



Stellungnahme der EKR

Zum Aushang von Plakaten der Initiative "Gegen den Bau von Minaretten" im öffentlichen Raum

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus erhielt von mehreren Städten Anfragen für eine Evaluation der Plakate des Abstimmungskomitees "Gegen den Bau von Minaretten", die als Grundlage für den Entscheid der städtischen Exekutiven dienen kann, ob die Plakate auf öffentlichem Grund der Stadt ausgehängt werden sollen oder nicht. Gerne kommt die EKR dieser Aufforderung mit vorliegender Stellungnahme nach.

Bern, 6. Oktober 2009

Inhalt

1	Allgemeine Erwägungen der EKR	3
1.1	Problemstellung	3
1.2	Mandat der EKR und Rolle als Gutachterin	3
2	Analyse der Plakate und ihrer Wirkung	4
3	Anhang	6
3.1	Kantonale Urteile zu Abstimmungsplakaten und –inseraten gemäss Art. 261 ^{bis} StGB	6
3.2	Bundesgerichtsentscheide zu Plakaten und Inseraten in ähnlichem Zusammenhang	7
3.3	Äusserungen internationaler Menschenrechts-Überwachungsgremien	8
	Empfehlungen CERD zum Vierten, Fünften, Sechsten Länderbericht der Schweiz, 15. August 2008	8
	ECRI: Vierter Länderbericht über die Schweiz, 15. September 2009	8
	OSZE, Bericht zu <i>Hate speech</i> in den OSZE-Ländern	10
3.4	Abstimmungsplakate und –inserate der Initianten der Volksinitiative "Gegen den Bau von Minaretten" und weiterer Parteien und Komitees	12

1 Allgemeine Erwägungen der EKR

1.1 Problemstellung

Nach Meinung der EKR geht es bei einer Entscheidung der Stadtregierung um die Berücksichtigung folgender Problemstellungen:

- **Wie ist der Charakter der Plakate bezüglich ihres Aushangs im öffentlichen Raum der Städte zu gewichten? Wie ihre Wirkung auf den öffentlichen Frieden? Wie kann die Betroffenheit der dargestellten religiösen Minderheit berücksichtigt werden? Was bezwecken die Initianten mit den Plakaten (Zusammenstellung Zitate aus der Presse)?**
- **Gibt es bereits richterliche Urteile nach Art. 261^{bis} StGB Rassendiskriminierung, die zu ähnlichen Plakaten gesprochen wurden? Wie sind diese ausgefallen?**
- **Welches sind die menschenrechtlichen Verpflichtungen und Erwägungen, die beim Aushang von Abstimmungsplakaten, welche sich auf eine Minderheit nach Ethnie, Herkunft, Religion beziehen, zu beachten sind? Haben sich bereits internationale Menschenrechtsorgane zu solchen oder ähnlichen Plakaten und Inseraten geäußert?**

1.2 Mandat der EKR und Rolle als Gutachterin

Gemäss dem ihr vom Bundesrat am 23. August 1995 erteilten Mandat

befasst sich [die EKR] mit Rassendiskriminierung, fördert eine bessere Verständigung zwischen Personen unterschiedlicher Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft, Religion, bekämpft jegliche Form von direkter oder indirekter Rassendiskriminierung und schenkt einer wirksamen Prävention besondere Beachtung.

- *Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:*
 - a) *Sie leistet Öffentlichkeitsarbeit und unterstützt oder initiiert Sensibilisierungs- oder Präventionskampagnen.*
 - b) *Sie erarbeitet Massnahmen und Vorschläge für Erlasse zuhanden des Bundesrates.*
 - c) *Sie wird im Vernehmlassungsverfahren bei Rechtsetzungsarbeiten und im Vollzug von Erlassen angehört.*
 - d) *Der Bundesrat oder einzelne Departemente können der Kommission besondere Probleme zur Begutachtung oder Konsultation unterbreiten.*
 - e) *Sie berät und unterstützt die Bundesbehörden bei der Redaktion von Stellungnahmen und bei der Erarbeitung periodischer Berichte an das Komitee der Vereinten Nationen für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.*
 - f) *Sie analysiert die Rassendiskriminierung unter wissenschaftlichen und ethischen Gesichtspunkten.*
 - g) *Sie analysiert konkrete Tatbestände in der Schweiz sowie ihre individuellen und gesellschaftlichen Auswirkungen.*
 - h) *Sie arbeitet mit Behörden, Organisationen und interessierten Kreisen zusammen, welche sich mit dieser Problematik befassen.*
- [...]

Die EKR hat also eine präventive und analytische Funktion, jedoch keine juristische oder gar zensierende. Im Sinne einer beratenden Tätigkeit, die sie gegenüber Behörden ausführt, kann sie zu der Frage, ob ein Plakataushang im öffentlichen Raum hier zu verbieten sei, ihre Meinung aus der Sicht der Prävention von Rassismus und rassistischer Diskriminierung abgeben. Die EKR kann jedoch nicht den Entscheid eines Verbots fällen – dieser liegt allein bei den zuständigen staatlichen Stellen.

2 Analyse der Plakate und ihrer Wirkung

Im Anhang finden sich die bis heute bekannten Abstimmungsplakate und –inserate zur Volksinitiative "Gegen den Bau von Minaretten".

Die EKR analysiert die Bildsprache der gezeichneten oder mit Mitteln der Fotomontage arbeitenden Darstellungen:

- Die Minarett-Türme werden sehr hoch und mit grossen Ausmassen dargestellt, teilweise als Raketen, welche das Territorium der Schweiz durchdringen oder wie Missiles die Schweiz beherrschen.
- Das Plakat des Initiativkomitees kombiniert mit dem oben genannten Bild zusätzlich die Darstellung einer tief verschleierten Frau (Tschador / Burka), die schwarz und bedrohlich im Vordergrund steht.
- Das Plakat der JSVP Luzern zeigt eine grosse Dominanz des Minaretts, damit des Islam, der die historischen Zeichen der Stadt stürzt.
- Das Plakat der EDU zeigt ein grosses Minarett, das sich mitten in einem historischen Ortszentrum erheben würde.
- Das Inserat CH-rette arbeitet mit dem Bild der betenden Muslime vor dem Bundeshaus.

In ihrer Analyse der Wirkung der Plakate kommt die EKR zu folgenden Schlüssen:

1. Die Plakate nähren Vorurteile, sie sind pauschalisierend und stellen den Islam global als negativ und als eine Bedrohung dar. Sie inszenieren eine Islamisierung der Schweiz, die es so nicht gibt.
2. Die Plakate/Inserate suggerieren, dass von der hiesigen muslimischen Bevölkerung eine Gefahr ausgehe und dass man sich vor dieser fürchten müsse. Diese wolle die Schweizer Bevölkerung beherrschen, unterdrücke Frauen und missachte die Grundrechte.
3. Diese Darstellung kommt einer Verunglimpfung und Diffamierung der friedlichen muslimischen Schweizer Bevölkerung gleich. Die Plakate grenzen die religiöse Minderheit aus und diabolisieren diese. Die muslimische Bevölkerung der Schweiz wird instrumentalisiert, um andere politische Zwecke zu erreichen.
4. Im Unterschied zu anderen politischen Ausmarchungen im direktdemokratischen System der Schweiz – findet hier (wie auch bei populistischen Kampagnen zur Ausländer- und Asylpolitik) ein "Reden über die Anderen" anstatt ein "Reden miteinander" statt. Es gibt nicht zwei Subjekte, die im politischen Streit liegen, sondern der betroffene Bevölkerungsteil wird zum Objekt gemacht, über welches man verfügen und welches man verunglimpfen kann.
5. Für die soziale Integration und den öffentlichen Frieden ist eine solche Darstellung auf Plakaten im öffentlichen Raum abträglich. Sie ist für die betroffene Minderheit verletzend und ausgrenzend und kann auf die abstimmungsberechtigte Mehrheitsbevölkerung eine hetzerische Wirkung entfalten. Dies zeigt sich bereits in weiteren die Volksinitiative befürwortenden Inseraten.
6. Von der heutigen Rechtslage und den bereits von Gerichten ausgesprochenen Urteilen ausgehend (s. Anhang 3.1 und 3.2.) muss geschlossen werden, dass diese und ähnliche Plakate strafrechtlich gemäss Art. 261^{bis} nicht verboten sind. Allerdings fehlt in der Schweiz bis heute ein zivilgesetzliches Diskriminierungsverbot, das hier greifen könnte.

7. Der politischen Meinungsfreiheit soll vor einer Abstimmung im öffentlichen Raum gewährt sein. Es gibt jedoch Grenzen, die beim Diskriminierungsschutz liegen, wozu eine sehr sorgfältige Güterabwägung vorgenommen werden muss. In dieser Abwägung sind nicht nur (formal)juristische Aspekte, sondern auch staatspolitische Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Es geht auch nicht einzig um den sehr berechtigten Schutz einer religiösen Minderheit, sondern auch und insbesondere um den Schutz der schweizerischen Gesellschaft vor Hass fördernder Agitation.
8. Die kantonalen oder städtischen Behörden haben die Möglichkeit, in Erwägung der oben aufgeführten Überlegungen ein oder mehrere Plakate auf öffentlichem Grund zu verbieten – analog zum Beispiel zu einem präventiven Verbot einer Konzertaufführung mit rassendiskriminierendem Charakter. Damit kommen die städtischen Exekutiven dem Gebot der Nichtdiskriminierung gemäss Art. 8 Abs. 2 BV und der präventiven Verpflichtung aus dem Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung RDK (Art. 2) nach und antworten auf die von den internationalen Menschenrechtsorganen der UNO und des Europarats geäusserte Kritik am politischen Rassismus in der Schweiz (s. unter Anhang 3.3.).

Für eine gesamthafte Einschätzung der Volksinitiative "Gegen den Bau von Minaretten" bezüglich Verletzung der Religionsfreiheit gemäss Art. 15 BV und dem Diskriminierungsverbot Art. 8,2 BV verweist die EKR auf ihre Stellungnahme vom Oktober 2008 sowie auf ihren Bericht "Mehrheit und muslimische Minderheit" vom September 2006.

Siehe unter:

<http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00143/index.html?lang=de>

<http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00139/index.html?lang=de>

3 Anhang

3.1 Kantonale Urteile zu Abstimmungsplakaten und –inseraten gemäss Art. 261^{bis} StGB

Urteilssammlung der EKR, Nr. 2001-45, und 2002-30

s. unter www.ekr.admin.ch/dienstleistungen, [EKR_2001-45](#)

Es handelte sich um ein Abstimmungsplakat gegen den städtischen Beitrag zu einem Integrationsprojekt für Kosovo-Albaner. Auf dem Plakat war die Aussage „Kontaktnetz für Kosovo-Albaner NEIN“ zu lesen, wo die Worte „Kosovo-Albaner“ und „NEIN“ grösser als die Worte „Kontaktnetz für“ waren. Das Wort „NEIN“ war zudem rot geschrieben. Die Worte „Kontaktnetz für“ und „Kosovo-Albaner“ waren in einem weissen Feld eingeführt, so dass diese gemäss erster Instanz eine Einheit bildeten. Das gleiche Sujet war auch in der Form eines Zeitungsinsertes erschienen.

Die erste Instanz erkannte alle Angeklagten der Rassendiskriminierung im Sinne von Art. 261^{bis} Abs. 1 und 4 StGB für nicht schuldig. Es sei weder zu Hass oder Diskriminierung von Personen aufgerufen worden, noch seien Personen in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabgesetzt oder diskriminiert worden. Auch würden die Worte „Kosovo-Albaner NEIN“ allein keine Herabsetzung der Menschenwürde bedeuten. Es wurde eine Berufung eingelegt, die zweite Instanz bestätigte das Urteil der ersten Instanz und sprach die Angeschuldigten frei.

Urteilssammlung der EKR, Nr. 2005-15 und 16

s. unter www.ekr.admin.ch/dienstleistungen; [EKR_2005-15](#); [EKR_2005-16](#)

Es handelte sich um ein Wahlplakat der Partei National Orientierter Schweizer (PNOS), dessen Vorlage von der nationalsozialistisch geprägten Nationalen Front stammte. Es wurde bildlich dargestellt, wie "Bonzen", Kommunisten und Juden aus der Schweiz gefegt werden. Die Angeschuldigten wurden wegen Rassendiskriminierung zu einer Busse von 300 Franken verurteilt.

Urteilssammlung der EKR, Nr. 2005-20

s. unter www.ekr.admin.ch/dienstleistungen; [EKR_2005-20](#)

Im Vorfeld der Eidgenössischen Volksabstimmung über die so genannten Einbürgerungsvorlagen wurden in verschiedenen Schweizer Tageszeitungen Inserate mit den Titeln „Muslime bald in der Mehrheit?“ und „Prägen bald Muslime unsere Frauenpolitik?“ publiziert. In einer Hochrechnung wurde vorausgesagt, der Anteil der Muslime in der Schweiz verdopple sich alle zehn Jahre und werde im Jahre 2040 72% erreicht haben. Ausserdem enthielten die Inserate u.a. Äusserungen wie „Muslime stellen ihre Religion über unsere Gesetze“. Das Inserat „Prägen bald Muslime unsere Frauenpolitik?“ verbindet die Äusserung, Muslime würden in Zukunft die Politik des Landes bestimmen, mit der Aussicht auf Untoleranz gegenüber Andersgläubigen, auf eine zu erfolgende Absage an die Gleichheit der Geschlechter, Zwangsverheiratung von Minderjährigen, und dem Zwang zum Kopftuch als Ausdruck für Unterwerfung und Terror. Daraufhin wurde von verschiedensten Klägern (insgesamt 9) Anzeige wegen Rassendiskriminierung erhoben.

Die Strafuntersuchungsbehörde des Kantons Zürich hält fest, dass die Stimmberechtigten, um den Abstimmungsgegenstand zu verstehen und eine Entscheidung treffen zu können, über die erforderlichen Informationen verfügen müssten. Bei der Informationsvermittlung seien insbesondere Interessenverbände nicht an ein Objektivitätskriterium gebunden. Zusammenfassend kommt sie zum Schluss: „Aussagen über das Verhältnis von Angehörigen einer Religion zu Andersgläubigen, zur Emanzipation und Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger und zu Gewaltakten sind problematisch, weil sie gesellschaftliche Grundwerte und verfassungsrechtlich festgeschriebene Aspekte betreffen. (...) Es wäre aber zu hoch gegriffen, in die Inserate das Schüren von Ressentiments gegen alle Muslime hinein zu interpretieren. (...) Die Anzeigen erschienen vor allem auch deshalb als unproblematisch, weil die Behauptung einer Minderwertigkeit (hinsichtlich grundrechtlicher Positionen) nicht erhoben werde (...)“

Die Strafuntersuchungsbehörde stellte das Verfahren ein, da der Tatbestand von Art. 261bis Abs. 1 und Abs. 4 erste Satzhälfte StGB nicht erfüllt sei.

Urteilssammlung der EKR, Nr. 2007-64 (noch nicht aufgeschaltet auf der Website)

Es handelt sich um das bekannte Plakat mit den weissen Schäfchen im Schweizer Gatter, welche ein schwarzes Schaf rauskicken. Dazu der Slogan: „Sicherheit schaffen“, gefolgt vom Text: "Mit der Ausschaffungsinitiative können wir Ausländer, die in der Schweiz schwere Verbrechen begehen, endlich konsequent des Landes verweisen. So schaffen wir mehr Sicherheit für unsere Kinder, Frauen, Männer. Unterschreiben Sie deshalb die Volksinitiative für die Ausschaffung krimineller Ausländer".

Aus den Erwägungen der ersten Instanz: Es wurde festgestellt, die Strafbarkeit von schriftlichen Äusserungen bzw. bildlichen Darstellungen sei nach dem Sinn zu beurteilen, den der unbefangene Durchschnittleser bzw. Betrachter den jeweiligen Umständen gibt. Äusserungen und Darstellungen, die im Rahmen der politischen Auseinandersetzung publiziert würden, seien nicht strikt an ihrem Wortlaut bzw. der konkreten Bildaussage zu messen. Zudem rechne das Publikum mit Übertreibungen, Vereinfachungen und pointierten Positionsbezügen. Die auf eine Bibelstelle zurückgehende Redewendung vom „schwarzen Schaf“ werde auf die heutige Realität angewandt und zeige, dass jemand wegen seiner von der herrschenden Norm abweichende Lebensweise oder Anschauung den übrigen Mitgliedern einer Gemeinschaft negativ gegenüberstehe. Dem Inhalt dieser Redewendung komme in keinerlei Hinsicht irgendein rassistischer Unterton zu. Das Adjektiv „schwarz“ habe wohl eine negative Note, aber es fehlte das aufwieglerische, hassgenerierende, auf offene Feindschaft oder ähnlich starke Ablehnung zielende Element. Die von der Verschärfung betroffenen „kriminellen Ausländer“ würden im Sinne der erwähnten Redewendung allegorisch als schwarze Schafe dargestellt, die das Land verlassen müssten. Dies sei im Sinn von Art. 261bis StGB nicht zu beanstanden. Das Verfahren wurde eingestellt.

3.2 Bundesgerichtsentscheide zu Plakaten und Inseraten in ähnlichem Zusammenhang

BGE 6B.123/2008 vom 23. Februar 2008

Das Bundesgericht entschied im Jahr 2008 über mehrere Plakate der SVP im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen für den Nationalrat vom 21. Oktober 2007.

Ein Plakat zeigte eine verschleierte Frau mit der Aufschrift „Aarau oder Ankara?“ sowie dem Zusatz „Damit wir uns auch in Zukunft wohl fühlen (...)“, das andere Plakat gab ein Minarett wieder mit der Aufschrift „Baden oder Bagdad?“ sowie dem Zusatz „Damit wir uns in Zukunft heimisch fühlen (...)“. Gegen diese Kampagne reichten verschiedene Personen Strafanzeige gegen A. und Unbekannt wegen Rassendiskriminierung ein. Die Staatsanwaltschaft des Kantons Aargau stellte das Verfahren ein. Eine dagegen erhobene Beschwerde wurde abgewiesen. Das Bundesgericht verfügte einen Nichteintretensentscheid wegen fehlender Beschwerdelegitimation und auch wegen der verspäteten Beschwerdeeingabe.

BGE 6B.664/2008 vom 27. April 2009

Mit dieser Bundesgerichtsentscheid wurde entschieden, dass ein Wahlplakat der Walliser SVP mit betenden Muslimen vor dem Bundeshaus das Verbot der Rassendiskriminierung nicht verletze. Auf dem Plakat wurden betende Muslime vor dem Bundeshaus gezeigt. Zu sehen sind vor allem die Hinterteile der niederknienden Betenden¹. Das Plakat enthält zudem den Schriftzug „Benutzt eure Köpfe“ sowie den Slogan „Wählt SVP, Schweiz immer frei“. Das Bundesgericht kommt zum Schluss, dass die Muslime in ihrer Menschenwürde weder herabgesetzt noch im Verhältnis zu anderen Religionsangehörigen unterschiedlich behandelt würden. Weiter ist das Bundesgericht der Meinung, dass in einer politischen Auseinandersetzung eine Diskriminierung grundsätzlich zurückhaltender anzunehmen ist. Das Plakat wende sich zudem nicht an die Muslime, sondern an die allgemeine Bevölkerung, und nach Meinung des Bundesgerichts wurden die Muslime damit nicht erniedrigt. Auch sei von keiner muslimischen Seite eine Klage eingegangen.

¹ Juris, Umstrittenes Wahlplakat der Walliser SVP, in: [Jusletter 4. Mai 2009](#)

Empfehlungen CERD zum Vierten, Fünften, Sechsten Länderbericht der Schweiz, 15. August 2008

Am 29.12. 1994 hat die Schweiz das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ratifiziert. Das Übereinkommen verpflichtet in Art. 2 die Staaten, eine antirassistische Politik zu betreiben, mit allen ihren Organen gegen Rassismus zu handeln (Art. 2.1) sowie Vorkehrungen zum Schutz gefährdeter Gruppen vorzunehmen (Art. 2.2). Damit ist durchaus nicht nur der Bund gemeint, sondern – wie der Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung in den unten ausschnittsweise zitierten Schlussbetrachtungen vom August 2008 ausführt - der Bundesstaat ist verpflichtet, für die Einhaltung der Bestimmungen auch in den Kantonen und Gemeinden zu sorgen.

In seinen sogenannten "Schlussbetrachtungen", die als Empfehlungen zu werten sind, nimmt der Ausschuss zur Meinungsäusserungsfreiheit (Vorbehalt der Schweiz zu Art. 4 des Übereinkommens) und zu Hassreden in Paragraph 15 wie folgt Stellung.

15 Der Ausschuss nimmt die vom Vertragsstaat genannten Gründe für die Aufrechterhaltung des Vorbehalts zu Artikel 4 des Übereinkommens betreffend das Verbot von Hassreden mit Besorgnis zur Kenntnis. Der Ausschuss erinnert daran, dass die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit bei aller Bedeutung, die ihr die Bundesverfassung einräumt, keine absolute Gültigkeit hat, und dass die Gründung und Aktivitäten von Organisationen, die Rassismus und Rassendiskriminierung fördern oder dazu aufreizen, verboten werden müssen. Diesbezüglich ist der Ausschuss besonders besorgt über die Rolle, die einige politische Organisationen und Parteien bei der Zunahme von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Schweiz spielten. (Art.4)

Eingedenk des verbindlichen Charakters von Artikel 4 des Übereinkommens ersucht der Ausschuss den Vertragsstaat, den Rückzug seines Vorbehalts zu Artikel 4 in Erwägung zu ziehen. Zudem empfiehlt er dem Vertragsstaat, Rechtsvorschriften zu erlassen, die alle Organisationen, welche Rassismus und Rassendiskriminierung fördern oder dazu aufreizen, als gesetzeswidrig zu erklären und zu verbieten. In diesem Zusammenhang verweist der Ausschuss den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Empfehlung Nr. 15 (1993) über organisierte Gewalt aufgrund ethnischer Herkunft.³

ECRI: Vierter Länderbericht über die Schweiz, 15. September 2009

Im Unterschied zu den Gremien der UNO besucht eine Delegation der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI in regelmässigem Turnus die Staaten des Europarats und verfasst selber Länderberichte über die dort angetroffene Situation, die erreichten Verbesserungen und die bestehenden Mängel.

Im ihrem vierten Bericht zur Schweiz vom 15. September 2009 meint die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, ECRI, auf S. 10f:

Es ist zu einer gefährlichen Polarisierung im politischen Diskurs gekommen. Insbesondere der politische Diskurs der SVP, die bei den Parlamentswahlen 2007 auf Bundesebene das höchste Ergebnis erzielte (29%), hat in den letzten Jahren einen rassistischen und fremdenfeindlichen Ton angenommen, der zu rassistischen Verallgemeinerungen über Ausländer, Muslime und andere Minderheitsgruppen in der von ihr verwandten Sprache und in den Bildern geführt hat und zu Anträgen, die von dieser Partei im Parlament eingereicht oder unterstützt oder unmittelbar an das Volk gerichtet wurden. Wiederholte Angriffe gegen die Grundrechte von Ausländern und gegen das Verbot von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit seitens SVP-Mitgliedern haben eine tiefsitzende Beunruhigung in der Schweizer Gesellschaft allgemein und insbesondere in den Minderheitengemeinschaften ausgelöst. Bis heute sind die Versuche, diese Methode, i.e. mit den Ängsten bestimmter Teile der Mehrheitsbevölkerung zu spielen, zu bekämpfen, ohne Erfolg geblieben. Darüber hinaus haben rassisti-

² Die folgenden Auszüge sind ohne die Anmerkungen im Originaltext zitiert..

³ Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), 73. Sitzungsperiode 28. Juli – 15. August 2008, Prüfung von Berichten der Vertragsstaaten nach Artikel 9 des Übereinkommens, Schlussbeobachtungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), Nicht redigierte Vorabfassung Schweiz, Genf 15. August 2008. http://humanrights.ch/home/upload/pdf/081123Schlussbemerungen_CERD_2008.pdf

sche und fremdenfeindliche Gedanken, die von einigen Politikern verbreitet werden, eine vernichtende Wirkung auf das Klima in Bezug auf die Zielgruppen in der Schweiz.

Unter III. Rassismus in der öffentlichen Debatte, Rassismus im politischen Diskurs, heisst es im Bericht:

89. ECRI ist tief besorgt über den geänderten Ton in der politischen Debatte in der Schweiz seit der Veröffentlichung ihres letzten Berichts. Diese Veränderungen hängen eng mit dem Erstarken der SVP (Schweizerische Volkspartei) zusammen. Bei den letzten Parlamentswahlen auf Bundesebene erhielt die SVP das höchste Ergebnis: 29% der Stimmen. Mit 62 gewählten Mitgliedern im Bundesrat, der zweiten Kammer des Parlaments (55 in der parlamentarischen Amtszeit 2003), nimmt die SVP heute in der Schweizer Politik eine signifikante Position ein. Nur diese Partei hat „Ausländer“ zu ihrem wichtigsten Thema erklärt. Das Programm, die Positionen, die Kampagnen, die Plakate und anderen Materialien, die von dieser Partei erstellt werden, werden von allen Antirassismusexperten als fremdenfeindlich und rassistisch beschrieben.
90. Es gab viele Fälle in den letzten Jahren, bei denen die SVP intolerante Bilder und Bemerkungen gefördert hat. Es gab übermäßige und diskriminierende Verallgemeinerungen auf der Basis isolierter Fälle, trivialer Nachrichten oder ungenauer, manipulierter Statistiken. Die Hauptziele dieser Methoden sind Ausländer, insbesondere junge Ausländer, Asylsuchende, Dunkelhäutige, Muslime und Roma. Ausländer werden insgesamt des Missbrauchs sozialer Leistungen und als Haupttäter bei Verbrechen in der Schweiz beschuldigt. Insbesondere junge Ausländer, insbesondere vom Balkan, werden auf Grundlage von gelegentlichen Zwischenfällen, die von den Medien kolportiert werden, aller Formen von Verbrechen beschuldigt, die von kleinen Verstößen bis zu schwerwiegenden Verbrechen reichen. Asylsuchende werden generell beschuldigt, keine echten Flüchtlinge zu sein und das Asylverfahren und soziale Leistungen zu missbrauchen. Dunkelhäutige werden grundsätzlich als Drogenhändler beschrieben. Vorurteile gegen Muslime spiegeln sich in Behauptungen wider, die Schweiz laufe Gefahr, von Muslimen „überschwemmt“ zu werden, und Muslime werden häufig als Fundamentalisten oder Terroristen kategorisiert. In letzter Zeit wurden auch Roma Ziel intoleranter Bemerkungen während der Kampagne für ein Bundesreferendum über die Verlängerung der Freizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union nach Bulgarien und Rumänien. Ein SVP-Plakat, welches ein „Nein“ favorisierte, zeigte große, schwarze Krähen, welche die Schweiz in Stücke hackten, darüber die Worte: „Dem Missbrauch die Tür öffnen? Nein!“.
91. Der rassistische Diskurs zeigt sich nicht nur an den Bemerkungen der Partei, sondern auch an den Bildern, die zur Illustration ihrer Einstellungen benutzt werden, insbesondere auf Plakaten und in Zeitungsanzeigen. Die Abbildung eines weißen Schafs, das ein schwarzes Schaf aus der Schweiz hinausjagt, diente z. B. 2007 für die Wahlkampagne und gab die Haltung der SVP wieder, alle ausländischen Straftäter sollten mit ihren Familien abgeschoben werden. Bei Kampagnen zu Einbürgerungsfragen erschien in den Straßen ein Plakat mit Osama bin Laden auf einem Schweizer Personalausweis sowie ein anderes Plakat, auf dem dunkle Hände nach einem Schweizer Pass greifen. Bisher kam es, trotz Beschwerden bei den Strafverfolgungsbehörden gegen die Plakate dieser Art, zu keinen Strafen gegen jene, die diese erstellt hatten. Wie an anderer Stelle in diesem Bericht aufgeführt, hat die SVP Anträge im Parlament eingereicht und Referenden beantragt, welche die Grundfreiheiten von Ausländern bedrohen oder direkt gegen diese verstoßen. Die SVP hat außerdem wiederholt Angriffe gegen das Strafrecht und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus im Hinblick auf die Streichung antirassistischer Vorschriften gefahren.
92. Obwohl sie häufig vom Parlament und der Bevölkerung abgelehnt werden, haben diese wiederholten Angriffe von SVP-Mitgliedern auf die Grundfreiheiten und gegen das Verbot von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ein tiefe Beunruhigung in den Minderheitengemeinschaften und in der gesamten Schweizer Gesellschaft ausgelöst. In einigen Fällen ist der rassistische und fremdenfeindliche Diskurs dieser Partei ihren Wahl- und Referendumssiegen vorausgegangen, was zeigt, dass ein ausländerfeindlicher Diskurs eine Auswirkung auf politische Entscheidungen nimmt. Die Vertreter von Menschenrechtsorganisationen und Organisationen, die sich für die Interessen von Migranten einsetzen, haben ihrer großen Sorge Ausdruck verliehen, und die Vertreter der Minderheiten, die am häufigsten Ziel dieser Anwürfe waren, haben ihre Angst beschrieben, dass sich die Situation verschlechtern könnte und das Risiko bestände, der Aufruf könne zu Intoleranz und Gewalt gegen sie durch Angehörige der Mehrheitsbevölkerung führen. Obwohl in letzter Zeit allgemein der fremdenfeindliche Druck leicht abgenommen hat, insbesondere seit dem Scheitern des ehemaligen SVP-Vorsitzenden, als Mitglied der Bundesregierung wiedergewählt zu werden, haben die grundlegend ausländerfeindlichen Positionen, die auf dieser hohen politischen Ebene geäußert wurden, nach Meinung von ECRI gefährlich zu einer Polarisierung in der öffentlichen Debatte geführt.
93. Dementsprechend kommt den Reaktionen anderer politischer Parteien besondere Bedeutung zu. Man darf sich fragen, wie die anderen großen Parteien auf diese Rhetorik reagieren. Wie in einer Studie gezeigt, die von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus zum Thema Ausländer und ethnische Minderheiten im Bundeswahlkampf 2007 in Auftrag gegeben wurde und die die Berichterstattung in den

Medien auswertete (Printmedien und Fernsehen) ⁴, treffen die eindeutig ausländerfeindlichen Positionen der SVP in politischen Kreisen und in den Medien nicht auf Gleichgültigkeit. Viele Menschen verurteilen und bekämpfen sie. Allerdings zeigt die Studie auch, dass die Reaktionen auf nationaler Ebene auf diese fremdenfeindlichen Äußerungen keine direkte Anfechtung erreichen. Die Tendenz ist vielmehr, sie als vereinfachend, übertrieben oder wahltechnisch anbiedernd zu beschreiben. Die Gefahr eines solchen Ansatzes liegt nach Meinung von ECRI darin, dass sie die Originalbemerkungen bestätigt. In Folge gibt es nun ein Dauergespräch über „die hohe Verbrechensrate unter Ausländern“ oder deren „Integrationsdefizit“, ohne dass die Prämissen durch gegenteilige Beweise in Frage gestellt werden. Außerdem greifen, da es keine echten Strafen für Politiker gibt, die rassistische oder fremdenfeindliche Gedanken verbreiten, diese Meinungen in der schweizerischen öffentlichen Meinung um sich, mit ernsthaften Auswirkungen auf das Klima, in dem die Zielgruppen in der Schweiz leben.

94. Die oben erwähnte Studie zeigt auch, dass Ausländer und ethnische Minderheiten nur in sehr begrenzter Weise zu diesen Debatten beitragen können. Mit nur wenigen Ausnahmen auf lokaler Ebene haben Nichtsstaatsbürger kein Wahlrecht in der Schweiz. Die Organisationen, die sich für ihre Rechte einsetzen, haben nicht genug Unterstützung, um sich effektiv Gehör zu verschaffen. In einer Situation, in der verstärkt restriktive Maßnahmen im Hinblick auf nahezu 21% der Bevölkerung in der Schweiz vorgeschlagen werden, ist es nach Meinung von ECRI erforderlich, dass es ein angemessenes Forum für die öffentliche Darstellung ihrer Sorgen in diesen Angelegenheiten geben sollte. Die Behörden haben jedoch darauf hingewiesen, dass Ausländer Angehörige der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus und der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen sein können und sie in letzterer mit 45% vertreten seien.
95. ECRI hat mit Befriedigung festgestellt, dass die Bundesbehörden regelmäßig und offen zahlreiche parlamentarische Anträge und beantragte Referenden, die von der SVP gestartet oder unterstützt wurden, abgelehnt und erklärt haben, dass diese gegen die Menschenrechte verstoßen oder wahrscheinlich gegen diese verstoßen würden, wie dies der Fall bei einem beantragten Referendum war, mit dem der Bau von Minaretten verboten werden sollte. Die Schweizer Bevölkerung selbst, obwohl 29% für diese Partei gewählt haben, hat einige der extremeren Positionen des Referendums abgelehnt. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen und andere Organe warnen beständig die Öffentlichkeit über die Gefahr für den sozialen Zusammenhalt des Landes.
96. ECRI wiederholt, dass die ungezügelten rassistischen und fremdenfeindlichen politischen Äußerungen unausweichlich zu einer Bandbreite schwerwiegender Folgen führen wird, von denen einige bereits in der Schweiz zu beobachten seien, u.a. schlecht durchdachte Vorschläge, die bestimmte Gruppen disproportional benachteiligen oder deren Fähigkeit beeinträchtigen, ihre Menschenrechte in die Praxis umzusetzen. Dieser Diskurs gefährdet den sozialen Zusammenhalt und birgt das Risiko, rassistische Diskriminierung und rassistische Gewalt auszulösen.⁵
97. ECRI drängt die Schweizer Behörden, dringend ihre Bemühungen beim Kampf gegen Rassismus im politischen Diskurs zu verfolgen und zu verstärken. Sie verweist diesbezüglich auf die Empfehlungen, die hinsichtlich der Anwendung von Art. 261bis bezüglich des Verbots rassistischer Bemerkungen gemacht wurden, die auf gewählte politische Vertreter anwendbar sein sollten, die diese Bemerkungen machen oder vorsätzlich Bilder mit rassistischen Konnotationen verbreiten.

[...]⁶

OSZE, Bericht zu *Hate speech* in den OSZE-Ländern

Die Direktion Human Dimension der OSZE ist für Menschenrechte zuständig und hat in den letzten Jahren internationale Konferenzen der OSZE-Länder zu den Themen: Ombudsmanstellen in den OSZE-Ländern, Antisemitismus und seine Bekämpfung, Hassverbrechen, Hassreden auf dem Internet und zur Bekämpfung des Menschenhandels abgehalten. Regelmässig fordert die OSZE von den Mitgliedstaaten über grosse Umfragen die entsprechenden Informationen ein. Für das Thema politischer Plakate ist der letzte Bericht zum Thema "Hate crime" von 2007 von Bedeutung. Der Bericht 2008 wird im Oktober 2009 erscheinen.

⁴ Hier verweist ECRI auf die Studie: Linards Udris / Patrik Ettinger. Ausländer und ethnische Minderheiten in der Wahlkampf-kommunikation – Analyse der massenmedialen Berichterstattung zu den Eidgenössischen Wahlen 2007. fög – Universität Zürich 2008.

⁵ Hier verweist ECRI auf ihre Erklärung über den Einsatz rassistischer, antisemitischer und fremdenfeindlicher Elemente im politischen Diskurs (angenommen am 17. März 2005).

⁶ Bericht herunterladen unter http://humanrights.ch/home/upload/pdf/090917_ECRI_Bericht_CH.pdf

In ihrem Jahresbericht 2007 zu "Hate crime"⁷ berichtet die OSZE unter der Vorbemerkung

Intolerant Political Discourse and Holocaust Denial:

In 2007, intolerant public discourse by senior government figures provided stark examples of how intolerant attitudes and prejudices are becoming mainstreamed within public discussions and setting a precedent for further hate-motivated expressions⁸.

[...]

*During the autumn 2007 elections in **Switzerland**, the Swiss People's Party issued a series of posters playing on racist and xenophobic fears. One poster depicted three white sheep booting a black sheep out of the country. In another, a minaret was shown tearing apart the Swiss flag. After the elections, the Swiss People's Party became the biggest party in the federal parliament. In a recent report, the Swiss Federal Commission Against Racism indicated that, in spite of corrective statements by other political parties and some journalists, the negative portrayal of foreigners by a xenophobic political party during the 2007 federal elections had dominated the whole political discourse.⁶⁵³ The campaign was harshly criticized by both the UN special rapporteur on racism and the OSCE Chairman-in-Office's personal representative on combating intolerance against Muslims for its use of racist, anti-immigrant, and anti-Muslim election materials.⁶⁵⁴⁹*

[....]

In Switzerland, the largest political party, the Swiss People's Party, and far-right parties, launched a people's initiative to change the constitution in order to allow the prohibition of minarets. People's Party parliamentarian Ulrich Schlüer, who is co-president of the campaign committee, argued that the construction of minarets would create problems in communities and that it would threaten peace. He publicly stated that, "the minaret has nothing to do with religion: it is not mentioned in the Koran or other important Islamic texts. It just symbolizes a place where Islamic law is established."¹⁰

⁷ OSCE ODIHR, Hate crimes in the OSCE region, incidents and responses, Annual Report for 2007. Warsaw October 2008.
http://www.osce.org/odihr/item_11_33850.html

⁸ Ebenda, S. 128.

⁹ Ebenda, S. 129.

¹⁰ Ebenda, S. 131f.

3.4 Abstimmungsplakate und –inserate der Initianten der Volksinitiative "Gegen den Bau von Minaretten" und weiterer Parteien und Komitees

Plakate

1. Initiativkomitee



2. EDU



www.edu-schweiz.ch und www.minarette.ch

3. EDU

Es geht auch ohne Minarette!

Ja zur Volksinitiative
«Gegen den Bau von Minaretten»

Zukunft gestalten –
christliche Werte
erhalten

www.edu-schweiz.ch

EDU+UDF
Eidgenössisch-Demokratische Union
Union Démocratique Fédérale
Unione Democratica Federale

4. Junge SVP Luzern

minarette.lu

**Islamisierung
stoppen!**

**Keine Minarette
im Kanton Luzern**

**Junge
SVP** **JA**
Kanton Luzern Minarettverbot

5. Zeitungsinsertate eines "CH-rette"-Komitees, Basel
(erschienen in 20minuten)

1.



2.

