

2012

**Bericht der Fachstelle für
Rassismusbekämpfung 2012**
Übersicht und Handlungsfelder



Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2012

Übersicht und Handlungsfelder

Impressum

Lektorat: Salomé Blum
Layout: Zentrum elektronische Medien ZEM, 3003 Bern
Herausgeberin: Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB
Eidgenössisches Departement des Innern
Generalsekretariat
3003 Bern
ara@gs-edi.admin.ch
www.edi.admin.ch

März 2013

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
1. Einleitung	6
2. Begriffe	7
2.1 Rassismus	7
2.2 Rassistische Diskriminierung	7
2.3 Direkte und indirekte Diskriminierung	7
2.4 Mehrfachdiskriminierung	7
2.5 Fremdenfeindlichkeit	8
2.6 Antisemitismus	8
2.7 Muslimfeindlichkeit	9
2.8 Rechtsextremismus	9
3. Rechtliche Grundlagen	10
3.1 Bundesrechtliche Grundlagen	11
3.1.1 Verfassungsrecht	11
3.1.2 Strafrecht	11
3.1.3 Zivilrecht	12
3.2 Kantonale Rechtsgrundlagen	14
3.2.1 Kantonale Verfassungen	14
3.2.2 Kantonale Gesetze	14
3.3 Zusammenfassende Einschätzungen, politische Entwicklungen und getroffene Massnahmen	14
4. Institutionelle Zuständigkeiten	17
4.1 Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB	17
4.2 Fachstelle Extremismus in der Armee	18
4.3 Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR	18
4.4 Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM	19
4.5 Kantone	20
4.6 Städte und Gemeinden	20
5. Rassistische Diskriminierung und Rassismus in der Schweiz: Datenlage	22
5.1 Staatliche Daten	22
5.1.1 Polizeiliche Kriminalstatistik PKS	22
5.1.2 Sammlung der EKR von Gerichtsurteilen zur Antirassismus-Strafnorm Art. 261 ^{bis} StGB	23
5.1.3 Jahresberichte der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität KOBIK	24
5.1.4 Rechtsextremistische Vorfälle: Berichte zur inneren Sicherheit der Schweiz	25
5.1.5 Integrationsindikatoren des Bundesamtes für Statistik BFS	25
5.1.6 Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» FRB	26
5.1.7 Weitere Daten	26
5.2 Medien	27
5.2.1 Schweizer Presserat	27
5.2.2 Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen UBI	28
5.3 Daten von Organisationen der Zivilgesellschaft	29
5.3.1 Jährlicher Bericht «Rassismuvorfälle in der Beratungspraxis»: das Dokumentations- und Monitoringsystem DoSyRa des Beratungsnetzes für Rassismuscopfer	29
5.3.2 Jährliche Chronologie «Rassismus in der Schweiz» der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA	30
5.3.3 Antisemitismusbericht des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebunds SIG und der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA	30
5.3.4 Antisemitismusbericht der Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation CICAD	31
5.4 Ausblick	31

6	Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Schweiz	33
6.1	Übergreifende Massnahmen auf nationaler Ebene	33
6.1.1	Verbesserung des Zugangs zum Recht	33
6.1.2	Verankerung des Diskriminierungsschutzes in der Integrationspolitik	34
6.2	Massnahmen nach Lebensbereich	36
6.2.1	Wirtschaft und Arbeit	36
6.2.2	Schule und Bildung	40
6.2.3	Wohnen	45
6.2.4	Gesundheit	49
6.2.5	Sozialbereich	51
6.2.6	Freizeit und Sport	54
6.2.7	Polizei	57
6.2.8	Einbürgerungsverfahren	60
6.2.9	Rechtsextremismus	61
6.3	Massnahmen für bestimmte Zielgruppen	63
6.3.1	Massnahmen zugunsten von Jüdinnen und Juden sowie Muslimen/-innen in der Schweiz	64
6.3.2	Sesshafte und fahrende Jenische in der Schweiz	67
7	Schwerpunktbereiche bis zum nächsten Bericht	71
8	Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus	72
9	Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen	74
10	Bibliografie	76
11	Abkürzungsverzeichnis	81
12	Anhang	83

Vorwort

Ein demokratischer Rechtsstaat misst sich an seiner Fähigkeit, allen Einwohnerinnen und Einwohnern dieselben Menschenrechte zu garantieren. Dies bedeutet einerseits, dass er jegliche diskriminierende Praxis zu unterlassen, sich andererseits aber auch aktiv für den Schutz dieser Rechte einzusetzen hat. Er hat hinzusehen, wo Diskriminierungen vorkommen können und muss dort eingreifen, wo sie geschehen.

Knapp ein Drittel der ständigen Wohnbevölkerung über 15 Jahren in der Schweiz hat einen Migrationshintergrund; wiederum ein Drittel davon besitzt die Schweizer Staatsbürgerschaft. Die Religionslandschaft wird zunehmend vielfältiger. Die Schweiz muss mit dieser Entwicklung Schritt halten. Die sozialen und wirtschaftlichen Folgekosten sind hoch, wenn hier lebende Bevölkerungsgruppen vom Wohnungs- und Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden oder ihnen die Beteiligung am sozialen Leben erschwert wird.

Wir sind integrationspolitisch auf gutem Weg und kennen keine ethnisch oder religiös bedingten gesellschaftlichen Gräben oder Spaltungen. Trotzdem müssen wir feststellen, dass auch bei uns Menschen aufgrund ihrer Herkunft, ihrer Hautfarbe, ihres Namens, ihrer (tatsächlichen oder nur vermuteten) Religionszugehörigkeit oder ihrer Lebensweise benachteiligt werden. Dem entgegenzutreten ist Aufgabe des Staates, der Zivilgesellschaft und somit von uns allen.

Dazu muss aber klar sein, worum es geht. Eine herablassende Äusserung gegen Ausländer ist nicht zwingend fremdenfeindlich, ein nüchtern formulierter Vorbehalt gegenüber dem politischen Islamismus nicht muslimfeindlich und Migrationsfragen müssen kontrovers diskutiert werden können. Gerade im Bereich der rassistischen Diskriminierung und des Rassismus sind diese Differenzierungen wichtig. Begriffliche Beliebigkeit oder Pauschalanschuldigungen verwischen den Blick auf die tatsächlichen Probleme und den Handlungsbedarf.

Ungleichheiten beruhen nicht immer auf ungerechtfertigter Ungleichbehandlung. Staatliche Stellen müssen ihre Arbeitsweise kontinuierlich auf Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit überprüfen, um sicherzustellen, dass auch alle Berechtigten erreicht werden. Ungleiches muss ungleich behandelt werden; Ausgrenzung, Vernachlässigung, soziale Randständigkeit und Armut sind in allen Bereichen aktiv zu verhindern. Um Handlungsbedarf und Entwicklungen zu erkennen, müssen rassistische oder diskriminierende Vorfälle und Einstellungen erfasst, müssen Massnahmen von Staat und Gesellschaft dokumentiert und in die Öffentlichkeit getragen werden.

Mit der vorliegenden Bestandesaufnahme hat die Fachstelle für Rassismusbekämpfung die Grundlage zu einer regelmässigen Berichterstattung geschaffen, die alle zwei Jahre einen Überblick geben wird über die Entwicklung der Handlungsfelder, der Massnahmen und ihrer Wirkung auf allen staatlichen Ebenen. Diese soll die Information und Koordination zwischen Bund, Kantonen, Städten, Gemeinden und Organisationen der Zivilgesellschaft verstärken und dazu beitragen, die Massnahmen zum Diskriminierungsschutz und zur Erfüllung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz wirksam umzusetzen.

Alain Berset
Bundesrat

1. Einleitung

Diskriminierungen kommen in allen Lebensbereichen vor; bei der Wohnungssuche, im Arbeitsleben, im Spital, beim Gang zur Behörde, beim Sport oder im Ausgang. Manche Bereiche liegen im Zuständigkeitsbereich des Bundes, viele sind im Kompetenzbereich der Kantone und Gemeinden. Obwohl zahlreiche Daten und Evaluationen vorliegen, besteht bis heute kein Überblick über die unterschiedlichen Erfassungs-, Interventions- und Präventionsstrategien. Deshalb beauftragte der Bundesrat im Jahr 2007 die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB, das Ausmass von rassistischen Diskriminierungen und Haltungen in der Schweiz und die entsprechenden Massnahmen regelmässig zu dokumentieren.¹ Zudem sollte sie in Ergänzung zu den bestehenden Daten ein Instrument zur Erfassung der Einstellungen von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus und Rechtsextremismus entwickeln.²

Mit dem vorliegenden Pilotbericht wird die Grundlage für eine regelmässige Berichterstattung über rassistische Diskriminierung in der Schweiz geschaffen, die alle zwei Jahre erfolgen soll. In einem ersten Teil werden die Begrifflichkeiten geklärt, die heutige rechtliche und institutionelle Situation erläutert sowie eine Übersicht über die bestehenden Datenquellen gegeben. Der zweite Teil gibt einen Einblick in die Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung (Stand Ende 2012). Dabei werden zuerst die aktuellen übergreifenden Massnahmen über alle Lebensbereiche und Zielgruppen hinweg beleuchtet, danach die Situation und Massnahmen in besonders sensiblen Lebensbereichen wie Arbeit, Wohnen oder dem Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen. Zuletzt wird spezifisch auf die Situation einiger besonders verletzlichere Bevölkerungsgruppen eingegangen.

Mit diesem ersten Bericht soll ein Referenzrahmen geschaffen werden, auf dessen Grundlage Lücken identifiziert und langfristige Evaluationsachsen entwickelt werden können. Der sukzessive Aufbau einer systematischen Berichterstattung entspricht den internationalen Standards. Das «Aktionsprogramm der UNO-Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz von Durban» fordert die Staaten zu Monitoring-Massnahmen

auf (Abs. 89, 92, 93).³ Der UNO-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung verlangt von allen Ländern ein national koordiniertes Vorgehen, über dessen Entwicklung regelmässig Bericht erstattet werden soll.⁴

Der vorliegende Bericht stützt sich auf Informationen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden, welche namentlich im Rahmen der Berichterstattung zur Umsetzung des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDK; SR 0.104) erarbeitet wurden.⁵ Er spiegelt die Innensicht der Verwaltung auf ihr eigenes Tun (weshalb auch die Empfehlungen der internationalen Kontrollorgane der von der Schweiz ratifizierten Abkommen nicht im Vordergrund stehen, obwohl sie eine wichtige Leitlinie des staatlichen Handelns darstellen).

Gerade im Bereich der Menschenrechte ist es sinnvoll, dieser Innensicht eine Aussensicht gegenüberzustellen. Aus diesem Grund wurden zwei ausserparlamentarische Kommissionen eingeladen, den vorliegenden Bericht sowie die Arbeit von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden aus ihrem je eigenen – kritischen – Blickwinkel zu würdigen. Die Beiträge der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR und der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM sind am Schluss des Berichts zu finden.

Für die weitere Berichterstattung ist vorgesehen, nebst der Nachführung der Entwicklungen jeweils ein Schwerpunktthema vertieft zu behandeln. Der Folgebericht 2014 wird sich voraussichtlich speziell der Umsetzung des Diskriminierungsschutzes im Rahmen der in diesem Bericht eingehend vorgestellten kantonalen Integrationsprogramme KIP widmen.

1 Siehe dazu: Bericht Integrationsmassnahmen und Anhang Massnahmenpaket Bundesratsauftrag Integrationsmassnahmen, Massnahme 3.9., Bern, 30. Juni 2007: www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2007/2007-08-220.html sowie: Bundesratsziele 2008, Ziel 10 «Gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern»: www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/01284/index.html?lang=de&unterseite=yes

2 Siehe dazu: Kapitel 5.1.6. Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz».

3 Siehe dazu: Weltkonferenz gegen Rassismus 2001 Durban (Südafrika). Erklärung und Aktionsprogramm – mit Inhaltsübersicht und Index, FRB, Bern, 2002. S. 15 f.

4 Siehe beispielsweise die vom CERD-Ausschuss an seiner 1999. Sitzung vom 14. August 2008 verabschiedeten kommentierten Schlussbemerkungen, Ziffer 9 (CERD/C/SR.1999). Der Ausschuss überwacht die Umsetzung des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung RDK.

5 Die diesbezügliche Vernehmlassung bei Kantonen und Gemeinden fand im Sommer 2012 statt. Der aktuelle Bericht findet sich unter: www.edi.admin.ch/frb/00497/01770/01772/index.html?lang=de

2 Begriffe

Um Rassismus und rassistische Diskriminierung wirksam bekämpfen zu können, sind klare Definitionen nötig. Im Folgenden werden die relevanten Begrifflichkeiten erläutert, wie sie im weiteren Text verwendet werden.

2.1 Rassismus

Rassismus bezeichnet eine Ideologie, welche Menschen aufgrund ihrer ethnischen, nationalen oder religiösen Zugehörigkeit in angeblich naturgegebene Gruppen – sogenannte «Rassen» – einteilt und hierarchisiert. Menschen werden nicht als Individuen, sondern als Mitglieder solcher pseudo-verwandtschaftlicher Gruppen mit kollektiven, weitgehend als unveränderbar betrachteten Eigenschaften beurteilt und behandelt. Dabei werden auch zum Beispiel bestehende sozioökonomische Ungleichheiten mit der ethnischen, kulturellen oder religiösen Zugehörigkeit als biologisch gegeben «erklärt». Der klassische Rassismus diente der Rechtfertigung des Kolonialismus, der Sklaverei, der Verbrechen des Nationalsozialismus oder des Apartheidregimes. Obwohl heute der Begriff «Rasse» im deutschsprachigen Raum selten verwendet wird, schwingt er mit, wenn von unvereinbaren Kulturen, fremden Ethnien oder pauschalisierend von «den Ausländern» gesprochen wird.

Das Zusammenspiel von Rassismus, Kolonialismus und biologischen Erklärungsmodellen wirkt bis heute nach. Verbreitet sind ein unhinterfragtes Überlegenheitsgefühl und mangelnde Empathie gegenüber Menschen und Sitten ehemaliger Kolonien, (tragische) Ereignisse werden unterschiedlich bewertet, man sieht zweimal hin oder einfach weg, wenn sich eine Person äusserlich vom Durchschnitt unterscheidet. Die betroffenen Menschen empfinden diese subtilen, oft unreflektierten Abgrenzungen und Ausgrenzungen als (diffusen) Rassismus.

Obwohl das ideologische Konstrukt in der Schweiz kaum nachweisbar ist, ist der «diffuse Rassismus» durchaus empirisch erforschbar. Zur Erfassung werden in Meinungsumfragen kumulativ unterschiedliche Einstellungen und Meinungen erhoben. Dazu gehört neben der Annahme, dass sich Menschen aufgrund des Aussehens oder der Gruppenzugehörigkeit charakterlich unterscheiden, auch etwa die Ablehnung von Menschen einer bestimmten Religion, Nationalität, Sprache oder Hautfarbe am Arbeitsplatz oder am Wohnort.

2.2 Rassistische Diskriminierung

Mit dem Rechtsbegriff der rassistischen Diskriminierung wird jede Praxis bezeichnet, die Menschen aufgrund physischer Merkmale, ethnischer Herkunft, kultureller Merkmale oder religiöser Zugehörigkeit Rechte vorenthält, sie ungerecht oder intolerant behandelt, demütigt, beleidigt, bedroht oder an Leib und Leben

gefährdet. Sie kommt im Alltag vor, bei der Arbeit, im Wohnquartier, in der Schule und beim Sport, im Privatleben, in der öffentlichen Verwaltung oder auf der Strasse.

Rassistische Diskriminierung ist in der Schweiz selten ideologisch begründet, sie kann dem genannten diffusen Rassismus oder einer allgemeinen Ablehnung von Fremden entspringen. Manchmal bieten sich als «anders» empfundene Menschen auch einfach als willkommene Sündenböcke oder Ziele von Frustrationen, Unmut, Machtgelüsten oder Mobbing an. Rassistische Diskriminierung kann alle treffen und von allen ausgeübt werden – unabhängig von Nationalität, Herkunft, Religion oder anderem.

2.3 Direkte und indirekte Diskriminierung

Direkte oder unmittelbare Diskriminierung liegt dann vor, wenn eine Person aus nicht zulässigen Gründen weniger vorteilhaft behandelt wird als eine andere Person in einer vergleichbaren Situation. Sie ist klar von einer «Ungleichbehandlung» zu unterscheiden, die aufgrund zulässiger Kriterien erfolgt.

Von indirekter oder mittelbarer Diskriminierung wird dann gesprochen, wenn gesetzliche Grundlagen, Politiken oder Praktiken trotz ihrer augenscheinlichen Neutralität im Ergebnis zu einer nicht zulässigen Ungleichbehandlung führen.⁶ Ob dies mit diskriminierender Absicht oder unbewusst geschieht, spielt keine Rolle. Oft führt der konsequent durchgezogene Grundsatz «wir behandeln alle gleich» dazu, dass unterschiedliche Bedürfnisse nicht angemessen berücksichtigt werden. Im staatlichen Handeln gilt aber der Grundsatz, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln ist. Sind etwa öffentliche Leistungen zu erbringen, reicht es nicht, einen einheitlichen Zugang zu gewährleisten. Vielmehr müssen Wege und Mittel gesucht werden, damit garantiert ist, dass alle Berechtigten auch wirklich Zugang zu den Dienstleistungen erhalten.

2.4 Mehrfachdiskriminierung

Diskriminierungen aufgrund der Herkunft, Hautfarbe, Kultur oder Religion können sich mit Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der sozialen Schichtzugehörigkeit oder einer Behinderung überschneiden. Personen, welche mehrere «anfällige» Merkmale kumulieren, sind der Diskriminierung besonders ausgesetzt.

⁶ Für eingehendere Ausführungen aus rechtlicher Sicht siehe z.B. Kälin, Walter / Künzli, Jörg. *Universeller Menschenrechtsschutz*. Basel, 2008. S. 397 ff.

Das kann beispielsweise auf Frauen zutreffen, die gleichzeitig einer ethnischen Minderheit und einer benachteiligten sozialen Schicht angehören. Was als rassistische Diskriminierung interpretiert wird, kann im Kern Frauenfeindlichkeit sein oder sich gegen die soziale Herkunft richten und umgekehrt. Mehrfachdiskriminierung kann auch dann vorliegen, wenn einer Person mit Verweis auf deren Behinderung die Einbürgerung verweigert wird; hier vermischen sich die Ablehnung von Fremden und Randständigen mit der vordergründigen Sorge um die sozialen Kosten.

Mehrfachdiskriminierung ist schwer zu erfassen. Prävention, Sensibilisierung und Intervention sind anspruchsvoll, weil sie eine intensive Zusammenarbeit aller zuständigen Stellen erfordern.

2.5 Fremdenfeindlichkeit

Fremdenfeindlichkeit (Xenophobie) bezeichnet eine auf Vorurteile und Stereotype gestützte Haltung, 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 sozial-kulturell geprägt und kann somit verändert werden.

Die Verwendung der Begriffe «Fremdenfeindlichkeit» und mehr noch der «Xenophobie» ist umstritten. Sie verleiten dazu, soziale Prozesse der Stigmatisierung psychologisch oder biologistisch zu verstehen. Diskriminierung und Ausgrenzung werden als naturgegeben erklärt und entschuldigt.⁷ Ein zweites Argument gegen die Verwendung der Begriffe ist, dass diese verschleiern eingesetzt werden, um rassistische Haltungen und Handlungen nicht klar zu benennen.

Der Begriff ist jedoch nützlich, um eine diffuse, nicht unbedingt ideologisch begründete Haltung zu bezeichnen, welche auf einer allgemeinen Ablehnung von «Überfremdung» beruht und eine übermässig restriktive und selektive Zuwanderungspolitik wünscht. Im Rahmen empirischer Studien oder Meinungsumfragen kann eine so verstandene «Fremdenfeindlichkeit» als nützliche Variable erfasst werden, indem kumulativ unterschiedliche Einstellungen und Meinungen mit unter anderem folgenden Fragen erhoben werden: Sollen illegal anwesende Ausländer/innen in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden, sollen Ausländer/innen mit Aufenthaltserlaubnis ein Recht auf Familiennachzug haben, sollen Ausländer/innen, wenn sie

ihre Arbeit verlieren, ausgewiesen werden? Auch Einstellungen zur Frage, ob Ausländer/innen grundsätzlich Sozialleistungen missbrauchen oder die Qualität der Schulbildung verschlechtern würden, gehören dazu.

Eine so verstandene «Fremdenfeindlichkeit» pflegt sehr konkrete Feindbilder. Dies zeigt sich zum Beispiel daran, dass auf eine Frage zur Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Ausländern/-innen am Arbeitsplatz klar nach Nationalität unterschieden wird. Während man mit Italienern/-innen und Deutschen grundsätzlich keine Probleme hat, werden beispielsweise Kollegen/-innen aus Afrika, der Türkei, Albanien und dem arabischen Raum häufiger abgelehnt.

Ein weiterer Grund für die Verwendung des Begriffs ist seine Verbreitung in internationalen Vertragswerken und Dokumenten. So wurde an der Weltkonferenz gegen Rassismus und Intoleranz im Jahr 2001 das Begriffspaar «Racism and Xenophobia» geprägt, um auf neue Formen des Rassismus im Zusammenhang mit repressiver Ausländerpolitik hinzuweisen. Seither hat sich der Begriff Xenophobie zumindest als eine Variante des Rassismus auf internationaler Ebene etabliert.

2.6 Antisemitismus

Der Begriff Antisemitismus bezeichnet die Feindschaft gegenüber Jüdinnen und Juden, die als einheitliches Kollektiv («Rasse») konstruiert und wahrgenommen werden. Der rassistische Antisemitismus überlagerte den historisch weit zurückgehenden Antijudaismus, der für die religiös geprägte Judenfeindschaft des Christentums steht.

Es wird kontrovers diskutiert, ob Antisemitismus eine eigene analytische Kategorie oder eine spezielle Ausformung des Rassismus darstellt.⁸ Die Schweiz betrachtet Antisemitismus als Teil des Gesamtphänomens «Rassismus». Dies ohne die jeweiligen Eigenheiten verwischen zu wollen, denn für Antisemitismus und Rassismus müssen sowohl bezüglich Sensibilisierung und Prävention als auch für empirische Studien jeweils spezifische Ansätze gesucht werden.

Im Rahmen von Meinungsumfragen wird Antisemitismus mit der kumulativen Auswertung der Erhebung von unterschiedlichen Einstellungen und Meinungen erfasst. Verbreitete Stereotypen, die zu den im Zusammenhang mit Antisemitismus bekannten

⁷ Der verbreitete Erklärungsversuch für fremdenfeindliche Ablehnung, dass auch Kleinkinder «fremdeln» würden, ist ein Beispiel für eine unzutreffende psychologisierende Verkürzung sozialer Phänomene.

⁸ Antisemitismus stellt im Rahmen des Rassismus ein besonderes Phänomen dar, weil aufgrund einer religiösen Zugehörigkeit (auf welche sich die Judenfeindlichkeit bezieht) eine Volkszugehörigkeit (auf welche sich der Antisemitismus bezieht) postuliert wird.

Verschwörungstheorien führen, sind etwa die «Geldgierigkeit» und «Machthungrigkeit» der Juden. Erfasst werden diese zum Beispiel mit Fragen zum geschätzten Einfluss der Juden und Jüdinnen auf das Weltgeschehen oder zu den Behauptungen, Schweizer Juden und Jüdinnen «nutzen das Gedenken an den Holocaust für ihre Zwecke aus» oder seien gegenüber Israel loyaler als gegenüber der Schweiz. Gestützt auf eine kumulative Erhebung kann erfasst werden, ob Personen, die zu Fremdenfeindlichkeit und Rassismus neigen, auch tendenziell Antisemiten sind oder ob diese Einstellungen eben nicht korrelieren.

2.7 Muslimfeindlichkeit

Die Bezeichnung «Muslimfeindlichkeit» drückt eine ablehnende Haltung und Einstellung gegenüber Menschen aus, die sich als Muslime/-innen bezeichnen oder als solche wahrgenommen werden. In diese Muslimfeindlichkeit können sich auch Komponenten der Ablehnung gegenüber Personen aus einem bestimmten (vom Islam geprägten) Land, gegenüber einer als patriarchalisch und frauenfeindlich angesehenen Gesellschaft oder gegenüber dem fundamentalistisch gelebten Glauben mischen. Auch die Überzeugungen, alle Muslime wollten die Scharia einführen, würden die Menschenrechte missachten oder grundsätzlich mit islamistischen Terroristen sympathisieren, gehören zum Weltbild einer muslimfeindlichen Person. Muslimfeindlichkeit kann so weit gehen, dass man alle Muslime aus unserem Land verbannen oder ihnen gar die Ausübung ihrer Religion verbieten will. Muslimfeindliche Handlungen reichen von rassistischen Diskriminierungen im Bildungsbereich, im Arbeitsleben oder bei Einbürgerungen bis hin zu gewalttätigen Angriffen auf Muslime, Anschlägen auf Moscheen oder islamische Zentren.

Im Rahmen der vorliegenden Berichterstattung wird der Begriff Muslimfeindlichkeit dem der Islamfeindlichkeit vorgezogen, denn der Fokus der staatlichen Massnahmen gegen die Diskriminierung von Muslimen/-innen liegt auf dem Schutz der Menschen bzw. Gruppen von Menschen und nicht auf dem Schutz einer Religion als solcher.

2.8 Rechtsextremismus

Rechtsextreme stellen unsere pluralistische und demokratische Gesellschaft in Frage und wünschen sich ein autoritäres Regime. Im rechtsextremen Weltbild hat die Gemeinschaft Vorrang vor dem Individuum, der Bürger hat sich einer (autoritär geführten) nationalistischen Staatsräson zu unterwerfen. Abgelehnt und bekämpft werden der Wertepluralismus einer liberalen Demokratie und der «Multikulturalismus» der globalisierten Gesellschaft.

Wesentliches Merkmal rechtsextremer Ideologien ist die Infragestellung der Gleichwertigkeit aller Menschen und eine Ideologie der Ausgrenzung, die sich mit erhöhter Gewaltakzeptanz verbinden kann. Rechtsextreme gehen von der rassistisch oder ethnisch bedingten sozialen Ungleichheit der Menschen aus und verlangen nach ethnischer Homogenität. Das heisst, dass Grund- und Menschenrechte nicht als für alle Menschen überall gleich geltende Prinzipien akzeptiert werden. Alle Definitionen des Rechtsextremismus sind sich darin einig, dass Rassismus und Fremdenfeindlichkeit konstituierende Elemente des Rechtsextremismus sind. Aber auch andere Extremismen können sich des Rassismus bedienen; bekannt und erforscht ist etwa der Antisemitismus von Linksextremen.

3 Rechtliche Grundlagen

Sensibilisierung, Prävention, Intervention und Mediation sind wichtig, um rassistische Diskriminierung zu bekämpfen. Es braucht aber auch rechtliche Instrumente, damit sich Betroffene im konkreten Fall gegen Diskriminierung wehren können. Im Folgenden werden die nationalen, kantonalen und internationalen rechtlichen Grundlagen kurz erläutert. Anschliessend wird auf die wichtigsten kritischen Aspekte der heutigen Rechtslage eingegangen und aufgezeigt, wie Bund und Kantone damit umgehen.

In der Schweiz stützt sich die Bekämpfung jeglicher Diskriminierung grundsätzlich auf das in der Bundesverfassung (BV; SR 101) verankerte Rechtsgleichheitsgebot und das Diskriminierungsverbot ab (Art. 8 Abs. 1 und 2 BV). Zudem schreibt Artikel 35 BV vor, dass diese Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen: Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, muss zu ihrer Verwirklichung beitragen (Art. 35 Abs. 2 BV). Konkret von dieser Pflicht betroffen sind unterschiedliche Behörden wie beispielsweise Schule, Polizei, Einbürgerungsbehörde, Steueramt, Sozialversicherungsbehörden, Raumplanungsbehörde usw., aber auch die Justizbehörden. Die Behörden haben dafür zu sorgen, dass die Grundrechte – sofern sie sich dazu eignen – auch unter Privaten wirksam werden (indirekte privatrechtliche Wirkung gemäss Art. 35 Abs. 3 BV).

Die Konkretisierung der Verfassungsbestimmungen fällt je nach Diskriminierungsmerkmal unterschiedlich aus.⁹ Gegen die Geschlechterdiskriminierung und die Diskriminierung von Menschen mit einer Behinderung wurden Spezialgesetze erlassen, die direkte privatrechtliche Wirkung entfalten.¹⁰ Im Gegensatz dazu lehnte es das Parlament bisher ab, ein Spezialgesetz zur Verhinderung der rassistischen Diskriminierung zu erlassen (siehe Kap. 3.3). Somit ermöglicht es die Bundesverfassung zwar, sich gegen Verletzungen des Rechtsgleichheitsgebots oder des Verbots rassistischer Diskriminierung seitens der Behörden zu wehren, nicht aber gegen Verletzungen seitens Privater. Geschieht die Diskriminierung also zum Beispiel im Rahmen eines Arbeits-

oder Mietvertrags, muss auf allgemeine Rechtsbegriffe und auf die Auslegung von bestehenden Schutzbestimmungen des Privat- oder Verwaltungsrechts zurückgegriffen werden. Als einzige spezifische Bestimmung wurde 1995 die Antirassismus-Strafnorm in Kraft gesetzt. Artikel 261bis des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB, SR 311.0) ahndet die öffentliche Rassendiskriminierung strafrechtlich.

Auf der internationalen Ebene hat die Schweiz mehrere Übereinkommen ratifiziert, die rassistische Diskriminierung verbieten, insbesondere das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDK; SR 0.104) und den Internationalen Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte (UNO-Pakt II; SR 0.103.2).¹¹ Ratifiziert hat sie auch das Übereinkommen Nr. 111 der International Labour Organization ILO über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (SR 0.822.721.1), welches die Staaten zur Förderung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung verpflichtet. Im Rahmen des Europarats ist die Schweiz der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte (EMRK; SR 0.101)¹² unterstellt und somit Mitglied der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI, die periodische Länderberichte zuhanden des Europarats erstellt. Sie gehört zudem der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa OSZE an, welche sich im Rahmen der sogenannten «menschlichen Dimension der Sicherheit» mit der Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung befasst. Da der vorliegende Bericht den Schwerpunkt auf die interne Umsetzung von Massnahmen zum Diskriminierungsschutz legt, wird im Text selbst nur auf die meist diskutierten Empfehlungen verwiesen. Eine Übersicht der für die Schweiz relevanten internationalen Übereinkommen findet sich in Anhang 1.

Die Schweiz misst der Umsetzung ihrer internationalen Verpflichtungen grosse Bedeutung bei. Diese haben mehrheitlich programmatischen Charakter und dienen nicht direkt der Durchsetzung des Rechts im Einzelfall. Im Rahmen der RDK hat die Schweiz jedoch das Recht auf ein Individualbeschwerdeverfahren anerkannt (Artikel 14 RDK).¹³ Damit können Einzelpersonen nach Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsmittel dem Aus-

9 Andere Länder wie beispielsweise Deutschland haben allgemeinere bzw. übergreifende Gleichbehandlungsgesetze geschaffen zur Beseitigung aller Formen von Diskriminierung aufgrund von Rasse, ethnischer Herkunft, Geschlecht, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Identität. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) trat in Deutschland am 18. August 2006 in Kraft, in Umsetzung der EU-Richtlinie 2000/43/EG.

10 So hat das Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz GlG; SR 151.1) ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot im Arbeitsrecht geschaffen, und das Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) sieht ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot bei privaten Dienstleistungsverboten vor.

11 Siehe dazu: www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/human/humri/humrtr.html

12 Die EMRK kennt ein akzessorisches Diskriminierungsverbot (Art. 14 EMRK), das nur in Zusammenhang mit der Verletzung eines anderen in der Konvention verankerten Rechts angewendet werden kann.

13 Ein Individualbeschwerderecht besteht ebenfalls in Bezug auf die UNO-Folterkonvention und die UNO-Frauenrechtskonvention.

schuss der RDK eine Mitteilung zukommen lassen, um die Verletzung einer Bestimmung der Konvention geltend zu machen. Nach Anhörung der zuständigen Schweizer Behörden fällt der Ausschuss eine Entscheidung, die zwar rechtlich nicht verbindlich ist, aber doch den Charakter einer Empfehlung zuhanden der Gerichte hat. Die erste und bisher einzige Beschwerde gegen die Schweiz wurde Ende 2011 eingereicht; der Entscheid des Ausschusses stand zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch aus.

Als internationale Bestimmung mit direkter Wirkung ist auch das seit dem 1. Juni 2002 gültige Verbot der Diskriminierung im Rahmen des Abkommens über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (FZA; SR 0.142.112.681) zu erwähnen; dieses gilt aber nur für Angehörige der EU-/EFTA-Staaten sowie (teilweise) für ihre Familienangehörigen (Art. 2 FZA).

Nachfolgend werden die für rassistische Diskriminierung wesentlichen Bestimmungen einzeln vorgestellt. Bei den zivilrechtlichen Bestimmungen liegt der Fokus nicht nur darauf, wie sie heute angewandt werden, sondern es wird vereinzelt auf weitere Auslegungsmöglichkeiten hingewiesen.

3.1 Bundesrechtliche Grundlagen

3.1.1 Verfassungsrecht

Die schweizerische Bundesverfassung garantiert allen Menschen, die in der Schweiz leben, das Recht auf gleiche Behandlung und verbietet Diskriminierungen aufgrund von sogenannten verpönten Merkmalen:

Art. 8 BV Rechtsgleichheit

¹ Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

² Niemand darf 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.

³ Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.

⁴ Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vor.

Unter rassistischer Diskriminierung ist jede Form von Ungleichbehandlung oder Benachteiligung von Menschen aufgrund ihrer Herkunft, Rasse, Sprache oder Religion zu verstehen, die nicht sachlich begründet werden kann. Das heisst, nicht jede Ungleichbehandlung aufgrund dieser Merkmale ist zwingend

diskriminierend. Um aber verfassungskonform zu sein, muss sie besonders qualifiziert begründet werden können.

Gemäss Bundesgericht umfasst das Merkmal Herkunft auch die Nationalität. Ausländer/innen sollen gegenüber Schweizern/-innen oder auch unter sich nicht diskriminiert werden.¹⁴ Wiederum ist aber eine unterschiedliche Behandlung von ausländischen und schweizerischen Personen nicht von vorneherein diskriminierend, wenn sie sachlich begründet werden kann. So ist beispielsweise die Tatsache, dass Ausländer/innen kein eidgenössisches Stimm- und Wahlrecht haben, aus rechtlicher Sicht keine Diskriminierung, weil diese Ungleichbehandlung in der Verfassung vorgesehen ist.

3.1.2 Strafrecht

Seit 1995 definiert das schweizerische Strafgesetzbuch Verhalten der Rassendiskriminierung als Straftat.¹⁵ Die Charakterisierung der Zuwiderhandlung gegen diese Bestimmungen als Officialdelikt gibt dem Staat die Möglichkeit, aktiv gegen rassistische Diskriminierung im öffentlichen Raum vorzugehen:

Art. 261^{bis} StGB Rassendiskriminierung

Wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion zu Hass oder Diskriminierung aufruft,

wer öffentlich Ideologien verbreitet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung der Angehörigen einer Rasse, Ethnie oder Religion gerichtet sind,

wer mit dem gleichen Ziel Propagandaaktionen organisiert, fördert oder daran teilnimmt,

wer öffentlich durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt oder diskriminiert oder aus einem dieser Gründe Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlost oder zu rechtfertigen sucht,

wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion verweigert, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

¹⁴ Siehe beispielsweise BGE 129 I 392, E. 3.2.2.

¹⁵ Eingefügt durch Art. 1 des BG vom 18. Juni 1993, in Kraft seit 1. Januar 1995 (AS 1994 2887; BBl 1992 III 269). Das Militärstrafgesetzbuch (MStG; SR 321.0) kennt eine analoge Regelung (Art. 171c MStG).

Diese Bestimmung schützt die Würde und Gleichheit aller Menschen als Angehörige einer Rasse, Ethnie oder Religion. Indem sie den einzelnen Menschen schützt, schützt sie auch mittelbar den öffentlichen Frieden.¹⁶

Weder die strafrechtliche noch die militärstrafrechtliche Norm definieren abschliessend, was unter Rassendiskriminierung zu verstehen ist. Als diskriminierend gelten alle Verhaltensweisen, durch welche den Angehörigen einer Bevölkerungsgruppe aufgrund ihrer Rasse, Ethnie oder Religion die Gleichwertigkeit als menschliche Wesen oder die Gleichberechtigung in Bezug auf die Menschenrechte abgesprochen oder zumindest in Frage gestellt wird.¹⁷ Die geschützten Gruppen und Identitätsmerkmale werden weiter gefasst als in der RDK, insbesondere weil sie auch das Merkmal Religion berücksichtigen. Die Gruppe der Ausländer/innen ist als solche nur indirekt geschützt, zum Beispiel über die Merkmale Rasse, Ethnie und Religion.¹⁸

Gemäss Bundesgericht ist insbesondere in der politischen Auseinandersetzung eine Zuwiderhandlung gegen Artikel 261^{bis} StGB nicht leichtfertig zu bejahen. In einer Demokratie, die auf die freie Meinungsäusserung aufbaut, müssen auch Standpunkte vertreten werden, die «einer Mehrheit missfallen oder für viele schockierend sind».¹⁹ Wer über eine Gruppe unvoreilhaft spricht, insgesamt aber sachlich bleibt und sich auf objektive Gründe stützt, erfüllt den Tatbestand der Rassendiskriminierung nicht.

Seit 1995 hat die Rechtsprechungspraxis klar definiert, ab wann eine Handlung als «öffentlich» zu betrachten ist. Die EKR fasst das entsprechende Bundesgerichtsurteil wie folgt zusammen: «Als öffentlich sind Äusserungen und Handlungen anzusehen, die nicht in einem Umfeld erfolgen, das sich durch persönliche Beziehungen oder durch besonderes Vertrauen (wie z. B. im Familien- und Freundeskreis) auszeichnet. Ob das Kriterium der Öffentlichkeit gegeben ist, hängt von den situativen Umständen ab.

Dabei ist entscheidend, dass die Antirassismus-Strafnorm insbesondere die Verbreitung von rassistischem Gedankengut unter unbekanntenen Personen verhindern möchte.»²⁰

In Bezug auf rassistische Symbole ist deren Verwendung dann strafbar, wenn diese eine Ideologie symbolisieren, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung von Angehörigen einer Rasse, Ethnie oder Religion gerichtet ist, und öffentlich dafür wirbt. Mit einer Motion wollte der Nationalrat 2005 auch die öffentliche Verwendung von Symbolen verbieten, die extremistische, zu Gewalt und Rassendiskriminierung aufrufende Bewegungen verherrlichen.²¹ In der Vernehmlassung zur bundesrätlichen Vorlage wurden jedoch erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten geltend gemacht (unklare Abgrenzung zwischen strafbarem und nicht strafbarem Verhalten, Unmöglichkeit einer klaren Definition von rassistischen Symbolen, zu grosse Unbestimmtheit der Rechtsnorm angesichts der damit verbundenen Einschränkung der Meinungsfreiheit). Die Motion wurde in der Folge abgeschrieben.

Nebst der spezifischen Strafnorm gegen Rassendiskriminierung können bei einem rassistischen Vorfall gerade im nicht-öffentlichen Raum auch andere strafrechtliche Bestimmungen zur Anwendung kommen, insbesondere das Verbot von übler Nachrede (Art. 173 StGB), Verleumdung (Art. 174 StGB), Beschimpfung (Art. 177 StGB), Drohung (Art. 180 StGB), Nötigung (Art. 181 StGB) oder auch das Verbot von Tätlichkeiten (Art. 126 StGB) und einfacher oder schwerer Körperverletzung (Art. 123 und 122 StGB). Zudem kann im Fall einer Persönlichkeitsverletzung gemäss Artikel 28 ZGB auch eine zivilrechtliche Klage mit entsprechender Schadenersatz- und Genugtuungsforderung eingereicht werden.

3.1.3 Zivilrecht

Die Verfassungsbestimmungen zur rassistischen Diskriminierung entfalten keine direkte Wirkung zwischen Privaten. Da rassistische und diskriminierende Vorfälle im Alltag kaum in der Öffentlichkeit vorkommen und selten ideologisch motiviert sind, ist auch die Antirassismus-Strafnorm häufig nicht anwendbar. In solchen Situationen müssen Betroffene auf allgemeine oder

¹⁶ Siehe beispielsweise BGE 128 I 218, E. 1.4.

¹⁷ Siehe beispielsweise BGE 131 IV 23, E. 3.

¹⁸ In diesem Sinne: Antwort des Bundesrates vom 12. November 2008 auf die parlamentarische Anfrage Ueli Leuenberger, «Empfehlungen des Unio-Ausschusses gegen Rassismus. Massnahmen des Bundesrates» (A 08.1078) vom 17. September 2008.

¹⁹ Siehe dazu: BGE 131 IV 23, E. 3.1.

²⁰ BGE 130 IV 111, E. 5.2. Dazu auch: www.ekr.admin.ch/themen/00042/00054/00081/00091/index.html?lang=de Eingehendere Ausführungen dazu: Niggli, Marcel Alexander. Rassendiskriminierung. 2. Auflage, Zürich, 2007. S. 297 ff.

²¹ Motion des Nationalrats, «Verwendung von Symbolen, welche extremistische, zu Gewalt und Rassendiskriminierung aufrufende Bewegungen verherrlichen, als Straftatbestand» (Mo. 04.3224) vom 7. März 2005.

bereits bestehende zivilrechtliche Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB; SR 210) oder des Obligationenrechts (OR; SR 220) zurückgreifen.

- Das Schweizerische Zivilrecht schützt jede Person, die in ihrer Persönlichkeit verletzt wird, ohne dass dies durch die Einwilligung der Person, ein überwiegendes öffentliches Interesse oder das Gesetz gerechtfertigt wäre (Art. 28 ZGB). Gestützt auf die indirekte Wirkung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots kann diese Schutzbestimmung auch für rassendiskriminierende Vorfälle unter Privaten angewandt werden, zum Beispiel, um sich gegen ein diskriminierendes Bewerbungsgespräch oder eine rassistisch motivierte Wohnungsverweigerung zu wehren. Wird eine Verletzung des Persönlichkeitsschutzes bejaht, kann dies zu Schadenersatz (Art. 41 OR) oder zu einer Genugtuung (Art. 49 OR) verpflichten.
- Ebenfalls schreibt das Zivilrecht vor, dass in allen Rechtsverhältnissen der Grundsatz von Treu und Glauben beachtet werden muss (Art. 2 ZGB). Mangels Rechtsprechung besteht eine gewisse Unsicherheit darüber, wie die Gerichte diesen Grundsatz im Fall einer rassistischen Diskriminierung anwenden würden. Beispielsweise könnten rassistische Äusserungen gegen einen Mieter oder eine rassistisch motivierte Kündigung als unredliches oder rechtsmissbräuchliches Verhalten und somit als Verstoss gegen Artikel 2 ZGB ausgelegt werden.
- Grundsätzlich sind Verträge nichtig, wenn deren Inhalte unmöglich oder widerrechtlich sind oder gegen die guten Sitten verstossen (Art. 20 OR). So ist ein Arbeitsvertrag nichtig, der nur aufgrund der nationalen Herkunft einen unterschiedlichen Lohn für eine gleichwertige Arbeit vorsieht.
- Das Arbeitsrecht verpflichtet Arbeitgebende, die Persönlichkeit der Arbeitnehmenden zu schützen (Art. 328 OR und Art. 28 ZGB bzw. Art. 342 OR und 6 ArG²²). Dies gilt auch für den Schutz vor rassistischen Äusserungen oder diskriminierender Behandlung etwa bei der Beförderung oder Weiterbildung. Der allgemeine Schutz vor missbräuchlicher Kündigung umfasst auch den Schutz vor einer rassendiskriminierenden Kündigung (Art. 336 Abs. 1 lit. a OR).²³

- Im Mietrecht können rassistische Äusserungen gegen einen Mieter oder eine rassistisch motivierte Kündigung als unredliches oder rechtsmissbräuchliches Verhalten (Verstoss gegen Art. 2 Abs. 1 ZGB und Anfechtbarkeit der Kündigung gestützt auf Art. 271 Abs. 1 OR) oder auch als Verstoss gegen den Persönlichkeitsschutz (Art. 28ff ZGB) betrachtet werden. Eine Untermiete kann nicht aus rassistischen Gründen verweigert werden (Art. 262 Abs. 2 OR). Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Pflicht des Vermieters, gewisse Mängel zu beheben, auch die Pflicht umfassen, den Mietenden vor rassistischem Verhalten durch die Nachbarschaft zu schützen (Art. 259a OR).

Diese Beispiele zeigen, wie bei rassistischen Diskriminierungen zwischen Privaten allgemeine Rechtsnormen und bestehende Bestimmungen beigezogen werden können.²⁴ Das ist jeweils dann möglich, wenn eine konkrete Person in ihren Rechten verletzt wird – nicht aber, wenn eine ganze Gruppe generell Diskriminierungen ausgesetzt ist. Zudem liegt die Beweislast bei den Klagenden: Die einzelnen Betroffenen müssen den Nachweis einer Diskriminierung erbringen, was häufig schwierig ist. Der Arbeitgeber oder die Vermieterin können meist ohne Schwierigkeiten zulässige Gründe aufführen, weshalb eine andere Stellensuchende oder ein anderer Mieter bevorzugt wurden.

So sind die Rechtsverfahren mit Unsicherheiten, Angst vor negativen Konsequenzen und Auslagen verbunden und für viele Betroffene keine gangbare Option. Entsprechend sind die Gerichte kaum mit Fällen von rassistischer Diskriminierung konfrontiert und konnten keine gefestigte gerichtliche Praxis entwickeln.

22 Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11).

23 Siehe dazu: Caplazi, Alexandra/Naguib, Tarek. Schutz vor ethnisch-kultureller Diskriminierung in der Arbeitswelt trotz Vertragsfreiheit. Jusletter 7. Februar 2004. S. 11 ff.: www.Humanrights.ch/upload/pdf/050216_jusletter_caplazi_naguib.pdf. Eine Übersicht über die Rechtslage im Bereich Arbeit

findet sich auf der Homepage von Humanrights.ch: www.Humanrights.ch/de/Themendossiers/Rassismus/Arbeitswelt/Rechtsschutz_CH/idart_1929-content.html

24 Genauere Ausführungen dazu: Naguib, Tarek. Rechtsratgeber rassistische Diskriminierung. FRB (Hrsg.), Bern, 2009: www.edi.admin.ch/shop/00019/00150/index.html?lang=de

3.2 Kantonale Rechtsgrundlagen

3.2.1 Kantonale Verfassungen

Von den sechsundzwanzig Kantonen haben sechzehn ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot in ihre Verfassung aufgenommen.²⁵ Die restlichen Kantonsverfassungen enthalten keine diesbezügliche Bestimmung, doch müssen sie die in der Bundesverfassung verankerten Grundrechte und damit auch das Diskriminierungsverbot garantieren.²⁶ Zudem müssen die Kantone aufgrund der Bundesverfassung alle Pflichten in ihrem Kompetenzbereich erfüllen, die sich aus dem internationalen Recht ergeben.

3.2.2 Kantonale Gesetze

Gesetzliche Bestimmungen zu rassistischer Diskriminierung sind meist in den kantonalen Integrationsbestimmungen verankert. Explizit aufgeführt wird der Diskriminierungsschutz oder die Rassismusbekämpfung in den Gesetzen oder Verordnungen von elf Kantonen (*Zürich, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura*). Die anderen Kantone stützen sich direkt auf das Bundesrecht.

Als Querschnittsthema kann der Diskriminierungsschutz aber auch punktuell in anderen Gesetzen explizit verankert sein, so zum Beispiel in den Bestimmungen zu Einbürgerungen (z.B. das Gesetz über das St. Galler Bürgerrecht), oder auch in Erlassen zu anderen öffentlichen Bereichen (z.B. die Plakatverordnungen des Kantons Basel-Stadt oder der Stadt Bern).

3.3 Zusammenfassende Einschätzungen, politische Entwicklungen und getroffene Massnahmen

Insgesamt entspricht die Regelung der Schweiz zur rassistischen Diskriminierung in vielen Punkten den Anforderungen der von ihr ratifizierten internationalen Regelwerke. Sie ist aber sektoriell gegliedert, föderalistisch und entsprechend komplex.²⁷ Internationale Organisationen, die EKR sowie schweizerische Organisationen der Zivilgesellschaft kritisieren denn auch das Fehlen einer einheitlichen Gesetzesgrundlage.²⁸ Sie streben entweder eine umfassende Antidiskriminierungsgesetzgebung zu allen Diskriminierungsmerkmalen an, oder aber ein Spezialgesetz zur rassistischen Diskriminierung, das auch zwischen Privaten zur Anwendung kommt (analog zum Gleichstellungsgesetz zwischen den Geschlechtern oder zum Behindertengleichstellungsgesetz).

Eine umfassende Gesetzgebung forderte Nationalrat Paul Rechsteiner im Jahr 2007. Mit seiner Parlamentarischen Initiative zur Schaffung eines allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes wollte er die Verfassungsrechte konkretisieren und mit geeigneten rechtlichen Instrumenten jede Form von Diskriminierung (aufgrund von ethnisch-kultureller Zugehörigkeit oder Rasse, Geschlecht, Behinderung, sexueller Orientierung usw.) verhindern oder beseitigen.²⁹ Damit sollte der rechtliche Schutz vor Diskriminierung in der Schweiz vereinheitlicht und vervollständigt werden. Der Nationalrat lehnte die Initiative 2009 ab. Im selben Jahr wurde eine weitere Motion mit ähnlicher Zielsetzung unbehandelt abgeschlossen.³⁰ Das Parlament war der Auffassung, dass die bestehenden rechtlichen Instrumente ausreichen.

25 Es handelt sich um die Folgenden: Zürich (Art. 11 Abs. 2), Bern (Art. 10 Abs. 1, 2. Satz), Uri (Art. 11 Abs. 2), Nidwalden (Art. 2 Abs. 2), Glarus (Art. 4 Abs. 2), Freiburg (Art. 9 Abs. 1, 2^{ème} phr.), Basel-Stadt (§ 8 Abs. 2), Basel-Landschaft (§ 7 Abs. 2), Schaffhausen (Art. 11 Abs. 1, 2. Satz), Appenzell Ausserrhoden (Art. 5 Abs. 2), Aargau (§ 10 Abs. 2), Tessin (Art. 7 Abs. 1), Waadt (Art. 10 Abs. 2), Wallis (Art. 3 Abs. 2), Neuenburg (Art. 8 Abs. 1, 2. Satz) und Jura (Art. 6 Abs. 2). Die neue Genfer Kantonsverfassung, die am 14. Oktober 2012 von der Stimmbevölkerung angenommen wurde, enthält ebenfalls ein Diskriminierungsverbot (Art. 15. Abs. 2), sie tritt auf 1. Juni 2013 in Kraft.

26 Siehe beispielsweise: § 10 Abs. 2 KV LU (SR 131.213): «Die Grundrechte sind nach Massgabe der Bundesverfassung gewährleistet.»; § 10 KV SZ (in Erwartung der eidgenössischen Gewährleistung): «Der Kanton gewährleistet die Grundrechte, die in der Bundesverfassung und dem für die Schweiz verbindlichen Völkerrecht verankert sind.»

27 Wegen dieser rechtlichen Regelung hat die Schweiz auch einen Vorbehalt zum Artikel 26 des UNO-Pakts II (Diskriminierungsverbot) angebracht, und das EMRK-Zusatzprotokoll Nr. 12 (Verpflichtung zu einem allgemeinen und umfassenden Diskriminierungsverbot) weder unterzeichnet noch ratifiziert. Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte CESCR, der Ausschuss gegen Rassismus CERD, der Ausschuss für Kinderrechte und der Menschenrechtsrat haben diese fehlende rechtliche Entwicklung mehrmals kritisiert und der Schweiz empfohlen, entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

28 Siehe dazu: Hausammann, Christina. Instrumente gegen Diskriminierung im Schweizerischen Recht – ein Überblick. Humanrights.ch/MERS, im Auftrag von EGBG und FRB, Bern, 2008. Naguib, Tarek u.a. Recht gegen rassistische Diskriminierung. Analyse und Empfehlungen. EKR, Bern, 2009. Die Informationsplattform Humanrights.ch hat eine gut lesbare Übersicht über den Stand der Diskussion zusammengestellt. Empfehlenswert sind insbesondere die folgenden beiden Links: www.Humanrights.ch/de/Themendossiers/Diskriminierungsverbot/index.html und www.Humanrights.ch/de/Themendossiers/Rassismus/index.html

29 Parlamentarische Initiative Paul Rechsteiner, «Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz» (Pa.IV. 07.422) vom 23. März 2007.

30 Motion Josef Zisyadis, «Bundesgesetz gegen Diskriminierung» (Mo. 06.3082) vom 22. März 2006, welche insbesondere auch den Zugang zu Arbeitsstellen im öffentlichen Dienst regeln wollte.

Zum Ausbau des spezifischen Schutzes gegen rassistische Diskriminierung wurden ebenfalls mehrere Vorstösse eingereicht. So forderte die Parlamentarische Initiative von Katharina Prelicz-Huber im Jahr 2011 ein Gesetz zur Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung, insbesondere um den Diskriminierungsschutz zwischen Privaten zu verstärken und den Opfern durchsetzbare Rechtsansprüche zu gewährleisten (z.B. mittels Beweislastumkehr).³¹ Eine Motion der Grünen Fraktion des Parlaments wollte den Bundesrat beauftragen, einen Gesetzesentwurf gegen die rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt vorzulegen.³² Das Parlament lehnte auch diese Vorstösse ab.

Diese Entscheide zeigen, dass die Schaffung einer umfassenden Gesetzgebung gegen Diskriminierung oder zur Verstärkung des gesetzlichen Schutzes gegen rassistische Diskriminierung heute keine politische Mehrheit findet. Unbestritten ist aber, dass es aufgrund der Komplexität der heutigen Regelungen besonderer Anstrengungen bedarf, die bestehenden rechtlichen Instrumente bekannt und wirksam zu machen.

Der Bundesrat ist der Überzeugung, dass direkte und indirekte Diskriminierungen konsequent zu bekämpfen sind, weil sie die Betroffenen daran hindern, eigenverantwortlich am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Wie das Parlament ist er der Auffassung, dass das geltende Recht vorerst einen ausreichenden Schutz gegen Diskriminierung bietet. Er erachtet es aber als problematisch, dass es von den Betroffenen zu wenig genutzt wird, und hat Massnahmen zur besseren Durchsetzung des geltenden Rechts eingeleitet:³³

– **Diskriminierungsbekämpfung im Rahmen der Integrationspolitik:** Der Bundesrat erklärte bereits in seinem Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik von 2010, dass der Diskriminierungsschutz als wichtiger Bestandteil der spezifischen Integrationsförderung betrachtet werden muss.³⁴

31 Parlamentarische Initiative Katharina Prelicz-Huber, «Gesetz über die Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung» (Pa.Iv. 10.523) vom 15. Dezember 2010.

32 Motion der Grünen Fraktion des Parlaments, «Gesetz gegen die rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt» (Mo. 04.3791) vom 17. Dezember 2004. Siehe dazu auch zum Beispiel: Interpellation Cécile Bühlmann, «Rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt» (Ip. 03.3372) vom 19. Juni 2003.

33 Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 23. November 2011, S. 13: www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2157/Erl._Bericht_AuG_%28Integration%29_23.11.2011.pdf Siehe dazu auch: Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik, Bern, 2010, S. 46 ff.: www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integpolitik-d.pdf

34 Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik vom 5. März 2010, Bern, 2010, S. 46 ff.

Denn direkte und indirekte Diskriminierungen durchkreuzen die Bemühungen um die Integrationsförderung der betroffenen Bevölkerungsgruppen. Da Diskriminierungsbekämpfung im Alltag vor allem in den Kantonen, Städten und Gemeinden erfolgt, muss sie auch auf dieser Ebene verankert werden. Bund und Kantone haben deshalb vereinbart, den Diskriminierungsschutz in die kantonalen Integrationsprogramme KIP aufzunehmen. Der Bund beteiligt sich am Aufbau der Instrumente zum Diskriminierungsschutz und gewährleistet die Koordination und Qualitätssicherung.³⁵ Die Massnahmen zum Diskriminierungsschutz werden im Rahmen der Ausländergesetzgebung eingeführt, müssen aber innerhalb der Regelstrukturen verankert werden. Damit ist gewährleistet, dass sie allen Bevölkerungsgruppen zugutekommen – also auch allen Schweizern/-innen, die aufgrund ihrer Hautfarbe, Religion oder ethnischen Zugehörigkeit diskriminiert werden.³⁶

– **Beratungsstellen für Opfer von Diskriminierung:** Anfänglich aus privater Initiative entstanden und vielfach von der öffentlichen Hand unterstützt, gibt es inzwischen in vielen Kantonen und in einigen Städten und Gemeinden Integrationsfachstellen oder Organisationen, die Beratung zum rechtlichen Schutz vor rassistischer Diskriminierung anbieten. Nebst der Unterstützung im Hinblick auf ein rechtliches Verfahren können sich diese auch um die Schaffung von Streitschlichtungsmechanismen bemühen, die leicht zugänglich und kooperativ ausgerichtet sind. Zudem kann es zu deren Aufgaben gehören, in Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen indirekt diskriminierend wirkende Prozesse zu erkennen und abzubauen. Die Bereitstellung solcher Beratungsangebote muss ab 2014 in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP verankert sein.

– **Veröffentlichung eines Rechtsratgebers:** Der im Rahmen des Projekts «Beratungsnetz für Rassismuscopfer» produzierte und von der FRB herausgegebene Ratgeber gibt praktische Ratschläge, wie und mit welchen Rechtsmitteln gegen Rassendiskriminierung in allen Bereichen des täglichen Lebens vorgegangen werden kann. Die FRB bietet auch Weiterbildungskurse zum Ratgeber an, um die Umsetzung von der Theorie in die Praxis zu erleichtern. Seit Ende Dezember 2009

35 Die Federführung für den Bereich Diskriminierungsschutz wurde der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB übertragen, die Gesamtkoordination der Integrationspolitik liegt beim Bundesamt für Migration BFM.

36 In den Worten des Bundesrates: «Verankert man Integration in vorhandenen Regelwerken, lässt sich schliesslich das Prinzip der Nichtdiskriminierung sachspezifisch festmachen und auch gewährleisten, dass Massnahmen nicht nur der ausländischen Bevölkerung, sondern auch anderen Bevölkerungsgruppen mit Integrationsproblemen zugutekommen.» Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik vom 5. März 2010, S. 3.

haben über 700 Personen von kantonalen und kommunalen Verwaltungen, Ombudsstellen, Integrationsfachstellen, Gewerkschaftsverbänden und nichtstaatlichen Organisationen an rund 50 Kursen teilgenommen. Die Kurse werden auch im Rahmen der Umsetzung des Diskriminierungsschutzes in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP zur Sensibilisierung und Schulung der kantonalen und kommunalen Verwaltungen eingesetzt.

– **Analyse des Zugangs zum Recht:** Mehrere Bundesstellen haben im Jahr 2012 das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR mit einer Untersuchung zu den Mechanismen beauftragt, welche den Opfern von Diskriminierung den Zugang zur Justiz erleichtern oder erschweren.³⁷ Die Untersuchung, deren erste Ergebnisse 2014/2015 erwartet werden, umfasst alle Diskriminierungsarten, alle Rechtsbereiche und alle Phasen der Rechtsdurchsetzung, angefangen bei der ersten Beratung nach einem diskriminierenden Vorfall. In diesem Sinn beantragte der Bundesrat im September 2012 denn auch die Annahme eines Postulats, welches die Aufbereitung von wissenschaftlichen Daten zur Rechtswirklichkeit des geltenden Rechts und zur Prävention und Steuerung von Antidiskriminierungsmassnahmen fordert.³⁸

– **Verbesserung der Koordination der Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz:** In der föderalistischen Schweiz betrifft die Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen Bund, Kantone, Städte und Gemeinden. Zudem handelt es sich um Querschnittsthemen, die das Zusammenspiel einer Vielfalt von öffentlichen und privaten Akteuren benötigen. Gerade die «Universal Periodic Review» UPR des Menschenrechtsrats der UNO, welche die Umsetzung aller menschenrechtlichen Verpflichtungen beobachtet, hat den grossen Koordinationsbedarf zwischen den staatlichen Ebenen, aber auch zwischen den zuständigen Fachbehörden deutlich gemacht.³⁹ Die Anforderungen der UPR, der RDK und der weiteren Menschenrechtsabkommen überschneiden sich teilweise und müssen alle in realistische, von Bund,

Kantonen und Gemeinden umsetzbare Massnahmen «übersetzt» werden. Um die Effizienz der involvierten Bundesstellen zu erhöhen und die Partizipation der Kantone, Städte und Gemeinden zu fördern, sollen deshalb Berichterstattung und Follow-up zu den einzelnen Menschenrechtsverträgen verstärkt koordiniert werden. Eine wichtige Unterstützung leistet das 2011 geschaffene SKMR, das als Dienstleistungszentrum Aufträge der öffentlichen Hand, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft bearbeitet. Seine Aufgabe ist es, den Prozess der Umsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz auf allen Stufen des Staatswesens zu fördern und zu erleichtern.⁴⁰

37 Bundesamt für Justiz BJ, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB, Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA.

38 Postulat Martin Naef, «Bericht zum Recht auf Schutz vor Diskriminierung» (Po. 12.3543) vom 14. Juni 2012, das am 14. Dezember 2012 vom Nationalrat angenommen wurde.

39 Die UPR ist eine relativ neue Form von peer-to-peer Review unter den Staaten im Rahmen des Menschenrechtsrats. Siehe dazu: www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intorg/un/humun/upr.html

40 Im Herbst 2010 erteilten das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD einem Verbund von vier Universitäten den Auftrag, ein Menschenrechtskompetenzzentrum zu schaffen. Beteiligt am Projekt sind die Universitäten Bern, Neuenburg, Freiburg und Zürich sowie als Partnerinstitutionen das Institut Universitaire Kurt Bösch, das Zentrum für Menschenrechtsbildung der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz Luzern und der Verein Humanrights.ch/MERS. Das Personal des SKMR steht unter der Leitung von Prof. Walter Kälin des Instituts für öffentliches Recht der Universität Bern. Siehe dazu: www.skmr.ch/de/skmr.html

4 Institutionelle Zuständigkeiten

Weil Diskriminierungsschutz und Diskriminierungsbekämpfung Querschnittsthemen über alle Bereiche und Kompetenzebenen hinweg sind, braucht es klar bezeichnete Stellen, die dafür zu sorgen haben, dass das Thema zielgerichtet bearbeitet und nicht mit unverbindlichen Absichtserklärungen abgetan wird. In der Schweiz sind für die einzelnen Diskriminierungsmerkmale wie zum Beispiel Geschlecht, Herkunft, Behinderung oder Lebensform unterschiedliche Fachstellen zuständig.⁴¹ Diese sind grösstenteils dem Eidgenössischen Departement des Innern angegliedert und verfügen über je eigene Rechtsgrundlagen und Pflichtenhefte. Soweit möglich werden übergreifende oder gemeinsame Fragestellungen und Erfahrungen der verschiedenen Diskriminierungsfelder gemeinsam bearbeitet.

Die meisten Kantone sind ähnlich organisiert. In einigen Kantonen wird dagegen angestrebt, die mit Diskriminierung, Menschenrechte oder gesellschaftlichen Fragestellungen betrauten Stellen organisatorisch in einer Einheit zusammenzufassen. So hatte der Kanton *Genf* im Jahr 2008 ein Amt für Menschenrechte (Office des droits humains) geschaffen, welches alle menschenrechtlich relevanten Dienste unter einem Dach und einer Leitung vereinte. Im November 2012 jedoch wurde dieses Amt im Zuge einer Reorganisation wieder aufgehoben. In anderen Kantonen werden mit dem Ziel einer besseren Koordination Bereiche wie Familienpolitik, Gleichstellungspolitik oder Migrationspolitik zusammengeführt (z.B. die Kantone *Appenzell Ausserrhoden* im Jahr 2012, *Luzern* in einem sukzessivem Aufbau). Die Auswertung der Erfahrungen dieser Kantone wird wertvolle Grundlagen für die künftige strukturelle Entwicklung liefern.

Ein zentrales institutionelles Merkmal der staatlichen Diskriminierungsbekämpfung in der Schweiz ist der enge Einbezug der Zivilgesellschaft. Ohne die Initiativen der privaten Organisationen wären in der Schweiz keine Beratungsstellen für Opfer von rassistischer Diskriminierung oder Meldestellen für antisemitische Vorfälle geschaffen worden. Und der Abbau von rassistischer Diskriminierung kann nur dank den zahlreichen Sensibilisierungsprojekten von national, regional oder lokal verankerten zivilen Organisationen erreicht werden.

Eine wichtige Brückenfunktion zwischen der Verwaltung und den Organisationen der Zivilgesellschaft haben die ausserparlamentarischen Kommissionen, im Bereich der rassistischen Diskriminierung insbesondere die EKR und EKM, aber auch je nach Fragestellung etwa die Eidgenössische Kommission für Familienfragen EKFF oder die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ. Sie spielen eine wichtige Rolle bei der Identifizierung des Handlungsbedarfs und bei der Abstimmung von nichtstaatlichen und staatlichen Massnahmen.

Im vorliegenden Bericht muss auf eine eingehendere Darstellung der breitgefächerten Landschaft von Akteuren/-innen und Zusammenarbeitsformen verzichtet werden zugunsten einer knappen Übersicht über die primär mit rassistischer Diskriminierung befassten Stellen und ihren Zielsetzungen, Angeboten und Mitteln.

4.1 Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB

Seit 2001 fördert, koordiniert und vernetzt die FRB die Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung. Sie unterstützt Behörden und Institutionen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene und wirkt massgeblich mit in der Zusammenarbeit mit den Institutionen auf internationaler Ebene (insbesondere UNO, OSZE, Europarat). Zudem setzt sie sich für den Austausch mit Nichtregierungsorganisationen und Forschungsinstitutionen ein. Als eine Organisationseinheit des Generalsekretariats des Eidgenössischen Departements des Innern EDI wurde sie fünf Jahre nach der EKR zur Stärkung der verwaltungsmässigen Tätigkeiten geschaffen. Sie verfügt über einen Stellenetat von 270 Prozent und einen jährlichen Betriebskredit von rund 190 000 Franken.

Die themenbezogenen Aktivitäten der FRB sind vielfältig und werden deshalb jeweils in Zusammenhang mit den spezifischen Massnahmen in Kapitel 6 aufgeführt. Nachfolgend wird nur das Instrument der Finanzhilfen näher vorgestellt.

Gemäss der Verordnung über Menschenrechts- und Antirassismusprojekte (SR 151.21) ist die FRB zuständig für die Vergabe von Finanzhilfen für die Unterstützung von innovativen Projekten der Zivilgesellschaft oder der Verwaltung. Für die Jahre 2001 bis 2005 standen 15 Millionen Franken zur Verfügung zur Unterstützung von Bildungs-, Sensibilisierungs- und Präventionsprojekten sowie für Opfer- und Konfliktberatungsstellen. Seit 2006 werden mit Finanzhilfen von rund 900 000 Franken pro Jahr Projekte von kantonalen und kommunalen Institutionen, Organisationen und Vereinen, Schulen und Privaten mitfinanziert.

⁴¹ Für den Bereich der rassistischen Diskriminierung zuständig ist die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB, für Diskriminierung aufgrund des Geschlechts das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EGB, und für Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung EBGB. Das Bundesamt für Kultur BAK ist verantwortlich für die Massnahmen zugunsten der sprachlichen Minderheiten und der Jenischen. Fragen, welche die religiösen Gemeinschaften betreffen, werden situationsbezogen von der FRB, dem Bundesamt für Justiz BJ, dem Bundesamt für Migration BFM oder dem Bundesamt für Kultur BAK behandelt. Nicht festgelegt ist die Zuständigkeit für Fragen der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung.

Seit ihrer Gründung bis Dezember 2012 hat die FRB in allen Landesteilen insgesamt 993 Projekte mit 19 352 472 Franken unterstützt.⁴² Mit rund einem Drittel der Finanzhilfen werden Schulprojekte gegen Rassismus und für Menschenrechte gefördert. Auf diese wird im Kapitel zum Bildungsbereich ausführlicher eingegangen (siehe Kap. 6.2.2.).

4.2 Fachstelle Extremismus in der Armee

Die Fachstelle Extremismus in der Armee unterstützt das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS in allen Fragen bezüglich Extremismus in der Armee. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen in der Beratung, Sensibilisierung und Prävention.

Als Melde- und Beratungsstelle steht sie allen Armeeangehörigen (Wehrpflichtigen, Miliz- und Berufskadern) und ihren Familien, den Bundes- und kantonalen Behörden sowie den Medien zur Verfügung. Sie informiert über die verschiedenen extremistischen Bewegungen und bietet Beratung zu den rechtlichen Aspekten der Situation, den verfügbaren Rechtsmitteln, den Verfahren und den gegebenenfalls zu treffenden Massnahmen an. Die Fachstelle respektiert die Verantwortung und Kompetenzen der militärischen Kader und arbeitet unter Wahrung des Dienstgeheimnisses und der Privatsphäre; sie hat keine Ombudsfunktion.

Seit 2009 werden der Fachstelle jährlich zirka zwei Dutzend Fälle gemeldet. Der Anteil der gemeldeten Fälle während eines Dienstes machte 2010 und 2011 rund einen Drittel aus, im Jahr 2009 rund die Hälfte. Die gemeldeten Fälle ausserhalb des Dienstes stammen aus dem armeeinternen Kontrollwesen, aus Behörden- und Bürgermeldungen sowie Presseberichten. Die grosse Mehrheit der bekannt gewordenen Fälle bezieht sich auf Einzelfälle wie Personen mit auffälligen Zeichen, Aussagen oder Verhalten während des Dienstes oder auf Fälle mit sogenannten ungeordneten persönlichen Verhältnissen gemäss Militärdienstverordnung (in der Regel zivile Verurteilungen wegen Gewalttaten). Die meisten Fälle, die Fachstelle gemeldet werden, sind dem Rechtsextremismus zuzuordnen. Fälle von Linksextremismus werden auch behandelt, sind aber seit 2009 selten vorgekommen (höchstens ein- bis zwei Fälle pro Jahr). Mit anderen Ausrichtungen von Extremismus wurde die Armee bisher nicht oder nur ganz am Rand konfrontiert.

⁴² Eine Zusammenstellung der Projekte und inhaltliche Ausführungen dazu finden sich auf der Homepage der FRB unter: www.edi.admin.ch/frb/00483/00490/index.html?lang=de

Die Prävention umfasst vor allem Sensibilisierungs- und Weiterbildungskurse. Die Fachstelle wirkt namentlich an der Ausbildung der künftigen Kommandanten der Rekrutenschule, der künftigen Kompaniekommandanten und der angehenden Offiziere mit. 2010 und 2011 leistete sie Beiträge an die Weiterbildung der Mitarbeiter/innen der territorialen Militärpolizei. Die Fachstelle Extremismus in der Armee wurde 2002 gegründet und beim Personellen der Armee (FGG 1 im Führungsstab der Armee) angegliedert. Gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 21. Februar 2005 wurde sie aus Synergie- und Effizienzgründen im August 2005 administrativ der FRB unterstellt. Sie erfüllt ihre Aufgaben aber weiterhin ausschliesslich zugunsten der Armee und ist ihrem Auftraggeber, dem Chef Personelles der Armee (FGG 1), verantwortlich.⁴³ Sie verfügt über einen Stellenetat von 50 Prozent.

4.3 Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR

Seit 1995 hat die ausserparlamentarische Kommission gegen Rassismus EKR alle Vorkommnisse und Aktivitäten im Bereich des Rassismus und der rassistischen Diskriminierung kritisch zu beobachten. Laut Mandat des Bundesrats fördert sie «eine bessere Verständigung zwischen Personen unterschiedlicher Rasse, Hautfarbe, nationaler und ethnischer Herkunft, Religion, bekämpft jegliche Form von direkter und indirekter Rassendiskriminierung und schenkt einer wirksamen Prävention besondere Beachtung».⁴⁴ Die EKR nimmt Bedürfnisse und Anliegen von Minderheiten auf und kann frei Stellung nehmen, ohne einer staatlichen oder politischen Linie verpflichtet zu sein.

Die Kommission besteht aus 15 Mitgliedern. Ihre Zusammensetzung berücksichtigt die ausgewogene Vertretung von Interessensgruppen, Geschlecht, Sprache, Region, Religion und Minderheitengruppen. Der Kommission steht ein Sekretariat von 290 Stellenprozenten zur Seite, das organisatorisch wie die FRB dem Generalsekretariat des EDI angegliedert ist. Die EKR verfügt über ein jährliches Budget von rund 200 000 Franken.⁴⁵

⁴³ Siehe dazu: www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/militaerdienst/allgemeines/fachstelle_extremismus.html

⁴⁴ Siehe dazu: «Auszug aus dem Mandat der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, Bundesratsbeschluss vom 23. August 1995». Er ist auf der Internetseite der EKR aufgeschaltet unter www.ekr.admin.ch/org/00059/index.html?lang=de

⁴⁵ Siehe dazu: www.ekr.admin.ch/aktuell/index.html?lang=de

Nachfolgend eine Auswahl von aktuell laufenden oder bedeutenden Tätigkeiten der Kommission; eine detaillierte Übersicht über die Themenschwerpunkte und Projekte der EKR findet sich auf ihrer Internetseite:

- Im Auftrag des Bundesrates sammelt die EKR die Rechtsfälle zu Art. 261^{bis} StGB. Sie führt Entscheide und Urteile verschiedener Rechtsinstanzen in einer Internetdatenbank zusammen und erlaubt eine gezielte Suche nach diversen Kriterien (siehe Kap. 5.1.2.).
- Um die Vernetzung der Beratungsstellen voranzutreiben, die bei rassistischer Diskriminierung Unterstützung bieten, wurde 2005 das Projekt «Beratungsnetz für Rassismopfer» ins Leben gerufen. Ziel ist die Professionalisierung und Weiterentwicklung der Beratungsarbeit. Die EKR unterhält im Rahmen dieses Projekts gemeinsam mit «Humanrights.ch» und den beteiligten Beratungsstellen das «Dokumentations- und Monitoringsystem DoSyRa» und veröffentlicht seit 2008 einen jährlichen Bericht dazu (siehe Kapitel 5.3.1). Zudem gewinnt die EKR auch direkt über ihre eigene Auskunftstätigkeit eine Übersicht darüber, was Betroffene an rassistischer Diskriminierung erleben.
- Viermal pro Jahr, jeweils nach den parlamentarischen Sessio- nen, veröffentlicht die EKR eine politische Agenda, welche die wichtigen politischen Geschäfte auf nationaler Ebene zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in einer Übersicht vereint.
- TANGRAM, das Bulletin der EKR, erscheint zweimal im Jahr und beinhaltet jeweils ein Themendossier. Die letzten Ausgaben waren folgenden Themen gewidmet: «Jenische, Sinti/Manouches und Roma in der Schweiz» (30/2012); «Berufswelt» (29/2012); «Stadt–Land» (28/2011) und «Politischer Diskurs» (27/2011).⁴⁶
- Zu Themen, die einer vertieften Auseinandersetzung bedürfen, erarbeitet die EKR eigene Berichte und Studien. Sie vergibt Aufträge an Experten/-innen oder arbeitet zu Forschungszwecken mit Verwaltungsstellen, Institutionen und Nichtregierungsorganisationen zusammen. 2012 wurde die am Seminar für Soziologie der Universität Basel erarbeitete und von der EKR kofinanzierte Studie «Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund» der Öffentlichkeit vorgestellt.

- Im Rahmen ihres Mandats analysiert die EKR gesellschaftliche Probleme und rassistische Phänomene auf nationaler und internationaler Ebene und gibt auch in ihren Stellungnahmen Empfehlungen für politisches Handeln ab. So äusserte sich die EKR unter anderem im Jahr 2011 zur Forderung eines Kopftuchverbots an öffentlichen Schulen. Auf Aufforderung einiger Städte nahm sie 2009 Stellung zum Plakat des Initiativkomitees gegen den Bau von Minaretten.

4.4 Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM

Die EKM ist 2008 aus dem Zusammenschluss der früheren Ausländerkommission EKA (1970 bis 2008) und der Kommission für Flüchtlingsfragen EKF (1983 bis 2008) entstanden. Sie nimmt eine Brückenfunktion zwischen den Behörden und der Zivilgesellschaft wahr und hat den gesetzlichen Auftrag, sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demografischen und rechtlichen Fragen zu befassen, die sich aus dem Aufenthalt von Ausländern/-innen in der Schweiz ergeben. Als ausserparlamentarische Kommission berät sie den Bundesrat und die Verwaltung in Migrationsfragen. Sie informiert zudem die Öffentlichkeit und leistet einen Beitrag zum Wissenstransfer in Migrationsfragen. Um diese Aufgaben zu erfüllen, veröffentlicht die Kommission Berichte, Stellungnahmen und Empfehlungen zu unterschiedlichen migrationsrelevanten Fragen.⁴⁷

Die EKM zählt 30 Mitglieder, wovon knapp die Hälfte die Migration aus eigener Erfahrung kennt. Ihr stehen ein Sekretariat von 460 Stellenprozenten und ein jährlicher Betriebskredit von 263 000 Franken zur Verfügung.

Nachfolgend eine Auswahl von aktuell laufenden oder bedeutenden Tätigkeiten der Kommission; eine detaillierte Übersicht über die Themenschwerpunkte und Projekte der EKM findet sich auf ihrer Internetseite:

- Die EKM ist berechtigt, beim Bundesamt für Migration die Gewährung von finanziellen Beiträgen zu beantragen und zu Projektgesuchen Stellung zu nehmen. Hierzu hat sie zwei eigene Programme «Periurban–Zusammenleben im ländlichen Raum» und «Citoyenneté» entwickelt. Sie unterstützt Projekte, welche die Integration fördern, Menschenrechte schützen und Diskriminierung verhindern. Im Zentrum stehen die Vernetzung lokaler Akteure, die Förderung von Mitbestimmungsmöglichkeiten, die Öffnung gesellschaftlicher Strukturen und die Schaffung von Foren zur Meinungsbildung und -äusserung.

⁴⁶ Die einzelnen Ausgaben von TANGRAM können über die Webseite der EKR kostenlos bestellt oder als PDF-Dateien heruntergeladen werden: www.ekr.admin.ch/dokumentation/00138/index.html?lang=de

⁴⁷ Siehe dazu: <http://www.ekm.admin.ch/content/ekm/de/home/aktuell.html>

- Jeweils im Frühling und Herbst gibt die EKM die Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration «terra cognita», heraus. Themen der letzten Ausgaben waren «Öffnung und Abwehr im Widerstreit» (21/2012), «Essen und Trinken» (20/2012), «Föderalismus» (19/2011) und «Die Schweiz verlassen» (18/2011).⁴⁸
- Immer wieder setzt die Kommission Schwerpunktthemen, zu denen sie Grundlagenmaterial sammelt und erarbeitet. Zuletzt legte sie einen Fokus auf Fragen des Bürgerrechts und der Einbürgerung. In den Jahren 2008 bis 2011 bildeten ausserdem der Föderalismus, Prozesse des Definierens von Identitäten, Citoyenneté als politische Partizipation und die Analyse der neuen Migration aus einer transnationalen Perspektive Arbeitsschwerpunkte der Kommission. Empfehlungen, welche die EKM seit 2008 abgab, beziehen sich zum Teil ebenfalls auf diese Schwerpunktthemen. Die Themendossiers auf der Webseite der EKM werden laufend ergänzt und aktualisiert.
- Auch ausserhalb dieser Themenschwerpunkte liefert die EKM Grundlagenmaterialien zu aktuellen Migrationsfragen und bezieht in Empfehlungen Stellung zu diesen. Sie betonte in einer Grundsatzerklärung 2010 ihr Verständnis von Integration als Hinführung zu Chancengleichheit, befasste sich mit Sans-Papiers (2010/2011), ausländerrechtlichen Folgen der Straffälligkeit («Wegweisen. Ausschaffen.», 2010) und mit Flüchtlingsfragen («Aufnahme von Flüchtlingsgruppen und Hilfe vor Ort», 2008). Nach der Abstimmung über das Minaretterbot gab sie eine erweiterte Auflage ihres Berichts «Muslime in der Schweiz» von 2005 heraus.

4.5 Kantone

Wie bereits in Kapitel 3.2. ausgeführt, kennen alle Kantone im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Bestimmungen zur Integrationspolitik einen expliziten oder impliziten Diskriminierungsschutz. Zur Umsetzung der Integrationsziele und des Diskriminierungsschutzes wurden Integrationsbüros oder die Stelle einer/eines Integrationsdelegierten geschaffen.⁴⁹ Diese haben sich zur Konferenz der Integrationsdelegierten KID zusammengeschlossen, deren Sekretariat von der Konferenz der

Kantonsregierungen KdK geführt wird. Die KID arbeitet eng mit den zuständigen Stellen des Bundes zusammen; an ihren Sitzungen nehmen aber auch Integrationsdelegierte der Städte und Gemeinden teil. In diesem Sinn ist die Konferenz eine zentrale Plattform für den nationalen Austausch über alle Staatsebenen hinweg.

Die KID arbeitet bei der Entwicklung der Integrationspolitik der Schweiz massgeblich mit und unterstützt die Verankerung des Diskriminierungsschutzes als eine Säule der Integrationspolitik.

Nebst der gesamtschweizerischen Konferenz sind auch regionale Gremien für die interkantonale Koordination und Kooperation besorgt. So arbeiten die Kantone der Ostschweiz (im Rahmen der Konferenz der Integrationsdelegierten KID-Ost), die Kantone der Zentralschweiz (im Rahmen der Konferenz der Integrationsdelegierten KID Zentralschweiz) und die Kantone der lateinischen Schweiz (im Rahmen der Konferenz der Integrationsdelegierten Conférence des délégués à l'intégration des cantons latins) zusammen, aktuell insbesondere bei der Erarbeitung und Umsetzung der kantonalen Integrationsprogramme.

Analog zum Bund unterstützen auch einige der kantonalen Integrationsdelegierten Projekte der Zivilgesellschaft, beispielsweise im Rahmen der jährlich im März stattfindenden Woche gegen Rassismus. Daneben sind für die Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung auch eine Vielzahl von Projekten in den Regelstrukturen relevant (z.B. in den Bereichen Bildung, Soziales, Gesundheit, Wohnen, Zugang zu Dienstleistungen usw.).

Weitere kantonale und interkantonale Stellen befassen sich im Rahmen ihrer jeweiligen Tätigkeitsfelder mit der Thematik der Diskriminierung, so etwa die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK, die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK oder die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren GDK.

4.6 Städte und Gemeinden

Die Städte und Gemeinden haben bei der konkreten Umsetzung des Diskriminierungsschutzes eine zentrale Rolle zu spielen. Einige Städte haben wie die Kantone eigene Integrationsdelegierte oder -büros mit einem teils expliziten Auftrag im Bereich des Diskriminierungsschutzes geschaffen.

⁴⁸ Die Zeitschrift «terra cognita» kann, mit Ausnahme einiger älterer, vergriffener Ausgaben, kostenlos auf der Webseite der EKM bestellt werden: www.ekm.admin.ch/content/ekm/de/home/dokumentation/publikationen/terra-cognita.html; die einzelnen Artikel aller Ausgaben sind auf der eigenen Website abrufbar und können dort als PDF heruntergeladen werden: www.terra-cognita.ch/d/index.asp

⁴⁹ Siehe Verordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA), Art. 18 Abs. 3.

Die städtischen Anliegen werden im Rahmen des Schweizerischen Städteverbands diskutiert und die entsprechenden Positionen zuhanden der Kantone und des Bundes verabschiedet. In den Bereichen Bildung und Soziales bestehen überdies zwei themenspezifische Sektionen (Städteinitiative Sozialpolitik und Städteinitiative Bildungspolitik), deren Tätigkeitsfelder spezifische Berührungspunkte zur Diskriminierungsproblematik aufweisen. Mit dem Schweizerischen Gemeindeverband besteht ein analoger Zusammenschluss für die Gemeinden.

Eine wichtige Plattform zur Bekämpfung von Rassismus auf städtischer Ebene ist die «Europäische Städtekoalition gegen Rassismus» der UNESCO. Bisher haben sich sechs Schweizer Städte der Koalition angeschlossen und Aktionspläne zur Bekämpfung von Rassismus erarbeitet: *Bern* (Beitritt 2009), *Genf* (Beitritt 2005), *Lausanne* (Beitritt 2005), *Luzern* (Beitritt 2011), *Winterthur* (Beitritt 2005), *Zürich* (Beitritt 2007).⁵⁰

Wie auf Kantonsebene werden auch städtische und kommunale Projekte für die Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung in den jeweiligen thematischen Kapiteln aufgeführt.

⁵⁰ Siehe dazu: www.citiesagainstracism.org

5 Rassistische Diskriminierung und Rassismus in der Schweiz: Datenlage

Mit einer regelmässigen und langfristig angelegten Datensammlung kann aufgezeigt werden, in welchen Fällen Ungleichheit auf Ungleichbehandlung beruht, und wann sie aufgrund von indirekter oder gar direkter Diskriminierung zustande kommt. Eine solche Übersicht erlaubt es, die Lage empirisch fundiert zu beschreiben und die Problembereiche zu erkennen, die einer vertieften Analyse oder konkreter Massnahmen bedürfen.

Der Staat kann nur rassistische oder diskriminierende Verhaltensweisen erfassen, die zu einer Anzeige, einem Verfahren oder einer Verurteilung geführt haben. Demgegenüber können unabhängige Organisationen und Medien auch diskriminierende Vorfälle an die Öffentlichkeit bringen, die den Polizei- oder Justizbehörden nicht zugetragen werden (wie beispielsweise Einlassverweigerungen in Clubs). Erst die Zusammenstellung der Ergebnisse aus staatlichen und privaten Datenquellen kann längerfristig zu einem realistischen und umfassenden Bild von rassistischer Diskriminierung in der Schweiz führen. Dabei muss aber von einer Dunkelziffer ausgegangen werden, da viele rassistische Vorfälle nicht als solche erkannt oder gemeldet werden. Insbesondere werden Gerichtsurteile, in denen rassistische Diskriminierungen aufgrund von persönlichkeitsverletzenden Motiven geahndet werden (z.B. im Arbeits- oder Mietrecht) bis heute eher zufällig durch Medienberichte oder persönliche Meldungen bekannt.

Das folgende Kapitel gibt einen Überblick über die bestehenden Datenquellen. Zuerst werden die staatlichen Statistiken vorgestellt, danach die Daten in Zusammenhang mit der Medienberichterstattung und schliesslich die Statistiken oder Datensammlungen privater Organisationen. Dabei werden nur jene Quellen berücksichtigt, welche eine langfristige Beobachtung gewährleisten. Bei jeder Quelle wird kurz die Erhebungsmethode beschrieben. Dies ist deshalb wichtig, weil die unterschiedlichen Methoden eine direkte Vergleichbarkeit der aufgeführten Daten grundsätzlich ausschliessen.⁵¹

Nebst den vorgestellten Datenquellen sammeln auch zahlreiche weitere Fachorganisationen in ihren Jahresberichten und Studien wertvolle (insbesondere qualitative) Daten in Zusammenhang

mit rassistischer Diskriminierung.⁵² Eine systematische Zusammenstellung dieser Daten würde jedoch den Rahmen dieses ersten Berichts sprengen.

Im folgenden Kapitel ist der Fokus nicht auf die konkreten quantitativen Aussagen gerichtet, sondern auf die Beschreibung der bestehenden Datenlage.⁵³ Um aber trotzdem ein Bild der aktuellen Situation zu vermitteln, werden wo möglich und sinnvoll die Befunde für die Jahre 2011, 2010 und 2009 aufgeführt. Falls nur andere Datenreihen vorliegen, wird explizit darauf hingewiesen. Am Ende des Kapitels werden die Bereiche und Massnahmen identifiziert, die im Zusammenhang mit der Datenerhebung und Beobachtung vordringlich zu entwickeln sind.

5.1 Staatliche Daten

5.1.1 Polizeiliche Kriminalstatistik PKS

Die polizeiliche Kriminalstatistik PKS wird seit 2009 gemeinsam vom Bundesamt für Statistik BFS und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren KKJPD erstellt. Sie erfasst mit einheitlichen Erfassungs- und Auswertungsprinzipien die von der Polizei aufgenommenen Straftaten in der ganzen Schweiz sowie deren Aufklärungsquote. Auf der Internetplattform des BFS können die Resultate nach Kanton, Straftat und Jahr abgefragt werden.⁵⁴ Für den Bereich der rassistischen Diskriminierung besonders relevant sind die polizeilich bekannt gewordenen Zuwiderhandlungen gegen Artikel 261^{bis} StGB (Antirassismus-Strafnorm) und gegen Artikel 261 StGB (Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit).

Bis 2009 wies die Mehrheit der kantonalen Statistiken die Anzahl der Fälle anhand der schwersten registrierten Straftat aus. Heute werden innerhalb eines polizeilich registrierten Falles sämtliche Straftaten statistisch ausgewiesen. So kann beispielsweise nebst einer erfolgten Tötlichkeit auch eine allfällige rassistische Handlung im Sinne von Artikel 261^{bis} StGB erfasst werden.

51 So beziehen sich zum Beispiel die polizeiliche Kriminalstatistik PKS, die Sammlung der Gerichtsurteile der EKR und die Daten des Jahresberichts der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität KOBIK zwar alle (unter anderem) auf Zuwiderhandlungen gegen Artikel 261^{bis} StGB. Erstere stützt sich jedoch auf Anzeigen bei der Polizei, die Zweite auf Gerichtsurteile, und die Dritte auf spontane Meldungen von Bürgern/-innen. Die Möglichkeit einer vergleichenden Analyse dieser Daten wurde bisher noch nicht abgeklärt.

52 Beispielhaft erwähnt seien hier unter vielen die Jahresberichte von Domizil, GGG Ausländerberatung, Informationsstelle für Ausländerinnen- und Ausländerfragen isa, Schweizerisches Rotes Kreuz, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen KKF, Christlicher Friedensdienst cfd, TERRE DES FEMMES, NCBI Schweiz, Radgenossenschaft der Landstrasse.

53 Nicht eigens erwähnt werden die Statistiken und Datenquellen zur demographischen, sprachlichen und religiösen Zusammensetzung der Bevölkerung in der Schweiz; diese sind leicht zugänglich auf der Homepage des Schweizerischen Bundesamtes für Statistik zu finden. Siehe hierzu insbesondere die Angaben zur Volkszählung: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/04.html

54 Siehe dazu: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/02/key/02.html

Zudem kann die PKS bei allen Straftaten das Vorliegen eines rassistischen Tatmotivs erfassen, welches nicht unter Artikel 261^{bis} StGB fällt (also beispielsweise eine Tötlichkeit mit rassistischem Motiv, aber ohne öffentlichen Charakter). Da diese Variabel jedoch nur optional erfasst wird, hängt die Aussagekraft der diesbezüglichen Daten massgeblich davon ab, dass die Polizeikorps für deren Erfassung ausgebildet und instruiert werden.

Die Tabellen 1 und 2 führen die Anzahl aufgeklärter und unaufgeklärter Fälle von Verstössen gegen die Antirassismus-Strafnorm und gegen die Glaubens- und Kulturfreiheit auf. Zu berücksichtigen ist, dass eine Straftat mehrere Personen schädigen kann, und dass bei den unaufgeklärten Straftaten teilweise keine Beschuldigten aufgeführt werden können.

Tabelle 1: Zuwiderhandlungen gegen die Antirassismus-Strafnorm

Jahr	Total Straftaten	Aufgeklärt	Unaufgeklärt	Geschädigte			Beschuldigte	
				Männlich	Weiblich	Juristisch	Männlich	Weiblich
2011	182	128	54	88	57	24	103	25
2010	204	156	48	109	71	22	129	33
2009	230	159	71	113	83	15	140	48

Tabelle 2: Zuwiderhandlungen gegen die Glaubens- und Kulturfreiheit

Jahr	Total Straftaten	Aufgeklärt	Unaufgeklärt	Geschädigte			Beschuldigte	
				Männlich	Weiblich	Juristisch	Männlich	Weiblich
2011	10	3	7	1	0	8	8	0
2010	11	9	2	2	2	6	8	1
2009	10	5	5	3	1	6	5	1

5.1.2 Sammlung der EKR von Gerichtsurteilen zur Antirassismus-Strafnorm Art. 261^{bis} StGB

Die ausserparlamentarische Kommission EKR wurde vom Bundesrat beauftragt, konkrete Tatbestände im Zusammenhang mit Rassismus in der Schweiz sowie ihre individuellen und gesellschaftlichen Auswirkungen zu analysieren.⁵⁵ Entsprechend führt die Kommission eine Dokumentation von Zeitungsartikeln und wissenschaftlichen Publikationen und publiziert auf ihrer Website eine Zusammenstellung der Rechtsprechung im Zusammenhang mit Artikel 261^{bis} StGB.

Die in der Datenbank «Sammlung Rechtsfälle» erfassten kantonalen Entscheide und Urteile werden der EKR seit 2000 durch die fedpol in anonymisierter Form zugestellt.⁵⁶ Die Kantone sind verpflichtet, der fedpol sämtliche Entscheide und Urteile in Zusammenhang mit Artikel 261^{bis} StGB weiterzuleiten.⁵⁷

Die Sammlung der Rechtsfälle zeigt die Bandbreite der Entscheide zum Artikel 261^{bis} StGB, die von den verschiedenen Rechtsinstanzen gefällt worden sind. Die erfassten Urteile und Entscheide sind nach Jahr, Kanton und Straftatbestand geordnet und können über die vorgegebene Suchmaske nach Stichworten zum gesellschaftlichen Umfeld und nach juristischen Suchbegriffen abgerufen werden. Das interessierte Publikum kann gezielt nach Einzelfällen suchen, juristische Fachpersonen können sich einen Überblick über den Stand der Rechtsprechungspraxis zu Artikel 261^{bis} StGB verschaffen. Zudem vermittelt die Sammlung Informationen zu folgenden Themen:

- Entschiedene Fälle und rechtskräftige Urteile: Wie viele der eingereichten Anzeigen führen tatsächlich zu einem Strafverfahren und wie viele werden von den Strafbehörden gar nicht erst an die Hand genommen bzw. eingestellt? Wie oft kommt es bei den Fällen, bei denen ein Verfahren eröffnet worden ist, zu einem Schuldspruch oder einem Freispruch?

⁵⁵ Siehe dazu auch Kap. 4.3. sowie: Auszug aus dem Mandat der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR, Bundesratsbeschluss vom 23. August 1995: www.ekr.admin.ch/org/00059/index.html?lang=de

⁵⁶ Von 1995 bis 1999 erfolgte die Zustellung durch die Bundesanwaltschaft.

⁵⁷ Siehe dazu: Verordnung über die Mitteilung kantonalen Strafentscheide vom 10. November 2004 (Mitteilungsverordnung; SR 312.3), sowie: Kurzgutachten Prof. Bernhard Waldmann zur Weiterleitung kantonalen Strafurteile zu Art. 261^{bis} StGB zwecks Erstellung und Veröffentlichung einer Urteilssammlung durch die EKR, Fribourg, Februar 2004.

- Tätergruppen: Wie oft sind welche gesellschaftlichen Gruppen in rassendiskriminierende Aktivitäten involviert und treten als Täter in Erscheinung?
- Opfergruppen: Wie oft sind welche Gruppen von Personen (Minderheiten) als Opfer von rassendiskriminierenden Übergriffen betroffen?
- Tatmittel: Wie werden rassendiskriminierende Taten begangen? Welches sind die bevorzugten Mittel?

Die bisher gesammelten Daten zeigen, dass Privatpersonen die weitaus grösste Tätergruppe bilden (39,5 % aller Fälle zwi-

schen 1995 und 2011). Opfer sind über den gesamten Zeitraum betrachtet insbesondere Jüdinnen und Juden (25,3 % aller Fälle), aber auch pauschal als Ausländer/innen bezeichnete Personen und Angehörige verschiedener Ethnien (23,8 %) sowie Schwarze/Dunkelhäutige (16,9 %). Zu rund einem Viertel aller Opfer lassen sich allerdings keine Angaben machen. Wort und Schrift waren mit je einem Viertel der Fälle die häufigsten Tatmittel. Tötlichkeit und Leistungsverweigerung führen nur selten zu Anzeigen (3,3 bzw. 2,6 % aller Fälle). Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Rechtsfälle der letzten drei Jahre und seit 1995.

Tabelle 3: Rechtsfälle in Zusammenhang mit Art. 261bis StGB (Stand Oktober 2012)

	Formelle Entscheide (nicht eingetreten oder eingestellt)	Materielles Urteil (Schuldspruch)	Total
2011	8	6 (6)	14
2010	7	25 (25)	32
2009	6	30 (29)	36
1995–2011	244	303 (259)	547

5.1.3 Jahresberichte der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität KOBIK

Die technischen Möglichkeiten, die das Internet bietet, haben neuen Formen des Verbrechens Vorschub geleistet. Im Bereich des Rassismus können vormals versteckt agierende rassistische Gruppen und Individuen ihre Inhalte aufs Netz stellen und ohne geografische Grenzen der Öffentlichkeit zugänglich machen. Um diesen neuen Anforderungen gerecht zu werden und die Zusammenarbeit der Polizeikräfte im In- und Ausland zu gewährleisten, wurde Ende 2001 die Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität KOBIK geschaffen.

Die KOBIK ist die zentrale Anlaufstelle für Personen, die verdächtige rassistische Internetinhalte melden möchten. Die Meldungen werden nach einer ersten Prüfung und Datensicherung an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden im In- und Ausland weitergeleitet. Häufig handelt es sich um Meldungen aus

sozialen Medien wie Facebook oder Twitter. In diesen Fällen werden die Provider gezwungen, die entsprechenden Seiten zu löschen. Bei ausländischen Anbietern werden die zuständigen Behörden benachrichtigt.

Ausserdem durchsucht die KOBIK das Internet nach Websites mit strafrechtlich relevanten Inhalten und erstellt eingehende Analysen zur Internetkriminalität. Im Gegensatz zu harter Pornographie und Pädokriminalität sucht die KOBIK allerdings nicht aktiv nach Verstössen gegen die Antirassismus-Strafnorm, sondern nimmt nur Meldungen entgegen. Die Tatsache, dass solche Fälle bei der Cybercrime-Stelle des Bundes gemeldet werden können, ist allerdings noch wenig bekannt. Entsprechend klein ist denn auch die Meldungsrate.

Die Angaben in der Tabelle 4 wurden den jeweiligen Jahresberichten der KOBIK entnommen.⁵⁸

Tabelle 4: Verstösse im Internet gegen die Antirassismus-Strafnorm

	Total Verdachtsmeldungen	Antirassismus-Strafnorm	Extremismus
2011	5330	31 (0.59 %)	43 (0.80 %)
2010	6181	25 (0.41 %)	64 (1.04 %)
2009	7541	45 (0.60 %)	53 (0.70 %)

⁵⁸ Die Berichte sind zu finden unter: www.cybercrime.admin.ch/content/kobik/de/home/dokumentation/berichte.html

Tabelle 5: Rechtsextrem motivierte Ereignisse

	Total Ereignisse	Davon gewälttätig
2011	51	18
2010	55	13
2009	85	32

5.1.4 Rechtsextremistische Vorfälle: Berichte zur inneren Sicherheit der Schweiz

Die fedpol veröffentlichte von 1999 bis 2008 in ihrem jährlichen «Bericht innere Sicherheit der Schweiz» eine regelmässige Analyse des Extremismus. Seit der Schaffung des Nachrichtendienstes des Bundes NDB, welcher im Jahr 2010 aus der Zusammenführung des Dienstes für Analyse und Prävention DAP und des Strategischen Nachrichtendienstes SND entstand, wird die umfassende Bedrohungsbeurteilung neu unter dem Titel «Sicherheit Schweiz» veröffentlicht.⁵⁹ Infolge der restriktiven Datenbearbeitungsvorschriften darf sich der NDB grundsätzlich aber nicht mehr mit Neonazis, Holocaustleugnern/-innen, Rassisten/-innen oder Bezüger/-innen von Propagandamaterial befassen, ausser es besteht ein konkreter Gewaltbezug (inklusive Aufruf zur Gewalt) oder es handelt sich um bekannte Exponenten/-innen einer Organisation, die in der vom VBS geführten vertraulichen Beobachtungsliste aufgeführt ist.⁶⁰

In Zusammenhang mit Rassismus sind insbesondere die Daten des NDB zum Rechtsextremismus relevant (siehe dazu die Definition von Rechtsextremismus, Kap. 2.8.). Insgesamt zeigen diese für die letzten Jahre eine tendenziell rückläufige Entwicklung der rechtsextrem motivierten Ereignisse (vgl. Tabelle 5).

5.1.5 Integrationsindikatoren des Bundesamtes für Statistik BFS

Rassistische Diskriminierung steht in engem Zusammenhang mit der Frage der Integration. Wie aber lässt sich Integration messen? Für den Bundesrat ist Integrationspolitik dann erfolgreich, wenn sich die Werte der zu integrierenden Bevölkerungsgruppen in zentralen Lebensbereichen nicht von den Durchschnittswerten der anderen Gruppen und der Gesamtbevölkerung unterscheiden. Wenn sich also der Anteil Berufsbildungsabschlüsse, die Wohnverhältnisse, die Werte zum Gesundheitszustand, die Anzahl begangener Straftaten oder der Partizipationsgrad der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen ungefähr in der glei-

chen Grössenordnung bewegen, kann auf eine erfolgreiche Integration geschlossen werden. Umgekehrt weisen stark abweichende Werte auf Integrationschwierigkeiten hin. Bei diesen muss genau analysiert werden, inwiefern sie durch Diskriminierungshürden bedingt sind und ob Massnahmen zu deren Abbau ergriffen werden müssen.⁶¹

Das Bundesamt für Statistik BFS hat dazu Indikatoren erarbeitet, welche sich auf bestehende Daten abstützen. Mit den Integrationsindikatoren wurde ein kohärentes Beobachtungssystem geschaffen, welches über Strukturen und Prozesse der Integration in allen Bereichen regelmässig und systematisch informiert. Die insgesamt 67 Indikatoren betreffen Bildung, Familie und Demografie, Sprache, Wohnen, Arbeitsmarkt, Politik, Gesundheit und Sport, Sozialhilfe und Armut, Kriminalität, Sicherheit, Rassismus und Diskriminierung, Kultur, Religion und Medien. Die Wahl der Bereiche beruht auf den gesetzlichen Grundlagen (insbesondere Ausländergesetz und Integrationsverordnung), dem Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik vom 5. März 2010, auf internationale und nationale Studien sowie auf den Empfehlungen von Eurostat und der UNO.

35 Schlüsselindikatoren wurden als die wichtigsten Masszahlen identifiziert. Einer davon bezieht sich spezifisch auf das Vorliegen von rassistischen oder diskriminierenden Erfahrungen. Dieser von der EU empfohlene Indikator spiegelt einen Aspekt des Zusammenlebens verschiedener Bevölkerungsgruppen wider, der den Integrationsverlauf behindern kann. Der subjektive Indikator gibt Auskunft über das Ausmass diskriminierender Erfahrungen auf Grund von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus oder Antisemitismus. Er stützt sich teilweise auf die Resultate der Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» ab, welche im folgenden Kapitel vorgestellt wird.

Die ersten Ergebnisse zu den Integrationsindikatoren wurden im Dezember 2012 veröffentlicht. Sie zeigen insgesamt einen Trend zur Chancengleichheit beim Sicherheitsgefühl, bei der politischen Partizipation und (bis zu einem gewissen Grad) bei der

⁵⁹ Die Berichte sind zu finden unter: www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/publication/snd_publ.html

⁶⁰ Eingehendere Informationen dazu siehe: Sicherheit Schweiz: Lagebericht 2012, Nachrichtendienst des Bundes, 2012. S. 58.

⁶¹ Siehe dazu: Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik vom 5. März 2010, S. 20.

Organisation des Familienlebens. Hingegen gibt es signifikante Unterschiede in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Armut, materielle Lebensbedingungen und Wohnen. Untersucht wurden nicht nur die Unterschiede zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung, sondern auch diejenigen zwischen in der Schweiz und im Ausland geborenen Personen.⁶² Detaillierte Ergebnisse werden jeweils in den themenspezifischen Kapiteln aufgeführt.

5.1.6 Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» FRB

Als Teil des Massnahmenpakets zum Integrationsbericht 2007 beauftragte der Bundesrat die FRB mit der Erarbeitung eines Instruments zur Erhebung von rassistischen, antisemitischen und muslimfeindlichen Tendenzen in der Schweiz. Damit sollen aussagekräftige Informationen zu rassistischen Einstellungen in der Bevölkerung, deren Ursachen sowie zur Wirkung von Massnahmen gewonnen werden.⁶³ Tatsächlich existierten neben den Datensammlungen zu den Vorfällen, Straftaten und Verurteilungen bisher keine systematischen und kontinuierlichen Daten zu den Einstellungen der Bevölkerung.⁶⁴

Ein Erfassungsinstrument, das dynamisch Einstellungen und Verhaltenstendenzen der Wohnbevölkerung in der Schweiz erfasst, kann als «Frühwarnsystem» dienen, um Probleme des Zusammenlebens von Menschen unterschiedlicher Herkunft, Sprache und Religion zu identifizieren sowie Gegenmassnahmen ergreifen und evaluieren zu können. Nicht zuletzt kann das Instrument als Gradmesser des Erfolgs oder Misserfolgs der schweizerischen Integrationspolitik genutzt werden.⁶⁵

62 Siehe dazu: Medienmitteilung BFS, Indikatoren zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ungleichheiten nach Nationalität und Geburtsort, Neuenburg, 10. Dezember 2012: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/medienmitteilungen.html?pressID=8453

63 Massnahme FRB M1: «Schaffung eines Monitoring Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus sowie Rechtsextremismus und Gewalt», in: Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2008 vom 15. Dezember 2008, S. 55: www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-umsetz-integr-2008-d.pdf

64 Dies besagt aber nicht, dass zu diesen Fragen keine Forschung betrieben wurde. Siehe beispielsweise: Longchamp, Claude u.a. Anti-Jüdische und Anti-Israelische Einstellungen in der Schweiz. gfs, Bern, 2007. Cattacin, Sandro u. a. Monitoring misanthropy and rightwing extremist attitudes in Switzerland. An explorative study. Genf, 2006. Späti, Christina. Kontinuität und Wandel des Antisemitismus und dessen Beurteilung in der Schweiz nach 1945. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 55, Basel, 2005, S. 419-440. Umfrage zu Antisemitismus in der Schweiz, Konso AG im Auftrag der SRG, Basel, 1998.

65 Eingehendere Darstellung zu Zielen und Hintergrund der Umfrage: Galizia, Michele. Monitoring als Frühwarn- und Evaluationsinstrument, TANGRAM Nr. 20. EKR, Bern, Dezember 2007, S. 45-53.

Die langfristig angelegte Beobachtung von fremdenfeindlichen, rassistischen und antirassistischen Tendenzen in der Schweiz soll:

- eine regelmässige und zuverlässige (nicht punktuelle oder ereignisorientierte) Datenbasis zur Entwicklung von Erklärungsfaktoren bieten und international vergleichbare Daten liefern;
- zu einer ganzheitlichen Betrachtung von Phänomenen im Zusammenhang mit rassistischer Diskriminierung und Rassismus führen;
- empirische Evidenzen berücksichtigen in Ergänzung zu den in der sozialwissenschaftlichen Literatur erarbeiteten theoretischen Zusammenhängen.

Um das Instrument zu erarbeiten und dessen Tauglichkeit zu testen, wird in einer Pilotphase von fünf Jahren alle zwei Jahre eine Meinungsumfrage bei einer repräsentativen Auswahl von in der Schweiz lebenden Schweizern/-innen und Ausländern/-innen zu Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus, Muslimfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Gewalt, aber auch zu antirassistischen Einstellungen durchgeführt. Die Befragung beinhaltet ausserdem eine Beurteilung der staatlichen Politik.

Angesichts der Sensibilität der Daten und des politischen Diskussionspotentials ist die wissenschaftliche Fundiertheit des Instruments von grosser Bedeutung. Deshalb ist vorgesehen, dieses im Verlauf des Jahres 2013 an einer wissenschaftlichen Tagung einer kritischen Beurteilung zu unterziehen und die Ergebnisse in die weitere Entwicklung einfließen zu lassen. 2014 wird die Pilotphase ausgewertet und darauf gestützt dem Bundesrat ein Vorschlag zur Ausgestaltung eines langfristigen Monitoringinstruments unterbreitet.

5.1.7 Weitere Daten

Zahlreiche weitere und insbesondere auch qualitative Daten mit einem Bezug zur rassistischen Diskriminierung finden sich zudem in themenspezifischen Berichten und Untersuchungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Auch regelmässige Berichterstattungen im Sozial-, Bildungs- oder Gesundheitsbereich liefern aufschlussreiche Informationen und Hinweise zu Diskriminierungshürden (z. B. Gesundheitsmonitoring der Migrationsbevölkerung, Bildungsbericht Schweiz, kantonale Sozialberichte, usw.). Zudem erhebt und veröffentlicht der Bund im Rahmen der regelmässigen Berichterstattung zu den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz sowohl Daten, welche alle Bevölkerungsgruppen betreffen, als auch Daten zu spezifischen Gruppen wie beispielsweise den Jenischen oder

Fahrenden, religiösen Gruppen usw. Die meisten dieser Berichte sind über Internet einfach zugänglich, weshalb auf eine eigene Zusammenstellung verzichtet wurde.

5.2 Medien

Verschiedene Institutionen im Bereich der Medien haben Verhaltenskodizes erlassen, um eine unabhängige und kritische Berichterstattung unter Achtung der Menschenwürde und des Diskriminierungsverbots zu gewähren. Die behandelten Fälle geben einen Hinweis auf Art, Vielfalt und Anzahl der Ereignisse in den schweizerischen Medien.

5.2.1 Schweizer Presserat

Der 1977 vom Verband Schweizer Presse eingesetzte Schweizer Presserat steht dem Publikum und den Medienschaffenden als Beschwerdeinstanz für medienethische Fragen zur Verfügung. Bei ihm können Beschwerden zur Frage des Diskriminierungsverbots und der Menschenwürde eingereicht werden. Im Jahr 2011 wurden 22 solche Beschwerden eingereicht, wovon 10 rassistische Diskriminierungen (inklusive der Diskriminierung aufgrund der Religion) geltend machten. Sechsmal wies der Presserat die diesbezügliche Beschwerde ab, viermal trat er gar nicht erst auf sie ein. In zwei Fällen stellte der Presserat eine Missachtung der Menschenwürde durch die Medien fest (eine Übersicht über alle relevanten Stellungnahmen des Presserats im Jahr 2011 findet sich in Anhang 2).

Beispiele zur Veranschaulichung der Kriterien, nach denen der Schweizer Presserat Beschwerden zum Diskriminierungsverbot beurteilt:

Abgewiesen wurde die Reklamation gegen die Wortverbindung «Müll-Kosovare». Für die Leser/innen des «Blick» sei klar gewesen, dass sich dies auf eine Einzelperson beziehe, nicht allgemein auf Kosovaren (Nr. 1/2011).

- Gutgeheissen wurde ein Beschwerde der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR, die ihre Stellungnahme zum religiösen Gebot des Kopftuchs für muslimische Frauen im «SonntagsBlick» verkürzt und verzerrt wiedergegeben sah (Nr. 2/2011). Hier standen allerdings nicht das Diskriminierungsverbot und die Achtung der Menschenwürde zur Debatte. Vielmehr richtete sich die Beschwerde gegen die Entstellung von Informationen.
- Einen vom Beschwerdeführer als «plumpe Hetze gegen Deutsche» wahrgenommenen Text beurteilte der Presserat als pointierten wirtschaftspolitischen Kommentar. Da er folglich die Beschwerde als «offensichtlich unbegründet» wertete, trat er nicht auf sie ein (Nr. 57/2011).
- Die Beanstandung des Titels «Roma haben sich in Malters eingenistet» in der «Zentralschweiz am Sonntag» wies der Presserat ebenfalls ab (Nr. 68/2011). Er erwägt in seiner Stellungnahme zwar, dass Roma «zu den durch das Diskriminierungsverbot geschützten Minderheiten gehören, über die Medien häufig stereotyp berichten». Gerade der unter dem umstrittenen Titel publizierte Frontseitenartikel habe aber keine generalisierende Vorurteile bedient, der Titel selbst erinnere auch nicht an die Jahrhunderte alte Verfolgung dieser Minderheit und deren Höhepunkt während der NS-Zeit.

Zur schwierigen Grenzziehung zwischen Meinungsfreiheit und dem Diskriminierungsverbot kann der Presserat kein generelles Rezept liefern. Vielmehr muss diese Grenze durch eine wertende Interessenabwägung im Einzelfall immer wieder neu gefunden werden (siehe Stellungnahme 21/2001). Frühere Stellungnahmen des Presserats zum Diskriminierungsverbot und zur Menschenwürde geben Anhaltspunkte zu den Aspekten, welche die Interessenabwägung zu berücksichtigen hat.⁶⁶ So weist er kon-

stant darauf hin, dass die abwertende Äusserung gegen eine Gruppe oder ein Individuum eine Mindestintensität erreichen muss, um als herabwürdigend oder diskriminierend zu gelten (Nr. 32/2006, Abs. II, Ziff. 1). Denn nach seiner Auffassung darf «das Verbot diskriminierender Anspielungen nicht im Sinne einer political correctness ausdehnend interpretiert werden (...). Eine Bezugnahme auf die ethnische, nationale oder religiöse Zugehörigkeit ist nur dann diskriminierend, wenn sie mit einem erheblich verletzenden Unwerturteil verbunden ist (...). Das Diskriminierungsverbot verbietet zudem nicht Kritik an Einzelpersonen, sondern soll sachlich ungerechtfertigte Verallgemeinerungen verhindern (...)» (Nr. 13/2006, Abs. II, Ziff. 2). In der

⁶⁶ Stellungnahmen Nr. 32/2001, 6/2002, 9/2002, 37/2002, 44/2003, 32/2006, 16/2007 und 21/2008.

Stellungnahme 21/2001 empfahl der Presserat, bei jeder Aussage «kritisch zu fragen, ob damit eine angeborene oder kulturell erworbene Eigenschaft herabgesetzt oder ob herabsetzende Eigenschaften kollektiv zugeordnet werden, ob lediglich Handlungen der tatsächlich dafür Verantwortlichen kritisiert werden

oder ob die berechtigte Kritik an einzelnen in ungerechtfertigter Weise kollektiviert wird». Tabelle 6 führt die Entwicklung der vom Presserat in Zusammenhang mit Diskriminierung und Menschenwürde behandelten Beschwerden auf.

Tabelle 6: Stellungnahmen des Schweizer Presserats

	Total der eingegangenen Beschwerden	Beschwerden zu Diskriminierungsverbot und Menschenwürde
2011	72	22 (wovon 2 gutgeheissen)
2010	65	8 (wovon 2 gutgeheissen)
2009	72	15 (wovon keine gutgeheissen)

5.2.2 Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen UBI

Als gerichtsähnliche Instanz hat die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen UBI Beschwerden gegen ausgestrahlte Radio- und Fernsehsendungen schweizerischer Veranstalter zu beurteilen.⁶⁷ Sie behandelt die Fälle, welche die Ombudsstelle SRF (ehemals DRS) als Vorinstanz als berechtigt beurteilt. Beide Instanzen stützen sich auf das Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40). Für die Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung und Rassismus relevant ist insbesondere die Rechtsprechung der UBI zum Vielfaltsgebot (Art. 4 Abs. 4 RTVG), zum Schutz der Menschenwürde und zum Diskriminierungsverbot (Art. 4 Abs. 1 RTVG). In ihrem Jahresbericht 2010 hielt die UBI fest, dass bei der Beurteilung von an sich rassistischen Bemerkungen auch der Kontext und damit die Botschaft, welche dem Publikum vermittelt wird, zu berücksichtigen sind.⁶⁸

In keinem der 2011 beratenen Fälle stand Diskriminierung aufgrund angeborener oder kulturell erworbener Eigenschaften zur Debatte. Das Thema «Rassenhass» wurde zuletzt im Entscheid b.612 vom 23. April 2010 behandelt. Die Beschwerde richtete sich damals gegen zwei Nachrichtenbeiträge des Schweizer Fernsehens SF, welche die Kontroverse um die Plakate der Befürwortenden der «Minarettinitiative» behandelten. Die UBI kam zum Schluss, dass die Beiträge zur Debatte gestellt hätten, ob die Plakate diskriminierend und menschenverachtend seien, rassistische Gefühle schürten oder religiöse Gefühle verletzen. Auch Dauer und Format der Bildeinstellungen mit problematischen Inhalten hätten die Botschaft der Beiträge nicht berührt. Diese stehe damit in keinem Widerspruch zu den in Art. 4 RTVG verankerten Mindestanforderungen an Sendeinhalte. Die Beschwerde wurde deshalb abgewiesen. Um die Berichterstattung zur «Minarettinitiative» ging es auch in der Beschwerde b.614 (Entscheid vom 20. August 2010). Hier wurde dem Westschweizer Fernsehen RTS ein Verstoß gegen das Vielfaltsgebot vorgeworfen (unausgewogene Berichterstattung und Begünstigung der Befürworter der Initiative). Die Beschwerde wurde jedoch abgewiesen. Tabelle 7 gibt einen Überblick über die Entscheide der UBI seit 2009.

Tabelle 7: Entscheide der UBI zum Vielfaltsgebot sowie zu Grundrechten und Menschenwürde

	Total der eingegangenen Beschwerden	Vielfaltsgebot (Art. 4 Abs. 4 RTVG)	Grundrechte und Menschenwürde (Art. 4 Abs. 1 RTVG)
2011	16	0	0
2010	21	2 (alle abgelehnt)	5 (alle abgelehnt)
2009	13	0	5 (2 gutgeheissen)

67 Die Tätigkeit der UBI beruht auf Art. 93 Abs. 5 der Bundesverfassung und Art. 58 ff. des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40). Im Rahmen ihres Aufgabenbereichs ist die UBI nicht an Weisungen von Parlament, Exekutive und Bundesverwaltung gebunden. Siehe dazu: www.ubi.admin.ch

68 Jahresbericht 2010 der UBI, S. 13.

5.3 Daten von Organisationen der Zivilgesellschaft

5.3.1 Jährlicher Bericht «Rassismuvorfälle in der Beratungspraxis»: das Dokumentations- und Monitoringsystem DoSyRa des Beratungsnetzes für Rassismuskopfer

Seit 2008 werden im Rahmen des Projekts «Beratungsnetz für Rassismuskopfer» Daten bestehender Beratungsstellen zu rassistischer Diskriminierung gesammelt.⁶⁹ Zurzeit sind dem Netzwerk zwölf Beratungsstellen angeschlossen, welche die Regionen Zürich, Bern, Nordwest- und Nordostschweiz, Waadt, Lausanne und Biel abdecken.

Die Beratungsstellen speisen die Falldaten aus ihrer Beratungstätigkeit anonymisiert in eine Datenbank ein. Mit der Datenerfassung werden die auf Wahrnehmungen, Erfahrungen und Einschätzungen der betroffenen Menschen und der beratenden Fachpersonen beruhenden Fallzählungen in analytische Merkmale von Diskriminierungsfällen übersetzt. Die Koordinationsstelle Humanrights.ch überprüft die erfassten Vorfälle nochmals, um allzu subjektive Elemente bei der Zuordnung durch die Beratungsperson auszugleichen und eine möglichst grosse Einheitlichkeit in der Begriffszuordnung zu gewährleisten.

Die Ergebnisse der Sammlung werden in Form eines jährlichen Berichts publiziert. Dieser liefert nebst den Zahlen eine Analyse der Beratungsfälle mit Angaben zu Diskriminierungsform und Lebensbereich, Kontext, Konfliktart sowie Informationen zu den Betroffenen und (soweit möglich) Beschuldigten.

Die Daten der jährlichen Berichterstattung sind nur beschränkt miteinander vergleichbar. Die Zahl der beteiligten Anlaufstellen stieg konstant an (fünf im Jahr 2009, sieben im Jahr 2010, zehn im Jahr 2011), und das Projekt entwickelte sich inhaltlich und konzeptuell weiter. So wurden etwa die Analysekategorien zunehmend verfeinert, und bei den Lebensbereichen wurden 2011 neue Kategorien wie «Familie» oder «Parteienpolitik» hinzugefügt. Die Angaben zum Geschlecht der Betroffenen sind in einigen Berichtsjahren als exakte Zahlen verfügbar, in anderen nur als qualitative Angaben über das ungefähre Geschlechterverhältnis. Des Weiteren ist zu beachten, dass etwa bei der Zuordnung zur Diskriminierungsform oder zum betroffenen Lebensbereich Mehrfachnennungen möglich sind.

Trotz diesen Einschränkungen erlaubt es die Zusammenstellung der Daten, über die Jahre hinweg stabile Problemfelder und wesentliche Tendenzen zu erkennen. Tabelle 8 zeigt bei den Diskriminierungsformen jeweils die am häufigsten erfassten Kategorien sowie die Anzahl der Angriffe auf die körperliche Integrität. Beim Lebensbereich werden die am häufigsten erfassten Kategorien aufgeführt. Klare Aussagen lassen sich bezüglich der Geschlechterverhältnisse machen: sowohl unter den Betroffenen wie auch unter den Beschuldigten war eine deutliche Mehrheit männlich.⁷⁰

Tabelle 8: Rassismus–Diskriminierungsformen und Lebensbereiche

	Total	Diskriminierungsform*						Lebensbereich*						
		Verbale Äusserung	Verbreitung von Schriften/Tonträgern	Leistungsverweigerung	Benachteiligung Arbeitswelt	Benachteiligung Wohnen	Angriff auf körperl. Integrität	Arbeitswelt	Wohnungsmarkt	Schule und Weiterbildung	Quartier	Verwaltung	Öffentlicher Raum	Polizei
2011	156	54	23	23	20	18	5	25	23	15	12	15	21	14
2010	178	69	15	17	13	13	13	23	13	13	15	14	25	23
2009	162	61	31	7	25**		16	28	11	17	14	11	28	16

* Mehrfachnennung möglich

** Benachteiligung ohne Spezifizierung des Lebensbereichs

⁷⁰ Zu den Beschuldigten lassen sich auch quantitative Angaben machen: 2011 waren von 15 Beschuldigten 10 männlich. 2010 waren es 25 Männer und 9 Frauen, 2009 waren unter den Beschuldigten 21 Männer und 2 Frauen. Grundsätzlich ist allerdings über Beschuldigte nur wenig bekannt, 2011 erhielten die Beratungsstellen nur zu 15 als Täter/innen beschuldigte Personen Informationen, 2010 bekamen sie Angaben zu 38, 2009 zu 26 Beschuldigten.

⁶⁹ Das Projekt steht unter der Leitung von EKR und Humanrights.ch und wird von der FRB mitfinanziert.

Tabelle 9: Häufigste Tatbestände aus der Chronologie rassistischer Vorfälle der GRA

	Total Vorfälle	Verbaler Rassismus	Drohungen, Belästigungen	Rechtsextreme Aufmärsche	Sachbeschädigung, Schmierereien
2011	81	33	19	10	10
2010	106	54	8	18	9
2009	114	53	10	19	18

5.3.2 Jährliche Chronologie «Rassismus in der Schweiz» der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA

Seit rund 25 Jahren unterstützt die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA interkonfessionell und überparteilich Institutionen und Personen, die sich in der Bekämpfung des Rassismus im Allgemeinen und des Antisemitismus im Besonderen verdient gemacht haben. In ihrer Chronologie «Rassismus in der Schweiz» erfasst sie seit 1992 alle öffentlich bekannten Vorfälle, die auf rassistische und/oder rechtsextreme Motive zurückgeführt werden können.⁷¹ Zudem erfasst sie öffentliche Äusserungen, die als offensichtlich rassistisch angesehen werden, auch wenn sie nicht unter den Geltungsbereich der Antirassismus-Strafnorm (Art. 261^{bis} StGB) fallen. Und schliesslich erfasst sie rechtsextreme Aufmärsche, Auftritte oder Zusammenkünfte, da Rassismus als Kernelement jeglicher Form von Rechtsextremismus gilt. Nicht aufgenommen werden jene gesellschaftlichen Anlässe von Rechtsextremisten, die ausschliesslich geselligen Charakter haben, wie zum Beispiel ein Saufabend. Die Chronologie wird auf dem Internet monatlich aktualisiert.

Die Chronologie stützt sich in erster Linie auf Medienberichte und -mitteilungen. Für Meldungen aus der Romandie benutzt sie auch den «Rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse Romande», welche die «Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation» (CICAD) seit 1998 herausgibt (siehe Kap. 5.3.4.). Tabelle 9 fasst die häufigsten Tatbestände der Jahre 2009–2011 zusammen.

5.3.3 Antisemitismusbericht des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebunds SIG und der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA

Der Schweizerische Israelitische Gemeindebund SIG betreibt eine Meldestelle, die antisemitische Vorfälle registriert. Sie erfasst sowohl öffentlich bekannte Vorfälle als auch Vorfälle, die dem SIG gemeldet werden. Bis ins Jahr 2010 sammelte die Meldestelle Ereignisse der deutsch- und italienischsprachigen Schweiz, die Berichterstattung des Jahres 2011 bezieht sich neu ausschliesslich auf die Deutschschweiz. Seit Anfang 2011 beobachtet der SIG zudem auch aktiv verschiedene Schweizer Internetseiten.

Im Antisemitismusbericht werden die Daten von GRA und SIG zusammengelegt, um ein umfassendes Bild der antisemitischen Vorfälle in der deutsch- und bis 2010 auch der italienischsprachigen Schweiz zu vermitteln.⁷² Die antisemitischen Vorfälle aus der französischsprachigen Schweiz hingegen werden separat von der CICAD gesammelt und in Berichtsform publiziert (siehe Kap. 5.3.4.).

Tabelle 10 zeigt Anzahl und Schweregrad der gemeldeten und bekannten antisemitischen Vorfälle. Bei der Klassifizierung nach Art der Vorfälle trat die Problematik antisemitischer Internetinhalte deutlich zutage. Im Berichtsjahr 2011 handelte es sich bei 76 Vorfällen um antisemitische Äusserungen im Internet, 15 Vorfälle betrafen die Zusendung von antisemitischen Zuschriften (E-Mails, Briefe), 5 das Verbreiten von antisemitischen Schriften/Reden. Fälle von körperlichen Übergriffen wurden keine erfasst. Da die Internetseiten erst seit 2011 aktiv beobachtet werden, fallen die Fallzahlen der Vorjahre entsprechend tiefer aus.

Tabelle 10: Gemeldete und bekannte antisemitische Vorfälle der deutsch- und italienischsprachigen Schweiz

	Total Vorfälle	gravierend	ernst	bedenklich
2011	112	1	17	94
2010	34	0	16	18
2009	28	0	20	8*

*Anstatt der Kategorie «bedenklich» wurden 2009 Vorfälle der Kategorie «mit Anzeichen» zugeordnet.

71 Rassismus in der Schweiz. Chronologie und Einschätzungen der rassistischen Vorfälle in der Schweiz: <http://chronologie.gra.ch/index.php?p=4>

72 Antisemitismusbericht SIG und GRA: www.swissjews.ch/de/praevention/antisemitismusbericht/index.php und www.gra.ch/lang-de/antisemitismusbericht

Tabelle 11: Antisemitische Vorfälle in der französischsprachigen Schweiz

	Total Vorfälle	gravierend	ernst	bedenklich
2011	130	5*	6	119
2010	104	0	5	99
2009	153	4	22	127

* physische Angriffe, unter diesen einer mit einem Messer, Todesdrohungen und gezielte Beleidigungen

5.3.4 Antisemitismusbericht der Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation CICAD

Der aus dem Zusammenschluss verschiedener jüdischer und israelitischer Vereinigungen der französischen Schweiz hervorgegangene Verein CICAD hat namentlich zum Ziel, den Antisemitismus zu bekämpfen und die Anwendung der Gesetze gegen Rassismus in der Schweiz zu überwachen (wozu sie auch über die zivile und strafrechtliche Klagelegitimation verfügt).

Seit 2003 sammelt und analysiert die CICAD die Aussagen von Opfern und Zeugen/-innen antisemitischer Vorfälle sowie antisemitische Dokumente und Texte in der französischen Schweiz. Dabei geht CICAD pro-aktiv vor und registriert selbst recherchierte Fälle vor allem im Internet. Jeder Vorfall wird vorgängig geprüft und analysiert. Damit sollen einerseits die benötigten Informationen gesammelt werden, um die Opfer angemessen unterstützen zu können. Andererseits vermittelt die Dokumentation dieser Fälle im jährlichen Antisemitismusbericht ein Bild über die Lage und Entwicklung des Antisemitismus in der französischsprachigen Schweiz.⁷³

Tabelle 11 zeigt die erfassten antisemitischen Vorfälle seit 2009. Für beide Antisemitismusberichte von GRA und CICAD gilt, dass nebst den erfassten, gemeldeten oder im Internet entdeckten Vorfällen von einer Dunkelziffer ausgegangen werden muss, da sich betroffene Personen aus verschiedenen Gründen dagegen entscheiden können, einen persönlich erlebten oder einen beobachteten Vorfall zu melden.

5.4 Ausblick

Die Daten der Beratungsstellen zeigen, dass rassistische Diskriminierung in den unterschiedlichsten Lebensbereichen, besonders aber in der Öffentlichkeit, in der Arbeitswelt oder im Zusammenhang mit der Polizeiarbeit vorkommt. Mit Abstand am häufigsten gemeldet werden verletzende, abwertende oder beleidigende verbale Äusserungen. Betroffene wie auch Beschuldigte sind

mehrheitlich männlich. Die Beschuldigten befinden sich meist in sozioökonomischen Machtpositionen und nutzen diese Stellung gegenüber den Betroffenen direkt oder indirekt aus. Am häufigsten von rassistischer Diskriminierung betroffen sind Personen aus Afrika und Mitteleuropa; ein beachtlicher Teil der Opfer ist schweizerischer Nationalität.

Rassistische Diskriminierung ist ein vielschichtiges Phänomen, weshalb auch die relevanten Daten nicht mit *einer* globalen Erhebung oder *einer* systematischen Sammlung erfasst werden können. Vielmehr kann langfristig nur die parallele Entwicklung von mehreren Erfassungsinstrumenten eine qualitativ ausreichende Beobachtungsgrundlage bieten. Somit muss die Nutzung der bestehenden Instrumente kontinuierlich entwickelt werden. Es ist aber auch zu prüfen, ob Datenlücken bestehen und wie sie geschlossen werden können. In diesem Sinn stehen insbesondere die folgenden Ziele und Entwicklungen im Vordergrund:

- **Erfassung der Beratungsfälle:** Entwicklung des Dokumentations- und Monitoringsystems, in Abstimmung mit dem Ausbau des Diskriminierungsschutzes in den Kantonen im Rahmen der Umsetzung der kantonalen Integrationsprogramme KIP.
- **Erfassung von Diskriminierung im Rahmen der Statistiken zur Chancengleichheit/Integration:** erste Auswertung der Nutzung der Integrationsindikatoren ab 2012.
- **Erfassung von Einstellungen – Weiterführung der FRB-Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz»:** Dritte Umfrage im Jahr 2014, Abschluss der Pilotphase und Beschluss über die Weiterführung aufgrund der finalisierten Erhebungs- und Auswertungsmethodologie.
- **Nutzung des bestehenden Datenmaterials:** Prüfung der Möglichkeit, das bestehende heterogene Datenmaterial zumindest teilweise zu verdichteten Aussagen zusammen zu führen.

⁷³ Antisemitismusbericht CICAD: www.cicad.ch/fr/antisemitism/reports-antisemitism.html

- **Datenlücke im Bereich der zivilrechtlichen Umsetzung des Diskriminierungsschutzes:** Prüfung der Machbarkeit einer systematischeren Erfassung und Analyse der zivilgerichtlichen Urteile im Zusammenhang mit rassistischer Diskriminierung, um die Gerichtspraxis klarer zu erfassen und den Handlungsbedarf gerade in den wichtigen Lebensbereichen Wohnen und Arbeit gezielter zu identifizieren. Erste Grundlagen dazu werden im Rahmen der Studie SKMR «Zugang zum Recht» erarbeitet (siehe Kap. 6.1.1).
- **Erfassung von rassistischen Motiven bei Strafhandlungen im Rahmen der PKS:** Verstärkte Information und Schulung der Polizisten/-innen, um die Datenlage zu den rassistischen Motiven der in der PKS erfassten Straftaten zu verbessern.
- **Erfassung von rassistischen Inhalten im Internet:** Verstärkte Information zur Möglichkeit, rassistische Inhalte auf dem Internet bei der KOBİK zu melden.

6 Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Schweiz

Um rassistische Diskriminierung zu beseitigen, genügt es nicht, diese zu verbieten. Es braucht auch positive Massnahmen zur Schaffung eines Klimas, welches eine Diskriminierung gar nicht erst entstehen lässt.

Rassistische Diskriminierung kommt häufig in Bereichen vor, für welche Kantone, Städte und Gemeinden zuständig sind (Föderalismus und Subsidiaritätsprinzip). Die Kompetenzzuordnung ist grundsätzlich in der Verfassung festgelegt, Änderungen oder Neuerungen unterstehen einer Volksabstimmung (direkte Demokratie).

Einerseits gewährleisten diese Eigenheiten des schweizerischen Systems, dass die getroffenen Massnahmen auf die unterschiedlichen Realitäten der drei Staatsebenen zugeschnitten sind und die Organisationen der Zivilgesellschaft vor Ort einbezogen werden.⁷⁴ Andererseits erfordern sie aber auch ein hohes Mass an Koordination und Kooperation: horizontal zwischen den verschiedenen Stellen und Partnern/-innen auf einer Staatsebene und vertikal zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Breite und grundlegende Prozesse wie etwa die Einführung eines konsequenten Diskriminierungsschutzes in der Verwaltung oder bei der Polizei müssen Schritt für Schritt in Zusammenarbeit mit den kommunalen und kantonalen Stellen entwickelt werden.

Seit 2011 werden Bund, Kantone, Städte und Gemeinden sowie die Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen durch das SKMR fachlich unterstützt. Dessen Dienstleistungen werden auch genutzt, um Berichterstattung und Koordination zwischen Bund, Kantonen und Städten und Gemeinden im Bereich der rassistischen Diskriminierung zu verstärken.

Im Folgenden werden zuerst übergreifende Massnahmen und Projekte vorgestellt, welche der gesamten Bevölkerung zugutekommen. Danach wird auf die Situation und Massnahmen in einzelnen Lebensbereichen oder zugunsten einzelner Zielgruppen eingegangen.

6.1 Übergreifende Massnahmen auf nationaler Ebene

Übergreifende Massnahmen setzen dort an, wo der Diskriminierungsschutz für alle Bevölkerungsgruppen und in allen Lebensbereichen verbessert werden soll. Nebst Finanzhilfen an

konkrete Projekte stehen auf nationaler Ebene aktuell vor allem zwei grössere Massnahmenfelder im Vordergrund: die Verbesserung des Zugangs zum Recht für Opfer von Diskriminierung und die Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik mit der Verankerung des Diskriminierungsschutzes in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP. Beide Massnahmenfelder wurden bereits im vorangehenden Kapitel erwähnt, werden aber zugunsten einer vollständigen Übersicht nochmals beschrieben.

Nebst diesen gesamtschweizerischen Massnahmen haben auch viele Kantone, Städte und Gemeinden übergreifende Massnahmen ergriffen gegen rassistische Diskriminierung und Rassismus. Mit dem Ziel der Sensibilisierung organisieren sie spezifische Veranstaltungen oder Ausstellungen, häufig im Rahmen der Aktionswoche gegen Rassismus, welche jeweils im März stattfindet. Im Jahr 2012 führten die Kantone der französischen Schweiz und das Tessin zur Umrahmung der Aktionswoche erstmals eine gemeinsame Kampagne durch. Der Kanton Zürich organisiert zweimal im Jahr eine Sensibilisierungskampagne für eine breite Öffentlichkeit. Einige kantonale Integrationsdelegierte oder Fachstellen finanzieren Projekte der Zivilgesellschaft, die auf eine generelle Sensibilisierung oder Prävention hinwirken.

Im Rahmen der «Städtekoalition gegen Rassismus» haben die beteiligten Städte Leitbilder und/oder Aktionspläne mit bereichsübergreifenden Massnahmen entwickelt. Die Stadt Zürich erstellt zudem seit 2009 einen regelmässigen Rassismusbericht. Dieser liefert eine allgemeine Situationseinschätzung, behandelt ausgewählte Themenfelder und schlägt konkrete Massnahmen vor; in dessen Anhang wird eine Massnahmenplanung mit den jeweiligen Zuständigkeiten aufgeführt als Basis für das Umsetzungscontrolling im nachfolgenden Bericht.⁷⁵

6.1.1 Verbesserung des Zugangs zum Recht

Die heutige rechtliche Regelung gegen rassistische Diskriminierung ist komplex. Dies kann dazu führen, dass diskriminierte Personen häufig darauf verzichten, sich zur Wehr zu setzen (siehe Kap. 3.3). Bund, Kantone und Gemeinden haben deshalb verschiedene Massnahmen eingeleitet, um den Informations- und Kenntnisstand der Bevölkerung sowie die Beratung der betroffenen Personen zu verbessern:

⁷⁴ Siehe dazu beispielsweise die Publikation der EKM zu den Vor- und Nachteilen der föderalistischen Ordnung im Migrationsbereich: Wichmann, Nicole u. a. Gestaltungsräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen. EKM, Bern, 2011.

⁷⁵ Interdepartementale Arbeitsgruppe der Stadt Zürich, Rassismusbericht der Stadt Zürich: www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/themen/diskriminierungsbekaempfung.html

- Die Geschäftsstelle der EKR steht Institutionen und Privatpersonen, die sich mit Problemen der Rassendiskriminierung konfrontiert sehen, für Auskünfte zur Verfügung. An die Geschäftsstelle gelangen durchschnittlich zwei Anfragen pro Tag. Wenn diese nicht direkt beantwortet werden können, werden sie an eine Anlauf- und Beratungsstelle weitergeleitet.
- Im Jahr 2009 veröffentlichte die FRB den «Rechtsratgeber Rassistische Diskriminierung», welcher zusammen mit der EKR und Humanrights.ch/MERS im Rahmen des Projektes «Beratungsnetz für Rassismuspfer» entwickelt wurde. In leicht verständlicher Sprache bietet der Rechtsratgeber eine praxisnahe Orientierung zu den geltenden Rechtsnormen in der Schweiz. Er analysiert die Rechtslage anhand von konkreten Beispielen aus dem Alltag (Arbeitswelt, Wohnbereich, Schule, öffentliche Verwaltung, Privatleben, öffentlicher Raum) und zeigt Chancen und Risiken des Rechtswegs auf. Der Rechtsratgeber richtet sich an Personen, die von rassistischer Diskriminierung oder Rassismus betroffen sind, an Beratungsstellen und Institutionen sowie an weitere Interessierte.
- Um den Transfer zur Praxis zu gewährleisten, organisiert die FRB auf Anfrage Weiterbildungskurse zum Rechtsratgeber oder zu einzelnen damit zusammenhängenden Fragestellungen aus der Praxis. Von 2009 bis 2012 konnten über 700 Personen aus kantonalen und kommunalen Verwaltungen, Gewerkschaften oder Organisationen der Zivilgesellschaft im Rahmen von rund 50 Kursen geschult werden.
- In immer mehr Kantonen oder Gemeinden werden staatliche oder private Stellen geschaffen für die Beratung der Opfer von Diskriminierung oder für die Beratung von Institutionen, die sich in Fragen des Diskriminierungsschutzes Unterstützung holen möchten. Wo sinnvoll und möglich, fördern diese Stellen alternative Verfahren zur Streitbeilegung (Mediation, ausserrechtliche Verhandlung und Einigung usw.). Gestützt auf ihre konkrete Beratungserfahrung können sie auch Schranken beim Zugang zum Recht identifizieren und allfällige Massnahmen zu deren Beseitigung vorschlagen. Mit der Einführung der kantonalen Integrationsprogramme KIP werden mittelfristig alle Kantone (eigene oder im regionalen Verbund geführte) Beratungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen müssen.
- Als neutrale und in der Regel kostenlose Anlaufstellen leisten auch die Ombudsstellen einen wichtigen Beitrag, um Probleme von diskriminierendem Verhalten in der Verwaltung frühzeitig zu erkennen und zu lösen. Damit können langfristig Eskalationen und aufwändige Gerichtsverfahren vermieden werden. Über die Interventionen dieser Stellen werden

auch Prozesse innerhalb der Verwaltung in Gang gebracht, um systematische – teils ungewollte – Diskriminierungsmechanismen zu erkennen und anzugehen. Heute haben die Kantone *Zürich, Zug, Basel-Stadt, Basel-Landschaft* und *Waadt* sowie die Städte *Bern, Rapperswil-Jona, St. Gallen, Winterthur* und *Zürich* eine Ombudsstelle eingerichtet. Die Jahresberichte dieser Stellen geben einen qualitativen Einblick in die behandelten Fälle (siehe Anhang 3). Daneben gibt es eine Anzahl von bereichsspezifischen Ombuds- oder Beratungsstellen, die ebenfalls angegangen werden können (z.B. im Rahmen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe).

- Mehrere Bundesstellen beauftragten 2012 das SKMR mit einer Studie zur Wirksamkeit der bestehenden Regelungen.⁷⁶ Diese soll untersuchen, welche Faktoren oder Mechanismen es heute einer von Diskriminierung betroffenen Person erschweren bzw. erleichtern, die ihr zur Verfügung stehenden Rechtsmittel zu nutzen. Die Studie umfasst alle Diskriminierungsarten, alle Rechtsbereiche und alle Phasen der Rechtsdurchsetzung (angefangen bei der ersten Beratung nach einem diskriminierenden Vorfall). Die ersten Ergebnisse mit Empfehlungen zum allfälligen Handlungsbedarf werden 2014/2015 erwartet.

6.1.2 Verankerung des Diskriminierungsschutzes in der Integrationspolitik

Mit einer jährlichen Nettozuwanderung von 50 000 bis 100 000 Ausländern/-innen in den letzten fünf Jahren ist der Anteil der Schweiz an der weltweiten Migration gering. Gemäss Statistik der OECD machte die Zuwanderung in die Schweiz im Jahr 2010 nur rund 2,8 % der Zuwanderung innerhalb der OECD aus (115 000 Personen auf 4,11 Millionen Zuwandernde insgesamt).⁷⁷ Im Verhältnis zur Bevölkerung gehört aber die Schweiz mit Australien, Neuseeland oder Kanada zu den Staaten mit dem höchsten Anteil an Migranten/-innen (22,4 % der Bevölkerung oder über 1,76 Millionen Personen im Jahr 2010). Die Zuwanderung in die Schweiz ist in erster Linie durch die Arbeitsmigration im Rahmen der Personenfreizügigkeit mit der EU/EFTA geprägt, wobei längerfristig aufgrund des Fachkräftemangels in den industrialisierten Staaten die Rekrutierung aus Drittstaaten zunehmen wird. Auch der Familiennachzug spielt eine bedeutende Rolle.⁷⁸

⁷⁶ Bundesamt für Justiz BJ, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB, Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA.

⁷⁷ OECD, International Migration Outlook 2012, S. 29.

⁷⁸ Die Angaben dieses Abschnitts sind dem Bericht des Bundesrates vom

Die schweizerische Integrationspolitik kann heute als mehrheitlich erfolgreich bezeichnet werden: «Gemessen an Daten wie Arbeitsmarktintegration, Bildungsbeteiligung oder räumlicher Segregation lässt sich feststellen, dass die Integrationsleistung der schweizerischen Gesellschaft und Wirtschaft im Vergleich mit anderen europäischen Staaten, trotz dem hohen Ausländeranteil und trotz den existierenden Problemen, im Grossen und Ganzen als erfolgreich bewertet werden kann. Diese Integrationsleistung der Schweiz lässt sich ohne die im OECD-Vergleich sehr hohe Integrationsfähigkeit des Schweizer Arbeitsmarktes, das auf die Praxis ausgerichtete duale Berufsbildungssystem oder die kleinräumige Besiedlung der Schweiz nicht erklären. Von Bedeutung sind namentlich auch die Strukturen des schweizerischen Föderalismus, in denen die politischen Entscheide jeweils auch an direktdemokratische Entscheide gekoppelt bleiben.»⁷⁹

Eine explizite Integrationspolitik wurde rechtlich erstmals 1998 im ersten Absatz des Artikels 25a des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer ANAG verankert und 2005 ins heute geltende Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) überführt.⁸⁰ Sie verfolgt den Ansatz, dass die Integrationsförderung in den sogenannten Regelstrukturen, d.h. in der Kindertagesstätte und Schule, am Arbeitsplatz, im Quartier und im Verein zu erfolgen hat. Dieses Modell des Regelstrukturansatzes wird von Bund und Kantonen mit einer gemeinsam erarbeiteten Strategie kontinuierlich verfolgt. Dabei werden nach Möglichkeit auch Wirtschaft und Zivilgesellschaft (Vereine und Organisationen namentlich auch der Zugewanderten) aktiv einbezogen.⁸¹

Erfolgreiche Integrationspolitik setzt nicht nur den Willen der Ausländer/innen voraus, sich zu integrieren, sondern auch die Bereitschaft der einheimischen Bevölkerung, strukturelle oder individuelle Hürden beim Zugang zu Wohnen, Arbeit, Bildung und Freizeitaktivitäten abzubauen. In seinem erläuternden Bericht zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes vom 23. November 2011 (Integration) hält der Bundesrat ausdrücklich fest, dass Integrationsförderung Hand in Hand mit Diskrimi-

nierungsbekämpfung gehen muss. Dieser Grundsatz ist in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP umzusetzen, welche ab 2014 die schweizerische Integrationsförderung bestimmen. Konkret werden die Kantone gewährleisten müssen, dass diskriminierte Menschen kompetente Beratung erhalten und die Institutionen der Regelstrukturen (Behörden, Verwaltung, Schule, Polizei usw.) in Fragen des Diskriminierungsschutzes unterstützt und beraten werden («Öffnung der Institutionen»)⁸².

Der Bundesrat hat der FRB den Auftrag erteilt, die entsprechenden Umsetzungsarbeiten fachlich zu betreuen. An Tagungen und Workshops wurden die Ziele und Indikatoren für den Ausbau des Diskriminierungsschutzes als Richtschnur für die Erarbeitung der kantonalen Strategien entwickelt. Zusätzlich stellt die FRB in Absprache mit dem BFM und der KdK den Integrationsdelegierten ein externes Coaching zur Entwicklung der Massnahmen im Bereich Diskriminierungsschutz zur Verfügung. Alle Kantone sind intensiv an der Erarbeitung der Programme und der Umsetzungsplanung; die Kantone der Ost- und Zentralschweiz sowie der lateinischen Schweiz arbeiten im Rahmen ihrer Regionalkonferenzen zusammen.

Mit der Erstellung der KIP kann in vielen Kantonen die Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung im Rahmen der Ausländergesetzgebung klar verortet und sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht weiterentwickelt werden. Migranten/-innen laufen besonders stark Gefahr, Opfer von rassistischer Diskriminierung zu werden. Aber auch Schweizer/innen können aufgrund der Hautfarbe, des Namens, der Religion oder der Lebensweise diskriminiert werden. Wichtig ist deshalb der übergreifende Ansatz der KIP: Die Massnahmen zum Diskriminierungsschutz werden zwar im Rahmen der Ausländergesetzgebung eingeführt, müssen aber innerhalb der Regelstrukturen umgesetzt werden. Deshalb beschränkt sich ihre Wirkung nicht auf die Gruppe der Ausländer/innen, sondern kommt allen Bevölkerungsgruppen zugute.

4. Juli 2012 über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz entnommen: www.bfm.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-07-040/ber-br-d.pdf

79 Bericht des Bundesrats zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik vom 5. März 2010, S. 15.

80 Art. 4 Abs. 2 und Art. 53 Abs. 2 AuG.

81 Zur Integrationspolitik des Bundes siehe insbesondere die Informationen auf der Internetseite des BFM: www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/integration.html

82 Die entsprechenden Vorgaben wurden von BFM, FRB und KdK gemeinsam erarbeitet. Siehe dazu: www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/integration/politik/weiterentwicklung.html

6.2 Massnahmen nach Lebensbereich

6.2.1 Wirtschaft und Arbeit

In der Schweiz spielt das Integrationspotential der Arbeitswelt eine wesentliche Rolle für das Wirtschaftswachstum und die stabile Binnennachfrage in wirtschaftlichen Krisenzeiten.⁸³ Trotzdem ist rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt eine Realität, die nicht unterschätzt werden darf.⁸⁴ Offen formulierte rassistische Äusserungen oder diskriminierende Verhaltensweisen sind zwar selten. Häufiger sind indirekt ausgedrückte Vorurteile verschiedenster Art, Ausgrenzungen oder beleidigende Sprüche. Die Folgen sind psychische Verletzungen, Spannungen innerhalb der Arbeitsteams und letztlich negative Auswirkungen auf den Betrieb und die Wirtschaft insgesamt.

Ungleichheiten am Arbeitsplatz können verschiedene Gründe haben und sind nicht pauschal mit Diskriminierung gleichzusetzen. Personen kommen mit unterschiedlichen Voraussetzungen auf den Arbeitsmarkt (Ausbildung, Aufenthaltsstatus, Schulelektion, Anerkennung von Diplomen). Diese *Ungleichstellung vor dem Markt* kann mit rassistischer Diskriminierung zu tun haben, muss aber nicht. Die Massnahmen zu deren Abbau müssen insbesondere bei der Förderung der Chancengleichheit in Schule, Berufsbildung, Aus-, Fort- und Weiterbildung usw. ansetzen.

Personen, die bereits auf dem Arbeitsmarkt sind, können eine unterschiedliche Behandlung bezüglich Anstellung, Lohn, Weiterbildung, Beförderung, Arbeitsschutz und Kündigung erfahren sowie Belästigung oder Mobbing erleben. Erfolgt diese *Ungleichstellung auf dem Markt* nur aufgrund von Kriterien wie Herkunft, Hautfarbe oder Religionszugehörigkeit, handelt es sich um rassistische Diskriminierung. Diese trifft nicht generell «die Ausländer/innen», sondern je nach vorherrschenden Stereotypen bestimmte Nationalitäten mehr als andere oder auch Schweizer/innen mit ausländisch klingendem Namen, anderer Hautfarbe oder anderer Religionszugehörigkeit.⁸⁵

Es gibt keine spezifische rechtliche Grundlage zur Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt, vielmehr müssen je nach Fall verschiedene Bestimmungen beigezogen werden. Diese Tatsache kann den Zugang zum Recht erschweren.

Vor bzw. bei Vertragsabschluss können sich von rassistischer Diskriminierung Betroffene auf allgemeine Rechtsgrundsätze wie Treu und Glauben (Art. 2 ZGB und Art. 19 OR) oder auf die Nichtigkeit eines Vertrags (Art. 20 OR) berufen. Während des Arbeitsverhältnisses kann auf die Fürsorgepflicht des Arbeitgebenden gegenüber seinen Arbeitnehmenden verwiesen werden (Art. 328 OR und Art. 6 ArG). Wird ein Arbeitsverhältnis aus diskriminierenden Gründen aufgelöst, kann das als missbräuchliche Kündigung ausgelegt werden. Dies hebt jedoch eine erfolgte Kündigung nicht auf (Art. 336 Abs. 1 Bstb. a und b OR), kann aber Grundlage sein für eine Wiedergutmachung von höchstens sechs Monatslöhnen.

Um auf kollektiver Ebene die Einhaltung der Mindestlöhne zu gewährleisten, kann die zuständige Behörde auf kantonaler oder auf Bundesebene Normalarbeitsverträge erlassen. Sie greift dann zu dieser Massnahme, wenn innerhalb einer Branche oder eines Berufs die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden und kein Gesamtarbeitsvertrag mit Bestimmungen über Mindestlöhne vorliegt, der allgemein verbindlich erklärt werden kann (Art. 360a OR). Im Jahr 2008 machte der Bundesrat zum ersten Mal seit der Einführung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr von seinen diesbezüglichen Kompetenzen Gebrauch und legte einen Mindestlohn für die Branche der Hauswirtschaft fest.⁸⁶

Das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU FZA gebietet die Gleichbehandlung aller Personen, die sich auf das Abkommen berufen können (Art. 9 Anhang I FZA). Dieses Gleichbehandlungsgebot entfaltet direkte Wirkung auch unter Privaten und schützt sowohl Staatsangehörige der Schweiz und der EU/EFTA, als auch Drittstaatsangehörige, die sich als Familienangehörige oder als entsandte Arbeitnehmende auf das FZA berufen können.

83 Bericht des Bundesrates vom 4. Juli 2012 über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz, S. 33.

84 Siehe dazu Antworten des Bundesrates auf die folgenden parlamentarischen Vorstösse: Motion der Grünen Fraktion des Parlaments, «Gesetz gegen die rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt» (Mo. 04.3791) vom 17. Dezember 2004 und Interpellation Cécile Bühlmann, «Rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt» (Ip. 03.3372) vom 19. Juni 2003. Die Vorstösse wurden 2005 bzw. 2009 abgeschrieben, weil sie während mehr als zwei Jahren hängig waren.

85 Binggeli, Steve. Diskriminierung bei der Anstellung ist abhängig von der Herkunft. TANGRAM Nr. 29, EKR, Bern, Juni 2012, S. 40-44.

86 Verordnung vom 20. Oktober 2010 über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft; SR 221.215.329.4), die am 1. Januar 2011 in Kraft trat.

Fakten und Zahlen

Die Daten des Beratungsnetzes für Rassismopfer zeigen, dass sich anteilmässig viele Beratungen auf rassistische Diskriminierungen in der Arbeitswelt beziehen (siehe Kap. 5.3.1.). Es ist aber schwierig, Aussagen über das genaue Ausmass zu machen. Die meisten Erhebungen erfassen nur das Kriterium der Nationalität und können daher Ungleichbehandlungen oder Diskriminierungen von Personen mit Schweizer Pass (etwa aufgrund des Namens, der Hautfarbe oder der Religionszugehörigkeit) nicht erfassen. Das BFS hat aber in einem Pilotprojekt 12 Kennzahlen zum Arbeitsmarkt entwickeln können, die Aufschluss geben über die Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter, Bildung, Staatsangehörigkeit und Wirtschaftsbranche.⁸⁷

Nachfolgend wird die Lohn- und Einkommenssituation beispielhaft beleuchtet. Gemäss der letzten Lohnstrukturerhebung des Bundesamtes für Statistik erhielten im Jahr 2010 rund 51,5 % der schweizerischen, aber nur 38,9 % der ausländischen Arbeitnehmenden einen monatlichen Lohn, der über dem nationalen Bruttomedianlohn von monatlich 5979 Franken lag. Ein Teil der Lohndifferenz lässt sich mit Unterschieden bezüglich Bildung, Dauer der Betriebszugehörigkeit, Altersstruktur und Branchenzugehörigkeit der Beschäftigten erklären. Dazu kommt, dass ausländische Arbeitnehmende häufiger einfache und repetitive Arbeiten in Tieflohnbranchen verrichten und bei den anspruchsvollen und hoch qualifizierten Tätigkeiten in Branchen mit hohen Löhnen oft weniger stark vertreten sind. In gewissen Wirtschaftsbranchen sind aber auch bei Arbeiten mit gleichen Anforderungen deutliche Lohndifferenzen zwischen schweizerischen und ausländischen Arbeitnehmenden zu beobachten. Diese können zu Gunsten der schweizerischen oder der ausländischen Arbeitnehmenden ausfallen.⁸⁸

Gemäss den Ergebnissen des BFS zum Integrationsindikator «Verteilung der verfügbaren Äquivalenzeinkommen» vom Dezember 2012 liegt der Median des verfügbaren Äquivalenzeinkommens⁸⁹ bei den im Ausland Geborenen signifikant tiefer als bei den Personen, die in der Schweiz geboren wurden, wobei die Differenz bei den Männern ausgeprägter ist als bei den

Frauen. Auch bei Schweizer Staatsangehörigen besteht ein signifikanter Unterschied zwischen denjenigen, die in der Schweiz geboren sind und denjenigen mit ausländischem Geburtsort. Im Ausland geborene, ausländische Staatsangehörige, die aus Ländern ausserhalb der EU27 und der EFTA stammen, weisen ein signifikant tieferes Medianeinkommen auf als im Ausland geborene Staatsangehörige der Schweiz sowie der EU27- und der EFTA-Länder.⁹⁰

Diese statistisch festgestellten Unterschiede belegen nicht per se das Vorliegen von rassistischen Diskriminierungen und erfassen auch nicht alle potentiell von Diskriminierung betroffenen Bevölkerungsgruppen. Sie geben aber Hinweise auf den möglichen Analyse- und Handlungsbedarf.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Der Schweizer Arbeitsmarkt beruht nebst den bestehenden rechtlichen Regelungen auf dem Grundsatz der Vertragsfreiheit. Deshalb liegt die Regulierung des Arbeitsmarkts stark in der Verantwortung der Sozialpartner; Massnahmen gegen Diskriminierung müssen in Zusammenarbeit mit ihnen erarbeitet werden. Um einen Überblick über bestehende Instrumente gegen Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten, beauftragten die FRB und das EBGB das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM der Universität Neuenburg, Massnahmen zur Bekämpfung von Ungleichbehandlungen bei der Anstellung zu untersuchen. Die 2011 veröffentlichte Studie analysiert die Wirksamkeit der unterschiedlichen Massnahmen, formuliert Empfehlungen zur möglichen Anwendung und gibt Impulse für die Sicherstellung eines chancengleichen Zugangs zum Arbeitsmarkt.⁹¹

Die Umsetzung dieser Empfehlungen erfolgt heute hauptsächlich über die Unterstützung von konkreten Projekten in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und deren Verbänden. Einige Beispiele:

- Aus einer Zusammenarbeit zwischen dem Kantonsspital Olten und dem Schweizerischen Roten Kreuz SRK entstand 2006 das für den Gesundheitsbereich musterhafte Projekt «Rassismus

87 Bundesamt für Statistik, Pilotprojekt: Arbeitsmarkt (2008): www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/dos2/02.html

88 Bundesamt für Statistik, Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2010: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/01/new/nip_detail.html?gnplD=2012-197

89 Das verfügbare Äquivalenzeinkommen erlaubt es, die finanziellen Ressourcen in Bezug auf die Einkommen von Personen, die in unterschiedlich grossen Haushalten leben, zu vergleichen.

90 Siehe dazu: Bundesamt für Statistik, Integration – Indikatoren: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/ind43.indicator.43001.430101.html

91 Schönenberger, Silvia/Fibbi, Rosita. Diskriminierungsbekämpfung bei der Personalrekrutierung. Freiwillige Massnahmen von Arbeitgebern in der Schweiz. Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM, FRB (Hrsg.), Bern, 2011. Studie und Kurzfassung können als PDF-Dokumente auf der Internetseite der FRB heruntergeladen werden: www.edi.admin.ch/frb/00538/00540/index.html?lang=de

und Diskriminierung am Arbeitsplatz 'Spital'. Ziel war die Vorbeugung und Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung in Spitälern und anderen Institutionen des Gesundheitswesens mit gezielten Massnahmen wie z.B. Kommunikation einer klaren Haltung der Betriebsleitung, Sanktionen bei diskriminierendem Verhalten und Weiterbildungen zur transkulturellen Kompetenz. Die vom SRK herausgegebene Broschüre «Rassistische Diskriminierung am Arbeitsplatz 'Spital'» fasst die Resultate des Projekts und die darin erarbeiteten Massnahmen zusammen.⁹²

- 2011 initiierte der im Spitexbereich tätige Verband «Fondation Soins Lausanne» FSL ein Projekt zur Bekämpfung von offen und latent rassistischen Vorfällen, Diskriminierungen, Stereotypen und kulturellen Vorurteilen und zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz seiner 780 Mitarbeiter/innen. In einem partizipativen Prozess wurden Beobachtungen und Erfahrungen des Pflegepersonals gesammelt und gemeinsam Lösungsstrategien für den institutionellen Kontext erarbeitet.
- In den Bereichen Human Resources und Management werden viele Kurse zum Umgang mit Diversität angeboten, die das Thema Diskriminierungsschutz teilweise auch explizit aufnehmen. So bietet zum Beispiel das «Centre interrégional de perfectionnement» CIP in Tramelan in Zusammenarbeit mit der FRB ab 2013 einen Kurs zum Thema Diversität und Diskriminierungsprävention in Unternehmen an («Gérer la diversité culturelle en entreprise et prévenir les discriminations»). Dieser richtet sich an Personalmitarbeitende, Kader, betriebliche Ausbilder/innen und weitere Interessierte.⁹³ Ähnliche Kurse werden auch betriebsintern organisiert und angeboten: Die Parkettfabrik Bauwerk in St. Margrethen zum Beispiel hat im Rahmen ihrer Integrationsstrategie ein zweitägiges Seminar zur «Führungskompetenz in der interkulturellen Zusammenarbeit» durchgeführt. Darin setzten sich die Teilnehmenden mit eigenen und fremden Denkmustern auseinander und lernten Methoden, um allfälligen Konflikten vorzubeugen.

- Zur Weiterbildung von Berufsberatern/-innen entwickelte die FRB einen spezifischen Kurs, der 2012 erstmals in Biel auf Französisch durchgeführt wurde. Er unterstützt die Berufsberater/innen darin, allfällige (meist unbewusste) Diskriminierungshürden im Prozess der Berufswahl zu identifizieren und entsprechende Lösungsansätze zu erarbeiten. Ein weiterer, deutschsprachiger Kurs ist für 2013 geplant. Bei positiver Erfahrung wird das Angebot auf weitere Berufsgruppen im arbeitsmarktlichen Bereich (z.B. RAV-Beratern/-innen) ausgedehnt.

Die gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung, die unter Federführung des Bundesamtes für Sozialversicherungen im März 2010 erarbeitet wurde, identifizierte drei besonders dringliche Handlungsfelder.⁹⁴ Zwei davon – nämlich die Förderung der Chancengerechtigkeit im Bildungsbereich und die Verbesserung der Massnahmen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt – tragen auch zum Abbau der Diskriminierung der zugewanderten Bevölkerung bei. So wurden beispielsweise die Strukturen der interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ für Vertreter/innen des Migrationsbereichs geöffnet, um spezifische Fragestellungen fachgerecht angehen zu können.⁹⁵ Weiter unterstützt der Bund die Kantone bei der Validierung von Bildungsleistungen von zugewanderten Arbeitnehmenden, um deren Erwerbchancen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt zu erhöhen. Heute verfügen dreizehn Kantone über ein anerkanntes Validierungsverfahren, und rund 500 eidgenössische Fähigkeitszeugnisse werden über Validierungsverfahren abgegeben (dies entspricht einem Anteil von ca. 1 %).⁹⁶ In die Armutsstrategie explizit aufgenommen wurde die im Rahmen der Integrationspolitik eingeführte Verstärkung des Diskriminierungsschutzes (Massnahme 8).

Neu wird der Situation von hochqualifizierten Personen erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt. Eine 2012 herausgegebene Studie der Universität Basel beleuchtete die spezifische Situation von Hochqualifizierten mit Migrationshintergrund auf dem Schweizer Arbeitsmarkt und stellte fest, dass in der Folge der «neuen Migration» ein hoher Anteil hochqualifizierter Personen in die

92 Neben der Broschüre besteht auch ein ausführliches Handbuch: Kilcher, Anne/Di Bernardo Leimgruber, Nadia. Rassistische Diskriminierung im Spital verhindern. Ein Handbuch für Institutionen des Gesundheitswesens. SGGP-Schriftenreihe, Band 92, Zürich, 2008. Dieses richtet sich vor allem an Institutionen und an verantwortliche Personen aus dem Gesundheitsbereich. Beide Publikationen können beim SRK bestellt werden unter: www.redcross.ch/info/publications/overview-de.php?bereich=mig&kat=28

93 Siehe dazu: www.cip-tramelan.ch/modules/formation/cours/details.asp?id=2853

94 Für mehr Informationen zur Strategie der Armutsbekämpfung: www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/01973/index.html?lang=de

95 Zielsetzung der IIZ ist die verbesserte Koordination zwischen den Sozialversicherungen und der Sozialhilfe im Hinblick auf die berufliche (Re-)Integration: www.iiz.ch/mm/Grundsatz_IIZ_de.pdf

96 Überblick über die Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Armut – Grundlage für die Bilanz zwei Jahre nach der Armutskonferenz. BSV, September 2012, S. 10.

Schweiz zuwandert.⁹⁷ Dies führt zu einer zunehmenden Überschichtung der Schweizer Gesellschaft durch EU/EFTA-Angehörige mit hoher Bildung/Position und einer gleichzeitigen Unterschichtung durch Angehörige aus sogenannten Drittstaaten und ärmeren EU-Ländern. Gestützt auf diese Studie gab die EKR Empfehlungen ab, um Diskriminierungen von Hochqualifizierten mit Migrationshintergrund entgegenzuwirken.⁹⁸

Die Kantone, Städte und Gemeinden befassen sich seit Jahren mit der Integrations- und Migrationspolitik in der Arbeitswelt und berücksichtigen dabei den Aspekt der Beseitigung von Diskriminierungshürden oft zumindest implizit. Am 30. Oktober 2012 traf sich die Tripartite Agglomerationskonferenz TAK (eine gemeinsame Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden) mit Wirtschaftsverbänden im Rahmen des regelmässig stattfindenden Integrationsdialogs, um das Thema Arbeitswelt gezielt zu beleuchten. Die Teilnehmenden einigten sich auf messbare Ziele für die Jahre 2013 bis 2016, um die Integration der ausländischen Arbeitnehmenden zu fördern und Integrationshemmnisse sowie Diskriminierungen abzubauen.⁹⁹ So entschied zum Beispiel der Verband GastroSuisse, den Aspekt Integration und Diskriminierung in seinen Ausbildungskursen für Betriebsleitende (Modul Personalführung) aufzunehmen. Bis 2016 soll die Thematik in die Ausbildungskurse von mindestens zwei weiteren Branchen aufgenommen und bei den Dachverbänden der Arbeitgebenden und den Verbänden der Branchen mit einem hohen Ausländeranteil fest etabliert werden. Überdies informieren auf der Webseite des Integrationsdialogs praxisbezogene Merkblätter über Fragen und Handlungsmöglichkeiten in Zusammenhang mit Diskriminierung.¹⁰⁰

Es würde den Rahmen dieses Berichts sprengen, eine vollständige Übersicht über die zahlreichen Projekte und Initiativen auf kantonaler, kommunaler und privater Ebene zu geben. Nachfolgend zur Illustration einige Hinweise zu laufenden Projekten:

- Der *Kanton Freiburg* hat erstmals am 21. März 2011 den Preis «Migration und Arbeit» an eine KMU im Bereich der Schreinerei verliehen (Unternehmen Gachet Ruffieux AG in Charmey). Der mit 5000 Franken dotierte Preis zeichnet alle zwei Jahre Freiburger Arbeitgebende aus, die sich aktiv und innovativ für die Integration der Migrantinnen und Migranten und gegen Diskriminierung einsetzen.¹⁰¹
- Im *Kanton Neuenburg* besteht seit 2005 eine Zusammenarbeit zwischen interessierten Unternehmen der Uhrenindustrie und dem Kanton mit dem Ziel, das hohe und mittlere Kader sowie die Personalverantwortlichen in Fragen von Integration, Interkulturalität und Diskriminierungsschutz zu schulen. Ähnliche Schulungen werden auf Anfrage für andere Unternehmen und Berufsgruppen durchgeführt.
- Die Migrations-Alliance Kanton Bern veröffentlichte 2012 eine Studie zur Integration von Zugewanderten mit einer Auswahl von Best Practices aus dem Kanton Bern, welche sich auch den Aspekten Umgang mit Diversität und Schutz vor Diskriminierung widmet.¹⁰²
- Auf Initiative einer privaten Arbeitsgruppe wurde 2007 der Verein Schweizerische Diversity-Charta gegründet. Rund 35 Unternehmen haben sich mit der Unterzeichnung der Charta dazu verpflichtet, den Grundsatz der Nichtdiskriminierung in allen Bereichen des Arbeitslebens anzuwenden und zu fördern.¹⁰³

In der schweizerischen Integrationspolitik wurde der Bereich Bildung und Arbeit als ein Pfeiler der bereits erwähnten kantonalen Integrationsprogramme definiert. Insbesondere werden die Kantone in diesem Rahmen Massnahmen zur Stärkung der Arbeitsmarktfähigkeit von Bevölkerungsgruppen mit erschwerem Zugang zum Arbeitsmarkt vorsehen.

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

98 Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund, Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, Bern, 2012.

99 Siehe dazu: www.tak-cta.ch/themen/auslander-und-integrationspolitik/integrationsdialog-mit-der-arbeitswelt-vom-30.-oktober-2012/menu-id-69.html

100 Siehe dazu: www.dialog-integration.ch/de/dialog-integration

101 Siehe dazu: www.fr.ch/imr/de/pub/kmr/preis.htm

102 Wettstein, Florian. Die gesellschaftliche Integration von Zugewanderten als Teilbereich sozialer Unternehmensverantwortung, Universität St. Gallen/Zeiler, Christian. Best Practices aus dem Kanton Bern. Studie im Auftrag der Migrations-Alliance Kanton Bern, Bern, 2012.

103 Siehe dazu: www.charte-diversite.ch/the-charter/langswitch_lang/de

6.2.2 Schule und Bildung

Bildung ist ein Schlüsselfaktor für die individuelle berufliche und soziale Integration. Umgekehrt ist die Wirtschaft auf eine adäquat ausgebildete Bevölkerung angewiesen, um den sich anbahnenden Fachkräftemangel aufzufangen.

Es ist eine Tatsache, dass der Zugang zu Bildung nicht allen gleich offen steht. Junge Ausländer/innen haben viermal häufiger keine nachobligatorische Grundausbildung als junge Schweizer/innen. Personen ohne nachobligatorische Schulbildung sind doppelt so häufig arm und damit von sozialem Ausschluss bedroht als Personen mit abgeschlossener Berufsbildung oder Maturität.¹⁰⁴ Um die Chancengleichheit zu gewährleisten, muss der Zugang zu Bildung allen Kindern und Jugendlichen offen stehen. Für die langfristige Prävention und Sensibilisierung gegen rassistische Diskriminierung ist es aber auch wichtig, schulische Projekte zur Prävention von Rassismus zu unterstützen und die Bildung im Bereich der Menschenrechte bereits in der Schule zu fördern.

Dass schweizerische Bildungssystem ist vom Föderalismus geprägt. Die Bundesverfassung räumt den sechsundzwanzig Kantonen grosse Gestaltungsfreiheit ein und belässt dem Bund nur beschränkte Kompetenzen. So sind die Kantone weitgehend zuständig für die obligatorische Schule, wohingegen die Sekundarstufe II (Allgemein- und Berufsbildung) und die Tertiärstufe (Hochschulen) auch auf Bundesebene gesteuert werden. Die Berufsbildung ist vorwiegend in Bundeskompetenz (Art. 63 BV), wobei das Gesetz den sogenannten Organisationen der Arbeitswelt (OdA = Sozialpartner, Berufsverbände, andere zuständige Organisationen und andere Anbieter der Berufsbildung) ein wichtiges Mitspracherecht einräumt.¹⁰⁵ Bund und Kantone teilen sich die Verantwortung für die Fachhochschulen und die Höheren Fachschulen. Die Universitäten sind weitgehend in kantonaler Kompetenz, nicht aber die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen von Zürich und Lausanne. Häufig wird auch dort, wo das Gesetz eine Bundeskompetenz vorsieht, die Ausführungsgesetzgebung an die Kantone delegiert.

Dieser kurze Überblick zeigt, dass die Umsetzung von Massnahmen gegen rassistische Diskriminierungen im Bildungsbereich nur durch enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erfolgen kann.

Fakten und Zahlen

Wie im Bereich der Arbeit ist es auch im Bildungsbereich schwierig, Aussagen zur tatsächlichen Diskriminierung zu machen. Die Daten zu Inklusion oder Ausschluss stützen sich in der Regel auf Kriterien wie Nationalität, Migrationshintergrund oder sozioökonomische Herkunft und können andere Diskriminierungsmerkmale wie zum Beispiel Hautfarbe oder Religionszugehörigkeit nicht berücksichtigen.

Die erschwerte Durchlässigkeit des schweizerischen Bildungssystems für Kinder mit Migrationshintergrund wurde im Rahmen der PISA-Studien grundsätzlich deutlich.¹⁰⁶ Der Bildungsbericht Schweiz 2010 stellt jedoch beim Vergleich des Bildungsniveaus der in der Schweiz wohnhaften und über 25 Jahre alten Ausländer/innen grosse Unterschiede je nach Herkunftsland und Migrationskontext fest.¹⁰⁷ Er weist auch darauf hin, dass viele Menschen von Mehrfachbenachteiligungen betroffen sind (z.B. prekäre sozioökonomische Stellung und Migrationshintergrund).¹⁰⁸ Generell weist er auf die Schwierigkeiten der Messung der Chancengerechtigkeit («equity») im Bildungssystem hin. Insbesondere lassen sich von den drei relevanten Unterscheidungskriterien «soziale Herkunft», «Migrationshintergrund» und «Geschlecht» die ersten beiden nur schwer voneinander trennen, und die Daten zum Migrationshintergrund stützen sich auf unterschiedliche Konzeptionen ab (je nachdem Definition des Migrationshintergrunds aufgrund der Nationalität der Eltern oder des Geburtsorts der Eltern bzw. der Kinder).

Die im Dezember 2012 veröffentlichten Ergebnisse des BFS zu einigen Integrationsindikatoren im Bildungsbereich liefern Daten, welche die bisherigen Befunde grösstenteils bestätigen. In der Schweiz geborene Schweizer/innen verfügen mehrheitlich über einen Abschluss auf Sekundarstufe II, etwa ein Viertel besitzt einen Abschluss auf Tertiärstufe, und nur knapp ein Fünftel schliesst mit der obligatorischen Schule ab. In der

104 Prävention und Bekämpfung der Armut in der Schweiz – Bilanz der Bestrebungen seit 2010 und weiteres Vorgehen. BSV, Bern, November 2012, S. 7: www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/28688.pdf

105 Siehe Artikel 1 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (BBG; SR 412.10): «Die Berufsbildung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (Sozialpartner, Berufsverbände, andere zuständige Organisationen und andere Anbieter der Berufsbildung). Sie streben ein genügendes Angebot im Bereich der Berufsbildung, insbesondere in zukunftsfähigen Berufsfeldern an.»

106 Die seit 2000 im Drei-Jahres-Zyklus durchgeführten PISA-Erhebungen messen Grundkompetenzen von 15-Jährigen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften. Für weitere Informationen: www.edk.ch/dyn/11664.php

107 Für weitere Hinweise zur Forschung, siehe zum Beispiel die Informationen zur Bildungsforschung unter www.skbf-csre.ch/

108 Bildungsbericht Schweiz 2010. skbf | csre Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Aarau, 2010, S. 33 ff.

Schweiz geborene Ausländer/innen hingegen schliessen ihre Ausbildung fast doppelt so oft mit der obligatorischen Schule ab und verfügen deutlich weniger über einen Tertiärabschluss (Differenz von 10 %). Die im Ausland geborenen Ausländer/innen verteilen sich ziemlich homogen auf die drei Bildungsniveaus und verfügen deutlich häufiger über einen Tertiärabschluss als die in der Schweiz geborenen Ausländer/innen.¹⁰⁹

Der Übergang zwischen der Sekundarstufe I und Sekundarstufe II verläuft je nach Herkunft der Jugendlichen unterschiedlich. Während 50,3 % der schweizerischen Schüler/innen im Jahr 2009 direkt im Anschluss an die obligatorische Schule eine berufliche Grundbildung in Angriff nahmen, waren es bei den ausländischen Jugendlichen lediglich 36,7 %. Ausländische Schüler/innen absolvierten zweimal häufiger Übergangsausbildungen als ihre Schweizer Kollegen/-innen. 21,3 % der ausländischen gegenüber 27,9 % der schweizerischen Schüler/innen begannen eine allgemeine Ausbildung (Schulen für Unterrichtsberufe, gymnasiale Maturitätsschulen, Fachmittelschulen, Fachmaturitätsschulen). 15,4 % der Ausländer/innen, aber nur 9,7 % der Schweizer/innen konnten nicht sofort in eine postobligatorische Ausbildung übertreten.¹¹⁰

In der Schweiz geborene Ausländer/innen und im Ausland geborene Schweizer/innen brechen die Schule signifikant häufiger frühzeitig ab. Die Anteile liegen bei diesen Gruppen zwischen 10 und 13 %, während sie bei der Gesamtbevölkerung 7 % und bei den in der Schweiz geborenen Schweizern/-innen 4 % betragen. Mit 22,8 % weisen die im Ausland geborenen Ausländer/innen jedoch den höchsten Anteil von frühzeitigen Schulabbrüchen auf.¹¹¹

Diese Ungleichheiten sind empirisch ausreichend belegt und als solche nicht mehr umstritten. Weniger einfach ist, es zu bestimmen, welcher Anteil davon allfälligen Diskriminierungshürden im Bildungssystem zuzuschreiben ist und welcher Anteil mit Faktoren ausserhalb des Bildungssystems zu erklären ist (z.B. Sprachkenntnisse, Integrationsschwierigkeiten, Unterstützung

der Eltern usw.).¹¹² Dies erklärt denn auch, weshalb gerade im Bereich der Bildung die Massnahmen zum Diskriminierungsschutz und die Integrationsmassnahmen fliessend ineinander übergehen.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Mit seinen begrenzten Kompetenzen im Bildungsbereich kann der Bund nur beschränkt auf den Ausbau des Diskriminierungsschutzes hinwirken. Die Kantone haben aber – teils in Zusammenarbeit mit dem Bund – zahlreiche und vielfältige Massnahmen zur Förderung der interkulturellen Verständigung und der Toleranz gegenüber Menschen unterschiedlicher Herkunft ergriffen. Sie unterstützen auch private Initiativen mit dieser Zielsetzung.

Die grosse Vielfalt der Massnahmen kann hier nicht wiedergegeben werden. Im Folgenden werden einige Projekte vorgestellt, die den Fokus auf die Gewährleistung des Zugangs zur Bildung für alle Kinder und auf die Integrationsförderung für Jugendliche legen. Ein Abschnitt ist dem Zugang zur Bildung von Jugendlichen ohne legalen Aufenthalt in der Schweiz gewidmet. Schliesslich wird auf Präventions- und Sensibilisierungsprojekte in der Schule und auf die Bildung im Bereich der Menschenrechte eingegangen.

Zugang zu Bildung

Die Bundesverfassung verpflichtet die Kantone, für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen in der Schweiz lebenden Kindern diskriminierungsfrei und unentgeltlich offen steht (Art. 19 und 62 Abs. 2 BV). Dies entspricht auch den internationalen Standards (siehe insbesondere Art. 28 der UNO-Kinderrechtskonvention (SR O.107) und Art. 13 des UNO-Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (SR O.103.1)).

In ihrer «Erklärung zu Rassismus und Schule» von 1991 bekräftigte die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK den Grundsatz der Gewährleistung einer qualitativ guten und diskriminierungsfreien Bildung für alle: «Unterricht und Erziehung in der Schule wirken darauf hin, dass offene und versteckte Formen von rassistischer Diskriminierung und Rassismus bewusst

109 Siehe dazu die bereits erwähnte Studie der EMR zur Situation der Hochqualifizierten mit Migrationshintergrund, Kapitel 6.2.1.

110 Siehe dazu: Bundesamt für Statistik, Integration – Indikatoren. Indikator «Übergang zwischen der Sekundarstufe I und Sekundarstufe II»: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/ind43.indicator.43025.430104.html

111 Siehe dazu: Bundesamt für Statistik, Integration – Indikatoren. Indikator «Frühzeitige Schulabgänger/innen»: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/ind43.indicator.43023.430104.html

112 So kommt etwa eine im Jahr 2011 verfasste Studie des Instituts für Erziehungswissenschaft der Universität Bern zum Schluss, dass sich Diskriminierungen aufgrund der Herkunft weder im Schulsystem, noch beim Übertritt in die Sekundarstufe I oder bei der Leistungsbeurteilung hinreichend belegen lassen und Benachteiligungen von Kindern mit Migrationshintergrund ihren Ursprung ausserhalb des Bildungssystems haben: Becker, Rolf/Jäpel, Franziska/Beck, Michael. Statistische und institutionelle Diskriminierung von Migranten im Schweizer Schulsystem. Oder: Werden Migranten oder bestimmte Migrantengruppen in der Schule benachteiligt? Institut für Erziehungswissenschaft, Universität Bern, 2011. Der Bericht ist zugänglich unter: www.edudoc.ch/record/96257/files/DiskriminierungMigrantenSchweiz.pdf

gemacht und bekämpft werden und dass die Begegnung mit fremden Menschen und Gruppen angstfrei und offen verlaufen kann. Diese Grundsätze sollen namentlich auch in der Lehrerbildung und Lehrerfortbildung sowie bei der Erstellung von Lehrplänen und Lehrmitteln beachtet werden.»¹¹³

Ebenfalls im Jahr 1991 veröffentlichte die EDK Empfehlungen an die Kantone zur Schulung der fremdsprachigen Kinder. Darin empfiehlt sie ausdrücklich den Ansatz der Integration (und nicht der Assimilation) und der «positiven Diskriminierung» im Sinne von spezifischen Fördermassnahmen je nach Bedarf. Die Pädagogische Kommission der EDK unterstreicht in ihrem ergänzenden Bericht zur Erklärung der EDK die Bedeutung von Schule und Erziehung bei der Prävention von rassistischer Diskriminierung und Rassismus und führt Massnahmen auf, um die Lehrerschaft diesbezüglich zu sensibilisieren und weiterzubilden.¹¹⁴

In vielen Kantonen bestehen gesetzliche Grundlagen, Weisungen oder Empfehlungen, die auf eine bestmögliche Integration von Kindern mit Migrationshintergrund abzielen und dabei explizit oder implizit Aspekte des Diskriminierungsschutzes ansprechen. Die entsprechenden Informationen werden vom Informations- und Dokumentationszentrum IDES der EDK gesammelt und sind über Internet auch der Öffentlichkeit zugänglich.¹¹⁵

Zunehmend wurde in den letzten Jahren die Bedeutung der Frühförderung für die Integration und die Chancengleichheit erkannt. Die Städteinitiative Sozialpolitik widmete bereits 2008 ihre Herbstkonferenz dem Thema Frühförderung, welche sie als wichtigen Beitrag zur Schaffung von Chancengerechtigkeit versteht.¹¹⁶ Das BFM und die EKM lancierten 2009 gemeinsam ein Programm für die «Integrationsförderung im Frühbereich». Dieses hat zum Ziel, die Erreichbarkeit der Angebote für Eltern und Kinder mit Migrationshintergrund zu erhöhen, die interkulturelle Qualifizierung von Betreuungspersonen zu verbessern sowie diesbezügliche Konzeptarbeiten insbesondere auf Gemeindeebene voranzutreiben.

Aufgrund eines Ausschreibungsverfahrens wurden von 2009 bis 2011 insgesamt 56 innovative Projekte aus den ordentlichen Mitteln des Integrationsförderkredits des Bundes unterstützt.¹¹⁷

Zahlreiche Kantone, Städte und Gemeinden arbeiten darauf hin, mit der Verstärkung von Frühförderungsmassnahmen allfällige Diskriminierungshürden und Integrationsbarrieren abzubauen. So werden zum Beispiel im *Kanton Obwalden* 2012/2013 flächendeckend in jeder Gemeinde die Spielgruppenleitenden in Bezug auf Integration und Sprachförderung weitergebildet. Der *Kanton St. Gallen* verfolgt im Bereich der Frühförderung explizit das Grundprinzip der Chancengleichheit für alle Kinder, unabhängig von Religion und Herkunft. Aktuell wird eine kantonale Gesamtstrategie zur frühen Förderung erarbeitet, die sich am oben genannten Grundprinzip der Chancengleichheit für alle Kinder orientiert.

Die *Stadt Bern* führt seit 2007 das Pilotprojekt «primano» durch, welches mit Vernetzung im Quartier den Zugang zu Angeboten der frühen Förderung verbessern, mit dem Hausbesuchsprogramm «schritt:weise» die Eltern in ihrer Erziehungskompetenz stärken und mit Fördermodulen in Spielgruppen und Kindertagesstätten die pädagogische Qualität dieser Einrichtungen stärken will. Das Hausbesuchsprogramm richtet sich spezifisch an Kinder aus einheimischen und zugewanderten Familien mit sozioökonomischen Belastungen, welche die Entwicklung der Kinder beeinträchtigen können. Die offene Arbeit mit Kindern und Jugendlichen ist seit 2011 durch die kantonale Verordnung zur sozialen Integration ASIV gesteuert, welche als wesentliches Ziel den diskriminierungsfreien Zugang zu Bildung und Erziehungsunterstützung festhält. Die *Stadt Luzern* hat verschiedene Massnahmen ergriffen, um den Zugang zu den bestehenden Betreuungs- und Frühförderungsangeboten zu erleichtern, zum Beispiel durch die Unterstützung der Eltern bei der Gesuchseingabe.

113 Erklärung zu Rassismus und Schule vom 6. Juni 1991, EDK, Bern, 1991: www.edk.ch/dyn/11984.php

114 Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder vom 24. Oktober 1991, EDK, Bern, 1991, sowie Bericht der Pädagogischen Kommission der EDK in Ergänzung zur Erklärung der EDK zu Rassismus und Schule vom 11. Juli 1991, EDK, Bern, 1991: www.edk.ch/dyn/11984.php

115 Siehe dazu: www.ides.ch/dyn/13864.php

116 «Frühförderung – Investition in eine nachhaltige Sozialpolitik», Konferenz der Städteinitiative vom 14. November 2008 in Lausanne: [http://staedteinitiative.ch/de/Info/Konferenzthemen/Archiv/Fruhforderung_\(112008\)](http://staedteinitiative.ch/de/Info/Konferenzthemen/Archiv/Fruhforderung_(112008))

117 Für eine Übersicht über diverse Forschungen und Massnahmen: www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/integration/themen/fruehfoerderung.html

Nebst der Frühförderung werden auch andere Ansätze verfolgt, um den Zugang aller Einwohner/innen zur Bildung sicherzustellen. Nachfolgend einige Beispiele auf kantonaler und kommunaler Ebene:

- Im Programm QUIMS (Qualität in multikulturellen Schulen) des *Kantons Zürich* führen die Schulen Entwicklungsprojekte und Angebote in den Handlungsfeldern «Soziale Integration», «Schulerfolg» und «Sprachförderung» durch. 2012 waren 96 Schulen mit 30'000 Lernenden (23 % der gesamten Schülerschaft der Zürcher Volksschule) und über 3000 Lehrpersonen involviert. Das Programm wurde im schulischen Umfeld gut aufgenommen und inspirierte auch andere Kantone.¹¹⁸
- Der *Kanton Freiburg* führte 2011 ein Pilotprojekt zur Einführung eines Bildungsgutscheins für weniger gut qualifizierte Personen ein. Dieser soll als Anreiz für die Nutzung von Weiterbildungsangeboten dienen (Gutschein im Wert von maximal 800 Franken, um einen Weiterbildungskurs ganz oder teilweise zu finanzieren). Zielgruppe sind Personen, die keine Ausbildung auf Sekundarstufe II abgeschlossen haben.
- Die Kinder- und Jugendpolitik der Stadt *Yverdon-les-Bains* orientiert sich bei der aufsuchenden Sozialarbeit und der soziokulturellen Animation am Ziel einer offenen Gesellschaft (soziale Einbindung, Solidarität der Generationen, Vielfalt und Integration). Mit ganz oder teilweise von der Gemeinde finanzierten Projekten bearbeiten die Schulen Themen wie Achtung des Anderen, Einhaltung von Regeln sowie Toleranz und tragen so zur Prävention von Gewalt und Diskriminierung bei.

Förderung der Integration Jugendlicher

Gemäss Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (in welches das ehemalige Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT Anfang 2013 überführt wurde) steht «die berufliche und soziale Integration von Jugendlichen auf der gesellschaftspolitischen Agenda ganz oben».¹¹⁹ Ein nachobligatorischer Bildungsabschluss trägt erheblich zur Integration in die Gesellschaft und in die Arbeitswelt bei.

Angesichts des sich abzeichnenden Fachkräftemangels ist es aber auch aus Sicht des Arbeitsmarkts angezeigt, möglichst viele Schulabgänger/innen für eine weiterführende Ausbildung zu gewinnen.¹²⁰

Das ehemalige BBT sprach für Projekte zur Integration Jugendlicher mit sozialen und schulischen Defiziten jährliche Beiträge von 6 Millionen Franken (2008), 10 Millionen Franken (2009) und 11 Millionen Franken (2011). Die Projekte richten sich nicht spezifisch an Jugendliche ausländischer Herkunft, werden von diesen aber oft genutzt. Zudem werden Berufsschauen zusätzlich unterstützt, wenn sie besondere Anstrengungen für die Integration von Jugendlichen mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten unternehmen.

Mit der Kampagne «berufsbildungplus» 2009 wurden Entscheidungsträger/innen dafür sensibilisiert, allen Stellensuchenden ohne Rücksicht auf deren Herkunft die gleichen Chancen zu geben. Die vom BBT geleitete Kampagne stellte mit Texten und Fotos ausländische Jugendliche nicht als Problemfälle, sondern als erfolgreich integrierte junge Berufsleute dar.¹²¹

Das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV leitet in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden das «Gesamtschweizerische Präventionsprogramm Jugend und Gewalt 2011–2015».¹²² Das mit einem Budget von 5,65 Millionen Franken dotierte Programm soll die Gewaltprävention in der Schweiz verbessern sowie Austausch, Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Akteuren fördern. Mit der Prävention jeglicher Form von Aggression und Gewalt wird auch ein Beitrag zur Vorbeugung fremdenfeindlicher Einstellungen und Gewalttaten unter Jugendlichen geleistet.

Auf kantonaler Ebene wurden Massnahmen insbesondere zur Förderung der beruflichen Integration von Jugendlichen ergriffen. So unterstützen beispielsweise die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatungsstellen des *Kantons St. Gallen* Jugendliche beim

120 Siehe dazu beispielsweise: Fachkräftemangel: Ursachen – Ansatzpunkte – Handlungsfelder, Lehrstellenkonferenz vom 28. November 2008, EVD/SECO/BBT, Bern, 2008. Darauf gestützt entwickelte das BBT ein Indikatorensystem zur Früherkennung von Fachkräftemangel: www.sbf.admin.ch/berufsbildung/01569/01611/index.html?lang=de

121 Diese Massnahme entspricht auch der Zielsetzung der Motion Ida Glanzmann-Hunkeler, «Antidiskriminierungskampagne» (Mo. 07.3879) vom 21. Dezember 2007, die verlangte, dass der Bund eine Kampagne gegen Diskriminierung bei der Lehrstellen- und Arbeitssuche lancieren sollte. Siehe dazu: www.berufsbildungplus.ch/Kampagne-2009.188.0.html

122 Mehr Informationen zum Präventionsprogramm Jugend und Gewalt unter: www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/03021/index.html?lang=de

118 Für weitere Informationen siehe: www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/integration/themen/fruehfoerderung.html

119 Siehe dazu: www.sbf.admin.ch/berufsbildung/index.html?lang=de

Übertritt von der Volksschule in die Sekundarstufe II. Sie bieten Gefässe wie das «Mentoring-Programm» an, in welchem eine erfahrene Person mit guten Kontakten zur Arbeitswelt Jugendliche bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz begleitet und unterstützt.

Städte und Gemeinden sind besonders aktiv bei der Entwicklung von neuen Ansätzen. So hat beispielsweise die *Stadt Zürich* zur Förderung der Chancengleichheit das Projekt «Migration=Chance» entwickelt. Der 2005 vom Stadtrat eingesetzte Ausländerbeirat rekrutierte im Rahmen dieses Projekts bei Unternehmern/-innen mit Migrationshintergrund neue und bisher nicht genutzte Arbeitsoptionen für Jugendliche (vom Kurz-Praktikum bis hin zu regulären Lehrstellen). Ziel war es, die Ressourcen sichtbar und nutzbar zu machen, die sich aus einem Migrationshintergrund ergeben.¹²³ Das Projekt wird unter dem Titel «Gemeinsam ausbilden» neu lanciert.

Zugang jugendlicher Sans-Papiers zur Berufsbildung

Bereits in ihrer Empfehlung vom 24. Oktober 1991 zur Schulung der fremdsprachigen Kinder hielt die EDK den Grundsatz fest, dass «alle in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentliche Schule zu integrieren» seien, ungeachtet der Regelung ihres Aufenthalts.¹²⁴ Somit steht Kindern von Sans-Papiers der schulische Unterricht offen. Problematisch ist hingegen deren Zugang zu einer Lehre mit einem Anteil betrieblicher Bildung, da dieser eine Arbeitsbewilligung und damit verbunden eine Aufenthaltsbewilligung voraussetzt.

Nationalrat Luc Barthassat forderte den Bundesrat 2008 in einer Motion auf, Jugendlichen ohne gesetzlichen Aufenthaltsstatus, die ihre Schulbildung in der Schweiz absolviert haben, den Zugang zu einer Berufslehre zu ermöglichen.¹²⁵ Begründet wurde die Motion damit, dass diese Jugendlichen praktisch ohne Hindernisse eine höhere Schulbildung absolvieren können, während ihnen das duale System verschlossen bleibt. Infolgedessen kommt es je nach Ausbildungsziel zu einer Ungleichbehandlung der Jugendlichen. 2010 wurde die Motion von National- und Ständerat knapp gutgeheissen. Ab dem 1. Februar 2013 sieht die Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) neu vor, dass gut integrierte ausländische Jugendliche eine Aufenthaltsbewilligung erhalten können, um

eine berufliche Grundbildung in der Schweiz zu absolvieren. Die VZAE regelt ausserdem die allfällige Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach Abschluss der beruflichen Grundbildung sowie die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen für die Eltern und Geschwister der betroffenen Person. Um eine berufliche Grundbildung absolvieren zu können, müssen jugendliche Sans-Papiers während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben und ihr Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung innerhalb von zwölf Monaten nach Beendigung ihrer obligatorischen Schulzeit einreichen.¹²⁶

Schulprojekte im Bereich Rassismus und Menschenrechte

Um der Entstehung von rassistischen Tendenzen vorzubeugen, ist die frühe und kontinuierliche Sensibilisierung aller Bevölkerungsgruppen unerlässlich. Dazu gehört auch die altersgerechte Auseinandersetzung von Kindern und Jugendlichen mit der Thematik.

Die FRB leistet Finanzhilfen an entsprechende Projekte. Bedingung für die Gewährung einer finanziellen Unterstützung ist, dass die Anfrage von der Schule kommt oder von ihr mitgetragen wird. Denn von deren Engagement hängt ab, ob die Projekte über die punktuelle Sensibilisierung hinaus eine längerfristige Wirkung entfalten können. Die Prüfung, Beurteilung, Begleitung und Evaluation der Projekte wurde der Stiftung Bildung und Entwicklung SBE (als Fachagentur für die Sensibilisierung für Menschenrechte und gegen Rassismus im schulischen Kontext) übertragen. Am 1. Januar 2013 schloss sich diese mit der Stiftung Umweltbildung Schweiz SUB zur Fachagentur «éducation21» zusammen, wird ihre bisherigen Aufgaben aber weiterführen. Die EDK gehört dem Stiftungsrat der Fachagentur «éducation21» an und ist in deren Kommission vertreten, welche die Projekte begutachtet.¹²⁷

Bis Dezember 2012 wurden insgesamt 332 Projekte auf allen Schulstufen und in allen Sprachregionen der Schweiz mit jährlich rund 300 000 Franken unterstützt. Das Spektrum der durchgeführten Projekte reicht von Klassen-Workshops bis hin zu mehrjährigen Schulhausprojekten; von Theater- oder Musikateliers und Wanderausstellungen bis zu interkulturellen Austauschprojekten. Um die gewonnenen Erfahrungen einem breiteren Publikum zugänglich zu machen, führt die Stiftung Bildung und

123 Siehe dazu: www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/auslaenderbeirat.html

124 Die Erklärung findet sich unter: www.edk.ch/dyn/11984.php

125 Motion Luc Barthassat, «Jugendlichen ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen» (Mo. 08.3616) vom 2. Oktober 2008.

126 Siehe dazu die Medienmitteilung des BFM vom 7. Dezember 2012: www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=47074 Eine Anleitung zur Gesuchseingabe wurde von der EKM veröffentlicht unter: <http://www.ekm.admin.ch/content/ekm/de/home/themen/sanspapiers/aktuell.html>

127 Mehr Informationen dazu unter: www.education21.ch/de/home

Entwicklung SBE seit 2004 eine Webseite mit Porträts der unterstützten Projekte.¹²⁸ Diese richtet sich vor allem an Lehrpersonen und Bildungsverantwortliche und bietet Kontaktadressen, Links und Materialvorschläge für den Unterricht sowie konkrete Tipps und Anregungen zur Durchführung eigener Projekte.

Gemäss einer 2011 durchgeführten Evaluation der Projekte werden die Themen Rassismusprävention und Menschenrechte als relevant eingestuft, obwohl sie im heutigen schulischen Kontext in Konkurrenz stehen zu vielen anderen gesellschaftlichen Themen. Die Befragten und auch die EDK beurteilen die Projekte als sehr positiv und schreiben ihnen nachhaltige Wirkung zu. Eine grosse Herausforderung bleibt es, diese Wirkung zu verstetigen und auf weitere Schulen auszuweiten.

Bildung im Bereich der Menschenrechte

Das Recht, nicht diskriminiert zu werden, ist ein Menschenrecht. Menschenrechte kommen im Alltag erst dann zum Tragen, wenn eine breite Bevölkerung mit ihren Inhalten und Zielen vertraut ist. Deshalb ist die Bildung im Bereich der Menschenrechte im schulischen Unterricht aller Stufen präsent.

Auf Stufe der obligatorischen Schule hat sie im aktuell laufenden Koordinationsprozess der kantonalen Lehrpläne sowohl als Wissens- wie auch als Handlungskompetenz Eingang gefunden in den «Plan d'Études Romand». Im noch in Erarbeitung stehenden «Lehrplan 21» der Deutschschweizer Kantone ist vorgesehen, die Menschenrechte als überfachliches Thema zu verankern (so etwa im Themenbereich Politik, Demokratie und Menschenrechte mit expliziter Anknüpfung an die Disziplin der politischen Bildung).

In der beruflichen Grundbildung (Sekundarstufe II) wird allen Lernenden im allgemeinbildenden Unterricht unter dem Aspekt «Identität und Sozialisation» das Bildungsziel «Andere Lebensstile identifizieren und sie akzeptieren» mit folgendem Lerninhalt vermittelt: «Die Lernenden erkennen andere kulturelle Realitäten in einem Umfeld an, in dem jeder und jede das Recht auf Andersartigkeit und die Wahrung der Grundrechte berücksichtigen muss. Sie lassen deren Existenz gelten und bewerten sie mit Offenheit und Toleranz ihrem eigenen Lebensstil entsprechend.»¹²⁹

Die Förderung der schulischen Bildung im Bereich der Menschenrechte bildet einen wichtigen Bestandteil der Arbeiten der FRB. Sie vergibt Finanzhilfen an Schulen und beteiligt sich an den laufenden Prozessen, um die Bildung im Bereich der Menschenrechte nachhaltig in den Schulen zu verankern.

Anlässlich des Internationalen Jahres des Menschenrechtslernens 2009 lancierte die SBE eine Finanzierungslinie von 200 000 Franken zur Förderung von Schulprojekten. Bis 2012 wurden mit Unterstützung der FRB, der Abteilung für menschliche Sicherheit AMS (ehemals Politische Abteilung IV, EDA), der EKM und dem EBGB 32 Projekte gefördert. Diese thematisierten die Menschenrechte zum Beispiel im Rahmen von Projektwochen, mit Einladung von Experten/-innen oder durch Besuche bei Institutionen, die sich für die Einhaltung der Menschenrechte einsetzen.

6.2.3 Wohnen

Nebst Arbeit und Bildung gehört die Wohnsituation zu den zentralen Lebensbereichen, in denen rassistische Diskriminierung mit ihren negativen Auswirkungen bekämpft werden muss. So hat zum Beispiel die im Auftrag der Zentralschweizer Fachgruppe Integration ZFI erarbeitete Studie «Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz» den Zugang zum Wohnungsmarkt als einen der zentralen Brennpunkte von Diskriminierung in den verschiedenen Lebensbereichen thematisiert und aufgezeigt, dass in diesem Bereich Handlungsbedarf besteht.¹³⁰

Angesichts des hohen Anteils von Mietverhältnissen in der Schweiz muss insbesondere der chancengleiche Zugang zu Mietwohnungen oder -häusern sichergestellt werden. Tatsächlich aber kommt es regelmässig vor, dass Wohnungsinserate gewisse Personengruppen direkt oder indirekt aufgrund ihrer Nationalität oder ihrer Religionszugehörigkeit ausschliessen (z. B. mit dem Satz «Ausländer unerwünscht»). Häufiger noch werden Wohnungen aufgrund von diskriminierenden Kriterien nicht vergeben oder gekündigt, oder Untermietsverhältnisse werden verweigert. Auch Nachbarschaftsstreitigkeiten können aus rassistischen Motiven entstehen oder zu rassistischen Angriffen führen. Besonders negativ auf die Wohnsituation wirken sich Mehrfachdiskriminierungen etwa aufgrund von Herkunft oder Hautfarbe, Religion, Geschlecht, Behinderung usw. aus.

¹²⁸ Siehe dazu: www.projektegegenrassismus.ch

¹²⁹ Berufliche Grundbildung, Rahmenlehrplan für den allgemeinbildenden Unterricht. Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT, Bern, 27. April 2006, S. 13.

¹³⁰ Schönenberger, Silvia/Wichmann, Nicole. Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz. SFM, Neuchâtel, 2011. Die Studie kann z. B. unter www.zug.ch/integration eingesehen werden.

Die Sozialziele der Schweizerischen Bundesverfassung verpflichten den Bund und die Kantone, sich dafür einzusetzen, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können (Art. 41 Abs. 1e BV). Dieses Ziel kann nur dann erreicht werden, wenn Liegenschaftsverwaltungen und Privatvermietende Personengruppen nicht wegen Herkunft, Hautfarbe, Ethnie, Religion oder anderer Merkmale benachteiligen. Tun sie es trotzdem, können sich die Opfer mit den allgemeinen zivil- und strafrechtlichen Mitteln zur Wehr setzen oder die spezifischen Schutzbestimmungen im Mietrecht auch zum Schutz vor rassistischer Diskriminierung beziehen. Wie bereits in den Kapiteln 3.1.3. und 3.3. ausgeführt, werden diese rechtlichen Mittel aber wenig genutzt, da die Folgen eines Verfahrens im Einzelfall nur schlecht eingeschätzt werden können.

Ausschlussmechanismen und Diskriminierung verletzen nicht nur die Rechte der einzelnen Betroffenen, sondern haben auch Folgen für das gesamte Wohnumfeld und die Quartierentwicklung. Die Zunahme der Segregation der ausländischen Bevölkerung in urbanen Quartieren und eine ungleiche Verteilung der sozioökonomischen Merkmale der Bevölkerung auf die Regionen und Agglomerationen der Schweiz können dazu führen, dass gewisse Problemlagen und Risiken in manchen Quartieren häufiger auftreten. Hier sind Massnahmen im Rahmen der Siedlungs- und Quartierentwicklungspolitik nötig, um das Zusammenleben und die Wohnqualität im Quartier zu gewährleisten.¹³¹

Die spezifische Wohnsituation der jesischen Fahrenden in der Schweiz ist noch nicht zufriedenstellend geregelt. Die Fahrenden sind auf infrastrukturell gut erschlossene Durchgangs- und Standplätze sowie auf ein diskriminierungsfreies Baurecht angewiesen, damit sie ihre traditionelle Lebensweise bewahren können. Solche Plätze fehlen in vielen Kantonen, nicht zuletzt wegen des Misstrauens und der ablehnenden Haltung, die den Fahrenden sowohl von den Behörden als auch von der sesshaften Bevölkerung entgegengebracht wird. Auf dieses Thema wird im Kapitel 6.3.2. näher eingegangen.

Fakten und Zahlen

Die Schweiz weist mit rund 35 % die geringste Wohneigenumsquote unter den europäischen Ländern aus.¹³² Gemäss Volkszählung 2000 leben 64 % der Schweizer/innen in Miete, bei Migranten/-innen liegt der Anteil mit 91 % wesentlich höher. Weniger als 40 % der Schweizer Haushalte wohnen in einem Drei- oder Mehrfamilienhaus, aber über 80 % der ausländischen Familien. Sehr stark ist der Kontrast zwischen der Situation einer Mehrzahl von Migranten/-innen und derjenigen einer Minderheit von zahlungskräftigen «Expatriates», welche in Anbetracht ihrer Kaufkraft auf dem Wohnungsmarkt nicht diskriminiert werden.

Trotz einer anhaltend hohen Bautätigkeit nimmt der Leerwohnungsbestand seit einigen Jahren kontinuierlich ab (0.94 % am 1. Juni 2012).¹³³ Insbesondere in den *Kantonen Zug, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Genf* und der Agglomeration um *Lausanne* liegen die Leerbestandsziffern mit Werten unter 0.5 % sehr tief. Fast 2 % freien Wohnraum gibt es hingegen in den Kantonen *Solothurn* und *Jura*. Besonders in den Städten, vielen Agglomerationen und in den attraktiven Tourismusgebieten oder in Pendlerdistanz zu den Zentren hat die Wohnungsknappheit zu einem Anstieg der Angebotspreise geführt, unter dem gerade Personen auf Wohnungssuche oder wirtschaftlich schwächere Personen zu leiden haben.

Da Statistiken meist nur die Nationalität bzw. den Aufenthaltsstatus der Personen erheben, bestehen bezüglich der Wohnsituation wenig Daten, die direkte Hinweise zur rassistischen Diskriminierung geben können. Der Integrationsbericht 2007 stellt aber fest, dass die Wohnversorgung der Haushalte ausländischer Herkunft überdurchschnittlich oft schlechter ist als diejenige der restlichen Bevölkerung, und dass diese Haushalte überdurchschnittlich oft umziehen.¹³⁴ Auch die Integrationsindikatoren des BFS weisen in diese Richtung: Im Ausland geborene Personen sind signifikant häufiger von Mängeln in der Wohnung betroffen als in der Schweiz geborene Personen (16.7 % bzw. 10.8 %). Der Anteil der Personen, die in einem als zu lärmig empfundenen

¹³¹ Siehe dazu: Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz: Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs. BFM, Bern, Juli 2006, S. 73 ff.

¹³² Siehe dazu Internetseite BWO: www.bwo.admin.ch/dokumentation/00101/00105/index.html

¹³³ Bau und Wohnungswesen: Panorama, BFS, Februar 2012: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/09/01/pan.html

¹³⁴ Bericht Integrationsmassnahmen, BFM, Bern, Juni 2007, S. 66.

Quartier leben, ist deutlich höher bei den im Ausland geborenen Personen (23,8 %) als bei den in der Schweiz geborenen Personen (15,1 %). Die Unterschiede nehmen tendenziell mit steigendem Alter ab.¹³⁵

Auf der Basis der heutigen Datenlage kann nicht abschliessend beurteilt werden, ob und in welchem Ausmass diese Unterschiede auf rassistische Diskriminierung zurückzuführen sind oder mit anderen (sozioökonomischen) Faktoren zusammenhängen. Die Berichte des Dokumentations- und Monitoringsystems DoSyRa zeigen aber, dass viele Beratungen zu rassistischer Diskriminierung den Lebensbereich Wohnen betreffen (siehe Kap. 5.3.1.).

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Wie für den Arbeitsmarkt gilt auf dem Wohnungsmarkt der Grundsatz der Vertragsautonomie. Ohne spezifische Gesetzesgrundlage kann der Staat nur in freiwilliger Zusammenarbeit mit den tragenden Akteuren Massnahmen ergreifen.

Bei einem Vorfall von rassistischer Diskriminierung kann ein adäquates Beratungsangebot die Opfer dabei unterstützen, sich erfolgreich zu wehren. Nebst den bereits bestehenden öffentlichen und privaten (z.B. mietrechtlich ausgerichteten) Beratungsstellen wird mit der Umsetzung des Diskriminierungsschutzes im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme das Beratungsangebot für Opfer von rassistischer Diskriminierung ausgebaut. Zur Wirksamkeit des bestehenden Rechts im Bereich des Wohnens wird die bereits erwähnte Studie des SKMR zum Zugang zum Recht (siehe Kap. 3.3.) Hinweise liefern.

Das Bundesamt für Wohnungswesen BWO veröffentlichte 2010 einen Bericht zum Thema Integration im Wohnbereich.¹³⁶ Dieser zeigt auf, dass gerade die Vermieter/innen nur wenig für die Thematik Integration/Diskriminierung sensibilisiert sind und eine Bewusstseinsbildung über die entsprechenden Verbände erfolgen müsste, allenfalls in Zusammenarbeit mit privaten oder öffentlichen Hilfsnetzen für Wohnungssuchende.

Auf der übergeordneten Ebene plant das BWO, ein jährliches Monitoring zur Entwicklung des Wohnungsmarkts in Bezug auf die Zuwanderung zu erstellen. Damit soll die Transparenz auf dem Wohnungsmarkt erhöht, Anspannungssituationen sollen

aufgezeigt und deren Gründe und Auswirkungen auf verschiedene Bevölkerungsschichten dargelegt werden. Ebenfalls sollen damit Problemregionen identifiziert werden, auf welche die Finanzierungshilfen des Bundes gelenkt werden können.

Zunehmend wird eine umfassende Quartier-, Gemeinde- und Stadtentwicklung angestrebt, die das gesamte Wohnumfeld berücksichtigt. So hat das BWO im Rahmen seines Forschungsprogramms 2008–2011 unter anderem drei Projekte zum interkulturellen Zusammenleben in Zürich unterstützt (Quartierentwicklung, interkulturelle Konfliktbearbeitung).

Ebenfalls 2008 wurde das interdepartementale «Programm Projets urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten» mit dem Ziel lanciert, die Lebensqualität in Quartieren mit besonderen Anforderungen nachhaltig zu verbessern und günstige Voraussetzungen für die gesellschaftliche Integration zu schaffen. Das Programm unterstützt kleine und mittlere Städte sowie Agglomerationsgemeinden bei der Erarbeitung von städtebaulichen und sozialen Massnahmen. Es verfügt über ein jährliches Budget von 550 000 Franken. Bei der Projektfinanzierung übernimmt der Bund jeweils maximal die Hälfte der Kosten. Das Programm wird vom Bundesamt für Raumentwicklung geleitet, unter Mitwirkung des BFM, des BWO, des BASPO (nur in der ersten Projektphase bis 2011), der FRB und der EKM. Zukunftsweisend ist der ganzheitliche Ansatz des Programms. Fragen der baulichen Erneuerung, Migration, Diskriminierung und Sicherheit werden ebenso berücksichtigt wie Nutzungskonflikte, die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und die Schaffung von Treffpunkten für ein aktives Quartierleben. Zentraler Grundsatz ist der Einbezug aller Betroffenen, von den Liegenschaftsverwaltern/-innen bis zu den Bewohnern/-innen. Aus Sicht der Gemeindeverantwortlichen ist insbesondere der regelmässige Erfahrungsaustausch mit anderen Städten und den verschiedenen Akteuren aus der Bundesverwaltung wichtig.

Im Rahmen der «Projets urbains» unterstützt die FRB die Städte in ihren Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung, insbesondere über die Förderung des Einbezugs der Migrationsbevölkerung, der Partizipation und der Konfliktbewältigung. Quartierentwicklungsprojekte werden vielfach in Wohngebieten mit heterogener Bevölkerungszusammensetzung durchgeführt. Damit sind Fragen der Erreichbarkeit und des Einbezugs sehr unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichen Bedürfnissen, Ansprüchen und Organisationsformen von zentraler Bedeutung. Um Gemeinsamkeiten zu erarbeiten und eine konstruktive Zusammenarbeit zu ermöglichen, müssen mögliche Konflikte und ihre Bewältigung vorausschauend berücksichtigt werden.

¹³⁵ Siehe dazu: Bundesamt für Statistik, Integration – Indikatoren. Integrationsindikator «Wohnbedingungen in Bezug auf Ausstattung/Lärm usw.»: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/ind43.indicator.43042.430107.html

¹³⁶ Gloor, Daniela/Meier, Hanna. Immobilienwirtschaft und Integration. BWO, Bern, 2010.

In der ersten Projektphase der «Projets urbains» von 2008 bis 2011 wurden elf Projekte unterstützt. Aufgrund der positiven Evaluation wird das Programm mit einer zweiten Pilotphase weitergeführt (2012–2015). Gestützt auf die Erfahrungen der ersten Programmphase bietet die FRB den Projektträgern fachliche Unterstützung an, wenn es aus Sicht der Projektbeteiligten im Bereich der Partizipation, der Erreichbarkeit und des Diskriminierungsschutzes nicht funktioniert, unbefriedigend läuft oder zu Konflikten kommt. Die FRB hat für diese Beratungs- und Begleitarbeit einen ausgewiesenen Fachmann beauftragt. Darüber hinaus stellt sie das Know-how der ersten Phase weiteren Gemeinden, die nicht ins Programm aufgenommen wurden, zur Verfügung.

Eine Übersicht über die Projekte ist auf den Internetseiten der beteiligten Ämter zugänglich.¹³⁷ Drei Beispiele sollen hier exemplarisch die Stossrichtung des Programms veranschaulichen:¹³⁸

- *Pratteln*: Das Arbeiterquartier «Längi», das in den Fünfzigerjahren entstand, ist geprägt von Miethäusern auf grossen Grünflächen. In den Neunzigerjahren erlebte das Quartier eine umfassende Wandlung: Schweizer/-innen zogen weg, die ausländische Bevölkerung verdoppelte sich fast, der Anteil sozial benachteiligter Personen im Quartier stieg. Das Quartier litt unter einem negativen Image, die «Längi» galt als unattraktiv und schmutzig. Es fehlte an Treffpunkten für die Bevölkerung, an Spielorten für die Kinder und an einer guten räumlichen Anbindung an die übrigen Gemeindeteile. Ziel des Projekts war es, das Quartier zum Katalysator der Integration von Migrant/-innen und sozial Schwachen zu entwickeln, die Chancengleichheit zu erhöhen und die soziale Ausgrenzung abzumildern. Dazu wurden Diskussionsstrukturen geschaffen, in denen sich die Einwohner/-innen an den Projekten zur Quartierentwicklung beteiligen konnten. Daraus entstanden konkrete Massnahmen, die auch umgesetzt wurden. So konnte das Zusammenleben intensiviert und ein neues Gemeinschaftsgefühl geschaffen werden. Auf diesen positiven Erfahrungen aufbauend hat die Gemeinde Pratteln inzwischen beschlossen, das Projekt auf weitere Quartiere auszudehnen.
- *Vevey*: In den letzten Jahrzehnten wandelte sich Vevey von einer Industrie- und Arbeiterstadt zu einem Dienstleistungszentrum. Das Quartier entlang der General-Guisan-Strasse stammt aus den Siebzigerjahren, als kleine Bauten durch grosse Wohnblocks ersetzt wurden. Es ist zentral gelegen, multifunktional und wird heute von Menschen aus über 80 Nationen bewohnt. Nachdem eine von der aufsuchenden Sozialarbeit angeregte und mit verschiedenen Partnern durchgeführte Quartieranalyse die Stossrichtung aufgezeigt hatte, wurden zwei Arbeitsgruppen gegründet: Eine nahm sich den Quartierbeziehungen an, die andere der Stadtplanung. Das Schaffen von sozialer Infrastruktur sollte dabei im Vordergrund stehen. Parallel dazu nahmen die Projektverantwortlichen auch Kontakt mit den Immobilienbesitzern auf. Mithilfe von engagierten Quartierbewohnern/-innen, die sich vom Enthusiasmus der Stadt anstecken liessen, erfolgte die Gründung eines Quartiervereins. Und im September 2010 nahm das Quartier von seinem neuen Zentrum, der Villa Métisse, Besitz. Das Konzept des Zentrums basiert dabei auf zwei Prinzipien: dem Prinzip der Leere, gemäss dem nur realisiert wird, was die Bewohnerschaft selbst anbietet, und dem Prinzip der Gegenleistung, welches besagt, dass die Nutzer/-innen für das Quartierzentrum eine Gegenleistung erbringen müssen, wenn die Räume privat genutzt werden. Das Wohngebiet im Westen Veveys wirkt heute belebter. Durch regelmässige Quartier-Workshops bleibt der Elan erhalten, und es können neue Ideen entwickelt werden.
- *Yverdon-les-Bains*: Die Quartiere Pierre-de-Savoie und Villette wurden in den Sechzigerjahren gebaut. Sie unterscheiden sich von der übrigen Stadt durch eine vielfältige Eigentümerschaft und eine heterogene Bevölkerungszusammensetzung. Senioren machen einen signifikanten Anteil der Bevölkerung aus, sind aber schwach ins Quartierleben eingebunden. Ziel des Projekts war es, die Beziehungen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen mit Fokus auf die interkulturellen und intergenerationellen Beziehungen zu verbessern. Dazu wurden zweimal jährlich Gemeindeforen organisiert, in denen Einwohner/-innen Themen des Zusammenlebens und der Toleranz bearbeiteten. Zusammen mit den Projektverantwortlichen unternahmen sie Stadtspaziergänge, bei denen Probleme identifiziert und gemeinsam Lösungsansätze gesucht wurden. Dazu gehörte zum Beispiel die Anstellung eines Mediators. Mit spezifischen Strategien wurden auch bestimmte Zielgruppen wie etwa junge Frauen angesprochen, um sie ins Projekt einzubeziehen. Der Prozess des Empowerments half, die Identifikation der Bewohner mit ihrem Quartier zu stärken und so das zivile Engagement zu erhöhen.

137 Projekte des Programms Projets urbains: www.are.admin.ch/themen/agglo-meration/00630/02258/index.html?lang=dt

138 Neben den ausführlicher dargestellten Beispielen wurden in folgenden Städten Projekte realisiert: Baden, Burgdorf, Montreux, Olten, Renens, Rorschach, Schaffhausen und Spreitenbach.

Während die «Projets urbains» vor allem auf Städte und städtische Agglomerationsgemeinden ausgerichtet sind, fokussiert das Programm «Periurban» der EKM auf das soziale Zusammenleben in kleineren Zentren von periurban geprägten Regionen. Es geht darum, die Gemeinden der ausgewählten Gebiete zu unterstützen, Entwicklungen im Bereich der Integration und des sozialen Zusammenhalts auf einer regionalen Ebene zu ermöglichen und den sozialen Zusammenhalt der lokalen Bevölkerung in periurbanen Gebieten zu stärken. Für die zweite Programmphase von 2012 bis 2015 wurden acht Projekte in verschiedenen Regionen ausgewählt, um Prozesse der Zusammenarbeit aufzubauen, Netzwerke zu stärken und die bewährten Handlungsansätze langfristig zu verankern. Im Rahmen des Programms werden Erfahrungen ausgetauscht und systematisch erfasst, eine gute Praxis entwickelt und für weitere Kreise zugänglich gemacht. Weitere Informationen zum Programm und den Projekten finden sich auf der Webseite der EKM.¹³⁹

Die Kantone haben neben ihrer Beteiligung an den «Projets urbains» oder am Programm «Periurban» viele eigene Initiativen entwickelt, um die Qualität des Zusammenlebens in den Wohnquartieren zu verbessern. So hat zum Beispiel der *Kanton Freiburg* das Projekt «Gemeinsam in den Gemeinden – Communes sympas» zur Förderung von Integration und Chancengleichheit lanciert. Die Wertschätzung des Wissens vor Ort ist ein zentrales Merkmal des Projekts, bestehende Strukturen und Ressourcen sollen also genutzt und verstärkt werden. Unter Einbezug zentraler Akteure wie Gemeindebehörden, politischer Kreise, Vereinen und Organisationen der Zivilgesellschaft werden Massnahmen entwickelt, um die Lebensqualität zu steigern und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern.¹⁴⁰

Die Städte schreiben der Wohnpolitik im Hinblick auf eine sozialpolitisch sinnvolle Stadtentwicklung eine zentrale Bedeutung zu. Am 8. Juni 2012 lud die Städteinitiative Sozialpolitik zu einer Tagung in Luzern ein zum Thema «Wohnpolitik als Pfeiler der sozialen Stadtentwicklung».¹⁴¹ Die *Städte Basel* und *Lausanne* haben Broschüren herausgegeben, die das nachbarschaftliche Zusammenleben verbessern sollen. Basel verweist darin auf Bera-

tungsstellen, die Konflikte schlichten, Informationen für Mieter/innen, Vermieter/innen und Hauswarpersonal bereithalten sowie Rechtsberatung bieten.¹⁴² Lausanne hat dem Schutz vor rassistischer Diskriminierung im Zugang zu Wohnraum und im Alltag unter Nachbarn/-innen einen eigenen Abschnitt im «Guide du bon voisinage» gewidmet.¹⁴³

Überaus wichtig im mehrheitlich privatrechtlich geregelten Bereich Wohnen sind auch die Initiativen der privaten Akteure/-innen. Der Mieterinnen- und Mieterverband Schweiz veröffentlichte 2009 einen Artikel zur Diskriminierung bei der Wohnungssuche in seiner Verbandszeitung.¹⁴⁴ Private Organisationen wie beispielsweise die Stiftung Domizil im Raum Zürich leisten konkrete Hilfe bei der Vermittlung von Wohnraum oder bei auftretenden Konflikten.¹⁴⁵

6.2.4 Gesundheit

In der Schweiz ist das Recht auf Gesundheit weitgehend gewährleistet. Dennoch ist der Zugang zu Dienstleistungen des Gesundheitswesens nicht für alle gleich gut oder gleich einfach, wobei auch versteckte oder strukturelle rassistische Diskriminierung eine Rolle spielen kann.

Laut den Sozialzielen der Bundesverfassung (Art. 41 Abs. 1 lit. b BV) haben sich Bund und Kantone dafür einzusetzen, dass alle Personen die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhalten. Konkreter umfasst das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) unter anderem auch den Anspruch auf einen rechtsgleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu grundlegender medizinischer Versorgung.¹⁴⁶

Gemäss Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) muss die Grundversicherung eine flächendeckende Gesundheitsversorgung garantieren. Sie ist für alle Personen mit Wohnsitz in der Schweiz obligatorisch, namentlich auch für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung. So sind

139 Informationen zum Programm Periurban: www.ekm.admin.ch/content/ekm/de/home/projekte/periurban.html

140 Das Projekt baut auf den Erfahrungen des Projekts «Marly Sympa» auf, das 2009 mit dem schweizerischen Integrationspreis der EKM ausgezeichnet wurde. An den Kosten für die Pilotphase des Projekts beteiligen sich der Kanton Freiburg und der Bund. Weitere Informationen auf der Webseite zum Projekt: www.fr.ch/imr/de/pub/gemeinsam_gemeinde.htm

141 Siehe dazu: http://staedteinitiative.ch/de/Info/Konferenzthemen/Archiv/Wohnpolitik_%28062012%29

142 Zum Flyer Basel-Stadt: www.welcome-to-basel.bs.ch/integration_fly2h_okt06.pdf

143 Zum Flyer Lausanne: www.lausanne.ch/Tools/GetLinkedDoc.asp?File=25816.pdf&Title=Guide+du+bon+voisinage (S. 19 ff.).

144 Wer –ic heisst, hat es bei der Wohnungssuche schwer, MV Schweiz, Mieten und Wohnen 06/09, S. 7: www.mieterverband.ch/fileadmin/alle/M_WM_W_6_09.pdf

145 Mehr Informationen zur Stiftung Domicil unter: www.domicilwohnen.ch/index.php?siteid=1

146 Häfelin, Ulrich / Haller, Walter / Keller Hellen. Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 7. Auflage, Zürich, 2008, N. 914 ff.

auch zu Nothilfe berechtigte Personen bis zur effektiven Ausreise aus der Schweiz obligatorisch krankenversichert und haben Zugang zu allen Pflichtleistungen des Krankenversicherungsgesetzes.¹⁴⁷ Es ist der Krankenkasse untersagt, einer Person die Grundversicherung zu verweigern oder zu kündigen.

Fakten und Zahlen

Das bisher zweimal durchgeführte «Gesundheitsmonitoring der Migrationsbevölkerung» des Bundesamtes für Gesundheit BAG zeigt deutliche Ungleichheiten zwischen der einheimischen Bevölkerung und der Migrationsbevölkerung der Schweiz.¹⁴⁸ Insbesondere ist der körperliche und psychische Gesundheitszustand der Migranten/-innen schlechter als bei Schweizer/-innen. Keine Unterschiede konnten hingegen bei der Inanspruchnahme von medizinischen Dienstleistungen ausgemacht werden, in dieser Hinsicht spielen andere Variablen wie Alter, Geschlecht, Haushaltsgrösse, Zivilstand oder Erwerbsarbeit eine wichtigere Rolle als der Migrationshintergrund.¹⁴⁹

Gemäss den BFS-Indikatoren zum Bereich Gesundheit vom Dezember 2012 sinkt der Anteil der Personen, die ihren Gesundheitszustand als gut oder sehr gut einschätzen, mit zunehmendem Alter je nach Geburtsort und Nationalität unterschiedlich. Während 92,1 resp. 94 % der 15- bis 25-Jährigen aller Gruppen erklären, in guter bis sehr guter Gesundheit zu sein, zeigen sich bei den 40- bis 54-Jährigen grössere Differenzen zwischen den in der Schweiz und den im Ausland geborenen Ausländern/-innen (6,3 %). Ebenfalls grössere Unterschiede bestehen in dieser Altersgruppe zwischen den in der Schweiz und den im Ausland geborenen Schweizer Staatsangehörigen (10,6 %). Die 55- bis 64-Jährigen weisen ebenfalls Unterschiede von 10 und mehr Prozentpunkten auf.¹⁵⁰

Ebenfalls gemäss BFS-Indikatoren können Männer und Frauen bei der Geburt nicht dieselbe Anzahl Lebensjahre in guter Gesundheit erwarten: Während die Schweizerinnen im Schnitt 69,2 Jahre vor sich haben, sind es bei ihren männlichen Lands-

leuten 68,4 Jahre. Bei ausländischen Frauen beträgt die Lebenserwartung in guter Gesundheit bei der Geburt 61,6 Jahre, bei ausländischen Männern sind es 63,5 Jahre. Am grössten fällt der Unterschied zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung bei den Frauen aus (7,6 Jahre). Bei den Männern beträgt die Differenz 4,9 Jahre. Im Vergleich zur Lebenserwartung bei der Geburt vergrössert sich im Alter von 65 Jahren die Differenz zwischen Personen aus der Schweiz und dem Ausland. Schweizer/-innen können hoffen, noch 12 Jahre in guter Gesundheit zu leben, während es bei den Ausländern/-innen weniger als 10 Jahre sind.¹⁵¹

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Die Beseitigung der Unterschiede beim Zugang zu den Leistungen des Gesundheitswesens und bei ihrer Nutzung gehört zu einer erfolgreichen Integrationspolitik. Der Bundesrat hat deshalb das «Nationale Programm Migration und Gesundheit 2008–2013» geschaffen. Unter Federführung des BAG verfolgt das Programm das Ziel, Gesundheitsverhalten und Gesundheitszustand der Migrationsbevölkerung sowie deren Zugang zu Gesundheitsleistungen und die Qualität der erbrachten Leistungen zu verbessern.¹⁵² Es soll Diskriminierungen im Gesundheitsbereich abbauen und die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Migranten/-innen die gleichen Chancen wie Einheimische haben, ihr Gesundheitspotential zu entfalten.

Mit einem Jahresbudget von rund 2,4 Millionen Franken finanziert das Programm Massnahmen in den Bereichen Gesundheitsförderung und Prävention, Ausbildung, Gesundheitspflege, interkulturelle Übersetzung, Forschung und Wissensmanagement. Arbeitsschwerpunkte der letzten Jahre waren insbesondere die Evaluation des Bedarfs an kantonalen Angeboten im Bereich Prävention und Gesundheitsförderung, die Produktion und Verbreitung von Informationsmaterial für Migranten/-innen, die Förderung ihrer Gesundheitskompetenz und die Einrichtung von migrantenfreundlichen Spitaldiensten. Ausserdem wurden eine Online-Ausbildung zum Thema «Interaktion & Qualität» für Ärzteschaft, Pflegende, Empfangspersonal und Dienstleister entwickelt, Massnahmen zur Förderung der Ausbildung für interkulturelles Übersetzen und der Qualität der Übersetzungen ergriffen, sowie ein landesweiter telefonischer Übersetzungsdienst im Gesundheitsbereich eingerichtet.

147 Nur zur Nothilfe und nicht zur Sozialhilfe berechtigt sind seit dem 1. Oktober 2012 nebst den abgewiesenen Asylsuchenden auch renitente Asylsuchende.

148 Guggisberg, Jürg u. a. Zweites Gesundheitsmonitoring der Migrationsbevölkerung (GMM II). Arbeitsgemeinschaft BASS, ZHAW, ISPM, M.I.S TREND im Auftrag des BAG, Bern, 2010. Siehe unter: www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07685/12533/12535/index.html

149 Siehe: <http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07685/12533/index.html?lang=de>

150 Siehe dazu: Bundesamt für Statistik, Integration – Indikatoren. Indikator «Selbst wahrgenommener Gesundheitszustand»: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/ind43.indicator.43063.430110.html

151 Siehe dazu: Bundesamt für Statistik, Integration – Indikatoren. Indikator «Lebenserwartung in guter Gesundheit»: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/ind43.indicator.43035.430105.html

152 Für weitere Informationen zum Programm Migration und Gesundheit, siehe: www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07685/07688/index.html?lang=de

Die Massnahmen der Kantone werden teilweise im Rahmen dieser nationalen Projekte umgesetzt, teilweise aber auch unabhängig davon. So haben beispielsweise verschiedene Institutionen der französischsprachigen Kantone eine Webseite lanciert, deren Ziel die Risikoprävention und Gesundheitsförderung bei jungen Erwachsenen ist. Sie enthält insbesondere eine Rubrik «Discriminations et racismes» und bietet den Besuchern die Möglichkeit, Fragen dazu zu stellen.¹⁵³

Gerade im Gesundheitssektor haben auch die Betriebe Ansätze entwickelt, um rassistische Diskriminierung gegenüber Angestellten und Klienten/-innen bzw. Patienten/-innen mit präventiven und reaktiven Mitteln zu bekämpfen. Die diesbezüglichen Projekte des Kantonsspitals Olten und des Spitexverbands Fondation Soins Lausanne wurden im Kapitel 6.2.1. bereits vorgestellt.

6.2.5 Sozialbereich

Rassistische Diskriminierung im Sozialbereich kann auf zwei Ebenen vorkommen: Einerseits können vorgelagerte Diskriminierungen dazu beitragen, dass bestimmte Gruppen mit einer grösseren Wahrscheinlichkeit Sozialversicherungsleistungen oder Sozialhilfe beziehen müssen als andere, zum Beispiel weil ihnen der Zugang zu Bildung oder Arbeitsmarkt weniger offensteht. Andererseits können bestimmte Personengruppen von den Versicherungs- oder Sozialhilfebehörden ungleich behandelt werden, ohne dass dies aufgrund ihrer Situation gerechtfertigt wäre.

Die Bundesverfassung garantiert jeder Person in einer Notlage die nötigen Mittel und Betreuung, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind (Art. 12 BV). Überdies sehen die Sozialziele der Bundesverfassung vor, dass jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat (Art. 41 Abs. 1 lit. a BV). Die soziale Sicherheit ist das wichtigste Instrument zur Bekämpfung der Armut und umfasst in der Schweiz drei Ebenen:

- die Sozialversicherungen, namentlich die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, die durch Bundesrecht geregelt sind;
- die Sozialhilfe und/oder andere Formen von bedarfsabhängigen Leistungen, die durch kantonales oder kommunales Recht geregelt sind;

¹⁵³ Siehe dazu: www.ciao.ch/f/

- die Nothilfe namentlich für Personen ohne Anwesenheitsrecht in der Schweiz (insbesondere Asylsuchende mit einem Nicht-eintretensentscheid NEE).

Für die in Bundeskompetenz stehenden Sozialversicherungen sind die Zugangs- und Anspruchsvoraussetzungen in ihren jeweiligen Gesetzesgrundlagen festgelegt. Mit entsprechender Begründung können sie Ungleichbehandlungen zwischen inländischen und ausländischen Versicherten vorsehen, ohne dass dies als ungerechtfertigte Diskriminierung zu werten ist.

Im Gegensatz zu den Sozialversicherungen handelt es sich bei der Sozialhilfe um bedarfsabhängige Leistungen für alle sich in der Schweiz befindenden Bedürftigen, unabhängig von Nationalität oder Aufenthaltsstatus. Für deren Regelung (insb. Umfang und Modalitäten) sind die Kantone zuständig. Diese müssen in jedem Fall die uneinschränkbaren Minimalleistungen nach Artikel 12 BV gewähren, den Individualisierungsgrundsatz beachten und den besonderen Bedürfnissen von verletzlichen Personen Rechnung tragen. Konkret besteht somit auch für ausreisepflichtige Personen im Rahmen der Nothilfe ein Anspruch auf Nahrung, Kleidung und Obdach in demjenigen Umfang, welcher für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich ist. Zudem sind nothilfeberechtigte Personen bis zur effektiven Ausreise aus der Schweiz obligatorisch krankenversichert und haben Zugang zu allen Pflichtleistungen des Krankenversicherungsgesetzes.

Fakten und Zahlen

Generell zur materiellen Situation der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in der Schweiz liefern die Daten der BFS-Integrationsindikatoren die aktuellsten Erkenntnisse. Demnach ist die *Quote der materiellen Entbehrung* bei Personen, die im Ausland geboren wurden, mehr als zweieinhalb Mal so hoch wie bei in der Schweiz geborenen Personen (9,3 % bzw. 3,6 %).¹⁵⁴ Die Armutsgefährdungsquote ist signifikant höher bei im Ausland geborenen Personen (17,9 %) als bei in der Schweiz Geborenen (11,5 %).¹⁵⁵ Bezüglich Armutsquote konnte festgestellt werden, dass tendenziell mehr im Ausland Geborene (insbesondere Frauen) in armen Haushalten leben.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Siehe dazu: Bundesamt für Statistik, Integration – Indikatoren. Indikator «Materielle Entbehrung»: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/ind43.indicator.43002.430101.html

¹⁵⁵ Siehe dazu: Bundesamt für Statistik, Integration – Indikatoren. Indikator «Armutsgefährdungsquote»: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/ind43.indicator.43004.430101.html

¹⁵⁶ Siehe dazu: Bundesamt für Statistik, Integration – Indikatoren. Indikator «Armutsquote»: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/ind43.indicator.43003.430101.html

Im Bereich der Sozialversicherungen können mit bestehenden Daten allenfalls Unterschiede bezüglich der Nationalität nachgewiesen werden, nicht aber Diskriminierungen aufgrund von Merkmalen wie zum Beispiel Hautfarbe oder Religionszugehörigkeit. Werden Unterschiede nach Nationalität festgestellt, muss jeweils geprüft werden, ob und inwiefern es sich um gerechtfertigte oder um diskriminierende Ungleichbehandlung handelt.

Speziell in der Invalidenversicherung gab die Tatsache, dass bestimmte Gruppen der ausländischen Bevölkerung im Verhältnis häufiger als Schweizer/innen und auch häufiger als andere Ausländergruppen eine Rente erhalten, Anlass zu Kontroversen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV hat dazu zwei Studien erstellen lassen. Die erste Studie befasst sich mit den Verfahren bei der Abklärung von Gesuchen durch die IV-Stellen und weist nach, dass ein möglicher Rentenanspruch bei den Migranten/-innen mindestens ebenso gründlich abgeklärt wird wie bei Schweizern/-innen. Es lassen sich im Verfahren keine Faktoren finden, die zu einer unterschiedlichen Berentungswahrscheinlichkeit führen. Die zweite Studie vergleicht die soziale und gesundheitliche Lage der Bevölkerungsgruppen. Sie kommt zum Schluss, dass die Ursache höherer Neuberentungsquoten – neben der beruflichen und sozialen Unterschichtung – vor allem in einer erhöhten Vulnerabilität und einem schlechteren Gesundheitszustand dieser Bevölkerungsgruppen zu suchen ist. Alle diese Faktoren erklären zusammen bei Personen aus Ex-Jugoslawien mehr als 90 % und bei Türken/-innen rund drei Viertel der unterschiedlichen Neuberentung. Die Gründe, die zu einer IV-Rente führen, liegen somit in der Regel bereits in den «vorgelagerten» Faktoren wie Bildung, Gesundheitswesen, Arbeitsmarkt und sozialer Integration und müssen im Rahmen einer breiteren sozialpolitischen Strategie angegangen werden.¹⁵⁷

In Zusammenhang mit der fahrenden Lebensweise können sich insbesondere bezüglich der Festlegung des Wohnsitzes und der damit verbundenen Leistungspflicht des Wohnsitzkantons, oder aber mit den spezifischen Erwerbstätigkeiten der Fahrenden Schwierigkeiten ergeben. So wurde die Praxis der Invalidenversicherung in Zusammenhang mit der fahrenden Lebensweise

vom Bundesgericht im Rahmen eines Urteils vom März 2012 überprüft.¹⁵⁸ Das Bundesgericht kommt zum Schluss, dass es sich um verbotene Diskriminierung handelt, wenn bei der Festlegung des Invaliditätsgrads (im Speziellen bei der Berechnung des Invalideneinkommens) die Besonderheiten der fahrenden Lebensweise nicht berücksichtigt werden.

Wie bei den Sozialversicherungen können auch in der Sozialhilfe mit bestehenden Daten höchstens Unterschiede bezüglich der Nationalität nachgewiesen werden. Diese sind nicht zwingend diskriminierender Natur und berücksichtigen überdies Merkmale wie zum Beispiel Hautfarbe oder Religionszugehörigkeit nicht.

Die aktuellsten Daten zur Sozialhilfe sind der Schweizerischen Sozialhilfestatistik 2010 zu entnehmen: «Im Jahr 2010 bezogen 103 970 Ausländer/innen Leistungen der Sozialhilfe. Dies entsprach einem Anteil von rund 45 % aller Sozialhilfebeziehenden. Die Sozialhilfequote der Ausländer/innen betrug 6 % und war damit dreimal so hoch wie diejenige der Schweizer/innen. Jedoch variiert das Sozialhilferisiko je nach Herkunftsland stark. (...) Knapp 60 % aller Personen ab 18 Jahren, die im Jahr 2010 Sozialhilfe bezogen haben, verfügen über keine abgeschlossene Ausbildung. Sie haben höchstens die Grundschule oder eine Anlehre absolviert. Dieser Anteil ist fast doppelt so hoch wie jener in der Gesamtbevölkerung.»¹⁵⁹ Demnach hängt die Sozialhilfequote einer bestimmten Bevölkerungsgruppe primär von ihrer Arbeitsmarktintegration ab und ist tendenziell höher bei Nationalitätengruppen, die häufiger in Tieflohnbranchen oder in Branchen mit einem höheren Arbeitslosenrisiko arbeiten.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Bolliger, Christian/Stadelmann-Steffen, Isabelle/Thomann, Eva/Rüefli, Christian. Migrantinnen und Migranten in der Invalidenversicherung: Verfahrensverläufe und vorgelagerte Faktoren, Schlussbericht Forschungsprogramm IV (FoP-IV). Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, Bern, 2009; Guggisberg, Jürg/Oesch, Thomas/Gardioli, Lucien. Migrantinnen und Migranten in der Invalidenversicherung. Soziale Unterschichtung, gesundheitliche Lage und Invalidisierungsrisiko. Ein Vergleich der Bevölkerung schweizerischer Nationalität mit Staatsangehörigen aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei, Bericht im Rahmen des Forschungsprogramms zur Invalidität und Behinderung (FoP-IV). Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, Bern, 2009.

¹⁵⁸ BGE 9C_540/2011 vom 15. März 2012.

¹⁵⁹ Bundesamt für Statistik, Schweizerische Sozialhilfestatistik 2010, Neuchâtel, 2012, S. 5: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/22/publ.html?publicationID=4833

¹⁶⁰ Bericht des Bundesrates vom 4. Juli 2012 über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz, S. 40.

Eine von der «Artias» (Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale, ein Zusammenschluss von privaten und öffentlichen Sozialhilfeeinrichtungen der französischen Schweiz sowie des Tessin) initiierte und von den wichtigsten kantonalen und kommunalen Akteuren der Sozialpolitik begleitete Studie hat die Gründe für den Ein- und Austritt in die Sozialhilfe genauer untersucht.¹⁶¹ Sie konnte mittels ökonomischer Analyse zwei Faktoren isolieren, welche die Inanspruchnahme von Sozialhilfe erklären: «Der erste Faktor ist die *Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt*. Stellenlose oder arbeitslose Personen haben ein vier- bis zehnfach höheres Risiko, von der Sozialhilfe abhängig zu werden. *Isolation und Zersplitterung der Kernfamilie* ist ein zweiter Faktor, der zur Sozialhilfe führen kann. Die Zusammensetzung ihres Haushaltes bestimmt in hohem Mass das Risiko einer Person, Sozialhilfe beziehen zu müssen. Der Einfluss der übrigen individuellen Merkmale wie Geschlecht, Zivilstand, Herkunft oder Ausbildungsniveau ist hingegen gering, wenn nicht gar bedeutungslos.»¹⁶² Diese Erkenntnisse lassen darauf schliessen, dass insbesondere berufliche und soziale Ausgrenzung in die Sozialhilfe führt. Demnach trägt eine Integrationspolitik mit verstärktem Diskriminierungsschutz und Massnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit in den Bereichen Bildung und Arbeit dazu bei, die vergleichsweise höhere Sozialhilfequote von Ausländern/-innen zu senken.

Keine Aussagen können heute dazu gemacht werden, ob und wie die Behörden der sozialen Sicherheit den diskriminierungsfreien Umgang mit ihrer Klientel sicherstellen. Es gibt diesbezüglich nur vereinzelte Studien und Forschungsprojekte, die von den Behörden punktuell zur Entwicklung von weiterführenden Massnahmen aufgenommen werden.¹⁶³

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Auf die Strategie zur Armutsbekämpfung wurde bereits im Kapitel zu Wirtschaft und Arbeit hingewiesen (siehe Kap. 6.2.1.), insbesondere auch auf die Tatsache, dass die Verstärkung des Diskriminierungsschutzes als eine strategische Massnahme aufgenommen wurde.

Im Bereich der in Bundeskompetenz liegenden Sozialversicherungen kann die Einhaltung des Diskriminierungsverbots in Zusammenhang mit einem geltend gemachten Recht zuerst im Rahmen einer Verwaltungsbeschwerde und danach vor Gericht eingefordert werden. Festgestellte Unterschiede (wie zum Beispiel die eben erwähnten Unterschiede zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen beim Rentenbezug) werden aber auch im Rahmen der Evaluation und Forschung vom Bund untersucht und je nach Resultat mit geeigneten Massnahmen angegangen. In der Sozial- und der Nothilfe erfolgt die Kontrolle der Einhaltung der Rechtsnormen über die Gerichte. Wird beispielsweise vermutet, dass ein Sozialhilfesuch aus diskriminierenden Gründen abgelehnt oder nicht zufriedenstellend angenommen wurde, kann der Entscheid bei den kantonalen Gerichten und schliesslich beim Bundesgericht angefochten werden. Der Bundesrat und die Bundesverwaltung haben in diesem Bereich gegenüber den Kantonen kein Aufsichtsrecht.

Grundsätzlich gilt in der Sozialhilfe das Prinzip, dass ausländische Personen gleich zu behandeln sind wie inländische und der Integrationsauftrag der Sozialhilfe beiden Gruppen gegenüber gleich wahrgenommen werden muss.¹⁶⁴ Was die Praxis der Sozialhilfebehörden in Bezug auf mögliche Diskriminierungsmechanismen angeht, so liegen nur vereinzelte Informationen vor.

Der *Kanton St. Gallen* und dessen Gemeinden haben gemeinsam im Rahmen des Projekts «Sozialberatung im Kanton St. Gallen» ein Grundangebot der Sozialberatung definiert, das vorwiegend die Gemeinden sicherstellen. Als Querschnittsaufgabe über alle Produkte und Teilleistungen hinweg gilt unter anderem der Grundsatz, dass kulturelle Aspekte und der Migrationshintergrund berücksichtigt werden. Das umfassende Beratungsangebot im Kanton St. Gallen soll für die ganze Bevölkerung diskriminierungsfrei zur Verfügung stehen und auch für Migranten/-innen gut zugänglich sein.

161 Zellweger, Eric/Mabillard, Jérôme/Schussselé Fillietaz, Séverine. Problemlagen, die in die Sozialhilfe führen und den Ausstieg aus der Sozialhilfe erschweren, Stand der wissenschaftlichen Forschung. Schlussbericht (übersetzt aus dem französischen), evaluanda, Genf, 2011. Der Bericht wurde begleitet von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK, der Konferenz der Gesundheits- und Sozialpolitik der lateinischen Schweiz CLASS (Conférence latine des affaires sanitaires et sociales), der Städteinitiative Sozialpolitik und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS: www.artias.ch/media/evaluanda_rapport%20final_allemand.pdf

162 Ebenda, S. 15.

163 Siehe dazu z.B. Eckmann, Monique u. a. *L'incident raciste au quotidien. Représentations, dilemmes et interventions des travailleurs sociaux et des enseignants*. Genève, 2009.

164 Bericht des Bundesrates vom 4. Juli 2012 über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz, S. 86.

Eine Überprüfung der Grundsätze des Diskriminierungsschutzes in der Praxis hat sich das *Sozialdepartement Winterthur* vorgenommen. Es hat sich für eine Studie zur Verfügung gestellt, welche die Öffnung der Verwaltung (bzw. die allfälligen diskriminierenden Mechanismen) anhand einer Praxisanalyse von mehreren Verwaltungsstellen untersucht. Die Ergebnisse werden voraussichtlich Mitte 2013 veröffentlicht.¹⁶⁵

Bezüglich der spezifischen Fragestellungen in Zusammenhang mit der fahrenden Lebensweise und der Festlegung des Wohnsitzes hat die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» im März 2012 Erläuterungen verfasst, die über Internet konsultiert werden können.¹⁶⁶

Mit der Verankerung des Diskriminierungsschutzes in den Regelstrukturen wird sich mittelfristig deutlicher zeigen, ob in den Bereichen der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe ein spezifischer Handlungsbedarf besteht und mit welchen Massnahmen diesem entsprochen werden kann.

6.2.6 Freizeit und Sport

Die Freizeitgestaltung ist ein wesentlicher Teil der individuellen Persönlichkeitsentfaltung. Zudem sind Vereine, Sportclubs, Religionshäuser, Gemeinschaftszentren, Wohnquartiere sowie kulturelle Veranstaltungen wichtige Begegnungsorte, an denen Menschen aus verschiedenen Kulturen und mit unterschiedlichen Biographien miteinander in Kontakt treten. Mitgliedschaften in Organisationen oder Vereinen bzw. die Beteiligung am sozialen Leben einer Gemeinde setzen ein Minimum an gesellschaftlicher Integration voraus, fördern aber gleichzeitig auch den Aufbau von Beziehungsnetzwerken. Sie sind eine wichtige soziale Ressource und werden deshalb auch regelmässig als Kriterium für eine erfolgte Integration bei der Beurteilung eines Einbürgerungsgesuchs herangezogen. Jedoch kann rassistische Diskriminierung den Zugang zu gewissen Freizeitaktivitäten erschweren oder verunmöglichen, etwa durch rassistische Beschimpfungen, Diffamierungen und Belästigungen während der Ausübung von Freizeitaktivitäten oder durch bewusste oder unbewusste Ausgrenzung von Personen wegen ihrer Nationalität, Religion, Hautfarbe oder wegen Mehrfachdiskriminierungen

(z.B. aufgrund von Hautfarbe, Geschlecht und/oder Behinderung). Ausgrenzungen können auch entstehen, weil Vereine die interne Durchmischung nicht aktiv genug fördern.

Der Besuch von Kinos, Diskotheken und Sportveranstaltungen gehört zu den bevorzugten Freizeitaktivitäten von Jugendlichen. Eine rassistisch motivierte Ausgrenzung stellt gerade für sie eine besonders schmerzliche und unter Umständen identitätsprägende Erfahrung dar. Übergreifend für alle Lebensbereiche und somit auch für alle Angebote zur Freizeitgestaltung definiert Artikel 261^{bis} Absatz 5 StGB Zuwiderhandlungen gegen das Recht auf Zugang zu Leistungen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind, als ein strafbares Verhalten: «Wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion verweigert, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.»

Fakten und Zahlen

Freizeit und Nachtleben

Gemäss Bundesamt für Statistik waren 1998 in der Schweiz 45 % der Bevölkerung Aktivmitglied von mindestens einer Vereinigung oder einer Organisation.¹⁶⁷ Die tiefsten Anteile von Aktivmitgliedern wiesen u.a. ausländische Staatsangehörige, Alleinerziehende sowie Personen mit niedrigem Einkommen auf, für welche offensichtlich zu wenig niederschwellige Eintrittsmöglichkeiten bestehen. Aktuellere Daten zur Vereinsmitgliedschaft sind auf Ende 2013/Anfang 2014 zu erwarten; sie werden die Entwicklung der letzten Jahre nachzeichnen können.¹⁶⁸

Besondere Probleme können in Zusammenhang mit dem Zutritt von Angehörigen gewisser Bevölkerungsgruppen zu öffentlichen Orten wie Bars oder Clubs festgestellt werden. Obwohl solche Fälle regelmässig bekannt werden, bezogen sich zwischen 1995 und 2009 nur 2,6 % der Anzeigen von Zuwiderhandlungen gegen Artikel 261^{bis} StGB auf den Zugang zu Leistungen (Abs. 5).¹⁶⁹ Diese tiefe Zahl ist unter anderem damit zu erklären,

165 Projekt «Herausforderungen bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben in einem heterogenen Kundenumfeld», Leitung: Brüesch Caroline/Stoelker Reithaar Barbara, ZHAW. Das Projekt wurde im Auftrag der FRB und des Kompetenzzentrums Integration initiiert und wird von diesen Stellen auch finanziert.

166 Erläuterungen zur Frage des Wohnsitzes bei Fahrenden siehe: www.stiftung-fahrende.ch/geschichte-gegenwart/sites/stiftung-fahrende.ch/geschichte-gegenwart/files/docs/bericht_wohnsitz_2012.pdf

167 Bundesamt für Statistik: Sozialberichterstattung Schweiz. Wohlstand und Wohlbefinden. Lebensstandard und soziale Benachteiligung in der Schweiz. Neuchâtel, 2002, S. 62. www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/dienstleistungen/publikationen_statistik/publikationskatalog.html?publicationID=351

168 Die Vereinsmitgliedschaft als Indikator für die soziale Partizipation wird im Rahmen der Erhebung zu Einkommen und Lebensbedingungen in der Schweiz SILC-2012 erfasst, deren Ergebnisse das Bundesamt für Statistik voraussichtlich Ende 2013/Anfang 2014 publizieren wird.

169 Siehe dazu: EKR, Sammlung Rechtsfälle, Statistischer Überblick: Tatmittel. www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/00172/00180/index.html?lang=de

dass der Beweis rassistischer Motive für eine solche Zugangsverweigerung äusserst schwierig zu erbringen ist; sie erfolgt oft mündlich und kann ohne Schwierigkeiten mit anderen, nicht rassistischen Beweggründen gerechtfertigt werden. So wurden zum Beispiel im Jahr 2007 die Strafverfahren gegen das Sicherheitspersonal und den Geschäftsführer eines Dance Clubs auch wegen mangelnden Beweisen eingestellt: Zwei Türsteher verweigerten dem Opfer den Einlass in das Lokal mit der Begründung, dass auf Geheiss der Geschäftsleitung keine Angehörigen von Balkanstaaten im Lokal erwünscht seien. Der beschuldigte Türsteher konnte aber nicht als Urheber der Äusserung ausgemacht werden. Der Geschäftsleiter bestritt, solche Anweisungen erteilt zu haben. Das vorliegende Beweisergebnis bot keine Grundlage, um den verantwortlichen Geschäftsführer für die Äusserung des Türstehers strafrechtlich in die Pflicht zu nehmen.¹⁷⁰

Sport

Gemäss einer vom Observatorium Sport und Bewegung Schweiz im Auftrag von Swiss Olympic, dem Bundesamt für Sport BASPO, der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft SGG und der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt Suva durchgeführten Studie sind ein Fünftel der einheimischen Bevölkerung und ein Sechstel der in der Schweiz lebenden Ausländer/innen in einem Sportverein aktiv. Knapp ein Drittel der Vereine hat mindestens 20 % ausländische Mitglieder, grosse Vereine haben tendenziell einen höheren Anteil als kleine.¹⁷¹

Zahlreiche Sportvereine leisten wertvolle Integrationsarbeit und engagieren sich auf konkrete, pragmatische Art und Weise gegen soziale Ausgrenzung. Nach wie vor gibt es jedoch Vereine, die kaum bereit sind, ihre Strukturen für «Andere» zu öffnen. Dies zeigt sich etwa darin, dass Migranten/-innen ausser im Fussball oder im Kampfsport in Sportvereinen stark untervertreten und kaum in Führungspositionen des Sportbereiches (Trainerfunktionen, Vereinspräsidium etc.) zu finden sind. Eine Ursache dafür ist, dass die Information über das Sportangebot gewisse Bevölkerungsgruppen nicht oder nur schlecht erreicht. Andererseits bemühen sich viele Ausländer/innen zu wenig um eine Mitgliedschaft in den hiesigen Vereinen, da sie diese als «Schweizer Clubs» wahrnehmen. Seit einigen Jahren ist es aber ein zunehmendes Anliegen der Vereine selbst, neue Bevölkerungskreise anzusprechen, um Mitglieder zu rekrutieren.

Schon einfache Massnahmen wie Informationsveranstaltungen oder mehrsprachige Broschüren können zur Steigerung der Mitgliederzahlen führen.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Freizeit und Nachtleben

Bezüglich den Diskriminierungsvorfällen beim Eintritt in Clubs und ähnlichen Angeboten konnte eine von der EKR 2007 durchgeführte Tagung Impulse für verschiedene Sensibilisierungsmassnahmen geben: So verabschiedete der Verband Schweizerischer Konzertlokale, Cabarets, Dancings und Discos (ASCO) im Februar 2008 einen Verhaltenskodex betreffend Einlassverweigerungen. Im Mai 2009 publizierten die EKR, die Stadt Bern und die Aktion ggffon (Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus) das Merkblatt «Rassistische Diskriminierung am Bar-, Club- und Discoeingang» und formulierten detaillierte Empfehlungen zu diesem Thema.¹⁷²

Seit 2009 will der Verein «Safer Clubbing» den diskriminierungsfreien Zugang zu den ihm angeschlossenen Clubs und Bars fördern. Einerseits sind Angehörige spezifischer Besuchergruppen häufiger von Einlassverweigerung in Clubs betroffen, andererseits haben die Angestellten und Verantwortlichen der betreffenden Betriebe den Eindruck, dass sich diese Gruppen öfters nicht an die Clubregeln halten. Das von der FRB mitunterstützte Projekt führt deshalb Sensibilisierungsveranstaltungen für die Mitarbeitenden zur Verbesserung des interkulturellen Verständnisses durch. Die Clubbetreiber/innen setzen sich im Rahmen des Projekts mit der Frage auseinander, weshalb junge Menschen mit Migrationshintergrund in der Clublandschaft häufiger auffallen und mit welchen Massnahmen die Problematik entschärft werden könnte. Schliesslich soll der Öffentlichkeit klar kommuniziert werden, dass jeder Mann und jede Frau unabhängig von seinem oder ihrem kulturellen Hintergrund in den Clubs willkommen ist, sofern sie oder er sich an die Grundregeln hält. Derzeit ist der Verein «Safer Clubbing» mit sieben Sektionen in der Deutschschweiz und im Tessin aktiv. Der Aufbau von Sektionen in der Romandie ist in Planung.¹⁷³

170 Rechtssammlung EKR, Entscheid Nr. 2007-56 und 2007-57.

171 Lamprecht, Markus/Fischer, Adrian/Stamm, Hanspeter. Die Sportvereine in der Schweiz. BASPO (Hrsg.), Magglingen, 2011, S. 10.

172 Merkblatt und Empfehlungen können auf der Webseite der EKR heruntergeladen werden: www.ekr.admin.ch/themen/00033/00036/00287/index.html?lang=de

173 Mehr Informationen zum Verein Safer Clubbing siehe: www.saferclubbing.ch/

Aufgrund von konkreten Vorfällen werden auch kantonale und kommunale Behörden aktiv und unterstützen die Beteiligten bei der Suche nach Lösungen. So hält es beispielsweise der Kanton Luzern für «wichtig, dass der Kanton sich klar gegen Rassismus bekennt, Massnahmen zur Prävention von rassistisch motivierten Einlassverweigerungen in Bars, Clubs und Discos prüft und Klagen konsequent untersucht».¹⁷⁴ Im Bereich der Prävention prüft er Massnahmen zur Sensibilisierung der Gewerbetreibenden und –indirekt– zur Schulung des Personals der beauftragten Sicherheitsfirmen. Aus seiner Sicht wäre auch im Rahmen der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren KKJPD zu beurteilen, inwiefern das strafrechtliche Diskriminierungsverbot und der Umgang mit Konflikten Teil der Vorbereitung auf die Fachprüfung des Verbands der Schweizerischen Sicherheitsdienstleistungsunternehmen (VSSU) sind oder sein sollen.

Sport

Sportliche Betätigungen können den interkulturellen Kontakt fördern, tragen zur Auseinandersetzung mit eigenen Vorurteilen bei und helfen, diese abzubauen. Dies setzt jedoch voraus, dass der diskriminierungsfreie Zugang zum Sport für alle möglich ist. Mit der wachsenden Diversität ihrer Mitglieder sind die Sportvereine mit neuen Fragestellungen konfrontiert. So warf beispielsweise 2009 der Entscheid des Nordostschweizer Basketballverbands ProBasket, einer Schweizer Basketballerin iranischer Herkunft das Tragen eines Kopftuchs während den offiziellen Spielen zu untersagen, hohe Wellen.¹⁷⁵ Die Sportvereine sind gefordert, gangbare Praktiken zu solchen neuartigen Auseinandersetzungen zu entwickeln. Projekte diverser Organisationen, aber auch Massnahmen der Behörden sensibilisieren die Sportclubs für Fragen der rassistischen Diskriminierung und unterstützen sie im Umgang damit.

Von 2009 bis 2012 führte das Bundesamt für Sport BASPO ein «Kompetenzzentrum Integration durch Sport KIS», um das Thema Integration und Diskriminierungsschutz im Sport und in der Sportförderung nachhaltig zu verankern und den Zugang von Migranten/-innen zu Bewegung und Sport zu erleichtern.

174 Antwort des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 08. Februar 2011 auf das Postulat P633 von Suntharalingam Lathan über Zutrittsverweigerung in Luzerner Clubs aufgrund rassistischer Motive. Die ausführliche Antwort mit weiteren Informationen zu den zu prüfenden Präventionsmassnahmen und Stellungnahmen zu den Aspekten strafrechtlicher Verfolgung und Sanktionen ist einsehbar unter: www.lu.ch/download/gr-geschaefte/2007-2011/p_633_antwort.pdf

175 Das daraufhin eingereichte Gesuch der betroffenen Spielerin um die einstweilige Aufhebung des Verbandsentscheids (vorsorgliche Massnahmen zum Schutz der Persönlichkeit) wies das Amtsgericht Luzern-Land am 25. Januar 2010 ab, Entscheid EZ07/01 09 146 des Amtsgerichts Luzern-Land vom 25. Januar 2010 (Sura Al Shawk, «Kopftuchverbot»).

Bis Ende 2012 unterstützte das KIS 48 Projekte mit insgesamt 326 833 Franken (siehe Anhang 4). Es wurde zu Beginn 2013 aufgelöst, seine Aufgaben wurden in die Linie des BASPO überführt.

Als konkrete Hilfestellung für Sportvereine gab das BASPO in Kooperation mit der Swiss Academy for Development SAD und der Eidgenössischen Hochschule für Sport Magglingen EHSM im Jahr 2012 den Leitfaden «Kulturelle Vielfalt im Sportverein. Gemeinsam trainieren – zusammen leben» heraus. Dieser gibt praktische Hinweise und Tipps zur Öffnung der Sportvereine für alle Bevölkerungsgruppen.¹⁷⁶

Nachdem Zwischenfälle von rassistischer und antisemitischer verbaler Gewalt in Schweizer Fussballstadien beobachtet wurden und angenommen werden musste, dass die extreme Rechte in einigen Fanclubs vertreten ist, leiteten die zuständigen Behörden konkrete Schritte zur Bekämpfung des Rassismus im Fussball ein. Die Austragung der Europameisterschaft EURO 2008, die in Österreich und der Schweiz stattfand, schärfte das Problembewusstsein und gab wichtige Impulse für Lösungsansätze, die auch nach dem Grosseignis noch fortwirken. Diese Massnahmen haben bereits zu einer Abnahme rassistischer Ereignisse geführt. Wichtig ist aber, dass die Arbeit stetig weitergeführt wird, zum Beispiel mit folgenden Projekten:

- In einem von Caritas Schweiz geleiteten und von der FRB finanziell unterstützten Projekt werden in der ganzen Schweiz Fussballtrainer und -spieler von in- und ausländischen Vereinen zu Fragen des Fairplays geschult. Ziel ist es, die Teilnehmenden zu befähigen, faire Lösungen für Konflikte rund um Spiel und Training zu entwickeln und konkrete Massnahmen zur Gewalt- und Rassismusrävention einzusetzen. Mit demselben Ansatz wurden bisher in den Regionen Aargau, Basel, Graubünden und Zürich auch Trainer und Spieler der Juniormannschaften weitergebildet.
- mehrere Vereine haben sich 2009 zum «FARE Netzwerk Schweiz» zusammengeschlossen und eine schweizerische Koordinationsstelle für antirassistische Aktivitäten im Fussball geschaffen. Als Schweizer Geschäftsstelle von «Fussball

176 Siehe Moser, Karin/Landolt, Dominique. Kulturelle Vielfalt im Sportverein. Gemeinsam trainieren – zusammen leben. Bundesamt für Sport BASPO, Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen EHSM und Swiss Academy for Development (SAD) (Hrsg.), Magglingen, 2012. Der Bericht kann heruntergeladen werden unter: www.baspo.admin.ch/internet/baspo/de/home/themen/foerderung/breitensport/integration/taetigkeitsbereiche/forschung_entwicklung.parsys.71505.downloadList.95849.DownloadFile.tmp/broa4vielfaltimsportvereinscreen.pdf

gegen Rassismus in Europa» will FARE einem breiten Publikum bewusst machen, dass Rassismus und Diskriminierungen im Umfeld von Sportveranstaltungen vorkommen, und die Akteure/-innen in der Sportwelt zum Handeln motivieren. Die Pilotphase des «FARE Netzwerk Schweiz» wurde von der FRB getragen. Diese leistete auch einen finanziellen Beitrag an die Aktionswoche gegen Rassismus, die FARE 2011 durchführte.

- 2008 veröffentlichte das BASPO in Zusammenarbeit mit «Fanarbeit SCHWEIZ» die Publikation «Fankultur und Fanarbeit in der Schweiz: eine Bestandsaufnahme».
- Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 40+ «Rechtsextremismus: Ursachen und Gegenmassnahmen» hat sich ein Projekt der Frage des Fussballstadions als Treffpunkt und als Ort der Rekrutierung und der Geselligkeit der extremen Rechten angenommen. Die Resultate wurden 2006 veröffentlicht.¹⁷⁷
- 2005 haben FRB und BASPO gemeinsam eine Broschüre mit dem Titel «Fremdenfeindlichkeit und Rassismus bei Fussball- und Eishockey-Fans» herausgegeben.

Die Kantone und Gemeinden sind sehr aktiv im Bereich des Sports, sei es direkt oder über die Unterstützung von Organisationen der Zivilgesellschaft. So engagiert sich etwa der Kanton St. Gallen gegen Rassismus im Sport mit dem Projekt «Sport-verein-t». In diesem Rahmen wurden in einer Charta fünf Zielsetzungen zu den Kernthemen Organisation, Ehrenamt, Integration, Gewalt-/Konflikt-/Suchtprävention und Solidarität definiert. Sportorganisationen, welche diese Charta als Ehrenkodex anerkennen und überzeugende Massnahmen zu deren Umsetzung ergreifen, werden von der Interessengemeinschaft St. Galler Sportverbände mit dem Qualitätslabel «Sport-verein-t» ausgezeichnet.¹⁷⁸ Daneben erarbeitete eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe der Hochschule für Angewandte Wissenschaften St. Gallen FHS, Fachbereich Soziale Arbeit, die Strukturen für die sozioprofessionelle Fanarbeit in der Stadt St. Gallen. Übergreifender Anspruch der sozioprofessionellen Fanarbeit ist die Förderung des Dialogs und der Vernetzung zwischen Vereinen, Fanverantwortlichen, Fans, Polizei, Politik und anderen

Gruppen. Um aufkommende Konflikte schon im Ansatz zu lösen, soll die Prävention in Bereichen wie Gewalt, Rassismus, Sucht und Vandalismus gestärkt werden.

6.2.7 Polizei

Fragen im Zusammenhang mit der Achtung der Menschenrechte gehören zur täglichen Arbeit der Polizei. Eine besondere Herausforderung ist es, die grundlegenden Gebote der Neutralität und der Gleichbehandlung mit dem Anspruch abzustimmen, der kulturellen Diversität Rechnung zu tragen. Um diesen Anforderungen gewachsen zu sein, müssen die Mitarbeitenden der Polizei für den Umgang mit Diversität ausgebildet werden und lernen, in ihrer alltäglichen Arbeit mit Fragen der rassistischen Diskriminierung umzugehen.¹⁷⁹

Es ist dem Personal von Polizei, Grenzwachtkorps und Strafvollzug untersagt, Personen aus Gründen der «Rasse», der ethnischen Herkunft oder der Religion zu diskriminieren. Das «Racial Profiling» oder «diskriminierende Profiling» (d.h. das Kontrollieren oder Anhalten einer Person nur aufgrund von äusseren Merkmalen, mittels welcher sie beispielsweise einer Ethnie oder einer Religion zugeordnet wird) fällt demnach als eine besondere Form der Diskriminierung unter das generelle Diskriminierungsverbot des Artikels 8 Absatz 2 BV, welches alle staatlichen Ebenen zu beachten haben.

Opfer von rassistischen Übergriffen oder von Diskriminierung seitens der Polizei sind in einer speziellen Situation, denn sie müssten genau bei der Stelle Anzeige einreichen, deren Übergriff gemeldet werden soll. Aus diesem Grund muss der Ausgestaltung der Beschwerdemechanismen im Fall polizeilicher Diskriminierung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Wie in allen anderen staatlichen Tätigkeitsbereichen hat die Polizei mit allen Bevölkerungsgruppen zu tun. Ihre Akzeptanz kann erhöht werden, wenn sie nicht als ausschliessliches Organ der Mehrheitsgesellschaft wahrgenommen wird und Angehörige aller Gruppen rekrutiert. Diese Massnahme allein reicht aber nicht aus oder kann sogar kontraproduktiv wirken, wenn sie den Eindruck einer «Ethnisierung» bestehender Probleme weckt.

¹⁷⁷ Zusammenfassung der Ergebnisse unter www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/nfp/nfp40p/NFP40p_Projekt_2_Fussballstadion_d.pdf

¹⁷⁸ «Sport-verein-t» leistete mit seinem Pionierangebot einen wertvollen Beitrag zu dem vom Bundesamt für Sport oben erwähnten Leitfadens «Kulturelle Vielfalt im Sportverein. Gemeinsam trainieren – zusammen leben», welcher die Vernetzung von Akteuren im Migrations- und Integrationsbereich fördert.

¹⁷⁹ Für eine ausführliche Darstellung der Umsetzung der menschenrechtlichen Vorgaben in der Polizeiarbeit siehe: Künzli, Jörg u. a. Die Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben in den Bereichen Freiheitszug, Polizei und Justiz in der Schweiz. Eine Analyse der Empfehlungen menschenrechtlicher Überwachungsorgane. SKMR (Themenbereich Justiz und Polizei), Bern, 8. März 2012, S. 27 ff.: www.skmr.ch/de/themenbereiche/justiz/artikel/studie-freiheitszug-polizei-justiz.html

Fakten und Zahlen

Gemäss den Angaben des Beratungsnetzes für Rassismopfer DoSyRa haben die Vorfälle von polizeilicher Gewalt mit rassistischen Motiven im Jahr 2010 eine Spitze erreicht (2008: 9 gemeldete Vorfälle; 2009: 16 gemeldete Vorfälle; 2010: 23 gemeldete Vorfälle, 2011: 14 gemeldete Vorfälle). Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass sich in diesem Zeitraum auch mehr Beratungsstellen dem Netz angeschlossen haben und mehr Fälle erfasst wurden.¹⁸⁰

Im Rahmen der Berichterstattung zum UNO-Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT; SR 0.105) wiesen die *Kantone Zürich, Bern, Basel-Stadt, Waadt und Genf* für das Jahr 2010 zusammen 86 Beschwerden zu Polizeigewalt aus, wovon 28 strafrechtlich untersucht wurden. In vier Fällen führte die Untersuchung zu einer Verurteilung, in einem Fall zu einer Entschädigung.¹⁸¹

Die Zahl der strafrechtlichen Verurteilungen von Sicherheitskräften aufgrund der Antirassismus-Strafnorm (Art. 261^{bis} StGB) ist klein.¹⁸² Um dies zu erklären, werden verschiedene Gründe angeführt. Manche Kantone erwähnen die Schwierigkeit, objektive Beweise zu finden, die über eine einfache Gegenüberstellung der Aussage der anzeigenden Person und des Polizisten hinausgehen. In gewissen Fällen werde aber auch Anzeige erstattet, um gegen die Eröffnung des Verfahrens zu protestieren, Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Ermittler zu wecken oder in der Hoffnung auf eine vorteilhaftere Behandlung.

Der Bund hat bisher noch keine statistische Erhebung zu Phänomenen und Häufigkeit von diskriminierendem Profiling durchgeführt. Das heisst nicht, dass das Problem verneint wird. Vielmehr hängt es damit zusammen, dass sich diese Diskriminierungsform insbesondere im Rahmen der Routinekontrollen und der Verfolgung von Anfangsverdachten zeigt, also in Handlungsbereichen, die in kantonaler Hoheit stehen.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Aus- und Weiterbildung der Polizei

Die Polizei muss sich jederzeit an die Rechtsordnung und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit halten. Zum Prüfungsstoff im Rahmen der Grundausbildung der Polizei (Berufsprüfung) gehören nebst ethischen Themen wie Menschenbild, Menschenwürde, Gleichbehandlung und Neutralität auch die Europäische Menschenrechtskonvention und der UNO-Verhaltenskodex für Polizeibeamte.¹⁸³ Die ausgebildeten Polizisten/-innen sollen damit in der Lage sein, bei ihrem Handeln die Würde des Menschen zu achten und die in Verfassung, europäischer Menschenrechtskonvention und Gesetzen festgehaltenen Rechte jeder Person zu respektieren.¹⁸⁴ Der Verlag SPI des Schweizerischen Polizeiiustituts gibt seit 2012 eine neu überarbeitete Auflage des Lehrmittels Menschenrechte und Berufsethik heraus, dessen Autorengruppe beim Lektorat unter anderem auch vom SKMR unterstützt wurde.

Der Staat muss sicherstellen, dass diese Themen auch nach der Grundausbildung weiter bearbeitet werden. Seit Jahren bietet die FRB kantonalen und kommunalen Polizeikorps und -schulen ihre Unterstützung bei der Entwicklung und Durchführung von Weiterbildungen an. Eine umfassende Studie zur Wirksamkeit dieser Angebote gibt es bisher nicht – in der Regel wird der Lerneffekt der Weiterbildungen direkt bei den Teilnehmenden abgefragt. Die bisherigen Projekte haben aber bei der Polizei zu einem wachsenden Bewusstsein geführt, dass die Behandlung der Thematik der rassistischen Diskriminierung nicht extern delegiert werden kann. Aus diesem Grund sind viele diesbezügliche Kurse in die Standardangebote der Polizeikorps aufgenommen worden. Ein Überblick zum aktuellen Stand findet sich im Anhang 5a.

Im Dezember 2010 widmete die EKR eine Ausgabe ihrer Zeitschrift TANGRAM den Massnahmen zur Bekämpfung von Rassismus in Polizei- und Sicherheitskorps. Dabei wirkten Angehörige des höheren Kadres des Schweizerischen Grenzwachtkorps sowie ein ehemaliger Präsident der Konferenz der kantonalen

180 Rassismussvorfälle in der Beratungspraxis 2010, Beratungsnetz für Rassismopfer, Bern, 2011.

181 Siehe dazu: Réponses de la Suisse aux observations finales du Comité contre la torture (CAT/C/CHE/CO/6) du 7 juin 2011, ch. 4

182 EKR, Sammlung Rechtsfälle. Statistischer Überblick nach Tätergruppen: www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/00172/00178/index.html?lang=de

183 Der UNO-Verhaltenskodex für Polizeibeamte ist zu finden unter: www.un.org/Depts/german/conf/ac144-28c.pdf

184 Prüfungsordnung über die Berufsprüfung für Polizist/Polizistin vom 18. Juni 2012 sowie Rahmenlehrplan für Polizist/Polizistin vom 15. April 2010. Zu finden unter: www.institut-police.ch/d2wfiles/document/4152/4003/0/23R.05.d_plan20d20etude20cadre_PEC.pdf

Polizeikommandanten mit. Die Publikation enthält ausführliche Empfehlungen der EKR und wurde allen sechsundzwanzig kantonalen Polizeidirektorinnen und -direktoren zugestellt.¹⁸⁵

Die Ombudsstelle der *Stadt Zürich* widmete dem «Racial Profiling» einen Themenschwerpunkt ihres Jahresberichts 2010 und stellte fest, dass das diskriminierende Profiling in der Praxis trotz klaren gegenteiligen Rechtsgrundlagen und Anweisungen vorkommt. Nur ein Jahr später vermerkte die Ombudsstelle in ihrem Jahresbericht 2011 einen markanten Rückgang der Fälle von «Racial oder Ethnic-Profiling». Gemäss Ombudsstelle kann diese erfreuliche Entwicklung auch auf die geführten Diskussionen und Schulungen zurückgeführt werden. Der jährlich aktualisierte «Strategische Plan des Polizeidepartements 2012-2016» enthält zudem erstmals einen Abschnitt zum Verhalten gegenüber Bevölkerungsgruppen: «Die Mitarbeitenden der Stadtpolizei verhalten sich gegenüber sämtlichen Bevölkerungsgruppen (Personen aller Nationalitäten, Religionen, Ethnien, Hautfarben sowie unterschiedlichster sexueller Orientierung) stets vorbildlich und korrekt und vermeiden jegliche Diskriminierung (wie z.B. Racial Profiling).»¹⁸⁶ Aus Sicht des Bundesrates müssen Bund, Kantone und Gemeinden zur langfristigen Bekämpfung des diskriminierenden Profiling in erster Linie die interkulturellen und menschenrechtsspezifischen Kompetenzen des Polizeikorps fördern. Das SKMR weist in seinem Bericht zur Umsetzung der Menschenrechtsvorgaben darauf hin, dass die Schaffung einer gesetzlichen Definition und eines neuen Tatbestandes «Racial Profiling» nicht zwingend zu einer tatsächlichen Verbesserung führen würde oder sogar im Gegenteil das generelle Diskriminierungsverbot aushöhlen könnte.¹⁸⁷

Nebst der staatlichen Massnahmen haben auch Organisationen der Zivilgesellschaft einzelne Projekte zur (gegenseitigen) Sensibilisierung der Angehörigen der Sicherheitskräfte und der Bevölkerung lanciert. So organisiert und begleitet im *Kanton Genf* der Verein «Association Face à Face» Rollenspiele zwischen Angehörigen des Grenzwachtkorps und Jugendlichen, um das gegenseitige Verständnis für die jeweiligen Herausforderungen und Schwierigkeiten zu fördern. Ähnliche Projekte werden z.B. in den *Kantonen*

Zürich, Bern und *Basel-Stadt* durchgeführt oder sind in Planung. *Einsatz unabhängiger Beschwerdeorgane gegen Diskriminierung durch die Polizei*

In der Schweiz sind die Kantone für die Behandlung von Beschwerden gegen die Polizei zuständig. Das Bundesgericht hat darauf verzichtet, einen Grundsatzentscheid zur Erfordernis von speziellen Beschwerdemechanismen bei Vorfällen von polizeilicher Gewalt zu fällen.¹⁸⁸

Heute werden die Ermittlungen wegen mutmasslicher Widerhandlungen gegen das Diskriminierungsverbot in allen Kantonen von der Staatsanwaltschaft durchgeführt. Erst wenn diese entscheidet, Anklage zu erheben, wird das Verfahren einer richterlichen Instanz übergeben. Staatsanwälte/-innen werden vom Volk oder vom Parlament gewählt, sind in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet (Art. 4 der Schweizerischen Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0). Allerdings ist zu vermerken, dass die Staatsanwaltschaft im Alltag eng mit der Polizei zusammenarbeitet. Aus diesem Grund hat der *Kanton Tessin* entschieden, dass Verfahren zu polizeilichen Übergriffen entweder von der Generalstaatsanwaltschaft oder aber von Staatsanwälten/-innen aus dem Bereich Wirtschaftskriminalität durchgeführt werden.¹⁸⁹

Nebst einem Strafverfahren kann unter gewissen Voraussetzungen auch eine Aufsichtsbeschwerde bei der zuständigen Aufsichtsbehörde (meist eine höhere interne Instanz) oder eine Verantwortlichkeitsklage eingereicht werden, wobei allerdings nur bei Letzterer ein Anspruch auf Eintreten auf die Beschwerde besteht. In gewissen Kantonen kann die Widerrechtlichkeit des polizeilichen Handelns im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens festgestellt werden.

Viele Kantone sind der Auffassung, dass mit diesen Vorkehrungen die Unabhängigkeit der Verfahren gewährleistet ist und es keines weiteren besonderen Mechanismus bedarf, um Beschwerden gegen die Polizei zu prüfen. Manche Kantone sehen aber die Möglichkeit vor, sich an eine unabhängige Ombudsstelle zu wenden (siehe Übersicht im Anhang 3). In einigen Kantonen wurden auch präventive Massnahmen ergriffen, um Missverständnissen und Konflikten vorzubeugen. So hat der *Kanton*

185 TANGRAM Nr. 26, Sicherheit – Sicherheiten. EKR, Bern, Dezember 2010: www.ekr.admin.ch/shop/00008/00075/index.html?lang=de

186 Strategischer Plan des Polizeidepartements 2012–2016, S. 67: www.stadt-zuerich.ch/content/pd/de/index/das_departement/publikationen_u_broschueren/Strategischer_Plan_PD.html

187 Künzli, Jörg u. a. Die Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben in den Bereichen Freiheitsentzug, Polizei und Justiz in der Schweiz. Eine Analyse der Empfehlungen menschenrechtlicher Überwachungsorgane. SKMR (Themenbereich Justiz und Polizei), Bern, 8. März 2012, S. 40.

188 Siehe dazu beispielsweise BGer 1B_471/2011 vom 24. November 2011.

189 Künzli, Jörg u. a. Die Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben in den Bereichen Freiheitsentzug, Polizei und Justiz in der Schweiz. Eine Analyse der Empfehlungen menschenrechtlicher Überwachungsorgane. SKMR (Themenbereich Justiz und Polizei), Bern, 8. März 2012, S. 48.

Zürich eine Fachstelle eingerichtet, um die Kontakte zwischen der Polizei und den Angehörigen aller Bevölkerungsgruppen zu pflegen. Ziel der Fachstelle ist es unter anderem, das Vertrauen in die Aufgaben und Arbeiten der Polizei zu fördern.¹⁹⁰

Die weitere Evaluierung des Handlungsbedarfs bezüglich Anzeigen und Beschwerden gegen Mitglieder des Polizeikorps umfasst über die rassistische Diskriminierung hinaus ein breites Spektrum von Bereichen und Akteuren auf Bundes- und Kantonsebene. Mit der in diesem Kapitel bereits mehrmals zitierten Studie des SKMR zu der Umsetzung der menschenrechtlichen Vorgaben und den darin aufgeführten Empfehlungen besteht nun eine diesbezügliche Diskussionsgrundlage.

Rekrutierung von Angehörigen von Minderheiten für die Polizei

Der Bund ist zuständig für die Rekrutierung von Angehörigen des Grenzwachkorps und der Bundespolizei. Für die Regelung der Zulassungsbedingungen der weiteren Sicherheitsbeamten/-innen sind ausschliesslich die Kantone zuständig. Grundsätzlich gilt für alle das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und somit das Gebot, allen Kandidierenden den Zugang zu offenen Stellen zu ermöglichen, sofern sie über die verlangten Voraussetzungen und Qualifikationen verfügen.

Die Mehrheit der Kantone ist der Auffassung, dass die Polizei über das staatliche Gewaltmonopol verfügt und aus diesem Grund ausschliesslich Schweizer Staatsangehörige diese Funktionen ausüben dürfen (eine genaue Übersicht zur Praxis in den Kantonen findet sich im Anhang 5b). Dies schliesst aber nicht aus, dass ein Teil der Polizisten/-innen mit Schweizer Pass über einen Migrationshintergrund verfügt. Mittels Weiterbildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen in den Kantonen wird zunehmend das Bewusstsein dafür geschaffen, dass ein repräsentativ zusammengesetztes Polizeikorps bei der Bevölkerung eine grössere Akzeptanz geniessen und damit effizienter arbeiten könnte als ein nicht-repräsentatives Korps. Dabei muss aber vermieden werden, dass gewisse Problemsituationen allzu rasch einer Bevölkerungsgruppe bzw. deren Mitgliedern im Polizeikorps zugeordnet werden.

6.2.8 Einbürgerungsverfahren

In der Schweiz wird die Nationalität durch väterliche oder mütterliche Abstammung erworben («ius sanguinis»).¹⁹¹ Wenn die schweizerische Nationalität weder von der Mutter noch vom Vater abgeleitet werden kann, kann sie mittels Einbürgerung erlangt werden.

Das Einbürgerungsverfahren in der Schweiz ist mit einem dreistufigen Verfahren auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene geregelt. Die Bundesverfassung legt die Grundsätze und Kompetenzen fest (Art. 37 und 38 BV). Das 2007 revidierte Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz BÜG; SR 141.0) und die kantonalen und kommunalen Gesetze konkretisieren diese im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten.

Bis 2003 herrschte in Lehre und Praxis die Meinung vor, dass die Einbürgerung ein politischer Akt sei, der keiner weiteren Begründung bedürfe und mangels eines Rechtsanspruchs auch nicht anfechtbar sei. In Abkehr davon hielt das Bundesgericht 2003 in zwei wegweisenden Urteilen fest, dass ein Einbürgerungsentscheid nicht rein politischer Natur ist, sondern auch ein Akt der Rechtsanwendung, der entsprechende Rechtsgarantien für die Betroffenen vorsehen muss.¹⁹² In der Folge wurden die Rechtsgrundlagen an die bundesgerichtliche Rechtsprechung angepasst und das am 21. Dezember 2007 geänderte Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts BÜG am 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt. Seither kann im Fall eines Entscheids durch die Gemeindeversammlung ein Gesuch nur dann abgelehnt werden, «wenn ein entsprechender Antrag gestellt und begründet wurde» (Art. 15b BÜG). Zudem müssen die Kantone Gerichtsbehörden einsetzen, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen (Art. 50 BÜG).

Nach dieser Teilrevision nahmen die Kantone die erforderlichen Veränderungen vor oder erliessen Weisungen, um die Einhaltung des Gesetzes sicherzustellen. Heute bestehen in vierundzwanzig von sechszwanzig Kantonen die Begründungspflicht sowie die Möglichkeit, im Fall einer Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs ein Kantonsgericht anzurufen. Die restlichen beiden Kantone sind an der entsprechenden Revision ihrer gesetzlichen

¹⁹⁰ Informationen zur «Fachstelle Brückenbauer» der Kantonspolizei Zürich unter: www.kapo.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/kapo/de/fach/brueckenbauer.html

¹⁹¹ Dies im Gegensatz zum Erwerb der Staatsangehörigkeit aufgrund der Geburt auf dem Territorium des betreffenden Staates («ius soli»).

¹⁹² Siehe dazu: BGE 129 I 217 und BGE 129 I 232. Die Volksinitiative «Für demokratische Einbürgerungen», die in Reaktion auf diese Rechtsprechung lanciert wurde, wurde vom Stimmvolk am 1. Juni 2008 klar abgelehnt.

Vorschriften; bereits heute steht aber auch in diesen beiden Kantonen der Beschwerdeweg bei abgelehnten Einbürgerungsgesuchen von Bundesrechts wegen offen.¹⁹³

Um einheitliche und faire kantonale Einbürgerungsverfahren zu garantieren, sind der in der Bundesverfassung festgeschriebene Schutz vor Willkür und Diskriminierung, der Schutz der Privatsphäre und der Anspruch auf ein rechtliches Gehör besonders wichtig. Das Bundesgericht musste mehrere Male über Beschwerden gegen Einbürgerungsentscheide urteilen. Führt die Analyse der Sachlage zum Ergebnis, dass die Herkunft oder religiöse Merkmale wie beispielsweise das Tragen eines Kopftuchs das ausschlaggebende Kriterium für die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs waren, so knüpft der ablehnende Entscheid gemäss Bundesgericht an ein nach Art. 8 Abs. 2 BV verpöntes Unterscheidungsmerkmal an und verletzt somit Verfassungsrecht.¹⁹⁴

Fakten und Zahlen

Die aktuellste Zusammenstellung zu Anzahl, Entwicklung und geographischer Verteilung der Einbürgerungen seit 1992 liefert eine Studie der EKM, die 2012 veröffentlicht wurde.¹⁹⁵ Gemessen an der Anzahl der in der Schweiz lebenden Ausländer bürgert die Schweiz im internationalen Vergleich zurückhaltend ein; im Vergleich zur EU liegt sie im Mittelfeld. Liessen sich 2006 noch 46 000 Menschen einbürgern, waren es im Jahr 2010 noch 38 700.¹⁹⁶ Die höchste Zuwachsrate seit 1992 verzeichnen die Kantone Bern, Appenzell Ausserrhoden und Zürich, die niedrigste Rate findet sich in den Kantonen Nidwalden, Freiburg und Solothurn. Gemäss den Autoren/-innen der Studie ist jedoch kein bestimmtes geografisches Muster auszumachen beispielsweise aufgrund der generellen Bevölkerungsdichte eines Kantons; eine grössere Rolle spielen vielmehr Migrationsflüsse und Nationalitäten der eingebürgerten Personen.¹⁹⁷ Mehrere Untersuchungen kommen überdies zum Schluss, dass die unterschiedlichen

Einbürgerungsquoten auch mit der unterschiedlichen Regelung der Einbürgerungsverfahren in den Kantonen und Gemeinden zu tun haben.¹⁹⁸

Seit 2008 hat die EKR in zwei Fällen eine diskriminierende Verweigerung einer Einbürgerung festgestellt.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Aufgrund der oben skizzierten Entwicklung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung haben viele Kantone die nötigen Anpassungen vorgenommen oder sind an der Umsetzung. Eine ausführliche Übersicht über die entsprechenden Arbeiten findet sich in Anhang 6.

Eine wichtige Voraussetzung für die Annahme eines Einbürgerungsgesuchs ist die Integration der Gesuchstellenden. Zur Einschätzung des Integrationsgrads wird die Kenntnis einer Landessprache beigezogen, da Sprachkompetenzen in der Regel eine unabdingbare Voraussetzung für die berufliche und soziale Integration sind. Seit 2009 hat der Bund im Rahmen von diversen Projekten in den Bereichen Sprachförderung und Spracheinschätzung der Zweitsprache standardisierte Instrumente zum Sprachkompetenznachweis entwickelt, welche den Ausländerbehörden ab 2014 zur Verfügung stehen.¹⁹⁹ Der Bund wird den Einbürgerungsbehörden empfehlen, die Sprachkenntnisse der Bewerber/innen künftig nach diesen standardisierten Vorgaben zu prüfen und damit der Ungleichbehandlung zwischen den Kantonen vorzubeugen.

6.2.9 Rechtsextremismus

Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und die Infragestellung der Gleichwertigkeit aller Menschen sind konstituierende Elemente der rechtsextremen Ideologien. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs hat sich die extreme Rechte in der Schweiz von einer kleinen Untergrundszene zu einer ausdifferenzierten rechtsextremen Subkultur entwickelt. Sie reicht von international vernetzten Negationisten über gut organisierte, durch autoritäre Führung gekennzeichnete Gruppierungen bis zu schwach strukturierten, hauptsächlich von männlichen Jugendlichen geprägten Szenen.

193 Weitere Informationen zu aktuellen Entwicklungen im Bürgerrecht: www.ekm.admin.ch/content/ekm/de/home/themen/bueg/debatten.html

194 Siehe dazu beispielsweise BGE 129 I 232; BGE 134 I 49, BGE 134 I 56.

195 Wanner, Philippe/Steiner, Ilka. Einbürgerungslandschaft Schweiz, Entwicklungen 1992–2010. Institut für Demografie- und Lebenslaufforschung, Universität Genf. EKM (Hrsg.), Bern, 2012.

196 Die Population der Einbürgerungsfähigen lag Ende 2010 bei rund 900'000, und würde nach der Umsetzung der Bürgerrechtsrevision schätzungsweise bei rund 950'000 liegen, siehe dazu ebenda S. 52.

197 Ebenda, S. 41 ff.

198 Siehe dazu: Boner, Barbara. Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern. Bundesamt für Ausländerfragen (BFA), Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) und Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), Bern, 2000. Wichmann, Nicole u. a. Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen. EKM, Bern, 2011. Steiner, Pascale/Wicker, Hans-Rudolf. Einbürgerungen auf der Ebene der Gemeinden. EKR (Hrsg.), Bern, 2000.

199 Rahmenkonzept für die sprachliche Integration von Migrantinnen und Migranten, «fidel| Français, Italiano, Deutsch in der Schweiz – lernen, lehren, beurteilen». Weitere Informationen dazu unter: www.fide-info.ch/

Dank neuer Kommunikationsmittel wie dem Internet fand eine Internationalisierung und Globalisierung rechtsextremer Ideologien und Strukturen statt.

Im Unterschied zu anderen westeuropäischen Ländern konnten rechtsextreme Parteien nach dem Zweiten Weltkrieg im schweizerischen Parteiensystem nicht Fuss fassen. Zwar konstituierten sich vereinzelte Parteien, die an lokalen und nationalen Parlamentswahlen teilnahmen, doch verbuchten sie keine bedeutenden Wahlerfolge. So ist der politische Einfluss der extremen Rechten in der Schweiz bis heute gering geblieben. Hingegen vermochten sich seit den 1960er-Jahren rechtspopulistische Parteien in der schweizerischen Parteienlandschaft zu verankern. Sie spielen insbesondere in migrationspolitischen Debatten und Entscheidungsprozessen eine bedeutende Rolle.²⁰⁰

Fakten und Zahlen

Sowohl die FRB als staatliche Stelle als auch die EKR als ausserparlamentarische Kommission haben die Aufgabe, jegliche Form von rassistisch motiviertem Extremismus zu beobachten, unabhängig von seiner ideologischen Ausrichtung. Die Beobachtung des gewalttätigen Extremismus hingegen obliegt gemäss Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) den Sicherheitsorganen des Bundes und der Kantone. Diese erfassen sämtliche Arten von gewalttätigem Extremismus, unabhängig von seiner politischen oder ideologischen Ausrichtung. Der Bundesrat orientiert die eidgenössischen Räte, die Kantone und die Öffentlichkeit jährlich oder nach Bedarf über seine Beurteilung der Bedrohungslage (Art. 27 BWIS); der Bericht ist seit 2009 in den Geschäftsbericht des Bundesrates integriert.

Im Rahmen seiner jährlichen Lagebeurteilung stellt der Nachrichtendienst des Bundes fest, dass sich die Situation des Rechtsextremismus in der Schweiz von 2008 bis 2011 kaum verändert hat, und dass Gewaltausübung aus rechtsextremer Motivation tendenziell abnimmt. Anschläge auf Unterkünfte von Asylsuchenden und gegen jüdische Institutionen sowie Gewalt gegen Migranten/-innen und gegen politische Gegner wurden vor allem in den 1990er-Jahren zum Kennzeichen der rechtsextremen Mobilisierung. Danach hat die Anzahl der gewalttätigen rechtsextremistischen Vorfälle etwas abgenommen und ist seit einigen Jahren tendenziell stabil. Wurden 2009 insgesamt 85 Ereignisse mit 32 Gewalttaten verzeichnet, waren es 2010 noch 55 Ereignisse mit 13 Gewalttaten und 51 Ereignisse mit 18 Gewalttaten

im Jahr 2011. Gemäss NDB bestätigt sich der Trend hin zu rein politisch geprägten Veranstaltungen, die sich der nachrichtendienstlichen Beobachtung gemäss BWIS entziehen.²⁰¹

Für die rechtsextreme Szene sind durch die kantonalen und kommunalen Sicherheitsvorkehrungen bei der Bundesfeier auf dem Rütli oder bei der Gedenkfeier für die Schlacht von Sempach seit einigen Jahren öffentlichkeitswirksame Selbstdarstellungsmöglichkeiten entfallen. Für ihre eigenen Aktivitäten wie beispielsweise Skinheadkonzerte suchen die Rechtsextremen die Klandestinität. Es ist zudem bekannt, dass Kontakte zwischen einzelnen Personen der rechtsextremen Szene der Schweiz mit Gleichgesinnten aus den Nachbarländern und insbesondere Deutschland bestehen.

Die Zunahme der auf rassistischen Grundhaltungen beruhenden gewalttätigen Akte gegen fremde Staatsangehörige resultierten im heute geltenden Artikel zum Verbot der Rassendiskriminierung im Schweizerischen Strafgesetzbuch (Art. 261^{bis} StGB). Die Verurteilungen haben seit dessen Inkrafttreten 1995 bis 1997 zugenommen (von 1 Urteil auf 27 Urteile). Danach verlief der Trend stabil bis 2005 (40 Urteile), 2009 (55 Urteile) und 2010 (50 Urteile).²⁰²

Massnahmen

Insgesamt ist festzustellen, dass Aktivitäten des Gewaltextremismus die innere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden, aber punktuell und lokal die Ruhe und Ordnung stören können. Zudem begünstigt ein durch rechtsextreme und fremdenfeindliche Positionen vergiftetes gesellschaftliches Klima rassistische Haltungen, Aktivitäten und Straftaten. Deshalb ist es wichtig, entsprechende Tendenzen frühzeitig wahrzunehmen und zu handeln. Nachfolgend werden beispielhaft einige der bisher getroffenen Massnahmen aufgeführt:

- Das BWIS verpflichtet den Bund bzw. den Nachrichtendienst des Bundes und das fedpol, vorbeugende Massnahmen zu treffen, um Gefährdungen durch gewalttätigen Extremismus frühzeitig zu erkennen und zu bekämpfen (Art. 5 Abs. 3 BWIS). Die Analysen dieser Stellen dienen den zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone dazu, rechtzeitig nach ihrem massgebenden Recht eingreifen zu können (Art. 2 Abs. 1 BWIS).

²⁰⁰ Siehe dazu: Skenderovic, Damir. Strategien gegen Rechtsextremismus in der Schweiz: Akteure, Massnahmen und Debatten. FRB (Hrsg.), Bern, 2010.

²⁰¹ Sicherheit Schweiz, Lagebericht 2012 des Nachrichtendienstes des Bundes, S. 46.

²⁰² Die Strafurteilsstatistik der Erwachsenen (SUS) basiert auf den im Strafregister eingetragenen Urteilen. Siehe: Bundesamt für Statistik, Strafurteilsstatistik: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/03/key/strafurteilstatistik.html

- Im Mai 2002 wurde die Fachstelle Extremismus in der Armee eingesetzt. Sie unterstützt das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit Extremismus in der Armee.²⁰³ Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen in der Beratung, Sensibilisierung und Prävention insbesondere durch Aus- und Weiterbildungen (weitere Informationen dazu siehe Kap. 4.2).
- Das vom Bundesrat 2003 in Auftrag gegebene und 2009 abgeschlossene «Nationale Forschungsprogramm Rechtsextremismus – Ursachen und Gegenmassnahmen» hat verschiedene Aspekte des Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in der Schweiz untersucht. Die dreizehn Forschungsprojekte lieferten neue Einsichten über Entstehungsbedingungen, Erscheinungsformen, Verbreitung und Konsequenzen von rechtsextremen Aktivitäten und Einstellungen in der Schweiz (die Abschlusspublikation liegt in englischer Sprache vor).²⁰⁴ Sie erarbeiteten Grundlagen für zukunftsorientierte Strategien im Umgang mit Rechtsextremismus auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene, und gewährleisteten den Anschluss der Schweiz an die internationale Rechtsextremismusforschung. Die FRB war in der Leitungsgruppe des Forschungsprojekts vertreten und hat dazu drei Broschüren veröffentlicht, die sich an ein breites Publikum wenden.²⁰⁵
- Extremismus und Rassismus gedeihen, weil für komplexe gesellschaftliche Probleme einfache Lösungen gesucht werden (Verschwörungstheorien, Sündenbockpolitik usw.). Demokratische Prozesse sind mit Vielfalt und Widersprüchen verbunden, die ausgehalten werden müssen. Diese Fähigkeit kann durch familiäre Erziehung, aber auch durch entsprechende schulische Massnahmen gefördert werden. Mit der finanziellen Unterstützung der Bildung im Bereich der Menschenrechte in der Schule und dem Engagement für deren Verankerung im schulischen Unterricht will der Bund die Selbstverantwortung der Kinder und Jugendlichen und deren aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben fördern. Die Kantone und Gemeinden

tragen mit ihrer finanziellen oder materiellen Unterstützung zur Realisierung von diesbezüglichen Projekten in der Schule oder im Rahmen der soziokulturellen Arbeit bei.

- In den 1990er-Jahren und den ersten Jahren des neuen Jahrtausends meldeten die Fussballstadien in der Schweiz Zwischenfälle rassistischer und antisemitischer verbaler Gewalt. Diese Zwischenfälle haben die Behörden veranlasst, Schritte gegen Rassismus im Fussball einzuleiten. Insbesondere im Hinblick auf die Europameisterschaft EURO 2008, die in der Schweiz und Österreich ausgetragen wurde, haben die Schweizer Behörden Initiativen entwickelt, von denen einige über die Europameisterschaft hinaus fortgesetzt und ausgeweitet wurden. Diese wurden bereits im Kapitel 6.2.6 aufgeführt.

Eine tabellarische Übersicht über weitere vom Bund finanzierte Projekte findet sich in Anhang 7.

6.3 Massnahmen für bestimmte Zielgruppen

Wie in vielen Ländern Europas sind auch in der Schweiz bestimmte Bevölkerungsgruppen besonders gefährdet, Opfer von rassistischer Diskriminierung oder rassistischem Verhalten zu werden. Aufgrund der verfügbaren Daten wissen wir insbesondere, dass Antisemitismus und zunehmend auch Muslimfeindlichkeit in der Schweiz eine Realität sind. Deshalb wird in einem ersten Unterkapitel vertieft auf die Situation der Jüdinnen und Juden sowie der Muslime/-innen in der Schweiz eingegangen. Obwohl für die Angehörigen der jüdischen Gemeinschaft und der muslimischen Gemeinschaften die Religionszugehörigkeit nicht unbedingt im Vordergrund steht (und auch nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden kann), werden dem Kapitel einige grundsätzliche Ausführungen zum Status der Religion in der Schweiz vorangestellt, um die diesbezüglichen Ausführungen und Massnahmen besser einordnen zu können. Im Zentrum steht dabei der Grundsatz, dass die Schweiz als Staat nicht Religionen oder Religionsgemeinschaften schützt, sondern Menschen, die aufgrund ihrer tatsächlichen oder vermeintlichen Religionszugehörigkeit Opfer von rassistischer Diskriminierung und Rassismus werden.

In einem zweiten Unterkapitel wird auf die Situation der Jenischen eingegangen, die nebst den Jüdinnen und Juden als nationale Minderheit der Schweiz anerkannt sind. In diesem Kapitel wird insbesondere Wert darauf gelegt, die Begrifflichkeiten zu klären. Denn die undifferenzierte Wahrnehmung der unterschiedlichen Lebenssituationen und Bedürfnisse beispielsweise der (fahrend oder sesshaft lebenden) Schweizer Jenischen und der heute in den Medien vieldiskutierten Roma erschwert die Findung von tragfähigen Lösungen und die gegenseitige Akzeptanz.

203 Siehe dazu: www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/militaerdienst/allgemeines/fachstelle_extremismus.html

204 Niggli, Marcel Alexander (Hrsg.). *Right-wing Extremism in Switzerland. National and international Perspectives*. Baden-Baden, 2009.

205 Skenderovic, Damir. *Strategien gegen Rechtsextremismus in der Schweiz*. FRB (Hrsg.), Bern, 2010. Mäder, Ueli/Kassi, Wassilis/Storni, Marco/Gabriel, Thomas. *Jugendliche und Rechtsextremismus. Opfer, Täter, Aussteiger*. FRB (Hrsg.), Bern, 2008. Eser Davolio, Miryam/Drilling, Matthias/Hirschi, Christian/Widmer, Thomas. *Rechtsextremismus bekämpfen. wirksame Massnahmen und griffige Arbeitsinstrumente für die Gemeinden*. FRB (Hrsg.), Bern, 2007.

Nicht eingegangen wird auf die Situation der unbestreitbar verletzlichen Gruppe der Asylsuchenden und der Personen ohne Anwesenheitsrecht in der Schweiz. Die spezifischen Schwierigkeiten ihrer Situation hängen primär mit ihrem Aufenthaltsstatus in der Schweiz zusammen. Die darauf beruhende Ungleichbehandlung ist somit migrationspolitisch definiert und beruht nicht auf einem gesetzlich verpönten Merkmal. Generelle Diskriminierungen, denen Angehörige dieser Gruppen ausgesetzt sein können, werden im Rahmen der übergreifenden Massnahmen gegen Diskriminierung und der Massnahmen nach Lebensbereich erfasst.

6.3.1 Massnahmen zugunsten von Jüdinnen und Juden sowie Muslimen/-innen in der Schweiz

Die Religionslandschaft der Schweiz ist vielfältig. Neben traditionellen Bekenntnissen (römisch-katholische Kirche, christkatholische Kirche, reformierte Kirche, Freikirchen, israelitische Gemeinschaft) kamen mit der Arbeitsmigration ab den 1970er-Jahren und dem Auseinanderbrechen Jugoslawiens und der Sowjetunion in den 1990er-Jahren viele Angehörige weiterer Religionsgemeinschaften in die Schweiz (orthodoxe, muslimische, hinduistische, buddhistische Gemeinschaften usw.). Faktisch ist somit in der Schweiz jedes religiöse Bekenntnis minoritär. Rechtlich stützt sich die Schweizer Religionspolitik auf die folgenden Pfeiler:

– *Glaubens- und Gewissensfreiheit* als grundrechtliche Minimalgarantie für alle religiösen Bekenntnisse (Art. 15 BV) und damit verbunden die *religiöse und konfessionelle Neutralität des Bundes*: Die Bundesverfassung garantiert allen Bewohnerinnen und Bewohnern der Schweiz die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Das eigene Bekenntnis, die Ausübung einer Religion, ihre Vermittlung an Dritte sowie der jederzeitige freie Eintritt in und Austritt aus einer religiösen Gemeinschaft ist im Rahmen der allgemeinen Grundrechtsschranken garantiert. Es steht auch jedermann offen, eine religiöse Gemeinschaft als privatrechtlichen Verein mit Rechtspersönlichkeit zu gründen (Vereinigungsfreiheit gemäss Art. 23 BV). Mit der Religionsfreiheit verbunden ist auch der Grundsatz, dass Religionen als solche kritisiert werden können und sollen, dass aber der einzelne Mensch das Recht hat, nicht aufgrund seiner Religionszugehörigkeit diskriminiert zu werden.

– *Föderalistische Ausgestaltung der Beziehungen von Religionsgemeinschaften und Staat* (Art. 72 Abs. 1 BV): Es liegt in der Kompetenz der Kantone, ihre Beziehung zu den Religionsgemeinschaften zu regeln. Sie können zum Beispiel Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich oder als Religionsgemeinschaften von öffentlichem Interesse anerkennen

und die Voraussetzungen dafür festlegen. Die Kantone Bern, Luzern, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Aargau, Tessin, Waadt, Wallis und Jura sehen die Möglichkeit der Anerkennung anderer als in der Verfassung bereits anerkannten Religionsgemeinschaften vor.²⁰⁶ In den übrigen Kantonen existieren keine solchen Verfassungsbestimmungen. Neuenburg und Genf sehen die Möglichkeit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung einer Glaubensgemeinschaft gar nicht vor; in diesen Kantonen gelten für die Glaubensgemeinschaften die Bestimmungen des Privatrechts (insbesondere Konstituierung als Verein). Die in der Verfassung festgelegte kantonale Zuständigkeit erlaubt es, Fragen des Zusammenlebens pragmatisch anzugehen und im gegenseitigen Einverständnis lokal angepasste Lösungen zu suchen, beispielsweise für die Einrichtung von Friedhöfen und Grabfeldern, die Erteilung von Religionsunterricht, Konflikte zwischen Schulpflicht und religiös verstandenen Geboten, beim Bau von Gebetshäusern usw.

– *Wahrung des religiösen Friedens als gemeinsame Kompetenz des Bundes und der Kantone* (Art. 72 Abs. 2 BV): Gestützt auf diese Bestimmung können Bund und Kantone Massnahmen zur Wahrung des öffentlichen Friedens zwischen den Angehörigen der Religionsgemeinschaften ergreifen. Der Bund ist zuständig, wenn allfällige Spannungen eine nationale oder gar internationale Dimension aufweisen.

– *Strafrechtliche Ahndung der Störung der Glaubens- und Kulturfreiheit* (Art. 261 StGB): Die Bestimmung schützt Personen oder Gruppen von Personen vor Diskriminierung aufgrund ihrer religiösen Zugehörigkeit.

– *Antirassismus-Strafnorm* (Art. 261^{bis} StGB): Viele diskriminierende Handlungen und rassistische Äusserungen gründen auf religiösen Ausgrenzungsargumenten, die teilweise mit ethnischen Motivationen vermischt werden (wie beispielsweise beim Antisemitismus). Bei der Ablehnung und der Ausgrenzung von Muslimen kommen auch fremdenfeindliche Motive zum Zug. Religion als Grund von Ausgrenzung und Diskriminierung und

²⁰⁶ Jüngste Beispiele: Im Januar 2012 beschloss der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt nach einer intensiven Debatte, der Neuapostolischen Kirche NAK die kantonale Anerkennung zuzusprechen (wobei im Gegensatz zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung die Gemeinschaft weiterhin privatrechtlich organisiert bleibt). Dies u. a. auch mit dem Argument, dass sie damit besser in den interreligiösen Dialog eingebunden werde. Im August 2012 beantragte der Regierungsrat diese «kleine» Anerkennung auch für die beiden alevitischen Vereine Basels. Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat diesem Antrag am 17. Oktober 2012 mit einer Mehrheit von 68 zu 1 Stimmen bei 13 Enthaltungen zugestimmt.

von beleidigenden und verletzenden Beschimpfungen von einzelnen Menschen wird von der Antirassismus-Strafnorm erfasst und liegt insofern im Handlungsbereich der FRB.

Jüdinnen und Juden in der Schweiz

Von den ungefähr 16'000 Jüdinnen und Juden in der Schweiz leben etwa 42 % in der französischsprachigen Schweiz.²⁰⁷ Jüdische Gemeinschaften in den *Kantonen Zürich, Bern, Freiburg, Basel-Stadt, St. Gallen* und *Waadt* geniessen eine öffentlich-rechtliche Anerkennung.²⁰⁸ In anderen Kantonen sind die jüdischen Gemeinschaften als Vereine ohne spezifischen Status organisiert. Schweizweit finden sich die jüdischen Gemeinden in den beiden Dachverbänden Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund SIG und Plattform der Liberalen Juden der Schweiz PLJS zusammen.

Mit der Ratifikation des Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1) anerkennt die Schweiz seit 1998 nebst den Jenischen auch die Juden als nationale Minderheit.²⁰⁹

Trotzdem ist laut SIG und PLJS in der Schweiz seit einigen Jahren vor allem im Schulwesen eine Tendenz zur Einschränkung der Religionsfreiheit zu beobachten. So würden zum Beispiel religiösen Schülern/-innen und Studenten/-innen in gewissen Kantonen und Institutionen vermehrt Dispense verweigert, wenn Prüfungen auf einen Schabbat oder einen religiösen Feiertag fallen, an denen im Judentum weder gearbeitet noch geschrieben werden darf. In entsprechenden Fällen haben die zuständigen Gerichte allerdings immer korrigierend eingegriffen.

Jüdische Organisationen sind in der Sensibilisierung bezüglich Antisemitismus und Holocaustleugnung sehr aktiv, aber auch die Kantone führen insbesondere im Schulbereich Projekte gegen Antisemitismus durch. So hat die EDK den 27. Januar zum Holocaust-Gedenktag erklärt und führt dazu aus: «Der 27. Januar steht für die Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz durch die Rote Armee am 27. Januar 1945. Der 'Tag des Gedenkens an den Holocaust und der Verhütung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit' richtet sich in erster Linie an Schulen. Ziel ist das Erinnern an die Verbrechen des Holocaust, aber auch die Behandlung weiterer Genozide des 20. Jahrhunderts und der Ideologien, welche zu derartigen Verbrechen gegen die Menschlichkeit führen können. Nicht nationale Manifestationen stehen im Mittelpunkt, sondern Unterrichtsaktivitäten an Schulen.»²¹⁰ An diesem jährlichen Gedenktag führen Kantone, Städte und Gemeinden entsprechende Projekte oder Veranstaltungen durch. Die FRB unterstützte zwischen 2001 und 2012 insgesamt 58 Projekte zur Sensibilisierung gegen Antisemitismus und Holocaustleugnung mit einer Gesamtsumme von 1 269 822 Franken.

Im Rahmen der internationalen «Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance, and Research ITF» rief auch die Schweiz eine entsprechende Begleitgruppe ins Leben, welche Projekte wie Studienaufenthalte, Weiterbildungsreisen usw. realisiert.²¹¹

Muslimen und Musliminnen in der Schweiz

Der Grossteil der heute in der Schweiz lebenden Muslimen/-innen ist in den letzten 20 Jahren ins Land gekommen.²¹² Über 30 % von ihnen haben das Schweizer Bürgerrecht. Als erste nicht-christliche und nichtjüdische Religionsgemeinschaft haben die beiden alevitischen Vereine in Basel-Stadt am 17. Oktober 2012 eine öffentliche, kantonale Anerkennung erfahren.²¹³

207 Bundesamt für Statistik, Wohnbevölkerung nach Religionszugehörigkeit, 1910–2010. Die Statistik umfasst jedoch nur die Wohnbevölkerung ab 15 Jahren. Siehe: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/05/blank/key/religionen.html

208 Die öffentlich-rechtliche Anerkennung umfasst nicht die Anerkennung als Staatsreligion, sondern nur die Gewährung von gewissen Rechten wie beispielsweise das Recht, eine Steuer zu erheben oder in staatlichen Schulen Religionsunterricht zu erteilen.

209 Die historische Dimension des Antisemitismus wie auch die Aktualität, die die Auseinandersetzung mit dem Antisemitismus im Rahmen der Debatten um die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg hatte, waren wichtige Gründe, weshalb die jüdische Gemeinschaft ausdrücklich als anerkannte Minderheit bei der Ratifizierung der Europäischen Minderheitenkonvention erwähnt wurde. Die jüdische Gemeinschaft erfüllt die Anerkennungskriterien, welche die Schweiz bei der Ratifizierung der Minderheitenkonvention definierte. Namentlich verfügt sie über eine seit langem bestehende Bindung zur Schweiz und über eine gemeinsame Identität über die Pflege von Kultur, Tradition, Religion oder Sprache.

210 Medienmitteilung EDK vom 27. Januar 2004: www.edk.ch/dyn/13702.php

211 Weitere Informationen zur Task Force: www.holocausttaskforce.org/index.php

212 Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass zwischen 350'000 und 400'000 Muslimen/-innen in der Schweiz leben. Gemäss den aktuellsten Zahlen des Bundesamtes für Statistik aus der Strukturerhebung 2010 leben rund 296'000 Personen muslimischen Glaubens im Alter ab 15 Jahren in der Schweiz. Siehe dazu: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/05/blank/key/religionen.html

213 Bei den Aleviten handelt es sich um eine aus dem Islam hervorgegangene Glaubensgemeinschaft. Vom Islam unterscheiden sich ihre Glaubenslehren und -praktiken allerdings in wichtigen Elementen. Aleviten beten beispielsweise nicht in Moscheen. Auch in der Selbstwahrnehmung empfindet sich ein Teil von ihnen nicht als dem Islam zugehörig.

Der Islam wird grundsätzlich gemäss der Ausformung in den jeweiligen Herkunftsländern, -regionen und -schichten gelebt. Die wenigsten Muslime/-innen sind praktizierend (der Anteil entspricht demjenigen der übrigen grossen Religionen und liegt bei etwa 10 bis 15 %).²¹⁴ Besonders die erste Generation der Eingewanderten ist wenig an religiösen Fragen interessiert und lebt den Islam vor allem als Teilaspekt ihrer «Kultur» und als Stütze bei wichtigen Ereignissen und in Krisenmomenten («rites de passage»). Noch weniger Muslime/-innen sind Mitglied einer islamischen Organisation, sodass alle islamischen Vereine, Verbände, Organisationen zusammen nur einen kleinen Teil der Gläubigen vertreten.

Die islamischen Zentren und Moscheen konstituieren sich heute primär aufgrund des Herkunftslandes. Es gibt bisher weder einen nationalen Verband, der alle Muslime/-innen repräsentiert, noch Zusammenschlüsse über die Sprachgrenzen hinweg, sondern zwei Dachverbände: die «Koordination Islamischer Organisationen Schweiz KIOS» und die «Föderation Islamischer Dachorganisationen in der Schweiz FIDS».

Nach der Annahme der Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» wurden im Nationalrat drei Postulate eingereicht, die aus verschiedenen Blickwinkeln Informationen zur muslimischen Bevölkerung in der Schweiz verlangen.²¹⁵ Zur Erfüllung dieser Postulate beauftragte der Bundesrat das BFM mit der Erstellung eines Berichts. Die entsprechenden Arbeiten wurden 2010 aufgenommen und berücksichtigen wissenschaftliche und bundesinterne Forschungsergebnisse und Erhebungen, aber auch praktische Erfahrungen der Behörden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Der Bericht wird voraussichtlich im März 2013 veröffentlicht.

Von 2010 bis 2011 fanden unter Leitung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD regelmässige Treffen zwischen der Bundesverwaltung und Vertretern/-innen unterschiedlicher islamischer Glaubensrichtungen und religiöser Praxis statt. Diese erarbeiteten im Konsensverfahren den Bericht «Muslim-Dialog 2010 – Austausch zwischen den Bundesbehörden

und Musliminnen und Muslimen in der Schweiz», welcher vom Bundesrat am 16. Dezember 2011 zur Kenntnis genommen wurde. Der Bericht fasst die wichtigsten Ergebnisse des Dialogs zusammen, insbesondere die Anerkennung der in der Verfassung gesetzten Grundsätze von Rechtsgleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Zudem zeigt er auf, was der Bund unternimmt, um die Integration und Chancengleichheit muslimischer Personen zu fördern und das friedliche Zusammenleben aller in der Schweiz lebenden Personen zu wahren (z.B. Prüfung des Zulassungssystems für religiöse Betreuungspersonen, Vereinbarkeit von Religion und Dienstpflicht, mögliche Aus- und Weiterbildungsprogramme für Imame und religiöse Betreuungspersonen usw.). Im November 2012 fand unter der Leitung von Bundesrätin Sommaruga ein Abschlusstreffen statt, an dem neben den bisherigen Teilnehmenden auch die Kantone, Städte und Gemeinden teilnahmen. An diesem Anlass wurde erörtert, auf welcher staatlichen Ebene und in welchen bereits bestehenden kantonalen und kommunalen Gefässen die Anliegen der Muslime/-innen sinnvollerweise bearbeitet werden können. Die bereits lancierten Projekte auf Bundesebene werden fortgeführt.

Die Stellung der Religion und religiöser Gebote im Schulbereich stellt sich allen Religionsgemeinschaften, wird aber in Zusammenhang mit der muslimischen Gemeinschaft wieder vermehrt thematisiert. Das Bundesgericht stützte mit einem Entscheid von 1993 die Forderung von Eltern, ihre Tochter aus religiösen Gründen nicht am Schwimmunterricht teilnehmen zu lassen.²¹⁶ Im Jahr 2008 änderte es jedoch seine Rechtsprechungspraxis und entschied, dass Schulbehörden neu einen Dispens vom Schwimmunterricht aus religiösen Gründen verweigern dürfen (wobei den Kantonen auch eine weniger strenge Praxis erlaubt sei).²¹⁷ Damit sollte laut Bundesgericht die staatliche Schule in ihrem Integrationsauftrag gestärkt werden. Die grundsätzlichen Haltungen der kantonalen Behörden in potentiellen Konfliktfällen können heute wie folgt zusammengefasst werden:

– Religiöse Symbole in Schulzimmern: aufgrund eines Bundesgerichtsentscheids verboten; in einigen Kantonen wird das Verbot nicht konsequent durchgesetzt.

214 Medienmitteilung zum Projekt «Muslimische Jugendgruppen und bürgerschaftliches Engagement in der Schweizer Gesellschaft», Religionswissenschaftliches Seminar, Zentrum Religionsforschung, Universität Luzern, 27. November 2012: www.unilu.ch/files/Muslimische_Jugendgruppen_Ergebnisse.pdf

215 Postulat Kathrin Amacker-Ammann, «Muslime in der Schweiz. Bericht» (Po. 09.4027) vom 30. November 2009; Postulat Ueli Leuenberger, «Mehr Informationen über die muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz» (Po. 09.4037) vom 2. Dezember 2009; Postulat Peter Malama, «Umfassender Bericht zu den Muslimen in der Schweiz» (Po. 10.3018) vom 1. März 2010.

216 BGE 119 Ia 178.

217 BGE 135 I 79 (bestätigt durch das Urteil 2C_666/2011 vom 7. März 2012).

- Dispense aus religiösen Gründen: Möglich (ausser bei wichtigen Prüfungen wie z.B. Maturität). Zusätzlich kennen viele Kantone das System einer bestimmten Anzahl frei wählbarer Halbtage, an denen die schulische Abwesenheit nicht mittels Entschuldigungsschreiben zu begründen ist.
- Teilnahme an religiös geprägten Feiern/Anlässen (Weihnachten, Ostern): Teilnahme nach Möglichkeit, jedoch kein Zwang, religiöse Lieder zu singen und Handlungen vorzunehmen.
- Schulausflüge, Turnunterricht, Schwimmunterricht: Obligatorisch bis zur Pubertät, danach Suche nach pragmatischen Lösungen. Seit der neuen Rechtsprechungspraxis des Bundesgerichts von 2008 besteht grundsätzlich die Pflicht zur Teilnahme am Schwimmunterricht, die Kantone haben aber die Freiheit, Dispensen zu erteilen.
- Tragen eines Kopftuchs in der Schule: aufgrund eines Bundesgerichtsentscheids Verbot für Lehrerinnen, Erlaubnis für Schülerinnen (in St. Gallen empfiehlt der Erziehungsrat ein Verbot für Schülerinnen, welches aber von den meisten Schulgemeinden nicht umgesetzt wird).
- Ausgestaltung des Unterrichtsfachs Religion: Tendenz, einen Unterricht über Religion (meist verbunden mit Ethik/Lebenskunde) durchzuführen, in dem alle Religionen berücksichtigt werden. Zunehmende Akzeptanz, das Christentum als (historische) Basis unserer Gesellschaft und Kultur zu vermitteln. In Kantonen, welche die öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften kennen, dürfen diese ihren Religionsunterricht in Schulräumen durchführen. In verschiedenen Kantonen bestehen Bemühungen, auch nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften die Möglichkeit zu geben, unter gewissen Bedingungen Religionsunterricht an den Schulen durchzuführen. So bestehen erste Angebote, auch islamischen Religionsunterricht im Rahmen von Schulanlagen durchzuführen; das Problem bleibt die theologische und pädagogische Qualifikation der Unterrichtenden.

Massnahmen zur Förderung des Dialogs zwischen Religionsgemeinschaften

Auf nationaler Ebene bemühen sich die christlichen und jüdischen Gemeinschaften um ein verbessertes Verständnis für Religion und eine verbesserte Verständigung zwischen den Religionen (Interreligiöser Dialog). Auch die muslimischen Organisationen spielen eine immer wichtigere Rolle bei der Lancierung von Initiativen zum gegenseitigen Kennenlernen. Zahlreiche islamische Zentren und kantonale Dachverbände organisieren regelmässige Informationsveranstaltungen, Podiumsdiskussio-

nen, Begegnungsforen oder führen (teils von der FRB mitfinanzierte) Projekte zur Förderung der Begegnung von Kindern und Jugendlichen unterschiedlicher Religionszugehörigkeit durch.

Seit 2006 pflegen Vertreterinnen und Vertreter des Bundes einen regelmässigen Meinungsaustausch mit dem «Schweizerischen Rat der Religionen», dem Gläubige christlicher, jüdischer und islamischer (aber – noch – keiner nicht-abrahamitischer) Religionen angehören. Der Rat wurde als Plattform für den Dialog der drei Gemeinschaften gegründet und bietet sich den Behörden als Ansprechpartner an.²¹⁸

Die meisten Kantone und Städte pflegen einen sehr aktiven Austausch mit den Religionsgemeinschaften auf ihrem Hoheitsgebiet. So wurden Plattformen oder Foren für den interreligiösen Dialog geschaffen, es finden regelmässige Begegnungstage statt. Der *Kanton Basel-Stadt* hat eigens eine diesbezügliche Koordinationsstelle geschaffen. Eine Übersicht über die Aktivitäten auf kantonaler und kommunaler Ebene findet sich in Anhang 8.

6.3.2 Sesshafte und fahrende Jenische in der Schweiz

In der öffentlichen Debatte wird die Unterscheidung zwischen sesshafter und fahrender Lebensweise häufig mit der Frage der ethnischen Zuordnung vermischt und die Gruppen der Fahrenden gleichgesetzt mit ethnischen Gruppen wie beispielsweise den Jenischen, Manouches, Sinti oder Roma (die sesshaft und manchmal fahrend leben). Im Folgenden werden diese Begriffe deshalb genauer erläutert:²¹⁹

Gemäss einem Gutachten des Bundesamtes für Justiz bezeichnet der Begriff «Fahrende» die Bevölkerungsgruppen, «welche eine nicht bzw. teilweise nicht sesshafte Lebensweise pflegen, und deren Erwerbsleben und Kultur auf dieser Lebensweise basiert. Als Abgrenzungskriterien ausser Betracht fallen für den Begriff selbst Kriterien der Herkunft, Abstammung und Sprache».²²⁰ Die Durchsetzung der Sesshaftigkeit als dominante Lebensform erfolgte teils gewaltsam im Zuge der Staatenbildung und der Industrialisierung im Lauf des 18. und 19. Jahrhunderts. Die

²¹⁸ Siehe dazu: www.councilofreligions.ch

²¹⁹ Die Ausführungen stützen sich insbesondere auf: Galizia, Michele. Stigmatisierende Etiketten: Die Unschärfe als Gefahrenquelle. In: TANGRAM Nr. 30, Jenische, Sinti/Manouches und Roma in der Schweiz. EKR, Bern, Dezember 2012, S. 20 ff.

²²⁰ Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 27. März 2002, Rechtsstellung der Fahrenden in der Schweiz hinsichtlich ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit (VPB 66.50), S. 7.

damit verbundene Verfolgung und Unterdrückung ist für viele Betroffene und ihre Nachfahren (ob fahrend oder nicht) noch heute traumatisch und von prägender emotionaler Bedeutung. Heute gehört es zur grundrechtlichen Pflicht eines demokratischen Rechtsstaats, fahrende und alternative Lebensweisen zu erlauben und zu ermöglichen. Dies unabhängig davon, ob es sich um «alte» fahrende Gemeinschaften wie Jenische, Manouches, Roma, die Landfahrer und Schausteller handelt oder um neue «mobile alternative Wohnformen». Die Bundesverfassung verbietet denn auch ausdrücklich Diskriminierungen aufgrund der Lebensform (Art. 8 Abs. 2 BV). Ähnliche Bestimmungen finden sich auch in den meisten kantonalen Verfassungen, werden allerdings in den in diesem Zusammenhang besonders wichtigen kantonalen Raumplanungsbestimmungen selten konkretisiert.

Was die ethnische Herkunft betrifft, so leben in der Schweiz vorwiegend die Jenischen und eine kleine Anzahl von Manouches. Jenische sind Schweizer Bürger/innen, die in ihrer Mehrheit und teilweise unter Verfolgung und Zwang sesshaft geworden sind. Die fahrende Lebensweise bleibt aber nach wie vor ein konstituierendes Element ihres Selbstverständnisses und wird von den jüngeren Generationen wieder vermehrt angestrebt. Von den rund 30 000 Jenischen, die in der Schweiz leben, pflegen etwa 3000 bis 5000 eine halbnomadische Lebensweise. Sie verbringen den Winter auf einem *Standplatz* im Wohnwagen, in Holzchalets oder Containern. Hier sind sie behördlich registriert, zahlen ihre Steuern und hier besuchen ihre Kinder während der Wintermonate die Quartier- oder Dorfschule. Im Sommer gehen sie in kleinen Familienverbänden fahrenden Gewerben nach und benötigen dazu *Durchgangsplätze* für Aufenthalte von einer bis drei Wochen.

Insbesondere seit Mitte des letzten Jahrhunderts sind in der Folge von unterschiedlichen politischen Ereignissen mehrere Generationen von Roma in die Schweiz eingewandert (Prager Frühling in den 1960er-Jahren, Einwanderung aus dem damaligen Jugoslawien in den 1970er- und 1980er-Jahren, Kriegsflüchtlinge aus Bosnien und Kosovo in den 1990er-Jahren). Diese ehemaligen Einwanderer sind heute vollständig integriert, besitzen teilweise die Schweizer Staatsbürgerschaft, leben sesshaft und geben sich Aussenstehenden kaum als Roma zu erkennen.

Seit dem Ende der kommunistischen Regimes in Osteuropa und der zunehmend angespannten wirtschaftlichen Lage in vielen dieser Länder verschlechterte sich die Situation der Roma zu Beginn des neuen Jahrtausends zunehmend. Sie sind insbesondere in Bulgarien, Ungarn, Rumänien und der Slowakei rassistischen Angriffen und Diskriminierung ausgesetzt. Das trägt zur grossen Bereitschaft vieler Roma bei, auszuwandern und zumin-

dest zeitweise ihren Lebensunterhalt mit Betteln oder illegaler Arbeit in westlichen Ländern zu bestreiten.

Schliesslich gibt es die Gruppen von fahrenden Roma aus Frankreich, Italien, manche wenige aus dem Osten, die in der warmen Jahreszeit die Schweiz durchqueren und hier zu handeln oder zu arbeiten versuchen. Im Gegensatz zu den Jenischen fahren sie in grossen Verbänden mit vielen Wohnwagen. Das allein stellt die Schweiz aufgrund ihrer Kleinräumigkeit und aus Mangel an geeigneten Durchgangsplätzen vor Probleme, welche im Sommer jeweils grosse mediale Beachtung finden.

Diese kurze und vereinfachende Übersicht zeigt die unterschiedlichen Bedürfnisse und Problemlagen der verschiedenen Gruppen auf. Die im Dezember 2012 erschienene Ausgabe von TANGRAM gibt einen weiterführenden Einblick in die Vielfalt der Lebensweisen und Diskriminierungserfahrungen der verschiedenen Gruppen.²²¹ Angesichts der spezifischen Situation in der Schweiz wird im Folgenden der Schwerpunkt auf die Situation der Jenischen gelegt. Auf die Frage der Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende generell wird am Schluss des Kapitels eingegangen.

Jenische Sprache

Die jenische Sprache ist für einen Teil der Jenischen ein wichtiges Element der gemeinsamen Identität; sie wird innerhalb der Gruppe weitergegeben und hat heute noch für viele den Charakter einer Geheimsprache. In Zusammenhang mit der Ratifizierung der Europäischen Charta vom 5. November 1992 der Regional- oder Minderheitssprachen (SR 0.441.2) hat die Schweiz das Jenische als territorial nicht gebundene Sprache anerkannt und verwendet sich für deren Erhaltung und Förderung.²²² Bis vor kurzem war die jenische Sprache nicht niedergeschrieben. Erst 2001 erschien das erste jenische Wörterbuch überhaupt, welches allerdings von den Organisationen der Jenischen kritisiert wird.²²³

221 TANGRAM Nr. 30, Jenische, Sinti/Manouches und Roma in der Schweiz. EKR, Bern, Dezember 2012.

222 Der Bundesrat hat 2009 den vierten Bericht der Schweiz über die Anwendung der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen gutgeheissen: www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04245/04246/04248/index.html?lang=de

223 Roth, Hansjörg. Jenisches Wörterbuch. Aus dem Sprachschatz Jenischer in der Schweiz. Frauenfeld/Wien, 2001.

Schule und Ausbildung von jenischen Kindern mit fahrender Lebensweise

Die obligatorische Schulpflicht in einer stationären Schule ist mit einer fahrenden Lebensweise in den Sommermonaten nicht ohne weiteres vereinbar. Heute besteht aber diesbezüglich eine erprobte Praxis. Die Kinder bleiben während der Sommermonate mit ihrer Schule in Kontakt, lassen sich den Unterrichtsstoff nachsenden und schicken die Aufgaben zur Korrektur an ihre Lehrer/innen zurück. Sie erhalten in der Regel umstandslos die erforderlichen Unterrichtsdispensen für die Sommermonate, und die Begleitung durch die Lehrerschaft ist gewährleistet (als Beispiel sei das Schulgesetz des *Kantons Graubünden* erwähnt, welches für Kinder von Fahrenden vom Schulgesetz abweichende Bestimmungen zulässt).

Die halbjährigen Absenzen vom Unterricht haben allerdings auch oft schulische Defizite zur Folge. Dies kann die Lehrstellensuche für jene Kinder erschweren, welche nicht den Beruf der Eltern erlernen möchten. Hinzu kommt, dass die Kinder regelmässig schon vor Abschluss der obligatorischen Schulzeit in die wirtschaftliche Erwerbstätigkeit der Familie eingebunden werden in Vorbereitung auf das Erwerbsleben als Fahrende. Dies ist in Bezug auf die Anwendung der arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen, namentlich des Arbeitsverbots für Kinder, problematisch. Zudem erachten es auch die Fahrenden als Problem, dass ihre Kinder durch einen solch frühzeitigen Einstieg ins Arbeitsleben häufig keinen anerkannten Bildungsabschluss erlangen. Hier muss das Kindeswohl und das Recht des Kindes auf Bildung dem Recht der Fahrenden auf die Pflege ihrer Lebensform gegenübergestellt werden. Eine wachsende Zahl von Fahrenden und deren Organisationen sind sich dieser Problematik bewusst und suchen nach Verbesserungsmöglichkeiten.²²⁴

Anerkennung, Organisation und Unterstützung der Jenischen in der Schweiz

Seit 1986 unterstützt der Bund die von Fahrenden gegründete Dachorganisation der Jenischen in der Schweiz «Radgenossenschaft der Landstrasse» mit einem jährlichen Pauschalbetrag von rund 250 000 Franken (ca. 85 % der Betriebskosten).²²⁵ Die Radgenossenschaft vermittelt zwischen den Behörden und den Fah-

renden, setzt sich für die Schaffung und den Erhalt von Stand- und Durchgangsplätzen ein, berät Fahrende bei Problemen mit Gewerbepatenten oder Schulbehörden oder generell im Bereich der Rechts- und Sozialhilfe. Sie betreibt ein Kultur- und Informationszentrum mit einem entsprechenden Schulungsangebot. 1997 gründete der Bund zudem die «Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende», die zur Verbesserung der Lebensbedingungen der fahrenden Bevölkerung und zum Erhalt der fahrenden Lebensweise beitragen soll. Sowohl die Fahrenden als auch Bund und Kantone sind im Stiftungsrat vertreten. Mit der Vertretung der «Radgenossenschaft der Landstrasse» in der Stiftung kann sichergestellt werden, dass die Vorschläge, Empfehlungen und Aktionen der Stiftung von den Fahrenden mitgestaltet und mitgetragen werden. Die Stiftung wurde für die Jahre 2002 bis 2006 mit einem Rahmenkredit von 750 000 Franken ausgestattet, und für die Periode 2007 bis 2011 wurde ein weiterer Rahmenkredit in der Höhe von jährlich 150 000 Franken bewilligt.

Im November 2003 wurde das europaweit erste Dokumentations- und Begegnungszentrum der Jenischen in Zürich eröffnet.²²⁶ Im Dokumentationszentrum haben die Fahrenden eine eigene Ausstellung über ihre Geschichte und Kultur sowie eine Internetplattform aufgebaut. Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende bzw. das BAK, eine Mehrheit der Kantone und die FRB haben sich substantiell an den Aufbaukosten beteiligt.

Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende

Aufgrund ihrer Lebensform laufen Fahrende Gefahr, insbesondere im raumplanerischen, baupolizeilichen und gewerbepolizeilichen Bereich indirekt diskriminiert zu werden. Problematisch ist insbesondere die Bereitstellung von genügend Standplätzen für Schweizer Jenische im Winter und von Durchgangsplätzen für Fahrende mit unterschiedlichen Bedürfnissen im Sommer: Einerseits ist das Angebot an Durchgangsplätzen für jenische Fahrende quantitativ und qualitativ ungenügend, andererseits führt der Mangel an grossen Durchgangsplätzen für fahrende Roma dazu, dass diese ohne Bewilligung auf Grundstücken halten, die dafür nicht vorgesehen sind. Dies führt zwangsläufig zu Konflikten mit der lokalen Bevölkerung, vor allem wegen der Abfallentsorgung.

In einem Urteil hat das Bundesgericht 2003 bestätigt, dass die Bedürfnisse der Fahrenden in der Raumplanung berücksichtigt werden müssen. Diese Vorgabe konnte aber bis heute noch nicht umgesetzt werden. Gemäss Umfragen existierten im Jahr 2010 mit 14 Standplätzen lediglich zwei Angebote mehr als 2005.

²²⁴ Dieses Kapitel stützt sich auf die Angaben des Bundeamtes für Kultur: www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04265/index.html

²²⁵ Weiterführende Informationen sind dem Dritten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom 25. Januar 2012 zu entnehmen: www.edi.admin.ch/frb/00497/00498/01456/index.html?lang=de Siehe auch die bereits erwähnte Ausgabe TANGRAM Nr. 30, Jenische, Sinti/Manouches und Roma in der Schweiz. EKR, Bern, Dezember 2012.

²²⁶ Siehe dazu: www.radgenossenschaft.ch/dokumentationszentrum.htm

Diese decken den Bedarf von bloss knapp der Hälfte der Schweizer Fahrenden. Auch bei den Durchgangsplätzen hat sich die Situation seit 2005 nicht zum Positiven verändert: Gab es 2005 in der Schweiz 44 Durchgangsplätze, waren es deren 43 im Jahr 2010.²²⁷ Schätzungen zufolge müssten zehn grosse Durchgangsplätze allein für die ausländischen Fahrenden geschaffen werden.²²⁸

Der Weg zur Einrichtung von neuen Stand- und Durchgangsplätzen für die Fahrenden ist jedoch lang und beschwerlich, da verschiedene Zuständigkeitsstufen zusammenarbeiten müssen. Das Bundesgesetz über die Kulturförderung vom 11. Dezember 2009 (KFG; SR 442.1) erlaubt es heute dem Bund, nicht nur die Organisationen der Fahrenden, sondern auch die Einrichtung von Stand- und Durchgangsplätzen durch die Kantone und Gemeinden finanziell zu unterstützen. Hingegen verfügt er nur über begrenzte Kompetenzen in der Ausführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz RPG; SR 700).

Im Rahmen ihrer raumplanerischen Kompetenzen koordinieren die Kantone die Standortwünsche mit Hilfe des kantonalen Richtplans. Den Gemeinden obliegt es, die räumlichen Ansprüche in ihren jeweiligen Nutzungsplänen festzulegen. Schliesslich hat je nach kommunaler Ordnung die Bevölkerung ein Mitspracherecht und kann auf dem Abstimmungsweg die vorgeschlagenen Pläne verwerfen.

In einem 2006 veröffentlichten Bericht erklärte der Bundesrat seine Absicht, den Austausch zwischen Kantonen und Gemeinden zu verbessern und die interkantonale Zusammenarbeit in allen Phasen der Realisierung von Stand- und Durchgangsplätzen zu verstärken.²²⁹ So wurden insbesondere Richtplanungen und kantonale Gesamtkonzepte in Zusammenhang mit der fahrenden Lebensweise eingeführt. Waren die Bedürfnisse der Fahrenden 2005 in nur fünf kantonalen Richtplänen berücksichtigt und konkretisiert, fanden sie Ende 2010 bereits Eingang in 14 Richtpläne. Viele Gemeinden passten ihre Nutzungspläne entsprechend an und sicherten die Plätze für Fahrende rechtlich so ab, dass sie nicht umgenutzt werden können. Häufig jedoch scheitern diese Gemeindevorhaben zuletzt an der Urne. So

schlug beispielsweise die Gemeinde Schwyz die Schaffung einer entsprechenden Sonderzone vor, welche am 26. September 2010 mit 2662 Nein- zu 1661 Ja-Stimmen abgelehnt wurde.²³⁰ Eine Übersicht über den Stand der Arbeiten in den Kantonen und Gemeinden findet sich in Anhang 9 (Stand Sommer 2012).

Die Verkleinerung der Armeebestände hat zur Folge, dass weitere Areale in den Dispositionsbestand übergehen, die den Kantonen als Plätze für Fahrende vorgeschlagen werden können, sofern sie den Kriterien genügen. Seit 2006 wird jede Anfrage eines Kantons, einer Gemeinde oder der Stiftung bezüglich eines Areals, das als Stand- oder Durchgangsplatz für die Fahrenden in Frage kommen könnte, geprüft.²³¹

227 Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende. Fahrende und Raumplanung, Standbericht 2010. St. Gallen, Dezember 2010.

228 Bericht des Bundesrats über die Situation der Fahrenden in der Schweiz, Bern, Oktober 2006, Teil II, S. 10: www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04265/04278/index.html?lang=de

229 Siehe ebenda, S. 22 f.

230 Ebenfalls verworfen wurde in einer Volksabstimmung in der Genfer Gemeinde Versoix ein neuer Standplatz für die Fahrenden. Auch die Neuenburger Gemeinde Boudevillers lehnte einen Standplatz mit 59 gegen 41 % der Stimmen ab. In der Stadt Winterthur wurde ein ausgearbeitetes Projekt für einen Standplatz für die Fahrenden bei der Abstimmung über den Nutzungsplan abgelehnt.

231 In der Zwischenzeit hat das VBS den Kantonen rund fünfzig solcher Areale vorgeschlagen, wovon aber nur eines akzeptiert wurde (Thal SG).

7 Schwerpunktbereiche bis zum nächsten Bericht

Gleichberechtigung ist ein elementares Grundrecht. Ob Mann oder Frau, Stadt oder Land, alt oder jung: In der Schweiz darf das keine Rolle spielen – auch nicht die Religion; nicht die Sprache; nicht die Herkunft; nicht die Lebensform. Unsere Bundesverfassung baut auf Chancengleichheit und Diskriminierungsverbot auf. Der Bundesrat verurteilt klar und eindeutig jede Diskriminierung und setzt sich dafür ein, dass der Einsatz gegen Diskriminierung und Rassismus in allen Zuständigkeitsbereichen des Bundes und in Zusammenarbeit mit Kantonen und Gemeinden laufend verstärkt wird.

Planung und Umsetzung von Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung und gegen Rassismus haben in enger Zusammenarbeit von Bund, Kantonen, Städten, Gemeinden und Akteuren der Zivilgesellschaft zu erfolgen. Je nach Lebensbereich sind Zuständigkeiten, Fachwissen, Engagement unterschiedlich verteilt. Eine Politik, die Resultate und nicht Deklarationen zum Ziel hat, muss ihr Vorgehen den unterschiedlichen Bedingungen anpassen: gewisse Handlungsfelder können heute schon konkret angegangen, andere müssen hingegen in einer längerfristigen Perspektive angedacht werden. Dieser erste Bericht der FRB gibt eine breite, wenn auch nicht vollständige Übersicht über den aktuellen Stand.

Auf einer gemeinsamen Entscheidung von Bund und Kantonen beruhend stellt das koordinierte Vorgehen gegen Diskriminierung auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme KIP einen eigentlichen nationalen Aktionsplan dar. Die FRB hat hier vom Bundesrat den Auftrag erhalten, die Aktivitäten im Bereich der Diskriminierungsbekämpfung zu begleiten, zu fördern und zu evaluieren.

In den kommenden Jahren wird diese Arbeit den Hauptschwerpunkt der Aktivitäten der FRB ausmachen. Neben massgeblichen Verbesserungen bei der Öffnung der Institutionen und dem Schutz vor Diskriminierungen ermöglicht die Arbeit eine vertiefte Einsicht in die gesamtschweizerische Lage und die enge Begleitung der Massnahmen, die auf kantonaler und kommunaler Ebene in allen Lebensbereichen ergriffen werden. Diese Fülle an Informationen werden folgerichtig den Schwerpunkt des nächsten Berichts der FRB im Jahr 2014 bilden.

8 Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus

Gesamtevaluation

Die EKR begrüsst die Veröffentlichung dieses Berichts der Fachstelle für Rassismusbekämpfung. Als eine Pionierinstitution der Rassismusbekämpfung in der Schweiz der ersten Stunde wurde die EKR 1995 in direkter Folge der Ratifizierung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung eingesetzt. 2001 wurde die Fachstelle für Rassismusbekämpfung als verwaltungsinterne Stelle im Generalsekretariat EDI gegründet. Die beiden Institutionen widmen sich dem gleichen Thema mit je verschiedenen Aufgabenbereichen und ergänzen sich.

Die Fachstelle kommt mit diesem Bericht ihrer Koordinationsaufgabe und einem Bedürfnis vieler Stellen, inklusive jenem der EKR, nach: Eine Übersicht über den Stand der staatlichen Rassismusbekämpfung in der Schweiz zu gewinnen. Gesamthaft gesehen erfüllt das Dokument diesen Anspruch und ist damit als ein wertvolles Instrument auf dem Weg zu einer kohärenten Politik gegen Rassismus zu werten. Der Bericht kann auch Ausgangspunkt für einen nationalen – wenn auch föderal gegliederten – Aktionsplan gegen Rassismus sein. Einen solchen Plan zu entwickeln ist eine der Forderungen der Weltkonferenz gegen Rassismus, welche die Schweiz noch nicht umgesetzt hat.

Erste Grundlage für eine kontinuierliche Berichterstattung

Der Bericht der FRB stellt den Anspruch, die Grundlage für eine kontinuierliche Berichterstattung zu bilden. Die EKR wie auch andere Partnerinstitutionen, die im Bereich Rassismusbekämpfung aktiv sind, haben grosses Interesse an einem solchen Beobachtungsinstrument. Ausgehend von ersten Grundlagenbericht 2012 soll eine Nachführungsmethodik entwickelt werden, die es erlaubt, sich zukünftig rasch über Stärken und Lücken in der Entwicklung der Rassismusbekämpfung zu informieren. Der Bericht kann hierzu einen wichtigen Referenzrahmen bieten.

Es braucht aber auch weiterführende Analysen, wie die unterschiedlichen vorhandenen Datenmengen, die der Bericht aufführt, in Zukunft kompatibler gemacht und optimaler genutzt werden können. Dies illustrieren auch die unterschiedlichen Datenerhebungsprojekte, an denen die EKR beteiligt ist: Die EKR ist einer der Partner des von der Fachstelle initiierten Projekts «Zusammenleben in der Schweiz», das sich der Methodik der Umfrage bedient. Die EKR führt zusammen mit humanrights.ch das «Beratungsnetz für Rassismuspfer», das Fälle aus der Beratungspraxis dokumentiert. Daten wiederum anderer Natur liefert die von der EKR betriebene Sammlung ergangener Urteile zu Art. 261^{bis} StGB.

Stärken und Lücken in der Rassismusbekämpfung

Der Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB ist fein verästelt und führt viele Beispiele auf. Dies ist sehr illustrativ und stellt eine der Stärken des Berichts dar. So zeigt die Lektüre zum Beispiel, dass sich im Bereich Sport viele Kreise gegen Rassismus engagieren und dass sich die EDK bereits 1991 wegweisend für die multikulturelle Schule eingesetzt hat.

Weniger klar ersichtlich werden aus dem Bericht jene Bereiche, wo Lücken in der Rassismusbekämpfung bestehen. Unter anderem liegen folgende Bereiche noch abseits der angewandten Rassismusbekämpfung und können deshalb im Bericht der Fachstelle auch noch nicht evaluiert werden:

- Eine Lücke der Diskriminierungsbekämpfung besteht im Zivilrecht und ist für die Betroffenen in den Bereichen Wohnen und Arbeiten besonders spürbar. Eine weiterführende Analyse dieser bestehenden Lücken ist wünschenswert, wie auch der Bericht der EKR «Recht gegen rassistische Diskriminierung» (Bern 2010) zeigt. Das Fehlen eines gesetzlichen Gesamtrahmens gegen Diskriminierung erschwert insgesamt die Erfassung struktureller Diskriminierung von Seiten der Behörden und von Seiten Privater, d.h. hier ist man von einem Monitoring noch weit entfernt.
- Die EKR ist auch der Meinung, dass in der Polizeiausbildung der Transfer von der Lehre über die Menschenrechte in die kontinuierliche Weiterbildung und in die Praxis noch nicht befriedigend ist. Immer wieder werden der EKR Fälle von Polizeikontrollen mit exzessiver Gewaltanwendung besonders gegenüber Menschen mit dunkler Hautfarbe unterbreitet (*racial profiling*). Hier wären unabhängige Rekursinstanzen geeignet, ein Fallmonitoring zu führen. Solche Stellen bestehen bis heute in den Kantonen und Städten erst sehr vereinzelt.
- Die EKR sieht Handlungsbedarf für ein Monitoring versteckter rassistischer Benachteiligungen von Angehörigen von Drittstaaten – auch von Menschen, die bereits sehr lange in der Schweiz leben. Mit dem von ihr ko-finanzierten Bericht «Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund auf dem Schweizer Arbeitsmarkt» der Universität Basel²³² und den dazu von der

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

EKR veröffentlichten Empfehlungen²³³ hat die Kommission ein Augenmerk auf solche nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlungen auf dem Arbeitsmarkt gerichtet.

- Der näheren Beobachtung bedürfen auch die in gewisser Regelmässigkeit gemachten Äusserungen von Politikern und Politikerinnen, welche bewusste Pauschalisierungen enthalten und mit negativen Bildern die Fremdenangst schüren. Zumeist sind solche rassistisch gefärbten Äusserungen pauschal gegen Asylsuchende, Jenische/Roma/Sinti oder Menschen aus afrikanischen Ländern oder aus Südosteuropa gerichtet. Die EKR hat dem Thema «Politischer Diskurs» die Nummer 27/Juni 2011 ihres Bulletin TANGRAM gewidmet, hat die öffentlichen Stellungnahmen von Politiker/-innen des Jahres 2012 analysiert und wird dazu mit politischen Parteien in Kontakt treten.

Es wäre deshalb wünschenswert, wenn kommende Grundlagenberichte der FRB auch in den oben erwähnten Bereichen die juristischen und nichtjuristischen, die staatlichen und privaten Verantwortlichkeiten sichtbar machen, um Situationen rassistischer Diskriminierung abzubauen. Ziel des Berichts muss sein, einen konkreten zukünftigen Handlungsbedarf für einzelne Politikbereiche ableiten zu können. Die EKR ist bereit, hier ihr Know-how zur Verfügung zu stellen.

Martine Brunshawig Graf
Präsidentin der EKR

²³³ Eidgenössische Kommission gegen Rassismus gegen Rassismus EKR. Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund. Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR und Kurzfassung der Studie zu möglichen Diskriminierungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Bern 2012.

9 Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen

Die EKM hat den gesetzlichen Auftrag, sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demografischen und rechtlichen Fragen zu befassen, die sich aus dem Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz ergeben. Dazu gehören auch Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen. Aufgrund ihres Mandats beschränkt sich die EKM in der folgenden Stellungnahme neben einigen generellen Punkten auf Themen, die insbesondere den Migrationsbereich betreffen.

Allgemeines

Regelmässige Berichterstattung erwünscht und notwendig.

Die EKM begrüsst es sehr, dass mit vorliegendem Pilotbericht eine erste Auslegeordnung bezüglich möglicher rassistischer Diskriminierungen und deren Bekämpfung in der Schweiz vorgelegt wird. Er stellt eine umfassende Darstellung in allen relevanten gesellschaftlichen Bereichen dar und bietet damit eine nützliche Übersicht für verschiedenste Akteure in Gesellschaft und Politik. Die formulierte Absicht, in regelmässigen Abständen einen entsprechenden Bericht zu verfassen, sollte zwingend umgesetzt werden.

Intensivere Nutzung bestehender Daten angehen.

Die Datenlage zu Fragen der Diskriminierung ist teilweise lückenhaft.²³⁴ Wo bereits möglich, sollen jedoch Datensätze weiter ausgewertet werden, um Wissenslücken zu schliessen. In diesem Zusammenhang drängt es sich auf, neben Integrationsindikatoren auch andere Daten (insbesondere in den Bereichen, wo signifikante Unterschiede zwischen einheimischer und Migrationsbevölkerung bestehen), welche durch das Bundesamt für Statistik erhoben werden, vertiefter zu analysieren. Auch vorhandene Datensätze auf Gemeinde- und Kantonsebene müssten in Bezug auf deren verbesserte Nutzung überprüft werden.

Monitoring fremdenfeindlicher, rassistischer und antirassistischer Einstellungen verstetigen.

Die EKM beteiligt sich mit andern Bundesstellen an der Finanzierung der Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz», welche unter der Federführung der FRB durchgeführt wird. Die EKM hat die bisherigen Ergebnisse zur Kenntnis genommen und verfolgt mit Interesse die daraus sich ergebenden Entwicklungen. Sie erachtet eine regelmässige Beobachtung fremdenfeindlicher, rassistischer, aber auch antirassistischer Tendenzen als äusserst wichtig, damit Akteure in Politik und Gesellschaft auf dieser Basis entsprechende Massnahmen treffen und ihre Politik gestalten können.

Migrationsbereich

Migrationsfragen im Rahmen von Kommunikationsstrategien in einen gesamtgesellschaftlichen Kontext stellen.

Die EKM beobachtet seit vielen Jahren mit Sorge, wie über Ausländerinnen und Ausländer in der Öffentlichkeit, in Medien und Politik gesprochen wird. Fremdenfeindliche Tendenzen scheinen in vielen Debatten um Fragen der Zuwanderung auf. Dabei geht oft vergessen, dass die in solchen Zusammenhängen formulierten Probleme nicht allein auf Migration zurückzuführen sind, sondern letztlich Folgeerscheinungen von Wachstum sind. Wünschenswert wäre, wenn Behörden auf Ebene Gemeinde, Kanton und Bund stärker als bisher diesem Umstand Rechnung tragen und entsprechende Kommunikationskonzepte einführen und umsetzen würden.

Integrationsprogramme mit umfassendem Diskriminierungsschutz verknüpfen und deren Wirksamkeit überprüfen.

Die Integration von Zugewanderten wird mittlerweile von nahezu allen Parteien befürwortet. Ebenfalls unbestritten ist im Prinzip die Förderung der Integration durch staatliche Stellen, auch wenn nicht alle politischen Kräfte ein gemeinsames Verständnis von Integration teilen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Abbau von Integrationshürden und die Bekämpfung von Diskriminierung bzw. den Ausbau des Diskriminierungsschutzes. Die EKM nimmt mit grosser Befriedigung zur Kenntnis, dass in den kantonalen Integrationsprogrammen die Bekämpfung von Diskriminierung ein integraler Bestandteil der künftigen Integrationspolitik sein wird. Sie regt an, dass Instrumente entwickelt werden, um langfristig die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen überprüfen zu können.

Öffnung der Institutionen und Regelstrukturansatz weiterverfolgen und bestehende Lücken schliessen.²³⁵

Die Öffnung der Institutionen und das Mainstreaming der Regelstrukturen im Hinblick auf eine pluralistische Gesellschaft sind vielerorts bereits zur Selbstverständlichkeit geworden. Allerdings ist die Sensibilität bezüglich Diversität in manchen Bereichen noch wenig ausgeprägt oder gar inexistent. Um nur ein Beispiel zu nennen: Ältere Migrantinnen und Migranten werden weder von Leitbildern zur Alterspolitik explizit als Zielgruppe genannt, noch figurieren sie in der Regel in Programmen der Integrationspolitik. Vergleichbare Lücken lassen sich auch in andern Bereichen feststellen. Die systematische Umsetzung des Anspruchs

²³⁴ Siehe auch Bemerkungen zum Thema Einbürgerung.

²³⁵ Siehe dazu: Integration als Hinführung zu Chancengleichheit oder als Gradmesser für Sanktionen? Grundsatzklärung und Empfehlungen der EKM 2010.

auf «Dienstleistungen der öffentlichen Hand für alle» könnte sich beispielsweise daran messen lassen, ob für solche Zwecke entsprechende Budgetposten reserviert werden. Denn oftmals scheitern Absichtserklärungen in diesem Bereich an fehlenden finanziellen Mitteln.

Einbürgerungsverfahren transparent gestalten und Monitoring über Daten zur Einbürgerung einführen.²³⁶

Wer sich in der Schweiz einbürgern lassen will, muss bestimmte Kriterien erfüllen. Neben Voraussetzungen auf Bundesebene gibt es auch bestimmte Voraussetzungen, die auf kantonaler oder kommunaler Ebene gestellt werden. Nicht überall gelten dieselben Kriterien. Ausserdem werden nach wie vor Gesuchstellende aus bestimmten Herkunftsstaaten diskriminiert. Die EKM hat deshalb kürzlich in Empfehlungen unter anderem festgehalten, Einbürgerungsverfahren transparent zu gestalten, indem etwa Gesuchstellende Zugang zu allen erforderlichen Informationen bekommen. Ausserdem sollte die eher dürftige Datenlage bezüglich der Zahl der eingereichten Gesuche, der Zahl der bewilligten und abgelehnten Gesuche sowie bezüglich der Daten über Verfahrensbeginn und -ende verbessert werden. Nur so kann auch festgestellt werden, wie auf den verschiedenen Ebenen mit Gesuchsprüfungen tatsächlich umgegangen und ob dem Grundsatz der Chancengleichheit entsprochen wird.

Walter Leimgruber
Präsident EKM

²³⁶ Siehe dazu: Einbürgerung. Vorschläge und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht. EKM 2012.

10 Bibliografie

- Aratnam, Ganga Jey. Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund. Studie zu möglichen Diskriminierungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Seminar für Soziologie der Universität Basel, Basel: edition gesowip, 2012.
- Becker, Rolf/Jäpel, Franziska/Beck, Michael. Statistische und institutionelle Diskriminierung von Migranten im Schweizer Schulsystem. Oder: Werden Migranten oder bestimmte Migrantengruppen in der Schule benachteiligt? Institut für Erziehungswissenschaft, Universität Bern, Bern, 2011.
- Binggeli, Steve. Diskriminierung bei der Anstellung ist abhängig von der Herkunft. In: TANGRAM Nr. 29, Berufswelt. Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR. Bern, Juni 2012, S. 40–44.
- Bolliger, Christian/Stadelmann-Steffen, Isabelle/Thomann, Eva/Rüefli, Christian. Migrantinnen und Migranten in der Invalidenversicherung: Verfahrensverläufe und vorgelagerte Faktoren. Büro Vatter, Politikforschung & -beratung. Schlussbericht, Forschungsprogramm IV (FoP-IV). Bern, 2009.
- Boner, Barbara. Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern. Bundesamt für Ausländerfragen BFA, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR, Eidgenössische Ausländerkommission EKA (Hrsg.), Bern, 2000.
- Caplazi, Alexandra/Naguib, Tarek. Schutz vor ethnisch-kultureller Diskriminierung in der Arbeitswelt trotz Vertragsfreiheit. Jusletter, 7. Februar 2004.
- Cattacin, Sandro/Gerber, Brigitta/Sardi, Massimo/Wegener, Robert. Monitoring misanthropy and rightwing extremist attitudes in Switzerland An explorative study. Research report – PNR 40+, Sociograph – Sociological Research. Study No 1 of the Department of sociology. Geneva: University of Geneva, 2006.
- Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation CICAD (Hrsg.). Rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse romande, Année 2011. Genève, 2012.
- Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation CICAD (Hrsg.). Rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse romande, Année 2010. Genève, 2011.
- Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation CICAD (Hrsg.). Rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse romande, Année 2009. Genève, 2010.
- Eckmann, Monique/Sebeledi, Daniela/Bouhadouza Von Lanthen, Véronique/Wicht, Laurent. L'incident raciste au quotidien. Représentations, dilemmes et interventions des travailleurs sociaux et des enseignants. Genève: éditions ies, 2009.
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR (Hrsg.). Jenische, Sinti/Manouches und Roma in der Schweiz. TANGRAM Nr. 30. Bern, Dezember 2012.
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR (Hrsg.). Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund – Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR, Kurzfassung der Studie zu möglichen Diskriminierungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Bern, November 2012.
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR (Hrsg.). Sicherheit – Sicherheiten. TANGRAM Nr. 26. Bern, Dezember 2010.
- Eser Davolio, Miryam/Drilling, Matthias/Hirschi, Christian/Widmer, Thomas. Rechtsextremismus bekämpfen: wirksame Massnahmen und griffige Arbeitsinstrumente für die Gemeinden. Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB (Hrsg.). Bern, 2007.
- Galizia, Michele. Stigmatisierende Etiketten: Die Unschärfe als Gefahrenquelle. In: TANGRAM Nr. 30, Jenische, Sinti/Manouches und Roma in der Schweiz. Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR. Bern, Dezember 2012, S. 20–29.
- Galizia, Michele. Monitoring als Frühwarn- und Evaluationsinstrument. In: TANGRAM Nr. 20, Monitoring. Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR. Bern, Dezember 2007, S. 45–53.
- Gloor, Daniela/Meier, Hanna. Bericht «Immobilienwirtschaft und Integration». Im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen BWO. Grenchen, Juni 2010.
- Guggisberg, Jürg/Gardioli, Lucien/Graf, Iris/Oesch, Thomas/Künzli, Kilian/Volken, Thomas/Rüesch, Peter/Abel, Thomas/Ackermann, Sabine/Müller, Christoph. Gesundheitsmonitoring der Migrationsbevölkerung (GMM) in der Schweiz,

- Schlussbericht. Arbeitsgemeinschaft BASS, ZHAW, ISPM, M.I.S TREND. Im Auftrag von Bundesamt für Gesundheit BAG und Bundesamt für Migration BFM. Bern, August 2011.
- Guggisberg, Jürg/Oesch, Thomas/Gardioli, Lucien. Migrantinnen und Migranten in der Invalidenversicherung. Soziale Unterschichtung, gesundheitliche Lage und Invalidisierungsrisiko. Ein Vergleich der Bevölkerung schweizerischer Nationalität mit Staatsangehörigen aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG. Schlussbericht im Rahmen des Forschungsprogramms zur Invalidität und Behinderung (FoP-IV). Bern, 2009.
 - Hausammann, Christina. Instrumente gegen Diskriminierung im Schweizerischen Recht – ein Überblick. Humanrights.ch/MERS, im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB und der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB. Bern, November 2008.
 - Humanrights.ch/Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR (Hrsg.). Rassismuvorfälle in der Beratungspraxis 2011. Bern, Juni 2012.
 - Humanrights.ch/Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR (Hrsg.). Rassismuvorfälle in der Beratungspraxis 2010. Bern, Juni 2011.
 - Humanrights.ch/MERS/Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR (Hrsg.). Rassismuvorfälle in der Beratungspraxis 2009. Bern, August 2010.
 - Kälin, Walter/Künzli, Jörg. Universeller Menschenrechtsschutz. 2. Aufl., Basel: Schulthess, 2008.
 - Kilcher, Anne. Rassistische Diskriminierung am Arbeitsplatz «Spital». Empfehlungen zur Prävention und Bekämpfung für Institutionen der Gesundheitsversorgung. Schweizerisches Rotes Kreuz (Hrsg.), Wabern, 2007.
 - Kilcher, Anne/Di Bernardo Leimgruber, Nadia. Rassistische Diskriminierung im Spital verhindern. Ein Handbuch für Institutionen des Gesundheitsbereichs. Schweizerisches Rotes Kreuz/Schweizerische Gesellschaft für Gesundheitspolitik (Hrsg.), SGGP-Schriftenreihe, Bd. 92. Zürich, 2008.
 - Künzli, Jörg/Eugster, Anja/Kind, Andreas/Spring, Alexander/Sturm, Evelyne. Die Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben in den Bereichen Freiheitsentzug, Polizei und Justiz in der Schweiz. Eine Analyse der Empfehlungen menschenrechtlicher Überwachungsorgane. Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR (Themenbereich Justiz und Polizei). Bern, 8. März 2012.
 - Lamprecht, Markus/Fischer, Adrian/Stamm, Hanspeter. Sportvereine in der Schweiz Zahlen, Fakten und Analysen zum organisierten Sport. Bundesamt für Sport BASPO (Hrsg.), Magglingen, 2011.
 - Longchamp, Claude/Aebersold, Monia/Tschöpe, Stephan/Ratelband-Pally, Silvia. Kritik an Israel nicht deckungsgleich mit antisemitischen Haltungen, Antisemitismus-Potenzial in der Schweiz neuartig bestimmt. Schlussbericht zur Studie «Antijüdische und anti-israelische Einstellungen in der Schweiz». Bern, 28. März 2007.
 - Mäder, Ueli/Kassi, Wassilis/Storni, Marco/Gabriel, Thomas. Jugendliche und Rechtsextremismus. Opfer, Täter, Aussteiger. Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB (Hrsg.). Bern, 2008.
 - Moser, Karin/Landolt, Dominique. Kulturelle Vielfalt im Sportverein. Gemeinsam trainieren – zusammen leben. Bundesamt für Sport BASPO, Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen EHSM und Swiss Academy for Development SAD (Hrsg.). Magglingen, 2012.
 - Naguib, Tarek. Recht gegen rassistische Diskriminierung. Analyse & Empfehlungen. Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR. Bern, Dezember 2009.
 - Naguib, Tarek. Rechtsratgeber Rassistische Diskriminierung. Fachstelle für Rassismusbekämpfung (Hrsg.). 2. Aufl., Bern, August 2009.
 - Niggli, Marcel Alexander (Hrsg.). Rightwing Extremism in Switzerland. National and international Perspectives. Baden-Baden: Nomos, 2009.
 - Niggli, Marcel Alexander. Rassendiskriminierung. 2. Aufl., Zürich: Schulthess, 2007.
 - OECD. International Migration Outlook 2012. OECD Publishing, Paris, 2012.
 - Roth, Hansjörg. Jenisches Wörterbuch: aus dem Sprachschatz Jenischer in der Schweiz. Frauenfeld/Wien: Huber, 2001.

- Schönenberger, Silvia/Fibbi, Rosita. Diskriminierungsbekämpfung bei der Personalrekrutierung. Freiwillige Massnahmen von Arbeitgebern in der Schweiz. Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM. Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB (Hrsg.), Bern, 2011.
- Schönenberger, Silvia/Wichmann, Nicole. Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz. Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM, Neuchâtel, 2011.
- Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund (SIG)/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) (Hrsg.). Antisemitismusbericht des SIG und der GRA für die deutschsprachige Schweiz, Ausgabe 2011. Zürich, 2012.
- Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund (SIG)/Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) (Hrsg.). Antisemitismusbericht des SIG und der GRA für die deutsch- und die italienischsprachige Schweiz, Ausgabe 2010. Zürich, 2011.
- Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund (SIG) (Hrsg.). Antisemitismusbericht des SIG für die deutsche und die italienische Schweiz 2009. Zürich, Mai 2010.
- Skenderovic, Damir. Strategien gegen Rechtsextremismus in der Schweiz: Akteure, Massnahmen und Debatten. Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB (Hrsg.). Bern, 2010.
- Späti, Christina. Kontinuität und Wandel des Antisemitismus und dessen Beurteilung in der Schweiz nach 1945. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 55. Basel, 2005, S. 419–440.
- Steiner, Pascale/Wicker, Hans-Rudolf. Einbürgerungen auf der Ebene der Gemeinden. Pilotstudie zum Forschungsprojekt «Diskriminierung und Einbürgerung», durchgeführt vom Institut für Ethnologie, Universität Bern. Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR (Hrsg.), Bern, 2000.
- Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende (Hrsg.). Wo Fahrende ihren Wohnsitz haben. Zürich, 3. Mai 2012.
- Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende (Hrsg.). Fahrende und Raumplanung, Standbericht 2010. St. Gallen, Dezember 2010.
- Vereinte Nationen. Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen. Angenommen vom Achten Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechenverhütung und die Behandlung Straffälliger, der vom 27. August bis zum 7. September 1990 in Havanna, Kuba, stattfand, und von der Generalversammlung durch Resolution 45/120 vom 14. Dezember 1990 gebilligt. New York, September 1992.
- Waldmann, Bernhard. Kurzgutachten «Weiterleitung kantonaler Strafurteile zu Art. 261 bis StGB zwecks Erstellung und Veröffentlichung einer Urteilssammlung durch die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)». Fribourg, Februar 2004.
- Wanner, Philippe/Steiner, Ilka. Einbürgerungslandschaft Schweiz, Entwicklungen 1992–2010. Institut für Demografie- und Lebenslaufforschung, Universität Genf. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (Hrsg.), Bern, August 2012.
- Wettstein, Florian. Die gesellschaftliche Integration von Zugewanderten als Teilbereich sozialer Unternehmensverantwortung, Universität St. Gallen/Zeier, Christian. Best Practices aus dem Kanton Bern. Studie im Auftrag der Migrations-Alliance Kanton Bern, Bern, 2012.
- Wichmann, Nicole/Hermann, Michael/D'Amato, Gianni/Efionayi-Mäder, Denise/Fibbi, Rosita/Menet, Joanna/Ruedin, Didier. Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (Hrsg.). Bern-Wabern, 2011.
- Zellweger, Eric/Mabillard, Jérôme/Schusselfé Filliettaz, Séverine. Problemlagen, die in die Sozialhilfe führen und den Ausstieg aus der Sozialhilfe erschweren, Stand der wissenschaftlichen Forschung. Schlussbericht (übersetzt aus dem französischen), evaluanda, Genf, 2011.

Schweizerische Materialien (Bund / Kanton / Gemeinden)

- Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz. Bern, 04. Juli 2012.
- Bericht des Bundesrats über die Situation der Fahrenden in der Schweiz. Bern, Oktober 2006.
- Bericht Integrationsmassnahmen. Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007. Bern-Wabern, 30. Juni 2007.
- Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte. Bern, 5. März 2010.
- Bundesamt für Migration BFM (Hrsg.). Fide: Français en Suisse – apprendre, enseigner, évaluer/Italiano in Svizzera – imparare, insegnare, valutare/Deutsch in der Schweiz – lernen, lehren, beurteilen. Bern-Wabern, 2012.
- Bundesamt für Migration BFM. Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration). Bern-Wabern, 23. November 2011.
- Bundesamt für Migration BFM (Hrsg.). Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2008. Bern-Wabern, 15. Dezember 2008.
- Bundesamt für Migration BFM. Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bern-Wabern, Juli 2006.
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV. Prävention und Bekämpfung der Armut in der Schweiz – Bilanz der Bestrebungen seit 2010 und weiteres Vorgehen. Bern, November 2012.
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV. Überblick über die Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Armut – Grundlage für die Bilanz zwei Jahre nach der Armutskonferenz. September 2012.
- Bundesamt für Statistik BFS (Hrsg.). Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2010. Kommentierte Ergebnisse. Neuchâtel, 2012.
- Bundesamt für Statistik BFS. Bau- und Wohnungswesen, Panorama. Neuchâtel, Februar 2012.
- Bundesamt für Statistik BFS (Hrsg.). Sozialberichterstattung Schweiz. Wohlstand und Wohlbefinden. Neuchâtel, 2002.
- Die Ziele des Bundesrats im Jahr 2007, Bundesratsbeschluss vom 29. November 2006.
- Dritter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten. Januar 2012.
- Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (Charta), Vierter Bericht der Schweiz. Bern, 4. Dezember 2009.
- Fachstelle für Rassismusbekämpfung (Hrsg.). Weltkonferenz gegen Rassismus 2001, Durban (Südafrika). Erklärung und Aktionsprogramm. Bern, Dezember 2002.
- Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität KOBIK. Jahresbericht 2011. Bern, 03.04.2012.
- Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität KOBIK. Jahresbericht 2010. Bern, 2011.
- Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität KOBIK. Jahresbericht 2009. Bern, 2010.
- Muslim-Dialog 2010. Austausch zwischen den Bundesbehörden und Musliminnen und Muslimen in der Schweiz. Bern, Mai 2011.
- Nachrichtendienst des Bundes NDB. Sicherheit Schweiz, Lagebericht 2012. Bern, Februar 2012.
- Siebter, achter und neunter periodischer Bericht der Schweiz an den UNO – Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung gemäss Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Bern, 30. November 2012.
- Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen UBI (Hrsg.). Jahresbericht 2010 der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen UBI. Bern, 2011.
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK. Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder. Bern, 24. Oktober 1991.

- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK. Bericht der Pädagogischen Kommission der EDK in Ergänzung zur Erklärung der EDK zu Rassismus und Schule. Bern, 11. Juli 1991.
- Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung KBF (Hrsg.). Bildungsbericht Schweiz 2010. Aarau, 2010.
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK. EDK-Erklärung zu Rassismus und Schule. Bern, 6. Juni 1991.
- Schweizerisches Polizei-Institut SPI. Menschenrechte und Berufsethik. Grundlagendokument für die eidgenössische Berufsprüfung Polizist/Polizistin. Neuchâtel, 2012.
- Schweizerisches Polizei-Institut SPI. Rahmenlehrplan für Polizist/Polizistin, genehmigt vom Nationalen Koordinationsorgan (NKO). Olten, 15.04.2010.
- Bureau cantonal de médiation administrative BCMA. Rapport annuel 2011. Lausanne, 2012.
- Ombudsman des Kantons Basel-Landschaft. Jahresbericht 2011 des Ombudsman BL. Liestal, Juni 2012.
- Ombudsmann des Kantons Zürich. Tätigkeitsbericht 2011, Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat. Zürich, 2. Mai 2012.
- Ombudsstelle des Kantons Basel-Stadt. Bericht an den Grossen Rat 11. Basel, 2012.
- Ombudsstelle Kanton Zug (Hrsg.). Bericht 2011 zuhanden des Kantonsrats. Zug, April 2012.
- Ombudsstelle der Stadt Bern. Tätigkeitsbericht 2011 an den Stadtrat. Bern, Juni 2012.
- Ombudsstelle der Stadt Zürich. Bericht 2011. Zürich, April 2012.
- Ombudsstelle Stadt St. Gallen (Hrsg.). Geschäftsbericht 2011. St. Gallen, April 2012.
- Ombudsstelle Winterthur (Hrsg.). Jahresbericht 2011. Schwerpunkt – Staatliche Leistungen; Pflegefinanzierung, Leistungskürzungen, Wohnfragen. Winterthur, April 2012.
- Stadt Zürich, Polizeidepartement (Hrsg.). Strategischer Plan des Polizeidepartements 2012–2016. Zürich, 8. Dezember 2011.
- Stadt Zürich, Stadtentwicklung Zürich, Integrationsförderung (Hrsg.). Rassismusbericht der Stadt Zürich 2009, erster Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe. Zürich, August 2009.
- Stadt Zürich, Stadtentwicklung Zürich, Integrationsförderung (Hrsg.). Anhang zum Rassismusbericht 2009. Akteure, Massnahmen, Projekte und Umsetzungscontrolling. Zürich, August 2009.

11 Abkürzungsverzeichnis

AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (SR 831.10)	EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung	EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
ANAG	Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.20)	ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
ArG	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (SR 822.11)	EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts	EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31)	EDK	Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (02.024)	EFTA	European Free Trade Association
BAG	Bundesamt für Gesundheit	EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
BAK	Bundesamt für Kultur	EKA	Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen
BASPO	Bundesamt für Sport	EKFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (SR 412.10)	EKKJ	Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen
BBI	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft	EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (seit 1. Januar 2013: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI)	EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
BFA	Bundesamt für Ausländerfragen	EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)
BFM	Bundesamt für Migration	EU	Europäische Union
BFS	Bundesamt für Statistik	FIDS	Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)	FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)	FZA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen; SR 0.142.112.681)
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen	GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
BüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (SR 141.0)	GRA	Stiftung Gemeinsam gegen Rassismus und Antisemitismus
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)	ILO	Internationale Arbeitsorganisation
BVE	Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung vom 20. Juni 2003 (SR 312.8)	IV	Invalidenversicherung
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (SR 120)	KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen	KID	Konferenz der Integrationsdelegierten
CAT	UNO-Ausschuss gegen Folter	KIOS	Koordination islamischer Organisationen Schweiz
CICAD	Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation	KIP	Kantonale Integrationsprogramme
CPT	Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe	KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
		KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10)
		MStG	Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (SR 321.0)
		NDB	Nachrichtendienst des Bundes
		NFP	Nationale Forschungsprogramme

NGOs	Non-Governmental Organizations (nicht-staatliche Organisationen)	StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung; SR 312.0)
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 4. Oktober 1991 (Opferhilfegesetz; SR 312.5)	TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	UBI	Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik	UNO	United Nations Organization (Vereinte Nationen)
PLJS	Plattform der Liberalen Juden der Schweiz	UNO-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.1)
RDK	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1961 (SR 0.104)	UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2)
SBE	Stiftung Bildung und Entwicklung (seit 1. Januar 2013: education21).	UPR	Universal Periodic Review
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI	VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
SCR	Schweizerischer Rat der Religionen (Swiss Council of Religions)	VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.32)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft	VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer vom 13. September 2000 (SR 142.205)
SFM	Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien	VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (SR 142.201)
SIG	Schweizerischer israelischer Gemeindebund	ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte	ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung; SR 272)
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe		
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren		
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts		
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)		

12 Anhang

Anhang 1: Übersicht über die bezüglich rassistischer Diskriminierung und Rassismus relevanten internationalen Übereinkommen

Universelle Übereinkommen	Periodische Berichte alle
Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDK) (Federführung: DV in Zusammenarbeit mit FRB)	2 Jahre
Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I)	5 Jahre
Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)	In der Regel alle vier Jahre. Gemäss Art. 40 UNO-Pakt II kann der HRC entscheiden, wann periodische Berichte vorgelegt werden sollen.
Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (CEDAW) (Federführung: DV)	4 Jahre
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 CAT	4 Jahre
Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 CRC (Federführung: DV)	5 Jahre
Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten vom 25. Mai 2000 (CRC-OPAC)	Als Teil des nächsten Berichts an den CRC; 5 Jahre für Staaten, die nicht Vertragspartei des CRC sind.
Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und Kinderpornografie vom 25. Mai 2000 (CRC-OPSC)	Als Teil des nächsten Berichts an den CRC; 5 Jahre für Staaten, die nicht Vertragspartei des CRC sind.
Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen vom 20. Dezember 2006 (ICED) (unterzeichnet) (Federführung: DV/BJ)	-
Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (ICRPD) (noch nicht ratifiziert)	4 Jahre bzw. zusätzlich auf Anfrage des Vertragsorgans.
Übereinkommen der International Labour Organization ILO: Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (SR 0.822.721.1) vom 25. Juni 1958	
Regionale Übereinkommen	Periodische Berichte alle
Rahmenübereinkommen des Europarates vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten (Federführung: DV)	5 Jahre
Europäische Charta vom 5. November 1992 der Regional- und Minderheitensprachen (Federführung BAK)	3 Jahre

Anhang 2: Stellungnahmen des Presserats 2011 mit Bezug zu rassistischer Diskriminierung

Stellungnahme	Medium / Datum / Sachverhalt	Feststellungen Presserat
Nr. 1/2011	«Blick», 09.09.2010 Spitzmarke: «Der Müll-Kosovare von Bürglen» X. beschwert sich beim Presserat, die Bezeichnung «Müll-Kosovare», die «Blick» für Y. in mehreren Artikeln benützt, beziehe sich auf die albanische Ethnie und verstosse gegen das Diskriminierungsverbot.	Die Beschwerde wird abgewiesen.
Nr. 2/2011	«SonntagsBlick», 29.08.2010 Unterschlagung von Informationen Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR beschwert sich über einen Kommentar von Frank A. Meyer. Dieser lege nahe, dass die Kommission in einer Stellungnahme das Kopftuch als religiöse Pflicht für alle Musliminnen dargestellt habe.	Die Beschwerde wird gutgeheissen.
Nr. 7/2011	«Weltwoche», 12.05.2010 Nichtdeklariertes Symbolbild Unter dem Titel «Tötet sie, wo immer ihr sie antrefft» veröffentlicht die Weltwoche eine unverhüllte Islamkritik. Zur Illustration verwendet sie das Bild einer Muslimin, die nichts mit den im Text dargestellten Personen und Sachverhalten zu tun hat. Die Muslimin beschwert sich beim Presserat wegen der missbräuchlichen Bildverwendung und führt an, der Text verletze die Menschenwürde.	Die Beschwerde wird –in Bezug auf die Bildverwendung– gutgeheissen. Auf den Vorwurf, der Text verletze die Menschenwürde, tritt der Presserat nicht ein.
Nr. 28/2011	«Bümplizer Woche», 06.01.2011 Leserbrief: Diskriminierung von Roma In der Berner Quartierszeitung erscheint ein Leserbrief, in dem ein Einbruchsoffer berichtet: «Die Polizei tippt auf Roma. Liebe Schweizer –haltet Augen und Ohren offen, damit wir diesem elenden Gesindel das Handwerk legen können.» Die Redaktion betont unter anderem, der Leserbrief sei klar als solcher gekennzeichnet gewesen.	Die Beschwerde wird abgewiesen. Der Presserat argumentiert, dass mit Gesindel wohl Einbrecherbanden, nicht Roma generell gemeint seien.
Nr. 49/2011	«NZZ am Sonntag», «St. Galler Tagblatt», 08.-15.05.2011 Matriarchatskongress Die Organisatoren/-innen eines Kongresses zum Thema «Matriarchat» werfen den Zeitungen vor, eine Medienkampagne gegen sie lanciert zu haben, bei der sie unter anderem Informationen unterschlagen und entstellt hätten. Ausserdem seien indigene Forscher/innen, die am Kongress teilnehmen sollten, in ihrer Menschenwürde verletzt und rassistisch diskriminiert worden.	Die Beschwerde wird, soweit der Presserat darauf eintritt, abgewiesen.
Nr. 54/2011	«Blick», «SonntagsBlick», 16./17.04.2011 Masernausbruch in «Sekten»-Umfeld Gegen die Berichterstattung über die Masernansteckung bei einem «Sekten-Gottesdienst» wird aus mehreren Gründen Beschwerde erhoben. Unter anderem diskriminiere «Blick» mit Bezeichnungen wie «Sektenguru» und «unheimliche Sekten-Messe» eine religiöse Haltung.	Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, das Diskriminierungsverbot sei aber nicht verletzt worden.
Nr. 55/2011	«Il Mattino della domenica», 10.07.2011 Bekanntgabe der Nationalität bei Verbrechenmeldung Die «Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme LICRA» reicht Beschwerde gegen die Zeitung ein, die einen immer fremdenfeindlicheren Ton anschlage.	Die Beschwerde wird abgewiesen.

Stellungnahme	Medium / Datum / Sachverhalt	Feststellungen Presserat
Nr. 56/2011	<p>«Blick am Abend», 14.10.2011</p> <p>Titel «Türken plagen trauernde Schweizer Mutter»</p> <p>Eine Türkin führt Beschwerde wegen einer aus ihrer Sicht stereotypisierenden Berichterstattung über einen Unglücksfall in der Türkei.</p>	Der Presserat tritt nicht auf die Beschwerde ein.
Nr. 57/2011	<p>«Blick am Abend», 17.08.2011</p> <p>«Hetze» gegen Deutsche</p> <p>Der Beschwerdeführer beklagt, in einem wirtschaftspolitischen Kommentar über die Lage in Deutschland seien die Attribute «Versager», «dumm», «arrogant» und «sadistisch» auf die deutsche Nation bezogen gewesen. Es handle sich also um eine «plumpe Hetze gegen Deutsche».</p>	Der Presserat tritt nicht auf die Beschwerde ein.
Nr. 59/2011	<p>«20 Minuten», 17.05.2011</p> <p>«Chaos und Schwulenhass» am ESC in Aserbeidschan</p> <p>Gegen die Berichterstattung über die Austragung des «European Song Contest» in Baku erhebt ein aserbeidschanischer Kulturverein in der Schweiz aus verschiedenen Gründen Beschwerde (Wahrheitssuche, Trennung von Fakten und Kommentar, Archivdokumente, Illustration, Anhörung bei schweren Vorwürfen, Interview, Diskriminierungsverbot, Bilder über Kriege und Konflikte).</p>	Die Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, abgewiesen.
Nr. 68/2011	<p>«Zentralschweiz am Sonntag», 18.09.2011</p> <p>Titel «Roma haben sich in Malers eingemistet»</p> <p>Kritisiert wird die Verwendung des Begriffs «einnisten», der auf menschliches Verhalten bezogen stark abwertend wirke und ausgerechnet auf die Minderheit «Sinti und Roma» bezogen werde. Der Chefredaktor der Zeitung räumt ein, dass die Wortwahl ungeschickt war. Der Presserat erwägt unter anderem, dass dem im Prädikat «einnisten» enthaltenen Unwerturteil die Schwere fehle, und dass der Text, der unter diesem Titel erschien, keine generalisierenden Vorurteile bedient.</p>	Die Beschwerde wird abgewiesen.

Die Erwägungen des Presserats sind in seinen Stellungnahmen auf der Webseite ausführlich dargestellt: <http://presserat.ch/2011.htm>

Anhang 3: Ombudsstellen

Zum Problem von rassistischer Diskriminierung führen Ombudsstellen keine systematischen Aufzeichnungen. Die in den Jahresberichten publizierten Statistiken gliedern die Fälle nach anderen Kriterien (z.B. betroffenes Departement, verwaltungsinterner oder -externer Fall, Tätigkeit der Ombudsstelle). Zudem verbergen sich Aspekte der Diskriminierung oft hinter «Mehrfachproblematiken» und lassen sich nicht zweifelsfrei als Bestandteil des Konflikts bestimmen oder ausschliessen.

Die Schweizerische Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen VPO+ führte 2010 eine Weiterbildungstagung zum Problem «Umgang mit Rassismus und Mehrfachdiskriminierung in der Ombudsarbeit» durch. Auf einen Mangel an Sensibilisierung ist es also nicht zurückzuführen, dass nur wenige Dossiers zu Konflikten um rassistische Diskriminierung eröffnet wurden. Einige Ombudspersonen stellen fest, dass unter den Perso-

nen, die an sie gelangen, Ausländer/innen deutlich untervertreten sind. Ein Grund dafür kann mangelnde Bekanntheit der Beschwerdestellen sein. Andere Anlaufstellen sind in den Netzwerken von Migranten/-innen wohl naheliegender. Um diese Bevölkerungsgruppen zu erreichen, brauchen die Ombudsstellen ein gutes Verhältnis zu anderen Beratungsstellen und zivilgesellschaftlichen Gruppen als mediäre Organisationen, die Opfern rassistischer Diskriminierung das Vertrauen in behördliche Instanzen vermitteln können.

Die folgende Tabelle zeigt Aktivitäten der Ombudsstellen, die mit dem Thema «rassistische Diskriminierung» im Zusammenhang stehen. Die Zusammenstellung basiert weitgehend auf den Jahresberichten der Ombudsstellen. Ergänzend dazu hat die FRB im September 2012 in einer kurzen telefonischen Umfrage die Ombudsstellen gezielt zu diskriminierungsrelevanten Aspekten ihrer Arbeit befragt.

Kantonale Ombudsstellen	Anzahl neu eröffneter Dossiers 2011	Dossiers mit Aspekten rassistischer Diskriminierung 2011
Zürich	699	Keine Angaben zur Anzahl Dossiers möglich
Zug	163	Ein Fall im Jahr 2011: Bei einem Konflikt im Bereich des öffentlichen Verkehrs sieht sich eine Person aufgrund ihrer Hautfarbe schikaniert. Sowohl der Angestellte des öffentlichen Dienstes wie auch der von der Diskriminierung Betroffene haben Strafanzeige eingereicht. Die Verfahren wurden mangels Beweisen eingestellt. Die Ombudsstelle kann vermittelnd eingreifen und verhindern, dass weitere juristische Schritte ergriffen werden.
Basel-Stadt	529	Keine Angaben zur Anzahl Dossiers möglich
Basel-Landschaft	306	Ein Fall im Jahr 2011: Die Leiterin einer Kindertagesstätte verbietet einer fremdsprachigen Mutter, innerhalb der Räume der Tagesstätte mit ihrer Tochter in der Muttersprache zu sprechen. Die Mutter wendet sich an die kantonale Ombudsstelle, die in dem Konflikt vermitteln kann.
Waadt	209	Keine Fälle rassistischer Diskriminierung

Städtische Ombudsstellen	Anzahl neu eröffneter Dossiers 2011	Dossiers mit Aspekten rassistischer Diskriminierung
Bern	154	Keine Angaben zur Anzahl Dossiers möglich
Rapperswil-Jona	36	Keine Fälle rassistischer Diskriminierung
St. Gallen	41	Keine Fälle rassistischer Diskriminierung
Winterthur	181	Keine Fälle rassistischer Diskriminierung
Zürich	618	<p>Rassistische Diskriminierung macht einen Aspekt des Konflikts in mehr als nur einigen Einzelfällen aus der Arbeitstätigkeit der Ombudsfrau aus, genau quantifizieren lässt sich die Fallzahl allerdings nicht.</p> <p>Fallbeispiel aus dem Jahr 2011: Weil die Eltern eines 10-jährigen Jungen einen Elternabend verpasst und auf einen Brief der Schulleitung nicht reagiert haben, lösen Kreisschulpflege und Schulleitung einer Primarschule eine Gefährdungsmeldung an die Vormundschaftsbehörde aus. Eine Sozialarbeiterin muss die familiäre Situation im Elternhaus abklären. Die Eltern des Schülers, dessen Leistungen und Verhalten zuvor nie Anlass zu Beschwerden gegeben hatten, empfinden die Gefährdungsmeldung als verletzend, völlig unverhältnismässig und als Diskriminierung aufgrund ihrer Herkunft. Die Ombudsfrau moderiert eine Aussprache, an der alle Beteiligten teilnehmen. Eine ausführliche Beschreibung dieses Falls findet sich im Jahresbericht 2011 der Ombudsfrau der Stadt Zürich.</p> <p>Im Jahresbericht 2010 legte die Ombudsstelle einen Schwerpunkt auf Mehrfachdiskriminierung und rassistisches Profiling. Ausserdem trat sie mit der Polizei in intensiven Kontakt. Mit diesen Massnahmen hat die Ombudsstelle polizeiinterne Projektarbeit und eine breite öffentliche Diskussion ausgelöst. 2011 ging die Zahl von Fällen, die diskriminierendes Profiling betreffen, merklich zurück.</p>

Anhang 4: Vom Bund (FRB/ KIS) unterstützte Projekte im Bereich Sport

Trägerschaft	Projektname	Kurzbeschreibung
FC Luzern in Zusammenarbeit mit Stadt Luzern/Integration	Wir zeigen Rassismus die Rote Karte & Sport integriert	Ziel ist es, mit der Botschaft «Sport integriert» ein klares Zeichen gegen Rassismus und Diskriminierung zu setzen. Zusätzlich soll aber auch den im Sport engagierten Personen für ihre Integrationsleistungen gedankt werden. Vorgesehen sind Aktivitäten im Rahmen eines Cupspiels. So werden beispielsweise vor dem Spiel und während der Pause auf Stadionmonitoren Fotos von Besucherinnen und Besuchern sowie Spielern gezeigt mit der Botschaft: «Wir zeigen Rassismus die rote Karte». Das Thema wird in der Matchzeitung aufgenommen (Vorwort des Stadtrats und ein redaktioneller Beitrag von zwei bis vier Seiten). Der/die Stadionspeaker/in kommentiert die Aktion und führt in der Halbzeit ein Interview mit einer bekannten Persönlichkeit zum Thema Rassismus und Diskriminierung.
Bureau lausannois pour l'intégration des immigrés	Semaine d'actions contre le racisme 2012	Le projet consiste à proposer aux écoles, aux centres de loisirs et aux clubs sportifs, et plus particulièrement aux personnes enseignant la gymnastique ou aux entraîneurs, 20 jeux de chasubles permettant la mise sur pied d'activités pédagogiques en lien avec la lutte contre le racisme. Ce projet fait suite à la Semaine d'actions contre le racisme organisée par le BLI, qui s'est tenue 2011 à Lausanne. Il a permis à la Ville d'entamer un travail étroit de prévention du racisme dans le sport. Ce projet de chasubles fait le lien entre la Semaine d'actions contre le racisme 2011 et 2012.
Scuola professionale per sportivi d'élite (SPSE, CPC Bellinona)	Campagna di prevenzione del razzismo attraverso lo sport	Realizzazione di una campagna di prevenzione del razzismo in una scuola per sportivi d'élite. Sotto la guida di alcuni docenti, un gruppo di cinque studenti intende tematizzare, nel quadro di una campagna, il ruolo dello sport nella prevenzione del razzismo. Il progetto persegue due obiettivi: da un lato familiarizzare gli studenti con la preparazione di una campagna educativa e dall'altro, con il filmato che sarà realizzato, fornire un contributo alla prevenzione del razzismo. Il filmato sarà reso accessibile, attraverso diversi canali (presentazioni in classe, spot TV, versione on line), ad altri studenti e, più in generale, al pubblico. La distribuzione del filmato è realizzata in collaborazione con l'Istituto universitario federale per la formazione professionale IUFFP, ciò che ne garantisce la presentazione all'interno delle scuole.
FARE Netzwerk Schweiz	FARE Netzwerk Schweiz	Die Ziele des Projekts sind der Aufbau eines Netzwerks von Sportvereinen, Fangruppierungen, Fachstellen und Einzelpersonen, welches den Erfahrungs- und Wissenstransfer verschiedener Aktionen gegen Rassismus im und um den Sport gewährleistet, sowie die Einrichtung einer professionellen Geschäftsstelle, die als Anlauf- und Beratungsstelle für Institutionen und Fangruppierungen um den Sport dient. Die Geschäftsstelle unterstützt und koordiniert Kampagnen, insbesondere die jährliche FARE Aktionswoche in der Schweiz, und baut in Zusammenarbeit mit dem gggfon ein Meldesystem für rassistische und diskriminierende Vorfälle im Sport auf.

Trägerschaft	Projektname	Kurzbeschreibung
Caritas Schweiz	Transkulturelle Kompetenzen im Sportbereich, «Teamspirit» Fairnesstraining für in- und ausländische Fussballteams in der Schweiz	Von den Verantwortlichen der Fussballverbände werden Spannungen zwischen einheimischen und ausländischen Spielern, aber auch zwischen schweizerischen und ausländischen Teams oft als Ursache von Konflikten genannt. Die Präsidenten von in- und ausländischen Fussballclubs in der Schweiz zeigen sich offen und interessiert an einem Angebot, das der Gewaltprävention und der transkulturellen Verständigung dient. Mit dem Projekt werden aufgrund der grossen Nachfrage 30 weitere Fairnesstrainings für Fussballteams durchgeführt. Auf strategischer Ebene zielt das Projekt darauf ab, die Trainingsinhalte in das Regelangebot des Schweizerischen Fussballverbandes SFV zu integrieren.
Caritas Schweiz	Teamplay	Caritas Schweiz will mit diesem Projekt Fussballtrainer/innen von Juniorenmannschaften in den Regionen Aargau, Basel Graubünden und Zürich in den Themen Integrationsförderung und Rassismusbekämpfung im Sport weiterbilden. Damit werden sie im Umgang mit Spannungen und interkulturellen Konflikten mannschaftsintern und zwischen Mannschaften gestärkt. Wichtige Kurselemente sind: Kommunikation und Gruppendynamik, Ursachen von Konflikten, Förderung eines konstruktiven Klimas unter den Mitgliedern einer Mannschaft und im Umgang mit andern Mannschaften sowie eine Stärkung der eigenen transkulturellen Kompetenz.
LICRA	Euro 2008 Genève, Streetkick event against racism	Le projet prévoit la mise sur pied de différentes activités de prévention contre le racisme dans le sport lors de l'Eurofoot 2008, notamment par des tournois de Streetkick (tournois de football pour les fans) et par des ateliers de prévention et d'information. Ces ateliers sont basés sur des modules déjà expérimentés dans le domaine scolaire et sont animés par du personnel formé à la thématique du racisme.
INFOCLICK.CH – Kinder- und Jugendförderung Schweiz	Bunt kickt gut EM 08	«Buntkicktgut» ist eine offene, interkulturelle Strassenfussball-Liga, die mit Hilfe des Sports die Integration von jungen Migranten/-innen fördert. Viele ausländische und Schweizer Jugendliche haben aus verschiedenen Gründen kaum Zugang zu Vereinsangeboten. «Buntkicktgut» eröffnet Kindern und Jugendlichen – speziell männlichen Migranten/-innen im Alter von 8-21 Jahren – ein niederschwelliges und offenes Angebot. Der Zugang ist kostenlos, der Trainingsaufwand und die Zusammensetzung der Teams werden von den Kindern und Jugendlichen selbst bestimmt. Durch «buntkicktgut» lernen Jugendliche vereinsähnliche Strukturen kennen und üben, sich in einer Gemeinschaft zu engagieren. Die langfristige Projektanlage steigert die Identifikation mit der Mannschaft, aber auch innerhalb der Liga erheblich. Dies fördert die Eigenverantwortung der Jugendlichen gegenüber der Liga und punkto «Fairplay».

Trägerschaft	Projektname	Kurzbeschreibung
Montreux Hockey Events	Du noir/blanc à l'arc-en-ciel	Le comité d'organisation du Championnat du Monde de Rink-Hockey à Montreux (juin 2007) thématise le racisme dans le milieu sportif en participant à la campagne de jeunesse « Tous différents – Tous Egaux ». L'animation « Du noir/blanc à l'arc-en-ciel » rappelle l'importance du respect de l'autre dans sa différence. Lors d'un atelier créatif et de sensibilisation sur le thème du racisme dans le sport sont réalisées deux œuvres artistiques géantes qui sont conçues par plus de 500 participants – élèves de 9 à 13 ans et leurs enseignants, les organisateurs et les sportifs venus de 16 pays différents. Une des deux œuvres est conservée sous forme d'édifice à Montreux pour témoigner de cet engagement. Ces actions de prévention sont développées avec l'appui de professionnels engagés dans cette thématique.
LICRA	«Tous ensemble, on est plus sport !» à Graine de foot 2006	A l'occasion d'un tournoi de football qui a réuni près de 5'000 enfants (9 à 12 ans) de 40 nationalités différentes sur 16 sites répartis sur l'ensemble du canton de Vaud, la LICRA-Vaud réalise un travail de prévention tant auprès des enfants que de leurs entraîneurs. Diverses activités sont organisées sur les sites (intervenants du monde du football, activités créatrices, dialogue avec les jeunes, etc.). Le travail de sensibilisation met l'accent sur la lutte contre le racisme, la tolérance et l'esprit d'équipe.
Trägerverein Fanprojekt Basel	Fanprojekt Basel	Das Projekt soll rassistischer, aber auch nicht-rassistischer Gewalt bei Sportveranstaltungen entgegenwirken und eine positive Fankultur fördern. Ein weiteres Ziel ist die Verhinderung des Abgleitens gewaltbereiter Fans in Gewalt anwendende Gruppen und Gruppierungen, die Rechtsextremisten als Rekrutierungsfelder dienen. Basierend auf dem Prinzip der aufsuchenden Jugendarbeit stärkt das Projekt die positiven Ressourcen der Fans durch Gruppenarbeit und individuelle Arbeit, Freizeitangebote und Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit.
ProFAN	Fanprojekt Zürich	Jugendlichen Fans wird eine Anlaufstelle für ihre persönlichen Anliegen geboten und man hilft ihnen, eine positive Identitätsstruktur zu entwickeln. Es wird unterschieden zwischen kollektiver Arbeit mit Fans (erlebnispädagogische Angebote, Sport, Kultur), individueller Arbeit mit Fans (Beratung, Triage) und Lobby-Arbeit (Vermittlung, Forschung). Im Rahmen dieser Tätigkeiten werden konkrete Aktionen lanciert, bei denen rechts-orientierte Jugendliche einbezogen werden und in denen das Thema Rassismus im Zentrum steht.

Anhang 5:

a. Ausbau der Polizeiausbildung (Weiterbildungen)

- Am Schweizerischen Polizeiinstitut SPI wird seit drei Jahren dem unteren Kader aller Korps ein dreitägiger Kurs zum Thema interkulturelle Kompetenzen angeboten. Das Thema wurde auch in den alle zwei Jahre stattfindenden Kurs Geiselnahme mit einer zweistündigen Sequenz aufgenommen. Unter der Leitung der Weiterbildungskommission des SPI sind Weiterbildungen für alle Generalisten der Korps zum Thema interkulturelle Kompetenzen in Planung.
- An der Polizeischule Ostschweiz wurde das Modul *Interkulturelle Kompetenz* fest in die Grundausbildung aufgenommen und bereits viermal durchgeführt. 2011 wurde es erstmals in einer erweiterten und unmittelbar auf die Erfahrungen der eigenen Korpsmitglieder ausgerichteten Form angeboten: Aspiranten/-innen müssen einen erlebten Fall im Praktikum dokumentieren und der Schule zustellen. Das Material wird im Rahmen eines halbtägigen Anlasses reflektiert.
- Die Kantonspolizei Zürich führte 2011 in den Grundausbildungen für die Sicherheitsassistenten/-innen am Flughafen Zürich und die Mitarbeitenden des Polizeigefängnisses je einen Block zum Thema interkulturelle Kompetenz als Pilotversuch durch. Die Module werden ab 2012 fest in den Ausbildungsplan aufgenommen.
- Interkulturalität und Berufsethik werden im Kanton Tessin sowohl in der Grundausbildung als auch in der Weiterbildung des Korps ausführlich behandelt. In der Grundausbildung absolvieren die Aspiranten/-innen einen Kurs zum Thema Interkulturalität (16 Lektionen). Darüber hinaus sind im Modul «Ethik und Berufspflichten» Unterrichtseinheiten unter anderem zu den Menschenrechten vorgesehen. Entsprechende Kompetenzen werden dem Polizeikorps und den Führungskräften auch in Weiterbildungen vermittelt. In Planung sind Weiterbildungsangebote zum Thema Interkulturalität ausserdem für die Beamten der Gendarmerie und für die Rückführungsgruppe.
- Gezielte Weiterbildungen finden auch im Kanton Neuenburg statt. Mit dem Korps eines weiteren Kantons und zwei Gemeinden laufen Vorbereitungsgespräche zur Etablierung von Weiterbildungen.

- Im Kanton Genf bietet das «Bureau de l'intégration des étrangers» BCI den Aspiranten/-innen des Polizeidiensts seit 2010 jährlich ein Ausbildungsangebot an, dessen Ziel die Sensibilisierung für Themen der Integration, kulturellen Vielfalt und Nicht-Diskriminierung ist.
- Bei der Stadtpolizei Chur wurde die Thematik im Rahmen eines internen Anlasses mit allen Mitarbeitenden reflektiert.
- Die Polizei der Stadt Luzern bietet seit drei Jahren einen Weiterbildungstag für Polizisten/-innen an, welche die Grundausbildung abgeschlossen haben. Dieser Unterricht wird durch den Kommandanten selber unter Beizug externer Spezialisten/-innen durchgeführt. 2011 fand zudem eine Sensibilisierung aller Mitarbeitenden des Korps zum Thema «Racial und Ethnic Profiling» statt.
- Die Stadtpolizei Winterthur hat das Projekt «Interkulturelle Kompetenz beim Jugenddienst» abgeschlossen. Verschiedene Themen, die im Kontext der interkulturellen Kompetenz für die Polizei relevant sind, werden künftig im E-Learning-Portal aufgeschaltet. Ziel ist es, die neuen Jugenddienstmitarbeitenden und die übrigen Korpsangehörigen der Stadtpolizei mit der Thematik näher vertraut zu machen.
- Die Stadtpolizei Zürich führt mithilfe der Ombudsfrau der Stadt Zürich Schulungen zum Thema «Racial Profiling» mit jungen Polizistinnen und Polizisten sowie Weiterbildungsveranstaltungen für erfahrene Mitarbeitende durch. Der Kommandant der Stadtpolizei hat gegenüber seinem Korps unmissverständlich festgehalten, dass keinerlei Rassismus geduldet werde. Des Weiteren findet – als eine der Massnahmen aus dem ersten städtischen Rassismusbericht – seit 2010 regelmässig ein runder Tisch mit Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung, der Polizei sowie von Minderheitenorganisationen zum Thema statt.

b. Zulassung zum Polizeidienst

Bezüglich der Einstellung ausländischer Personen können die Kantone in drei Gruppen geordnet werden:

- 6 Kantone lassen gegenwärtig ausländische Staatsangehörige zum Polizeidienst zu (Schwyz, Basel-Stadt, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Neuenburg, Jura).

- In 5 Kantonen werden Inhaber/innen einer Niederlassungsbewilligung zur Polizeischule zugelassen, müssen sich jedoch vor Abschluss der Ausbildung einbürgern lassen, um ihren Beruf ausüben zu können (Nidwalden, Freiburg, Appenzell Ausserrhoden, Waadt, Genf). In Genf lag der Prozentsatz von Ausländerinnen und Ausländern, die eine Polizeiausbildung begannen, in den vergangenen zwei Jahren durchschnittlich zwischen 8 und 20 %. In Freiburg bewarben sich mehrere Personen, doch bislang bestand niemand die Prüfungen. (Appenzell Ausserrhoden: Ausnahmen bei Spezialisten/-innen möglich.)
- In den übrigen 15 Kantonen dürfen Ausländer/innen nicht als Polizeibeamte tätig sein. Es gibt aber zahlreiche Polizeibeamte, die Schweizer Staatsangehörige sind und der zweiten oder dritten Einwanderergeneration angehören.

Anhang 6: Anpassungen zum neuen Einbürgerungsgesetz in den Kantonen – Übersicht gemäss Rückmeldung der Kantone im Rahmen der Berichterstattung zur Umsetzung der RDK, Sommer 2012:

Zürich	Im kantonalen Recht wurde die Möglichkeit geschaffen, die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs durch eine Gerichtsbehörde überprüfen zu lassen. Die entsprechende Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes wurde auf den 1. Juli 2010 in Kraft gesetzt. Das Gesetz sieht eine Überprüfung von kommunalen Einbürgerungsentscheiden durch den Bezirksrat (1. Instanz) und das Verwaltungsgericht (2. Instanz) vor. Im Hinblick auf ein diskriminierungsfreies Einbürgerungsverfahren ist zudem von Bedeutung, dass die Sprachkenntnisse der Einbürgerungswilligen nach standardisierten Vorgaben geprüft werden. Um der Ungleichbehandlung der Einbürgerungswilligen entgegenzuwirken, hat die Direktion der Justiz und des Innern einen einheitlichen Sprachkompetenznachweis entwickelt, der den Gemeinden ab 2013 zur Verfügung steht. Diese Sprachprüfung wird auf die kommunikativen Anforderungen im Alltag der Einbürgerungswilligen ausgerichtet und soll eine faire und zuverlässige Beurteilung ermöglichen.
Luzern	Aufgrund der kantonalen Rechtsprechung wurden zuhanden der Gemeinden Leitlinien zur Gewährleistung einer diskriminierungsfreien Einbürgerungspraxis entwickelt. Die Gemeinden halten sich an diese Leitlinien. Im gegenteiligen Fall würde dies im Rechtsmittelverfahren korrigiert. Die Begründungspflicht und der innerkantonale gerichtliche Rechtsschutz entsprechen den gesetzlichen Anforderungen.
Uri	Im November 2010 haben die Stimmberechtigten ein neues Bürgerrechtsgesetz angenommen, welches das Einbürgerungsverfahren diskriminierungs- und willkürfrei gestaltet.
Schwyz	Das von den Stimmberechtigten 2011 angenommene neue Bürgerrechtsgesetz ist seit dem 1. Januar 2013 in Kraft. Es sieht als zuständige Behörde neu eine Einbürgerungsbehörde vor, wobei die Gemeinden die Kompetenz der Gemeindeversammlung übertragen können. Es gilt eine Begründungspflicht, und der Rechtsschutz wird durch das kantonale Verwaltungsgericht gewährleistet. Neben der Eingliederung in die kommunalen, kantonalen und schweizerischen Verhältnisse wird das Vertrautsein mit den Lebensgewohnheiten in Kanton und Gemeinde sowie ein tadelloser Leumund verlangt. Die Gesuchstellenden müssen eine Charta unterzeichnet, mit welcher sie bekunden, dass sie die grundlegenden Werte der Verfassung akzeptieren. In sprachlicher Hinsicht wird schriftlich das Referenzniveau B1 und mündlich das Referenzniveau B2 für Deutsch verlangt.
Glarus	Seit dem 1. Januar 2011 wurden die gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen betreffend Integrationskriterien konkretisiert. Dies bietet eine bessere Gewähr dafür, dass die einbürgerungswilligen Personen von den zuständigen Behörden rechtsgleich und ohne Diskriminierung behandelt werden.
Zug	Mit der Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes im Jahr 2009 werden Einbürgerungsentscheide im Kanton Zug nicht mehr durch die Legislative, sondern durch die Exekutive gefällt, was einen erhöhten Diskriminierungsschutz gewährleistet.
Solothurn	Grundsätzlich sorgt die Rechtskontrolle durch den Regierungsrat dafür, dass in Einzelfällen allfällige unterschwellig diskriminierende Verweigerungen korrigiert werden. Geprüft wird, ob ausländische Staatsangehörige schon in Vorphasen, zum Beispiel im Hinblick auf den Erwerb der Niederlassungsbewilligung über «Orientierungskurse», näher zum Verständnis der in der Schweiz geltenden Grundwerte und des schweizerischen Rechts- und Politiksystems geführt werden können. Voraussetzung ist ein frühzeitiges Erlernen der Standardsprache (im Kanton Solothurn Deutsch). Zwar gehörte der Kanton Solothurn im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2010 zu einbürgerungsschwächeren Kantonen, dies ist jedoch schwergewichtig auf personelle Kapazitätsengpässe zurückzuführen, die ab 2011 behoben werden konnten.
Basel-Stadt	Ab 2012 führt der Kanton Informationsveranstaltungen für potentielle Einbürgerungsbewerber/-innen durch und versendet ein wertschätzendes Schreiben an alle Personen, welche das Recht haben, einen Einbürgerungsantrag zu stellen. Potentielle Bewerber/-innen werden in diesem persönlichen Brief über die Möglichkeit ihrer Einbürgerung und über das bestehende Beratungs- und Kursangebot informiert.

Basel-Landschaft	Die laufende, durch einen parlamentarischen Vorstoss initiierte Revision des Bürgerrechtsgesetzes soll als Hauptpunkt die Voraussetzungen für den Ausschluss von Einbürgerungen ausländischer Gesuchstellender festlegen, die Sozialhilfe beziehen oder bezogen haben. Die vorgesehenen Kriterien sind vergleichbar mit denjenigen anderer Kantone: Sie gelten für Gesuchstellende, die innerhalb der letzten fünf Jahre vor der Gesuchseinreichung Sozialhilfe bezogen haben und denen gegenüber eine Herabsetzung oder Einstellung der Unterstützung wegen schuldhaften Verhaltens verfügt wurden oder die sich gegenüber der Sozialhilfebehörde nicht kooperativ verhalten haben. Weiterer Revisionspunkt: gesetzliche Verankerung der Integrationskriterien, die in der Praxis seit einigen Jahren angewendet werden.
St. Gallen	Am 1. Januar 2011 wurde ein neues Einbürgerungsgesetz in Vollzug gesetzt. Das Gesetz berücksichtigt die bundesrechtlichen Vorgaben bezüglich Anspruch auf eine Begründung sowie eine mögliche gerichtliche Beurteilung bei Ablehnung der Einbürgerung und hat diese gesetzlich formell geregelt. Neu wurden die Voraussetzungen bezüglich der Integration, die zur Einbürgerung erfüllt werden müssen, ausführlicher gestaltet und in der zugehörigen Verordnung konkrete sprachliche Mindestvoraussetzungen festgelegt. Im Weiteren wurde eine grundsätzliche Änderung eingeführt, gemäss der primär eine kommunale Einbürgerungsbehörde (Einbürgerungsrat) über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts entscheidet. An Bürgerversammlungen wird nur noch bei umstrittenen Einbürgerungen (d.h. jene, gegen die Einsprachen erhoben wurden) abgestimmt, wobei der Entscheid begründet werden muss. Die Wohnsitzfristen wurden auf acht Jahre im Kanton und vier Jahre in der Gemeinde erhöht; neu ist eine Niederlassungsbewilligung erforderlich.
Aargau	Im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts wurden diverse Weisungen an die Gemeinden erlassen und im Jahr 2007 entsprechende Schulungen für die Gemeinden durchgeführt. Zurzeit sind Bestrebungen zur Totalrevision des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht im Gang. Ziel ist es, die Voraussetzungen für die Einbürgerung ausländischer Staatsangehöriger klar und kantonal einheitlich zu regeln. Weiterhin sollen die Gemeinden die Integration und die Einhaltung der übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen prüfen. Das Verfahren soll aber fair, transparent, rechtsstaatlich korrekt und innert einer angemessenen Frist ablaufen. Im Rahmen dieses Gesetzgebungsprojekts wurden neue Instrumente entwickelt, welche eine rechtsgleiche und diskriminierungsfreie Beurteilung der Integration von einbürgerungswilligen Personen fördern sollen. Es sind dies insbesondere ein Sprachtest zur Prüfung des Hörverständnisses und ein staatsbürgerlicher Test. Das Inkrafttreten des total revidierten Gesetzes ist, vorbehältlich seiner Verabschiedung und der Annahme in einer allfälligen Volksabstimmung, per 1. Januar 2014 möglich.
Waadt	Der Kanton führte Schulungen für die Akteure des Einbürgerungsverfahrens auf Gemeindeebene ein, um die Bearbeitung der Gesuche zu vereinheitlichen und jegliche Diskriminierung zu vermeiden. Gegen einen Entscheid der Gemeinde kann Beschwerde erhoben werden (der Kanton wird lediglich zu Informationszwecken konsultiert, und zwar weniger zum Inhalt als vielmehr zur Form). Die Leiterin der zuständigen kantonalen Stelle trifft zu persönlichen Gesprächen mit Mitgliedern der Gemeinderegierungen zusammen, um die gemeinsamen Rahmenbedingungen zu erläutern und sicherzustellen, dass das geltende Recht eingehalten wird. Weder die Gemeinden noch der Kanton setzen ein standardisiertes Verfahren für den Nachweis der Sprachkompetenz ein. Das System des Beschwerderechts ist in der Waadt weit verbreitet.
Wallis	Im September 2012 wurden mit einer Anpassung der kantonalen Gesetzgebung die nötigen Rechtswege verankert. Ende 2012 erhielten alle Gemeinden ein Merkblatt, welches die Minimal Kriterien bezüglich Integration erläutert. Seit 2010 wird ein Vorgehen entwickelt, um den Integrationsleistungen der einbürgerungswilligen Personen besser Rechnung tragen zu können.
Genf	Sowohl das Bundesgesetz über die Verwaltungsführung als auch die kantonale Gesetzgebung schreiben vor, dass die Entscheide des kantonalen Einbürgerungsdienstes begründet werden müssen. Dasselbe gilt für die vorgängigen Stellungnahmen der Gemeinden sowie für die Entscheide des kantonalen Regierungsrats. Gegen die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs kann Rekurs eingelegt werden (Chambre administrative de la Cour de justice).

Anhang 7: Beispiele für unterstützte Projekte im Bereich des Rechtsextremismus

Trägerschaft	Projektname	Kurzbeschreibung
Paulus-Akademie	Nicht wegsehen! Mit vereinten Kräften gegen Rechtsextremismus und Rassismus	An einer Tagung wird vertieft über Rechtsextremismus und Rassismus, über die Erfahrungen der antirassistischen Bewegungen in der Schweiz und über die heutigen Präventions- und Interventionsmöglichkeiten diskutiert. Dabei kommen verschiedene Methoden wie Film, Filmgespräch, Referate, Kurzvoten, Podiums- und Plenumsdiskussionen zum Einsatz, damit die Teilnehmenden nicht passive Zuhörer sind, sondern sich mit ihren Erfahrungen, Kenntnissen und Fragen am Thema der Tagung beteiligen und die Ausführungen der Referenten/-innen ergänzen und vertiefen.
Komitee «Liestal schweigt nicht»	Rassismus und Rechtsextremismus – Transfer von der Wissenschaft zur Politik	Die Trägerschaft führt eine öffentliche Auftaktveranstaltung zur «Courage-Kampagne» mit verschiedenen Referaten und einer Podiumsdiskussion durch, an der Politiker/innen teilnehmen werden. Ziel der Veranstaltung ist es, die Ergebnisse und Erkenntnisse aus der Forschung (NFP 40+) in handlungsrelevante politische Prozesse mit nachhaltiger Wirkung umzusetzen. Die Veranstaltung richtet sich an die Bewohner der Stadt Liestal und die Bevölkerung der Nordwestschweiz, die in den letzten Jahren immer mehr mit rassistischen und rechtsextremen Vorfällen konfrontiert worden sind.
Aktion Willisau gegen Rassismus (AWgR)	Aktion Willisau gegen Rassismus	Die Trägerschaft führt eine Podiumsdiskussion zum Thema «Rechtsextremismus in Luzerner Hinterland» mit anschliessendem Konzert durch. Nach einigen Vorfällen von Gewalt und Rechtsextremismus hat eine Gruppe von Jugendlichen entschieden, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit offen zu thematisieren und die Bevölkerung für diese Probleme zu sensibilisieren. Ziel der Veranstaltung ist es, ein klares Zeichen gegen den Rechtsextremismus und gegen die etablierte Fremdenfeindlichkeit zu setzen. Zielpublikum der Veranstaltung sind besonders Jugendliche, aber auch die Bevölkerung und die politischen Entscheidungsträger von Willisau.
Verein Kulturstatt	Antirassistisches Wochenende «Grenzen überwinden»	Der Verein Kulturstatt in Burgdorf will mit einem antirassistischen Wochenende eine breite Öffentlichkeit über die Themenbereiche Rechtsextremismus, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und deren Hintergründe informieren und die Bevölkerung für diese Probleme sensibilisieren. Vorgesehen sind ein Film sowie ein Vortrag zum Thema Rechtsextremismus. An Informationsständen wird über die Themen Rassismus, Migration und Menschenrechte informiert. Ein Flohmarkt sowie ein Kinderprogramm mit Spielmöglichkeiten ergänzen das Tagesprogramm. Am Abend sind Konzerte mit politischen Bands geplant. Im Konzertlokal wird wiederum an Ständen zur Thematik informiert.
AG «Brücken»	Gemeinsam Brücken bauen!	Die AG Brücken wurde nach einem Tötungsdelikt in rechtsextremen Jugendkreisen gegründet. Mit Teilprojekten wie einem Auftritt an der Interlakner Gewerbeausstellung, einem Klartext-Festival, dem Musical Rainbow und anderen Aktivitäten soll den Jugendlichen eine Plattform gegeben werden, sich gegen Rassismus, Rechtsextremismus und Gewalt einzusetzen sowie sich für Menschenrechte zu engagieren. Alle diese Aktivitäten sind auf das Klartext-Festival hin ausgerichtet unter dem Motto: «Wer Klartext reden will, muss sich zuerst Gedanken machen».

Trägerschaft	Projektname	Kurzbeschreibung
Juko, Verein für soziale und kulturelle Arbeit	Stopp-Rassismus-Kiosk	Ein mobiler Kioskwagen, der von verschiedenen Jugendgruppen betreut wird, soll auf eine positive Art ein Zeichen gegen Gewalt und Rassismus setzen und für die Thematik sensibilisieren. Der Kiosk dient als Mittel zum Zweck. Die Sensibilisierung soll einerseits durch das Visuelle, andererseits durch die Präsenz der Betriebsgruppe sowie durch das Informationsmaterial und die Aktivitäten erreicht werden. Die jeweilige Betriebsgruppe kann eigene Aktivitäten rund um die Themen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung und Rechtsextremismus entwickeln.
cR Kommunikation AG	www.rechtsextremismus.ch – Internetplattform gegen Rechtsextremismus	Mit dem Internetportal ist es möglich, alle relevanten Informationen zu Rechtsextremismus in der Schweiz zu erlangen. Sei dies Forschung oder Praxis für Hilfesuchende wie Forschende. Über eine klare und einfache Seitenstruktur werden die User auf die Seiten der beteiligten Organisationen weitergeleitet.
Werkstatt Rassismus und Rechtsextremismus	Achtung Verachtung	Ein Lehrmittel, das Unterrichtsmaterialien für die ganze Klasse sowie Werkstattaufträge für das selbständige Erarbeiten der vier Themenbereiche Rassismus, Rechtsextremismus, Nationalsozialismus und Beispiele staatlicher und gesellschaftlicher Reaktionen darauf beinhaltet. In jedem Bereich werden Grundlagen, Folgen und mögliche Gegenstrategien aufgezeigt. Ziel des Lehrmittels ist die Prävention von Rechtsextremismus, die Bekämpfung fremdenfeindlicher und rassistischer Einstellungen bei Jugendlichen und die Bestärkung antirassistischen Denkens und Handelns.
Werkstatt Rassismus und Rechtsextremismus	Rechtsextremismus, Rassismus und Gewalt	Die Trägerschaft erstellt eine Wanderausstellung zum Thema Rechtsextremismus, Rassismus und Gewalt in allen acht Oberstufenzentren des Sarganserlandes (total 900 Schüler/innen). Jedes Oberstufenschulhaus gestaltet einen Teil der Wanderausstellung. An einer Schlussveranstaltung werden der Öffentlichkeit die Ergebnisse des Projektes vorgestellt.
Pädagogische Hochschule Solothurn	Unversehrt (Asyl)	Studenten/-innen der beiden Schulen aus Solothurn erarbeiten zusammen ein Theaterstück zum Thema Rechtsextremismus und Fremdenhass. Die Zusammenarbeit soll Verständnis unter jungen Erwachsenen aus unterschiedlichem sozialen Umfeld und von verschiedener Herkunft schaffen und eine konstruktive Auseinandersetzung mit dem Thema Rassismus ermöglichen.

Anhang 8: Projekte und Massnahmen zur Förderung des Dialogs mit und unter den Religionsgemeinschaften in den Kantonen und Gemeinden

Kanton Zürich	Unter dem Vorsitz der Direktion der Justiz und des Innern wird eine Dialogplattform geführt, in der Fragen der Religionsausübung der muslimischen Gemeinschaften diskutiert werden. Ziel ist die Beseitigung von Reibungsflächen zwischen staatlichen Anforderungen und Glaubensausübung.
Kanton Zug	2008 wurde das Forum der Religionen Zug als konsultatives Gremium aus den drei Landeskirchen sowie anderen im Kanton Zug ansässigen Religionsgemeinschaften gegründet. Das Forum der Religionen wird als Plattform für die interreligiöse Koordination verstanden. Am 12. Juni 2012 haben zwei Kantonsräte eine Motion eingereicht, die verlangt, dass im Gerichtssaal des Obergerichts des Kantons Zug ein gut sichtbares Kreuz oder Kruzifix als Ausdruck der christlich-abendländischen Geschichte und Kultur des Kantons Zug angebracht wird.
Kanton Freiburg	2010 gab der Staatsrat (veranlasst durch das Postulat P 2074.10 de Roche/Thévoz) eine Studie in Auftrag über die Entwicklung und zum gegenseitigen Verhältnis der Religionsgemeinschaften im Kanton (veröffentlicht am 24. September 2012). Die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport EKSD publizierte bereits 2010 den Leitfaden zur religiösen und kulturellen Vielfalt in der Schule. Das Thema der Religionszugehörigkeit stand im Zentrum des ersten Sitzungstags der neuen Kantonalen Kommission für die Integration von Migrantinnen und Migranten und gegen Rassismus (28. Mai 2011).
Kanton Solothurn	Der sogenannte «Minarettstreit», der in der Verfassungsbestimmung des Minarettverbots gipfelte, entbrannte nicht zuletzt an einem Beispiel aus dem Kanton Solothurn (Wangen b.O.). Anzumerken ist, dass gerade im Kanton Solothurn dieses kleine Minarett in Wangen b.O. nunmehr steht. Klagen sind nicht bekannt. Der Dialog – vor allem mit islamischen Religionsgemeinschaften – wurde verstärkt. Die jährlich durchgeführte Woche der Religionen zeigt ermutigende Resultate. 2008 hat das Departement für Bildung und Kultur Richtlinien für den Umgang mit Fragen zur Religion in Schule und Ausbildung ausgearbeitet.
Kanton Basel-Stadt	Der Kanton Basel-Stadt hat die Stelle einer Koordination für Religionsfragen (Fachstelle Diversität und Integration, Präsidialdepartement) geschaffen, die mit der gebotenen Zurückhaltung integrativ und präventiv Religionsfragen bearbeitet. Ein wichtiges Instrument dazu ist der 2007 gegründete Runde Tisch der Religionen beider Basel, dem 16 verschiedene religiöse Institutionen angehören und der an der Schnittstelle Verwaltung, Religionsgemeinschaften und Bevölkerung aktuelle Themen diskutiert. Die Koordination für Religionsfragen organisiert seit 2009 die bikantonale Eröffnung der Woche der Religionen BS/BL, die abwechslungsweise in Basel und Liestal stattfindet. Basel-Stadt pflegt ausserdem einen ständigen Austausch mit dem Interreligiösen Forum Basel und der Stiftung «Christlich-Jüdische Projekte» sowie deren Unterprojekt «Zelt Abrahams». Zu erwähnen ist auch die Weiterbildungsreihe «Unterstützung und Information für religiöse Betreuungspersonen», die seit 2011 von der Koordination für Religionsfragen in Zusammenarbeit mit der GGG Ausländerberatung durchgeführt wird und einen breiten Informationsbedarf abdeckt. Im April 2010 wurde im Grossen Rat ein parlamentarischer Vorstoss eingereicht, der den Regierungsrat beauftragte, die Ausarbeitung eines umfassenden Muslimberichts zu prüfen. Der Regierungsrat antwortete auf diesen Vorstoss im Juni 2012 mit einer ausführlichen Darstellung der Situation von Musliminnen und Muslimen im Kanton Basel-Stadt und der kantonalen Massnahmen.
Kanton Basel-Landschaft	Runder Tisch der Religionen Kantone Basel-Stadt/Basel-Landschaft (seit 2007).

Kanton Schaffhausen	<p>Im Rahmen des Interreligiösen Dialogs Schaffhausen findet unter anderem ein regelmässiger Austausch mit muslimischen Gemeinschaften statt. Ein besonderer Kontakt besteht zu der vom türkischen Staat unterstützten Aksa-Moschee, wo oft auch Besuche von Schulklassen und Konfirmandenklassen stattfinden.</p> <p>Mit dem Ziel, Lehrpersonen und weitere Schulbeteiligte (insbesondere Schulbehörden) im Schulalltag zu unterstützen, hat der Erziehungsrat des Kantons Schaffhausen im April 2010 Empfehlungen zum Thema «Schülerinnen und Schüler verschiedener Religionen an der Volksschule» verabschiedet. Die Empfehlungen basieren in erster Linie auf den geltenden bundesrechtlichen und kantonalen Rechtsgrundlagen, berücksichtigen aber auch die neuste, in seinem Grundsatzentscheid vom 24. Oktober 2008 geänderte Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 135 I 79: Schwimmfall aus dem Kanton Schaffhausen).</p>
Kanton St. Gallen	Mit dem Nachtrag zum Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen, welcher in der Juni-Session 2012 vom Kantonsrat in erster Lesung beraten wurde, erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, besondere Grabfelder zu bezeichnen, sei es zum Beispiel für Engelskinder, aber auch für andere Religionsgemeinschaften.
Kanton Aargau	Es besteht bereits ein bekenntnisunabhängiger Unterricht im Fach «Ethik und Religionen».
Kanton Waadt	Die jüdische Gemeinde ist öffentlich-rechtlich anerkannt, die «Union Vaudois des Associations Musulmanes UVAM» hat die Absicht, ebenfalls eine Anerkennung zu beantragen.
Kanton Genf	Das Bureau de l'intégration des étrangers BIE organisierte mehrere Anlässe zu religiösen Themen. Mit Blick auf Diskriminierungsbekämpfung besonders hervorzuheben sind zwei Studientage im Mai 2010 mit Experten aus der Schweiz und dem übrigen Europa zur Muslimfeindlichkeit. Daneben unterstützte das BIE in den Jahren 2009 und 2010 jeweils den Tag der offenen Tür in den muslimischen Kultstätten des Kantons, nahm im Oktober 2009 die Wanderausstellung «Kuppel, Tempel, Minarett» auf und organisierte in demselben Jahr einen runden Tisch «Religions, Cultures et Intégration» mit Vertretern/-innen diverser Religionen und Wissenschaftlern/-innen. Die vom Büro für Menschenrechte des Kantons Genf organisierte Tagung «Rassemblement pour les droits humains» widmete sich 2008 dem Thema «Liberté de croyance: Tolérance, respect et cohabitation dans la société laïque».
Kanton Jura	Das Departement für Bildung, Kultur und Sport hat im Januar 2007 Richtlinien zur Berücksichtigung religiöser Empfindungen in den öffentlichen Schulen erlassen.
Stadt Bern	Das Haus der Religionen, das bereits seit einigen Jahren in Übergangsräumlichkeiten besteht, ist ein Zentrum für den interkulturellen und interreligiösen Dialog, an dem sich Aleviten, Baha'i, Buddhisten, Christen (darunter: reformiert, katholisch, christkatholisch, Lutheraner, Herrnhuter, Methodisten, Orthodoxe), Juden, Hindus, Muslime sowie zahlreiche Institutionen und Organisationen aus den Bereichen Migration, Integration und Kultur beteiligen. Das Haus löst das Raumproblem für wichtige, in den vergangenen 30 bis 40 Jahren zugewanderte Glaubensgemeinschaften, gibt ihnen würdige Räume, genügend Platz und Konstanz. Stadt und Kanton Bern sind Partnerin resp. Partner des Projekts. Beide engagieren sich auch materiell. In der Stadt Bern wird derzeit das «Haus der Religionen – Dialog der Kulturen» gebaut, welches Gemeinschaften aller grossen Weltreligionen vereint. Das innovative Projekt ermöglicht es verschiedenen Glaubensgemeinschaften, unter einem Dach selbstverantwortlich ihr religiöses Leben zu führen. Die Gemeinschaften der Aleviten, Buddhisten, Christen, Hindus und Muslime werden eigene Kulturräume betreiben.
Stadt Luzern	Seit Juni 2012 ist es für Hindus offiziell möglich, die Asche ihrer Verstorbenen in der Reuss beizusetzen. Es wurde ein geeigneter Ort bestimmt, wo eine Trauerzeremonie und die Beisetzung vorgenommen werden kann.
Stadt Schaffhausen	Die Stadt Schaffhausen hat vor einigen Jahren ein neu angelegtes Gräberfeld im Waldfriedhof nach Mekka ausgerichtet. Sie hat damit eine der wichtigsten Anforderungen für die muslimische Bestattung erfüllt. Separate Grabfelder existieren im Kanton Schaffhausen bis jetzt nicht. Bei ausdrücklichem Wunsch nach muslimischen Bestattungen wird jedoch einzelfallweise, und soweit die kantonalen und kommunalen Friedhofsatzungen nicht widersprechen, nach pragmatischen Lösungen gesucht.
Stadt Winterthur	Auf dem städtischen Friedhof Rosenberg wurde am 16. November 2012 ein Gräberfeld für Muslime/-innen eingeweiht.
Ville d'Yverdon-les-Bains	Ein jährliches Treffen der religiösen Institutionen wird seit 2010 durchgeführt. Auf Initiative der evangelisch-reformierten Kirche trifft sich regelmässig auch eine christlich-muslimische Dialoggruppe.

Stadt Zürich	Das 1997 durch die Stadt Zürich initiierte und seither aktiv unterstützte Zürcher Forum der Religionen ist Ansprechpartner für staatliche Behörden, für Landeskirchen und religiöse Gemeinschaften kultureller Minderheiten. Es bietet Vermittlung und Beratung und organisiert Bildungs- und Informationsveranstaltungen sowie interreligiöse Feiern und Begegnungen.
--------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Anhang 9: Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen in den Kantonen und Gemeinden – Übersicht gemäss Rückmeldung der Kantone im Rahmen der Berichterstattung zur Umsetzung der RDK, Sommer 2012:

- Im *Kanton Zürich* hat der Gemeinderat von Winterthur am 5. März 2012 die Einrichtung eines neuen Durchgangsplatzes mit 20 Plätzen beschlossen, der vor allem für Schweizer Fahrende bestimmt ist. Zudem ist der Kanton Zürich derzeit daran, die Schaffung von neuen Plätzen aufgrund eines kantonalen Konzepts voranzutreiben. Im Entwurf des kantonalen Richtplans sind ein Standplatz sowie fünf Durchgangsplätze vorgesehen (zusätzlich zu den bestehenden vier Standplätzen und acht Durchgangsplätzen).
- Der *Kanton Bern* führte 2011 eine Standortevaluation für neue Stand-, Durchgangs- und Transitplätze durch.
- Im *Kanton Freiburg* wurden die Voraussetzungen für die Einrichtung eines neuen Durchgangsplatzes in der Gemeinde Sâles bei Châtel-St-Denis geschaffen.
- Im *Kanton Solothurn* gehen die Bemühungen um die Einrichtung eines Durchgangsplatzes für schweizerische und ausländische Fahrende in Oensingen weiter (dieser soll zum bestehenden Durchgangsplatz für schweizerische Fahrende in Grenchen hinzukommen). Eine Änderung des Richtplans wurde inzwischen öffentlich aufgelegt und die Planung von weiteren Standplätzen für Fahrende schweizerischer Staatsangehörigkeit in Angriff genommen.
- Der *Kanton Basel-Landschaft* hat zum Thema Plätze für Fahrende einen Gesetzesentwurf ausgearbeitet (Gesetz über Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende). Der Gesetzesentwurf nimmt den Kantonsverfassungsauftrag auf, wonach Kanton und Gemeinden den Fahrenden bei der Suche nach Stand- und Durchgangsplätzen behilflich sind, und schreibt fest, dass die Ausscheidung von Stand- und Durchgangsplätzen eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden ist. Gleichzeitig werden die raumplanerischen, organisatorischen und finanziellen Aufgaben von Kanton und Gemeinden festgelegt. Der Entwurf des kantonalen Richtplans präzisiert die gesetzlichen Vorgaben in räumlicher Hinsicht. Der Entwurf war bis November 2011 in der kantonalen Vernehmlassung; deren Ergebnisse werden zurzeit ausgewertet.
- Im *Kanton St. Gallen* ist man daran, einen vierten Standplatz auf dem Gebiet der Stadt St. Gallen einzurichten. Die Zonenplanänderung und die Überbauungspläne wurden Ende 2009 öffentlich aufgelegt. Was die sechs neuen Durchgangsplätze angeht, so hat das kantonale Parlament für die Jahre 2007 bis 2009 einen Kredit in Höhe von 2,85 Millionen Franken zur Erstellung von zwei Plätzen genehmigt; hingegen lehnte es einen Antrag auf 5,89 Millionen Franken für die Einrichtung der anderen Plätze ab. Für die zwei neuen Durchgangsplätze sind zwei Standorte vorgesehen: in der Gemeinde Gossau und auf einem ehemaligen Militärareal in der Gemeinde Thal.
- Der *Kanton Aargau* sucht Standorte für vier zusätzliche Plätze: einen Standplatz in der Agglomeration und drei Durchgangsplätze in den Regionen Aarau-Ost, Freiamt und Lenzburg. Im November 2007 genehmigte das Kantonsparlament einen Rahmenkredit für die Einrichtung dieser Plätze. Überdies wird der Kanton Aargau in den Jahren 2011 und 2012 zwei bestehende Durchgangsplätze in den Gemeinden Aarau und Windisch sanieren und mit neuer Infrastruktur ausrüsten.
- Mit dem *Kanton Waadt* werden Gespräche über die Frage geführt, wie die Qualität des Durchgangsplatzes La Broye in Payerne verbessert werden kann.
- Im *Kanton Wallis* sind zwei Durchgangsplätze geplant: im Oberwallis und im Zentralwallis. Ein Projekt wurde 2009 ausgearbeitet. Unter den in Frage kommenden Grundstücken befinden sich zwei, die dem Bund gehören und bisher vom Militär genutzt wurden.
- Die Kantonsregierung des *Kantons Neuenburg* beschloss, im Hinblick auf die Verabschiedung des kantonalen Richtplans im Juni 2012 ein Objektblatt über die Errichtung eines Durchgangsplatzes für Fahrende zu erstellen.
- Im *Kanton Genf* hat das Kantonsparlament im November 2010 ein Gesetz verabschiedet, das einen Investitionskredit für die Einrichtung eines grossen Standplatzes in Versoix bereitstellte. Die Bauarbeiten sollten 2013 abgeschlossen werden.
- In Delsberg im *Kanton Jura* ist ein Durchgangsplatz als Ersatz für einen heute bestehenden Platz geplant. Die Bauarbeiten sind im Gange.

