



Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR zu ausgewählten Empfehlungen von ECRI an die Schweiz

Die EKR nimmt im Folgenden Stellung zu Empfehlungen, die die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI im Rahmen ihres 6. Berichtes über die Schweiz formuliert hat. Die Stellungnahme konzentriert sich auf die Empfehlungen, die den Arbeitsbereich der EKR besonders betreffen.

1. *(§ 5) ECRI empfiehlt erneut dringend die Einrichtung einer vollständig unabhängigen Gleichstellungsstelle mit ausreichend Personal und mit den Aufgaben und Zuständigkeiten, die in der Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 2 über Fachorgane zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz auf nationaler Ebene beschrieben sind¹*

Die EKR als ausserparlamentarische Kommission ist nicht geeignet, zu einer Menschenrechtsorganisation im Sinne der Allgemeinen Empfehlung Nr. 2 ausgebaut zu werden. Die EKR ist der Ansicht, dass die vom Bundesrat geplante Lösung für eine nationale Menschenrechtsinstitution in Bezug auf die gesetzliche Grundlage, das Mandat und die nötige Unabhängigkeit weitgehend den in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 2 vorgesehenen Funktionen und Kompetenzen entsprechen könnte. Die EKR ist allerdings der Ansicht, dass die vorgesehenen finanziellen Mittel von 1 Mio. CHF nicht ausreichend sind, um ein so breites Mandat wie das der geplanten Menschenrechtsinstitution wirksam erfüllen zu können.

2. *(§ 7) ECRI empfiehlt dringend, die Beratungszentren für Rassismuskritiker durch höhere Mittel (aus einem anderen Haushalt als dem der Kantonalen Integrationsprogramme) und Personal zu stärken.*

Die EKR hat wiederholt darauf hingewiesen, dass eine langfristige Finanzierung der Beratungsangebote sichergestellt und die Qualität und Zugänglichkeit gewährleistet werden muss. Ein erster Schritt um dies zu erreichen, wäre die verbindliche Verankerung entsprechender Verpflichtungen in den Kantonalen Integrationsprogrammen.

3. *(§ 13) ECRI empfiehlt, alle Schulen aufzufordern, eine Vorgehensweise zur Verhütung von und für den Umgang mit rassistischen und homo-/transphoben Vorfällen, einschließlich Mobbing, zu verabschieden, mit Richtlinien für Schüler, Lehrkräfte und Eltern.*

¹ Es gilt die englische Fassung.

Die EKR hat wiederholt auf das Problem von rassistischem Mobbing in Schulen hingewiesen und in ihrer strategischen Planung für die Legislaturperiode 2020-2023 vorgesehen, diesem Thema besondere Beachtung zu schenken.

4. *(§ 53) ECRI wiederholt ihre Empfehlung, ausdrücklich eine rassistische oder andere hassmotivierte Gesinnung als strafverschärfenden Umstand für jede Straftat aufzunehmen.*

In der Schweiz ist das Konzept von Hate Crimes nicht gesetzlich verankert. Rassistische Motive können zwar im Rahmen der Strafzumessung beachtet werden, doch enthält das Strafgesetzbuch (StGB) diesbezüglich keine ausdrückliche und bindende Regelung. In der Praxis ist wohl davon auszugehen, dass von den Strafverfolgungsbehörden nicht systematisch überprüft wird, ob ein rassistisches Motiv vorliegt. Solange es an einer bindenden Regelung fehlt, die es erlauben würde, rassistisch motivierte Straftaten besonders zu verfolgen und verschärft zu sanktionieren, kann die Schweiz der Aufforderung, Hassverbrechen besser zu bekämpfen nach Ansicht der EKR nicht konsequent nachkommen.

5. *(§ 55) ECRI empfiehlt die Einrichtung eines Systems für die Polizei für die Protokollierung und Überwachung aller Formen hassmotivierter Vorfälle und eine klare Anweisung an die Polizei, Hassmotive, die vom Opfer oder einer anderen Person wahrgenommen werden, zu protokollieren. Diese Daten sollten öffentlich verfügbar gemacht werden.*

Eine Lücke im Monitoring rassistischer Diskriminierung besteht in der Erfassung von Hate Crimes. Die Zahl der Verurteilungen wegen Rassendiskriminierung (Art. 261bis StGB) werden vom BFS in der Strafurteilsstatistik veröffentlicht, andere rassistisch motivierte Straftaten werden jedoch nicht systematisch erfasst. Zwar besteht die Möglichkeit, allfällige rassistische Motive bei Straftaten in der Polizeilichen Kriminalstatistik zu erfassen, allerdings ist dieses Instrument für die kantonalen Polizeikorps nicht obligatorisch und wird nur selten genutzt. Hier sieht die EKR Handlungsbedarf: Für ein aussagekräftiges Monitoring rassistischer Vorfälle in der Schweiz ist eine einheitliche und obligatorische Erfassung von rassistisch motivierten Straftaten wichtig. Um eine korrekte Erfassung zu gewährleisten, müssten spezifische Module zum Erkennen und Ermitteln rassistischer Motive für die Polizei entwickelt werden und in die reguläre, verpflichtende Aus- und Fortbildung integriert werden.

6. *(§ 104) ECRI empfiehlt dringend, in Rücksprache mit den betroffenen Gemeinschaften Investitionen zur Einrichtung einer ausreichenden Anzahl von Stellplätzen zu tätigen, um den Bedarf fahrender Jenische, Sinti/Manouches und Roma zu decken.*

Obschon eine Arbeitsgruppe eingesetzt wurde, die sich mit der konkreten Verbesserung der Lebensbedingungen von Jenischen, Sinti und Roma befassen soll, besteht gerade bei der Schaffung von Halteplätzen dringender Handlungsbedarf. Hierauf hat die EKR wiederholt hingewiesen. Angesichts des Mangels an Halteplätzen kommt der Möglichkeit von Spontanhalten eine grosse Bedeutung zu. Darum erachtet es die EKR als besonders wichtig, dass die Kantone von (gesetzlichen) Regelungen absehen, die den Spontanhalt für Fahrende zusätzlich erschweren. In diesem Sinne ist das im Kanton Neuenburg am 1. April 2018 in Kraft getretene Loi sur le stationnement des communautés nomades LSCN problematisch. Das Gesetz sieht zahlreiche spezialgesetzliche Pflichten für fahrende Gemeinschaften vor und

unterstellt ihren Aufenthalt verschiedenen formellen, finanziellen und zeitlichen Einschränkungen. Ein von der EKR in Auftrag gegebenes Gutachten kam zum Schluss, dass das LSCN gegen verschiedene verfassungs- und völkerrechtliche Normen verstösst.² Gegen das Gesetz wurde Beschwerde beim Bundesgericht eingelegt, das Bundesgericht war jedoch der Ansicht, das Gesetz verstosse nicht gegen verfassungs- und völkerrechtliche Normen und wies die Beschwerde ab.³ Eine von der EKR in Auftrag gegebene Analyse dieses Bundesgerichtsentscheids kommt nun zum Schluss, dass das Bundesgericht in diesem Entscheid den Pflichten der Schweiz zur Achtung und zum Schutz der Rechte der Roma, Sinti und Jenischen und zur Förderung ihrer Identität zu wenig Gewicht beigemessen hat und die Beschwerde zu Unrecht abgewiesen wurde.⁴ Aufgrund des Entscheids des Bundesgerichts ist vor dem CERD eine individuelle Mitteilung hängig. Die EKR ist sehr besorgt, dass weitere Kantone Gesetze erlassen könnten, die Fahrende in Ihren Rechten ungebührlich einschränken und diskriminierende Auswirkungen haben könnten. Die EKR wird auf Grundlage der Analyse des Bundesgerichtsentscheids Empfehlungen an die Kantone formulieren.

7. (§ 109) *ECRI wiederholt ihre Empfehlung, ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz zu verabschieden, das alle Diskriminierungsmerkmale und alle Bereiche abdeckt, in Übereinstimmung mit ihrer Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 7.*

Wie die EKR in ihrer Studie „Recht gegen rassistische Diskriminierung“ (2010) gezeigt hat, gibt es beträchtliche Lücken im rechtlichen Diskriminierungsschutz. Insbesondere ist der Schutz vor Diskriminierung im zivilrechtlichen Bereich unterentwickelt. Es gilt, den Verfassungsauftrag aus Art. 8, Abs. 2 BV zu konkretisieren und damit das dort stipulierte Diskriminierungsverbot in der Praxis umzusetzen. Strafrechtliche Repression allein ist dem präventiven Abbau von Rassendiskriminierung als einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe in allen Lebensbereichen nicht förderlich. Nach Meinung der EKR haben die Lücken in der Zivil- und Verwaltungsgesetzgebung gegen rassistische Diskriminierung ernstzunehmende Folgen. In wichtigen Lebensbereichen (Wohnen, Arbeit) sind Opfer von rassistischer Diskriminierung schlecht geschützt, besonders wenn es sich um eine Diskriminierung durch Privatpersonen handelt. Solange es ausserhalb des Strafgesetzes keinen klaren gesetzlichen Rahmen gibt, der rassistische Diskriminierung erfasst, bleibt es in der Praxis schwierig bis unmöglich, gegen eine erlebte Diskriminierung rechtlich vorzugehen. Hier besteht nach Ansicht der EKR dringender Handlungsbedarf.

8. (§ 112) *ECRI empfiehlt eine weitere Schulung der Polizeikräfte zum Thema Racial Profiling und zur Anwendung eines Standards des begründeten Verdachts. Es wird des Weiteren dringend empfohlen, ein von der Polizei und Staatsanwaltschaft unabhängiges Gremium einzurichten, das mutmaßliche Fälle rassistisch motivierter Diskriminierung und Fehlverhaltens seitens der Polizei untersucht, im Einklang mit*

²Loi sur le stationnement des communautés nomades du Canton de Neuchâtel: Avis de droit (www.ekr.admin.ch > Publikationen > Studien)

³Bundesgerichtsentscheid BGE 145 I 73 (http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F145-I-73%3Ait&lang=it&type=show_document)

⁴Kurzgutachten zum Bundesgerichtsentscheid 145 I 73, S. 4. (www.ekr.admin.ch > Publikationen > Studien)

ihrer Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 11 zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in der Polizeiarbeit.

Wenn auch die Ausbildungsbemühungen in den Polizeikorps zugenommen haben so gibt es weiterhin keine obligatorischen Ausbildungsmodule für Polizei- und Grenzwachkorps zu Rassismus und Racial Profiling. Auch gibt es in der Schweiz nur wenige kantonale unabhängige Beschwerde- oder Ombudsstellen. Klagen gegenüber Polizeibehörden sind nach wie vor schwierig zu platzieren. Die EKR unterstreicht in ihren Empfehlungen zum Thema Rassismus gegen schwarze Menschen in der Schweiz die Bedeutung der Unabhängigkeit der Verfahren. Dies ist ein zentrales Anliegen und es erweist sich vor allem dort als unabdingbar, wo sich Verfahren, wie dies bei Fällen von Racial Profiling und Polizeigewalt üblich ist, gegen den Staat (die Polizei) richten. Hierbei ist es besonders wichtig, dass die Polizei, die Staatsanwaltschaft sowie die Richterinnen und Richter sensibilisiert werden, da ihre Neutralität und Unabhängigkeit gerade in diesen Fällen eine wichtige Grundlage für den ordnungsgemässen Ablauf der Verfahren sind. Neben der Sensibilisierung der Polizei- und Grenzwachkorps sowie der Einführung von unabhängigen Beschwerdemechanismen ist auch ein offener Dialog zwischen der Polizei und den betroffenen Communitys wichtig. Einige Polizeikorps pflegen diesen Dialog regelmässig. Allerdings kann ein solcher Dialog die oben geforderten Massnahmen nicht ersetzen. Zentral bleibt, dass Racial Profiling nicht als Problem oder Verfehlung einzelner Personen gesehen wird, sondern vielmehr als eine kontinuierliche institutionelle Aufgabe der Polizeikorps und Grenzwachkorps.

EKR, März 2020