

2012

Kurzfassung
zum Bericht der Fachstelle für
Rassismusbekämpfung 2012
Übersicht und Handlungsfelder



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

**Kurzfassung
zum Bericht der Fachstelle für
Rassismusbekämpfung 2012**

Übersicht und Handlungsfelder

Impressum

Redaktion: 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	7
2 Begriffe	9
3 Rechtliche Grundlagen	12
3.1 Zusammenfassende Einschätzungen, politische Entwicklungen und getroffene Massnahmen	13
4 Institutionelle Zuständigkeiten	15
5 Rassistische Diskriminierung und Rassismus in der Schweiz: Datenlage	18
5.1 Staatliche Daten	18
5.1.1 Polizeiliche Kriminalstatistik PKS	18
5.1.2 Sammlung der EKR von Gerichtsurteilen zur Antirassismus-Strafnorm Art. 261 ^{bis} StGB	19
5.1.3 Jahresberichte der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität KOBIK	20
5.1.4 Rechtsextremistische Vorfälle: Berichte zur inneren Sicherheit Schweiz	21
5.1.5 Integrationsindikatoren des Bundesamtes für Statistik BFS	21
5.1.6 Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» der FRB	22
5.2 Medien	23
5.2.1 Schweizer Presserat	23
5.2.2 Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen UBI	24
5.3 Daten von Organisationen der Zivilgesellschaft	25
5.3.1 Jährlicher Bericht «Rassismussvorfälle in der Beratungspraxis» aufgrund des Dokumentations- und Monitoringsystems DoSyRa	25
5.3.2 Jährliche Chronologie «Rassismus in der Schweiz» der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA	25
5.3.3 Antisemitismusbericht des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebunds SIG und der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA	26
5.3.4 Antisemitismusbericht der Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation CICAD	27

5.4	Ausblick	27
-----	----------	----

6	Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Schweiz	30
6.1.	Übergreifende Massnahmen auf nationaler Ebene	30
6.1.1	Verbesserung des Zugangs zum Recht	30
6.1.2	Verankerung des Diskriminierungsschutzes in der Integrationspolitik	31
6.2	Massnahmen nach Lebensbereich	32
6.2.1	Wirtschaft und Arbeit	32
6.2.2	Schule und Bildung	35
6.2.3	Wohnen	37
6.2.4	Gesundheit	39
6.2.5	Sozialbereich	41
6.2.6	Freizeit und Sport	44
6.2.7	Polizei	46
6.2.8	Einbürgerungsverfahren	48
6.2.9	Rechtsextremismus	49
6.3	Massnahmen für bestimmte Zielgruppen	51
6.3.1	Massnahmen zugunsten von Jüdinnen und Juden sowie Muslimen/-innen in der Schweiz	51
6.3.2	Sesshafte und fahrende Jenische in der Schweiz	56
7	Schwerpunktbereiche bis zum nächsten Bericht	58

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 Pauschalansuldigungen 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 Bestandsaufnahme hat die Fachstelle für Rassismusbekämpfung die Grundlage geschaffen zu einer regelmässigen Berichterstattung, 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 die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB im Jahr 2007, das Ausmass rassistischer 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

Auf dieser Grundlage wurde der erste «Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2012 – Übersicht und Handlungsfelder» erstellt. Dieser schafft die Grundlage für eine regelmässige Berichterstattung über rassistische Diskriminierung und Rassismus in der Schweiz, die alle zwei Jahre erfolgen soll. Damit entsteht ein Referenzrahmen, um noch systematischer als bisher Lücken zu identifizieren und langfristige Evaluationsachsen entwickeln zu können.

Die vorliegende Kurzfassung fasst den «ausführlichen Bericht», wie er in diesem Dokument einfachheitshalber genannt wird, zusammen. Sie richtet sich an Leser/-innen, die sich rasch eine kapitelbezogene Übersicht über die wichtigsten Themen verschaffen wollen. Der ausführliche Bericht selbst vertieft die Themen und ergänzt die Informationen mit weiterführenden Hinweisen und Beispielen. Er liegt nicht in Druckform vor, sondern kann als PDF von der Internetseite der FRB heruntergeladen werden.

Im ersten Teil der Kurzfassung (Kapitel 2–5) werden die Begrifflichkeiten geklärt, die heutige rechtliche und institutionelle Situation kurz erläutert und eine Übersicht über die bestehenden Datenquellen gegeben. Der zweite Teil (Kapitel 6) gibt Einblicke in die Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung und Rassismus (Stand Ende 2012): Zuerst werden die

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 s. dazu Kapitel 5.1.6 Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» der FRB.

aktuellen übergreifenden Massnahmen vorgestellt, danach werden Situation und Massnahmen in besonders sensiblen Lebensbereichen wie Arbeit, Wohnen oder Freizeit beleuchtet. Zuletzt wird spezifisch auf die Situation einiger besonders verletzlicher Bevölkerungsgruppen eingegangen. Der vollständige Bericht enthält zudem die Stellungnahmen der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR und der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM, die in der Kurzfassung nicht aufgenommen wurden.

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.

Rassismus bezeichnet eine Ideologie, welche Menschen aufgrund ihrer ethnischen, nationalen oder religiösen Zugehörigkeit in angeblich naturgegebene Gruppen – sogenannte «Rassen» – einteilt und diese hierarchisiert. Menschen werden nicht als Individuen, sondern als Mitglieder solcher pseudo-verwandtschaftlicher Gruppen mit kollektiven, als unveränderbar betrachteten Eigenschaften beurteilt und behandelt. Als soziale Konstruktionen werden «Rassen» nicht nur mittels äusserlicher Merkmale, sondern auch aufgrund angenommener kultureller, religiöser oder herkunftsmässiger Unterschiede konstruiert. Dabei werden zum Beispiel bestehende sozioökonomische Ungleichheiten mit der ethnischen, kulturellen oder religiösen Zugehörigkeit als biologisch gegeben «erklärt». Heute wird der Begriff Rasse selten verwendet. Eher wird von unvereinbaren Kulturen, fremden Ethnien oder von «Ausländern» gesprochen, die als «anders» dargestellt und daher für unerwünscht erklärt werden.

Mit dem Rechtsbegriff **rassistische Diskriminierung** wird jede Praxis bezeichnet, die Menschen aufgrund physischer Merkmale, ethnischer Herkunft, kultureller Merkmale (Sprache, Name) und/oder religiöser Zugehörigkeit Rechte vorenthält, sie ungerecht oder intolerant behandelt, demütigt, bedroht oder an Leib und Leben gefährdet. Im Unterschied zum Rassismus ist rassistische Diskriminierung nicht zwingend ideologisch begründet. Ausschlussmechanismen und Diskriminierung können In- und Ausländer/-innen betreffen, unabhängig von Aussehen oder Religion.

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. Als **indirekte oder mittelbare Diskriminierung** werden gesetzliche Grundlagen, Politiken oder Praktiken bezeichnet, welche trotz ihrer augenscheinlichen Neutralität im Ergebnis zu einer nicht zulässigen Ungleichbehandlung führen. Auch können Personen einer **mehrfachen Diskriminierung** aufgrund der Herkunft, Hautfarbe, Kultur oder Religion ausgesetzt sein, welche sich mit Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der sozialen Schichtzugehörigkeit oder einer Behinderung überschneiden. Dieses Phänomen betrifft zum Beispiel Frauen, die gleichzeitig einer ethnischen Minderheit und einer benachteiligten sozialen Schicht angehören, also mehrere «anfällige» Merkmale kumulieren.

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 Gefahr bei der Verwendung des Begriffs Fremdenfeindlichkeit und mehr noch bei dem der Xenophobie liegt darin, dass Prozesse der Stigmatisierung durch Psychologisierung und Biologisierung erklärt werden und eine naturgegebene Erklärung für Gewalt und Ausgrenzung nahegelegt wird. 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. Ein weiterer Grund für die Verwendung des Begriffs ist seine Verbreitung in internationalen Vertragswerken und Dokumenten.

Antisemitismus bezeichnet dauerhaft feindselige Überzeugungen gegenüber Jüdinnen und Juden, die als einheitliche «Rasse» konstruiert und wahrgenommen werden. Der Antisemitismus stellt im Rahmen des Rassismus ein besonderes Phänomen dar, weil mit ihm anhand der religiösen Zugehörigkeit (auf welche sich die Judenfeindlichkeit bezieht) eine Volkszugehörigkeit zugeschrieben wird (auf welche sich der Antisemitismus bezieht). Die Schweiz betrachtet Antisemitismus als Teil des Gesamtphänomens «Rassismus». Trotzdem weist er bestimmte Eigenheiten auf, die sowohl im Bereich der Sensibilisierung und Prävention als auch in der empirischen Forschung spezifische Ansätze und Massnahmen erforderlich machen.

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 der Herkunft der 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. Der Begriff Muslimfeindlichkeit wird 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.

Wesentliches Merkmal des **Rechtsextremismus** ist die Infragestellung der Gleichwertigkeit aller Menschen und eine Ideologie der Ausgrenzung, die sich mit erhöhter Gewaltakzeptanz verbinden kann. Alle Definitionen des Rechtsextremismus sind sich darin einig, dass Rassismus und Fremdenfeindlichkeit konstituierende Elemente des Rechtsextremismus sind (dies im Gegensatz beispielsweise zum Linksextremismus). Rechtsextreme gehen von der rassisch oder ethnisch bedingten sozialen Ungleichheit der Menschen aus und verlangen nach ethnischer Homogenität. Grund- und Menschenrechte werden nicht als für alle Menschen überall gleich geltende Prinzipien akzeptiert. Abgelehnt und bekämpft werden der Wertpluralismus einer liberalen Demokratie und der «Multikulturalismus» der globalisierten Gesellschaft.

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. Der ausführliche Bericht geht auf die Rechtsgrundlagen im Verfassungs-, Straf- und Zivilrecht detaillierter ein.

In der Schweiz stützt sich die Bekämpfung jeglicher Diskriminierung grundsätzlich auf das in der Bundesverfassung verankerte Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV), auf das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) und auf allgemeine Rechtsbegriffe (z.B. die allgemeine Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). Zudem schreibt Artikel 35 der Bundesverfassung 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). 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).

Gegen die Geschlechterdiskriminierung und die Diskriminierung von Menschen mit einer Behinderung wurden Spezialgesetze erlassen, die privatrechtliche Wirkung entfalten. Im Gegensatz dazu lehnte es das Parlament bisher ab, ein Spezialgesetz zur Verhinderung der rassistischen Diskriminierung zu erlassen. Somit können sich Betroffene gegen Verletzungen des Rechtsgleichheitsgebots oder des rassistischen Diskriminierungsverbots seitens der Behörden wehren, nicht aber direkt gegen Verletzungen seitens Privater. Dort 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 (Art. 261^{bis}) in das Schweizerische Strafgesetzbuch aufgenommen, welche die öffentliche Rassendiskriminierung strafrechtlich ahndet.

Auf der internationalen Ebene hat die Schweiz mehrere Übereinkommen ratifiziert, die Rassismus und rassistische Diskriminierung verbieten, insbesondere das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDK; SR 0.104). Die Schweiz misst der Umsetzung ihrer internationalen Verpflichtungen grosse Bedeutung zu. 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). Damit können Einzelpersonen nach

Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsmittel beim Ausschuss der UNO-Rassismuskonvention CERD die Verletzung einer RDK-Bestimmung geltend machen.

Sechzehn Kantone haben ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot in ihre Verfassung aufgenommen.³ Elf Kantone führen den Diskriminierungsschutz oder die Rassismusbekämpfung explizit in ihrer Integrationsgesetzgebung auf.⁴ Die anderen Kantone stützen sich direkt auf das Bundesrecht. Als breites Querschnittsthema kann der Diskriminierungsschutz aber auch punktuell in anderen Gesetzen explizit verankert sein, so zum Beispiel in den Bestimmungen zu Einbürgerungen (z.B. in Bürgerrechtsgesetzen), oder auch in Erlassen zu anderen öffentlichen Bereichen (z.B. in Plakatverordnungen).

3.1 Zusammenfassende Einschätzungen, politische Entwicklungen und getroffene Massnahmen

Insgesamt entspricht die Regelung der Schweiz zu rassistischer Diskriminierung und Rassismus in vielen Punkten den Anforderungen der von ihr ratifizierten internationalen Regelwerke. Sie ist aber sektoriell gegliedert, föderalistisch und entsprechend komplex. Internationale Organisationen, die EKR sowie schweizerische Organisationen der Zivilgesellschaft kritisieren denn auch hauptsächlich das Fehlen einer einheitlichen Gesetzesgrundlage und eines gesamtschweizerischen Aktionsplans. Sie streben entweder eine umfassende Antidiskriminierungsgesetzgebung zu allen Diskriminierungsmerkmalen an, oder aber ein Spezialgesetz zur rassistischen Diskriminierung, das auch zwischen Privaten zur Anwendung kommt. Das Parlament hat jedoch seit 2007 Initiativen und Motionen zur Schaffung eines Gleichbehandlungsgesetzes regelmässig abgelehnt. Auch der Bundesrat ist der Auffassung, dass die bestehenden Regeln einen ausreichenden Schutz gegen Diskriminierung bieten. Er erachtet es aber als problematisch, dass sie von den Betroffenen zu wenig genutzt werden, und hat Massnahmen zur besseren Durchsetzung des geltenden Rechts eingeleitet:

3 Diskriminierungsschutz auf Verfassungsebene: 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, 2ème 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 14.10.2012 von der Stimmbevölkerung angenommen wurde, enthält ebenfalls ein Diskriminierungsverbot (Art. 15. Abs. 2), sie tritt auf 1. Juni 2013 in Kraft.

4 Integrationsbestimmungen mit explizitem Diskriminierungsschutz: Zürich, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura.

- **Diskriminierungsbekämpfung im Rahmen der Integrationspolitik:** Der Bundesrat entschied bereits in seinem Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik von 2010, dass der Diskriminierungsschutz als wichtiger Bestandteil der spezifischen Integrationsförderung betrachtet werden muss. Da Diskriminierungsbekämpfung vor allem in den Kantonen, Städten und Gemeinden erfolgt, muss sie auf dieser Ebene verankert werden. Bund und Kantone haben deshalb vereinbart, den Diskriminierungsschutz in die kantonalen Integrationsprogramme KIP aufzunehmen (s. dazu insbesondere Kap. 6.1.2.).
- **Beratungsstellen für Opfer von Diskriminierung:** Es gibt in vielen Kantonen und in einigen Städten und Gemeinden Integrationsfachstellen oder private Organisationen, die Beratung zum rechtlichen Schutz vor Diskriminierung anbieten. Die Bereitstellung solcher Beratungsangebote muss ab 2014 in den KIP verankert sein (s. dazu insbesondere Kap. 6.1.2.).
- **Veröffentlichung eines Rechtsratgebers:** Der von der FRB veröffentlichte Ratgeber gibt praktische Ratschläge, wie gegen Rassendiskriminierung in allen Bereichen des täglichen Lebens vorgegangen werden kann und mit welchen Rechtsmitteln. Die FRB bietet zudem Weiterbildungskurse zum Ratgeber an, um die Umsetzung der Theorie in die Praxis zu erleichtern, an welchen seit Ende Dezember 2009 über 700 Personen aus Verwaltungen und Zivilgesellschaft teilgenommen haben.
- **Analyse des Zugangs zum Recht:** Mehrere Bundesstellen haben das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR mit einer Untersuchung beauftragt, die evaluieren soll, welche Mechanismen den Opfern von Diskriminierung den Zugang zur Justiz erleichtern oder erschweren. Die ersten Ergebnisse werden 2014–2015 erwartet.
- **Verbesserung der Koordination der Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz:** Um die Effizienz der involvierten Bundesstellen zu erhöhen und die Partizipation der Kantone, Städte und Gemeinden zu fördern, sollen Berichterstattung und Follow-up zu den einzelnen Menschenrechtsverträgen und -instrumenten verstärkt koordiniert werden. Eine wichtige Unterstützung leistet das SKMR, das seit 2011 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.

4 Institutionelle Zuständigkeiten

Auf Bundesebene

Diskriminierungsschutz und Diskriminierungsbekämpfung sind Querschnittsthemen über alle Bereiche und Kompetenzebenen hinweg. Es braucht deshalb klar bezeichnete Stellen, die dafür zu sorgen haben, dass das Thema zielgerichtet bearbeitet und nicht mit unverbindlichen Absichtserklärungen abgetan wird. Diese Stellen sind grösstenteils dem Eidgenössischen Departement des Innern angegliedert, mit je eigenen Rechtsgrundlagen und Pflichtenheften.

Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB

Die FRB fördert, koordiniert und vernetzt Massnahmen gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung und unterstützt Behörden und Institutionen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Sie wirkt massgeblich bei der Zusammenarbeit mit den Institutionen auf internationaler Ebene (insbesondere von UNO, Europarat und OSZE) mit und setzt sich für den Austausch mit Nichtregierungsorganisationen und Forschungsinstitutionen ein. Sie wurde fünf Jahre nach der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus als Organisationseinheit des Generalsekretariats des Eidgenössischen Departement des Innern zur Stärkung der verwaltungsinternen Tätigkeiten geschaffen. Seit ihrer Gründung bis Dezember 2012 hat die FRB in allen Landesteilen insgesamt 993 Projekte mit 19 352 472 Franken unterstützt. Sie verfügt über einen Stellenetat von 270 Prozent und einen jährlichen Betriebskredit von rund 190 000 Franken.

Fachstelle Extremismus in der Armee

Die Fachstelle Extremismus in der Armee unterstützt das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit Extremismus in der Armee. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen in der Beratung, Sensibilisierung und Prävention. Sie steht allen Armeeangehörigen (Wehrpflichtigen, Miliz- und Berufskadern) und ihren Familien, den Bundes- und kantonalen Behörden sowie den Medien als Meldestelle zur Verfügung. Weiter informiert sie 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. Die Fachstelle respektiert die Verantwortung und Kompetenzen der militärischen Kader und arbeitet unter Wahrung des Dienstgeheimnisses und der Privatsphäre; sie hat keine Ombudsfunktion. Aus Synergie- und Effizienzgründen wurde sie im August 2005 administrativ der FRB unterstellt. Sie erfüllt ihre Aufgaben aber weiterhin ausschliess-

lich zugunsten der Armee und ist ihrem Auftraggeber, dem Chef Personelles der Armee (FGG 1), verantwortlich. Sie verfügt über einen Stellenetat von 50 Prozent.

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR

Die ausserparlamentarische Kommission EKR hat 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. 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 Eidgenössischen Departements des Innern angegliedert ist. Die EKR verfügt über ein jährliches Budget von rund 200'000 Franken.

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM

Die ausserparlamentarische Kommission EKM 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. Sie berät den Bundesrat und die Verwaltung in Migrationsfragen und unterstützt Projekte, welche die Integration fördern, Menschenrechte schützen und Diskriminierung verhindern. Die Kommission ist dem Bundesamt für Migration im Eidgenössischen Departement für Justiz und Polizei angegliedert. 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.

Auf Kantons- und Gemeindeebene

Alle **Kantone** kennen 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. Diese haben sich zur Konferenz der Integrationsdelegierten KID zusammengeschlossen. Die KID arbeitet bei der Entwicklung der Integrationspolitik der Schweiz mit, und sie unterstützt konstant die Verankerung des Diskriminierungsschutzes als eine Säule der Integrationspolitik.

Die **Städte und Gemeinden** haben eine zentrale Rolle bei der konkreten Umsetzung des Diskriminierungsschutzes zu übernehmen. Einige Städte haben wie die Kantone eigene Integrationsdelegierte oder -büros ernannt und damit der Thematik besonderes Gewicht verliehen, insbesondere dort, wo der Diskriminierungsschutz als expliziter Teil des Auftrags erfasst wird.

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 Diskriminierung zustande kommt. Der Staat kann nur rassistische oder diskriminierende Verhaltensweisen erfassen, die rechtlich relevant sind und 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 die Einlassverweigerung in einen Club). Erst die Zusammenstellung der Ergebnisse aus diesen unterschiedlichen – staatlichen und privaten – Datenquellen kann längerfristig zu einem realistischen und umfassenden Bild von rassistischer Diskriminierung und Rassismus in der Schweiz führen.

Das folgende Kapitel gibt einen Überblick über bestehende, langfristig angelegte Datenquellen. Zuerst werden die staatlichen Statistiken vorgestellt, danach die Daten in Zusammenhang mit der Medienberichterstattung und schliesslich die Statistiken oder Datensammlung privater Organisationen. Bei jeder Quelle wird kurz die Erhebungsmethode beschrieben. Dies ist deshalb wichtig, weil die unterschiedlichen Methoden eine direkte Vergleichbarkeit der aufgeführten Daten ausschliessen.

5.1 Staatliche Daten

5.1.1 Polizeiliche Kriminalstatistik PKS

Die polizeiliche Kriminalstatistik PKS erfasst mit einheitlichen Erfassungs- und Auswertungsprinzipien die von der Polizei aufgenommenen Straftaten in der ganzen Schweiz sowie deren Aufklärungsquote. 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). 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 werden muss, hängt die Aussagekraft der diesbezüglichen Daten massgeblich davon ab, dass die Polizeikorps entsprechend ausgebildet werden. Die Tabellen 1 und 2 führen die Anzahl Verstösse, die Anzahl aufgeklärter Fälle von Verstössen gegen die Antirassismus-Strafnorm sowie die Glaubens- und Kultusfreiheit auf. Zu berücksichtigen ist, dass einer Straftat mehrere Geschädigte zugeordnet sein können, und dass bei den unaufgeklärten Straftaten teils 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 damit beauftragt, konkrete Tatbestände im Zusammenhang mit Rassismus in der Schweiz sowie ihre individuellen und gesellschaftlichen Auswirkungen zu analysieren. Die in der Datenbank «Sammlung Rechtsfälle» erfassten kantonalen Entscheide und Urteile werden der EKR seit 2000 durch die fedpol in anonymisierter Form zugestellt.⁵ Ein statistischer Überblick über die Rechtsfälle vermittelt 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 Hand genommen bzw. eingestellt? Wie oft kommt es bei den Fällen, bei denen ein Verfahren eröffnet worden ist, zu einem Schuldspruch oder einem Freispruch?
- 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?

⁵ Von 1995 bis 1999 erfolgte die Zustellung durch die Bundesanwaltschaft.

Tabelle 3: Rechtsfälle im Zusammenhang mit Art. 261^{bis} StGB

	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

(Daten beruhen auf einer Sammlung der Rechtsfälle zu Art. 261^{bis} StGB, welche von Rechtsinstanzen entschieden wurden.)

5.1.3 Jahresberichte der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität KOBIK

Um den wachsenden Anforderungen gerecht zu werden und die Zusammenarbeit und Koordination der Polizeikräfte im In- und Ausland zu gewährleisten, wurde Ende 2001 die Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität KOBIK geschaffen. Diese ist die zentrale Anlaufstelle für Personen, die verdächtige Internetinhalte melden möchten. Ausserdem durchsucht die KOBIK das Internet nach Websites mit strafrechtlich relevanten Inhalten und erstellt eingehende Analysen über die Internetkriminalität. 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.

Im Gegensatz zu harter Pornographie und Pädokriminalität sucht die KOBIK nicht aktiv nach Verstössen gegen die Antirassismus-Strafnorm, sondern nimmt nur Meldungen entgegen. Die Tatsache, dass derartige Fälle bei der Cybercrimestelle des Bundes gemeldet werden können, ist allerdings noch wenig bekannt. Entsprechend klein ist denn auch die Meldungsrate angesichts der Anzahl potentieller Verstösse.

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 %)

(Daten beruhen auf Meldungen an die KOBIK sowie Internetseiten, welche die KOBIK findet.)

5.1.4 Rechtsextremistische Vorfälle: Berichte zur inneren Sicherheit Schweiz

Im Bereich des Extremismus veröffentlichte die fedpol von 1999 bis 2008 in ihrem jährlichen «Bericht innere Sicherheit der Schweiz» eine regelmässige Analyse des Rechtsextremismus, der in Zusammenhang mit Rassismus besonders relevant ist (vgl. dazu die Definition von Rechtsextremismus, Kap. 2). Seit der Schaffung des Nachrichtendienstes des Bundes NDB wird die umfassende Bedrohungsbeurteilung neu unter dem Titel «Sicherheit Schweiz» veröffentlicht.⁶ Infolge der restriktiven Datenbearbeitungsvorschriften darf sich der NDB grundsätzlich nicht 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 auf der vom VBS geführten vertraulichen Beobachtungsliste.⁷ Insgesamt zeigen die Daten des NDB eine tendenziell rückläufige Entwicklung der rechtsextrem motivierten Ereignisse (Tab. 5).

Tabelle 5: Rechtsextrem motivierte Ereignisse

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

(Daten beruhen auf der Analyse von gewalttätigem Rechtsextremismus des NDB.)

5.1.5 Integrationsindikatoren des Bundesamtes für Statistik BFS

Rassistische Diskriminierung steht in engem Zusammenhang mit der Frage der Integration. Das BFS erarbeitet zu diesem Thema kontinuierlich Daten auf der Grundlage von Integrationsindikatoren. Im Zentrum der Datenerhebung steht die Frage: Wann ist Integration erfolgreich und wie lässt sich das messen? Für den Bundesrat ist Integration dann erfolgreich, wenn sich die Werte der zu integrierenden Bevölkerungsgruppen in zentralen Lebensbereichen nicht von den Durchschnittswerten der Gesamtbevölkerung unterscheiden. Wenn sich also der Anteil Berufsbildungsabschlüsse, die Wohnverhältnisse, die Werte zum Gesundheitszustand, die Anzahl begangener Straftaten oder der Partizipations- und Mitwirkungsgrad der unter-

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

7 Eingehendere Informationen dazu s. Sicherheit Schweiz: Lagebericht 2012, Nachrichtendienst des Bundes, 2012, S. 58.

schiedlichen Bevölkerungsgruppen ungefähr in der gleichen Grössenordnung bewegen, kann auf eine erfolgreiche Integration geschlossen werden. Umgekehrt weisen stark abweichende Werte auf Integrationsschwierigkeiten hin. Bei diesen muss genau analysiert werden, inwiefern sie durch Diskriminierungshürden bedingt sind und ob Massnahmen zu deren Abbau ergriffen werden müssen.

Mit der Erarbeitung von insgesamt 67 Integrationsindikatoren schuf das BFS ein kohärentes Beobachtungssystem, welches über Strukturen und Prozesse der Integration in allen Bereichen regelmässig und systematisch informiert.⁸ Die ersten Ergebnisse wurden im Dezember 2012 veröffentlicht und zeigen insgesamt einen Trend zur Chancengleichheit beim Sicherheitsgefühl, bei der politischen Partizipation und (bis zu einem gewissen Grad) bei der 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. Detaillierte Ergebnisse der Indikatoren sind im ausführlichen Bericht jeweils in den themenspezifischen Kapiteln aufgeführt.

5.1.6 Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» der 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, um aussagekräftige Informationen zu rassistischen und diskriminierenden Einstellungen in der Bevölkerung, zu deren Ursachen und zur Wirkung von Massnahmen zu erhalten.⁹ Tatsächlich existierten neben den Datensammlungen zu den Vorfällen bisher keine systematischen und kontinuierlichen Daten zu den Einstellungen der Bevölkerung.

Um das Instrument zu erarbeiten und auf seine Tauglichkeit hin zu testen, wird in einer Pilotphase von fünf Jahren alle zwei Jahre eine Meinungsumfrage bei einer repräsentativen Anzahl

8 s. dazu: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/ind43.html

9 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

von in der Schweiz lebenden Schweizern/-innen und Ausländern/-innen durchgeführt. 2014 wird die Pilotphase ausgewertet und darauf gestützt dem Bundesrat ein Vorschlag zur Ausgestaltung eines langfristigen Monitoringinstruments unterbreitet.

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. Eine Auswertung ihrer Stellungnahmen und Entscheide zu Beschwerden zeigt die Häufigkeit auf, mit der Mediennutzer diese Richtlinien verletzt sahen. Im ausführlichen Bericht werden die behandelten Fälle eingehender dargestellt, um einen Einblick in die Vielfalt und Anzahl der Ereignisse in den schweizerischen Medien zu geben.

5.2.1 Schweizer Presserat

Der 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. Der Presserat hat in früheren Stellungnahmen zum Diskriminierungsverbot und zur Menschenwürde konstant darauf hingewiesen, dass die abwertende Äusserung gegen eine Gruppe oder ein Individuum eine Mindestintensität erreichen muss, um als herabwürdigend oder diskriminierend zu gelten.¹⁰ Denn nach Auffassung des Presserats 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).

¹⁰ s. Stellungnahmen Nr. 32/2001, 6/2002, 9/2002, 37/2002, 44/2003, 32/2006, 16/2007 und 21/2008.

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)

(Daten beruhen auf beim Presserat eingereichten Beschwerden des Publikums zu Diskriminierungsverbot und Menschenwürde.)

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. Sie behandelt nur Fälle, welche von der Ombudsstelle SRG als Vorinstanz als berechtigt beurteilt und danach vom Beanstander an die UBI weitergezogen werden. Beide Instanzen stützen sich dabei auf das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40). Bezüglich Rassismus und rassistischer Diskriminierung 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.¹¹

Tabelle 7: Rechtsprechung der UBI zu Vielfaltsgebot 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)

(Die Daten beruhen auf von der UBI getroffenen Entscheiden über Beschwerden des Publikums zu Vielfaltsgebot und Menschenwürde.)

¹¹ Jahresbericht 2010 der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen UBI, S. 13.

5.3 Daten von Organisationen der Zivilgesellschaft

5.3.1 Jährlicher Bericht «Rassismusvorfälle in der Beratungspraxis» aufgrund des Dokumentations- und Monitoringsystems DoSyRa

Seit 2008 werden im Rahmen des Projekts «Beratungsnetz für Rassismusopfer» Daten bestehender Beratungsstellen zu rassistischer Diskriminierung gesammelt.¹² Die aktuell elf mitwirkenden 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 Fallerechnungen in analytische Merkmale von Diskriminierungsfällen übersetzt.

Tabelle 8: Rassismus – Diskriminierungsformen und Lebensbereiche

	Total	Diskriminierungsform*						Lebensbereich*						
		Verbale Äusserung	Verbreitung von Schriften/Fonträgern	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 (Daten beruhen auf Sammlung von Fällen verschiedener Beratungsstellen. Die Fallzahlen sind nicht miteinander vergleichbar, weil in den früheren Jahren dem Beratungsnetz nur fünf, respektive sieben Anlaufstellen angeschlossen waren sowie die Definitionen der Analysekatoren variierten.)

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

Die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA dokumentiert in ihrer Chronologie «Rassismus in der Schweiz» seit 1992 alle öffentlich bekannten Vorfälle, die auf rassistische und/oder rechtsextreme Motivationen zurückgeführt werden können.¹³ Sie dokumentiert

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

13 Rassismus in der Schweiz. Chronologie und Einschätzungen der rassistischen Vorfälle in der Schweiz: <http://chronologie.gra.ch/index.php?p=5>

auch 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 das Kernelement jeglicher Form von Rechtsextremismus ist.

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». (s. Kap. 5.3.4.). Tabelle 9 führt auf, wie viele rassistische und/oder rechtsextreme Vorfälle welcher Art vorkamen.

Tabelle 9: Rassistische und/oder rechtsextreme Vorfälle

	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

(Die Daten beruhen auf der Sammlung von öffentlich bekannten Rassismussvorfällen und rechtsextremen Aktivitäten.)

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. Im Antisemitismusbericht werden die Daten von GRA und SIG zusammengelegt zu einem umfassenderen Bild der antisemitischen Vorfälle in der deutsch- und bis 2010 auch der italienischsprachigen Schweiz.¹⁴ Im Berichtsjahr 2011 handelt es sich bei 76 Vorfällen um antisemitische Äusserungen im Internet, 15 Vorfälle betrafen die Zusendung von antisemitischen Zuschriften (E-mails, Briefe) und 5 das Verbreiten von antisemitischen Schriften/Reden.

¹⁴ Antisemitismusbericht SIG und GRA: www.swissjews.ch/de/praevention/antisemitismusbericht/index.php und www.gra.ch/lang-de/antisemitismusbericht. Die antisemitischen Vorfälle aus der französischsprachigen Schweiz hingegen werden separat von der CICAD gesammelt und in Berichtsform publiziert (vgl. Kap. 5.3.4.): www.cicad.ch/fr/antisemitism/reports-anti-semitism.html

Tabelle 10: Antisemitische Vorfälle in 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

(Die Daten beruhen auf Meldungen an den SIG sowie einer Sammlung von öffentlich bekannten Vorfällen; die aktive Beobachtung von Internetseiten wurde erst 2011 aufgenommen.)

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

Seit 2003 sammelt und analysiert die CICAD Aussagen von Opfern und Zeugen/-innen antisemitischer Vorfälle sowie antisemitische Dokumente und Texte in der französischen Schweiz. Dabei geht CICAD proaktiv vor und registriert selbst recherchierte Fälle, vor allem im Internet. Für beide Antisemitismusberichte von SIG und GRA und von CICAD gilt, dass neben 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. Besonders beunruhigt zeigt sich die CICAD ob der Tatsache, dass seit Erfassungsbeginn 2003 noch nie so viele gravierende Vorfälle erfasst wurden wie im Jahr 2011.

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

(Die Daten beruhen auf Meldungen an die CICAD sowie einer Sammlung von selbst recherchierten Vorfällen.)

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

5.4 Ausblick

Die Daten der Beratungsstellen zeigen, dass rassistische Diskriminierung aus den unterschiedlichsten Lebensbereichen gemeldet wird, besonders aber in der Öffentlichkeit, in der Arbeitswelt oder im Zusammenhang mit der Polizeiarbeit vorkommt. Mit Abstand am häufigsten gemeldet werden verletzend, abwertend oder beleidigend 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 diese geschlossen werden können. In diesem Sinn stehen in der nächsten Berichtsperiode insbesondere die folgenden Ziele und Entwicklungen im Vordergrund:

- **Erfassung der Beratungsfälle:** weitere Entwicklung des Dokumentations- und Monitoringssystems DoSyRa, 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:** Auswertung der ersten Erfahrung mit der Nutzung der Integrationsindikatoren ab 2013.
- **Erfassung von Einstellungen – Weiterführung der FRB-Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz»:** dritte Umfrage im Jahr 2014 und damit Abschluss der Pilotphase und Beschluss über die Weiterführung aufgrund der konkreten Ergebnisse.
- **Nutzung des bestehenden Datenmaterials:** Prüfung der Möglichkeit, das bestehende heterogene Datenmaterial zumindest teilweise zu synthetisieren.
- **Datenlücke im Bereich der zivilrechtlichen Umsetzung des Diskriminierungsschutzes:** Prüfung der Machbarkeit einer systematischeren Erfassung und Analyse der zivilgerichtlichen Urteile in 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 «Zugang zum Recht» des SKMR erarbeitet (vgl. Kap. 6.1.1).

- **Bessere Erfassung von rassistischen Motiven bei Strafhandlungen im Rahmen der PKS:** Mit verstärkter Information und Schulung der Polizisten/-innen kann die Datenlage zu den rassistischen Motiven der in der PKS erfassten Straftaten verbessert werden.
- **Bessere Erfassung von rassistischen Inhalten im Internet:** Mit geeigneten Massnahmen soll die Möglichkeit, rassistische Inhalte im Internet bei der KOBIK zu melden, besser bekannt gemacht werden.

6 Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Schweiz

Rassistische Diskriminierung kommt häufig in Bereichen vor, für die nicht der Bund, sondern die Kantone, Städte und Gemeinden zuständig sind. 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 einbeziehen. Andererseits erfordern sie aber auch ein hohes Mass an Kooperation: horizontal zwischen den verschiedenen Stellen und Partnern/-innen auf einer Staatsebene und vertikal zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden.

Im Folgenden werden zuerst übergreifende Massnahmen und Projekte vorgestellt, welche der gesamten Bevölkerung zugutekommen. Danach wird auf die Situation und die 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 aktuell auf nationaler Ebene 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. Nebst diesen gesamtschweizerischen Massnahmen haben zudem aber auch viele Kantone, Städte und Gemeinden übergreifende Massnahmen ergriffen, auf welche im ausführlichen Bericht verwiesen wird, und gegen rassistische Diskriminierung und Rassismus Position bezogen.

6.1.1 Verbesserung des Zugangs zum Recht

Die heutige rechtliche Regelung der rassistischen Diskriminierung und des Rassismus ist komplex. Damit besteht die Gefahr, dass diskriminierte Personen häufig darauf verzichten, sich zur Wehr zu setzen. Bund, Kantone und Gemeinden haben deshalb verschiedene Massnahmen eingeleitet, um den Informations- und Kenntnisstand sowie die Beratung der potentiell betroffenen Personen zu verbessern:

- Die Geschäftsstelle der EKR steht Institutionen und Privatpersonen, die sich mit Problemen der Rassendiskriminierung konfrontiert sehen, für Auskünfte zur Verfügung.

- Der «Rechtsratgeber Rassistische Diskriminierung» der FRB bietet in leicht verständlicher Sprache eine praxisnahe Orientierung zu den geltenden Rechtsnormen gegen rassistische Diskriminierung in der Schweiz. Er analysiert die Rechtslage anhand von konkreten Beispielen aus dem Alltag und zeigt Chancen und Risiken des Rechtswegs auf. Um den Transfer in die Praxis zu gewährleisten, organisiert die FRB für kantonale und kommunale Verwaltungen, Gewerkschaften oder NGOs auf Anfrage Weiterbildungskurse zum Rechtsratgeber oder zu einzelnen damit zusammenhängenden Fragestellungen aus der Praxis.
- 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. Mit der Einführung der kantonalen Integrationsprogramme KIP werden mittelfristig alle Kantone Beratungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen müssen.
- Als neutrale und in der Regel kostenlose Anlaufstellen leisten auch die Ombudsstellen einen wichtigen Beitrag, um Probleme in Zusammenhang mit diskriminierendem Verhalten der Verwaltung frühzeitig zu erkennen und zu lösen. Damit können langfristig Eskalation und aufwändige Gerichtsverfahren vermieden werden.

Diese Massnahmen tragen zur besseren Information und Unterstützung der gesamten Bevölkerung bei; es fehlt aber die empirische Basis, um Wirksamkeit und Handlungsbedarf genau einschätzen zu können. Im Jahr 2011 beauftragten deshalb mehrere Bundesstellen das SKMR, eine umfassende Untersuchung zu den Mechanismen durchzuführen, welche es heute einer von Diskriminierung betroffenen Person erschweren oder erleichtern, die ihr zur Verfügung stehenden Rechtsmittel zu nutzen. Die ersten Ergebnisse werden 2014–2015 erwartet. Darauf gestützt kann der Handlungsbedarf neu eingeschätzt werden.

6.1.2 Verankerung des Diskriminierungsschutzes in der Integrationspolitik

Erfolgreiche Integrationspolitik setzt nicht nur den Willen der Ausländer/innen voraus, sich zu integrieren, sondern auch die Bereitschaft der einheimischen Bevölkerung, strukturelle und individuelle Hürden beim Zugang zu Wohnen, Arbeit, Bildung und Freizeitaktivitäten abzubauen. In seinem Bericht zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes vom 23. November 2011 (Integration) hält der Bundesrat denn auch ausdrücklich fest, dass Integrationsförderung Hand in Hand gehen muss mit Diskriminierungsbekämpfung. Dieser Grundsatz ist in den kantonalen Integrationsprogrammen, welche ab 2014 die schweizerische Integrati-

onsförderung bestimmen, umzusetzen. Konkret werden die Kantone gewährleisten müssen, dass diskriminierte Menschen kompetente Beratung erhalten und die Institutionen der Regelstrukturen in Fragen des Diskriminierungsschutzes unterstützt und beraten werden.¹⁵ Der Bundesrat hat der FRB den Auftrag erteilt, die entsprechenden Umsetzungsarbeiten fachlich zu betreuen.

Mit der Erstellung der KIP kann nun in vielen Kantonen, Städten und Gemeinden die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung klar verortet und sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht weiterentwickelt werden. Wichtig ist aber vor allem der übergreifende Ansatz dieses Prozesses: Die Massnahmen zum Diskriminierungsschutz werden zwar 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 von Hautfarbe, Name, Religion oder Lebensweise diskriminiert werden.

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. Rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt ist dennoch eine Realität, die nicht unterschätzt werden darf. Offen formulierte rassistische Äusserungen oder diskriminierende Verhaltensweisen sind zwar selten. Häufiger sind indirekt ausgedrückte Vorurteile verschiedenster Art, Ausgrenzungen oder dumme 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, Schulselektion, Anerkennung von Diplomen). Diese *Ungleichstellung vor dem Markt* kann mit rassistischer Diskriminierung zu

¹⁵ Die entsprechenden Vorgaben wurden vom Bundesamt für Migration BFM, der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB und der Konferenz der Kantonsregierungen KdK gemeinsam erarbeitet.

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 in der Arbeitswelt. Diskriminierung trifft nicht generell «die Ausländer/-innen», sondern je nach vorherrschenden Stereotypen bestimmte Nationalitäten mehr als andere, aber auch Schweizer/-innen mit ausländisch klingendem Namen, anderer Hautfarbe oder anderer Religionszugehörigkeit.

Fakten und Zahlen

Die Daten des Beratungsnetzes für Rassismuspfer zeigen, dass sich anteilmässig viele Beratungen auf Diskriminierungen in der Arbeitswelt beziehen (vgl. Kap. 5.3.1.). Es ist aber schwierig, Aussagen über das genaue Ausmass rassistischer Diskriminierung in der Schweizer Arbeitswelt 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.

Im ausführlichen Bericht der FRB wird am Beispiel der Lohn- und Einkommenssituation aufgezeigt, dass Unterschiede zwischen Bevölkerungsgruppen festzustellen sind. Diese belegen nicht per se das Vorliegen von Diskriminierungen und erfassen auch nicht alle potentiell von Diskriminierung betroffenen Bevölkerungsgruppen. Sie können aber Hinweise geben auf den möglichen Analyse- und Handlungsbedarf.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Nebst den erwähnten rechtlichen Instrumenten gilt in der Schweiz die 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 das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB und die FRB das Schweizerische Forum für Migrations-

und Bevölkerungsstudien SFM, Massnahmen zur Bekämpfung von Ungleichbehandlungen in der Arbeitswelt 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.¹⁶

Die unter Federführung des Bundesamtes für Sozialversicherungen im März 2010 erarbeitete gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung identifizierte drei besonders dringliche Handlungsfelder. Zwei davon – die Förderung der Chancengerechtigkeit im Bildungsbe-
reich und die Verbesserung der Massnahmen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt – tragen auch zur Beseitigung der Diskriminierung der zugewanderten Bevölkerung bei.¹⁷

Im Rahmen des Integrationsdialogs der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK legten Bund, Kantone, Städte und Gemeinden zusammen mit Vertretern/-innen der Wirtschaft messbare Ziele fest, um die Integration ausländischer Arbeitnehmer/innen zu fördern sowie Integrationshemmnisse und Diskriminierungen abzubauen. Die Kantone, Städte und Gemeinden bearbeiten die Thematik meist im Dialog mit Vertretern/-innen der Wirtschaft und vor allem unter dem Aspekt der Integrations- und Migrationspolitik, wobei die Frage der Beseitigung von Diskriminierungshürden oft zumindest implizit berücksichtigt wird.

Der ausführliche Bericht gibt weiterführende Informationen zu den Massnahmen im Bereich Wirtschaft und Arbeit und illustriert diese anhand von konkreten Projekten der Kantone und NGOs.

16 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-Dokument auf der Internetseite der FRB heruntergeladen werden: www.edi.admin.ch/frb/00538/00540/index.html?lang=de

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

6.2.2 Schule und Bildung

Es ist eine Tatsache, dass der Zugang zu Bildung nicht allen gleich offen steht, und dass die Herstellung der Chancengerechtigkeit kontinuierlicher Massnahmen bedarf. Junge Ausländer/innen haben viermal häufiger keine nachobligatorische Grundausbildung als junge Schweizer/innen. Personen ohne nachobligatorische Schulbildung sind aber doppelt so häufig arm und damit von sozialem Ausschluss bedroht als Personen mit abgeschlossener Berufsbildung oder Maturität.

Das schweizerische Bildungssystem ist vom Föderalismus geprägt. Die Umsetzung von Massnahmen gegen rassistische Diskriminierungen im Bildungsbereich kann deshalb nur durch enge Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden erfolgen. Dabei muss einerseits der Zugang zu Bildung allen Kindern und Jugendlichen offen stehen. Andererseits ist es aber für die langfristige Prävention und Sensibilisierung gegen Diskriminierung und Rassismus wichtig, dass Projekte zur Prävention von Rassismus unterstützt werden und die Bildung im Bereich der Menschenrechte in der Schule gefördert wird.

Fakten und Zahlen

Wie im Bereich der Arbeit ist es auch im Bildungsbereich schwierig, Aussagen zur tatsächlichen Diskriminierung zu machen; die Daten zu möglichen Ein- oder Ausschlussmechanismen 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.

Empirisch ausreichend belegt ist die Tatsache, dass Ungleichheiten bestehen und sich die Schulverläufe insbesondere der Kinder mit Migrationshintergrund von den Schweizer Kindern unterscheiden können. Weniger einfach ist es, zu bestimmen, welcher Anteil davon mit Faktoren ausserhalb des Bildungssystems erklärt werden können (z.B. Sprachkenntnisse, Integrationschwierigkeiten, Unterstützung der Eltern usw.) und welcher Anteil allfälligen Diskriminierungshürden im Bildungssystem zuzuschreiben ist. Dies erklärt denn auch, weshalb gerade im Bereich der Bildung die Massnahmen zum Diskriminierungsschutz und die Integrationsmassnahmen fliessend ineinander übergehen. Der ausführliche Bericht verweist insbesondere auf die bestehenden Daten zu den Unterschieden zwischen Bevölkerungsgruppen bezüglich Bildungsniveau und -verlauf.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Zugang zu Bildung: Die Kantone haben zahlreiche und vielfältige Massnahmen insbesondere zur Förderung der interkulturellen Verständigung und der Toleranz gegenüber Menschen unterschiedlicher Herkunft ergriffen. 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.¹⁸ Zahlreiche Kantone, Städte und Gemeinden arbeiten mit der Verstärkung von Frühförderungsmaßnahmen darauf hin, möglichst früh allfällige Diskriminierungshürden und Integrationsbarrieren abzubauen. Das Bundesamt für Migration BFM und die EKM lancierten 2009 gemeinsam ein Modellvorhaben 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.

Förderung der Integration Jugendlicher: Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI¹⁹ hat 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) gesprochen. Die Projekte richten sich nicht spezifisch an Jugendliche ausländischer Herkunft, werden von diesen aber oft genutzt. Mit der Kampagne «berufsbildungsplus» wurden Entscheidungsträger/innen dafür sensibilisiert, allen Stellensuchenden unabhängig von deren Herkunft die gleichen Chancen zu geben.

Schulprojekte im Bereich Rassismus und Menschenrechte: Um der Entstehung von rassistischen Tendenzen vorzubeugen und die Menschenrechte im Alltag zu verankern, ist die frühe und kontinuierliche Sensibilisierung aller Bevölkerungsgruppen unerlässlich. Die FRB leistet Finanzhilfen an entsprechende Projekte. Eine 2011 durchgeführte Evaluation zeigte, dass die Themen Rassismusprävention und Menschenrechte als relevant eingestuft werden, im heutigen schulischen Kontext aber in Konkurrenz zu vielen anderen gesellschaftlichen Themen stehen. Trotzdem beurteilen die Befragten die Projekte als sehr positiv und schreiben ihnen beachtliche Wirkung zu. Auch die EDK attestiert diesen Projekten eine nachhaltige Wirkung.

18 Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder vom 24. Oktober 1991: www.edk.ch/dyn/11984.php

19 Anfang 2013 wurde das ehemalige Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT ins SBFI überführt.

Eine grosse Herausforderung bleibt es jedoch, diese Wirkung zu verstetigen und auf weitere Schulen auszuweiten.

Bildung im Bereich der Menschenrechte: Menschenrechte sind in allen Lebensbereichen wichtig und werden folglich auch in den verschiedenen Fächern situationsgerecht unterrichtet. Gefördert werden soll aber nicht nur die Wissenskompetenz, sondern auch die Handlungskompetenz. Als übergreifende Thematik ist es wichtig, dass die Bildung im Bereich der Menschenrechte nicht nur punktuell, sondern im Rahmen einer Gesamtstrategie unterrichtet wird und institutionell verankert ist.

Im ausführlichen Bericht werden die Massnahmen in den genannten Bereichen detailliert dargestellt.

6.2.3 Wohnen

Nebst Arbeit und Bildung gehört auch die Wohnsituation zu den zentralen Lebensbereichen, in denen rassistische Diskriminierungen bekämpft werden müssen. Regelmässig schliessen Wohnungsinsereate gewisse Personengruppen direkt oder indirekt aufgrund ihrer Nationalität oder ihrer Religionszugehörigkeit aus. Häufiger noch werden Wohnungen aufgrund von diskriminierenden Kriterien nicht vergeben oder gekündigt, oder Untermietsverhältnisse werden verweigert. Dabei wirken sich Mehrfachdiskriminierungen auf die Wohnsituation von Personen besonders negativ aus, etwa aufgrund von Herkunft oder Hautfarbe und Religion, Geschlecht, Behinderung usw.

Ausschlussmechanismen und Diskriminierung verletzen nicht nur die Rechte der einzelnen Betroffenen, sondern haben auch übergreifende 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 können Massnahmen im Rahmen der Siedlungs- und Quartierentwicklungspolitik nötig werden, um das Zusammenleben und die Wohnqualität im Quartier zu gewährleisten.

Auf die spezifische Frage der Wohnsituation im Zusammenhang mit der fahrenden Lebensweise wird im Kapitel 6.3.2. näher eingegangen.

Fakten und Zahlen

In statistischen Erhebungen wird meist nur der Aspekt der Nationalität bzw. des Aufenthaltsstatus erhoben. Bezüglich der Wohnsituation bestehen deshalb wenig Daten, die direkte Hinweise zur rassistischen Diskriminierung geben können. Der Integrationsbericht 2007 stellt fest, dass die ausländische Bevölkerung überdurchschnittlich oft in einer schlechteren Wohnsituation lebt, und dass sie überdurchschnittlich oft umzieht.²⁰ Im Ausland geborene Personen sind signifikant häufiger von einem oder mehreren 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 Quartier leben, ist deutlich höher bei den im Ausland geborenen Personen (23,8 %) als bei den in der Schweiz geborenen Personen (15,1 %).

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

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Auf dem Wohnungsmarkt gilt das Prinzip der Vertragsautonomie. Ohne spezifische Gesetzesgrundlage kann der Staat nur in freiwilliger Zusammenarbeit mit den tragenden Akteuren Massnahmen erarbeiten und umsetzen.

Bei einem Vorfall von rassistischer Diskriminierung kann ein adäquates Beratungsangebot dazu beitragen, dass sich die Opfer erfolgreich wehren. Nebst den bereits bestehenden öffentlichen und privaten (beispielsweise mietrechtlich ausgerichteten) Beratungsstellen wird mit der Umsetzung des Diskriminierungsschutzes im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme das Beratungsangebot für Opfer von rassistischer Diskriminierung generell ausgebaut. Die bereits erwähnte Studie des SKMR zur Wirksamkeit der bestehenden Rechtsinstrumente und zum Zugang zum Recht (vgl. Kap.6.1.1) wird auch im Bereich des Wohnens weitere Hinweise zum Handlungsbedarf liefern können.

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

Ein Bericht des Bundesamts für Wohnungswesen BWO von 2010 zum Thema Integration im Wohnbereich zeigt auf, dass gerade die Vermieter/-innen nur wenig auf die Thematik Integration/Diskriminierung sensibilisiert sind und eine Bewusstseinsbildung über die entsprechenden Verbände erfolgen müsste.²¹ Das BWO plant, ein jährliches Monitoring zur Entwicklung des Wohnungsmarkts in Bezug auf die Zuwanderung zu erstellen. Damit können unter anderem auch Problemregionen aufgezeigt werden, auf welche die Finanzierungshilfen des Bundes gelenkt werden können.

Im Jahr 2008 wurde zudem 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. In diesem Rahmen bietet die FRB Projektträgern fachliche Unterstützung an, wenn es aus Sicht von Projektbeteiligten im Bereich der Partizipation, der Erreichbarkeit und des Diskriminierungsschutzes nicht funktioniert, unbefriedigend läuft oder zu Konflikten kommt.

Überaus wichtig sind die Initiativen der privaten Akteure/-innen. Der Mieterinnen- und Mieterverband Schweiz zum Beispiel veröffentlichte 2009 einen Artikel zur Diskriminierung bei der Wohnungssuche in seiner Verbandszeitung.²² Private Organisationen wie etwa die Stiftung Domizil im Raum Zürich leisten konkrete Hilfe bei der Vermittlung von Wohnraum oder bei auftretenden Konflikten.

Die genannten Projekte, insbesondere das «Programm Projets urbains», werden im ausführlichen Bericht detailliert beschrieben.

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 spielt. Laut den Sozialzielen der Bundesverfassung (Art. 41 Abs. 1 lit. B BV) haben sich Bund und

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

22 Wer –ic heisst, hat es bei der Wohnungssuche schwer, MV Schweiz, Mieten und Wohnen 06/09, S. 7: www.mieterverband.ch/fileadmin/alle/M_W/M_W_6_09.pdf

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 einen Anspruch auf einen rechtsgleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu grundlegender medizinischer Versorgung. Die Grundversicherung der Krankenversicherung ist für alle Personen mit Wohnsitz in der Schweiz obligatorisch, namentlich auch für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Personen ohne Aufenthaltsbewilligung.

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.²³ Insbesondere ist ihr körperlicher und psychischer Gesundheitszustand generell schlechter als derjenige der Schweizer Bevölkerung. Keine Unterschiede sind hingegen bei der Inanspruchnahme von medizinischen Dienstleistungen auszumachen. Gemäss BFS-Indikatoren zum Bereich Gesundheit vom Dezember 2012 unterscheidet sich der Anteil der Personen, die ihren Gesundheitszustand als gut oder sehr gut einschätzen, je nach Geburtsort und Nationalität statistisch signifikant. Bei der Lebenserwartung in guter Gesundheit zeigen sich ebenfalls Unterschiede.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Die Beseitigung der Unterschiede beim Zugang zu und bei der Nutzung von Leistungen des Gesundheitswesens gehört zu einer erfolgreichen Integrationspolitik. Der Bundesrat hat deshalb das «Nationale Programm Migration und Gesundheit 2008–2013» geschaffen, welches unter Federführung des BAG die diesbezüglichen Strategien und Massnahmen umsetzt. Dieses Programm verfolgt das Ziel, Gesundheitsverhalten und Gesundheitszustand der Migrationsbevölkerung sowie deren Zugang zu Gesundheitsleistungen und die Qualität der erbrachten Leistungen zu verbessern.²⁴ Es soll Diskriminierungen im Gesundheitsbereich abbauen und die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Migrantinnen/-en die gleichen Chancen wie Einheimische haben, ihr Gesundheitspotential zu nutzen. Mit einem Jahresbudget von 2,4 Millionen Franken finanziert das Programm Massnahmen in den Bereichen Gesundheitsförderung und Prävention,

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

24 s. dazu: www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07685/07688/index.html?lang=de

Ausbildung, Gesundheitspflege, interkulturelle Übersetzung, Forschung und Wissensmanagement. Weitergehende Ausführungen zum Programm finden sich im ausführlichen Bericht.

Die Massnahmen der Kantone werden teils im Rahmen dieser nationalen Projekte, teils unabhängig davon umgesetzt. Gerade im Gesundheitssektor sind aber auch die Betriebe sehr aktiv in der Entwicklung von Ansätzen, um rassistische Diskriminierung gegenüber Angestellten und Klienten/-innen bzw. Patienten/-innen mit präventiven und reaktiven Mitteln zu bekämpfen.

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 teilhat an der sozialen Sicherheit (Art. 41 Abs. 1 lit. a BV). In der Schweiz umfasst das Sicherungssystem die Sozialversicherungen (Kompetenz Bund), die Sozialhilfe und die Nothilfe (Kompetenz Kantone).

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

Sozial- und Nothilfe sind bedarfsabhängige Leistungen für alle sich in der Schweiz befindenden Bedürftigen. Sie müssen dem Einzelnen in einer konkreten Notlage helfen, unabhängig von Nationalität oder Aufenthaltsstatus, sowie der besonderen Situation und den besonderen Bedürfnissen von verletzlichen Personen Rechnung tragen (Individualisierungsgrundsatz).

Fakten und Zahlen

Zur materiellen Situation der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in der Schweiz generell liefern die Daten der BFS-Integrationsindikatoren die aktuellsten Erkenntnisse. Gemäss diesen 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 %). Die *Armutgefährdungsquote* ist signifikant höher bei im Ausland geborenen Personen (17,9 %) als bei in der Schweiz Geborenen (11,5 %). Bezüglich *Armutquote* konnte festgestellt werden, dass tendenziell mehr im Ausland Geborene in armen Haushalten leben.

Sowohl im Bereich der Sozialversicherungen als auch in der Sozialhilfe bestehen keine spezifischen Daten zur rassistischen Diskriminierung; allenfalls können mit bestehenden Daten Unterschiede bezüglich der Nationalität nachgewiesen werden, nicht aber Diskriminierungen aufgrund von anderen Merkmalen wie z.B. Hautfarbe oder Religionszugehörigkeit.

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.²⁵ Diese weisen nach, dass ein möglicher Rentenanspruch bei den Migrantinnen/-innen mindestens ebenso gründlich abgeklärt wird wie bei Schweizern/-innen. Und sie kommen zum Schluss, dass die Gründe, die zu einer IV-Rente führen, in der Regel bereits in den «vorgelagerten» Faktoren wie Bildung, Gesundheitswesen, Arbeitsmarkt und sozialer Integration liegen und im Rahmen einer breiteren sozialpolitischen Strategie angegangen werden müssen.

Der Schweizerischen Sozialhilfestatistik 2010 ist zu entnehmen, dass in diesem Jahr die Sozialhilfequote der Ausländer/-innen dreimal so hoch war wie diejenige der Schweizer/-innen,

25 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 zu Invalidität und Behinderung (FoP-IV). Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, Bern, 2009.

das Sozialhilferisiko jedoch je nach Herkunftsland stark variiert.²⁶ Vertiefende Studien lassen darauf schliessen, dass insbesondere berufliche Ausgrenzung und familiäre Zersplitterung in die Sozialhilfe führt und Faktoren wie Herkunft und Nationalität nur eine untergeordnete Rolle spielen. Demnach könnte eine Integrationspolitik mit verstärktem Diskriminierungsschutz etwa in den Bereichen Bildung und Arbeit dazu beitragen, die vergleichsweise höhere Sozialhilfequote von Ausländern/-innen zu senken.²⁷

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Auf die Strategie zur Armutsbekämpfung wurde bereits im Kapitel zu Wirtschaft und Arbeit hingewiesen (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.

Entsprechend dem Gewaltenteilungsprinzip erfolgt die Kontrolle der Einhaltung aller Rechtsnormen im Bereich der Sozial- oder Nothilfe ausschliesslich über die Gerichte. Der Bundesrat und die Bundesverwaltung haben in diesem Bereich gegenüber den Kantonen kein Aufsichtsrecht. Was die Praxis der Sozialhilfebehörden in Bezug auf mögliche Diskriminierungsmechanismen angeht, so konnten im Rahmen der vorliegenden Berichterstattung nur vereinzelt Informationen gefunden werden. Einige Beispiele von Massnahmen werden im ausführlichen Bericht aufgeführt.

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

27 Zellweger, Eric/Mabillard, Jérôme/Schusselé Fillettaz, 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: www.artias.ch/media/evaluanda_rapport%20final_allemand.pdf

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

6.2.6 Freizeit und Sport

Mitgliedschaften in Organisationen oder Vereinen bzw. die Beteiligung am sozialen Leben einer Gemeinde setzen ein Minimum an gesellschaftlicher Integration voraus, fördern aber gleichzeitig den Aufbau von Beziehungsnetzwerken. Sie sind eine wichtige soziale Ressource und werden überdies regelmässig als Kriterium für eine erfolgte Integration bei der Beurteilung eines Einbürgerungsgesuchs herangezogen. Jedoch können auch in der Freizeit oder beim Sport Diskriminierung oder Rassismus den Zugang zu gewissen Aktivitäten erschweren oder verunmöglichen, etwa durch bewusste oder unbewusste Ausgrenzung von Personen wegen ihrer Nationalität, Religion oder Hautfarbe oder aufgrund einer zu wenig aktiven Förderung der internen Durchmischung von Vereinen.

Übergreifend für alle Angebote zur Freizeitgestaltung definiert Artikel 261^{bis} Absatz 5 StGB Zuwiderhandlungen gegen das Recht auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Leistungen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind, als ein strafbares Verhalten.

Fakten und Zahlen

Gemäss Bundesamt für Statistik sind in der Schweiz 45 % der Bevölkerung Aktivmitglied mindestens einer Vereinigung oder einer Organisation. Die tiefsten Anteile von Aktivmitgliedern weisen u.a. ausländische Staatsangehörige, Alleinerziehende sowie Personen mit niedrigem Einkommen auf.²⁸

Besondere Probleme werden im Zusammenhang mit dem Zutritt von Angehörigen gewisser Bevölkerungsgruppen zu öffentlichen Orten wie etwa Bars oder Clubs festgestellt. Obwohl solche Fälle regelmässig bekannt werden, bezogen sich aber zwischen 1995 und 2009 nur 2,6 % der Anzeigen von Zuwiderhandlungen gegen Artikel 261^{bis} StGB auf den Zugang zu Leistungen

²⁸ 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.

(Abs. 5). Diese tiefe Zahl ist unter anderem damit zu erklären, dass der Beweis rassistischer Motive für eine solche Verweigerung äusserst schwierig zu erbringen ist. Die Verweigerung erfolgt oft mündlich und kann ohne Schwierigkeiten mit anderen, nicht rassistischen Beweggründen gerechtfertigt werden.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Freizeit: 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. Weiter 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.²⁹ Aufgrund von konkreten Vorfällen sind auch weitere kantonale und kommunale Behörden aktiv geworden, um die Beteiligten bei der Suche nach Lösungen zu unterstützen.

Sport: Zahlreiche Sportvereine leisten wertvolle Integrationsarbeit und engagieren sich auf konkrete, pragmatische Art und Weise gegen soziale Ausgrenzung. Trotzdem sind Migranten/-innen ausser im Fussball und im Kampfsport in Sportvereinen stark untervertreten. 2009 bis 2012 führte das Bundesamt für Sport BASPO das «Kompetenzzentrum Integration durch Sport KIS», um das Thema Integration und Diskriminierungsschutz nachhaltig im Sport und in der Sportförderung zu verankern und den Zugang für Migranten/-innen zu Bewegung und Sport zu erleichtern. Das KIS wurde Ende 2012 aufgelöst, seine Aufgaben wurden in die Linie des BASPO überführt.

Nachdem in Schweizer Fussballstadien Zwischenfälle rassistischer und antisemitischer verba-

²⁹ Merkblatt und Empfehlungen können auf der Webseite der EKR heruntergeladen werden: www.ekr.admin.ch/themen/00033/00036/00287/index.html?lang=de

ler Gewalt beobachtet wurden und angenommen werden musste, dass die extreme Rechte in einigen Fanclubs vertreten ist, wurden spezifische Massnahmen zur Bekämpfung des Rassismus im Fussball eingeleitet. Die Austragung der Europameisterschaft EURO 2008 schärfte das Problembewusstsein und gab wichtige Impulse für Lösungsansätze, die auch nach dem Grossereignis noch fortwirken und zu einer Abnahme rassistischer Ereignisse geführt haben. Im ausführlichen Bericht werden Projekte und Beispiele von Massnahmen im Bereich Freizeit und Sport auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene aufgeführt.

6.2.7 Polizei

Fragen in Zusammenhang mit der Achtung der Menschenrechte gehören zur täglichen Arbeit der Polizei. Eine besondere Herausforderung ist es, die für die Polizeiarbeit grundlegenden Gebote der Neutralität und Gleichbehandlung mit dem Anspruch abzustimmen, der Diversität der Bevölkerung 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.

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 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 ist der Frage der Beschwerdemechanismen im Fall polizeilicher Diskriminierung besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Schliesslich stellt sich auch die Frage, inwiefern die Akzeptanz der Polizei und ihrer Arbeit erhöht werden kann, wenn sie nicht als ausschliessliches Organ der Mehrheitsgesellschaft wahrgenommen wird, sondern Angehörige aller Bevölkerungsgruppen rekrutiert.

Fakten und Zahlen

Die Zahl der strafrechtlichen Verurteilungen von Sicherheitskräften aufgrund der Antirassismus-Strafnorm (Art. 261^{bis} StGB) ist vergleichsweise klein. 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.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Aus- und Weiterbildung der Polizei: Zum Prüfungsstoff im Rahmen der Grundausbildung der Polizei (Berufsprüfung) gehören unter anderem die Europäische Menschenrechtskonvention und der UNO-Verhaltenskodex für Polizeibeamte.³⁰ Der Verlag SPI des Schweizerischen Polizeiinstituts gibt ab 2012 eine neu überarbeitete Auflage des Lehrmittels Menschenrechte und Berufsethik heraus. Die Autorengruppe wurde beim Lektorat unter anderem auch vom SKMR unterstützt. Zur Entwicklung und Durchführung von Weiterbildungen zu diesen Themen bietet die FRB kantonalen und kommunalen Polizeikorps und -schulen ihre Unterstützung an. Die bisherigen Projekte haben bei der Polizei zu einem wachsenden Bewusstsein dafür geführt, dass die Behandlung der Thematik von Rassismus und Gewalt nicht extern delegiert werden kann. Aus diesem Grund sind viele dieser Kurse in die Standardangebote der Polizeikorps aufgenommen worden; ein Überblick ist im Anhang des ausführlichen Berichts zu finden. Aus Sicht des Bundesrates ist die Aus- und Weiterbildung der Polizeiangehörigen zudem auch das wirksamste Mittel zur Beseitigung des diskriminierenden «Profiling».

Einsetzung unabhängiger Beschwerdeorgane gegen Diskriminierung durch die Polizei: Aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz sind die Kantone für die Behandlung von Beschwerden gegen die Polizei zuständig. In allen Kantonen werden die Ermittlungen wegen mutmasslicher Widerhandlungen gegen das Diskriminierungsverbot von der Staatsanwaltschaft durchgeführt. 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 Ombudsstelle zu wenden. In einigen Kantonen wurden überdies

30 Der Verhaltenskodex ist einzusehen unter: www.un.org/Depts/german/conf/ac144-28c.pdf

präventive Massnahmen ergriffen, um Missverständnissen und allfälligen Eskalationen vorzubeugen und das Vertrauen in die Arbeit der Polizei zu fördern.

Rekrutierung von Angehörigen von Minderheiten für die Polizei: Angesichts der Diversität der Bevölkerung ist es wünschenswert, dass möglichst viele Bevölkerungsgruppen auch im Polizeikorps vertreten sind. Viele Kantone bemühen sich heute bewusst darum, Schweizer Staatsangehörige mit Migrationshintergrund anzustellen; in einigen Kantonen werden auch ausländische Polizisten/-innen zum Dienst zugelassen. Im ausführlichen Bericht finden sich weitergehende Informationen zur Situation und zu den Massnahmen in diesen drei Bereichen.

6.2.8 Einbürgerungsverfahren

Die Einbürgerung in der Schweiz ist mit einem dreistufigen Verfahren auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene geregelt. Das Bundesgericht hielt 2003 in zwei wegweisenden Urteilen fest,³¹ dass ein Einbürgerungsentscheid nicht rein politischer Natur ist, sondern auch ein Akt der Rechtsanwendung, der entsprechende Rechtsgarantien für die Betroffenen vorsehen muss. Das revidierte Bürgerrechtsgesetz sieht daher vor, dass die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs zu begründen ist und ein Gesuch im Fall eines Entscheids durch die Gemeindeversammlung nur dann abgelehnt werden kann, «wenn ein entsprechender Antrag gestellt und begründet wurde» (Art. 15b BÜG).

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 schliesst das Bundesgericht daraus, dass der ablehnende Entscheid an ein nach Art. 8 Abs. 2 BV verpöntes Unterscheidungsmerkmal anknüpft und somit Verfassungsrecht verletzt.³²

31 s. dazu BGE 129 I 217 und BGE 129 I 232.

32 s. beispielsweise BGE 129 I 232, BGE 134 I 49 und BGE 134 I 56.

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 diverser Projekte in den Bereichen Sprachförderung und Spracheinschätzung der Zweitsprache standardisierte Instrumente zum Sprachkompetenznachweis entwickelt, welche den Ausländerbehörden ab 2014 zur Verfügung stehen.³³

Fakten und Zahlen

Die aktuellste Zusammenstellung zu Anzahl, Entwicklung und geographischer Verteilung der Einbürgerungen seit 1992 liefert eine Studie der EKM von 2012.³⁴ Liessen sich 2006 noch 46'000 Menschen einbürgern, waren es im Jahr 2010 noch deren 38'700.³⁵ 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.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Aufgrund der oben skizzierten Entwicklung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung haben die Kantone Schritte unternommen, um mithilfe von Leitlinien oder nötigen Anpassungen der kantonalen Bürgerrechtsgesetze diskriminierungsfreie Einbürgerungsverfahren zu gewährleisten. Der ausführliche Bericht führt im Anhang die Arbeiten in den Kantonen detailliert auf.

6.2.9 Rechtsextremismus

Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und die Infragestellung der Gleichwertigkeit aller Menschen sind die konstituierenden 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 Holocaustleugner und Negationisten über gut organisierte, durch autoritäre

33 Weitere Informationen dazu auf der Internetseite des BFM: www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/integration/themen/sprache.html

34 s. dazu: Wanner, Philippe/Steiner, Ilka. Einbürgerungslandschaft Schweiz, Entwicklungen 1992 – 2010. Institut für Demografie- und Lebenslaufforschung, Universität Genf, EKM, Bern, 2012.

35 Die Population der Einbürgerungsfähigen lag Ende 2010 bei rund 900 000 und würde nach der Umsetzung der Bürgerrechtsrevision schätzungsweise bei rund 950 000 liegen.

Führung gekennzeichnete Gruppierungen bis zu schwach strukturierten, hauptsächlich von männlichen Jugendlichen geprägten Szenen. Wegen der neuen Kommunikationsmittel wie dem Internet fand eine Internationalisierung und Globalisierung rechtsextremer Ideologien und Strukturen statt.

Fakten und Zahlen

Im Rahmen seiner jährlichen Lagebeurteilung stellt der Nachrichtendienst des Bundes NDB 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. Gemäss NDB bestätigt sich der Trend hin zu rein politisch geprägten Veranstaltungen, die sich der nachrichtendienstlichen Beobachtung entziehen.³⁶

Die auf menschenverachtenden und rassistischen Grundhaltungen beruhenden gewalttätigen Akte gegen fremde Staatsangehörige besonders in den 90er-Jahren resultierten im heute geltenden Artikel zum Verbot der Rassendiskriminierung im Schweizerischen Strafgesetzbuch (Art. 261^{bis} StGB). Die Verurteilungen aufgrund dieses Strafartikels haben seit dessen Inkrafttreten 1995 (1 Urteil) bis 1997 (27 Urteile) zugenommen. Dieser Trend verlief recht stabil bis 2005 (40 Urteile), zuletzt haben sich die Verurteilungen auf rund 50 pro Jahr eingependelt.³⁷

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Insgesamt ist festzustellen, dass Aktivitäten des Gewaltextremismus die innere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden, aber punktuell und lokal die Ruhe und Ordnung stören können. Ausserdem begünstigt ein durch rechtsextreme und fremdenfeindliche Positionen vergiftetes gesellschaftliches Klima rassistische Haltungen, Aktivitäten und Straftaten.

Das vom Bundesrat 2003 in Auftrag gegebene und 2009 abgeschlossene «Nationale Forschungsprogramm Rechtsextremismus – Ursachen und Gegenmassnahmen (NFP 40+)» hat verschiedene Aspekte des Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in der Schweiz untersucht. Die 13 Forschungsprojekte lieferten neue Einsichten über Entstehungsbedingungen, Erscheinungsformen, Verbreitung und Konsequenzen von rechtsextremen Aktivitäten und

³⁶ Vgl. Sicherheit Schweiz, Lagebericht 2012 des Nachrichtendienstes des Bundes, S. 46.

³⁷ Vgl. Bundesamt für Statistik, Strafurteilsstatistik. Die Strafurteilsstatistik der Erwachsenen basiert auf den im Strafregister eingetragenen Urteilen: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/03.html

Einstellungen in der Schweiz. Sie erarbeiteten Grundlagen für Strategien im Umgang mit Rechtsextremismus auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene.

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. Dieselbe Zielsetzung verfolgen Bund, Kantone und Gemeinden mit der Unterstützung von Projekten etwa im Bereich des Sports. Im ausführlichen Bericht werden konkrete Projekte insbesondere auf Bundesebene zur Prävention von Rechtsextremismus ausführlich dargestellt.

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. Zuerst wird die Situation der Juden und Jüdinnen sowie der Muslime/-innen beleuchtet, danach wird auf die Situation der Jenischen eingegangen, die nebst den Jüdinnen und Juden als nationale Minderheit der Schweiz anerkannt sind.

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. Leitend für das staatliche Handeln im Bereich der Religion ist der Grundsatz, dass die Schweiz nicht Religionen oder Religionsgemeinschaften schützt, sondern Menschen, die aufgrund ihrer (tatsächlichen oder vermeintlichen) Religionszugehörigkeit Opfer von Diskriminierung und Rassismus werden.

Rechtlich stützt sich die Schweizer Religionspolitik auf die folgenden Pfeiler:

- Glaubens- und Gewissensfreiheit als grundrechtliche Minimalgarantie für alle religiösen Bekenntnisse (Art. 15 BV) und damit verbunden die religiöse und konfessionelle Neutralität des Bundes. Mit der Religionsfreiheit verknüpft ist auch der 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.
- Wahrung des religiösen Friedens als gemeinsame Kompetenz des Bundes und der Kantone (Art. 72 Abs. 2 BV): Aufgrund dieser Bestimmung können Bund und Kantone Massnahmen zur Wahrung des öffentlichen Friedens zwischen den Angehörigen der Religionsgemeinschaften ergreifen.
- Strafrechtliche Ahndung der Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit (Art. 261 StGB): Die Bestimmung schützt Personen oder Gruppen von Personen vor Diskriminierung aufgrund ihrer religiösen Zugehörigkeit.

Jüdinnen und Juden in der Schweiz

Von den ungefähr 16'000 Jüdinnen und Juden in der Schweiz leben etwa 42 % in der französischsprachigen Schweiz. Jüdische Gemeinschaften in den Kantonen Zürich, Bern, Freiburg, Basel-Stadt, St. Gallen und Waadt geniessen eine öffentlich-rechtliche Anerkennung.³⁸ Schweizweit finden sich die jüdischen Gemeinden in den beiden Dachverbänden Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund SIG und Plattform der Liberalen Juden der Schweiz

³⁸ Diese 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.

PLJS zusammen. Mit der Ratifikation des Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1) anerkennt die Schweiz seit 1988 nebst den Jenischen auch die Juden als nationale Minderheit.³⁹ Trotzdem ist laut SIG und PLJS in der Schweiz vor allem im Schulwesen eine Tendenz zur Einschränkung der Religionsfreiheit zu beobachten. So würden z.B. religiösen Schülern/-innen und Studenten/-innen in gewissen Kantonen und Institutionen seit einigen Jahren 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 sehr aktiv bei der Lancierung und Durchführung von Projekten. Insbesondere im Schulbereich engagieren sich aber auch die Kantone stark, und die EDK hat den 27. Januar zum Holocaust-Gedenktag erklärt.

Musliminnen und Muslime in der Schweiz

Der Grossteil der heute in der Schweiz lebenden Muslime/-innen ist in den letzten 20 Jahren ins Land gekommen.⁴⁰ Über 30 % von ihnen haben das Schweizer Bürgerrecht. Als erste nichtchristliche und nichtjüdische Religionsgemeinschaft haben die beiden alevitischen Vereine in Basel-Stadt am 17. Oktober 2012 eine öffentliche, kantonale Anerkennung erfahren. Die wenigsten Muslime/-innen sind praktizierend (der Anteil entspricht demjenigen der übrigen grossen Religionen und liegt bei etwa 10 bis 15 %). 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 («rites de passage») und in Krisenmomenten.

Alle islamischen Vereine, Verbände, Organisationen zusammen vertreten nur einen kleinen Teil der Gläubigen. Es gibt bisher weder einen nationalen Verband, der alle Muslime/-innen repräsentiert, noch Zusammenschlüsse über die Sprachgrenzen hinweg, sondern zwei Dach-

39 Die jüdische Gemeinschaft entspricht den minimalen Anforderungen, 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.

40 Gemäss der Strukturhebung 2010 des Bundesamtes für Statistik leben rund 296'000 Personen muslimischen Glaubens im Alter ab 15 Jahren in der Schweiz. Gesamthaft wird deren Zahl auf 350'000–400'000 geschätzt.

verbände: die «Koordination Islamischer Organisationen Schweiz KIOS» und die «Föderation Islamischer Dachorganisationen in der Schweiz FIDS».

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. Im Konsensverfahren wurde der Bericht «Muslim-Dialog 2010 – Austausch zwischen den Bundesbehörden und Musliminnen und Muslimen in der Schweiz» erarbeitet. Dieser zeigt 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. Im November 2012 fand unter der Leitung von Bundesrätin Sommaruga ein Abschlusstreffen statt, an dem nebst den bisherigen Teilnehmenden auch die Kantone, Städte und Gemeinden teilnahmen. An diesem Anlass brachten die Muslime/-innen ihre Anliegen ein, und es wurde erörtert, auf welcher staatlichen Ebene und in welchen bereits bestehenden kantonalen und kommunalen Gefässen diese sinnvollerweise bearbeitet werden können. Die bereits lancierten Projekte auf Bundesebene werden fortgeführt. Zudem wird das BFM 2013 in Erfüllung von drei Postulaten einen Bericht zur Situation der muslimischen Bevölkerung in der Schweiz veröffentlichen.⁴¹

Die Stellung der Religion und von religiösen Geboten im Schulbereich stellt sich allen Religionsgemeinschaften, wurde aber in Zusammenhang mit der muslimischen Gemeinschaft wieder vermehrt thematisiert. Mit einem Bundesgerichtentscheid von 1993 wurde die Forderung von Eltern in Zürich gestützt, die ihre Töchter aus religiösen Gründen nicht am Schwimmunterricht teilnehmen lassen wollten.⁴² Das Bundesgericht hat diese Rechtsprechungspraxis 2008 jedoch geändert.⁴³ Schulbehörden dürfen neu eine Dispens vom Schwimmunterricht aus religiösen Gründen verweigern. Der Entscheid steht gemäss Bundesgericht für starke staatliche Schulen, die ihren Integrationsauftrag zu erfüllen haben. Den Kantonen sei eine weniger strenge Praxis jedoch erlaubt. Deren grundsätzliche Haltungen in potentiellen Konfliktfällen können wie folgt zusammengefasst werden:

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

42 BGE 119 Ia 178.

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

- Religiöse Symbole in Schulzimmern: Verboten (in einigen Kantonen nicht konsequent durchgesetzt)
- Dispense aus religiösen Gründen: Möglich (ausser bei wichtigen Prüfungen wie z.B. Maturität)
- 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
- Tragen eines Kopftuchs in der Schule: Verbot für Lehrerinnen, Erlaubnis für Schülerinnen
- Ausgestaltung des Unterrichtsfachs Religion: Tendenz, einen Unterricht über Religion durchzuführen, in dem alle Religionen berücksichtigt werden. Zunehmende Akzeptanz, Christentum als (historische) Basis unserer Gesellschaft und Kultur zu vermitteln. In verschiedenen Kantonen bestehen Bemühungen, auch nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften die Möglichkeit zu geben, unter gewissen Bedingungen Religionsunterricht an den Schulen durchzuführen.

Massnahmen zur Förderung des Dialogs zwischen Religionsgemeinschaften

Auf nationaler Ebene bemühen sich die christlichen und die 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. Seit 2006 pflegen Vertreter/innen des Bundes einen regelmässigen Meinungsaustausch mit dem «Schweizerischen Rat der Religionen», dem Gläubige der christlichen, jüdischen und islamischen (aber – noch – keiner nicht-abrahamitischen) Religionen angehören. Der Rat wurde als Plattform für den Dialog der drei Religionen gegründet und dient auch den Behörden als Ansprechpartner. Die meisten Kantone und Städte pflegen einen sehr aktiven Austausch mit den Religionsgemeinschaften auf ihrem Hoheitsgebiet.

Die Situation der Jüdinnen und Juden sowie der Muslime/-innen wird im ausführlichen Bericht eingehend beleuchtet; eine Übersicht über diesbezügliche Projekte findet sich im entsprechenden Anhang des Berichts.

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 Jenischen, Manouches oder Roma (die fahrend oder sesshaft leben). Im Folgenden werden diese Begriffe deshalb genauer erläutert:

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». ⁴⁴ 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 damit verbundene Verfolgung und Unterdrückung ist für viele Betroffene und ihre Nachfahren (ob fahrend oder nicht) traumatisch und von prägender Bedeutung. Heute ist es die grundrechtliche Pflicht eines demokratischen Rechtsstaats, fahrende und alternative Lebensweisen zu erlauben und zu ermöglichen. Aufgrund ihrer spezifischen Kultur und Lebensform laufen Fahrende trotzdem auch heute noch Gefahr, insbesondere im raumplanerischen, baupolizeilichen und gewerbepolizeilichen Bereich indirekt diskriminiert zu werden.

Was die ethnische Herkunft betrifft, so leben in der Schweiz vorwiegend die Jenischen und eine kleine Anzahl von Manouches. Jenische sind Schweizer Bürger/innen. Eine Mehrheit davon ist – teils unter Verfolgung und Zwang – sesshaft geworden. Die fahrende Lebensweise bleibt aber nach wie vor ein konstituierendes Element ihres Selbstverständnisses und wird von den jüngeren Generationen auch wieder vermehrt angestrebt. Von den rund 30'000 Jenischen, die in der Schweiz leben, pflegen etwa 3'000–5'000 eine halbnomadische Lebensweise. Sie verbringen den Winter auf einem *Standplatz* in Wohnwagen, Holzchalets oder Containern. Im

44 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.

Sommer üben sie in kleinen Familienverbänden fahrende Gewerbe aus 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. Diese ehemaligen Einwanderer sind heute vollständig integriert, besitzen teilweise die Schweizer Staatsbürgerschaft, leben sesshaft und geben sich Aussenstehenden kaum als Roma zu erkennen. 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.

Seit 1986 unterstützt der Bund die von Fahrenden gegründete Dachorganisation der Jenischen in der Schweiz «Radgenossenschaft der Landstrasse». Die Radgenossenschaft vermittelt zwischen den Behörden und den Fahrenden, setzt sich für die Schaffung und den Erhalt von Stand- und Durchgangsplätzen ein und berät Fahrende bei Problemen mit Behörden und generell im Bereich der Rechts- und Sozialhilfe. 1997 gründete der Bund zudem die «Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende», die zur Verbesserung der Lebensbedingungen der fahrenden Bevölkerung und zur Erhaltung der fahrenden Lebensweise beitragen soll.

Der Bundesrat erklärte 2006 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. Zu diesem Zweck sollten zunehmend die bestehenden interkantonalen und tripartiten Strukturen genutzt werden, namentlich die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK und die Tripartite Agglomerationskonferenz.

Der ausführliche Bericht liefert bezüglich der Geschichte, der Sprache, der Lebensweise sowie der Organisation der Jenischen weitergehende Informationen und Verweise. Ausserdem gibt er eine Übersicht zu den Arbeiten der Kantone in Zusammenhang mit der Schaffung von Durchgangs- und Standplätzen für Fahrende.

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 aktiv angegangen 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. Der erste Bericht der FRB gibt eine breite, wenn auch nicht vollständige Übersicht über den aktuellen Stand.

Auf einem gemeinsamen Entscheid 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 2014 bilden.

Abkürzungsverzeichnis

AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (SR 831.10)
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ANAG	Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.20)
ArG	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (SR 822.11)
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts (zitiert: nach Jahr und/oder Bd., S.)
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31)
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (02.024)
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BASPO	Bundesamt für Sport
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (SR 412.10)
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (seit 1. Januar 2013: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI)
BFA	Bundesamt für Ausländerfragen
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (SR 141.0)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVE	Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung vom 20. Juni 2003 (SR 312.8)
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (SR 120)
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CAT	UNO-Ausschuss gegen Folter
CICAD	Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation
CPT	Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFTA	European Free Trade Association
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKA	Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen
EKFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen
EKKJ	Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)
EU	Europäische Union
FIDS	Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
FZA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen; SR 0.142.112.681)
GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
GRA	Stiftung Gemeinsam gegen Rassismus und Antisemitismus
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IV	Invalidenversicherung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KID	Konferenz der Integrationsdelegierten
KIOS	Koordination islamischer Organisationen Schweiz
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
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)
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 4. Oktober 1991 (Opferhilfegesetz; SR 312.5)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PLJS	Plattform der Liberalen Juden der Schweiz
RDK	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1961 (SR 0.104)
SBE	Stiftung Bildung und Entwicklung (seit 1. Januar 2013: education21).
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI
SCR	Schweizerischer Rat der Religionen (Swiss Council of Religions)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SFM	Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
SIG	Schweizerischer israelischer Gemeindebund
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
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)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung; SR 312.0)
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
UBI	Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen
UNO	United Nations Organization (Vereinte Nationen)
UNO-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.1)
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2)
UPR	Universal Periodic Review
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.32)
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer vom 13. September 2000 (SR 142.205)

VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (SR 142.201)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZPO	Schweizerisches Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung; SR 272)

