

Jahresbericht 2020



Inhalt

Editorial der Präsidentin	1
Schwerpunkte der Legislatur 2020-2023	3
Schwerpunkte und Tätigkeiten der EKR 2020	5
1. Prävention et Sensibilisierung	5
2. Analyse und Forschung zu rassistischer Diskriminierung	9
3. Parlamentarische Vorstösse und politische Agenda	13
4. Kommunikation	16
5. Internationales	18
Aus der Kommission	20

Editorial der Präsidentin

Das Jahr 2020 stand im Zeichen des 25-jährigen Bestehens der Rassismusstrafnorm. Vor 25 Jahren wurde auch die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus gegründet. Bei beiden geht es nicht darum, dass wir sie feiern, sondern dass wir ihre Berechtigung anerkennen. Seit 1995 haben die Gerichte mindestens 935 Fälle von Rassismus und rassistischer Diskriminierung behandelt. In 63 Prozent der Fälle kam es zu einer Verurteilung: Die Rassismusstrafnorm kam somit regelmässig zur Anwendung.

Vielleicht wird man 2020 einmal das Covid-Jahr nennen. Die Pandemie hat Verunsicherungen und die Einschränkung gewisser Freiheiten mit sich gebracht. Die allgemeine Befindlichkeit hat sich verändert, es sind Ängste aufgekommen, der Geist des Widerstands ist gewachsen. Im Internet zirkulieren die unterschiedlichsten Gerüchte und es verbreiten sich Verschwörungstheorien. Im Visier haben dies besonders exponierte Bevölkerungsgruppen, wie beispielsweise die Juden. Auch die asiatische Bevölkerung erfährt Ablehnungsreaktionen. Nicht nur in den USA musste man feststellen, dass Worte in dieser Situation tödlich sein können: Es genügt, bewusst und systematisch von einem «chinesischen Virus» zu sprechen, um Misstrauen zu schüren und, wie man in der Folge feststellen konnte, Verbrechen zu provozieren.

Die EKR ist der Meinung, dass die Problematik der Fake News und der Verschwörungstheorien vertieft analysiert werden muss. Sie wird deshalb die Tangram-Ausgabe 2021 diesem Thema widmen. Aber es ist auch sehr wichtig, dass jede und jeder Einzelne sich der eigenen Verantwortung gegenüber diesem Phänomen bewusst wird. Die sozialen Medien und das Internet bieten rasche und einfache Verbreitungsmöglichkeiten. Statements, Videos und Illustrationen werden geteilt, ohne dass dabei an die möglichen Folgen gedacht wird. Das Jahr 2020 hat gezeigt, mit welcher Geschwindigkeit sich ein ungesunde und diskriminierende Tendenzen entwickeln kann.

Erfreulicherweise wurde in diesem Jahr aber auch der Artikel 261^{bis} um die Strafverfolgung von Hassreden und diskriminierenden Äusserungen und Handlungen im Zusammenhang mit der sexuellen Orientierung erweitert. Am 9. Februar 2020 hat das Stimmvolk deutlich gemacht, dass es diese Erweiterung unterstützt. Das Abstimmungsresultat hat im Übrigen auch gezeigt, dass die Unterstützung der Bevölkerung für die Rassismusstrafnorm seit der Abstimmung vom September 1994 gewachsen ist. Die Meinungsäusserungsfreiheit bleibt zwar immer noch ein Streitpunkt und eine Sorge der Gegner. Doch die Urteile der Schweizer Gerichte zeigen, dass die Meinungsäusserungsfreiheit ernst genommen wird und nur dann eingeschränkt wird, wenn die menschliche Würde auf dem Spiel steht.

Die EKR erstellt das Monitoring der Urteile im Rahmen der Umsetzung von Artikel 261^{bis} StGB. Sie wird neu auch die Fälle zur sexuellen Orientierung berücksichtigen. Um Rassismus, Hassreden und Diskriminierung zu bekämpfen und künftig zu verhindern, müssen auch die dahinterstehenden Phänomene erfasst und verstanden werden.

Martine Brunschwig Graf, Präsidentin der EKR

Schwerpunkte der Legislatur 2020-2023

Als thematische Schwerpunkte hat die EKR für ihre Strategie 2020–2023 die Bekämpfung von Hassreden im Netz und Präventionsmassnahmen in den Medien und in der Politik gewählt. Besonderes Gewicht legt sie zudem auf Sensibilisierungsaktionen, die Jugendliche betreffen.

Die EKR führt auch in der Periode 2020–2023 die seit 1995 bestehende juristische Datensammlung mit Entscheiden und Urteilen weiter, die seit 1995 nach Artikel 261^{bis} des Schweizerischen Strafgesetzbuches von den verschiedenen Rechtsinstanzen der Schweiz gefällt wurden. Diese Arbeit ist eine der weiteren regulären Tätigkeiten der EKR, die im Strategieplan aufgeführt sind.

Das Arbeitsprogramm der EKR für die Jahre 2020–2023 beinhaltet folgende Ziele:

Bekämpfung von Hassrede und Rassendiskriminierung im Internet und in den sozialen Medien

Das Internet und die sozialen Medien bieten sehr schnelle Kommunikationsmöglichkeiten und sie funktionieren nach dem Grundprinzip der Meinungsäusserungsfreiheit. Man findet darin somit Gutes wie auch Schlechtes. Die Strafnorm gegen Rassismus kann zwar Äusserungen bestrafen, die den Tatbestand von Artikel 261^{bis} StGB erfüllen, jedoch längst nicht alle Äusserungen sind strafrechtlich relevant, auch wenn sie inakzeptabel sind. Hinzu kommen Falschinformationen (Fake News) und Verschwörungstheorien, die sich in den Zeiten der Pandemie rasch verbreiten. Die EKR sieht daher folgende Massnahmen vor:

- Schulung der Fachberatungsstellen im Umgang mit Hassreden und rassistischer Diskriminierung im Internet und in den sozialen Medien sowie Vernetzung mit weiteren Akteuren
- bessere und einfachere Meldung von rassistischen Äusserungen und Inhalten im Internet durch die Bevölkerung. Rassistische Inhalte und Hassreden, die strafrechtlich relevant sind und/oder gegen die Regeln der sozialen Netzwerke verstossen, müssen möglichst rasch gelöscht werden. Auch ein Monitoring müsste ins Auge gefasst werden
- Analyse der Zusammenhänge und Interaktionen zwischen Hassreden und rassistischer Diskriminierung im Internet und anderen Phänomenen wie Verschwörungstheorien oder Falschinformationen
- Sensibilisierung und Information der breiten Öffentlichkeit und der Fachpersonen, insbesondere auch der Jugendlichen

Prävention in den Bereichen Schule und Jugend

Nach Ansicht der EKR muss sich die Prävention von Rassismus und rassistischer Diskriminierung prioritär an die Jugendlichen richten und insbesondere folgende Ziele verfolgen:

- Förderung der Wissensvermittlung über Kolonialismus, Rassismus und Rassendiskriminierung in den Schulen
- bessere Sichtbarkeit und Präsenz der EKR und stärkere Zusammenarbeit mit den Schulen, den Berufsschulen und der Jugendarbeit

Prävention in den Medien

Die Medien spielen bei der Meinungsbildung eine wichtige Rolle. Für sie gelten alle Rechte wie auch Pflichten der Pressefreiheit. Die Medien müssen darauf aufmerksam gemacht werden, dass bestimmte Titel, Inhalte oder Bilder Ablehnung und Stereotype verstärken können. Die EKR verfolgt folgende Handlungsansätze:

- Erinnerung an die ethischen Grundsätze der Medien bei der Behandlung von Themen über die am meisten von Rassismus betroffenen Gruppen (Titel, Inhalt, Bilder)
- Förderung einer qualitativen und engagierten Berichterstattung über Minderheiten und Rassismus, und Aufzeigen von Beispielen
- Analyse der wichtigsten Aspekte einer kritischen Berichterstattung über Rassismus.

Prävention im politischen Kontext

Für die EKR ist es wichtig, die Themen Rassismus und Rassismusprävention in den gesamten gesetzgeberischen und parlamentarischen Prozess einzubeziehen und zwar sowohl auf kantonaler wie auch auf eidgenössischer Ebene. In dieser Legislatur sind folgende Aktionsschwerpunkte geplant:

- Einbezug der Rassismus- und Diskriminierungsproblematik bei der Erarbeitung von Erlassen des Bundes
- Einbezug der Rassismus- und Diskriminierungsproblematik bei der Erarbeitung von Erlassen der Kantone
- Sensibilisierung der eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier für die Rassismus- und Diskriminierungsproblematik

Information, Kommunikation und Beratung

Für die EKR bilden die Information, die Kommunikation und die Beratung langfristige, feste Bestandteile ihrer Arbeit. In der Legislaturperiode 2020–2023 verfolgt sie folgende Ziele:

- Umsetzung des Kommunikationskonzepts der EKR; Erarbeitung und Umsetzung ihrer digitalen Strategie
- weiterer Ausbau der Website der EKR auf der Grundlage des Kommunikationskonzepts und der digitalen Strategie
- Information der von Rassendiskriminierung Betroffenen und der Beratungsstellen
- Begleitung der Kantone (im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme) bei ihrer Strategie zur Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung

Schwerpunkte und Tätigkeiten der EKR 2020

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. 2020 setzte sie sich mit folgenden Themen auseinander:

- Im Januar fand in Sierre eine zweitägige Retraite der Kommission statt, an der auch Mitglieder der kantonalen Integrationsstellen teilnahmen: Jacques Rossier, kantonaler Integrationskoordinator; Sandrine Rudaz, Integrationsbeauftragte der Gemeinde Sierre und Muriel Perruchoud, Integrationsbeauftragte der Gemeinden des Bezirks Sierre. An diesem Treffen lernten insbesondere die neu gewählten Kommissionsmitglieder die Herausforderungen der Inklusion und der Rassismusprävention in den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) besser kennen und wurden darüber informiert, wie im Wallis mit der Rassismusthematik umgegangen wird.
- Im Juni lud die EKR Marion Aeberli und Marcel Heiniger vom Bundesamt für Statistik (BFS) für eine Präsentation der Ergebnisse der Erhebung 2019 «Zusammenleben in der Schweiz» ein, die sich mit der fahrenden Lebensweise und deren gesellschaftlichen Akzeptanz in der Schweiz befasste. Insgesamt ist die Einstellung gegenüber Personen mit fahrender Lebensweise häufiger positiv als negativ. Sie ist

umso positiver, je weniger (geografischen) Bezug die fahrende Lebensweise zum eigenen Leben hat und wird negativer, wenn angenommen wird, dass sie den eigenen Alltag näher betreffen könnte. Speziell behandelt wurde die Frage, was die Bevölkerung über die Jenischen und die Sinti/Manouches konkret weiss. Tatsächlich weiss die Bevölkerung wenig über die beiden Minderheiten und sie hat Schwierigkeiten, die verschiedenen Gruppen und ihre Besonderheiten zu unterscheiden. Diese Lücke müsste im Interesse einer besseren Wertschätzung der fahrenden Lebensweise geschlossen werden.

- An der Plenarsitzung im September stand die Prävention in den Bereichen Schule und Jugend im Zentrum; dabei handelt es sich um ein Schwerpunktthema der EKR für die Jahre 2020–2023. Bei der strategischen Planung wurde als eines der Ziele die Förderung der Wissensvermittlung über Kolonialismus, Rassismus und Rassendiskriminierung im Schulunterricht formuliert. Zur Lancierung der Diskussion über die Vermittlung dieses umfassenden Themas lud die EKR Simon Affolter und Vera Sperisen von der Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW ein, um sich einen Überblick über die aktuellen Forschungsansätze und -ergebnisse zu verschaffen. Ausgangspunkt der Diskussion war das Projekt Doing / undoing difference in civic education der beiden Forschenden.

Bekämpfung von Hassrede und Rassendiskriminierung im Internet und in den sozialen Medien

Zu den Schwerpunktthemen der EKR der Jahre 2020–2023 gehört vorrangig auch die Bekämpfung von Hassrede und Rassendiskriminierung im Internet und in den sozialen Medien. Im Jahr 2020 prüfte die EKR die Möglichkeit, zusammen mit anderen Akteuren ein Meldetool einzurichten, um Meldungen von rassistischer Hassrede im Internet und in den sozialen Medien zu sammeln. Die kantonalen Integrationsstellen und andere Fachleute bedauern, dass es auf Bundesebene keine Meldestelle für Online-Hasreden mehr gibt. Die Koordinationsstelle für die Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK) hat ihr Meldeformular für solche Vorfälle 2019 gelöscht und es gibt noch kein neues Formular. Wenn man eine Hassrede im Internet melden möchte, ohne dass man spezielle Beratung wünscht, ist es oft schwierig herauszufinden, an wen man sich in welcher Form wenden soll.

Der Sinn einer solchen Meldefunktion wäre ein rasches, effizientes Melden und Sichtbarmachen von Rassismus im Internet. Mit dieser Funktion könnte man sich zudem einen Überblick über die Zahl und die Art der Hasreden im Internet und in den sozialen Medien verschaffen.

Die EKR plant die Lancierung eines Pilotprojekts für diese Meldefunktion im Lauf des Jahres 2021.

Austausch mit der Öffentlichkeit

Die Austausch- und Diskussionsmöglichkeiten mit Publikum und Öffentlichkeit waren 2020 aufgrund der Pandemie stark eingeschränkt. Die Woche gegen Rassismus im März, die traditionell von vielen und vielfältigen Veranstaltungen in der ganzen Schweiz geprägt ist, war davon stark betroffen: Die geplanten Anlässe in verschiedenen Kantonen und Gemeinden wurden mehrheitlich abgesagt, um die Gesundheitsvorgaben der Behörden einzuhalten.

Im Lauf des Jahres fanden jedoch andere Rassismuspräventions- und Sensibilisierungsanlässe statt, an denen die EKR teilgenommen hat:

- Die Leiterin der EKR, Alma Wiecken, nahm im Februar an einem Weiterbildungs-Workshop mit dem Titel «La religion au travail – Enjeux pour les employés et les employeurs/Religion am Arbeitsplatz – Herausforderungen für Arbeitnehmende und Arbeitgeber» teil. An dem vom Schweizerischen Zentrum für Islam und Gesellschaft der Universität Freiburg organisierten Workshop nahmen junge muslimische Berufseinsteigerinnen und -einsteiger, Jugendarbeiterinnen und -arbeiter in muslimischen Vereinen, Unternehmerinnen und Unternehmer sowie Beraterinnen und Berater von öffentlichen Arbeitsämtern teil, die im Kontakt mit Musliminnen und Muslimen arbeiten. Ziel des Workshops war es, die Mechanismen der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Religion für Arbeitnehmende und Arbeitgeber besser zu kennen.
- Im September nahm die Präsidentin der EKR, Martine Brunshawig Graf, an einer von Swiss Re organisierten Online-Veranstaltung teil, die sich mit Rassismus am Arbeitsplatz befasste. An der Diskussion nahmen verschiedene Vertreterinnen und Vertreter ausländischer, mit der EKR vergleichbarer Institutionen teil. Die Veranstaltung hatte das Ziel, einen allgemeinen Überblick über die jeweilige nationale Lage zu geben und Massnahmen und Instrumente gegen Rassismus und Diskriminierung am Arbeitsplatz vorzustellen.
- Im Oktober organisierte die Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD) im Rahmen des Salon du livre in Genf eine Reihe von Podiumsdiskussionen im Stadtzentrum. Die Präsidentin der EKR, Martine Brunshawig Graf, nahm an einer Diskussion mit dem Titel «Covid-19 & virus du complot» teil.

Debattiert wurden die Gründe für das Aufkommen von Verschwörungstheorien und Falschinformationen und die möglichen Gegenmassnahmen.

- Im Dezember beteiligte sich die EKR am Adventskalender Nachhaltige Entwicklung 2020 – www.adventskalender.info. Der Online-Kalender präsentiert verschiedene Aspekte der nachhaltigen Entwicklung von unterschiedlichen Akteuren des privaten und öffentlichen Sektors und von NGOs. Das Fenster vom 18. Dezember war dem Thema Rassismus in der Schweiz gewidmet und bot der EKR und ihrer Partnerin humanrights.ch die Gelegenheit, die Arbeit des Netzwerks der Beratungsstellen für Rassismuspfer vorzustellen. Giulia Reimann, wissenschaftliche Mitarbeiterin der EKR, und Gina Vega, Leiterin Beratungsnetz für Rassismuspfer, beantworteten in einer Online-Diskussion Fragen von Besucherinnen und Besucher der Website.

2. Analyse und Forschung zu rassistischer Diskriminierung

Analyse der Rechtsprechung zu Artikel 261^{bis} des Schweizerischen Strafgesetzbuches

Seit 25 Jahren ist die öffentliche Diskriminierung von Personen oder Personengruppen aufgrund der Zugehörigkeit zu einer «Rasse», Ethnie oder Religion in der Schweiz strafbar. Damals stimmte das Schweizer Stimmvolk für den neuen Artikel 261^{bis} des Schweizerischen Strafgesetzbuchs – auch bekannt als Rassismusstrafnorm. Im Frühling 2020 äusserte es sich zur gleichen Bestimmung und hiess die Erweiterung auf die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung gut. Die Änderung trat am 1. Juli 2020 in Kraft.

Um vor dieser Erweiterung einen Überblick über die Rassismusstrafnorm zu vermitteln, hat die EKR eine Analyse der Rechtsprechung zu Artikel 261^{bis} StGB der letzten 25 Jahre in Auftrag gegeben. Die Studie stützt sich auf sämtliche Urteile und Strafbefehle der verschiedenen Rechtsinstanzen in der Zeitspanne vom 1. Januar 1995 (Datum des Inkrafttretens der Strafnorm) bis zum 31. Dezember 2019. Es handelt sich dabei um Strafsentscheide, die die EKR in verkürzter Form und anonymisiert in ihrer Sammlung von Rechtsfällen publiziert hat.

Die Analyse bietet einen Überblick über die Statistiken dieser Datensammlung. Sie vertieft einzelne, von der EKR als besonders wichtig eingestufte Themen der Rechtsprechung zu dieser Strafnorm, da sie besondere Beachtung erfahren haben oder weil es diesbezüglich in den letzten Jahren zu nennenswerten Veränderungen gekommen ist. Zu diesen Themen gehört insbesondere auch das Spannungsfeld zwischen Rassismus und Meinungsäusserungsfreiheit. Mit ihr wird die wiederkehrende Kritik an der Strafnorm begründet, die von ihren Gegnern abschätzig als «Maulkorbartikel» bezeichnet wird. Die Studie untersucht weiter den Umgang der Gerichte mit den Begriffen «Zugehörigkeit zu einer Rasse» oder «Ethnie». Aus verschiedenen Gründen verursachen diese Begriffe Schwierigkeiten bei der Anwendung und Auslegung, die sich manchmal je nach Gericht und Strafverfolgungsbehörde unterscheiden können. Die Studie untersucht ferner auch die Entwicklung von Rassismus im Internet und in den sozialen Medien. Sie zeigt, wie die Akteure die ständig neuen Plattformen nutzen, um diskriminierende Inhalte zu verbreiten – häufig anonym –, und mit welchen Problemen die Strafverfolgungsbehörden konfrontiert sind. Ein weiteres wichtiges Thema: Die Leugnung von Völkermorden, die nach Artikel 261^{bis} StGB ebenfalls strafbar ist. Und schliesslich untersucht die Studie die Verwendung rassistischer Symbole und die Frage, ab wann dies strafbar ist.

Die von der Juristin Vera Leimgruber verfasste Studie ist im Januar 2021 erschienen.

Rechtsgutachten über den Rechtsschutz der Fahrenden und deren Organisationen

Die EKR kann im Rahmen ihres Mandats und ihrer finanziellen Möglichkeiten Rechtsgutachten zu nicht geklärten Rechtsfragen einholen. Einzelpersonen oder Organisationen, die eine Frage durch ein Rechtsgutachten klären möchten, können bei der EKR ein Gesuch einreichen. Das Rechtsgutachten muss ein übergeordnetes Thema behandeln und eine allgemeine, abstrakte Rechtsfrage klären. Die EKR kann keine Rechtsgutachten zu spezifischen Fällen in Auftrag geben.

2020 hat die Radgenossenschaft der Landstrasse, die Dachorganisation der Jenischen und Sinti/Manouches in der Schweiz, ein Gesuch für ein Rechtsgutachten eingereicht.

Das Gesuch der Radgenossenschaft wurde eingereicht, nachdem der Gemeinderat der Gemeinde Thal/SG die Einrichtung eines Transitplatzes für fahrende Gemeinschaften ohne ersichtlichen Grund abgelehnt hatte, obwohl der Bund vorgeschlagen hatte, ihnen dieses Grundstück zur Verfügung zu stellen. Ein Rekurs der Radgenossenschaft beim kantonalen Baudepartement gegen den Entscheid der Gemeinde Thal wurde abgelehnt, unter anderem da die Radgenossenschaft nicht Partei und damit nicht zum Rekurs berechtigt war. Die Radgenossenschaft reichte beim kantonalen Verwaltungsgericht Beschwerde ein. Das Verwaltungsgericht hiess die Beschwerde teilweise gut und die Radgenossenschaft zieht das Urteil nun an das Bundesgericht weiter.

Im Lauf dieses Verfahrens stellten sich allgemeine abstrakte Rechtsfragen; das Rechtsgutachten soll den rechtlichen Schutz klären, auf den die Fahrenden und deren Organisationen Anspruch haben, und nützliche Strategien zur Verbesserung dieses Schutzes aufzeigen. Folgende Fragen gilt es zu klären: Welche Rechtswege und Rechtsmittel haben die Betroffenen bei der Errichtung von Transitplätzen, die von den Kantonen vorgesehen sind und per Gemeindebeschluss abgelehnt werden? Inwiefern besteht ein Verbandsbeschwerderecht für die Interessenvertreter von Minderheiten?

Die Schlussfolgerungen dieses Rechtsgutachtens werden im ersten Quartal 2021 veröffentlicht.

Analyse der Gerichtsentscheide 2020 zu rassistischer Diskriminierung

Seit 1995 erfasst und veröffentlicht die EKR internationale und nationale Urteile und Entscheide zu rassistischer Diskriminierung. Bisher hat sie knapp 970 Fälle und Urteile zusammengetragen. 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 Artikel 261^{bis} StGB und zur internationalen Rechtsprechung auf diesem Gebiet zu verschaffen.

Ausserdem ist es möglich, gezielt nach Urteilen und Einzelfällen zu suchen und diese aufzurufen.

Für das Jahr 2020 wurden der EKR vom Nachrichtendienst des Bundes 37 Urteile zu Artikel 261^{bis} StGB weitergeleitet, 24 davon führten zu einem Schuldspruch oder Strafbefehl. Die EKR erfasst verschiedene Daten zu diesen Entscheiden, namentlich zu den Personengruppen, gegen die sich die mutmasslich rassistischen Handlungen richteten, und zum Umfeld, in dem die Straftat begangen wurde. Die 2020 am stärksten betroffenen Gruppen waren Schwarze Personen (10 Urteile) sowie Personen jüdischen Glaubens (9 Urteile). Die EKR stellt fest, dass die meisten mutmasslichen Zuwiderhandlungen in den sozialen Medien (21 Urteile), aber auch an öffentlichen Orten (10 Urteile) stattfanden.

Diese Angaben sind als Momentaufnahme zu verstehen, da der EKR laufend und sogar Jahre später noch Entscheide zugestellt werden, die das Berichtsjahr betreffen.

Analyse der Beratungsarbeit

Das von *humanrights.ch* und der EKR koordinierte Beratungsnetz für Rassismuskritiker veröffentlichte 2020 seinen dreizehnten überregionalen Auswertungsbericht über Rassismuskritikfälle aus der Beratungsarbeit in der Schweiz.

Die 23 Beratungsstellen des Netzwerks sind wichtige Akteure der Rassismuskritikbekämpfung. Sie erteilen Auskünfte, bieten psychosoziale und juristische Beratungen für Betroffene und wirken oft vermittelnd. Mit dieser breiten Leistungspalette bieten die Beratungsstellen den Opfern nicht nur eine wichtige Begleitung und Beratung, sondern spielen auch eine entscheidende Rolle beim Erfassen rassistischer Vorfälle in der Schweiz.

2020 verzeichneten die Mitglieder des Netzwerks insgesamt 706 gemeldete Fälle. Der Hauptteil des Berichts ist den 572 Fällen gewidmet, bei denen rassistische Diskriminierung vorlag oder ein rassistisches Motiv nicht ausgeschlossen werden konnte. Diese Zahl ist nicht mit derjenigen der vergangenen Jahre vergleichbar, da die Struktur des Erfassungssystems in der Datenbank 2020 revidiert wurde, um eine klarere, umfassendere Registrierung und Beurteilung der Fälle zu ermöglichen.

Ein grosser Teil der Fälle von rassistischer Diskriminierung betraf den Arbeitsplatz und die Nachbarschaft/das Quartier. Weitere ebenfalls stark betroffene Bereiche sind die Verwaltung und der öffentliche Raum. Das häufigste Motiv ist Fremdenfeindlichkeit und Rassismus gegen Schwarze Personen. Es folgen Feindlichkeit gegenüber Muslimen, Personen aus dem Balkan und aus dem arabischen Raum.

Mit der Analyse von konkreten Vorfällen bildet dieser Bericht eine Ergänzung zur Chronologie rassistischer Handlungen in der Schweiz, die von der Stiftung gegen Rassismus

und Antisemitismus (GRA) veröffentlicht wird, und zu den Berichten über Antisemitismus des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebunds (SIG) und der Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD) in der französischsprachigen Schweiz. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) nutzt unter anderem auch diese Quellen für die Publikation ihres alle zwei Jahre erscheinenden Berichts *Rassistische Diskriminierung in der Schweiz*.

3. **Parlamentarische Vorstösse und politische Agenda**

Auf der Website der EKR – www.ekr.admin.ch/de – werden die eingereichten und behandelten parlamentarischen Vorstösse auf Bundesebene im Zusammenhang mit Rassismus und Rassendiskriminierung laufend erfasst.

Überblick über wichtige politische Ereignisse und Vorstösse im Jahr 2020:

- **Artikel 261^{bis} StGB ist nun auch auf Diskriminierung und Aufruf zu Hass aufgrund der sexuellen Orientierung anwendbar**

Am 9. Februar 2020 hat das Stimmvolk der Erweiterung der Anwendung von Artikel 261^{bis} des Strafgesetzbuchs auf Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung zugestimmt. Damit haben 63,1 Prozent der Stimmenden die Richtigkeit der Strafnorm bestätigt und anerkannt, dass die Opfer von Äusserungen und Handlungen mit einem Bezug zur sexuellen Orientierung geschützt werden müssen. Diese Gesetzeslücke musste geschlossen werden. Die EKR wird die Umsetzung unterstützen, indem sie diese Tatbestandsvariante in das seit 1995 durchgeführte Monitoring von Rechtsfällen aufnimmt.

- **Motion 20.3742 «Schaffung von informellen Beschwerdemechanismen für Fälle von Racial und Ethnic Profiling und Ausbau der Fachstelle für Rassismusbekämpfung»**

<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203742>

Die Motion verlangt die Schaffung von niederschweligen informellen Beschwerdemechanismen für Betroffene von Fällen von Racial Profiling, die angemessene Aus- und Weiterbildung des Sicherheitspersonals von Bund und Kantonen und ein webbasiertes schweizweites Monitoring. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion insbesondere aus föderalistischen Gründen. Im Rahmen ihrer 2017 publizierten Studie über Anti-Schwarze-Rassismus empfiehlt die EKR unabhängige Schlichtungsstellen für Verfahren bei Fällen von Polizeigewalt oder Racial Profiling. Diese Motion wurde im Parlament noch nicht behandelt.

- **Interpellation 20.3755 «Rassismus. Der Bundesrat muss endlich ein Zeichen gegen den in der Schweiz impliziten, unterschweligen historischen Rassismus setzen»**

<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203755>

Die Interpellation verlangt vom Bundesrat die Umbenennung des Agassizhorns, das seinen Namen zu Ehren des auch als Rassentheoretiker bekannten Louis Agassiz

erhalten hatte. Der Bundesrat anerkennt die Problematik, ist jedoch der Ansicht, dass eine solche Entscheidung aufgrund eines demokratischen Prozesses erfolgen muss. Nach Ansicht der EKR müssen Denkmäler und andere symbolische Orte mit Namen von Personen mit bekannter rassistischer Vergangenheit vertiefte Debatten und pädagogische Schritte auslösen. Allein Symbole verschwinden zu lassen, schafft das Problem nicht aus der Welt.

- **Postulat 20.3799 « Die rechtlichen Vorgaben zur Verhinderung von Racial und Ethnic Profiling stärken »**

<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20203799>

Das Postulat verlangt die Stärkung des Strafgesetzes und des Ausländer- und Integrationsgesetzes im Kampf gegen das Racial Profiling. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulats, da er der Auffassung ist, dass die zuständigen Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden in diesem Bereich über den nötigen Handlungsspielraum verfügen. Das Postulat wurde im Parlament noch nicht behandelt.

- **Interpellation 20.3686 «Antisemitismusbericht 2019 und Corona. Möglichkeiten zur Bekämpfung von rechtsextremen Verschwörungstheorien im Internet»**

<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20203686>

Die Interpellation verlangt den Aufbau eines nationalen Systems für das Monitoring und die Früherkennung rechtsextremer Verschwörungstheorien. Der Bundesrat weist darauf hin, dass es aktuell verschiedene Möglichkeiten gibt, solche Taten zu melden. Die EKR sieht vor, das Melden von rassistischen Statements und Hassreden im Netz künftig zu vereinfachen. Verschwörungstheorien werden auch Thema des Tangram 2021 sein.

- **Motion 20.4209 «Kopftuchverbot an den Schaltern der Bundesverwaltung und der vom Bund beherrschten Betriebe»**

<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20204209>

Die Motion verlangt, dem Parlament eine gesetzliche Grundlage vorzuschlagen, die darauf abzielt, weiblichen Angestellten der Bundesverwaltung und von Betrieben, die mehrheitlich vom Bund beherrscht werden, das Tragen des Hijab, des islamischen Kopftuchs, zu verbieten, sobald sie sich der Öffentlichkeit präsentieren müssen. In seiner Antwort hält der Bundesrat fest, dass er die Glaubensfreiheit seiner Mitarbeitenden respektiert. Er hält jedoch auch fest, dass funktionsbezogene Einschränkungen beim Tragen von religiösen Zugehörigkeitszeichen möglich und angezeigt sein können, beispielsweise, wenn damit Erschwernisse im Arbeitsablauf und -prozess verbunden sind

oder sich für Personen mit Uniformpflicht Fragen der Sicherheit stellen. Die Motion wurde im Parlament noch nicht behandelt.

- **Frage 20.5522: Fahrende. Müssen die Kantone ihr unsoziales Verhalten ertragen?**

<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20205522>

Der Fragesteller fragt, welche gesetzlichen Grundlagen die Kantone dazu verpflichten, Empfangsplätze zur Verfügung zu stellen, und welche Strafen drohen, wenn sie dieser Pflicht nicht nachkommen. Der Bundesrat weist in seiner Antwort darauf hin, dass das Bundesgericht in seinem Urteil vom 28. März 2003 das Recht der Menschen mit fahrender Lebensweise auf angemessene Standplätze ausdrücklich anerkannt hat (1A.205/2002). Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Bereitstellung solcher Plätze in die kantonalen Richtpläne aufgenommen werden muss. Die EKR hat bei alt Bundesrichter Dr. Dr. h.c. Heinz Aemisegger und Prof. Dr. iur. Arnold Marti ein Rechtsgutachten betreffend den Rechtsschutz in Verbindung mit dem Recht der Fahrenden auf Standplätze in der Schweiz in Auftrag gegeben. Das Rechtsgutachten wird 2021 veröffentlicht und sollte rechtliche Klärung bringen. Siehe Punkt 2.

4. Kommunikation

Medienmitteilungen der EKR 2020

Im Berichtsjahr hat die EKR zwei Medienmitteilungen veröffentlicht.

- **Die Schweiz braucht strengere gesetzliche Bestimmungen, um effizienter gegen Rassismus zu kämpfen**

Anlässlich der Publikation ihrer neuen Ausgabe des Tangram erinnerte die EKR daran, dass Rassismus im Alltag vieler Menschen noch immer eine Realität ist. Seit langem weisen die EKR und andere gesellschaftliche Akteure darauf hin, dass es neue gesetzliche Bestimmungen braucht, um den Kampf gegen Rassismus im Alltag zu verstärken. Die Lücken in diesem Bereich haben eine doppelte Konsequenz: Sie diskreditieren alle Massnahmen gegen Rassismus und berauben das rechtliche Arsenal seiner abschreckenden und präventiven Wirkung. Angesichts der in der Gesellschaft und in diesem Tangram angestossenen Debatten und Reflexionen plädiert die EKR für eine Verstärkung der zivilgesetzlichen Bestimmungen gegen rassistische Diskriminierung.

- **Auswertungsbericht 2019 Rassismussvorfälle aus 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. Die meisten 2019 von den Beratungszentren erfassten rassistischen Vorfälle ereigneten sich im öffentlichen Raum und am Arbeitsplatz, meistens in Form von Benachteiligungen oder Beschimpfungen. Bei den Diskriminierungsmotiven steht die Fremdenfeindlichkeit an erster Stelle, gefolgt von Rassismus gegen Schwarze und Muslimfeindlichkeit. Der Bericht zeigt auch eine Zunahme rechtsextremistischer Vorfälle.

Medienarbeit der EKR

Im Berichtsjahr haben die Präsidentin und das Sekretariat der EKR mehr als 60 spontane Medienanfragen beantwortet. Die Anfragen betrafen zum Teil Situationen von Rassismus im Alltag oder Äusserungen in den sozialen Medien. Die Medienvertreter baten in solchen Fällen um eine juristische Beurteilung der Anwendung der Rassismusstrafnorm.

Insbesondere in zwei aktuellen Fällen waren die Medien an einer Stellungnahme der EKR interessiert: Der erste betraf die Abstimmung vom 9. Februar über die Erweiterung der Rassismusstrafnorm auf Homophobie. Das Thema führte zu interessanten Diskussionen mit den Journalistinnen und Journalisten, wobei sich herausstellte, welche Elemente der

Rassismusstrafnorm missverstanden wurden. Der zweite Fall betraf den Tod von George Floyd im Mai, der viele Fragen über das Verhältnis der Schweiz zu Rassismus aufwarf. Die Medien befassten sich in diesem Zusammenhang unter anderem mit Polizeigewalt und Diskriminierung von Schwarzen Personen, der Legitimität gewisser Statuen und anderer Denkmäler im öffentlichen Raum sowie dem kolonialen Erbe der Schweiz.

TANGRAM

TANGRAM 45 - Rassismus im Jahr 2020

Der Kampf gegen Rassismus hat 2020 weltweite Resonanz erfahren. Der Tod des Afroamerikaners George Floyd in Minneapolis, dem ein weisser Polizist minutenlang das Knie auf den Hals gedrückt hatte, löste wie in vielen Ländern auch in der Schweiz eine Welle der Empörung aus. Seither wird in der Gesellschaft und in den Medien eine Debatte über den Umgang unseres Landes mit Rassismus geführt. Die jüngste Tangram-Ausgabe in neuem Design befasste sich mit dem Rassismus im Jahr 2020: Wie definiert und erfasst man heute Rassismus? Wie artikuliert er sich in der Schweiz? Gibt es in der Schweiz einen institutionellen Rassismus? Was hat sich mit dem Tod von George Floyd verändert? Wie soll Antirassismus neu verstanden werden?

Gegen die in diesem Tangram von verschiedenen Autorinnen und Autoren thematisierten Probleme fordert die EKR seit langem verschiedene Massnahmen. Dazu zählen insbesondere ein besseres Verständnis der Rolle der Schweiz in der Geschichte des Kolonialismus oder eine grössere Beachtung des spezifischen Rassismus gegen Schwarze Personen. Die neue Ausgabe zeigt auch, dass der Rassismus im Alltag vieler Menschen eine Realität bleibt und dass eine Stärkung des bestehenden rechtlichen Instrumentariums in der Schweiz eine angemessene Reaktion darauf wäre.

5. Stellungnahmen und Internationales

Bericht der EKR an den CERD

2018 hat die Schweiz dem UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, (CERD) ihren zehnten, elften und zwölften periodischen Bericht über die Umsetzung des UNO-Übereinkommens vorgelegt. Der Bericht stellt die von der Schweiz ergriffenen Massnahmen zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung dar. Der CERD hat am 27. März 2020 von der EKR auch einen unabhängigen Bericht erhalten, in dem die Kommission gemäss ihrem Auftrag die politische, gesellschaftliche und rechtliche Situation in der Schweiz beurteilt.

In ihrem Bericht würdigte die EKR die Fortschritte seit ihren letzten Berichten, wies aber auch darauf hin, dass beim rechtlichen Schutz gegen Diskriminierung gewisse Lücken bestehen, besonders im Zivilrecht. Weiter nannte die EKR folgende Feststellungen: das Racial Profiling bei der Polizei, auch wenn die Mitglieder der Ordnungskräfte und des Strafvollzugs nun besser geschult werden; das Weiterbestehen der Ungleichbehandlung und der Stereotype gegenüber den Menschen mit fahrender Lebensweise, den Jenischen und den Roma; die schwierige Situation der Asylsuchenden, die manchmal in ihren Grundrechten eingeschränkt werden; die stigmatisierenden Statements und Fehltritte auf Kosten von Minderheiten, die man im politischen Umfeld regelmässig hört.

Das Internationale Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verankert das Verbot der Rassendiskriminierung und sieht verschiedene Pflichten zu deren Bekämpfung und Prävention vor. Die Schweiz ist dem Übereinkommen am 29. November 1994 beigetreten, nachdem sie in ihrer Gesetzgebung die Möglichkeit der Strafverfolgung von Tätern rassistischer Akte verankert hatte (Art. 261^{bis} StGB). Gemäss Artikel 9 des Übereinkommens muss die Schweiz dem Aufsichtsorgan, das heisst dem CERD, periodische Berichte über die Umsetzung des Übereinkommens vorlegen.

Die Überprüfung der Situation in der Schweiz durch den CERD ist im Frühling 2021 geplant.

Stellungnahme der EKR zum 6. Bericht der ECRI über die Schweiz

Am 19. März 2020 hat die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) ihren sechsten Staatenbericht über die Politik der Schweiz im Bereich der Rassismusbekämpfung publiziert. Der Bericht enthält 15 Empfehlungen an die Behörden zu verschiedenen Problempunkten in der Schweiz. Die EKR hat zu den wichtigsten Punkten und Empfehlungen des ECRI-Berichts eine Stellungnahme verfasst. Sie konzentriert sich auf die Empfehlungen, die speziell den Tätigkeitsbereich der EKR betreffen.

In ihrem Bericht stellt die ECRI fest, dass die Schweiz nach wie vor nicht über ein umfassendes gesetzliches Instrumentarium verfügt, um rassistische Diskriminierung zu bekämpfen. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) teilt diese Feststellung: Die Lücken im Zivil- und Verwaltungsrecht haben ernstzunehmende Folgen in wichtigen Lebensbereichen wie Wohnen oder Arbeit. Opfer von rassistischer Diskriminierung sind schlecht geschützt, vor allem bei Diskriminierung im privaten Bereich. Solange es ausserhalb des Strafgesetzes keinen klaren gesetzlichen Rahmen gibt, der rassistische Diskriminierung erfasst, bleibt es schwierig bis unmöglich, rechtlich gegen Diskriminierung vorzugehen. Hier sieht die EKR, wie auch die ECRI, Handlungsbedarf.

Die ECRI empfiehlt der Schweiz zudem, die Beratungsstellen für Betroffene von Rassismus mit mehr Mitteln auszustatten. Sie ist erfreut über die schweizweite Schaffung solcher Angebote, bedauert jedoch, dass diese Zentren mit knappen finanziellen und personellen Ressourcen auskommen müssen. Die EKR ist der Ansicht, dass diese Beratungszentren ein wichtiges strategisches Element bei der Bekämpfung von Rassismus bilden und dass die politischen Behörden ihnen angemessene Mittel bereitstellen müssen.

Die ECRI bedauert, dass in den Schulen Rassismusfragen nicht ausdrücklich im Zusammenhang mit den Menschenrechten thematisiert werden. Ein anderer Punkt, den die ECRI erwähnt und der für die EKR ebenso wichtig ist: Die Schule ist vor diskriminierenden Vorfällen nicht geschützt und sollte selber mit Richtlinien und Massnahmen für Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen und Eltern dagegen vorgehen. Dieses Anliegen der ECRI unterstützt auch die EKR. Die EKR wird einen konstruktiven Dialog mit den Schulleitungen suchen, um sie für diese Frage zu sensibilisieren.

Aus der Kommission

Mitglieder

Die EKR bestand 2020 aus 16 Mitgliedern:

Präsidentin

Martine Brunschwig Graf, Ökonomin, Expertin für politische Angelegenheiten

Vizepräsidentinnen

Maya Hertig, Professorin für öffentliches Recht

Nora Refaeil, Anwältin, Mediatorin, Ausbilderin

Expertinnen und Experten / Vertreterinnen und Vertreter von Organisationen und Vereinen

Elisabeth Ambühl-Christen, Vertreterin der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)

Wolfgang Bürgstein, Generalsekretär der Schweizerischen Nationalkommission Justitia et Pax

Fredy Fässler, Vertreter der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)

Hilmi Gashi, Nationaler Leiter Migration bei der Gewerkschaft Unia

Stefan Heinichen, Programmleiter bei der Stiftung Rroma, Jugendarbeiter

Ruedi Horber, Vertreter des Schweizerischen Gewerbeverbands (sgv)

Jonathan Kreutner, Generalsekretär des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebunds (SIG)

Rifa'at Lenzin, Präsidentin der Interreligiösen Arbeitsgemeinschaft in der Schweiz IRAS COTIS

Florence Michel, Expertin für Medienfragen

Venanz Nobel, Vizepräsident des Vereins Schäft qwant, Leiter der Cooperation Jenische Kultur

Nenad Stojanović, Politologe, Assistenzprofessor SNF für Politikwissenschaft

Celeste C. Ugochukwu, Mitglied der Afrikanischen Diaspora Schweiz, Rechtsbeistand

Sekretariat

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

Sylvie Jacquat, wissenschaftliche Mitarbeiterin Kommunikation (60 %)

Giulia Reimann, wissenschaftliche Mitarbeiterin (seit September 2020, 80 %)

Iwan Schädeli, Bereichsassistent (60 %)

Folgende Praktikantinnen und Praktikanten sowie Lernende ergänzten das Team 2020:

Marine Merenda, juristische Praktikantin (bis April 2020, 80 %)

Sutharshan Varatharaju, juristischer Praktikant (ab Mai 2020, 80 %)

Maria Rupp, kaufm. Lernende (ab August 2020, 80 %)

Pascal Pajic, Nikola Stosic (Zivildienstleistende, 100 %)

Anzahl Kommissions- und Präsidiumssitzungen 2020

2020 fanden insgesamt vier Plenarsitzungen, darunter eine zweitägige Retraite, sowie eine elektronische Vernehmlassung statt. Die Mitglieder des Präsidiums trafen sich zu sechs Präsenz- oder Online-Sitzungen.

Budget der Kommission 2020

Der ordentliche Kredit der EKR belief sich im Berichtsjahr auf 189 600 Franken.

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

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