



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Zehnter, elfter und zwölfter periodischer
Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss
zur Beseitigung jeder Form von
Rassendiskriminierung

gemäss Artikel 9 des Internationalen
Übereinkommens von 1965 zur Beseitigung
jeder Form von Rassendiskriminierung

Bern, 30. November 2018

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS	3
Einleitung	7
Erster Teil: Allgemeine Informationen	8
1 Entwicklung der Bevölkerungsstruktur in der Schweiz	8
2 Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen	8
2.1. Relevante Neuerungen auf Verfassungsebene	8
2.2. Relevante Neuerungen auf Gesetzesesebene.....	9
2.3. Relevante Neuerungen auf Kantonebene	11
2.4. Neuerungen auf Ebene des internationalen Rechts	12
3 Allgemeine Politik gegen rassistische Diskriminierung	13
3.1. Rechtsschutz.....	13
3.2. Schutz von Minderheiten sowie von Migrantinnen und Migranten.....	14
3.3. Beobachtung.....	14
3.4. Förderung von gesellschaftlichen Initiativen	14
3.5. Öffnung der Institutionen und Mainstreaming.....	14
3.6. Verankerung des Diskriminierungsschutzes auf kantonaler und kommunaler Ebene.....	15
3.7. Beiträge der ausserparlamentarischen Kommissionen.....	15
Zweiter Teil: Artikelweise Überprüfung der Umsetzung der Artikel 1 bis 7 des Übereinkommens	18
1 Artikel 1: Definition der Rassendiskriminierung	18
2.1. Anwendung des Übereinkommens im innerstaatlichen Recht.....	18
2.2. Daten zur rassistischen Diskriminierung in der Schweiz.....	18
2 Artikel 2: Verurteilung der Rassendiskriminierung	20

2.1. Volksinitiativen.....	22
2.2. Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI).....	22
2.3. Vorbehalt zu Artikel 2.....	24
3 Artikel 3: Verurteilung der Apartheid	25
4 Artikel 4: Massnahmen zur Bestrafung bestimmter rassendiskriminierender Akte	26
4.1. Vorbehalt zu Artikel 4.....	26
5 Artikel 5: Beseitigung der Rassendiskriminierung, namentlich in den Bereichen bestimmter Menschenrechte	29
5.1. Einbürgerung.....	29
5.2. Racial Profiling	31
5.3. Nationale Minderheiten.....	34
5.4. Vorläufig aufgenommene Personen (Aufenthaltsstatus F)	41
5.5. Nichtstaatsangehörige	43
6 Artikel 6: Garantie eines wirksamen Rechtsbehelfs	47
7 Artikel 7: Massnahmen in den Bereichen Unterricht, Erziehung, Kultur und Information	49
7.1. Information und Sensibilisierung zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung	49
7.2. Aus- und Weiterbildung zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung	52
8 Weitere Empfehlungen	55
8.1. Ratifizierung anderer Verträge.....	55
8.2. Beratungen mit gegen rassistische Diskriminierung national tätigen Organisationen.....	56
8.3. Verbreitung	57
8.4. Gemeinsames Grundlagendokument	57
Abkürzungsverzeichnis	58

Anhang 1 / Empfehlungen CERD 10 und 19: Beispiele von Gegenrede und von Selbstregulierung der Medien	62
Anhang 2 / Empfehlung CERD 14 / Racial profiling: Beispiele von Massnahmen in Kantonen und Städten/Gemeinden	65
Anhang 3 / Empfehlung CERD 18 / Beispiele von Bildungsmassnahmen und von Massnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie zur Förderung der religiösen Toleranz in den Kantonen	66
Anhang 4 / Empfehlung CERD 18 / Schulische Massnahmen zur Förderung von Respekt und Toleranz: Beispiele von Massnahmen in den Kantonen	68
Anhang 5 / Empfehlung CERD 20: Unterlagen zum schriftlichen Hearing der NGO sowie zusammenfassende Tabelle der Antworten.....	70

Einleitung

- 1 Der Schweiz wird in den Schlussbemerkungen des UNO-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung empfohlen, ihren am 29. Dezember 2017 fälligen zehnten, elften und zwölften periodischen Bericht in Form eines einzigen Berichts zu unterbreiten.¹
- 2 Das vorliegende Dokument deckt den Zeitraum vom Februar 2014 bis September 2018 ab. Die statistischen Angaben sind auf dem Stand von Ende Dezember 2017. Bei Fakten, die im Vergleich zu einer früheren Berichtsperiode keine Änderung erfahren haben, wird auf den jeweiligen Bericht verwiesen.
- 3 Der vorliegende Bericht wurde durch die Direktion für Völkerrecht (DV) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) gemeinsam mit der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) erstellt. Die weiteren betroffenen Fachstellen der Bundesverwaltung wurden im Rahmen einer Ämterkonsultation begrüsst. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) und die Eidgenössische Migrationskommission (EKM) sowie national gegen rassistische Diskriminierung tätige Organisationen erhielten die Möglichkeit, sich zum Bericht zu äussern.
- 4 Der Bericht ist in deutscher, französischer, und italienischer Sprache erhältlich. Er ist auf der Website des EDA und jener der FRB abrufbar.

¹ Schlussbemerkungen vom 13. März 2014 (UN Doc. CERD/C/CHE/CO/7-9), Ziffer 25.

Erster Teil: Allgemeine Informationen

- 5 Im ersten Teil folgen allgemeine Hinweise über die zwischenzeitliche Entwicklung der Rechtslage sowie ein Überblick über die gegenwärtige Politik der Schweizer Behörden im Kampf gegen alle Formen von Rassendiskriminierung.

1 Entwicklung der Bevölkerungsstruktur in der Schweiz

- 6 Die Informationen zu diesem Kapitel befinden sich im gemeinsamen Basisdokument, das fester Bestandteil der Berichte der Schweiz ist (Common Core Document, Kap. II, A, 3).

2 Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen

- 7 Die allgemeinen Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen für den Kampf gegen Rassismus wurden in den vorgängigen Berichten beschrieben. Im nachfolgenden Kapitel werden nur die im Berichtszeitraum revidierten oder neu eingeführten relevanten Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen kurz aufgeführt. Auf einschlägige Entwicklungen wird im 2. Teil näher eingegangen.

2.1. Relevante Neuerungen auf Verfassungsebene

- 8 Erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration: Seit dem 15. Februar 2018 können sich junge Ausländerinnen und Ausländer, deren Grosseltern bereits in die Schweiz eingewandert sind, erleichtert einbürgern lassen. Im erleichterten Verfahren entscheidet der Bund direkt über das Einbürgerungsgesuch (nach Anhörung des Kantons vor der Gutheissung, vgl. dazu Kapitel 5.1.).
- 9 Änderung Artikel 121 Absatz 3 – 6 BV: Die Volksinitiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer» (Ausschaffungsinitiative) wurde von Volk und Ständen am 28. November 2010 angenommen (52.3% Ja-Stimmen). Die vom Parlament im StGB und MStG erarbeiteten Gesetzesbestimmungen zur Umsetzung der Verfassungsänderung wurden vom Bundesrat auf den 1. Oktober 2016 in Kraft gesetzt. Sie bringen im Vergleich zu der im AuG vorgesehenen Weg- und Ausweisung strengere Regelungen (insb. obligatorische Landesverweisung ohne Mindeststrafe oder eine mögliche lebenslange Landesverweisung); aufgrund einer Härtefallklausel können die Gerichte jedoch ausnahmsweise besonderen Situationen wie beispielsweise derjenigen von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten oder dritten Generation Rechnung tragen. Die Ausführungsbestimmungen sind am 1. März 2017 in Kraft getreten.

- 10 Neuer Artikel 121a BV: Volk und Stände nahmen am 9. Februar 2014 die Eidgenössische Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» mit 50,3% Ja-Stimmen an. Der angenommene Artikel 121a BV verpflichtete Bundesrat und Parlament, innert dreier Jahre ein neues Zulassungssystem einzuführen, welches der Schweiz künftig ermöglicht, die Zuwanderung zu steuern – unter Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen und mit einem Inländervorrang. Um das Potenzial an inländischen Arbeitskräften besser zu nutzen und so die Zuwanderung mittelbar zu steuern, gilt seit dem 1. Juli 2018 eine Stellenmeldepflicht in denjenigen Berufsarten, in denen die Arbeitslosenquote einen bestimmten Schwellenwert erreicht oder überschreitet.
- 11 Im März 2016 lancierte ein Komitee die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot», die im Oktober 2017 eingereicht wurde.² Die Initiative sieht vor, dass im öffentlichen Raum und an allen Orten, die öffentlich zugänglich sind, niemand sein Gesicht verhüllen darf. Im Juni 2018 nahm der Bundesrat ablehnend Stellung zur Initiative, weil die Kantone wie bisher jeweils selber über ein Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum entscheiden können sollen. Als Antwort auf die Probleme, die Gesichtsverhüllungen mit sich bringen können, stellt er jedoch der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüber. Dieser sieht vor, dass dort, wo Behörden des Bundes oder der Kantone Vorgaben des Bundesrechts mit verhältnismässigem Aufwand nur mittels visueller Identifizierung erfüllen können, das Gesicht enthüllt werden muss, und dass jeglicher Zwang zur Gesichtsverhüllung ausdrücklich unter Strafe gestellt wird (Ergänzung des Nötigungstatbestands). Der bundesrätliche Gegenvorschlag befand sich zur Zeit der Berichterstellung noch im Vernehmlassungsverfahren.

2.2. Relevante Neuerungen auf Gesetzesebene

- 12 Erweiterung der Rassismus-Strafnorm (Art. 261bis StGB; SR 311.0): Aufgrund einer parlamentarischen Initiative³ eröffnete die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats im Juni 2017 ein Vernehmlassungsverfahren zu einem Gesetzesvorentwurf, der die Ausdehnung des Straftatbestands gegen Rassendiskriminierung (Art. 261bis StGB) auf die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität vorsieht. Gemäss den im Dezember 2017 veröffentlichten Vernehmlassungsergebnissen wird der Vorschlag von einer grossen Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden grundsätzlich begrüsst.⁴ Die zuständige

² Vollständiger Initiativtext unter: www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis465t.html

³ Parlamentarische Initiative «Kampf gegen die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung» (Mathias Reynard, 13.407).

⁴ www.parlament.ch/centers/documents/de/vernehmlassungsergebnisse-rk-n-13-407-2017-12-14-d.pdf

parlamentarische Kommission beschloss daher am 3. Mai 2018, dem Nationalrat einen Entwurf im Sinne des Vorentwurfs zu unterbreiten.⁵ Der Bundesrat nahm am 15. August 2018 davon Kenntnis. In seiner am gleichen Tag veröffentlichten Stellungnahme wies er insbesondere darauf hin, dass sich der unklare Begriff der Geschlechtsidentität in der Anwendung als problematisch erweisen könnte. Er schlug deshalb vor, auf dieses Kriterium zu verzichten und lediglich das Kriterium der sexuellen Orientierung hinzuzufügen.⁶ Die parlamentarischen Beratungen sind im Gange.

- 13 Bürgerrechtsgesetz (BüG; SR 141.0): Am 1. Januar 2018 setzte der Bundesrat das revidierte Bürgerrechtsgesetz in Kraft, welches die Einbürgerung regelt. Mit der Revision wurde die für eine ordentliche Einbürgerung erforderliche Aufenthaltsdauer von 12 auf 10 Jahre gesenkt (die Zeit, während welcher die Bewerberin oder der Bewerber zwischen dem vollendeten 8. und 18. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hat, wird doppelt gerechnet, der tatsächliche Aufenthalt hat jedoch mindestens sechs Jahre zu betragen) und die Anforderungen an die Integration der Einbürgerungswilligen präzisiert (vgl. dazu Kap. 5.1).
- 14 Ausländergesetz (AuG; SR 142.20): Das Parlament hiess am 16. Dezember 2016 die Änderung des AuG zur Verbesserung der Integration gut. Die Umsetzung der Gesetzesänderungen wurde in zwei Pakete aufgeteilt. Das erste Paket trat am 1. Januar 2018 in Kraft und beinhaltet im Wesentlichen die Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen für Personen aus dem Asylbereich (welche zuvor eine wesentliche Hürde bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit darstellte) sowie die Anbindung der Integrationspauschalen an strategische Leistungs- und Wirkungsziele und einer Rückerstattungspflicht, wenn diese nicht erreicht werden. Das zweite Paket wird auf den 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt und beinhaltet Anpassungen der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) sowie die Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA).
- 15 Asylgesetz (AsylG; SR 142.31): Die Bevölkerung nahm in einer Referendumsabstimmung am 5. Juni 2016 die Vorlage für beschleunigte Asylverfahren mit 66,8 % Ja-Stimmen an. Die Revision ist darauf ausgerichtet, die Asylverfahren deutlich schneller und dennoch rechtsstaatlich korrekt abzuwickeln. Etwa 60% aller Asylgesuche sollen künftig innerhalb von 140 Tagen rechtskräftig entschieden und abgewiesene Asylsuchende direkt zurückgeführt werden. Diese Verfahren werden in regionalen Bundesasylzentren durchgeführt. Personen, deren Asylgesuch weitere Abklärungen benötigt, werden wie bis anhin auf die Kantone verteilt;

⁵ BBl 2018 3773

⁶ BBl 2018 5231

deren sogenannte «erweiterte Verfahren» (etwa 40% aller Asylgesuche) sollen innerhalb eines Jahres entschieden werden. Bei einer allfälligen Ablehnung wird die Wegweisung vollzogen. Um sicherzustellen, dass mit der Beschleunigung auch die verfassungsmässigen Verfahrensgarantien gewahrt bleiben, wird Asylsuchenden ein ausgebauter und kostenloser Rechtsschutz gewährt. Die Beschleunigung der Asylverfahren ermöglicht eine raschere Integration mit dem Ziel, den Zugang zum Arbeitsmarkt und zum gesellschaftlichen Leben in der Schweiz zu erleichtern. Die Vorlage wird am 1. März 2019 in Kraft treten.

- 16 Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO, SR 272): Im Frühjahr 2018 schickte der Bundesrat in Umsetzung von mehreren parlamentarischen Aufträgen eine Vorlage zur Anpassung der Schweizerischen Zivilprozessordnung in die Vernehmlassung. Zentrale Elemente der Anpassungsvorschläge sind die Reduktion der Prozesskostenrisiken durch Halbierung der Gerichtskostenvorschüsse sowie die Erleichterung der kollektiven Rechtsdurchsetzung durch Schaffung eines Gruppenvergleichsverfahrens und den Ausbau der Verbandsklage für die klageweise kollektive Durchsetzung von finanziellen Ansprüchen (vgl. Ziff. 38 und Ziff. 120 ff.).

2.3. Relevante Neuerungen auf Kantonsebene

- 17 Seit dem 1. Januar 2015 wird im Kanton Bern das kantonale Integrationsgesetz (IntG) umgesetzt. Insbesondere sieht das Gesetz vor, dass die Förderung der Integration auf dem Gebot basieren muss, dass niemand namentlich wegen der «Rasse», der Hautfarbe, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der Herkunft, der Lebensform, der sexuellen Orientierung, politischer oder religiöser Überzeugungen oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung diskriminiert werden darf (Art. 4, Abs. 2 lit. d IntG). Kanton und Gemeinden müssen für die Vermeidung und Bekämpfung von Diskriminierung gegenüber Ausländerinnen und Ausländern wie auch gegenüber Personen schweizerischer Nationalität sorgen, namentlich auch mittels gezielter Öffentlichkeits- und Sensibilisierungsarbeit und einem Beratungsangebot für Betroffene (Art. 14 Abs. 1 und 2 IntG). Aus den Gesetzesartikeln lassen sich zwar keine direkten Rechtsansprüche ableiten, die rechtliche Verankerung hat aber einen programmatischen Charakter mit der expliziten Betonung darauf, dass der Schutz vor Diskriminierung Bestandteil der kantonalen Integrationspolitik ist.
- 18 Am 2. Juli 2012 trat im Kanton Waadt die Durchführungsverordnung zum Volksschulgesetz vom 7. Juni 2011 (RLEO) in Kraft. Darin wird explizit der Wille bekräftigt, jede rassistische Handlung abzulehnen.

19 Am 1. Juli 2016 trat im Tessin eine Gesetzesbestimmung in Kraft, welche die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum verbietet.⁷ Sechs Monate nach dem Inkrafttreten wurden sechs laufende Verfahren wegen Verstosses gegen das Gesetz sowie rund zehn Verwarnungen registriert.⁸ Im Kanton St. Gallen sprachen sich die Stimmberechtigten am 23. September 2018 ebenfalls für ein Verhüllungsverbot aus. In anderen Kantonen wird derzeit über ein ähnliches Verbot diskutiert; so sprach sich etwa die Landsgemeinde des Kantons Glarus nach ausführlicher Debatte am 7. Mai 2017 gegen ein derartiges Verbot aus.

2.4. Neuerungen auf Ebene des internationalen Rechts

20 Im Zeitraum der Berichterstattung hat die Schweiz folgende völkerrechtliche Instrumente ratifiziert oder plant deren Ratifizierung:

- Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen: Die Schweiz ist dem Übereinkommen am 15. April 2014 beigetreten (in Kraft seit dem 15. Mai 2014).
- Internationales Übereinkommen vom 20. Dezember 2006 zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen: Die Schweiz ratifizierte das Übereinkommen am 2. Dezember 2016, einen Monat nach Erlass der Verordnung zum Bundesgesetz zum Internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (in Kraft seit dem 1. Januar 2017).
- Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels: Die Schweiz hat das Übereinkommen am 17. Dezember 2012 ratifiziert (in Kraft seit dem 1. April 2013).
- Übereinkommen des Europarats vom 25. Oktober 2007 zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote-Konvention): Die Schweiz hat das Übereinkommen am 18. März 2014 ratifiziert (in Kraft seit dem 1. Juli 2014).

⁷ Zahlreiche Kantone (BS, ZH, BE, LU, TG, SO, SG) verfügen über gesetzliche Bestimmungen, die es Personen verbieten, sich bei Demonstrationen unkenntlich zu machen (Vermummungsverbot). Diese Verbote beschränken sich allerdings auf Veranstaltungen, die im öffentlichen Raum stattfinden und bewilligungspflichtig sind. Sie sollen also die Sicherheit und die öffentliche Ordnung gewährleisten und Individuen daran hindern, Straftaten unter dem Deckmantel der Anonymität zu begehen.

⁸ www.ti.ch > Comunicati > Tutti i comunicati > Nuove Leggi sull'ordine pubblico e la dissimulazione del volto: un primo bilancio (Pressemitteilung vom 6.2.2017)

- Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren: Die Schweiz ist dem Fakultativprotokoll am 24. April 2017 beigetreten (in Kraft seit dem 24. Juli 2017).
- Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention): Am 14. Dezember 2017 hinterlegte die Schweiz die Ratifikationsurkunde; das Übereinkommen ist für die Schweiz seit dem 1. April 2018 in Kraft.
- Protokoll Nr. 15 zur Änderung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten: Die Schweiz hat das Zusatzprotokoll am 15. Juli 2016 ratifiziert (es tritt jedoch erst in Kraft, wenn es von allen 47 Europaratsstaaten ratifiziert worden ist)
- Übereinkommen Nr. 189 der Internationalen Arbeitsorganisation über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte: Die Schweiz hat das Übereinkommen am 12. November 2014 ratifiziert (in Kraft seit dem 12. November 2015).

3 Allgemeine Politik gegen rassistische Diskriminierung

- 21 Die allgemeine Politik der Schweiz gegen rassistische Diskriminierung umfasst folgende Schwerpunkte: Rechtsschutz; Schutz von Minderheiten sowie von Migrantinnen und Migranten; Beobachtung; Förderung von Initiativen aus der Bevölkerung; Öffnung der Institutionen und Mainstreaming; Verankerung des Schutzes gegen Rassendiskriminierung auf kantonaler und kommunaler Ebene im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP). Auf Bundesebene ist die FRB als spezialisierte Stelle für die Gestaltung und Koordination der Massnahmen verantwortlich; die Umsetzung erfolgt aber häufig in den jeweils zuständigen Facheinheiten. Zudem spielen die ausserparlamentarischen Kommissionen eine wichtige Rolle.

3.1. Rechtsschutz

- 22 Obwohl der Bundesrat in Übereinstimmung mit den Ergebnissen einer Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) der Ansicht ist, der aktuelle gesetzliche Rahmen sehe insgesamt einen guten Schutz vor, stellte er 2016 fest, dass insbesondere die Instrumente des Privatrechts nicht ausreichend bekannt sind und zu selten verwendet werden, und dass dies durch konkrete Massnahmen verbessert werden könnte. Für weiterführende Informationen siehe Teil 2 (Kap. 2 und 6).

3.2. Schutz von Minderheiten sowie von Migrantinnen und Migranten

23 Gewisse Bevölkerungsgruppen sind besonders häufig Opfer von Rassendiskriminierung oder von rassistischem Verhalten. Es ist daher wichtig, die allgemeinen Instrumente zur Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung durch spezifische Vorgehensweisen zu ergänzen, welche den Merkmalen besonders verletzlicher Gruppen Rechnung tragen. Die diesbezüglich von der Schweiz ergriffenen Massnahmen werden in Kapitel 5.3 näher vorgestellt.

3.3. Beobachtung

24 Zur Steuerung der Massnahmen und Beobachtung der Entwicklungen im Bereich der rassistischen Diskriminierung sind Daten unerlässlich. Die Schweiz verfügt über ein Monitoringsystem, das die verschiedenen bestehenden Datenquellen (die den unterschiedlichen Aspekten der rassistischen Diskriminierung entsprechen) zusammenführt, und sie hat Instrumente entwickelt, um Einstellungen der Schweizer Bevölkerung zu Rassismus und rassistischer Diskriminierung zu erfassen. Weitere Informationen dazu finden sich im Kapitel 2.2.

3.4. Förderung von gesellschaftlichen Initiativen

25 In allen Tätigkeitsbereichen des Diskriminierungsschutzes spielt die Gesellschaft eine Schlüsselrolle. Die FRB unterstützt entsprechende Projekte mit einem Betrag von rund einer Million Schweizer Franken pro Jahr, wobei ein Drittel für Schulprojekte bestimmt ist. Mit diesen Subventionen werden auch Projekte zu spezifischen Themen wie beispielsweise die Mehrfachdiskriminierung von LGBTI-Asylsuchenden unterstützt.

3.5. Öffnung der Institutionen und Mainstreaming

26 Die Verantwortung für die Implementierung von Massnahmen zur Verstärkung des Diskriminierungsschutzes liegt letztlich bei den jeweils zuständigen Fachbehörden (z.B. Bundesamt für Gesundheit, Bundesamt für Wohnungswesen, Staatssekretariat für Migration, Bundesamt für Sozialversicherungen usw.). So entwickelten beispielsweise im Projekt «Swiss Hospitals for Equity» die beteiligten Spitäler Massnahmen, um den Migrantinnen und Migranten den Zugang zu angemessenen Leistungen zu garantieren.⁹ Auch auf kantonaler und kommunaler Ebene sehen die KIP vor, dass die Integrationsdelegierten direkt mit den Regelstrukturen zusammenarbeiten, um den Diskriminierungsschutz zu verstärken.

⁹ www.hplus.ch/de/dienstleistungen/branchenloesungen/swiss_hospitals_for_equity_migrant_friendly_hospitals/

3.6. Verankerung des Diskriminierungsschutzes auf kantonaler und kommunaler Ebene

27 Rassendiskriminierung äussert sich oft in Bereichen, für die in erster Linie die Kantone, Gemeinden und Städte zuständig sind (Schulen, Gesundheitswesen, Sozialpolitik, Polizei usw.). Daher müssen auch die Massnahmen zur Realität der jeweiligen politischen Ebene passen und die lokalen NGOs einbeziehen. Mit den KIP verfügt die Schweiz seit 2014 über ein Instrument, das im Bereich des Diskriminierungsschutzes einerseits Ziele festlegt, die allen Kantonen gemeinsam sind, andererseits aber genügend Spielraum belässt für eine den lokalen Gegebenheiten angepasste Umsetzung. Die aus den KIP abgeleiteten Massnahmen müssen ausdrücklich allen Bevölkerungsgruppen zugutekommen, d.h. Migrantinnen und Migranten sowie von Rassendiskriminierung betroffenen Schweizer Staatsangehörigen. Somit entsprechen sie der Strategie der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und insbesondere deren Ziel 10.2 (für weitere Informationen zu den KIP s. Kap. 7.2).

3.7. Beiträge der ausserparlamentarischen Kommissionen

28 Die thematisch zuständigen ausserparlamentarischen Kommissionen EKR und EKM fungieren als von der Verwaltung unabhängige Beobachtungs- und Beratungsorgane, ohne selber staatliche Aufgaben wahrzunehmen.¹⁰ Die EKR hat den Auftrag, Staat und Gesellschaft im Bereich des Diskriminierungsschutzes kritisch zu beobachten. Sie kann die Bedürfnisse und Sorgen von Minderheiten aufnehmen und ihre Meinung frei äussern, ohne sich dabei an die Position der Behörden oder an eine politische Linie halten zu müssen. Die EKM hat den Auftrag, sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demografischen und gesetzlichen Fragen zu befassen, die sich durch den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz ergeben können. Die beiden Kommissionen beraten den Bundesrat und die Bundesverwaltung und geben Berichte, Stellungnahmen und Empfehlungen heraus. Damit spielen sie eine wichtige Rolle bei der Entwicklung von Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung.

29 Gemäss ihrem Auftrag bearbeitet die EKR folgende Schwerpunkte: Prävention und Sensibilisierung; Analyse und Forschung; Information, Kommunikation, Beratung; Empfehlungen/Stellungnahmen; Monitoring. Die Themen der EKR sind langfristig ausgelegt, und ihre Projekte erstrecken sich manchmal über mehrere Jahre. Einige Beispiele ihrer Tätigkeiten im Berichtszeitraum:

¹⁰ Die Einsetzung von ausserparlamentarischen Kommissionen (Voraussetzungen, Zusammensetzung, Amtsdauer, Amtszeitbeschränkung, Altersgrenze, Entschädigung usw.) ist im RVOG (Art. 57a ff.) und in der RVOV (Art. 8a ff.) geregelt.

- Die Kampagne «Bunte Schweiz», die 2015 anlässlich des zwanzigjährigen Bestehens der EKR durchgeführt wurde, leistete einen bedeutenden Beitrag zum Kampf gegen Hassreden und rassistische Diskriminierung im Internet und in den sozialen Medien.
- 2017 organisierte die EKR an der Universität Freiburg eine öffentliche Fachtagung zum Thema «Muslimfeindlichkeit: Gesellschaft, Medien und Politik» für Fachleute und Interessierte aus Praxis und Gesellschaft. Anhand von Studien und Praxiserfahrungen beleuchteten die Referentinnen und Referenten die Entwicklung des politischen Diskurses und die Wahrnehmung von Musliminnen und Muslimen in der Schweiz.
- Ebenfalls im Jahr 2017 veröffentlichte die EKR eine juristische Untersuchung der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, die sich mit dem Phänomen des Rassismus gegenüber schwarzen Menschen in der Schweiz befasste.¹¹ Auf der Grundlage der Untersuchungsergebnisse formulierte die Kommission eine Reihe von Empfehlungen.¹²
- Zweimal jährlich gibt die EKR das Bulletin «TANGRAM» heraus, das jeweils mit einem Schwerpunktthema zur Diskussion und Meinungsbildung beiträgt. In der Berichtsperiode wurden u.a. die Themen Sport und Rassismus, Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus, Anti-Schwarzer Rassismus, Jenische, Sinti/Manouches und Roma in der Schweiz, Zugang zur Justiz oder Rassismus in der Schule behandelt.

30 Zu den Themenschwerpunkten der EKM gehören der Schutz von Flüchtlingen, die Wirtschaftsmigration, der soziale Zusammenhalt und grenzüberschreitende Fragen. Die EKM veröffentlicht die Zeitschrift zu Integration und Migration «terra cognita» und organisiert eine Jahrestagung zu einem aktuellen Migrationsthema. Zur Sensibilisierung bietet die EKM vertiefte Informationen auf ihrer Website an. 2016 lancierte sie gemeinsam mit der DEZA, dem SEM und dem UNHCR die Wanderausstellung FLUCHT. Projekte und Empfehlungen der EKM im Berichtszeitraum:

- Einbürgerung: Vorschläge und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht (2012)
- Altern in der Migration (2012)
- Kurzerwerbsaufenthalte (2013)
- Schutzgewährung (Empfehlung für einen neuen Schutzstatus) (2014)
- Arbeit und Wirtschaft im Fokus (2016)
- Neustrukturierung des Asylbereichs (2017)

¹¹ T. Naguib et al.: Anti-Schwarze-Rassismus. Juristische Untersuchung zu Phänomen, Herausforderungen und Handlungsbedarf. Basel, 2017.

¹² Empfehlungen und Studie können unter folgendem Link eingesehen werden:
www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/d115/1320.html

- Integration – kein Messinstrument, sondern die Aufgabe aller! (2017)

Zweiter Teil: Artikelweise Überprüfung der Umsetzung der Artikel 1 bis 7 des Übereinkommens

Die nachfolgenden artikelweisen Ausführungen nehmen jeweils Bezug auf die Umsetzung der Schlussempfehlungen, die der Ausschuss in seiner 2291. Sitzung vom 20. Februar 2014 nach der Prüfung des kombinierten 7./8./9. Berichts der Schweiz verabschiedet hat.

1 Artikel 1: Definition der Rassendiskriminierung

2.1. Anwendung des Übereinkommens im innerstaatlichen Recht

Umsetzung der unter Ziff. 6a der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz, eine klare und umfassende Definition der Rassendiskriminierung zu verabschieden, welche die direkte und indirekte Diskriminierung umfasst und alle Bereiche des privaten und öffentlichen Lebens abdeckt.

31 Die im 7./8./9. Bericht der Schweiz enthaltenen Informationen bleiben weiterhin aktuell. Die schweizerische Rechtsordnung ist durch die monistische Tradition geprägt. Demzufolge bezieht sich das schweizerische Bundesgericht in seiner Rechtsprechung seit der Ratifikation des Übereinkommens auf dessen Bestimmungen. Zusätzlich trug die Anerkennung des individuellen Mitteilungsverfahrens gemäss Artikel 14 CERD nochmals zu einer verstärkten Achtung der Bestimmungen des Übereinkommens bei.

2.2. Daten zur rassistischen Diskriminierung in der Schweiz

Umsetzung der unter Ziff. 9 der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz, ein wirksames System der Datenerhebung mit verschiedenen Indikatoren zur ethnischen Vielfalt unter Wahrung der Anonymität und des Prinzips der Selbstidentifizierung von Personen und Gruppen einzuführen, um eine ausreichende empirische Grundlage für die Erarbeitung politischer Massnahmen zu schaffen und auf diese Weise die gleichberechtigte Ausübung der im Übereinkommen verankerten Rechte durch alle zu verbessern.

32 Da Rassismus und rassistische Diskriminierung sehr unterschiedliche Phänomene umfassen, stammen auch die entsprechenden Daten aus unterschiedlichen Quellen. Staatliche Stellen erheben rechtlich relevante Handlungen, die zu einer Strafanzeige, einem Verfahren oder einer

Verurteilung führen. Medien oder staatsunabhängige Organisationen (z.B. Beratungs- oder Beschwerdestellen) berücksichtigen auch Vorfälle, die den Justizorganen nicht unbedingt zugetragen werden. Repräsentative Umfragen schliesslich geben einerseits Aufschluss über die erlebte Diskriminierung der Befragten und andererseits zu den Einstellungen zu Rassismus und rassistischer Diskriminierung in der Bevölkerung.

- 33 Um eine bessere Übersicht über die Daten zu bieten, veröffentlicht die FRB seit 2012 alle zwei Jahre einen Bericht zur rassistischen Diskriminierung in den verschiedenen Lebensbereichen und in Bezug auf besonders verletzte Bevölkerungsgruppen in der Schweiz. Der letzte Bericht wurde im Oktober 2017 herausgegeben.¹³
- 34 Seit 2016 führt das BFS ebenfalls alle zwei Jahre die Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz» durch, welche rassistische oder feindselige Einstellungen in der schweizerischen Bevölkerung sowie die von den befragten Personen selbst erlebte Diskriminierung erfasst.¹⁴ Mit der dritten Erhebung im Jahr 2020 werden die Ergebnisse genügend aussagekräftig sein, um die Trendentwicklung genauer erfassen und entsprechende Massnahmen gezielter ausrichten zu können.
- 35 In der Schweiz wird die Bevölkerung in der öffentlichen Statistik grundsätzlich nicht in ethnische Gruppen unterteilt. Dies entspricht auch der Praxis auf europäischer Ebene, welche (mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs) keine statistischen Daten in Bezug auf «Rasse» oder ethnischer Zugehörigkeit erhebt, keine Differenzierung/Kategorisierung der Bevölkerung in verschiedene Gruppen von «Rasse» oder Ethnie vornimmt und die Konzepte von «Rasse» und ethnischer Zugehörigkeit nicht als soziale oder demografische Statistikkonzepte verwendet. Das Erfassen dieser Art von Daten wird von den potenziell betroffenen Gruppen kontrovers beurteilt. Während beispielsweise an der Tagung zum Rassismus gegenüber Schwarzen im Mai 2018 einige Teilnehmende für die Erhebung von Daten zu schwarzen Menschen in der Schweiz plädierten, äusserte sich der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) im Rahmen der Konsultation zum vorliegenden Bericht vorsichtiger und machte geltend, dass in der Volkszählung solche Indikatoren schon erfasst würden und viele Personen nicht gerne Informationen zu ihrer Zugehörigkeit gäben.

¹³ Fachstelle für Rassismusbekämpfung: «Rassistische Diskriminierung in der Schweiz». Bern, Oktober 2017: www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/berichterstattung-und-monitoring/bericht--rassistische-diskriminierung-in-der-schweiz-.html

¹⁴ S. dazu: www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/erhebungen/zids.html

2 Artikel 2: Verurteilung der Rassendiskriminierung

Umsetzung der unter Ziff. 6b der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz, eine übergeordnete zivil- und verwaltungsrechtliche Bestimmung einzuführen, die direkte und indirekte Rassendiskriminierung in allen Bereichen des privaten und öffentlichen Lebens verbietet und angemessene Rechtsmittel gegen eine solche Diskriminierung vorsieht.

- 36 Die Schweiz verfügt über keine umfassende Gesetzesbestimmung gegen alle Formen von Diskriminierung. Dieser Sachverhalt gründet insbesondere auf der im Grundlagendokument und in den bisherigen Berichten dargelegten Besonderheit der schweizerischen Rechtsordnung, die sich durch ihre monistische Tradition und ihr föderalistisches System auszeichnet.
- 37 In einer Untersuchung zum Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen kommt das SKMR zum Schluss, dass es nicht empfehlenswert sei, in der Schweiz ein allgemeines Gesetz gegen Diskriminierung zu schaffen. Die Probleme sind unterschiedlich, und es wäre heikel, sie alle mit einem einzigen umfassenden Gesetz abdecken zu wollen. Zudem könnte ein allgemeines Diskriminierungsgesetz die erreichten Errungenschaften in Frage stellen und das Monitoring, die Beratung und die Unterstützung in den verschiedenen Bereichen schwächen.¹⁵ Zudem hat das Schweizer Parlament bisher alle parlamentarischen Vorstösse zur Schaffung eines Gesetzes gegen rassistische Diskriminierung in allen Bereichen des privaten und öffentlichen Lebens systematisch verworfen.¹⁶
- 38 Die Tatsache, dass es nur selten zu Rechtsverfahren kommt, kann aber darauf hinweisen, dass die Opfer die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel nicht kennen oder diese angesichts der verfahrensrechtlichen Hindernisse kaum nutzen. Der Bundesrat hat Möglichkeiten zur Verbesserung dieser Situation geprüft und entsprechende Massnahmen in die Wege geleitet (vgl. Kap. 6).

¹⁵ Kälin Walter, Locher Reto et al. Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen. SKMR, Bern, Juli 2015: www.skmr.ch > Home > Themenbereiche > Geschlechterpolitik > Publikationen

¹⁶ Der Bundesrat und das Parlament lehnen hingegen systematisch parlamentarische Vorstösse ab, welche die Aufhebung der Strafnorm gegen Rassendiskriminierung verlangen (Art. 261^{bis} StGB), und im Mai 2018 beschloss die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N), dem Nationalrat einen Gesetzesentwurf zu unterbreiten, der die Ausdehnung von Artikel 261^{bis} StGB auf die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und der geschlechtlichen Identität vorsieht (BBl 2018 3773).

Umsetzung der unter Ziff. 6c der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz, eine Bestimmung ins Strafgesetzbuch aufzunehmen, gemäss welcher das Begehen einer Straftat aus rassistischen Beweggründen oder Absichten einen erschwerenden Umstand darstellt, der eine höhere Strafe nach sich zieht, gemäss der Allgemeinen Empfehlung Nr. 31.

- 39 Das schweizerische Recht enthält keine spezifische Legaldefinition von «Hate Crime». Es kennt auch kein Straftatbestandsmerkmal, welches Straftaten, die aus einem rassistischen Motiv heraus begangen werden, als Hassverbrechen qualifizieren würde, das speziell untersucht, erfasst und geahndet sowie mit strengeren strafrechtlichen Sanktionen versehen würde. Dem rassistischen Motiv einer Straftat wird jedoch regelmässig bei der Strafzumessung im Einzelfall Rechnung getragen (namentlich bei der Einschätzung des Verschuldens des Täters nach Art. 47 Abs. 2 StGB und bei der Konkurrenz von Straftaten gemäss Art. 49 StGB), insbesondere im Rahmen von Art. 111 ff. (Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben), Art. 173 ff. (Strafbare Handlungen gegen die Ehre), Art. 180 ff. (Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit), Art. 261 (Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit) oder Art. 261bis StGB (Rassendiskriminierung). Somit bedarf es keiner gesetzlichen Anpassung, um rassistische Beweggründe bei der Strafzumessung angemessen zu berücksichtigen.
- 40 Die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) verzeichnet seit 2009 die in der ganzen Schweiz polizeilich registrierten Straftaten sowie den Prozentsatz der aufgeklärten Fälle nach einheitlichen Erfassungs- und Auswertungsgrundsätzen. Bei allen Straftaten, die nicht unter Artikel 261bis StGB fallen, kann optional das Vorliegen eines rassistischen Tatmotivs erfasst werden. Was die statistische Erfassung von Hasskriminalität aufgrund von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck oder Geschlechtsmerkmalen betrifft, schrieb der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motion Quadranti 17.3667, er erachte es als wichtig, die Gleichbehandlung zu fördern, jegliche Form von Diskriminierung, namentlich aufgrund der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität, zu beseitigen und die für entsprechende Massnahmen notwendigen Daten zu beschaffen. Allerdings bleibe es eine Herausforderung, im Rahmen der PKS eine effiziente, einheitliche und für alle Kantone verbindliche Datenerfassung sicher zu stellen.

2.1. Volksinitiativen

Umsetzung der unter Ziff. 8 der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss fordert die Schweiz auf, verstärkte Anstrengungen zur Einführung eines wirksamen und unabhängigen Prüfmechanismus zu unternehmen, mit dem die Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechtsnormen einschliesslich des Übereinkommens sichergestellt werden kann. Er empfiehlt ihr auch, ihre Anstrengungen für eine breit abgestützte Aufklärung der Öffentlichkeit bezüglich allfälliger Widersprüche zwischen Volksbegehren und Menschenrechtsverpflichtungen und der sich daraus ergebenden Konsequenzen zu verstärken.

- 41 Das Recht der Bürgerinnen und Bürger, mittels Initiative eine Teilrevision der Bundesverfassung zu verlangen, ist ein Kernelement der schweizerischen Demokratie. Das Parlament lehnte 2016 eine Vorlage ab, welche gesetzliche Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem nicht zwingenden Völkerrecht vorsah. Die Schweiz wird ihren Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte weiterhin nachkommen und potenzielle Widersprüche zwischen Bundesverfassung und Menschenrechten von Fall zu Fall und unter Wahrung des Volkswillens lösen.
- 42 Volksinitiativen müssen die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts einhalten (Art. 139 Abs. 3, Art. 193 Abs. 4 und Art. 194 Abs. 2 BV). Verstösst eine Volksinitiative gegen zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, wird sie vom Parlament ungültig erklärt und Volk und Ständen nicht zur Abstimmung unterbreitet.
- 43 Die Vereinbarkeit einer Volksinitiative mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz wird zunächst vom Bundesrat geprüft, und das Ergebnis in der Botschaft des Bundesrats zuhanden des Parlaments dargelegt mit der Empfehlung, die jeweilige Initiative anzunehmen oder abzulehnen. Die Frage der Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht wird bei Bedarf auch in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrats angesprochen, die jeweils im Vorfeld einer Abstimmung an alle stimmberechtigten Schweizerinnen und Schweizer verschickt werden.

2.2. Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI)

Umsetzung der unter Ziff. 10 der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss wiederholt seine frühere Empfehlung, eine nationale Menschenrechtsinstitution im Sinne der Grundsätze betreffend Status der nationalen Institutionen (Pariser Prinzipien)

einzurichten. Er empfiehlt ausserdem, die EKR mit angemessenen Mitteln und Ressourcen auszustatten.

- 44 Im Rahmen eines fünfjährigen Pilotprojekts kaufte der Bund beim «Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte» Leistungen in der Höhe von einer Million Franken pro Jahr ein. Das Zentrum nahm seine Tätigkeit 2011 auf und führte seither zahlreiche Projekte durch, insbesondere Studien, Tagungen, Fortbildungen und Publikationen (vgl. S. 54 und 55 CCD). Gestützt auf eine Evaluation beschloss der Bundesrat 2015, das Pilotprojekt um fünf Jahre zu verlängern, und er beauftragte die zuständigen eidgenössischen Departemente (EDA und EJPD), ihm verschiedene Optionen im Hinblick auf eine nachhaltige Regelung zu unterbreiten. Diese Optionen hat der Bundesrat im Juni 2016 beurteilt.
- 45 Die Bundesverwaltung bemüht sich derzeit darum, die Grundlagen für die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution zu schaffen.
- 46 Seit 2001 ist der Einsatz gegen Rassismus und Diskriminierung auf Bundesebene institutionalisiert. Die FRB ist zuständig für die Gestaltung und Koordination der nationalen Politik gegen Rassismus.¹⁷ Die Verantwortung für die Umsetzung von Massnahmen in den verschiedenen Lebensbereichen liegt bei der jeweils zuständigen staatlichen Stelle. Ausserparlamentarische Kommissionen üben in diesem System eine wichtige Kontrollfunktion aus; sie bzw. die darin vertretenen Fachpersonen und direkt betroffene Personen haben nicht den Auftrag, die staatliche Politik zu gestalten, sondern das staatliche Handeln kritisch zu begleiten und fachlich zu unterstützen.
- 47 Aus diesem Grund kann die EKR Bedürfnisse und Anliegen von Minderheiten frei aufnehmen und Position beziehen, ohne einer staatlichen oder politischen Linie verpflichtet zu sein. Sie beobachtet das soziale und politische Leben und trifft regelmässig mit den verschiedenen Gruppen zusammen, die von Diskriminierung und Rassismus besonders betroffen sind. Zudem verfolgt sie die Anwendung der strafrechtlichen Bestimmung gegen Rassendiskriminierung

¹⁷ Verordnung über Menschenrechts- und Antirassismusprojekte (151.21), Art. 3: Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (Fachstelle) im Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) hat die folgenden Aufgaben:

- a. Sie fördert und koordiniert Aktivitäten zur Prävention von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit und zur Förderung der Menschenrechte auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene.
- b. Sie koordiniert ihre Tätigkeiten mit der Bundesverwaltung, den ausserparlamentarischen Kommissionen, den Kantonen, den Gemeinden und den zuständigen interkantonalen Konferenzen.
- c. Sie führt selber und in Zusammenarbeit mit Dritten Projekte durch.
(...)

(Art. 261bis StGB¹⁸). Das jährliche Budget der EKR bewegte sich im Zeitraum zwischen 2011 und 2018 zwischen rund 180 000 CHF und 200 000 CHF.

- 48 In seiner Einsetzungsverfügung vom 22. Mai 2013 verstärkte der Bundesrat die Unabhängigkeit der EKR. Die externe Kommunikation muss dem Generalsekretariat des EDI nicht mehr zur Genehmigung vorgelegt werden, sondern nur noch zur Kenntnis. Die EKR ist über das Ämterkonsultationsverfahren direkt in alle Parlaments- und Bundesratsgeschäfte eingebunden. Sie ist berechtigt, vor den Organen der UNO, des Europarats, der OSZE und anderer Organisationen unabhängige Stellungnahmen zu präsentieren. Die EKR kann zudem Fälle zur Anzeige bringen und im Rahmen ihres Mandats Kontakte zu offiziellen kantonalen Stellen, zu Parteien und anderen Organisationen pflegen. Sie kann auch juristische Gutachten zu Rechtsfragen von allgemeiner Tragweite in Auftrag geben, Fachleute beiziehen oder Audits durchführen.
- 49 Der Bundesrat ist der Ansicht, dass sich diese Form der Organisation und die Aufgabenteilung zwischen der EKR und der FRB im Bereich der Rassismusbekämpfung bewährt haben. Aus diesen Gründen hat der Bundesrat die EKR konsequent gegen parlamentarische Initiativen zu ihrer Aufhebung oder Schwächung Stellung bezogen.

2.3. Vorbehalt zu Artikel 2

Umsetzung der unter Ziff. 11 der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz, den Rückzug des Vorbehalts zu Artikel 2 Absatz 1 a) des Übereinkommens in Erwägung zu ziehen bzw. darzulegen, weshalb sie die Vorbehalte für notwendig erachtet.

- 50 Die Schweiz ist Vertragsstaat der meisten wichtigen Menschenrechtsübereinkommen, die den Einzelnen vor Diskriminierung schützen. Der Bundesrat prüft regelmässig die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen mit Blick auf die Ratifizierung weiterer internationaler Instrumente zum Schutz der Menschenrechte oder auf die Möglichkeit des Rückzugs bestehender Vorbehalte. Siehe dazu auch die Liste der neu ratifizierten Konventionen unter Ziffer 20.

¹⁸ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR 311.0

51 Die Gründe für den Vorbehalt der Schweiz bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt wurden im Ersten Bericht der Schweiz vom 14. März 1997 (Ziff. 50 ff.) ausführlich erläutert und haben auch heute noch Gültigkeit. Die mit dem dualen Zulassungssystem praktizierte Unterscheidung zwischen EU-/EFTA- und Drittstaatsangehörigen stützt sich auf bilaterale Staatsverträge mit den betroffenen Staaten und wird vom Europäischen Gerichtshof¹⁹ als zulässig betrachtet. Um sich auch in Zukunft einen gewissen Handlungsspielraum zu bewahren, möchte die Schweiz den Vorbehalt beibehalten.

3 Artikel 3: Verurteilung der Apartheid

52 Auf nationaler Ebene setzt die Schweiz ihre Politik der Integrationsförderung und der Segregationsbekämpfung mit Hilfe mehrerer Programme und Massnahmen fort, von denen Folgende besonders zu erwähnen sind:

53 Programm «Projets urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten» (2008 bis 2015): Mit diesem Programm hat der Bund den Gemeinden mit der Unterstützung der Kantone geholfen, in Wohnquartieren mit spezifischen Schwierigkeiten die Lebensqualität zu verbessern und die soziale Integration zu fördern bzw. die Wohnsegregation zu verhindern.²⁰ Aufgrund der positiven Bilanz dieser Initiative führen öffentliche und private Organisationen zahlreiche Massnahmen weiter, die im Rahmen des Projekts entwickelt wurden. Der Bundesrat hat dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) den Auftrag erteilt, im Rahmen der Agglomerationspolitik des Bundes 2016+ ein neues Programm «Zusammenhalt in Quartieren» zu entwickeln, das in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Integration von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen in das soziale Leben garantieren und die unterschiedlichen Bedürfnisse einer vielfältigen Gesellschaft berücksichtigen soll.²¹

54 Programm «Periurban»: Mit diesem Programm unterstützt die EKM die Integrationsförderung in jenen Regionen, die vorher wenige oder keine Massnahmen für den sozialen Zusammenhalt ergriffen hatten oder deren Massnahmen nicht vom Bund unterstützt wurden. In der dritten und letzten Phase dieses von 2016 bis 2020 laufenden Programms sollen ländliche Gemeinden

¹⁹ Abdulaziz, Cabales und Balkandali gg. Vereinigtes Königreich vom 28. Mai 1985, Abs. 84.

²⁰ www.are.admin.ch > Städte & Agglomerationen > Programme und Projekte > Projets urbains

²¹ www.are.admin.ch > Städte & Agglomerationen > Strategie und Planung > Agglomerationspolitik des Bundes 2016+

unterstützt werden, die den sozialen Zusammenhalt und die Beteiligung der Bevölkerung durch innovative Projekte stärken wollen.²²

- 55 «Citoyenneté -mitreden, mitgestalten, mitentscheiden»: Im Rahmen von Modellvorhaben fördert die EKM neue Partizipationsmöglichkeiten. Sie orientiert sich dabei am Konzept der Citoyenneté, welches die Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten unabhängig von der Staatsbürgerschaft ins Zentrum stellt. Im Fokus stehen Meinungsbildung und Willensäußerung, aber auch die Aneignung von Wissen über demokratische Prinzipien und Grundrechte. Gefördert werden Projekte, welche es einer möglichst breiten Bevölkerung ermöglichen, sich in öffentlichen Diskussionen und Entscheidungsprozessen einzubringen.
- 56 Ausserdem tragen vor allem die in den Kapiteln 5.3 und 7.2 beschriebenen Massnahmen im Bildungsbereich dazu bei, gegen Segregation und sozialen Ausschluss insbesondere von Minderheiten und Menschen mit Migrationshintergrund vorzugehen.

4 Artikel 4: Massnahmen zur Bestrafung bestimmter rassendiskriminierender Akte

4.1. Vorbehalt zu Artikel 4

Umsetzung der unter Ziff. 11 der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz, den Rückzug ihres Vorbehalts zu Artikel 4 des Übereinkommens in Erwägung zu ziehen bzw. darzulegen, weshalb sie die Vorbehalte für notwendig erachtet.

- 57 Die Schweiz kennt keine vorgängige Kontrolle von Organisationen vor ihrer Gründung. Wenn die Gründung oder Leitung einer rassistischen Gruppierung, die Unterstützung einer solchen Gruppierung oder die Teilnahme an ihren Aktivitäten strafbar würde, würde dies bedeuten, dass der Adressat einer solchen Strafnorm den (nicht immer offensichtlichen) widerrechtlichen Zweck der Organisation selbständig erkennen und von einer Mitgliedschaft absehen müsste, um sich nicht strafbar zu machen. Dies wäre mit dem Grundrecht der Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV) kaum zu vereinbaren. Vorschläge zur Einführung eines solchen Verbots wurden in einem Vernehmlassungsverfahren im Jahr 2003 mehrheitlich abgelehnt, und es liegen keine neuen Elemente vor, die eine veränderte Einstellung vermuten lassen.

²² www.periurban.ch > Periurban > Programm

58 Das Zivilgesetzbuch gibt dem Richter jedoch die Möglichkeit, auf Antrag der zuständigen Behörde oder einer betroffenen Person eine Vereinigung aufzulösen, deren Zweck widerrechtlich oder unsittlich ist (Art. 78 ZGB) wie beispielsweise Organisationen, deren Zweck die Verbreitung einer rassistischen Ideologie ist.

Umsetzung der unter Ziff. 12c der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss empfiehlt, das Justizpersonal, insbesondere jenes der Gerichtsbehörden, für die internationalen Vorschriften zum Schutz der Meinungsäusserungsfreiheit und zum Verbot rassistischer Hassreden zu sensibilisieren.

59 In der Schweiz gehören die Menschenrechte und die Gesetzgebung im Bereich der Rassendiskriminierung zu den obligatorischen Lerninhalten an den Rechtsfakultäten des Landes. Alle Staatsanwälte und vollamtlichen Richter müssen einen Hochschulabschluss in Jurisprudenz besitzen, wenn sie diesen Beruf ausüben wollen. Mehrere Hochschulen bieten spezifische Kurse und Seminare zu diesen Themen an oder planen dies für die Zukunft (z. B. Universitäten Genf und Basel).

60 Es gibt in der Schweiz keinen obligatorischen Ausbildungsweg für Richter. Die Organisation der kantonalen Gerichtsinstanzen und die Ausbildung der dort tätigen Magistratspersonen ist Sache der Kantone. In Bezug auf die Staatsanwälte und Magistratspersonen des Bundes schreibt die Gesetzgebung keinerlei besondere Ausbildung vor (siehe z. B. Art. 42 des Bundesgesetzes über die Organisation der Strafbehörden des Bundes).

61 Was die Sensibilisierung für internationale Normen betrifft, haben die Justizbeamten Zugang zu entsprechenden Weiterbildungsangeboten. Über sehr viel Erfahrung in der Wissensvermittlung im Menschenrechtsbereich verfügt beispielsweise das Zentrum für Menschenrechtsbildung der Pädagogischen Hochschule Luzern. Andere Institutionen wie die Stiftung für die Weiterbildung schweizerischer Richterinnen und Richter bieten ebenfalls Weiterbildungskurse für Richter, Gerichtsschreiber, Staatsanwälte und Untersuchungsrichter an. Zudem organisiert das SKMR regelmässig Tagungen, die sich auch an das Justizpersonal wenden.

62 Für weiterführende Informationen wird verwiesen auf die zusätzlichen Informationen der Schweiz zu drei Schlussbemerkungen des UNO-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von

Rassendiskriminierung betreffend ihren 7./8./9. Bericht an den Ausschuss im Einklang mit Ziffer 23 der Schlussbemerkungen CERD/C/CHE/CO/7 – 9, ad Ziff. 12c.

Umsetzung der unter Ziff. 12d der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz, zusätzlich zur Strafverfolgung rasch Massnahmen gegen Fälle rassistischer Bemerkungen und Handlungen zu ergreifen, einschliesslich formeller Zurückweisung durch hochrangige Behördenvertreter und Verurteilung hasserfüllten Gedankenguts.

- 63 Der öffentliche Aufruf zu Hass oder Diskriminierung einer Person oder einer Gruppe von Personen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer «Rasse», Ethnie oder Religion wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft (Art. 261bis StGB). Mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Reynard würde diese Strafnorm ausgeweitet auf Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität (vgl. dazu Ziff. 12).²³ Im Bereich des Zivilrechts können bei einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts durch Hassreden Artikel 28 ff. ZGB angerufen werden, wenn die Person direkt angegriffen wird. Das im Rahmen der KIP eingeführte Beratungsangebot in den Kantonen soll diesen Rechtsmitteln zu mehr Wirksamkeit verhelfen.
- 64 Insgesamt ist die Zahl und die Art der aufgrund von Art. 261bis StGB vor Gericht gebrachten Fälle von Rassismus bisher stabil geblieben (41 Urteile im Jahr 2016, 57 im Jahr 2015, 22 im Jahr 2014 und 47 im Jahr 2013). Nur sehr wenige Rechtsfälle betrafen die Medien (gemäss der Urteilssammlung der EKR zu Art. 261bis StGB: 2 im Jahr 2016, 8 im Jahr 2015) oder Personen aus der Politik (0 im Jahr 2016, 1 im Jahr 2015). Hingegen betrifft ein wichtiger Anteil der Fälle rassistische Äusserungen in der elektronischen Kommunikation (12% der zwischen 1995 und 2016 gesammelten Fälle).²⁴
- 65 Angesichts dieses Phänomens wird neben der Notwendigkeit von repressiven Massnahmen auch die Bedeutung von Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen anerkannt. So praktizieren und fördern die Behörden eine Kultur der «Gegenrede» (Counter Speech), welche

²³ Parlamentarische Initiative «Kampf gegen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung» (Mathias Reynard, 13.407).

²⁴ Sammlung Rechtsfälle der EKR zu Artikel 261bis StGB: zum Zeitpunkt der Berichterstellung lagen die Zahlen für das Jahr 2017 noch nicht vor.

den Schwerpunkt auf das Zusammenleben setzt. Die Bundesrätinnen und -räte erinnern in ihren Reden regelmässig an die Notwendigkeit, das Zusammenleben zu pflegen und den Aufrufen zur Intoleranz keine Folge zu leisten.²⁵

66 Für weiterführende Informationen wird verwiesen auf die zusätzlichen Informationen der Schweiz zu drei Schlussbemerkungen des UNO-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung betreffend ihren 7./8./9. Bericht an den Ausschuss im Einklang mit Ziffer 23 der Schlussbemerkungen CERD/C/CHE/CO/7 – 9, ad Ziff. 12d.

5 Artikel 5: Beseitigung der Rassendiskriminierung, namentlich in den Bereichen bestimmter Menschenrechte

5.1. Einbürgerung

Umsetzung der unter Ziff. 13 der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz sicherzustellen, dass eine Revision des Bürgerrechtsgesetzes keine Personengruppen benachteiligt oder diskriminiert. Er erinnert zudem an seine frühere Empfehlung, im Einklang mit dem Übereinkommen einheitliche Integrationsstandards für das Einbürgerungsverfahren zu verabschieden und alle wirksamen und angemessenen Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Einbürgerungsgesuche schweizweit nicht aus diskriminierenden Gründen abgelehnt werden, einschliesslich durch die Einführung eines unabhängigen und einheitlichen Rekursverfahrens in allen Kantonen.

67 Ergänzend zu den zusätzlichen Informationen der Schweiz zu drei Schlussbemerkungen des UNO-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung betreffend ihren 7./8./9. Bericht an den Ausschuss im Einklang mit Ziffer 23 der Schlussbemerkungen CERD/C/CHE/CO/7 – 9 (ad Ziff. 13) sind folgende Entwicklungen zu verzeichnen:

68 Mit dem am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen revidierten Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (BüG) erfolgte eine landesweite Harmonisierung der Einbürgerungsvoraussetzungen, die einem einheitlichen Vollzug der Einbürgerungen in der Schweiz dienen. Das BüG legt fest, dass der Inhaber oder die Inhaberin einer Niederlassungsbewilligung eingebürgert werden kann, wenn er oder sie seit mindestens zehn

²⁵www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/reden/reden-der-bundesraete.msg-id-65398.html;
www.edi.admin.ch/edi/de/home/dokumentation/reden.msg-id-64372.html

Jahren in der Schweiz lebt und gut integriert ist. Die Integration gilt als erfolgreich, wenn die betreffende Person fähig ist, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen, wenn sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachtet und die Werte der Bundesverfassung respektiert, wenn sie am Wirtschaftsleben teilnimmt oder Bildung erwirbt und die Integration ihrer Familie fördert. Die Bewerber müssen zudem mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut sein und dürfen die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden. Die Vollzugsverordnung führt die für eine Einbürgerung massgeblichen Integrationskriterien auf und legt das Vorgehen bei Vorstrafen und Sozialhilfebezug fest. Das revidierte Bürgerrechtsgesetz sieht neu ausdrücklich vor, dass die zuständigen Behörden bei der Beurteilung der Sprachkompetenzen und der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit die individuellen Verhältnisse der einbürgerungswilligen Person berücksichtigen. Können diese Einbürgerungskriterien aufgrund einer Behinderung, Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht erfüllt werden, stellt dies nicht von vornherein ein Einbürgerungshindernis dar (Art. 12 Abs. 2 BüG).

- 69 Die erleichterte Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation wurde in der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 mit 60,4% Ja-Stimmen gutgeheissen. Damit profitieren junge Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation, die ihr ganzes Leben in der Schweiz verbracht haben und meist eine stärkere Bindung zur Schweiz als zum Herkunftsland ihrer Grosseltern besitzen, von einem im Vergleich zum ordentlichen Verfahren deutlich kürzeren und kostengünstigeren Einbürgerungsverfahren.
- 70 Mit der Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen stellten die Einbürgerungsbehörden des Bundes auf ihrer Homepage zahlreiche Informationen zur Verfügung. Insbesondere erläutert ein Handbuch detailliert die einzelnen Einbürgerungsverfahren und die damit verbundenen Voraussetzungen. Bereits im Vorfeld der Inkraftsetzung des neuen Rechts hat die Abteilung Bürgerrecht des SEM zahlreiche Fachtagungen und Informationsveranstaltungen mit Kantonen und interessierten Kreisen durchgeführt. Dadurch konnten die kantonalen Behörden ihre kommunalen Einbürgerungsdienste und Stellen gezielt informieren.
- 71 Trotz dieser Informationsmassnahmen ist es unvermeidlich, dass sich mit der Einführung des revidierten Rechts auf allen Stufen neue Fragen stellen. Die Einbürgerungsbehörde des Bundes nimmt diese auf und stellt die Antworten in Form von FAQ auf ihrer Homepage zur Verfügung. Eine weitere Informationsquelle für Einbürgerungswillige sowie Einbürgerungsbehörden

bilden die vom Bund erstellten und breit gestreuten Informationsblätter über die diversen Einbürgerungsverfahren.

- 72 Diese Rechtsentwicklung wurde auch auf kantonaler und kommunaler Ebene vollzogen mit dem Ziel, einheitliche Voraussetzungen für die Einbürgerung ausländischer Staatsangehöriger zu schaffen, damit die Gemeinden die ihr zustehenden Aufgaben (insbesondere die Prüfung der Integration und der Einhaltung der Einbürgerungsvoraussetzungen) transparent, rechtsstaatlich korrekt und fair erfüllen können. Es wurden neue Instrumente entwickelt, um die rechtsgleiche und diskriminierungsfreie Beurteilung der Integration von einbürgerungswilligen Personen zu fördern (z.B. einheitliche Sprachtests).
- 73 Auch die EKM hat Kommunikationsmassnahmen entwickelt, die auf verständliche Weise aufzeigen, wer sich erleichtert einbürgern lassen kann, wie das Vorgehen ist und welche Schritte dazu nötig sind. Hierfür hat sie einen 2-minütigen Animationsclip und eine Schritt-für-Schritt-Anleitung erstellt.

5.2. Racial Profiling

Umsetzung der unter Ziff. 14 der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz, mit wirksamen Massnahmen sicherzustellen, dass Personen nicht aus Gründen der Rasse oder ethnischen Zugehörigkeit zum Zielobjekt von Identitätskontrollen, Durchsuchungen oder anderen Polizeioperationen gemacht werden, und rechtlich gegen Polizeikräfte vorzugehen, die wegen rassistisch diskriminierendem Verhalten gegen das Gesetz verstossen. Er empfiehlt ausserdem, einen unabhängigen Mechanismus einzuführen, um in jedem Kanton Beschwerden bezüglich Fehlverhalten von Polizeikräften aufzunehmen und zu untersuchen, und in allen Kantonen für Schulungen zum Thema Menschenrechte für Polizeikräfte zu sorgen.

- 74 Die Untersuchung von Strafanzeigen gegen die Polizei untersteht der im Jahr 2011 vereinheitlichten Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO). Die StPO garantiert die Verfolgung dieser Strafanzeigen durch eine unabhängige Strafbehörde (vgl. Art. 4 StPO), nämlich die Staatsanwaltschaft. Sie ist von Gesetzes wegen dazu verpflichtet, unverzüglich ein Verfahren einzuleiten und durchzuführen, wenn ihr Straftaten oder auf Straftaten hinweisende Verdachtsgründe bekannt werden (Art. 7 StPO). Die Strafbehörden sind allgemein verpflichtet, alle Straftaten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben, bei der zuständigen Behörde anzuzeigen (Art. 302 StPO).

- 75 Jede Person ist grundsätzlich berechtigt, Straftaten direkt bei der Staatsanwaltschaft anzuzeigen (Art. 301 StPO), und muss daher nicht die Polizei einschalten. Jede Verfahrenspartei kann auch verlangen, dass eine in einer Strafbehörde (einschliesslich der Polizei) tätige Person in den Ausstand tritt, wenn sie aus bestimmten Gründen befangen sein könnte (Art. 56 ff. StPO). Die Parteien können ausserdem Beschwerde gegen die Beschlüsse und Verfahrenshandlungen der Polizei und der Staatsanwaltschaft einlegen (Art. 393 StPO).
- 76 Für Massnahmen über diese vom Bundesrecht geregelten Strafverfahrensgarantien hinaus sind aufgrund des schweizerischen Föderalismus in erster Linie die Kantone zuständig. So dürfen etwa in einigen Kantonen Anhörungen in Zusammenhang mit Klagen gegen die Polizei ausschliesslich durch die Staatsanwaltschaft oder Beamte eines anderen Polizeikorps durchgeführt werden; andere Kantone haben eine Stelle geschaffen, die speziell für diese Fälle zuständig ist. Teils stehen auch Ombudsstellen oder Mediationsbüros zur Verfügung. Schliesslich besteht immer die zusätzliche Möglichkeit, sich im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens an die Aufsichtsbehörde zu wenden, um gegen das Verhalten eines Polizisten oder der Polizei allgemein Beschwerde einzulegen, ohne dass eine strafrechtlich relevante Handlung vorliegt. Die Beschwerdemechanismen sind Gegenstand einer Studie, die das SKMR 2014 veröffentlichte.²⁶
- 77 Die Schweiz erhebt auf Bundesebene keine offiziellen statistischen Daten zum «Racial Profiling» und dessen Häufigkeit. Dies hängt damit zusammen, dass diese Form der Diskriminierung bei Routinekontrollen und der Verfolgung von Anfangsverdachten Handlungsbereiche betrifft, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Das BFS kann jedoch in der PKS die Fälle erheben, bei denen gleichzeitig ein Verstoß gegen Artikel 312 StGB (Amtsmissbrauch) wie auch gegen Artikel 261^{bis} StGB (Rassendiskriminierung) erfasst wurde. Zwischen 2009 und 2017 wurden 7 solcher Fälle verzeichnet (dies entspricht ein bis zwei Fällen pro Jahr, mit Ausnahme der Jahre 2009, 2014, 2016 und 2017, in denen kein Fall verzeichnet wurde). Seitens der Beratungsstellen wurden 2017 insgesamt 25 Fälle von Rassismus im Zusammenhang mit der Polizei verzeichnet (gegenüber 19 im Jahr 2016, 23 im Jahr 2015, 19 im Jahr 2014, 17 im Jahr 2013, 13 im Jahr 2012).²⁷ Dies entspricht rund 10 % der jährlich

²⁶ Künzli, Jörg / Sturm, Evelyne et al., Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe. Eine Darstellung der Beschwerdemechanismen in der Schweiz. Hrsg.: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, Bern, 21. Februar 2014

²⁷ Beratungsnetz für Rassismuspfer. Auswertungsberichte «Rassismussvorfälle aus der Beratungspraxis»: www.network-racism.ch/auswertungsberichte/index.html

registrierten Beratungsfälle. Diese Zahlen erheben allerdings nur einen Teil der Fälle, da nicht alle betroffenen Personen eine Beratung in Anspruch nehmen.

78 Der Umgang mit der kulturellen Vielfalt sowie alle Fragen rund um den Schutz vor Diskriminierung sind fester Bestandteil der Ausbildung von Polizistinnen und Polizisten. In der Grundausbildung lernen sie, bei der Berufsausübung auf die Würde des Menschen zu achten und die Rechte jeder Person zu respektieren, wie sie in der Verfassung, der Europäischen Menschenrechtskonvention und den Gesetzen sowie im Verhaltenskodex der Vereinten Nationen für Vollzugsbeamte festgehalten sind.²⁸ Sie werden für den Umgang mit unterschiedlichen Kulturen und ethnischen Minderheiten sowie für Aspekte im Zusammenhang mit Migration und Menschenrechten sensibilisiert. Psychologie, Polizeiethik und Menschenrechte gehören zur Berufsprüfung Polizist/Polizistin und machen über einen Drittel der vorgesehenen Prüfungszeit aus. Das Schweizerische Polizei-Institut gab 2012 eine überarbeitete Fassung seines Kurses zu Menschenrechten und Berufsethik heraus, an dessen Erarbeitung insbesondere das SKMR beteiligt war. Diese Themen werden auch nach der Grundausbildung im Rahmen von Fortbildungsseminaren weiter bearbeitet (z.B. an der Polizeischule Ostschweiz, der Polizeiakademie Savatan oder dem Schweizerischen Polizei-Institut in Neuenburg²⁹). Die FRB bietet den kantonalen Polizeischulen und Polizeikorps seit mehreren Jahren Unterstützung bei der Gestaltung und Umsetzung von Fortbildungsangeboten an.

79 Im Dezember 2016 organisierte das SKMR eine Tagung, an der die Vertreterinnen und Vertreter der Polizei, des Staates und interessierte NGO ihre unterschiedlichen Ansichten zu diesem Thema vorbringen und neue Lösungen diskutieren konnten. Das SKMR untersuchte zudem im Auftrag des Sicherheitsdepartements der Stadt Zürich die rechtlichen Kriterien, die bei Personenkontrollen zur Anwendung kommen, um darauf gestützt Massnahmen zur Verhinderung von Racial oder Ethnic Profiling vorzuschlagen. Unter den Massnahmen, die zur Wirksamkeit und Verfassungsmässigkeit von Polizeikontrollen beitragen könnten, hebt das

²⁸ S. Ziffer 5.11 der Prüfungsordnung über die Berufsprüfung für Polizist/Polizistin vom 18. Juni 2012, www.institut-police.ch > Prüfungen > Fachausweis > Reglement und Wegleitung > Wegleitung zur Prüfungsordnung über die Berufsprüfung für Polizist/Polizistin vom 18. Juni 2012 (Stand 28.7.2015); > Rahmenlehrplan für Polizist/Polizistin vom 5. November 2014., S. 7 und 12, www.institut-police.ch > Prüfungen > Fachausweis > Rahmenlehrplan für Polizist/Polizistin vom 5. November 2014 (Stand 28.7.2015); www.institut-police.ch/images/downloads/Examen/EP/23R.01.d_ep_guide_methodologique_24.02.17.pdf

²⁹ In der Polizeischule Ostschweiz werden Polizistinnen und Polizisten der Kantone AI, AR, GR, SH, SG, TG sowie der Städte St. Gallen und Chur ausgebildet. Die Polizeiakademie Savatan bildet Polizistinnen und Polizisten der Kantone GE, VD und VS sowie der Stadt Lausanne aus.

SKMR insbesondere konkret ausformulierte Dienstvorschriften, die Ausbildung der Polizeikräfte und die Ausstellung von Quittungen hervor.³⁰

- 80 Die Kantone und Städte untersuchen ihre Praxis regelmässig und ergreifen Massnahmen zur Erhöhung der Wirksamkeit und Qualität der Kontrollen (insbesondere ZH, BE, GE oder Lausanne); Beispiele von Massnahmen sind im Anhang 2 aufgeführt.
- 81 Mit der Umsetzung der KIP seit 2014 verfügen alle Kantone mit einer Ausnahme (AI) über ein Beratungsangebot für Opfer von Rassendiskriminierung und Racial Profiling. Zudem besitzen 5 Kantone (BL, BS, VD, ZG, ZH) und 5 Städte (Bern, Rapperswil-Jona, St. Gallen, Winterthur und Zürich) eine Mediationsstelle.
- 82 2016 beschlossen Personen aus Wissenschaft, Kultur und Justiz, gemeinsam die «Allianz gegen Racial Profiling» zu gründen. Parallel dazu wurde in der Westschweiz die Bewegung «A qui le Tour? La vie des Noirs compte » ins Leben gerufen.³¹ Diese Bewegungen tragen Informationen zum Thema zusammen, formulieren Forderungen gegenüber den staatlichen Organen und sensibilisieren die breite Öffentlichkeit, indem sie beispielsweise Gerichtsverfahren mit einer Berichterstattung in den Medien begleiten. Die Entstehung dieser Bewegungen fördert die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Thema; Ausdruck davon sind etwa die verschiedenen parlamentarischen Vorstösse zur Frage der Diskriminierung bei Personenkontrollen durch die Polizei oder durch das Grenzwachtkorps.³² Gemäss Einschätzung des FIDS und des SIG im Rahmen der Konsultation der NGO muss dem «Racial Profiling» aber vor allem mit präventiven Massnahmen zur Förderung des Dialogs und mit der Aus- und Weiterbildung der Polizei begegnet werden.

5.3. Nationale Minderheiten

Umsetzung der unter Ziff. 15 der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz, verstärkte Anstrengungen zur Förderung und zum Schutz der Rechte nationaler Minderheiten zu unternehmen, namentlich in Bezug auf den Zugang zu

³⁰ Jörg Künzli, Judith Wytenbach, Vijitha Fernandes-Veerakatty, Nicola Hofer. «Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich - Standards und Good Practices zur Vermeidung von racial und ethnic profiling», Bern, 28. Februar 2017 (pdf, auf Deutsch, 81 S.); französische Zusammenfassung der im Auftrag des Sicherheitsdepartements der Stadt Zürich durchgeführten Studie über Personenkontrollen: www.skmr.ch/cms/upload/pdf/171214_resume_etude_police_controls.pdf

³¹ www.stop-racial-profiling.ch/de/allianz/

³² Vgl. insbesondere Po. Meyer 18.3353 v. 16.03.2018 - Prävention von Diskriminierung bei Personenkontrollen durch das Grenzwachtkorps; Po. Arslan 18.3356 v. 16.03.2018 – Prävention von Diskriminierung bei Personenkontrollen durch die Polizei; IP Arslan 17.3601 v. 16.06.2017 – Einschätzung des Bundesrates zum Phänomen des Racial Profiling.

Bildung und die Erhaltung ihrer Sprache und Lebensweise. Die Schweiz sollte sicherstellen, dass auch scheinbar neutrale Gesetze und Richtlinien keine diskriminierenden Folgen für die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten haben. Der Ausschuss ersucht die Schweiz ausserdem, die Öffentlichkeit für die Geschichte und die Eigenheiten unterschiedlicher nationaler Minderheiten zu sensibilisieren und angemessene und wirksame Massnahmen zu ergreifen, um Verallgemeinerungen und Stereotype in den Medien zu verhindern.

- 83 Im Rahmen der Ratifikation des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (im Folgenden: «Rahmenübereinkommen») 1998 anerkannte die Schweiz die sprachlichen Minderheiten, die Mitglieder der jüdischen Gemeinschaften und die Schweizer Fahrenden als nationale Minderheiten. Anlässlich des Vierten Berichts der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens vom 15. Februar 2017 stellte der Bundesrat klar, welche Gruppierungen den als nationale Minderheit anerkannten «Fahrenden» zuzurechnen sind, nämlich die Schweizer Jenischen, Sinti/Manouches. Mit der Anerkennung der Jenischen und der Sinti/Manouches als nationale Minderheit hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, ihnen die Pflege und Weiterentwicklung ihrer Kultur zu ermöglichen. Gestützt auf Art. 17 KFG hat das BAK in der Förderperiode 2012–2015 die «Radgenossenschaft der Landstrasse» sowie die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» mit Beiträgen von jährlich insgesamt rund 400 000 Franken unterstützt. In der Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020 («Kulturbotschaft 2016–2020») wird festgehalten, dass der Kredit in der Förderperiode 2016–2020 um 300 000 Franken pro Jahr angehoben werden soll, um der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» zu erlauben, aktiv zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen beizutragen.
- 84 Auf kantonaler Ebene werden die Bemühungen zur Schaffung von Halteplätzen fortgesetzt. So hat etwa der Kanton Freiburg im Juni 2017 an der Autobahn A12 den neuen Durchgangsplatz Joux-des-Ponts eröffnet, der gleichzeitig auch als Ruheplatz für Lastwagen genutzt werden kann. Der Platz entstand dank der Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt für Strassen (ASTRA), welche für den Bau verantwortlich war, und dem Kanton Freiburg, welcher das Projekt finanziell unterstützte und den Platz nun zur Zufriedenheit der Nutzerinnen und Nutzer betreibt. Im Kanton Neuenburg wurde eine interdepartementale Steuerungsgruppe eingesetzt (in welcher auch die für Rassismusbekämpfung zuständige Fachstelle des Kantons vertreten ist), um eine bessere Koordination in diesem Bereich zu gewährleisten.

- 85 Der Bundesrat hat am 1. Juni 2018 den Antrag zweier Organisationen auf Anerkennung der Schweizer Roma als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten geprüft. Dieser Antrag auf Anerkennung war der erste seit der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens 1998 durch die Schweiz. Der Bundesrat kam zum Schluss, dass die kumulativen Kriterien für eine solche Anerkennung, die in der anlässlich der Ratifikation abgegebenen auslegenden Erklärung enthalten sind, nicht erfüllt sind. Der Bundesrat betont jedoch, dass die Roma unabhängig von der Frage der Anerkennung als nationale Minderheit ein anerkannter Bestandteil der Schweizer Gesellschaft sind. Die Schweizer Roma haben die gleichen Rechte wie alle Bürgerinnen und Bürger, namentlich das Recht, die eigene Kultur zu pflegen und die eigene Sprache zu sprechen. Vor diesem Hintergrund bekräftigt der Bundesrat sein Engagement und die Verpflichtung der Schweizer Behörden, Rassismus und negative Stereotypen zu bekämpfen und die Roma vor Diskriminierung zu schützen.
- 86 Nachdem die Jenischen und die Sinti/Manouches 2014 öffentlich auf den Mangel an Durchgangs- und Standplätzen aufmerksam machen konnten, wurden ihre Anliegen von drei parlamentarischen Vorstössen auf Bundesebene aufgenommen und danach in der vom BAK geleiteten Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma» bearbeitet. Nebst den Jenischen und den Sinti wurden auch Vertreterinnen und Vertreter der Roma in die Arbeitsgruppe eingeladen, da sie im Alltag häufig mit den Jenischen und Sinti verbunden werden und selber Forderungen zum Schutz ihrer eigenen Kultur stellen. Die Arbeitsgruppe, in der auch Behördenvertreterinnen und –vertreter von Bund, Kantonen und Gemeinden Einsitz hatten, hat Empfehlungen zuhanden des Bundes erarbeitet mit Vorschlägen, wie die verschiedenen Problemfeldern konstruktiv angegangen werden können. Im Zwischenbericht der Arbeitsgruppe wurde Handlungsbedarf in fünf Bereichen ermittelt: Plätze, Bildung, Kultur und Identität, Sozialwesen sowie Neupositionierung der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende».³³
- 87 Bis in die 1980er Jahre hinein waren Personen mit fahrender Lebensweise bzw. Jenische und Sinti Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen. Dafür hat sich der Bundesrat 1986 offiziell entschuldigt. Das am 1. April 2017 in Kraft getretene Bundesgesetz über die

³³ Am 21. Dezember 2016 veröffentlichte die Arbeitsgruppe einen Zwischenbericht: Bericht und Aktionsplan der Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma». S. dazu: www.bak.admin.ch > Kulturschaffen > Jenische und Sinti als nationale Minderheit

Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG; RS 211.223.13) soll bei der Anerkennung und Wiedergutmachung des Unrechts helfen. Zudem wurde 2017 ein Nationales Forschungsprogramm (NFP 76) ausgeschrieben mit dem Ziel, Merkmale, Mechanismen und Wirkungsweisen der schweizerischen Fürsorgepolitik und -praxis in ihren verschiedenen Kontexten zu analysieren, mögliche Ursachen für integritätsverletzende und -fördernde Fürsorgepraxen zu identifizieren und die Auswirkungen für die Betroffenen zu untersuchen. Der Bundesrat prüft die Unterstützung einer Initiative zur Errichtung einer Gedenkstätte für die Opfer des Hilfswerks «Kinder der Landstrasse», insbesondere weil zur Bekämpfung der strukturellen und kulturellen Stigmatisierung der Jenischen auch das Bewusstsein für die Fehler der Vergangenheit gehört.³⁴

- 88 Die FRB unterstützte in den letzten zehn Jahren regelmässig Projekte von und für Jenische und Sinti/Manouches, aber auch Projekte zur Vermittlung der Kultur der Roma jenseits der gängigen Klischees. Beispielsweise unterstützte sie mit einem Betrag von 24 000 Franken ein Projekt der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz (Zentrum Politische Bildung und Geschichtsdidaktik), das die Entwicklung von Impulsen für den Geschichtsunterricht und die Erarbeitung von Unterrichtsmaterialien zu nomadischen Lebensweisen zum Ziel hatte. Im Rahmen seiner Omnibuserhebungen plant das BFS in Zusammenarbeit mit der FRB, dem BAK, der DV und den Verbänden der Jenischen und der Sinti, im Jahr 2019 ein spezifisches Modul zum Thema Rassismus in Zusammenhang mit der fahrenden Lebensweise durchzuführen. Das BAK unterstützt ein Projekt zur Dokumentation der jenischen Sprache und Kultur. Zur Bewahrung ihrer Sprache organisieren Jenische (bzw. die Radgenossenschaft der Landstrasse) Sprachunterricht für Kinder mit einem eigens dafür erarbeiteten Lehrmittel.
- 89 Die Anerkennung der jüdischen Gemeinschaft als nationale Minderheit gewährt dieser gewisse Rechte, insbesondere die Wahrung ihrer Identität, und verpflichtet die Schweiz zur Einhaltung bestimmter Pflichten wie Schutz vor Intoleranz und Diskriminierung. Seit die Schweizerische EDK im Jahr 2004 die Einführung des «Tags des Gedenkens an den Holocaust» beschloss, wird dieser jeweils am 27. Januar in den Schulen begangen. Zu diesem Anlass verfasst der Bundesrat jeweils eine Botschaft zum Gedenken an die Opfer des Holocaust.
- 90 Im Jahr 2016 hat die FRB erstmals die Massnahmen des Bundes gegen Antisemitismus umfassend dokumentiert. Der Bericht gibt einen Überblick über die Sensibilisierungs- und

³⁴ Antwort des Bundesrates auf die Interpellation 16.3370 von Barbara Gysi. In den Jahren 2015 und 2016 wurden im Parlament insgesamt fünf Vorstösse mit einem Bezug zu Jenischen, Sinti und Roma eingereicht.

Präventionsmassnahmen, die Rechtslage sowie den Schutz von jüdischen Menschen und Einrichtungen in der Schweiz.³⁵ Er hält fest, dass der Bundesrat das konsequente und systematische Engagement gegen jede Form von Rassismus und Antisemitismus als eine Daueraufgabe des Bundes ansieht. Die zahlreichen Aktivitäten der verschiedenen Ämter, aber auch der Kantone und Gemeinden, tragen zu einer systematischen Sensibilisierungs- und Präventionspolitik bei. Der Bericht stellt zudem fest, dass Bund und Kantone eine positive Schutzpflicht haben, wenn ernsthafte Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die jüdische Gemeinschaft, jüdische Einzelpersonen oder Institutionen zur Zielscheibe von gewalttätigen Angriffen werden könnten. Die Publikation des Berichts führte zu einer vertieften Diskussion über Antisemitismus und über die Gewährleistung der Sicherheit von religiösen und weltanschaulichen Minderheiten in der Schweiz. Ausgehend davon beauftragte der Bundesrat den Delegierten des SVS, in enger Zusammenarbeit mit Bund und Kantonen sowie unter Einbezug der betroffenen Kreise ein Konzept zu erarbeiten, um die Massnahmen zum Schutz von besonders gefährdeten Minderheiten in Zukunft besser zu koordinieren.

- 91 Gestützt darauf beschloss der Bundesrat im Juli 2018, eine Verordnung zur Konkretisierung der Unterstützung von Präventionsmassnahmen durch den Bund nach Artikel 386 des Schweizerischen Strafgesetzbuches bis Ende 2018 für eine Vernehmlassung auszuarbeiten. Auf deren Grundlage sollen ab 2019 Informations-, Sensibilisierungs- und Ausbildungsmassnahmen unterstützt werden können. In einem zweiten Schritt soll geprüft werden, ob zudem eine Gesetzesgrundlage geschaffen werden soll, um Massnahmen zum Schutz von Einrichtungen oder Personen besonders gefährdeter Minderheiten durch den Bund unterstützen zu können.
- 92 Im März 2017 übernahm die Schweiz für ein Jahr den Vorsitz der «International Holocaust Remembrance Alliance» (IHRA), wodurch sie die Anstrengungen zur Bekämpfung sämtlicher Formen von Antisemitismus intensivieren konnte.³⁶ Im Hinblick auf den Schweizer IHRA-Vorsitz erarbeitete die Gamaraal Foundation mit Unterstützung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und der FRB die Ausstellung «The Last Swiss Holocaust Survivors». Die Ausstellung individualisierte die Tragödie des Holocaust über Bild- und Tondokumente von 150 der letzten in der Schweiz wohnenden Holocaust-Überlebenden. Darüber hinaus wurde 2015 mit Unterstützung des EDA und der EDK der letzte

³⁵ Der «Bericht über die Massnahmen des Bundes gegen Antisemitismus in der Schweiz» wurde im Oktober 2017 von der FRB aktualisiert.: www.frb.admin.ch > Monitoring & Berichterstattung

³⁶ www.eda.admin.ch > Aktuell > News aus dem EDA > Die Schweiz übernimmt 2017 den Vorsitz der International Holocaust Remembrance Alliance (Medienmitteilung vom 5.11.2015). Die Schweiz ist seit 2004 Mitglied der IHRA.

Band der 15-teiligen Buchreihe «Memoiren von Holocaust-Überlebenden» herausgegeben, in der Schweizer Holocaust-Überlebende porträtiert werden. 2017 wurden diese Zeitzeugnisse teilweise in Schulklassen, teilweise durch das GS-EDI ins Französische übersetzt; die Veröffentlichung wurde vom EDA finanziert.³⁷

93 Von Dezember 2011 bis Dezember 2017 hat die FRB 12 Projekte zur Prävention von Antisemitismus mit insgesamt 228'000 Franken unterstützt. Im Jahr 2015 führte beispielsweise der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) das Projekt «Likrat – Begegnungen mit dem Judentum» in der Romandie ein, in welchem jüdische Jugendliche in Schulklassen sich und ihre Religion vorstellen, Diskussionen über Antisemitismus, Rassismus und Diskriminierung anregen und die Bereitschaft fördern, sich mit aktuellen und kontroversen Themen auseinanderzusetzen.³⁸ Auf kantonaler Ebene sind insbesondere die Schulen aktiv bei der Durchführung von Projekten gegen Antisemitismus, zum Beispiel im Rahmen des Holocaust-Gedenktags am 27. Januar. Die pädagogischen Hochschulen (PH) behandeln die Antisemitismusthematik im Rahmen von Workshops und Thementagen. An der PH Luzern fand zudem im Jahr 2016 eine Konferenz und eine Lernwerkstatt zu den Themen Holocaust und Nationalsozialismus statt. Die von der Schweiz mitfinanzierte «International Research Conference on Education about the Holocaust» bildete die Schlussveranstaltung des IHRA-Forschungsprojekts über Holocaust-Bildung. Diese Veranstaltung richtete sich vor allem an jüdische und nichtkonfessionelle Organisationen.

94 Was die Schulbildung anbelangt, so steht ein ausreichender und unentgeltlicher Grundschulunterricht diskriminierungsfrei allen Kindern offen (Art. 8 Abs. 2 BV), insbesondere auch Kindern von Eltern mit fahrender Lebensweise. Die Stadt Bern führt aktuell ein Pilotprojekt für Schulkinder des Standplatzes Buech durch. Die Kinder werden während ihrer Anwesenheit in den Wintermonaten neben dem Unterricht in der regulären Klasse in Lernateliers begleitet und unterstützt, damit sie schulische Lücken schliessen können, die während ihrer Abwesenheit von den Frühlings- bis zu den Herbstferien entstanden sind. Dabei kommen auch neu eigens dafür entwickelte pädagogische Hilfsmittel und internetbasierte Lehrmittel zum Einsatz.

95 Bei fast allen von der FRB unterstützten Projekten ist ein Teil immer auch der Bekämpfung von Klischees und Stereotypen in den Medien gewidmet. Die Erklärung der Pflichten und Rechte

³⁷ www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > EDA: Geschichten und Gesichter von Überlebenden des Holocaust (Medienmitteilung vom 2.6.2015)

³⁸ www.likrat.ch > für Schulen

der Journalistinnen und Journalisten des Schweizer Presserats verpflichtet die Medienschaffenden, die Menschenwürde zu achten und diskriminierende Anspielungen jeglicher Art zu unterlassen. Diese Richtlinien weisen überdies darauf hin, dass die Nennung der ethnischen oder nationalen Zugehörigkeit, der Herkunft, der Religion oder der Hautfarbe diskriminierend wirken kann. Weitere Massnahmen im Bereich der Medien sind im Kapitel 7.1. aufgeführt (Ziff. 123 ff.).

- 96 Weitere Informationen finden sich im Vierten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1) vom Februar 2017 sowie auf den Sechsten Bericht der Schweiz über die Anwendung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (SR 0.441.2) vom Dezember 2015.
- 97 Aufgrund ihrer Diversität kennt die Schweiz weitere Bevölkerungsgruppen, die besonders gefährdet sind, Opfer von rassistischer Diskriminierung zu werden. Gemäss der Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) des Bundesamts für Statistik aus dem Jahr 2016 fühlten sich 6% der Befragten in ihrem Alltag durch die Anwesenheit von Personen mit einer anderen Hautfarbe gestört, während sich 10% durch Personen einer anderen Religionszugehörigkeit gestört fühlten. Die Schweizer Behörden haben erkannt, dass der rassistischen Diskriminierung gegenüber diesen Bevölkerungsgruppen mit gezielten Massnahmen begegnet werden muss.
- 98 Im Jahr 2016 legten die FRB und die EKR einen besonderen Fokus auf den Rassismus gegenüber Schwarzen. Sie gaben Studien in Auftrag, um einerseits das Erleben von Menschen, die Anti-Schwarzen-Rassismus erfahren, und die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber diesen Menschen in der Schweiz zu erfassen (FRB in Zusammenarbeit mit dem BFS) und um andererseits die institutionellen und juristischen Aspekte dieser Form von Rassismus zu beleuchten (EKR).³⁹ Im Dezember 2017 formulierte die EKR eine Reihe von Empfehlungen,

³⁹ Efonayi Denise, et. al.: «Anti-Schwarzen-Rassismus in der Schweiz – Eine Bestandesaufnahme»: Explorative Studie zuhanden der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB), Oktober 2017:

www.unine.ch/files/live/sites/sfm/files/listes_publicationsSFM/Etudes%20du%20SFM/SFM%20-%20Studies%2067d.pdf

Pärli Kurt, et al.: «Anti-Schwarze-Rassismus. Juristische Untersuchung zu Problem und Handlungsbedarf». Erstellt im Auftrag der EKR an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Dezember 2017

www.ekr.admin.ch/pdf/Studie_AntiRassismus_D.pdf

Bundesamt für Statistik: «Zusammenleben in der Schweiz – Anti-Schwarzen-Rassismus», BFS-Erhebung, April 2018: www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/erhebungen/zids.html

die sich insbesondere an die öffentliche Verwaltung, die Sicherheits- und Justizbehörden, die Politik, die Medienschaffenden sowie an die Anlauf- und Beratungsstellen für Diskriminierungsopfer richten. Am 7. Dezember 2017 fand zwischen der EKR und den kantonalen Integrationsbeauftragten ein Austausch über diese Empfehlungen statt. Im Mai 2018 wurden die verschiedenen Berichte, Studien und Empfehlungen an einer von der FRB organisierten Fachtagung mit den interessierten Kreisen erörtert. Die FRB und die EKR unterstützten zudem den Tag zur Eröffnung der Internationalen Dekade für Menschen afrikanischer Abstammung in der Schweiz vom September 2017.

- 99 Die Dialoge zwischen den zuständigen Verwaltungsstellen und den Vertreterinnen und Vertretern muslimischer Organisationen (Mai 2010 bis April 2011) führten zur Schlussfolgerung, dass konkrete Lösungen in erster Linie auf Kantons- und Gemeindeebene gefunden werden müssen. Der Bund finanziert gleichwohl verschiedene Projekte des Schweizerischen Zentrums für Islam und Gesellschaft an der Universität Freiburg zu Themen, die für die Integration der Musliminnen und Muslime in die Schweizer Gesellschaft wichtig sind. Die FRB unterstützt zudem regelmässig Projekte zur Sensibilisierung für das Problem der Muslimfeindlichkeit (zwischen 2012 und 2018 hat die FRB 22 Projekte in Höhe von 258'000 Franken unterstützt).

5.4. Vorläufig aufgenommene Personen (Aufenthaltsstatus F)

Umsetzung der unter Ziff. 16 der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss ersucht die Schweiz, jede indirekte Diskriminierung und alle übermässigen Hindernisse auszuräumen, so dass vorläufig aufgenommene Personen ihre grundlegenden Menschenrechte ausüben können. Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz ferner, unverhältnismässige Einschränkungen der Rechte von vorläufig Aufgenommenen, namentlich jener, die sich bereits seit Längerem in der Schweiz aufhalten, zu eliminieren, indem ihnen erlaubt wird, sich innerhalb der Schweiz frei zu bewegen, und indem der Familiennachzug sowie der Zugang zu Beschäftigung, Ausbildung und Gesundheitsversorgung erleichtert wird.

- 100 Die folgenden Informationen ergänzen die zusätzlichen Informationen der Schweiz zu drei Schlussbemerkungen des UNO-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung betreffend ihren 7./8./9. Bericht an den Ausschuss im Einklang mit Ziffer 23 der Schlussbemerkungen CERD/C/CHE/CO/7 – 9, ad Ziff. 16.

- 101 Die vorläufige Aufnahme ermöglicht den Aufenthalt von Personen, die in der Regel nicht unter den Schutzgehalt der Flüchtlingskonvention fallen und deren Rückkehr in den Herkunftsstaat nicht zumutbar, nicht zulässig oder nicht möglich ist. Sie ist insbesondere ein wichtiges Schutzinstrument für Personen, die bei einer Rückkehr in ihr Heimat- oder Herkunftsland Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg, allgemeine Gewalt und medizinischer Notlage ausgesetzt wären. Zudem werden mit der vorläufigen Aufnahme auch besonders verletzte Personen und unbegleitete Minderjährige geschützt. Mit der Umsetzung der Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) auf den 1. Januar 2019 werden die Hürden zum Zugang zum Arbeitsmarkt für vorläufig Aufgenommene beseitigt. Die bisherige Bewilligungspflicht für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wird durch einfache Meldungen ersetzt. Diese dient der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen und damit dem Schutz der vorläufig Aufgenommenen. Bereits am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist eine Gesetzesänderung, die die Sonderabgabe von 10 % der Erwerbseinkommen abgeschafft hat.
- 102 Per 1. Juli 2018 werden neu auch stellensuchende und arbeitsmarktfähige vorläufig aufgenommene Personen, die von der Sozialhilfe unterstützt werden, bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung gemeldet. Somit bekommen sie eine bessere Chance, zielgerichtet und nachhaltig in den Schweizer Arbeitsmarkt integriert zu werden. Zur Förderung der beruflichen Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen wurden auch auf kantonaler Ebene im Rahmen der KIP zahlreiche Massnahmen ergriffen (z.B. GR, SG).
- 103 Die Bewegungsfreiheit der vorläufig Aufgenommenen ist insofern eingeschränkt, als dass sie nur unter erschwerten Bedingungen ihren Wohnkanton wechseln können. Im Rahmen der aktuellen Umsetzung der Motion der SPK-S „Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme“ (18.3002), welche vom Parlament gutgeheissen wurde, soll u.a. eine Erleichterung des Kantonswechsels von erwerbstätigen vorläufig aufgenommenen Personen vorgesehen werden.
- 104 Vorläufig aufgenommene Personen müssen sich wie alle anderen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz für die Krankenpflege versichern (Art. 86 Abs. 2 AuG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 KVG). Die Versicherung beginnt mit dem Asylgesuch, der Anordnung der vorläufigen Aufnahme oder der Gewährung vorübergehenden Schutzes (Art. 7 Abs. 5 der Verordnung über die Krankenversicherung; KVV66). Demzufolge haben auch vorläufig aufgenommene Personen Anspruch auf alle im Rahmen der Grundversicherung gewährten Leistungen.

105 Aus der Bundesverfassung ergibt sich ein Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht, unabhängig vom ausländerrechtlichen Status der schulpflichtigen Person (Art. 19 BV). Demnach haben auch Kinder von vorläufig aufgenommenen Personen Anspruch auf Einschulung. Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig (Art. 62 BV). Sie sorgen für einen ausreichenden obligatorischen Grundschulunterricht.

106 Als Beitrag zur politischen Diskussion hat die EKM im Rahmen ihrer Empfehlungen zur Schutzgewährung einen neuen Schutzstatus vorgeschlagen, der die Vorläufige Aufnahme ersetzen soll.⁴⁰

5.5. Nichtstaatsangehörige

Umsetzung der unter Ziff. 17 der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss ersucht die Schweiz, wirksame Massnahmen zu ergreifen, um die Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen, namentlich Migrantinnen und Migranten, Sans-Papiers, Asylsuchenden und Flüchtlingen, auszuschliessen und sicherzustellen, dass Einschränkungen ihrer Rechte rechtmässigen Absichten dienen und im Verhältnis zur Erreichung dieser Absichten stehen. Er ersucht die Schweiz ausserdem, besonderen Risiken und Gefahren für Frauen aus diesen Personengruppen vorzubeugen und sicherzustellen, dass Opfer ehelicher Gewalt ohne übermässige verfahrensrechtliche Hindernisse in der Schweiz bleiben dürfen.

107 **Migrantinnen und Migranten:** Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz Opfer von Rassendiskriminierung werden, haben Zugang zu denselben Schutz- und Beratungsmassnahmen wie alle andern in der Schweiz wohnhaften Personen. Zahlreiche Kantone haben Massnahmen ergriffen, um die breite Bevölkerung oder auch spezifische Kreise wie beispielsweise die Arbeitgebenden für das Diskriminierungsrisiko von Migrantinnen und Migranten zu sensibilisieren. So hat beispielsweise der Kanton Freiburg einen Leitfaden und eine Checkliste erarbeitet, der Arbeitgebende zur beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten motivieren soll. Er vergibt auch alle zwei Jahre einen Preis an einen Arbeitgeber, der sich diesbezüglich besonders ausgezeichnet hat.

108 **Sans-Papiers:** Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) erlaubt in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen die Erteilung einer

⁴⁰ www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/dokumentation/empfehlungen.html

Aufenthaltsbewilligung für Personen, die sich unerlaubt in der Schweiz aufhalten (papierlose Migrantinnen und Migranten). Die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen fällt unter den Zuständigkeitsbereich der Kantone vorbehaltlich der Zustimmung des SEM. Es besteht kein Anspruch auf den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen; die kantonalen Behörden sowie das SEM verfügen über einen Ermessensspielraum. Bundesrat und Parlament haben die kollektive Regularisierung (Amnestie) der papierlosen Migrantinnen und Migranten abgelehnt, da sich die Praxis der individuellen und spezifischen Prüfung von schwerwiegenden Härtefällen bewährt hat. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Bewilligungspraxis bei Härtefallgesuchen zwischen 2009 und 2017:

Personen ohne Aufenthaltsbewilligung (Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG)

Jahr	Bewilligte Gesuche	Abgewiesene Gesuche
2017	607	10
2016	410	4
2015	316	16
2014	294	11
2013	280	31
2012	270	47
2011	163	26
2010	129	21
2009	88	93

109 Im Februar 2017 hat der Kanton Genf das kantonale Pilotprojekt «Papyrus» lanciert (zeitlich befristet bis Ende 2018). Mit dem Projekt kann der Aufenthalt einer bestimmten Anzahl von gut integrierten Sans-Papiers geregelt werden; zudem soll mit verschiedenen Begleitmassnahmen insbesondere die Situation im Hauswirtschaftssektor verbessert und eine mögliche Sogwirkung verhindert werden. Als Zustimmungsbehörde prüft das SEM jeden Fall, der ihm im Rahmen des Projekts Papyrus vorgelegt wird, individuell und unter Berücksichtigung der gesetzlich festgelegten Kriterien zur Bewilligung von schwerwiegenden persönlichen Härtefällen (Art. 30 Abs. 1 Bst. b des Ausländergesetzes). Das Projekt Papyrus stellt weder eine kollektive Regularisierung noch eine Amnestie dar. Das SEM und der Kanton Genf wenden die bestehenden Gesetzesbestimmungen strikt an und nutzen dabei den gesetzlichen Spielraum. Das Projekt wird wissenschaftlich begleitet.

110 Am 12. Juni 2018 hat der Nationalrat das Postulat seiner staatspolitischen Kommission «Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers» (18.3381) angenommen. In diesem Zusammenhang ist der Bundesrat beauftragt, einen Bericht zu erfassen zu diversen Punkten (wie z.B. die Rechtsansprüche bezüglich Sozialversicherungen, die Folgen einer möglichen Aberkennung dieser Rechtsansprüche, die heutige Praxis beim Datenaustausch und die gängige Praxis der Regularisierung des Aufenthalts von Sans-Papiers sowie der Bewilligung der

Erwerbstätigkeit gemäss Härtefallkriterien). Der Bericht, welcher spätestens im Frühling 2020 vorliegen muss, muss auch mögliche Lösungsansätze für Menschen ohne geregelten Aufenthalt enthalten.

111 Der Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht aller in der Schweiz lebenden Kinder ist durch Artikel 19 BV, Artikel 28 KRK und Artikel 13 des UNO-Pakts II gewährleistet. Die Bundesverfassung verpflichtet die Kantone, für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern diskriminierungsfrei offensteht (Art. 62 Abs. 2 BV). Die EDK hält bereits in ihren Empfehlungen vom 24. Oktober 1991 im Zusammenhang mit der Schulung fremdsprachiger Kinder fest, es seien «alle in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentlichen Schulen zu integrieren», unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer enthält spezifische Bestimmungen, wonach jungen papierlosen Migrantinnen und Migranten, die einen Teil der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolviert haben, eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann, damit sie eine berufliche Grundbildung machen können (Art. 30a VZAE).

112 Sans-Papiers können unter bestimmten Voraussetzungen Leistungen aus den Sozialversicherungen beziehen; die Deckung durch die Sozialversicherungen ist grundsätzlich nicht vom ausländerrechtlichen Status einer Person bestimmt, sondern leitet sich vielmehr von der gesetzlichen Pflicht ab, sich den obligatorischen Versicherungen zu unterstellen.

113 **Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden:** Das revidierte Asylgesetz, das am 1. März 2019 in Kraft treten wird, sieht vor, dass gegen Asylsuchende, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden und in einem besonderen Zentrum untergebracht sind, automatisch ein Rayonverbot angeordnet wird (Art. 24 Abs. 1 nAsylG; Art. 74 Abs. 1^{bis} und 2 nAuG). Eine solche Massnahme muss aber geprüft werden, insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Gegen die Anordnung eines Rayonverbots kann bei einer richterlichen Behörde Beschwerde geführt werden (Art. 74 Abs. 3 AuG). Die Zuweisung in ein besonderes Zentrum setzt ebenfalls eine individuelle Prüfung voraus (erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder erhebliche Störung des ordentlichen Betriebs und der Sicherheit der Bundesasylzentren).

114 **Ausschluss von abgewiesenen Asylsuchenden aus dem Sozialhilfesystem:** Gemäss Artikel 82 des Asylgesetzes (AsylG) werden Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Auf Ersuchen hin erhalten sie Nothilfe im Sinne von Artikel 12 der

Bundesverfassung (Recht auf Hilfe in Notlagen). Dank dieser als Überlebenshilfe zu verstehenden Nothilfe erhalten diese Personen die Mittel (Nahrung, Kleidung, Obdach, medizinische Grundversorgung usw.), die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind und sie vor einer Bettelexistenz zu bewahren vermag. Nothilfe wird von der zuständigen kantonalen oder kommunalen Behörde unter Berücksichtigung der konkreten Bedürfnisse der betroffenen Person und namentlich einer allfälligen besonderen Verletzlichkeit (z. B. Minderjährigkeit) gewährt. Da auch nothilfeberechtigte Personen zum Abschluss einer obligatorischen Krankenversicherung verpflichtet sind, haben sie Zugang zu allen Pflichtleistungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung. Diese gesetzlich verankerte Versicherungspflicht (Art. 92d der Verordnung über die Krankenversicherung unter Verweis auf Art. 82a AsylG) wurde durch die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts bestätigt. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es Sache der Nothilfeberechtigten, eine obligatorische Krankenpflegeversicherung abzuschliessen. Der Kanton oder die Gemeinde, die für die Ausrichtung der Nothilfe zuständig sind, können jedoch eine solche Versicherung zugunsten von nothilfeberechtigten Personen abschliessen. Die Senkung der Höhe der Unterstützung durch den Übergang von der Sozialhilfe zur Nothilfe zielt darauf ab, die materiellen Anreize für einen Verbleib in der Schweiz zu reduzieren und so die betroffenen Personen dazu zu bewegen, dem Wegweisungsentscheid freiwillig Folge zu leisten.

115 Ausländische Frauen als Opfer von ehelicher Gewalt: In Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss «Aufenthaltsrecht von Opfern ehelicher Gewalt» (Po. Feri, 15.3408 vom 5. Mai 2015) verabschiedete der Bundesrat im April 2018 einen Bericht über die Praxis der Regelung des Aufenthaltsrechts von Migrantinnen, die Opfer ehelicher Gewalt wurden. Er stellt aufgrund der dem Bericht zugrundeliegenden Studie⁴¹ fest, dass mit der Einführung von Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b AuG grundsätzlich eine wirksame Massnahme getroffen wurde zum Schutz von ausländischen Personen, die von ehelicher Gewalt betroffen sind. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht nicht. Hingegen setzt sich der Bundesrat dafür ein, dass die Sensibilisierung und Schulung der bei Härtefällen involvierten Akteure, die Information der Betroffenen, der Austausch und die Zusammenarbeit der beteiligten Behörden und Fachstellen sowie die Qualität der Nachweise noch weiter optimiert werden.

⁴¹ Jürg Guggisberg, Theres Egger, Tanja Guggenbühl, Margaux Goumaz, Severin Bischof (Büro BASS), Prof. Dr. Martina Caroni, Claudia Inglin (Universität Luzern). Bericht über die Praxis der Regelung des Aufenthaltsrechts von gewaltbetroffenen ausländischen Personen. Bern, 22. Juni 2017.

6 Artikel 6: Garantie eines wirksamen Rechtsbehelfs

Umsetzung der unter Ziff. 7 und 9 der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss ersucht die Schweiz, wirksame Massnahmen im Sinne von Artikel 6 des Übereinkommens zu ergreifen, so dass jede Person in ihrem Hoheitsbereich über einen wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe durch die zuständigen nationalen Gerichte und sonstigen staatlichen Einrichtungen gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen, welche ihre Rechte verletzen, sowie über das Recht verfügt, bei diesen Gerichten eine gerechte und angemessene Entschädigung oder Genugtuung zu verlangen. Der Ausschuss fordert die Schweiz auf, das Justizpersonal inkl. jenes der Gerichte für internationale Normen zum Schutz vor rassistischer Diskriminierung zu sensibilisieren.

Der Ausschuss fordert die Schweiz auf, dafür zu sorgen, dass jede Person in ihrem Hoheitsbereich ein Recht auf wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe gegen eine Diskriminierung in allen Bereichen des öffentlichen Lebens hat, einschliesslich in Bezug auf den Zugang zum Wohnungs- und Arbeitsmarkt sowie in Bezug auf die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz und in der Schule, und dass sie gemäss Artikel 6 des Übereinkommens eine Entschädigung oder Genugtuung für jeden infolge einer solchen Diskriminierung erlittenen Schaden einfordern kann.

116 Für eine grundlegende Darstellung der Rechtslage wird auf die Ausführungen des 2./3. Berichts (Ziff. 215 ff.), des 4./5./6. Berichts (Ziff. 192 ff.) und des 7./8./9. Berichts der Schweiz (Ziff. 228 ff.) verwiesen.

117 Jeder Verstoss gegen Artikel 261bis StGB kann mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder mit einer Geldstrafe bestraft werden. Die vom Verurteilten bezahlte Geldstrafe kann zugunsten der Geschädigten verwendet werden, sofern die Bedingungen dafür erfüllt sind (Art. 73 StGB). Artikel 171c des Militärstrafgesetzes sieht die gleichen Sanktionen vor, aber mit dem Unterschied, dass in leichten Fällen eine disziplinarische Bestrafung erfolgt (Abs. 2). In Bezug auf den Status der Geschädigten und Opfer sehen Artikel 115 ff. der Strafprozessordnung vor, dass eine Person, die durch eine Straftat in ihren Rechten unmittelbar verletzt worden ist, in das Verfahren einbezogen werden und die ihr dadurch zustehenden Rechte geltend machen kann, namentlich den Anspruch auf rechtliches Gehör sowie das Recht, einen Rechtsbeistand beizuziehen, sich zur Sache und zum Verfahren zu äussern und Beweisanträge zu stellen. Zudem stehen ihr auch Rechtsbehelfe offen.

- 118 Eine rassistische Diskriminierung kann auch eine Verletzung der Persönlichkeit im Sinne von Artikel 28 ZGB darstellen, wenn die Verletzung eine gewisse Intensität aufweist. Die Beweislast liegt bei der geschädigten Person (Art. 8 ZGB). Diese kann dem Gericht beantragen, eine drohende Verletzung zu verbieten, eine bestehende Verletzung zu beseitigen oder die Widerrechtlichkeit einer Verletzung festzustellen (Art. 28a ZGB). Ausserdem kann sie bei schweren Verletzungen auf Schadenersatz und Genugtuung klagen (Art. 28a Abs. 3 ZGB i.V.m. Art. 41 Abs. 1 und 49 bzw. 47 OR). Die zivilrechtlichen Ansprüche können in einem Strafverfahren adhäsionsweise geltend gemacht werden (Art. 122 ff. StPO).
- 119 Der Staat (Kanton) hat einer von Rassendiskriminierung betroffenen Person Entschädigung nach dem Opferhilfegesetz (OHG; SR 312.5) zu leisten, wenn das Opfer durch eine Straftat unmittelbar in seiner körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität beeinträchtigt worden ist. Dabei ist es notwendig, dass die Beeinträchtigung eine gewisse Intensität aufweist. Die staatliche Entschädigung ist subsidiär und betragsmässig nach oben beschränkt. In Fällen von schwerer Beeinträchtigung ist eine Genugtuung vorgesehen (ebenfalls mit einem Höchstbetrag). Zur Frage, ob und inwieweit ein von Rassendiskriminierung gemäss Art. 261bis StGB Betroffener als Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes zu betrachten sei, hat das Bundesgericht in BGE 128 I 218 konkretisiert, dass die Opferstellung nach Art. 2 Abs. 1 OHG bei Art. 261bis Abs. 4 StGB je nach den Umständen gegeben sein könne, wenn der rassendiskriminierende Angriff mit Tötlichkeiten verbunden sei. Sei dies nicht der Fall und erfülle der Angriff keine weiteren Straftatbestände wie Körperverletzung, Brandstiftung usw., so komme die Annahme der Opferstellung nur in besonders schweren Fällen in Betracht (E. 1.5. und 1.6.). Im Entscheid wird ausgeführt, dass nicht die Schwere der Straftat, sondern der Grad der Betroffenheit der geschädigten Person massgeblich sei für die Qualifizierung der Opferstellung nach Art. 2 Abs. 1 OHG (E. 1.2).
- 120 Im Mai 2016 legte der Bundesrat seinen Bericht über das Recht auf Schutz vor Diskriminierung in Erfüllung des Postulats Naef vor (vgl. Ziff. 12).⁴² Gestützt auf eine Studie des SKMR⁴³ anerkannte der Bundesrat, dass das Diskriminierungsschutzrecht im Privatrecht Lücken aufweist und ausgewählte Empfehlungen vertieft geprüft werden sollten. Darunter fallen insbesondere die Einführung von zusätzlichen Diskriminierungsschutznormen in einzelnen

⁴² Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Naef 12.3543 vom 14. Juni 2012. Recht auf Schutz vor Diskriminierung. Bern, 25. Mai 2016

⁴³ Kälin Walter, Locher Reto et al. *Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen*. SKMR, Bern, Juli 2015: www.csdh.ch
> [Home](#) > [Themenbereiche](#) > [Geschlechterpolitik](#) > [Publikationen](#)

privatrechtlich geregelten Lebensbereichen (wie z. B. Arbeitsleben, Mietrecht, allgemeines Vertragsrecht), die Erweiterung des Anwendungsbereichs der zivilrechtlichen Verbandsklage, die Reduktion der Verfahrenskosten im Zivilverfahren (vgl. Ziff. 16) sowie Sensibilisierungsmassnahmen für das Problem der Mehrfachdiskriminierung. Zudem fügte der Bundesrat an, dass bei der Prüfung der Verbesserung der Datenlage zur Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität auch die Erhebung von Daten zur Mehrfachdiskriminierung berücksichtigt werden sollen.

121 Die SKMR-Studie zeigte auf, dass juristische Fachpersonen noch zu wenig informiert und sensibilisiert sind. Diese Einschätzung wird auch seitens der NGO geteilt (vgl. Stellungnahmen FIDS und SIG im Rahmen der Konsultation der NGO). Deshalb organisierte die FRB zusammen mit dem SKMR im Jahr 2017 eine Fachtagung über den Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen. Die Tagung richtete sich an juristische Fachpersonen und Mitarbeitende von Beratungsstellen. Sie bot einen Überblick über die aktuelle Rechtslage in der Schweiz und thematisierte Fragen, Hindernisse und Strategien in Zusammenhang mit Zivil- und Strafrecht. Weitere Informationen zur Aus- und Weiterbildung des Rechtspersonals finden sich im Kapitel 4.1. (Ziff. 59 ff.).

122 Mit der gleichen Zielsetzung hat die FRB in enger Zusammenarbeit mit dem Sekretariat der EKR ihren Rechtsratgeber überarbeitet und im Juli 2017 in eine Webapplikation überführt.⁴⁴ Der neue «Online-Rechtsratgeber Rassistische Diskriminierung» bietet Fachleuten aus der Beratungs- und Rechtspraxis, Betroffenen sowie Personen in Schulung und Ausbildung einen schnellen Zugriff auf relevante Informationen. Nebst einem Überblick über die Begrifflichkeiten, die Rechtslage und das Beratungsangebot geht der Ratgeber auf die Regelungen in den unterschiedlichen Lebensbereichen ein (u. a. Arbeit, Wohnen, Freizeit). Zusätzlich zu den rechtlichen Instrumenten werden auch bewährte ausserrechtliche Lösungsansätze aufgeführt.

7 Artikel 7: Massnahmen in den Bereichen Unterricht, Erziehung, Kultur und Information

7.1. Information und Sensibilisierung zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung

Umsetzung der unter Ziff. 12a der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

⁴⁴ www.rechtsratgeber-frb.admin.ch

Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz, auf allen Ebenen der Öffentlichkeit und der Politik umfassende und systematische Aufklärung zu betreiben, um Stigmatisierungen, Verallgemeinerungen und Vorurteile gegen Nichtstaatsangehörige zu bekämpfen, wobei eine klare Ablehnung jeglicher Rassendiskriminierung vermittelt werden soll, welche das Ansehen von Personen und Gruppen in den Augen der Gesellschaft herabwürdigt.

123 Am wirkungsvollsten sind Sensibilisierungsmassnahmen und Massnahmen zur Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung, wenn sie einen Bezug zum Alltag haben und von Organisationen getragen werden, die den Adressatinnen und Adressaten bekannt und vertraut sind. Deshalb unterstützt die FRB seit 2001 Projekte von solchen Organisationen sowie von Kantonen und Gemeinden.

124 Zur Bekämpfung des Rassismus im Internet nahm die Schweiz 2014 und 2015 an der Kampagne «No Hate Speech Movement» des Europarats teil. Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) hat im Auftrag des BSV in diesem Bereich verschiedene Aktivitäten durchgeführt wie beispielsweise die Erstellung einer Website mit Informationen zum Thema Hassreden sowie Vorschlägen für Aktionen.⁴⁵ Im Jahr 2015 lancierte die EKR die Kampagne «Bunte Schweiz», welche die öffentliche Meinung für das Thema Rassismus und Schutz vor Diskriminierung im Internet sensibilisierte und vor allem junge Menschen ansprach. Auch die FRB unterstützt Projekte zu Rassismus in den elektronischen Medien und stellt auf ihrer Website Informationsmaterial zur Verfügung.

125 Seit 2014 wird im Rahmen der KIP ein besonderer Schwerpunkt auf Sensibilisierungs- und Informationsaktivitäten gelegt. So lancierte der Kanton Basel-Stadt 2014 eine grossangelegte Kampagne gegen rassistische Diskriminierung («Basel zeigt Haltung», fortgesetzt mit der Sensibilisierungskampagne «Chance», die insbesondere die Akzeptanz von Flüchtlingen fördern will). Auf nationaler Ebene tauschen sich die Kantone im Rahmen von Anlässen der Schweizerischen Konferenz der Integrationsdelegierten über bewährte Praktiken in diesem Bereich aus. Weitere Ausführungen dazu finden sich im Kapitel 7.2. und in den zusätzlichen Informationen der Schweiz zu drei Schlussbemerkungen des UNO-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung betreffend ihren 7./8./9. Bericht an den Ausschuss im Einklang mit Ziffer 23 der Schlussbemerkungen CERD/C/CHE/CO/7 – 9, ad Ziff. 12a.

⁴⁵ www.nohatespeech.ch

Umsetzung der unter Ziff. 12b der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz, durch angemessene Massnahmen darauf hinzuwirken, dass die Darstellung ethnischer Gruppen in den Medien auf Respekt und Fairness basiert und Stereotype vermeidet und dass die Medien keine unnötigen Bezüge zu Rasse, ethnischer Herkunft, Religion oder anderen gruppenspezifischen Merkmalen machen, die Intoleranz schüren könnten.

126 Angesichts der in der Verfassung verbrieften Freiheit und Unabhängigkeit der Medien (Art. 17 BV) obliegt es den Medien selbst, für die Einhaltung der Erklärung der Pflichten der Journalistinnen und Journalisten zu sorgen (insb. Art. 8: Respekt der Menschenwürde und Verbot von rassistischer Diskriminierung). Für die klassischen Medien bestehen mit dem Schweizer Presserat und der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen institutionalisierte Selbstregulierungsmechanismen, um die diesbezügliche Arbeit der Medien zu beurteilen (Art. 4 Abs. 1 RTVG). Zudem erfüllen alle Medien eine wichtige Beobachterfunktion, indem sie auf problematische Vorfälle oder Entwicklungen hinweisen und so den öffentlichen Diskurs anstossen.

127 Bei den sozialen Netzwerken sind die Selbstregulierungsmassnahmen weniger stark institutionalisiert, auch wenn mehrere Online-Medien Massnahmen zur Eindämmung von hasserfüllten und rassistischen Kommentaren ergriffen haben (vgl. dazu Anhang 1). In diesem Bereich setzt die Schweiz vor allem auf die Sensibilisierung durch Kampagnen und über die Plattform «Jugend und Medien», die sich der Förderung der Medienkompetenz von Kindern und Jugendlichen widmet, insbesondere auch bezüglich Hassreden und Extremismus. In der Periode 2017–2019 lag der Fokus bei der Prävention von extremistischer Radikalisierung im Netz.

128 Von zentraler Bedeutung ist aber auch die enge und direkte Zusammenarbeit der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden mit Social Media-Anbietern. Im Bundesgerichtsurteil 6B_43/2017 vom 23.06.2017 hat das BGer den öffentlichen Charakter von rassistischen Äusserungen in einem Blog bestätigt. Es bleibt aber schwierig, die verantwortlichen Verfasser eines rechtswidrigen Beitrages zu identifizieren. Den Strafverfolgungsbehörden bleibt oft nur der Weg, mittels Zugriff auf sog. IP-Adressen deren Identität festzustellen. Zudem ist die

Rechtsdurchsetzung auf internationaler Ebene, d.h. den Verfasser im Ausland zur Rechenschaft zu ziehen, oft mit Schwierigkeiten verbunden⁴⁶.

129 Die Berichterstattung über ethnische, kulturelle, religiöse Gruppen oder Minderheiten bleibt gemäss den Rückmeldungen der NGO ein wichtiges Thema, dem vor allem mit der Ausbildung und Sensibilisierung der Medienschaffenden (SIG, cfd) und der Förderung einer vielseitigen Medienlandschaft (FIDS, cfd) begegnet werden soll. Die EKR pflegt den Kontakt mit dem «Medienausbildungszentrum MAZ» und dem «Centre de Formation au Journalisme et aux Médias» (CFJM). Das MAZ bietet deutschsprachigen Medienschaffenden einen dreitägigen Kurs zu Ethik und Fairness im Journalismus an, der auch das Thema rassistische Diskriminierung behandelt. Französischsprachige Journalistinnen und Journalisten können am CFJM einen eintägigen Kurs über den rechtlichen Rahmen und die Bedeutung von Artikel 261bis StGB für die journalistische Tätigkeit absolvieren.

130 Die FRB leistet Beiträge an Projekte, die Medienschaffenden und Redaktionen Informationen, Analyseinstrumente und Austauschplattformen zur Beurteilung ihrer eigenen Berufspraxis bieten, ohne sich aber in ihre Arbeit einzumischen. Zahlreiche Kantone und Städte unterstützen ebenfalls solche Projekte oder treffen Massnahmen gegen die Stigmatisierung aufgrund der Herkunft. So verzichtet etwa die Stadtpolizei Zürich seit November 2017 darauf, in ihren öffentlichen Mitteilungen die Nationalität der mutmasslichen Täterschaft automatisch zu nennen; die entsprechende Information wird nur noch auf Anfrage erteilt.

131 Weitere Ausführungen dazu finden sich im Kapitel 7.2. und zusätzlichen Informationen der Schweiz zu drei Schlussbemerkungen des UNO-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung betreffend ihren 7./8./9. Bericht an den Ausschuss im Einklang mit Ziffer 23 der Schlussbemerkungen CERD/C/CHE/CO/7 – 9, ad Ziff. 12.a

7.2. Aus- und Weiterbildung zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung

Umsetzung der unter Ziff. 18 der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss erinnert die Schweiz daran, dass Integration ein gegenseitiger Prozess ist, der die Beteiligung sowohl der Mehrheit als auch der Minderheit voraussetzt, und empfiehlt der Schweiz, weitere auf die Mehrheitsbevölkerung ausgerichtete Massnahmen zu treffen, um die

⁴⁶ S. «Rechtliche Basis für Social Media: Erneute Standortbestimmung», Mai 2017, Nachfolgebericht des Bundesrates zum Postulatsbericht Amherd 11.3912 «Rechtliche Basis für Social Media», S. 47 > www.bakom.admin.ch > Digitale Schweiz und Internet > Digitale Kommunikation > Soziale Medien

Rassendiskriminierung zu bekämpfen. In diesem Zusammenhang empfiehlt der Ausschuss der Schweiz erneut, einen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung zu verabschieden und Informationskampagnen durchzuführen, um das Bewusstsein in der Bevölkerung bezüglich Formen und Folgen der Rassendiskriminierung zu schärfen. Er ersucht die Schweiz ausserdem sicherzustellen, dass Lehrpläne, Schulbücher und Lehrmittel Menschenrechtsthemen berücksichtigen bzw. behandeln und dass sie auf die Förderung von Respekt und Toleranz zwischen Nationalitäten, Rassen und Ethnien ausgerichtet sind.

- 132 **Nationaler Aktionsplan:** Die Schweiz verfügt seit 2014 mit ihren kantonalen Integrationsprogrammen über ein Instrument, das im Bereich des Diskriminierungsschutzes nationale Ziele vorsieht, die jeder Kanton angepasst an die lokalen Gegebenheiten umsetzt. Somit entsprechen die KIP einem gesamtschweizerischen Aktionsplan zur Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung im Sinne der internationalen Empfehlungen (UNO, ECRI usw.).
- 133 In den KIP haben Bund und Kantone die folgenden Ziele für die Bekämpfung von Diskriminierung festgelegt: Sicherstellung eines Beratungsangebots für alle Opfer von Diskriminierungen, Öffnung der Institutionen angesichts der gesellschaftlichen Vielfalt, Sensibilisierung eines breiteren Publikums durch Aktionen und Kampagnen. Die damit verbundenen Massnahmen sind für alle Bevölkerungsgruppen gedacht, die Opfer von rassistischer Diskriminierung werden können, d.h. Personen mit Migrationshintergrund und Schweizerinnen und Schweizer, die aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Minderheit rassistischer Diskriminierung ausgesetzt sind.
- 134 **Beratungsangebot für Opfer von rassistischer Diskriminierung:** Zwischen 2014 und 2017 entstand in 17 Kantonen ein neues Beratungsangebot und 9 Kantone erweiterten ihr bestehendes Angebot (z. B. Schaffung einer neuen spezialisierten Rechtsberatungsstelle im Kanton Bern). Nach der Aufbau- und Konsolidierungsphase steht nun die qualitative Weiterentwicklung im Vordergrund. 2016 veröffentlichte die FRB in Absprache mit dem Beratungsnetz einen Ratgeber zu den «Qualitätskriterien in der Beratung im Bereich Diskriminierungsschutz». In den Jahren 2017 und 2018 wurde eine Reihe von Workshops durchgeführt, um die Qualität der Beratungsleistungen zu verbessern, und eine Fachtagung vom Oktober 2017 thematisierte die juristischen Aspekte der Beratung. Ausserdem erarbeiteten die FRB und der Berufsverband für Soziale Arbeit «AvenirSocial» Massnahmen, um Sozialarbeitende zu rassistischer Diskriminierung in der Praxis der Sozialen Arbeit zu sensibilisieren und sie zu befähigen, Diskriminierungsopfer zu erkennen und an eine spezialisierte Beratung weiter zu verweisen.

Auf kantonaler Ebene wird die Qualitätsentwicklung mit verschiedenen Massnahmen gefördert, so etwa mittels dem «Lernen am Fall in den Kantonen der Zentralschweiz oder mit Schulungen, Austauschtreffen und Runden Tischen in den Kantonen Bern und Basel-Stadt.

135 **Bildungsmassnahmen:** Alle Kantone mit einer Ausnahme haben in der Berichtsperiode für Berufsleute in- und ausserhalb der Verwaltung Aus- und Weiterbildungen angeboten. Knapp die Hälfte davon setzten den Fokus explizit auf Diskriminierungsfragen, bei den anderen wurden diese im Rahmen der Bearbeitung von interkulturellen Fragestellungen angegangen.

136 **Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit:** Knapp ein Drittel der Kantone und mehrere Städte nutzen die jährlich im März stattfindende Aktionswoche gegen Rassismus, um mittels Runder Tische, kultureller Angebote oder weiterer Veranstaltungen eine breite Öffentlichkeit zu sensibilisieren (AG, FR, GE, JU, NE, SG, TI, VD, VS sowie die Städte Bern, Lausanne, Luzern und weitere Gemeinden). Die lateinischen Kantone werben seit 2012 über eine Website und seit 2017 über eine Facebook-Seite für ihre Programme.⁴⁷ Eine wichtige Wirkung dieser Aktionswochen ist es, die Vernetzung von unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren aus Gesellschaft, Kultur, Politik oder Wissenschaft zu stärken. Weitere kantonale Massnahmen sind im Anhang 3 aufgeführt.

137 **Massnahmen zur Förderung der religiösen Toleranz:** Zahlreiche Kantone haben (teils in Zusammenarbeit mit NGOs) Massnahmen ergriffen zur Förderung des interreligiösen Dialogs und der religiösen Toleranz, etwa mittels Runden Tischen der Religionen, Informationsmassnahmen und Schulungen. Beispiele dazu sind ebenfalls im Anhang 3 aufgeführt.

138 **Massnahmen im schulischen Bereich:** Die Auseinandersetzung mit dem Thema Rassendiskriminierung ist Bestandteil der sprachregionalen Lehrpläne für die obligatorische Schule, die die Kompetenzen beschreiben, welche die Schülerinnen und Schüler im Verlaufe der obligatorischen Schule erwerben müssen. Im «Plan d'études romand» sind diese Inhalte vor allem im Bereich «Geistes- und Sozialwissenschaften», im Lehrplan 21 im Bereich «Ethik, Religionen und Gemeinschaft» angesiedelt. Daneben ist «Politik, Demokratie und Menschenrechte» im Lehrplan 21 eines von sieben fächerübergreifenden Themen unter der Leitidee Nachhaltiger Entwicklung. Im Rahmen des Holocaust-Gedenktages stellt das Informations- und Dokumentationszentrum der EDK Aufklärungsmaterial zu diesem Thema sowie zum Fragenkreis Fremdenfeindlichkeit, Toleranz, Rassismus, Menschenrechte und zum

⁴⁷ www.semainecontreleracisme.ch

interkulturellen und interreligiösen Dialog bereit. Über die Massnahmen im nachobligatorischen Bildung wurde bereits im vorhergehenden Bericht ausführlich informiert. Zahlreiche Kantone setzen auf dieser Grundlage spezifische Programme oder Massnahmen für Kinder und Jugendliche um; Beispiele dazu sind im Anhang 4 aufgeführt.

139 Die Stiftung «éducation21» ist das nationale Kompetenz- und Dienstleistungszentrum für Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE) in der Schweiz. Sie entwickelt und sammelt Materialien zu den Themen «Rassismus, Menschenrechte und Citoyenneté», die in ihrem Katalog zugänglich sind. In der Berichtsperiode unterstützte die FRB in Zusammenarbeit mit der Stiftung «éducation21» im Bereich Rassismusprävention 99 Projekte mit insgesamt 1.4 Millionen Franken.⁴⁸

140 Aus institutioneller Sicht ist auf kantonaler Ebene die Rolle der Kommission Bildung und Migration (KBM) der EDK und des Netzwerks der kantonalen Beauftragten für interkulturelle Schulfragen hervorzuheben. Im Jahr 2015 stand deren Fachtagung CONVEGNO unter dem Thema «Diskriminierung und Chancengleichheit im Bildungswesen», und ein Workshop wurde befasste sich sehr konkret mit Diskriminierung im Schulalltag. Auch die Pädagogischen Hochschulen behandeln das Thema Rassismus in die Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften, in der Forschung und im Dienstleistungsbereich.

141 Seitens der NGO bietet die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) seit 2016 ein E-Learning-Tool für Schülerinnen und Schüler sowie Lehrpersonen an zu den Themen Menschenrechte und Diskriminierung. Weitere Organisationen wie beispielsweise die Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD) führen zu diesen Themen Sensibilisierungsanlässe für Schulen durch.

8 Weitere Empfehlungen

8.1. Ratifizierung anderer Verträge

Umsetzung der unter Ziff. 19 der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss ersucht die Schweiz, die Ratifizierung noch nicht ratifizierter internationaler Menschenrechtsverträge zu erwägen, namentlich solcher Verträge, deren Bestimmungen sich

⁴⁸www.education21.ch/de/lernmedien/katalog

direkt auf Gemeinschaften auswirken, welche Opfer von Rassendiskriminierung werden könnten.

142 Ausführungen dazu im Kapitel 2 des ersten Teils dieses Berichts.

8.2. Beratungen mit gegen rassistische Diskriminierung national tätigen Organisationen

Umsetzung der unter Ziff. 20 der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss empfiehlt, Organisationen der Zivilgesellschaft, die im Bereich des Menschenrechtsschutzes und insbesondere der Rassismusbekämpfung tätig sind, weiterhin und in verstärktem Ausmass in die Vorbereitung seines nächsten periodischen Berichts und die Umsetzung der vorliegenden Schlussbemerkungen einzubeziehen.

143 In Vorbereitung des vorliegenden Berichts lud die FRB die im Kampf gegen rassistische Diskriminierung national tätigen Organisationen ein, im Rahmen eines schriftlichen Hearings ihre Einschätzungen zu den CERD-Empfehlungen und deren Umsetzung zukommen zu lassen, um sie als ergänzende Informationen im Bericht selbst sowie als kritische Rückmeldungen zu den bestehenden Massnahmen als separate Beilage aufzunehmen. Von den 32 angeschriebenen Organisationen haben drei geantwortet, nämlich der Christliche Friedensdienst (cfd), die Föderation Islamischer Dachorganisationen (FIDS) und der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG). Alle angeschriebenen Organisationen werden sich im Rahmen der Erstellung des Schattenberichts nochmals zu den aufgeworfenen Fragen äussern können.

144 Die themenspezifischen Rückmeldungen der antwortenden NGO wurden direkt in die entsprechenden Kapitel aufgenommen. Übergreifend lässt sich ihren Antworten entnehmen, dass die rechtliche Regelung im Bereich der rassistischen Diskriminierung verstärkt werden müsste. So fehlen aus ihrer Sicht insbesondere zivil- und verwaltungsrechtliche Bestimmungen zum Verbot von und Schutz gegen rassistische Diskriminierung (SIG, cfd), und die aktuelle Rassismus-Strafnorm könne in der Praxis von potentiellen Tätern leicht umgangen werden (z.B. erfolgt gemäss FIDS zunehmend eine bewusste Herabsetzung von Musliminnen und Muslimen im privaten und nicht im öffentlichen Umfeld). Dem cfd ist zudem wichtig, dass mit der gesetzlichen Regelung auch angemessene finanzielle Mittel gesprochen werden, damit die zuständigen Stellen ihre Aufgaben effektiv wahrnehmen können. In diesem Zusammenhang kritisiert der cfd denn auch, dass die Kantone im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) dem Bereich Diskriminierungsschutz einen vergleichsweise

geringen Stellenwert beimesen. Die NGO sprechen sich für die Weiterführung oder Verstärkung von Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen aus und befürworten die Schaffung einer NMRI und die weitere Unterstützung der EKR. Im Übrigen weisen alle antwortenden Organisationen auf die wichtige Rolle von Politik und Medien bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung und Stigmatisierung von Minderheiten hin.

145 Die Unterlagen zum schriftlichen Hearing und eine zusammenfassende Tabelle der Antworten befinden sich im Anhang 5.

8.3. Verbreitung

Umsetzung der unter Ziff. 21 der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss empfiehlt, dass die Berichte der Schweiz ab dem Zeitpunkt ihrer Vorlage der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und die Schlussbemerkungen des Ausschusses zu diesen Berichten ebenso in den Amts- und Landessprachen veröffentlicht werden.

146 Die Ausführungen im 7./8./9. Berichts der Schweiz (Ziff. 380 ff.) sind nach wie vor gültig.

8.4. Gemeinsames Grundlagendokument

Umsetzung der unter Ziff. 22 der Schlussfolgerungen gemachten Empfehlung:

Der Ausschuss ersucht die Schweiz, ihr Grundlagendokument aus dem Jahr 2001 entsprechend den auf der fünften gemeinsamen Tagung der Ausschüsse der Menschenrechts-Vertragsorgane beschlossenen harmonisierten Leitlinien für die Berichterstattung gemäss den internationalen Menschenrechtsverträgen, insbesondere den Leitlinien für ein gemeinsames Grundlagendokument, zu aktualisieren.

147 Das Grundlagendokument wird derzeit aktualisiert und sollte dem OHCHR vor Ende 2018 übermittelt werden.

Abkürzungsverzeichnis

AFZFG	Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 30. September 2016 (SR 211.223.13)
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz; SR 151.3)
BFS	Bundesamt für Statistik
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)
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (SR 120)
CCD	Common Core Document
cfđ	Christlicher Friedensdienst
CERD	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1961 (SR 0.104)
CFJM	Centre de formation au journalisme et aux médias
CICAD	Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation
CRAN	Carrefour de Réflexion et d'Action contre le Racisme Anti-Noir
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DoSyRa	Dokumentationssystem Rassismus des Beratungsnetzes für Rassismusopfer
DV	Direktion für Völkerrecht
E.	Erwägung
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
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)
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EU	Europäische Union
FAQ	Frequently asked questions
FIDS	Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
GIG	Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (Gleichstellungsgesetz; SR 151.1)
GRA	Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus
GS-EDI	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern
IHRA	International Holocaust Remembrance Alliance
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KFG	Bundesgesetz über die Kulturförderung vom 11. Dezember 2009 (SR 442.1)
KID	Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten
KIOS	Koordination islamischer Organisationen Schweiz
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes, abgeschlossen in New York am 20. November 1989 (SR 0.107)
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10)
KVV	Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 (SR 832.102)
MStG	Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (SR 321.0)
NCBI	National Coalition Building Institute
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NFP	Nationalfondsprogramm
NGO	Non-Governmental Organizations (nichtstaatliche Organisationen)
NMRI	Nationale Menschenrechtsinstitution
MAZ	Medienausbildungszentrum

OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 (Opferhilfegesetz; SR 312.5)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PLJS	Plattform der Liberalen Juden der Schweiz
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (SR 784.40)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
SAF	Swiss African Forum
SAJV	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SEM	Staatssekretariat für Migration (bis 1. Januar 2015 Bundesamt für Migration BFM)
SFM	Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
SIG	Schweizerischer israelischer Gemeindebund
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StBOG	Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes vom 19. März 2010 (Strafbehördenorganisationsgesetz, SR 173.71)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
SUS	Strafurteilsstatistik
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz
SZIG	Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
UBI	Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen
Umfrage ZidS	Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz»
UNHCR	Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge
UNO	United Nations Organization (Vereinte Nationen)
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, abgeschlossen in New York am 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VintA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 24. Oktober 2007 (SR 142.205)
VIOZ	Vereinigung der islamischen Organisationen in Zürich

VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (SR 142.201)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaft
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272)

Anhang 1 / Empfehlungen CERD 10 und 19: Beispiele von Gegenrede und von Selbstregulierung der Medien

- **Beispiele des Gegendiskurses auf Bundesebene:**

→ *Bundespräsidentin Doris Leuthard*, Ansprache zum Internationalen Tag des Gedenkens an die Opfer des Holocaust, 27. Januar 2017 («[...] Minderheiten sind ein wichtiger Bestandteil der kulturellen und gesellschaftlichen Vielfalt der Schweiz. Das verpflichtet uns, die Augen offen zu halten. Denn der heutige Tag soll uns auch daran erinnern, dass Erfahrungen von Marginalisierung, Rassismus und Antisemitismus immer noch für zahlreiche Menschen zum Alltag gehören. Für die Schweiz zählen Werte wie Freiheit und Rechtssicherheit, Gleichberechtigung und Toleranz zu ihrem Selbstverständnis – und diese Werte sollen für alle Teile der Bevölkerung gleichermaßen gelten.»)

→ *Bundesrat Alain Berset*, der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern, hat sich in zahlreichen Reden für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und das Zusammenleben stark gemacht. Beispiele: Rede anlässlich des Starts der Jubiläumsfeierlichkeiten zu 500 Jahren Reformation vom 3. November 2016 («Hors le vivre ensemble, point de salut»); Rede vom 1. August 2015 in Siders; Rede vom März 2015 anlässlich der Eröffnung der Ausstellung «1515 Marignano»; Rede vom September 2014 anlässlich der 1500-Jahr-Feier der Abtei Saint-Maurice usw.

- **Beispiele von Reaktionen politischer Parteien:**

- Ein Mitglied der Schweizerischen Volkspartei (SVP) hatte eindeutig rassistische Äusserungen auf seinem Facebook-Profil veröffentlicht.⁴⁹ Daraufhin entzog ihm die SVP die Kantonsratskandidatur, und er trat aus der Partei aus.
- Ein Mitglied der Schweizerischen Volkspartei und einer Zürcher Schulpflege-Kommission hatte in einem Tweet verlauten lassen, vielleicht brauche es «eine neue Kristallnacht, aber diesmal gegen Moscheen». Nachdem der «Tages-Anzeiger» den Vorfall publik gemacht hatte, löste der Tweet derart heftige Reaktionen aus, dass dessen Verfasser seinen Arbeitsplatz sowie sämtliche politischen Ämter verlor.⁵⁰

⁴⁹ Ex-Solothurner-SVP-Mitglied Beat Mosimann äusserte sich 2012 auf seinem Facebook-Profil eindeutig rassistisch gegenüber Asylsuchenden, indem er bspw. Muslime als «Schädlinge» bezeichnete, eine geschlechtergetrennte Unterbringung von Asylsuchenden forderte, um so die «Replikation zu minimieren», und Schwarze als «volkswirtschaftlich nutzlose stark pigmentierte» beschimpfte. Zur Lösung empfahl er einen gezielten Helikopterangriff, militärische Bewachung mit Schiessbefehl sowie die Internierung gemäss Minimalstandards für Kriegsgefangene. Seine Nomination für die Kantonsratswahlen vom März 2013 wurde rückgängig gemacht, er trat noch im Juli 2012 aus der SVP aus.

⁵⁰ Im Juni 2012 verfasste der ehemalige SVP-Politiker und Schulpfleger Alexander Müller einen rassistischen Tweet, welcher die Novemberpogrome 1938 aufgriff und auf Moscheen ausweitete. Darin hiess es: «Vielleicht brauchen wir wieder eine Kristallnacht...diesmal für Moscheen». Die mediale Verbreitung seines Tweets, initiiert durch den Tages-Anzeiger, führte dazu, dass er seine Anstellung in als Kreditanalyst verlor, aus der SVP zurücktrat und sein Amt in der Schulpflege niederlegte. Alexander Müller wurde 2015 wegen Rassendiskriminierung zu einer bedingten Geldstrafe verurteilt.

- Anfang 2017 veröffentlichte ein SVP-Mitglied ein rassistisches Video auf Facebook. Eine auflagenstarke Tageszeitung verurteilte den Vorfall aufs Schärfste, worauf sich die Kantonspartei ebenfalls von diesem Video distanzierte. Das Mitglied trat anschliessend aus der Partei aus.⁵¹

- **Beispiele von Reaktionen der Medien:**

Die Gratiszeitung «20 Minuten», die Online-Ausgabe des «Tages-Anzeigers» und das Boulevardblatt «Blick» warnen ihre Nutzer vor rassistischen Kommentaren und behalten sich das Recht vor, diese nicht zu veröffentlichen oder zu entfernen. Die «Neue Zürcher Zeitung» ersetzte sogar die Kommentarspalte ihrer Online-Ausgabe durch ein betreutes Leserforum. Die wichtigsten Schweizer Medien sind sich dieser Problematik im Allgemeinen sehr bewusst und überprüfen die Kommentare entweder von Hand (durch speziell dafür eingestelltes Personal) oder mit einem elektronischen Tool.

20 Minuten:

<http://www.20min.ch/community/stories/story/Fragen-und-Antworten-zur-Kommentar-Funktion-31981150>

*«Die Redaktion behält sich vor, Beiträge nicht zu publizieren. Dies gilt ganz allgemein, aber insbesondere für ehrverletzende, **rassistische**, unsachliche, themenfremde Kommentare oder solche in Mundart oder Fremdsprachen.»*

Tages Anzeiger:

<http://www.tagesanzeiger.ch/service/unsere-dienste/wie-sie-bei-uns-online-kommentieren/story/19367311>

*«Rassismus / Diskriminierung: Es ist nicht erlaubt, Inhalte zu verbreiten, die unter die **Schweizerische Rassismusstrafnorm** fallen und Personen aufgrund ihrer Rasse, Ethnie oder Religion herabsetzen oder zu Hass aufrufen. Diskriminierende Äusserungen werden nicht publiziert.»*

NZZ:

Die NZZ hat am 8. Februar 2017 die Kommentarspalten entfernt. Grund dafür sind Äusserungen von Lesern in Kommentaren, welche nicht bereits sind, sich auf eine konstruktive Diskussion einzulassen und stattdessen absolute Meinungen propagieren. Deshalb soll ein betreutes Leserforum die bisherige Austauschplattform ersetzen.

<https://www.nzz.ch/feuilleton/in-eigener-sache-warum-wir-unsere-kommentarspalte-umbauen-ld.143568>

<https://www.nzz.ch/netiquette-diese-regeln-gelten-in-unserer-community-ld.143340>

⁵¹ Am 1. Januar 2017 teilte Christian Klambaur auf seiner Facebook-Seite ein rassistisches Video, welches einen neu vertonten Ausschnitt aus dem Film «300» zeigte. Darin stösst ein Spartaner einen schwarzen Mann, welcher um Asyl bittet mit den folgenden Worten in den Abgrund: «Sicher nicht in Bubikon, du Scheiss-Neger!». Nachdem der Blick den Facebook-Post von Klambaur aufgriff und medial anprangerte, distanzierte sich auch die SVP Zürich von dem Vorfall. Klambaur trat daraufhin aus der SVP aus.

«Welche Debattenbeiträge werden abgelehnt? ... 4. Äusserungen, die rechtswidrig, persönlichkeits- oder ehrverletzend, beleidigend, diffamierend oder verleumderisch, ruf- und geschäftsschädigend, pornografisch oder rassistisch sind. 5. Äusserungen, die andere Nutzer und sozialer Gruppen herabwürdigen, beispielsweise wegen: ihrer Religion, Herkunft, Ethnie oder Nationalität, ihren Einkommensverhältnissen, ihrer sexuellen Orientierung, ihres Alters oder Geschlechts, ihrer weltanschaulichen oder politischen Überzeugung, wegen körperlicher, geistiger oder psychischer Behinderung.»

Blick:

<http://www.blick.ch/services/agb/>

«Der Nutzer verpflichtet sich, mit seinen Inhalten nicht gegen die schweizerische Rechtsordnung zu verstossen und/oder Rechte Dritter zu verletzen. Insbesondere verpflichtet sich der Nutzer, keine unsittlichen, persönlichkeits-, wettbewerbs- oder ehrverletzende, rassistische, gewaltverherrlichende, bedrohende, pornographische oder obszöne Inhalte hochzuladen und die Urheber-, Marken- und sonstigen Rechte Dritter zu gewährleisten.»

Anhang 2 / Empfehlung CERD 14 / Racial profiling: Beispiele von Massnahmen in Kantonen und Städten/Gemeinden

- Bei der Kantonspolizei Zürich wird das Thema Personenkontrollen in der Dienstanweisung des Kommandanten vom 18. April 2017 (Richtlinie) behandelt und ausdrücklich festgehalten, dass die Zugehörigkeit zu bestimmten Ethnien für die Durchführung einer Personenkontrolle keine Rolle spielen darf. Die Kantonspolizei hat dazu ein Ausbildungsprogramm entwickelt, in dem die Polizeiangehörigen lernen, bei Verhaftungen und Kontrollen auf das tatsächliche Verhalten einer Person zu achten und nicht auf ihre (sichtbare) Herkunft oder Nationalität («Analyzing Suspicious People and Cognitive Training ASPECT»). Seit 2008 ist im Kanton Zürich auch die Fachstelle «Brückenbauer» tätig. Diese fungiert als Kontaktstelle zwischen der Polizei und in der Schweiz ansässigen Menschen und Institutionen aus anderen Kulturkreisen. Sie ist auch zuständig für die Stärkung der interkulturellen Kompetenzen im Rahmen der Aus- und Weiterbildung des gesamten Korps der Kantonspolizei Zürich. Für die seit dem 1. März 2018 von der Kantonspolizei Zürich geführten Interventionsstelle gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus ist die Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung ein Bestandteil ihres Konzepts.
- Der Kanton Bern führte einen Runden Tisch ein für die Kantonspolizei und Organisationen der afrikanischen Diaspora («Projekt Dialog» der Kantonspolizei Bern, der Beratungsstelle «gggfon» und dem Swiss African Forum). Als ein Ergebnis unter anderen wurde 2017 zu Ausbildungszwecken eine Filmsequenz erstellt mit dem Titel «Als ich von der Polizei kontrolliert wurde».
- Ähnliche Vorhaben zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses und zum Abbau von Vorurteilen werden auch in weiteren Kantonen umgesetzt (z.B. BS, SO, VD, JU, ZH).
- Im Kanton Solothurn wurden ausgehend von Gesprächen zwischen Exekutive, Polizeiführung und Amnesty International seit 2007 verschiedene Massnahmen ergriffen, wie z.B. ein Ausbildungsblock, in dem auch die oberste Leitung klar gegen diskriminierendes Verhalten Stellung bezieht, ein «Refresher» gegen Ende der Ausbildung zum Thema Personenkontrollen oder die Einführung eines obligatorischen Kurses zu den rechtlichen Aspekten von Personenkontrollen.

Anhang 3 / Empfehlung CERD 18 / Beispiele von Bildungsmassnahmen und von Massnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie zur Förderung der religiösen Toleranz in den Kantonen

Bildungsmassnahmen für Berufsleute in- und ausserhalb der Verwaltung

- Im Kanton **Graubünden** werden die Jobcoachs von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen für ihre Tätigkeit im Kontakt mit den Arbeitgebenden spezifisch zum Thema Diskriminierungsschutz weitergebildet.
- Der Kanton **Neuenburg** hat eine Roadmap verabschiedet für eine offene und egalitäre Verwaltung (auch als Arbeitgeberin). Diese sieht nebst Ausbildungsmassnahmen weitere Massnahmen vor, welche allen den Zugang zur Verwaltung und zu öffentlichen Leistungen sichern sollen.
- In den Kantonen **Nidwalden** und **Basel-Landschaft** wurden die Einbürgerungs- und Sozialbehörden zu Fragen der rassistischen Diskriminierung sensibilisiert.
- Der Kanton **Waadt** führt für die Mitarbeitenden der Bevölkerungsdienste Workshops zum Thema rassistische Diskriminierung durch, und die kantonalen und kommunalen Behörden werden zu Fragen der Arbeit mit der Migrationsbevölkerung weitergebildet.

Massnahmen zur Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit

- Der Kanton **Bern** bietet Kurse an mit dem Ziel, die Zivilcourage zu fördern und die Bevölkerung zu befähigen, aktiv auf rassistische Vorfälle zu reagieren.
- Im Kanton **Freiburg** unterhält die Anlaufstelle für Rassismusberatung «Respekt für alle» einen realen und einen Online-Briefkasten, wo jede Person diskriminierende und/oder rassistische Vorfälle, die sie selber oder als Zeuge/-in erlebt hat, melden kann.
- In der **Stadt Zürich** erarbeitet eine departementsübergreifende Arbeitsgruppe im Auftrag des Stadtrats regelmässig den «Rassismusbericht der Stadt Zürich», der nebst planerischen Zielen auch einen Beitrag zur Sensibilisierung leistet.⁵²

⁵² S. dazu: www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/integrationsthemen/diskriminierungsbekaempfung/rassismusbericht-der-stadt-zuerich-2017.html

Massnahmen zur Förderung der religiösen Toleranz

- Der Kanton **Jura** führt Schulungen für Fachpersonen aus Schule und Arbeitswelt durch, die sich mit Fragen der religiösen Insignien und Praktiken in der Schule und am Arbeitsplatz befassen.
- Der Kanton **Zürich** erarbeitete zusammen mit muslimischen Organisationsvertretenden und Geistlichen zwei thematische Informationsflyer zur Sensibilisierung der Verwaltungsstrukturen (Themen: Islam-konforme Bestattungen, Religionspraxis im Arbeitsalltag). Zudem unterstützt er die Vereinigung Islamischer Organisationen im Kanton Zürich (VIOZ) dabei, die muslimische Seelsorge in staatlichen Institutionen an die hiesigen Standards heranzuführen.
- Mit Unterstützung von Bund und Kantonen organisiert die Interreligiöse Arbeitsgemeinschaft in der Schweiz IRAS COTIS jedes Jahr eine nationale Woche der Religionen, um das friedlichen Zusammenleben der Religionsgemeinschaften zu fördern. Im Sommer 2017 organisierte IRAS COTIS ausserdem ein einwöchiges Projekt zum Thema interreligiöses Zusammenleben mit dem Titel *Dialogue en Route*, das sich an junge Menschen mit unterschiedlichem religiösen Hintergrund, an Schulen und an die Öffentlichkeit richtete.

Anhang 4 / Empfehlung CERD 18 / Schulische Massnahmen zur Förderung von Respekt und Toleranz: Beispiele von Massnahmen in den Kantonen

- In den flächendeckenden Präventionsprogrammen der Polizei des Kantons **Basel-Stadt** wird rassistische Diskriminierung in den Schulen als ein Thema in Zusammenhang mit der Prävention von Gewalt- und Straftaten behandelt.
- Im Kanton **Freiburg** führt die Beratungsstelle für Opfer von rassistischer Diskriminierung regelmässig Sensibilisierungsveranstaltungen für ein junges Publikum durch; sie erstellt aktuell einen Film, der zusammen mit pädagogischen Materialien im Unterricht genutzt werden kann.
- Im Kanton **Jura** verfügen die Sekundarschulen über ein Lernkit «Erziehung zur solidarischen Staatsbürgerschaft», das im allgemeinbildenden und sozialkundlichen Unterricht eingesetzt werden kann. Die Schulen führten in Zusammenarbeit mit der SFH Schulungen zur Lage der Flüchtlinge und zum Thema Migration für die Schüler- und Lehrerschaft durch.
- Der Kanton **Neuenburg** hat 2010 – 2017 eine grosse Umfrage bei allen Schülerinnen und Schülern des 11. Schuljahres durchgeführt, welche unter anderem auch Fragen zur rassistischen Diskriminierung wie auch zur Diskriminierung aufgrund von anderen Merkmalen wie Geschlecht, sexueller Orientierung oder Behinderung. Aufgrund der Ergebnisse erarbeiten die Schulen Aktionspläne mit jeweils auf ihren Bedarf abgestimmten Massnahmen.
- Im Kanton **St. Gallen** behandelt das Themenheft «Radikalisierung und Extremismus» in der Reihe «sicher!gesund!» die Themen Rassismus und (rassistischer) Rechtsextremismus und macht Empfehlungen zur Prävention; in einem Zusatzdokument werden ausgewählte Unterrichtsmaterialien zu den Themen Rassismus, Menschenrechte, Religion und Kultur, Soziale Medien aufgelistet. Zielgruppe des Hefts sind Schulleitungen, Lehrpersonen, Schulsozialarbeitende und Schulbehörden.
- Der Kanton **Solothurn** beteiligt sich finanziell am Festival «imagine» von terres des hommes Schweiz, welches Jugendliche und junge Erwachsene niederschwellig zum Thema Rassismus sensibilisiert. «imagine» führt jährlich Workshops zu Themen «Diskriminierung im Alltag», «Vorurteile» usw. für Schulklassen im Kanton Solothurn durch.

-
- Der Kanton **Waadt** setzt über die gesamte Legislatur hinweg ein breit angelegtes Projekt um, das Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen für Kinder und Jugendliche bzw. in Schulen (auch im Online-Bereich) umfasst. Die Komponente «Medienbildung» im Rahmen des Teilprojekts «Digitale Bildung» zielt darauf ab, das Zusammenleben zu fördern, insbesondere durch die Entwicklung einer kritischen Grundhaltung gegenüber digitalen Medieninhalten, mit einem besonderen Fokus auf rassistischen und diskriminierenden Inhalten.
 - Die Bildungsdirektion des Kantons **Zürich** unterhält eine Webseite zum Thema «Gewalt an Schulen» (stopp-gewalt.zh.ch), die Hinweise auf Fachstellen und Unterrichtshilfen zur Thematisierung von Rassismus im Unterricht enthält. Das vom Kanton Zürich unterstützte National Coalition Building Institute (NCBI) bietet eine breite Palette an Angeboten zum Thema «Rassismus / interkulturelle Konflikte» an, die sich an Jugendliche / Schulen richten und regelmässig genutzt werden. Seit Schulbeginn 2016/17 unterrichtet die Kinder-/Jugendinstruktion der Kantonspolizei Zürich in Themenbereichen der Kriminalprävention, wobei auch der respektvolle Umgang untereinander, die Gefahren/Risiken bei der Benützung digitaler Medien und rassistische Diskriminierung behandelt werden.

Anhang 5 / Empfehlung CERD 20: Unterlagen zum schriftlichen Hearing der NGO sowie zusammenfassende Tabelle der Antworten



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Generalsekretariat EDI

Fachstelle für Rassismusbekämpfung

A CH-3003 Bern
GS-EDI, FRB

Per E-Mail

An interessierte Organisationen

Ihr Zeichen:
Referenz/Aktenzeichen:
Unser Zeichen: EW
Sachbearbeiter/in: Eva Wiesendanger
Bern, 22. März 2018

Schriftliches Hearing in Vorbereitung des kombinierten 10.-12. Berichts der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD)

Sehr geehrte Damen und Herren

Ende 2018 wird die Schweiz ihren nächsten Bericht, den kombinierten 10.-12. Staatenbericht an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) einreichen, in welchem sie auf die Empfehlungen des Ausschusses aus dem Jahr 2014 eingehen wird.

Als fachlich betroffene oder interessierte Organisationen werden Sie 2019 Ihrerseits die Möglichkeit haben, sich an der Erstellung des zivilgesellschaftlichen «Schattenberichtes» zu beteiligen und damit Ihre Einschätzung zu den einzelnen Empfehlungen abzugeben.

Der offizielle Staatenbericht der Schweiz ist aktuell in Erarbeitung. Inhaltlich beruht er unter anderem auf den Informationen, welche die Fachstelle für Rassismusbekämpfung für ihren alle zwei Jahre erscheinenden Bericht «Rassistische Diskriminierung in der Schweiz» zusammenstellt⁵³. Dazu kommen spezifische Angaben der zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone zu den angesprochenen Fachbereichen.

Während der Staatenbericht die Sicht der Behörden wiedergibt, soll der «Schattenbericht» die Sicht der NGOs auf die aktuelle Situation darstellen. Die Unabhängigkeit der beiden Darstellungen garantiert eine transparente Berichterstattung.

Wie vom CERD-Ausschuss empfohlen, möchten wir Ihnen im Rahmen der Erarbeitung des Staatenberichts Gelegenheit geben, uns Ihre Einschätzungen zu den Empfehlungen zukommen zu lassen, um sie entweder als ergänzende Informationen im Bericht selbst oder als kritische Rückmeldungen zu den bestehenden Massnahmen als separate Beilage aufzunehmen.

In der beigelegten Tabelle (D/F) sind alle Empfehlungen des Ausschusses aufgeführt. Wir sind Ihnen dankbar, wenn Sie Ihre Einschätzungen oder Informationen zu den Sie betreffenden Empfehlungen direkt in die entsprechenden Tabellenspalten einfügen und diese per Mail zurücksenden an: Sylvie.Konate@gs-edi.admin.ch. Sie können dieses Schreiben gerne auch weiteren Stellen weiterleiten, die einen Beitrag schicken möchten und im Verteiler nicht aufgeführt sind.

Bitte beachten Sie, dass wir die Rückmeldungen bis zum 30. April 2018 erhalten sollten, damit wir sie rechtzeitig verarbeiten können.

Wir danken Ihnen bereits jetzt für Ihre Rückmeldungen.

Freundliche Grüsse

Michele Galizia

Beilagen: erwähnt

⁵³ www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/berichterstattung-und-monitoring/bericht--rassistische-diskriminierung-in-der-schweiz-.html



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Generalsekretariat EDI
Fachstelle für Rassismusbekämpfung

Schriftliches Hearing in Vorbereitung des CERD-Berichts 2018: Einschätzungen und Inputs der NGO zu den Empfehlungen des CERD-Ausschusses und zu weiteren für die Schweiz relevanten Themen

Mitwirkende Organisationen: cfd / FIDS / SIG

Name, Vorname: Mailadresse und Telefonnummer für Rückfragen:

Link zum letzten Berichtszyklus der Schweiz 2012 – 2014 (Staatenbericht, Stellungnahme EKR, Schattenbericht, Empfehlungen CERD-Ausschuss): www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/taetigkeitsbereiche/internationales/international.html

Der CERD-Ausschuss empfiehlt...	Informationen NGO	Einschätzung NGO
<p>6) ... im Einklang mit Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens eine klare und umfassende Definition der Rassendiskriminierung zu verabschieden, die direkte und indirekte Diskriminierung umfasst und alle Bereiche des Rechts und des öffentlichen Lebens abdeckt.</p>	<p>Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS):</p> <p>Wir teilen die Meinung des CERD-Ausschusses, dass die aktuelle Definition der Rassendiskriminierung als einer der erschwerenden Faktoren im Kampf gegen die Rassendiskriminierung gilt, weil sie nicht umfassend ist. Aufgrund unterschiedlicher Interpretationen der Definition ist es selbst für Juristen unklar geworden, wann eine Rassendiskriminierung vorliegt. Die bisherige Praxis bestätigt, dass sich die meisten Täter der Beschränkung der Definition</p>	<p>Schweizerischer Israelitische Gemeindebund (SIG):</p> <p>Wir befürworten eine solche Definition der Rassendiskriminierung. Diese sollte, wenn möglich europaweit einheitlich sein. Mit Bezug auf den Antisemitismus sollte diese die Arbeitsdefinition aufnehmen, welche von der IHRA angenommen wurde.</p>

Der CERD-Ausschuss empfiehlt...	Informationen NGO	Einschätzung NGO
	<p>der Rassendiskriminierung im Artikel 261bis StGB bewusst sind, weshalb sie die Lücken in der Definition ausnutzen: Muslime werden, immer öfter, bewusst nicht in der Öffentlichkeit (sondern im privaten Umfeld, unter den vier Augen) angegriffen und herabgesetzt.</p>	
<p>6b) ... eine übergeordnete zivil- und verwaltungsrechtliche Bestimmung einzuführen, die direkte und indirekte Rassendiskriminierung in allen Bereichen des privaten und öffentlichen Lebens verbietet und geeignete Massnahmen gegen eine solche Diskriminierung vorsieht.</p>	<p>cfd / Christlicher Friedensdienst:</p> <p>Der Diskriminierungsschutz gehört zwar zu den vom Staatssekretariat für Migration in seinen Konzepten zur Integrationsförderung explizit genannten Themenbereichen. Die kantonalen Integrationsprogramme KIP messen ihm jedoch einen vergleichsweise geringen Stellenwert bei. So stellt der Kanton Bern 2018 nur 0,25% der im Integrationsbereich aufgewendeten Summen für (Rechts-)Beratung in solchen Fällen bereit (Zahlen gemäss Informationsstelle für AusländerInnenfragen isa Bern).</p> <p>Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS):</p> <p>Schwierigkeiten merken wir zurzeit mit dem Nachweis von Rassendiskriminierung vor allem bei der Arbeits- oder Wohnungssuche, beim Mobbing aber auch in den Anforderungen bestimmter Interessengruppen und Politiker für die Einschränkung von Rechten. Es ist besonders schwierig für kopftuchtragende Frauen, die trotz Qualifikationen ihren Arbeitsplatz verlieren oder keine Arbeit finden und dies kaum beweisen können, weil die Arbeitgeber ihnen, als Begründung, oft eine völlig</p>	<p>Schweizerischer Israelitische Gemeindebund (SIG):</p> <p>Wir befürworten die Einführung von zivil- und verwaltungsrechtlichen Bestimmungen gegen Diskriminierungen.</p> <p>cfd / Christlicher Friedensdienst:</p> <p>Es braucht dringend Bestimmungen und finanzielle Mittel, um Diskriminierungsschutz auf allen Ebenen zu gewährleisten.</p>

Der CERD-Ausschuss empfiehlt...	Informationen NGO	Einschätzung NGO
	andere Geschichte schreiben, als die, die unter vier Augen ausgesprochen wurde. In solchen Fällen erweist sich als schwer Beweise zu Licht zu bringen, was bei dem meisten MuslimInnen ein Gefühl des Misstrauens und der Versöhnung mit der Tatsache auslöst, dass Diskriminierung etwas Normales ist, gegen das es sich nicht zu kämpfen lohnt.	
6c) ... das Strafgesetzbuch durch eine Bestimmung zu ergänzen, die Vergehen aus rassistischen Beweggründen oder Absichten zu erschwerenden Umständen erklärt, welche eine härtere Bestrafung zur Folge haben, wie in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 (2004) des Ausschusses betreffend Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen dargelegt, sowie die Allgemeine Empfehlung Nr. 31 (2005) zur Prävention von Rassendiskriminierung im Rahmen des Strafjustizsystems zu berücksichtigen.	Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS): Härtere Bestrafung könnte sicherlich Opfer ermutigen, sich für die Einleitung der Strafverfolgung zu entscheiden, denn die hohen Anwaltskosten auf der einen Seite und eine oft symbolische Bestrafung auf der anderen Seite generell dazu beigetragen haben, dass die Opfer selten den herkömmlichen Rechtsweg beschreiten.	Schweizerischer Israelitische Gemeindebund (SIG): Wir unterstützen die Einführung einer solchen Bestimmung; Wir befürworten auch die Einführung eines „Hate-Crime“-Artikels.
7) ... wirksame Massnahmen im Sinne von Artikel 6 des Übereinkommens zu ergreifen, so dass jede Person in seinem Hoheitsbereich über einen wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe durch die zuständigen nationalen Gerichte und sonstigen staatlichen Einrichtungen gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen, welche ihre Rechte verletzen, sowie über das Recht verfügt, bei diesen Gerichten eine gerechte und angemessene Entschädigung oder Genugtuung inkl. Erstattung für jeden infolge von Rassendiskriminierung erlittenen Schaden zu verlangen. Ausserdem fordert er den Vertragsstaat auf, das Justizpersonal inkl. jenes der	Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS): Mehr als die Tatsache, dass der Schutz vor Diskriminierung unvollständig ist, wäre es wichtig die Rechtslage in den einzelnen Kantonen zu klären und eine einheitliche Rechtsanwendung in der Schweiz sicherzustellen. Neben den vielen Vorteilen stellt das föderale System sicherlich eine Herausforderung dar. Die Rechtsanwendung und Rechtsberatung unterscheiden sich von Kanton zu Kanton. Neben der oft unterschiedlichen Bevölkerungsstruktur und den ungleichen Ressourcen spielen die politischen Parteien bzw.	Schweizerischer Israelitische Gemeindebund (SIG): Wir unterstützen die Einführung einer solchen Bestimmung; auch ist es wichtig, dass die Mitarbeiter in der Justiz und der Polizei auf nationale und internationale Normen zum Schutz der rassistischen Diskriminierung sensibilisiert werden. Dies ist gegenwärtig in sehr unterschiedlichem Masse der Fall.

Der CERD-Ausschuss empfiehlt...	Informationen NGO	Einschätzung NGO
<p>Gerichte für internationale Normen zum Schutz vor rassistischer Diskriminierung zu sensibilisieren.</p>	<p>der politische Wille eine grosse Rolle in jedem Kanton. Dies führt (in)direkt zu Schwankungen in der Qualität und Quantität der Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung.</p>	
<p>8) ... verstärkte Anstrengungen zur Einführung eines wirksamen und unabhängigen Prüfmechanismus zu unternehmen, mit dem die Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Verpflichtungen des Vertragsstaates aus internationalen Menschenrechtsnormen einschliesslich des Übereinkommens sichergestellt werden kann. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat ausserdem, seine Anstrengungen für eine breit abgestützte Aufklärung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit bezüglich allfälliger Widersprüche zwischen Volksbegehren und den Menschenrechtsverpflichtungen des Vertragsstaates und der sich daraus ergebenden Konsequenzen dringend und systematisch zu verstärken.</p>	<p>Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS):</p> <p>Für einen solchen Prüfmechanismus gibt es seit langem keinen politischen Willen aber parlamentarische Diskussionen, Anträge, Initiativen und besorgniserregende politische Richtungen und Forderungen der SVP und der CVP, welche vor allem die Muslime (in)direkt diskriminieren, erinnern an die Notwendigkeit eines solchen Mechanismus. Die SVP lancierte eine neue Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot». Mangel an parlamentarischer Unterstützung verhindere die SVP klar nicht daran, ihre Absichten durch die Volksinitiative zu verwirklichen. Die Geschichte der eidgenössischen Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» wurde wiederholt. Obwohl diese Initiative die Schweiz kennzeichnete und zahlreiche Kritikpunkte im In- und Ausland verursachte, scheint sich das politische Klima nicht geändert zu haben und die bestehenden Mechanismen nicht zu funktionieren, weil noch eine völkerrechtswidrige Initiative die Rechte zu beschönigen droht. Die SVP und CVP sind immer noch hartnäckig in ihren Absichten, muslimischen Mädchen das Tragen von Kopftüchern in Schulen zu verbieten. Die Justizbehörden sprachen immer gegen das Verbot. Wir sind jedoch besorgt wegen der</p>	<p>Schweizerischer Israelitische Gemeindebund (SIG):</p> <p>Der heutige Prüfmechanismus ist unbefriedigend, weil er durch das Parlament stattfindet, welche grosse Zurückhaltung übt und meistens eher politisch entscheidet.</p>

Der CERD-Ausschuss empfiehlt...	Informationen NGO	Einschätzung NGO
	<p>möglichen, negativen Auswirkungen des politischen Druckes. Aufklärung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit ist deshalb notwendig.</p>	
<p>9) ... ein wirksames System der Datenerhebung mit verschiedenen Indikatoren zur ethnischen Vielfalt unter Wahrung der Anonymität und des Prinzips der Selbstidentifizierung von Personen und Gruppen einzuführen, um dadurch eine ausreichende empirische Grundlage für Bestimmungen zu schaffen, die allen Personen gleichermaßen zu den im Übereinkommen verankerten Rechten verhelfen, und ein entsprechendes Monitoring gemäss den revidierten Richtlinien für die Berichterstattung (CERD/C/2007/1, Abs. 10 und 12) ermöglichen. Dabei ist die Allgemeine Empfehlung Nr. 24 (1999) des Ausschusses zur Berichterstattung über Personen, die unterschiedlichen Rassen, nationalen oder ethnischen Gruppen oder indigenen Völkern angehören, zu berücksichtigen. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat zudem, im Einklang mit Artikel 6 des Übereinkommens sicherzustellen, dass jede Person in seinem Hoheitsbereich über das Recht auf einen wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen im öffentlichen und privaten Leben – einschliesslich auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt sowie bei der Behandlung am Arbeitsplatz und in der Schule – sowie auf angemessene Entschädigung oder Genugtuung für jeden infolge von Rassendiskriminierung erlittenen Schaden verfügt.</p>	<p>cfd / Christlicher Friedensdienst: Zu Teil 2, Schutz vor diskriminierenden Handlungen: Der cfd hat 2017 einen runden Tisch durchgeführt, an dem Partizipationsmöglichkeiten von Asylsuchenden in der Stadt Bern zur Diskussion standen. Behördenvertreter/innen bestätigten, dass Asylsuchende auf dem Wohnungsmarkt der Stadt Bern oft benachteiligt werden, ebenso auf dem Arbeitsmarkt.</p> <p>Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS): Keine Stellungnahme</p>	<p>Schweizerischer Israelitische Gemeindebund (SIG): Bei der Volkszählung, welche seit 2010 jährlich vom BSF durchgeführt wird werden solche Indikatoren schon erfasst, insbesondere was die Religion anbetrifft. Viele Personen geben nicht gerne Informationen zu ihrer Zugehörigkeit. Es ist somit wichtig, dass solche Erhebungen dieser Tatsache Rechnung tragen und zweckorientiert sind.</p> <p>Wir unterstützen Massnahmen, welche sicherstellen sollen, dass jede Person über das Recht auf einen wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen im öffentlichen und privaten Leben verfügt. Dazu müssen insbesondere die präventiven Massnahmen verstärkt werden. Dies ist in der Schule besonders wichtig.</p> <p>cfd / Christlicher Friedensdienst: Die Beteiligten des Runden Tisches waren sich in einer Empfehlung einig: Schlüsselpersonen spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, Vorurteile auf Seiten der Mehrheitsbevölkerung abzubauen. Dies kann auch eine Prävention für</p>

Der CERD-Ausschuss empfiehlt...	Informationen NGO	Einschätzung NGO
		<p>diskriminierende Handlungen bilden. Somit sind Initiativen und Programme zu fördern, die Schlüsselpersonen stärken.</p> <p>Im Bildungsbereich tragen Teams, in denen Personen verschiedener Nationalitäten zusammenarbeiten, zur Verminderung von Diskriminierung bei.</p>
<p>10) ... eine nationale Menschenrechtsinstitution im Sinne der Pariser Grundsätze (Anhang zur Resolution 48/134 der Generalversammlung) zu schaffen, unter Berücksichtigung der Allgemeinen Empfehlung Nr. 17 (1993) des Ausschusses zur Schaffung nationaler Institutionen zur Umsetzung des Übereinkommens. Er empfiehlt ausserdem, die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus mit angemessenen Mitteln und Ressourcen auszustatten, so dass sie ihren Auftrag zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung wirksam und unabhängig wahrnehmen kann.</p>	<p>Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS):</p> <p>Wir schätzen die bisherige, wertvolle Arbeit des SKMR und begrüssen die Bemühungen zur Schaffung einer NMRI in der Schweiz. Eine nationale MRI ist notwendig. Dies würde zu einem Gefühl der Sicherheit beitragen aber auch viele Herausforderungen für die Behörden lindern.</p>	<p>Schweizerischer Israelitische Gemeindebund (SIG):</p> <p>Wir befürworten die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution im Sinne der Pariser Grundsätze und die Ausstattung der EKR mit genügend finanziellen Mitteln, so dass sie ihre Arbeit bestmöglich ausführen kann.</p>
<p>11) ... den Rückzug seiner Vorbehalte zu Artikel 2 Absatz 1(a) sowie zu Artikel 4 des Übereinkommens in Erwägung zu ziehen. Entscheidet sich der Vertragsstaat, die Vorbehalte aufrechtzuerhalten, fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten periodischen Bericht ausführlich darzulegen, weshalb die Vorbehalte notwendig sind, welcher Art und welchen Umfangs sie sind, welche Auswirkungen sie auf das Recht und die Politik des Landes haben, und welches seine Absichten</p>	<p>Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS):</p> <p>Keine Stellungnahme</p>	

Der CERD-Ausschuss empfiehlt...	Informationen NGO	Einschätzung NGO
sind, diese Vorbehalte innerhalb einer bestimmten Zeitspanne zurückzuziehen oder zu reduzieren.		
<p>12a) auf allen Ebenen der Öffentlichkeit und der Politik umfassende und systematische Aufklärung zu betreiben, um Stigmatisierungen, Verallgemeinerungen und Vorurteile gegen Nichtstaatsangehörige zu bekämpfen, wobei eine klare Ablehnung jeglicher Rassendiskriminierung vermittelt werden soll, welche das Ansehen von Personen und Gruppen in den Augen der Gesellschaft herabwürdigt. Zu berücksichtigen ist hierbei die Allgemeine Empfehlung Nr. 30 (2004) des Ausschusses betreffend Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen.</p>	<p>cfd / Christlicher Friedensdienst:</p> <p>In allen cfd-Projekten mit Migrantinnen gibt es Teilnehmerinnen, die Stigmatisierung erlebt haben, aufgrund ihrer Herkunft, Hautfarbe oder Religion.</p> <p>Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS):</p> <p>Keine Stellungnahme</p>	<p>Schweizerischer Israelitische Gemeindebund (SIG):</p> <p>Wir begrüßen Aufklärungs- und Sensibilisierungskampagnen gegen alle Art von Rassismus und Diskriminierung ganz klar. Stigmatisierungen, Verallgemeinerungen und Vorurteile gehören nicht in den politischen Diskurs und in den Abstimmungskampf.</p> <p>cfd / Christlicher Friedensdienst:</p> <p>Aufklärungsarbeit in Öffentlichkeit und Politik ist dringend notwendig.</p>
<p>12b) ... durch angemessene Massnahmen darauf hinzuwirken, dass die Darstellung ethnischer Gruppen in den Medien auf Respekt und Fairness basiert und Stereotype vermeidet und dass die Medien keine unnötigen Bezüge zu Rasse, ethnischer Herkunft, Religion oder anderen gruppenspezifischen Merkmalen machen, die Intoleranz schüren könnten;</p>	<p>cfd / Christlicher Friedensdienst:</p> <p>Der Dokumentarfilm «Wir Mitbürgerinnen» des cfd dokumentiert ein negatives Beispiel von diskriminierender Berichterstattung. Ein 20-Minuten-Artikel über eine Vergewaltigung betonte den Asylstatus des Täters unnötig. Der Artikel provozierte ausländerfeindliche Kommentare.</p> <p>Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS):</p> <p>Die zunehmende Toleranz gegenüber der unbegründeten Kritik an Islam und Muslime führt zu einer zusätzlichen Einengung der Definition von Rassendiskriminierung. Wo die Kritik aufhört und das Ressentiment beginnt, bleibt eine Frage.</p>	<p>Schweizerischer Israelitische Gemeindebund (SIG):</p> <p>Wir stimmen dieser Empfehlung vollumfänglich zu. Religionen und ethnische Gruppen sollen in den Medien im Rahmen ausgewogener Berichterstattung vermehrt auch positiv dargestellt werden und nicht nur mit Bezug auf Probleme. Künftige Journalisten müssen schon in der Ausbildung darauf sensibilisiert werden. Ausserdem sollte der Presserat sich dafür vermehrt einsetzen.</p> <p>cfd / Christlicher Friedensdienst:</p> <p>Massnahmen sind dringend, die eine ausgewogene und positive über Migration und</p>

Der CERD-Ausschuss empfiehlt...	Informationen NGO	Einschätzung NGO
	<p>Nicht verifizierte öffentliche Diskussionen, Medienartikel, Bücher, die den Islam oder die Muslime (vor allem Imame) degradieren, sind zu einer Realität geworden. Es ist ein globales Bild, das sich zunehmend in der Schweiz spiegelt. Besonders besorgniserregend ist der Aufstieg des Medienimperiums von Christoph Blocher in den letzten Jahren. Es stellt sich daher die Frage nach der Bedeutung von medial inszenierter Wahrhaftigkeit durch den (investigativen) Journalismus und seinen politischen Verschwisterungen.</p> <p>Relativ junge muslimische Gemeinschaften in der Schweiz haben derzeit nicht die Fähigkeit, für ihre Rechte ständig zu kämpfen, da sie oft mit professionellen «Rassisten» zu tun haben, die durch Mundpropaganda und Manipulation der Gerechtigkeit entkommen.</p> <p>Eine Studie zur Diskriminierung von Muslimen in der Schweiz mit dem Titel "Hinweise auf erfahrene aber kaum registrierte Hasskriminalität" wurde vom Schweizer Forschungsinstitut gfs. Bern durchgeführt. Diese Studie zeigte, dass 85% der muslimischen Befragten die Darstellung des Islam in den Schweizer Medien als eher oder sehr negativ empfanden. Sie sind besonders deutlich in der Verantwortung der Medien für die verschlechterte Haltung von Nicht-Muslimen gegenüber Muslimen (88%). Geeignete Massnahmen scheint es zu fehlen.</p>	<p>Migrantinnen fördern. Eine Schulung, die Journalist/innen für eine solche Berichterstattung lernen, ist eine Möglichkeit. Wichtig ist auch eine vielseitige Medienlandschaft zu fördern, die von Journalist/innen verschiedener Kulturen, Herkunft und Sprachen geprägt ist. Ein good-practice-Beispiel ist die im März 2017 lancierte Online-Plattform lucify.ch.</p>

Der CERD-Ausschuss empfiehlt...	Informationen NGO	Einschätzung NGO
<p>12c) ... das Justizpersonal inkl. jenes der Gerichte für internationale Normen zum Schutz der Meinungsäusserungsfreiheit und zum Verbot rassistischer Hassreden zu sensibilisieren, im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nr. 35 (2013) des Ausschusses zur Bekämpfung rassistischer Hassreden.</p>	<p>Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS):</p> <p>Justizbehörden, die einen weiten Ermessensspielraum haben, sollten besser zwischen der Meinungsäusserungsfreiheit und dem Verbot rassistischer Hassreden gegen Muslimen abwägen können. Wie bereits erwähnt, scheint es, als ob die Islamkritik als Rechtfertigung für Diskriminierung benutzt wird, was die Justizbehörden, leider, zu oft tolerieren bzw. nicht systematisch darauf reagieren. Lang andauernde Prozesse (z.B. Verurteilung von Jean-Luc Addor (SVP) im 2017 wegen rassistischer Diskriminierung wegen Äusserungen auf seinen Twitter- und Facebook-Konten am 22. August 2014) sind eine zusätzliche Herausforderung.</p>	<p>Schweizerischer Israelitische Gemeindebund SIG:</p> <p>Wir stimmen dieser Empfehlung vollumfänglich zu (siehe Punkt 7 oben).</p>
<p>12d) ... zusätzlich zur Strafverfolgung rasch Massnahmen gegen Fälle rassistischer Bemerkungen und Handlungen zu ergreifen, einschliesslich formeller Zurückweisung durch hochrangige Behördenvertreter und Verurteilung hasserfüllten Gedankenguts, im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nr. 35 (2013) des Ausschusses zur Bekämpfung rassistischer Hassreden.</p>	<p>Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS):</p> <p>Keine Stellungnahme</p>	<p>Schweizerischer Israelitische Gemeindebund SIG:</p> <p>Wir befürworten Massnahmen gegen rassistische Hassreden. Da diese heute insbesondere auf Internet und in den sozialen Medien verbreitet werden, müssen diesbezüglich internationale Abkommen ausgearbeitet werden. Die Schweiz soll hier auch Initiative ergreifen.</p>

Der CERD-Ausschuss empfiehlt...	Informationen NGO	Einschätzung NGO
<p>13) ... sicherzustellen, dass eine Revision des Bürgerrechtsgesetzes keine Personengruppen benachteiligt oder diskriminiert. Er wiederholt ausserdem seine frühere Empfehlung, einheitliche Integrationsstandards für das Einbürgerungsverfahren zu verabschieden, im Einklang mit dem Übereinkommen, und alle wirksamen und angemessenen Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Einbürgerungsgesuche schweizweit nicht aus diskriminierenden Gründen abgelehnt werden, einschliesslich durch die Einführung eines unabhängigen und einheitlichen Rekursverfahrens in allen Kantonen.</p>	<p>cfd / Christlicher Friedensdienst:</p> <p>Der cfd ist in Kontakt mit Mitgliedern der Einbürgerungskommission der Stadt Bern aktiv waren. Unseren Informantinnen zufolge kam es wiederholt vor, dass Kommissionsmitglieder im Verfahren vorurteilsbehaftete oder rassistische Fragen stellten.</p> <p>Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS):</p> <p>Diskriminierung im Einbürgerungsverfahren geschieht trotz Bemühungen dies zu verhindern. Ein bemerkenswertes, frisches Beispiel ist der stark politisierte Einbürgerungsprozess von Bekim Alimi, Imam aus Wil. Private Auseinandersetzungen und politische Struktur haben zusammen mit einigen Medien, eine heftige Kampagne gegen seine Erlangung der Staatsbürgerschaft durchgeführt. In einem demokratischen Staat ist dies inakzeptabel. Private Intoleranz gegen eine Person, ihre religiöse und ethnische Zugehörigkeit sowie die Art ihres Anziehens sollten den Erwerb der Staatsbürgerschaft nicht beeinträchtigen. Medien dürften die Entscheidungsträger nie beeinflussen.</p>	<p>Schweizerischer Israelitische Gemeindebund SIG:</p> <p>Wir stimmen dieser Empfehlung vollumfänglich zu.</p> <p>cfd / Christlicher Friedensdienst:</p> <p>Massnahmen zur Prävention von Diskriminierung bei Einbürgerungsverfahren sind dringend erforderlich.</p>

Der CERD-Ausschuss empfiehlt...	Informationen NGO	Einschätzung NGO
<p>14) ... mit wirksamen Massnahmen sicherzustellen, dass Personen nicht aus Gründen der Rasse oder ethnischen Zugehörigkeit zum Zielobjekt von Identitätsprüfungen, Durchsuchungen oder anderen Polizeioperationen gemacht werden, und rechtlich gegen Polizeikräfte vorzugehen, die wegen rassistisch diskriminierendem Verhalten gegen das Gesetz verstossen. Er empfiehlt dem Vertragsstaat ausserdem, einen unabhängigen Mechanismus einzuführen, um in jedem Kanton Beschwerden bezüglich Fehlverhalten von Polizeikräften aufzunehmen und zu untersuchen, und in allen Kantonen für Schulungen zum Thema Menschenrechte für Polizeikräfte zu sorgen, im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nr. 13 (1993) bezüglich Ausbildung von Polizeikräften zur Wahrung der Menschenrechte.</p>	<p>Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS):</p> <p>Racial Profiling ist eine traurige Realität. Bei praktizierenden Muslimen, als Personen mit einem bestimmten Erscheinungsbild (langer Bart, religiöse Kleidung, Hautfarbe und Arabische Sprache) passiert das häufig. Da diese Fälle jedoch unter Umständen (vor allem aus der Unkenntnis - was man dulden darf und was nicht) nicht gemeldet werden, nur wenige Belege vorliegen und solche Verbrechen nur schwer zu beweisen sind, gibt es keinen zuverlässigen Nachweis über das wahre Ausmass dieses Phänomens.</p> <p>In einem Fall, der vor einigen Monaten am Flughafen passiert ist, haben wir festgestellt, dass die Bereitschaft des Opfers, über Erfahrungen mit den Behörden zu sprechen, effektiver ist, als der freie Zugang zu rechtlichem Schutz. Die Erfahrung zeigt, dass guter Wille auf beiden Seiten und gegenseitiger Respekt zu einem fruchtbaren Dialog und zur Erzielung guter Ergebnisse beitragen können.</p>	<p>Schweizerischer Israelitische Gemeindebund (SIG):</p> <p>Wir stimmen dieser Empfehlung zu. Auch im Bereich Racial Profiling sind vermehrt präventive Massnahmen erforderlich insbesondere in der Aus- und Weiterbildung von Polizisten.</p>
<p>15) ... verstärkte Anstrengungen zur Förderung und zum Schutz der Rechte nationaler Minderheiten zu unternehmen, namentlich in Bezug auf den Zugang zu Bildung und die Erhaltung ihrer Sprache und Lebensweise. Der Vertragsstaat sollte sicherstellen, dass scheinbar neutrale Gesetze und Richtlinien keine diskriminierenden Folgen für die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten haben. Der Ausschuss ersucht</p>	<p>Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS):</p> <p>Keine Stellungnahme</p>	<p>Schweizerischer Israelitische Gemeindebund (SIG):</p> <p>Wir stimmen dieser Empfehlung vollumfänglich zu. Gewisse Aspekte der Religionsausübung, werden auch für Angehörige der jüdischen Minderheit vermehrt in Frage gestellt. In gewissen Kantonen und Schulen z.B. werden Schüler nicht mehr an hohen Feiertagen dispensiert. Es muss</p>

Der CERD-Ausschuss empfiehlt...	Informationen NGO	Einschätzung NGO
<p>den Vertragsstaat ausserdem, die Öffentlichkeit für die Geschichte und die Eigenheiten unterschiedlicher nationaler Minderheiten zu sensibilisieren und angemessene und wirksame Massnahmen zu ergreifen, um Verallgemeinerungen und Stereotype in den Medien zu verhindern.</p>		<p>sichergestellt werden, dass Ausnahmeregelungen in diesen Bereichen weiterhin möglich sind und nicht neue Verbote eingeführt werden, welche die Religionsausübung verhindern, so z.B. im Bereich des Importes von Koscherfleisch und der Knabenbeschneidung.</p>
<p>16) ... jede indirekte Diskriminierung und alle übermässigen Hindernisse auszuräumen, so dass vorläufig aufgenommene Personen ihre grundlegenden Menschenrechte ausüben können. In diesem Zusammenhang erinnert der Ausschuss den Vertragsstaat daran, dass eine unterschiedliche Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Einwanderungsstatus als Diskriminierung gilt, wenn die Unterscheidungskriterien im Lichte von Zielen und Zweck des Übereinkommens keiner rechtmässigen Absicht dienen und in keinem Verhältnis zur Erreichung dieser Absicht stehen, im Einklang mit der Allgemeinen Erklärung Nr. 30 (2004) des Ausschusses betreffend Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, unverhältnismässige Einschränkungen der Rechte von vorläufig Aufgenommenen, namentlich jener, die sich bereits seit längerem im Vertragsstaat aufhalten, zu eliminieren, indem ihnen erlaubt wird, sich innerhalb des Vertragsstaates frei zu bewegen, und indem der Familiennachzug sowie der Zugang zu Beschäftigung, Ausbildung und Gesundheitsversorgung erleichtert wird.</p>	<p>Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS):</p> <p>Keine Stellungnahme</p>	<p>Schweizerischer Israelitische Gemeindebund (SIG):</p> <p>Wir stimmen dieser Empfehlung vollumfänglich zu. Vorläufig aufgenommene müssen mit ihrer Familie ohne unverhältnismässige Einschränkungen leben können.</p>

Der CERD-Ausschuss empfiehlt...	Informationen NGO	Einschätzung NGO
<p>17) ... wirksame Massnahmen zu ergreifen, um jegliche Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen, namentlich Migrantinnen und Migranten, Papierlosen, Asylsuchenden und Flüchtlingen, auszuschliessen und sicherzustellen, dass Einschränkungen ihrer Rechte rechtmässigen Absichten dienen und im Verhältnis zur Erreichung dieser Absichten stehen, im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 (2004) des Ausschusses betreffend Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen. Er ersucht den Vertragsstaat ausserdem, besonderen Risiken und Gefahren für Frauen aus diesen Personengruppen vorzubeugen, und sicherzustellen, dass Opfer ehelicher Gewalt ohne übermässige verfahrensrechtliche Hindernisse im Vertragsstaat bleiben dürfen. Diesbezüglich verweist der Ausschuss den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Empfehlung Nr. 25 (2000) zu geschlechtsspezifischen Dimensionen der Rassendiskriminierung.</p>	<p>cfd / Christlicher Friedensdienst:</p> <p>Die Einwohnerdienste der Stadt Bern berichteten an einem Anlass für Schlüsselpersonen von Fällen, in denen Frauen, die sich wegen häuslicher Gewalt von ihrem Partner trennten, weiterhin in Bern leben können, obwohl sie wegen der Trennung ihr Aufenthaltsrecht verloren hatten.</p> <p>Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS):</p> <p>Keine Stellungnahme</p>	<p>Schweizerischer Israelitische Gemeindebund SIG:</p> <p>Wir stimmen dieser Empfehlung vollumfänglich zu.</p> <p>cfd / Christlicher Friedensdienst:</p> <p>Es ist positiv, dass Behörden ihren Spielraum nutzen, um Opfer häuslicher Gewalt zu schützen. Wichtig ist, dass die Praxis gut verankert ist, sodass sie nicht von Einzelpersonen abhängt.</p>
<p>18) ... weitere auf die Mehrheitsbevölkerung ausgerichtete Massnahmen zu treffen, um die Rassendiskriminierung zu bekämpfen. In diesem Zusammenhang empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat erneut, einen Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung zu verabschieden und Informationskampagnen durchzuführen, um das Bewusstsein in der Bevölkerung bezüglich Formen und Folgen der Rassendiskriminierung zu schärfen. Er ersucht den Vertragsstaat ausserdem sicherzustellen, dass Lehrpläne, Schulbücher und Lehrmittel Menschenrechtsthemen berücksichtigen bzw. behandeln und dass sie auf die Förderung von Respekt</p>	<p>cfd / Christlicher Friedensdienst:</p> <p>Vorurteile von (Schweizer) Arbeitgeber/innen gegenüber Migrantinnen sind hartnäckig und prägen die Berufswelt, Damit ist der cfd im Projekt «Berufsmentoring – Migrantinnen in Netzwerken der Arbeitswelt» regelmässig konfrontiert.</p> <p>Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS):</p> <p>Das Gefühl der unnatürlichen Auferlegung sozialer Formen, die in ihren Vorurteilen verheerend sind, ist nicht nur für die Muslime, sondern für die Gesellschaft als Ganzes</p>	<p>Schweizerischer Israelitische Gemeindebund SIG:</p> <p>Wir begrüssen Massnahmen der Aufklärung und Information zum Thema Rassismus, besonders in der Schule, sehr.</p> <p>cfd / Christlicher Friedensdienst:</p> <p>Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der Herkunft sind insbesondere auf dem Arbeitsmarkt dringend.</p>

Der CERD-Ausschuss empfiehlt...	Informationen NGO	Einschätzung NGO
<p>und Toleranz zwischen Nationalitäten, Rassen und Ethnien ausgerichtet sind.</p>	<p>schädlich. Wenn ein Teil der Gesellschaft auf die gesetzlichen Grenzen gesetzt wird, indem man seine Grundrechte leugnet und seinen Mitgliedern nicht die Möglichkeit gibt, sich frei auszudrücken, mangelt es an rechtlicher Fairness. Regelmässig durch die Linse der Anklage angesprochen zu werden, ist sehr einschränkend. Kurse, Seminare und Konferenzen für den interreligiösen Dialog und den Kampf gegen Muslimfeindlichkeit sind deshalb notwendig.</p> <p>Muslime spüren den Fortschritt und schätzen Bemühungen des Bundes, den Status von Muslimen in der Gesellschaft direkt oder indirekt zu fördern.</p> <p>Vor allem wichtig war an der Universität Fribourg von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR), dem Schweizerischen Zentrum für Islam, der Gesellschaft der Universität Freiburg (SZIG) und das Zentrum für Religionsforschung der Universität Luzern (ZRF) veranstaltetes Symposium mit dem Titel "Muslimfeindlichkeit: Gesellschaft, Medien und Politik".</p> <p>Zwischen September 2016 und Mai 2017 wurden vom SZIG 25 Workshops im Rahmen des Projekts "Muslimische Organisationen und soziale Akteure" in Zusammenarbeit mit mehreren muslimischen Partnern organisiert. Im November 2017 wurde das Projekt fortgesetzt.</p> <p>Die im September 2017 geschaffene FIDS-Rechtsberatungs- und Anlaufstelle dient im Bereich der Muslimfeindlichkeit als Vermittlerin zwischen den muslimischen Organisationen, den bestehenden Schweizer NGOs und den offiziellen Strukturen. Ihre Zusammenarbeit mit dem</p>	

Der CERD-Ausschuss empfiehlt...	Informationen NGO	Einschätzung NGO
	<p>Sekretariat der EKR führte bereits zu Vernetzung mit dem «Beratungsnetz für Rassismusopfer» bzw. ermöglichte den Zugriff auf DoSyra, was sehr positiv ist.</p> <p>Als eine Organisation, die am Entwicklungsprozess des Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und</p> <p>Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) beteiligt war, würden wir uns freuen, am Prozess des Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung oder Bekämpfung der Islamfeindlichkeit teilnehmen zu dürfen. Solche Aktionspläne geben einen Einblick in die tatsächliche Situation und einen Anreiz für positive Veränderungen in der Gesellschaft. Sie sind auch eine Bestätigung der Sorge des Bundes um die Sicherheit aller Bürger.</p>	
<p>19) ... die Ratifizierung noch nicht ratifizierter internationaler Menschenrechtsverträge zu erwägen, namentlich solcher Verträge, deren Bestimmungen sich direkt auf Gemeinschaften auswirken, welche Opfer von Rassendiskriminierung werden könnten. Dazu gehören die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, das ILO-Übereinkommen Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, das Übereinkommen von 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit und das UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen.</p>	<p>Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS):</p> <p>Keine Stellungnahme</p>	<p>Schweizerischer Israelitische Gemeindebund SIG:</p> <p>Wir stimmen dieser Empfehlung vollumfänglich zu.</p>

Der CERD-Ausschuss empfiehlt...	Informationen NGO	Einschätzung NGO
20) ... dass der Vertragsstaat Organisationen der Zivilgesellschaft, die im Bereich des Menschenrechtsschutzes und insbesondere der Rassismusbekämpfung tätig sind, weiterhin und in verstärktem Ausmass in die Vorbereitung seines nächsten periodischen Berichts und die Umsetzung der vorliegenden Schlussbemerkungen einbezieht.	Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS): Wir stellen fest, dass der Staat zivilgesellschaftliche Organisationen einbezieht, weshalb wir uns für das entgegengebrachte Vertrauen, in der Vorbereitung des CERD-Berichtes 2018 dienlich zu sein, herzlich bedanken.	Schweizerischer Israelitische Gemeindebund SIG: Wir stimmen dieser Empfehlung vollumfänglich zu.

Weitere Themen	Informationen NGO	Einschätzung NGO