde 1912 als ein privates Sozialwerk von der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft gegründet.[38] Diese privaten Sozialwerke waren durch ihre fortgeschrittene Entwicklung einerseits dem Sozialstaat voraus, andererseits verhinderten sie aber dadurch den Auf- und Ausbau des Sozialstaats.[39] 1926 gründete die Stiftung das „Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse“ (fortan: Hilfswerk). Der Bund hat ab 1930 das Hilfswerk mit Subventionen finanziell und auch ideell unterstützt sowie als dessen Aufsichtsorgan fungiert.[40] Darüber hinaus wurde Pro Juventute jeweils von einem amtierenden oder ehemaligen Bundesrat präsidiert.[41]

Das Hilfswerk war dem Zentralsekretariat der Pro Juventute in Zürich angegliedert.[42] Ziel des Hilfswerks war es, „durch die systematische Auflösung jenischer Familien (…) die fahrende Lebensweise [zu] beseitig[en](…), die als Grund für die Verwahrlosung der Kinder und als Gefährdung der Gesellschaft galt.“[43] So sollten die Kinder von fahrenden Familien in einem „gesunden Milieu“ aufwachsen.[44] In den Worten des Zentralsekretärs von 1928 Robert Loeliger war Pro Juventute: „Mittler (…) zwischen nach Hilfe ausschauenden Kindern und denen, die helfen können, aber von so mancher Not nichts wissen.“[45] Diese erbbiologischen und eugenischen Annahmen über „Vagantenfamilien“ zeigten sich auch in den psychiatrischen Gutachten über die Betroffenen – ein Zeichen dafür, dass der Diskurs auch in die Praxis einfloss.[46]

In den historischen Quellen werden die Betroffenen von aussen mit Begriffen wie „Vaganten“, „Fahrendes Volk“, „Korber- und Kesselflickerfamilien“ sowie selten „Jenische“ oder „Zigeuner“ bezeichnet. Dabei ist festzuhalten, dass es sich in den Quellen um Fremdzuschreibungen handelt. Dies

---

37 Theodor Bühler, Familienrecht, Historisches Lexikon der Schweiz 2005, abrufbar unter http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D27303.php (besucht am 25.2.2019).

38 Eine ausführliche Betrachtung der Stiftungsgeschichte findet sich bspw. bei Sara Galle, Kindswegnahme, S. 48ff.

39 Sara Galle, Kindswegnahme, S. 48.

40 Galle weist darauf hin, dass entgegen dem sich haltenden Mythos das Hilfswerk nicht im Auftrag des Bundesrats gegründet worden sei. Ebenso wenig sei es Ziel des Hilfswerks gewesen, die Umsetzung des Bundesgesetzes betreffend die Heimatlosigkeit voranzutreiben. Vgl. Sara Galle, Kindswegnahme, S. 63f.

41 Ibid., S. 93.

42 Bzgl. der Verantwortlichkeiten sowie der personellen Besetzung siehe ibid., S. 71ff.

43 Sara Galle, Pro Juventute, Historisches Lexikon der Schweiz 2012, abrufbar unter http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16627.php (besucht am 6.5.2019).

44 Sara Galle, Kindswegnahme, S. 82.

45 Zitiert nach Sara Galle, Kindswegnahme, S. 69.

46 Ibid., S. 650f.

sollte auch bei einer heutigen Definition einer Gruppe als Ethnie immer bedacht werden.[47] Für die historische Betrachtung ist indes festzuhalten, dass sich die von aussen erfolgte Gruppenzuschreibung keinesfalls mit der Selbstwahrnehmung gedeckt haben muss. Wichtig ist, dass Pro Juventute ihre Massnahmen auf eine in ihren Augen zusammengehörige Gruppe gerichtet hat. Das Hilfswerk sah die Einheit durch die fahrende Lebensweise gegeben.[48] Inwiefern die Frage der Ethnizität juristisch relevant sein kann, hat Capus ausgeführt.[49]

Das Ziel, Kinder aus „Vagantenfamilien" wegzunehmen, wurde bereits im 19. Jh. von unterschiedlichen privaten und öffentlichen Institutionen angestrebt. Neu war indessen die Absicht von Pro Juventute, sämtliche „Vaganten" in der Schweiz zwecks Fremdplatzierung der Kinder zu erfassen. Der im Bundesarchiv deponierte Bestand des Hilfswerks umfasst 942 Personendossiers und 122 Familiendossiers, die von Pro Juventute erfasst worden sind. 586 „Kinder der Landstrasse" wurden unrechtmässig fremdplatziert.[50] Bemerkenswert ist dabei, dass über 80 Prozent der Kinder einer von 95 Familien angehörten, von denen Familiendossiers angelegt worden sind.[51] Die ausführlich angelegten Akten dienten als Grundlage für interne wie externe Entscheide der Organisation wie beispielsweise die Beantragung von vormundschaftlichen Massnahmen. Darüber hinaus dienten die in den Akten abgelegten Informationen auch zur Kontrolle und Diziplinierung der Betroffenen.[52] Eine Auswertung der Familiendossiers hat ergeben, dass die meisten Kinder, entgegen der Annahme, nicht aus ausserehelichen Beziehungen stammten. Viele Familien wurden über mehrere Jahre, teilweise gar Jahrzehnte, beobachtet, auch um eine Rückführung der Kinder zu verhindern.[53]

Für die Erhebung des „fahrenden Volks" erhielten 38 Gemeinden im Jahr 1928 von Pro Juventute einen Fragebogen zugestellt. Ebenso wurden Erhebungen bei der Polizei angefordert. Die Umfrageergebnisse wurden mit der Auswertung von Zeitungsartikeln, Zivilstands- und Taufregistern ergänzt. Darüber hinaus dienten der aktiven Suche nach Familien auch diverse Hinweise von Privatpersonen, kommunalen und kantonalen Behörden sowie stiftungsinterne Angaben.[54] Die Rückmeldungen wurden dann von Pro Juventute politisch instrumentalisiert und verzerrt, um den angeblichen Handlungsbedarf zu untermauern.[55] Die systematische Erfassung der Familien erfolgte überwiegend in den ersten sechs Jahren des Hilfswerks. Danach nahm die Zahl der Neuerfassungen deutlich ab.[56]

---

47 Galle betont dabei, dass die (Nicht-)Anerkennung von nationalen Minderheiten nicht davon abhängig gemacht werden kann, wie historische Akteurinnen und Akteure Gruppen definierten. Unbestritten sei zudem, dass eine Anerkennung einer Gruppe als Ethnie eine identitätsstiftende Wirkung habe. Ibid. S. 47.

48 Die Definition des Begriffs „Fahrende" erweist sich in vielerlei Hinsicht als schwierig. Wichtig ist dabei, dass es sich im Falle der Pro Juventute sowie auch teilweise heute um Fremdzuschreibung handelt, welche der Selbstdefinition erheblich entgegenstehen kann. Die Schweizer Fahrenden sind heute, basierend auf dem Rahmenabkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, als solche anerkannt. Die Jenischen bilden gemäss Behördensicht die Mehrheit dieser nationalen Minderheit und sind selbst eine „eigenständige Gruppe mit eigener Sprache". Vgl. Sara Galle, Kindswegnahme, 38ff.

49 Siehe dazu Ziff. III.3: Aufarbeitung.

50 Sara Galle, Kindswegnahme, S. 389ff.

51 Ibid. S. 393.

52 Ibid. S. 392.

53 Ibid., S. 395; vgl. auch Michele Galizia, Stigmatisierende Etiketten: Die Unschärfe als Gefahrenquelle, Tangram 30, 2012, S. 20.

54 Ibid., S. 408ff.

55 Ibid., S. 379f.

56 Ibid., S. 394.

Das Beispiel des Hilfswerks zeigt die Problematiken deutlich auf. Es ist vielleicht auch daher besonders eindringlich, weil die Auswahl der Personen aufgrund eines verpönten Merkmals erfolgte. Das Beispiel soll aber keinesfalls die anderen verschiedenen Formen des Missbrauchs im Fürsorgebereich diminuieren. Dabei ist insbesondere zu betonen, dass anderen Hilfswerken wie bspw. dem Seraphischen Liebeswerk oder der Schweizer Pflegekinder-Aktion[57] in der Forschung bis anhin weniger Aufmerksamkeit zuteil geworden sind.

In der weiterführenden Analyse soll nun versucht werden, die Probleme zu konkretisieren und daraus ableitend Ideen für Best Practices im Präventionsbereich zu entwickeln.

2. Faktoren, welche die Menschenrechtsverletzungen begünstigten

2.1. Ungenügender Rechtsschutz, Mängel in der faktische Durchsetzungsmöglichkeit und unzureichende Rechtskenntnisse der Behörden

Die Anordnung einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme basierte auf dem ZGB und der jeweiligen kantonalen Gesetzesgrundlage. Die Regelungen im ZGB wurden nach 1912 so ergänzt, dass die Möglichkeiten zur Versorgung ausgebaut wurden.[58] Zudem wurden die kantonalen Rechtsgrundlagen auch verdichtet, um die Zugriffsmöglichkeiten zu erleichtern, wie eine Untersuchung zum Kanton Graubünden zeigt. In der Praxis führte dies vielfach zu Überforderung der kantonalen Laienbehörden. Eine Schulung und bessere finanzielle Ausstattung der „milizartig organisierten" Vormundschaftsbehörden erfolgte erst später.[59] Mehrheitlich war in den kantonalen Rechtsgrundlagen überhaupt keine unabhängige, gerichtliche Überprüfung vorgesehen.[60] Weitere Missstände waren fehlende Begründungen der Entscheide bzw. dass diese auf Vermutungen basierten sowie dass Verfahren nicht eingehalten, Entscheide nicht schriftlich festgehalten oder die Akteneinsicht verweigert wurden. Dabei ist zu bedenken, dass selbst wenn die rechtlichen Grundlagen ein Recht auf Anhörung vorsahen, dies keinesfalls garantierte, dass dem Recht in der Praxis auch Folge geleistet worden ist. Betroffene wurden teilweise unter Druck gesetzt oder gar bestraft, wenn sie von ihren Rechten Gebrauch machen wollten.[61] Wurde trotzdem der Rechtsweg beschritten, stellten die komplexen, föderalen Rechtsnormen und die variierenden Rechtsmittelinstanzen grosse Hindernisse dar. Es fehlte folglich an einem hinreichenden und einheitlichen Rechtsschutz.[62]

Eine Untersuchung der Rekurse von Eltern der „Kinder der Landstrasse" hat ausserdem aufgezeigt, dass diese fast ausnahmslos abgelehnt worden sind. Ein Grund dafür dürfte gewesen sein, dass die Behörden ihr Urteil häufig aufgrund der Akten fällten und es keine eigentliche Anhörung

---

57 Claudia Riethmüller, Die Pflegekinder-Aktion Schweiz liess ihre Geschichte aufarbeiten: Das Leid von Pflegekindern und Verdingkindern verringern, Netz 1/2015, S. 31f.

58 Eine Übersicht über die nationalen Rechtsgrundlagen bietet bspw. Markus Furrer et al., Fürsorge und Zwang. Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850–1980, Basel 2014, S. 10ff (fortan: Fürsorge und Zwang).

59 Tanja Rietmann, Implikationen der Verfahren administrativer Versorgung für die Entscheide der Behörden, UEK Administrative Versorgung, Bericht zum Zwischenbilanzworkshop 18.1.2017, S. 11 (fortan: UEK Zwischenbilanz).

60 Urs Germann, Administrative Anstaltsversorgung, S. 3.

61 Vgl. bspw. Diskussionsrunde, Implikationen der Verfahren administrativer Versorgung für die Entscheide der Behörden, UEK Zwischenbilanz, S. 16.

62 Sara Galle, Kindswegnahme, S. 526.

der Eltern oder der Kinder gab.[63] Wurden die Eltern angehört, beeinflussten ihre Aussagen die Wahrnehmung der Familienverhältnise kaum. Der Wert einer Einschätzung zu den familiären Verhältnissen war an den sozialen Stellenwert der Person gekoppelt. Da Pro Juventute, wie vermutlich auch die anderen privaten Institutionen, bei den Behörden als gute Fürsorgerin galt, wurde den Beschwerden der Eltern nicht im selben Masse Rechnung getragen.[64]

Im Weiteren warf die Untersuchung Zweifel an den Rechtskenntnissen der Behörden bis hin zu den höchsten kantonalen Instanzen auf. Aus heutiger Sicht problematisch ist auch, dass weder kantonale Instanzen noch das Bundesgericht bei den untersuchten Fällen jemals Kritik an der systematischen Wegnahme von Kindern aus fahrenden Familien äusserten.[65] Auch wenn diese Aussagen auf der Untersuchung der Fälle des Hilfswerks basieren, kann wohl die These aufgestellt werden, dass die verfahrensrechtlichen Missstände auch bei anderen Fällen fürsorgerischer Massnahmen bestanden. Unbestritten ist, dass bis zur Ratifikation der EMRK eine Einweisung in eine Anstalt – inklusive Strafanstalten – auch ohne unabhängige gerichtliche Überprüfung auf administrativem Weg möglich war.[66] Die „Administrativjustiz", wie Albert Loosli das System nannte, war damals bereits umstritten. Er war der wohl der bekannteste Zeitgenosse, der u.a. Vorwürfe gegen physische Gewalt[67] und Zwangssterilisierung in den Straf- und Arbeitsanstalten erhob. Zudem sah er in der „Administrativjustiz" eine verfassungswidrige Einrichtung, die sich insbesondere gegen die soziale Unterschicht richtete.[68] Mit seiner Einschätzung, dass die administrative Versorgung verfassungswidrig sei, war er nicht alleine.[69] Folglich waren bereits damals die verfahrensrechtlichen Vorbehalte zumindest bekannt.

2.2. Institutionelle und finanzielle Gründe

In den Prozess der administrativen Versorgung waren unterschiedlichste Akteure involviert. Das Spektrum umfasst die Betroffenen selbst, ihr Umfeld, den Staat in Form verschiedener Behörden sowie verschiedene private Institutionen. Die Bedeutung der privaten (u.a. kirchlichen) Akteure ist dabei gross. Diese waren insbesondere auch im Bereich der Fremdplatzierungen von Kindern bis weit ins 20. Jh. aktiv. Die finanzielle Verantwortung für die Armenfürsorge lag bei den Gemeinden. Das mag erklären, warum selbst die institutionelle Stärkung der Vormundschaftsbehörde nicht die vermehrte Errichtung von staatlichen Einrichtungen zur Folge hatte, da die privaten Pflegeplätze die kostengünstigste Option blieben.[70] Die starke Rolle der privaten Institutionen und die fehlende

63 Ibid., S. 528ff.

64 Ibid., S. 516.

65 Ibid., S. 542f.

66 Markus Furrer et al., Fürsorge und Zwang, S. 15.

67 Physische Gewalt war in vielen Heimen und Anstalten ein integraler Bestandteil der (Um-)Erziehung. Vgl. Martin Lengwiler, Der strafende Sozialstaat, S. 8.

68 Erwin Marti, Um den Archipel Administrativjustiz. Carl Albert Loosli (1877–1959) und sein Kampf gegen die Zwangsversorgungssysteme in der Schweiz, in: Markus Furrer et al., Fürsorge und Zwang, S. 273–288, hier: S. 280f.

69 Diese Einschätzung teilte auch ein Bundesrichter in den 1960er Jahren, vgl. UEK Zwischenbilanz, S. 27.; So setzten in den 1960er Jahren Revisionen der kantonalen Fürsorgesetzte ein, welche die Verfahrensgarantien verbesserten, anwaltschaftliche Vertretungen der Betroffenen vorsahen sowie richterliche Rekursinstanzen einsetzten. Vgl. Urs Germann, Administrative Anstaltsversorgung, S. 11.; vgl. auch Ernst Guggisberg/Marco dal Molin, Zehntausende, S. 98.

70 Markus Furrer et al., Fürsorge und Zwang, S. 11.

Kontrolle derselben ist wohl auch mit der wenig professionalisierten staatlichen Behörden zu erklären.[71] Diese waren mit ihren Aufgaben oftmals überfordert.[72] Dazu kam die fehlende Umsetzung von Verbesserungsvorschlägen aus den Fachbereichen bzw. der fehlende Informationsfluss.[73] Dabei ist festzuhalten, dass die Politik des Sozialinterventionismus direktdemokratisch legitimiert war. So wurden viele Versorgungsgesetze durch Volksabstimmungen eingeführt.[74]

Ein weiterer Aspekt ist die Rolle der medizinischen, insb. psychiatrischen, Gutachten und derer Gewichtung. Die Medizin besass jedoch nicht die Objektivität, die ihr jeweils zugeschrieben wurde. So fand auch hier eine wechselseitige Beeinflussung zwischen gesellschaftlichen Diskursen und der Medizin statt, wie das Beispiel des erbbiologischen und eugenischen Diskurses über die „Vagantenfamilien“ zeigt.[75]

Die komplexe Struktur und die Verwebungen zwischen den verschiedenen Akteuren erschwert oder verunmöglicht eine Schuldfeststellung bei Einzelnen. Ob eine solche zielführend wäre, ist ohnehin fraglich. Wünschenswert ist jedoch die Festhaltung von Verantwortlichkeiten und das Erkennen von Problemen. Um diesbezüglich ein klareres Bild zu erhalten, ist aber weitere Forschung notwendig.[76]

2.3. Soziale Normen

Auch wenn der sogenannte Zeitgeist keinesfalls als Entschuldigung für unrechtmässige Taten beigezogen werden soll, mag der Blick auf herrschende Normen und die Sanktionierung von Abweichungen davon zum Verständnis der Situation beitragen.

Im Rahmen der administrativen Versorgung, die als Sanktion für Normabweichung herangezogen worden ist, sind verschiedene Normen relevant. In den wissenschaftlichen Gutachten, die Einweisungsentscheiden beiliegen, sind mehrere Einweisungsgründe genannt. Diese sind eugenischer, psychiatrischer, moralisch-pädagogischer und finanzieller Natur.[77] Eine Untersuchung zur Praxis im Kanton Schwyz zeigt aber, dass oft nicht eindeutig ersichtlich ist, warum eine Einweisung erfolgte. Die Vermutung liegt deshalb nahe, dass es eine Generalisierung von Stigmatisierungen gab.[78]

Für die Einweisung in Arbeitsanstalten ist insbesondere die *bürgerliche Arbeitsmoral* relevant. Denn Armut war gemäss weitverbreiteten Ansichten im 19. Jh. eine Folge einer „liederlichen“ und „arbeitsscheuen“ Lebensweise.[79] Dass diese Vorstellungen auch im 20. Jh. noch prägend waren, zeigt sich beispielsweise daran, dass bei Familienbesuchen die ökonomische Prekarität mit der

[71] Tanja Rietmann, Implikationen der Verfahren administrativer Versorgung für die Entscheide der Behörden, in: UEK Zwischenbilanz, S. 11f.

[72] Sara Galle, Kindswegnahme, S. 54.

[73] Tanja Rietmann, Anstaltsversorgung Kanton Bern, S. 284.

[74] Urs Germann, Administrative Anstaltsversorgung, S. 7.

[75] Sara Galle, Kindswegnahme, S. 650f.

[76] Vgl. Markus Furrer et al., Fürsorge und Zwang, S. 27.

[77] Ibid., S. 18.

[78] Flavia Grossmann, Implikationen der Verfahren administrativer Versorgung für die Entscheide der Behörden, UEK Zwischenbilanz, S. 13.

[79] Urs Germann, Administrative Anstaltsversorgung, S. 5.

moralischen Verkommenheit gleichgesetzt worden ist.[80] Die Vorstellung, dass diese durch Umerziehung geändert werden könnte, war ebenfalls noch bis ins 20. Jh. verbreitet. Auch wenn Armut als Einweisungsgrund vordergründig ab den 1950er Jahren abnahm, stammten die Eingewiesenen nach wie vor oft aus prekären Lebensverhältnissen.[81] Zudem versprach man sich, die Arbeitskraft von Armen wirtschaftlich nutzen zu können. In der Realität waren jedoch Fremdplatzierungen in Anstalten teuerer als private Familienplatzierungen. Der pädagogische Nutzen der Arbeitserziehung wurde sodann auch in der zweiten Hälfte des 20. Jh. vermehrt in Frage gestellt. Daraufhin wurde in der Praxis versucht, sich von dieser Prämisse zu lösen.[82]

Eine weitere Kategorie, die für die Erwartungshaltung und somit die Sanktionierung von Devianz von Bedeutung war, ist das *Geschlecht*. Bisherige Untersuchungen zeigen, dass geschlechtsspezifische Faktoren eine grosse Rolle spielten. Mütter standen aufgrund der ihnen gesellschaftlich zugeordneten Rolle ständig unter der Beobachtung der privaten und öffentlichen Fürsorge.[83] Dies dürfte insbesondere im Bereich der Kindswegnahmen eine erhebliche Rolle gespielt haben. Zugleich kam den Frauen die Rolle als Wächterinnen über die „guten Sitten“ zu.[84] Dies mag auch erklären, warum Frauen häufig von Sterilisierung[85] betroffen waren.[86] Quantitativ waren jedoch etwa drei viertel der Betroffenen von kantonalen Versorgungsmassnahmen Männer. Inwiefern dabei geschlechtsspezifische Normen eine Rolle gespielt haben, ist derzeit kaum untersucht. Auch in Bezug auf die Versorgungsgründe gibt es deutliche Unterschiede. Während Männer insbesondere für ihr Arbeits- und Trinkverhalten eingewiesen wurden, war bei den Frauen eher der „liederliche Lebenswandel“[87] entscheidend. Somit diente die Praxis auch dazu die „vergleichsweise enge[n] Rollenerwartungen, die sich am Ideal der männlichen Erwerbsbiografie und am bürgerlich-mittelständischen Familienmodell orientierten, durchzusetzen und zu verfestigen.“[88] Inwieweit gesellschaftliche Geschlechterrollen die behördliche Beurteilung im Einzelfall darüber hinaus beeinflusst haben und ob sich dabei weitere Muster erkennen lassen, wäre genauer zu untersuchen.[89]

---

80 Urs Hafner, Heimkinder. Eine Geschichte des Aufwachens in Anstalten, Baden 2011, S. 188.

81 Ernst Guggisberg/Marco dal Molin, Zehntausende, S. 95.

82 Martin Lengwiler, Der strafende Sozialstaat, S. 5.

83 Sara Galle, Kindswegnahme, S. 650.

84 Markus Furrer et al., Fürsorge und Zwang, S. 14.

85 Der aktuelle Forschungsstand deutet darauf hin, dass dabei unterschiedliche Begründungen eine Rolle spielten. Hauptsächlich seien soziale und medizinische Gründe von Bedeutung gewesen. Teilweise wurden diese aber durch eugenische Motive ergänzt oder bestärkt. Vgl. dazu Tanja Rietmann, Fürsorgerische Zwangsmassnahmen. Anstaltsversorgungen, Fremdplatzierungen und Entmündigungen in Graubünden im 19. und 20. Jahrhundert, Chur 2017, S. 103f.

86 Sara Galle, Kindswegnahme, S. 650.

87 Darunter fielen vor- und ausserehelliche Sexualität wie bspw. sittliche Gefährdung, drohende Schwangerschaft oder Prostitution. Vgl. Urs Germann, Administrative Anstaltsversorgung, S. 8.

88 Ibid.

89 Interessante Ansatzpunkte könnten bspw. die Untersuchungen zum Bettnässen und zur Onanie (z.B. Wolfgang Hafner, Bettnässer und Onanie. Divergierende Vorstellungen in den 1930er und -40er Jahren, in: Markus Furrer et al., Fürsorge und Zwang, S. 237–248.) oder Homosexualität (z.B. Kevin Heiniger, „Von Ihren Zöglingen hat mindestens die Hälfte schon homosexuellen Verkehr gehabt vielleicht mehr u. schlimmer wie ich“. Männliche Homosexualität und Zwangserziehung am Beispiel der Anstalt Aarburg, 1893–1942, in: Markus Furrer et al., Fürsorge und Zwang, S. 289–298) liefern.

Die aktuellen Forschungsergebnisse deuten ausserdem darauf hin, dass die *Herkunft* ein relevantes Merkmal war. So könnte es sein, dass Massnahmen schneller ergriffen worden sind bei Mitgliedern von bereits stigmatisierten Familien.[90] Familien, die bereits mit Interventionen der Behörden oder privaten Institutionen konfrontiert gewesen waren, dürften eher wieder solche erlebt haben.

Der gemeinsame Nenner dieser unterschiedlichen Merkmale ist, dass eine *Abweichung von der Norm* von den Autoritäten sanktioniert wurde. Bei Devianz wurden damit auch fundamentale Grundrechte aberkannt bzw. nicht zugestanden, und es bestand eine Zweiklassengesellschaft, in der nicht alle dieselben Rechte genossen.[91] Dabei ist nicht in Abrede zu stellen, dass die Interventionen teilweise aufgrund positiver Intentionen erfolgten. Allerdings erfolgten die Handlungen dann unter der Prämisse, dass die eigene Lebensweise – oder zumindest das angestrebte Ideal – das Beste für alle sei. Dass einer solchen Haltung keine pluralistische Gesellschaftsvorstellung zu Grunde liegt, bedarf keiner weiteren Erklärung.

3. Aufarbeitung

3.1. „Kinder der Landstrasse“

Die Zeitschrift Beobachter veröffentlichte 1972 einen Artikel mit dem Titel „Fahrende Mütter klagen an“. Dieser trug erheblich zur Auflösung des Hilfswerks im Jahr 1973 bei. Daraufhin wurden politische Forderungen laut, die schliesslich 1983 in einen Studienbericht des EJPD mündeten. Der Bericht behandelte die Aktenaufbewahrung, die Gewährleistung der Akteneinsicht sowie die Wiedergutmachung des Bundes. Eine Entschuldigung durch den Bundesrat erfolgte allerdings erst 1986. Im selben Jahr war schliesslich auch Pro Juventute zu Gesprächen mit den Jenischen bereit. Beide Parteien betonten die Wichtigkeit einer wissenschaftlichen Aufarbeitung. Die materielle Wiedergutmachung erfolgte jedoch bereits vor der wissenschaftlichen Auswertung. Der Bund beauftragte 1988 die Stiftung Naschet Jenische mit der Einsetzung einer unabhängigen Akten- und Fondskommission. Nach zahlreichen Verwerfungen und Rücktritten schloss diese ihre Arbeit 1992 ab. Seit dann ist die Akteneinsicht direkt über das Bundesarchiv möglich.[92] Die Enttäuschung der Jenischen über die Wiedergutmachung war gross. Dies einerseits aufgrund der geringen Höhe der geleisteten Zahlungen und andererseits, weil die Lektüre der Akten die Erwartungen nicht erfüllen konnten.[93] Eine Erkenntnis war denn auch, dass es für eine Wiedergutmachung nicht ausreicht, nur die Akten zu sichten, sondern dass auch die Betroffenen miteinbezogen werden müssen. Die einseitige Behördensicht reicht für das Verständnis einer Situation nicht aus. Um nachvollziehen

[90] Kevin Heiniger, Allheilmittel der Fürsorge? Multifunktionale Versorgungsinstitutionen und die Menschen darin, in: UEK Zwischenbilanz, S. 19.

[91] Tanja Rietmann in: UEK Zwischenbilanz, S. 27.

[92] Sara Galle, Wie mit vergangenem Unrecht umgehen? Das Beispiel des „Hilfswerk für Kinder der Landstrasse“ der Stiftung Pro Juventute, in: Markus Furrer et al., Fürsorge und Zwang, S. 385–397, hier: S. 387ff.

[93] Ibid. S. 391.

zu können, was die Taten für die Betroffenen bedeuteten, ist es unerlässlich, ihnen Gehör zu verschaffen.[94] Galle sieht sodann die historische Aufarbeitung zwar nicht als zwingende Voraussetzung an für materielle Entschädigungen, sie sei aber unentbehrlich für einen verantwortungsvollen Umgang mit begangenem Unrecht.[95, 96]

Der parlamentarische Entscheid der Wiedergutmachung für die Betroffenen des Hilfswerks war der erste solche Fall in der Schweiz.[97] Er war entscheidend für den Umgang der Behörden mit vergangenem Unrecht, denn der Rechtsweg wäre aufgrund der Verjährung kaum möglich gewesen.[98] Eine weitere Hürde wäre gewesen, dass die Gerichte die Praxis als rechtswidrig hätten einstufen müssen.[99]

Auf die Frage, welche Folgen das Projekt „Kinder der Landstrasse" für die Betroffenen bis heute habe und was an Wiedergutmachung noch gefordert wird, führte der Vertreter der Radgenossenschaft im Interview aus, dass der Bund die Bedürfnisse der sesshaften Jenischen vernachlässige und sich auf die sich auf Fahrenden konzentriere. Zudem werde die durch die Aufarbeitung erfolgte sekundäre Traumatisierung der Betroffenen nicht berücksichtigt und angegangen. Für die Stärkung des Selbstbewusstseins der Jenischen wäre eine Förderung der Menschen und ihrer Kultur wünschenswert.[100]

3.2. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen

Die staatliche Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen im Allgemeinen erfolgte deutlich später. 2013 fand ein Gedenkanlass für die Betroffenen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen statt. Im Nachgang wurde ein Runder Tisch einberufen, dem Vertretende der Betroffenen, verschiedene Behörden und Institutionen angehörten. 2014 hat das Parlament zunächst das Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen verabschiedet. Dieses wurde durch das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981, das einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative[101] darstellt, in Kraft seit 1. April 2017, ersetzt.[102] Es anerkennt das begangene Unrecht und sieht die wissenschaftliche Aufarbeitung der administrativen Zwangseinweisungen vor. Diese Aufgabe übernahm die bereits 2014 vom Bundesrat eingesetzte UEK. Sie sieht ihren Auftrag selbst wie folgt:

> „Die UEK wird den Schwerpunkt der Untersuchung auf die Geschichte der administrativen Versorgungen in der Schweiz vor 1981 legen, die Perspektive von Opfern und Betroffenen

---

94 Ibid., S. 395.

95 Ibid., S. 396.

96 Zum Stand der aktuellen historischen Forschung siehe bspw. Sara Galle, Kindswegnahme, S. 23–35.

97 Ibid., S.395.

98 Vgl. hierzu als Gegenposition auch Nadja Capus, Ewig still steht die Vergangenheit? Der unvergängliche Strafverfolgungsanspruch nach schweizerischem Recht, Bern 2006 (fortan: Unvergänglicher Strafverfolgungsanspruch).

99 Stefan Schürer, Die Verfassung im Zeichen historischer Gerechtigkeit. Schweizer Vergangenheitsbewältigung zwischen Wiedergutmachung und Politik mit der Geschichte, Zürich 2009, S. 92–113. (fortan: Wiedergutmachung und Politik).

100 Vgl. Ziff. IV, 5.7.3 Radgenossenschaft der Landstrasse.

101 Dieses wurde vom Bundesrat als indirekter Gegenentwurf zur Wiedergutmachungsinitiative ausgearbeitet. Vgl. https://wieder
gutmachung.ch/home/ (besucht am 6.5.2019).

102 Bundesamt für Justiz, Delegierter für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen, abrufbar unter http://www.fuersorgerische
zwangsmassnahmen.ch/de/gesetzgebung.html (besucht am 6.5.2019).

> aufzeigen sowie die staatlichen Interventionen und das behördliche Handeln analysieren. Darüber hinaus wird die Kommission auch die Bezüge zu anderen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 berücksichtigen (insbesondere zu Verding-, Kost-, Pflege- und Heimkindern, dem Umgang mit Fahrenden, Zwangssterilisationen und -kastrationen, Adoptionen unter Zwang).“[103]

Zudem ist die Auszahlung von Solidaritätsbeiträgen vorgesehen. Bis zur Einreichungsfrist Ende März 2018 sind beim Bundesamt für Justiz 9018 Gesuche eingegangen. Diese sollen nun bis Ende 2019 bearbeitet werden.[104]

3.3. Strafrechtliche Verfolgung

Neben der finanziellen Wiedergutmachung und der historischen Aufarbeitung gab es im Falle der „Kinder der Landstrasse“ auch vereinzelte Überlegungen zur strafrechtlichen Verfolgung des Hilfswerks wegen unrechtmässigen Handelns. Dabei wird angeführt, dass die in den Fremdplatzierungen erfolgten verschiedenen Formen von Ausbeutung und Missbrauch gegen fürsorgerische Motive sprächen. Auch wenn die Klärung der strafrechtlichen Frage einer bis anhin noch nicht erfolgten juristischen Untersuchung der Akten bedürfte, so wird die Auffassung vertreten, dass das damals bereits geltende ius cogens die Tatbestandsmässigkeit nach strafrechtlichen Gesichtspunkten nahelege.[105, 106] Der objektive Tatbestand des (kulturellen) Genozids sei mit der „abgeschlossenen Überführung der Kinder in die andere Gruppe vollendet und beendet.“[107] Bezüglich des subjektiven Tatbestands lasse sich jedoch nur festhalten, „dass Indizien bestehen, dass es zumindest eine kollektive Absicht auf Zerstörung der Gruppe im Sinne der [Genozid-]Konvention gab.“[108] Daraus werden zwei Schlussfolgerungen abgeleitet: erstens, dass möglicherweise Delikte begangen worden sind, die unverjährbar sind,[109] zweitens, dass die bereits getätigte historische Forschung Hinweise auf Delikte ergeben habe, die nun dazu führen sollten, dass die Anklagebehörden Untersuchungen einleiten.[110] Es gibt Überlegungen, wonach die Leugnung eines Genozids eine Verletzung der Menschenwürde der Nachfahren darstellen kann. Denn „eine kontinuierliche Lüge hält auch andere Rezipienten, respektive andere Mitglieder der Gesellschaft davon ab, ihre Entscheidungen anhand genügend angemessener Informationen zu treffen. Sie führt zu einem generellen Wissensverlust, wodurch auch andern Mitgliedern der Gesellschaft wichtiges Wissen verwehrt wird. Dadurch werden sie Opfer einer teilweise fremdverschuldeten Ignoranz im Hinblick auf Wissen, welches für das friedliche gesellschaftliche Zusammenleben zentral ist.“[111]

---

[103] Weitere Informationen abrufbar unter https://www.uek-administrative-versorgungen.ch/ueber-die-uek (besucht am 06.05.2019).

[104] Bundesamt für Justiz, Solidaritätsbeitrag, abrufbar unter https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/fszm/solidaritaetsbeitrag
.html (besucht am 6.5.2019).

[105] Nadja Capus, Unvergänglicher Strafverfolgungsanspruch, S. 89f.

[106] Zur Frage der Unverjährbarkeit siehe ibid., S. 80–88.

[107] Ibid., S. 93.

[108] Ibid.

[109] Dies weil sie ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen, vgl. ibid., S. 80–88.

[110] Ibid., S. 96f.

[111] Melanie Altanian, Menschenwürdeverletzung der Nachfahren durch Genozidleugnung, in: Der Genozid an den ArmenierInnen. Beiträge zur wissenschaftlichen Aufarbeitung eines historischen Verbrechens gegen die Menschlichkeit, Wiesbaden 2018, S. 164.

Bezüglich der administrativen Versorgung sind keine Überlegungen zur strafrechtlichen Verfolgung bekannt. Die UEK sieht ihre Aufgabe nicht darin, einzelne Schuldige zu benennen, sondern mit der Wiedergutmachung Frieden in der Gesellschaft zu fördern.[112]

4. Fazit

Die aufgeführten Problematiken lassen verschiedene Handlungsfelder erkennen. An dieser Stelle soll nun versucht werden, daraus mögliche präventive Massnahmen abzuleiten.

Wie aufgezeigt worden ist, waren die *juristischen Grundlagen* für die administrativen Massnahmen ein komplexes, eher unstrukturiertes Normengefüge. Aus der Forschungstätigkeit der UEK haben sich darüber hinaus weitere Thesen ergeben. Dazu gehört die Annahme, dass der Verwaltungsrechtsschutz in den 1960er Jahren auf kantonaler Ebene nicht ausreichend ausgestaltet war. Zudem habe die mangelnde gesetzliche Ausgestaltung dazu geführt, dass die administrative Versorgung von den Sozialbehörden bevorzugt wurde. Auf der Ebene des Bundesgerichts war die Kognition beschränkt und eine Sachverhaltsüberprüfung bei der damals geltenden staatsrechtlichen Beschwerde nicht vorgesehen.[113] Des Weiteren gab es kein Recht auf unentgeltliche Rechtspflege. Ferner war es verfahrensrechtlich problematisch, dass die Einschätzungen der Verhältnisse auch von Personen stammten, die sich in einem Interessenskonflikt befanden und somit nicht über die nötige Unabhängigkeit verfügten.[114] Diese Mängel waren in Fachkreisen bereits damals bekannt. Im Sinne der EMRK war die administrative Versorgung bereits in den 1950er Jahren menschenrechtlich problematisch. Die Missstände lassen sich folglich nicht durch mangelndes Bewusstsein in juristischen Fachkreisen erklären. Die Vermutung liegt nahe, dass den Missständen in der Praxis viel eher durch den *mangelnden Wissenstransfer und die fehlende Ausbildung* nicht entgegengewirkt werden konnte. Diese These lässt sich auch durch die mehrfach erwähnte Überforderung der Laienbehörden untermauern. Ebenfalls zu bemerken ist, dass das *Problembewusstsein in der Politik* kaum vorhanden war.[115] Auch lässt die Nutzung der eigentlich für den Strafvollzug vorgesehen Anstalten – entgegen den zeitgenössischen, fachlichen Empfehlungen – vermuten, dass auch *ökonomische Gründe* eine Rolle gespielt haben könnten.[116]

Daraus ableitend lässt sich festhalten, dass die umfassende Gewährleistung von Grund- und Menschenrechten inkl. der dafür benötigten finanziellen Mittel solche Missstände in der Praxis verhindert hätte. Dabei darf sich der Schutz der Menschenrechte keinesfalls nur auf die abstrakte Normenkontrolle beschränken, sondern muss die *tatsächliche Rechtspraxis* miteinbeziehen. Im Weiteren werden die Rechte auch dadurch gestärkt, dass das *Bewusstsein* dafür bis hin zur *kommunalen Ebene* reicht. Neben der menschenrechtlich konformen Verfahrensausgestaltung der Behörden dient auch eine *kritische Überprüfung von an Private ausgelagerten staatlichen Aufgaben* der Prävention. Auch wenn die gesetzlichen Grundlagen von damals grösstenteils überarbeitet worden sind, bedeutet dies nicht, dass grossflächige Unrechtshandlungen nicht wieder auftreten könnten.

---

[112] UEK Zwischenbilanz, S. 27.

[113] Entspricht seit 2007 der „Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten“. Diese sieht eine Überprüfung des Sachverhaltes auf Willkür vor. Vgl. Andreas Kley, Staatsrechtliche Beschwerde, Historisches Lexikon der Schweiz 2012, abrufbar unter http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10372.php (besucht am 6.5.2019).

[114] Vgl. Thesen von Lukas Gschwend, Implikationen der Verfahren administrativer Versorgung für die Entscheide der Behörden, in: UEK Zwischenbilanz, S. 14.

[115] Ibid.

[116] Ibid.

Im Weiteren ist die wichtige Rolle von Privaten bei der Öffentlichmachung von Missständen und damit auch bei der Prävention hervorzuheben.[117]

Ein weiterer wichtiger Präventionsaspekt besteht darin, den *Betroffenen Gehör zu verschaffen* und das erfolgte *Unrecht unabhängig und wissenschaftlich aufzuarbeiten*.[118] Zudem sollten insbesondere die staatlichen Behörden eine reflektierte Anwendung von Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit dem erfolgten Unrecht an den Tag legen. Die Sichtbarmachung, der offene Umgang sowie *Bereitschaft, aus erfolgten Fehlern* zu lernen, sind weitere fundamentale Aspekte der Prävention.

Warum ein Projekt wie „Kinder der Landstrasse“ in der wissenschaftlichen und staatlichen Aufarbeitung viel weiter fortgeschritten ist als die administrative Versorgung, obwohl beide zeitgleich stattfanden, darüber lassen sich nur Vermutungen anstellen. Ein Betroffener äussert sich dazu wie folgt: „Die Gesellschaft und die Politik hat versagt. Dass es so lange geht, bis man das [die administrative Versorgung] überhaupt sichtbar machen konnte. Dass es so viele Jahre gebraucht hat, dass man im Rückblick sagen muss, das ist nicht gut, was man gemacht hat. Das ist im Grunde genommen ein Armutszeugnis für die Schweiz.“[119]

Ein möglicher Faktor für die Verzögerung könnte das Merkmal Ethnie sein. Das Projekt „Kinder der Landstrasse“ knüpfte an einem verpönten Merkmal an und wurde nachträglich teilweise als Genozid eingestuft.[120] Dies mag die öffentliche Empörung und schliesslich den politischen Druck zur Aufarbeitung und Wiedergutmachung verstärkt haben. Die Opfergruppe der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen ist hingegen diverser und die Anknüpfung an ein Merkmal deutlich schwieriger. Das könnte die Einschätzung begünstigen, dass es sich um viele Einzelfälle handelt, zwischen denen keine Zusammenhänge bestehen. Um Zusammenhänge eher erkennen zu können, wäre es folglich wünschenswert, wenn nicht nur Aktionen gegen ethnische Gruppen konsequenter auf institutionelle Diskriminierung untersucht würden, sondern auch andere Merkmale wie bspw. der ökonomische Status miteinbezogen würden.

[117] Bspw. Artikel im Beobachter zum Projekt „Kinder der Landstrasse“ oder die „Heimkampagne“, die öffentlichen Druck erzeugte und dadurch zur Beschleunigung der Reformen im Heimwesen beigetragen hat vgl. Susanne Wenger, Zu autoritär! Zu lasch! Heimerziehung im Spiegel des Zeitgeists. Sie kamen am Sonntag, um die Zöglinge zu befreien, CURAVIVA 12, 2009, S. 40-44.

[118] Dabei ist die staatliche Wahrheitssuche und Festlegung der historischen Wahrheiten kritisch zu betrachten. Vgl.Stefan Schürer, Wiedergutmachung und Politik, 11f.

[119] UEK Expertengespräche, Administrative Versorgungen und Wege der Rehabilitierung, abrufbar unter https://www.youtube.com/watch?v=kosLk5VaJ4k, ab Min. 7:35ff . (besucht am 6.5.2019).

[120] Nadja Capus, Unvergänglicher Strafverfolgungsanspruch, S. 93.

IV. PRÄVENTION VON RASSISTISCHER DISKRIMINIERUNG IN DER SCHWEIZ

1. Präventionsbegriff und Verpflichtungen zur Ergreifung präventiver Massnahmen

International ist anerkannt, dass die Prävention von Gräueltaten eine fortwährende Aufgabe ist, die möglichst frühzeitig einsetzen sollte und jeden Staat betrifft. Nachfolgend werden verschiedene Mechanismen erläutert, die zur Prävention von Gräueltaten im Allgemeinen sowie spezifisch zur Prävention von Rassismus als Vorstufe der Begehung von schweren, systematischen Menschenrechtsverletzungen beitragen sollen.

1.1. Präventionsbegriff im Kontext der Verhinderung von Gräueltaten

Auf internationaler Ebene gibt es verschiedene Mechanismen zur Erkennung und gezielten Prävention von Gräueltaten, darunter etwa das vom UN Office on the Prevention of Genocide and the Responsibility to Protect erarbeitete „Framework of Analysis for Atrocity Crimes: A tool for prevention" (fortan: Framework).[121] Gemäss dem Framework sind Gräueltaten Prozesse, deren Begehung durch die Wahrnehmung und Identifikation von Warnsignalen und Indikatoren vorausgesehen und denen mit entsprechenden präventiven Massnahmen begegnet werden kann. Der Kern des Frameworks besteht aus insgesamt 14 allgemeinen und spezifischen Risikofaktoren, die für die Risikoanalyse und -identifikation zentral sind. Als auslösende Faktoren bzw. begünstigende Umstände und vorbereitende Massnahmen gelten dabei namentlich auch Hassreden gegen geschützte oder andere bestimmte Bevölkerungsgruppen oder Einzelpersonen.[122] Je früher die Identifikation von Risikofaktoren erfolgt, desto grösser sind auch die Möglichkeiten des Einsatzes präventiver Massnahmen zur Verhinderung von Gräueltaten.[123] Zudem sind präventive Massnahmen deutlich kostengünstiger als Interventionen zum Stopp von Gräueltaten oder zur Aufarbeitung ihrer Folgen und Auswirkungen.[124]

Der Prozess der Entstehung von Genozid-Verbrechen und Massnahmen zu deren Verhinderung werden weiter bspw. im Entwurf des „Manual on Best Practices for the Establishment and Management of National Mechanisms for Genocide and Mass Atrocities Prevention" (fortan: Manual) erläutert. Dieses von der African Working Group im Nachgang zur zweiten GAAMAC-Konferenz in Manila erarbeitete Dokument erklärt das Begehen von Genozid-Verbrechen als eine Entwicklung über zehn Stufen, die zu einem gewissen Mass vorausgesehen werden kann. Diese sogenannten „Stages of the Crime of Genocide" beginnen bei der Klassifizierung von Angehörigen anderer Ethnien, Rassen, Religionen und/oder Nationalitäten als „sie" im Gegensatz zu einem „wir". Weitere Indikatoren sind die Stigmatisierung dieser Gruppen durch spezifische Namen/Symbole sowie die Diskriminierung durch die dominanten Gruppe mittels Gesetzen, Gebräuchen, politischer Macht oder der Verweigerung der Rechte der betroffenen Gruppe(n). Anschliessend folgen weitere

---

[121] Abrufbar unter http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/about-us/Doc.3_Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf (besucht am 23.10.2018).

[122] Framework, Risk Factor 7.14, S. 16, sowie Risk Factor 8.7, S. 17. Auch im Outcome Document des dritten GAAMAC-Meetings in Uganda wird festgehalten, dass Hassreden, Aufwiegelung und Rassismus potentiell zur Verübung von Gräueltaten führen kann.

[123] Ibid., S. 4.

[124] Ibid., S. 2.

Schritte wie die Dehumanisierung (Vergleich der anderen mit Tieren, Krankheiten etc.), die Planung mit dem Ziel, Genozid-Verbrechen zu begehen, sowie letztlich die Verfolgung und Auslöschung der Opfer und Aktivitäten zur Verschleierung der begangenen Taten.[125] Im Manual wird erläutert, dass für die Prävention von Gräueltaten die Berücksichtigung einer Vielzahl von Strategien und Massnahmen notwendig ist: „The measures may include strengthening state institutions, dialogue about legal and other reforms to build trust, promote human rights and rule of law, democratic governance, support the civil society etc."[126] Zum anderen ist zentral, dass alle Ebenen der Gesellschaft sowie sämtliche relevanten Akteure in die entsprechenden Aktivitäten miteinbezogen werden.[127]

Auffallend ist, dass weder das Framework noch das Manual eine eigentliche, präzise und in wenigen Worten fassbare Definition des Präventionsbegriffs enthalten. Vielmehr werden die Warnsignale und Indikatoren zur Erkennung und gezielten Prävention von Gräueltaten umschrieben und in Analyserastern festgehalten.

Die erwähnten Dokumente enthalten zwar „bloss" Empfehlungen und sind damit rechtlich nicht verbindlich. Gleichwohl kommt ihnen eine hohe Legitimität zu, zeigt die Erarbeitung dieser Analyseraster doch das Bekenntnis und die konkreten Bemühungen sowie den Willen der internationalen Staatengemeinschaft auf, sich aktiv für die Verhinderung von Gräueltaten zu engagieren, gemeinsam tragbare Lösungsansätze zur Erreichung dieses Ziels zu erarbeiten und sich an diesen zu orientieren.

1.2. Präventionsbegriff im Menschenrechtskontext

Näher konkretisiert wird der Präventionsbegriff im Menschenrechtskontext, insbesondere im Zusammenhang mit der Prävention von rassistischer Diskriminierung. Deshalb wird nachfolgend auf die für die vorliegende Studie und für die Schweiz wichtigsten, sich spezifisch mit der Bekämpfung von Rassismus befassenden Dokumente der Organe auf UN-, Europarats- und nationaler Ebene Bezug genommen.[128]

Gleich wie den oben erwähnten Mechanismen zur Prävention von Gräueltaten (siehe Ziff. IV.1.1) kommt den nachfolgend aufgeführten Instrumenten auf UN- und auf Europaratsebene in rechtlicher Hinsicht kein verpflichtender Charakter zu, da es sich dabei ebenfalls nur um Empfehlungen handelt. Gleichwohl haben sie eine hohe Legitimität und können zur Konkretisierung der vertraglich bereits bestehenden Verpflichtungen der Staaten herangezogen werden.[129]

[125] Manual, S. 6f.

[126] Ibid., S. 10.

[127] Ibid.

[128] Die Ausführungen zu international relevanten Dokumenten haben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

[129] Siehe Kälin/Künzli, Universeller Menschenrechtsschutz, 4. Auflage, Bern 2019, Rz. 2.126. Rechtlich verbindlich sind dagegen auf der Ebene des Europarats die Entscheide des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR).

1.2.1. Hochkommissariat für Menschenrechte

Das Hochkommissariat für Menschenrechte hat im Jahr 2015 einen Bericht zur Rolle der Prävention bei der Förderung und beim Schutz der Menschenrechte veröffentlicht.[130] Der Bericht beleuchtet verschiedene für die Prävention zentrale Aspekte, identifiziert praktische Instrumente, mit denen Menschenrechtsverletzungen verhindert werden können und äussert sich zur Rolle von internationalen und regionalen Akteuren in diesem Kontext. Die wesentlichen Aussagen des Berichts sowie die darin enthaltenen Empfehlungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:[131]

Primär sind die *einzelnen Staaten* für die Prävention von Menschenrechtsverletzungen *verantwortlich,* und internationale sowie regionale Organisationen tragen im Rahmen ihrer Mandate zur Prävention bei.[132] Dabei *erfordert Prävention* einen proaktiven, kontinuierlichen und systematischen Prozess, in dem Risikofaktoren und Ursachen von Menschenrechtsverletzungen durch eine Reihe von Massnahmen – Recht, Politik und Praxis – angegangen werden.[133] Ein *Framework für die Prävention* von Menschenrechtsverletzungen erfordert 1) die Ratifikation von Menschenrechtsübereinkommen und deren Umsetzung auf nationaler Ebene, 2) die regelmässige und unabhängige Überprüfung bestehender Gesetze und Massnahme sowie 3) wirksame Rechtsbehelfe für Menschenrechtsverletzungen, die Wiedergutmachung für Opfer gewährleisten, sowie institutionelle Veränderungen, um zu verhindern, dass sich die Vorfälle wiederholen können. Zur Umsetzung dieser Anforderungen braucht es die Schaffung von unabhängigen Institutionen inkl. Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) sowie ein zugängliches und wirksames Rechtssystem.[134] Weiter sollte eine *Kultur der Achtung der Menschenrechte* entwickelt werden, und zwar durch eine wirksame, unabhängige und transparente Überwachung und Kontrolle, die sich kritisch und konstruktiv mit allen Stakeholdern auseinandersetzt.[135] Überdies ist eine *wirksame Menschenrechtsbildung* zentral, die komplementär zu anderen Präventionsmechanismen ist.[136] Wichtig ist auch der Schutz des Staates vor Menschenrechtsverletzungen durch private Akteure. Derartige Menschenrechtsverletzungen müssen vom Staat verhindert, untersucht, bestraft und beseitigt werden. Zu diesem Zweck muss der Staat sämtliche zulässigen Massnahmen treffen, insb. den Erlass politischer Massnahmen/Strategien (Policy Legislation), von Rechtsvorschriften und von Gerichtsentscheiden.[137] In Bezug auf *NMRI und die Zivilgesellschaft* muss der Staat ein Umfeld schaffen, damit diese ihre Aufgaben wahrnehmen können, d.h. das Bereitstellen von unabhängigen Fachwissen, die Hilfe für Opfer von Menschenrechtsverletzungen, Information für die Öffentlichkeit und bestimmte Gruppen über ihre Rechte und den Zugang dazu sowie weitere Funktionen.[138] Planungs- und Überwachungsinstrumente können den Staat dabei unterstützen, Menschenrechte zu fördern,

[130] The Role of Prevention in the Promotion and Protection of Human Rights, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights vom 16. Juli 2015, A/HRC/30/20 (HRC-Report).

[131] Ibid., S. 17f.

[132] Ibid., para. 48.

[133] Ibid.

[134] Ibid., para. 49.

[135] Insb. mit Frauen und Mitgliedern der verletzlichsten und marginalisiertesten Gruppen, siehe ibid., para. 50.

[136] Ibid., para. 51.

[137] Schliesslich müssen private Akteure die Rechte anderer respektieren, und Unternehmen müssen ihrer Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte nachkommen, siehe ibid., para. 52.

[138] Ibid., para. 53.

zu schützen und Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Wichtig sind in diesem Zusammenhang Menschenrechtsindikatoren sowie die Datensammlung und -analyse.[139] Zudem tragen internationale und regionale Menschenrechtsmechanismen zur Prävention bei, indem sie unabhängiges Fachwissen einbringen und Impulse für nationales Handeln und Reflexion geben. Und schliesslich können auch Beschwerdeverfahren und Frühwarnmechanismen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen beitragen.[140]

1.2.2. Ausschuss für die Überwachung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD)[141]

Der CERD, der für die Überwachung der aus dem Anti-Rassendiskriminierungsübereinkommen fliessenden Verpflichtungen der Staaten zuständig ist, hat verschiedene Dokumente im Zusammenhang mit der Prävention von Gräueltaten erarbeitet, die nachfolgend in aller Kürze dargestellt werden.

A. Declaration on the prevention of genocide[142]

Die *„Declaration on the prevention of genocide"* vom 17. Oktober 2005 zeigt das Zusammenspiel zwischen Genozidprävention und Rassismus sowie die Zusammenarbeit des CERD mit den verschiedenen in diesem Zusammenhang relevanten UN-Gremien dar, namentlich dem Special Advisor on the Prevention of Genocide (fortan: Special Advisor) und dem UNO-Sicherheitsrat.

Zum Zusammenhang zwischen Rassismus und Genozid hält der Ausschuss darin u.a. fest, dass

„(…) genocide is often facilitated and supported by discriminatory laws and practices or lack of effective enforcement of the principle of equality of persons irrespective of race, colour, descent, or national or ethnic origin (…)."[143]

Der Ausschuss kommt namentlich zu folgenden Schlussfolgerungen:

„(…)

2. [The Committee] [f]inds it imperative to stimulate stronger ties and interaction between the local and global levels in, inter alia, developing national strategies for the prevention of genocide linked to national action plans for the elimination of racial discrimination developed in close collaboration with civil society, national human rights institutions and other non-State actors, as well as involving international bodies such as the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (…)".[144]

---

[139] Ibid., para. 54.

[140] Ibid., para. 55.

[141] Siehe für Informationen zum CERD die entsprechenden Angaben auf der Website des Hochkommissariats für Menschenrechte, abrufbar unter https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/CERDIntro.aspx (besucht am 24.10.2018).

[142] CERD/C/66/1, abrufbar unter http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/responsibility-to-protect/Doc.8_declaration_ genocide.pdf (besucht am 24.10.2018).

[143] Ibid., S. 1.

[144] Ibid., paras. 2f.

Und schliesslich kündigt der Ausschuss in der Deklaration an, ein spezielles Set von Indikatoren zur Verhinderung von Völkermord entwickeln zu wollen, damit der Austausch und der Informationsfluss mit dem Special Advisor erleichtert werden kann.[145]

B. Guidelines for the early warning and urgent action procedures[146]

Weiter hat der Ausschuss im Jahr 1993 ein Arbeitspapier zur Prävention von Rassendiskriminierung verabschiedet, das ein Frühwarn- und Dringlichkeitsverfahren, die sog. Guidelines for the early warning and urgent action procedures (fortan: Guidelines), enthält. Im Rahmen dieses Verfahrens hat der Ausschuss seit 1993 verschiedene Entscheide zu Situationen verabschiedet, in denen es um schwerwiegende, massive und anhaltende Muster von Rassendiskriminierung geht, in einigen Fällen solche mit genozidalen Ausmassen.[147] Die Guidelines enthalten Indikatoren für die Einleitung eines Verfahrens[148] sowie mögliche vorzunehmende Massnahmen.[149]

C. Allgemeine Empfehlungen des CERD

In seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 31[150] hat sich der CERD zur *Prävention von Rassendiskriminierung in der Verwaltung und der Arbeitsweise des Strafjustizsystems* geäussert. Darin werden allgemeine Empfehlungen zur Verhinderung von rassistischer Diskriminierung in diesen Bereichen festgehalten[151] sowie spezifische Massnahmen dargelegt, die zur Prävention rassistischer Diskriminierung von Opfern von Rassismus[152] sowie von angeschuldigten Personen[153] ergriffen werden sollten.

Die Allgemeine Empfehlung Nr. 35[154] betrifft die *Bekämpfung von rassistischen Hassreden*. Diese Thematik ist für die vorliegende Studie von besonderer Bedeutung, können doch Hassreden eine Vorstufe zur Begehung von Gräueltaten darstellen, wie dies z.B. im Framework oder auch im Outcome Document des dritten GAAMAC-Meetings in Uganda explizit festgehalten worden ist.[155] In seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 35 nimmt der Ausschuss mehrfach explizit Bezug auf diesen Konnex und weist dabei namentlich auf die Rolle von Hassreden in Bezug auf Prozesse hin, die zu massiven Verletzungen der Menschenrechte und Genozid führen können, sowie auf ihre Rolle

---

145 Ibid.

146 Die Guidelines wurden mittlerweile überarbeitet, siehe Annual Report A/62/18, Annexes, Chapter III.

147 Ibid., para. 7. Das Early Warning System kam bspw. in den Jahren 2004 und 2005 im Darfurkonflikt zum stärkeren Schutz der Zivilbevölkerung durch eine internationale Schutztruppe zur Anwendung, siehe dazu die auf der Website des CERD aufgeführten Informationen zum Thema Early-Warning Measures and Urgent Procedures, abrufbar unter https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cerd/pages/earlywarningprocedure.aspx (besucht am 16.11.2018).

148 Guidelines, para. 12.

149 Ibid., paras. 13f.

150 CERD, General Recommendation XXXI on the Prevention of Racial Discrimination in the Administration and Functioning of the Criminal Justice System, 2005. Die Allgemeinen Empfehlungen des CERD sind abrufbar auf der Website des Hochkommissariats für Menschenrechte, siehe https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11 (besucht am 25.10.2018).

151 CERD, Allgemeine Empfehlung Nr. 31, Ziff. I, S. 2ff.

152 Ibid., Ziff. II, S. 5ff.

153 Ibid., Ziff. III., S. 7ff.

154 CERD, Allgemeine Empfehlung Nr. 35, CERD/C/GC/35, para.

155 Siehe oben, Ziff. IV.1.1 und die dortigen Hinweise im Text sowie in Fn. 122.

in Konfliktsituationen.[156] Bekämpft werden müssen derartige, insbesondere im Internet in zunehmendem Mass auftretende Äusserungen einerseits deshalb, weil sie bestimmte Personen in Angst und Schrecken versetzen und damit deren Menschenrechte einschränken. Andererseits stellen sie auch „den Nährboden für physische Übergriffe und Einschüchterungsaktionen gegen Angehörige der jeweiligen Gruppe" dar, und damit sinken auch die Schranken für die Begehung weiterer strafbarer Handlungen.[157] Unter Hassreden versteht der CERD „Reden, die menschenrechtliche Kernprinzipien wie die Menschenwürde und Gleichheit verachten und zu bezwecken versuchen, Individuen und Gruppen zu degradieren und ihrem gesellschaftlichen Ansehen zu schädigen"[158]. Dabei ist unerheblich, in welcher Form die Hassrede erfolgt, mündlich oder schriftlich, in elektronischen Medien wie dem Internet oder in Social Media oder durch non-verbale Ausdrucksformen wie das Zeigen von rassistischen Symbolen, Bildern oder Verhaltensweisen bei öffentlichen Versammlungen.[159] Dabei verpflichtet Art. 4 ICERD die Vertragsstaaten, „unmittelbare und positive Massnahmen zu treffen, um jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und alle rassisch diskriminierenden Handlungen auszumerzen". Dies beinhaltet Massnahmen im Bereich Prävention und Sensibilisierung wie die Durchführung von öffentlichen Bildungs- und Informationskampagnen und die Unterstützung und Anregung von Selbstregulierungen der Medien. Weiter sollen Politikerinnen und Politiker, Meinungsträgerinnen und Meinungsträger sowie Institutionen und Organisationen in die Pflicht genommen werden, wenn es um die Bekämpfung von Hassreden geht.[160]

1.2.3. Europarat

Die *Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)* ist ein vom Europarat eingesetztes Menschenrechtsüberwachungsorgan, das inhaltlich auf den Kampf gegen Rassismus, Diskriminierung aufgrund von Rasse, Ethnie/Nationaler Herkunft, Hautfarbe, Nationalität, Religion oder Sprache (Rassendiskriminierung), Xenophobie, Antisemitismus und Intoleranz spezialisiert ist.[161] Wie der CERD hat auch die ECRI allgemeine Empfehlungen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung in unterschiedlichen politischen, gesellschaftlichen und institutionellen Bereichen verfasst.[162] Die Allgemeine Empfehlung Nr. 15 widmet sich dem Thema Hassreden.[163] Dabei wird unter dem Titel „Lehren der Vergangenheit" festgehalten, dass „der Gebrauch von Hassrede (…) ein wesentlicher Faktor bei der Verübung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen [war], die kennzeichnend für die europäische Zeitgeschichte sind. Die Ereignisse der Vergangenheit [seien] eine dringende Warnung vor der drohenden Gefahr,

---

156 CERD, Allgemeine Empfehlung Nr. 35, para. 3.

157 Siehe humanrights.ch, Hassreden: Die Grenzen der Meinungsäusserungsfreiheit, abrufbar unter https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/person/meinungsaeusserung/hate-speech-grenzen-meinungsaeus
serungsfreiheit (besucht am 25.10.2018) (fortan: humanrights.ch, Hassreden).

158 CERD, Allgemeine Empfehlung Nr. 35, para. 10 und die zitierte Übersetzung bei humanrights.ch, General recommendation No. 35 zum Thema Hassreden, abrufbar unter https://www.humanrights.ch/de/internationale-menschenrechte/uno-organe/cerd/gc/general-recommendation-no-35 (besucht am 25.10.2018).

159 CERD, Allgemeine Empfehlung Nr. 35, para. 7.

160 Siehe humanrights.ch, Hassreden.

161 Siehe zum Wesen und dem Mandat von ECRI die Angaben auf der Website, abrufbar unter https://rm.coe.int/ecri-european-commission-against-racism-and-intolerance-brochure/16808c6e42 (besucht am 25.10.2018).

162 Sieh für eine Übersicht humanrights.ch, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI, abrufbar unter https://www.humanrights.ch/de/internationale-menschenrechte/europarats-organe/ecri/ (besucht am 25.10.2018).

163 Siehe https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.15 (besucht am 25.10.2018).

die von Fanatismus, Hass und Vorurteilen ausgeh[e], wenn man ihnen nicht entgegen[trete]".[164] Wie der CERD zeigt also auch die ECRI den Zusammenhang zwischen Hassreden und der Begehung massiver Menschenrechtsverletzungen auf. Die ECRI weist auch darauf hin, dass Hassreden eine grosse Gefahr für den Zusammenhalt einer demokratischen Gesellschaft, den Menschenrechtsschutz und die Rechtsstaatlichkeit darstellen. Wenn nichts dagegen getan werde, könnten Hassreden zu Gewalttaten und Konflikten von grösserem Ausmass führen.[165]

Schliesslich hat der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)* eine reiche Rechtsprechung zum Thema Hassreden und hat dazu ein Factsheet erarbeitet.[166] Dabei geht es insbesondere um die Grenzen der Meinungsfreiheit in diesem Kontext.

1.3. Fazit Präventionsbegriff

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass weder im Bereich der Prävention zur Verhinderung von Gräueltaten (siehe oben, Ziff. IV.1.1) noch bei der Prävention im Menschenrechtskontext (siehe oben, Ziff. IV.1.2) eine eindeutige und in wenigen Worten fassbare Definition des Präventionsbegriffs besteht.

In Anlehnung an den Bericht des Hochkommissariats für Menschenrechte (siehe oben, Ziff. IV.1.2.1) sind demzufolge unter dem Begriff Prävention für die vorliegende Studie vielmehr in einem weiten Sinn *alle jene Massnahmen zu verstehen, die darauf abzielen, Rassismus zu verhindern.*

Dies umfasst insbesondere

- die *Umsetzung der aus internationalen Übereinkommen fliessenden Verpflichtungen der Schweiz zum Schutz vor rassistischer Diskriminierung*, insb. der Empfehlungen der zuständigen Menschenrechtsüberwachungsorgane der UNO und des Europarats;
- den Erlass *wirksamer und effektiver Rechtsbehelfe* und die *Gewährleistung eines zugänglichen und wirksamen Rechtsschutzes* gegen rassistische Diskriminierungen;
- die Umsetzung *positiver Massnahmen gegen rassistische Verhaltensweisen*, insb. im Bereich des Unterrichts, der Erziehung, der Kultur und der Information, damit zu rassistischer Diskriminierung führende Vorurteile und Stereotypen bekämpft werden können und damit aktiv auf eine tolerantere Gesellschaft hingewirkt wird;
- die *Schaffung von mit ausreichenden Ressourcen ausgestatteten Institutionen*, die Aktivitäten zur Prävention von rassistischer Diskriminierung durchführen oder unterstützen, unter Einbezug aller relevanten gesellschaftlichen Akteure;
- die *Bereitstellung von umfassenden und zuverlässigen Datensammlungen und -analysen*, damit die bestehenden Herausforderungen erkannt, Lösungsansätze erarbeitet und ein Monito-

[164] ECRI, Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 15 über die Bekämpfung von Hassrede, CRI(2016)15 vom 8.12.2015, para. 32.

[165] Siehe die Angaben auf der Website von ECRI zum Thema Hassreden, abrufbar unter https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/hate-speech-and-violence (besucht am 25.10.2018).

[166] Das Factsheet „Hate speech" (Stand: März 2019) ist abrufbar unter https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf (besucht am 29.4.2019).

ring durchgeführt werden kann. Dieses Monitoring kann auch ein Frühwarnsystem (Early-Warning System) beinhalten, das Menschenrechtsverletzungen mittels einer Risikoanalyse erkennt und diesen mit entsprechenden präventiven Massnahmen begegnet.

2. Prävention von rassistischer Diskriminierung in der Schweiz

2.1. Einleitung: Repression gegen und Prävention von rassistischer Diskriminierung

Im Bereich der Prävention von rassistischer Diskriminierung ist für die Schweiz insb. das am 29. November 1994 ratifizierte Anti-Rassendiskriminierungsübereinkommen massgebend. Die darauf gestützte Strafnorm gegen Rassendiskriminierung (siehe unten, Ziff. IV.2.2) hat nicht nur einen rein repressiven Charakter. Vielmehr soll die Rassismusstrafnorm auch eine präventive Wirkung entfalten und eine „wirksame vorbeugende Massnahme gegen Verletzungen von Menschenrechten" darstellen[167].

Darüber hinaus verpflichtet die Ratifikation des Übereinkommens die Staaten dazu, positive Massnahmen gegen rassistische Verhaltensweisen zu ergreifen, namentlich „auf dem Gebiet des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information, um Vorurteile zu bekämpfen und das Verständnis zwischen verschiedenen Volksgruppen zu fördern" (Art. 7 ICERD).[168] Die entsprechenden Aktivitäten der Staaten sollen sich nicht auf die Bekämpfung rassistischen Verhaltens im engeren Sinne beschränken, sondern es soll aktiv eine tolerante Gesellschaft gefördert werden.[169] In der Schweiz werden diese Präventionsaktivitäten auf Bundesebene durch die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) und die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) durchgeführt (siehe dazu ausführlich unten, Ziff. IV.5).

2.2. Rechtsschutz vor rassistischer Diskriminierung in der Schweiz

2.2.1. Strafrecht: Die Rassismusstrafnorm und Ehrverletzungsdelikte

In der Schweiz bietet auf *strafrechtlicher Ebene* die Rassismusstrafnorm (Art. 261bis StGB) einen expliziten Schutz vor rassistischer Diskriminierung. Die Norm bezweckt in erster Linie den Schutz des Kerns der Menschenwürde unabhängig von Hautfarbe, Ethnie und Glauben sowie darüber hinaus den öffentlichen Frieden, d.h. das friedliche Zusammenleben der Bevölkerung. Die folgenden Handlungen werden durch die Rassismusstrafnorm sanktioniert:[170]

- Abs. 1: Aufruf zu Hass oder Diskriminierung;
- Abs. 2: Verbreiten von rassendiskriminierenden Ideologien;
- Abs. 3: Handlungen zur Verbreitung rassistischer Propaganda;

---

[167] Siehe Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision vom 02.03.1992 (fortan: Botschaft ICERD), BBl 269ff., 303.

[168] Ibid., 317.

[169] Ibid.

[170] Als Folge der Annahme eines parlamentarischen Vorstosses wurde der Anwendungsbereich der Rassismusstrafnorm nach der Fertigstellung der Studie erweitert: Per 1.7.2020 ist auch die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung verboten, und homophobe Äusserungen und Handlungen werden strafrechtlich verfolgt.

- Abs. 4, Teilsatz 1: Angriff auf die Menschenwürde durch Herabsetzung und Diskriminierung;
- Abs. 4, Teilsatz 2: Leugnung von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit; und
- Abs. 5: Verweigerung von Waren- und Dienstleistungen, die für die Allgemeinheit gedacht sind.[171]

Neben der Rassismusstrafnorm können rassistische Verhaltensweisen zudem als Ehrverletzungsdelikt im Sinne von Art. 173ff. StGB zur Rechenschaft gezogen werden. Dies kann etwa dann geschehen, wenn eine rassistische Äusserung nicht öffentlich erfolgt und damit ein Tatbestandsmerkmal der Rassismusstrafnorm nicht erfüllt ist.[172]

2.2.2. Zivilrechtlicher Diskriminierungsschutz

Im *zivilrechtlichen Bereich* besteht in der Schweiz kein expliziter gesetzlicher Schutz vor rassistischer Diskriminierung. Die Grundlage des Diskriminierungsschutzes im Schweizerischen Recht ist das in Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung[173] enthaltene Diskriminierungsverbot. Danach darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings in erster Linie auf das Verhältnis zwischen Staat und Privaten und entfaltet zwischen Privatpersonen keine direkte Wirkung. Letzteres erfolgt nach Massgabe von Art. 35 Abs. 1 und 3 BV, wonach die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen (Abs. 1) und die Behörden dafür sorgen, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden (Abs. 3).[174]

Im Verhältnis zwischen Privaten müssen die Behörden damit sowohl die Rechtssetzung als auch die Rechtsanwendung diskriminierungsfrei ausgestalten. Dies betrifft insbesondere auch die Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln.[175] Unter derartige, unter dem Gesichtspunkt des Diskriminierungsverbotes verfassungskonform auszulegende Normen fallen gemäss der Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum ICERD vor allem Art. 27 und 28 ZGB (Persönlichkeitsschutz), Art. 2 ZGB (Rechtsmissbrauchsverbot), Art. 19 und 20 OR (Nichtigkeit widerrechtlicher, unsittlicher oder das Recht der Persönlichkeit verletzender Verträge, Art. 271 OR (Kündigungsschutz im Mietrecht) sowie Art. 328 OR (Persönlichkeitsschutz von Arbeitnehmenden) und Art. 336 OR (Kündigungsschutz im Arbeitsrecht).[176]

---

[171] Gemäss dem Bundesgericht wird der Begriff „Rasse“ insb. durch die Hautfarbe charakterisiert. Das Kriterium der Ethnie gründet „auf der Identifikation mit einer bestimmten Kultur (ausgedrückt durch Sprache, Gebräuche, Traditionen), die von einer auf die andere Generation weitergegeben wird. Schliesslich ist der Begriff „Religion“ in einem weiten Sinn zu verstehen und umfasst alle Überzeugungen, die auf einer göttlichen Beziehung gründen. Damit rassistisches Verhalten strafbar ist, braucht es einen schwerwiegenden Verstoss gegen die Menschenwürde, und die entsprechende Äusserung muss in der Öffentlichkeit (und nicht im privaten Umfeld) gemacht worden sein. Siehe SKMR, Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen, Synthesebericht, verfasst durch Kälin Walter/Locher Reto, Bern Juli 2015 (fortan: SKMR, Synthesebericht), S. 35f., abrufbar unter http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160526_studie_diskrimination_Synthesebericht.pdf (besucht am 6.6.2019).

[172] Ibid., S. 37.

[173] Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. 04. 1999, SR 101.

[174] Siehe Regina Kiener/Walter Kälin/Judith Wyttenbach, Grundrechte, 3. Auflage, Bern 2018, S. 454.

[175] Darüber hinaus „können die Diskriminierungsverbote gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Richtschnur dafür sein, was im Verhältnis zwischen Privaten zulässig ist und was nicht“. Siehe SKMR, Synthesebericht, S. 40, mit Verweis auf BGE 130 III 28 E. 4.2 S. 32.

[176] Siehe Botschaft ICERD, BBl 291.

In der Praxis werden die erwähnten privatrechtlichen Normen allerdings kaum aufgerufen, wie eine Studie des SKMR aus dem Jahr 2015 zeigt. Gründe dafür sind namentlich die komplexe Rechtslage, verfahrensrechtliche Hürden (etwa das Kostenrisiko für Betroffene sowie Beweisprobleme), die schwierige Einschätzung der Erfolgschancen sowie die generell grosse persönliche Belastung von Rechtsverfahren.[177] Insgesamt belegen die Ergebnisse der SKMR-Studie, dass die schweizerischen Rechtsnormen zum zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz in der Praxis unzulänglich sind, um in jenen Bereichen, die nicht durch spezialgesetzliche Normen abgedeckt sind, Diskriminierungsopfern einen angemessenen Schutz zu gewähren.[178]

3. Analyse der Datenlage in der Schweiz

3.1. Einleitung

Verlässliche und umfassende Daten zum Vorliegen und den Ausprägungen von rassistischer Diskriminierung sind die Voraussetzung und Grundlage jeder Problemanalyse und entsprechender Lösungsansätze sowie des Monitorings. Der Datenerhebung kommt damit als Präventionsmechanismus eine zentrale Bedeutung zu. Die nachfolgenden Ausführungen zur Datenlage in der Schweiz sollen zum einen klären, ob die bestehenden Datenerhebungsinstrumente zu rassistischer Diskriminierung ausreichen, um ein der Realität entsprechendes Bild über diesbezügliche Lage in der Schweiz zu erhalten. Zum anderen sollen sie aufzeigen, in welchen Bereichen in der Schweiz in der Praxis die grössten Probleme bestehen.

3.2. Empfehlungen internationaler Menschenrechtsüberwachungsorgane

Internationale Menschenrechtsüberwachungsorgane haben die hierzulande bestehende Datenlage zu rassistischer Diskriminierung verschiedentlich als mangelhaft beurteilt:

In seinen Abschliessenden Bemerkungen aus dem Jahr 2014 bemängelt der *CERD* den Mangel an verlässlichen und umfassenden Daten (inkl. Gerichtsentscheide) in Bezug auf rassistische Diskriminierungen, insb. im Wohnungs- und Arbeitsmarkt sowie im Arbeitsleben und in der Schule.[179] Der Ausschuss empfiehlt deshalb der Schweiz, ein effektives Datenerhebungssystem zu etablieren, sodass ausreichende empirische Daten vorliegen, um gezielte Massnahmen zu ergreifen und damit ein Monitoring durchgeführt werden kann.[180]

Auch die *ECRI* kritisiert im Rahmen ihres fünften Länderberichts über die Schweiz aus dem Jahr 2014 die unzureichende Datenerhebung in der Schweiz. Konkret wird die mangelhafte statistische Erfassung und Überwachung von Straftaten mit rassistischen bzw. homo-/transphoben Motiven kritisiert. Die ECRI empfiehlt der Schweiz, das System zur Erfassung solcher Fälle zu verbessern.[181]

---

[177] Siehe dazu Walter Kälin, Hohe Hürden für Rassismusopfer im Privatrecht, in: Tangram 38, 12/2016, S. 36ff.

[178] Siehe Reto Locher, Law in action – Wirkungen des Antidiskriminierungsrechts, in: Jusletter 6.6.2016.

[179] CERD, Abschliessende Bemerkungen zur Schweiz, 2014, CERD/C/CHE/CO/7-9, para. 9.

[180] Der Ausschuss verweist dabei auf seine überarbeiteten Reporting Guidelines (CERD/C/2007/1, Ziff. 10 und 12) sowie auf seine Allgemeine Empfehlung Nr. 24 (1999), siehe CERD, Abschliessende Bemerkungen zur Schweiz, 2014, CERD/C/CHE/CO/7-9, para. 9.

[181] ECRI-Bericht über die Schweiz vom 16. 09. 2014 (fünfte Prüfungsrunde), paras. 38f.

3.3. Keine Daten zu zivilrechtlichen Gerichtsfällen und Lücken in der Erfassung des strafrechtlichen Diskriminierungsschutzes

Wie aus der Studie des SKMR aus dem Jahr 2015 ersichtlich wird, gibt es zum *zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz* nur eine Handvoll bekannte Gerichtsurteile, geschweige denn eine systematische Datenbank, die ein Monitoring der entsprechenden Praxis erlauben würde.[182] Die mangelnde explizite Schutznorm vor rassistischer Diskriminierung zwischen Privaten und die grossen verfahrensrechtlichen Hürden sind Gründe, weshalb der zivilrechtliche Diskriminierungsschutz in der Praxis von geringer Bedeutung ist (ausführlich hierzu IV.2.2.2.).

Beim *strafrechtlichen Diskriminierungsschutz* führt die EKR eine Datenbank zu Fällen gemäss Art. 261bis StGB (fortan: EKR-Rechtssammlung). Aufgrund einer Verordnung[183] sind die kantonalen Staatsanwaltschaften und Gerichte dazu verpflichtet, die entsprechenden Entscheide dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB) mittzuteilen. Dieser leitet die Entscheide der EKR zur Verarbeitung in der Datenbank weiter. Lücken bestehen hier insofern, als dass die kantonalen Behörden dem NBD nicht alle Fälle gemäss Art. 261bis StGB zuverlässig mitteilen. Weiter werden in der Verordnung Nichtanhandnahmen[184] nicht explizit erfasst, d.h. nur eine kleine Anzahl dieser Nichtanhandnahmen fliesst in die EKR-Rechtssammlung ein.[185] Eine weitere Problematik besteht darin, dass die Kantone nicht dazu verpflichtet sind, in der polizeilichen Kriminalstatistik bei Straftaten ein allfälliges rassistisches Tatmotiv festzuhalten, d.h. etwa ob eine Tat einen antisemitischen, antimuslimischen oder generell einen rassistischen Hintergrund gehabt hat.[186] Somit werden etwa rassistisch motivierte Ehrverletzungsdelikte gemäss Art. 173ff. StGB statistisch nicht als *„hate crimes"* explizit erfasst.[187]

3.4. FRB-Bericht „Rassistische Diskriminierung in der Schweiz"

3.4.1. Verarbeitete Daten und Aussagekraft

Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) publiziert seit 2012 den *Bericht „Rassistische Diskriminierung in der Schweiz"* (fortan: FRB-Bericht), der alle zwei Jahre erscheint. Dieser gibt einen Überblick der in der Schweiz bestehenden Datenlage und ermöglicht damit eine Gesamteinschätzung der verschiedenen Problemfelder und möglicher Lösungsansätze.[188] Der FRB-Bericht verarbeitet folgende Datengrundlagen:

---

[182] Siehe SKMR, Synthesebericht, S. 2.

[183] Verordnung über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide vom 10. 11. 2004 (SR 312.3).

[184] Nichtanhandnahmen werden nach Art. 310 Abs. 1 lit. a StPO verfügt, wenn aufgrund der Strafanzeige oder des Polizeirapports feststeht, dass die fraglichen Straftatbestände eindeutig nicht erfüllt sind. In diesen Fällen wird kein Strafverfahren eröffnet.

[185] Siehe SKMR-Studie, Synthesebericht, S. 97, Fn. 317. Dies verunmöglicht es der EKR, eine Gesamtstatistik der Fälle zu Art. 261bis StGB zu erstellen, welche auch die Nichtanhandnahmen umfassen würde.

[186] Die Kantone stehen einer institutionalisierten und verbindlichen Erfassung von *„Hate Crimes"* kritisch gegenüber. Siehe dazu die Antwort des Bundesrats auf die Motion Quadranti 17.3667 „Statistische Erfassung von „hate crimes" aufgrund von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck oder Geschlechtsmerkmalen" vom 18.9.2017.

[187] Ebenfalls statistisch nicht erfasst werden z.B. Körperverletzungen oder Sachbeschädigungen, die aus rassistischen Motiven erfolgt sind.

[188] Die FRB-Berichte sind abrufbar auf der Website der FRB, vgl. https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen

- Umfrage „Zusammenleben in der Schweiz“ des Bundesamts für Statistik[189];
- Rechtlich sanktionierte Vorfälle: EKR-Sammlung der Rechtsfälle[190];
- Vorfälle erlebter Diskriminierung:
    - 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);
    - Informationen des Bundesamts für Polizei (fedpol) bezüglich Internetkriminalität;
    - Beschwerden beim Schweizer Presserat und Beschwerden bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) sowie
    - gemeldete Straftaten der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS).[191]

Aufgrund der unterschiedlichen methodischen Ansätze der verschiedenen erhobenen Daten kann der FRB-Bericht zwar keine Aussagen zu absoluten Zahlen machen. Wegen der Komplementarität der Daten können diese jedoch teilweise derart verdichtet werden, „dass langfristige Entwicklungen erkennbar und Vermutungen erhärtet bzw. entkräftet werden können“.[192]

3.4.2. Diskriminierungsmerkmale und betroffene Lebensbereiche

In Bezug auf die betroffenen Diskriminierungsmerkmale ergibt die Analyse des FRB-Berichts, dass die Gründe für Diskriminierungen generell relativ stabil sind. Mit Ausnahme der Diskriminierung aufgrund der Nationalität – dieses scheint zwischen 2002 und 2014 zugenommen zu haben – gibt es keinen Diskriminierungsgrund, der in den letzten Jahren klar zu- oder abgenommen hat.[193] Deshalb gibt es aufgrund der Datenanalyse keine eindeutigen Anhaltspunkte, Diskriminierungen aufgrund dieses oder jenes Merkmals in der Studie spezifisch zu untersuchen. Die problematischsten Bereiche rassistischer Diskriminierung in der Schweiz sind Antisemitismus, Antiislamismus, rassistische Diskriminierung gegenüber Fahrenden/Jenischen, Sinti und Roma sowie Rassismus gegenüber Schwarzen.[194]

In Bezug auf die Lebensbereiche, die am meisten von rassistischer Diskriminierung betroffen sind, geht aus dem FRB-Bericht hervor, dass *erlebte Diskriminierung* am häufigsten im Arbeitsbereich, d.h. bei der Arbeitssuche oder am Arbeitsplatz, auftritt.[195] Bei den *Verurteilungen* infolge rassistischer Diskriminierung in der EKR-Datensammlung fällt zudem auf, dass im Internet eine starke

/frb/berichterstattung-und-monitoring/bericht--rassistische-diskriminierung-in-der-schweiz-.html (besucht am 14.9.2018).

189 Siehe https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/erhebungen/zids.html, wird seit 2016 alle zwei Jahre durchgeführt.

190 http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/d269.html (besucht am 6.6.2019).

191 Siehe FRB-Bericht 2016, Fn. 31.

192 Ibid., S. 24.

193 Ibid., S. 43.

194 Interview vom 12.09.2018 mit dem Leiter der FRB, Michele Galizia.

195 FRB-Bericht 2016, S. 36 und 43.

Zunahme von rassistischen Vorfällen festzustellen ist, und zwar insbesondere in den sozialen Medien, in Blogs oder in online-Kommentarspalten von Zeitungen (sog. Hassreden).[196] Einfluss auf die Anzahl der Verurteilungen haben u.a. weltpolitische Ereignisse wie das Wiederaufflammen des Palästinakonflikts oder die verstärkte Präsenz der Flüchtlingsdebatte in der Öffentlichkeit, die zu rassistischen und antisemitischen Äusserungen führen können.

3.5. Zwischenfazit

Bei der Datenlage zu rassistischer Diskriminierung besteht in der Schweiz auf rechtlicher Ebene beim zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz die grösste Lücke, da es in diesem Bereich keine umfassenden und verlässlichen Daten in der Praxis gibt. Dies ist auch deshalb besonders gravierend, da im Arbeitsbereich gemäss dem FRB-Bericht erlebte Diskriminierungen am häufigsten auftreten. Beim strafrechtlichen Diskriminierungsschutz gibt die EKR-Rechtssammlung mit den erwähnten Einschränkungen Aufschluss über die Entscheide zur Rassismusstrafnorm, wobei eine starke Zunahme von Hassreden festgestellt werden kann.

Mit dem FRB-Bericht verfügt die Schweiz über ein Datenerhebungs- und Monitoringtool, das im komplexen Feld der Rassismusbekämpfung grundsätzlich ein taugliches Instrument für das Monitoring rassistischer Diskriminierung darstellt. Aufgrund der unterschiedlichen methodischen Ansätze der im Bericht verarbeiteten Daten können jedoch keine Angaben zu absoluten Zahlen gemacht werden. Aus der Analyse des FRB-Berichts und dem Interview mit der FRB geht hervor, dass in der Schweiz rassistische Diskriminierungen gegenüber Jüdinnen und Juden, Musliminnen und Muslimen, Fahrenden/Jenischen/Sinti und Roma sowie gegenüber Menschen mit schwarzer Hautfarbe am problematischsten sind, wobei die Situation als relativ stabil beurteilt werden kann.

4. Im Fokus: Bekämpfung von Hassreden in den Medien und im Internet

4.1. Empfehlungen internationaler Menschenrechtsüberwachungsorgane

Hassreden können sich negativ auf das gesellschaftliche und/oder politische Klima auswirken und die Hemmschwelle für die Begehung von weiteren Straftaten herabsetzen und letztlich eine Vorstufe zur Begehung von Gräueltaten sein (siehe oben, Ziff. I.1). Aus der Analyse der Datenlage in der Schweiz ist hervorgegangen, dass bei den Verurteilungen zur Rassismusstrafnorm in der EKR-Datenbank eine klare Zunahme von Hassreden zu verzeichnen ist. Weiter hält auch der Antisemitismusbericht 2018 fest, dass Hassreden im Internet seit Jahren stark zunehmen. Auch für den SIG und die GRA besteht in diesem Bereich ein dringender Handlungsbedarf.[197] Deshalb soll im Folgenden näher betrachtet werden, was die Schweiz zur Bekämpfung von Hassreden und ihren diesbezüglichen internationalen Verpflichtungen vorkehrt.

Im Rahmen seiner Empfehlungen zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Politik und in den Medien empfiehlt der *CERD* der Schweiz namentlich, Stigmatisierungen, Verallgemeinerungen und Vorurteile gegen Ausländerinnen und Ausländer durch umfassende und systematische Aufklärung zu bekämpfen. Die Berichterstattung in den Medien soll Stereotypen vermeiden und keine

[196] Ibid., S. 119. Dies betrifft v.a. die Jahre 2015 und 2016.

[197] Dabei wurden über 90% der online-Vorfälle in der Deutschschweiz auf Facebook und Twitter registriert, siehe https://www.swissjews.ch/de/news/sig-news/antisemitismusbericht-2018/ (besucht am 03.04.2019).

unnötigen Bezüge zu gruppenspezifischen Merkmalen machen, die Intoleranz schüren können, und das Justizpersonal soll für das Verbot rassistischer Hassreden sensibilisiert werden. Dabei verwies der Ausschuss auf die in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 35 zur Bekämpfung rassistischer Hassreden festgehaltenen Grundsätze.[198]

Auch die *ECRI* hält in ihrem fünften Länderbericht zur Schweiz fest, dass die Medienberichterstattung Stigmatisierungen, insb. gegenüber Roma und dunkelhäutigen Menschen, vermeiden soll und fordert die Erarbeitung eines entsprechenden Aktionsplans.[199] Ein bedeutendes Problem sieht die Kommission in der Verbreitung von Hassreden im Internet und fordert die Schweizer Behörden auf, einer oder mehrere Polizeieinheiten den Auftrag zu erteilen, rassistische Straftaten im Internet zu verfolgen, und sie mit den dafür nötigen Ressourcen auszustatten.[200]

4.2. Begriff Hassrede und rechtliche Schranken

In der Schweiz gibt es zwar keine eigentliche Definition von Hassreden, unter dem Begriff können jedoch etwa „hasserfüllte, hetzerische, rassistische oder diskriminierende Äusserungen"[201] verstanden werden, die zum einen in Leserbriefen sowie in Kommentarspalten von Online-Medien, zum anderen in sozialen Netzwerken wie Youtube, Twitter oder Facebook geäussert werden.[202]

Rechtlich sanktioniert werden Hassreden auf *strafrechtlicher Ebene* in erster Linie durch die Rassismusstrafnorm (Art. 261bis StGB) und die Bestimmung zur Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit (Art. 261 StGB) sowie als Auffangtatbestand durch die Ehrverletzungsdelikte gemäss Art. 173ff. StGB.[203] Auf *zivilrechtlicher Ebene* greifen die Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz gemäss Art. 28ff. ZGB. Hinzuweisen ist in diesem Kontext auf das bestehende Spannungsverhältnis von Hassreden mit dem Recht auf freie Meinungsäusserung.[204]

4.3. Massnahmen zur Bekämpfung von Hassreden in den Medien und im Internet

Bei der Bekämpfung von Hassreden *in Leserbriefen* sowie *in Kommentarspalten von Online-Medien* sind für Medienunternehmen die Empfehlungen des Schweizer Presserats in seiner Rolle als Selbstregulierungsorgan der Medienunternehmen relevant. Ziff. 8 der Pflichten der Journalistinnen

198 CERD, Abschliessende Bemerkungen zur Schweiz, 2014, CERD/C/CHE/CO/7-9, para. 12 a), b) und c).

199 Siehe ECRI-Bericht über die Schweiz, fünfte Prüfungsrunde, CRI(2014)39, para. 33.

200 Ibid., para. 36. Gemäss ECRI soll diese Aufgabe vorzugsweise von der Nationalen Koordinationsstelle zur Bekämpfung von Internetkriminalität (KOBIK) vorgenommen werden.

201 Siehe Bundesrat, Rechtliche Basis für Social Media: Erneute Standortbestimmung, Nachfolgebericht des Bundesrats zum Postulat Amherd 11.3912 „Rechtliche Basis für Social Media" vom 10.05.2017 (fortan: Bundesrat, Social Media), Ziff. 5.4.1, S. 38. Siehe zur Definition auch die Angaben der OSZE und des Europarats, verfügbar bei humanrights.ch, unter https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/person/meinungsaeusserung/hate-speech-grenzen-meinungsaeusserungsfreiheit (fortan: humanrights.ch, Hassreden) (besucht am 22.10.2018).

202 Siehe humanrights.ch, Hassreden.

203 Nicht geschützt sind dagegen „diskriminierende Herabsetzungen von Frauen, von Homosexuellen und Transmenschen und von Menschen mit Behinderungen oder auch sozialen Minderheiten", siehe humanrights.ch, Hassreden.

204 Siehe die entsprechenden umfassenden Ausführungen bei humanrights.ch, Hassreden.

und Journalisten enthält explizite Bestimmungen zum Schutz der Menschenwürde und zum Diskriminierungsverbot. Diese Grundsätze sind „auch beim redaktionellen Umgang mit Leserbriefen oder Online-Kommentaren von Aussenstehenden zu berücksichtigen“.[205]

Bei der Bekämpfung von Hassreden *im Internet*[206] besteht die Herausforderung darin, die erwähnten rechtlichen Schutzmechanismen auch in der digitalen Welt tatsächlich durchzusetzen. Da die verschiedenen Plattformen grenzüberschreitend aktiv sind und damit rechtliche Probleme verbunden sind – die Anwendung von Schweizer Recht ist wegen des Territorialitätsprinzips nur beschränkt möglich, wenn kein Anknüpfungspunkt zur Schweiz besteht –, setzt der Bundesrat in erster Linie auf ein freiwilliges Engagement der sozialen Netzwerke. Zudem unterstützt er internationale Initiativen zur Förderung wirksamer Massnamen gegen Rechtsverletzungen.[207]

Der Bund begegnet der Verbreitung rassistischer Äusserungen durch Jugendliche im Internet durch präventive Massnahmen und hat die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) damit beauftragt, Sensibilisierungs- und Bildungsmassnahmen für Jugendliche durchzuführen.[208] Gemäss dem Bundesrat wurden in diesem Zusammenhang in den letzten Jahren verschiedene Projekte im schulischen und im ausserschulischen Bereich umgesetzt.[209] Zudem hat die EKR im Jahr 2015 die Kampagne „Bunte Schweiz“ durchgeführt, welche die Sensibilisierung von Jugendlichen für das Thema der rassistischen Diskriminierung sowie Hassreden im Internet zum Ziel hatte.[210]

In der *Zivilgesellschaft* engagiert sich bspw. die GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus gegen Hassreden im Internet, hat einen Flyer für Schulen dazu erarbeitet, organisiert Informationsveranstaltungen[211] und betreibt wie auch der Schweizerische Israelitische Gemeindebund ein Meldetool für entsprechende Äusserungen im Internet.[212]

4.4. Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des CERD und der ECRI

In Bezug auf die eingangs erwähnten Forderungen des CERD, Justizpersonen für die Problematik von Hassreden zu sensibilisieren, haben die Schweiz bzw. die für die Ausbildung und Ernennung des Personals der Staatsanwaltschaften und der Richterschaft in der Schweiz zuständigen Kan-

---

205 Siehe Bundesrat, Social Media, Ziff. 5.4.1, S. 38 und den dortigen Verweis auf die Praxis des Presserats. Siehe zur Praxis verschiedener Medienunternehmen im Umgang mit Hassreden GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus „Einschätzung 2017: Rassismus in der Schweiz“, abrufbar unter https://chronologie.gra.ch/einschaetzungen/?fwp_date=2017 (besucht am 22.10.2018).

206 Siehe zu diesem Thema den ausführlichen Artikel bei humanrights.ch, „Hassaufrufe im Internet – Schweizer Fälle und Politik der Newsportale“, abrufbar unter https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/person/meinungsaeusserung/hassaufrufe-internet-schweizer-faelle-politik-newsportale (besucht am 22.10.2018).

207 Siehe die Stellungnahme des Bundesrats vom 01.12.2017 auf die Interpellation Tornare 17.3734 „Hassreden auf sozialen Netzwerken. Einfach gewähren lassen?“ vom 27.09.2017.

208 Siehe Stellungnahme des Bundesrats vom 19.11.2014 auf die Interpellation Masshardt 14.3969 „Mit Medienkompetenz gegen Hasskampagnen“ vom 26.09.2014.

209 Ibid.

210 Siehe die Angaben auf der Website der EKR, abrufbar unter https://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/d554.html (besucht am 23.11.2018).

211 Siehe die Angaben auf der Website von GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus, abrufbar unter https://gra.ch/bildung/hate-speech/ (besucht am 26.10.2018).

212 Entsprechende Vorfälle können auf der folgenden Website gemeldet werden: https://gra.ch/vorfall-melden/ (besucht am 26.10.2018).

tone soweit ersichtlich seit dem letzten Überprüfungszyklus im Jahr 2014 keine spezifischen Massnahmen zur Umsetzung der entsprechenden Empfehlung ergriffen.[213] Betreffend die Empfehlung der ECRI zur Etablierung von Polizeieinheit(en) zur Verfolgung rassistischer Straftaten im Internet betreibt bspw. die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich eine Abteilung, die auf die Verfolgung von Cybercrime spezialisiert ist und (auch) Hassreden strafrechtlich verfolgt.[214] Auf Bundesebene ist nicht ersichtlich, ob seit dem letzten Länderbericht Schritte im Sinne der entsprechenden Empfehlung der ECRI unternommen worden sind.

5. Mapping relevanter Akteure in der Schweiz

Nachfolgend werden verschiedene Akteure aus den Bereichen Fachorganisationen in der Rassimusbekämpfung und -prävention, Verwaltung, Bildung, Medien, Politische Entscheidträger, Religiöse Akteure/Minderheiten sowie Sicherheit/Polizei und Justiz dargestellt. Die Ausführungen stützen sich auf eine Internet-Recherche sowie – ausser in den Bereichen Sicherheit/Polizei und Justiz – auf die Aussagen und Einschätzungen von interviewten Repräsentantinnen und Repräsentanten verschiedener Akteure aus den analysierten Bereichen. Die entsprechenden Angaben geben die Einschätzung dieser Personen und Organisationen wieder. Dabei wird aufgezeigt, welche Rolle die Akteure bei der Prävention von rassistischer Diskriminierung einnehmen und inwiefern sie untereinander vernetzt sind. In Anhang 3 ist eine Übersicht der Zusammenarbeit der einzelnen Akteure mit Akteuren anderer Bereiche aufgeführt.

5.1. Fachorganisationen in der Rassismusbekämpfung und -prävention

5.1.1. Einleitung

Fachorganisationen in der Rassismusbekämpfung und -prävention sind selbstredend zentrale Akteure im vorliegenden Kontext. In diesem Bereich wurden deshalb mit dem wichtigsten nationalen Akteur auf Bundesebene, der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR, Gespräche geführt. Im Bereich der Zivilgesellschaft wurden mit der Informationsplattform humanrights.ch, der Gesellschaft für bedrohte Völker GfbV sowie mit dem Centre écoute contre le racisme Interviews durchgeführt.

5.1.2. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)

A. Mandat, institutionelle Verankerung und Aktivitäten der EKR

Die EKR ist eine ausserparlamentarische Kommission, die vom Bundesrat nach der Ratifikation des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung[215] im Jahr 1995 eingesetzt worden ist. Sie besteht aus einem Expertengremium von 16 Personen und

[213] Siehe dazu die Ausführungen im Staatenbericht 2018, Rn. 59ff.

[214] Staatsanwaltschaft II des Kantons Zürich, Abteilung D: Kompetenzzentrum Cybercrime, siehe https://staatsanwaltschaften.zh .ch/internet/justiz_inneres/staatsanwaltschaften/de/org_ueber_uns/org_sv_erw/bes_sta/sta_i/abteilung_b1.html.

[215] Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 12.12.1965, SR 0.104.

einem Sekretariat, das am Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) angegliedert ist. Die EKR ist ein zentraler Akteur in der Bekämpfung von Rassendiskriminierung in der Schweiz und versteht sich als Bindeglied zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft in sämtlichen Fragen im Zusammenhang mit Rassismus.[216]

Der Auftrag und die Tätigkeiten der EKR umfassen die folgenden Bereiche:

- *Präventions- und Sensibilisierungsarbeit:* Unterstützung und Initiierung von Präventionsmassnahmen und -kampagnen;
- *Analyse, Forschung und Monitoring*: Analyse der Rassendiskriminierung aus wissenschaftlicher und ethischer Sicht, Förderung von Forschungsarbeit und Berichterstattung zuhanden internationaler Organisationen betreffend den Schutz vor rassistischer Diskriminierung in der Schweiz;
- *Information, Beratung und Expertise:* Beantwortung von Fragen von Organisationen und Privatpersonen, die von Diskriminierung betroffen sind, Auskunft für Medien sowie Erarbeitung von Expertisen bei Fragestellungen und Vernehmlassungen des Bundesrats;
- *Öffentlichkeitsarbeit und Empfehlungen:* Öffentliche Stellungnahmen zu Fragen im Zusammenhang mit Rassismus und Erarbeitung und Abgabe von Vorschlägen und Empfehlungen.

Das Mandat der EKR ist in der vom Bundesrat erlassenen Einsetzungsverfügung der EKR institutionell verankert.[217]

Die Dienstleistungsangebote und Publikationen der EKR umfassen das zweimal jährlich erscheinende Bulletin TANGRAM, das auf die Untersuchung und Analyse von Rassismus in der Schweiz ausgerichtet ist. Weiter führt die EKR eine juristische Datenbank mit Entscheiden und Urteilen zur Rassismusstrafnorm (Art. 261bis StGB) sowie eine politische Agenda zu Rassismus und Antirassismus (Gesamtschau der wichtigsten politischen Themen im Bereich Rassismus auf nationaler Ebene). Und schliesslich publiziert die EKR zusammen mit dem Verein humanrights.ch jedes Jahr den Auswertungsbericht „Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis“[218], der „eine Sammlung der vom Netzwerk der Beratungsstellen für Rassismusopfer erfassten und behandelten Vorfälle“ enthält.[219]

B. Präventionsbegriff und Durchführung von Präventionskampagnen

Prävention und Sensibilisierung sind das Hauptmandat der EKR, wobei die EKR von einem weiten Begriffsverständnis von Prävention ausgeht. Eine Studie analysiert z.B. eine aktuelle Situation in einem bestimmten Bereich, gleichzeitig hat sie aber auch eine Präventionswirkung, wie bspw. die aktuelle Studie der EKR zur Berichterstattung der Medien über die Musliminnen und Muslime in der Schweiz. Dabei stehen Prävention und Sensibilisierung in einer Wechselwirkung zueinander und sind nicht klar voneinander abzugrenzen. Beratungsarbeit ist bspw. auch Prävention, da dabei

[216] Siehe die Angaben auf der Website der EKR „Über die EKR“, abrufbar unter https://www.ekr.admin.ch/pdf/Flyer_D_web.pdf (besucht am 20.11.2018).

[217] Siehe Art. 3 lit. a der aktuellen Einsetzungsverfügung vom 25. November 2015, abrufbar unter https://www.ekr.admin.ch/pdf/Einsetzungsverfugung_EKR_2015.pdf (besucht am 20.11.2018).

[218] Die Berichte sind abrufbar unter http://www.network-racism.ch/auswertungsberichte/index.html (besucht am 20.11.2018).

[219] Siehe EKR, Über die EKR.

auch Gespräche mit Täterinnen oder Tätern gesucht werden. Insgesamt weisen alle Tätigkeiten der EKR einen Sensibilisierungscharakter auf.

Die EKR verfügt nicht über die Mittel, um grosse Kampagnen durchzuführen; Eine Ausnahme stellt die im Jahr 2015 durchgeführte Kampagne „Bunte Schweiz" dar. Bei grösseren Kampagnen kann allerdings die Gefahr bestehen, dass man nicht in die Tiefe gehen kann und sich die Frage stellt, ob die Botschaft der Kampagne auch tatsächlich bei jenen Leuten ankommt, die man erreichen möchte, und nicht bei denen, die ohnehin bereits sensibilisiert sind. Mit anderen Worten können Aktivitäten im Einzelfall wirksamer sein als grosse Kampagnen. Damit Rassismus in der Schweizer Gesellschaft breit thematisiert werden könnte, bräuchte es jedoch einen Aktionsplan. Ein solcher fehlt jedoch aufgrund fehlender Ressourcen.[220]

C. Monitoring und Frühwarnsystem

Die Datenbank zu Urteilen der Rassismusstrafnorm stellt ein wichtiges Instrument der EKR für das Monitoring dar. Die Angaben in der Datenbank sind zwar nicht zwingend ein Indikator für das Auftreten von Rassismus in der Gesellschaft, sondern vor allem ein Indikator für die Rechtsprechung. Gleichwohl können diese Daten dazu dienen, die Sensibilität der Staatsanwaltschaften und der Bevölkerung für das Thema zu beobachten. Ein Beispiel ist etwa die Zunahme von Hassreden in den sozialen Medien, die zeigt, wo derzeit die Probleme liegen. Für die EKR ist darüber hinaus das Beobachten des politischen Diskurses, etwa auch im Rahmen eines Wahlkampfs, wichtig. Dabei ist es aus Sicht der EKR wichtig, dass allfällige rassistische Äusserungen von Politikerinnen und Politikern geahndet werden. Insgesamt kann das Monitoring der EKR insb. auch wegen der beschränkten Mittel nicht umfassend sein, es ist aber bedeutsam, dass es durchgeführt wird und dass zumindest einzelne Themen genauer analysiert werden. Ein formalisierter Early-Warning-Mechanismus ist bei der EKR nicht vorhanden, sondern sie reagiert je nach Situation auf Vorfälle und arbeitet dabei auch mit Partnerinnen und Partnern – z.B. mit Medien – zusammen.[221]

D. Wichtigste Projekte in der Rassismusprävention

Zwei grössere Projekte der EKR zur Prävention von rassistischer Diskriminierung waren die Kampagne „Bunte Schweiz" (2015) und die nationale Fachtagung zur Muslimfeindlichkeit (2017). Derartige Flagship-Projekte können aufgrund der beschränkten Mittel jedoch nur relativ selten durchgeführt werden. Zudem haben sich die Aufgaben der EKR nach der Gründung der FRB verändert, da letztere nun viel Präventionsarbeit macht bzw. finanzielle Unterstützung für Präventionsprojekte leistet.[222]

E. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Im Bereich Verwaltung besteht eine institutionalisierte, enge Zusammenarbeit und Koordination mit der FRB, Im Bereich Fachorganisationen zur Rassismusbekämpfung und -prävention vor allem mit der Informationsplattform humanrights.ch (im Rahmen der Arbeiten des Beratungsnetzes für Rassismusopfer). Im Bereich Justiz arbeitet die EKR im Rahmen der Datenbank zur Rassismusstrafnorm mit den kantonalen Staatsanwaltschaften und Gerichten zusammen.

Die Kommission setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener religiöser Akteure und Minderheiten, von Lehre und Forschung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie von Journalismus

[220] Interview mit Gülcan Akkaya und Alma Wiecken vom 03.09.2018.

[221] Ibid.

[222] Ibid.

und Bildung zusammen. Über ihre Mitglieder ist die EKR damit in ganz unterschiedlichen Bereichen institutionell vernetzt, und es besteht ein „direkter Draht“ zu den entsprechenden Organisationen. Diese Vernetzung ist für die EKR zentral, insbesondere auch deshalb, weil die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen begrenzt sind und mit dieser Zusammenarbeit Synergien geschaffen werden können. Wünschenswert wäre eine vertiefte Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften und der Polizei sowie mit der Richtervereinigung, da die Rechtsprechung zur Rassismusstrafnorm sehr unterschiedlich ist und eine Sensibilisierung in diesem Bereich notwendig wäre. Weiter würde die EKR gerne enger mit der Privatwirtschaft und den Medienschaffenden zusammenarbeiten.[223]

Insgesamt ist die EKR damit mit Akteuren aus allen im Rahmen der Studie analysierten Bereichen vernetzt, wobei diese Vernetzung insbesondere auch über die thematisch breit aufgestellten Mitglieder der Kommission erfolgt. Dabei fällt auf, dass eine institutionalisierte Zusammenarbeit in erster Linie mit der FRB, Fachorganisationen im Bereich Rassismusbekämpfung und -prävention sowie mit kantonalen Staatsanwaltschaften und Gerichten besteht, nicht jedoch mit Akteuren aus anderen Bereichen.

F. Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung

Die EKR stellt in verschiedenen Bereichen Handlungsbedarf fest: So tritt gemäss der DoSyRa-Datenerhebung Rassismus gegenüber Schwarzen am häufigsten auf. Zudem beobachtet die EKR einen Anstieg der Muslimfeindlichkeit in der Schweiz. Problematisch sind darüber hinaus die Themen Polizei und Sicherheit, namentlich Racial Profiling und der Bedarf nach Sensibilisierung der Sicherheitsbehörden. Zudem sollte Polizeigewalt unabhängig untersucht werden, da die Nähe der Staatsanwaltschaft zur Polizei problematisch ist. Weiter sollte die Einführung eines Diskriminierungsverbots im Arbeits- und Wohnbereich diskutiert werden. Bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung stellt sich jeweils grundsätzlich die Frage, ob Präventionsarbeit zielgruppenspezifisch erfolgt oder wie etwa bei der Bekämpfung von Hassreden in den sozialen Medien für alle Betroffenen angegangen werden soll.

Falls die EKR über die entsprechenden Mittel verfügen würde, würde sie zum einen Präventionsaktivitäten mit mehr Breitenwirkung und Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit – etwa im öffentlichen Fernsehen oder im Kino – durchführen. Zum anderen wäre die Gründung einer Internet-Hassreden-Taskforce zweckmässig, die sich gegen online-Hetze engagiert, wie dies bereits in anderen Ländern getan wird.

Zudem sollte das gesamtgesellschaftliche Bewusstsein dafür erhöht werden, dass Rassismus in der Schweiz ein Problem darstellt und aktuell ist, sei es auf politischer oder auf gesellschaftlicher Ebene. Aus Sicht der EKR erhalten Opfer von rassistischer Diskriminierung zudem zu wenig Schutz, sei dies aufgrund fehlender Rechtsgrundlagen oder infolge zu hoher Hürden für die Inanspruchnahme von Beratung. Im Beratungsbereich können kantonale Ombudsstellen durch ihre lokale Verankerung und ihre Niederschwelligkeit eine gute Anlaufstelle für Rassismusopfer sein. Bei Diskriminierungen durch kantonale Behörden könnte bspw. eine Ombudsstelle auf Bundesebene sinnvoll sein; Wichtig wäre jedenfalls eine zentrale Anlaufstelle für Opfer von rassistischer Diskriminierung. Weiter problematisch sind rassistische Äusserungen von politischen Entscheidträgern, wobei insgesamt die Hemmschwelle für Hassreden auch in diesem Bereich gesunken ist. Parteien

[223] Ibid.

sowie Einzelpersonen sollten hier in die Pflicht genommen und entsprechende Äusserungen öffentlich verurteilt werden. Schliesslich lässt sich festhalten, dass Rassismusbekämpfung und -prävention eine kontinuierliche, dauerhafte Aufgabe auf verschiedenen Ebenen darstellt.[224]

G. Zusammenhang zwischen der Prävention von rassistischer Diskriminierung und der Prävention von Gräueltaten

Eine Gesellschaft, in der Rassismus und rassistische Diskriminierung verbreitet sind und in der diesen nicht entgegengewirkt wird, läuft Gefahr, dass Gräueltaten gegen bestimmte Bevölkerungsgruppen verübt werden. Indem die EKR rassistische Diskriminierung in der Schweiz durch Präventions- und Sensibilisierungsmassnahmen zu bekämpfen versucht, trägt sie dazu bei, dass kein Nährboden für (rassistisch motivierte) Gräueltaten entsteht. In diesem Sinne besteht durchaus ein Zusammenhang zwischen der Prävention von rassistischer Diskriminierung und der Verhütung von Gräueltaten.[225]

5.1.3. Humanrights.ch

A. Mandat, institutionelle Verankerung und Aktivitäten von humanrights.ch

Humanrights.ch ist eine unabhängige, professionell handelnde Fachorganisation, die politisch, institutionell und ideologisch ungebunden und Teil der Zivilgesellschaft ist.[226] Die Organisation ist als Verein gemäss Art. 60ff. ZGB organisiert. Der Verein bezweckt namentlich die Sensibilisierung für Menschenrechtsfragen[227] und eines der Vereinsziele besteht in der Stärkung des Bewusstseins für die Menschenrechte[228]. Die Aufgabenbereiche von humanrights.ch sind sehr breit und umfassen Information/Sensibilisierung, Bildung, Beratung, Monitoring (Analysen, Stellungnahmen, Lobbying) sowie Koordination, Vernetzung und Zusammenarbeit.[229] Dabei informiert humanrights.ch auch über die Aktivitäten der Schweiz im Bereich Vergangenheitsarbeit und Stärkung der Menschenrechte.[230]

B. Präventionsbegriff

Als Prävention kann aus Sicht von humanrights.ch die Verhinderung bzw. Bekämpfung von gesellschaftlich unerwünschten Entwicklungen verstanden werden. Da dies nur von grossen Organisationen mit Handlungsmacht und ausreichenden Ressourcen erfolgreich gemacht werden kann, zeichnen sich Präventionsprojekte dadurch aus, dass ihre Ziele sehr ambitioniert und sie längerfristig angelegt sind. Das Ziel besteht dabei darin, gesamtgesellschaftliche Verhaltensweisen zu steuern und zu verändern. Prävention ist damit auch viel umfassender als Sensibilisierung.

---

224 Ibid.

225 Ibid.

226 Siehe humanrights.ch, Leitbild 2013, abrufbar unter https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/130528_humanrights_ch_Leitbild_2013.pdf (besucht am 18.01.2019).

227 Art. 2 Abs. 1 Vereinsstatuten, abrufbar unter https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/170321-Statuten-hr-ch-revidiert.pdf
(besucht am 19.01.2019).

228 Siehe Leitbild, Vereinsziele.

229 Ibid., Arbeitsbereiche.

230 Siehe https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/aussenpolitik/mr-aussenpolitik/multilateral/vergangenheitsarbeit-staerkung-menschenrechte (besucht am 07.03.2019).

Als kleine Organisation mit sehr beschränkten Mitteln sieht sich humanrights.ch nicht in der Lage, Prävention im beschriebenen Sinn zu betreiben, weshalb auch der Begriff „Prävention“ bei humanrights.ch praktisch keine Rolle spielt. Über Information und Sensibilisierung will humanrights.ch jedoch indirekt dazu beitragen, dass die Leute ein geschärftes Bewusstsein erhalten. Sensibilisierung geht über die reine Information hinaus und spricht die Handlungsebene an: Die angesprochenen Personen sollen dazu gebracht werden, ihre eigenen Handlungen zu überdenken und zu korrigieren. Allerdings verfügt humanrights.ch auch im Bereich Sensibilisierung nicht über die Grösse und Wirkungsmacht, um durch seine Sensibilisierungsaktivitäten eine grosse Zahl von Menschen zu erreichen. Dies geschieht heute über massenmediale Produkte. Im Kontext der Rassismusbekämpfung hat bspw. die GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus bereits verschiedene grössere Kampagnen lanciert, z.B. mit Plakaten in grossen Bahnhöfen der Schweiz und Spots in Kinos.[231]

C. Monitoring und Frühwarnsystem

Humanrights.ch verfügt über kein formalisiertes Frühwarnsystem, sondern beobachtet die Geschehnisse von Jahr zu Jahr. In den letzten zehn bis zwölf Jahren stellte humanrights.ch keine signifikante bzw. besorgniserregende Zunahme schwerer Fälle oder von Erscheinungsformen von Rassismus in der Schweiz fest, und falls eine derartige Situation eintreten würde, hätte humanrights.ch auch keine Handlungsmöglichkeiten. In einem solchen Fall hätte aus Sicht von humanrights.ch etwa die EKR mehr Möglichkeiten und Reichweite, um die schweizerische Öffentlichkeit zu informieren. Humanrights.ch könnte sie dabei lediglich unterstützen. Darüber hinaus würden in einer solchen Situation auch andere staatliche Stellen und nicht-staatliche Organisationen hellhörig werden, und humanrights.ch würde versuchen, sich mit diesen Stellen und Organisationen zu vernetzen und abzuklären, welche Handlungsmöglichkeiten bestehen, um dem Problem etwas entgegenzusetzen.[232]

D. Wichtigste Projekte in der Rassismusprävention

Der im Rahmen des *Beratungsnetzes für Rassismusopfer* erstellte jährliche Auswertungsbericht hat zum einen den Anspruch, für verschiedenartige Erscheinungsformen von Rassismus zu sensibilisieren. Zum anderen wird anhand der Verbreitung von einprägsamen Fallgeschichten aufgezeigt, was Rassismus im konkreten Einzelfall bedeuten kann. Dies hat auch eine Sensibilisierungsfunktion, indem mit dem Bericht faktenbasiert aufgezeigt wird, welche Formen von Rassismus in der Schweiz anhand des Nachweises von Einzelfällen auftreten und in welchen gesellschaftlichen Kontexten dies geschieht. Wichtig ist auch die quantitative Vergleichsfunktion mit den Vorjahren, wobei es bisher keine Tendenzen zu einer eindeutigen Verschlechterung gegeben hat, die Verschiebungen sind eher gering. Das Beratungsnetz ist v.a. deshalb erfolgreich, weil dadurch die verschiedenen Beratungsstellen untereinander vernetzt worden sind und sich immer mehr Kantone in der Pflicht gesehen haben, Beratungsangebote zu schaffen oder zu unterstützen. Mittlerweile deckt das Beratungsnetz die ganze Schweiz ab, und die Kantone fungieren als Hauptgeldgeber für das Netzwerk. Zudem stellen die Berichte des Beratungsnetzes eine der ganz wenigen zuverlässigen und kontinuierlichen Datengrundlagen und damit eine der Hauptquellen zu rassistischen Vorfällen in der Schweiz dar. Aufgrund der konstanten Methodik können zuverlässige Daten erhoben

[231] Interview mit Alex Suter vom 29.8.2018.

[232] Ibid.

und Aussagen zur Struktur des innerstaatlichen Phänomens von Rassismus in der Schweiz gemacht werden.

Bei der *Informationsplattform* versucht humanrights.ch, das Thema Rassismus breit abzudecken, indem über einzelne Vorfälle, wichtige Studien und Gerichtsurteile berichtet wird. Zudem gibt es auch ein Themendossier zu Rassismus, und die Seite über die Definition von Rassismus ist eine der meistgelesenen auf der Informationsplattform. Ein wichtiger Beitrag von humanrights.ch ist dabei, dass das Thema Rassismus unter dem Dach der Menschenrechte präsentiert wird. Damit wird der Zusammenhang zu den verschiedenen internationalen Menschenrechtsinstrumenten deutlich, es werden Querverbindungen gemacht und somit wird Rassismus als *menschenrechtliches Problem* und nicht bloss als ein gesellschaftlich dysfunktionales Verhalten dargestellt.

Weiter hat das Projekt *Beratungsstelle für Menschen im Freiheitsentzug* eine indirekte Präventionswirkung: Im Straf- und Massnahmenvollzug gibt es eine hohe Ausländerquote, und es besteht ein markantes Machtgefälle zwischen Behörden und Insassen. Dieser Kontext ist sehr anfällig für Rassismus, und die Beratungsstelle, die allen einen gleichen Zugang zum Recht gewährleisten will, trägt dazu bei, dass dieses Machtgefälle im Einzelfall etwas verändert werden kann. Wenn bspw. ein Betreuer in einer Strafanstalt weiss, dass ein Insasse in Kontakt mit einem Rechtsberater steht, hat dies eine gewisse Schutzwirkung. In diesem Sinn kann Rassismusprävention ein Nebeneffekt von anderen Interventionen sein.[233]

E. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Ein enger Partner ist die EKR, mit der humanrights.ch das Beratungsnetz für Rassismusopfer betreibt. Weiter ist humanrights.ch sowohl Koordinatorin als auch Mitglied der NGO-Plattform für Menschenrechte. In diesem Zusammenhang hat humanrights.ch die Federführung bei der Erstellung des CERD-Schattenberichts und bringt jene NGOs zusammen, die speziell in der Rassismusarbeit tätig sind und den Schattenbericht in einer Arbeitsgruppe erarbeiten. Ob der Schattenbericht eine präventive Wirkung hat, ist aus Sicht von humanrights.ch schwierig zu beurteilen. Indirekt allenfalls schon, da er eine Botschaft an die staatlichen Stellen richtet, worauf sie achten sollen. Mit den anderen Akteuren aus den verschiedenen analysierten Bereichen besteht dagegen keine Zusammenarbeit.[234]

F. Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung

Im Vordergrund stehen der Rassismus gegenüber Schwarzen und anti-muslimische Vorurteile, denn diese beiden Betroffenengruppen stehen im Fokus der öffentlichen Diskussion. Beim *Rassismus gegenüber Schwarzen* ist der Flüchtlingskontext wichtig, hier kann die Situation in der Schweiz nicht isoliert angeschaut werden. Wenn etwa in Italien ein härteres Regime gegenüber Flüchtlingen geschaffen wird, kann dies auch für die Schweiz problematisch werden. Beim *anti-muslimischen Rassismus* ist gemäss humanrights.ch problematisch, dass Volksinitiativen wie etwa das Burkaverbot initiiert werden, die suggerieren, dass ein bestehendes Problem einer Lösung zugeführt werden soll. Tatsächlich wird das Thema aber missbraucht, um Ressentiments zu schüren. Dadurch wird Rassismus verstärkt, und es gibt keinen Akteur, der Massnahmen mit einer Breitenwirkung dagegen ergreifen könnte. Es ist höchst problematisch, dass derartige Volksinitiativen überhaupt zugelassen werden. Eine weitere von Rassismus betroffene Gruppe sind die Roma. Sie

[233] Ibid.

[234] Ibid.

sind quantitativ zwar etwas weniger stark betroffen, qualitativ aber in vergleichbarem Ausmass, insbesondere die ausländischen Roma, denen oft eine Sündenbockrolle zukommt.

In Bezug auf Präventionsmassnahmen besteht aus Sicht von humanrights.ch die Herausforderung darin, dass es im Bereich Rassismus keinen bedeutenden Akteur gibt, der über eine grosse Handlungsfähigkeit verfügt. Auf der staatlichen Seite können zwar die FRB und die EKR einen Beitrag leisten, in Bezug auf die verfügbaren Ressourcen sind aber beide schlecht ausgestattet, selbst wenn es nur darum geht, eine Strategie auszuarbeiten und diese mit konkreten Massnahmen anzugehen. Die kantonalen Integrationsprogramme haben ein sehr limitiertes Mandat und können auch nicht als Akteure in einem gesellschaftspolitischen Sinn betrachtet werden. Bei der Zivilgesellschaft stellt humanright.ch fest, dass das Engagement gegen Rassismus in den letzten Jahren eher abgenommen hat, dafür hat eine gewisse Professionalisierung stattgefunden. Der Grund dafür wird darin gesehen, dass es in der Schweiz in den letzten Jahren keine starke Zunahme von Rassismus oder rechtsextremen Gruppierungen gegeben hat, anders als etwa in Ostdeutschland.

Wenn humanrights.ch über die entsprechenden Mittel für die Durchführung von Präventionsmassnahmen verfügen würde, würden sie die Anstrengungen auf das national-konservative Milieu fokussieren. In der Schweiz geht gemäss humanrights.ch von diesen Kreisen das grösste Risiko für Rassismus aus.[235]

G. Zusammenhang zwischen Rassismusprävention und der Prävention von Gräueltaten

Gemäss humanrights.ch zeigen die historischen Beispiele, dass Gräueltaten nicht einfach so geschehen, sondern gesellschaftspolitisch über Jahre hin durch rassistische Propaganda vorbereitet werden, oft verbunden mit gesetzlichen Diskriminierungen der betreffenden Minderheitengruppen.[236]

5.1.4. Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV)

A. Mandat, institutionelle Verankerung und Aktivitäten

Die GfbV ist als Verein organisiert und setzt sich gemäss Statuten für die Erhaltung und Förderung der kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen, sprachlichen, politischen und religiösen Vielfalt menschlicher Lebensformen ein. Sie unterstützt bedrohte Völker mit dem Ziel, deren juristische, politische, soziale und kulturelle Anerkennung, Gleichstellung und Sicherheit zu erreichen.[237] Zur Erfüllung ihres Zwecks unternimmt die GfbV namentlich folgende Tätigkeiten: Unterstützung von Selbsthilfebemühungen und -projekten im In- und Ausland, Information der schweizerischen Öffentlichkeit, Schaffung von Kontakten zwischen ethnischen Minderheiten, bedrohten Völkern und Schweizerinnen und Schweizern, Bereitstellung einer Dokumentation zum Thema ethnische Minderheiten und bedrohte Völker sowie Teilnahme an der öffentlichen Meinungs- und Entscheidbildung und Zusammenarbeit mit privaten und öffentlichen Institutionen und internationalen Organisationen.[238]

In der Schweiz liegt ein Schwerpunkt der Aktivitäten der GfbV in der Kampagne „Stopp Antiziganismus“, die sich für mehr Rechte und Anerkennung der Roma, Sinti und Jenischen in der Schweiz einsetzt. Dabei engagiert sich die GfbV für die Anerkennung der Roma als nationale Minderheit,

[235] Ibid.

[236] Ibid.

[237] Statuten GfbV, Art. 2.

[238] Ibid., Art. 3.

die Aufarbeitung der Geschichte der Roma, Sinti und Jenischen in der Schweiz, für die Ergreifung von Massnahmen gegen Racial Profiling von Jenischen, Sinti und Roma, die Gewährleistung ihrer systematischen Vertretung in der Politik und die Integration ihrer Geschichte und Kultur in die Lehrpläne. Auf politischer Ebene setzt sich die GfbV mit Stellungnahmen, Interventionen und Lobbying für die Rechte von Roma, Sinti und Jenischen ein und sensibilisiert durch Öffentlichkeits- und Medienarbeit.[239] Ein weiteres wichtiges Projekt der GfbV ist „Mehr Platz für fahrende Roma", das zum Ziel hat, Konflikte zwischen fahrenden Roma und der sesshaften Mehrheitsbevölkerung zu entschärfen. In diesem Zusammenhang setzt sich die GfbV für mehr Durchgangs- und Transitplätze für fahrende Minderheiten ein. Zusammen mit dem Verband Sinti und Roma Schweiz (VSRS) wurde zudem ein Informations- und Vermittlungsangebot erarbeitet, um Konflikte zu entschärfen, die bei spontanem Halt von ausländischen Roma-Gruppen auftreten. Seit März 2017 stehen betroffenen Roma-Gruppen, Landbesitzenden, Polizei und Behörden Mediatorinnen und Mediatoren aus der Gemeinschaft der Schweizer Sinti und Roma zur Verfügung, die in Konfliktfällen vermitteln und versuchen, Lösungen zu finden.[240]

B. Präventionsbegriff

Die GfbV versteht unter Prävention Sensibilisierung über die Anliegen der Jenischen, Sinti und Roma und die Förderung der aktiven Partizipation von Minderheitenvertreterinnen und -vertretern in Politik und Gesellschaft.

C. Monitoring und Frühwarnsystem

Die GfbV ist mit Schlüsselpersonen der Gemeinschaften der Roma, Sinti und Jenischen im regen Austausch und kann so ihre Monitoring-Funktion wahrnehmen und gegenüber Politik und Medien entsprechend reagieren.

D. Wichtigste Projekte in der Rassismusprävention

Wichtig ist im Bereich Antiziganismus und der Rassismusprävention zu Roma, Sinti und Jenischen die Öffentlichkeitsarbeit der GfbV. So tritt sie bspw. am internationalen Tag der Roma zusammen mit Roma-Organisationen mit Aktionen an die Öffentlichkeit. Die GfbV veröffentlicht in Zusammenarbeit mit anderen Minderheiten auch Informationen über die Roma, Sinti und Jenischen, um das Wissen über diese Minderheiten bei der Bevölkerung zu vergrössern und damit falsche Stereotypen anzugehen. Ein weiteres Anliegen ist Capacity Building und Empowerment der verschiedenen Gemeinschaften. Das Mediationsprojekt mit dem VSRS funktioniert gut, und die GfbV hat nun lediglich eine beratende Funktion.

Bei Verstössen gegen die Rassismusstrafnorm reicht die GfbV Anzeigen ein oder unterstützt betroffene Minderheiten in entsprechenden Verfahren.

Weiter wichtig ist der Bildungsbereich, wo die GfbV versucht, über den Kontakt mit Lehrmittelverlagen das Thema Minderheitenschutz von Roma, Sinti und Jenischen in die Schulbildung zu integrieren. Da der Bildungsbereich in die Zuständigkeit der Kantone fällt, ist dies relativ komplex. Beim Lehrmittelverlag des Kantons Zürich begleitet die GfbV bspw. die Erarbeitung eines Lehrmittels zu diesen Minderheiten.[241]

---

[239] Siehe die Angaben auf der Website der GfbV, abrufbar unter https://www.gfbv.ch/de/kampagnen/stopp-antiziganismus/ (besucht am 27.3.2019).

[240] Siehe Jahresbericht GfbV 2017, S. 20ff.

[241] Interview mit Angela Mattli vom 07.02.2019.

E. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Die GfbV pflegt eine enge Zusammenarbeit mit verschiedenen Organisationen von Minderheiten in der Schweiz, namentlich mit dem VSRS, der Roma Foundation, der Radgenossenschaft der Landstrasse, Romano Dialog sowie mit der Stiftung Naschet Jenische (für Opfer des Hilfswerks „Kinder der Landstrasse“). Die GfbV unterstützt diese Organisationen projektbezogen gemäss den jeweiligen Prioritäten dieser Organisationen.

Weiter besteht eine punktuelle Zusammenarbeit mit verschiedenen Polizeikorps. Die GfbV bietet Workshops zum Thema fahrende Roma an. Die Workshops stossen bei der Polizei auf grosse Resonanz, denn es ist für die Polizei wichtig, dass es in den Korps Personen hat, die für diese Fragen sensibilisiert sind und die mit den Mediatoren zusammenarbeiten, wenn es zu Konfliktsituationen kommt.

Bei der Verwaltung arbeitet die GfbV ad hoc mit Gemeinden zusammen, wenn ein akutes Problem auftritt. Eine derartige Zusammenarbeit gab es etwa in der Pilotphase des Mediationsprojektes.

Im Bildungsbereich steht die GfbV in Kontakt mit Lehrmittelverlagen, bspw. mit dem Lehrmittelverlag des Kantons Zürich. Ziel ist es, dass der Schutz von Minderheiten in fest eingesetzten Lehrmitteln thematisiert wird.

Im Bereich Medien besteht eine sehr intensive Zusammenarbeit mit einigen Journalistinnen und Journalisten, die sich vertieft mit dem Thema Minderheitenschutz auseinandersetzen und darüber berichten.

Bei den politischen Entscheidträgern bestehen Kontakte zu einigen Mitgliedern des Nationalrats, die sich für das Thema Minderheitenschutz interessieren und in dieser Hinsicht sensibilisiert sind. Weiter hat die GfbV dafür lobbyiert, dass der Bundesrat am Holocaust-Erinnerungstag auch die Roma namentlich erwähnt, was Bundesrat Berset im Jahr 2017 auch getan hat.

Die GfbV ist auch auf internationaler Ebene aktiv. So hat sie etwa dem Europarat einen Schattenbericht zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten eingereicht. Die Empfehlungen der GfbV decken sich weitgehend mit den Empfehlungen des Europarats zum vierten Staatenbericht zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens durch die Schweiz. Ausserdem übermittelt die GfbV ebenfalls dem CERD und der OSZE ihre Einschätzung zur Situation der Minderheiten in der Schweiz. Weitere Kontakte bestehen schliesslich mit den grossen internationalen Organisationen zum Schutz von Minderheiten, etwa mit dem Zentralrat Deutscher Sinti und Roma und dem European Roma Rights Centre (ERRC). Mit den übrigen im Rahmen dieser Studie analysierten Bereichen besteht dagegen keine Zusammenarbeit.[242]

F. Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung

Nach Einschätzung der GfbV gibt es in der Schweiz eine strukturelle Diskriminierung durch die Behörden. Auf Gemeindeebene hat die GfbV im Rahmen des erwähnten Mediationsprojekts gute Erfahrungen gemacht, und es konnten Konflikte mit Gemeinden und Landeigentümern gelöst werden. Auf kantonaler Ebene gibt es Kantone, die sehr offen sind und die anerkennen, dass bei der Situation der Stand- und Durchgangsplätze Handlungsbedarf besteht. Dort findet ein Dialog auf Augenhöhe statt, in den die fahrenden Roma von Anfang an in den Dialog einbezogen werden. Das Hauptproblem besteht nach Einschätzung der GfbV auf Bundesebene, wo die Behörden den verschiedenen Minderheiten nicht auf Augenhöhe begegnen und festgefahrene, nicht der Realität

[242] Interview mit Angela Mattli vom 07.02.2019.

entsprechende Bilder dieser Minderheiten zementieren und wo eine paternalistische Haltung besteht. Dies hat sich etwa bei der Etablierung und der Arbeit der Arbeitsgruppe „Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma“ gezeigt, die im Frühjahr 2015 gegründet worden ist: Zunächst mussten Behördenvertreterinnen und -vertreter davon überzeugt werden, dass die Arbeitsgruppe paritätisch zusammengesetzt sein muss. Weiter wurde in der Arbeitsgruppe das Ziel definiert, dass der Bund einen Aktionsplan erarbeitet. Der Aktionsplan „Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma“ enthält jedoch keine definierten Massnahmen, kein Budget und keine zeitlichen Vorgaben, deren Umsetzung überprüft werden könnte. Zeitliche Vorgaben für die Umsetzung gibt es lediglich in Bezug auf die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen. Gegenüber dem Europarat präsentiert der Bund den Aktionsplan jedoch als Erfolg. Projekte, die von der Zivilgesellschaft initiiert worden sind, arbeitet der Bund in den Aktionsplan ein und präsentiert diese beim Europarat als Massnahmen. Nach Einschätzung der GfbV hat der Bund jedoch keine konkrete und nachhaltige Strategie, wie er die Situation der Minderheiten in der Schweiz verbessern will, obschon er – und nicht die Zivilgesellschaft – für die Umsetzung des Aktionsplans verantwortlich wäre. Vielmehr hat die GfbV den Eindruck, dass der Bund viele Bereiche an die Zivilgesellschaft „delegiert“, anstatt seine Verantwortung wahrzunehmen. Zentral wäre deshalb eine Monitoringstelle, die die Mechanismen und Praxis der Behörden unabhängig evaluieren könnte. Das wäre ein wichtiger Beitrag zur Prävention.

Als bedeutsam erachtet die GfbV ausserdem die Anerkennung von Antiziganismus als spezifische Form von Rassismus, und zwar nicht nur im Rahmen der Anwendung der Rassismusstrafnorm, sondern in Bezug auf die Haltung der Behörden, der Politik und in der Gesellschaft im Allgemeinen. Die Behörden sollten von sich aus aktiv werden gegen Antiziganismus und bspw. Rechtsgutachten zur Klärung der Rechtmässigkeit von aus Sicht des Minderheitenschutzes fragwürdigen Gesetzesbestimmungen in Auftrag geben. Dies wäre etwa beim neuen Polizeigesetz des Kantons Bern angezeigt gewesen, das eine Verschärfung bei der Wegweisung von Fahrenden beinhaltet. Dort haben jedoch nicht die Behörden ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, sondern die GfbV. Weiter wichtig wäre die historische Aufarbeitung von Antiziganismus, da wurde bisher viel zu wenig gemacht.

Bei der Anwendung der Rassismusstrafnorm sind nach Einschätzung der GfbV ausserdem die Gerichte für die Rassimusthematik nur unzureichend sensibilisiert. Für die Sensibilisierung wäre wichtig, dass sich die Rechtsfakultäten im Rahmen der Ausbildung der Juristinnen und Juristen mit der Rechtsprechung zu Art. 261bis StGB befassen würden.

Zentral ist auch die Anerkennung der Roma als nationale Minderheit gemäss dem Übereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats. Trotz der Ablehnung des Anerkennungsgesuchs wird die GfbV dieses Anliegen weiter unterstützten, denn die Anerkennung ist aus symbolischen Gründen wichtig. Die Schweiz würde damit sagen, dass die Roma zur Schweiz dazugehören und dass ihnen der Schutz zukommt, den sie brauchen.

Bei den Bemühungen der GfbV, dass die Geschichte und die Situation der Roma, Sinti und Jenischen in die kantonalen Lehrmittel einfliesst, würde sich die GfbV eine aktive(re) Unterstützung durch den Bund wünschen, und zwar nicht „nur“ über Projektförderung, sondern durch öffentliche Erklärungen und als „Türöffner“ gegenüber Kantonen. Hier besteht das Ziel darin, dass die Geschichte und die Situation der Roma, Sinti und Jenischen fixer Bestandteil der in den Schweizer Schulen eingesetzen Lehrmittel ist.

Falls die GfbV über die entsprechenden Ressourcen verfügen würde, würde sie mehr Beschwerden einreichen und Rechtsgutachten verfassen. Zudem würde die GfbV mehr Grundlagenarbeit zum Stand der Holocaustbildung in der Schweiz, bspw. im Zusammenhang mit Jenischen, Sinti und Roma, machen, und zusammen mit Fachleuten selber ein Lehrmittel dazu erstellen.[243]

G. Zusammenhang zwischen Rassismusprävention und Prävention von Gräueltaten

Der Hintergrund der Tätigkeit der GfbV ist die Genozidprävention. Gemäss der Einschätzung der GfbV ist das Bewusstsein für den Zusammenhang zwischen Rassismusbekämpfung und -prävention und der Verhinderung von Genozid in der Schweiz, d.h. das Bewusstsein, dass Minderheitenschutz auch Genozidprävention bedeutet, sehr schwach ausgeprägt. Die GfbV möchte deshalb darauf hinwirken, dass bei der Holocaustbildung über die Geschichte der Roma, Sinti und Jenischen informiert wird. Ein weiteres wichtiges Anliegen wäre, dass der 2. August, der internationale Roma-Holocaust-Tag, auch in der Schweiz anerkannt wird, wie es in der EU bereits seit 2016 der Fall ist. Insgesamt stellt die GfbV fest, dass Roma, Sinti und Jenische in der Diskussion über gefährdete Minderheiten oft vergessen gehen, etwa neulich bei einer Verordnung des Bundesamts für Justiz zum Schutz besonders gefährdeter Minderheiten, wo diese Minderheiten in der ersten Fassung nicht berücksichtigt wurden. Das Bewusstsein, dass bspw. die Roma eine Minderheit sind, die stark vom Holocaust betroffen war, ist in der Schweiz noch nicht wirklich vorhanden.

5.1.5. Centre écoute contre le racisme (C-ECR)

A. Mandat, institutionelle Verankerung und Aktivitäten des C-ECR

Das Centre écoute contre le racisme (fortan: C-ECR) wurde durch den Verein „Coordination genevoise-Ecoute contre le racisme“, gegründet, eine politisch und konfessionell unabhängige Organisation. Der Verein hat sich zum Ziel gesetzt, das Zusammenleben zu fördern, alle Formen von Rassendiskriminierung oder Intoleranz basierend auf der ethnischen oder nationalen Herkunft, der Hautfarbe, der Religion sowie des Migrations- oder Asylstatus zu verhindern und Opfer davon zu verteidigen, zu beraten und zu unterstützen.[244] Das C-ECR bietet für Opfer, Zeugen oder Täter von Rassendiskriminierung kostenlos Rat und Unterstützung (einschließlich Mediation und Rechtsbeistand) an. Die vom C-ECR behandelten Fälle werden systematisch erhoben und im Jahresbericht verarbeitet und analysiert. Zudem berichtet das C-ECR über die aktuelle Situation bei der Bekämpfung von Rassismus und schlägt Massnahmen und Empfehlungen vor, um diese zu verbessern.[245] Die auf kantonaler Ebene zu erreichenden Ziele sind die Unterstützung von Opfern und Zeugen, die Beobachtung und Evaluation von Diskriminierungen, die Schaffung eines Netzwerkes für die Zusammenarbeit und die Sensibilisierung der Bevölkerung.[246]

B. Präventionsbegriff und Präventionsaktivitäten

Der Präventionsbegriff ist zwar nicht explizit in den Statuten verankert, das C-ECR betreibt jedoch durch seine Aktivitäten de facto Prävention. Unter dem Präventionsbegriff können alle Instrumente und Informationen verstanden werden, die es erlauben, Fälle von Rassismus und Diskriminierung zu verhindern. Prävention und Sensibilisierung hängen dabei zusammen, d.h. man muss informiert

[243] Interview mit Angela Mattli vom 07.02.2019.

[244] Art. 3 Statuten.

[245] Ibid., Art. 4.

[246] Siehe Jahresbericht 2017, S. 1.

sein um zu verstehen, wovor Prävention betrieben werden soll. Präventionsarbeit leistet das C-ECR bspw. durch die Kampagne in den öffentlichen Verkehrsmitteln der Stadt Genf. Dort werden Videos über das C-ECR und die von ihm erbrachten Dienstleistungen gezeigt. Das explizite Erscheinen des Begriffs „Rassismus“ in diesen Videospots ist wichtig und eine Form von Prävention.

Ein weiterer wichtiger Aspekt besteht darin, junge Leute zu erreichen. Das C-ECR erhält in diesem Zusammenhang Besuch von Gruppen junger Leute oder Einzelpersonen, die über die Arbeit des C-ECR informiert werden wollen und Fragen dazu haben. Dies ist auch eine Art Prävention. Der Zugang zu Schulen ist eher schwierig. Das C-ECR informiert in diesem Zusammenhang in seinen Räumlichkeiten oder in den Schulen über seine Aktivitäten. Dies setzt jedoch eine explizite Anfrage einer Lehrperson voraus, das Zentrum kann also nicht von sich aus entsprechende Aktivitäten durchführen. Die Schule und Ausbildungsstätten im Allgemeinen sind ein guter Ort für Sensibilisierungskampagnen, da die Schülerinnen und Schüler grundsätzlich offen sind für dieses Thema. Insgesamt geht es darum, geeignete Kanäle zu finden, um insbesondere junge Leute auf das Thema Rassismus aufmerksam zu machen.[247]

C. Monitoring und Frühwarnsystem

Ein formalisiertes Frühwarnsystem existiert nicht. Die jährlichen Berichte des C-ECR, welche die an das Zentrum herangetragenen Fälle erfassen, diese analysieren und Empfehlungen beinhalten, können aber als eine Art Frühwarnsystem betrachtet werden. Falls bspw. im öffentlichen Raum eine Zunahme von Vorfällen festgestellt werden würde, könnte das C-ECR darauf reagieren. Mögliche Massnahmen wären etwa die Information des Amtes für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer des Kantons Genf oder die Veröffentlichung einer Medienmitteilung.[248]

D. Wichtigste Projekte in der Rassismusprävention

Die Hauptaktivität des C-ECR besteht darin, von Rassismus betroffenen Personen zur Verfügung zu stehen. Es ist zentral, dass diese in ihrer Situation nicht alleine gelassen werden. Ein Kontakt kann telefonisch, per E-Mail oder durch einen Besuch im Zentrum erfolgen. Das C-ECR hört zu, berät, leitet falls notwendig Personen an andere zuständige Stellen weiter und analysiert auch, ob ein Vorfall rechtlich relevant ist und welche Schritte man in einem solchen Fall unternehmen kann. Die Voraussetzungen für eine Anzeige wegen einem Verstoss gegen die Rassismusstrafnorm sind allerdings hoch. Falls diese nicht erfüllt sind, sucht das C-ECR nach einem alternativen Vorgehen. Schwierig sind zudem Beweislastprobleme und das mangelnde Klagerecht von Organisationen. In Frankreich ist der Diskriminierungsschutz gesetzlich besser ausgebaut als in der Schweiz. Zusätzlich zur Tatsache, dass jemand diskriminiert worden ist, kommen oft weitere Problem wie bspw. soziale und finanzielle Schwierigkeiten dazu.

Präventionsarbeit leistet das C-ECR auch im Rahmen der Online-Plattform der Website ciao.ch, bei der es den Bereich „Rassismus und Diskriminierung“ abdeckt. Diese Website stellt Hilfsangebote und Austauschmöglichkeiten für junge Menschen (11-20 Jahre) bereit, wobei die Anfragen anonym erfolgen.

Zudem ist das C-ECR Teil des Beratungsnetzwerkes für Rassismusopfer und speist die ihm zugetragenen Fälle in die Datenbank DoSyRa ein. Zweimal jährlich gibt es ein Treffen der Mitglieder

[247] Interview mit Anne-Laure Zeller und Adola Fofana vom 17.04.2019.

[248] Ibid.

des Beratungsnetzwerkes, bei denen auch externe Personen eingeladen werden, die ein Thema einbringen, das anschliessend diskutiert wird und mögliche Lösungsansätze erarbeitet werden.

Eine weitere Aktivität betrifft Rassismus in der Schule. In der Vergangenheit hatte das C-ECR Schwierigkeiten bei der Behandlung von Fällen, bei denen dringender Handlungsbedarf bestanden hat, die Ergreifung umgehender Massnahmen durch das C-ECR jedoch wegen langsamer und schwerfälliger Interventionsmöglichkeiten beim Erziehungsdepartement[249] eine Herausforderung dargestellt haben. Deshalb hat das C-ECR mit dem Erziehungsdepartement eine Vereinbarung erarbeitet, die gewährleistet, dass Interventionen in dringenden Fällen in Zukunft leichter vorgenommen werden können.

Im Polizeibereich verweist das C-ECR Personen, die sich über Rassismus durch die Polizeiorgane beklagen, an das kantonale Mediationsorgan im Polizeibereich[250]. Dies ist eine unabhängige Institution welche mit der Bevölkerung und der Polizei den Dialog aufnimmt, Informationen weitergibt und Beratungen durchführt. Eine Kontaktaufnahme mit dem Mediationsorgan kann etwa dann sinnvoll sein, wenn Betroffene eine Beschwerde gegen die Polizei einreichen wollen oder bei sonstigen Streitigkeiten mit der Polizei. Das C-ECR hat einen direkten Ansprechpartner bei der Polizei, wenn der betreffende Fall vorbehältlich der Zustimmung der Betroffenen diskutiert werden soll. Inhaltlich geht es namentlich um die Problematik des Racial Profiling. Diesbezüglich braucht es bei der Polizei einen Mentalitätswechsel.[251]

E. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Im Polizeibereich besteht eine Zusammenarbeit mit dem kantonalen Mediationsorgan sowie mit dem Chef der „Police de la proximité“[252]. Bei der Verwaltung arbeitet das C-ECR mit der Integrationsstelle für Ausländerinnen und Ausländer (BIE) zusammen, mit welcher zwei Zusammenarbeitsvereinbarungen abgeschlossen worden sind.[253] Im Schulbereich bestehen Zusammenarbeitsvereinbarungen mit dem kantonalen Erziehungsdepartement.[254]

Im Bereich Fachorganisationen in der Rassismusbekämpfung und -prävention besteht eine Zusammenarbeit mit der EKR hinsichtlich jener Fälle, welche das Verhalten von Mitarbeitenden der Bundesverwaltung betreffen, bspw. die Kontrollen des Grenzwachtkorps[255]. Dabei wird oft der Vorwurf des Racial Profiling erhoben, was ebenfalls bei Kontrollen der Polizei sowie bei Kontrollen in den lokalen öffentlichen Verkehrsmitteln von Genf sowie im Regionalverkehr (SBB) der Fall ist. Das C-ECR ist weiter Teil des Beratungsnetzes für Rassismusopfer. Die aus der Romandie stammenden Mitglieder des Beratungsnetzes haben eine eigene Unterorganisation gegründet, da die Organisationen aus der Romandie anders funktionieren als die Mitglieder aus der Deutschschweiz.[256] Zudem haben sich auch interkantonale Zusammenarbeitsformen ergeben. Es besteht

---

[249] Département de l’instruction publique.

[250] Organe de médiation de la police.

[251] Interview mit Anne-Laure Zeller und Adola Fofana vom 17.04.2019.

[252] „Bürgernahe Polizei“.

[253] Die eine Vereinbarung betrifft Konstellationen, in denen das C-ECR rasch intervenieren muss, wenn es um eine kantonale Verwaltungseinheit geht, die mit einem dringenden Fall befasst ist. Bei der anderen Vereinbarung geht es darum, dass das C-ECR die BIE über die von ihm behandelten Fälle informieren und damit für rassistische Diskriminierung sensibilisieren kann.

[254] Eine Vereinbarung betreffend Interventionen in dringenden Fällen und eine andere, bei der es darum geht, die Erziehungsdirektion im Allgemeinen über die vom C-ECR behandelten Fälle im Schulbereich zu informieren.

[255] Dies betrifft Kontrollen an der Landesgrenze sowie solche in den Zügen.

[256] In der Romandie bestehen ein anderer Kontext sowie andere Sensibilitäten und eine andere Mentalität.

die Idee, eine Publikation zu Fällen zu machen, die von den verschiedenen Beratungsstellen aus der Romandie bearbeitet werden. Dies soll dazu beitragen, auf die von den Organisationen geleistete Arbeit aufmerksam zu machen, da diese der Öffentlichkeit sowie den staatlichen Stellen offenbar nicht hinreichend bekannt ist. Diese Veröffentlichung könnte somit in gutes Instrument zur Information und zur Wertschätzung der Arbeit der betreffenden Organisationen darstellen.

Eine Zusammenarbeit besteht weiter mit der Universität Genf, wo das C-ECR jedes Jahr auf Einladung der Rechtsfakultät ein Seminar mit dem Titel „Der Diskriminierungsschutz im Arbeitsleben" durchführt. Dabei werden vor allem Fälle aus der Praxis präsentiert und diskutiert.

Punktuell besteht schliesslich eine Zusammenarbeit mit den Medien, die in unterschiedlichen Angelegenheiten mit Anfragen an das C-ECR gelangen.[257]

F. Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung

Ein Problem besteht darin, dass es nur wenige Urteile wegen Verstosses gegen die Rassismusstrafnorm gibt. Das allgemeine Unrechtsempfinden der Leute und die Anwendung der Rassismusstrafnorm stimmen nach Einschätzung des C-ECR nicht überein. Bspw. ist das Zeigen des Hitlergrusses in der Schweiz anders als in Deutschland nicht strafbar. Diese restriktive Auslegung der Rassismusstrafnorm behindert die Präventionsarbeit, da den Leuten nicht klar ist, wo ihrem Verhalten rechtliche Grenzen gesetzt werden. Für die Verbesserung des Rechtsschutzes von durch rassistische Diskriminierung betroffenen Personen wären zudem die Einführung eines allgemeinen Anti-Diskriminierungsgesetzes sowie die Einführung einer Beweislasterleichterung zielführend.

Handlungsbedarf besteht weiter beim von der Polizei ausgehenden Rassismus. Dies ist u.a. auch insofern problematisch, als dass die Polizei darauf angewiesen ist, dass die Bevölkerung ihr vertraut. Wenn dieses Vertrauensverhältnis nicht mehr besteht, kann dies nicht nur die Glaubwürdigkeit der gesamten Polizeiarbeit untergraben. Es kann auch dazu führen, dass Menschen die Polizei in Situationen nicht zu Hilfe rufen, die dies an sich erfordern würden.

Eine Lücke besteht zudem betreffend die Informationsarbeit zum Thema Rassismus. Das C-ECR kann bspw. nur zweimal jährlich gegen aussen informieren, nämlich bei der Veröffentlichung ihres Berichts und wenn der Auswertungsbericht des Beratungsnetzes für Rassismusopfer publiziert wird. Zudem stehen dem C-ECR zu wenig Mittel zur Verfügung, um wirkungsvoll gegen Rassismus vorzugehen.

Problematisch ist weiter die Tatsache, dass das Thema Rassismus zuweilen in Berichten des Staates „vergessen" geht, neulich etwa im „Rapport d'Evaluation Périodique Indépendante des droits fondamentaux à Genève (EPI)". Schliesslich sollte die Bekanntheit des C-ECR noch weiter erhöht werden, auch wenn die Organisation in den letzten Jahren einen gewissen Bekanntheitsgrad erlangt hat.

Falls das C-ECR über die entsprechenden Mittel verfügen würde, würde die Organisation versuchen, die gesetzlichen Grundlagen zum Schutz von Rassismusopfer zu verbessern und Juristinnen und Juristen engagieren, die sich dafür einsetzen.[258] Weiter würde das C-ECR analysieren, wie die

[257] Interview mit Anne-Laure Zeller und Adola Fofana vom 17.04.2019.

[258] Ähnlich wie dies bei der Änderung der Bestimmung zum Schutz vor Vergewaltigung geschehen ist.

Kommunikation gegen aussen verbessert werden könnte.[259] In diesem Zusammenhang wäre etwa die Durchführung einer Umfrage zur Klärung der Frage, wie man die jungen Leute am besten für die Rassismusthematik erreichen kann, interessant, da sich diese Personengruppe sehr selten an das C-ECR wendet. Ein weiteres Anliegen wäre die Analyse, wie die Arbeit zu Rassismus innerhalb der ganzen Schweiz besser koordiniert werden könnte.[260]

G. Zusammenhang zwischen der Prävention von rassistischer Diskriminierung und der Prävention von Gräueltaten

Ein solcher Zusammenhang besteht durchaus. Gerade Genf als Grenzkanton hat einen grossen Anteil Grenzgänger und einen hohen Ausländeranteil. Falls es bspw. eine Wirtschaftskrise oder sonstige Spannungen geben würde, könnte es gut sein, dass sich der Unmut der Bevölkerung gegen die Grenzgänger oder gegen die ausländische Wohnbevölkerung richten könnte. Aus Erfahrung weiss man, wozu derartige Situationen führen können, wenn sie entsprechend ausgenutzt und die Leute manipuliert werden.[261]

5.1.6. Zusammenfassung

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR wurde vom Bund im Rahmen der Ratifikation des ICERD und zur Umsetzung der entsprechenden Verpflichtungen der Schweiz eingesetzt. Ihr Hauptmandat besteht in der Prävention von und Sensibilisierung für Rassismus, und sie versteht sich als Bindeglied zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft. Zu den wichtigsten Dienstleistungen der EKR gehören der Betrieb einer juristischen Datenbank zur Rassismusstrafnorm, das Monitoring der politischen Agenda zu Rassismus und Antisemitismus sowie die Publikation des Auswertungsberichts „Rassismusvorfälle in der Beratungspraxis“. Die Datenbank zur Rassismusstrafnorm und das Beobachten des politischen Diskurses sind wichtige Monitoringinstrumente der EKR. Die Vernetzung der EKR mit anderen Akteuren erfolgt insbesondere über die thematisch breit aufgestellten Mitglieder der Kommission. Handlungsbedarf besteht gemäss der EKR v.a. beim Rassismus gegenüber Schwarzen und Muslime sowie bei Racial Profiling und Polizeigewalt, wobei letztere unabhängig untersucht werden sollte. Weiter sollte laut EKR im Arbeits- und Wohnbereich die Einführung eines spezifischen Diskriminierungsverbotes diskutiert werden. Falls die EKR über mehr Mittel verfügen würde, würde sie zum einen Präventionsaktivitäten mit mehr Breitenwirkung und Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit durchführen und sich zum anderen stärker gegen Hassreden im Internet engagieren. Als bedeutsam erachtet sie zudem die Steigerung des gesamtgesellschaftlichen Bewusstseins für die Rassismusproblematik in der Schweiz. Weiter erachtet sie den Schutz von Diskriminierungsopfern hierzulande als unzureichend. Aufgrund ihrer Niederschwelligkeit könnten Ombudsstellen diesbezüglich eine Verbesserung herbeiführen. Als problematisch erachtet die EKR schliesslich rassistische Äusserungen von Politikerinnen und Politikern sowie die generelle Abnahme der Hemmschwelle für Hassreden.

---

[259] Im Jahr 2018 haben sich bspw. keine anerkannten Flüchtlinge (Aufenthaltsbewilligung B) an das C-ECR gewandt. Es wäre deshalb angezeigt, dass jene staatlichen Stellen, die in direktem Kontakt mit diesen Personen stehen, diese über die Existenz des C-ECR in Kenntnis setzen.

[260] Diesbezüglich bedürfte es der Bereitstellung der entsprechenden finanziellen und personellen Mittel. Interview mit Anne-Laure Zeller und Adola Fofana vom 17.04.2019.

[261] Ibid.

Humanrights.ch ist eine Fachorganisation der Zivilgesellschaft, die für Menschenrechtsfragen sensibilisiert und das Bewusstsein dafür stärken will. Der Verein verfügt über einen breiten Aufgabenbereich, der namentlich auch die Information/Sensibilisierung, Bildung sowie Monitoring beinhaltet. Durch Informations- und Sensibilisierungsaktivitäten will humanrights.ch zu einem geschärften Bewusstsein beitragen, auch wenn damit aufgrund der beschränkten Mittel keine grosse Breitenwirkung erzielt werden kann. Die Monitoringaktivitäten des Vereins haben in den letzten zehn bis zwölf Jahren keine signifikante Zunahme schwerer Fälle oder Erscheinungsformen von Rassismus identifizieren können. Das wichtigste Projekt von humanrights.ch ist der Auswertungsbericht im Rahmen des Beratungsnetzes für Rassismusopfer. Dieser sensibilisiert für die verschiedenen Erscheinungsformen von Rassismus und zeigt illustrative Einzelfallbeispiele auf. Wichtig ist auch seine quantitative Vergleichsfunktion mit anderen Jahren, wobei in dieser Hinsicht die Verschiebungen insgesamt gering sind. Der Auswertungsbericht ist schliesslich aufgrund der konstanten Methodik und der zuverlässigen und kontinuierlichen Datenlage eine der Hauptquellen zu rassistischen Vorfällen in der Schweiz, der auch in den FRB-Bericht einfliesst. Weiter enthält die Informationsplattform ein Themendossier zu Rassismus und bettet diese Problematik in den gesamten Menschenrechtskontext ein. Handlungsbedarf besteht gemäss humanrights.ch beim Rassismus gegenüber Schwarzen, ausländische Roma und Musliminnen und Muslime. Insgesamt ist es laut humanrights.ch problematisch, dass in der Schweiz in Bezug auf Präventionsmassnahmen kein bedeutender Akteur mit grosser Handlungsfähigkeit existiert. Die entsprechenden Mittel vorausgesetzt, würde humanrights.ch seine Präventionsaktivitäten auf das nationalkonservative Milieu ausrichten, da von diesen Kreisen ihrer Einschätzung nach das grösste Risiko für Rassismus ausgeht.

Ein Schwerpunkt der Aktivitäten der *Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV)* besteht im Einsatz für mehr Rechte und Anerkennung der Roma, Sinti und Jenischen in der Schweiz. Dies beinhaltet namentlich Bemühungen um die Anerkennung der Roma als nationale Minderheit und die Aufarbeitung ihrer Geschichte, die Bekämpfung von Racial Profiling gegenüber Roma, Sinti und Jenischen und die Integration ihrer Geschichte und Kultur in die Lehrpläne. Ein weiteres wichtiges Projekt ist der Einsatz für mehr Durchgangs- und Transitplätze für die fahrende Minderheit und die Vermittlung bei Konflikten mit der Mehrheitsbevölkerung bei spontanem Halt von ausländischen Roma. In dieser Hinsicht wurde zusammen mit den Betroffenen ein erfolgreiches Mediationsprojekt erarbeitet. Wichtige Projekte der GfbV sind Öffentlichkeits- und Informationsarbeit zu Roma, Sinti und Jenischen, das Führen oder die Unterstützung von Verfahren wegen Verstosses gegen die Rassismusstrafnorm und Bemühungen im Bildungsbereich zum Einbezug des Minderheitenschutzes in kantonale Lehrmittel. Nach Einschätzung der GfbV besteht in der Schweiz eine strukturelle Diskriminierung durch die Behörden, wobei Handlungsbedarf in erster Linie auf Bundesebene besteht. Gemäss der GfbV herrschen bei gewissen Behörden eine paternalistische Haltung und nicht der Realität entsprechende Bilder der Minderheiten vor. Die GfbV kritisiert weiter, dass der Bund über keine eigentliche Strategie zur Verbesserung der Situation der Minderheiten verfüge. Weiter sollte der Bund nach Ansicht der GfbV bei den Bemühungen um den Einbezug der Geschichte und der Situation von Roma, Sinti und Jenischen in die kantonalen Lehrmittel eine aktivere Rolle einnehmen. Aus symbolischen Gründen wäre darüber hinaus die Anerkennung der Roma als nationale Minderheit wichtig. Bei der Anwendung der Rassismusstrafnorm sieht die GfbV Handlungsbedarf bei der Ausbildung der angehenden Juristinnen und Juristen, da die Gerichte in diesem Bereich nicht über die notwendige Sensibilität verfügen. Schliesslich ist nach Einschätzung der GfbV in der Schweiz das Bewusstsein für den Zusammenhang zwischen Minderheitenschutz und Genozidprävention nur gering ausgeprägt. Wichtig wäre deshalb der Einbezug der Geschichte der Roma, Sinti und Jenischen bei der Holocaustbildung.

Das *Centre écoute contre le racisme (C-ECR)* wurde vom Verein „Coordination genevoise-Ecoute contre le racisme“. Dieser hat sich zum Ziel gesetzt, das Zusammenleben zu fördern, alle Formen von Rassendiskriminierung oder Intoleranz zu verhindern sowie Rassismusopfer kostenlos zu verteidigen, zu beraten und zu unterstützen. Die dem C-ECR zugetragenen Fälle werden systematisch erfasst, analysiert und im Jahresbericht publik gemacht. Das C-ECR erarbeitet zudem Massnahmen und Empfehlungen zur Verbesserung der Rassismusbekämpfung. Die Hauptaktivität des C-ECR besteht darin, eine Anlaufstelle für Rassismusopfer zu sein und diese zu beraten, zu unterstützen und falls angezeigt an andere zuständige Stellen weiterzuleiten. Weiter ist das C-ECR Mitglied des Beratungsnetzes für Rassismusopfer, arbeitet mit dem kantonalen Erziehungsdepartement zusammen und verweist mutmassliche Opfer von Rassismus seitens der Polizei an das kantonale Mediationsorgan für den Polizeibereich . Handlungsbedarf sieht das C-ECR bei der restriktiven Auslegung der Rassismusstrafnorm, die seiner Einschätzung nach nicht mit dem allgemeinen Unrechtsempfinden der Bevölkerung übereinstimmt. Zielführend wären zudem die Einführung eines allgemeinen Antidiskriminierungsgesetzes und verstärkte Anstrengungen in der Informationsarbeit zum Thema Rassismus. Problematisch ist weiter der von der Polizei ausgehende Rassismus, insbesondere betreffend das Phänomen von Racial Profiling. Die notwendigen Mittel vorausgesetzt, würde sich das C-ECR dafür einsetzen, die gesetzlichen Grundlagen zum Schutz für Rassismusopfer zu verbessern.

5.2. Verwaltung

5.2.1. Einleitung

In der Verwaltung ist auf Bundesebene die *Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)* der zentrale Akteur für die Prävention von rassistischer Diskriminierung. Die FRB wurde wenige Jahre nach der Ratifikation des ICERD geschaffen. Damit verfügt die Schweiz neben der EKR als ausserparlamentarische, unabhängige Kommission auch innerhalb der Verwaltung über eine Fachstelle, die mit der Umsetzung des Übereinkommens betraut ist. Eine weiterer Akteur auf Bundesebene ist die *Fachstelle Extremismus in der Armee (FS EX A)*, die innerhalb der Armee als Anlauf- und Meldestelle für Extremismus zuständig ist und der FRB im Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Inneren (EDI) administrativ unterstellt ist (siehe dazu unten, Ziff. IV.5.2.3).[262] Interviewt wurden zudem in der Deutschschweiz und in der Romandie je eine kantonale Anlaufstelle für Diskriminierungsschutz, die im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme etabliert worden sind.

5.2.2. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)

A. Mandat, institutionelle Verankerung und Aktivitäten der FRB

Die FRB fungiert innerhalb der Bundesverwaltung als eigentliches Kompetenzzentrum für die Rassismusbekämpfung und ist eine Verwaltungseinheit des Generalsekretariats des EDI. Die FRB trägt zum einen „zur Gestaltung des Politik des Bundes zur Prävention von Diskriminierung und

[262] https://www.vtg.admin.ch/de/mein-militaerdienst/allgemeines-zum-militaerdienst/extremismus.html (besucht am 9.11.2018).

Rassismus und zur Förderung der Menschenrechte“ bei, zum anderen setzt sie diese um.[263] Ihre Zuständigkeit besteht in der fachlichen und finanziellen Förderung und Koordination der diesbezüglichen Aktivitäten auf Bundes-, kantonaler und kommunaler Ebene.[264]

Der Hintergrund der im Jahr 2001 erfolgten Gründung der FRB liegt darin, dass die Schweiz nach der Ratifikation des ICERD im Jahr 1994 neben der Einführung einer Rassismusstrafnorm auch verpflichtet war, präventive Massnahmen durchzuführen. Zunächst wurde zu diesem Zweck die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) gegründet. Fünf Jahre nach dem Beitritt hat man aber realisiert, dass es auch in der Verwaltung eine Fachstelle braucht, die mit der Umsetzung des Übereinkommens befasst ist und bspw. parlamentarische Vorstösse beantwortet oder Subventionen verwaltet und zudem die übrigen Verwaltungsstellen bei der Umsetzung des Übereinkommens unterstützt.[265]

Institutionell verankert sind die Aktivitäten der FRB in der „Verordnung über die Menschenrechts- und Antirassismusprojekte“[266], in deren Artikel 3 die Aufgaben der FRB wie folgt umschrieben werden:

a. Sie fördert und koordiniert Aktivitäten zur Prävention von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit und zur Förderung der Menschenrechte auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene.
b. Sie koordiniert ihre Tätigkeiten mit der Bundesverwaltung, den ausserparlamentarischen Kommissionen, den Kantonen, den Gemeinden und den zuständigen interkantonalen Konferenzen.
c. Sie führt selber und in Zusammenarbeit mit Dritten Projekte durch.
d. Sie prüft die Projekte Dritter, begleitet und betreut sie und überwacht ihren Fortschritt. Sie evaluiert die Projekte.
e. Sie koordiniert die Projekte Dritter.
f. Sie ist für die begleitende Öffentlichkeitsarbeit zuständig.

Neben der Verordnung gibt es Bundesratsbeschlüsse zu den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP), zur Umfrage „Zusammenleben in der Schweiz“ und zu verschiedenen bundesrätlichen Stellungnahmen, in denen das Mandat der FRB konkretisiert wird.[267]

Der Kernauftrag der FRB besteht darin, die in ihre Zuständigkeit fallenden Themen in sämtlichen Lebensbereichen und auf allen staatlichen Ebenen als *Querschnittsaufgabe* zu etablieren. Sie führt zu diesem Zweck selber sowie zusammen mit Dritten Projekte durch und kann dabei Projekte von Dritten *finanziell unterstützen* (siehe dazu unten, Ziff. IV.5.2.2.E. Sie ist in den Tätigkeitsfeldern Arbeit, Gesundheit und Wohnen, Jugend, Schule und Sport, Polizei und Armee, Kantone/Gemeinwesen und im Thema Öffnung der Institutionen aktiv.[268] Zudem beteiligt sie sich an der Berichterstattung gegenüber internationalen Organisationen und Vertragswerken.[269]

Im Bereich *Recht und Beratung* bietet sie Behörden, Organisationen der Zivilgesellschaft und Privaten fachliche Unterstützung an und stellt die rechtlichen Grundlagen sowie Fallbeispiele aus dem

[263] Siehe Jahresbericht FRB 2017, S. 4, abrufbar unter https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/finanzhilfen/unterstuetzte-projekte0.html (besucht am 09.11.2018).

[264] Ibid.

[265] Interview mit Michele Galizia vom 12.09.2018.

[266] Vom 14. 10. 2009, SR 151.21.

[267] Interview mit Michele Galizia vom 12.09.2018.

[268] Siehe https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/taetigkeitsbereiche.html (besucht am 9.11.2018).

[269] Interview mit Michele Galizia vom 12.09.2018.

Alltag, einen Rechtsratgeber sowie Angaben zu den in der Schweiz bestehenden Anlauf- und Beratungsstellen zur Verfügung.[270]

Beim *Monitoring und der Berichterstattung* beobachtet und analysiert die FRB systematisch die Situation des gesellschaftlichen Zusammenhalts in der Schweiz und berichtet regelmässig über rassistische Diskriminierung und deren Bekämpfung.[271] In diesem Zusammenhang erscheint alle zwei Jahre der FRB-Bericht (siehe oben, Ziff. IV.3), der einen Überblick über die Datenlage zu rassistischer Diskriminierung in der Schweiz gibt, die langfristige Entwicklung rassistischer Einstellungen aufzeigt und eine Dokumentation der Massnahmen in allen Lebensbereichen beinhaltet.[272] Auf internationaler Ebene erstellt die FRB, zusammen mit der Direktion für Völkerrecht, den Bericht an den CERD.[273]

B. Präventionsbegriff

Im Tätigkeitsfeld der FRB bedeutet Prävention und Sensibilisierungsarbeit, im Alltag Bedingungen zu schaffen, um rassistische Diskriminierungen zu verhindern. Vor allem geht es darum, die Fähigkeit zu entwickeln, Diskriminierung wahrzunehmen und sich kontinuierlich dagegen einzusetzen. Es sollte akzeptiert werden, dass verschiedene Formen von Rassismus (z.B. Antisemitismus oder Antiziganismus), aber auch Fremdenfeindlichkeit in der Schweiz auftreten. Die Akzeptanz dieser Phänomene ist die Voraussetzung dafür, dass rassistische Diskriminierung im Rahmen von Massnahmen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt angegangen werden können. Zentral für Präventionsmassnahmen ist das Verständnis, dass ein Angriff auf eine Minderheit letztlich ein Angriff auf die Gesellschaft als Ganzes ist und die Gesellschaft die Rechte jedes einzelnen ihrer Mitglieder zu schützen hat. Die Rassismusstrafnorm ist Ausdruck davon, dass die Gesellschaft klare Grenzen gegen Rassismus setzt.

Vergangenheitsarbeit trägt ebenfalls zur Prävention von Gräueltaten bei. Dabei ist wichtig, dass historische Ereignisse bekannt sind und richtig eingeschätzt werden. Nicht die Konzentration auf die Opfer, sondern die Aufarbeitung der Rolle der Täter und der Beiständer sollte dabei im Zentrum stehen, damit verstanden werden kann, weshalb jemand zu einem Täter wird und wie Beiständer intervenieren könnten. Neben der individuellen Ebene geht es aber auch um die Frage, wie eine ganze Gesellschaft dazu kommt, dass Gräueltaten möglich werden. Auf einer allgemeinen Ebene stellt sich zudem die Frage, welche Position die Schweiz im Zusammenhang mit der Begehung von Gräueltaten einnahm, etwa in Bezug auf ihre Rolle im Zweiten Weltkrieg oder im Kolonialismus.[274]

C. Monitoring und Frühwarnsystem

Ein Schwerpunkt der Arbeiten der FRB besteht im Beobachten und in der Berichterstattung zu rassistischer Diskriminierung in der Schweiz.[275] Die FRB verfügt jedoch über kein Frühwarnsystem. Der Grund hierfür liegt in den Rahmenbedingungen der FRB: Als Verwaltungsstelle hat sie zwar ein Mandat des Bundesrats, aber keine gesetzliche Grundlage im engeren Sinn, sondern nur eine Verordnung (auf der Basis des „Präventionsartikels“ Art. 386 im Strafgesetzbuch). Im Gegensatz

[270] https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/recht-und-beratung.html (besucht am 09.11.2018).

[271] Siehe https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/berichterstattung-und-monitoring.html (besucht am 9.11.2018).

[272] Ibid.

[273] Interview mit Michele Galizia vom 12.09.2018.

[274] Ibid.

[275] Jahresbericht FRB 2017, S. 3.

zum Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) oder zum Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) hat sie zudem keine eigenständige Handlungsbefugnis. Anders als die EKR hat die FRB auch nicht die Aufgabe, mit Meinungen oder Warnungen an die Öffentlichkeit zu treten, wenn eine entsprechende Situation eintreten würde. Nach Einschätzung der FRB ist ein Frühwarnsystem aber auch nicht unbedingt notwendig, da in der Schweiz die Strukturen (Föderalismus, Parteien, Parlament, Vernehmlassungsverfahren etc.) stark sind, um Massnahmen zu ergreifen und zu reagieren. In der Schweiz bestehen breit aufgestellte Schutzmechanismen, und extremistische Haltungen konnten sich hier nie durchsetzen.[276]

D. Wichtigste Projekte in der Rassismusprävention

Zu den zentralen Projekten der FRB zählen der alle zwei Jahre erscheinende FRB-Bericht (siehe dazu oben, Ziff. IV.3), der eine Situationsanalyse zur Lage in der Schweiz enthält, einen Gesamtüberblick über die vorhandenen quantitativen und qualitativen Daten gibt und die Präventionsmassnahmen auf Bundes-, kantonaler und Gemeindeebene zusammenfasst. Der FRB-Bericht trägt zur Schaffung eines Bewusstseins für die Alltäglichkeit des Phänomens Rassismus bei. Ferner gehören dazu die Umfrage „Zusammenleben in der Schweiz“[277], die vom Bundesamt für Statistik durchgeführt wird und grossmehrheitlich von der FRB und vom SEM finanziert wird, sowie die kantonalen Integrationsprogramme (KIP, 2. Phase 2018-2021) mit den Förderbereichen Schutz vor Diskriminierung und Öffnung der Institutionen.[278] Die FRB unterstützt dabei die Integrationsdelegierten bei der Umsetzung der KIP. Über die KIP und ihre Unterstützungsarbeit hat die FRB eine landesweite Wirkung entfalten können und ist heute lokaler verankert, während sie sich vor der Gründung der KIP vor allem auf Bundesebene (Verwaltung) einbringen konnte.[279]

E. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren im Allgemeinen

Die FRB ist eine Organisationseinheit mit einer Querschnittsfunktion und hat dementsprechend viele Kontakte zu anderen Stellen auf Bundesebene, aber auch auf Kantons- und Gemeindeebene. Eine Zusammenarbeit mit anderen Ämtern erfolgt etwa im Rahmen der Berichterstattungspflichten der Schweiz auf internationaler Ebene, beim Erarbeiten von Gesetzesgrundlagen und bei der Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen. Auf Bundesebene arbeitet die FRB mit zahlreichen unterschiedlichen Organisationseinheiten zusammen und ist in verschiedenen interdepartementalen Arbeitsgruppen vertreten. Eng ist etwa die Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Kultur (BAK) betreffend der Thematik der fahrenden Lebensweise, der Jenischen und Sinti, sowie dem Bundesarchiv (BAR) betreffend das Archiv zur Aktion Kinder der Landstrasse. Eine intensive Zusammenarbeit erfolgt im Rahmen der KIP mit dem SEM und den Kantonen, etwa in der Begleitgruppe der KIP, den Treffen mit den Integrationsdelegierten sowie den Unterstützungsangeboten zum Ausbau des Bereichs Diskriminierungsschutz.

Bei der Vergabe von finanzieller Unterstützung für Projekte hat die FRB folgende grundsätzliche strategische Ausrichtung: Zum einen werden Kleinstprojekte unterstützt, da diese Art von Projekten

---

[276] Interview mit Michele Galizia vom 12.09.2018.

[277] Siehe dazu https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/erhebungen/zids.html (besucht am 13.11.2018).

[278] Jeder Kanton verfügt dabei über eine Beratungsstelle für von Diskriminierung betroffene Personen und sorgt dafür, dass „Institutionen der Regelstrukturen sowie weitere interessierte Kreise“ über Fragen des Diskriminierungsschutzes informiert sind und dazu beraten werden, siehe https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/foerderung/kip/2018-2021/grundlagenpapier-d.pdf (besucht am 13.11.2018).

[279] Interview mit Michele Galizia vom 12.09.2018.

im Kontext von Sensibilisierung und Prävention am wirksamsten sind. Zum anderen unterstützt die FRB Projekte, welche spezifische Opfergruppen betreffen, z.B. Muslime, Schwarze, Jenische/Sinti und Roma sowie die jüdische Gemeinschaft. Als besonders erfolgreich erachtet die FRB die folgenden von ihr finanziell unterstützten Projekte: Die Woche gegen Rassismus in den Städten Bern und Lausanne, die Likrat-Begegnungen[280] zur Prävention von Antisemitismus, ein Mediationsprojekt zwischen Fahrenden und den lokalen Behörden im Kanton Bern, ein Projekt des Zentrums für Demokratie in Aarau betreffend Bildung gegen Holocaust[281] sowie im Arbeitsbereich das Theater Maralam[282], eine Drehscheibe und Plattform für kulturelle Zusammenarbeit und Verständigung zwischen schweizerischer und ausländischer Bevölkerung. Für die Unterstützung von Projekten im schulischen Bereich sind ein Drittel der Mittel vorgesehen, und die Vergabe erfolgt in enger Zusammenarbeit mit éducation21, dem nationalen Kompetenz- und Dienstleistungszentrum für Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE).

Die föderale Organisationsstruktur der Schweiz ist für die FRB ein klarer Vorteil, denn Massnahmen können nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn sie lokal verankert sind. Das Beratungsangebot in den Kantonen im Rahmen der KIP bietet die Möglichkeit, auf lokale Bedürfnisse und Gegebenheiten angepasste Angebote bereitzustellen.[283] Diese föderale Struktur ist auch ein Grund dafür, weshalb die Schweiz im Vergleich zu anderen Staaten weniger Integrationsprobleme hat.[284]

Insgesamt ist die FRB damit ausser mit den Bereichen Politische Entscheidträger und Medien mit Akteuren aus allen im Rahmen der Studie analysierten Bereichen vernetzt.

F. Handlungsbedarf bei der Rassismusbekämpfung und -prävention

Auf der Projektebene sind der FRB-Bericht, die Umfrage „Zusammenleben in der Schweiz“ sowie die KIP erfolgreich, auch wenn die Umsetzung der KIP 2 harzig verläuft. Weniger erfolgreich sind dagegen derzeit die Präventionsbemühungen im schulischen Bereich: Dies ist namentlich dem Umstand geschuldet, dass die Schulen momentan stark mit der Umsetzung des Lehrplans 21 beschäftigt seien. Früher seien im Schulbereich mehr Präventionsprojekte durchgeführt worden als heute.

Noch aktiver möchte die FRB im Bereich Arbeitswelt und Gesundheit werden.

Thematisch sind nach Einschätzung der FRB die problematischsten Bereiche rassistischer Diskriminierung Antisemitismus, Antiislamismus, Rassismus gegen Jenische, Sinti, Roma und die fahrende Lebensweise sowie Rassismus gegenüber Schwarzen. Bedenklich sind dabei insbesondere die hohen Ablehnungswerte gegen den Islam und Musliminnen und Muslime sowie gegen die fahrende Lebensweise.

Aufgrund der zunehmenden Diversität der Gesellschaft muss der gesellschaftliche Zusammenhalt immer neu eingefordert werden. Parteien und die Regierung müssen beim Auftreten von Ausgrenzung und Hassreden klar Stellung beziehen, denn es könne sehr problematisch werden, wenn Institutionen offenem Rassismus nicht entgegentreten und Hassreden nicht verurteilt werden. Insgesamt gibt es in der Schweiz nach Einschätzung der FRB aber ein starkes Bekenntnis für den

[280] Siehe für nähere Angaben http://www.likrat.ch/de/ (besucht am 14.11.2018).

[281] Siehe die Angaben auf der Website der FRB, abrufbar unter https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/FAQ/wie-kann-ich-das-thema-holocaust-in-der-schule-behandeln-.html (besucht am 14.11.2018).

[282] Siehe https://www.maralam.net/de/maralam.html (besucht am 14.11.2018).

[283] Interview mit Michele Galizia vom 12.09.2018.

[284] Jahresbericht FRB 2017, S. 10.

gesellschaftlichen Zusammenhalt. Das zeige sich auch daran, dass es rund 15 parlamentarische Vorstösse zur Abschaffung der EKR gegeben habe, von denen jedoch im Bundesrat und im Parlament keiner eine Chance gehabt habe.

Herausforderungen bestehen laut FRB im Bereich *Hassreden*, und zwar sowohl im Internet als auch in den Medien. Das Problem sei dort allerdings, dass Massnahmen teuer und aufwändig sind, weshalb sie gut koordiniert werden müssten. Weiteren Handlungsbedarf sieht die FRB im *Polizeibereich*, v.a. bei der Thematisierung von Racial Profiling. Darüber hinaus stehen für die FRB zwei Bereiche im Vordergrund. Am wichtigsten ist der Beratungsbereich: Würden mehr Mittel zur Verfügung stehen, würde die FRB eine zentrale Backoffice-Beratungsstelle anbieten, wo namentlich Beratungen und Rückberatungen von lokalen Beratungsstellen gemacht und Daten gesammelt würden. Dies würde einen ganz unmittelbaren Mehrwert generieren. Zum anderen wäre es zielführend, wenn für die „Umfrage Zusammenleben Schweiz" mehr finanzielle Mittel zur Verfügung stünden, damit sie ausgebaut werden könnte. Gegenwärtig dauert die Umfrage pro Person lediglich 20 Minuten, und sie wird nur zweijährlich durchgeführt, was angesichts dieser komplexen Thematik wenig ist. Schliesslich ist neben der Beratung der Bereich Information zentral. Insbesondere müssten Diskriminierungsopfer wissen, wo sie sich beraten lassen könnten und welche Möglichkeiten es gibt, um sich zur Wehr zu setzen und seine Grundrechte einzufordern.[285]

G. Zusammenhang zwischen Rassimusprävention und Prävention von Gräueltaten

Im *Plan of Action to Prevent Violent Extremism* der UNO wird festgestellt, dass „Marginalisierung und Diskriminierung", „Verletzung der Menschenrechte" sowie „kollektive Viktimisierung und Unzufriedenheit" wichtige Push-Faktoren sind, die gezielt angegangen werden müssen. Gemäss der Umfrage „Zusammenleben in der Schweiz" des BFS haben 21% der Befragten Diskriminierung erlebt, davon geben 54% an, dies sei aufgrund ihrer Nationalität passiert. Die wenigsten dieser Personen haben den Weg in eine Beratungsstelle gefunden. Es gibt in diesem Bereich noch viel zu tun.[286]

5.2.3. Fachstelle Extremismus in der Armee (FS EX A)

Wie bereits einleitend erwähnt (siehe oben, Ziff. IV.5.2.1), ist die FS EX A die Anlaufstelle für Extremismus in der Armee. Sie steht sämtlichen Angehörigen der Armee und deren Familienangehörigen, den Kantons- und Gemeindebehörden, Bürgerinnen und Bürgern sowie Medienschaffenden offen.[287] Opfer, Zeuginnen und Zeugen von Diskriminierungen können sich an die FS EX A wenden, und diese berät sie „unter Wahrung des Dienstgeheimnisses und der Privatsphäre sowie unter Respektierung von Verantwortung und Kompetenzen der Kader".[288] Darüber hinaus ist sie auch zuständig für die Sensibilisierung und Schulung in verschiedenen militärischen Kaderlehrgängen und sowie für „vertiefte Ausbildungssequenzen zu Themen rund um den Extremismus".[289]

In welcher Häufigkeit Anfragen betreffend rassistische Diskriminierungen an die FS EX A herangetragen werden und um welche Art von Vorfällen es sich dabei handelt, ist aufgrund der zur Verfügung stehenden Dokumente nicht ersichtlich.

---

[285] Interview mit Michele Galizia vom 12.9.2018.

[286] Ibid.

[287] Jahresbericht FRB 2017, S. 3.

[288] Ibid.

[289] Ibid.

5.2.4. Die Kantonalen Integrationsprogramme (KIP)

A. Einleitende Bemerkungen

Die Kantonalen Integrationsprogramme sollen zu einer erfolgreichen Integrationsförderung beitragen. Die spezifische Integrationsförderung im Rahmen des KIP 2018-2021 stützt sich auf die Pfeiler 1) Information und Beratung, 2) Bildung und Arbeit sowie 3) Verständigung und gesellschaftliche Integration. Der Pfeiler Information und Beratung beinhaltet u.a. den Förderbereich „Schutz vor Diskriminierung“, der folgende Programmziele erfüllen muss, damit der Bund die KIP finanziell unterstützt: Erstens müssen Institutionen der Regelstrukturen sowie weitere interessierte Kreise in Fragen des Diskriminierungsschutzes informiert und beraten sein, und zweitens müssen Menschen, die aufgrund von Herkunft oder Rasse diskriminiert werden, kompetent beraten und unterstützt werden. Die Umsetzung dieser Programmziele erfolgt in den seit dem 1. Januar 2014 in allen Kantonen bestehenden Fachstellen Integration bzw. durch mandatierte Dritte, in der Regel spezialisierte Fachstellen.[290] Diese fördern den Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt und den Diskriminierungsschutz und leisten damit einen Beitrag zu einem offenen, diskriminierungsfreien Funktionieren der öffentlichen Verwaltung.[291]

B. Austauschplattform der kantonalen Beratungsstellen für den Diskriminierungsschutz

Im Rahmen einer von der FRB organisierten Austauschplattform hatten die kantonalen Beratungsstellen für Diskriminierungsschutz die Gelegenheit, sich über ihre Erfahrungen der ersten KIP-Phase 2014-2017 auszutauschen und namentlich einen Überblick über die verschiedenen bestehenden Beratungsmodelle zu erhalten, verschiedene Fragestellungen zum Beratungsmandat im Diskriminierungsbereich zu diskutieren sowie Weiterentwicklungsmöglichkeiten, neue Modelle und Zusammenarbeiten zu prüfen.[292] Die Zusammenfassung der Ergebnisse bietet gemäss Angaben der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die als Geschäftsstelle der Konferenz der kantonalen, regionalen und kommunalen Integrationsdelegierten (KID) fungiert, einen guten Überblick über den Stand der Arbeiten bei den Beratungsangeboten im Diskriminierungsschutz.[293]

In *positiver Hinsicht* haben die KIP gemäss der erwähnten Zusammenfassung einerseits als Anschub für die Entwicklung eines Beratungsangebots im Diskriminierungsschutz gewirkt. Gleichzeitig verfügen die Kantone über genügend Spielraum bei der Umsetzung, um das Angebot gemäss ihren spezifischen Rahmenbedingungen und Bedürfnissen zu entwickeln.

Andererseits bestehen *verschiedene Herausforderungen* bei der Entwicklung des Angebots: Zunächst hat die politische Situation in den Kantonen einen grossen Einfluss auf die Entwicklung des Angebotes, was zur Etablierung von unterschiedlichen Modellen von Beratungsangeboten führt. Weiter hat die formale Umsetzung der Vorgaben in einigen Kantonen dazu geführt, dass das Beratungsangebot organisatorisch so in die Verwaltung integriert ist, dass es gegen aussen kaum wahrgenommen wird. Die sich aus dieser Situation ergebenden geringen Fallzahlen können dann von der politischen Ebene als Beweis für die Überflüssigkeit des Angebots herangezogen werden.

---

[290] Siehe https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/foerderung/kip/2018-2021/grundlagenpapier-d.pdf (besucht am 19.03.2019).

[291] Siehe Generalsekretariat EDI, Austauschplattform der Fachstelle für Rassismusprävention, Beratungsangebot im Diskriminierungsschutz: Unterschiedliche Modelle, erste Ergebnisse – wie weiter? Zusammenfassung der Ergebnisse – Austauschplattform vom 5. Juni 2018 (fortan: GS EDI, Austauschplattform).

[292] Ibid., S. 1.

[293] Schriftliche Auskunft von Nicole Gysin, Chefin Kommunikation/Stv. Leiterin Bereich Innenpolitik der KdK vom 20.09.2018.

Eine weitere Herausforderung stellt die Einhaltung einheitlicher Qualitätskriterien für die Beratung dar. Darüber hinaus hat sich mancherorts die längerfristige Finanzierung als Herausforderung erwiesen, damit das Angebot nachhaltig gesichert werden kann. In einigen Kantonen fehlt der politische Wille, und das Angebot wird bereits nach den ersten Betriebsjahren als unnötig angesehen. In verschiedenen Kantonen gab es im Zuge von Sparmassnahmen Budgetkürzungen, welche die Umsetzung zusätzlich erschwert haben. Schliesslich stellt es für überregionale Beratungsstellen wie das TikK[294] oder gggfon[295] eine ständige Herausforderung dar, Jahr für Jahr Leistungsverträge mit verschiedenen Kantonen und Dritten abzuschliessen. Das führt dazu, dass immer wieder um die finanzielle Absicherung des Angebots gerungen werden muss.

Die Beratungsstellen empfehlen deshalb namentlich sorgfältig zu prüfen, ob eine verwaltungsinterne Angliederung des Angebots aus Sicht der anzusprechenden Klientel zielführend oder hinderlich ist. Weiter wird empfohlen, dass die Ausbildung der Beratenden gemäss den von der FRB gemeinsam mit Beratungsstellen und der EKR erarbeiteten Qualitätskriterien verbindlicher umgesetzt werden sollte. Und schliesslich wird angeregt, dass der Auftrag der Beratungsstellen nicht nur auf Beratung beschränkt werden, sondern auch Weiterbildung und Sensibilisierung gegen innen und aussen miteinbeziehen sollte.[296]

5.2.5. Integres – Integrationsfachstelle Region Schaffhausen

A. Mandat, institutionelle Verankerung und Aktivitäten

Integres ist die Integrationsfachstelle für die Region Schaffhausen. Die als Verein organisierte Institution setzt sich gemäss Statuten für die Lösung der aus dem Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Bevölkerung entstehenden Probleme ein. Dabei unterstützt und koordiniert Integres Massnahmen, die der gesellschaftlichen Integration der ausländischen Bevölkerung in der Region Schaffhausen förderlich sind und das gegenseitige Verständnis und Vertrauen stärken.[297]

Im Rahmen des Kantonalen Integrationsprogramms des Kantons Schaffhausen fungiert Integres im Förderbereich Schutz vor Diskriminierung zum einen als Anlaufstelle für Diskriminierungsschutz und bietet Beratung bei interkulturellen Konflikten an. Dieses Beratungsangebot beinhaltet bei komplexeren Fällen, oder wenn eine Rechtsberatung notwendig ist, auch eine Weiterleitung an eine kompetente Stelle.[298] Integres ist Mitglied des nationalen Beratungsnetzes und beteiligt sich am Dokumentationssystem DoSyRa. Zum anderen informiert und berät Integres Institutionen der Regelstrukturen und weitere interessierte Kreise zum Thema Diskriminierungsschutz. In diesem Zusammenhang thematisiert Integres den Diskriminierungsschutz regelmässig in verschiedenen Vernetzungsgefässen der Regelstrukturen, führt auf Anfrage von ihr entwickelte spezifische Veranstaltungen durch und macht jährlich Weiterbildungsveranstaltungen für Lernende der Stadt und des Kantons Schaffhausen zu transkulturellen Kompetenzen. Die Kurse für Lernende (2. Lehrjahr)

---

294 Fach- und Beratungsstelle für interkulturelle Konflikte, rassistische Diskriminierung und Gewalt TikK.

295 Das gggfon ist ein Informations- und Beratungsangebot von Gemeinden aus dem Raum Bern und Burgdorf zum Thema Gewalt und Rassismus. Es bietet Beratung und Information zu Fragen rund um Gewalt, Rassismus und Diskriminierung im öffentlichen Raum an. Dabei können sich Privatpersonen, Fachstellen und Gemeinwesen an das gggfon wenden, http://www.gggfon.ch/?a=Ueber_gggfon (besucht am 29.04.2019).

296 GS EDI, Austauschplattform, S. 2.

297 Art. 2 Vereinsstatuten.

298 Siehe die Angaben auf der Website von Integres, abrufbar unter http://www.integres.ch/index.php?id=361 (besucht am 14.03.2019).

werden in grenzüberschreitender Zusammenarbeit mit Städten, Landkreisen und Kantonen um den Bodensee durchgeführt. Weiter informiert Integres dreimal pro Jahr in zwei Lokalzeitungen auf ein bis zwei Seiten über seine Projekte. Zudem hat Integres den Schaffhauser interreligiösen Dialog initiiert und ist beteiligt an einem grossen Begegnungsfest des Ausländervereins, das alle paar Jahre stattfindet. Weiter führt Integres Kleinstprojekte wie Aktionen im öffentlichen Raum oder Workshops mit Schulklassen durch und informiert bei öffentlichen Veranstaltungen insbesondere über das Beratungsangebot „Diskriminierungsschutz und interkulturelle Konflikte".[299] Der Auftrag von Integres im Bereich Diskriminierungsschutz ist durch einen Leistungsauftrag mit dem Kanton Schaffhausen und durch das Kantonale Integrationsprogramm verankert, womit die Stabilität und Struktur dieser Aufgabe nicht zur Debatte steht.

Im Rahmen der Seminare für Auszubildende setzt Integres bei seinen Präventionsbemühungen beim Auftrag der Verwaltung an, qualitativ gute Dienstleistungen für alle Bürgerinnen und Bürger zu erbringen. Diskriminierende, ausgrenzende Verhaltensweisen und damit auch Rassismus werden in der Verwaltung nicht toleriert. Dabei werden die Auszubildenden dazu angehalten zu reflektieren, was Ausgrenzung für die Betroffenen bedeuten kann, und sich in die Position von Betroffenen zu versetzen. Inwiefern das Thema Rassismus dabei explizit thematisiert wird, ist von der Leitung des Seminars abhängig, die Thematik wird aber sicher mindestens unterschwellig miteingebunden. Zusammenfassend geht es also um die Themen Vielfalt in der Verwaltung, interkulturelle Kompetenzen und ausländerfeindliche Diskriminierung.[300]

B. Präventionsbegriff

Prävention bedeutet die Ergreifung von Massnahmen mit dem Ziel, dass etwas weniger oder gar nicht geschieht. Der Präventionsbegriff ist bei Integres zwar nicht explizit festgehalten, könnte aber im Begriff Sensibilisierung mitenthalten sein. Ein Beispiel für eine Präventionsmassnahme von Integres sind die Seminarien für Auszubildende, die in Zusammenarbeit mit Gemeinden aus der Region Bodensee durchgeführt werden.[301]

C. Monitoring und Frühwarnsystem

Ein formalisiertes Monitoring und Frühwarnsystem gibt es bei Integres nicht. Integres wertet jedoch bspw. jährlich die Seminarien mit den Auszubildenden aus. Diese Seminarien sind ein gutes Gefäss, um ein Stimmungsbild bei diesen jungen Leuten zu erhalten, zu denen man sonst in der Regel nur schwer einen Zugang findet. Auch in der Beratungstätigkeit könnte Integres reagieren, wenn bspw. Rassimus gegenüber Schwarzen oder Muslimfeindlichkeit gehäuft auftreten würden. Allerdings werden generell nur wenige konkrete Fälle von Diskriminierung an Integres herangetragen. Ein Thema war etwa der Zugang albanischer Männer zu Nachtclubs, der diesen zuweilen verwehrt wird. Dies geschieht gemäss der Einschätzung von Integres nicht aus rassistischen, sondern aus kommerziellen Gründen, denn wenn sich zu viele albanische Männer in den Clubs aufhalten, kommen keine Frauen mehr. Vereinzelte Hinweise auf Diskriminierungen gibt es im Rahmen der Stellensuche, etwa betreffend einer Frau, die berichtet hat, dass sie offenbar deshalb nie zu Vorstellungsgesprächen eingeladen werde, weil sie ein Kopftuch trägt.[302]

---

[299] Siehe Kantonales Integrationsprogramm 2018-2021 des Kantons Schaffhausen, S. 14f.

[300] Interview mit Kurt Zubler vom 12.02.2019.

[301] Ibid.

[302] Ibid.

D. Wichtigste Projekte in der Rassismusprävention und Best Practices

Das Flagship-Projekt von Integres sind die erwähnten Seminarien für Auszubildende, denen zweifellos präventiver Charakter zukommt. Dieses Angebot besteht bereits seit über zehn Jahren, und die länderübergreifende Durchführung in gemischten Gruppen ermöglicht den Teilnehmenden eine eigene Fremdheitserfahrung und die Reflexion darüber.

Ein Beispiel einer Best Practice ausserhalb von Schaffhausen ist die Woche gegen Rassimus, die sich in der Romandie sowie auch in grösseren Städten wie Bern insgesamt breit und überregional etabliert hat.[303]

E. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Im Bereich Sicherheit/Polizei gab es Bemühungen, die Polizei dazu zu gewinnen, Sensibilisierungsmassnahmen zum Thema Racial Profiling durchzuführen. Dies ist jedoch u.a. mit Verweis auf bereits bestehende polizeiinterne Schulungen nicht zustande gekommen. Im Bildungsbereich hat Integres eine interne Arbeitsgruppe Schule, welche die Themen Migration/Integration im Schulkontext behandelt. Das Thema Diskriminierungsschutz wurde hier bereits aufgegriffen, konkret wurde bisher jedoch noch nichts umgesetzt. Im Bereich Medien fungiert Integres als Anlaufstelle für die Medien, wenn es um Diskriminierungsschutz geht, und informiert zudem dreimal jährlich in den Medien über die eigenen Aktivitäten. Im Bereich Religiöse Akteure/Minderheiten beteiligt sich Integres am interreligiösen Dialog. Im Bereich Verwaltung besteht mit der FRB und in Koordination mit dem SEM eine Zusammenarbeit im Rahmen der KIP-Berichterstattung. Zudem fördert die FRB im Rahmen ihrer Finanzhilfen Entwicklungs-, Sensibilisierungs- und Präventionsprojekte. Bei der Etablierung der KIP bestand schliesslich ursprünglich die Idee, mit anderen Ostschweizer Kantonen zusammenzuarbeiten. Diese interkantonale Zusammenarbeit hat sich aber schliesslich als zu komplex erwiesen und wurde nicht weiterverfolgt. Bei den Fachorganisationen zur Rassismusbekämpfung und -prävention ist auf Bundesebene die EKR ein Ansprechpartner. Sie organisiert jährlich ein Treffen der Integrationsdelegierten. Konkrete gemeinsame Projekte mit der EKR wurden jedoch bisher noch nicht realisiert. Integres ist zudem Mitglied im Beratungsnetz für Rassismusopfer und arbeitet mit der Fach- und Beratungsstelle für interkulturelle Konflikte, rassistische Diskriminierung und Gewalt TikK zusammen. Mit anderen Bereichen besteht keine Zusammenarbeit.[304]

F. Handlungsbedarf bei der Bekämpfung rassistischer Diskriminierung

Es wäre erstrebenswert, wenn neben den Auszubildenden auch andere Mitarbeitende der Verwaltung die erwähnten Seminarien besuchen würden. Dies betrifft insbesondere jene Verwaltungsstellen, auf die im Speziellen Menschen mit Migrationshintergrund angewiesen sind und bei denen ein gewisses Machtgefälle zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den Behörden besteht, etwa das Migrationsamt (z.B. bei ausländerrechtlichen Fragen), die Einbürgerungsbehörden oder die Zivilstandsbehörden. Es ist für Integres jedoch schwierig, weitere Verwaltungseinheiten wie die genannten oder etwa die Polizei für die Durchführung derartiger Sensibilisierungsmassnahmen zu gewinnen. Am zielführendsten und erfolgversprechendsten wäre es wohl, wenn sich die Leitung oder ein Teil des Teams von potenziellen Sensibilisierungsadressaten partnerschaftlich an der Durchführung derartiger Massnahmen beteiligen würden. Eine verordnete Sensibilisierung von

[303] Ibid.

[304] Ibid.

„aussen“ durch eine Organisation, die derartige Angebote zur Rassismusprävention anbietet, erfährt erfahrungsgemäss nicht die notwendige Akzeptanz.

Wenn Integres über ausreichende Ressourcen verfügen würde, wäre die Durchführung eines Projekts ähnlich wie die Woche gegen Rassismus, das eine gewisse Breitenwirkung und Aufmerksamkeit nach sich zieht, sinnvoll. Als problematisch beurteilt Integres generell die teilweise Enthemmung in den sozialen Medien, insbesondere auch bei politischen Debatten. Hier besteht Handlungsbedarf, und der Schlüssel dazu ist nach Einschätzung von Integres die Sensibilisierung und aktive Prävention in der Arbeit mit Jugendlichen. In dieser Hinsicht wären die Schulen angehalten, mehr zu machen, was jedoch voraussetzt, dass die Schulen über gute Präventionsangebote verfügen, die sie einsetzen können. Wenn derartiges Material existiert, wird es erfahrungsgemäss auch abgerufen.[305]

G. Rassismusprävention und ihre Bedeutung für die Prävention von Gräueltaten

Ein Teil der Aktivitäten von Integres besteht in der Berichterstattung über die Themen Migration, Zusammenleben, Flüchtlinge etc. Weiter schafft Integres Raum für Begegnungen, denn die Gesellschaft ist vielfältig, und das Zusammenleben kann nur dann gut gestaltet werden, wenn alle gemeinsam dazu beitragen. In diesem Sinn haben die erwähnten Aktivitäten und deren allfällige Wirkungen durchaus auch einen Präventionseffekt im Hinblick auf die Begehung von Gräueltaten, auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus dem Antisemitismus und der Fremden- und Flüchtlingsfeindlichkeit. Insbesondere Hassreden, namentlich in den sozialen Medien, bergen ein Risikopotential und eine gewisse Sprengkraft.[306]

H. Stellungnahme zu den Ergebnissen der Austauschplattform der kantonalen Beratungsstellen für den Diskriminierungsschutz

Kurt Zubler von Integres Schaffhausen bestätigt die im Rahmen der Austauschplattform festgehaltenen Aussagen (hierzu Ziff. IV.5.2.4.B. grundsätzlich. Die KIP waren ein Anschub dafür, in allen Kantonen Stellen für Diskriminierungsschutz zu etablieren. Gleichzeitig verfügen die verschiedenen kantonalen Stellen über genügend Spielraum, um sich gemäss ihren spezifischen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen aufzustellen. Die Umsetzung der KIP stellt einen bedeutenden Meilenstein dar und hat zur Folge, dass der Diskriminierungsschutz in der Schweiz flächendeckend etabliert wurde, wenn auch in ganz unterschiedlicher Ausprägung. Damit gewährleisten die KIP, dass die Betroffenen eine Ansprechstelle haben, an die sie sich wenden können und die ihr Anliegen aufgreift, und das ist entscheidend.

Die Aussenwirkung von Integres ist bezüglich der Anlaufstelle für Diskriminierungsschutz trotz entsprechenden Hinweisen in den Medien gering und die Fallzahlen sind – namentlich auch im Verhältnis zur Bevölkerung – klein. Dies wird insbesondere in kleineren Kantonen, die ein spezifisch auf den Diskriminierungsschutz ausgerichtetes Angebot haben, häufig auch so sein, auch wenn diese Anlaufstellen fachlich wohl am besten aufgestellt sind. Deshalb wurde bei Integres die Diskriminierungsberatungsstelle an die bereits bestehende Beratungstätigkeit „angehängt“. Dadurch ist auch die Niederschwelligkeit und Erreichbarkeit gewährleistet, und somit spielt es auch keine Rolle, wenn nur wenige Betroffenen das Angebot im Bereich Diskriminierungsschutz in Anspruch nehmen, denn die Beratung im Bereich Integration/Migration wird ohnehin angeboten. Der Nachteil eines derartigen Modells kann sein, dass die Aussenwirkung dieser Anlaufstelle etwas geschmälert

[305] Ibid.

[306] Ibid.

wird, da Integres gegen aussen nicht explizit als Stelle gegen Rassismus bzw. Diskriminierung wahrgenommen wird, sondern vor allem für die integrationsspezifischen Aktivitäten. Um die Fachkompetenz zu gewährleisten, werden behandelte Fälle mit dem TikK und weiteren Fachpersonen besprochen und aufgearbeitet, und es wurde ein Beratungsleitfaden entwickelt. Somit verfügt Integres über ein gutes Qualitätskonzept. [307]

5.2.6. Le service de la cohésion multiculturelle (COSM)

A. Mandat, institutionelle Verankerung und Aktivitäten des COSM

Die Dienststelle für den multikulturellen Zusammenhalt (COSM)[308] ist für die Koordination der interkulturellen Integrationspolitik des Kantons Neuenburg zuständig. Ihre Aufgabe ist es, die bundes- und kantonalrechtlichen Gesetzesbestimmungen betreffend die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, den Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung anzuwenden und alle Massnahmen zur Förderung des multikulturellen Zusammenhalts zu fördern.[309] Die Grundlage für die Existenz der COSM ist die interkulturelle Integrationspolitik des Kantons Neuenburg, die auch die Prävention von Diskriminierung beinhaltet. Gemäss Art. 1 des Gesetzes über die Integration und den multikulturellen Zusammenhalt[310] besteht das Ziel dieser Politik in der Förderung des sozialen Zusammenhalts, der gleichen Würde und des gleichen Wohlbefindens für alle im Kanton Neuenburg lebenden Personen. Art. 7 lit. a und c des Gesetzes halten die Diskriminierungs- und Rassismusprävention explizit fest.

Die Prävention von Diskriminierung ist integraler Betandteil der Integrationspolitik des Kantons Neuenburg. Sie ist Teil aller Dienstleistungen der COSM, sei es durch Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen, Projektunterstützung, Ausbildung und Beratung von Opfern rassistischer Diskriminierung. Die Informations- und Sensibilisierungsaktivitäten der COSM beinhalten die Koordination der Woche gegen den Rassismus in Zusammenarbeit mit dem „Forum tous différents tous égaux“, die Koordination der Veranstaltungen NeuchàToi, die Koordination des Tags der Flüchtlinge sowie die Bereitstellung der Ausstellungen „Moi raciste ?“ und „Suisse, terre d’asile“. Eine weitere Aktivität besteht in der Unterstützung und Beratung von Opfern rassistischer Diskriminierung durch den Beratungsdienst der COSM[311]. Zudem ist die COSM Mitglied des Beratungsnetzes für Rassismusopfer und ist bestrebt, die Qualität seiner Beratungsdienstleistungen stetig zu verbessern. Die COSM organisiert Schulungen für die Mitarbeitenden der Verwaltung und andere Zielgruppen, namentlich für Lehrkräfte des Spezialunterrichts[312], die Beratenden der Arbeitsämter sowie die angehenden Polizistinnen und Polizisten, um das Bewusstsein für die Themen Gleichstellung und Nichtdiskriminierung zu schärfen. Weiter unterstützt die COSM durch Beratung oder Finanzierung kleinere Projekte zur Prävention von Diskriminierung, etwa betreffend das Zusammenleben, die Staatsbürgerschaft und die Frühförderung.

---

[307] Ibid.

[308] Le Service de la cohésion multiculturelle (COSM).

[309] Siehe die Angaben auf der Website der COSM, abrufbar unter https://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/Pages/accueil.aspx (besucht am 29.05.2019).

[310] Loi sur l’intégration et la cohésion multiculturelle.

[311] Für die nicht französischsprachige Bevölkerung steht ein Netz von Übersetzenden zur Verfügung.

[312] Écoles spécialisées.

Die COSM hat ein System zur Aufnahme von neu in den Kanton Neuenburg zugezogenen Personen eingeführt, das die Verteilung der Charta der Staatsbürgerschaft[313], welche die Grundprinzipien des Kantons Neuenburg, worunter auch das Prinzip der Nichtdiskriminierung fällt, festhält.[314] Dadurch werden neu zugezogene Personen über die Leistungen der COSM informiert.[315]

B. Präventionsbegriff

Unter dem Begriff Prävention sind alle konkreten Sensibilisierungsaktivtäten und Ausbildungen in Bezug auf Diskriminierung und Rassismus sowie die Anerkennung der Vielfalt der Gesellschaft zu verstehen. Rassistische Diskriminierung ist eine gesellschaftliche Realität, die für die Gesellschaft und auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt Folgen hat. Der Regierungsrat des Kantons Neuenburg hat einen Aktionsplan für eine gleichberechtigte und diskriminierungsfreie Verwaltung in Kraft gesetzt, welche die COSM im Frühjahr 2018 vorgeschlagen hatte. Der Aktionsplan gliedert sich in drei Bereiche, deren Umsetzung über mehrere Jahre angegangen werden soll: Erstens soll der Staat betreffend seine Kommunikation und seine Sensibilisierungsaktivitäten vorbildlich handeln und sicherstellen, dass der Grundsatz der Gleichberechtigung bei all seinen Aktivitäten zur Anwendung kommt. Zweitens soll der Staat seine Dienstleistungen so erbringen, dass sichergestellt ist, dass wichtige Informationen für die gesamte Bevölkerung zugänglich und verständlich sind, und dass die Mitarbeitenden der Verwaltung für das Thema Vielfalt geschult und sensibilisiert sind. Und schliesslich soll der Staat drittens als Arbeitgeber sicherstellen, dass die Vielfalt im Allgemeinen sowie auf allen Hierarchiestufen gefördert wird.[316]

C. Monitoring und Frühwarnsystem

Beim der COSM gibt es kein formalisiertes Frühwarnsystem. Ein Monitoring ist schwierig, da Beratungen zu Diskriminierungen bei der COSM nur selten wahrgenommen werden, 2018 gab es bspw. nur vier Konsultationen. Rassismus und Diskriminierung sind jedoch eine Realität. Die geringe Anzahl Beratungsfälle liegt zum einen wohl darin begründet, dass die COSM gegen aussen nur unzureichend wahrgenommen wird. Die COSM ist jedoch bemüht, ihre Sichtbarkeit zu erhöhen. Zum anderen liegt es daran, dass die COSM ein Teil der Verwaltung ist, wie etwa auch die Polizei. Dies kann zu mangelndem Vertrauen in der Bevölkerung führen. Die COSM ist bemüht, das Vertrauen zu erhöhen, bspw. über den Kontakt und die Kooperation mit Vereinigungen von Ausländerinnen und Ausländern, die sich bspw. an der Woche gegen Rassismus beteiligen. Diese Zusammenarbeit gibt der COSM mehr Sichtbarkeit und ist auch eine Verbindung des Dienstes zur ausländischen Wohnbevölkerung.[317]

D. Wichtigste Projekte in der Rassismusprävention

Das wichtigste Präventionsprojekt der COSM ist die Woche gegen Rassismus, die von der COSM und vom „Forum tous différents tous égaux“ koordiniert wird[318] und an der zahlreiche öffentliche und private Institutionen teilnehmen (Gemeinden, Vereine, kulturelle Akteure, Kirchen etc.). Die

---

313 La charte de la citoyenneté.

314 Siehe https://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/racisme-discrimination/Pages/accueil.aspx (besucht am 29.05.2019).

315 Interview mit Zahra Banisadr vom 24.04.2019.

316 Ibid.

317 Ibid.

318 La Semaine neuchâteloise d'actions contre le racisme (SACR), vgl. https://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/campagnes-evenements/Pages/Semaine-d'action-contre-le-racisme.aspx (besucht am 29.05.2019).

runden Tische, die in dieser Woche von Migrantinnen und Migranten-Vereinigungen organisiert werden, werden rege besucht, und auch Mitglieder der Neuenburger Regierung nehmen daran teil. Generell geniesst die Woche gegen Rassismus eine starke politische Unterstützung, dieses Jahr nahmen Regierungsmitglieder bspw. an insgesamt fünf Veranstaltungen, namentlich in den Schulen, teil, und am Eröffnungsanlass waren sehr viele kommunale Politikerinnen und Politiker anwesend.

Das Projekt „La Feuille de route pour une administration ouverte à la diversité égalitaire et non discriminante“[319] ist ein weiteres wichtiges Projekt der COSM. Damit bekennt sich der Staat nicht nur zur Bekämpfung von Diskriminierung, sondern auch dazu, die dass die Neuenburger Bevölkerung in ihrer ganzen Vielfalt reflektiert werden soll. Als ein in der Schweiz bisher einmaliges Projekt soll das „Feuille de route“ die Vielfalt aktiv fördern und damit ein Klima schaffen, das Kreativität und Dynamik fördert. Durch diesen innovativen Ansatz ist der Staat bestrebt, mit gutem Beispiel voranzugehen, damit sich alle Menschen als vollwertige Bürgerinnen und Bürger des Kantons anerkannt fühlen und einen gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen haben.[320]

Ein weiteres bedeutsames Präventionsprojekt ist das von der COSM koordinierte Projekt „NeuchàToi“, das alle vier Jahre durchgeführt wird. Dabei geht es um die Stärkung der Identität der Bevölkerung des Kantons Neuenburg. Das primäre Ziel besteht im besseren Kennenlernen und gegenseitigen Verständnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung und in der Stärkung der kollektiven Identität.[321]

Weitere Beispiele für Projekte sind die Vergabe des interkulturellen Preises "Salut l'étranger!", der zum Ziel hat, die Offenheit, den sozialen Zusammenhalt und das Bewusstsein für die Achtung der Vielfalt zu fördern[322] sowie die jährliche Durchführung des Tags der Flüchtlinge[323].

Insgesamt versucht die COSM über verschiedene Kanäle, die Bevölkerung zu sensibilisieren, bspw. über den Sport, die Kultur, in den Schulen und an der Universität, über das Centre Dürrenmatt etc. Der Einbezug all dieser verschiedenen Akteure und Sensibilisierungsaktivitäten haben insgesamt das Ziel, die Vielfalt als einen gesellschaftlichen Reichtum wertzuschätzen sowie ein Bewusstsein für Rassismus zu schaffen und eine Interaktion mit der Bevölkerung herzustellen. Damit soll das Gefühl entstehen, dass es eine generelle Mobilisierung für den Schutz der Menschenrechte gibt. Die COSM versucht dabei, den Anstoss für Projekte zu geben, zu vernetzen und zu koordinieren und bei den Gemeinden die Unterstützung für ihre Anliegen zu erhalten.[324]

E. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Im Bereich Sicherheit/Polizei besteht eine institutionalisierte Zusammenarbeit bei der Ausbildung der Polizeiaspirantinnen und Polizeiaspiranten. Diese werden von der COSM zur gesellschaftlichen Vielfalt und zur Diskriminierungs- und Rassismusprävention geschult. Zudem gibt es punktuelle Treffen mit der Kantonspolizei im Rahmen von Konsultationen betreffend Vorwürfe von Racial

---

319 Siehe https://www.ne.ch/medias/Documents/18/05/Papilllon_FRD.pdf (besucht am 13.06.2019).

320 Siehe dazu auch die oben unter IV.5.2.6.B. aufgeführten drei Bereiche des Aktionsplans des Neuenburger Regierungsrates.

321 Siehe https://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/campagnes-evenements/Pages/Neuch%C3%A0Toi.aspx (besucht am 29.05.2019).

322 Siehe https://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/campagnes-evenements/Pages/Prix-Salut-l'%c3%a9tranger!.aspx (besucht am 29.05.2019).

323 Siehe https://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/campagnes-evenements/Pages/Journee-des-refugies.aspx (besucht am 29.05.2019).

324 Interview mit Zahra Banisadr vom 24.04.2019.

Profiling. Weiter nimmt ein Vertreter der Polizei in der „Kontaktplattform Muslime“[325] Einsitz, und im Bereich Bildung ein(e) Verteter(in) der Bildungsdirektion. Im Bereich Bildung organisiert die Bildungsdirektion in Kooperation mit der COSM Anlässe zum Thema Diskriminierung und Rassismus in den Schulen. Im Bereich Medien besteht eine Zusammenarbeit der COSM mit dem Projekt „Le comptoir des médias“[326], bei dem es um die Sensibilisierung der Medien in der Romandie betreffend Vorurteile gegenüber Asylbewerberinnen und Asylbewerbern geht. Im Bereich religiöse Akteure/Minderheiten besteht eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit Migrationsgemeinschaften (z.B. Muslime, afrikanische Diaspora etc.).[327] Dabei geht es darum, Begegnungsräume mit diesen Akteuren zu schaffen. Die COSM arbeitet eng mit der Gemeinschaft für die Integration und den multikulturellen Zusammenhalt[328] zusammen, einer beratende Kommission des Regierungsrates. Die COSM ist darum bemüht, dass die verschiedenen Vereinigungen nicht isoliert sind, sondern dass Kontakte mit anderen Vereinigungen und mit staatlichen Institutionen hergestellt werden. Im Bereich der Verwaltung arbeitet die COSM mit verschiedenen Städten zusammen, die das Projekt „la feulle de route“ in ihren Stadtverwaltungen umsetzen wollen und an der Entwicklung von Beratungsangeboten interessiert sind. Die COSM bildet weiter Kader und neue Mitarbeitende von Verwaltungen und Mitarbeitende von Arbeitsämtern – auch von ausserhalb des Kantons Neuenburg – aus. Im Bereich politische Entscheidträger erfahren die COSM und ihre Aktivitäten durch kommunale und kantonale Politikerinnen und Politiker grosse Unterstützung. Im Bereich Fachorganisationen Rassismusbekämpfung und -prävention ist die COSM Mitglied im Beratungsnetz für Rassismusopfer und beteiligt sich an der Datenbank DoSyRa.[329]

F. Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung

Die COSM versucht durch Sensibilisierungsaktivitäten, Ausbildung, Kultur etc. alles im Rahmen ihrer Ressourcen machbare zu unternehmen, um die Prävention von rassistischer Diskriminierung zu fördern. Auch wenn der Kanton Neuenburg einer der Pionierkantone bei der Zulassung des aktiven und passiven Wahlrechts von Ausländerinnen und Ausländern auf kommunaler Ebene gewesen ist, ist die Vielfalt in den Verwaltungen noch nicht sehr sichtbar, obschon sie eine Selbstverständlichkeit sein bzw. werden sollte. Die Aufnahme von Neuzuzügerinnen und Neuzuzügern durch die lokalen Behörden geht jedoch in die Richtung der Anerkennung der Vielfalt. Auf schweizerischer Ebene bestehen Herausforderungen beim öffentlichen und politischen Diskurs. Es sollte öffentlich gesagt werden, dass Vielfalt ein Reichtum ist und welche positiven Aspekte Vielfalt mit sich bringt.[330]

G. Rassismusprävention und ihre Bedeutung für die Prävention von Gräueltaten

Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Prävention von Rassismus und der Prävention von Gräueltaten. Es gibt verschiedene Stufen von Gräueltaten, doch irgendwo beginnt es damit, bspw. bei Beschimpfungen von Spielern mit schwarzer Hautfarbe in den Fussballstadien. Wir alle sollten wachsam und sensibel sein für derartige Dinge und uns unserer Verantwortung und unserer Rolle in diesem Kontext bewusst sein. Die Behörden können Anstösse für die

[325] „Groupe de contact Musulmans“ .

[326] Siehe https://asile.ch/comptoir-des-medias/ (besucht am 30.05.2019).

[327] Siehe dazu die Website „Platformes des associations“, https://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/associations/Pages/Plateformes-des-associations.aspx (besucht am 30.05.2019).

[328] Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM).

[329] Interview mit Zahra Banisadr vom 24.04.2019.

[330] Interview mit Zahra Banisadr vom 24.04.2019.

Präventionsarbeit leisten, letztlich ist aber das Bewusstsein der Gesellschaft für die Rassismusproblematik entscheidend.[331]

H. Stellungnahme zu den Ergebnissen der Austauschplattform der kantonalen Beratungsstellen für Diskriminierungsschutz

Zahra Banisadr bestätigt die im Rahmen der Austauschplattform festgehaltenen Aussagen. In positiver Hinsicht waren die KIP ein Anschub für die Schaffung von Institutionen für den Diskriminierungsschutz in den Kantonen. Gleichzeitig verfügen die Kantone über genügend Spielraum, um kantonale Stellen gemäss ihren individuellen Bedürfnissen zu etablieren. Problematisch ist insbesondere, dass Rassismus nicht überall als soziales Problem anerkannt ist. Im Kanton Neuenburg erfährt die Tätigkeit der COSM grosse politische Unterstützung. Trotzdem braucht es viel Arbeit, um die Sichtbarkeit der COSM zu erhöhen und Vertrauen zu schaffen bei den Zielgruppen der Institution, weil die COSM Teil der Verwaltung ist. Eine innerhalb der Verwaltung angesiedelte Institution hat jedoch den Vorteil, dass sie innerhalb der Verwaltung vernetzt ist. Deshalb können Probleme unter Umständen rascher gelöst werden, als wenn die Institution ausserhalb der Verwaltung angesiedelt wäre.[332]

5.2.7. Zusammenfassung

Mit der *FRB* hat die Schweiz ein Kompetenzzentrum für die Rassismusbekämpfung und -prävention geschaffen, das innerhalb der Verwaltung für die fachliche und finanzielle Förderung und Koordination der Aktivitäten in der Rassismusbekämpfung zuständig ist. Die FRB verfügt über einen breiten thematische Zuständigkeitsbereich und eine vielseitige Vernetzung innerhalb der Bundesverwaltung. Durch die KIP ist die FRB auch in den Kantonen vernetzt und hat ihren Einfluss- und Handlungsbereich damit deutlich erweitert. Ein Vorteil der KIP besteht nach Einschätzung der FRB insbesondere darin, dass ein den lokalen Bedürfnissen und Gegebenheiten angepasstes Angebot bereitgestellt werden kann. Die KIP stellen für die FRB eine Möglichkeit dar, eine landesweite Qualitätssicherung der Aktivitäten zur Rassismusprävention vorzunehmen und darauf hinzuwirken, möglichst flächendeckend bewährte Best Practices zu etablieren. Einer der bedeutsamsten Tätigkeitsbereiche der FRB ist der zweijährlich erscheinende FRB-Bericht. Wie bereits oben dargelegt (siehe Ziff. IV.3.4), verfügt die Schweiz mit diesem Bericht über ein bedeutendes und für ein Monitoring grundsätzlich brauchbares Datenerhebungs- und Monitoringtool. Damit auch Angaben zu absoluten Zahlen gemacht werden könnten, müssten die methodischen Ansätze der im Bericht verarbeiteten Daten allerdings vereinheitlicht werden. Nach Einschätzung der FRB wäre es zielführend, wenn die Umfrage „Zusammenleben in der Schweiz“, die für den FRB-Bericht wichtige Hinweise liefert, ausgebaut werden könnte.

Bei der Vergangenheitsarbeit sollte nach Einschätzung der FRB neben der Analyse der Rolle von Einzelpersonen auch der Frage nachgegangen werden, was die Gesellschaft als Ganzes dazu beiträgt, dass Gräueltaten möglich werden. Am Beispiel der Schweiz stellt sich dabei namentlich die Frage, welche Rolle sie in Bezug auf den Kolonialismus und im Zweiten Weltkrieg eingenommen hat. In inhaltlicher Hinsicht stellt die FRB fest, dass derzeit in den Schulen weniger Präventionsprojekte durchgeführt werden als in der Vergangenheit, weil diese stark mit der Umsetzung des Lehrplans 21 befasst sind. Handlungsbedarf sieht die FRB beim Thema Hassreden im Internet und

[331] Ibid.

[332] Ibid.

in den Medien. Insbesondere sollten der Bundesrat und politische Parteien klar Stellung dagegen beziehen und offenem Rassismus entschieden entgegentreten. Weiteren Handlungsbedarf besteht gemäss der FRB im Polizeibereich, v.a. bei Racial Profiling. Als zentral erachtet die FRB darüber hinaus, dass Diskriminierungsopfer darüber informiert sind, wo sie sich beraten lassen und wie sie sich zur Wehr setzen können. Würde die FRB über mehr Mittel verfügen, so wäre die Etablierung einer zentralen Backoffice-Beratungsstelle, die Beratungen und Rückberatungen lokaler Beratungsstellen durchführt und Daten sammelt, sinnvoll. Die problematischsten Bereiche rassistischer Diskriminierung sind nach Einschätzung der FRB Antisemitismus, Antiislamismus, Rassismus gegen Jenische, Sinti, Roma und die fahrende Lebensweise sowie Rassismus gegenüber Schwarzen.

*Die Kantonalen Integrationsprogramme (*KIP) haben als Anschub für die Entwicklung von schweizweiten Beratungsangeboten im Diskriminierungsschutz gewirkt, welche in den Kantonen gemäss deren Bedürfnissen ausgestaltet werden können. Eine Herausforderung für die kantonalen Anlaufstellen im Diskriminierungsschutz besteht in der unter Umständen ungenügenden Sichtbarkeit der Angebote gegen aussen und den (darauf zurückzuführenden) geringen Fallzahlen. Politisch wird daraus zuweilen die Überflüssigkeit des entsprechenden Angebotes abgeleitet. Weitere Herausforderungen sind die verbindliche Ausbildung der Beratenden nach einheitlichen Qualitätskriterien, die langfristige finanzielle Absicherung, insb. von überregionalen Beratungsstellen, und der teilweise fehlende politische Wille zur Bereitstellung solider Angebote. Wichtig ist schliesslich, dass die Angebote sowohl die Beratung als auch Weiterbildung und Sensibilisierung gegen innen und aussen beinhalten.

Integres, die kantonale Anlaufstelle des Kantons Schaffhausen für Diskriminierungsschutz, verfügt über ein Beratungsangebot bei interkulturellen Konflikten und informiert und berät Institutionen der Regelstrukturen sowie weiterer Kreise. Integres ist zudem ins Beratungsnetz für Rassismusopfer eingebunden und beteiligt sich an der Datenbank DoSyRa. Das bedeutendste Präventionsprojekt von Integres sind die Seminare für Auszubildende der Stadt und des Kantons Schaffhausen. Diese finden im Rahmen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bodenseeraum statt, was den Lernenden eine eigene Fremdheitserfahrung ermöglicht. Das Ziel dieser Schulungen besteht in der Steigerung des Bewusstseins für einen diskriminierungsfreien Umgang in der Verwaltung. Ein Beispiel für eine Best Practice in der Rassismusprävention ist laut Integres die Woche gegen Rassismus, die in der Romandie und in grösseren Deutschschweizer Städten durchgeführt wird. Handlungsbedarf sieht Integres namentlich bei der Bekämpfung von Hassreden in den sozialen Medien und insbesondere in politischen Debatten. Diesem Phänomen sollte mit Präventionsmassnahmen bei Jugendlichen in Schulen begegnet werden.

Die Dienststelle für den multikulturellen Zusammenhalt (COSM) ist die kantonale Anlaufstelle für Diskriminierungsschutz. Sie ist für die Koordination der interkulturellen Integrationspolitik des Kantons Neuenburg zuständig. Seine Aufgabe besteht in der Umsetzung der Gesetzesbestimmungen zur Integration der ausländischen Wohnbevölkerung und zum Schutz vor Diskriminierung und Rassismus. Weiter unterstützt die COSM alle Massnahmen zur Förderung des multikulturellen Zusammenhaltes. Die gesetzlichen Grundlagen des Kantons Neuenburg halten die Diskriminierungs- und Rassismusprävention explizit fest, und die Aktivitäten der COSM – Information und Sensibilisierung, Projektunterstützung, Ausbildung, Beratung – geniessen eine starke politische Unterstützung. Das wichtigste Präventionsprojekt ist die von der COSM mitkoordinierte Woche gegen Rassismus. Die COSM ist zudem Mitglied des Beratungsnetzes für Rassismusopfer und führt innerhalb der Verwaltung Schulungen zur Rassismusprävention durch, die auch von ausserkantonalen Verwaltungsangestellten besucht werden. Die COSM versucht über verschiedene Kanäle wie Sport,

Kultur etc. die Bevölkerung zu sensibilisieren. Der Vorteil einer Anlaufstelle innerhalb der Verwaltung besteht in ihrer Vernetzung im Verwaltungsapparat, womit Probleme mitunter rascher gelöst werden können. Handlungsbedarf sieht die COSM in der mangelnden Vielfalt in den Gemeinden.

5.3. Bildung

5.3.1. Einleitung

Die kritische Auseinandersetzung junger Menschen mit der Geschichte und der aktuellen Situation von Minderheiten und überdurchschnittlich von Rassismus Betroffenen sowie der Umgang mit gängigen Vorurteilen und Stigmata tragen wesentlich zur Sensibilisierung und zum Kompetenzaufbau bei. Damit ist der Bildungsbereich für die Prävention von rassistischer Diskriminierung von grosser Bedeutung. Da die Pädagogischen Hochschulen in der Schweiz für die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen zuständig sind und Forschung zu Rassismus betreiben, wurde in diesem Bereich ein Interview mit einer Forscherin der Pädagogischen Hochschule Zug durchgeführt. Dieses Expertinneninterview gibt namentlich Aufschluss über die Bedeutung der Rassismusprävention in der Ausbildung der Lehrpersonen und in den Schulen. Ein weiteres Interview wurde mit der Direktorin von éducation21, dem Nationalen Kompetenz- und Dienstleistungszentrum und Fachagentur der EDK für Bildung und nachhaltige Entwicklung (BNE), geführt. Éducation21 unterstützt im Auftrag der Kantone, des Bundes und der Zivilgesellschaft die Umsetzung und Verankerung von BNE im formalen Bildungsbereich. Dabei beurteilt und begleitet éducation21 Schul- und Klassenprojekte im Bereich Rassismusprävention, evaluiert Angebote von ausserschulischen Akteuren und entwickelt und evaluiert Lernmedien. Dieses Interview soll namentlich Aufschluss darüber geben, nach welchen Kriterien Finanzhilfen für Projekte vergeben werden, um was für Projekte es sich dabei handelt und inwiefern in dieser Hinsicht noch Handlungsbedarf besteht.[333]

5.3.2. Pädagogische Hochschule Zug

A. Allgemeine Bemerkungen zur Rassismusbekämpfung und -prävention im Bildungsbereich

Nachfolgend werden zunächst einige allgemeine Ausführungen zur Rassismusprävention im Bildungsbereich festgehalten. Anschliessend wird auf die Rassismusbekämpfung und -prävention an der PH Zug eingegangen.

a) Rassismusbegriff und rassismuskritische Bildungsarbeit

In den Erziehungs- und Sozialwissenschaften wird Rassismus in der Regel als gesellschaftliches Machtverhältnis definiert, das sich historisch entwickelt hat und in seinen prä- und postkolonialen Formen[334] mit anderen Machtverhältnissen verschränkt[335] wirkt. Dieser Rassismusbegriff geht über das Alltagsverständnis von Rassismus als ein Einstellungs- und Verhaltensproblem einzelner Individuen hinaus. Rassismus wird vielmehr als ein Machtverhältnis verstanden, in dem alle in einer

[333] Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) wurde für ein Interview angefragt, verzichtete jedoch darauf, da insb. éducation21 im vorliegenden Kontext über eine spezifischere Fachexpertise verfügt als die EDK.

[334] Bspw. Kulturrassismus, Alltagsrassismus, struktureller Rassismus.

[335] Bspw. Heteronormativität, gender-, klassen- und körperbezogene Verhältnisse.

Gesellschaft lebenden Individuen sozialisiert werden. Die Annahme einer grundlegenden Involviertheit aller ist für die rassismuskritische Bildungsarbeit leitend. Das Ziel dieser Bildungsprozesse besteht in der Entwicklung einer kritischen Reflexivität für Rassismus sowie für die eigene Eingebundenheit in rassistische Verhältnisse. Aus der Perspektive von Rassismuskritik geht es deshalb darum, sich mit dem Weiss-Sein und den eigenen Privilegien zu beschäftigen sowie rassismusrelevante Unterscheidungen in „Wir" und „die Anderen" zu hinterfragen. Diese kritische Reflexion soll dazu beitragen, dass sich die bestehenden Verhältnisse verändern und verschieben. Damit kann rassismuskritische Bildungsarbeit als ein Weg zur Rassismusbekämpfung und -prävention im Bildungsbereich verstanden werden.[336]

b) Akteurinnen und Akteure in der Rassismusbekämpfung und -prävention im Bildungsbereich

Bei den *Einrichtungen der formalen Bildung*, d.h. Kindertagesstätten, Kindergärten, Schulen, Hochschulen und Universitäten sind es i.d.R. Einzelpersonen, die an diesen Institutionen über spezifisches Fachwissen zu Rassismus verfügen. Vereinzelt gibt es jedoch auch spezialisierte Einheiten an Hochschulen oder Universitäten, die sich damit befassen, bspw. das Zentrum für Menschenrechtsbildung der PH Luzern oder das Interdisziplinäre Zentrum für Geschlechterforschung (IZFG) der Universität Bern. Der *non-formale Bildungsbereich* umfasst Vereine, NGOs und Initiativen, die Bildungsprojekte- und Angebote im Bereich Rassismus umsetzen, wie bspw. bla*sh, Collectif Afro-Swiss, Berner Rassismusstammtisch, Institut Neue Schweiz etc. Diese handeln eigenständig oder führen Veranstaltungen in Kooperation mit anderen Akteuren im Kultur- und Bildungsbereich durch. Weitere Akteure sind Stiftungen, bspw. éducation21 oder die GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus und schliesslich Institutionen und Projekte mit öffentlicher Trägerschaft wie bspw. die FRB oder gggfon.[337]

c) Rassismusbekämpfung und -prävention an den Pädagogischen Hochschulen

Rassismusbekämpfung und -prävention wird an Pädagogischen Hochschulen als ein institutionelles Anliegen gefasst, mit dem sich Fachstellen und Mitarbeitende im HR-Bereich befassen und die in der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen sowie in der Forschung und Entwicklung thematisiert werden. In der Aus- und Weiterbildung wird dies häufig im Zusammenhang mit den Themen „Umgang mit Heterogenität" oder „Vielfalt" und „Chancengleichheit" behandelt. In der Regel ist die Behandlung von Rassismus in der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen nicht verpflichtend. Eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Formen von Rassismus, Postkolonialität und Critical Whiteness gehört meist nicht zum etablierten Kanon des schulpädagogischen Wissens. Ob und in welchem Umfang Rassismus thematisiert wird, hängt häufig von Dozierenden ab. Weiter bestehen im pädagogischen Umfeld grundsätzliche Berührungsängste mit dem Thema Rassismus, und es fehlt oftmals an einem kritischen Umgang mit Rassismus in und seitens Bildungsinstitutionen. Schliesslich gibt es nur wenige Dozierende, die fachlich zu Rassismus arbeiten und ihr Wissen in der Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte einbringen.[338]

d) Rassismusbekämpfung und -prävention an den Schulen

Ähnlich wie an den Hochschulen ist Rassismusbekämpfung und -prävention an den Schulen curricular nicht vorgegeben und wird bspw. im Lehrplan 21 auch nicht explizit erwähnt. Dennoch wird in den Grundlagen von Lehrplan 21 der gegenseitige Respekt bezüglich „Kulturen, Religionen und

[336] Interview mit Oxana Ivanova-Chessex vom 14.02.2019.

[337] Ibid.

[338] Ibid.

Lebensformen“ zum Bildungsziel erklärt. Eine Verbindung zur Rassismusprävention kann im Lehrplan 21 bei den überfachlichen Kompetenzen, beim Querschnittsthema BNE sowie in den Fächern Natur, Mensch, Gesellschaft (NMG) sowie Ethik, Religionen, Gemeinschaft (ERG) hergestellt werden. Ob und in welcher Form Rassismus im Unterricht thematisiert wird, hängt vom Engagement und der Qualifikation der Lehrpersonen ab.[339]

B. Rassismusbekämpfung und -prävention an der PH Zug

a) Mandat der PH Zug

Der Leistungsauftrag der PH Zug umfasst die Bereiche Ausbildung, Weiterbildung und Beratung, Forschung und Entwicklung sowie Dienstleistungen. Das dreijährige Studium ermöglicht einen Bachelorabschluss für Kindergarten/Unterstufe oder für die Primarstufe. Weiterbildungen werden für Lehrpersonen, Schulleitung und Behörden angeboten, um pädagogische, fachliche, didaktische und personelle Kompetenzen zu vertiefen.[340]

b) Rassismusprävention an der PH Zug

Rassismusbekämpfung und -prävention lassen sich zunächst unter den Stichwörtern Diversity, Heterogenität und Chancengerechtigkeit auf der institutionellen Ebene verorten. Bekämpfung und Prävention von Rassismus ist zwar kein explizites strategisches Ziel der PH Zug, dennoch wird Chancengerechtigkeit in der aktuellen Strategie zu einem wichtigen Arbeitsprinzip erklärt. In der entstehenden Strategie 2019ff. wird dem Verhältnis von Schule und Heterogenität ein wichtiger Stellenwert eingeräumt. An der PH Zug wurde des Weiteren eine Fachstelle Diversity eingerichtet, die seit 2010 einen Auftrag zur Sensibilisierung und Beratung in Diversity-Fragen wahrnimmt. Aktuelle Projekte der Fachstelle sind vor allem im Bereich der Geschlechtergerechtigkeit angesiedelt.[341] Schliesslich ist das Thema Diskriminierung mit dem Verweis auf die kantonale Anlaufstelle für Diskriminierungsschutz im Bereich der Human Resources der PH relevant.

Auf der Ebene der Aus- und Weiterbildung gibt es Gefässe im Bereich Heterogenität, Migration und Bildung, in denen Rassismus thematisiert werden kann (bspw. Mentoring- und Integrationsprojekt „Nightingale“ und CAS „Deutsch als Zweitsprache und Interkulturalität“). In der Ausbildung für Kindergarten/Unterstufe oder für die Primarstufe wird eine verpflichtende Vorlesung zum Thema „Lebenswelten, Heterogenität und Interkulturalität“ angeboten. Im Wahlbereich können Studierende aus einem Themenspektrum auswählen und so persönliche Schwerpunkte setzen, wobei u.a. Veranstaltungen im Themenfeld „Migration und Bildung“ sowie ein Forschungs- und Entwicklungsprojekt zum Thema „Soziale Ungleichheiten und Schule“ angeboten werden. Ob und wie Rassismus in den bestehenden Lehrveranstaltungen behandelt wird, bleibt den zuständigen Dozierenden überlassen. Im Bereich der Ausbildung ist damit prinzipiell eine Thematisierung von Rassismus möglich, meist jedoch in (ab-)wählbaren Gefässen und meist im Rahmen der Auseinandersetzung mit Themen wie Chancengleichheit oder Heterogenität.

Auf der Ebene der Forschung und Entwicklung ist an der PH Zug u.a. das Institut für Internationale Zusammenarbeit in Bildungsfragen angesiedelt, das sich u.a. mit Bildung in der Migrationsgesellschaft beschäftigt. Eine Auseinandersetzung mit Differenz- und Ungleichheitsverhältnissen im Bil-

[339] Ibid.

[340] https://www.zg.ch/behoerden/direktion-fur-bildung-und-kultur/phzg/ph-zug/ueber-die-ph-zug (besucht am 23.3.2019).

[341] Vgl. „Mehr Männer in pädagogische und soziale Berufe“.

dungsbereich stellt einen der Kernkompetenzen des Instituts dar. In diesem Bereich werden Lehrveranstaltungen, Weiterbildungen und Forschungs- und Entwicklungsprojekte umgesetzt. Projekte, die eine rassismustheoretische oder -kritische Perspektive einnehmen, finden im Kontext der schweizweiten und internationalen wissenschaftlichen Netzwerke statt, machen aber eher kleinen Anteil der Projektarbeit aus.[342]

c) Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Die PH Zug hat im Bereich Heterogenität, Migration und Bildung Verbindungen zu Schulen sowie zu Verwaltungseinheiten der Bildungsdirektion sowie der Direktion des Innern des Kantons Zug, namentlich im Bereich Integration von Zugewanderten, zur Anlaufstelle Diskriminierungsschutz und zur Fachstelle Migration. Die Zusammenarbeit findet in vier Leistungsbereichen der PH statt. Insgesamt ist die PH Zug in die kantonalen *institutionellen* Netzwerke stark eingebunden. Weiter besteht über die Kammer der PHs von swissuniversities eine Verbindung zur Schweizer Hochschullandschaft. So ist die PH Zug Mitglied der transversalen swissuniversities-Arbeitsgruppe „Migration und Bildung". In Kooperation mit weiteren Hochschulen werden Lehrangebote[343] und Forschungsprojekte[344] umgesetzt. Eine weitere projektbezogene Zusammenarbeit besteht mit éducation21.[345] Im Forschungsbereich sind Mitarbeitende der PH Zug in verschiedene *fachliche*, thematisch fokussierte Netzwerke eingebunden, bspw. in das Schweizer Netzwerk für kritische Bildungsforschung zu Differenz, in das internationale Netzwerk Rassismuskritische Schulpädagogik sowie in die Sektion Interkulturelle Pädagogik der Schweizer Gesellschaft für Bildungsforschung. Die Netzwerke von einzelnen Dozierenden und Forschenden schliessen schweizweit und international agierende NGOs und Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft mit ein, die sich mit Rassismusbekämpfung und -prävention befassen.[346]

d) Handlungsbedarf an Institutionen der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen

Das gängige (auch in Bildungsinstitutionen verbreitete) Verständnis von Rassismus als unerwünschtes Handeln und Fehlverhalten von einzelnen Individuen sollte erweitert werden. Rassismus sollte vielmehr *als gesellschaftliches Machtverhältnis* betrachtet werden, in dem Subjekte sozialisiert werden und welches das Denken und Handeln von Individuen (auch im professionellen Kontext) prägt. Hierdurch werden verschiedene Formen von Rassismus (bspw. Alltagsrassismus, Kulturrassismus, antimuslimischer Rassismus, struktureller Rassismus) in den Blick genommen und in ihren Verschränkungen mit anderen Machtverhältnissen hinterfragt

Wichtig wäre überdies eine noch explizitere Thematisierung der historischen Eingebundenheit der Schweiz in den Kolonialismus und in den Nationalsozialismus in der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen auf allen Stufen. Diese Diskussion findet in den pädagogischen Hochschulen zu wenig statt. Dies verhindert eine kritische Auseinandersetzung mit den Folgewirkungen des Kolonialismus und des Nationalsozialismus in der Schule und in der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen der Gegenwart.

---

342 Interview mit Oxana Ivanova-Chessex vom 14.02.2019.

343 Z.B. CAS DAZiK mit der PH Luzern.

344 Bspw. SNF-Projekt mit der FHNW, HSA und PH ZH zu Eltern und Schule im Kontext gesellschaftlicher Ungleichheiten.

345 Bspw. im Rahmen des Programms „Partnerschaften Nord-Süd in der Lehrer/-innenbildung" sowie im BNE-Netzwerk.

346 Interview mit Oxana Ivanova-Chessex vom 14.02.2019.

Weiter können angehende Lehrpersonen zurzeit ihre Ausbildung absolvieren, ohne sich mit Rassismus auseinandergesetzt zu haben. Häufig konkurriert eine Auseinandersetzung mit Rassismus und anderen Differenz- und Ungleichheitsverhältnissen mit weiteren erziehungswissenschaftlichen und fachdidaktischen Themen. In dieser Hinsicht besteht in der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen noch ein grosser Handlungsbedarf. Notwendig wäre eine verbindlichere Verankerung der Rassismuskritik in der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen.

Schliesslich braucht Rassismuskritik Räume, in denen eine fachliche Diskussion und Thematisierung von Rassismus (institutionell) ermöglicht und gefördert wird. Insgesamt braucht es deshalb eine grössere Sensibilität und Offenheit der Institutionen für die Thematisierung von Rassismus und Diskriminierung. Hilfreich wäre dabei die Einbindung der Expertise aus dem NGO-Bereich sowie eine Förderung von Diversifizierung des Personals in Schulen und in der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen.[347]

e) Rassismusprävention und ihre Bedeutung für die Prävention von Gräueltaten

Rassismuskritische Bildung kann als ein pädagogischer Weg der Prävention von Gräueltaten betrachtet werden. Sie ermöglicht eine Sensibilisierung und die Aneignung des Wissens über die bestehenden Ungleichheitsverhältnisse und fördert eine kritische Reflexion der eigenen Eingebundenheit in die Reproduktion dieser Verhältnisse. Diese kritische Reflexion soll eine Veränderung der bestehenden Verhältnisse bewirken.[348]

5.3.3. Éducation21

A. Mandat, institutionelle Verankerung und Aktivitäten von éducation21

Éducation21 ist ein nationales Kompetenz- und Dienstleistungszentrum und die Fachagentur der EDK für Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE) und unterstützt im Auftrag der Kantone, des Bundes und der Zivilgesellschaft die Umsetzung und Verankerung von BNE auf der Ebene obligatorische Schule und Sek II (formaler Bildungsbereich).[349]

Im Bereich Rassismusprävention übernimmt éducation21 einerseits im Auftrag der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) die Beurteilung, Begleitung und administrative Betreuung der Schul- und Klassenprojekte im Bereich Rassimusprävention. Inhaltlich muss der Fokus dieser Projekte auf der Rassismusbekämpfung liegen. Die Projekte betreffen entweder die Unterrichtsentwicklung, d.h. die Thematisierung von Rassismus im Rahmen des Unterrichts, oder die Schulentwicklung, d.h. die Weiterentwicklung der Schule als Institution und Lern- und Lebensort. Éducation21 gibt der FRB eine Empfehlung zur Annahme oder Ablehnung der eingereichten Projekte ab, die sich auf die Beurteilung durch eine Projektkommission stützt. Die Kommission besteht aus pädagogisch ausgebildeten Fachpersonen und Fachpersonen im Bereich Rassismusprävention.[350] Der definitive Entscheid, welche Projekte in welchem Umfang unterstützt werden (die Gewährung der sog. Finanzhilfen), liegt jedoch beim Generalsekretariat des EDI, dem die FRB organisatorisch zugeordnet ist.

---

[347] Ibid.

[348] Ibid.

[349] Website éducation21, Portrait, http://www.education21.ch/de/education21 (besucht am 23.1.2019).

[350] Jahresbericht FRB 2017, S. 8.

Andererseits evaluiert éducation21 Angebote von ausserschulischen Akteuren, die ebenfalls in der Rassismusprävention tätig sind, wie z.B. Caritas, die Schweizerische Flüchtlingshilfe oder das Rote Kreuz. Mit dieser Evaluation gewährleistet éducation21, dass diese Angebote die BNE-Qualitätskriterien von éducation21 erfüllen und nach pädagogisch-didaktischen Gesichtspunkten für die Zwecke der schulischen Praxis aufgebaut sind. Daneben entwickelt und evaluiert éducation21 Lernmedien. Die entsprechenden Evaluationen und Lernmedien stehen Lehrpersonen in didaktischen Zentren zur Verfügung.[351]

B. Präventionsbegriff und strategische Ausrichtung bei der Beurteilung von Projekten

Gemäss den Angaben auf der Website von éducation21 soll ein Projekt im Bereich Rassismusprävention den Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit geben,

- Wissen über Diskriminierungen aufgrund ethnischer, nationaler oder religiöser Zugehörigkeit, kultureller Eigenarten oder der äusseren Erscheinung aufzubauen;
- sich mit Beziehungen zum Fremden, aber auch mit den eigenen Werten und Verhaltensmustern zu befassen;
- sich konkret und ausführlich mit der Rassismusthematik in der Schweiz auseinanderzusetzen;
- Machtbeziehungen, welchen Rassismus und Diskriminierung zugrunde liegen, zu identifizieren;
- einfache Schuldzuweisungen zu erkennen und zu reflektieren;
- Erfahrungen und die Verschiedenheit der am Projekt Beteiligten zu nutzen und
- sich auf gemeinsame universelle Werte wie die Menschenrechte zu beziehen.[352]

Éducation21 verfolgt mit den Finanzhilfen „Rassismusprävention“ die Vorbeugung gegen Diskriminierung an Schulen, wobei Rassismusprävention in der Schweiz an sich unumstritten ist. Beim Aufbau von Haltungen und Werten bei den Schülerinnen und Schülern ist es jedoch wichtig, dass die Lehrpersonen differenziert und ausgewogen vorgehen.

Da Schulen und Lehrpersonen in der Schweiz über eine hohe Autonomie verfügen, sind Projekte in der Rassismusprävention sehr unterschiedlich ausgestaltet. Damit derartige Projekte im Rahmen der Finanzhilfen „Rassismusprävention“ unterstützt werden, müssen sie jedoch die von der FRB vorgegebenen inhaltlichen Kriterien erfüllen (vgl. den Leitfaden „Gesuchseingabe Schulprojekte“).[353] Zudem geht éducation21 jeweils vom Bedarf der Schule aus, d.h. sie reagiert auf die Initiative der Lehrpersonen oder die Bearbeitung eines aktuellen Themas in der Schule und strebt einen Kompetenzaufbau bei den Schülerinnen und Schülern an. Letztlich ist zentral, dass ein Projekt pädagogisch-didaktisch so umgesetzt werden kann, dass es eine Wirkung erzielt. Es geht also um die Umsetzung von Wissen in die Tat, und diese Wirkung muss auch nachgewiesen werden können.

Am grössten ist der Effekt eines Projektes gemäss der Erfahrung von éducation21, wenn die Initiative „bottom-up“ kommt. Good bzw. Best Practices sollen inspirieren und multipliziert werden können, und ein wirkungsvolles Projekt soll idealerweise über einen Multiplikationseffekt eine möglichst breite Ausstrahlung haben. Weiter müssen die Projektfinanzierungen mit Blick auf die verschiedenen Landesteile, Sprachregionen und Schulstufen angemessen verteilt sein, und es muss eine Methodenvielfalt zur Anwendung kommen.[354]

---

[351] Interview mit Klára Sokol vom 18.10.2018.

[352] Siehe http://www.education21.ch/de/finanzhilfen/rassismuspraevention (besucht am 23.1.2019).

[353] Der Leitfaden ist abrufbar unter https://www.gate.edi.admin.ch/frb/public/home?execution=e1s4 (besucht am 12.3.2019).

[354] Interview mit Klára Sokol vom 18.10.2018.

C. Wichtigste Projekte in der Rassismusprävention

Die von éducation21 unterstützten Projekte sind sehr heterogen. Pro Jahr werden ca. 20-30 Schul- oder Klassenprojekte entweder finanziell oder beratend unterstützt, z.B. Radioprojekte, Forum-Theater, ausserschulisches Lernen, Begegnungen mit Migrantinnen und Migranten, etc. Eine langjährige Kooperation besteht mit dem Kinderdorf Pestalozzi. Bei diesem Projekt geht es primär um interkulturellen Austausch und Begegnungen zwischen Kindern aus der Schweiz und aus Osteuropa.

Generell besteht die Herausforderung, dass sich die Gesellschaft und die Diskriminierungsformen dauernd verändern. Dies berücksichtigt éducation21 bei der Unterstützung von Projekten und entwickelt diese weiter.

Bei der Rassismusprävention ist die Zusammenarbeit mit ausserschulischen Akteuren wichtig, d.h. die partnerschaftliche Weiterentwicklung von Lernangeboten und die Evaluation der von den ausserschulischen Akteuren angebotenen Lernmedien.

Ein weitere wichtige Leistung von éducation21 ist das Schulnetz21[355], ein Netzwerk mit über 1800 Schulen schweizweit. Die Mitgliedschulen des Schulnetz21 erhalten Beratung und werden mit verschiedenen Instrumenten für ihre institutionelle Entwicklung unterstützt. Rassismus sowie Rassismus- und Diskriminierungsprävention stellen einen wichtigen Pfeiler des Leistungsangebots dar.[356]

D. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Bei der Zusammenarbeit mit der Verwaltung schliesst éducation21 mit insgesamt 8 Bundesstellen (BAG, DEZA, BAFU, FRB etc.) Leistungsverträge ab, die éducation21 dafür Subventionen entrichten. Mit weiteren Akteuren, bspw. mit dem Staatssekretariat für Migration, arbeitet éducation21 projektbezogen zusammen. Rassismusprävention ist ein wichtiger thematischer Zugang zur BNE.

Weiter arbeitet éducation21 mit zahlreichen ausserschulischen Akteuren zusammen, bspw. mit der Caritas, dem Kinderdorf Pestalozzi oder verschiedenen Forumtheater-Gruppen.[357] In diesem Zusammenhang leitet und koordiniert éducation21 das Netzwerk BNE Ausserschulischer Akteure (NGOs, Museen, Pärke etc.). Hauptziel ist es dabei, den Austausch von Wissen sowie praktische Erfahrungen zwischen diesen Bildungsanbietern sowie deren Zusammenarbeit mit der Schule zu fördern und somit einen Beitrag zur Qualitätsentwicklung von BNE-Schulangeboten zu leisten.[358] Längerfristig sollen sich am Netzwerk auch weitere Player der Zivilgesellschaft beteiligen, sodass möglichst viele thematische Zugänge abgedeckt sind, insbesondere Rassismusprävention.

Eine mehr oder weniger enge Zusammenarbeit besteht mit praktisch sämtlichen Pädagogischen Hochschulen.[359]

---

[355] Siehe http://www.schulnetz21.ch/ (besucht am 23.1.2019).

[356] Interview mit Klára Sokol vom 18.10.2018.

[357] Vgl. die Liste der aktiven Mitglieder des Netzwerks BNE der ausserschulischen Akteure, abrufbar unter http://www.education21.ch/sites/default/files/uploads/pdf-d/akteure/netzwerke/180531_D_%20Liste%20des%20membres%20actifs_%C3%A0%20publier%20au%20fur%20et%20%C3%A0%20mesure.pdf (besucht am 23.1.2019).

[358] Siehe http://www.education21.ch/de/bne/netzwerke/ausserschulisch (besucht am 24.2.2019).

[359] Interview mit Klára Sokol vom 18.10.2018.

E. Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung

Lehrpersonen und Schulleitungen sollten das Thema Rassismusprävention aufgreifen. Falls Bedarf nach einer Unterstützung einer Projektidee besteht, können sie auf éducation21 oder eine andere Stelle zukommen. Éducation21 kann die Lehrpersonen bzw. die Schulleitungen darin unterstützen, ihre Projektideen weiterzuentwickeln.

Für die Zukunft wird eine stärkere konzeptionelle Abstrahierung der Praxisbeispiele angestrebt, sodass ein Transfer der Projektideen in einen anderen Kontext noch besser gelingt. Eine systemische Analyse und die Klärung der Frage, unter welchen Bedingungen und mit welchen Ressourcen Rassismusprävention im pädagogischen Kontext die grösste Wirkung entfaltet, wird in Zusammenarbeit mit Pädagogischen Hochschulen von éducation21 angegangen.

Schliesslich sollte die Rassismusprävention im Zusammenhang mit Demokratiebildung und politischer Bildung stehen, d.h. nicht nur theoretisch vermittelt werden, sondern bei den Zielgruppen konkrete Impulse auf der Handlungsebene hervorrufen.[360]

F. Zusammenhang der Aktivitäten von éducation 21 in der Rassismusprävention zur Prävention von Gräueltaten

Die Frage, ob und falls ja wie stark die Aktivitäten von éducation21 zur Förderung der Prävention von Rassismus zur Prävention von Gräueltaten beitragen, lässt sich mangels wissenschaftlich fundierter Grundlagen und entsprechender Auswertungen nicht beantworten.[361]

5.3.4. Zusammenfassung

Das Interview mit der *PH Zug* zeigt, dass Rassismusprävention in der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen – wenn überhaupt – nur auf freiwilliger Basis thematisiert wird. Fachdidaktischen Fragen wird in der Ausbildung mehr Bedeutung zugemessen als gesellschaftlichen Themen, und angehende Lehrpersonen können ihre Ausbildung absolvieren, ohne sich dabei jemals mit dem Thema Rassismus auseinandergesetzt zu haben. Nach Einschätzungen der PH Zug bestehen bei den PHs Berührungsängste mit dem Thema Rassismus, und es fehlt an einem entsprechenden Diskurs im pädagogischen Umfeld. Entsprechend wird auch etwa die Rolle der Schweiz im Kolonialismus und im Nationalsozialismus zu wenig diskutiert. Auf der Ebene der Schulen sieht der Lehrplan 21 zwar verschiedene Gefässe vor, bei denen Rassismus thematisiert werden könnte. Rassismus wird jedoch im Lehrplan 21 nicht explizit angesprochen. Letztlich hängt es somit von der Entscheidung einer Lehrperson oder der Schule als Institution ab, ob Rassismus in der Unterrichts- oder Schulentwicklung thematisiert wird. Die mangelnden Fachkenntnisse der Lehrpersonen wie auch das Risiko, dass sich Lehrpersonen damit exponieren und Kontroversen auslösen, stellen für die Thematisierung von Rassismus im Unterricht Hürden dar. Im Bildungsbereich besteht Handlungsbedarf insbesondere auf der Ebene der Ausbildung von Lehrpersonen. Rassismus und insbesondere die Rolle der Schweiz im Kolonialismus und im Nationalsozialismus sollten an sämtlichen Schweizer PHs verbindlich zum Unterrichtsstoff gehören. Auf der Ebene der obligatorischen Schulbildung sollte gewährleistet werden, dass das Thema Rassismus, der Umgang mit Minderheiten im eigenen Land sowie die historische Rolle der Schweiz in diesem Kontext in den

[360] Ibid.

[361] Ibid.

Lehrbüchern explizit thematisiert wird. Das Ziel sollte darin bestehen, dass sich sämtliche Schülerinnen und Schüler im Rahmen ihrer obligatorischen Schulzeit mit der Rassismusthematik auseinandersetzen müssen.

Mit *éducation21* verfügt die Schweiz im Bildungsbereich über eine Fachinstitution im Querschnittsthema BNE, und die Prävention von Rassismus nimmt bei der Arbeit von éducation21 eine bedeutende Rolle ein. Schul- und Klassenprojekte im formalen Bildungssektor werden von éducation 21 nach vorgegebenen inhaltlichen Kriterien beurteilt und begleitet. Gleichzeitig können die eingegebenen Projekte sehr unterschiedlich ausgestaltet sein, womit der Autonomie der Schulen und Lehrpersonen Rechnung getragen werden soll. Schulen und Lehrpersonen steht somit eine Fachinstitution zur Verfügung, wenn sie das Thema Rassismusprävention aufgreifen und bei der (Weiter-) Entwicklung einer Projektidee Unterstützung brauchen.

5.4. Medien

5.4.1. Einleitung

Dem Bereich Medien kommt insbesondere in Bezug auf die Problematik der Verbreitung von Hassreden eine grosse Bedeutung zu. Es wurde bereits festgehalten, dass verschiedene internationale Vertragsüberwachungsorgane der Schweiz empfohlen haben, insb. Stigmatisierungen und Stereotypisierungen in der Medienberichterstattung zu vermeiden (siehe Ziff. IV.4.1). In diesem Bereich wurde deshalb zum einen ein Interview mit dem MAZ – Die Schweizer Journalistenschule (fortan: MAZ) geführt, um in Erfahrung zu bringen, welche Aktivitäten bei der Ausbildung von Journalistinnen und Journalisten zur Prävention von Rassismus unternommen werden und welchen Handlungsbedarf das MAZ in dieser Hinsicht feststellt. Zum anderen wurde ein Interview mit dem Schweizer Presserat als Selbstregulierungsorgan der Medienbranche geführt, um zu klären, wie der Presserat mit diskriminierenden Äusserungen und Hassreden in der Presseberichterstattung und bei Online-Medien umgeht.

5.4.2. MAZ Luzern – Die Schweizer Journalistenschule

A. Mandat und institutionelle Verankerung der Prävention rassistischer Diskriminierung

Das als Stiftung organisierte MAZ nimmt gemäss seinem Leibild eine führende Stellung in der Aus- und Weiterbildung von Journalistinnen und Journalisten ein und engagiert sich zudem in der Professionalisierung der Kommunikation von Führungskräften und Kommunikationsverantwortlichen. Dabei orientiert es sich an international anerkannten professionellen und ethischen Berufsstandards sowie an neusten Erkentnissen der Wissenschaft.[362]

Das MAZ verfügt über keine spezielle Strategie zur Prävention rassistischer Diskriminierung im Allgemeinen oder Hassreden im Speziellen. Die Prävention dieser Phänomene erfolgt im Rahmen der Vermittlung des Unterrichtsstoffes von verschiedenen Kursen, insbesondere in den Kursen „Medienrecht“ und „Medienethik“. Dies sind Pflichtkurse für alle angehenden Journalistinnen und Journalisten.[363]

[362] Siehe http://www.maz.ch/fileadmin/docs/main/MAZ_Mission_Leitbild_web.pdf (besucht am 29.1.2019).

[363] Interview mit Dominique Strebel vom 13.09.2018.

B. Aktivitäten des MAZ zur Prävention von rassistischer Diskriminierung

Die Kurse „Medienrecht“ und „Medienethik“ sind Teil der Grundausbildung für alle angehenden Journalistinnen und Journalisten, bei denen es um das journalistische Selbstverständnis geht, d.h. die Rolle der Journalistinnen und Journalisten in der Gesellschaft. Im Kurs „Medienethik“ wird auf den Journalistenkodex sowie spezifisch auf den Umgang mit Leserbriefen und Online-Kommentaren und die entsprechenden Empfehlungen des Schweizer Presserats eingegangen. Weiter thematisiert wird der vom Presserat in konstanter Praxis geforderte Grundsatz, dass in diesem Kontext keine anonymen oder anonymisierten Beiträge publiziert werden dürfen. In der Praxis setzen die Medienunternehmen diesen Grundsatz jedoch nicht um, womit ein Widerspruch zwischen Theorie und Praxis besteht.

In den Kursen „Medienethik“, aber auch „Recherche – Vertiefung“ und „Storytelling – Grundlagen“ geht das MAZ zudem auf das „Framing“ ein, d.h. auf die Frage der Themen- und der Wortwahl in journalistischen Beiträgen, und was dieses bewirken kann. Die Verwendung von Begriffen wie bspw. „Flüchtlingswelle“ oder „Migrantenstrom“ anstatt „Menschen auf der Flucht“ kann etwa dazu führen, dass in der Öffentlichkeit ein schleichender und subtiler Stimmungswechsel hin zu einer negativen Haltung gegenüber Migrantinnen und Migranten erfolgt. Dies kann Rassismus Vorschub leisten und bei der Bevölkerung die Hemmschwelle für rassistische Diskriminierung senken. Das MAZ versucht, die Studierenden für diese Thematik zu sensibilisieren und die Aufmerksamkeit für diese Feinheiten zu erhöhen.

Weiter thematisiert wird die Übernahme bzw. das Aufgreifen von Inhalten anderer Medienunternehmen oder von sozialen Netzwerken. Die Journalistinnen und Journalisten sollen sich bewusst sein, dass sie einer von drei Akteuren sind, welche die öffentliche Information bestimmen, nämlich 1) die eigentlichen Medien, 2) Kommunikation im Sinne von interessengebunden aufbereiteten Informationen sowie 3) soziale Medien (alle Akteure inkl. Bürgerinnen und Bürger). In diesem Kontext wird die eigene Rolle der Journalistinnen und Journalisten thematisiert und kritisch hinterfragt.

Beim *Umgang mit Informationen, die in den sozialen Medien verbreitet werden*, hat ein Wandel stattgefunden: Die Medienunternehmen haben eine grosse Verantwortung in diesem Bereich und es stellt sich immer die Frage, ob und falls ja in welcher Form Informationen aus den sozialen Medien von den Journalistinnen und Journalisten aufgegriffen werden sollen. Während vor fünf bis zehn Jahren die Journalistinnen und Journalisten noch versucht haben, mit dem rasanten Tempo der Verbreitung von Informationen in den sozialen Medien mitzuhalten, haben die Medienunternehmen nun ihre Rolle gegenüber diesen relativ neuen Akteuren gefunden, und heute hat sich auch in diesem Bereich der alte Grundsatz „be first, but first be right“ (Wahrhaftigkeitsgrundsatz) durchgesetzt.

In der Ausbildung werden zudem die Frage der *Bilderauswahl* im Rahmen einer journalistischen Berichterstattung, die *Nennung der Nationalität* bei Verbrechen sowie die *Rassismusstrafnorm (Art. 261bis StGB*) als rechtliche Schranke des Medienschaffens thematisiert und kritisch diskutiert.[364]

C. Präventionsbegriff

Prävention kann als Sensibilisierung und Selbstreflexionsschulung umschrieben werden. Es geht um die Selbstreflexion der Journalistinnen und Journalisten in Bezug auf ihre Tätigkeit. Auf der Ebene der Themen- und der Wortwahl geht es dabei besonders darum, dass die Journalistinnen

[364] Ibid.

und Journalisten *bewusste* Entscheidungen treffen, denn beim Gestalten des öffentlichen Diskurses kommt ihnen eine wichtige Rolle zu.[365]

D. Monitoring und Frühwarnsystem

Nach Einschätzung des MAZ ist es den Medien nicht gelungen, mit ihrer Berichterstattung darauf hinzuwirken, einen Wertewandel hin zu einer im Allgemeinen ausländer- und fremdenfeindlicheren bzw. rassistischeren Haltung in der Gesamtbevölkerung zu verhindern. In diesem Sinn haben die Medien als Frühwarnsystem zum Einhaltgebieten derartiger Werteverschiebungen versagt.[366]

E. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Mit dem Schweizer Presserat erfolgt eine Zusammenarbeit, indem Mitglieder des Presserats in den Kurs „Medienethik" kommen, um ihre Arbeit vorzustellen. Zudem vermittelt das MAZ die Stellungnahmen des Presserats im Unterricht.

Weiter werden am Begrüssungstag der neuen Diplomstudierenden des MAZ verschiedene Akteure aus der Medienwelt eingeladen, um sich zu präsentieren, darunter der Schweizer Presserat, die Berufsverbände Schweizer Syndikat Medienschaffender SSM, Impressum, Freie Berufsjournalisten FBZ, Syndicom und Junge Journalisten Schweiz sowie Reporter ohne Grenzen und das Branchenmagazin Edito.[367] Mit den anderen analysierten Bereichen besteht dagegen keine Zusammenarbeit.[368]

F. Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung

Interessant wäre die Initiierung einer Tagung betreffend das „Framing" zu Diskriminierung und Hassreden, die Rolle der Medien im Bereich Rassismus- und Diskriminierungsprävention und die Schärfung des Bewusstseins für diese Thematik. Zielgruppe müsste ein breites Publikum sein, darunter auch politische Entscheidträger, da diese in diesem Kontext wichtige Akteure sind.

Ebenfalls von Nutzen könnte die Durchführung eines Kurses für Medienschaffende zum Thema rassistische Diskriminierung sein. Dabei würde es jedoch um eine praktische Schulung gehen, d.h. das Schreiben und Umschreiben von Texten in diesem Kontext und die Anwendung der in diesem Zusammenhang relevanten Grundsätze.

Zur Verhinderung einer gesellschaftlichen Verschiebung der Haltung zu Rassismus und Diskriminierung ist auch eine nationale und regionale Medienvielfalt wichtig, wo auch Medien aktiv sind, die nicht alle im gleichen Denkstrom mitschwimmen, die ein Thema wieder einbringen und von einer anderen Seite her beleuchten. Allerdings hat die Medienvielfalt in den letzten Jahren abgenommen.

Schliesslich könnte die Erarbeitung eines Glossars mit nicht-diskriminierenden Begriffen, etwa im Zusammenhang mit der Berichterstattung über Flüchtlinge (z.B. Asylbewerber statt Asylant etc.), hilfreich sein. Ein derartiges Glossar wurde in Deutschland von Medienschaffenden bereits erstellt,

---

365 Ibid.

366 Ibid.

367 http://www.maz.ch/news/detail/1186-begruessungstag-am-maz-von-fischen-und-bergkristallen/ (besucht am 30.1.2019) sowie Interview mit Dominique Strebel vom 13.09.2018.

368 Interview mit Dominique Strebel vom 13.09.2018.

und dieses kann von den Journalistinnen und Journalisten in der Praxis beim Verfassen von Texten beigezogen werden.[369] Eine Schweizer Version wäre sehr hilfreich.[370]

G. Zusammenhang zwischen Rassimusprävention und Prävention von Gräueltaten

Das MAZ kann die Studierenden für die alltäglichen Formen der Diskriminierung sensibilisieren. Dabei besteht die Hoffnung, dass so geschulte Journalistinnen und Journalisten erkennen, wann ein Wertewandel geschieht, in ihrer Berichterstattung darauf hinweisen und der Gesellschaft dies bewusst machen und insofern zur Verhinderung von Gräueltaten beitragen.[371]

5.5. Schweizer Presserat

A. Mandat und institutionelle Verankerung der Prävention von rassistischer Diskriminierung

Der Presserat ist ein freiwilliges Selbstregulierungsorgan der Medienbranche und dient Publikum und Medienschaffenden als Beschwerdeinstanz. Er besteht aus 21 Mitgliedern. Davon sind sechs Personen Vertreterinnen und Vertreter des Publikums, die keinen Medienberuf ausüben, die weiteren Presseratsmitglieder sind Medienschaffende. Im Presserat sind alle Sprachregionen der Schweiz vertreten.[372]

Der Presserat wacht über die Einhaltung des für alle Journalistinnen und Journalisten gültigen Journalistenkodex, der „Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten“[373] und nimmt auf Beschwerde hin oder von sich aus Stellung zur journalistischen Berufsethik. Dabei beurteilt er, ob und falls ja weshalb ein journalistischer Bericht in den Printmedien, im Radio, Fernsehen oder Internet den Journalistenkodex verletzt. Jedermann ist beschwerdeberechtigt, das Verfahren vor dem Presserat ist kostenlos und ein juristisches Vorwissen für die Erhebung einer Beschwerde nicht erforderlich. Damit ist der Zugang zum Presserat sehr niederschwellig.[374] Darüber hinaus trägt der Presserat auch zur Reflexion und Diskussion über grundsätzliche medienethische Themen bei und verteidigt die Presse- und Meinungsfreiheit. Der Presserat kann Medienschaffende und Medien rügen, er kennt aber keine Sanktionsmöglichkeiten.[375]

Im Zusammenhang mit der Prävention rassistischer Diskriminierungen gibt es in den zum Journalistenkodex gehörenden Richtlinien des Presserats verschiedene relevante Bestimmungen:

Richtlinie 5.2 betrifft Leserbriefe und Online-Kommentare und hält fest, dass die berufsethischen Normen auch für Veröffentlichungen in diesem Kontext gelten, und in Richtlinie 5.3 ist der Grundsatz festgehalten, dass derartige Veröffentlichungen nur ausnahmsweise anonym erfolgen dürfen.

Weiter bestimmt Richtlinie 8.1, dass sich die Informationstätigkeit an der Achtung der Menschenwürde zu orientieren hat, und Richtlinie 8.2 hält ein Diskriminierungsverbot fest. Danach ist nach

---

369 Vgl. https://www.neuemedienmacher.de/wissen/wording-glossar/ (besucht am 30.4.2019)

370 Interview mit Dominique Strebel vom 13.09.2018.

371 Ibid.

372 Siehe die Angaben auf der Website des Presserats, abrufbar unter https://presserat.ch/ (besucht am 3.4.2019).

373 Abrufbar unter https://www.impressum.ch/fileadmin/user_upload/Dateien/Merkblaetter_Statuten_etc/061229-rechte-pflichten.pdf (besucht am 2.5.2019).

374 Interview mit Ursina Wey vom 31.10.2018.

375 Siehe die Angaben auf der Website des Presserats, abrufbar unter https://presserat.ch/der-presserat/aufgaben/ (besucht am 24.1.2019).

einer Güterabwägung von der Nennung der ethnischen oder nationalen Zugehörigkeit, der Herkunft, Religion, der sexuellen Orientierung und/oder der Hautfarbe insbesondere abzusehen, wenn sie negative Werturteile verallgemeinert und damit Vorurteile gegenüber Minderheiten verstärkt.

Die Richtlinien des Presserats und die entsprechende Praxis sind damit institutionell verankert und stützen sich auf den Journalistenkodex, der nur mit einer Dreiviertelmehrheit der Trägerschaft des Presserats abgeändert werden kann.[376]

B. Aktivitäten des Presserats zur Prävention von rassistischer Diskriminierung

Bei der Beurteilung von Leserbriefen und Online-Kommentaren ist für das bessere Verständnis zunächst das Selbstverständnis des Presserats wichtig. Dieser verteidigt die Presse- und Meinungsfreiheit. Der Diskurs im demokratischen Rechtsstaat soll soweit möglich nicht eingeschränkt werden, auch wenn dieser Diskurs zuweilen polemisch und kritisch ist. Vor diesem Hintergrund ist der Prüfungsmassstab des Presserats bei Kommentarspalten von Online-Medien, Leserbriefen, Facebook-Einträgen etc. grosszügig, weshalb nur offensichtliche Verstösse gegen die berufsethischen Regeln geahndet werden sollen. Bei Veröffentlichungen von Journalistinnen und Journalisten ist der Prüfungsmassstab dagegen strenger.

Sowohl Leserbriefen als auch Online-Kommentaren kommt eine Ventilfunktion zu, die Beiträge – insbesondere im Online-Bereich – sollen jedoch von den Redaktionen gesteuert bzw. moderiert werden. In diesem Bereich gibt es regelmässig Beschwerden an den Presserat. Teilweise bestehen bei den Medienunternehmen etwa Unsicherheiten, ob Leserbriefe gekürzt werden dürfen, dies ist jedoch eindeutig zulässig. Zudem gibt es keinen Anspruch auf eine Veröffentlichung eines Beitrags. Ein anderer Aspekt betrifft die Sperrung von Online-Nutzerinnen und -Nutzern. Der Presserat vertritt hier die Haltung, dass eine generelle Sperrung von Online-Nutzerinnen und -Nutzern nicht statthaft ist, eine temporäre Sperrung dagegen schon, etwa wenn Hassreden oder diffamierende Beiträge veröffentlicht werden. Die Veröffentlichung von anonymen Leserbriefen und Online-Kommentaren ist für den Presserat klar unzulässig, auch wenn es vereinzelte Medienunternehmen gibt, die sich nicht an diesen Grundsatz halten, etwa die Aargauer Zeitung. Diese wurde vom Presserat dafür auch gerügt, weitere Sanktionsmöglichkeiten stehen dem Presserat allerdings nicht zur Verfügung. Insgesamt werden die Richtlinien des Presserats jedoch eingehalten, und das Problembewusstsein bei den Medienunternehmen ist vorhanden.

Beiträge, die gegen das Diskriminierungsverbot[377] verstossen, sind selten, und die Praxis des Presserats in diesem Bereich ist eher grosszügig. Die Öffentlichkeit ist offenbar wachsam in diesem Bereich: Die Leute werden aktiv, wenn eine Publikation zu weit geht, und wissen, an wen sie sich bei derartigen Fällen wenden können. Sie gelangen etwa an die EKR, den Presserat oder erstatten eine Anzeige. Neben Privatpersonen gibt es zudem Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich zur Wehr setzen können. Das sind weitere Akteure, die garantieren, dass das System als Ganzes gut funktioniert.

Die Tätigkeit des Presserats ist insgesamt reaktiv und damit von aussen gesteuert, da er grundsätzlich nur auf Beschwerde hin tätig wird. Durchschnittlich einmal pro Jahr greift der Presserat jedoch selbst ein Thema auf und trägt damit zur Reflexion und Diskussion über grundsätzliche medienethische Themen bei. Im Jahr 1999 hat er auf einen Hinweis der EKR hin beschlossen, das Thema rassistische Leserbriefe aufzugreifen, und in einer Stellungnahme dargelegt, welche

[376] Interview mit Ursina Wey vom 31.10.2018.

[377] Ziff. 8 der Richtlinien des Presserats.

Grundsätze in diesem Zusammenhang zu beachten sind. Die Praxis dazu wurde seither anhand von Stellungnahmen zu Einzelfällen verfeinert, und die Stellungnahme hat auch heute noch Gültigkeit. Eine eigentliche Präventionsstrategie hat der Presserat jedoch nicht.

Darüber hinaus stellt der Presserat seine Arbeit in den Redaktionen von Medienunternehmen vor und diskutiert dort auch über die Beurteilung von Einzelfällen. Er informiert bspw. an der Zürcher Fachhochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), an der Universität Fribourg oder am MAZ über sein Wirken und die dabei angewandten Grundsätze. Dabei äussert er sich auch zum Schutz vor Diskriminierung, und es besteht ein anhaltendes Interesse bei den Studierenden für diese Thematik.[378]

C. Präventionsbegriff

Die Tatsache, dass der Presserat als Selbstregulierungsorgan existiert, hat bereits präventive Wirkung. Die Medien haben ein Interesse daran, dass sie nicht vor den Presserat gezerrt oder von diesem gerügt werden. Wenn gegen eine Veröffentlichung in einem Medienunternehmen eine Beschwerde erhoben wird, so wird dies in der Medienbranche durchaus zur Kenntnis genommen und ist für die Medienunternehmen jeweils auch eine Frage der Glaubwürdigkeit. Wie bereits erwähnt, kann der Presserat darüber hinaus auch selbst Themen aufgreifen und hat damit eine Möglichkeit, auf gesellschaftliche oder technologische Entwicklungen zu reagieren. Dies ist ebenfalls ein wichtiges Instrument, dem ein präventiver Charakter zukommt.[379]

D. Monitoring und Frühwarnsystem

Zwischen den Mitgliedern des Presserats besteht ein ständiger Dialog, und es wird immer wieder darüber diskutiert, ob ein bestimmtes Thema aufgegriffen werden soll oder nicht. In diesem Sinn existiert eine Art informelles Warnsystem, aber kein institutionalisiertes Frühwarnsystem. Der Presserat hat aber auch nicht das Selbstverständnis, direkt präventiv zu arbeiten. Zudem setzen die limitierten finanziellen Ressourcen der Tätigkeit des Presserats gewisse Grenzen.[380]

E. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Im Bereich Ausbildung/Schulung sind sowohl die Geschäftsführerin als auch die Mitglieder des Presserats aktiv und arbeiten in einem institutionalisierten Sinn mit verschiedenen Institutionen zusammen, z.B. mit dem MAZ, dem Centre de Formation au Journalisme et aux Médias (CFJM), der ZHAW und der Universität Fribourg.

Verschiedene Mitglieder des Presserats sind zudem auf zivilgesellschaftlicher Ebene engagiert, z.B. bei investigativ.ch, Reporter ohne Grenzen etc. oder im Rahmen von Diskussionsforen und Podien.

Bei den Behörden besteht eine Zusammenarbeit mit dem UVEK, dem BAKOM und der Eidg. Medienkommission (EMEK). Punktuelle Zusammenarbeitsformen gibt es zudem mit der EKR, der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) (z.B. betreffend die Frage der Nennung der Nationalität im Rahmen der Polizeiberichterstattung) oder verschiedenen Universitäten, wenn es um ethische Fragen geht.

---

[378] Veröffentlichung rassistischer Leserbriefe, Stellungnahme Nr. 22/1999 des Presserats vom 13.12.1999. Interview mit Ursina Wey vom 31.10.2018.

[379] Ibid.

[380] Ibid.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass verschiedene Akteure an den Presserat gelangen, wenn es darum geht, die Rolle der Medien zu klären. Der Standpunkt des Presserats ist dabei jeweils von Interesse und wird aktiv abgeholt. Weiter bringt sich der Presserat auch bei Vernehmlassungsverfahren ein, bspw. wenn es um den Quellenschutz von Journalistinnen und Journalisten geht.[381] Mit weiteren Akteuren der verschiedenen analysierten Bereiche besteht dagegen keine Zusammenarbeit.[382]

F. Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung

Es besteht derzeit kein dringender Handlungsbedarf. Der Presserat kann das Thema rassistische Diskriminierung jederzeit aufgreifen, wenn er es für nötig erachten sollte. Dies ist auch mit den bestehenden, beschränkten Ressourcen ohne Weiteres möglich. Insgesamt funktioniert das System gut, das Bewusstsein bei den Medienschaffenden ist vorhanden und grössere Präventionskampagnen sind nicht nötig.[383]

5.5.2. Zusammenfassung

Angehende Journalistinnen und Journalisten werden beim *MAZ* im Rahmen von Pflichtveranstaltungen zu ihrer Rolle in der Gesellschaft und zum Umgang mit Leserbriefen und Online-Kommentaren sowie den entsprechenden Empfehlungen des Presserats geschult. Weiter legt das MAZ Wert auf die Sensibilisierung der Auszubildenden zur Themen- und Wortwahl in der journalistischen Berichterstattung und deren Wirkung, auf die Bilderauswahl und die Nennung der Nationalität bei Verbrechen sowie auf die Vermittlung von Kenntnissen zur Rassismusstrafnorm als rechtliche Schranke des Medienschaffens. Die Medienschaffenden verfügen damit nach ihrer Grundausbildung über das notwendige Rüstzeug und die Sensibilität, um im Rahmen ihrer Tätigkeit insbesondere Stigmatisierungen und Stereotypisierungen zu vermeiden.

Mutmassliche Verstösse gegen die Einhaltung des Journalistenkodex, worunter auch diskriminierende Äusserungen fallen, können beim *Schweizer Presserat* niederschwellig und kostenlos gerügt werden. Bei Kommentarspalten von Online-Medien, Leserbriefen und Einträgen in sozialen Medien rügt der Presserat nur offensichtliche Verstösse gegen die berufsethischen Regeln, da solchen Äusserungen eine wichtige Ventilfunktion zukommt. Gemäss den Aussagen des Presserats scheint bei den Medienunternehmen das Problembewusstsein für diskriminierende Äusserungen grundsätzlich vorhanden zu sein, und die Richtlinien des Presserats werden insgesamt eingehalten. Bereits die Existenz des Presserats hat eine präventive Wirkung. Bei Verstössen gegen das Diskriminierungsverbot ist die breite Öffentlichkeit wachsam und wird aktiv, wenn Beiträge die Grenzen des Zulässigen überschreiten. Das Bewusstsein für diese Problematik und eine entsprechende Zivilcourage ist damit offenbar vorhanden.

---

381 Interview mit Ursina Wey vom 31.10.2018.

382 Ibid.

383 Ibid.

5.6. Politische Entscheidträger

5.6.1. Einleitung

Den politischen Entscheidträgern stehen zahlreiche Möglichkeiten offen, um sich gegen rassistische Diskriminierung zu engagieren: Sie können neue Gesetze zur Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung erlassen oder bestehende Bestimmungen ver- oder entschärfen. Weiter haben sie die Möglichkeit, Institutionen, die sich mit der Prävention rassistischer Diskriminierung befassen, ins Leben zu rufen und diese mit mehr oder weniger Kompetenzen und Ressourcen auszustatten. Mittels parlamentarischen Interventionen können Mitglieder des Parlaments vom Bundesrat bspw. Informationen zur Umsetzung von menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz einfordern oder initiieren, dass die Wirksamkeit bestehender gesetzlicher Bestimmungen und Massnahmen evaluiert wird. Ein strategisches Mittel zur Bekämpfung und Prävention von rassistischer Diskriminierung wäre darüber hinaus etwa die Etablierung eines entsprechenden Aktionsplans, der Massnahmen und Ziele festhält, deren Umsetzung in regelmässigen Intervallen überprüft wird.

In diesem Bereich wurden zwei Interviews mit Mitgliedern der Parlamentarischen Gruppe gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (fortan: PG Rassismus und Fremdenfeindlichkeit) geführt. Mit der Mitgliedschaft in dieser PG haben die interviewten Personen einen spezifischen Bezug zum Thema Rassismus. Die GRA Stiftung Rassismus und Antisemitismus fungiert als Sekretariat dieser PG. Nach jeder Neukonstituierung des Parlaments werden die neuen Parlamentarierinnen und Parlamentarier von der GRA Stiftung angefragt, ob sie Mitglied der PG Rassismus und Fremdenfeindlichkeit werden möchten. Die Mitglieder der PG erhalten monatlich eine Übersicht der rassistischen Vorfälle in der Schweiz, und bei Bedarf finden Gespräche zu den Themen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus statt. Mitunter führt die PG Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auch Veranstaltungen durch. In der laufenden Legislaturperiode (2015-2019) haben jedoch keine Veranstaltungen stattgefunden.[384]

5.6.2. Rosmarie Quadranti, Nationalrätin BDP

A. Rolle der Parlamentarischen Gruppe gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Die PG gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ist eine „schlafende“ PG, die im parlamentarischen Prozess keine aktive Rolle einnimmt. Sie steuert keine gesetzgeberischen Vorhaben und nimmt auch nicht Stellung zu Volksinitiativen, die im Zusammenhang mit der Rassismusthematik problematisch sein könnten. Die Bedeutung von PGs wird allgemein eher überschätzt: Die Beteiligung von Parlamentsmitgliedern an PGs ist sehr unterschiedlich, und auch bei Anlässen von PGs ist die Anzahl der an solchen Veranstaltungen teilnehmenden Mitglieder überschaubar. Durch die Mitgliedschaft in einer PG erhält man jedoch automatisch Informationen zum entsprechenden Thema, und man hat eine „Antenne“ dafür, ohne sich aktiv um die Informationen bemühen zu müssen. Der Anspruch an die PG gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit muss jedoch darin bestehen, dass sie eine aktivere Rolle einnimmt, wenn der Eindruck aufkommt, dass der Rassismus zunimmt, wobei allfällige Aktivitäten in der Regel von den Co-Präsidien initiiert werden.[385]

[384] Schriftliche Auskunft von Dominic Pugatsch, Geschäftsführer GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus vom 30.10.2018.

[385] Interview mit Rosmarie Quadranti vom 27.10.2019.

B. Überprüfung von Volksinitiativen auf ihre Menschenrechtskompatibilität

Die Frage, ob die heute geltenden Bestimmungen ausreichen, um zu gewährleisten, dass dem Volk keine menschenrechtswidrigen Volksinitiativen zur Abstimmung unterbreitet werden, ist wie so häufig in der Schweiz eine Anwendungs- bzw. Auslegungsfrage. Aus Sicht von Rosmarie Quadranti wurden in der Vergangenheit bereits zu Unrecht Initiativen für zulässig erklärt, z.B. bei der Minarett- und der Ausschaffungsinitiative. Bei diesen Initiativen wurde die Frage nach der Menschenrechtskompatibilität diskutiert. Nun, da auch die Selbstbestimmungsinitiative der SVP mit Blick auf die Menschenrechte als zulässig erachtet wurde, sollte zumindest überprüft werden, nach welchen Kriterien dies geschehen ist und inwiefern die Frage nach der Übereinstimmung mit menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz bei dieser Entscheidung miteinbezogen worden ist.[386]

C. Rassistische Äusserungen von Politikerinnen und Politikern

Ob die bestehenden Regelungen ausreichen, um gegen Hassreden von Politikerinnen und Politikern vorzugehen, ist unklar. Die Aufhebung der Immunität kommt äusserst selten vor. Dies hat auch mit der politischen Stimmungslage und den derzeit vorherrschenden politischen Kräfteverhältnissen zu tun. Es bedürfe einer gewissen „Disziplinierung“ bei verbalen Äusserungen, die aus dem Parlament heraus kommen, denn es gibt keine rechtliche Handhabe, um schlechte Stammtischäusserungen zu ahnden. Insgesamt wird eindeutig zu viel toleriert, und die politischen Mandatsträger verfügen über eine zu grosse Narrenfreiheit, denn auch Äusserungen, die zwar nicht gegen das Gesetz verstössen, sondern die „nur“ den guten Geschmack überschreiten, tragen dazu bei, das Klima aufzuheizen. Das Verantwortungsbewusstsein der Politikerinnen und Politiker für ihre Aussagen ist zumindest fraglich.[387]

D. Parlamentarische Vorstösse und zentrale Aspekte beim Vorgehen gegen Rassismus

Die Lancierung von verschiedenen parlamentarischen Vorstössen zur statistischen Erfassung von Hate Crimes aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität hatten nichts mit Rosmarie Quadrantis Mitgliedschaft in der PG gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu tun, sondern damit, dass sie am Anfang ihrer Tätigkeit als Nationalrätin mit der LGBTI-Community in Verbindung stand. Da in diesem Bereich offensichtliche und sichtbare Ungerechtigkeiten bestehen, habe sie sich dafür entscheiden, sich in diesem Bereich zu engagieren. Am Beispiel des Engagements gegen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und der entsprechende Erweiterung der Rassismusstrafnorm zeigt sich, dass es sich lohnt, beharrlich an einem Anliegen festzuhalten.

In der heutigen, durch den Populismus angeheizten Situation erscheint es am zielführendsten, in einem Bereich gegen Rassismus vorzugehen, in dem in breiten Kreisen ein Konsens darüber besteht, dass Rassismus gegen diese Bevölkerungsgruppe nicht tolerierbar ist. Dies ist bspw. bei der jüdischen Gemeinschaft der Fall, die in zunehmendem Mass von Anfeindungen und Angriffen betroffen ist. Viele Menschen sind durch die Holocaust-Thematik bereits dafür sensibilisiert. An diesem Beispiel könnte dann aufgezeigt werden, welche Mechanismen bei Rassismus spielen und dass auch andere Gruppen etwa aufgrund ihrer Hautfarbe, der sexuellen Orientierung oder eben wegen ihrer Religionszugehörigkeit – etwa bei Musliminnen und Muslimen – davon betroffen sind.

386 Ibid.

387 Ibid.

Letztlich geht es um das Aufzeigen des Umgangs mit unseren Mitmenschen. Weniger erfolgsversprechend könnte sein, sich von vornherein für den Schutz von Musliminnen und Muslimen einzusetzen, da diese per se oft als Terroristen bezeichnet werden. In Bezug auf den Schutz dieser Minderheit geschieht derzeit nichts, auch weil sich die politischen Entscheidträger dadurch nicht profilieren können.

Ein wichtiger Aspekt beim Vorgehen gegen rassistische Diskriminierung ist zunächst, über eine solide Datenbasis zu verfügen, um die bestehenden Probleme festzuhalten und sich ihrer bewusst zu werden. Dabei geht es auch darum, aufzuzeigen, dass es um ein gewisses Mengengerüst geht und nicht „bloss“ um ein paar wenige, vernachlässigbare Einzelfälle. Zudem ist die Sensibilisierung jener Berufsgruppen wichtig, die im Alltag mit rassistischen Übergriffen konfrontiert sind. Entsprechende Sensibilisierungen sind also in der Ausbildung von angehenden Polizistinnen und Polizisten, in der Kindererziehung und -betreuung und an pädagogischen Hochschulen in der Ausbildung von Lehrpersonen, aber auch in der Schule, durchzuführen. Weiter müssen Fachstellen, die in diesem Bereich bestehen, bekannt gemacht werden. Zusammenfassend braucht es also Zahlen, Sensibilisierung, Ausbildung und schliesslich auch Repression, um erfolgreich gegen rassististische Diskriminierung vorzugehen.[388]

E. Präventionsbegriff

Prävention bedeutet, alles zu unternehmen, dass ein Vorfall verhindert werden kann. Um dies zu erreichen, braucht es gleichzeitig verschiedene Massnahmen wie Aufklärung, Sensibilisierungskampagnen und Anlaufstellen für diese Fragen. Wenn das Bewusstsein nicht vorhanden ist, dass etwas von der Gesellschaft nicht toleriert wird, müssen Grenzen gesetzt und Repression geübt werden. Dabei kann Repression auch zum Anlass genommen werden, wieder viel stärker präventiv aktiv zu sein, denn Repression allein reicht nicht aus. Vielmehr gehören Repression und Prävention immer zusammen. Gerade in Zeiten, in denen der Rechtspopulismus zunimmt, muss das Ziel aber darin bestehen, dass in der Gesellschaft ein Bewusstsein besteht, dass Rassismus nicht tolerierbar ist.[389]

F. Haltung des Parlaments zur Umsetzung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz in Bezug auf die Bekämpfung und Prävention von rassistischer Diskriminierung

Einleitende Bemerkung: In den letzten Jahren haben namentlich die ECRI und der CERD in den regelmässigen Überprüfungszyklen zum wiederholten Mal Empfehlungen an die Schweiz herangetragen, welche in der Folge nicht umgesetzt worden sind. Angesichts dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, welchen Stellenwert der Bekämpfung und Prävention von rassistischer Diskriminierung seitens der politischen Entscheidträgerinnen und -träger beigemessen wird.

Der Umsetzung der Empfehlungen der erwähnten Gremien kommt ein sehr geringer Stellenwert zu. Bei den derzeitigen politischen Kräfteverhältnissen mit einer knappen Rechts-Mehrheit im Nationalrat und einer gespaltenen Mitte lässt sich auf politischer Ebene nicht viel bewegen. Zentral sind auch die politischen Kräfteverhältnisse im Bundesrat. Bei der momentanen Zusammensetzung des Bundesrats wird in Bezug auf die Umsetzung der angesprochenen Empfehlungen wenig möglich sein. Zudem wirkt sich diese Zusammensetzung auch auf die Tätigkeit innerhalb der Verwaltung aus: Die in diesen Bereichen zuständigen Mitarbeitenden werden sich vor dem Hintergrund der politischen Positionierung des Bundesrats zu den in Frage stehenden Themen nicht

[388] Ibid.

[389] Ibid.

exponieren wollen. Insgesamt nehmen die politischen Entscheidträger damit ihre Verantwortung für die Prävention von rassistischer Diskriminierung nicht genügend wahr und handeln vielmehr aus ideologischen Gründen. Falls die Situation in nächster Zeit eskalieren würde und es zu einzelnen Gewalttaten käme, so würden die dafür Verantwortlichen als Einzeltäter abgestempelt, ohne dass realisiert würde, dass diese Vorkommnisse eigentlich gesellschaftspolitische Hintergründe haben. Damit die Empfehlungen der erwähnten Vertragsüberwachungsorgane auf politischer Ebene ernsthaft und bald angegangen werden können, braucht es eine neue Zusammensetzung des Parlaments. Aufgrund dieser Ausgangslage wäre es hilfreich, wenn sich die Zivilgesellschaft und insbesondere auch die NGO-Szene stärker engagieren und pointiert äussern würde, etwa auch Personen, die angesehene Institutionen repräsentieren. Wichtig wäre dabei, dass der Druck aus der Zivilgesellschaft möglichst lange aufrechterhalten wird, damit er eine nachhaltige Wirkung entfalten kann.[390]

G. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Bei einzelnen parlamentarischen Vorstössen gibt es temporäre Zusammenarbeiten mit Journalistinnen und Journalisten, die sich für ein Thema interessieren, in der jüngeren Vergangenheit bspw. beim Vorstoss für die Strafbarkeit von Umpolungstherapieren für Homosexuelle. Bei grösseren Themen wäre eine breitere Zusammenarbeit von verschiedenen Akteuren wünschenswert. Zurzeit existiert jedoch offenbar kein entsprechendes Netzwerk.[391]

H. Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung

Betreffend die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren wäre ein Koordinationsorgan wertvoll, das umfassende Informationen aufbereitet und in Umlauf bringt und Aktionen plant. Bedeutsam ist zudem, dass Fachstellen, die sich mit Menschenrechtsthemen befassen, den Betroffenen sowie interessierten Kreisen auch bekannt sind.

Die immer gleichen Antworten des Bundesrats auf die Empfehlungen der Vertragsüberwachungsorgane in den Staatenberichtsverfahren sollten vermehrt hinterfragt werden. Die Politik sollte hier mehr einfordern, oder es braucht Gruppierungen, die von aussen Druck erzeugen.

Handlungsbedarf besteht nicht in erster Linie auf gesetzgeberischer Ebene. Vielmehr sollten Institutionen geschaffen werden, welche sich mit menschenrechtlichen Themen auseinandersetzen. Auf der Grundlage der Tätigkeit dieser Institutionen können basierend auf klaren Fakten parlamentarische Vorstösse eingereicht werden, und es kann versucht werden, Mehrheiten zu schaffen, um diese Interventionen umzusetzen. Zwingend wäre in diesem Zusammenhang auch die Etablierung einer ständigen Nationalen Menschenrechtsinstitution.

Die Stärkung der Präventionsbemühungen erfordert den Einbezug aller relevanten Akteure, d.h. des Bundes, der Kantone, der Gemeinden, aber auch der Zivilgesellschaft. Zudem braucht es einen Akteur, der die entsprechenden Bemühungen koordiniert, wozu sich der Bund als Akteur auf nationaler Ebene und als Hüter der Verfassung am besten eignet.

Nicht zielführend ist dagegen die Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus, da Nationale Aktionspläne erfahrungsgemäss keine Verpflichtungen enthalten, etwas Konkretes zu erreichen. Wichtig sind das Vorhandensein von Daten und die Umsetzung, denn es ist an sich bekannt, welche Themen angegangen werden müssen.

---

[390] Ibid.

[391] Ibid.

Darüber hinaus besteht ein allgemeiner Handlungsbedarf in der Schärfung des Bewusstseins für die Bekämpfung und Prävention von Rassismus.[392]

I. Zusammenhang zwischen Rassismusprävention und Prävention von Gräueltaten

Ja, es besteht ein Zusammenhang zwischen diesen beiden Dimensionen. Der Anstoss für die Aufarbeitung der Opfer von Administrativen Zwangsmassnahmen (namentlich Verdingkinder) kam damals aus der Zivilgesellschaft und nicht vom Parlament. Die Politik hat dann gemerkt, dass hier etwas getan werden muss. Gleichzeitig gab es Populisten aus dem rechten politischen Spektrum, die versucht haben, die historischen Fakten zu leugnen, obschon das begangene Unrecht auch gemäss den damals geltenden rechtlichen Vorgaben nicht zulässig gewesen ist. Als die Aufarbeitung dieser Vorkommnisse gelungen ist, hat man es jedoch verpasst, dies zum Anlass zu nehmen, um gegen Rassismus und heute bestehende Missstände vorzugehen. Mit der Aufarbeitung dieses historischen Unrechts ist es zwar gelungen, ein Feuer zu löschen. Man hat aber nicht gemerkt, dass noch andere Brände lodern.[393]

5.6.3. Mathias Reynard, Nationalrat SP

A. Rolle der Parlamentarischen Gruppe gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Es gibt eine Vielzahl von parlamentarischen Gruppen, von denen die Mehrheit nicht aktiv ist, so auch die PG gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Sie verschickt jedoch regelmässig Informationen zum Thema Rassismus in der Schweiz. Mathias Reynard bedauert, dass diese vollkommen auf die Deutschschweiz fokussiert sind. Informationen zur Situation in der Romandie und in französischer Sprache gibt es nicht. Es wäre wichtig, wenn die Romands besser in diese PGs integriert würden. Im Menschenrechtsbereich ist Amnesty International ein gutes Beispiel, wie man für diese Anliegen auf politischer Ebene lobbyieren kann. Amnesty verschickt vor jeder Session Informationen und Argumentarien zu politischen Geschäften mit menschenrechtlichem Bezug, die in den Räten behandelt werden. Diese Informationen werden in verschiedenen Sprachen aufbereitet und ermöglichen den Parlamentsmitgliedern, sich rasch über diese Themen zu informieren.[394]

B. Überprüfung von Volksinitiativen auf ihre Menschenrechtskompatibilität

Die Frage, ob eine Volksinitiative zulässig ist oder nicht, sollte geprüft werden, bevor mit dem Sammeln der Unterschriften begonnen wird. Heute wird diese Frage erst nach dem Einreichen der Unterschriften diskutiert. Der Druck, eine Initiative, die von über hunderttausend Personen unterschrieben wurde, dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten, ist jedoch gross, und Volksinitiativen werden nur selten, etwa bei Verletzung der Einheit der Materie, für ungültig erklärt. Für das Volk sollte jedoch klar sein, welche Folgen die Annahme einer Volksinitiative haben würde, insbesondere ob sie gegen internationale Übereinkommen im Menschenrechtsbereich verstossen würde. Im Parlament wurde bereits diskutiert, ob es ein Gremium braucht, welches die Frage der Gültigkeit von Volksinitiativen überprüft. Dieses Anliegen hat sich aber bisher nicht durchgesetzt.[395]

---

[392] Ibid.

[393] Ibid.

[394] Interview mit Matthias Reynard vom 13.03.2019.

[395] Ibid.

C. Rassistische Äusserungen von Politikerinnen und Politikern

Als Politikerin oder Politiker hat man eine Bühne, auf der man seine Anliegen einbringen kann, und auch eine gewisse Sichtbarkeit in den Medien. Dabei darf man seine Rolle und die Folgen, welche die eigenen Aussagen nach sich ziehen können, nicht unterschätzen. Homophobe oder rassistische Äusserungen von politischen Amtsträgerinnen und -trägern schaden zum einen den dadurch betroffenen Menschen. Zum anderen trägt dies auch zur Enthemmung des allgemeinen Diskurses bei und kann die Schwelle für derartige Äusserungen senken. Politikerinnen und Politiker unterschätzen ihre Rolle in diesem Kontext oft und sollten sich möglicher Wirkungen ihrer Aussagen bewusst sein. Weiter muss ein Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Minderheiten und der Meinungsfreiheit gefunden werden, denn beide Aspekte sind wichtig. In der Schweiz wird der Meinungsfreiheit ein grösseres Gewicht beigemessen, und man muss sehr weit gehen, damit ein Verstoss gegen die Rassismusstrafnorm vorliegt (bspw. verstösst das Zeigen des Hitlergrusses nicht gegen Art. 261bis StGB). Es ist sicher zielführend, den Anwendungsbereich der Rassismusstrafnorm auf homophobe Äusserungen auszudehnen, dies wird aber an der generellen, restriktiven Auslegung der Rassismusstrafnorm durch die Gerichte nichts ändern.[396]

D. Parlamentarische Vorstösse und zentrale Aspekte beim Vorgehen gegen Rassismus

Die Vorstösse von Mathias Reynard betreffend die Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierungen, zur Stärkung der EKR sowie zur Ausweitung der Rassismusstrafnorm auf Homophobie hatten nichts mit der Mitgliedschaft in der PG gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu tun. Der Hintergrund dieser Aktivitäten sind Gespräche mit Menschen, die in der Antirassismusarbeit aktiv sind, sowie die Zusammenarbeit mit Verbänden. Durch diese Zusammenarbeit kann sichergestellt werden, dass die eingereichten Vorstösse auch eine praktische Relevanz haben.[397]

E. Präventionsbegriff

Prävention bedeutet, alle Massnahmen zu ergreifen, damit Rassismus verhindert werden kann. Rassismus ist eine Konstruktion, die auch dekonstruiert werden kann. Deshalb ist es auch möglich, eine Gesellschaft aufzubauen, in der die Hautfarbe keine Rolle spielt. Dazu beitragen können etwa Bildungsmassnahmen im Schulunterricht oder Sensibilisierungsmassnahmen. Aber auch öffentliche Verurteilungen von rassistischen Äusserungen durch Politikerinnen und Politiker oder repressive Massnahmen, etwa gestützt auf die Rassismusstrafnorm ergangene Sanktionen, haben eine präventive Wirkung. Der Präventionsbegriff ist somit in einem weiten Sinn zu verstehen.[398]

F. Haltung des Parlaments zur Umsetzung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz in Bezug auf die Bekämpfung und Prävention von rassistischer Diskriminierung

Einleitende Bemerkung: In den letzten Jahren haben namentlich die ECRI und der CERD in den regelmässigen Überprüfungszyklen zum wiederholten Mal Empfehlungen an die Schweiz herangetragen, welche in der Folge nicht umgesetzt worden sind. Angesichts dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, welchen Stellenwert der Bekämpfung und Prävention von rassistischer Diskriminierung bei den politischen Entscheidträgerinnen und -trägern beigemessen wird.

Die Umsetzung von menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz ist für die meisten politischen Parteien keine thematische Priorität. Neben der SP setzen sich nur wenige Parteien dafür

396 Ibid.

397 Ibid.

398 Ibid.

ein. Bei der momentanen Zusammensetzung des Parlaments ist die Umsetzung dieser Verpflichtungen schwierig. Einer der wenigen Erfolge in den letzten Jahren war die Annahme des Postulats Naef und der daraufhin erarbeitete Bericht des Bundesrats zum Recht auf Schutz vor Diskriminierung sowie die Annahme des Vorstosses zur Erweiterung der Rassismusstrafnorm auf homophobe Äusserungen. Bei Vorstössen zur Umsetzung der Menschenrechte wird oft darauf verwiesen, dass nicht der Bund, sondern die Kantone oder zivilgesellschaftliche Organisationen zuständig seien, sich um diese Anliegen zu kümmern. Ein Problem stellt auch die mangelhafte Datenlage dar. Wenn Daten vorhanden sind, die eine problematische Situation belegen, führt dies zu einem zusätzlichen Druck auf das Parlament. Oftmals fehlt es an diesem Druck, und die Antirassismus-Bewegung hat im Gegensatz zu anderen Bereichen keine starke Lobby, die sich im Parlament für dieses Anliegen einsetzt. Gleichzeitig sind die Empfehlungen der verschiedenen Vertragsüberwachungsorgane der UNO und des Europarats sowie im Rahmen der UPR wichtig. Sie erzeugen einen gewissen Druck auf die Schweiz, und sie muss zu diesen Empfehlungen Stellung beziehen. Zudem kann man auf diese Empfehlungen zurückgreifen und diese etwa für die Begründung von parlamentarischen Vorstössen als Argumente benutzen.

Insgesamt nehmen die politischen Entscheidträger mit Ausnahme einiger weniger Parlamentarierinnen und Parlamentarier ihre Verantwortung in Bezug auf die Prävention von rassistischer Diskriminierung nicht in ausreichendem Mass wahr.[399]

G. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

In Bezug auf Menschenrechtsfragen besteht eine Zusammenarbeit mit Amnesty International Schweiz, die im Vorfeld der Sessionen jeweils ziemlich intensiv ist. Kontakte bestehen ebenfalls mit der Ligue Internationale Contre le Racisme et l'Antisémitisme (LICRA), zu Organisationen, die sich für die Rechte von LGBTI-Personen einsetzen sowie mit den Gewerkschaften zum Thema Diskriminierung im Arbeitsbereich.[400]

H. Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung

Handlungsbedarf besteht betreffend Rassismus gegenüber Schwarzen. Dieser ist heutzutage stark ausgeprägt, auch wenn kantonale Unterschiede bestehen.

Betreffend die Sensibilisierung für rassistische Diskriminierung besteht in verschiedenen Bereichen Handlungsbedarf, bspw. im Schulbereich. Entsprechende Sensibilisierungsaktivitäten setzen jedoch voraus, dass die Lehrpersonen über geeignetes Lernmaterial verfügen, das inhaltlich und pädagogisch gut aufbereitetet ist und von dem sich die Schülerinnen und Schüler angesprochen fühlen. Hier sind die Kantone und die EDK gefordert, und zumindest auf regionaler Ebene, d.h. bspw. für die Romandie, sollte derartiges Lernmaterial erarbeitet und den Schulen zur Verfügung gestellt werden. Weiter könnte eine breite Sensibilisierungskampagne zur Rassismusproblematik durch die Kantone und/oder den Bund sinnvoll sein, wie dies etwa zur Strassensicherheit oder im Gesundheitsbereich beim Kampf gegen Aids im grossen Stil gemacht wird. Zudem sollten jene Berufsgruppen für die Rassismusthematik sensibilisiert werden, die im Rahmen ihrer Tätigkeit mit Diskriminierungsfällen konfrontiert werden. Dies betrifft namentlich die Polizei, das Personal des öffentlichen Verkehrs, Lehrpersonen und Personen, die im Gerichtswesen arbeiten.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Verbesserung der Datenlage im Diskriminierungsbereich. Der Bericht, den der Bundesrat in Erfüllung des Postulats Naef erarbeitet hat, bietet diesbezüglich eine

[399] Ibid.

[400] Ibid.

gute Bestandsaufnahme, allerdings gibt es keine darauf gestützten Massnahmen, um die bestehende Situation zu verbessern. In dieser Hinsicht sowie in Bezug auf statistische Daten zu Mehrfachdiskriminierungen, zu homophoben Diskriminierungen und betreffend Diskriminierungen im Arbeits- und Wohnbereich sowie beim Zugang zur Bildung besteht Handlungsbedarf. Zielführend wäre weiter, dass Organisationen, die sich im Antirassismusbereich engagieren, vor Gericht Parteistellung eingeräumt würde. Dies wurde jedoch vom Parlament bisher abgelehnt. Im Bereich Hassreden in den sozialen Netzwerken wäre zudem die Erarbeitung eines Gesetzes sinnvoll, damit in der Schweiz wohnhafte Benützerinnen und Benützer dieser Plattformen, die Hassreden verbreiten, zur Rechenschaft gezogen werden können. In diesem Bereich besteht heute eine gewisse Straflosigkeit.

Zuständige Akteure für die Ergreifung und Stärkung von Präventionsbemühungen sind sowohl der Bund als auch die Kantone, der Bund etwa bei Änderungen des Strafgesetzbuchs, die Kantone bspw. im Bildungsbereich. Auf beiden Ebenen wird derzeit zu wenig zur Prävention von rassistischer Diskriminierung getan.

Die Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus wäre wichtig, denn derartige Pläne enthalten immer auch Ziele und ein Monitoring der bestehenden Situation, auch wenn damit nicht alle Probleme gelöst werden können.[401]

l. Zusammenhang zwischen Rassismusprävention und Prävention von Gräueltaten

Auch für Mathias Reynard besteht ein Zusammenhang zwischen diesen beiden Dimensionen. Ein Beispiel dafür sind etwa die Schäfchenplakate der SVP. Diese werden toleriert, und damit wird auch die Botschaft vermittelt, dass man sich nicht schämen muss, eine Rassistin oder ein Rassist zu sein. Weiter problematisch ist die politische Botschaft gewisser politischer Kreise, wonach Ausländerinnen und Ausländer für viele der hierzulande bestehenden Probleme verantwortlich sind. Die Verbreitung und Tolerierung derartiger Hassbotschaften in der Öffentlichkeit ist sehr gefährlich.[402]

5.6.4. Zusammenfassung

Die Parlamentarische Gruppe gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit übermittelt ihren Mitgliedern regelmässig Informationen zu diesen Themen, darüber hinaus ist sie aber derzeit nicht aktiv. Ob die bestehenden Vorschriften ausreichen, um die Menschenrechtskompatibilität von Volksinitiativen zu überprüfen, ist eine Anwendungs- und Auslegungsfrage. Falls ein neuer Überprüfungsmechanismus eingeführt würde, müsste die Überprüfung vor dem Sammeln der Unterschriften erfolgen. Zentral ist auf jeden Fall, dass die Folgen der Annahme einer Volksinitiative und insbesondere ein Konflikt mit den Menschenrechten für das Volk klar sind. Bei rassistischen Äusserungen von politischen Entscheidträgern ist die Toleranz derzeit zu gross, und die Sensibilität und das Verantwortungsbewusstsein der Mandatsträger zumindest fraglich. Dies zeigt sich im politischen Diskurs, bei dabei geäusserten Hassreden und beim unkritischen Umgang mit menschenrechtlich problematischen Volksinitiativen. Die Umsetzung der Empfehlungen von Vertragsüberwachungsorganen menschenrechtlicher Übereinkommen haben bei den momentan vorherrschenden Kräfteverhältnissen im Parlament und im Bundesrat einen geringen Stellenwert. Dies wirkt sich auch auf die Tätigkeit der Verwaltung aus. Trotzdem sind diese Empfehlungen wichtig, da sie einen

[401] Ibid.

[402] Ibid.

gewissen Druck auf die Schweiz ausüben und bei der Ausarbeitung von parlamentarischen Vorstössen als Argumente herangezogen werden können.

Für die Rassismusprävention braucht es verschiedene parallele Massnahmen, nämlich eine solide Datengrundlage, Sensibilisierung und Ausbildung (namentlich der Polizei, des Personals im Gerichtswesen, des Personals des öffentlichen Verkehrs sowie von Lehrpersonen und Schülerinnen und Schülern) sowie Repression. Ausserdem ist der Einbezug sämtlicher relevanter Akteure wichtig, d.h. Bund, Kantone, Gemeinden und Zivilgesellschaft, wobei der Bund als nationaler Akteur die Präventionsbemühungen koordinieren sollte.

In gesetzgeberischer Hinsicht wäre es sinnvoll, dass den im Antirassismusbereich tätigen Organisationen vor Gericht Parteistellung eingeräumt würde. Weiter sollten gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, damit Personen, die Hassreden verbreiten und Wohnsitz in der Schweiz haben, zur Rechenschaft gezogen werden könnten. Darüber hinaus sind für die Rassismusprävention v.a. Institutionen wichtig, die sich mit Menschenrechtsthemen befassen. Dazu gehört auch die Etablierung einer permanenten Nationalen Menschenrechtsinstitution.

5.7. Religiöse Akteure und Minderheiten

5.7.1. Einleitung

Religiöse Akteure und Minderheiten sind oft die Zielscheibe von rassistischen Äusserungen und Handlungen. Deshalb wurden in diesem Bereich Interviews mit ausgewählten Akteuren durchgeführt, um aus der Betroffenensicht insbesondere in Erfahrung zu bringen, in welchen Bereichen bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung in der Schweiz Handlungsbedarf besteht. Mit der jüdischen Gemeinschaft und den die fahrende Lebensweise pflegenden Jenischen, Sinti und Manouches wurden dabei auch Akteure interviewt, welche von der Schweiz als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens des Europarats anerkannt werden. Vertreterinnen oder Vertreter weiterer häufig von Rassismus betroffener Gruppen wie etwa Menschen mit schwarzer Hautfarbe oder Musliminnen und Muslime konnten aufgrund der begrenzten Anzahl möglicher Interviews nicht befragt werden.

5.7.2. Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund SIG

A. Mandat und institutionelle Verankerung der Prävention von rassistischer Diskriminierung

Der SIG wurde gegründet, um die gemeinsamen Interessen der Jüdinnen und Juden in der Schweiz zu wahren und zu fördern. Der Dachorganisation sind heute 16 Mitgliedergemeinden angeschlossen. Die Hauptaufgaben des SIG sind die Vertretung jüdischer Interessen gegenüber eidgenössischen Behörden, gesamtschweizerischen Institutionen und den Medien, der Dialog mit anderen Religionsgemeinschaften, die Förderung des Wissens über das Judentum in der Schweiz sowie die Vertretung der Schweizer Interessen in internationalen jüdischen Organisationen. Weiter koordiniert und ergänzt der SIG die Kultur-, Jugend- und Sozialarbeit der Mitgliedsgemeinden.

Eine zentrale Zielsetzung des SIG besteht in der Prävention jeglicher Formen von Antisemitismus und Rassismus. Vertreterinnen und Vertreter des SIG führen verschiedene Aufklärungs- und Infor-

mationsmassnahmen durch und engagieren sich zu diesem Thema im Rat der Religionen, in Gesprächsgruppen mit den Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften. Der SIG ist zudem in der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) vertreten.[403]

B. Aktivitäten des SIG zur Prävention von rassistischer Diskriminierung

Der SIG führt folgende Aktivitäten und Projekte zur Prävention von Rassismus und Antisemitismus durch:

- Er betreibt eine Anlaufstelle zur Meldung antisemitischer Vorfälle;
- Er stellt Informationen zu Antisemitismus und Meinungsfreiheit, Antisemitismus und Israel, zur Rassismusstrafnorm und zu Rassismus und Antisemitismus im Internet zur Verfügung;
- Er unterstützt Präventionsprojekte und sensibilisiert Politik, Presse und Institutionen, beteiligt sich an Dialoggruppen und ist Anlaufstelle für Fragen;
- Er veröffentlicht zusammen mit der GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus auf der Website www.antisemitsimus.ch jährlich einen Bericht über dem SIG gemeldete, öffentlich bekannte und im Internet beobachtete Vorfälle aus der Deutschschweiz.[404]

C. Bedeutendste Projekte des SIG zur Prävention von rassistischer Diskriminierung

Im Präventionsbereich ist Likrat das wichtigste Projekt des SIG. Dies ist ein Begegnungsprojekt, bei dem 16-18-jährige, vom SIG ausgebildete Jugendliche Schulklassen besuchen, welche die Themen Judentum oder Israel im Unterricht behandeln. Die Jugendlichen diskutieren dann auf Augenhöhe miteinander und bauen Vorurteile ab. Dies ist interkulturelles Lernen, das gleichzeitig zur Prävention von Rassismus und Antisemitismus wird. Der SIG führt zudem auch ähnliche Begegnungen für ältere Personen durch, sowie seit kurzer Zeit auch für Berufsgruppen, welche besonders häufig mit (orthodoxen) Juden in Kontakt kommen (Tourismusbranche, Spitäler etc.). Der SIG will dabei jene Personen erreichen, bei denen die Gefahr besteht, dass es wegen Unwissenheit und mangelnder Sensibilisierung zu Missverständnissen und Antisemitismusvorwürfen kommt.

Ein anderer wichtiger Präventionsaspekt ist das Monitoring antisemitischer Vorfälle und die Veröffentlichung des Antisemitismusberichts, wobei man sich der hohen Dunkelziffer bewusst sein muss. Bei der Meldestelle antisemitischer Vorfälle geht es nicht in erster Linie um das Feststellen der absoluten Zahlen, sondern insbesondere um die Beobachtung von inhaltlichen Tendenzen. In einigen Fällen reicht der SIG auch Strafanzeigen wegen Verstosses gegen die Rassismusstrafnorm ein.

Weiter zentral ist die Sensibilisierung von Journalistinnen und Journalisten betreffend den Umgang mit Hassreden in Leserbriefen und in den Kommentarspalten von Online-Medien. Dabei geht es nicht darum, den Leuten einen Maulkorb zu geben, sondern darauf zu achten, wie Dinge gesagt werden, und nötigenfalls zu intervenieren, können sich gewisse Themen doch rasch hochschaukeln.

Schliesslich bietet der SIG alle zwei Jahre Auschwitz-Reisen für Lehrpersonen an, wobei die Reisen pädagogisch vor- und nachbereitet werden. In der Romandie werden diese Reisen von der CICAD organisiert. Lehrpersonen, die an einer solchen Reise teilgenommen haben, setzen sich

[403] Siehe https://www.swissjews.ch/de/der-sig/ (besucht am 30.1.2019).

[404] Siehe https://www.swissjews.ch/de/antisemitismus/ (besucht am 30.1.2019).

erfahrungsgemäss auch für die Prävention von rassistischer Diskriminierung anderer Minderheiten ein.[405]

Ein weiterer Bereich ist die Sicherheit jüdischer Einrichtungen. Jüdische Gemeindehäuser und Synagogen werden bewacht, seit es im Ausland Anschläge auf solche Einrichtungen gegeben hat. Bei den Eingängen gibt es deshalb seit Jahrzehnten Personen- bzw. Ausweiskontrollen. Der damit verbundene Aufwand ist in den letzten Jahren wegen der zunehmenden Gefahren stark gestiegen, und die jüdische Gemeinschaft ist im Austausch mit Bund und Kantonen betreffend die Entrichtung staatlicher Beiträge zur Bewältigung dieser Kosten. Die in diesem Zusammenhang aufgewendeten Mittel fehlen dann für andere Aktivitäten.[406]

D. Monitoring und Frühwarnsystem

Im Bereich Sicherheit besteht eine Art Frühwarnsystem. Die dem SIG angeschlossenen Gemeinden sind in Kontakt mit den kantonalen Polizeibehörden, der SIG steht in Kontakt mit dem fedpol, und darüber hinaus macht der SIG auch seine eigenen Beobachtungen. Eskalationsstufen wurden zwar nicht festgelegt, es wurden aber Massnahmen definiert, die gegebenenfalls ergriffen werden können.[407]

E. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Innerhalb der jüdischen Gemeinschaft arbeitet der SIG mit seinen Mitgliedergemeinden zusammen. Der SIG und die Plattform der Liberalen Juden der Schweiz PLJS arbeiten in der politischen Vertretung eng zusammen. Weiter gibt es eine Zusammenarbeit mit der CICAD sowie mit jüdischen Schulen, Museen und anderen Institutionen. Bei der Zusammenarbeit mit diesen jüdischen Organisationen geht es v.a. um den Austausch von Informationen.

Auf Projektebene unterstützt der SIG die CICAD bei ihren Präventionsprojekten. Mit der GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus erarbeitet und veröffentlicht er den Antisemitismusbericht und arbeitet auch in anderen Projekten punktuell zusammen. Eine weitere Kooperation besteht mit dem National Coalition Building Institute (NCBI), das projektbezogen auch finanziell unterstützt wird.

Eine Zusammenarbeit erfolgt überdies mit muslimischen Organisationen, die Mitglieder des Schweizerischen Rats der Religionen sind. In diesem Zusammenhang werden etwa gemeinsame Erklärungen verabschiedet.

Bei den staatlichen Stellen arbeiten der SIG mit der EKR und der FRB, im Bildungsbereich mit der EDK, im Sicherheitsbereich mit der KKJPD sowie mit dem fedpol und dem NDB zusammen. Auf internationaler Ebene setzt sich der SIG u.a. im Rahmen der OSZE und der International Holocaust Remberance Alliance (IHRA) ein und beteiligt sich an den regelmässigen Treffen mit den Delegationen von Europarat, ECRI usw. In diesem Zusammenhang fällt jeweils auf, dass die Umsetzung der Bekämpfung und Prävention von Rassismus in der Schweiz mit dem internationalen Engagement der Schweiz nicht immer Schritt hält. Das kann daran liegen, dass gewisse Themen nicht in den Kompetenzbereich des Bundes fallen, oder aus finanziellen Erwägungen. Zuweilen entsteht

[405] Interview mit Sabine Simkhovitch-Dreyfus vom 01.11.2018.

[406] Ibid.

[407] Ibid.

allerdings der Eindruck, dass diese Thematik keine politische Priorität geniesst oder dass die Opposition aus gewissen politischen Kreisen dazu führt, dass man sich mit der Erhaltung des Status quo begnügt.[408]

F. Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung

Anders als bei anderen Minderheiten zeigt sich Diskriminierung für die jüdische Minderheit weniger bei der Arbeits- oder Wohnungssuche als vielmehr auf dem Gebiet von Hassreden. Hassreden in den sozialen Medien und im Internet stellt damit derzeit die grösste Gefahr für die Jüdinnen und Juden in der Schweiz dar. Dieses Phänomen hat sehr stark zugenommen, und Ereignisse wie das Massaker in einer Synagoge in Pittsburgh zeigen, dass es in gewissen Fällen nicht bei Worten geblieben ist. In jüngster Zeit hat diese Art zu sprechen auch im internationalen politischen Diskurs eine gewisse Normalisierung erfahren. Es ist wichtig, dass sich auf die politischen Akteure dieser Problematik bewusst werden und ihre Rhetorik anpassen. Im Bereich Hassreden steht der SIG auch in Kontakt mit der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK). Diese Stelle ist allerdings hauptsächlich auf die Bekämpfung von Pädophilie ausgerichtet, und sie hat keine Mittel, um im Bereich Prävention von Rassismus tätig zu werden. Mit gewissen Internetprovidern und sozialen Medien wie Facebook ist der SIG im direkten Kontakt, um für die Problematik von Hassreden zu sensibilisieren. Auf Provider mit Sitz in den USA hat man aber wegen des dort geltenden Rechtssystems kaum Einfluss. Andererseits gibt es Anzeichen, dass das Bewusstsein für die Thematik grösser wird, auch vor dem Hintergrund der Anschläge in Pittsburgh und Christchurch. Insgesamt müssten bei der Bekämpfung von Hassreden im Internet und den sozialen Medien die Präventionsanstrengungen schweizweit deutlich verstärkt werden, etwa auch im Schulbereich. Es kann nicht sein, dass gerade in diesem Bereich, der geographisch keine Grenzen kennt, auf Bundesebene wegen fehlender Kompetenzen oder ungenügender Mittel keine grösseren Projekte entwickelt oder durchgeführt werden.

Genereller Handlungsbedarf im Bereich Antisemitismus und Prävention von rassistischer Diskriminierung besteht insofern, als dass auf Bundesebene trotz des Bestehens der FRB heute keine eigentliche von der Integrationsarbeit unabhängige Präventionspolitik existiert. Es sollte eine gezielte Präventionsstrategie erarbeitet werden, die auch über die entsprechenden Mittel verfügt und die Kantone miteinbezieht. Heute wird Rassismusprävention über die Integrationspolitik angegangen und läuft dort „nebenbei“ mit. Die Priorität der Arbeit der Integrationsdelegierten liegt jedoch nicht in der Rassismusprävention. Rassismus und rassistische Diskriminierung treffen ja zum grossen Teil nicht Menschen, die in die Gesellschaft integriert werden müssen, sondern solche, die bereits lange oder schon immer in der Schweiz leben bzw. gelebt haben.

Zentral sind die Sensibilisierungs- und Präventionsaktivitäten auch im Schulbereich. Diese sollten auch das Thema Religion miteinbeziehen. Durch verstärkte Anstrengungen bei der Weiterbildung der Lehrpersonen könnte hier viel erreicht werden. Die hierzulande in den Schulen durchgeführten Präventionsmassnahmen sind derzeit sehr unterschiedlich. Es wäre zielführend, ein einheitliches Konzept zu erarbeiten, auf dessen Grundlage ein Basislehrmittel entsteht, das die Kantone aufgreifen könnten. Die verschiedenen Akteure wie die EDK und die Kantone sollten dabei zusammenarbeiten, und der Bund müsste die Federführung übernehmen.

Sensibilisierungsbedarf für Antisemitismus besteht auch im Polizeibereich. Die Polizei sollte für die antisemitische bzw. rassistische Dimension von verbaler und physischer Gewalt besser geschult werden und diese nicht bloss als „normale“ Beschimpfung, Tätlichkeit oder Sachbeschädigung

[408] Ibid.

(etwa bei Schmierereien mit Hakenkreuzen) behandeln. Wichtig ist auch, dass das schweizerische Recht Hassreden und rassistische Motivationen als solche erfasst und der Status der Opfergruppen als Zivilpartei anerkannt wird.

Falls der SIG über die entsprechenden Ressourcen verfügen würde, könnte er seine Aktivitäten ausbauen, insbesondere das erfolgreiche Likrat-Projekt, mit den neuen Zielgruppen Erwachsene und ausgewählte Berufsgruppen. Weiter könnte der SIG das Vorgehen bei der Bekämpfung von Hassreden, insb. in den sozialen Netzwerken, in Kooperation mit anderen Akteuren vertiefen. Zudem könnten auch gewisse Aspekte im Bereich Sicherheit weiter ausgebaut und die Lasten anders verteilt werden.[409]

5.7.3. Radgenossenschaft der Landstrasse

A. Mandat und Aktivitäten zur Prävention von rassistischer Diskriminierung

Die Radgenossenschaft der Landstrasse (fortan: Radgenossenschaft) ist juristisch eine Genossenschaft und bezweckt gemäss Statuten die Vertretung der Interessen der Jenischen, Sinti und Roma der Schweiz, und zwar sowohl des fahrenden wie des sesshaften Teils dieser Minderheiten. Sie will eine politische Stimme dieser Minderheiten sein und ihr Anliegen in der Öffentlichkeit und gegenüber Behörden vertreten. Dabei fördert sie alle Bestrebungen, welche die Minderheiten stärken, namentlich die Schaffung von Lebensraum, die Förderung von Kultur, Bildung, der Minderheitensprache innerhalb der jenischen Gemeinschaft und die Pflege der Beziehungen mit den Behörden.[410]

Wichtige Präventionsarbeiten sind die tägliche Informations- und Kontaktarbeit im Verkehr mit Behörden bei Fragen des Lebensraums (Stand- und Durchgangsplätze, sogenannter Spontanhalt), Schulfragen und sozialen Problemen.[411] Sie führt ein Museum und Begegnungszentrum, das Interessierten, namentlich Schulklassen, ermöglicht, Hintergrundwissen über die Kultur der Jenischen zu erhalten, was namentlich auch für Semester- und Abschlussarbeiten genutzt wird.

Neben der täglichen Beratungs-, Informations- und Kontaktarbeit ist die Durchführung der Feckerchilbi ein wichtiges Mittel zur Prävention gegen rassistische Diskriminierung. Sie hat zum Ziel, durch individuelle Begegnungen und friedliche Stimmung Vorurteile abzubauen und Rassismus einzudämmen. An der Feckerchilbi 2018 in Fribourg beispielsweise haben der Nationalratspräsident und eine Vertreterin der EKR teilgenommen. Die Fachstelle für die Integration der MigrantInnen und für Rassismusprävention IMR des Kantons Fribourg hatte einen Informationsstand auf dem Areal.[412]

Weitere wichtige Präventionsaktivitäten sind die Präsentation einer Wanderausstellung, Interviews mit Medien und Publikationen, namentlich auch die Publikation der vierteljährlich erscheinenden Zeitschrift der Radgenossenschaft „Scharotl“, der europaweit einzigen jenischen Zeitschrift. Zu den Publikationen gehört eine 100-seitige Broschüre mit einer erstmaligen Präsentation der jenischen Kultur.[413]

---

[409] Ibid.

[410] Art. 2 Statuten

[411] Siehe Jahresbericht 2018.

[412] Siehe Abschlussbericht der Radgenossenschaft zur Feckerchilbi 2018 in Fribourg.

[413] Radgenossenschaft: „Was ist jenische Kultur?“.

Die Radgenossenschaft führt einen Campingplatz – Rania bei Zillis (GR) –, wo Fahrende und Sesshafte der Minderheiten- wie der Mehrheitsgesellschaft nebeneinander leben und Tagesaufenthalter aus den Minderheiten und aus der Mehrheitsgesellschaft willkommen sind.[414]

B. Präventionsbegriff

Unter Prävention versteht die Radgenossenschaft die konstante Bemühung, durch Information über die Existenz, die Kultur und die Rechte der Minderheiten und durch persönliche Begegnungen Brücken zu bauen und so Grundlagen zu schaffen, welche Verständnis und Annäherung ermöglichen und rassistische Vorurteile eindämmen. Rassismus will die Radgenossenschaft nicht bloss durch das Denunzieren von Rassismus bekämpfen, sondern durch eine umfassendere „antirassistische *Politik"*, welche die Stärkung der Minderheiten insgesamt anstrebt und durch die schrittweise Verbesserung der Akzeptanz und Stellung der Minderheiten in der Mehrheitsgesellschaft dank Aufklärung und Kontakt. Die 2016 durch den Bundesrat erfolgte Anerkennung der „Jenischen und Sinti" als Gesamtheit und nicht bloss wie zuvor der „Fahrenden" war aus Sicht der Radgenossenschaft ein besonders wichtiger Präventionsschritt, der auch die fahrenden Teile dieser Minderheiten besser gegen Rassismus schütze, da nun nicht nur eine bestimmte Lebensweise kleinerer Gruppen, sondern eine grosse Community mit verschiedenen Lebensformen anerkannt sei.[415]

C. Monitoring und Frühwarnsystem

Bei rassistischen Vorfällen wird einzelfallbezogen auf Ebene Geschäftsleitung und Verwaltungsrat beschlossen, wo und wie reagiert wird oder nicht. Ein formalisiertes Frühwarnsystem gegen wachsenden Rassismus, nach dem im Interview gefragt wurde, gibt es bei der Radgenossenschaft nicht. Entscheidend ist die Stimmung in der jenischen Community. Bei schwereren Vorfällen arbeitet die Radgenossenschaft mit andern involvierten Stellen zusammen. Dies war beispielsweise beim Berner Polizeigesetz 2018 und 2019 der Fall, wo namentlich mit der Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) zusammengearbeitet wurde.[416]

D. Wichtigste Projekte in der Rassismusbekämpfung und Entwicklungen in den letzten Jahren

Bis 2016 war das wichtigste Anliegen die Anerkennung von Jenischen und Sinti als nationale Minderheit unter diesem Namen und nicht unter der Bezeichnung „Fahrende". Bundesrat Alain Berset ist diesem Anliegen anlässlich der Feckerchilbi 2016 in Bern nachgekommen und hat die Forderung nach Selbstbezeichnung anerkannt.[417] Diese Aufgabe ist jedoch nicht abgeschlossen, sprechen doch Behörden auf allen Ebenen nach wie vor von „Fahrenden", wenn es um Jenische und Sinti geht, namentlich auch die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende". Eine weitere wichtige Aufgabe sieht die Radgenossenschaft im Betrieb des Campingplatzes Rania, der neben dem Museum in der Geschäftsstelle ebenfalls einen Ort der Begegnung darstellt.

Die Radgenossenschaft fördert die Bemühungen, innerhalb der jenischen Gemeinschaft die Sprachkompetenz der Jenischsprechenden zu erhalten, wobei sie den Wunsch respektiert, dass

---

414 Interview mit Willi Wottreng vom 05.12.2018.

415 Ibid.

416 Die Radgenossenschaft betont, dass sie limitiert ist in der Bekämpfung des Rassismus, weil die Leistungsvereinbarung mit dem Bund diese Aufgabe nicht vorsieht und entsprechend keine Mittel gesprochen werden. So kann sich die Radgenossenschaft beispielsweise keinen Anwalt leisten, der entsprechend reagieren würde. Interview mit Willi Wottreng vom 05.12.2018.

417 Siehe https://www.srf.ch/news/schweiz/jenische-und-sinti-als-nationale-minderheit-anerkannt (besucht am 1.3.2019).

diese Sprache intern gehalten wird. Sie unterstützt die Stärkung des Selbstbewusstseins der Jenischen und Sinti und das Bekenntnis zu ihrer Identität. So gibt es vermehrt Anfragen von Menschen, die ihre jenischen Wurzeln entdeckt haben und deshalb mit der Radgenossenschaft Kontakt aufnehmen, um Abklärungen über ihre Herkunft zu treffen. Insgesamt sieht die Radgenossenschaft ein gestärktes Selbstbewusstsein der jenischen und sintischen Gemeinschaften in der Schweiz. Sie verbreitet die Zeitschrift „Scharotl" und ihre Informationspublikationen über jenische Kultur, wobei deren Effekt schwierig zu messen ist. Weiterhin regelmässig durchgeführt werden Gespräche und Begegnungen mit Schulklassen im Museum in der Geschäftsstelle sowie auf dem Campingplatz Rania.

Die Radgenossenschaft beurteilt die Aktivitäten des Bundes im Zusammenhang mit dem Aktionsplan der Arbeitsgruppe „Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma" kritisch, da dieser nicht im Detail ausgearbeitet vorliegt und stark als Image-Instrument auf europäischer Ebene dient. Als sinnvoll stuft sie die Bemühungen zur Schaffung von mehr Stand- und Durchgangsplätzen ein. Ebenfalls beurteilt sie positiv, dass eine Studie des SKMR die Möglichkeiten des sogenannten Spontanhaltes untersucht, indem sie neben den raumplanerischen Aspekten auch die menschenrechtliche Perspektive miteinbezieht. Namentlich nimmt die Studie die Forderung der Radgenossenschaft auf, dass der Spontanhalt bei privaten Grundeigentümern bewilligungsfrei während einigen Wochen im Jahr möglich sein muss.[418]

E. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Eine institutionalisierte Zusammenarbeit besteht mit dem BAK, das die Radgenossenschaft subventioniert. Die Radgenossenschaft hat in der Arbeitsgruppe „Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma" mitgewirkt, die jedoch de facto seit Ende 2016 nicht mehr aktiv ist. Die Radgenossenschaft steht in regelmässigem Austausch mit der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende" über Sachfragen.

Im Zusammenhang mit der Schaffung von Stand- und Durchgangsplätze bestehen Kontakte mit den Kantonsbehörden verschiedenster Kantone, - die Raumplanung ist wesentlich eine Aufgabe der Kantone – sowie eine Zusammenarbeit mit Gemeindebehörden – vor allem der Betrieb ist kommunale Aufgabe und ist oft den Gemeindepolizeien zugeteilt. Bei Problemen im schulischen Bereich werden Kontakte mit den Schulbehörden gesucht. Projektbezogene Zusammenarbeiten gibt es mit den verschiedenen Organisationen der Jenischen, Sinti und Roma, je nach Sachfrage. Namentlich sind dies der Verein Sinti Schweiz, die Genossenschaft Zigeunerkulturzentrum, der Verein Schäft Qwant, die Stiftung „Naschet-Jenische", die „Bewegung Schweizer Reisende", die Rroma Foundation und andere jenische und Roma-Vertretungen. Zu weiteren NGOs, mit denen punktuelle Zusammenarbeiten bestehen, zählen die Gesellschaft für bedrohte Völker GfbV, die Gesellschaft Minderheiten Schweiz GMS, die Demokratischen Juristinnen und Juristen sowie lokale kirchliche Körperschaften.[419]

F. Bestehende Probleme und Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung

Das Hauptproblem ist aus Sicht der Radgenossenschaft derzeit der „institutionelle Rassismus", d.h. der von Behörden selber ausgehende Rassismus vor allem auf kommunaler Ebene. Dieser ist politisch entscheidender als der diffuse Rassismus innerhalb der Gesellschaft, denn er ist aus Sicht

[418] Interview mit Willi Wottreng vom 5.12.2018.

[419] Ibid.

der Radgenossenschaft ein Problem bei der Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen. Dass sich die Zahl der Durchgangsplätze in den letzten Jahren um rund einen Drittel auf ca. 30 vermindert hat, hängt dies aus Sicht der Radgenossenschaft auch mit dem mangelnden Willen der Behörden zusammen, ihre Pflicht gegenüber den Minderheiten wahrzunehmen. Oft werde der Rückgang mit der wachsenden Zersiedlung begründet; aus Sicht der Radgenossenschaft ist dagegen der fehlende politische Wille der kommunalen Behörden im Einzelfall oft der entscheidende Faktor. Bei entsprechendem politischem Willen seien gute Lösungen möglich, wie etwa Beispiele aus Brügg BE, Birmensdorf ZH, Zillis GR zeigten. Manchmal hänge dies auch von Einzelpersonen ab.

Bei den kantonalen Behörden verzeichnet die Radgenossenschaft Fortschritte. Nachdem einzelne Kantone sich früh um die Schaffung und den Erhalt von Plätzen bemüht hatten, wird nun auch in bisher passiven Kantonen raumplanerisch den Anliegen der fahrenden Teile der Minderheiten vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt. Doch dauern die Prozesse der Umsetzung ausserordentlich lange.

Auf Bundesebene konstatiert die Radgenossenschaft guten Willen, manchmal aber auch ein mangelndes Verständnis für die Anliegen der Jenischen und Sinti. Sie fordert, dass aus der erfolgten Erhöhung der Finanzmittel für die Jenischen und Sinti vermehrt Beiträge an die Organisationen und Aktivitäten der Minderheiten gehen sollten und weniger Gelder zurück an staatliche Institutionen fliessen.

Was den Rassismus der Bevölkerung betrifft, sieht die Radgenossenschaft den Weg, diesen durch konstante Information, Austausch und Begegnungen wenigstens einzudämmen. Sie erwartet in dieser Hinsicht vermehrt auch Bemühungen der Behörden.

Die Aufarbeitung der Kindswegnahmen und Familienzerreissungen durch Pro Juventute, das Seraphische Liebeswerk und Sozialbehörden ist für Direktbetroffene weiterhin wichtig: Das Augenmerk ist aber vermehrt auf die Folgen für Betroffene und ihre Nachkommen heute zu richten, die unter Armut und unter Umständen psychischen Traumatisierungen leiden.

Eine wichtige Präventionsmassnahme gegen Unrecht und Rassismus sieht die Radgenossenschaft in der Stärkung des Selbstbewusstseins und der Identität der Minderheiten und der Bereitstellung von Lebensraum, in dem sie sich entfalten können. Auch wenn die Mehrheit sesshaft ist, ist die fahrende Lebensweise von hoher symbolischer und emotionaler Bedeutung für die gesamte Gemeinschaft. Auf der Basis dieses Selbstbewusstseins verlangt die Radgenossenschaft generell von den Behörden aller Stufen Begegnungen auf Augenhöhe und Respekt vor den Aktivitäten der Minderheiten.

Nicht ignoriert werden sollen gemäss Radgenossenschaft die sesshaften Jenischen und Sinti. Sie haben auf Grund der Vergangenheit der gesamten Minderheit, der Familiengeschichten und der individuellen Biografien, die damit zusammenhängen, oft besondere Probleme, wie Angst vor Schulbehörden, Schwierigkeiten im Umgang mit dem Wohnsitz, Schwierigkeiten bei der Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber Sozialbehörden usw. Diese Probleme werden nach der Erfahrung der Radgenossenschaft oft einem individuellen Verschulden zugeschrieben und nicht mit dem Minderheiten-Hintergrund in Zusammenhang gebracht. Vermehrt ist ein Coming-out von Personen in diesem Bereich festzustellen, die ihre Herkunft entdecken oder sich zu ihr bekennen, was die Minderheiten insgesamt stärkt.

Im Schulbereich erwartet die Radgenossenschaft, dass auch die Geschichte, Kultur und Situation der Jenischen und Sinti behandelt wird. Sie hat selber die Initiative ergriffen zur Schaffung eines Primarschullehrmittels über diese Themen; Das Projekt ist in Arbeit.

Was den Campingplatz Rania betrifft, ist die Radgenossenschaft stolz darauf, dass sie es geschafft hat, den bisherigen, auf zehn Jahre befristeten Vertrag auf 20 Jahre zu verlängern, was es erlaubt, den Charakter dieses Platzes als Begegnungszentrum zu stärken und dort auch vermehrt Anlässe zu organisieren. Damit ist sie der langfristigen Sicherung dieses Platzes einen wichtigen Schritt nähergekommen. Die Tatsache, dass es sich um einen von Jenischen geführten Platz handelt, wirkt selber rassistischen Vorurteilen entgegen. Sie belegt, dass Jenische einen Platz selbständig führen können.[420]

5.7.4. Rroma Foundation

A. Mandat und Aktivitäten zur Prävention von rassistischer Diskriminierung

Die als Stiftung organisierte Rroma Foundation hat zum Ziel, Roma weltweit zu stärken und zu unterstützen. Die Stiftung konzentriert ihre Aktivitäten zum einen auf Medienkampagnen für Roma. Diese Aktivitäten beinhalten Medienberichte, Zusammenarbeit mit Journalistinnen und Journalisten, Ausstellungen sowie Treffen mit Regierungsvertreterinnen und -vertretern und Interessengruppen. Zum anderen unterstützt die Rroma Foundation Roma-Flüchtlinge (v.a. in der Schweiz) und bietet dazu kostenlos Rechtsberatung und juristische Vertretung für Roma an. Weiter unterstützt die Organisation im Rahmen von Projekten verschiedene Roma-NGOs beratend sowie finanziell. Inhaltlich liegt der Fokus der Aktivitäten der Rroma Foundation in den Bereichen Bildung, Zivilgesellschaft, Menschenrechte, Gesundheitswesen und Kultur.[421]

In den letzten Jahren hat die Rroma Foundation im Zusammenhang mit der Prävention von rassistischer Diskriminierung namentlich eine Studie betreffend die Berichterstattung über die Roma in den Schweizer Medien herausgegeben.[422] Weiter bietet sie *Kurse und Konferenzen* an und stellt dabei Präsentationen, Ausstellungsmaterial mit Informationen über Roma sowie gedrucktes Informationsmaterial zur Verfügung.[423]

Die Organisation erhebt bei der Publikation von Hassreden gegen Roma bei Bedarf auch Beschwerde beim Presserat und reicht bei entsprechenden Verfehlungen auch Anzeigen wegen dem Verstoss gegen die Rassismusstrafnorm ein.[424]

Die Rroma Foundation führt täglich ein systematisches und umfassendes Monitoring der Berichterstattung in der Presse über Roma durch und erhält zudem Rückmeldungen zur Presseberichterstattung aus ganz Europa. In den letzten Jahren hat sich die Berichterstattung über die Roma in der Schweiz verbessert, und es werden weniger Stigmata portiert, wozu namentlich auch die Studie der Rroma Foundation aus dem Jahr 2014 „Berichterstattung über Roma in den Deutschschweizer Medien“ beigetragen hat.

Im Bereich Sensibilisierung und Information hat der Direktor der Rroma Foundation, Stephane Laederich, ein Semester an der Universität Basel über die Geschichte der Minderheit der Roma doziert und an weiteren Aktivitäten an den Universitäten Bern, Fribourg sowie an verschiedenen Fachhochschulen wie z.B. in Aarau und Luzern teilgenommen.

---

[420] Ibid.

[421] Siehe die Angaben auf der Website der Rroma Foundation, abrufbar unter https://rroma.org/de/activities/ (besucht am 6.02.2019).

[422] Siehe https://rroma.org/de/reports/ (besucht am 6.02.2019).

[423] Siehe https://rroma.org/de/courses-conferences/ (besucht am 6.02.2019).

[424] Activities of the Rroma Foundation on Racism and Prejudice Prevention (November 2018).

Das Angebot der kostenlosen Rechtsberatung bei Diskriminierungen wurde in der Vergangenheit namentlich in Anspruch genommen, wenn Roma Probleme im Zusammenhang mit Einbürgerungsverfahren hatten oder wenn sie allgemein diskriminiert wurden und dadurch etwa ihre Arbeit verloren.[425]

B. Präventionsbegriff

Für die Rroma Foundation ist der Begriff „Prävention" im Zusammenhang mit Rassismus hauptsächlich mit Aufklärung zu verbinden: Aufklärung in den Schulen, Medien und Behörden, um die gängigen Vorurteile und Stereotypen zu entschärfen und dadurch auch den Rassismus zu mindern. Zudem ist die Roma Foundation der Ansicht, dass eine stärkere Positionierung der Richterinnen und Richter, Behörden und des Presserats gegen rassistische Aussagen, z.B. durch Urteile oder einfach Stellungnahmen, auch eine präventive Wirkung haben können.[426]

C. Monitoring und Frühwarnsystem

Das tägliche Monitoring der Berichterstattung in der Presse über die Roma kann als eine Art Monitoring betrachtet werden. Über ein Frühwarnsystem verfügt die Rroma Foundation jedoch nicht. Die Organisation wird vielmehr im Einzelfall tätig, wenn sich Roma mit einem Anliegen an sie wenden.[427]

D. Wichtigste Projekte in der Rassismusbekämpfung und Entwicklungen in den letzten Jahren

Eine wichtige Bemühung war das Gesuch um Anerkennung als Nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens des Europarats, das jedoch vom Bundesrat abgelehnt worden ist. Die Ablehnung erfolgte mit der Begründung, dass die Roma nicht seit langer Zeit in der Schweiz leben. Die Argumentation ist für Rroma Foundation nicht nachvollziehbar und widersprüchlich, war es den Roma bis 1974 schliesslich verboten, überhaupt in der Schweiz zu sein. Dennoch werde verlangt, dass die Roma belegen, dass sie seit 200 Jahren in der Schweiz leben. Eine Anerkennung als Nationale Minderheit hätte dazu beitragen können, dass sich die in der Schweiz lebenden Roma zu ihrer Herkunft bekennen und als Roma gegen aussen treten.

Ursprünglich waren die Mittel der Stiftung vor allem für die Arbeit in Osteuropa bestimmt, die Organisation wurde dann aufgrund der bestehenden Diskriminierungen von Roma in der Schweiz auch hierzulande aktiv. Allerdings stellt sich nun die Frage, ob ein Engagement in der Schweiz noch sinnvoll ist. Trotz allen Bemühungen verändern sich die Situation und die Haltung gegenüber den Roma in der Schweiz nicht, was bei den Roma zu Frustration und Resignation geführt hat. Das Hauptproblem wird darin gesehen, dass sich die Behörden gegenüber den Roma nicht korrekt verhalten. Die Gründe dafür kennt die Rroma Foundation nicht.[428]

E. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Im *Bereich Sicherheit/Polizei* führt die Rroma Foundation in verschiedenen Kantonen zusammen mit dem Verein Sinti und Roma Schweiz und teilweise mit der Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) Informationsvorträge und Sitzungen mit der Polizei durch. Im *Bildungsbereich* halten Repräsentanten der Rroma Foundation Referate an verschiedenen Schweizer Universitäten und

[425] Interview mit Cristina Kruck vom 15.11.2018.

[426] Ibid.

[427] Ibid.

[428] Ibid.

Fachhochschulen und informieren an Mittelschulen über die Roma. Im *Bereich Medien* geben Repräsentanten der Rroma Foundation Interviews und informieren allgemein über die Roma oder über spezifische Themen wie Sprache oder Geschichte. Im Bereich der *Minderheiten* besteht eine Zusammenarbeit mit dem SIG und den Liberalen Juden der Schweiz. Insbesondere die Durchführung eines Begegnungsprojektes wie die von der SIG organisierten Likrat-Begegnungen wäre für die Rroma Foundation auch sehr interessant. Mit anderen Roma-Organisationen besteht ein Transfer von Know-how, und das Gesuch um Anerkennung als Nationale Minderheit wurde zusammen mit dem Romano Dialog eingereicht. Im Rahmen der *Zusammenarbeit mit der Verwaltung* nimmt die Rroma Foundation Einsitz in der Arbeitsgruppe „Verbesserungen der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma". Bei der *Zusammenarbeit mit Fachorganisationen im Bereich Rassismusprävention* hat ein Vertreter der Roma Einsitz in der EKR. Eine enge projektbezogene Zusammenarbeit gibt es weiter mit der Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV), etwa im Zusammenhang mit dem Internationalen Tag der Roma, wenn es um Anzeigen wegen Verstössen gegen die Rassismusstrafnorm geht und im Zusammenhang mit dem Kontakt mit dem BAK. Und schliesslich kooperiert die Rroma Foundation mit weiteren Akteuren aus anderen Bereichen wie Avenir Suisse, Milo Rau hält Referate, bspw. bei Zünften und im Rotary Club.[429]

F. Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung

Das grösste Problem sieht die Rroma Foundation in der Haltung verschiedener Behörden der Bundesverwaltung, die stark von Stereotypen gegenüber den Roma geprägt ist. Die Rroma Foundation nimmt das Verhalten und die Aussagen der Behördenmitglieder gegenüber den Roma, aber auch gegenüber anderen Minderheiten in der Schweiz, als überheblich wahr und fühlt sich dadurch diskriminiert. Es gibt aus ihrer Sicht bei den Behörden einen institutionalisierten Rassismus gegenüber den Roma.

Als diskriminierend hat die Roma Foundation zudem empfunden, dass der Bund und die Behörden sich immer wieder bemüht haben, eine einzige „Dachorganisation" für Jenische, Sinti und Roma ins Leben zu rufen. Hinzu kommt, dass in der „Stiftung Schweizer Fahrende" Roma nicht vertreten sind.

Diskriminiert fühlt sich die Rroma Foundation auch dadurch, dass der Staat die Jenischen als „Einheimische" eingestuft hat, die Roma dagegen als „Ausländer" qualifiziert wurden. In Tat und Wahrheit gibt es viele Schweizer Roma. Allerdings können und wollen sie zumeist nicht sagen, dass sie Roma sind, weil sie befürchten, diskriminiert zu werden.

Aufgrund dieser Gegebenheiten sieht die Rroma Foundation die Sensibilisierung der Behörden für die Roma als wichtigstes Handlungsfeld an, um die Situation der Roma in der Schweiz zu verbessern. Es stellt sich allerdings die Frage, wie man die Behördenmitglieder dazu bringt, ihre offenbar bestehenden, vorgefassten Meinungen zu ändern.

Ein weiteres Handlungsfeld ist das Vorgehen gegen politische Hetzkampagnen und rassistische Aussagen in den Medien. Die Meinungsfreiheit hat auch ihre Grenzen, und es sollte weniger toleriert werden, als dass dies heute der Fall ist. Ausserdem sollte in den Schulen mehr für die Prävention von Rassismus gemacht werden.

Ein anderes Thema sind Konflikte und Rassismus von Fahrenden gegenüber ausländischen Roma, insbesondere im Zusammenhang mit den wenigen zur Verfügung stehenden Stellplätzen.

[429] Ibid.

Der Verband Sinti und Roma Schweiz hat nun jedoch einen Mediator aus seiner Gemeinschaft eingesetzt, der bei Konflikten zwischen Fahrenden, ausländischen Roma und der Polizei vermittelt. Dadurch hat sich die Situation verbessert. Die Rroma Foundation war bei der Etablierung dieser Stelle massgeblich beteiligt.[430]

G. Zusammenhang zwischen Rassismusprävention und Prävention von Gräueltaten

Nach Ansicht der Rroma Foundation stellt die Prävention und Bekämpfung rassistischer Diskriminierung ein Kernelement der Prävention von Gräueltaten dar.[431]

5.7.5. Zusammenfassung

Gemäss den Angaben des *Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes SIG* erlebt die jüdische Gemeinschaft rassistische Diskriminierungen vor allem in der Form von Hassreden. Mit der Anlaufstelle zur Meldung antisemitischer Vorfälle und der Publikation des Antisemitismusberichts hat der SIG wichtige Massnahmen ergriffen, damit Antisemitismus unkompliziert gemeldet und dokumentiert werden kann. Das bedeutendste Sensibilisierungs- und Präventionsprojekt der SIG stellen die Likrat-Begegnungen dar, bei denen im persönlichen Gespräch zwischen Schülerinnen und Schülern ein Austausch über die jüdische Kultur stattfindet und Vorurteile abgebaut werden. Derartige Begegnungen könnten im Sinne einer Best Practice auch von anderen Minderheiten durchgeführt werden. Insgesamt sieht die SIG Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von Hassreden, wo der Koordinationsstelle zur Bekämpfung von Internetkriminalität KOBIK mehr Ressourcen zur Verfügung gestellt werden sollten. Stärkere Präventionsanstrengungen sollten zudem im Schulbereich ergriffen werden (v.a. bedürfte es der Erarbeitung eines Basislehrmittels für einen einheitlichen, überkantonalen Standard in der Ausbildung der Schülerinnen und Schüler und eine Verbesserung der Weiterbildung der Lehrpersonen). Der Bund könnte dabei die Rolle eines Koordinators einnehmen und die diesbezügliche Zusammenarbeit der relevanten Akteure wie der EDK und der Kantone fördern. Defizite bestehen schliesslich im Polizeibereich, wo die Korpsmitglieder für Antisemitismus und Hassreden geschult werden und entsprechende Straftaten als solche identifizieren und festhalten sollten.

Die *Radgenossenschaft der Landstrasse* als Interessenvertretung der Jenischen und Sinti erachtet individuelle Begegnungen wie im Rahmen der Feckerchilbi oder auf ihrem Campingplatz in Rania sowie die Durchführung von Wanderausstellungen, Öffentlichkeitsarbeit und Publikationen als wirksamste Sensibilisierungs- und Präventionsinstrumente. Sehr bedeutsam war die Erfüllung der Forderung der Jenischen und Sinti nach Selbstbezeichnung unter diesem Namen statt der Bezeichnung als „Fahrende“. Die rückblickende Aufarbeitung der Kindswegnahmen bleibt für die Direktbetroffenen weiterhin wichtig. Aus Sicht der Radgenossenschaft sollten aber die Jenischen und Sinti auch gefördert werden, etwa ihre Sprache und das Bekenntnis als Angehörige dieser Minderheit. Handlungsbedarf sieht die Radgenossenschaft bei der Anzahl bestehender Durchgangsplätze, die aus politischen Gründen massiv reduziert worden sind. Weiter fehlt es bei den Behörden auf Bundesebene zuweilen am Verständnis für die Anliegen der Jenischen und Sinti. Problematisch sei auch die Vernachlässigung der sesshaften Jenischen und Sinti und ihrer spezifischen Probleme. Für die Prävention von Unrecht und Rassismus sind für die Radgenossenschaft die

[430] Ibid.

[431] Ibid.

Stärkung der Identität, das Zurverfügungstellen von Lebensraum und die Begegnung auf Augenhöhe zentral. Schliesslich existiere im Schulbereich kein Lehrmittel, das sich mit der Geschichte, Kultur und Situation der Jenischen und Sinti befasse, und dafür fühle sich auch niemand zuständig.

Die *Rroma Foundation* betreibt ein umfassendes Medien-Monitoring zur Identifikation von Hassreden und Stereotypisierungen über Roma. Wenn nötig erhebt sie beim Presserat Beschwerde gegen die Grenze des Anstandes überschreitende Berichte oder geht wegen Verstosses gegen die Rassismusstrafnorm dagegen vor. Die Ablehnung des Gesuchs um Anerkennung als Nationale Minderheit kann die Rroma Foundation nicht nachvollziehen. Die Anerkennung hätte dazu beitragen können, dass Schweizer Roma sich zu ihrer Identität bekennen. Die Rroma Foundation kritisiert weiter, dass die Roma von den Behörden des Bundes nicht korrekt behandelt werden, und stellen hier einen institutionalisierten Rassismus fest. Als weiter problematisch erachtet die Rroma Foundation, dass der Staat bei Roma oft von Ausländern spricht. Dabei gebe es sehr viele Schweizer Roma, die sich jedoch wegen befürchteter Diskriminierungen oft nicht als solche zu erkennen geben. Der wichtigste Handlungsbedarf besteht für die Rroma Foundation denn auch in der Sensibilisierung der Bundesbehörden für die Roma. Ein weiteres Anliegen besteht im Vorgehen gegen politische Hetzkampagnen und Hassreden in den Medien. Schliesslich sollten im Schulbereich mehr Aktivitäten zur Prävention von Rassismus gemacht werden, wobei die Rroma Foundation an der Durchführung von Likrat-Begegnungen zur Kultur und Geschichte der Roma interessiert wäre.

Ausserdem sind die religiösen Akteure/Minderheiten der Auffassung, der Bund stelle sein Engagement zugunsten von Minderheiten im Ausland als besser dar, als es aus Sicht dieser Minderheiten im Inland tatsächlich ist.

5.8. Sicherheit und Polizei

5.8.1. Einleitung

Der Bereich Sicherheit und Polizei ist für die Prävention von rassistischer Diskriminierung deshalb bedeutsam, da der Polizei mitunter vorgeworfen wird, für rassistische Diskriminierungen verantwortlich zu sein. Dies betrifft zum einen das sog. Racial Profiling, also die Vornahme von Personenkontrollen einzig aufgrund der Hautfarbe oder der zugeschriebenen Ethnie. Zum anderen geht es um rassistisch motivierte Polizeigewalt und das derzeit unzureichende Bestehen von unabhängigen Beschwerdemechanismen, die sicherstellen, dass diesbezüglich Verfehlungen geahndet werden. Die Aus- und Weiterbildung angehender Polizeibeamtinnen und -beamten sollten deshalb den Menschenrechten und damit zusammenhängenden Themen wie interkultureller Kompetenz, Ethik etc. angemessen Rechnung tragen.

Das SKMR hat zum Thema Polizei bereits mehrere Studien erarbeitet. Aufgrund der ausgewiesenen Expertise in diesem Bereich sowie der begrenzten Anzahl Interviews, die im Rahmen dieser Studie insgesamt durchgeführt werden können, wurde in diesem Bereich auf die Durchführung von Interviews verzichtet. Die folgenden Ausführungen stützen sich somit auf die Angaben im aktuellen Staatenbericht der Schweiz zuhanden des CERD[432] (fortan: Staatenbericht Schweiz 2018), weiterer Vertragsüberwachungsorgane sowie auf ausgewählte Auszüge aus SKMR-Studien zu diesem Thema.

[432] Staatenbericht Schweiz, 2018, CERD/C/CHE/CO/10-12 vom 30.11.2018 (fortan: Staatenbericht Schweiz, 2018).

5.8.2. Empfehlungen des CERD an die Schweiz

Wie bereits in früheren Berichtszyklen zeigt sich der Ausschuss besorgt über das von Polizeikräften angewendete Racial Profiling und fehlende Statistiken in diesem Bereich. Er empfiehlt der Schweiz, wirksame Massnahmen zu ergreifen, damit Personen nicht allein aufgrund der Rasse oder ethnischen Zugehörigkeit Identitätsprüfungen, Durchsuchungen oder anderen Polizeioperationen ausgesetzt werden. Gegen entsprechendes ungesetzliches bzw. diskriminierendes Verhalten von Polizeibeamten soll zudem rechtlich vorgegangen werden.[433] Weiter empfiehlt er der Schweiz, in jedem Kanton unabhängige Mechanismen zur Untersuchung übermässiger Gewaltanwendung durch die Polizei einzuführen und entsprechendes Fehlverhalten von Polizeibeamten zu untersuchen sowie in allen Kantonen Schulungen zum Thema Menschenrechte für die Polizeikräfte anzubieten.[434] Racial Profiling wird auch vom *Menschenrechtsausschuss*[435] und von der *ECRI*[436] kritisiert, und im Rahmen aller bisherigen UPR-Überprüfungszyklen der Schweiz wurde diese aufgefordert, Massnahmen zur Prävention rassistisch motivierter Polizeigewalt zu ergreifen und Verstösse dagegen rechtlich zu verfolgen.[437]

5.8.3. Stellungnahme der Schweiz zu den Empfehlungen des CERD

A. Racial Profiling

Hinsichtlich Racial Profiling räumt die Schweiz in ihrem Staatenbericht 2018 ein, dass auf Bundesebene keine systematische Datenerhebung existiere, da diese Form der Rassendiskriminierung bei Handlungsbereichen auftrete, die in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen.[438] Im Rahmen einer Stellungnahme zu einem parlamentarischen Vorstoss hält der Bundesrat zusammenfassend fest, dass schon heute zahlreiche Massnahmen bestehen, um Racial Profiling zu verhindern.[439] Neue Regelungen wie etwa die Ausstellung von Quittungssystemen bei Polizeikontrollen, wie sie als mögliche Massnahmen zur Bekämpfung von Racial Profiling etwa in einer Studie des SKMR zur Situation in der Stadt Zürich[440] angeregt werden, lehnen sowohl der Bund als auch die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz ab.[441]

---

433 CERD, Abschliessende Bemerkungen zur Schweiz, 2014, CERD/C/CHE/CO/7-9, para. 14.

434 Ibid. Siehe auch die Empfehlungen des Ausschusses zur Verhütung von Folter an die Schweiz im Rahmen des 7. Berichtszyklus, CAT, Abschliessende Bemerkungen zur Schweiz, 2015, CAT/C/CHE/CO/7, para. 10.

435 CCPR, Abschliessende Bemerkungen zur Schweiz, 2017, CCPR/C/CHE/CO/4, para. 22f.

436 Siehe ECRI-Bericht über die Schweiz, fünfte Prüfungsrunde, CRI(2014)39, Empf. Nr. 68.

437 Siehe für den letzten Überprüfungszyklus Human Rights Council, Thirty seventh session, 26 February - 23 March 2018, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Switzerland, A/HRC/37/12, Empf. Nr. 146.56-146.59. Für eine Analyse der Umsetzung der UPR-Empfehlungen durch die Schweiz siehe SKMR, Die Periodische Überprüfung der Menschenrechtslage der Schweiz (UPR), Eine Zwischenbilanz nach drei Zyklen, Bern 2018 (fortan: SKMR, UPR), S. 24-26.

438 Staatenbericht Schweiz, 2018, CERD/C/CHE/CO/10-12, Rn. 77. Hinweise darauf ergeben sich u.a. aus den Auswertungsberichten des Beratungsnetzes für Rassismusopfer, die bspw. im Jahr 2017 25 Fälle von Rassismus im Zusammenhang mit der Polizei aufgeführt hat.

439 Siehe die Stellungnahme des Bundesrats auf die Interpellation Arslan 17.3601 vom 16.6.2017 „Einschätzung des Bundesrates zum Phänomen des Racial Profiling“ vom 30.8.2017 (fortan: Interpellation Arslan), Rn. 10.

440 Siehe SKMR, Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich, Standards and Good Practices zur Vermeidung von racial und ethnic profiling, verfasst von Künzli Jörg/Wyttenbach Judith/Fernandes-Veerakatty Vijitha/Hofer Nicola, Bern 2017, S. 30-34.

441 Interpellation Arslan (Fn. 439), Rn. 9.

B. Unabhängige Beschwerdemechanismen

Betreffend die Empfehlung unabhängiger Beschwerdemechanismen zur Untersuchung von rassistisch motivierter Polizeigewalt[442] verweist die Schweiz in ihrem Staatenbericht 2018 etwa auf die in der Strafprozessordnung festgehaltene Verfolgung von Strafanzeigen durch eine *unabhängige* Strafbehörde, die Staatsanwaltschaft (Art. 4 StPO).[443] Für Massnahmen, die über die vom Bundesrecht geregelten strafrechtlichen Verfahrensgarantien hinausgehen, seien in erster Linie die Kantone zuständig.[444] Gemäss der Rechtsprechung des EGMR muss eine Untersuchung sowohl in hierarchisch-institutioneller als auch in tatsächlicher Hinsicht unabhängig sein.[445] Dies vorausgesetzt, ist die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle dagegen nicht erforderlich, auch wenn verschiedene internationale Stellungnahmen entsprechende Empfehlungen abgeben.[446]

5.8.4. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Gemäss den Interviews mit den verschiedenen Akteuren (siehe oben, Ziff. IV.5.1–5.7) besteht in folgenden Bereichen eine Zusammenarbeit mit der Polizei:

Im *Bereich Fachorganisationen in der Rassismusbekämpfung und -prävention* ist bei der EKR ein Vertreter der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) Mitglied der Kommission. Weiter hat Integres – Integrationsfachstelle Region Schaffhausen Bemühungen unternommen, um beim kantonalen Polizeikorps des Kantons Schaffhausen Sensibilisierungsmassnahmen zu Racial Profiling durchzuführen. Diese konnten jedoch bisher nicht umgesetzt werden. Und schliesslich führt die Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) mit der Polizei Workshops zum Thema fahrende Roma durch.

Im *Bereich Verwaltung* pflegt die FRB eine nicht institutionalisierte, thematische Zusammenarbeit mit dem fedpol, dem NDB und der KKJPD.

Im *Bereich Medien* hat der Schweizer Presserat punktuelle Zusammenarbeitsformen mit der KKJPD, z.B. betreffend die Frage der Nennung der Nationalität im Rahmen der Polizeiberichterstattung.

Bei den *religiösen Akteuren und Minderheiten* stehen die dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund (SIG) angeschlossenen Gemeinden in Kontakt mit den kantonalen Polizeibehörden. Zudem besteht eine Zusammenarbeit mit dem fedpol, dem NDB sowie mit der KKJPD. Weiter hat die Radgenossenschaft der Landstrasse im Zusammenhang mit der Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen auf kommunaler Ebene im Rahmen der Betriebsphase dieser Plätze eine Zu-

---

442 Siehe dazu die Empfehlung Nr. 4.2 der EKR zur Schaffung unabhängiger Schlichtungsstellen in ihrer Studie zum Anti-Schwarze-Rassismus vom Dezember 2017, abrufbar unter https://www.ekr.admin.ch/pdf/Studie_AntiRassismus_D.pdf (besucht am 7.12.2018).

443 Staatenbericht Schweiz, 2018, CERD/C/CHE/CO/10-12, Rn. 74-76. Dabei können Straftaten auch direkt der Staatsanwaltschaft gemeldet werden, ohne dass die Polizei eingeschaltet werden muss.

444 Der Bund verweist darauf, dass einzelne Kantone entsprechende Massnahmen ergriffen hätten. Ibid., Rn. 76.

445 Siehe SKMR, Umgang mit Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich, verfasst von Sturm Evelyne/Locher Reto/Künzli Jörg/Wyttenbach Judith, Bern 2017, S. 9, mit Verweisen auf Urteile des EGMR.

446 Ibid., S. 9f. Für eine Übersicht über die in der Schweiz bestehenden Beschwerdemechanismen gegen polizeiliche Übergriffe siehe SKMR, Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe, Eine Darstellung der Beschwerdemechanismen in der Schweiz, verfasst von Künzli Jörg/Sturm Evelyne/Veerakatty Vijitha, Bern 2014.

sammenarbeit mit Gemeindepolizeien. Die Rroma Foundation führt zudem in verschiedenen Kantonen zusammen mit dem Verein Sinti und Roma Schweiz und teilweise mit der Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) Informationsvorträge und Sitzungen mit der Polizei durch.

5.8.5. Zusammenfassung

Während von den Fachorganisationen und der FRB für den Polizeibereich das Racial Profiling und die Einführung von Beschwerdemechanismen zur Untersuchung rassistisch motivierter Polizeigewalt aktuell als zentrale Herausforderung sehen, lehnt der Bundesrat etwa beim Racial Profiling die Einführung eines Quittungssystems mit der Begründung ab, ein solches sei bürokratisch und wäre von einem ungerechtfertigten Misstrauen geprägt. Erhebungen im Vereinigten Königreich lassen hingegen zumindest vermuten, dass die Einführung eines derartigen Systems zu weniger Personenkontrollen führt und die Trefferquote gleichzeitig zunimmt.[447] Das SKMR empfiehlt in seiner Studie zur Situation bei der Stadtpolizei Zürich deshalb zumindest die versuchsweise Einführung eines Quittungssystems.[448] Betreffend die Empfehlung unabhängiger Beschwerdemechanismen zur Untersuchung von rassistisch motivierter Polizeigewalt verweist der Bund ferner auf die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft und die in gewissen Städten und Kantonen bestehende Möglichkeit, sich an eine Ombudsstelle zu wenden. Dass trotz formaler Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft dennoch gewisse Abhängigkeitsverhältnisse zwischen der Staatsanwaltschaft und der Polizei und problematische Konstellationen bestehen, hat die SKMR-Studie zu den Beschwerdemechanismen bei polizeilichen Übergriffen aufgezeigt.[449] Zudem hat das SKMR einen klaren Bedarf an niederschwelligem Zugang zu unabhängigen Beratungsangeboten festgestellt und empfahl deshalb namentlich die Prüfung der Einrichtung einer aussergerichtlichen Mediations- und Schlichtungsstelle für Konflikte im Bereich der Rassendiskriminierung.[450]

5.9. Justiz

5.9.1. Einleitung

Der Bereich Justiz ist für die Prävention von rassistischer Diskriminierung bedeutsam, da die Gerichte damit betraut sind, rechtlich relevantes Fehlverhalten in diesem Bereich zu ahnden und die in dieser Hinsicht relevanten Rechtsnormen durchzusetzen. Dies setzt voraus, dass die Richterinnen und Richter sowie die Staatsanwaltschaft über die notwendigen Kenntnisse verfügen und insbesondere für die Problematik der rassistischen Diskriminierung sensibilisiert sind.

Das SKMR hat in den Jahren 2014–2015 eine umfassende Studie zum Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen durchgeführt und dabei namentlich eine Analyse der Rechtsprechung sowie eine schweizweite Umfrage zur Wirksamkeit der Rechtsnormen im Diskriminierungsbereich durchgeführt. Aufgrund der umfassenden Erkenntnisse aus dieser Studie und der entsprechenden Expertise des SKMR auf diesem Gebiet sowie der begrenzten Anzahl Interviews, die im Rahmen der

---

447 SKMR, Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich, S. 30f.

448 Ibid., S. 34.

449 Beschwerdemechanismen gegen polizeiliche Übergriffe siehe SKMR, Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe, Eine Darstellung der Beschwerdemechanismen in der Schweiz, verfasst von Künzli Jörg/Sturm Evelyne/Veerakatty Vijitha, Bern 2014.

450 Siehe SKMR, Synthesebericht, S. 103.

vorliegenden Studie insgesamt durchgeführt werden können, wurde im Bereich Justiz auf die Durchführung von Interviews verzichtet. Die folgenden Ausführungen stützen sich somit auf die erwähnte Studie des SKMR. Schliesslich werden noch die Empfehlungen des CERD und der ECRI zur Bekämpfung von Hassreden in Bezug auf die Justiz festgehalten.

5.9.2. Ergebnisse der SKMR-Studie „Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen“

A. Ziel der Studie und Vorgehen

Das Ziel der SKMR-Studie war, zu klären, „ob die in der Schweizer Rechtsordnung vorgesehenen Rechtsnormen in der Praxis einen effektiven und angemessenen Diskriminierungsschutz gewährleisten und wie der Zugang zur Justiz bei Diskriminierungen in der Schweiz funktioniert“.[451] Zur Analyse der Rechtsprechung im Diskriminierungsbereich wurden im Rahmen einer Vollerhebung alle Schlichtungsbehörden gemäss Gleichstellungsgesetz sowie die Schlichtungsbehörden in arbeits- und mietrechtlichen Angelegenheiten, alle erst- und zweitinstanzlichen kantonalen Gerichte, das Bundesstraf- und das Bundesverwaltungsgericht sowie das Bundesgericht gebeten, dem SKMR Entscheide zur Diskriminierungen der letzten zehn Jahre zur Auswertung zukommen zu lassen.[452] Gleichzeitig wurde bei den erwähnten Behörden sowie bei 1‘620 Anwältinnen und Anwälten sowie bei 127 in der Beratung tätigen Personen eine Umfrage zur Wirksamkeit der gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung durchgeführt. Aufgrund der landesweiten Abdeckung und der mit 65% hohen Rücklaufquote dieser Erhebung kommt den Ergebnissen eine hohe Aussagekraft zu.

B. Rassismusstrafnorm

Bei der Gerichtsumfrage waren rund 90%, und bei der Online-Befragung der Anwaltschaft rund 50% der auskunftgebenden Personen der Ansicht, dass die Anwendung der Rassismusstrafnorm einen angemessenen Schutz für Diskriminierungsopfer gewährt. Die im Beratungsbereich tätigen Expertinnen und Experten bemängelten in Bezug auf die Rassismusstrafnorm insbesondere deren Beschränkung auf öffentliche Äusserungen. Zudem sei der Geltungsbereich der Rassismusstrafnorm mit ihrer Begrenzung auf die geschützten Kriterien Rasse, Ethnie und Religion gemäss Wortlaut und bundesgerichtlicher Praxis nicht geeignet, xenophobe Herabsetzung und Hasspropaganda wegen der Nationalität und des Status als Ausländerin oder Ausländer (Asyl-suchender, Flüchtling etc.) zu bekämpfen.

C. Zivilrechtlicher Diskriminierungsschutz

Die grössten Defizite sahen die erwähnten Fachpersonen im zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz, d.h. bspw. in Fällen, in denen eine Person mit schwarzer Hautfarbe nicht zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen wird oder wegen ihrer Herkunft aus dem Balkan und des auf „-ic“ endenden Nachnamens eine Absage auf eine Bewerbung für eine Mietwohnung erhält. In diesem Bereich ist es in der Praxis sehr anspruchsvoll, gerichtlich gegen Diskriminierungen vorzugehen. Diese Einschätzung wurde durch die Analyse der Rechtsprechung gestützt: Die Recherche in Literatur und Rechtsprechung sowie die Analyse der von den Schlichtungsbehörden und Gerichten

[451] Siehe die Studie „Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen“, abrufbar unter http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/geschlechterpolitik/publikationen/diskriminierungsstudie.html (besucht am 22.10.2018).

[452] Siehe Teilstudie 8, Analyse der Rechtsprechung, abrufbar unter http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160526_Teilstudie_8_Analyse_der_Rechtsprechung.pdf (besucht am 8.3.2019).

zur Analyse eingereichten Entscheide hat lediglich vier zivilrechtliche Fälle hervorgebracht, bei denen rassistische Diskriminierungen thematisiert worden sind. Gemäss der Einschätzung der im Beratungsbereich tätigen Fachpersonen führt die fehlende zivilrechtliche Rechtsprechung bei rassistischen Diskriminierungen zu einer schwierigen Einschätzung der Erfolgschancen und zu Rechtsunsicherheit, was viele Betroffene davon abhält, ihr Recht vor Gericht einzufordern. Auf Nachfrage haben die meisten dieser Befragten die Schaffung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes befürwortet, wobei sie sich dadurch in erster Linie eine erhöhte Präventionswirkung versprechen. Schliesslich wünschten sie sich mehr Sensibilisierung und eine ressourcenmässig adäquate Ausstattung der Hilfs- und Beratungsangebote.[453]

5.9.3. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Gemäss den Interviews mit den verschiedenen Akteuren (siehe oben, Ziff. IV.5.1–5.7) besteht in folgenden Bereichen eine Zusammenarbeit mit dem Bereich Justiz:

Im *Bereich Fachorganisationen in der Rassismusbekämpfung und -prävention* ist bei der EKR ein Vertreter der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) Mitglied der Kommission. Weiter arbeitet die EKR im Zusammenhang mit der Erfassung von Urteilen für die Datenbank zur Rassismusstrafnorm mit den kantonalen Staatsanwaltschaften zusammen und erhält zudem Anfragen von Staatsanwaltschaften zur Anwendung der Rassismusstrafnorm in Einzelfällen.

Im *Bereich Verwaltung* pflegt die FRB eine nicht institutionalisierte, thematische Zusammenarbeit mit der KKJPD.

Im *Bereich Medien* pflegt der Schweizer Presserat punktuelle Zusammenarbeitsformen mit der KKJPD, z.B. betreffend die Frage der Nennung der Nationalität im Rahmen der Polizeiberichterstattung.

Bei den *religiösen Akteuren und Minderheiten* besteht schliesslich eine Zusammenarbeit zwischen dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund (SIG) und der KKJPD zu Fragen der Sicherheit von jüdischen Gemeinschaftseinrichtungen.

5.9.4. Zusammenfassung

Beim Zugang zur Justiz bestehen in der Schweiz verschiedene Hürden und entsprechender Handlungsbedarf, um es insbesondere Opfern von Diskriminierungen im zivilrechtlichen Bereich zu erleichtern, ihre Rechte vor Gericht geltend zu machen. Bei der Gesetzgebung wäre ein spezifisches zivilrechtliches Diskriminierungsverbot in Anlehnung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sinnvoll, und bei der Rassismusstrafnorm sollte die Erweiterung ihres Anwendungsbereichs geprüft werden. Im Verfahrensrecht könnten namentlich die Ausdehnung des Verbandsbeschwerderechts, Beweislasterleichterungen und stärkere Sanktionsmöglichkeiten den Zugang zur Justiz erleichtern. Weiter sollten aussergerichtliche Streitbeilegungsmöglichkeiten gestärkt und gefördert, Beteiligte sensibilisiert und Beratungsstellen mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet werden. Zu prüfen ist schliesslich, wie die Erhebung diskriminierungsrelevanter Daten systematisiert und verstärkt werden könnte.

[453] SKMR, Synthesebericht, S. 39.

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Hassreden (siehe dazu oben, Ziff. IV.4) empfiehlt der CERD der Schweiz, Justizpersonen für die Problematik von Hassreden zu sensibilisieren, und gemäss einer Empfehlung von ECRI sollte die Schweiz Polizeieinheiten zur Verfolgung rassistischer Straftaten im Internet etablieren. Es ist nicht ersichtlich, welche Massnahmen der Bund seit dem letzten Überprüfungszyklus getroffen hat, um die entsprechenden Empfehlungen umzusetzen.

V. ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Das Ziel der vorliegenden Studie bestand darin, ein Gesamtbild über die in der Schweiz bestehenden Aktivitäten und Massnahmen zur Verhinderung von rassistischer Diskriminierung zu erhalten, allfällige Lücken und Herausforderungen zu identifizieren und auf dieser Grundlage Empfehlungen für die Verbesserung des Status quo zu erarbeiten. Die Studie soll zudem auch zu einem besseren Verständnis für die in der Schweiz bestehenden Präventionsmechanismen beitragen.

Damit drängt sich auch die Frage auf, wie sich die Rahmenbedingungen zum Schutz von durch rassistische Diskriminierung betroffene Personen seit dem damals geschehenen Unrecht verändert haben und ob ein Konnex zwischen der in der Schweiz stattfindenden Präventionsarbeit im Bereich rassistischer Diskriminierung und der Vorbeugung von Gräueltaten identifiziert werden konnte.

1. Schutzmechanismen in der Vergangenheit und heute

Wie der historische Rückblick zeigt, waren die damals geltenden *Sozialvorstellungen* einer der begünstigenden Faktoren für Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der bis in die 1980er Jahre angewendeten administrativen Zwangsmassnahmen. In dieser Hinsicht hat ein starker Wandel hin zu einer pluralistischen Gesellschaft stattgefunden, in der unterschiedliche Interessen und Lebensformen akzeptiert werden und ihren Platz haben. Dennoch zeigen die Interviews, dass sich verschiedene Minderheiten von den staatlichen Stellen mit ihren Anliegen auch heute nicht immer ernst genommen bzw. gar aktiv diskriminiert fühlen und dass sie weiterhin mit Stigmatisierungen, Vorurteilen und rassistischen Äusserungen und Handlungen konfrontiert sind.

Grundsätzlich verbessert hat sich die Situation im Hinblick auf das Bestehen von Institutionen, die Angebote für Diskriminierungsopfer bereitstellen. Mit den KIP verfügt die Schweiz landesweit über *Anlaufstellen für den Diskriminierungsschutz*. Darüber hinaus sind eine Vielzahl verschiedener weiterer staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure mit der Bekämpfung und Prävention von rassistischer Diskriminierung befasst. Die breite Abstützung auf verschiedene Akteure stellt einen wesentlichen Schutzfaktor dar, wird doch der Umgang der Behörden mit der Thematik Rassismus dadurch von verschiedener Seite kritisch begleitet. Eine besondere Rolle spielen dabei die Vertreterinnen und Vertreter der von rassistischer Diskriminierung betroffenen Minderheiten sowie die *zivilgesellschaftlichen Fachorganisationen*. Die Professionalisierung dieser Organisationen, ihr Monitoring und ihre Aktivitäten tragen massgeblich zur Prävention bei, insbesondere auch durch Information und mit ihrer Anlauffunktion für Betroffene. Eine umfassende Abdeckung für alle Rassismusbereiche besteht indessen nicht, sei es z.B. im Bereich Rassismus gegenüber Schwarzen oder für Betroffene von Mehrfachdiskriminierung.

Trotz dieser bedeutsamen Entwicklungen im Diskriminierungsschutz muss festgestellt werden, dass es gänzlich an einer Koordination der Aktivitäten fehlt. Dies birgt das Risiko von Überlappungen wie auch einer fehlenden Abdeckung. Die mangelnde Koordination wiegt ausserdem umso schwerer, als festgestellt werden konnte, dass bei der ressourcenmässigen Ausstattung der verschiedenen Akteure in diesem Bereich generell bedeutende Defizite bestehen.

Parallelen zur Vergangenheit bestehen insbesondere beim *Rechtsschutz in der Praxis*. Trotz zahlreicher Verbesserung bestehen hier immer noch Defizite. Namentlich im zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz und beim Verfahrensrecht gewährleisten die geltenden Rechtsnormen in der Praxis

keinen wirksamen Rechtsschutz und wirken nicht abschreckend. Mangels Rechtsprechung zum zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz fehlt es auch heute an Leitlinien für Rechtssuchende, Beratungsstellen und Justizbehörden. Die Rechtsunsicherheit ist in diesem Bereich gross. Dieser Umstand ist auch deshalb gravierend, weil die von den Betroffenen erlebte Diskriminierung am häufigsten im zivilrechtlichen Bereich auftritt. Der Zugang zur Justiz bleibt damit weiterhin eine zentrale Herausforderung im Diskriminierungsschutz, wobei insbesondere bei der Stärkung der Verfahrensgarantien Handlungsbedarf besteht. Problematisch ist ferner in dieser Hinsicht auch das weitgehende Fehlen von unabhängigen Beschwerdestellen, wie aussergerichtlichen Mediationsstellen im Allgemeinen und zur Ahndung von rassistisch motivierter Polizeigewalt im Besonderen. Die im Rahmen der KIP etablierten Anlaufstellen zum Diskriminierungsschutz vermögen diesen Mangel angesichts der je nach Kanton unterschiedlichen Ausgestaltung des Beratungsangebotes und dessen mancherorts festzustellende Anbindung an die Verwaltung nicht auszugleichen.

Damals wie heute besteht darüber hinaus ein Informationsdefizit über das tatsächliche Ausmass der bestehenden Probleme. Zwar führen die verschiedenen Akteure meist ein gewisses Monitoring in dem für sie relevanten Bereich durch. Diese Monitoring-Aktivitäten sind jedoch nicht formalisiert, und auf Beobachtungen sind auch keine Reaktionen im Sinne eines Early-Warning- Systems definiert. Insbesondere ist das Informationsdefizit jedoch auch der Tatsache geschuldet, dass keine umfassenden, zuverlässigen Daten über die in der Praxis bestehenden Diskriminierungen vorhanden sind, namentlich betreffend zivilrechtliche Diskriminierungen (insb. im Arbeits- und Mietbereich sowie in der Schule). Das Vorliegen dieser Daten wäre jedoch zum einen der Schlüssel zur Analyse der bestehenden Probleme und zum Ergreifen gezielter Massnahmen zur Behebung dieser Missstände. Zum anderen sind klare Fakten zentral, damit die Bevölkerung über die bestehenden Probleme aufgeklärt und dafür sensibilisiert werden kann und der Handlungsbedarf von der Politik erkannt wird. Auch in der Vergangenheit wurde auf politischer Ebene erst reagiert, als der Beobachter 1972 über das Leid fahrender Mütter im Zusammenhang mit dem Projekt „Kinder der Landstrasse“ berichtet hatte.

Weiter besteht in verschiedenen Feldern *Sensibilisierungs- sowie Aus- und Weiterbildungsbedarf*. Offenbar zu wenig entwickelt ist das Problembewusstsein für die Prävention von rassistischer Diskriminierung insbesondere bei den politischen Entscheidträgern, was ebenfalls eine Parallele zu den Vorkommnissen in der Vergangenheit darstellt. Die Sensibilität der politischen Entscheidträger hat schliesslich auch einen Einfluss auf das Angebot in den Kantonen, wie die Erhebung zu den KIP aufzeigte. Parallel ergeben sich überdies aber auch im Bedarf zur Sensibilisierung im Bereich Justiz.

Zudem gibt es zahlreiche an sich bekannte Probleme, die von der Schweiz nicht mit der notwendigen Ernsthaftigkeit angegangen werden. Dies zeigen die verschiedenen in den Staatenberichtsverfahren und in der UPR an die Schweiz gerichteten Empfehlungen, die bis heute nicht oder nur unzureichend umgesetzt werden. Beispiele dafür sind etwa die Massnahmen zur Bekämpfung von Racial Profiling und die Einrichtung unabhängiger Beschwerdemechanismen gegen rassistisch motivierte Polizeigewalt, die Forderung nach verstärkten Anstrengungen zum Schutz der Nationalen Minderheiten sowie die Etablierung einer permanenten, gemäss den Pariser Prinzipien konzipierten Nationalen Menschenrechtsinstitution. Insgesamt gibt es also Bereiche, in denen im Vergleich zur Vergangenheit markante Fortschritte erzielt worden sind. Gleichzeitig bestehen verschiedene Handlungsfelder, die im Hinblick auf einen optimalen Schutz von Diskriminierungsopfern und auf die Prävention von rassistischer Diskriminierung verbessert werden sollten.

2. Konnex zwischen Prävention von rassistischer Diskriminierung und Vorbeugung von Gräueltaten

Welcher Zusammenhang konnte zwischen der Präventionsarbeit im Bereich rassistischer Diskriminierung in der Schweiz und der Vorbeugung von Gräueltaten identifiziert werden? Hierzu bedarf es einer Vorbemerkung zum Verständnis des Präventionsbegriffs (zum in dieser Studie verwendeten Präventionsbegriff siehe oben, Ziff. IV.1.3). Aus dem Mapping geht hervor, dass Präventionsarbeit im Bereich rassistischer Diskriminierung in der Schweiz vielfältig ist. Prävention wird dabei auch von den interviewten Akteuren weit verstanden, eine einheitliche Definition besteht jedoch nicht. Verschiedentlich wurde Prävention definiert als Bündel aller Massnahmen, die rassistischer Diskriminierung vorbeugen, als Sensibilisierung oder als Reflexion über die eigene Rolle in diesem Kontext. Schliesslich wurden auch repressiven Massnahmen eine präventive Bedeutung beigemessen. In der Praxis kommt dem Begriff „Prävention“ jedoch – so zeigt das Mapping – wenig Bedeutung zu. Präventive Massnahmen werden häufig nicht explizit als solche bezeichnet, sondern vielmehr bspw. als Sensibilisierungs- oder Informationsarbeit benannt. Teilweise verzichten Akteure auch gänzlich auf die Verwendung des Begriffs Prävention, auch wenn ihre Tätigkeit de facto darunter zu subsumieren ist.

Abstrakt wurde die Frage, ob zwischen Prävention von rassistischer Diskriminierung und der Vorbeugung von Gräueltaten ein Zusammenhang besteht, von den interviewten Akteuren zwar bejaht. Grossmehrheitlich sehen sie ihre konkrete Tätigkeit aber nicht in einem Zusammenhang mit der Prävention von Gräueltaten in der Schweiz. Die Aktivitäten werden somit weder in der Zielsetzung noch mit dem Bewusstsein erbracht, Gräueltaten vorbeugen zu wollen. Zu bezweifeln ist, dass das Bewusstsein über den Konnex zwischen Prävention rassistischer Diskriminierung und Vorbeugung von Gräueltaten auch in der breiten Bevölkerung vorhanden ist. Die Analyse zeigt, dass in der Schweiz bei der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen wie auch in der Schule kaum Hintergrundwissen zur Geschichte der Sinti, Roma und Jenischen sowie zum kritischen Umgang mit der schweizerischen Geschichte in der Kolonialzeit und während des Zweiten Weltkriegs vermittelt wird. Für diese Themen und insbesondere auch für den Zusammenhang zwischen Hassreden und deren Bedeutung im Hinblick auf die Begehung von Gräueltaten ist das notwendige Bewusstsein in der Gesamtgesellschaft noch zu wenig vorhanden. Deshalb besteht diesbezüglich ein Informations- und Sensibilisierungsbedarf.

VI. EMPFEHLUNGEN

Zur Verbesserung des Status quo besteht aus Sicht das SKMR vor allem Handlungsbedarf bei der Stärkung der bestehenden Institutionen und deren Zusammenarbeit, im Bereich des Rechtsschutzes und der Sensibilisierung von bestimmten Berufsgruppen sowie bei der Verbesserung der Datenlage. Ausserdem sollte ein besonderes Augenmerk auf die Bekämpfung von Hassreden gelegt werden. Es ergeben sich folgende Empfehlungen:

1. Stärkung der bestehenden Institutionen

Die Vielfalt der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure, die sich in der Schweiz mit der Prävention von rassistischer Diskriminierung befassen, fördert ein breites Spektrum von Präventionsmassnahmen und ermöglicht auf das jeweilige Umfeld und Bedürfnisse abgestimmte Aktivitäten. Feststellen lässt sich jedoch, dass die Ressourcen dieser Institutionen zu knapp bemessen sind, um ihren Aufgaben nachzukommen.

- *EKR und FRB*

Die EKR und die FRB, die auf Bundesebene mit der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem ICERD betraut sind, verfügen über ein breites Mandat im Bereich der Prävention von rassistischer Diskriminierung, eine wichtige Voraussetzung für diese beiden zentralen Akteure. Die personellen und finanziellen Ressourcen sind allerdings knapp zu bemessen, um die ihnen übertragenen Aufgaben in ausreichendem Mass zu erfüllen.[454] Insbesondere ist es ihnen nicht möglich, Sensibilisierungs- und Präventionskampagnen mit einer grossen Breitenwirkung durchzuführen, obschon diese Möglichkeit von verschiedenen Akteuren als Präventionsmassnahmen für wichtig erachtet wurde. Um den umfassenden Verpflichtungen bei der Umsetzung des ICERD hinreichend nachzukommen, bedürfte es daher einer Überprüfung der derzeitigen Alimentierung der EKR und der FRB.

- *KIP: Anlaufstellen für Diskriminierungsschutz*

Die KIP haben den Anstoss dazu gegeben, dass landesübergreifend Anlaufstellen für den Diskriminierungsschutz etabliert worden sind. Dies stellt eine bedeutsame Entwicklung in der Schweiz dar. Gleichzeitig sind die entsprechenden Angebote aus politischen und finanziellen Gründen teilweise gefährdet und gegen aussen mitunter wenig sichtbar, und es ist nicht immer gewährleistet, dass Mitarbeitende der Anlaufstellen gemäss den etablierten einheitlichen Qualitätskriterien ausgebildet werden. Die zuständigen Stellen beim Bund und den Kantonen sollten deshalb die notwendigen Massnahmen treffen, um die dauerhafte Bereitstellung der Angebote dieser Anlaufstellen gemäss einheitlichen Qualitätsstandards zu gewährleisten.

- *Aussergerichtliche Mediations- und Schlichtungsstellen*

Anschliessend an die Erkenntnisse der Studie „Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen“ wird empfohlen, bestehende aussergerichtliche Schlichtungs- und Streitbeilegungsverfahren zu stärken

[454] Gemäss Jahresbericht 2017 verfügt die EKR bspw. lediglich über 300 reguläre Stellenprozente, von denen per Anfang 2019 offenbar 80% weggefallen sind. Ihr ordentliches Budget betrug im Jahr 2017 lediglich rund CHF 200‘000.

und zu fördern. Diese sind oft besser geeignet, um Konflikte zu lösen, als Gerichtsverfahren. Insbesondere wird empfohlen, zu prüfen, ob die Einrichtung einer aussergerichtlichen Mediations- und Schlichtungsstelle für Konflikte im Bereich der Rassendiskriminierung zielführend wäre.

2. Zusammenarbeit aller relevanten Akteure

Es bestehen bereits heute zwischen den verschiedenen Akteure und Bereichen verschiedene Zusammenarbeitsformen. Ein eigentliches Netzwerk von Akteuren, die koordiniert und gezielt darauf hinarbeiten, die Präventionsanstrengungen zur Verhinderung bzw. Eindämmung rassistischer Diskriminierung unter den verschiedenen Bereichen zu verbessern, fehlt jedoch. Dies birgt auch die Gefahr, dass gewisse Bereiche ungenügend abgedeckt werden, während in anderen wiederum Überlappungen bestehen. Die verschiedenen Berührungspunkte zwischen den Akteuren sind sodann oftmals punktuell und projektbezogen. Dabei weisen insbesondere die Bereiche Polizei und Sicherheit, Justiz und Medien im Vergleich mit anderen Akteuren nur wenige Berührungspunkte zu anderen Bereichen und Akteuren auf.

Für eine gezielte und koordinierte Vernetzung der Präventionsaktivitäten unter den verschiedenen Bereichen und Akteuren bedürfte es einer Gesamtstrategie wie bspw. im Rahmen eines Nationalen Aktionsplans. Ein solcher Aktionsplan könnte die verschiedenen Akteure miteinander vernetzen, Zugang zu Akteuren ermöglichen, die bisher wenig eingebunden sind, und Synergien schaffen. Damit könnte gezielt und koordiniert im Sinne eines gesamtgesellschaftlichen Netzwerks bereichsübergreifend auf die Prävention von rassistischer Diskriminierung hingewirkt werden.

3. Rechtsschutz

Massgeblicher Handlungsbedarf konnte im Bereich des Rechtschutzes für Opfer von rassistischer Diskriminierung identifiziert werden. Dass die Stärkung des Rechtsschutzes einen präventiven Effekt hat und zentral für die Betroffenen ist, bedarf keiner weiteren Erläuterung. In Anlehnung an die Ergebnisse der SKMR-Studie „Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen“ werden diesbezüglich folgende Empfehlungen gemacht:

- *Zivilrechtlicher Diskriminierungsschutz*

Die Schaffung eines spezifisch zivilrechtlichen Diskriminierungsverbots in einer Norm, welche die Art. 27ff. ZGB zum Persönlichkeitsschutz ergänzt, auf der bundesgerichtlichen Praxis aufbaut bzw. diese ersetzt, soweit keine Praxis besteht. Eine explizite Diskriminierungsnorm im ZGB, auch wenn sie nicht oder nur wenig über das hinaus gehen würde, was gemäss Auffassung des Bundesrats bereits zivilrechtlich garantiert ist, dürfte dennoch wesentlich zur Reduzierung der bestehenden Unklarheiten beitragen, alle Beteiligten dafür sensibilisieren, was Diskriminierung im Verhältnis zwischen Privaten bedeutet, und damit für Opfer den Zugang zur Justiz erleichtern.

- *Strafrechtlicher Diskriminierungsschutz*

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Rassismusstrafnorm zum Schutz vor xenophober Herabsetzung und Hasspropaganda gegenüber bestimmten Nationalitäten oder dem Status als Ausländerin oder Ausländer (Asylsuchender, Flüchtling etc.).

- *Verfahrensrecht*

1) Die Ausdehnung des ideellen Verbandsklagerechts im Zivilprozess[455] und des Verbandsbeschwerderechts im Verwaltungs(prozess)verfahren auf alle Bereiche des Diskriminierungsrechts;

2) Die Ausdehnung des abgeschwächten („sozialen“) Untersuchungsgrundsatzes[456] auf weitere Bereiche des Diskriminierungsrechts;

3) Die Einführung der Beweislasterleichterung (Vermutung einer Diskriminierung bei deren Glaubhaftmachung) für alle Diskriminierungsfälle in zivil- und öffentlich-rechtlichen Verfahren; sowie

4) Die Verstärkung der Sanktionsmöglichkeiten, wo das geltende Recht wie im Gleichstellungsgesetz (GlG) diese gegenüber den üblichen Regeln beschränkt.

4. Sensibilisierung bestimmter Berufsgruppen

Sowohl aus der Literatur-, Dokumenten- und Internetrecherche als auch aus den Interviews zeigt sich, dass bei verschiedenen Berufsgruppen, welchen bei der Prävention von rassistischer Diskriminierung eine zentrale Rolle zukommt, Sensibilisierungsbedarf besteht. Diese Erkenntnis wird auch gestützt durch Empfehlungen verschiedener Vertragsüberwachungsorgane menschenrechtlicher Übereinkommen sowie im Rahmen der UPR durch den Menschenrechtsrat. Die in den Staatenberichten der Schweiz im Rahmen der UPR, im FRB-Bericht sowie bei der Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen erwähnten Massnahmen zur Prävention rassistischer Diskriminierung sollten deshalb überprüft und im Hinblick auf eine optimale Prävention von rassistischer Diskriminierung verstärkt werden. Zielführend ist dabei, bestehende Best Practices zu identifizieren und diese möglichst flächendeckend zu etablieren. Handlungsbedarf besteht namentlich in folgenden Bereichen:

- *Polizei*

Bei der *Polizei* sollten die Bemühungen zur Verhinderung von Racial Profiling und rassistisch motivierter Polizeigewalt und deren Bestrafung verstärkt werden. Die Thematisierung von Racial Profiling in der Ausbildung und Weiterbildung von Polizeiangehörigen, konkrete Dienstanweisungen zu Polizeikontrollen und zum Umgang bei Verdacht auf fehlerhaftes Verhalten wären u.a. mögliche erste Massnahmen. Handlungsbedarf besteht zudem im Bereich der Sensibilisierung für Straftaten mit rassistischem Hintergrund (sog. Hate Crimes) und deren entsprechende statistische Erfassung in der polizeilichen Kriminalstatistik.

- *Justiz*

Im *Bereich Justiz* sollten die Richterinnen und Richter namentlich für den zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz sowie für die Anwendung der Rassismusstrafnorm, aber auch für die im Polizeibereich erwähnten Themen vermehrt sensibilisiert werden. Der Fokus wäre dabei insbesondere auf die Erkennung von diskriminierendem Verhalten zu legen sowie auch auf Kenntnisse zur Praxis

[455] Beschwerderecht für Organisationen, die sich für die Anliegen bestimmter Personen einsetzen. Dies besteht heute gemäss Art. 9 des Behindertengleichstellungsgesetzes bspw. für Behindertenorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung.

[456] In bestimmten Bereichen des Zivilrechts wie namentlich in Streitigkeiten nach dem Gleichstellungsgesetz und bei missbräuchlichen Kündigungen muss das Gericht den Sachverhalt von Amts wegen, also von sich aus, abklären. Siehe SKMR, Synthesebericht, S. 61.

der Menschenrechtsorgane. Auch in der juristischen Ausbildung müssten die Universitäten menschen- und grundrechtlichen Aspekten der Prävention von rassistischer Diskriminierung gebührend Rechnung tragen.

- *Politische Entscheidträger*

Bei den politischen Entscheidträgern besteht offenbar ein geringes Bewusstsein für ihre Verantwortung zur Prävention von rassistischer Diskriminierung. Dies zeigt sich u.a. am politischen Diskurs, insbesondere im Wahlkampf, wo Hassreden zuweilen salonfähig sind und die Hemmschwelle dafür im Allgemeinen gesunken ist. Problematisch ist weiter die Lancierung von Volksinitiativen, die aus menschenrechtlicher Sicht heikel sind. Zudem wird der Umsetzung der Empfehlungen von Vertragsüberwachungsorganen wie dem CERD oder der ECRI eine eher geringe Bedeutung beigemessen. Es ist deshalb zu prüfen, mit welchen Massnahmen die politischen Entscheidträger angemessen für diese Themen sensibilisiert werden können.

5. Bildungsbereich

Im Bildungsbereich besteht sowohl in der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen als auch betreffend die Wissensvermittlung in der obligatorischen Schule ein Informations- und Sensibilisierungsdefizit. Es konnte folgender Handlungsbedarf festgestellt werden:

- *Sensibilisierung der Lehrer- und Schülerschaft*

Bei der *Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen* sollte das Thema rassistische Diskriminierung an Pädagogischen Hochschulen verbindlich zum Unterrichtsstoff gehören. Insbesondere die Auseinandersetzung mit der Rolle der Schweiz im Kolonialismus und im Zweiten Weltkrieg sowie eine kritische Auseinandersetzung des Umgangs der Schweiz mit Minderheiten fehlen bislang.

In der *obligatorischen Schulbildung* sollten die in der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen vermittelten Themen in den Lehrmitteln explizit thematisiert und von den Lehrpersonen im Unterricht verpflichtend aufgegriffen werden.

- *Erarbeitung von Lehrmitteln*

Die Sensibilisierung von Lehrer-und Schülerschaft setzt das Vorhandensein von Lehrmitteln voraus, welche diese Themen in inhaltlicher und didaktischer Sicht in der Ausbildung der Lehrpersonen und in den Schulen angemessen aufbereiten. Dies bedingt die Zusammenarbeit der relevanten Akteure in diesem Bereich. Dazu gehören namentlich die EDK, die Kantone, die Pädagogischen Hochschulen, die Lehrmittelverlage, Fachorganisationen wie éducation21, zivilgesellschaftliche Akteure wie etwa humanrights.ch, TikK, gggfon, die GfbV sowie Minderheitenorganisationen. Bei der Ausbildung auf der Ebene der obligatorischen Schule wird dabei wird zu klären sein, in welcher Form das erarbeitete Material in die Lehrmittel einfliesst. Denkbar wäre etwa die Integration in überarbeitete Standardlehrmittel, die den Kantonen zur Verwendung empfohlen werden, oder die Erarbeitung spezifischer Lehrmittel zu diesem Themenkomplex. Als nationaler Akteur könnte der Bund dabei eine Koordinationsfunktion einnehmen, die verschiedenen Akteure miteinander vernetzen und eine Plattform für diese Anliegen bereitstellen, ohne dadurch in die Bildungshoheit der Kantone einzugreifen.

6. Datenlage

Das Vorliegen von verlässigen und umfassenden Daten ist eine entscheidende Voraussetzung für die Problemanalyse und damit ein erster Schritt für die Prävention von rassistischer Diskriminierung. In diesem Zusammenhang bestehen in der Schweiz die folgenden Herausforderungen:

- *FRB-Bericht:*

Der FRB-Bericht bietet ein taugliches Datenerhebungs- und Monitoringtool für die Überwachung rassistischer Diskriminierung in der Schweiz, auch wenn aufgrund der unterschiedlichen methodischen Ansätze der im Bericht verarbeiteten Daten keine Angaben zu absoluten Zahlen gemacht werden können. Dennoch sollte geprüft werden, wie die dem Bericht zugrunde liegenden Daten optimiert werden könnten. Nützlich erscheint zudem der Ausbau der vom Bundesamt für Statistik durchgeführten Umfrage „Zusammenleben in der Schweiz“, damit in diesem komplexen Bereich noch tiefgründigere Erkenntnisse erhoben und ausgewertet werden können.

- *Strafrechtliche Gerichtspraxis*

Bei der Sammlung von Daten zur Gerichtspraxis besteht beim strafrechtlichen Diskriminierungsschutz mit der EKR-Rechtssammlung zu den Entscheiden zur Rassismusstrafnorm eine solide Datengrundlage. In diesem Bereich ist im Hinblick auf eine möglichst vollständige Datenbank zu prüfen, wie gewährleistet werden kann, dass die kantonalen Behörden dem NDB möglichst alle Entscheide zur Rassismusstrafnorm mitteilen. Zudem sollten auch sog. Nichtanhandnahmen in der Datenbank erfasst werden, damit ein möglichst umfassendes Bild der in diesem Bereich gefällten Entscheide erhoben und ausgewertet werden kann.

Eine bedeutende Lücke besteht weiter darin, dass die Kantone nicht dazu verpflichtet sind, Straftaten mit rassistischem bzw. homo/transphoben Hintergrund zu erfassen. Eine umfassende Problemanalyse setzt jedoch voraus, dass das Ausmass derartiger Straftaten statistisch umfassend erfasst und ausgewertet werden kann, wie es etwa auch von der ECRI gefordert wird. Es wird deshalb empfohlen, die notwendigen Schritte in die Wege zu leiten, damit die Kantone die entsprechende Tatmotive in der polizeilichen Kriminalstatistik festhalten und diese anschliessend in die statistische Auswertung miteinbezogen werden.

- *Zivilrechtliche Gerichtspraxis*

Eine grosse Lücke besteht bei der Datenlage zur zivilrechtlichen Gerichtspraxis. Diesem Bereich kommt in der Praxis eine grosse Bedeutung zu, namentlich bei rassistischen Diskriminierungen im Arbeits- und im Wohnbereich sowie in der Schule. Es wird empfohlen, zu prüfen, wie diese bedeutsame Lücke geschlossen und die entsprechenden Daten erhoben werden könnten.

7. Bekämpfung von Hassreden

Der Antisemitismusbericht und die EKR-Rechtssammlung zeigen auf, dass Hassreden insbesondere in Kommentarspalten von Online-Medien, in Leserbriefen sowie in den sozialen Medien in der Schweiz in den letzten Jahren stark zugenommen haben. Hassreden stellen eine Gefahr für das gesellschaftliche Klima und den Zusammenhalt des Landes dar und sind darüber hinaus der Nährboden für die Begehung (weiterer) rassistisch motivierter Verbrechen. Der Bekämpfung und Prävention von Hassreden kommt deshalb im vorliegenden Kontext eine grosse Bedeutung zu. Es wird deshalb empfohlen, folgende Massnahmen zur Prävention von Hassreden zu prüfen:

- *Bildung*

Eine der bedeutendsten präventiven Massnahmen in diesem Bereich ist die Sensibilisierung von Schülerinnen und Schülern in der obligatorischen Schule sowie von Jugendlichen im Rahmen von Erstausbildungen, wie es von Integres Schaffhausen im Rahmen der Ausbildung von Lernenden gemacht wird (siehe für die inhaltliche Ausrichtung dieser Schulungen die Ausführungen zum Bildungsbereich, Ziff. VI.5). Weiter sollte der Bund seine bereits bestehenden Anstrengungen betreffend die Verbreitung rassistischer Äusserungen durch Jugendliche im Internet fortführen und verstärken. Möglich wäre insbesondere auch die Durchführung von Kampagnen mit einer grösseren Breitenwirkung. Dies setzt die Bereitstellung ausreichender Mittel voraus. Schliesslich sind auch die zivilgesellschaftlichen Akteure gefordert, sich in diesem Bereich mit Sensibilisierungsaktivitäten zu engagieren.

- *Bekämpfung von Hassreden im Internet*

Der grenzüberschreitende Charakter der Tätigkeiten der meisten Plattformen in diesem Bereich (Facebook, Twitter, Youtube etc.) macht es schwierig, rechtlich gegen Verfehlungen in diesem Bereich vorzugehen. Es wird empfohlen, dass der Bundesrat bestehende internationale Initiativen zur Förderung wirksamer Massnahmen gegen Rechtsverletzungen auch weiterhin unterstützt und allfällige entsprechende internationale Abkommen ratifiziert.

Zu prüfen ist überdies, ob die Bekämpfung von Hassreden im Internet einer spezifische Organisationseinheit bedarf, die entsprechend geschult wird und die landesweiten Aktivitäten in diesem Feld koordiniert. Denkbar wäre etwa die bereits bestehende Nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK), die mit den entsprechenden technischen und personellen Ressourcen ausgestattet werden müsste, um dieser Aufgabe nachzukommen.

- *Medien*

Medienschaffende tragen mit ihrer Berichterstattung eine grosse Verantwortung für den öffentlichen Diskurs und das öffentliche Klima gegenüber von rassistischer Diskriminierung betroffenen Personen. Die Aus- und Weiterbildung von Journalistinnen und Journalisten sollte deshalb verbindliche Gefässe für den Umgang mit Hassreden insb. in Kommentarspalten von Online-Medien, Leserbriefen sowie in den sozialen Medien beinhalten. Vermittelt werden sollten dabei namentlich das Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung sowie die im Zusammenhang mit Diskriminierung und Hassreden relevanten Bestimmungen des Journalistenkodex und der Richtlinien des Schweizer Presserats. Insgesamt sollen diese Massnahmen dazu beitragen, Stigmatisierungen und Stereotypisierungen in der Medienberichterstattung und im öffentlichen Diskurs Einhalt zu gebieten.

- *Datenlage*

Damit eine möglichst umfassende Datenanalyse gewährleistet werden kann, wird auf die Empfehlungen zur Verbesserung der Datenlage verwiesen (siehe oben, Ziff. VI.6). Diese betreffen auch die systematische und möglichst umfassende Erfassung von Hassreden. Lücken bestehen in diesem Bereich insbesondere in der Rechtsanwendung (EKR-Rechtssammlung zu den Entscheiden zur Rassismusstrafnorm und zivilrechtlicher Diskriminierungsschutz). Die zivilgesellschaftlichen Akteure wie die GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus und der SIG sollten das bestehende Monitoring von Hassreden fortführen.

- *Sensibilisierung von Polizei, Justiz und politischen Entscheidträgern*

Zudem bedarf es Massnahmen, um insbesondere die Polizei und die Justizbehörden im Hinblick auf die Eindämmung und Bekämpfung von Hassreden zu sensibilisieren. Ausserdem bedürfte es schliesslich auch eines entschiedenen Entgegentretens der politischen Entscheidträger bei Hassreden, kommt ihnen doch als öffentliche Amtsträger eine Verantwortung und Vorbildfunktion zu.

LITERATURVERZEICHNIS

ALTANIAN MELANIE, Menschenwürdeverletzung der Nachfahren durch Genozidleugnung, in: Der Genozid an den ArmenierInnen. Beiträge zur wissenschaftlichen Aufarbeitung eines historischen Verbrechens gegen die Menschlichkeit, Wiesbaden 2018.

CAPUS NADJA, Ewig still steht die Vergangenheit? Der unvergängliche Strafverfolgunsanspruch nach schweizerischem Recht, Bern 2006.

FURRER MARKUS ET AL., Fürsorge und Zwang. Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850–1980, Basel 2014.

GALIZIA MICHELE, Stigmatisierende Etiketten: Die Unschärfe als Gefahrenquelle, Tangram 30 2012, S. 20–27.

GALLE SARA, Kindswegnahme. Das „Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse" der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerichen Jugendfürsorge, Zürich 2016.

GALLE SARA, Pro Juventute, Historisches Lexikon der Schweiz 2012, abrufbar unter http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16627.php (6.5.2019).

GERMANN URS, Die administrative Anstaltsversorgung in der Schweiz im 20. Jahrhundert. Bericht zum aktuellen Stand der Forschung, infoclio.ch Forschungsbericht, Bern 2014.

GUGGISBERGER ERNST/DAL MOLIN MARCO, Zehntausende. Zahlen zur administrativen Versorgung und zur Anstaltslandschaft, Abschlussbericht UEK Administrative Versorgung Vol. 6, Zürich 2019.

GUMY CHRISTEL/KNECHT SYBELLE ET AL., Sondergesetze? Legitimierung und Delegitimierung der administrativen Versorgung, Abschlussbericht UEK Administrative Versorgung Vol. 3, Zürich 2019.

HAFNER URS, Heimkinder. Eine Geschichte des Aufwachens in Anstalten, Baden 2011.

KÄLIN WALTER, Hohe Hürden für Rassismusopfer im Privatrecht, in: Tangram 38, 12/2016.

KÄLIN WALTER/KÜNZLI JÖRG, Universeller Menschenrechtsschutz, 4. Auflage, Bern 2019.

KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Auflage, Bern 2018.

LENGWILER MARTIN, Der strafende Sozialstaat. Konzeptuelle Überlegungen zur Geschichte fürsorgerischer Zwangsmassnahmen, Working Paper UEK Administrative Versorgung, Bern 2017.

LOCHER RETO, Law in action – Wirkungen des Antidiskriminierungsrechts, in: Jusletter 6.6.2016.

RIETHMÜLLER CLAUDIA, Die Pflegekinder-Aktion Schweiz liess ihre Geschichte aufarbeiten: Das Leid von Pflegekindern und Verdingkindern verringern, Netz 1/2015.

RIETMANN TANJA, „Liederlich“ und „Arbeitsscheu“. Die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern (1884–1981), Diss. Universität Bern 2001.

RIETMANN TANJA, Fürsorgerische Zwangsmassnahmen. Anstaltsversorgungen, Fremdplatzierungen und Entmündigungen in Graubünden im 19. und 20. Jahrhundert, Chur 2017.

SCHÜRER STEFAN, Die Verfassung im Zeichen historischer Gerechtigkeit. Schweizer Vergangenheitsbewältigung zwischen Wiedergutmachung und Politik mit der Geschichte, Zürich 2009.

SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen, Synthesebericht, verfasst von Kälin Walter/Locher Reto, Bern 2015.

SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Die Periodische Überprüfung der Menschenrechtslage der Schweiz (UPR), Eine Zwischenbilanz nach drei Zyklen, Bern 2018.

SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich, Standards and Good Practices zur Vermeidung von racial und ethnic profiling, verfasst von Künzli Jörg/Wyttenbach Judith/Fernandes-Veerakatty Vijitha/Hofer Nicola, Bern 2017.

SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Umgang mit Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich, verfasst von Sturm Evelyne/Locher Reto/Künzli Jörg/Wyttenbach Judith, Bern 2017.

UEK ADMINISTRATIVE VERSORGUNG, Bericht zum Zwischenbilanzworkshop 18.1.2017.

WENGER SUSANNE, Zu autoritär! Zu lasch! Heimerziehung im Spiegel des Zeitgeists. Sie kamen am Sonntag, um die Zöglinge zu befreien, CURAVIVA 12 2009, S. 40-44.

ANHÄNGE

Anhang 1: Begrifflichkeiten

Die nachfolgenden Ausführungen geben die wichtigsten von der FRB in Zusammenarbeit mit Expertinnen und Experten des EDA erarbeiteten Begriffe wieder.[457]

Rassistische Diskriminierung bezeichnet jede Handlung oder Praxis, die Menschen aufgrund physiognomischer Merkmale, ethnischer Herkunft, kultureller Merkmale und/oder religiöser Zugehörigkeit ungerechtfertigt benachteiligt, demütigt, bedroht oder an Leib und Leben gefährdet. Im Unterschied zum Rassismus ist rassistische Diskriminierung nicht zwingend ideologisch begründet. Sie kann absichtlich, oft jedoch auch unabsichtlich erfolgen (z.B. indirekte oder strukturelle Diskriminierung).

Rassismus bezeichnet eine Ideologie, die Menschen aufgrund ihrer ethnischen, nationalen oder religiösen Zugehörigkeit in angeblich naturgegebene Gruppen (sogenannte „Rassen") einteilt und diese hierarchisiert. Damit werden Menschen nicht als Individuen, sondern als Mitglieder solcher pseudo-natürlicher Gruppen mit kollektiven, als unveränderbar betrachteten Eigenschaften beurteilt und behandelt. Als soziale Konstruktionen werden „Rassen" nicht nur mittels äusserlicher Merkmale, sondern auch aufgrund angenommener kultureller, religiöser oder herkunftsmässiger Unterschiede konstruiert. Dabei werden zum Beispiel bestehende sozioökonomische oder bildungsbezogene Ungleichheiten mit der ethnischen, kulturellen oder religiösen Zugehörigkeit als biologisch gegeben „erklärt".

Mit *Fremdenfeindlichkeit (Xenophobie)* wird eine auf Vorurteile und Stereotype gestützte Haltung bezeichnet, die alles, was als fremd eingestuft wird, mit negativen Gefühlen verbindet. Sozialpsychologisch gesehen wird mit der Feindseligkeit gegenüber „Fremden" ein überlegenes Selbstbild erzeugt. Die Konstruktion von Bildern über vermeintlich „Fremde" oder „Andere" ist nicht anthropologisch begründet, sondern sozial-kulturell geprägt. Das heisst, dass sie nicht naturgegeben ist und somit auch verändert werden kann.

Der Begriff *Muslimfeindlichkeit* bezeichnet eine ablehnende Haltung und Einstellung gegenüber Menschen, die sich als Musliminnen und Muslime bezeichnen oder als solche wahrgenommen werden. In die Muslimfeindlichkeit können sich auch Komponenten der Ablehnung gegenüber der Herkunft von Personen aus einem bestimmten (vom Islam geprägten) Land, gegenüber einer als patriarchalisch und frauenfeindlich wahrgenommenen Gesellschaft oder gegenüber einem fundamentalistisch gelebten Glauben mischen. Auch die Überzeugungen, alle Musliminnen und Muslime wollten die Scharia einführen, würden die Menschenrechte missachten oder grundsätzlich mit islamistischen Terroristen sympathisieren, gehören zum Weltbild einer muslimfeindlichen Person.

Rassismus gegenüber Schwarzen bzw. Anti-Schwarzen-Rassismus bezieht sich spezifisch auf das Merkmal der Hautfarbe und auf physiognomische Merkmale. Dabei wird von der äusseren Erscheinung (Phänotypus) eines Menschen auf sein inneres Wesen (Genotypus) geschlossen, unter Zuschreibung von negativen Persönlichkeits- oder Verhaltenseigenschaften. Rassismus gegenüber

[457] Abrufbar unter https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/FAQ/wie-definiert-die-fachstelle-fuer-rassismusbekaempfung-rassismus.html (besucht am 1.5.2019).

Schwarzen wurzelt in der rassistischen Ideologie des 17. und 18. Jahrhunderts, die als Rechtfertigung der kolonialen Herrschaftssysteme und der Sklaverei diente. Heute betrifft er in der Schweiz sehr unterschiedliche Bevölkerungsgruppen (Schweizerinnen und Schweizer mit Vorfahren aus Afrika, Nord- und Südamerika sowie Zugewanderte aus diesen Regionen oder aus den umliegenden europäischen Ländern).

*Antisemitismus/Judenfeindlichkeit***:** 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 besonderes Phänomen dar, weil mit ihm anhand der religiösen Zugehörigkeit (auf welche sich die Judenfeindlichkeit bezieht) eine Volkszugehörigkeit (auf welche sich der Antisemitismus bezieht – dies obwohl die Bezeichnung „semitisch" ursprünglich ein linguistisches Konstrukt ist) zugeschrieben wird. Antisemitismus umfasst einerseits rassistisch motivierte strafbare Handlungen (Hate Crimes) wie z.B. Angriffe auf die körperliche Integrität oder das Eigentum jüdischer Personen und Institutionen sowie mündliche und schriftliche Äusserungen (Hate Speech). Antisemitisch können andererseits auch feindselige Überzeugungen, Vorurteile oder Stereotype sein, die sich – deutlich oder diffus – in der Kultur, der Gesellschaft oder in Einzelhandlungen zeigen und die darauf zielen, die eigene Gruppe über die der jüdischen Gruppe zu stellen oder jüdische Personen und Institutionen zu beleidigen, herabzusetzen oder zu benachteiligen.

Antiziganismus ist ein in Anlehnung an Antisemitismus gebildeter, seit den 1980er Jahren gebräuchlicher Begriff zur Bezeichnung der von Stereotypen und Feindschaft geprägten Einstellung gegen die mit dem Stigma „Zigeuner" (Jenische, Sinti, Roma und andere) versehenen Menschen und Gruppen, unabhängig davon, ob sie eine fahrende Lebensweise führen oder nicht. Zigeunerfeindlichkeit hat sich historisch als ökonomische, gesellschaftliche oder staatliche Diskriminierung, politische Verfolgung bis hin zu Vertreibung, Internierung, Zwangssterilisierung oder staatlich organisiertem Völkermord manifestiert. Der Begriff ist nicht unumstritten, denn er enthält die rassistische Fremdbezeichnung „Zigeuner" und reproduziert dadurch auch immer wieder ein Feindbild, wenn er auf die Feindschaft gegenüber Jenischen, Sinti oder Roma verwendet wird.

Anhang 2: Liste der Gesprächspartner (Interviews)

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Fachorganisationen Rassismusbekämpfung und -prävention	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)	Gülcan Akkaya, Vizepräsidentin EKR Alma Wiecken, Sekretariat EKR
	Humanrights.ch	Alex Sutter, ehemaliger Co-Geschäftsführer
	Integres – Integrationsfachstelle Region Schaffhausen	Kurt Zubler, Geschäftsleiter Integres und kantonaler Integrationsdelegierter
	Le service de la cohésion multiculturelle (COSM)	Zahra Banisadr, Fachperson Migration und interkulturelle Beziehungen
	Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV)	Angela Mattli, Kampagnenleiterin Minderheiten und Diskriminierung
	Centre écoute contre le racisme (C-ECR)	Adola Fofana, Anwalt und Mediator Anne-Laure Zeller, Koordinatorin, psychosoziale und kulturelle Mitarbeiterin/interkulturelle Mediatorin
Verwaltung	Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)	Michele Galizia, Leiter FRB
Bildung	éducation21	Klára Sokol, Direktorin
	PH Zug	Oxana Ivanova-Chessex, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Institut für internationale Zusammenarbeit in Bildungsfragen
Medien	maz – Die Schweizer Journalistenschule	Dominique Strebel, Studienleiter Diplomausbildung Journalismus
	Schweizer Presserat	Ursina Wey, Leiterin Geschäftsstelle
Politische Entscheidträger	Mitglieder der Parlamentarischen Gruppe gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	Rosmarie Quadranti, Nationalrätin BDP
		Matthias Reynard, Nationalrat SP
Religiöse Akteure/ Minderheiten	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund (SIG)	Sabine Simkhovitch-Dreyfus, Vizepräsidentin Geschäftsleitung SIG
	Rroma Foundation	Christina Kruck, Gründerin und Präsidentin des Stiftungsrats
	Radgenossenschaft der Landstrasse	Willi Wottreng, Geschäftsführer

Anhang 3: Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Sicherheit/Polizei	Kommissionsmitglied der EKR	Ein Vertreter der Konferenz der Kantonalen Justiz- u. Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD ist Mitglied der EKR.
Justiz	Staatsanwaltschaften	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Werden für die möglichst vollständige Erfassung von Urteilen für die Datenbank zur Rassismusstrafnorm von der EKR angeschrieben; zudem Anfragen von Staatsanwaltschaften zur Rassismusstrafnorm in Einzelfällen.
Bildung	Spezialisierte Hochschulen und Fachhochschulen	Nicht institutionalisierte, thematische Zusammenarbeit.
	Kommissionsmitglieder der EKR	Verschiedene Kommissionsmitglieder kommen aus dem Bereich Forschung/Bildung. Ein Kommissionsmitglied gehört der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) an.
Medien	Journalistenschulen (MAZ und CFJM)	Nicht institutionalisierte, thematische Zusammenarbeit.
	Schweizer Presserat	Nicht institutionalisierte, thematische Zusammenarbeit.
Religiöse Akteure/Minderheiten	Kommissionsmitglieder der EKR	Verschiedene Kommissionsmitglieder vertreten religiöse Akteure und Minderheiten .
Verwaltung	FRB	Institutionalisierte Zusammenarbeit, die vom GS EDI gewollt ist. Gemeinsame, vertiefte Zusammenarbeit und Projekte, inhaltliche Koordination/Absprachen.
Politische Entscheidträger	Politische Parteien und Mitglieder des Parlamentes	Nicht institutionalisierte, punktuelle Zusammenarbeit.
Fachorganisationen Rassismusbekämpfung und -prävention	Informationsplattform humanrights.ch	Institutionalisierte Zusammenarbeit im Rahmen des Beratungsnetzes für Rassismusopfer und der Publikation der Auswertungsberichte „Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis“; punktuelle Zusammenarbeit bei der CERD-Berichterstattung und der Koordination des EKR-Berichts mit dem NGO-Schattenbericht.
	Eidgenössische Migrationskommission (EKM)	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Abgleichen der Jahresplanung und Schwerpunkte.
	Kantonale Integrationsdelegierte (KID)	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Bei den Tagungen der KID ist die EKR immer auch vertreten; Austausch zur Praxis etc..

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
	SKMR	Ein Vertreter der EKR hat Einsitz im Beirat des SKRM; zudem punktuelle, projektorientierte Zusammenarbeit mit dem SKMR.
Weitere Bereiche	Arbeitnehmer/-geber	Vertreterinnen/Vertreter sind Kommissionsmitglieder der EKR.
	Sport	Nicht instiutionalisierte, punktuelle Zusammenarbeit im Zusammenhang mit Publikationen der EKR.

Integres – Integrationsfachstelle Region Schaffhausen

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Sicherheit/Polizei	Kantonales Polizeikorps Schaffhausen	Bemühungen für die Durchführung von Sensibilisierungsmassnahmen zu Racial Profiling, bisher nicht umgesetzt.
Justiz	-	
Bildung	Interne Arbeitsgruppe Schule	AG zu den Themen Migration/Integration, Diskriminierungsschutz aufgegriffen, bis anhin jedoch nichts Konkretes umgesetzt.
Medien	Verschiedene Medien im Raum Schaffhausen	Punktuelle Zusammenarbeit nach Bedarf. Integres ist Anlaufstelle für Fragen betreffend Diskriminierungsschutz. Zudem drei Mal jährlich Information und Orientierung in den Medien über Aktivitäten von Integres.
Religiöse Akteure/Minderheiten	Interreligiöser Dialog	Integres ist einer der Akteure beim Interreligiösen Dialog.
Verwaltung	FRB	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Die FRB unterstützt Integres in Koordination mit dem SEM im Rahmen der KIP-Berichterstattung. Zudem kann die FRB bei Projekten Finanzhilfen gewähren.
	Städtische und kantonale Verwaltung	Seminare für Auszubildende der städtischen und kantonalen Verwaltung betreffend die Vielfalt in der Verwaltung, interkulturelle Kompetenzen und ausländerfeindliche Diskriminierungen im Bodenseeraum.
Politische Entscheidträger	-	
Fachorganisationen Rassismusbekämpfung und -prävention	EKR	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Einmal jährlich werden die Integrationsdelegierten von der EKR eingeladen.
	Beratungsnetz für Rassismusopfer	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Integres ist Mitglied des Beratungsnetzes.
	Fach- und Beratungsstelle für interkulturelle Konflikte, rassistische Diskriminierung und Gewalt TikK	Projektbezogene Zusammenarbeit, namentlich bei der Analyse von Beratungen und der Qualitätssicherung im Allgemeinen.

Le service de la cohésion multiculturelle (COSM)

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Sicherheit/Polizei	Kantonspolizei	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Ausbildung der PolizeiaspirantInnen; Punktuelle Treffen betreffend die Thematik Racial Profiling. Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Polizei nimmt Einsitz in der Gruppe Plateforme de contact musulmans.
Justiz	-	
Bildung	Kontaktplattform Muslime (Plateforme de contact musulmans)	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Bildungsdirektion nimmt Einsitz in der Kontaktplattform Muslime, um die Prävention zu fördern (Fragen betreffend das Tragen von Kopftüchern, Teilnahme am Schwimmunterricht etc.).
	Bildungsdirektion (Service de l'instruction publique)	Institutionalisierte Zusammenarbeit. In Zusammenarbeit mit der Bildungsdirektion werden in den Schulen Anlässe zum Thema Diskriminierung und Rassismus durchgeführt.
Medien	Verschiedene Medien	Zusammenarbeit der COSM beim Projekt „Le Comptoir des Médias" betreffend die Sensibilisierung der Medien zur Berichterstattung über Asylbewerbende.
Religiöse Akteure/Minderheiten	Verschiedene Akteure	Institutionalisierte Zusammenarbeit und regelmässiger Austausch mit verschiedene Akteuren (z.B. Muslime, Afrikanische Diaspora etc.).
Verwaltung	Verschiedene Städte im Kanton Neuenburg (Neuenburg, La-chaux-de-fonds etc.)	Anfragen der Stadtverwaltungen bei der COSM, das Projekt „La feuille de route" innerhalb Verwaltung umzusetzen.
	Verschiedene Städte	Verschiedene Leistungen und Beratungen der COSM für Städte im Kanton Neuenburg (u.a. Entwicklung von Beratungsangeboten).
	Mitarbeitende der Verwaltung	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Ausbildung der Kader und neuer Mitarbeitender der Verwaltung (auch ausserhalb des Kantons Neuenburg).
	Mitarbeitende von Arbeitsämtern	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Ausbildung von Mitarbeitenden von Arbeitsämtern in der lateinischen Schweiz.
Politische Entscheidträger	Kantonale und kommunale Politikerinnen und Politiker	Grosse Unterstützung und Engagement verschiedener politischer Amtsträgerinnen und Amtsträger.

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Fachorganisationen Rassismusbekämpfung und -prävention	Beratungsnetz für Rassismuopfer	Institutionalisierte Zusammenarbeit ; die COSM ist Mitglied des Beratungsnetzes und beteiligt sich an der Datenbank DoSyRa

Humanrights.ch

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Sicherheit/Polizei	-	
Justiz	-	
Bildung	-	
Medien	-	
Religiöse Akteure/ Minderheiten	CICAD	Frühere Versuche der Zusammenarbeit, die sich als schwierig erwiesen hat.
	GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus	In der Vergangenheit projektbezogene Zusammenarbeit.
	Carrefour de Réflexion et d'Action Contre le Racisme Anti-Noir (CRAN)	In der Vergangenheit projektbezogene Zusammenarbeit.
Verwaltung	-	
Politische Entscheidträger	-	
Fachorganisationen Rassismusbekämpfung und -prävention	Kantonale Integrationsprogramme (KIP)	Institutionalisierte Zusammenarbeit im Rahmen des Beratungsnetzwerkes für Rassismusopfer.
	Privatrechtliche Beratungsstellen	Institutionalisierte Zusammenarbeit im Rahmen des Beratungsnetzwerkes für Rassismusopfer.
	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Humanrights.ch betreibt zusammen mit der EKR das Beratungsnetzwerk für Rassimusopfer.
	FRB	Diverse Projekte
	SKMR	Die Geschäftsführerin von humanrights.ch ist Mitglied des Beirats des SKMR.
Verschiedene	Arbeitsgruppe Lobbying für ein allgemeines Diskriminierungsgesetz (Behindertenorganisationen, LGTB-Organsationen, Frauenorganisationen)	Gemeinsamer Einsatz für die Schaffung eines allgemeinen Antidiskriminierungsgesetzes. Die Zusammenarbeit ist wegen der politischen Chancenlosigkeit eingestellt worden.

Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV)

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Sicherheit/Polizei	Kantonale Polizeikorps	Ad-hoc Zusammenarbeit bei Bedarf. Die GfbV bietet zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern von Minderheiten Workshops zu fahrenden Roma an.
Justiz	Kantonale Staatsanwaltschaften	Anzeigen wegen Verstoss gegen die Rassismusstrafnorm
Bildung	Kantonale Lehrmittel-verlage	Kontakt zu Lehrmittelverlagen mit dem Ziel, dass neue Lehrmittel den Schutz von Minderheiten thematisieren.
Medien	Journalistinnen und Journalsiten verschiedener Medien	Intensive Zusammenarbeit mit Journalistinnen und Journalisten, die sich vertieft mit dem Thema Minderheitenschutz befassen und darüber berichten.
Religiöse Akteure/ Minderheiten	Verband Sinti und Roma Schweiz (VSRS), Roma Foundation, Radgenossenschaft der Landstrasse, Romano Dialog, Stiftung Naschet Jenische, Roma Jam Session Art Kollektiv, Schäft Qwant	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Projektbezogen gemäss den jeweiligen inhaltlichen Prioritäten der verschiedenen Akteure.
Verwaltung	Gemeindeverwaltungen	Ad-hoc Zusammenarbeit bei akuten Schwierigkeiten, bspw. in der Pilotphase des Mediationsprojektes.
Politische Entscheidträger	Mitglieder des Nationalrats	Kontakt zu drei bis vier Mitgliedern des Nationalrats, die für das Thema Minderheitenschutz sensibilisiert sind; Lobbying für die Anliegen der Minderheiten.
Fachorganisationen Rassismusbekämpfung und -prävention	humanrights.ch	Austausch und Info.
Verschiedene	Europarat, CERD, OSZE und int. Organisationen zum Schutz von Minderheiten	Erstellung von Schattenberichten (Europarat) und Übermittlung von Informationen zur Einschätzung der Situation der Minderheiten in der Schweiz (CERD, OSZE). Zusammenarbeit mit int. Organisationen zum Schutz von Minderheiten.

Centre écoute contre le racisme (C-ECR)

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Sicherheit / Polizei	Kantonales Mediations-organ der Polizei	Weiterleitung von Diskriminierungsfällen bezüglich der Polizei

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Justiz	-	
Bildung	Kantonales Erziehungs-departement	Information über die dem C-ECR zugetragene Fälle von Rassismus in der Schule
	Universität Genf	Beteiligung an einem Seminar betreffend Diskriminierung in der Arbeitswelt
Medien	Verschiedene Medien	Punktuelle Anfragen zur Rassismusthematik
Religiöse Akteure/Minderheiten	-	
	Integrationsstelle für Ausländerinnen und Ausländer	Austausch zu Fragen rassistischer Diskriminierung
Politische Entscheidträger	-	
Fachorganisationen Rassismusbekämpfung und -prävention	Beratungsnetz für Rassismusopfer	Das C-ECR ist Mitglied des Beratungsnetzes
	EKR	Zusammenarbeit betreffend Vorwürfe von Racial Profiling bei Kontrollen des Grenzwachtkorps sowie bei Kontrollen im lokalen und regionalen öffentlichen Verkehr

Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Sicherheit/Polizei	Nachrichtendienst, fedpol, KKJPD	Nicht institutionalisierte, thematische Zusammenarbeit, Mitgliedschaft in diversen Interdepartementalen Arbeitsgruppen
	VBS	Die Fachstelle Rassismusbekämpfung in der Armee ist der FRB administrativ angegliedert; zudem Zusammenarbeit mit Armeeseelsorge im Zusammenhang mit Fragen betreffend nichtchristliche Religionen (Juden & Muslime)
Justiz	Richtervereinigung	Einmaliger Versuch einer Zusammenarbeit, der aber nicht fruchtbar war.
Bildung	Stiftung éducation21	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Éducation21 übernimmt die Beurteilung, Begleitung und administrative Betreuung der Projekte zur Rassismusprävention und Menschenrechtsbildung im Schulbereich. Éducation21 stützt ihre Empfehlungen zur Annahme oder Ablehnung

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
		der eingereichten Projekte auf eine Kommission von externen Expertinnen und Experten.
	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK	Nicht institutionalisierte, thematische Zusammenarbeit
Medien	-	
Religiöse Akteure/Minderheiten	Schweizerisches Zentrum für islamische Gesellschaft (SZIG)	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Der Leiter FRB ist Mitglied der Begleitgruppe des SZIG
	Jüdische und muslimische Organisationen	Nicht institutionalisierte, thematische Zusammenarbeit
Verwaltung	Verschiedene interdepartementale Arbeitsgruppen	Institutionalisierter Einsitz in verschiedenen Arbeitsgruppen aufgrund der Querschnittsaufgabe der FRB
	EDA: Direktion für Völkerrecht (DV) und Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS)	Projektbezogene Zusammenarbeit, mit der DV etwa betreffend die Arbeiten zu Staatenberichtsverfahren (z.B. CERD, Minderheitenkonvention, Sprachenabkommen, ECRI)
	Staatssekretariat für Wirtschaft SECO	Projektbezogene Zusammenarbeit im Bereich Rassismus im Arbeitsmarkt
	Bundesamt für Justiz (BJ)	Projektbezogene Zusammenarbeit
	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)	Projektbezogene Zusammenarbeit im Bereich Bildung
Politische Entscheidträger	Parlamentarischen Gruppe gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	Informationsaustausch
Fachorganisationen Rassismusbekämpfung und -prävention	Kantonale Integrationsprogramme (KIP)	Institutionalisierte Zusammenarbeit; Die FRB ist zuständig für die Qualitätssicherung im Diskriminierungsbereich und ist Mitglied der Begleitgruppe der KIP.
	Integrationsdelegierte	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Teilnahme der FRB an den bilateralen Treffen zwischen Bund und den Integrationsdelegierten. Angebote zur Qualitätssicherung (Tagungen, Publikationen, Handouts).
	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Gemeinsame Projekte, Absprachen, vertiefte Zusammenarbeit, die vom GS-EDI auch so gewollt ist Seit 2019 ist das Sekretariat der EKR der FRB angegliedert. Dadurch können vermehrt Synergien gewonnen werden.
	SKMR	Ein Vertreter der FRB hat Einsitz im Beirat des SKRM; zudem punktuelle, projektorientierte Zusammenarbeit mit dem SKMR bzw. Mandate.

Pädagogische Hochschule Zug

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Sicherheit/Polizei	Sicherheitsdirektion	Vereinzelt Schulungen und Workshops im interkulturellen Bereich.
Justiz	-	
Bildung	Schulen	Zusammenarbeit in der Aus- und Weiterbildung, in der Forschung und Entwicklung sowie zum Teil im Dienstleistungsbereich.
	Hochschulübergreifende Zusammenarbeit	Bspw. Zusammenarbeit im Rahmen der swissuniversities-Arbeitsgruppe „Migration und Bildung“, gemeinsame Studiengänge und Forschungsprojekte.
	éducation21	Projektbezogene Zusammenarbeit
	Fachliche Netzwerke im Bildungs- und Forschungsbereich	Forschende der PH Zug sind in verschiedenen Netzwerken im Bildungsbereich aktiv (z.B. Schweizer Netzwerk für kritische Bildungsforschung zu Differenz, ein internationales Netzwerk Rassismuskritische Schulpädagogik).
Medien	Lokale Medien	Punktuelle Zusammenarbeit bei spezifischen Anlässen und Projekten
Religiöse Akteure/Minderheiten	Vereine und Organisationen der Migrantinnen und Migranten	Punktuelle Zusammenarbeit Rahmen der Lehrveranstaltungen in Form von Begegnungen und Referaten
Verwaltung	Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren der Direktion des Innern des Kantons Zug (Bereich Integration von Zugewanderten, Fachstelle Migration und Anlaufstelle Diskriminierungsschutz), Amt für Migration, Amt für gemeindliche Schulen, Amt für Mittelschulen und pädagogische Hochschule	Zusammenarbeit in vier Leistungsbereichen der PH Zug, z.B. Beratungsmandate an PH-Mitarbeitende; Mitwirkung der kantonalen Akteure in PH-Gremien, Zusammenarbeit bei lokal verankerten Projekten.
Politische Entscheidträger	Direktion für Bildung und Kultur des Kantons Zug	Aufsicht und Koordination in allen Leistungsbereichen der PH Zug.
Fachorganisationen Rassismusbekämpfung und -prävention	Fachstelle für Rassismusbekämpfung	Förderung der Aktivitäten über das kantonale Integrationsprogramm (bspw. Projekt Nightingale).

éducation21

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Sicherheit/Polizei	-	
Justiz	-	

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Bildung	Pädagogische Fachhochschulen	Zusammenarbeit bei der wissenschaftlichen Begleitung von Projekten.
	Schulnetz21	Koordination des Schulnetzes21 durch éducation21 in Zusammenarbeit mit RADIX (Gesundheitsförderung).
Medien	Bildungsmedien	
Religiöse Akteure/Minderheiten	-	
Verwaltung	FRB	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Éducation21 beurteilt, begleitet und betreut im Auftrag der FRB die Beurteilung von Gesuchen im Bereich Rassismusprävention an Schulen (Finanzhilfen Rassismusprävention).
	Weitere Bundesstellen (z.B. BAG, SECO, BAFU, seco)	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Éducation21 betreut für diese Institutionen Projekte im Schulbereich.
Politische Entscheidträger	-	
Fachorganisationen Rassismusbekämpfung und -prävention	Bei den Mitgliedern des Netzwerkes BNE sind teilweise auch solche Fachorganisationen vertreten z.B. gggfon Bern, GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus	
Verschiedene ausserschulische Akteure	Verschiedene ausserschulische Akteure (z.B. Caritas oder das Kinderdorf Pestallozi)	Nicht institutionalisierte, projektbezogene Zusammenarbeit. Evaluation der ausserschulischen Angebote betreffend BNE-Qualitätskriterien; Evaluation und Erstellung von Lernmedien.
	Netzwerk BNE	Éducation21 leitet und koordiniert das Netzwerk BNE; das Hauptziel des Netzwerks ist der Wissensaustausch und die praktische Erfahrung sowie die Zusammenarbeit mit der Schule zu fördern und somit einen Beitrag zur Qualitätsentwicklung von BNE-Schulangeboten zu leisten.

MAZ

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Sicherheit/Polizei	-	
Justiz	-	
Bildung	-	
Medien	Schweizer Presserat, Berufsverbände Schweizer Syndikat Medienschaffender SSM, Impressum, FReie Berufsjournalisten	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Vertreterinnen und Vertreter der erwähnten Akteure aus der Medienbranche werden am Begrüssungstag der neuen Diplomstudenten des MAZ eingeladen, um sich zu präsentieren.

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
	FBZ, Syndicom, Junge Journalisten Schweiz, Reporter ohne Grenzen, Branchenmagazin Edito	
	Schweizer Presserat	Mitglieder des Presserats kommen in den Kurs Medienethik des MAZ, um die Arbeit des Presserats vorzustellen.
Religiöse Akteure/Minderheiten	-	
Verwaltung	-	
Politische Entscheidträger	-	
Fachorganisationen Rassismusbekämpfung und -prävention	-	

Schweizer Presserat

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Sicherheit/Polizei	-	
Justiz	-	
Bildung	ZHAW, Uni Fribourg	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Die Geschäftsführerin und Mitglieder des Presserats dozieren namentlich an den erwähnten Bildungseinrichtungen.
Medien	MAZ, Centre de Formation au Journalisme et aux Médias (CFJM),	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Die Geschäftsführerin und Mitglieder des Presserats dozieren namentlich an den erwähnten Bildungseinrichtungen.
	Verschiedene Medienunternehmen	Verschiedene Mitglieder des Presserats arbeiten als Journalistinnen und Journalisten in Medienunternehmen.
	Zivilgesellschaftliche Akteure der Medienbranche wie Investigativ.ch und Reporter ohne Grenzen	Verschiedene Mitglieder des Presserats sind bspw. bei den erwähnten Akteuren aktiv.
Religiöse Akteure/Minderheiten	-	
Verwaltung	UVEK, BAKOM, EMEK	Institutionalisierte Zusammenarbeit.
	EKR, KKJPD	Punktuelle Zusammenarbeit.
Politische Entscheidträger	-	
Fachorganisationen Rassismusbekämpfung und -prävention	-	

Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund (SIG)

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Sicherheit/Polizei	fedpol, NDB, KKJPD	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Austausch zu Fragen der Sicherheit von jüdischen Gemeinschaftseinrichtungen.
Justiz	-	
Bildung	EDK	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Austausch zur Verankerung von Präventionsmassnahmen zu Antisemitismus/Rassismus im Schulbereich.
Medien	-	
Religiöse Akteure/Minderheiten	Verschiedene Muslimische Organisationen, die Mitglieder des Schweizerischen Rats für Religionen sind	Ad-hoc Zusammenarbeit. Z.B. Verabschiedung gemeinsamer Erklärungen gegen Rassismus etc.
Verwaltung	FRB	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Regelmässiger Austausch zu Antisemitismus/Prävention rassistischer Diskriminierung.
Politische Entscheidträger	-	
Fachorganisationen Rassismusbekämpfung und -prävention	EKR	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Eine Vertreterin des SIG ist Mitglied in der EKR.
	Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Erarbeiten und Verfassen des Antisemitismusberichtes.
	NCBI	Projektbezogene Zusammenarbeit.
Jüdische Gemeinschaft	Mitgliedgemeinden des SIG	Institutionalisierte Zusammenarbeit innerhalb des Dachverbandes.
	CICAD	Projektbezogene Zusammenarbeit; insb. Unterstützung der Likrat-Begegnungen durch CICAD.
	Jüdische Schulen, Museen	Institutionalisierte Zusammenarbeit, v.a. Austausch von Informationen.

Radgenossenschaft der Landstrasse

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Sicherheit/Polizei	-	
Justiz	-	
Bildung	Kommunale Schulbehörden	Punktuelle Kontakte im Einzelfall, wenn Jenische/Sinti Probleme in der Schule haben.
Medien	-	

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Religiöse Akteure/Minderheiten	Verschiedene Organisationen der Jenischen, Sinti und Roma (z.B. Verein Sinti Schweiz, Genossenschaft Zigeunerkulturzentrum, Verein Schäft Qwant etc.)	Punktuelle, projektbezogene Zusammenarbeit, je nach Bedarf.
Verwaltung	Bundesamt für Kultur	Institutionalisierte Zusammenarbeit. Vergabe von Subventionen für Jenische/Sinti.
	Kantonale Raumplanungsbehörden	Kontakt nach Bedarf, wenn es um die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen geht.
	Kommunale Behörden	Kontakt nach Bedarf, wenn es um den Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen geht.
Politische Entscheidträger	-	
Fachorganisationen Rassismusbekämpfung und -prävention	Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV), Gesellschaft Minderheiten Schweiz GMS, Demokratische Juristinnen und Juristen, lokale kirchliche Körperschaften	Punktuelle, projektbezogene Zusammenarbeit.
Weitere Bereiche	Arbeitsgruppe „Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma»	Einsitz der Jenischen/Sinti in der Arbeitsgruppe, die jedoch de facto seit Ende 2016 nicht mehr aktiv ist.s

Rroma Foundation

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Sicherheit/Polizei	Verschiedene kantonale Polizeieinheiten	Ad-hoc-Zusammenarbeit. Sitzungen zusammen mit dem Verein Sinti und Roma Schweiz und teilweise mit der Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV).
Justiz	-	
Bildung	Verschiedene Universitäten, ZHAW sowie Mittelschulen	Repräsentanten der Rroma Foundation referieren und informieren über die Roma.
Medien	Verschiedene Medienunternehmen	Punktuelle Zusammenarbeit auf Anfrage. Organisation von Treffen und Reportagen, Interviews. Teilweise kommen Medienunternehmen auf die Roma Foundation zu, bevor sie einen Artikel im Zusammenhang mit Roma veröffentlichen. Beschwerden beim Schweizer Presserat bei rassistischer Berichterstattung.

Bereich	Akteure	Zusammenarbeitsform
Religiöse Akteure/Minderheiten	Jüdische Gemeinschaft, Rromano Dialog, weitere Roma-Organisationen	Punktuelle Zusammenarbeit in verschieden Projekten. Gesuch um Anerkennung als Nationale Minderheit wurde zusammen mit dem Romano Dialog eingereicht; Know-how Transfer mit anderen Roma-Organisationen.
Verwaltung	Arbeitsgruppe „Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma“.	Die Rroma Foundation ist in der Arbeitsgruppe vertreten.
Politische Entscheidträger	-	
Fachorganisationen Rassismusbekämpfung und -prävention	Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV)	Enge projektbezogene Zusammenarbeit, etwa im Zusammenhang mit dem Romanes-Tag, wenn es um Anzeigen wegen Verstössen gegen die Rassismusstrafnorm geht und im Zusammenhang mit dem Kontakt mit dem Bundesamt für Kultur.
	EKR	Ein Vertreter der Roma hat Einsitz in der EKR; diese unterstützt die Roma seit Kurzem finanziell, wenn es um Anzeigen wegen Verstössen gegen die Rassismusstrafnorm geht.
Verschiedene	Avenir Suisse, Milo Rau, Vorträge (Rotary, Zünfte etc.)	Punktuelle Zusammenarbeit und Vorträge bei verschiedenen Organisationen.