

# Jahresbericht 2019





# Inhalt

<b>Editorial der Präsidentin</b>	<b>1</b>
<b>Kurzer Rückblick auf die vergangene Legislatur</b>	<b>2</b>
<b>Schwerpunkte und Tätigkeiten der EKR 2019</b>	<b>4</b>
1. Prävention und Sensibilisierung	4
2. Analyse und Forschung zu rassistischer Diskriminierung	7
3. Kommunikation	9
4. Stellungnahmen und Internationales	11
<b>Aus der Kommission</b>	<b>14</b>

## Editorial der Präsidentin

Im Oktober 2019 fanden die Eidgenössischen Wahlen statt. Somit war das vergangene Jahr stark von den damit zusammenhängenden politischen Herausforderungen geprägt. Während bei den Wahlen 2015 die Zuwanderung noch das Hauptthema war, dominierte diesmal das Klima die Debatten. Obwohl vereinzelt versucht wurde, die Zuwanderung mit der Umweltbelastung in Zusammenhang zu bringen, wurden im Rahmen der Kampagne grundsätzlich keine signifikanten Vorfälle von Rassismus und Rassendiskriminierung festgestellt. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) widmete eine Ausgabe des TANGRAM dem Thema Meinungsäusserungsfreiheit. Bei dieser Gelegenheit erinnerte sie daran, wie wichtig die Achtung der Menschenwürde ist und dass die Meinungsäusserungsfreiheit dort endet, wo sie die Menschenwürde verletzt.

Die periodischen Erhebungen «Zusammenleben» des Bundesamtes für Statistik zeigen immer wieder, dass die Schweizer Bevölkerung Rassismus als ernstzunehmendes soziales Problem betrachtet. Die Schweiz ist kein rassistisches Land, doch ist sie nicht vor rassistischen Handlungen und Äusserungen gefeit. In der Fasnachtszeit beispielsweise verwenden immer wieder Personen oder Personengruppen bei ihren Verkleidungen stark rassistisch und antisemitisch konnotierte Symbole unter dem Vorwand der Satire und des fasnachtstypischen Humors. Das zeigt, dass wir wachsam bleiben müssen.

Der vorliegende Bericht befasst sich eingehend mit den von der EKR behandelten Fragen und ihren Arbeiten im vergangenen Jahr. Dabei stellen wir fest, dass die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung eine langfristige Aufgabe ist, die vernetztes Arbeiten und die Nutzung von Synergien voraussetzt, um voranzukommen.

2019 ging eine Legislaturperiode zu Ende, während der die EKR ihr starkes Engagement im Kampf gegen Rassismus und Rassendiskriminierung fortsetzte. Das Kommissionssekretariat musste mit reduziertem Personalbestand auskommen, was insbesondere für Alma Wiecken, seit Januar 2019 Leiterin der EKR, Sylvie Jacquat, wissenschaftliche Mitarbeiterin, zuständig für die Kommunikation, und Iwan Schädeli, administrativer Assistent, eine besondere Herausforderung war. An dieser Stelle möchte ich mich bei allen für die tolle, professionelle Arbeit und das Engagement bedanken – auch bei den Praktikantinnen und Praktikanten, den Lernenden und den Zivildienstleistenden.

Ein herzlicher Dank geht auch an die Kommissionsmitglieder, die ihr Amt Ende 2019 niedergelegt haben, allen voran an unsere beiden Vizepräsidentinnen, Sabine Simkhovitch-Dreyfus und Gülcan Akkaya, für ihren unermüdlichen Einsatz in den letzten zwölf Jahren, in denen sie die Präsidentschaft und das Sekretariat konstant unterstützt haben. Danke auch an Madeleine Joye, Frank Mathwig, Rita Schiavi und Bernard Wicht, die während ihrer Amtszeit alle einen wertvollen Beitrag geleistet haben.

*Martine Brunschwig Graf, Präsidentin der EKR*

## **Kurzer Rückblick auf die vergangene Legislatur**

In diesem Bericht werden die verschiedenen Handlungs- und Reflexionsfelder der EKR im Jahr 2019 ausführlich dargelegt. Interessierte Leserinnen und Leser finden hier alle relevanten Informationen. Das Jahr 2019 bildete zudem auch den Abschluss einer Legislaturperiode. Es lohnt sich daher, einige der in den vergangenen vier Jahren behandelten Themen aufzugreifen, die auch in naher Zukunft die Tätigkeit der EKR prägen werden.

### **Erhebung «Zusammenleben»: wertvolles Instrument für die EKR**

2016 führte das Bundesamt für Statistik erstmals eine Erhebung durch, die ein systematisches Monitoring rassistischer und diskriminierender Haltungen in der Schweiz gewährleisten soll. Es handelt sich um eine zweijährliche Erhebung, die 2018 wiederholt wurde. Deren Ergebnisse sollen langfristig ermöglichen, die Meinung der Bevölkerung zu dieser Problematik wissenschaftlich und systematisch zu verfolgen. Für die EKR sind die Ergebnisse ein hilfreicher Anhaltspunkt bei der Festlegung der Strategie zur Bekämpfung und Prävention von Rassismus.

Erster wichtiger Punkt: Rund 60 Prozent der Befragten (59 % im Jahr 2018) betrachten Rassismus als wichtiges gesellschaftliches Problem. Wie in den meisten Ländern ist Rassismus auch in der Schweiz präsent. Die Tatsache, dass das Problem erkannt wird, ermöglicht es, in einer weitgehend sensibilisierten Bevölkerung Bekämpfungs- und Präventionsmassnahmen zu treffen. Weiter geht aus der Erhebung hervor, dass der Staat – Bund, Kantone und Gemeinden – aber auch alle Bürgerinnen und Bürger im Kampf gegen den Rassismus als Hauptakteure auftreten müssen. Die Rolle der EKR ist wichtig, besonders ihre Fähigkeit zur vernetzten Zusammenarbeit mit ihren Partnern. Die Kommission verfügt jedoch nur über begrenzte Mittel und ist nicht in der Lage, alle Erwartungen zu erfüllen. Wie sich in der vergangenen Legislaturperiode gezeigt hat, entfällt ein bedeutender Teil der Sichtbarmachung und Prävention von Rassismus auf die Anlauf- und Beratungsstellen. Die öffentliche Hand erteilt ihnen den Auftrag, an vorderster Front Unterstützung, Vermittlung und auch Zugang zur Justiz zu bieten. Die letzten vier Jahre haben gezeigt, wie wichtig es ist, ihnen die nötigen finanziellen Mittel bereitzustellen.

### **Bekämpfung von Diskriminierung in den Medien**

2017 organisierte die EKR in Zusammenarbeit mit den Universitäten Freiburg und Luzern eine wissenschaftliche Fachtagung zur Muslimfeindlichkeit. Dabei wurde auch eine Studie des Instituts Fög in Zürich zur Qualität der Berichterstattung über Musliminnen und Muslime in der Schweiz vorgestellt. Diese zweite Studie zum Thema zeigt auf, dass insbesondere darauf zu achten ist, dass Pauschalisierungen im Umgang mit problematischen Aspekten des Islam vermieden werden. Der Umstand, dass die Medien mehrheitlich negativ behaftete Fragen wie Radikalisierung, Tragen der Burka usw. behandeln, sorgt ungewollt dafür, dass

sich die Bürgerinnen und Bürger von der muslimischen Gemeinschaft distanzieren.

Interessant ist auch, dass zwei weitere Studien der EKR, nämlich zur Qualität der Berichterstattung über Roma und Gemeinschaften mit fahrender Lebensweise sowie über Rassismus gegen Schwarze, ebenfalls zeigen, dass in den Print- und Onlinemedien mehrheitlich in einem negativen Kontext über diskriminierungsgefährdete Bevölkerungsgruppen berichtet wird. Diesem Umstand ist Rechnung zu tragen. Die Pressefreiheit muss gewährleistet sein, aber es stellt sich auch die Frage, inwiefern die verschiedenen Akteure der betroffenen Gemeinschaften in den Medien in positiveren Kontexten zu Wort kommen können. Dieser Aspekt sowie die Frage nach den «Best Practice» in den Medien, die es zu fördern gilt, werden die Arbeit der Kommission auch in der Legislaturperiode 2020–2023 prägen.

### **Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung in den sozialen Netzwerken und im Internet: eine komplexe Aufgabe**

Soziale Netzwerke sind heute weit verbreitet und dienen für viele immer mehr als bevorzugtes Informationsinstrument. Zudem bieten die Internetseiten der Medien die Möglichkeit, Kommentare zu veröffentlichten Artikeln und Bildern abzugeben, manchmal auch anonym.

Diese Möglichkeiten zur freien Meinungsäußerung für alle sind wertvoll. Man muss sich aber bewusst sein, dass diese Freiheit auch Verantwortung für jeden Einzelnen bedeutet: Die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien sind unter Einhaltung der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen zu nutzen. Sowohl die Meinungsäußerungsfreiheit als auch die Achtung der Menschenwürde sind in der Verfassung verankert. Leider wird der zweite Aspekt nicht immer so ernst genommen wie der erste. Bei manchen der in den sozialen Netzwerken und im Internet aktiven Nutzerinnen und Nutzer besteht die Tendenz, rassistische Äusserungen, Artikel, Videos und Bilder zu posten, die nicht in jedem Fall strafrechtlich verfolgt werden können. Bisweilen wird sogar behauptet, man spreche im Namen einer angeblichen schweigenden Mehrheit. Hinzu kamen in jüngerer Zeit Verschwörungstheorien zur Stigmatisierung bestimmter besonders diskriminierungsgefährdeter Bevölkerungsgruppen.

Für die EKR ist es wichtig, die Massnahmen zur Sensibilisierung für diese Phänomene zu verstärken. Dies war eines der Ziele der landesweiten Kampagne, welche die EKR 2015 anlässlich ihres 20-jährigen Bestehens führte. Diese Kampagne hat gezeigt, wie wichtig es ist, das Bewusstsein weiter zu schärfen, insbesondere bei der jüngeren Generation. Manche Länder, wie zum Beispiel Deutschland, setzen bei der Gesetzgebung an. In der Schweiz wird dieser Weg vorerst nicht beschritten. Das bedeutet jedoch, dass alle Akteure bei der Bekämpfung von Rassismus und Hassreden im Internet Verantwortung übernehmen müssen. Die Arbeit hat gerade erst begonnen.

# Schwerpunkte und Tätigkeiten der EKR 2019

## 1. Prävention und Sensibilisierung

### Expertendiskussion im Rahmen der Kommissionssitzungen der EKR

Die Kommission lädt regelmässig Expertinnen und Experten an ihre Plenarsitzungen ein, um bestimmte Themen im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit zu vertiefen. 2019 setzte sie sich mit folgenden Themen auseinander:

- Im Februar traf sich die EKR mit einer Delegation der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI). An diesem Treffen sammelte die Delegation der ECRI Informationen zu Hassreden im Internet, zur Ausweitung des Straftatbestands gegen Rassendiskriminierung, zu Diskriminierungsvorfällen gegen Manouches/Sinti, Roma und Jenische und zur Problematik des Racial Profiling. Ferner wurden auch Fragen rund um den Auftrag, die Zusammensetzung, die Funktionsweise und die finanziellen Mittel der EKR thematisiert.
- Im März lud die EKR Marion Aeberli und Marcel Heiniger vom Bundesamt für Statistik (BFS) zu einer Präsentation der Ergebnisse der Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz» 2018 ein. Insbesondere wurde die Frage des «Gefühls, gestört zu werden» unter dem Blickwinkel der Erhebungsergebnisse und der verwendeten Methodologie besprochen. Knapp 7 Prozent der Bevölkerung empfinden in ihrem Alltag eine Person wegen ihrer anderen Hautfarbe oder ihrer anderen Nationalität als störend und 21 Prozent fühlen sich durch die Anwesenheit von Personen, die eine nicht sesshafte Lebensweise pflegen, gestört.
- Im Mai befasste sich die EKR mit dem Engagement und der Rolle der Schweiz im Rahmen des Kolonialismus. Bernhard Schär, Historiker und Professor am Institut für Geschichte der ETH Zürich, beleuchtete die enge Verbindung der Schweiz mit dem Kolonialismus. Die Künstlerin und Dichterin Fatima Moumouni sprach über symbolischen Rassismus und Alltagsrassismus. Die anschliessende Diskussion befasste sich mit den Strategien, die es bei der Bekämpfung dieser Art von Rassismus und des Weiterbestehens von Vorurteilen umzusetzen gilt.
- Im September lud die EKR Stefan Blättler, den Präsidenten der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), sowie Reto Habermacher, den Direktor des Schweizerischen Polizei-Instituts (SPI) zu einem Treffen ein. Thema des Treffens waren die Rekrutierungs-, Beförderungs- und Sensibilisierungsverfahren in den Poizeikorps.

- Im November empfing die EKR Eva Wiesendanger, stellvertretende Leiterin der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB), um die Studie von Prof. Pascal Mahon «Der Begriff Rasse im schweizerischen Recht. Juristische Studie» vorzustellen. Die Studie im Auftrag der FRB wurde aufgrund der Kontroversen durchgeführt, die es in zahlreichen europäischen Ländern und in der Schweiz in Bezug auf die juristische Verwendung des Begriffs «Rasse» gab. In der Studie geht es um die Bedeutung und Relevanz des Begriffs «Rasse» und mögliche Alternativen.

### **Woche gegen Rassismus 2019**

An der Woche gegen Rassismus beteiligten sich gut ein Dutzend West- und Deutschschweizer Kantone sowie das Tessin. Im Rahmen dieser breitangelegten internationalen Kampagne wird jedes Jahr am 21. März (Internationaler Tag zur Überwindung der Rassendiskriminierung) der Tragödie von 1960 gedacht, als die südafrikanische Polizei an einer Demonstration gegen eines der Apartheid-Gesetze 69 Demonstrierende erschoss. Im Gedenken an dieses Ereignis und um darauf aufmerksam zu machen, wie wichtig die Bekämpfung von Rassismus ist, finden an diesem Datum jedes Jahr zahlreiche Veranstaltungen und Aktivitäten statt.

Für die EKR ist die Woche gegen Rassismus eine Gelegenheit, mit ihren Anliegen an die Kantone zu gelangen. In Neuenburg nahm EKR-Präsidentin Martine Brunschwig Graf an einem vom Museum für Kunstgeschichte organisierten Runden Tisch teil. Dabei ging es darum, eine Erinnerungs- und Gedenkkultur zu entwickeln, welche die Beteiligung von Schweizer Staatsangehörigen an Sklaverei und Sklavenhandel nicht in Vergessenheit geraten lässt. Ebenfalls in Neuenburg nahm die EKR-Präsidentin an der schulischen Programmgestaltung teil, wobei sie zwei Klassen der Stufe 11 *Harmos* traf (14- bis 15-Jährige). An diesem Austausch konnte sie feststellen, dass Jugendliche dem Thema Rassismus viel Interesse und Sensibilität entgegenbringen. In Freiburg war Martine Brunschwig Graf an einen Ideenworkshop zur Einwanderungsethik der Schweiz eingeladen.

Parallel dazu machte die EKR über die sozialen Medien und ihre eigene Website auf die kantonalen, regionalen und kommunalen Anlässe aufmerksam.

### **Treffen mit den Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Dienste und der Integrationsdelegierten**

Am 5. Dezember 2019 fand ein Treffen mit den kantonalen, regionalen und kommunalen Integrationsdelegierten und Fachpersonen statt. Diskussionsschwerpunkt bildeten die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Förderung der Bekämpfung von Rassismus und mit der Integrationsarbeit. Diese Themen waren 2018 auch Gegenstand einer Ausgabe

des TANGRAM, des Bulletins der EKR. Das Treffen bot Gelegenheit, sich mit den Fachpersonen über die Vorteile und Grenzen der Integrationspolitik bei der Bekämpfung von Diskriminierungen und über die verschiedenen Erfahrungen bei der Umsetzung des Themas Rassismus in den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) auszutauschen. Ebenfalls besprochen wurde, welche Rolle dem Schutz vor Diskriminierung im Rahmen der KIP 2022–2024 zukommen soll. In zwei Punkten waren sich alle einig: Dank der Integration der Rassismusprävention in die KIP wurden deutliche Fortschritte erzielt. Die Kantone und Gemeinden setzen sich klar gegen Diskriminierung ein, was früher nicht unbedingt der Fall war. Obwohl gut integrierte Ausländerinnen und Ausländer besser gegen Diskriminierung geschützt sind, dürfen Rassismusbekämpfung und Prävention sich nicht nur auf die Integrationspolitik beschränken.

### **Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern der Roma-Gemeinschaft**

Am 13. September 2019 fand in Bern ein Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinschaft der Roma mit fahrender Lebensweise statt. An diesem Treffen sollte Bilanz über die Situation der Roma-Gemeinschaften in der Schweiz gezogen werden. Zudem galt es, mehr über ihre Erwartungen und darüber zu erfahren, wie die EKR zu einer Verbesserung ihrer Situation beitragen könnte. Besprochen wurden Themen wie die Problematik der Transitplätze, das Zusammenleben zwischen den Roma und der sesshaften Bevölkerung und die Sensibilisierung für die Regeln des Zusammenlebens. Ausserdem wurde die Diskriminierung im Alltag und die Schwierigkeit der Roma-Gemeinschaft, diese bei den zuständigen Behörden zu melden, thematisiert. Weil die Diskriminierungen ständig vorkommen und die Betroffenen schon fast daran gewöhnt sind, würden Vorfälle nicht gemeldet. Wie die anwesenden Vertreterinnen und Vertreter erklären, spielen dabei auch das fehlende Vertrauen in die Behörden und die Angst, sich zu melden, eine grosse Rolle. Der EKR ist aufgefallen, dass den Beratungszentren tatsächlich nur wenige Fälle gemeldet werden, und bedauert dies: Zum einen, weil Betroffenen somit keine Beratung und Unterstützung zukommt, wenn sie Diskriminierung erleben. Zum anderen, weil es ohne die Inanspruchnahme der Beratung schwierig ist, das Ausmass der Diskriminierungen von Roma zu beurteilen. Das ist eine Voraussetzung, um das Problem auf den Tisch bringen und Massnahmen zur nachhaltigen Bekämpfung dieser Diskriminierungen evaluieren zu können. Ebenfalls einig waren sich die Teilnehmenden darüber, dass Diskriminierungen gegen die Roma-Gemeinschaft sowohl von extern als auch von intern kommen. Das führt dazu, dass sich die Roma aufgrund der Angst, erkannt zu werden, auch voneinander abgrenzen. Die Verinnerlichung der Diskriminierung und die Angst vor den Behörden sind zwei prioritär anzugehende Herausforderungen. Die EKR beabsichtigt, solche Austauschtreffen in Zukunft zu wiederholen.

## **2. Analyse und Forschung zu rassistischer Diskriminierung**

### **Studie zur journalistischen Produktion und zur Diskriminierung in den Schweizer Medien**

2019 beauftragte die EKR die Akademie für Journalismus und Medien der Universität Neuenburg damit, Beispiele für gute und schlechte Praxis im Bereich Medienberichterstattung zu Diskriminierungsfragen zusammenzutragen. Es wurde vereinbart, rund 15 Beispiele von Medienbeiträgen aus den drei Sprachregionen zu sammeln und dabei möglichst unterschiedliche Herangehensweisen, redaktionelle Ansätze und Medientypen zu berücksichtigen. Der Beobachtungszeitraum erstreckte sich von Oktober bis Dezember 2019.

Seit mehreren Jahren legt die EKR besonderes Augenmerk auf die Sensibilisierung der Medien. So befasste sie sich namentlich mit dem Umgang der Medien mit besonders diskriminierungsgefährdeten Gruppen (Roma, Schwarze, Muslim/innen) und stellte Ähnlichkeiten in der Art und Weise fest, wie Minderheiten thematisiert werden. Bei der Analyse der journalistischen Produkte zeigten sich häufig wiederkehrende problematische Elemente, über die mit den Medienschaffenden diskutiert werden sollte.

Die EKR sieht in dieser Beobachtungsarbeit neues pädagogisches Potenzial und neue Sensibilisierungsmöglichkeiten. Die Kommission möchte diese Beispiele im Dialog mit Medienfachleuten als Illustration für die Problematik nutzen und sie für die Bedeutung eines Journalismus sensibilisieren, der nuanciert mit allen Themen rund um den Schutz vor Diskriminierung umgeht.

### **Rechtsgutachten zum Bundesgerichtsentscheid 145 I 73**

Am 20. Februar 2018 verabschiedete der Grosse Rat des Kantons Neuenburg einstimmig ein Gesetz über Halteplätze für fahrende Gemeinschaften (Loi sur le stationnement des communautés nomades, LSCN). Das LSCN umfasst 34 Artikel und regelt den Aufenthalt von schweizerischen und ausländischen Gemeinschaften mit fahrender Lebensweise im Kanton Neuenburg. Es enthält zahlreiche Pflichten und bindet den Aufenthalt der Gemeinschaften mit fahrender Lebensweise an verschiedene formelle und zeitliche Beschränkungen. Das LSCN ist am 1. April 2018 in Kraft getreten und ist das zweite Spezialgesetz, das in der Schweiz zur Regelung der Aufenthalte von Roma und Manouches/Sinti auf Kantonsgebiet verabschiedet wurde.

Es ist das erste Gesetz dieser Art, und andere Kantone könnten es möglicherweise als Modell für ein eigenes entsprechendes Gesetz benutzen. Daher hat die EKR Rainer J. Schweizer, emeritierter Professor für öffentliches, europäisches und internationales Recht,

beauftragt, die Konformität mit der Schweizerischen Bundesverfassung und dem internationalen Recht zu analysieren. In seinem Rechtsgutachten kam Rainer J. Schweizer zum Schluss, dass das LSCN gegen verschiedene verfassungs- und völkerrechtliche Normen verstösst.

Einige Organisationen beantragten beim Bundesgericht die Aufhebung des LSCN, ihre Beschwerde blieb jedoch erfolglos. Seither fragt sich die EKR, wie sich dieser Entscheid auf den Schutz der Grundrechte im Allgemeinen und auf den Schutz von Gemeinschaften mit fahrender Lebensweise vor Diskriminierung im Besonderen auswirkt. Deshalb beauftragte die EKR im Berichtsjahr Prof. Dr. iur. Eva Maria Belser mit der Erarbeitung einer detaillierten Analyse zum Bundesgerichtsentscheid betreffend LSCN. Die Schlussfolgerungen des Rechtsgutachtens und die darauf basierenden Empfehlungen der EKR werden 2020 veröffentlicht

### **Analyse der Gerichtsentscheide 2019 über rassistische Diskriminierung**

Seit 1995 erfasst und veröffentlicht die EKR internationale und nationale Urteile und Entscheide zu rassistischer Diskriminierung. Bisher hat sie knapp 1000 Fälle und Entscheide zusammengetragen. Die auf der Webseite der EKR publizierte Sammlung ermöglicht es dem interessierten Fach- und Laienpublikum, sich einen Überblick über den Stand der Rechtsprechungspraxis zum Straftatbestand der Rassendiskriminierung gemäss Art. 261<sup>bis</sup> StGB und zur internationalen Rechtsprechung auf diesem Gebiet zu verschaffen. Ausserdem ist es möglich, gezielt nach Einzelfällen und einzelnen Urteilen zu suchen und diese aufzurufen.

Für das Jahr 2019 wurden der EKR vom Nachrichtendienst des Bundes 30 Urteile zu Artikel 261<sup>bis</sup> StGB weitergeleitet, 17 davon führten zu einem Schuldspruch oder Strafbefehl. Die EKR erfasst verschiedene Daten zu diesen Entscheiden, insbesondere die Gruppen, denen die Personen angehören, gegen die sich die mutmasslich rassistischen Handlungen richteten, und das Umfeld, in dem die Straftat begangen wurde. Die 2019 am stärksten betroffenen Gemeinschaften waren Personen jüdischen Glaubens (15 Entscheide). Die EKR stellt fest, dass die meisten mutmasslichen Zuwiderhandlungen an öffentlichen Orten stattfanden (13 Entscheide). Eine hohe Anzahl Delikte wurde auch im Internet verzeichnet, insbesondere auf den sozialen Netzwerken (8 Entscheide).

Diese Zahlen sind als Momentaufnahme zu verstehen, da der EKR auch später noch laufend Entscheide zugestellt werden, die das Berichtsjahr betreffen.

## Analyse der Beratungsarbeit

Das von *humanrights.ch* und der EKR koordinierte Netzwerk der Beratungsstellen für Rassismuspfer veröffentlichte seinen zwölften überregionalen Auswertungsbericht über Rassismuvorfälle, die 2019 von den 22 Beratungsstellen erfasst wurden.

2019 verzeichneten die Mitglieder des Netzwerks eine hohe Anzahl Fälle, die zu einem Beratungsgespräch führten (352 Vorfälle). Das bedeutet nicht, dass der Rassismus in der Gesellschaft proportional dazu angestiegen ist. Dass die Anzahl Beratungsgespräche zunimmt, kann mit einer verstärkten Sensibilisierung der betroffenen Personen oder einem besseren Zugang zu den Beratungsstellen zusammenhängen. Wichtig ist auch zu unterstreichen, dass die im Bericht erwähnten Fälle nur die Spitze des Eisbergs sind: Aus verschiedenen Gründen wenden sich Diskriminierungsofper gar nicht an eine Beratungsstelle.

Von den 352 erfassten Vorfällen von rassistischer Diskriminierung fand ein grosser Teil an öffentlichen Orten und am Arbeitsplatz statt. Die häufigsten Formen von rassistischer Diskriminierung sind verbale Diskriminierung und Gewalt. Häufigster Grund war Fremdenfeindlichkeit, gefolgt von Rassismus gegen Schwarze und Muslimfeindlichkeit. Ausserdem wurde ein Anstieg der Fälle von Rechtsextremismus festgestellt.

Das Beratungsnetz für Rassismuspfer ist für Kantone und Bund eine grosse Unterstützung: Es bietet den Kantonen Möglichkeiten zur massgeschneiderten statistischen Evaluation, fördert die interkantonale Vernetzung und trägt zum Schutz vor Diskriminierung bei. Der Bund nutzt das Netzwerk und dessen Datenbank für ein nationales Monitoring sowie beim Erstellen von Berichten an internationale Organisationen, beispielsweise zuhanden des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) oder der Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarates.

## 3. Kommunikation

### Medienmitteilungen der EKR 2019

In diesem Berichtsjahr hat die EKR drei Medienmitteilungen veröffentlicht.

- **Der Kampf gegen Rassismus muss im Alltag geführt werden (21.03.2019)**

Anlässlich des Internationalen Tags zur Beseitigung der Rassendiskriminierung am 21. März erinnerte die EKR daran, dass Rassendiskriminierung für viele Personen eine alltäglich erlebte Realität ist. Öffentliche und private Arbeitgeber müssen deshalb dafür sorgen, dass sich bei der Anstellung und im Arbeitsalltag alle der Pflicht der Nichtdiskriminierung bewusst sind. Die Bildungsinstitutionen müssen sicherstellen, dass die Schule ein Ort ist, an dem der Respekt gegenüber den andern gelehrt und jede Form

von Ablehnung und Mobbing bekämpft wird. Die Akteure auf dem Immobilienmarkt müssen gewährleisten, dass der Zugang zum Wohnungsmarkt nicht aufgrund von rassistischen Vorurteilen blockiert wird. Letztlich liegt es in der Verantwortung aller, eine klare Haltung des Respekts gegenüber den andern einzunehmen.

- **Auswertungsbericht 2018: «Rassismuskvorfälle aus der Beratungspraxis» (07.04.2019)**

Jedes Jahr erstellt die EKR in enger Zusammenarbeit mit der NGO humanrights.ch und basierend auf der Praxis der Beratungsstellen eine Übersicht über die Tendenzen und die Situation in Bezug auf Rassismus. 2018 fand ein bedeutender Teil der gemeldeten Fälle rassistischer Diskriminierung am Arbeitsplatz und im Bildungsbereich statt. Ausserdem zeigt der Bericht zu den Rassismuskvorfällen 2018, dass die am häufigsten geschilderten Formen von rassistischer Diskriminierung Beschimpfungen und Benachteiligungen waren. Das häufigste Tatmotiv war Ausländerfeindlichkeit, gefolgt von Rassismus gegen Schwarze. Auch die Islamfeindlichkeit und die Feindlichkeit gegen Menschen aus dem arabischen Raum bleiben auf hohem Niveau.

- **Grundrechte: Die Meinungsäusserungsfreiheit gilt, solange die Menschenwürde respektiert wird (30.09.2019)**

Darf man im Namen der Meinungsäusserungsfreiheit alles sagen? Wie können strafbare Äusserungen von nicht strafbaren unterschieden werden? Steht die Rassismuskstrafnorm im Widerspruch zur Meinungsäusserungsfreiheit? Wo hört die Meinungsäusserungsfreiheit auf, wo fängt die Hassrede an? In einer Zeit, in der die Meinungsäusserungsfreiheit in den sozialen Netzwerken oft strapaziert oder gar überstrapaziert wird, setzte sich die Septemбераusgabe des TANGRAM mit diesen und ähnlichen Fragen auseinander.

### **Medienarbeit der EKR**

Im Berichtsjahr haben die Präsidentin und das Sekretariat der EKR mehr als 60 spontane Medienanfragen beantwortet. Sämtliche Anfragen betrafen aktuelle Sachverhalte oder Vorfälle von Alltagsrassismus.

Wie im letzten Jahr ersuchten die Medien die EKR oftmals um eine juristische Beurteilung der Anwendung der Rassismuskstrafnorm auf Vorfälle im Alltag. Besonders häufig waren Fragen zu Rassismus gegen Schwarze und zu antisemitischen Handlungen. Auch die Fasnachtsproblematik weckte das Interesse der Medien, vor allem in der Deutschschweiz. Hier stand die Frage im Vordergrund, wo bei der Fasnacht die Grenzen der Meinungsäusserungsfreiheit gezogen werden und wie in diesem Zusammenhang mit

erniedrigenden, diskriminierenden, fremdenfeindlichen und rassistischen Motiven umzugehen ist.

## **TANGRAM**

### ***TANGRAM 43 - Meinungsäusserungsfreiheit und Kampf gegen Rassismus***

Die Meinungsäusserungsfreiheit ist ein hochaktuelles Thema. Als eines der Grundrechte der Demokratie führt sie im 21. Jahrhundert zu Meinungsverschiedenheiten und Kontroversen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Internet und den sozialen Netzwerken. Sowohl im öffentlichen als auch im virtuellen Umfeld ist die Meinungsäusserungsfreiheit Gegenstand von Debatten. Sie fordert und verunsichert Männer und Frauen – seien es Politikerinnen, Künstler, Pressekarikaturistinnen, Anwälte oder Journalistinnen. Das Web 2.0 hat die Formen der demokratischen Debatte nachhaltig verändert: Das Internet verbreitet die Äusserungen aller Nutzerinnen und Nutzer und damit die unterschiedlichsten Meinungen und Ideologien. Seit der Abstimmung über die Rassismusstrafnorm 1994 wurde die Strafnorm immer wieder mit dem Argument kritisiert, Artikel 261<sup>bis</sup> des Strafgesetzbuchs stelle eine Einschränkung und eine Bedrohung für die Meinungsäusserungsfreiheit dar.

Ist dies wirklich so? In Beiträgen und Stellungnahmen von Fachpersonen aus Rechts-, Politik- und Geschichtswissenschaften, Soziologie, Journalismus und Theologie fühlte das TANGRAM dem heutigen Stand der Meinungsäusserungsfreiheit den Puls und stellte einen Bezug zum Kampf gegen Rassismus her.

Für die EKR war die 2019 erstmals im Jahresrhythmus erschienene TANGRAM-Ausgabe die Gelegenheit, um daran zu erinnern, dass die Meinungsäusserungsfreiheit nur gilt, solange die Menschenwürde respektiert wird. Niemand darf das Gesetz missachten. Wer es übertritt, muss die Folgen gewärtigen. Dies ist der Preis für jede unserer Freiheiten, auch für die Meinungsäusserungsfreiheit.

## **4. Stellungnahmen und Internationales**

### **Stellungnahme zur Auflösung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte**

Am 8. Mai 2019 richtete die EKR zusammen mit der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) und der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (EKF) eine Stellungnahme an den Beirat des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR). Die drei ausserparlamentarischen Kommissionen, die selbst im Beirat vertreten sind, sicherten ihre Unterstützung bei der Weiterführung der Aktivitäten des SKMR zu, bis eine konkrete Lösung für die Umwandlung in eine Nationale Menschenrechtsinstitution

(NMRI) gewährleistet ist. Die Stellungnahme ging auf die Unsicherheiten in Zusammenhang mit der Situation und der Zukunft des SKMR ein. Auch wurden die Befürchtungen aufgegriffen, die von den drei ausserparlamentarischen Kommissionen als zentral erachteten Aktivitäten des SKMR könnten eingestellt werden.

Zur Erinnerung: Der Bund hat das SKMR 2011 als Pilotprojekt gegründet, im Hinblick auf die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution. Die Aufgabe des SKMR besteht darin, die Umsetzung der internationalen Menschenrechtsverpflichtungen in der Schweiz zu fördern und die Behörden aller Ebenen, die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft zu beraten und zu unterstützen. Ursprünglich war der Auftrag des SKMR auf die Pilotphase von 2011 bis 2015 begrenzt, der Bundesrat hat ihn 2015 jedoch bis Ende 2020 verlängert.

Ende 2019 hat der Bundesrat die Situation des SKMR geklärt und die Vorlage zur Schaffung einer NMRI verabschiedet. Damit es zwischen dem Pilotprojekt und der Schaffung der NMRI keinen Unterbruch gibt, hat der Bundesrat vorgeschlagen, den Auftrag des Pilotprojekts um zwei Jahre zu verlängern.

### ***Internationales***

#### **Treffen mit einer Delegation der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)**

Vom 11. bis 15. Februar 2019 besuchte eine Delegation der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) die Schweiz. Dieser Besuch war Teil der Vorbereitung des sechsten Staatenberichts über die Politik der Schweiz im Bereich der Rassismusbekämpfung. Die Delegation traf sich in Bern, Freiburg und Zürich mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundes-, Kantons- und Lokalbehörden, der unabhängigen Organe, der internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft. Am Treffen mit der EKR konnte die Delegation Informationen zusammentragen, insbesondere zur Anwendung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB und zur fehlenden Gesetzesgrundlage in verschiedenen anderen Lebensbereichen.

Im Anschluss an den Besuch in der Schweiz wird die ECRI einen Bericht verabschieden, der 2020 veröffentlicht wird. Darin wird sie eine neue Reihe von Empfehlungen und Massnahmen formulieren, die die Behörden im Kampf gegen Rassismus und Intoleranz umsetzen sollen.

#### **Teilnahme an einer hochrangigen Konferenz zum 25-jährigen Bestehen der ECRI**

Anlässlich des 25-jährigen Bestehens der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) fand am 26. und 27. September 2019 in Paris eine Konferenz statt. Dabei

kamen hochrangige Vertreterinnen und Vertreter von Behörden und Zivilgesellschaft zusammen und debattierten an zwei Diskussionsrunden zum Thema «Auf dem Weg zur effektiven Gleichstellung – braucht es neue Antworten auf Rassismus und Intoleranz? ».

Alma Wiecken, Leiterin der EKR, hat an der Jubiläumskonferenz teilgenommen, die zum Ziel hatte, die Errungenschaften und Herausforderungen der vergangenen 25 Jahre Revue passieren zu lassen, die wichtigsten Tendenzen in den Bereichen Rechtsgleichheit und Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz zu analysieren und zu prüfen, welche neuen Aktivitäten es in diesen Bereichen braucht. Besondere Aufmerksamkeit wurde zwei wichtigen Themen entgegengebracht: zum einen der gesellschaftlichen Integration von Personen, die aufgrund ihrer tatsächlichen oder vermuteten Zugehörigkeit zu einer Gruppe Rassismus und Intoleranz ausgesetzt sind, zum anderen dem Chancen- und Risikomanagement in Zusammenhang mit den neuen Technologien und dem Internet – zu den Risiken gehören z. B. Hassreden, aber auch Risiken im Bereich Gleichstellung, Rassismus, Intoleranz und Diskriminierung. Im Rahmen der Konferenz hat die ECRI eine Roadmap erarbeitet, die unterstreicht, wie wichtig es ist, gemeinsam die Kräfte zu bündeln, um gegen die Bedrohung der Gesellschaft durch Rassismus und Intoleranz vorzugehen, um die Einhaltung der Menschenwürde durchzusetzen und den Weg zu ebnen für mehr Gleichberechtigung in Europa.

## **Aus der Kommission**

### **Mitglieder**

Die EKR bestand 2019 aus 16 Mitgliedern:

### **Präsidentin**

Martine Brunschwig Graf, Expertin: Politik, Öffentlichkeitsarbeit

### **Vizepräsidentinnen**

Gülcan Akkaya, Expertin: Soziale Arbeit, Menschenrechte, Migration, Forschung und Lehre

Sabine Simkhovitch-Dreyfus, Vertreterin: Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund SIG

### **Expertinnen und Experten / Vertreterinnen und Vertreter von Organisationen und Vereinen**

Wolfgang Bürgstein, Vertreter: Schweizer Bischofskonferenz

Fredy Fässler, Vertreter: Konferenz der Kantonalen Justiz- u. Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD

Stefan Heinichen, Experte: Sinti und Roma

Maya Hertig, Expertin: Rechtswissenschaften, Forschung und Lehre

Ruedi Horber, Vertreter: Schweizerischer Gewerbeverband sgV

Madeleine Joye, Expertin: Journalismus

Rifa'at Lenzin, Expertin: Islamwissenschaften

Frank Mathwig, Vertreter: Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK

Venanz Nobel, Experte: Jenische und fahrende Lebensweise

Rita Schiavi, Vertreterin: Schweizerischer Gewerkschaftsbunds SGB

Nenad Stojanovic, Experte: Politikwissenschaften

Celeste C. Ugochukwu, Experte: Afrikanische Diaspora

Bernard Wicht, Vertreter: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK

### **Sekretariat**

Alma Wiecken, Leiterin des Sekretariats EKR, Juristin (80 %)

Sylvie Jacquat, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Kommunikation (60%)

Iwan Schädeli, Bereichsassistent (60%)

### **Folgende Praktikantinnen und Praktikanten sowie Lernende ergänzten das Team 2019:**

Vera Leimgruber, juristische Praktikantin (bis Mai 2019, 70 %)

Marine Merenda, juristische Praktikantin (ab Juli 2019, 80 %)

Marco Princic, kaufmännischer Lernender (bis Januar 2019, 80 %)

Valerio Affolter, Daniel Eskandar (Zivildienstleistende, 100 %, je ca. zwei Monate im Sekretariat)

### **Anzahl Kommissions- und Präsidiumssitzungen 2019**

2019 fanden insgesamt fünf Plenarsitzungen, darunter eine eintägige Retraite, sowie sechs Präsidiumssitzungen statt.

### **Budget der Kommission 2019**

Der ordentliche Kredit der EKR belief sich im Berichtsjahr auf CHF 188 300.



**Herausgeber / Édition / Editore**

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR / Commission fédérale contre le racisme CFR / Commissione federale contro il razzismo CFR

Sekretariat der EKR / Secrétariat de la CFR / Segreteria della CFR

GS-EDI / SG-DFI / SG-DFI

Inselgasse 1, 3003 Bern / Berne / Berna

Tel. +41 58 464 12 93

ekr-cfr@gs-edi.admin.ch

www.ekr.admin.ch

**Redaktion und Koordination / Rédaction et coordination / Redazione e coordinamento**

Sylvie Jacquat

**Redaktion / Rédaction / Redazione**

Martine Brunschwig Graf

Sylvie Jacquat

Alma Wiecken

**Übersetzungen / Traductions / Traduzioni**

Service linguistique francophone SG-DFI

Servizio linguistico italiano SG-DFI

Deutscher Spachdienst GS-EDI

**Grafische Gestaltung Umschlag / Conception graphique couverture / Concezione grafica copertina**

Monica Kummer Color Communications