



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

Gesucht: Bessere Handhabe gegen rassistische Diskriminierung

Die Bekämpfung von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt ist unzureichend

29. November 2022

In der Schweiz sind die Gesetze zur Verhinderung und Bestrafung von rassistischer Diskriminierung lückenhaft. Die Schweiz wird deswegen regelmässig von internationalen Menschenrechtsgremien kritisiert. Das SKMR hat mehrere Interviews mit Kennerinnen der Praxis in anderen Ländern geführt und als Beispiel den belgischen Rechtsrahmen analysiert. Es dokumentiert Erfahrungen, die Ansätze für eine Verbesserung in der Schweiz liefern können.

Rassistische Diskriminierung: wenig erforscht, oft verkannt

Zahlreiche Umfragen und Erhebungen [A] bestätigen die Beobachtung, dass die meisten gemeldeten rassistischen Diskriminierungen in der Arbeitswelt vorkommen. Gleichzeitig belegt eine wachsende Zahl internationaler Studien, dass rassifizierte Minderheiten auf dem Arbeitsmarkt strukturelle Diskriminierungen erfahren, insbesondere beim Zugang zu Beschäftigung, bei Beförderungen sowie bei Arbeitsbedingungen und -beziehungen. Dies führt zu einer Beeinträchtigung der Chancengleichheit, die sich auf andere Lebensbereiche der direkt Betroffenen, aber auch auf das Zusammenleben im Allgemeinen auswirkt. In der Schweiz sind Ungleichheiten bei Löhnen oder Arbeitslosigkeit je nach Herkunft oder Aufenthaltsbewilligung gut dokumentiert. Zudem belegen einige Studien einen Zusammenhang mit rassistischer Diskriminierung [B]: Sie zeigen, dass diese weniger häufig auf bewussten oder gar propagierten Rassismus zurückzuführen ist als auf diskriminierende Mechanismen, die in institutionellen Verfahren oder unbewussten Denkmustern verankert sind. Fachleute sprechen in diesem Fall von struktureller (oder systemischer) Diskriminierung und von Alltagsrassismus.

Strafrecht allein bietet ungenügenden Schutz

In Bezug auf die Schweiz ist festzustellen, dass die bestehenden Vorkehrungen bei struktureller Diskriminierung oft nicht greifen: Zwar stellt die Antirassismus-Strafnorm (Art. 261bis StGB) «Diskriminierung und Aufruf zum Hass» unter Strafe. Doch sie begreift Rassismus in erster Linie als individuelles Phänomen bzw. als extremistische Handlungen von Einzelpersonen. Strukturelle Diskriminierung und Alltagsrassismus werden dabei kaum erfasst. Zwar gibt es Täter*innen, die sich zu Rassismus bekennen, allerdings sind diese eher selten. In den 25 Jahren seines Bestehens führte Art. 261bis, den viele als das einzige Rechtsinstrument zur Bekämpfung von Rassismus

verstehen, zu durchschnittlich 24 Verurteilungen pro Jahr [C]. So gesehen scheinen wenige, wenn auch teilweise skandalträchtige, Ausnahmefälle die Regel zu bestätigen, dass rassistische Diskriminierung selten ist.

Dabei hat die Schweiz den Grundsatz der Nichtdiskriminierung in ihrer Verfassung verankert (Art. 8 Abs. 2) und 1994 das Internationale Übereinkommen gegen alle Formen der Rassendiskriminierung (CERD) ratifiziert. Allerdings kennt sie neben den strafrechtlichen keine rassismusspezifischen Bestimmungen. Eine kritische Lesart dieses beschränkten Diskriminierungsschutzes kann – insbesondere rassismuserfahrene – Menschen dazu verleiten, das Rechtssystem insgesamt als rassistisch einzustufen, was ähnlich problematisch wie die Bagatellisierung der Diskriminierung ist.

Mehrere Interviews, die das SKMR kürzlich mit europäischen Expertinnen geführt hat, sowie eine Analyse des belgischen Rechtsrahmens und seiner Entwicklung zeigen, dass das Strafrecht allein kein ausreichendes Instrument zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung ist: Aufgrund seiner Funktion und Merkmale, fokussiert es ausschliesslich auf die interindividuelle Ebene und übersieht andere – direkte oder indirekte – strukturelle Benachteiligungen. Mit Blick auf andere Rechtsbereiche als das Strafrecht zeigte eine einschlägige Studie des SKMR aus dem Jahr 2015 [D] mehrere bedeutende materielle und verfahrensrechtliche Lücken auf, die in der Schweiz den Zugang zur Justiz behindern. Diese wurden seit Publikation der Studie nicht behoben. Inzwischen haben weitere Untersuchungen, Fachartikel und Empfehlungen internationaler Gremien bestätigt, wie nachteilig diese rechtliche Blockade für alle beteiligten Parteien ist und dass sie Ungleichheiten am Arbeitsplatz aufrechterhält [E].

Rechtsvorkehrungen, von denen sich die Schweiz inspirieren lassen könnte

Die transdisziplinäre Analyse des SKMR veranschaulicht, dass nach der Einführung zweier EU-Richtlinien im Jahr 2000 mehrere europäische Länder die Diskriminierung aus Gründen der «Rasse», der ethnischen Herkunft oder der Religion verboten haben. Zudem haben sie ihr gesetzliches Instrumentarium ausgebaut, insbesondere im Bereich der Arbeit. Die Umsetzung dieser Richtlinien ist zwar von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich; es gibt jedoch Gemeinsamkeiten, die auch für die Schweiz von Interesse sein können.

Die meisten Länder der EU haben beschlossen, den Schutz vor Diskriminierung in einer oder mehreren Rechtsgrundlagen zu verankern; und zwar nicht nur im Strafrecht, sondern auch im Zivil- und Verwaltungsrecht. Der Bereich der Arbeit steht dabei meist im Zentrum. Ob sich die Gesetzgebung für ein allgemeines Gesetz bzw. ein Rahmengesetz wie das 2008 in Frankreich eingeführte [F] entscheidet oder ob sie es vorzieht, mehrere Gesetze nach Umsetzungsbereichen oder nach Diskriminierungsmerkmalen zu entwickeln, scheint uns eher zweitrangig. Entscheidend ist hingegen, dass die Ansätze inhaltlich übereinstimmen: was auf einen Entwicklungsschritt verweist, der ebenso unumgänglich ist wie die Wahl des Rechtsinstruments: Es braucht eine klare und allgemeinverständliche Definition der rassistischen Diskriminierung, ihrer Kriterien, Motive und der verschiedenen Formen, die sie annehmen kann. Diese Klarstellung ist unerlässlich, damit unterschiedliche Auslegungen in verschiedenen Anwendungsbereichen vermieden werden können; und auch für die Ausbildung von Fachleuten und die Förderung einer breiteren öffentlichen Debatte ist sie sehr wichtig.

Beweislasterleichterung und Verbandsklagerecht

Viele Fachpersonen betonen ferner die Bedeutung verfahrensrechtlicher Aspekte, die den Zugang zur Justiz erleichtern. Dazu gehört etwa eine Beweislasterleichterung für die Opfer, wie sie die Schweiz bei der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern bereits kennt [G]. Erwähnt wurde auch die Möglichkeit, dass einschlägige (Beratungs-)Stellen und Interessengruppen (Verbände, Gewerkschaften usw.) im Namen der Opfer vor Gericht klagen können. Dies würde das oft ausgeprägte Machtgefälle zwischen rassifizierten Menschen und privaten oder öffentlichen Unternehmen ausgleichen. In dieser Hinsicht können die nationalen Gleichbehandlungsstellen (*Equality bodies*) in der Europäischen Union eine entscheidende Rolle für die Aufbereitung von Informationen und Dokumentationen spielen, aber auch was Untersuchungskompetenzen und Empfehlungen bei der Unterstützung von Opfern angeht. Dies gilt, sofern sie entsprechende Befugnisse wie etwa in Belgien und Frankreich haben. Ihre Arbeit ist zudem wertvoll für die Ausbildung von Richterinnen und Richtern sowie anderen Fachpersonen und generell – aus einer längerfristigen Perspektive – für die Prävention von rassistischen Diskriminierungen.

Autor*innen : Line Voelin, Julie Frei, Denise Efonayi-Mäder und Pascal Mahon

Referenzen

- A) <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/migration-integration/vivre-ensemble-suisse.assetdetail.21784927.html>
https://www.edi.admin.ch/edi/fr/home/fachstellen/frb/commandes-et-publications/Bericht_FRB_2020.html
https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/2020/200426_IncidentsRacistes_19_F.pdf
- B) Fibbi, Rosita, Didier Ruedin, Robin Stünzi, and Eva Zschirnt. 2022. «Hiring Discrimination on the Basis of Skin Colour? A Correspondence Test in Switzerland». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48 (7): 1515–35.
- Hangartner, Dominik, Daniel Kopp, and Michael Siegenthaler. 2021. «Monitoring Hiring Discrimination through Online Recruitment Platforms». *Nature* 589: 572-76. Fibbi, Ruedin, Stünzi, Zschirnt 2022 ; Auer, Bonoli, Fossati, Liechti 2018 ; Hangartner, Kopp, Siegenthaler 2019)

Auer, Daniel, Giuliano Bonoli, and Flavia Fossati. 2017. «Why Do Immigrants Have Longer Periods of Unemployment?». *International Migration* 55 (1): 157–74; Auer, Daniel, and Flavia Fossati 2019, op. cit.; Hangartner, Kopp, and Siegenthaler 2021 op.cit.; Lindemann, Anaïd, and Jörg Stolz. 2018. «The Muslim Employment Gap». *Social Inclusion* 6 (2): 151–61.

- C) https://www.ekr.admin.ch/pdf/Studie_Rechtsprechung_F_Web.pdf
- D) <https://www.skmr.ch/frz/domaines/genre/publications/etude-discrimination.html>
- E) <https://rm.coe.int/rapport-de-l-ecri-sur-la-suisse-sixieme-cycle-de-monitoring/16809ce3d7>
https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/140225_CERD_C_CHE_CO_7-9_16557_E.pdf
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2022\)729316](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2022)729316)
<https://www.ekr.admin.ch/d864.html>
- F) <https://bit.ly/3zPMYGB>
- G) Anne-Laurence Graf et Nesa Zimmermann, Lutter contre les discriminations raciales au travail en transposant la loi sur l'égalité, in : CSDH (édit.), Renforcer les droits humains en Suisse, Nouvelles idées pour la politique et la pratique, Berne, 2022, pp. 163-181 – https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/2022/220816_Renforcer_les_droits_humains_en_Suisse.pdf