

Jahresbericht 2017



Inhalt

Editorial der Präsidentin	1
Schwerpunkte und Tätigkeiten der EKR 2017	2
1. Prävention und Sensibilisierung	4
2. Analyse und Forschung zu rassistischer Diskriminierung	8
3. Parlamentarische Vorstösse und Politische Agenda	13
4. Öffentlichkeitsarbeit	17
5. Empfehlungen, Stellungnahmen und Nachverfolgung	20
Aus der Kommission	23

Editorial der Präsidentin

Die Medien mögen Zahlen und Vergleiche. Deshalb wird die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) immer wieder gebeten, sich über den Stand des Rassismus in der Schweiz zu äussern: Wo steht die Schweiz im internationalen Vergleich? Ist man heute rassistischer als früher? Eine allgemeine Antwort auf diese Fragen gibt es nicht, denn nicht alles lässt sich in Zahlen ausdrücken, auch weil die Schweiz leider nicht über eine offizielle Statistik im Bereich Rassismus und Rassendiskriminierung verfügt. Antworten finden wir daher nicht in einer Auflistung von Vorfällen. Die Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz» des Bundesamtes für Statistik, deren Ergebnisse 2017 veröffentlicht wurden, liefert wertvolle Informationen über die aktuellen Einstellungen der Bevölkerung zum Thema Rassismus und Rassendiskriminierung.

Aus dieser Erhebung wissen wir, dass zwei Drittel der befragten Personen Rassismus als ein wichtiges gesellschaftliches Problem betrachten. Die EKR begrüsst diese Erkenntnis, die eine unerlässliche Voraussetzung ist für die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung. Das bedeutet auch, dass die Schweiz vor dem Phänomen des Rassismus nicht gefeit ist und dass sich die Mehrheit der Bevölkerung dessen bewusst ist.

Es geht nicht darum, den Teufel an die Wand zu malen. Allerdings liefert die Erhebung noch einen weiteren zentralen Befund: Über ein Drittel der Befragten fühlen sich durch als «anders» empfundene Personen gestört. Das kann an der Sprache, an der Hautfarbe, an der Herkunft, der Religion oder an der nicht sesshaften Lebensweise liegen. Unabhängig von den Gründen hierzu zeigt dieses Ergebnis, dass eine Tendenz besteht, das «Andere» abzulehnen, was zu Diskriminierung führen kann.

Der Auftrag der EKR besteht insbesondere in der Präventionsarbeit. Damit sie diese Arbeit erfüllen kann, muss die Bevölkerung von deren Notwendigkeit überzeugt sein. Eine Erhebung wie «Zusammenleben in der Schweiz» ist daher sehr wertvoll. Sie erfasst den Stand der Einstellungen und zeigt auf, dass im Alltag angesetzt werden muss: bei der Arbeit, am Wohnort, im öffentlichen Raum und in der Schule. Dies alles sind Orte, an denen sich die Versuchung, das «Andere» abzulehnen oder zu stigmatisieren, manifestieren kann.

Der Jahresbericht 2017 legt die wichtigsten Tätigkeitsbereiche dar, in denen sich die Kommission engagiert. Ein grosser Dank geht an dieser Stelle an die Kommissionsmitglieder und die Sekretariatsmitarbeitenden, die sich tagtäglich für die Umsetzung der Ziele im Kampf gegen Rassismus einsetzen.

Martine Brunschwig Graf, Präsidentin der EKR

Schwerpunkte und Tätigkeiten der EKR 2017

Die Politik zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung sowie die Prävention und Sensibilisierung sind allgemein und nicht auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet. Sie befasst sich mit Fragestellungen, auf deren Grundsatzpositionen sich Behörden, Gemeinwesen, Institutionen, Unternehmen, Privatpersonen und Medien im Umgang mit Fragen des Respekts gegenüber Menschen und der Verhinderung von Diskriminierung stützen können.

Grundsätze zur Verhinderung von Diskriminierung in spezifischen Bereichen

Die EKR hat für den internen Gebrauch sowie zuhanden der interessierten Kreise eine Stellungnahme über religiöse Zeichen im öffentlichen Raum erarbeitet. In diesem Rahmen hat die Kommission auf die Verfassungsgrundlagen sowie die gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen hingewiesen, die die Ausübung der Religion in der Schweiz betreffen, im Bewusstsein, dass die Religionsausübung in der Zuständigkeit der Kantone liegt und das Verhältnis zwischen Staat und Religion von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich ist. Die Stellungnahme der EKR konzentriert sich nicht auf eine bestimmte Religion, was an und für sich schon diskriminierend wäre. Sie ist im Gegenteil darum bemüht, Grundsätze festzulegen, die auf alle Religionen anwendbar sind.

Vor diesem Hintergrund hat die EKR auch das Kompetenzzentrum Menschenrechte (MRZ) der Universität Zürich mit einer Studie über die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden im öffentlichen Raum beauftragt. Die Studie sollte die Grundsätze für die Einhaltung der Grundrechte aufzeigen. Die juristischen Überlegungen der Studie können hier nicht in einigen wenigen Sätzen zusammengefasst werden, ein Zitat soll jedoch die Grundhaltung, mit der solche Fragen angegangen werden sollten, illustrieren:

«Die Möglichkeit Asylsuchender, sich im öffentlichen, faktisch und/oder rechtlich zugänglichen Raum frei zu bewegen, wird grundsätzlich durch den Schutzbereich der Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) erfasst. In allgemeiner Weise kann diese Garantie nur unter Beachtung der Voraussetzungen von Art. 36 eingeschränkt werden, das heisst, wenn die Beschränkung einen Grundrechtseingriff darstellt, dieser auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist [...]. »

Die Veröffentlichung der Studie und die Empfehlungen der EKR in diesem Zusammenhang haben das Interesse einiger öffentlicher Trägerschaften geweckt, die ihre «policy» auf lokaler Ebene danach ausgerichtet haben.

Kampf gegen die Diskriminierung von besonders betroffenen Gruppen

Während des Jahres 2017 hat sich die EKR mit der Situation von speziellen Minderheiten befasst, die besonders von Rassismus und Rassendiskriminierung und teilweise sogar von Hassreden betroffen sind.

Deshalb hat die Kommission im September 2017 die Fachtagung Muslimfeindlichkeit durchgeführt. An dieser Tagung ging es nicht darum, die Religionsfrage als solche zu diskutieren, sondern die Faktoren zu identifizieren, die zu einer teilweise vehementen Muslimfeindseligkeit führen, und es wurden auch Ansätze zur Bekämpfung der aus dem Hass resultierenden Diskriminierungen skizziert. Bei der Organisation der Fachtagung stützte sich die EKR auf das wissenschaftliche Know-how der Universitäten Freiburg und Luzern. Das Thema ist noch lange nicht abgeschlossen. Einzelne u.a. sehr negative Reaktionen am Rande der Tagung zeigen auch, wie wichtig es ist zu unterscheiden zwischen der Kritik an einer Religion, unabhängig von welcher, und der Achtung der Menschen, die dieser Religion angehören. Anlässlich der Tagung wurde in Erinnerung gerufen, dass die Regeln des Rechtsstaates für alle gelten und dass genau diese Regeln das Zusammenleben in gegenseitigem Respekt ermöglichen.

Ein letzter Schwerpunkt des Jahres 2017 war die Veröffentlichung einer wissenschaftlichen Studie zum Thema Anti-Schwarze-Rassismus samt den Empfehlungen zur Bekämpfung dieses Phänomens. Die Studie war zeitlich auf die UN-Dekade für Menschen afrikanischer Abstammung abgestimmt. Die daraus gezogenen Schlussfolgerungen und die Empfehlungen der EKR wurden am 3. Mai 2018 an einer Fachtagung der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) thematisiert. Für die EKR ist es sehr wichtig, die Betroffenen in die Bekämpfung des Rassismus gegen schwarze Menschen miteinzubeziehen.

Der vorliegende Jahresbericht greift sämtliche Tätigkeiten der EKR des Jahres 2017 auf. Die Schwerpunkte verdeutlichen, dass die EKR ihre Tätigkeiten nicht kohärent ausführen könnte ohne Selbstreflexion und ohne wissenschaftliche Grundlagen. Eine weitere Voraussetzung sind die regelmässige Zusammenarbeit mit der FRB und die optimale Nutzung der für die Rassismusbekämpfung zur Verfügung stehenden Mittel und Kompetenzen.

Martine Brunschwig Graf, Präsidentin der EKR

1. Prävention und Sensibilisierung

Das Phänomen des Rassismus, der Diskriminierung und Rechtsextremismus sowie die möglichen Präventionsmassnahmen durch Polizei- und Sicherheitsbehörden und die Bekämpfung von Hassreden, diskriminierenden und herabwürdigenden Inhalten im Internet und in den sozialen Medien gegenüber verschiedenen Gruppen von Betroffenen zog sich als roter Faden durch zahlreiche Engagements bzw. Expertengespräche im Rahmen der Präventions- und Sensibilisierungsarbeit der EKR. Hinzu kam die Begleitung und Veröffentlichung von verschiedenen Studien bzw. eines Rechtsgutachtens und die Durchführung einer nationalen Fachtagung.

Expertengespräche im Rahmen von Präsidiums- bzw. Plenarsitzungen der EKR

Die Kommission lädt regelmässig Experten an ihre Plenarsitzungen ein, um die Themen und Aktivitäten ihres Handlungsfeldes zu vertiefen. Im Verlaufe des Jahres 2017 wurden u.a. folgende Expertinnen und Experten zu Sitzungen der EKR beigezogen:

- Zur Problematik von Konzerten von Rechtsextremen in der Schweiz sowie möglichen Präventionsmassnahmen durch Sicherheitsbehörden mit einem Gastvortrag von Dr. Bruno Zanga, Kommandant der Kantonspolizei St. Gallen; zur Fachstelle Extremismus in der Armee mit einem Gastvortrag von Vincent Joris, Leiter Fachstelle Extremismus in der Armee, beide an der Plenarsitzung vom 2.2.2017.
- Zum Tragen von religiösen Symbolen und Zeichen in der Arbeitswelt mit einem Gastvortrag von Zohra Kibboua von der Universität Genf und Ausführungen von Kommissionsmitglied Prof. Dr. iur. Maya Hertig an der Plenarsitzung vom 24.3.2017.
- Zu Projektvorstellungen zum Thema Diskriminierungsschutz in Zusammenarbeit mit der Sektion Integration und Beratung des Amtes für Migration und Integration des Kantons Aargau; mit einem Austausch mit Prof. Dr. Monika Waldis und Prof. Dr. Andreas Glaser vom Zentrum für Demokratie Aarau anlässlich der Retraite vom 22./23.5.2017 in Aargau zu den beiden Themen «Demokratie» und «Selbstbestimmungsinitiative der SVP».
- Vorstellung und Diskussion der Studienergebnisse «Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund» durch Dr. Rosita Fibbi von der Uni Neuenburg an der Plenarsitzung vom 21.11.2017.
- Zu laufenden Studien und Umfragen mit der FRB an der Präsidiumssitzung vom 27.6.2017 sowie an der Plenarsitzung vom 21.11.2017 zur Zusammenarbeit zwischen der EKR und der FRB und zu den laufenden Projekten der FRB.

Sensibilisierung von ausgewählten Partnern und Akteuren im Rahmen der Aktionswoche gegen Rassismus vom 15.3.2017 bis zum 21.3.2017

Die EKR nimmt jedes Jahr je nach Bedürfnis und Nachfrage der Kantone die Gelegenheit wahr, anlässlich der Aktionswoche gegen Rassismus ihre Botschaft zu verbreiten, präsent zu sein und die von den Organisatoren gewählten Themen zu vertiefen.

Im Jahr 2017 haben zahlreiche Kantone und Gemeinden Sensibilisierungsprojekte durchgeführt und besondere Räume für eine Selbstreflexion und einen Austausch mit der breiten Öffentlichkeit geschaffen. Nebst der Teilnahme an Podiumsdiskussionen in Basel, Genf, Lausanne und Monthey VS hat sich die EKR als Vermittlerin für kantonale, regionale und kommunale Anlässe eingesetzt, um diese in den sozialen Netzwerken und auf ihrer Internetseite bekannt zu machen.

Wiederum kristallisierte sich 2017 heraus, dass die Affinität der Westschweizer Kantone und Gemeinden für ein konzentriertes Programm an vielfältigen Aktionen und Veranstaltungen im Rahmen der Aktionswoche gegen Rassismus deutlich grösser ist als in der Deutschschweiz, die sich – mit einigen Ausnahmen vor allem in den grossen Städten – eher auf andere Weise mit dem Thema Rassismusbekämpfung auseinandersetzen.

Sensibilisierung von Jugendlichen und von Senioren zum Thema Rassismus

Die Kommissionspräsidentin der EKR wurde von der Seniorenuniversität Bern wie auch von der Seniorenuniversität (Connaissance 3) Le Sentier VD zu je einem Gastreferat eingeladen und trat in Troinex GE an einer Veranstaltung des Roten Kreuzes zum Thema «Banalisation von Rassismus unter Jugendlichen» auf. Eine Mitarbeiterin des Sekretariats EKR nahm in Bern am Abschluss eines nationalen Jugendwettbewerbs im Rahmen der Rassismusprävention teil.

Zudem wandte sich rund ein Dutzend Schülerinnen und Schüler wie auch Studierender 2017 im Rahmen von grösseren schriftlichen Arbeiten an das Sekretariat der EKR, um vertiefende Fragen zu erörtern und Expertenwissen einzuholen. Die Fragen betrafen etwa das Mandat und die Rolle der EKR im Allgemeinen, aber auch spezifische Themen, etwa den Umgang mit Rassismus in den sozialen Medien oder die Spezifität von rassistischer Diskriminierung bezüglich verschiedener Täter- oder Opfergruppen.

Sensibilisierung bezüglich Rassismus und dem Umgang mit religiösen Minderheiten

Die Präsidentin der Kommission nahm an einem Kolloquium der Universität Lausanne mit dem Thema «Luther und Antisemitismus» teil. Die Frage der Stellung der religiösen Minderheiten in der Schweiz wurde auch anlässlich anderer Veranstaltungen thematisiert, an denen sie teilnahm: In Bulle, auf Einladung der interreligiösen Gruppe der Region Gruyère und an der Universität Genf für die Eröffnung des Weiterbildungsmoduls «Religion et gouvernance globale».

Sensibilisierung zu Rassismus gegenüber schwarzen Menschen in der Schweiz

Wie die Ergebnisse der Beratungsarbeit jährlich zeigen, kommt Rassismus gegenüber schwarzen Menschen nach dem generellen Motiv der Fremdenfeindlichkeit in der Praxis nach wie vor sehr häufig vor. Vor diesem Hintergrund gab die EKR im Dezember 2017 nicht nur die Studie «Anti-Schwarze-Rassismus. Juristische Untersuchung zu Phänomen, Herausforderungen und Handlungsbedarf» zu diesem spezifischen Thema heraus¹, sondern war auch im Rahmen der Öffentlichkeits- und Sensibilisierungsarbeit generell stärker dazu präsent. Unter anderem nahm M. Brunschwig Graf an der Sendung «Hörpunkt» auf SRF 2 mit der Spoken-Word-Poetin Fatima Moumouni teil, wo sich beide Gäste Gedanken über die Hautfarben und die damit verbundenen Vorurteile machten. Weiter war die Kommissionspräsidentin an einer Veranstaltung im Rahmen der «International Decade for People of African Descent» zugegen, welche der «Afrika Diaspora Rat Schweiz» und das «African Foundation for Migration and Development» zusammen in Bern organisiert hatten.

Im Anschluss an die Publikation der EKR zur oben genannten Studie wurde auch das Treffen der EKR mit den kommunalen und kantonalen Integrationsdelegierten vom 7.12.2017 in Bern dem Umgang mit Rassismus gegenüber schwarzen Menschen gewidmet. Die Studienresultate wurden dabei zur Diskussion gestellt. Unter den Referentinnen und Referenten waren nebst der Kommissionspräsidentin und Mitgliedern des Sekretariats EKR auch Dr. Michele Galizia, Leiter der FRB, Dr. Denise Efionayi-Mäder, Co-Autorin der Studie FRB, welche die individuellen, institutionellen und strukturellen Dimensionen des Rassismus gegenüber Schwarzen in der Schweiz untersuchte², Giorgio Andreoli, Leiter der Beratungsstelle «Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus» aus Bern und Alima Diouf, Geschäftsleiterin des Vereins «Migranten helfen Migranten» aus Basel.

Sensibilisierung bezüglich Rassismus gegenüber dem Umgang mit Sinti, Roma, Jenischen in der Schweiz

Die Diskriminierung von Sinti, Roma und Jenischen in der Schweiz ist häufig nicht auf den ersten Blick sichtbar, zumindest nicht, wenn es sich um abstrakte Gesetze und Vorschriften handelt, die sich in ihrer Anwendung diskriminierend auswirken können, etwa bei einer restriktiven Regelung des Reisengewerbes – hierbei sind Markthändler, Wanderlagerbetreiber, Schausteller, Zirkusse, Hausierer, Wanderhandwerker betroffen. Diskriminierungen sind aber auch anzutreffen, wenn es um den Aufenthalt von ausländischen Gruppen geht, die sich auf bestimmten Plätzen in der Schweiz aufhalten. Die EKR wurde 2017 in Bezug auf einen ihr zugetragenen Fall in Liestal BL aktiv und wandte

¹Vgl. zu Studie und Empfehlungen folgendes Kapitel.

²https://www.unine.ch/files/live/sites/sfm/files/listes_publicationsSFM/Etudes%20du%20SFM/SFM%20-%20Studies%2067d.pdf

sich mit einem Schreiben an die zuständigen Behörden.³ Die EKR nahm 2017 auch öffentlich Stellung zu diskriminierenden Inseraten des lokalen Gewerbes im Kanton Fribourg gegenüber fahrenden Gruppen. Weiter beteiligten sich sowohl die Kommissionspräsidentin EKR wie auch die Kommissionsmitglieder Stefan Heinichen und Venanz Nobel und Mitarbeitende des Sekretariates an mehreren Interviews, Podiumsdiskussionen und Fachveranstaltungen betreffend den Rassismus im Umgang mit Sinti, Roma und Jenischen in der Schweiz.

³ Gemäss dem Gutachten «Zur Frage der Durchgangsplätze für Fahrende: Beschränkung der Nutzung auf Schweizer Fahrende» im Auftrag des Baudepartements des Kantons St. Gallen (2010) können durch den Kanton zu erstellende und von den Gemeinden zu betreibenden Durchgangsplätze nicht ausschliesslich für Schweizer Fahrende reserviert bzw. nur diesen zur Verfügung gestellt werden.

2. Analyse und Forschung zu rassistischer Diskriminierung

Die EKR vertiefte sich auch 2017 im Rahmen ihres Mandates in die Analyse und Forschung zu rassistischer Diskriminierung. Entsprechende externe Forschungsaufträge wurden in Auftrag gegeben bzw. bereits in Auftrag gegebene Projekte weiterhin begleitet. Einige Aspekte des Diskriminierungsschutzes – etwa zu religiösen Zeichen im öffentlichen Raum – wurden im Kreis der Kommission vertieft wie auch im Austausch mit Experten reflektiert. Die Diskriminierung aufgrund der Herkunft war ebenfalls ein wiederkehrendes Thema, ebenso die Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe.

Diskriminierung aufgrund der Herkunft

Die Tragfähigkeit unserer Grundrechte wird an unserem Umgang mit Menschen erkennbar, die Ausgrenzungen und Diskriminierungen ausgesetzt sind. Dazu gehören unter anderen Personengruppen auch die Asylsuchenden. Das Rechtsgutachten «Asylsuchende im öffentlichen Raum», welches Prof. Dr. Regina Kiener und Dr. Gabriela Medici vom Kompetenzzentrum Menschenrechte der Universität Zürich im Auftrag der EKR erstellten, betraf insbesondere die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Personen im Asylverfahren. Die EKR publizierte das Rechtsgutachten samt ihren EKR-Empfehlungen im Februar 2017.⁴

Eine weitere Studie der EKR betraf hochqualifizierte Personen mit Migrationshintergrund. Diese Personen sehen sich häufig Diskriminierungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt ausgesetzt – auch wenn sie z.B. ihr Studium in der Schweiz abgeschlossen haben. Dies belegten die Resultate einer bereits 2012 von der EKR in Auftrag gegebenen Studie der Universität Basel. Die konkreten Resultate aus einer Folgestudie zur spezifischen Situation im sozialen Bereich sind 2018 zu erwarten.

Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe

Auf der Grundlage der bei der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW) mandatierten Studie «Anti-Schwarze-Rassismus. Juristische Untersuchung zu Phänomen, Herausforderungen und Handlungsbedarf», die unter der Leitung von Prof. Dr. Kurt Pärli und den Forschenden Tarek Naguib, Nadine Bircher, Sara Licci, Salome Schärer entstand, formulierte die EKR im Dezember 2017 eine Reihe von Empfehlungen, um Diskriminierung im Allgemeinen und Rassismus gegenüber schwarzen Menschen im Besonderen zu bekämpfen.⁵ Bei der Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe sind oft verschiedene Lebensbereiche wie etwa Wohnen, Aus- und Weiterbildung, Arbeitssituation etc. unterschiedlich betroffen. Die Empfehlungen richten sich somit in erster Linie an die

⁴ <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/d107/1311.html>.

⁵ <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/d107/1320.html>.

öffentliche Verwaltung, Sicherheits- und Justizbehörden, Politik, Medien sowie Anlauf- und Beratungsstellen für Diskriminierungsopfer. Die Ergebnisse der ZHAW-Studie der EKR wurden ebenso wie die Ergebnisse der explorativen Studie der FRB zum Anti-Schwarzen-Rassismus – wie schon erwähnt – am Treffen der EKR mit den kommunalen und kantonalen Integrationsdelegierten und Fachpersonen Ende 2017 diskutiert. Im Mai 2018 wurde an einer Fachtagung der FRB die Thematik erneut aufgegriffen und zusätzlich mit den Ergebnissen einer Zwischenbefragung des Bundesamtes für Statistik zu den Einstellungen der Mehrheitsbevölkerung in der Schweiz gegenüber schwarzen Menschen vertieft und mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Betroffenenorganisationen diskutiert.

Diskriminierung aufgrund der Religion

An der Fachtagung vom 11.9.2017 zu «Muslimfeindlichkeit: Gesellschaft, Medien und Politik»⁶, die sich an Expertinnen und Experten, Fachpersonen aus der Praxis sowie Angehörige der Zivilgesellschaft richtete, zeigten die Referentinnen und Referenten die Entwicklung der öffentlichen Debatte sowie die gegenwärtige Sicht auf die Musliminnen und Muslime in der Schweiz auf. Unter anderem wurden folgende Fragen zur Diskussion gestellt: Was ist unter «Muslimfeindlichkeit» zu verstehen? Wer sind die Musliminnen und Muslime in der Schweiz? Wie werden sie in der politischen Debatte und in den Medien dargestellt? Wie lassen sich die Vor- und Pauschalurteile gegenüber dem Islam und den Musliminnen und Muslimen abbauen? Die Fachtagung wurde von der EKR, vom Schweizerischen Zentrum für Islam und Gesellschaft der Universität Freiburg (SZIG) und vom Zentrum Religionsforschung der Universität Luzern (ZRF) gemeinsam organisiert. In der Ausgabe des TANGRAM Nr. 40 wurden die Erkenntnisse aus dieser Tagung konzis zusammengefasst.

Im Verlauf des Jahres 2017 führte die EKR zur aktuellen Debatte über religiöse Zeichen und Symbole im öffentlichen Raum vertiefte interne Diskussionen, die in eine Stellungnahme einfließen mit dem Titel «Religiöse Zeichen im öffentlichen Raum». Die Stellungnahme beruft sich auf die Grundrechte und das Diskriminierungsverbot und spricht sich gegen ein allgemeines Verbot aus, das sich auf eine mit der Religion verbundene Kleiderordnung im öffentlichen Raum auswirkt. Wenn besondere Massnahmen zur Einhaltung der Ruhe und Ordnung und der öffentlichen Sicherheit ergriffen werden müssen, dürfen diese weder implizit noch explizit die Kleidervorschriften in Verbindung mit einer bestimmten Religion betreffen.⁷

Analyse juristischer Entscheide und Rechtsprechung zur Rassismusstrafnorm

Die EKR sammelt und veröffentlicht seit 1995 internationale und nationale Urteile und Entscheide zu rassistischer Diskriminierung. Mittlerweile sind bereits über 1000 Fälle und

⁶ Link: <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/d586.html>.

⁷ Link: http://www.ekr.admin.ch/pdf/2017_EKR_Stellungnahme_religioese_Zeichen_im_offentlichen_Raum.pdf.

Entscheide erfasst. Die auf der Website 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^{bis} StGB und zur internationalen Rechtsprechung auf diesem Gebiet zu verschaffen und gezielt nach Einzelfällen zu suchen.

Für das Jahr 2017 wurden der EKR vom Nachrichtendienst des Bundes NDB 28 Urteile zu Art. 261^{bis} StGB weitergeleitet. Davon betreffen 24 Schuldsprüche oder Strafbefehle das Jahr 2017; 4 Urteile wurden in vorangehenden Jahren ausgesprochen. Die Entscheide und Urteile in der Datensammlung sind als einzelne Entscheide wie auch als Fälle über mehrere Instanzen auffindbar.

Für die Rechtsprechung zur Rassismusstrafnorm von besonderer Bedeutung war 2017 folgender Entscheid 1B_320/2015 des Bundesgerichts, welches als Grundsatzurteil zu werten ist in Bezug auf die Zulässigkeit einer Privatküglerschaft in Fällen von Art. 261^{bis} StGB:

Herr M. R. hatte in der Fernsehsendung «Sternstunde Philosophie» Äusserungen über den jüdischen Humor gemacht. Ein jüdischer Musiker hatte daraufhin Anzeige wegen Rassendiskriminierung erstattet, da R. seiner Ansicht nach das antisemitische Klischee des geldgierigen Juden bedient habe. Das Bundesgericht hatte in diesem Urteil die Frage zu klären, ob der jüdische Musiker als Privatküglager zuzulassen sei. Nach der Durchführung eines Meinungs austauschverfahrens kam die öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts zum Schluss, dass sich bei der Diskriminierung einer Gruppe von Personen der Angriff zwar unmittelbar gegen die betroffene Gruppe, jedoch nur mittelbar gegen deren Angehörige richtet. Diesen kommt daher keine «Geschädigtenstellung» zu, womit eine Privatküglerschaft und damit die Möglichkeit, eine Beschwerde zu führen, ausgeschlossen ist.

Analyse der Beratungsarbeit: Welche Fälle beschäftigten 2017 die Beratungszentren?

Die 27 Beratungsstellen im Beratungsnetz für Rassismusopfer, einem Joint-Venture-Projekt der EKR und der NGO humanrights.ch, deckten ein breites Spektrum an Dienstleistungen ab. Sie boten Auskünfte, psychosoziale Beratungen und/oder Rechtsberatungen für die betroffenen Personen an und traten auch immer wieder als vermittelnde Instanzen auf.

Insgesamt wurden im Berichtsjahr 2017 von den beteiligten Beratungsstellen 501 Vorfälle registriert. Im Bericht des Beratungsnetzes wurden diejenigen 301 Beratungsfälle ausgewertet, bei welchen eine eigentliche Beratungstätigkeit stattgefunden hatte und in denen auch nach Einschätzung der Beratungsstellen eine rassistische Diskriminierung vorlag. Der Bericht erhebt keinen Anspruch auf eine vollständige statistische Erfassung und Auswertung aller Fälle rassistischer Diskriminierung in der Schweiz. Vielmehr bietet er einen

Überblick über die Anliegen, mit denen die Mitgliedstellen des Beratungsnetzes in ihrer täglichen Arbeit konfrontiert sind.

Besonders viele Diskriminierungen fanden am Arbeitsplatz statt (43 Fälle) dicht gefolgt von Vorfällen, die den Bildungssektor betrafen (42 Fälle), wobei vor allem die obligatorische Schule auffallend viele Fälle zu verzeichnen hatte (31 Fälle). Dies ist besonders besorgniserregend, da es hier in der Regel um Jugendliche und Kinder geht, und gerade die Schulen ein geschützter Ort sein sollten, wo die Kinder frei von rassistischen Diskriminierung ihr Potential entwickeln und pflegen sollten.

Nach der generellen Ausländerfeindlichkeit ist Rassismus gegen Schwarze mit (95 Fälle) weiterhin das am häufigsten genannte Diskriminierungsmotiv. Danach folgt die Muslimfeindlichkeit (54 Fälle) und die verwandte Kategorie der Feindlichkeit gegen Menschen aus dem arabischen Raum (36 Fällen).

In 100 Fällen, d.h. in jedem dritten Beratungsfall, stellten die Beratungsstellen zusätzlich zur rassistischen Diskriminierung eine Mehrfachdiskriminierung fest. Diese bezog sich überwiegend auf die neu eingeführte Kategorie des Rechtsstatus (28 Fälle). Mehrfachdiskriminierungen sind problematisch, da sie besonders schwer zu fassen sind und für die Betroffenen eine Verstärkung der Diskriminierungserfahrung bedeuten können. Gerade der Rechtsstatus kann weitreichende Folgen haben, die Betroffene als diskriminierend empfinden.

Monitoring und Berichte der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB

Die FRB ist die Verwaltungsstelle auf Stufe Bund, welche zuständig ist für die Prävention von Rassismus. Sie gestaltet, fördert und koordiniert Aktivitäten auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene u.a. im Rahmen ihrer Projektfinanzierung.

2017 war die EKR insbesondere bei der Erstellung des neuen **Online-Rechtsratgebers** intensiv mitbeteiligt, welcher unter der Projektleitung der FRB realisiert werden konnte. Dieses Tool bietet vertiefende Informationen zur Rechtslage in 15 relevanten Lebensbereichen. Ausserdem umfasst der Ratgeber ein Glossar zu den wichtigsten Begrifflichkeiten, einen Gesamtüberblick über die Rechtslage sowie spezifische Informationen zum Vorgehen in der Beratung, welche vor allem für Beratungsstellen von Interesse sind⁸.

Weitere Arbeiten, welche 2017 durch die FRB abgeschlossen wurden, aber auch für die EKR von besonderer Relevanz waren, betrafen die Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS), eine Umfrage, die seit 2016 alle zwei Jahre stattfindet und vom Bundesamt für Statistik (BFS) im Rahmen der Volkszählung durchgeführt wird. Die Befragung ermöglicht eine systematische Beobachtung rassistischer und diskriminierender Einstellungen in der

⁸ Link: <https://www.rechtsratgeber-frb.admin.ch/einf%c3%bchrung/d115.html>

Schweiz. Die FRB veröffentlichte im Oktober 2017 auch den Bericht «Diskriminierung in der Schweiz 2016», der einen Überblick über die bestehenden Daten zur rassistischen Diskriminierung bietet und über die Massnahmen, die auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene sowie von Privaten umgesetzt werden. Im Herbst 2017 veröffentlichte die FRB auch eine explorative Studie zum Anti-Schwarzen-Rassismus⁹ und schliesslich eine Aufdatierung des «Berichts über die Massnahmen des Bundes gegen Antisemitismus in der Schweiz».

⁹ Vgl. das vorhergehende Kapitel betreffend «Sensibilisierung zu Rassismus gegenüber schwarzen Menschen in der Schweiz».

3. **Parlamentarische Vorstösse und Politische Agenda**

Der Kampf gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung hat eine politische Dimension und ist eine Aufgabe, die vor allem den politischen Parteien auf nationaler Ebene zukommt – sowohl jenen im Bundesrat wie allgemein jenen in den Eidgenössischen Räten. Es ist somit wichtig, die Voten und Eingaben der Parlamentarier zu verfolgen in allen Themenbereichen, welche mittel- oder unmittelbar die Handlungsfelder der Kommission berühren. Die EKR ist an keine Weisungen gebunden und erfüllt ihre Aufgaben objektiv. Durch diese Autonomie verfügt sie über die nötige Legitimität in ihren Beziehungen zu den eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Vertretern sowie den privaten und internationalen Akteuren, mit denen sie ihre Aktivitäten koordiniert. Die EKR sorgt dafür, dass ihre Themen und ihre Stellungnahmen mit der nötigen Sachlichkeit und Objektivität aufbereitet sind und spricht sich auch in Unabhängigkeit aus – so wie es von ihr erwartet wird. Es ist in dieser Absicht, dass sie die von den Parlamentariern auf eidgenössischer Ebene formulierten Sachverhalte beobachtet. Einige davon sollen in der Folge kurz vorgestellt werden.

Parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene, welche die Themenbereiche der EKR berühren, finden sich in der politischen Agenda zu Rassismus und Antirassismus auf der Website der EKR.¹⁰

- Die Motion Bigler 16.3967, «Ausserparlamentarische Kommissionen auf das Notwendige reduzieren», wurde am 12.12.2016 eingereicht und führte 2017 in den Räten zu kontroversen Diskussionen. Die Motion wurde zuerst von Nationalrat angenommen und am 6.12.2017 im Ständerat abgelehnt und die Vorlage erledigte sich somit.
- Die von der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen eingereichte Motion 16.3626 «Konkreter Aktionsplan für den Schutz vor Diskriminierung», welche den Ausbau des Schutzes vor Diskriminierung verlangte, erledigte sich mit der Ablehnung durch den Nationalrat am 15.3.2017. Die EKR bedauert diese Ablehnung. Sie weist seit Jahren wiederholt auf die bestehenden juristischen Lücken hin, die es erschweren, die Diskriminierungsopfer in ihrem Alltagsleben besser zu schützen.
- Die Parlamentarische Initiative Tornare 15.460 «Bekämpfung von Rassendiskriminierung, Antisemitismus und Homophobie. Beschwerderecht für Minderheitenschutzorganisationen» verlangte vom Bundesrat eine Regelung, die den Minderheitenschutzorganisationen hinsichtlich der Anwendung von Art. 261^{bis} des Strafgesetzbuchs eine Aktivlegitimation verleihen würde. Nachdem sich die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats 2016 damit befasst hatte, gab ihr am 13.3.2017 der Nationalrat keine Folge. Die Ablehnung dieser Initiative trägt nicht dazu bei, das Problem

¹⁰ Link: <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/d384.html>.

des Zugangs zur Justiz zu lösen, insbesondere für jene Diskriminierungsopfer, die es nicht wagen, selber den juristischen Weg einzuschreiten, sondern auf die Unterstützung von Minderheitenschutzorganisationen angewiesen wären.

- Die Parlamentarische Initiative Nidegger 16.421 «Fall Perinçek gegen die Schweiz. Artikel 261^{bis} StGB soll mit den Menschenrechten vereinbar sein», sah vor, die Leugnung des Völkermords im vierten Absatz der Rassismusstrafnorm entweder ganz zu streichen oder so zu präzisieren, dass der Völkermord von einem zuständigen internationalen Gerichtshof anerkannt werden müsste. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates hatte der Initiative anlässlich der ersten Vorprüfung im Mai 2017 Folge gegeben. Nachdem ihre Schwesterkommission im Ständerat diesen Beschluss im September verwarf, kam sie im November auf ihren Entscheid zurück und beantragte mit 15 zu 8 Stimmen der Initiative keine Folge zu geben. Die Initiative wurde am 6.3.2018 vom Nationalrat behandelt, welcher mit 123 gegen 67 Stimmen beschloss, ihr keine Folge zu gegeben. Der schweizerische Gesetzgeber habe, so die Argumentationen der Mehrheit, beim Ausgleich zwischen der Meinungsfreiheit und dem strafrechtlichen Abwehrdispositiv gegen Rassendiskriminierung in Artikel 261^{bis} StGB eine gute Handhabe, indem die Einschränkung der Meinungsfreiheit durch die Rassismusstrafnorm nur unter strengen Voraussetzungen zulässig sei. Die EKR stellt fest, dass das Verbot, den Genozid zu leugnen in der von der Bevölkerung angenommenen Abstimmungsvorlage im September 1994 enthalten war. Die von der Parlamentarischen Initiative vorgebrachte Streichung bzw. Anpassung visierte im Wesentlichen auf den Genozid an den Armeniern, der vom Nationalrat im Dezember 2003 anerkannt worden war.
- Der bessere Schutz der religiösen Kultstätten vor gewalttätigem Extremismus war Gegenstand mehrerer Diskussionen im Parlament und dieses hat insbesondere eine Motion, die in diese Richtung ging, angenommen:
 - Mit der Motion Feri 16.4062 «Schutz von Minderheiten vor terroristischer und extremistischer Gewalt» wurde der Bundesrat beauftragt, gemeinsam mit den Kantonen aufzuzeigen, welche weitergehenden Massnahmen für die Sicherheit von Minderheiten, die durch potentielle terroristische und extremistische Gewalt besonders gefährdet sind, getroffen werden können. Der Schutz von jüdischen Einrichtungen wurde vom Bundesrat als eine Angelegenheit von nationaler Tragweite erkannt und die Motion wurde im Juni 2017 zurückgezogen.
 - Die Motion Jositsch 16.3945 «Schutz religiöser Gemeinschaften vor terroristischer und extremistischer Gewalt», wurde ebenfalls 2017 vom Bundesrat zur Annahme empfohlen. Sie wurde von beiden Räten angenommen (Ständerat: 9.3.2017; Nationalrat: 7.3.2018).

- Die am 27.9.2017 eingereichte Interpellation Tornare 17.3734 «Hassrede auf sozialen Netzwerken. Einfach gewähren lassen? » beantwortete der Bundesrat am 1.12.2017. Der Bundesrat favorisiert dabei eher freiwillige Massnahmen auf Seiten der Betreiber der sozialen Netzwerke. Die Diskussion, die im Nationalrat im Dezember 2017 geführt wurde, wurde vertagt.
- Die Interpellation Arslan 17.3601 «Einschätzung des Bundesrates zum Phänomen des Racial Profiling», beantwortete der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 30.8.2017. Dabei wendete er sich klar gegen die Einführung eines «Quittierungssystem» von Seiten der Polizei und betonte, dass aus seiner Sicht genügend prozessuale Vorkehrungen die Unabhängigkeit der in den Strafbehörden tätigen Personen gewährleisten. Schliesslich meinte er, dass Grenzschutzkorps und Polizeischulen die Problematik von Racial Profiling in ihren Aus- und Weiterbildungskursen genügend thematisierten. Die EKR geht in ihren Empfehlungen zur ZHAW-Studie¹¹ «Anti-Schwarze-Rassismus. Juristische Untersuchung zu Phänomen, Herausforderungen und Handlungsbedarf» gerade in Bezug auf die Aus- und Weiterbildungen von Sicherheitsorganen und auch in Bezug auf die Lücken im Recht und in der Beratungsarbeit deutlich weiter als der Bundesrat.
- Am 14.12.2017 wurde die Interpellation Keller 17.4169 «Braucht die Schweiz eine staatlich orchestrierte Aufarbeitung des Kolonialismus? » eingereicht. Hierbei wurde kritisch die Medienmitteilung der EKR vom 5.12.2017 zu «Rassismus gegenüber schwarzen Menschen: Eine unbestreitbare Realität» zitiert. Die Interpellation stellte die von der EKR geforderte wissenschaftliche Aufarbeitung der Rolle der Schweiz in der Geschichte des Kolonialismus als fragwürdig und in Widerspruch zu der in der Bundesverfassung garantierten Freiheit der Forschung dar. Der Bundesrat hielt hingegen in seiner Antwort vom 14.2.2018 fest, dass mit der in der Interpellation erwähnten Medienmitteilung die EKR mandatskonform gehandelt habe.
- Wie bereits erwähnt, hatte die EKR den Rechtsextremismus und die möglichen Präventionsmassnahmen von Seiten der Behörden vertieft diskutiert. Deshalb verfolgte sie auch mit Spannung die folgenden Diskussionen in den Räten:
 - Die Interpellation der Bürgerlich-Demokratischen Partei 17.3756 «Extremismus in der Armee» vom 27.9.2017 bezog sich auf den Tätigkeitsbericht von 2016 der Fachstelle Extremismus in der Armee und ist mittlerweile ebenfalls erledigt. Der Bundesrat unterstrich in seiner Stellungnahme am 22.11.2017 die Nulltoleranzstrategie gegenüber extremistischen, gewaltbefürwortenden Geisteshaltungen durch die Armee und zeigte die vorsorglichen Massnahmen, wie die Verweigerung einer Kaderfunktion oder die Abnahme der Waffe auf, falls nachweisliche extremistische Einstellungen oder Hinweise auf ein Gefährdungspotenzial hinweisen würden. Der Bundesrat meinte, dass die

¹¹ Link: <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/d107/1320.html>.

Herausforderungen für die Armee im Bereich des Rechtsextremismus und mit dem Auftreten des islamistisch motivierten Gewaltextremismus zugenommen haben. Das VBS prüft, ob im Rahmen der gegebenen finanziellen und personellen Möglichkeiten eine moderate Erhöhung der Stellenprozenze bei der Fachstelle Extremismus in der Armee möglich ist. Die EKR verfolgt dieses Thema mit Aufmerksamkeit und sie ist der Ansicht, dass jede Art von Extremismusprävention und die Prävention vor Rassismus eine Aufgabe darstellen, die grundsätzlich im Verantwortungsbereich der Armee liegen – diese soll insbesondere im Bereich der Aus- und Weiterbildungen von Kaderpersonen diesem Aspekt Rechnung tragen.

4. Öffentlichkeitsarbeit

Medienmitteilungen und Stellungnahmen der EKR 2017

Die EKR veröffentlichte 2017 eine Stellungnahme und fünf Medienmitteilungen.

- **Stellungnahme: Religiöse Zeichen im öffentlichen Raum**

Die Stellungnahme der EKR beruft sich auf die Grundrechte und das Diskriminierungsverbot und spricht sich gegen ein allgemeines Verbot aus, das sich auf eine mit der Religion verbundene Kleiderordnung im öffentlichen Raum auswirkt. Die EKR ist der Ansicht, dass, wenn besondere Massnahmen zur Einhaltung der Ruhe und Ordnung und der öffentlichen Sicherheit ergriffen werden müssen, diese weder implizit noch explizit die Kleidervorschriften in Verbindung mit einer bestimmten Religion betreffen dürfen.

- **Medienmitteilung: Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden: Keine Einschränkung ohne Einhaltung des Gesetzes und der Grundrechte**

Die EKR hat ein Rechtsgutachten der Universität Zürich veröffentlicht, das die Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden im öffentlichen Raum unter dem Gesichtspunkt des Diskriminierungsschutzes und der Menschenrechte prüft. Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen dieses Gutachtens formulierte die EKR eine Reihe von Empfehlungen an die zuständigen staatlichen Behörden, welche indirekt auch die privaten Akteure betreffen.

- **Medienmitteilung: Zur Bekämpfung von Rassismus braucht es klare politische Statements**

Anlässlich des Internationalen Tags zur Beseitigung der Rassendiskriminierung wies die EKR auf die Bedeutung der politischen Äusserungen hin: Indem sich Schweizer Behörden, Parteien und Politikerinnen und Politiker klar und offen gegen Rassismus und Diskriminierung aussprechen, können sie zur Prävention von Rassismus und zur Bekämpfung von Diskriminierungen beitragen.

- **Medienmitteilung: Auswertungsbericht 2016: Rassismuvorfälle in der Beratungspraxis**

Jedes Jahr erstellt die EKR in enger Zusammenarbeit mit der NGO humanrights.ch und basierend auf der Praxis der Beratungszentren eine Übersicht über die Tendenzen und die Situation in Bezug auf Rassismus.

- **Medienmitteilung: «Antisemitismus muss entschlossen und beharrlich bekämpft werden»**

Die EKR thematisierte in der Juni-Ausgabe des TANGRAM den Antisemitismus und das 150-jährige Jubiläum der Gleichberechtigung der Juden in der Schweiz.

- **Medienmitteilung: Fachtagung zum Thema Muslimfeindlichkeit**

Im September 2017 organisierte die EKR an der Universität Freiburg eine öffentliche Fachtagung zum Thema Muslimfeindlichkeit: Gesellschaft, Medien und Politik. An der Tagung kamen Fachleute, Personen aus der Praxis und der Zivilgesellschaft zusammen. Anhand verschiedener Studien und Beobachtungen beleuchteten die Referentinnen und Referenten die Entwicklung der öffentlichen Debatte und die aktuelle Sichtweise von Musliminnen und Muslimen in der Schweiz.

- **Medienmitteilung: Rassismus gegenüber schwarzen Menschen: Eine unbestreitbare Realität**

Die EKR hat eine juristische Untersuchung der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) zum Phänomen des Rassismus gegenüber schwarzen Menschen in der Schweiz veröffentlicht. Auf der Grundlage der Studienergebnisse formulierte die EKR eine Reihe von Empfehlungen.

TANGRAM

Zweimal pro Jahr veröffentlicht die EKR das Bulletin TANGRAM, das auf Studien und Analysen von Rassismus in der Schweiz spezialisiert ist. Jede Ausgabe befasst sich mit einem eigenen Thema und trägt damit zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Diskriminierung bei.

- **Antisemitismus**

Im Zentrum der 39. Ausgabe des TANGRAM stand das Thema Antisemitismus und in diesem Rahmen auch das 150-jährige Jubiläum der Gleichberechtigung der Juden in der Schweiz. Was kann im Jahr 2017 über Antisemitismus in unserem Land gesagt werden? Die EKR hat festgestellt, dass sich die Fronten des Antisemitismus leicht verschoben haben – durch neue Kommunikationsmittel bedingt. Aber die Aussage bleibt konstant: Man muss aufpassen, dass die Instrumentalisierung des Hasses gegenüber Juden nicht zum Nährboden für Extremismus wird.

- **Muslimfeindlichkeit**

Am 11. September 2017 nahmen in Fribourg rund 300 Personen an der Fachtagung «Muslimfeindlichkeit: Gesellschaft, Medien und Politik» teil. Die Tagungsreferate wurden

in der 40. Ausgabe des TANGRAM veröffentlicht. Mit der Veröffentlichung der Tagungsergebnisse wollte die EKR dazu beitragen, dass sich alle ein Bild über den Grundtenor der Referate machen können. Gleichzeitig sollten die Überlegungen, Expertenmeinungen und Analysen möglichst weit verbreitet werden.

Medienarbeit der EKR

Im Berichtsjahr hat die EKR ihre Medienarbeit verglichen mit 2016 verstärkt. Die steigende Medienpräsenz zeigt, dass ihre Stellungnahmen, Analysen und Kommentare als glaubwürdig und legitim anerkannt werden. Die Präsidentin und das Sekretariat der EKR haben rund 100 Medienanfragen zu Themen beantwortet, die direkt mit den Kommissionstätigkeiten zusammenhängen (Anti-Schwarze-Rassismus, Muslimfeindlichkeit, Diskriminierung im Asylbereich, Extremismus). Sie wurde mehrmals aufgefordert, Stellung zu beziehen oder Äusserungen, Slogans, Ausdrücke, Illustrationen und meist politische Plakate, aber auch Werbekampagnen und Äusserungen im Internet zu kommentieren. Schliesslich haben die Medien die EKR auch regelmässig um eine juristische Einschätzung zu antirassistischen Strafmassen in aktuellen Fällen gebeten. Eine kurze Analyse zeigt, dass die EKR in allen Sprachregionen gleichermassen präsent ist.

5. Empfehlungen, Stellungnahmen und Nachverfolgung

Die Schweiz beteiligt sich am internationalen Kampf gegen Rassismus und Rassendiskriminierung. Die Kontrolle über die Umsetzung der Verpflichtungen beispielsweise von UNO-Konventionen erfolgt durch Staatenberichte, die regelmässig an das zuständige Organ der UNO eingereicht werden, im Falle des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung über den UNO-Ausschuss gegen Rassismus (CERD). Als unabhängige ausserparlamentarische Kommission arbeitet die EKR bei Bedarf prioritäre Massnahmen aus, die sich auf die internationalen Verpflichtungen der Schweiz beziehen. Die EKR nimmt zudem regelmässig an OSZE-Konferenzen zu den ihr nahestehenden Themen teil. Schliesslich arbeitet sie auch regelmässig innerhalb des Europarates mit der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) zusammen, einem unabhängigen Überwachungsorgan, das Mitgliedstaaten konkrete und praktische Ratschläge gibt, wie Probleme des Rassismus und der Intoleranz in ihrem Land angegangen werden können. Internationale Delegationen, welche die Schweiz besuchen, können ebenfalls mit der EKR einen Austausch pflegen, so traf sich 2017 der Menschenrechtskommissar des Europarates, Nils Muižniek, mit der EKR.

Nationale Menschenrechtsinstitution NMRI

Die EKR beteiligte sich im Oktober 2017 an der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution NMRI. Die EKR unterstützte dabei im Kern den Entscheid des Bundesrates vom 29.6.2016, eine Nationale Menschenrechtsinstitution zu schaffen und bejahte in diesem Sinne auch den genannten Vorentwurf des Bundesgesetzes, welchen der Bundesrat am 28.6.2017 vorgelegt hatte. Die EKR unterstrich in ihrer Stellungnahme jedoch ausdrücklich die Forderung des Bundesrates, dass die vorgesehene Nationale Menschenrechtsinstitution die bestehenden Institutionen unterstützen und, falls angezeigt, ergänzen sollte. Die EKR hielt zudem explizit die Wichtigkeit der Forderung nach Unabhängigkeit der Nationalen Menschenrechtsinstitution laut Pariser Prinzipien fest.

Dritter Staatenbericht der Schweiz zum Universal Periodic Review UPR

Der UPR ist ein Instrument, im Rahmen dessen sich die Staaten gegenseitig Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation abgeben. Der überprüfte Staat entscheidet anschliessend über die Annahme oder Ablehnung der eingegangenen Empfehlungen und weist anlässlich der nächsten Überprüfung in vier Jahren die erzielten Fortschritte aus. Wie es das Instrument des UPR vorsieht, nutzte die Schweiz den Dialog, um die aktuelle Menschenrechtssituation selbstkritisch zu reflektieren, aber auch um ihre Bemühungen zur Verbesserung der Menschenrechte auf Ebene Bund und Kantone darzulegen. Die Federführung dafür hatten verwaltungsmässig intern das Eidgenössische Departement für

auswärtige Angelegenheiten EDA und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartements EJPD.

Im November 2017 wurde die Schweiz - nach 2008 und 2012 - dem Dritten Universal Periodic Review (UPR) durch den UNO-Menschenrechtsrat unterzogen. Aus diesem Anlass erstellte die Schweiz in den Monaten zuvor ihren Staatenbericht, in dem der Stand bzw. die Fortschritte in Bezug auf die von der Schweiz angenommenen Empfehlungen des letzten UPR aufgezeigt wurden. Die EKR lieferte dabei verwaltungsintern ebenfalls einen inhaltlichen Input dazu. Die Länderberichterstattung der Schweiz nimmt stets auch auf einige der Monitoring-Instrumente der EKR, wie z.B. die Datensammlung zu den Entscheiden bezüglich Art. 261^{bis} StGB, Bezug und führt die Projekte der EKR als eine vom Bundesrat für diese Aufgabe eingesetzte spezialisierte ausserparlamentarische Kommission auf.

Hate Crime Report der OSZE

Wie jedes Jahr lieferte die EKR anlässlich der jährlichen Konferenz des Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Zahlenangaben zu Verstössen gegen die Rassismusstrafnorm und weitere Informationen über die Bekämpfung von «Hate Crimes» in der Schweiz. Diese Informationen dienen ODIHR zur Erstellung des jährlichen Hate Crime Reports der OSZE.¹² Im Berichtsjahr stand der thematische Schwerpunkt «Victimization Survey» im Zentrum der Gespräche am ODIHR-Meeting in Wien. Diese Angaben dienen u.a. dazu, das Ausmass von Phänomenen wie Hassverbrechen besser zu erfassen. Einige Länder haben hierbei bereits eine Vorreiterrolle übernommen und spezielle Umfragen entwickelt, andere Länder, wie z.B. Kanada, haben Fragen zu Hassverbrechen in die bereits existierenden periodischen, breit angelegten Umfragen integriert. Diese neuen Umfragen bzw. Messmethoden sind gerade im Bereich von Hassverbrechen wichtig, um diese überhaupt «sichtbar» zu machen. In der Schweiz werden Hassverbrechen noch nicht übergreifend systematisch erfasst, die vorliegenden Daten liefern – aus mehreren Gründen – vielmehr Trendangaben als genaue statistische Hinweise.

Fachgespräche EKR mit ausländischen Delegationen und dem Menschenrechtskommissar des Europarates

Vom 22.-24.5.2017 besuchte der Menschenrechtskommissar des Europarates, Nils Muižnieks, die Schweiz. Bei einem Treffen des Menschenrechtskommissars mit der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen, der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen und der EKR, konnte die EKR insbesondere das bereits zitierte Rechtsgutachten zur Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden einbringen. Am 17.10.2017 wurden der Bericht des Menschenrechtskommissars und die darin enthaltenen Empfehlungen zusammen mit der Stellungnahme des federführenden EDA veröffentlicht.

¹² Spezifisch zum Hate Crime Reporting der OSZE siehe: <http://hatecrime.osce.org/>.

Im Juli und im Oktober 2017 präsentierte eine Mitarbeiterin des Sekretariats der EKR auf Vermittlung des EDA einer internationalen Delegation aus Myanmar das Mandat und die Aufgabenbereiche der EKR.

Aus der Kommission

Mitglieder

Die EKR bestand 2017 aus 16 Mitgliedern:

Präsidentin

Brunschwig Graf Martine, lic. oec.; Expertin: Politik, Öffentlichkeitsarbeit

Vizepräsidentinnen

Akkaya Gülcan, Dr. rer. pol.; Expertin: Soziale Arbeit, Menschenrechte, Migration, Forschung und Lehre

Simkhovitch-Dreyfus Sabine, lic. iur.; Vertreterin: Schweiz. Israelitischer Gemeindebund SIG

Expertinnen und Experten / Vertreterinnen und Vertreter von Organisationen und Vereinen

Bürgstein Wolfgang, Dr. theol., dipl. oec.; Vertreter: Schweizer Bischofskonferenz

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

Heinichen Stefan, Experte: Sinti und Roma

Hertig Maya, Prof. Dr. iur.; Expertin: Rechtswissenschaften, Forschung und Lehre

Horber Ruedi, Dr. rer. pol.; Vertreter: Schweizerischer Gewerbeverband sgV

Joye Madeleine; Expertin: Journalismus

Lenzin Rifa'at, Dr. h.c. theol., lic. phil., Expertin: Islamwissenschaften

Mathwig Frank, Prof. Dr. theol.; Vertreter: Schweiz. Evangelischer Kirchenbund SEK

Nobel Venanz; Experte: Jenische und fahrende Lebensweise

Schiavi Rita, lic. phil.; Vertreterin: Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB

Stojanovic Nenad, Dr. phil., Experte: Politikwissenschaften

Ugochukwu Celeste C., lic. iur., Experte: Afrikanische Diaspora

Wicht Bernard, Dr. iur.; Vertreter: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK

Sekretariat

Brogini Giulia, Geschäftsleiterin EKR (80%)

Wiecken Alma, Juristin (80%)

Jacquat Sylvie, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Kommunikation (60%)

Schädeli Iwan; Bereichsassistent (60%)

Das Team wurde 2017 durch folgende Praktikanten und Praktikantinnen sowie Lernende ergänzt:

Jaoui Julia, Juristische Praktikantin (bis März 2017, 80%)

Milad Al-Rafu, Juristischer Praktikant (ab März 2017, 60%)

Moana Carluccio, kaufm. Lernende (60%)

Oliver Fahrni, Andrea Italiano, Philipp Kaufmann, Marcel Schwob, Leonard Kiener, Nikolas Zbinden (Zivildienstleistende, 100%, je ca. zwei Monate im Sekretariat EKR, tätig)

Anzahl Kommissions- und Präsidiumssitzungen 2017

2017 fanden insgesamt vier Plenarsitzungen statt, wovon eine zweitägige Retraite, und sechs Präsidiumssitzungen. Zudem organisierte die EKR 2017 eine grosse Fachtagung, an der die Kommissionsmitglieder anwesend waren.

Budget der Kommission 2017

Der ordentliche Kredit der EKR belief sich im Berichtsjahr auf CHF 198'000.

Herausgeber / Editeur / 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

Giulia Brogini

Redaktion / Rédaction / Redazione

Martine Brunshawig Graf

Giulia Brogini

Alma Wiecken

Sylvie Jacquat

Übersetzungen / Traductions / Traduzioni

Service linguistique de français SG-DFI

Servizio linguistico italiano SG-DFI

Deutscher Spachdienst GS-EDI

Grafische Gestaltung Umschlag / Conception graphique couverture / Concezione grafica copertina

Monica Kummer Color Communications