2016

Rassistische Diskriminierung in der Schweiz
Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2016

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Generalsekretariat GS-EDI
Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB

Rassistische Diskriminierung in der Schweiz –
Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2016

Impressum

Lektorat:	Patricia Götti Zollinger, götti kommuniziert
Layout und Druck:	Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), 3003 Bern
Herausgeberin:	Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB Eidgenössisches Departement des Innern Generalsekretariat 3003 Bern ara@gs-edi.admin.ch www.frb.admin.ch

Bern, Oktober 2017

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 8

2 Begriffe 10

3 Rechtliche Grundlagen 15

4 Institutionelle Zuständigkeiten 20

5 Rassistische Diskriminierung und Rassismus in der Schweiz: Datenlage 23

5.1 Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» des Bundesamtes für Statistik 24
5.2 Datensynthese: Anzahl manifester Vorfälle 29
5.2.1 Rechtlich sanktionierte Vorfälle: Schuldsprüche 30
5.2.2 Vorfälle erlebter Diskriminierung 31
5.3 Diskriminierungsmerkmale 33
5.3.1 Diskriminierungsmerkmale in Rechtsentscheiden und Beratungsfällen 33
5.3.2 Diskriminierungsmerkmal: erlebte Diskriminierung nach Gruppenzugehörigkeit 34
5.4 Lebensbereiche, in denen Diskriminierung besonders häufig erlebt wird 36
5.5 Art der Diskriminierung 37
5.6 Angaben zu diskriminierten und zu diskriminierenden Personen 38
5.6.1 Diskriminierte Personen 39
5.6.2 Diskriminierende Personen 39
5.7 Einstellungen zu Gruppen 40
5.7.1 Einstellungen zu Ausländerinnen und Ausländern sowie zu Minderheiten 40
5.7.2 Einstellungen gegenüber spezifischen Gruppen 42
5.8 Fazit 43

6 Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Schweiz 44

6.1 Übergreifende Massnahmen auf nationaler Ebene 44
6.1.1 Verankerung des Diskriminierungsschutzes in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP 44
6.2 Massnahmen nach Lebensbereich 48
6.2.1 Wirtschaft und Arbeit 49
6.2.2 Schule und Bildung 54
6.2.3 Wohnen 58

6.2.4 Gesundheit 62
6.2.5 Sozialbereich 66
6.2.6 Sport und Vereinsleben 70
6.2.7 Freizeit und Ausgehen 73
6.2.8 Polizei 75
6.2.9 Armee 79
6.2.10 Einbürgerungsverfahren 80
6.2.11 Politische Partizipation 83
6.2.12 Rechtsextremismus 86
6.3 Spezifische Themen 89
6.3.1 Zusammenleben der Religionsgemeinschaften 90
6.3.2 Muslimfeindlichkeit und Massnahmen dagegen 94
6.3.3 Rassismus gegenüber Schwarzen und Massnahmen dagegen 99
6.3.4 Antisemitismus und Massnahmen dagegen 106
6.3.5 Die Situation der Jenischen und Sinti mit sesshafter und fahrender Lebensweise in der Schweiz 110
6.3.6 Die Situation der Roma in der Schweiz 116

7 Fazit 119

8 Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus 121

9 Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission 124

10 Bibliographie 127

11 Abkürzungsverzeichnis 129

12 Anhang 132

Vorwort Bundesrat A. Berset

Die Vielfalt der Lebensweisen und Kulturen ist eine grosse Stärke unseres Landes. Sie bewahrt uns vor dem Stillstand und der Verhärtung unserer Identität, denn sie stellt uns regelmässig vor die Frage, wie wir als Gesellschaft mit unseren Unterschieden umgehen sollen. Die Antwort darauf sind Werte wie Freiheit, Rechtssicherheit und Gleichberechtigung sowie der ständige Dialog.

Vielfalt verlangt aktive Akzeptanz, nicht bloss passive Toleranz. Viele Menschen gehören durch ihre Sprache, Religion, Herkunft oder Lebensweise zu einer Minderheit im eigenen Land. Sie alle haben den Anspruch und das Recht, in Würde leben zu können.

Der gesellschaftliche Zusammenhalt in der Schweiz ist stark. Trotzdem sind wir ebenso wenig gefeit gegen Rassismus wie andere Länder; dies gilt auch für wichtige Lebensbereiche wie Arbeit, Schule oder Wohnen. Diskriminierungen erfolgen im täglichen Zusammenleben häufig subtil und verdeckt, im Internet und in den sozialen Netzwerken aber zunehmend auch offen und aggressiv. Das zeigt der neue Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung. Es ist unsere ständige Aufgabe als Gesellschaft, auf Diskriminierungen zu reagieren; mit offener Gegenrede und, falls gegen Gesetze verstossen wird, auch mit rechtlichen Mitteln.

Rassismus ist vielfältig: Muslimfeindlichkeit, Rassismus gegenüber Schwarzen, gegenüber Menschen mit fahrender Lebensweise, Antisemitismus und weitere Formen haben ihre je eigene Geschichte und Mechanismen. Diese Unterschiede, auch das zeigt der vorliegende Bericht, müssen wir kennen, damit wir Rassismus erfolgreich bekämpfen können.

Seit 2014 bauen die Kantone Informations-, Sensibilisierungs- und Beratungsangebote auf. Damit ist der Schutz vor Diskriminierung zu einem festen Bestandteil der Gesellschaftspolitik auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene geworden. Je früher und entschiedener wir auf rassistische Diskriminierung reagieren, desto besser gelingt es uns, Konflikten vorzubeugen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.

Bundesrat Alain Berset,
Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern

1 Einleitung

Diskriminierungen aufgrund von Herkunft, Hautfarbe, Religion, Lebensweise oder Sprache kommen in allen Lebensbereichen vor: Bei der Wohnungssuche, im Arbeitsleben, im Spital, beim Gang zur Behörde oder beim Sport. Manche Bereiche liegen in der Zuständigkeit des Bundes, viele sind im Kompetenzbereich der Kantone und Gemeinden.

Der Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) 2016 gibt einen aktualisierten Überblick über die bestehende Datenlage, ermöglicht mit aktuellen Umfrageergebnissen eine Gesamteinschätzung und bietet einen Überblick über die Problemlage und über Lösungsansätze in den verschiedenen Lebensbereichen:

- In einem ersten Teil werden Begrifflichkeiten, rechtliche Situation und institutionelle Zuständigkeiten vorgestellt (Kapitel 2–4) und eine Übersicht über Daten und Entwicklungstrends in der Schweiz gegeben (Kapitel 5).
- Der zweite Teil gibt einen Einblick in die Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung (Kapitel 6). Ein erster Schwerpunkt wird auf die Umsetzung des Diskriminierungsschutzes in den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) gelegt. Danach wird auf die Situation in besonders sensiblen Lebensbereichen wie z. B. Arbeit, Wohnen oder dem Zugang zu öffentlichen Leistungen und zuletzt auf Fragen in Zusammenhang mit besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen eingegangen.

Wie die erste BFS-Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) aus dem Jahr 2016 zeigt, ist eine klare Mehrheit der befragten Personen der Meinung, dass Rassismus in der Schweiz aktuell ein ernstes oder eher ernstes Problem sei. Dagegen vorgehen müssen nach Ansicht der Befragten vor allem der Staat bzw. der Bund sowie jede und jeder Einzelne. Ein grosser Teil der Befragten ist gegenüber Musliminnen und Muslimen, Schwarzen sowie Jüdinnen und Juden positiv eingestellt. Ebenso scheinen die in der Schweiz wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer von einer deutlichen Mehrheit akzeptiert zu sein. Etwas mehr als ein Viertel fühlt sich allerdings durch als «anders» empfundene Personen bei der Arbeit gestört, rund ein Fünftel in der Nachbarschaft oder generell im Alltag. Demgegenüber gab ein Fünftel der Befragten an, in den letzten fünf Jahren Diskriminierung erlebt zu haben, dies vor allem in ihrem Arbeitsumfeld oder bei der Stellensuche.[1]

[1] www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

Diese Befunde entsprechen der konstanten Beobachtung, dass in der Schweiz weniger ideologisch untermauerte rassistische Tendenzen bestehen, sondern vor allem rassistische Diskriminierungen im Alltag zu Verletzungen und Konflikten führen. Entsprechend müssen auch die staatlichen Massnahmen auf die alltäglichen Lebensbereiche ausgerichtet sein und in enger Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen, den Betroffenen und der Zivilgesellschaft entwickelt werden.

Der vorliegende Bericht spiegelt die Innensicht der Verwaltung auf ihr eigenes Tun. Im Sinne einer ergänzenden Aussensicht wurden die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) und die Eidgenössische Migrationskommission (EKM) eingeladen, den Bericht und die Arbeit von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zu kommentieren. Deren Beiträge sind am Schluss des Berichts zu finden (Kapitel 8 und 9).

2 Begriffe

In Zusammenhang mit Rassismus und rassistischer Diskriminierung gehört die Verständigung auf die Begrifflichkeiten bereits zur inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Thema. Im Folgenden werden nur die wichtigsten Begriffe aufgenommen. Für weitere Ausführungen verweisen wir auf die 2014 im Auftrag der FRB und in Zusammenarbeit mit Expertinnen und Experten des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) erstellte Studie zu den Begrifflichkeiten im Bereich Rassismus und zu deren Verwendung im nationalen und im internationalen Kontext.[2]

Rassismus bezeichnet eine Ideologie, die Menschen aufgrund ihrer ethnischen, nationalen oder religiösen Zugehörigkeit in angeblich naturgegebene Gruppen (sogenannte «Rassen») einteilt und diese hierarchisiert. Damit werden Menschen nicht als Individuen, sondern als Mitglieder solcher pseudo-natürlicher Gruppen mit kollektiven, als unveränderbar betrachteten Eigenschaften beurteilt und behandelt. Als soziale Konstruktionen werden «Rassen» nicht nur mittels äusserlicher Merkmale, sondern auch aufgrund angenommener kultureller, religiöser oder herkunftsmässiger Unterschiede konstruiert. Dabei werden zum Beispiel bestehende sozioökonomische oder bildungsbezogene Ungleichheiten mit der ethnischen, kulturellen oder religiösen Zugehörigkeit «erklärt» und sozusagen als biologisch gegeben angenommen. Heute ist der Begriff «Rasse» im deutschen Sprachraum verpönt. Dafür wird von unvereinbaren Kulturen, fremden Ethnien oder von «Ausländern» gesprochen, die als unveränderbar «anders» dargestellt und für unerwünscht erklärt werden. Je nach Verwendung des Rassismusbegriffs im wissenschaftlichen, rechtlichen oder politischen Kontext werden dessen Grenzen mehr oder weniger eng gezogen, wird er nur auf bewusst vertretene Ideologien oder auch auf zugrunde liegende, teils unbewusste gesellschaftliche Strukturen und Dynamiken angewendet. In diesem Bericht wird bewusst von einer breiten Definition des Rassismus ausgegangen, um eine immer wieder notwendige Debatte zu dessen Grenzen zu ermöglichen.

Mit dem Rechtsbegriff **rassistische Diskriminierung** wird jede Praxis bezeichnet, die Menschen aufgrund physiognomischer Merkmale, ethnischer Herkunft, kultureller Merkmale (Spra-

---

2 Naguib, Tarek. Begrifflichkeiten zum Thema Rassismus im nationalen und im internationalen Verständnis. Eine Auslegeordnung unter Berücksichtigung des Völker- und Verfassungsrechts. Expertise im Auftrag der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB, Eidgenössisches Departement des Innern EDI. Winterthur/Bern, 27. August 2014: www.frb.admin.ch > Recht und Beratung > Rechtliche Grundlagen. Die juristisch ausgerichtete Studie kann zu punktuellen Fragen konsultiert werden, vermittelt in ihrer Gesamtlektüre aber auch die weltanschaulichen, politischen, wissenschaftlichen und rechtlichen Auseinandersetzungen zu den behandelten Themen.

che, Name) und/oder (realer oder angenommener) religiöser Zugehörigkeit Rechte vorenthält, sie ungerecht oder intolerant behandelt, demütigt, bedroht oder an Leib und Leben gefährdet. Sie kann Schweizer und ausländische Staatsangehörige gleichermassen betreffen. Im Unterschied zu Rassismus ist rassistische Diskriminierung nicht zwingend ideologisch begründet.

Von rassistischen Vorfällen oder rassistischer Diskriminierung zu unterscheiden sind nicht sichtbare rassistische **Einstellungen**. Diese sind ebenfalls nicht zwingend ideologisch begründet und führen in der Regel auch nicht zu rassistischen Handlungen. Persönliche Einstellungen, wenn sie im privaten Kreis geäussert werden, fallen unter die Meinungsfreiheit. Sie können aber zu einem Klima beitragen, in dem rassistische Äusserungen und diskriminierende Handlungen eher toleriert oder gutgeheissen werden, obwohl die Mehrheit der Bevölkerung selbst nicht entsprechend handeln würde.

Direkte oder unmittelbare Diskriminierung liegt dann vor, wenn eine Person aus nicht zulässigen Gründen weniger vorteilhaft behandelt wird als eine andere Person in einer vergleichbaren Situation. Als **indirekte oder mittelbare Diskriminierung** werden gesetzliche Grundlagen, Politiken oder Praktiken bezeichnet, welche trotz ihrer augenscheinlichen Neutralität im Ergebnis zu einer nicht zulässigen Ungleichbehandlung führen. Auch können Personen einer **mehrfachen Diskriminierung** ausgesetzt sein, wenn sie gleichzeitig etwa aufgrund der Herkunft, Hautfarbe, Kultur oder Religion und aufgrund des Geschlechts, der sozialen Schichtzugehörigkeit, einer Behinderung oder eines anderen Merkmals diskriminiert werden. Dieses Phänomen betrifft zum Beispiel Frauen, die gleichzeitig einer ethnischen Minderheit und einer benachteiligten sozialen Schicht angehören, also mehrere «anfällige» Merkmale kumulieren.

Mit **Fremdenfeindlichkeit (Xenophobie)** wird eine auf Vorurteile und Stereotype gestützte Haltung bezeichnet, die alles, was als fremd eingestuft wird, mit negativen Gefühlen verbindet. Sozialpsychologisch gesehen wird mit der Feindseligkeit gegenüber «Fremden» ein überlegenes Selbstbild erzeugt. Die Konstruktion von Bildern über vermeintlich «Fremde» oder «Andere» ist nicht anthropologisch begründet, sondern sozial-kulturell geprägt. Das heisst, dass sie nicht naturgegeben ist und somit auch verändert werden kann. Die Gefahr bei der Verwendung des Begriffs Xenophobie liegt darin, dass Prozesse der Stigmatisierung durch Psychologisierung und Biologisierung («-phobie») erklärt werden und damit eine naturgegebene Erklärung für Gewalt und Ausgrenzung nahegelegt wird. Der Begriff ist jedoch nützlich, um eine diffuse, nicht unbedingt ideologisch begründete Haltung zu bezeichnen, welche auf

einer allgemeinen Ablehnung alles «Fremden» und einer Angst vor «Überfremdung» beruht und eine diskriminierende, restriktive Zuwanderungspolitik wünscht. Ein weiterer Grund für die Verwendung des Begriffs ist seine Verankerung in internationalen Vertragswerken und Dokumenten (häufig als Begriffspaar «racism and xenophobia»).

Der Begriff **Muslimfeindlichkeit** bezeichnet eine ablehnende Haltung und Einstellung gegenüber Menschen, die sich als Musliminnen und Muslime bezeichnen oder als solche wahrgenommen werden. In die Muslimfeindlichkeit können sich auch Komponenten der Ablehnung gegenüber der Herkunft von Personen aus einem bestimmten (vom Islam geprägten) Land, gegenüber einer als patriarchalisch und frauenfeindlich wahrgenommener Gesellschaft oder gegenüber einem fundamentalistisch gelebten Glauben mischen. Auch die Überzeugungen, alle Musliminnen und Muslime wollten die Scharia einführen, würden die Menschenrechte missachten oder grundsätzlich mit islamistischen Terroristen sympathisieren, gehören zum Weltbild einer muslimfeindlichen Person. Der Begriff Muslimfeindlichkeit wird dem der Islamfeindlichkeit oder der Islamophobie vorgezogen, denn der Fokus der staatlichen Massnahmen gegen die Diskriminierung von Musliminnen und Muslimen liegt auf dem Schutz der Menschen bzw. Gruppen von Menschen und nicht auf dem Schutz einer Religion als solcher.

Anti-Schwarzen Rassismus bzw. **Rassismus gegenüber Schwarzen** bezieht sich spezifisch auf das Merkmal der Hautfarbe und auf physiognomische Merkmale. Dabei wird von der äusseren Erscheinung (Phänotypus) eines Menschen auf sein inneres Wesen (Genotypus) geschlossen, unter Zuschreibung von negativen Persönlichkeits- oder Verhaltenseigenschaften. Anti-Schwarzen Rassismus wurzelt in der rassistischen Ideologie des 17. und 18. Jahrhunderts, die als Rechtfertigung der kolonialen Herrschaftssysteme und der Sklaverei diente. Heute betrifft er in der Schweiz sehr unterschiedliche Bevölkerungsgruppen (Schweizerinnen und Schweizer mit Vorfahren aus Afrika, Nord- und Südamerika sowie Zugewanderte aus diesen Regionen oder aus den umliegenden europäischen Ländern). Im Gegensatz zu rassistischen Einstellungen bzw. Verhalten gegenüber anderen Menschen aufgrund von ihrer (zugeschriebenen) Religion oder Kultur sind die Merkmale, auf welche der Anti-Schwarzen Rassismus abstellt, sichtbar und unwandelbar. Ausschlaggebend sind einzig äussere Merkmale oder Hautfarbe, ob die Person nun seit Generationen hier lebt oder erst eingereist ist, ob sie gut integriert ist oder nicht. Dieser Form des Rassismus kann daher auch nicht mit Integrationsmassnahmen, sondern nur mit Massnahmen zum Abbau von diskriminierendem Verhalten und diskriminierenden Einstellungen begegnet werden.

Antisemitismus / Judenfeindlichkeit: Antisemitismus bezeichnet Handlungen wie z. B. Angriffe auf Leib, Leben oder Eigentum jüdischer Personen und Institutionen. Antisemitisch können aber auch feindselige Überzeugungen, Vorurteile oder Stereotype sein, die sich – deutlich oder diffus – in der Kultur, der Gesellschaft und in Einzelhandlungen zeigen und die darauf zielen, die eigene Gruppe über die der jüdischen Gruppe zu stellen oder jüdische Personen und Institutionen herabzusetzen oder zu benachteiligen. Judenfeindlichkeit drückt eine ablehnende Haltung oder Einstellung gegenüber Menschen aus, die sich als Jüdinnen und Juden bezeichnen oder als solche wahrgenommen werden. Antisemitismus wird heute als Oberbegriff und zum Teil als Synonym für alle Formen antijüdischer Haltungen und Einstellungen verwendet. Er stellt im Rahmen des Rassismus ein besonderes Phänomen dar, weil mit ihm anhand der religiösen Zugehörigkeit (auf welche sich die Judenfeindlichkeit bezieht) eine Volkszugehörigkeit (auf welche sich der Antisemitismus bezieht, dies obwohl die Bezeichnung «semitisch» ursprünglich ein linguistisches Konstrukt ist) zugeschrieben wird. Der Fokus der staatlichen Massnahmen gegen die Diskriminierung von Jüdinnen und Juden, bzw. gegenüber Menschen, die als solche wahrgenommen werden, liegt auf dem Schutz der Menschen bzw. Gruppen von Menschen und nicht auf dem Schutz der Religion als solcher.[3]

Antiziganismus ist ein in Anlehnung an Antisemitismus gebildeter, seit den 1980er Jahren gebräuchlicher Begriff zur Bezeichnung der von Stereotypen und Feindschaft geprägten Einstellung gegen die mit dem Stigma «Zigeuner» (Jenische, Sinti, Roma und andere) versehenen Menschen und Gruppen, unabhängig davon, ob sie eine fahrende Lebensweise führen oder nicht. Zigeunerfeindlichkeit hat sich historisch als ökonomische, gesellschaftliche oder staatliche Diskriminierung, politische Verfolgung bis hin zu Vertreibung, Internierung, Zwangssterilisierung oder staatlich organisiertem Völkermord manifestiert. Der Begriff ist nicht unumstritten, denn er enthält die rassistische Fremdbezeichnung «Zigeuner» und reproduziert dadurch auch immer wieder ein Feindbild, wenn er auf die Feindschaft gegenüber Jenischen, Sinti oder Roma verwendet wird.

---

[3] Diese Umschreibung beruht im Wesentlichen auf der Definition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) und erweitert diese für die Anwendung in der Schweiz. Weitere Informationen dazu: www.holocaustremembrance.com

Wesentliches Merkmal des **Rechtsextremismus** ist die Infragestellung der Gleichwertigkeit aller Menschen und eine Ideologie der Ausgrenzung, die sich mit erhöhter Gewaltakzeptanz verbinden kann. Alle Definitionen des Rechtsextremismus sind sich darin einig, dass Rassismus und Fremdenfeindlichkeit konstituierende Elemente des Rechtsextremismus sind. Rechtsextreme gehen von der rassisch oder ethnisch bedingten sozialen Ungleichheit der Menschen aus und verlangen nach ethnischer Homogenität. Grund- und Menschenrechte werden nicht als für alle Menschen überall gleich geltende Prinzipien akzeptiert. Abgelehnt und bekämpft werden der Wertepluralismus einer liberalen Demokratie und der «Multikulturalismus» der globalisierten Gesellschaft.

3 Rechtliche Grundlagen

Zur nachhaltigen Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung braucht es Sensibilisierung, Prävention und ausserrechtliche Interventionen. Im konkreten Fall müssen sich Betroffene aber auf rechtlichen Schutz verlassen können. Im ersten Bericht der FRB von 2012 wurden die nationale, kantonale und internationale Rechtslage ausführlich erläutert.[4] An dieser hat sich seither nichts Grundsätzliches geändert. Auf Bundesebene ausschlaggebend bleibt der verfassungsrechtliche Diskriminierungsschutz (Art. 8 BV) und die strafrechtliche Ahndung von rassistischer Diskriminierung (Art. 261bis StGB). Privatrechtlich umfassen mehrere allgemeine Bestimmungen den Schutz vor rassistischer Diskriminierung. Auf kantonaler Ebene ist das Diskriminierungsverbot bzw. der Schutz vor Diskriminierung zudem in bereichsspezifischen Gesetzen oder Verordnungen verankert.[5]

In den Berichtsjahren 2015 und 2016 wurden rund 30 parlamentarische Vorstösse zum Thema Rassismus und rassistische Diskriminierung eingereicht; weitere Vorstösse betrafen spezifischere Fragen zu Muslim- und Judenfeindlichkeit, zum Zugang von bestimmten Bevölkerungsgruppen zu Leistungen etwa im Gesundheits- oder Sozialwesen, zur Extremismusprävention und -bekämpfung sowie zu Diskriminierungsrisiken in Zusammenhang mit der Digitalisierung der Gesellschaft.[6]

In der Berichtsperiode stellten sich zunehmend Fragen zur Meinungsäusserungsfreiheit und deren Grenzen, in Zusammenhang etwa mit der Bewilligung von Auftritten von umstrittenen Satirikern oder Musikern. In diesen Fällen mussten die nationalen, kantonalen und kommunalen Behörden jeweils abwägen, inwiefern es das öffentliche Interesse erfordert, die Meinungsäusserungsfreiheit zum Schutz von bestimmten Bevölkerungsgruppen oder zur Wahrung des öffentlichen Friedens einzuschränken. In der Praxis wurden die Bewilligungen meist erteilt, die Auftritte aber von Organisationen der Zivilgesellschaft beobachtet und allfällige rechtliche Verstösse gemeldet.

---

4 Fachstelle für Rassismusbekämpfung. Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2012 – Übersicht und Handlungsfelder. Bern, März 2013, Kapitel 3.

5 z. B. Art. 49 Abs. 3 des neuen Spitalversorgungsgesetzes BE, Art. 18 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz ZH, Art. 10 des Bildungsgesetzes OW, Art. 25 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über das St. Galler Bürgerrecht, Art. 10 Abs. 3 Bst. a der Verordnung über die Wohnraumförderung BS, Art. 15 Abs. 2 des Personalreglements des Zürcher Universitätsspitals, Art. 5 der Personalordnung der Universität Basel oder Art. 25 der Verordnung über das Massnahmenzentrum für junge Erwachsene Arxhof BL.

6 Eine Übersicht über die relevantesten Vorstösse bietet die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR): www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Politische Agenda zu Rassismus und Antirassismus > Rassismus/Rassendiskriminierung

Mit ganz spezifischen Aspekten der Meinungsäusserungsfreiheit in Zusammenhang mit dem Verbot der Leugnung, Verharmlosung oder Rechtfertigung von Völkermord (Art. 261bis StGB Abs. 4) musste sich der Europäische Gerichthof für Menschenrechte befassen (EGMR).[7] Der türkische Politiker Dogu Perinçek hatte 2005 an mehreren öffentlichen Anlässen dem Massaker an den Armenierinnen und Armeniern (1915 bis 1917) den Charakter eines Völkermordes abgesprochen. In der Folge wurde er wegen Zuwiderhandlung gegen die Rassismusstrafnorm zu 90 Tagessätzen von 100 Franken, einer Busse von 3'000 Franken und einer Genugtuungszahlung von 1'000 Franken an den Verein Schweiz-Armenien verurteilt. Das Bundesgericht stützte diesen Entscheid und befand, dass er nicht gegen die Meinungsäusserungsfreiheit verstosse. Im Gegensatz dazu kam die Grosse Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Schluss, dass in diesem konkreten Fall die Äusserungen von Herrn Perinçek von öffentlichem Interesse seien und keinen Aufruf zum Hass gegenüber Armenierinnen und Armenier darstellten, zumal sie nicht in einem gesellschaftlich angespannten Klima erfolgt seien. Gemäss EGMR hätten sie auch die Würde der armenischen Gemeinschaft nicht in einem Mass verletzt, das eine strafrechtliche Ahndung rechtfertigen würde. Das Urteil der Grossen Kammer fiel allerdings knapp aus: Von den siebzehn Richterinnen und Richtern fügten sieben dem Urteil eine abweichende Meinung bei. Das Urteil stellt weder die Rassismusstrafnorm noch deren Absatz 4 in Frage, verdeutlicht aber die Praxis des EGMR, bei der Prüfung von Verletzungen der Meinungsäusserungsfreiheit jeweils von einer genauen Analyse der konkreten Umstände im einzelnen Fall auszugehen.

Im Frühling 2015 gab das Parlament der parlamentarischen Initiative Reynard Folge und sprach sich dafür aus, das Diskriminierungsverbot der Rassismusstrafnorm auf Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung auszuweiten.[8] Die zuständige Kommission des Nationalrats ist beauftragt, dem Parlament bis zur Frühlingssession 2019 einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten.[9]

---

7 «Perinçek vs. Suisse» vom 15. Oktober 2015 (27510/08)

8 Parlamentarische Initiative Reynard Mathias «Kampf der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung» (PI 13.407) vom 7. März 2013.

9 S. dazu: www.parlament.ch > Organe > Sachbereichskommissionen > Kommission für Rechtsfragen > Medienmitteilungen RKN > Kampf gegen die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Identität (Medienmitteilung der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats vom 3. Februar 2017)

Am 1. Juli 2016 trat im Kanton Tessin ein Gesetz in Kraft, welches die Verhüllung des Gesichts im öffentlichen Raum verbietet.[10] In seiner rechtlichen Beurteilung der Tessiner Verfassungsänderung kam der Bundesrat zum Schluss, dass eine bundesrechtskonforme Auslegung der Bestimmung teils gegeben ist, teils nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann. Zugleich hielt er aber fest, dass er eine solche Bestimmung als nicht sinnvoll erachtet: Das Verbot betreffe ein in der Schweiz marginales Phänomen, der Zwang zur Verhüllung sei bereits strafrechtlich geregelt (Nötigungsverbot von Art. 181 StGB) und die Wiedereinführung von «religiösen Sondernormen» widerspreche den Gepflogenheiten der Schweiz.[11] Ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes wurden im Tessin sechs Verfahren und rund zehn Ermahnungen wegen Verstössen gegen das Gesetz registriert.[12]

In anderen Kantonen werden ähnliche Verhüllungsverbote diskutiert. Nach einer eingehenden Debatte sprach sich die Landsgemeinde des Kantons Glarus am 7. Mai 2017 gegen ein solches Verbot aus. Auch auf nationaler Ebene wurden entsprechende Vorstösse von Bundesrat und Parlament mehrmals abgelehnt. Zurzeit hängig ist eine parlamentarische Initiative, welche sich eng an das Tessiner Gesetz anlehnt und vom Nationalrat im September 2016 knapp angenommen wurde.[13] Im März desselben Jahres wurde die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» lanciert. Obwohl der allgemein gehaltene Text der Initiative Hinweise auf die muslimische Ganzkörperverschleierung vermeidet, wird das Thema gemäss den Aussagen der Initiantinnen und Initianten im Zentrum des politischen Abstimmungskampfs stehen.

---

10 Zahlreiche Kantone (BS, ZH, BE, LU, TG, SO, SG) kennen gesetzliche Vorschriften, die Personen untersagen, sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen unkenntlich zu machen (sog. Vermummungsverbote). Diese beschränken sich jedoch auf die Vermummung in Fällen von bewilligungspflichtigen Menschenansammlungen im öffentlichen Raum. Der Schutzzweck der Bestimmungen zeigt sich somit in der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, indem aus der Anonymität heraus verübte Gewaltakte verhindert werden sollen.

11 Botschaft zur Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone BE, UR, SO, BS, BL, AR, AI, TI, VD und JU vom 12. November 2014 (SR 14.084), Ziff. 1.8.

12 www.ti.ch > Comunicati > Tutti i comunicati > Nuove Leggi sull'ordine pubblico e la dissimulazione del volto: un primo bilancio (Medienmitteilung vom 06.02.2017)

13 Parlamentarische Initiative Wobmann Walter «Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts» (PI 14.467) vom 11. Dezember 2014.

Im Mai 2016 legte der Bundesrat seinen Bericht in Erfüllung des Postulats Naef «Bericht zum Recht auf Schutz vor Diskriminierung» vor.[14] Gestützt auf eine im Auftrag der Bundesverwaltung verfasste Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) anerkennt der Bundesrat, dass das Diskriminierungsschutzrecht im Privatrecht Lücken aufweist und ausgewählte Empfehlungen des SKMR vertieft geprüft werden sollten.[15] Darunter fallen insbesondere die Einführung von zusätzlichen Diskriminierungsschutznormen in einzelnen privatrechtlich geregelten Lebensbereichen (wie z. B. Arbeitsleben, Mietrecht, allgemeines Vertragsrecht), die Erweiterung des Anwendungsbereichs der zivilrechtlichen Verbandsklage, die Reduktion der Verfahrenskosten im Zivilverfahren sowie Sensibilisierungsmassnahmen für das Problem der Mehrfachdiskriminierung.[16] Zudem fügte der Bundesrat in seiner Stellungnahme zur Interpellation Reynard zum Thema Mehrfachdiskriminierung an, dass bei der Prüfung der Verbesserung der Datenlage zur Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität auch die Erhebung von Daten zur Mehrfachdiskriminierung berücksichtigt werden sollen. Einen Aktionsplan zur Behebung der in der SKMR-Studie festgestellten Mängel lehnt der Bundesrat jedoch ab, da damit nur zusätzlicher Verwaltungsaufwand ohne eigentlichen Mehrwert verbunden wäre.[17]

Mit der SKMR-Studie verfügt die Schweiz über eine gute Grundlage, um diese Prüfung vorzunehmen. Ihre in diesem Umfang erstmalig vorgenommene empirische Übersicht über Wirkung und Nutzung der rechtlichen Bestimmungen zum Schutz vor rassistischer Diskriminierung zeigt aber auf, dass juristische Fachpersonen diesbezüglich noch zu wenig informiert und sensibilisiert sind. Deshalb organisiert die FRB zusammen mit dem SKMR am 26. Oktober 2017 eine Fachtagung, die sich sowohl an Juristinnen und Juristen als auch an Mitarbeitende der Beratungsstellen in den Kantonen richtet.

---

14 Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Naef 12.3543 vom 14. Juni 2012. Recht auf Schutz vor Diskriminierung. Bern, 25. Mai 2016.

15 Kälin Walter, Locher Reto et al. «Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen». SKMR, Bern, Juli 2015: www.skmr.ch > Home > Themenbereiche › Geschlechterpolitik > Publikationen

16 Interpellation Reynard Mathias «Was unternimmt der Bund, um Mehrfachdiskriminierungen wirksam zu bekämpfen?» (Ip. 16.3679) vom 21. September 2016).

17 Stellungnahme des Bundesrats zur Motion der Kommission für Rechtsfragen «Konkreter Aktionsplan für den Schutz vor Diskriminierung» (Mo. 16.3626) vom 18. August 2016; die Motion wurde zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des vorliegenden Berichts im Rat noch nicht behandelt.

Mit der gleichen Zielsetzung hat die FRB in enger Zusammenarbeit mit dem Sekretariat der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) ihren Rechtsratgeber überarbeitet und in eine Webapplikation überführt. Der neue «Online-Rechtsratgeber Rassistische Diskriminierung» ist seit Juli 2017 aufgeschaltet.[18] Er bietet Fachleuten aus der Beratungs- und Rechtspraxis, direkt Betroffenen sowie Personen in Schulung und Ausbildung einen schnellen Zugriff auf relevante Informationen. Nebst einem Überblick über die Begrifflichkeiten, die Rechtslage und das Beratungsangebot gehen vertiefende Module auf die Regelungen in den unterschiedlichen Lebensbereichen ein (u. a. Arbeit, Wohnen, Freizeit). Zusätzlich zu den rechtlichen Instrumenten werden auch bewährte ausserrechtliche Lösungsansätze vorgestellt. Für weiterführende Schulungen zum Diskriminierungsrecht können sich Interessierte direkt bei der FRB melden.

[18] www.rechtsratgeber-frb.admin.ch

4 Institutionelle Zuständigkeiten

Auf Bundesebene
Diskriminierungsschutz und Diskriminierungsbekämpfung sind Querschnittthemen über alle Bereiche und Kompetenzebenen hinweg. Es braucht deshalb spezifische und eindeutig bezeichnete Stellen in der Verwaltung, die dafür sorgen, dass die Themen zielgerichtet bearbeitet und nicht mit unverbindlichen Absichtserklärungen abgetan werden.[19] Diese Stellen sind grösstenteils dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) angegliedert, mit je eigenen Rechtsgrundlagen und Pflichtenheften. Hinzu kommen die ausserparlamentarischen Kommissionen, die bei der kritischen Beobachtung, der Identifizierung des Handlungsbedarfs und der Abstimmung von staatlichen und nichtstaatlichen Massnahmen eine wichtige Rolle spielen.[20]

Fachstelle für Rassismusbekämpfung
Die 2001 geschaffene Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) fördert, koordiniert und vernetzt Massnahmen gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung und unterstützt Behörden und Institutionen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Sie beteiligt sich an der Zusammenarbeit mit den Institutionen auf internationaler Ebene (insbesondere UNO, Europarat und OSZE) und setzt sich für den Austausch mit Nichtregierungsorganisationen und Forschungsinstitutionen ein. Seit ihrer Gründung bis Dezember 2016 hat die FRB in allen Landesteilen insgesamt 870 Projekte mit rund 16 Millionen Franken und 396 Schulprojekte mit über 5 Millionen Franken unterstützt. Sie verfügt über einen Stellenetat von 340 Prozent und einen jährlichen Betriebskredit von rund 370‘000 Franken.

Fachstelle Extremismus in der Armee
Die Fachstelle Extremismus in der Armee (FS EX A) unterstützt das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) in allen Angelegenheiten in Zusammenhang mit Extremismus in der Armee. Die FS EX A ist als Anlauf- und Meldestelle tätig. Sie klärt gemeldete Hinweise ab, berät in Fragen des Rechtes, der Führungsmassnahmen und der Prävention und bietet Fachinformationen zu extremistischen

---

19 Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB), Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB).

20 Im Bereich der rassistischen Diskriminierung sind vor allem die folgenden Kommissionen von Bedeutung: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), Eidgenössische Migrationskommission (EKM), Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF), Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ).

Gruppierungen und Strömungen. An sie können sich Angehörige der Armee jeglichen Dienstgrades und jeglicher Funktion wenden, aber auch Kantons- und Gemeindebehörden, Bürgerinnen und Bürger sowie die Medien. Weiter bietet die FS EX A in zahlreichen militärischen Kaderlehrgängen Sensibilisierungssequenzen an. Geschult werden insbesondere Personen mit Schlüsselfunktionen in Bezug auf Extremismusprävention sowie Angehörige der Militärpolizei. Die Fachstelle respektiert die Verantwortung und Kompetenzen der militärischen Kader und arbeitet unter Wahrung des Dienstgeheimnisses sowie der Privatsphäre; sie hat keine Ombudsfunktion. Sie wurde 2002 gegründet und ist seit August 2005 der FRB im EDI administrativ unterstellt. Sie erfüllt ihre Aufgaben aber ausschliesslich zu Gunsten der Armee und ist ihrem Auftraggeber, dem Chef Personelles der Armee (FGG 1) gegenüber Rechenschaft schuldig. Die Fachstelle verfügt über einen Stellenetat von 50 Prozent.

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) ist eine 1995 eingesetzte ausserparlamentarische Kommission, welche Vorkommnisse und Aktivitäten im Bereich des Rassismus und der rassistischen Diskriminierung kritisch beobachtet. Laut Mandat des Bundesrats «(…) fördert [sie] eine bessere Verständigung zwischen Personen unterschiedlicher Rasse, Hautfarbe, nationaler und ethnischer Herkunft, Religion, bekämpft jegliche Form von direkter und indirekter Rassendiskriminierung und schenkt einer wirksamen Prävention besondere Beachtung». Die EKR nimmt dabei auch Bedürfnisse und Anliegen von Minderheiten auf und kann frei Stellung nehmen, ohne einer staatlichen oder politischen Linie verpflichtet zu sein. Die Kommission besteht aus 16 Mitgliedern; sie berücksichtigt in ihrer Zusammensetzung ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Expertinnen und Experten, Interessens- und Minderheitengruppen sowie Angehörigen der Geschlechter, der Sprachen, Regionen und Religionen in der Schweiz. Der Kommission steht ein Sekretariat mit 280 Stellenprozenten zur Seite, das organisatorisch dem Generalsekretariat des EDI angegliedert ist. Die EKR verfügt 2017 über ein ordentliches Budget von 198’000 Franken.

Eidgenössische Migrationskommission

Die ausserparlamentarische Migrationskommission (EKM) nimmt eine Brückenfunktion zwischen den Behörden und der Zivilgesellschaft wahr. Sie hat den gesetzlichen Auftrag, sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demografischen und rechtlichen Fragen zu befassen, die sich aus dem Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz ergeben. Sie berät den Bundesrat und die Verwaltung in Migrations-

fragen und unterstützt Projekte, welche Integration fördern, Menschenrechte schützen und Diskriminierung verhindern. Die Kommission ist dem Staatsekretariat für Migration (SEM) im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) angegliedert. Die EKM zählt 30 Mitglieder, wovon gut die Hälfte die Migration aus eigener Erfahrung kennt. Ihr stehen ein Sekretariat von 540 Stellenprozenten und ein jährlicher Betriebskredit von 240'000 Franken zur Verfügung.

Auf Kantons- und Gemeindeebene

Alle **Kantone** kennen im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Bestimmungen zur Integrationspolitik einen expliziten und einen impliziten Diskriminierungsschutz. Zur Umsetzung der Integrationsziele und des Diskriminierungsschutzes wurden Integrationsbüros oder die Stelle einer/eines Integrationsdelegierten geschaffen. Diese haben sich zur Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) zusammengeschlossen. Die KID arbeitet bei der Entwicklung der Integrationspolitik der Schweiz mit und unterstützt die Verankerung des Diskriminierungsschutzes als eine Säule der Integrationspolitik; ihr Sekretariat wird von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) geführt. Auch die **Städte und Gemeinden** übernehmen eine zentrale Rolle bei der konkreten Umsetzung des Diskriminierungsschutzes. Analog zu den Kantonen haben einige Städte eigene Integrationsdelegierte ernannt oder führen Integrationsbüros. Auch diese Stellen sind Mitglieder der KID.

5 Rassistische Diskriminierung und Rassismus in der Schweiz: Datenlage

Da Rassismus und rassistische Diskriminierung eine Vielfalt von unterschiedlichen Phänomenen umfassen, stammen auch die entsprechenden Daten aus verschiedenen Quellen. Um einen Überblick über die Situation und eine bessere Steuerung der Massnahmen zu gewährleisten, beauftragte der Bundesrat im Jahr 2007 die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB), das Ausmass von rassistischen Diskriminierungen und Haltungen in der Schweiz sowie die Massnahmen dagegen regelmässig für eine breitere Öffentlichkeit zu dokumentieren.[21]

Heute erfassen verschiedene Institutionen rassistische oder diskriminierende Verhaltensweisen und Einstellungen. Staatliche Organe erheben rechtlich relevante Handlungen, die zu einer Anzeige, einem Verfahren oder einer Verurteilung führen. Medien und staatsunabhängige Organisationen wie zum Beispiel Beratungs- oder Beschwerdestellen berücksichtigen auch Vorfälle, die den Justizorganen nicht zwingend zugetragen werden. Repräsentative Umfragen schliesslich geben einerseits Aufschluss über die erlebte Diskriminierung der Befragten und andererseits zu deren Einstellungen zu Rassismus und rassistischer Diskriminierung.

Im Folgenden wird mittels Vergleich und Synthese dieser unterschiedlichen Daten erstens aufgezeigt, wie sich die Anzahl rassistischer Vorfälle in der Schweiz in den letzten fünfundzwanzig Jahren verändert hat. Bei diesem Überblick über die Situation wird zwischen staatlich dokumentierten bzw. sanktionierten Diskriminierungsvorfällen einerseits und Fällen erlebter Diskriminierung andererseits unterschieden. Zweitens werden die Vorfälle nach verschiedenen Kriterien genauer analysiert (Merkmale der Diskriminierung, Lebensbereiche, in welchen Diskriminierung vorkommt, sowie sozioökonomische Angaben zu den diskriminierten und diskriminierenden Personen). Drittens werden Parallelen zu Einstellungen in der Bevölkerung aufgezeigt, um ein umfassenderes Bild zu zeichnen. Die dabei verwendeten Begrifflichkeiten und Wertungen entstammen den jeweiligen Erhebungs- oder Umfragequellen; juristisch gelten nur die von Gerichten geahndeten Fälle als rassistische oder rassendiskriminierende Vorfälle. Die Angaben zu den Einstellungen der Bevölkerung sind hauptsächlich den Ergebnissen der Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) entnommen, welche das Bundesamt für

---

[21] S. dazu: Bericht Integrationsmassnahmen und Anhang Massnahmenpaket, Massnahme 3.9, Bern, 30. Juni 2007: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Berichte > Integration > Thematische Berichte und Studien > «Bericht Integrationsmassnahmen» und «Anhang Massnahmenpaket» sowie: Bundesratsziele 2008, Ziel 10 «Gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern»: www.bk.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Politische Planung > Jahresziele > Archiv > Jahresziele des Bundesrats Band I «Die Ziele des Bundesrats 2008»

Statistik (BFS) im Jahr 2016 erstmals durchführte. Diese baut auf den Erkenntnissen des gleichnamigen Pilotprojekts auf, welches gfs.bern im Auftrag der FRB und des Staatssekretariats für Migration (SEM) in Zusammenarbeit mit weiteren Bundesstellen 2010–2014 umsetzte. Da die Erhebungsmethode den Kriterien und Standards des BFS angepasst werden musste, sind die Daten des Jahres 2016 nur begrenzt vergleichbar mit denjenigen des Pilotprojekts. Die wichtigsten Änderungen werden in einem einleitenden Unterkapitel genauer vorgestellt und der Bruch wird in allen Grafiken und Analysen ausgewiesen.

Da die in diesem Kapitel berücksichtigten Daten aus unterschiedlichen Quellen mit unterschiedlichen methodischen Ansätzen stammen (vgl. Übersicht Anhang 1), können sie keine Grundlage zu fundierten Aussagen in absoluten Zahlen bieten. Hingegen lassen sie sich in ihrer Komplementarität zumindest teilweise so verdichten, dass langfristig Entwicklungen erkennbar und Vermutungen erhärtet bzw. entkräftet werden können.[22]

5.1 Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» des Bundesamtes für Statistik

Gestützt auf eine sechsjährige Pilotphase entschied der Bundesrat im Frühjahr 2015, ein Instrument zur regelmässigen Erhebung von Einstellungen, Meinungen und Wahrnehmungen der Schweizer Wohnbevölkerung zu den unterschiedlichen Formen von Rassismus und zu Fragen des Zusammenlebens und der Integration einzuführen. Er beauftragte das Bundesamt für Statistik (BFS) mit der Umsetzung. Die Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) wird seit 2016 alle zwei Jahre durchgeführt; in den Zwischenjahren findet jeweils eine kürzere Umfrage statt zur Vertiefung einzelner Unterthemen oder zur Exploration von neuen Fragestellungen. Ziel der Erhebung ist es, die bestehenden Daten zu rassistisch diskriminierenden Vorfällen mit einstellungsbezogenen Daten zu ergänzen. Sie soll Informationen liefern zu Fragen des Zusammenlebens und mit der Beobachtung von Trends frühzeitig auf mögliche Problemfelder aufmerksam machen.

Die Entwicklung des Erhebungsinstruments stützte sich auf die Erfahrungen des Pilotprojekts «Zusammenleben in der Schweiz» des gfs.bern ab. Neu wurde die Erhebung aber in die Omnibusbefragungen der Volkszählung des BFS integriert, was entsprechende Anpassungen nach sich zog. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten Änderungen.

---

[22] Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde darauf verzichtet, Resultate von statistischen Tests wiederzugeben. Zudem werden bei den Zahlen in der Regel keine Kommastellen angegeben und Prozentzahlen statt absoluter Werte präsentiert, um den Eindruck einer Scheinpräzision zu vermeiden und den Fokus auf gesicherte Tendenzen zulegen.

	Umfrage BFS 2016	Pilotprojekt gfs.bern 2010–2014	Anmerkungen
Stichprobengrösse (in der Schweiz wohnhafte Personen ab 15 Jahren)	Total: 3'010 Schweizer Staatsangehörige: 2'362 Ausländische Staatsangehörige: 648	Total: 1'700 Schweizer Staatsangehörige: 1000 Ausländische Staatsangehörige: 700	Das Verfahren zur Stichprobenerstellung BFS führt zu einer grösseren Repräsentativität.
Erhebungsmethode	«Mixed Mode»: in erster Priorität online-Befragungen (75%), in zweiter Priorität telefonische Befragungen (25%).	Direkte persönliche Befragungen.	Die Auswirkung der unterschiedlichen Erhebungsmethode kann erst nach mindestens drei Erhebungen vertieft analysiert werden.
Befragungsdauer	Durchschnittlich rund 29 Minuten.	Durchschnittlich rund 56 Minuten	Die Kürzungen mussten aufgrund des Erhebungsdesigns der Omnibusumfragen BFS erfolgen.
Befragungsrhythmus	– Haupterhebung alle zwei Jahre ab 2016; – Kürzere themenzentrierte Zwischenerhebung alle zwei Jahre ab 2017	Dreimalige Durchführung alle zwei Jahre: 2010, 2012, 2014	Im Pilotprojekt wurden keine Zwischenerhebungen gemacht.
Inhaltliche Änderungen	– Streichung der Fragen zu Antirassismus, Intoleranz, Anomie, Gewaltbereitschaft, Autoritarismus und politische Entfremdung; – Aufnahme des Themas Anti-Schwarzen Rassismus; – Aufnahme der nicht-sesshaften Lebensweise als ein Motiv, weshalb sich Personen gestört fühlen können (Ergänzung zu den bestehenden Fragen dazu in der BFS-Erhebung Sprache, Religion und Kultur); – Harmonisierung und Ergänzung der soziodemografischen Variablen in Anpassung an die Volkszählung (Variablen SHAPE); – Punktuelle Umformulierungen.		Die Streichungen erfolgten aufgrund der Evaluation ihres Informationsgehalts im Rahmen der Pilotphase. Der Themenblock zum Anti-Schwarzen Rassismus wurde neu aufgebaut und wird aufgrund der ersten Erfahrungen optimiert.
Zielsetzung	Konsolidiertes Erhebungsinstrument zur langfristigen Erhebung von Trends.	Pilotprojekt, mit dem ein Erhebungsinstrument und verschiedene Auswertungsverfahren getestet wurden.	Nach drei Durchgängen sollte die Umfrage BFS ab 2020 möglichst stabil sein und nur noch periodisch angepasst werden.

Infolge dieser Änderungen sind die Daten der BFS-Erhebung 2016 nur begrenzt vergleichbar mit denjenigen des Pilotprojekts 2010–2014 (entsprechend werden in den Grafiken dieses Berichts die Ergebnisse der drei Umfragen der gfs-Pilotphase in einer Linie, diejenigen der BFS-Erhebung 2016 hingegen separat mit einem Punkt abgebildet). Mit dem Beginn einer neuen Zahlenreihe müssen die Ergebnisse 2016 mit Vorsicht interpretiert werden; vertiefende Analysen und Bezüge mittels Indexbildungen oder soziodemografischen Auswertungen können voraussichtlich erst ab der dritten Umfrage im Jahr 2020 erfolgen. Die Auswertung der Ergebnisse 2016 liefert aber Informationen zu den folgenden Themen:

- Gefühl, durch bestimmte Gruppen gestört zu werden: Wie viele Befragte fühlen sich im Alltag durch Personen mit anderer Nationalität, Hautfarbe, Religion, Sprache oder mit einer nicht-sesshaften Lebensweise gestört? Wie viele Befragte fühlen sich bei der Arbeit oder in der Nachbarschaft durch Personen mit anderer Nationalität, Hautfarbe, Religion oder Sprache gestört?
- Einstellungen gegenüber bestimmten Personengruppen: Wie werden die Gruppen der Musliminnen und Muslime, der Schwarzen und der Jüdinnen und Juden wahrgenommen und welche Meinungen oder auch Stereotype bestehen gegenüber diesen drei Gruppen?
- Einstellungen gegenüber Ausländerinnen und Ausländern: Wie werden die Rechte und Pflichten von ausländischen Staatsangehörigen in der Schweiz beurteilt, welches sind die Erwartungen an oder Einschätzungen von deren Verhalten oder Rolle?
- Gefühl der Bedrohung: Wie viele Personen fühlen sich durch die Präsenz von Ausländerinnen und Ausländern oder von Schweizerinnen und Schweizern bedroht, sei dies generell, in Bezug auf die Austragung ihrer politischen Konflikte oder auf dem Arbeitsmarkt?
- Persönliche Diskriminierungs- oder Gewalterfahrung: Wie hoch ist der Anteil der Befragten, die angeben, selbst Diskriminierung oder Gewalt erlebt zu haben? In welchen Situationen haben sie dies erlebt und aufgrund von welchen Merkmalen?
- Integration und Rassismus: Wie wird die Integrationspolitik der Schweiz beurteilt und inwiefern wird Rassismus als wichtiges gesellschaftliches Problem betrachtet? Denkt die Bevölkerung, dass genug für die Integration und gegen Rassismus getan wird, und wer sollte mehr oder weniger tun?

Die Ergebnisse der BFS-Erhebung 2016 sind auf der Webseite des BFS aufgeschaltet.[23] Sie werden in diesem Kapitel sowie im Kapitel 6 in Bezug zu anderen Daten gesetzt und kommentiert. Zudem werden sämtliche Daten in der Datenbank FORS hinterlegt und stehen für weitere Forschungsvorhaben zur Verfügung.[24]

Insgesamt zeigt die Auswertung des BFS, dass die Bevölkerung tendenziell ein positives Bild der Integration von Migrantinnen und Migranten in der Schweiz hat. Rassismus wird als erns-

---

[23] www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

[24] FORS ist ein nationales Kompetenzzentrum für die Sozialwissenschaften. Sie erhebt und vertreibt komplexe Datensätze und veröffentlicht aktuelle Forschungsergebnisse. Aktuell abgelegt sind die Daten der Piloterhebung gfs unter: https://forsbase.unil.ch/project/study-public-detail/13142/

tes gesellschaftliches Problem wahrgenommen und 34% der Befragten denken, dass mehr dagegen unternommen werden müsste. Dafür zuständig ist ihrer Ansicht nach in erster Linie der Staat, danach aber auch jede und jeder Einzelne sowie die Politik.

21% der befragten Personen fühlen sich in ihrem Alltag durch die Anwesenheit von Personen mit einer nicht-sesshaften Lebensweise gestört, 12% durch Personen mit einer anderen Sprache, 10% durch Personen mit einer anderen Religion und 6% durch Personen mit einer anderen Nationalität oder Hautfarbe. Der im Vergleich zu den anderen Gruppen hohe Wert für die nicht-sesshafte Lebensweise mag auf den ersten Blick erstaunen. Ähnliche Befunde liegen aber auch für Deutschland oder weitere Länder im europäischen Raum vor; sie beziehen sich allerdings nicht auf die nicht-sesshafte Lebensweise, sondern auf bestimmte Bevölkerungsgruppen wie beispielsweise Sinti oder Roma (die nur teils eine fahrende Lebensweise pflegen oder aber sesshaft sind).[25] Die Zwischenbefragung zur Umfrage ZidS des Jahres 2019 wird die Einstellungen zur nicht-sesshaften Lebensweise, zu den Jenischen und Sinti/Manouches sowie zu den Roma genauer ausleuchten.

Von den Personen, die angaben, sich durch eine der oben genannten Gruppen in ihrem Alltag gestört zu fühlen, fühlen sich 28% bei der Arbeit gestört und 19% in der Nachbarschaft.[26] Wird aber bei der Arbeit der Faktor Sprache ausgeklammert, liegen die Werte für Alltag, Arbeit und Nachbarschaft gleichmässig bei rund 14%. Aufgrund der Interviews in der Testphase und der Rückmeldung des Befragungsinstituts kann angenommen werden, dass hier bei den Befragten vor allem funktionale Überlegungen im Vordergrund standen (erschwerte Zusammenarbeit, wenn man nicht die gleiche Sprache spricht) und nicht primär ablehnende Einstellungen. Dieser Erklärungsansatz müsste aber noch vertieft untersucht werden.

Die Ergebnisse der Umfrage ZidS legen nahe, dass Einstellungen gegenüber Ausländerinnen und Ausländern ähnlich ambivalent sind wie in anderen Ländern. Die Bevölkerung anerkennt einerseits den ökonomischen Nutzen von Ausländerinnen und Ausländern (64% denken, dass

---

25 Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung. Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma. Berlin, September 2014. Der Anhang 4 der Studie gibt einen Überblick über bestehende Surveys in Deutschland und im europäischen Raum.

26 Bei dieser Unterscheidung nach Lebensbereich wurde allerdings die Gruppe der Personen mit nicht-sesshafter Lebensweise ausgeklammert.

die Wirtschaft ausländische Fachkräfte benötigt) und unterstützt ihre gesellschaftliche Teilhabe (60% befürworten den Familiennachzug und 56% unterstützen eine automatische Einbürgerung von in der Schweiz geborenen Ausländerinnen und Ausländern). Andererseits sind aber auch kritische Meinungen verbreitet (53% sind der Meinung, dass Ausländerinnen und Ausländer das Sozialsystem missbrauchen und 30% denken, dass ausländische Fachkräfte zu Arbeitslosigkeit führen). Dies spiegelt sich auch darin wider, dass nur knapp die Hälfte der Bevölkerung politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer befürworten (48%).

Negative Einstellungen scheinen sich vor allem gegen potenzielle Immigrantinnen und Immigranten zu richten, die noch nicht in die Schweiz eingereist sind. Die Unterstützung von Familiennachzug (60%), die Befürwortung der automatischen Einbürgerung für in der Schweiz geborene ausländische Staatsangehörige (56%), oder die Ablehnung einer Rücksendung von Arbeitskräften wenn die Arbeit knapp wird (64%) zeugen davon, dass Ausländerinnen und Ausländer, die bereits in der Schweiz sind, mehrheitlich als Teil der Gesellschaft akzeptiert sind. Dennoch zeigen diese Werte, dass ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung auch bereits in der Schweiz lebenden Eingewanderten gegenüber kritisch eingestellt ist, was sich zu einem Gefühl der Bedrohung entwickeln kann.

So geben 18% der Befragten an, sich durch die Anwesenheit von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz generell bedroht zu fühlen. 67% fühlen sich bedroht, wenn Zugewanderte Konflikte von ihren Heimatländern in der Schweiz austragen, und 19% fühlen sich durch die Anwesenheit von Ausländerinnen und Ausländern auf dem Arbeitsmarkt bedroht. Umgekehrt fühlen sich 44% der Befragten bedroht, wenn Schweizerinnen und Schweizer ihre inneren Konflikte auf Kosten der Ausländerinnen und Ausländer austragen, 10% fühlen sich von Schweizerinnen und Schweizern auf dem Arbeitsmarkt bedroht und 4% geben an, sich generell von ihnen bedroht zu fühlen.

Auf die Einstellungen zu den drei Gruppen der Musliminnen und Muslimen, Schwarzen sowie Jüdinnen und Juden wird im Kapitel 6 eingegangen. Vorweg kann aber festgehalten werden, dass sie insgesamt überwiegend positiv sind. 96% bzw. 95% der Befragten sind der Meinung, dass Schwarze bzw. Jüdinnen und Juden Menschen mit Stärken und Schwächen wie alle anderen auch seien. Dieser Wert sinkt jedoch auf 91% für Musliminnen und Muslime – eine negative Ausprägung, die sich bereits 2010–2014 in der Pilotphase der Umfrage abzeichnete.

Wie in anderen Ländern variieren negative Einstellungen und Stereotype auch in der Schweiz stark nach Alter und Urbanitätsgrad. In der Umfrage ZidS 2016 lässt sich dies bei den Stereotypen zu Musliminnen und Muslimen beobachten. So haben 14% der Befragten im Alter von 25–39 Jahren systematisch negative Stereotype zu Musliminnen und Muslimen in der Schweiz, gegenüber 21% der Befragten im Alter von 55–64 Jahren. In städtischen Gebieten sind die Einstellungen etwas positiver als auf dem Land. So bejahen 22% der Bevölkerung in schwach besiedelten Gebieten systematisch negative Stereotype zu Musliminnen und Muslimen in der Schweiz, gegenüber 14% der Bevölkerung in dicht besiedelten Gebieten. Dies kann auch mit der stärkeren Präsenz von Musliminnen und Muslimen in eher städtischen Gebieten zu tun haben, welche es den Befragten eher erlaubt, auf eigene direkte Erfahrungen zurückgreifen zu können.

Wie bereits in der Pilotumfrage des gfs.bern wird auch in der BFS-Erhebung die eigene Erfahrung der Befragten mit Diskriminierung und/oder Gewalt erhoben. 21% der Befragten haben in den letzten fünf Jahren aufgrund ihrer Gruppenzugehörigkeit Diskriminierung erlebt, 13% psychische Gewalt und 4% körperliche Gewalt. Sie gaben an, hauptsächlich aufgrund von ihrer Nationalität (54%) und ihrer Sprache (25%) diskriminiert worden zu sein, weniger aber aufgrund von ihrer Religionszugehörigkeit (13%) und ihrer Hautfarbe oder körperlichen Merkmalen (12%). Die Diskriminierungserfahrung erfolgte vor allem im Arbeitsumfeld (48%), in Gesprächen und Diskussionen (29%), im öffentlichen Raum und im öffentlichen Verkehr (25%). Weniger häufig erwähnt wurden die Bereiche Ausbildung (16%), Wohnungssuche und Freizeit (je 12%), Zutrittsverweigerung zu Restaurants, Bars und Clubs (8%) und die Polizei (6%).

5.2 Datensynthese: Anzahl manifester Vorfälle

Bei den manifesten Vorfällen wird nachfolgend unterschieden zwischen solchen, die rechtliche Konsequenzen haben (rechtlich sanktionierte Vorfälle) und solchen, die rechtlich möglicherweise ungeahndet bleiben oder nicht geahndet werden können (erlebte Diskriminierung). Die erste Kategorie wird über polizeiliche Meldungen und gerichtliche Entscheide erfasst, die zweite über die Beratungsstellen und die Umfragewerte zu den Diskriminierungserfahrungen der Befragten.[27]

Während sich bei der erlebten Diskriminierung in den letzten Jahren im Durchschnitt eine Abflachung der Anzahl Vorfälle abzeichnet, ist bei den Verurteilungen wegen rassistischer Straftaten seit drei Jahren ein erneuter Anstieg zu beobachten.

---

[27] Es ist demzufolge möglich, dass Fälle von erlebter Diskriminierung in beiden Kategorien erfasst werden. Dies spielt aber insofern keine Rolle, als es hier um Trendanalysen geht.

5.2.1 Rechtlich sanktionierte Vorfälle: Schuldsprüche

Die EKR-Sammlung der Rechtsfälle (EKR-Rechtssammlung) erhebt, beschreibt und analysiert entschiedene Fälle und Urteile aufgrund von Art. 261bis StGB, die ihr vom Nachrichtendienst des Bundes (NDB), der Gerichte und der Staatsanwaltschaft zur Verfügung gestellt werden.[28] Die Strafurteilstatistik (SUS) des BFS erfasst alle im Strafregister registrierten Verurteilungen aufgrund von Art. 261 StGB (Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit) und Art. 261bis StGB.[29] Aus Gründen der Vergleichbarkeit werden nachfolgend nur die Straftaten mit rechtskräftigem Schuldspruch als Vorfall berücksichtigt.[30]

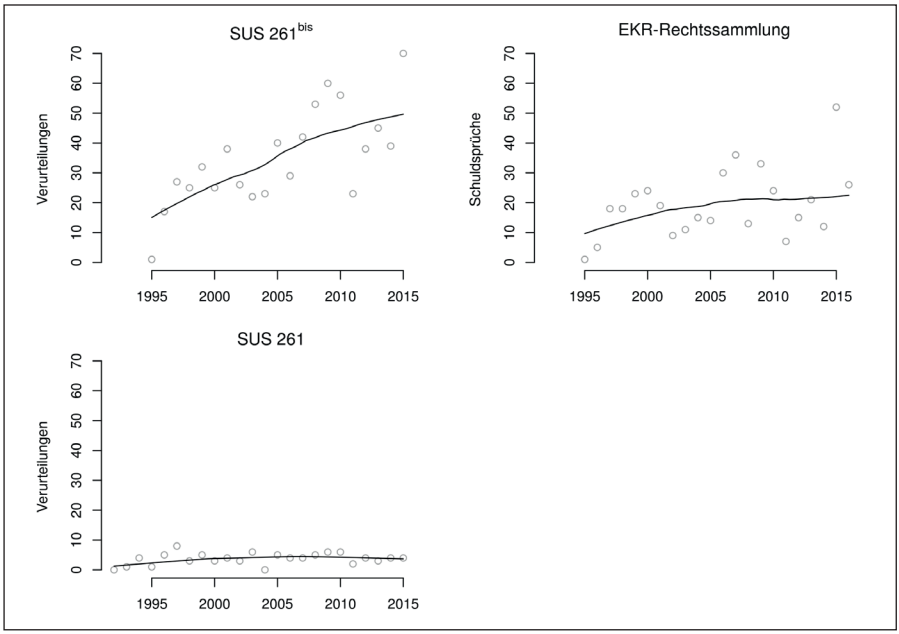

Abbildung 1: Manifeste Vorfälle von Diskriminierung, die von staatlichen Stellen sanktioniert wurden: Straftaten nach Art. 261 StGB und 261bis StGB. Die Kreise geben die jeweilige Anzahl Schuldsprüche an, die Trendlinie wurde mit LOESS geglättet.

---

28 Die Sammlung der entschiedenen Fälle der EKR umfasst somit auch Freisprüche oder formelle Entscheide (wenn die Untersuchungsbehörden das Strafverfahren nach einer summarischen Überprüfung des Sachverhaltes nicht eröffnen bzw. einstellen oder auf die Strafanzeigen gar nicht erst eintreten). In Abbildung 1 wurden nur Schuldsprüche berücksichtigt.

29 Ein Urteil aufgrund von Art. 261bis StGB kann sowohl in der SUS als auch in der EKR-Rechtssammlung erfasst sein. Die unterschiedliche Fallzahl erklärt sich daraus, dass die kantonalen Behörden trotz Mitteilungsverordnung (Verordnung über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide; SR 312.3) nicht alle Fälle beim NDB melden. Ausserdem sind in der EKR-Rechtssammlung auch Fälle erfasst, die das Jugendstrafrecht betreffen.

Abbildung 1 zeigt, dass die Anzahl der rechtlich sanktionierten Vorfälle aufgrund von Art. 261bis StGB seit Einführung der Rassismusstrafnorm konstant steigt. Die EKR-Rechtssammlung hat im Jahr 2015 mehr Schuldsprüche verzeichnet als je zuvor. Dies ist insbesondere auf eine Zunahme der Straftaten im Internet seit 2014 zurückzuführen. Verurteilungen aufgrund von Art. 261 StGB bleiben über die Zeit hingegen auf einem tiefen Niveau.

5.2.2 Vorfälle erlebter Diskriminierung

Beratungs- und Meldestellen erfassen auch Vorfälle von Rassismus und Diskriminierung, die nicht zwingend zu einer rechtlichen Sanktion führen (zum Beispiel, weil das Verfahren eingestellt wurde, nicht alle Voraussetzungen für ein Verfahren erfüllt sind oder die Person gar kein Verfahren anstrengen will). Gleichzeitig erfassen sie auch nur einen kleinen Teil der tatsächlichen Vorfälle, denn betroffene Personen können auch keinen Zugang zu einer Beratungsstelle haben, das diskriminierende Erlebnis ohne professionelle Beratung verarbeiten wollen oder die Diskriminierung nicht als solche erlebt haben. Zudem ist zu vermuten, dass sich viele Betroffene nicht an eine der spezialisierten Beratungsstellen wenden, sondern an eine Vertrauensstelle oder -person ihrer Wahl, welche die Vorfälle nicht als solche erfasst oder meldet.

Bei der erlebten Diskriminierung zeichnet sich in den letzten Jahren im Durchschnitt eine Abflachung der Vorfälle ab. Dies obwohl der Trend bei mehreren Quellen nach oben zeigt (Abbildung 2).[31] Abgeflacht sind insbesondere die Zahlen der Berichte des SIG und der GRA[32] sowie die PKS. So verzeichnet die GRA bis etwa 2004 eine Zunahme der rassistischen Vorfälle,

---

30 Daten aus dem Bericht NDB zu rechtsextremistischen Vorfällen wurden nicht berücksichtigt, obwohl durch die staatliche Sammlung der Ereignisse eine Sanktionierung stattfindet. Seit 2007 erfasst dieser Bericht nur noch direkt gewaltbezogene Ereignisse, wodurch die Anzahl der erfassten Ereignisse in diesem Berichtsjahr notwendigerweise sinkt. Jedoch nimmt die Anzahl der Vorfälle auch in den folgenden Jahren weiter ab (76 Vorfälle in 2008, 28 Vorfälle in 2015).

31 Verwendete Quellen: Datenbank Dokumentationssystem Rassismus (DoSyRa), Bericht zu Antisemitismus der Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD; für die Romandie), der Antisemitismusbericht des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebunds (SIG), Bericht der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA), Informationen des Bundesamtes für Polizei (fedpol) bezüglich Internetkriminalität (in den früheren Berichtsjahren wurde die Quelle mit KOBIK bezeichnet), Beschwerden beim Schweizer Presserat, Beschwerden beim Unabhängigen Beschwerdedienst für Radio und Fernsehen (UBI) sowie gemeldete Straftaten der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS). Zu beachten ist, dass die steigende Anzahl der Vorfälle in diesem Abschnitt auch auf eine effizientere Erfassung zurückgehen könnte; diese Annahme wird aber durch die grosse Anzahl der berücksichtigten Datenquellen entkräftet.

32 Der Antisemitismusbericht erfasst antisemitische Vorfälle in der deutschsprachigen Schweiz. In den Jahren 2008 und 2009 wurden die Zahlen vom SIG dokumentiert, seit 2010 publizieren der SIG und die GRA den Bericht gemeinsam. Dabei werden nicht nur zugetragene Meldungen, sondern auch in den Medien erwähnte Vorfälle mitgezählt. Vorfälle in den sozialen Netzwerken wurden nur im Jahr 2011 aktiv gesucht und erfasst. Seit 2012 werden diese nur berücksichtigt, wenn sie von den Medien aufgenommen wurden. Im Gegensatz dazu sucht der Bericht der CICAD für die französischsprachige Schweiz auch aktiv nach Vorfällen im Internet und erfasst sie separat. Die Berichte unterscheiden sich auch in weiteren Aspekten der Erfassung und Auswertung.

danach aber eine klare Abnahme. Die Berichte des SIG stützen die Annahme, dass antisemitische Vorfälle in den letzten Jahren etwas abgenommen haben, auch wenn 2014 besonders viele Ereignisse verzeichnet worden sind und bei der CICAD eine weitere Zunahme der Vorfälle vorliegt. Sowohl SIG als auch CICAD weisen für das Jahr 2014 einen Höchststand aus, der auf die Zunahme von Hassreden in den sozialen Netzwerken im Zuge des Konflikts im Gazastreifen vom Sommer 2014 zurückzuführen ist. Für die Folgejahre wurden aber von beiden Meldestellen klar weniger Vorfälle entgegengenommen und registriert.

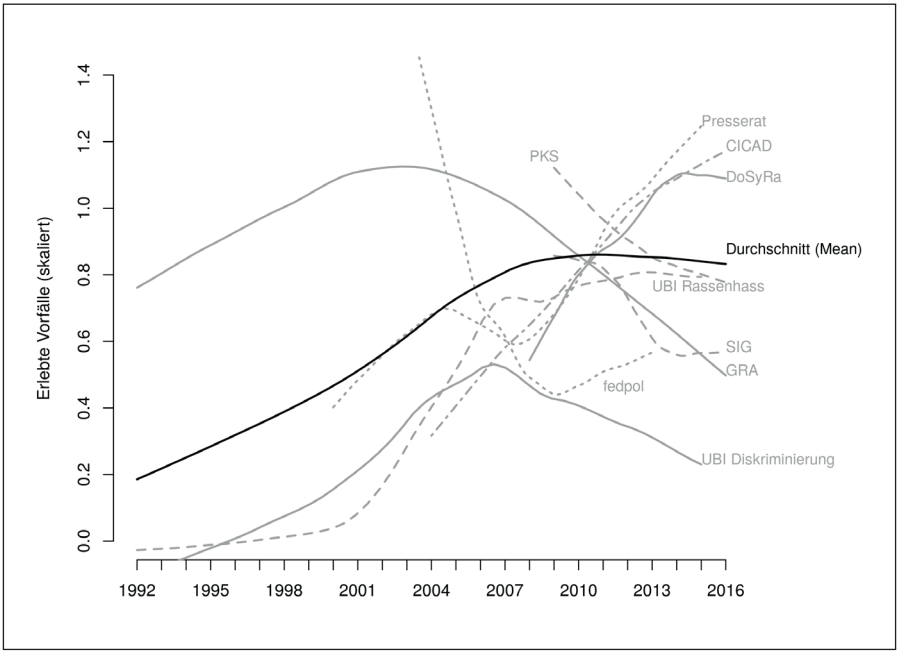

Abbildung 2: Manifeste Vorfälle, die von den Betroffenen als diskriminierend erlebt wurden: Beratungsfälle, bekannte Ereignisse, Verzeigungen und Daten von Meldestellen. Für den Vergleich über Zeit wurden alle Werte standardisiert (skaliert), und nur die Trendlinien angegeben (LOESS). Die schwarze Linie gibt den Durchschnitt der Trendlinien wieder.

5.3 Diskriminierungsmerkmale

Die tatsächlichen oder angenommenen Merkmale, die einer Diskriminierung zugrunde liegen, scheinen über die Zeit relativ stabil zu sein.[33] Die verfügbaren Daten des «European Social Survey» (ESS) weisen für 2002 bis 2014 eine Zunahme der erlebten Diskriminierung aufgrund der Nationalität aus, während bei den anderen Merkmalen keine Zunahme zu verzeichnen ist.

5.3.1 Diskriminierungsmerkmale in Rechtsentscheiden und Beratungsfällen

Gemäss der Datenbank DoSyRa werden Vorfälle von Diskriminierung aufgrund der Nationalität am häufigsten in die Beratung getragen (etwa 50 Prozent der Fälle), gefolgt von Vorfällen in Zusammenhang mit der Hautfarbe. Zu Gerichtsentscheiden aufgrund von Art. 261bis StGB kommt es hingegen gemäss EKR-Rechtssammlung vor allem nach Vorfällen in Zusammenhang mit dem Merkmal Religion (mit gut 60 Prozent klar über den Vorjahreswerten). Zudem verzeichnet die EKR-Rechtssammlung proportional mehr Fälle von Judenfeindlichkeit als von Muslimfeindlichkeit; bei den Beratungsfällen ist es klar umgekehrt. Sie deuten auf eine unterschiedliche Nutzung der dem DoSyRa angeschlossenen Beratungsangebote einerseits und des von der EKR-Rechtssammlung erfassten Rechtswegs andererseits hin.

Tabelle 1: Absolute Anzahl der erfassten Vorfälle manifester Diskriminierung nach Motiv. Die Zahlen beziehen sich auf 2016.

Quelle	Nationalität	Hautfarbe	Religion	davon Jüdinnen und Juden	davon Musliminnen und Muslime	Fahrende Lebensweise
CICAD			153	153		
SIG			24	24		
DoSyRa	118	70	39	6	31	0
EKR	9	11	22	13	9	0

Die dargestellten Unterschiede haben sich in den letzten Jahren nicht wesentlich verändert. Den allgemeinen Veränderungen entsprechend (vgl. Abbildung 2) zeichnet sich bei der Datenbank DoSyRa eine Zunahme der Vorfälle aufgrund von Nationalität, Hautfarbe und Reli-

[33] Mögliche Merkmale sind etwa Hautfarbe, Religion, Nationalität, Herkunft oder Sprache. Der Begriff «Merkmal» ist insofern problematisch, als dass er einen objektiven Bezug zur betroffenen Person suggeriert. Dabei kann dieser Bezug auch nur (fälschlicherweise) angenommen sein (etwa wenn eine Schweizerin mit dunkler Hautfarbe als Ausländerin behandelt wird) oder gar durch willkürliche Assoziation eine Person betreffen, die selber dieses Merkmal nicht aufweist (Assoziationsdiskriminierung, zum Beispiel bei der Ehefrau eines muslimischen Mannes).

gion ab. Die Anzahl Beratungen im Zusammenhang mit Nationalität ist zwischen 2008 und 2016 von 33 auf 118 Vorfälle angestiegen, in Zusammenhang mit der Hautfarbe von 26 auf 70 und in Zusammenhang mit der Religion von 4 auf 39 (bei 245 Nennungen im Jahr 2016).[34] Bei der EKR-Rechtssammlung bleibt die Anzahl Vorfälle mit Bezug auf Nationalität und Hautfarbe im gleichen Zeitraum relativ stabil (von 6 auf 9 bei Nationalität, von 4 auf 11 bei Hautfarbe). In den Jahren 2015 und 2016 wurden bei der EKR-Rechtssammlung mehr Vorfälle mit Bezug auf Religion verzeichnet – für Jüdinnen und Juden sowie auch für Muslimminnen und Muslime – was auf eine Trendänderung hinweisen könnte. Wie bereits unter 5.2.2 erwähnt, zeigen die Daten der CICAD und des SIG zu antisemitischen Vorfällen insbesondere für das Jahr 2014 ebenfalls einen starken Anstieg, um danach wieder leicht abzunehmen.[35]

5.3.2 Diskriminierungsmerkmal: erlebte Diskriminierung nach Gruppenzugehörigkeit

In gewissen repräsentativen Umfragen können die befragten Personen angeben, ob sie einer Gruppe angehören, die diskriminiert wird (in diesem Fall bestimmt die Gruppenzugehörigkeit das Merkmal der Diskriminierung). Da in den bestehenden Quellen die Anzahl Personen, die angeben, diskriminiert zu werden, jeweils relativ klein ist, werden kleine Abweichungen zwischen den Erhebungsjahren nicht beachtet und nur grundlegende Veränderungen hervorgehoben.

Der «European Social Survey» (ESS) ermöglicht zu dieser Frage eine Zeitreihe seit 2002. Für die meisten Gruppen (aufgeteilt nach Hautfarbe/«Rasse»[36], Religion, Nationalität, ethnische Zugehörigkeit) bewegt sich die Anzahl der zustimmenden Antworten konstant zwischen 0.3%

---

[34] Zu den Beratungsfällen aufgrund der Nationalität ist anzumerken, dass die Beratungsstellen in der Regel eher von Menschen mit einem Schweizer Pass oder einem gefestigten Aufenthaltsstatus aufgesucht werden als von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen oder Sans-Papiers. Insbesondere für Sans-Papiers (darunter auch abgewiesene und untergetauchte Asylsuchende) ist die Hemmschwelle für die Inanspruchnahme einer Beratung in der Regel grösser, da sie befürchten, dass sich die Offenlegung des Status negativ auf die Aufenthaltssituation auswirken könnte.

[35] Zu beachten ist, dass CICAD und SIG nur Meldungen von antisemitischen Vorfällen entgegennehmen. Somit wird abgesehen von einem Vergleich mit den anderen Quellen, die sowohl muslimfeindliche als auch judenfeindliche Vorfälle erfassen.

[36] Bei der Befragung wurde der Begriff «Rasse» zusammen mit Hautfarbe vorgeschlagen, ohne dass er genauer definiert worden wäre.

und 1.6% der Bevölkerung. Auffallend klar zugenommen hat die Anzahl der Personen, die sich einer Gruppe zugehörig erklären, die aufgrund ihrer Nationalität diskriminiert wird; von etwa 1% der Bevölkerung im Jahr 2002 stieg der Anteil auf 2.5% im Jahr 2014. Die Situation für jede berücksichtigte Gruppe ist in Abbildung 3 dargestellt.

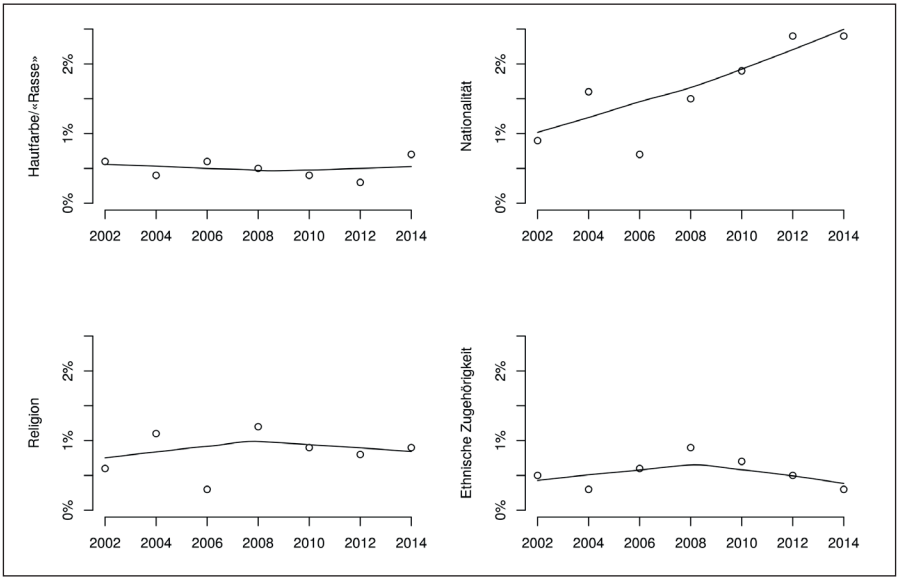

Abbildung 3: Manifeste Vorfälle aus dem «European Social Survey» (ESS). Prozentsatz der Bevölkerung, die angibt, einer Gruppe anzugehören, die aufgrund von Hautfarbe/«Rasse», Nationalität, Religion bzw. ethnischer Zugehörigkeit diskriminiert wurde. Die Kreise geben den jeweiligen Prozentsatz an (beobachtet), die Trendlinie wurde mit LOESS geglättet.

Zusätzliche Daten lassen sich in der Umfrage ZidS finden. Ähnlich wie im ESS verzeichnet Diskriminierung aufgrund der Nationalität den höchsten Prozentwert, vor Sprache/Akzent, Religion und Hautfarbe. Die Situation für jede berücksichtigte Gruppe ist in Tabelle 2 dargestellt. Die Prozentwerte beziehen sich auf Personen, die angeben, diskriminiert zu werden (etwa 21% der Befragten), und nicht auf die Wohnbevölkerung, wie dies beim ESS (Abbildung 3) der Fall ist. Wie beim ESS ist der Wert für Hautfarbe in der Umfrage ZidS relativ klein, aber er entspricht mit 1% der Bevölkerung etwa dem Anteil von Schwarzen in der Schweiz, was auf eine sehr hohe Prävalenz schliessen lässt.

Tabelle 2: Diskriminierungsmotiv aus der Umfrage ZidS, 2016. Prozentsatz derjenigen, die angeben diskriminiert zu werden, nach Motiv der Diskriminierung (Mehrfachnennungen möglich).

Motiv der Diskriminierung	erwähnt
Nationalität	54%
Sprache, Akzent	25%
Religion	13%
Hautfarbe und körperliche Merkmale	12%
Ethnische Herkunft	7%

5.4 Lebensbereiche, in denen Diskriminierung besonders häufig erlebt wird

Diskriminierung wird besonders häufig bei der Arbeitssuche und im beruflichen Alltag erlebt. Bezüglich Wohnungssuche und Freizeitvergnügen/Ausgehen widersprachen sich die verschiedenen Quellen in ihren Befunden. Bei allen verwendeten Quellen (DoSyRa, EKR-Rechtssammlung, Umfrage ZidS) ist der Trend über die Zeit stabil.

Tabelle 3: Lebensbereich der Diskriminierung aus verschiedenen Quellen. Die Werte beziehen sich auf 2016. Bei allen verwendeten Quellen sind Mehrfachnennungen möglich.

Quelle	Arbeitssuche	Wohnungssuche	Schule/ Studium	Arbeitsalltag	Ämter	Freizeit/ Ausgang	Gesundheitswesen	Sport/ Vereinsleben
DoSyRa	5%	4%	9%	13%	6%	4%	1%	2%
EKR			0%	0%	4%			
ZidS	26%	12%	16%	30%	8%	12%	4%	12%

Die im DoSyRa erfassten Fälle betrafen früher oft Ämter und Verwaltungsstellen, wobei sich hier – wie auch im Gesundheitswesen – möglicherweise ein Rückgang abzeichnet. Hingegen scheint sich eine Zunahme der Vorfälle im Sozialwesen abzuzeichnen (14 Vorfälle in Heimen, betreutem Wohnen, Sozialversicherung und sozialen Diensten in 2016 bei insgesamt 245 Nennungen, gegenüber 11 Vorfällen auf 317 Nennungen im Jahr 2015). Im Vergleich zu den Werten der Umfrage ZidS sind die Zahlen für den beruflichen Alltag im DoSyRa klein (33 Vorfälle in 2016 bei insgesamt 245 Nennungen). 2016 machten Diskriminierungen durch die Polizei 8% der Beratungsfälle im DoSyRa aus und wurden in der Umfrage ZidS von 6% der Befragten erwähnt. In der Umfrage ZidS wurden relativ wenige Fälle von Diskriminierung auf Ämtern oder im Gesundheitswesen erfasst.

5.5 Art der Diskriminierung

Die Art bzw. das Mittel der Diskriminierung wird in vier Quellen erfasst.[37] Als häufigste Formen von rassistischer Diskriminierung erweisen sich verbaler Rassismus und Benachteiligung durch Diskriminierung; Angriffe auf die körperliche Integrität kommen eher selten vor. Dies wird mit der Umfrage ZidS 2016 bestätigt: 22% der Befragten geben an, diskriminiert worden zu sein, aber nur 4% haben körperliche Gewalt erlebt.[38]

Es bestehen grosse Unterschiede zwischen den Quellen: Beim DoSyRa werden Beratungsfälle gezählt, wohingegen die GRA öffentlich gewordene und auf rassistischen oder fremdenfeindlichen Motivationen basierende Vorfälle oder Äusserungen erfasst, die in den Medien erwähnt bzw. der GRA durch persönliche Meldungen zugetragen werden. Entsprechend betreffen viele im DoSyRa registrierte Beratungen primär verbalen Rassismus, Benachteiligungen und nicht näher spezifizierte Diskriminierungen, während die GRA aufgrund von ihrer Vorgehensweise mehr Sachbeschädigungen, Vorfälle in der Öffentlichkeit und rechtsextreme Versammlungen mit rassistischem (aber nicht zwingend strafrechtlich relevantem) Bezug erfasst.

Tabelle 4: Art der Diskriminierung in vier Quellen.

Art der Diskriminierung	DoSyRa	GRA	SIG	EKR
Angriff auf körperliche Integrität	5%	2%	8%	1%
Benachteiligung und Diskriminierung	46%	21%	0%	0%
Verbale Äusserung	76%	14%	25%	26%
Sachbeschädigung	2%	5%	4%	0%
Verbreitung von Schriften/Ton	1%	7%	0%	3%
Zuschriften	0%	0%	42%	31%
Rechtsextreme Versammlung	1%	14%	0%	0%
Andere	1%	37%	21%	38%

Im DoSyRa hat seit 2008 die Anzahl Vorfälle, die Diskriminierung und verbale Äusserungen betreffen, proportional leicht zugenommen (36 Vorfälle der Diskriminierung in 2008 bei insgesamt 105 Nennungen, 132 in 2016 bei insgesamt 378 Nennungen). Hingegen hat die Verbreitung von Schriften abgenommen (10 Vorfälle in 2008, 2 in 2016). Bei den anderen Formen von

[37] DoSyRa, EKR, GRA, SIG

[38] In Tabelle 4 wurden die fein gegliederten Aufteilungen im DoSyRa und im Bericht der GRA systematisch zusammengefasst, um einen Vergleich zu ermöglichen.

Diskriminierung sind keine grossen Veränderungen erkennbar. Bei den von der GRA erfassten Vorfällen zeichnet sich eine Zunahme der verbalen Äusserungen ab, während Angriffe auf die körperliche Integrität weniger häufig registriert wurden. Die Werte der EKR-Rechtssammlung scheinen über die Zeit relativ stabil, wobei ebenfalls eine Abnahme der Verbreitung von Schriften auszumachen ist. Es ist zu vermuten, dass die Zunahme der Vorfälle von verbaler Diskriminierung zumindest teilweise auch mit der Verbreitung von rassistischen Äusserungen im Internet und in den sozialen Medien zusammenhängt, die aufgrund einer wachsenden Sensibilisierung auch häufiger gemeldet werden.

5.6 Angaben zu diskriminierten und zu diskriminierenden Personen

Sozioökonomische Angaben zu diskriminierten und zu diskriminierenden Personen werden selten erfasst oder dann nicht zugänglich gemacht, da die Daten zu sensibel sind. Die ausführlichsten Daten werden im Rahmen von Umfragen zu Einstellungen erhoben (z. B. sozioökonomische Angaben zu Personen mit negativen Einstellungen gegenüber Zugewanderten und Minderheiten).[39] Da aber negative Einstellungen nicht zwingend zu diskriminierenden Taten führen, geben sie nur bedingt Aufschluss über das Profil von effektiv diskriminierenden Personen.

Gemäss den bestehenden Quellen sind Ausländerinnen und Ausländer nach wie vor am meisten von Diskriminierung betroffen; seit 2008 nimmt aber der Anteil der in der Schweiz geborenen Personen zu, die bei einer der dem DoSyRa angeschlossenen Beratungsstellen Rat suchen. Heute verzeichnen die Beratungsstellen weniger Anfragen von Personen aus Europa und mehr von Personen aus Ländern in Asien, Amerika und vor allem Afrika. Männer erleben häufiger rassistische Diskriminierung als Frauen, jüngere Personen häufiger als ältere (vgl. Kapitel 5.6.1). Umgekehrt betreffen auch die meisten Urteile wegen rassistischer Diskriminierung Männer und junge Personen (vgl. Kapitel 5.6.2).

Tabelle 5: Geburtsort der Personen, die Beratungen aufsuchen und in der Datenbank DoSyRa 2016 erfasst wurden.

Geburtsort	Schweiz	Ausland	EU/EFTA	übriges Europa	Afrika	andere
DoSyRa 2016	19%	78%	11%	4%	41%	23%

39 Umfragen ESS und ZidS

5.6.1 Diskriminierte Personen

Das DoSyRa erfasst gewisse Merkmale der Personen, die eine Beratung aufsuchen. Die im DoSyRa erfassten Beratungen weisen eine leichte Übervertretung von männlichen Ratsuchenden aus. Im Gegensatz dazu finden sich bei den Umfragen ESS und ZidS keine wesentlichen Geschlechterunterschiede. Dies deutet darauf hin, dass Männer zwar leicht häufiger eine spezialisierte Beratungsstelle aufsuchen, die Häufigkeit von Diskriminierung (insbesondere aufgrund von Religion und Hautfarbe) jedoch nicht geschlechtsabhängig ist. Ausländerinnen und Ausländer geben häufiger an, zu diskriminierten Gruppen zu gehören.

Das Alter ist im DoSyRa nicht in einer Art aufgeschlüsselt, die einen Vergleich zulässt. Aufschlussreicher ist die Umfrage ZidS, denn sie erfasst die wesentlichen demographischen Merkmale der aufgrund ihrer Gruppenzugehörigkeit diskriminierten Befragten.

Tabelle 6: Sich diskriminiert fühlen nach Altersgruppe, ZidS 2016.

Altersgruppe	fühlt sich diskriminiert
15–24 Jahre	28%
25–39 Jahre	31%
40–54 Jahre	22%
55–64 Jahre	20%
65+ Jahre	8%

Gemäss Tabelle 6 sind Diskriminierungserfahrungen in der Lebensmitte am häufigsten und nehmen ab 65 Jahren stark ab. Die Ausbildungsstufe ist nicht in der Tabelle aufgeführt, aber aufgrund der Umfragen ESS und ZidS lässt sich festhalten, dass es keine Verbindung gibt zwischen Ausbildungsniveau und Diskriminierungserfahrung. Auch ist die Wahrscheinlichkeit, sich einer diskriminierten Gruppe zugehörig zu fühlen, in städtischen und ländlichen Gebieten etwa gleich hoch.

5.6.2 Diskriminierende Personen

Rassistische Einstellungen sind nicht zwingend ideologisch begründet und führen auch nicht unbedingt zu rassistischen Handlungen. Sie schaffen aber ein Klima, in dem rassistische Diskriminierung eher toleriert oder gar gutgeheissen wird, auch wenn die Mehrheit der Bevölkerung selbst nicht entsprechend handeln würde.

Die Strafurteilstatistik (SUS) und die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) geben einen groben Einblick in die Profile verurteilter Täterinnen und Täter bzw. Angeschuldigter. Die Täter sind tendenziell junge Schweizer Männer; bei den Angeschuldigten handelt es sich ebenfalls vornehm-

lich um Schweizer Männer, wobei alle Altersgruppen vertreten sind. Der Anteil Männer und Schweizer ist über Zeit sowohl in der SUS als auch der PKS stabil. Dieser Befund überrascht insofern nicht, als dass Männer in Kriminalstatistiken allgemein übervertreten sind. Auffallend ist, dass der Anteil an Beschuldigten und Verurteilten unter 18 Jahren über die Zeit rückläufig ist.

Tabelle 7: Verurteilte (SUS, 2015) und Beschuldigte (PKS, 2016) nach Geschlecht (M, F), Altersgruppe, und Nationalität.

	M	W	0–17	18–34	35–59	60+	Schweizer	Ausländer
SUS 261bis	90%	10%	4%	69%	23%	4%	70%	30%
PKS (Beschuldigte)	81%	19%	9%	24%	43%	24%	72%	28%

Aus der wissenschaftlichen Literatur, Umfragen und Experimenten ist bekannt, wer tendenziell negative Einstellungen gegenüber Migrantinnen und Migranten oder anderen Minderheiten hat.[40] Es sind eher Personen mit geringer Ausbildung, mit niedrig- und unqualifizierter Arbeit, mit konservativen Werthaltungen, ältere Personen, Personen ohne Kontakt mit Ausländerinnen und Ausländern sowie Personen, die sich nicht darum bemühen, sich von Vorurteilen zu befreien. Die Umfrage ZidS wird längerfristig zeigen, ob sich dieser Befund weiterhin bestätigt.

5.7 Einstellungen zu Gruppen

5.7.1 Einstellungen zu Ausländerinnen und Ausländern sowie zu Minderheiten

Insgesamt scheinen die Einstellungen zu Ausländerinnen und Ausländern sowie zu Minderheiten langfristig stabil zu sein, wobei in den letzten Jahren eine leichte Zunahme von negativen Einstellungen auszumachen ist.[41] Die Umfrage VOXIT bzw. ihre Nachfolgerin Voto, welche regelmässig

---

40 S. beispielsweise: Pecoraro, Marco / Ruedin, Didier. A Foreigner Who Doesn't Steal My Job: The Role of Unemployment Risk and Values in Attitudes towards Equal Opportunities. International Migration Review, 50 (3): 628–666, 2016; Freitag, Markus / Rapp, Carolin. Intolerance Toward Immigrants in Switzerland: Diminished Threat Through Social Contacts. Swiss Political Science Review 19 (4): 425–46, 2013; Hainmueller, Jens / Hiscox, Michael J. Attitudes toward Highly Skilled and Low-Skilled Immigration: Evidence from a Survey Experiment. American Political Science Review 104 (1): 61–84, 2010; Diekmann, Andreas / Jann, Ben et al. Wie fremdenfeindlich ist die Schweiz? Fünf Feldexperimente über prosoziales Verhalten und die Diskriminierung von Ausländern in der Stadt Zürich und in der Deutschschweiz. Soziale Welt 65 (2): 185–99, 2014.

41 Beigezogene Quellen: «European Social Survey» (ESS), Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS), International Social Survey Programme (MOSAiCH-ISSP), Schweizer Wahlstudie SELECTS, Schweizer Haushalt-Panel (SHP), Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen in der Schweiz (SILC), VOXIT und Voto Nachabstimmungsumfragen.

anlässlich von Wahlen und Abstimmungen durchgeführt wird, beinhaltet seit 1993 eine Frage zur Chancengleichheit von schweizerischen und ausländischen Staatsangehörigen (in der Abbildung 4 wird eine klare Ablehnung von Chancengleichheit als «negative Einstellung» gezählt).[42] Die gleiche Frage wird auch in anderen Umfragen gestellt, wobei jeweils weniger Antwortkategorien zur Verfügung stehen.[43]

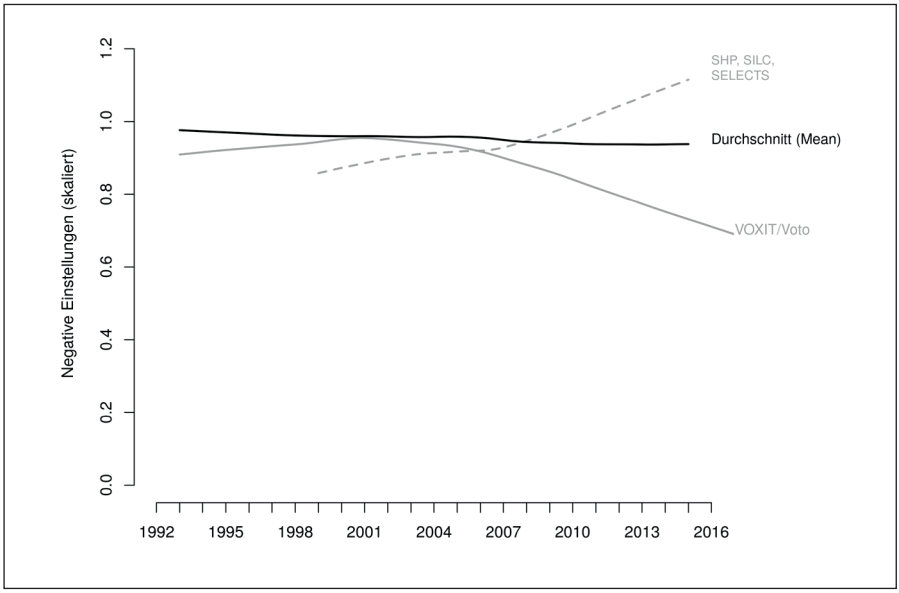

Abbildung 4: Einstellungen gegen Chancengleichheit für Ausländerinnen und Ausländer. Negative Einstellungen werden angegeben, und zur besseren Übersichtlichkeit nur die Trendlinien (LOESS) dargestellt.

42 Mit den Daten in den Umfragen ESS und ZidS ist es noch nicht möglich, eine derart lange Dauer zu erfassen. Mit der Systematisierung der Umfrage ZidS wird aber angestrebt, in späteren Berichtsjahren Tendenzen abzugeben.

43 SHP, MOSAiCH-ISSP, SELECTS, SILC

Bei den VOXIT/Voto-Daten nimmt der Anteil der sich gegen Chancengleichheit aussprechenden Befragten ab, bei den anderen Datenquellen nimmt er tendenziell leicht zu. Die letzten Werte der Umfrage Voto von 2017 zeigen, dass sich etwa 33% der Bevölkerung bessere Chancen für Schweizerinnen und Schweizer wünschen.

5.7.2 Einstellungen gegenüber spezifischen Gruppen

Mittels repräsentativen Umfragen werden Einstellungen gegenüber spezifischen Gruppen erfragt; es bestehen dazu aber (noch) keine längeren Zeitreihen. In der Umfrage ZidS wird den Befragten eine Reihe von negativen Stereotypen zu bestimmten Bevölkerungsgruppen vorgelegt, die sie auf einer Skala von 1–6 annehmen bzw. ablehnen können. Danach wurde der Prozentanteil der Befragten erfasst, die den gruppenbezogenen negativen Stereotypen konstant zustimmen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass muslimfeindliche Einstellungen am verbreitetsten sind (bei 17% der Befragten), vor negativen Einstellungen gegenüber Jüdinnen und Juden (bei 12% der Befragten) und gegenüber Schwarzen (bei 4% der Befragten). Allerdings müssen diese Zahlen mit Vorsicht interpretiert werden, da der Einfluss der sozialen Erwünschtheit und der unterschiedlichen Fragestellungen (je nach Gruppe wurden spezifische Stereotype präsentiert) noch genauer zu untersuchen wäre. Anzumerken ist auch, dass die angegebene Reihenfolge weder der Reihenfolge der erfassten Beratungsfälle im DoSyRa, noch derjenigen der Daten in der EKR-Rechtssammlung (Tabelle 8) entspricht.

Tabelle 8: Anteil der Vorfälle im DoSyRa (2016) und in der EKR-Rechtssammlung (2016).

	Musliminnen und Muslime	Schwarze	Jüdinnen und Juden
DoSyRa (Vorfälle)	14%	32%	3%
EKR (Vorfälle)	21%	26%	31%

In der Umfrage ZidS wird weiter gefragt, welche Art von Personen im Alltag als störend empfunden werden. Für die vier Merkmale Hautfarbe, Nationalität, Religion und Sprache ist eine grosse Bandbreite von Werten vorhanden, wobei der Anteil negativer Einstellungen bei der Hautfarbe und der Nationalität im Schnitt etwas tiefer liegt als bei den anderen Motiven. Dies könnte auf einen Effekt sozialer Erwünschtheit zurückzuführen sein. Bei den Fragen zur Hautfarbe sowie zu Jenischen, Sinti und Roma mit sesshafter oder fahrender Lebensweise fehlen Vergleichswerte. Als störend empfunden scheinen sichtbare Marker von andersartigen Lebensweisen (Sprache, Religion, fahrende Lebensweise).

Tabelle 9: Anteil der Bevölkerung, die sich von Personen mit den angegebenen Merkmalen gestört fühlen, Umfrage ZidS, 2016.

Merkmal	gestört fühlen
Hautfarbe	6%
Nationalität	6%
Andere Sprache	12%
Religion	10%
Fahrende Lebensweise	21%

5.8 Fazit

Die Nebeneinanderstellung und Kombination von Daten aus verschiedenen Quellen zu rassistischer Diskriminierung ermöglichen verdichtete Aussagen, die aufgrund einer einzelnen Quelle nicht im gleichen Masse gesichert wären. Während sich bei der erlebten Diskriminierung in den letzten Jahren im Durchschnitt eine Abflachung der Anzahl Vorfälle abzeichnet, ist bei den Verurteilungen wegen rassistischer Straftaten seit drei Jahren ein erneuter Anstieg zu beobachten. Feststellbar ist aber, dass sich negative Einstellungen gegenüber Ausländerinnen und Ausländern sowie Minderheiten trotz verstärkter Politisierung des Themas Immigration nicht signifikant zu verändern scheinen.

Als häufigste Formen von rassistischer Diskriminierung werden verbaler Rassismus und Benachteiligung wegen eines diskriminierungsrelevanten Motivs erfasst. Während Männer und Frauen etwa gleich häufig betroffen sind, suchen Männer etwas häufiger spezialisierten Rat. Jüngere Personen sind mehr von rassistischer Diskriminierung betroffen als ältere. Wenig überraschend ist, dass Ausländerinnen und Ausländer am meisten von Diskriminierung betroffen sind.

Die Gründe der Diskriminierung sind generell relativ stabil, mit Ausnahme der Diskriminierung aufgrund von Nationalität, die zwischen 2002 und 2014 zugenommen zu haben scheint. Erlebte Diskriminierung tritt am häufigsten bei der Arbeitssuche oder am Arbeitsplatz auf. Da die betroffenen Personen Angst haben dürften, die Stelle zu verlieren, ist anzunehmen, dass es bei Diskriminierung am Arbeitsplatz selten zu formellen Beschuldigungen kommt. An diesem Beispiel zeigt sich, dass die Statistiken zu den rechtlich erfassten Fällen unzureichend sind, um das Ausmass der Diskriminierungsvorfälle zu erfassen. Es braucht ergänzend dazu repräsentative Erhebungen wie der «European Social Survey» (ESS) und besonders «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS), welche direkt die erlebte Diskriminierung der Befragten erfassen. Zudem liefern diese Erhebungen Informationen zu den Einstellungen in der Bevölkerung. Die Zusammenführung der Daten zu den Vorfällen einerseits mit den Trendanalysen zu den Einstellungen andererseits erlaubt es erst, den wesentlichen Brennpunkten auf die Spur zu kommen.

6 Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Schweiz

Rassistische Diskriminierung kommt häufig in Bereichen vor, die nicht in der Verantwortung des Bundes liegen, sondern in derjenigen der Kantone, Städte und Gemeinden. Die Kompetenzzuordnung ist grundsätzlich in der Verfassung festgelegt, Änderungen oder Neuerungen unterstehen einer Volksabstimmung. Einerseits gewährleistet dieses föderalistische System, dass die getroffenen Massnahmen auf die unterschiedlichen Realitäten der drei Staatsebenen zugeschnitten sind und die Organisationen der Zivilgesellschaft einbeziehen. Andererseits erfordern sie aber auch ein hohes Mass an Kooperation: horizontal zwischen den verschiedenen Stellen auf einer Staatsebene und vertikal zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden.

Im Folgenden werden zuerst übergreifende Massnahmen und Projekte vorgestellt, welche sich an die gesamte Bevölkerung richten. Danach wird auf die Situation und die Massnahmen in einzelnen Lebensbereichen oder zugunsten einzelner Bevölkerungsgruppen eingegangen mit den wichtigsten Entwicklungen seit dem Bericht 2014.

6.1 Übergreifende Massnahmen auf nationaler Ebene

Übergreifende Massnahmen setzen dort an, wo der Diskriminierungsschutz für alle Bevölkerungsgruppen und in allen Lebensbereichen verbessert werden soll. Nebst Finanzhilfen für konkrete Projekte und den in Kapitel 3 aufgeführten Massnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Recht für Opfer von Diskriminierung stand auch in dieser Berichtsperiode die Verankerung des Diskriminierungsschutzes in den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) im Vordergrund. Diesem Thema ist denn auch das nachfolgende Schwerpunktkapitel gewidmet.

6.1.1 Verankerung des Diskriminierungsschutzes in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP

Diskriminierungsbekämpfung und der Abbau von strukturellen und individuellen Hürden beim Zugang zu Wohnen, Arbeit, Bildung, Freizeitaktivitäten und weiteren relevanten Lebensbereichen sind in den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) zwingender Bestandteil der Integrationsförderung. Die Kantone haben mit dem Bund Massnahmen vereinbart, damit diskriminierte Menschen kompetente Beratung erhalten und die Institutionen der Regelstrukturen in Fragen des Diskriminierungsschutzes unterstützt und beraten sind.[44] Sie erarbeiten diese Massnahmen einzeln oder in regionalen Verbünden und prüfen deren Wirksamkeit anhand

[44] Die Vorgaben an die Kantone wurden vom Staatssekretariat für Migration (SEM; bis 01.01.2015 Bundesamt für Migration BFM), der FRB und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gemeinsam erarbeitet.

von verbindlichen Zielen und Indikatoren. Die KIP stellen somit einen gesamtschweizerischen Aktionsplan zur Bekämpfung von Diskriminierung im Sinne der internationalen Empfehlungen dar (UNO, ECRI usw.).

Seitens des Bundes ist das SEM verantwortlich für die Gesamtprogramme; die FRB begleitet die Umsetzungsarbeiten im Bereich Diskriminierungsschutz. Das Umsetzungscontrolling der KIP erfolgt über ein jährliches Reporting-Raster und eine eingehende Berichterstattung am Ende der vierjährigen Programmphase. Zudem bespricht die FRB anstehende Projekte oder Fragen direkt mit allen 26 kantonalen Integrationsverantwortlichen. Gestützt auf diese Unterlagen und Gespräche geben nachfolgende Ausführungen einen Einblick in die Tätigkeiten und Fragestellungen in den Kantonen. Dies im Sinne eines Werkstattberichts ohne Anspruch auf Vollständigkeit, denn die abschliessende Beurteilung der ersten Programmphase 2014–2017 lag bei der Herausgabe dieses Berichts noch nicht vor.

Sicherstellung eines angemessenen Beratungsangebots

Eine erste vorgegebene Zielsetzung zum Diskriminierungsschutz in den KIP ist die Sicherstellung eines angemessenen Beratungsangebots. In neun Kantonen existierte ein solches Angebot bereits zu Beginn der KIP (AG, BE, BL, BS, GE, NE, SO, VD, ZH). Sie nutzten die erste Programmphase der KIP (2014–2017) für die Umsetzung von Massnahmen zur Erhaltung, Erweiterung oder qualitativen Weiterentwicklung des Angebots (insbesondere Weiterbildungen für die Beratenden und Ausbau der Fallerfassung). So konnte in Bern im Januar 2016 eine neue spezialisierte Rechtsberatungsstelle ihre Tätigkeit aufnehmen. In deren Anfangsphase standen der Aufbau der Koordination mit allen relevanten Stellen und die Klärung der Triage im Vordergrund. Auch konnten die Sprechstunden der Beratungsstelle Stopp Rassismus in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Solothurn erweitert werden.

In den übrigen 17 Kantonen nahmen neue Anlaufstellen ihre Arbeit auf. Die Angebote sind je nach Kanton unterschiedlich organisiert. Teils handelt es sich um verwaltungsinterne Stellen (z. B. VD). Von diesen bieten viele eine erste niederschwellige Beratung an und verweisen die komplexen Fälle an spezialisierte Stellen weiter (z. B. Modell Zentralschweiz). Eine explizit rechtliche Beratung bieten die Kantone Bern, Freiburg und Wallis an; in anderen Kantonen werden die Ratsuchenden fallbezogen an juristisch kompetente Stellen weiter verwiesen.

Viele Kantone bezeichnen es als Herausforderung, eine niederschwellige aber gleichwohl kompetente und spezialisierte Beratung anzubieten, welche die Zielgruppen auch wirklich zu

erreichen vermag. Gerade bei den neuen Angeboten musste sich der Bedarf erst zeigen. Teils überstiegen die Anfragen die Kapazitäten der Beratungsstellen (z. B. SG, VS), teils lagen sie darunter - oder aber sie waren nicht diskriminierungsspezifisch und wiesen damit auf einen Verbesserungsbedarf bei der vorgängigen Triage hin (z. B. BE). Die Kantone, die bereits seit längerem über ein Beratungsangebot verfügen, haben die Erfahrung gemacht, dass eine kontinuierliche Information notwendig ist zur Stabilisierung der Nachfrage. Bei der Erarbeitung der zweiten Programmphase der KIP (2018–2021) werden die personellen und finanziellen Ressourcen berücksichtigt werden müssen, die für die Umsetzung von entsprechenden Kommunikations- und Informationsmassnahmen nötig sind.

In der Berichtsperiode wurden auch Fragen zur Datenerfassung und zum Monitoring auf kantonaler, interkantonaler und nationaler Ebene bearbeitet. Mit neuen Beitritten zum Beratungsnetz für Rassismusopfer konnte auch die Datenbank des Netzwerks (DoSyRa) ausgebaut werden; sie erfasst nun 26 Beratungsstellen. Einzig die Kantone Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Neuenburg und Uri sind dem Netzwerk aus organisatorischen oder finanziellen Gründen nicht beigetreten, wobei der Beitritt von Neuenburg auf 2018 geplant ist. Mit DoSyRa können die Kantone auf ein erprobtes Erfassungssystem zurückgreifen und im Rahmen des Netzwerks Fragen der Qualitätssicherung gemeinsam angehen. Ziel ist es, die Datenerfassung möglichst einfach, aber kohärent und einheitlich zu gestalten. Überdies wird das Beratungsnetzwerk auch zunehmend Weiterbildungen im Bereich Diskriminierungsschutz vermitteln.

Information und Beratung von Verwaltung, Regelstrukturen und Öffentlichkeit zum Thema Diskriminierungsschutz

Zur Prävention von rassistischer Diskriminierung sehen die KIP Massnahmen zur Unterstützung und Beratung von Verantwortlichen in Verwaltung und Regelstrukturen sowie zur Sensibilisierung einer breiteren Öffentlichkeit vor. Diese richten sich nach dem Handlungsbedarf im jeweiligen Kanton. Die Hauptschwierigkeit bestand auch in der Berichtsperiode darin, als Integrationsdelegierte den Zugang zu ganz unterschiedlichen Bereichen wie beispielsweise Schule oder Sozialwesen zu finden und dort die Bereitschaft aufzubauen, sich explizit auf das Thema Diskriminierungsschutz einzulassen. Wo dies nicht möglich war, mussten die Integrationsdelegierten nach anderen Wegen suchen. Teils gelang es zum Beispiel, das Thema in bereits bestehende Aus- und Weiterbildungen oder Austauschgefässe einzugliedern. Diese Arbeiten zum Aufbau von Zugängen zu den verschiedenen Regelstrukturen sind mit einem nicht zu unterschätzenden Aufwand verbunden, gleichzeitig aber unerlässlich für eine wirksame und nachhaltige Umsetzung der Massnahmen gegen Diskriminierung.

In der Berichtsperiode haben mit einer Ausnahme alle Kantone Schulungen und Weiterbildungen durchgeführt. Knapp die Hälfte davon setzten den Fokus explizit auf Diskriminierungsfragen (AG, BE, BL, GL, GR, NE, SG, SO, UR, VS, ZG), bei den anderen wurden diese im Rahmen der Bearbeitung von interkulturellen Fragestellungen angegangen. Viele Integrationsdelegierte machten die Erfahrung, dass dem Thema rassistische Diskriminierung mit einer gewissen Abwehr begegnet wird. In dieser Situation mussten sie erst ein Vertrauensverhältnis mit den entsprechenden Bereichsverantwortlichen aufbauen, bevor sie über mögliche Sensibilisierungsmassnahmen sprechen konnten. Auf diese Weise konnten in mehreren Kantonen Verantwortliche von Personalabteilungen für Sensibilisierungsmassnahmen gewonnen werden (NE, SG, VS, ZG). Es konnten aber auch Sensibilisierungen für Verantwortliche oder ganze Teams von Einwohnerkontrollen, Einbürgerungsstellen, Sozialdiensten, Polizei durchgeführt werden oder Anlässe für das Kader und das Personal von kantonalen und kommunalen Verwaltungen (AG, BE, FR, GR, NE, TI, ZH). Die Kantone JU und BS versuchen, die Bereitschaft zur Durchführung von Massnahmen mittels dem Aufbau von Netzwerken (in Form von Kommissionen oder Runden Tischen) zu fördern.

Knapp ein Drittel der Kantone und mehrere Städte nutzten die jährlich im März stattfindende Aktionswoche gegen Rassismus, um mittels Runden Tischen, kulturellen Angeboten oder weiteren Veranstaltungen eine breitere Öffentlichkeit zu sensibilisieren (AG, FR, GE, JU, NE, TI, VD, VS sowie die Städte Bern, Lausanne, Luzern und weitere Gemeinden). In Basel-Stadt wird die Aktionswoche von Organisationen der Zivilgesellschaft durchgeführt, mit Unterstützung des Kantons. Der Kanton Solothurn musste nach einer erfolgreichen ersten Durchführung in den Jahren 2015 und 2016 aus Ressourcengründen auf eine erneute Auflage 2017 verzichten. Die Aktionswochen sind nicht nur durch ihre unmittelbaren Veranstaltungen für eine breite Öffentlichkeit wirksam, sondern bieten auch die Gelegenheit, Netzwerke zu schaffen und neue Partnerorganisationen für das Thema zu gewinnen.

Darüber hinaus haben mehrere Kantone öffentlichkeitswirksame Massnahmen zum Thema Rassismus ergriffen. So führte beispielsweise der Kanton Zürich eine breite Plakatkampagne mit dem Titel «Ich bin Zürich – Zürich lebt die Vielfalt» durch, an der auch die Gemeinden massgeblich mitwirkten. Die Stadt Zürich organisierte 2016–2017 die Veranstaltungsreihe «Rassismus in der Mitte der Gesellschaft», die in sechs gut besuchten Veranstaltungen ganz unterschiedliche Aspekte von Rassismus und Rassismusbekämpfung auf innovative Art ausleuchtete.

Diskriminierungsschutz als Querschnittsthema
Nebst den spezifischen Zielvorgaben ist der Diskriminierungsschutz auch in den anderen Förderpfeilern der KIP als Querschnittsthema mitzudenken. Die Kantone haben insbesondere in den Bereichen Berufsbildung, Arbeitsintegration, Sozialhilfe und Gesundheit Handlungsbedarf erkannt und unterstützen oder realisieren hier punktuell Projekte. Explizit finanzieren die Kantone Basel-Stadt, Genf und Zürich sowie die Stadt Bern Projekte gegen Diskriminierung. Eine grosse Mehrheit der Kantone unterstützt überdies Initiativen zur Förderung des interreligiösen Dialogs, insbesondere im Rahmen der jährlich im November stattfindenden Woche der Religionen.

Zusammenfassend war die Berichtsperiode geprägt von der Einrichtung und Konsolidierung der Beratungsangebote und der dazu gehörenden Informations- und Kommunikationstätigkeit. Die ersten Erfahrungen der Beratungsstellen müssen im Hinblick auf die zweite Programmphase der KIP ausgewertet werden: Tiefe Fallzahlen können darauf hindeuten, dass das Angebot die Zielgruppen (noch) nicht zu erreichen vermag, hohe Fallzahlen wiederum bringen die bestehenden Stellen an ihre Kapazitätsgrenzen. Als aufwendig erwies sich zudem der Aufbau eines funktionierenden Zusammenarbeits- und Triagesystems mit anderen relevanten Anlauf- oder Beratungsstellen. Zudem wurde deutlich, dass Beratung und breitere Sensibilisierungsarbeit in einer Wechselwirkung stehen: Wo Rassismus tabuisiert wird, steigt auch die Hemmschwelle, ein Beratungsangebot zu nutzen. In diesem Zusammenhang wird die Ressourcenzuteilung für den Diskriminierungsschutz in der nächsten Programmphase entscheidend sein. Wird diese nur auf die Sicherstellung eines minimalen Beratungsangebots ohne Kommunikation und Sensibilisierung beschränkt, könnte das die Umsetzung des Programmziels Diskriminierungsschutz insgesamt gefährden. Dies wiederum stünde im Widerspruch dazu, dass der Diskriminierungsschutz in allen Kantonen zu einem selbstverständlichen Teil der Integrationsförderung geworden ist.

6.2 Massnahmen nach Lebensbereich

Nachfolgenden werden die gegenwärtige Situation und die Massnahmen in einzelnen Lebensbereichen oder für einzelne Bevölkerungsgruppen dargestellt. Die Angaben unter «Fakten und Zahlen» beziehen sich in der Regel auf die vom Beratungsnetz für Rassismusopfer gesammelten Beratungsfälle (Dokumentationssystem Rassismus DoSyRa, im Folgenden: DoSyRa), auf die Sammlung der Rechtsfälle zu Art. 261bis StGB der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (im Folgenden: EKR-Rechtssammlung) und auf die vom Bundesamt für Statistik aufgrund diverser Erhebungen erarbeiteten Integrationsindikatoren (im Folgenden: BFS-Integrationsindikatoren).

Zu berücksichtigen ist, dass bei der Auswertung der DoSyRa-Fallzahlen seit 2016 konsequent unterschieden wird zwischen Fällen, die von Betroffenen als diskriminierend empfunden worden sind und solchen, die auch nach den Kriterien der Beratungsstellen als erhärtete Fälle von rassistischer Diskriminierung eingestuft und statistisch ausgewertet werden. Damit liegen die Fallzahlen des Beratungsnetzwerks tendenziell etwas tiefer als in den vorangegangenen Jahren. Grundsätzlich ist auch an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die erhobenen Vorfälle und Gerichtsentscheide nur einen Teil der Diskriminierungsvorkommen abdecken. Betroffene Personen beanspruchen häufig keine Beratung oder wenden sich an Vertrauenspersonen bzw. Beratungsstellen, die dem Beratungsnetz nicht angeschlossen sind und die Fälle deshalb auch nicht erfassen. Zudem kommt es auch nur in einer Minderheit der Fälle zu einem strafrechtlichen Verfahren.

Die obengenannten Daten werden soweit möglich mit den verfügbaren Daten zu Einstellungen aus der Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» ergänzt (im Folgenden: Umfrage ZidS). Diese werden seit 2016 neu durch das BFS erhoben und können nicht an die gleichnamige gfs-Pilotstudie von 2010–2014 anknüpfen (vgl. dazu Kap. 5.1). Es ist deshalb nicht möglich, die Ergebnisse in einer lückenlosen Zeitreihe zu interpretieren. Als Neuerung gegenüber den früheren Berichten werden die Veränderungen über die Zeit in den meisten Lebensbereichen mit einer Grafik visualisiert. Unter «Massnahmen zum Diskriminierungsschutz» werden Projekte und Programme sowie relevante oder innovative Studien vorgestellt.

6.2.1 Wirtschaft und Arbeit

In der Schweiz ist die Arbeitswelt der Lebensbereich, in dem rassistische Diskriminierungen am häufigsten gemeldet werden. Offen formulierte rassistische Äusserungen oder diskriminierende Verhaltensweisen sind zwar selten. Häufiger sind indirekt ausgedrückte Vorurteile, Ausgrenzungen, Mobbing, Sticheleien oder «dumme Sprüche». Dies kann zu psychischen Verletzungen bei den Betroffenen und internen Spannungen im Arbeitsteam führen, die sich letztlich negativ auf den Betrieb und die Wirtschaft insgesamt auswirken.

Ungleichheiten am Arbeitsplatz können verschiedene Gründe haben und sind nicht pauschal mit Diskriminierung gleichzusetzen. Personen kommen mit unterschiedlichen Voraussetzungen auf den Arbeitsmarkt (Ausbildung, Schulselektion, Anerkennung von Diplomen, Aufenthaltsstatuts). Massnahmen gegen diese *Ungleichstellung vor dem Markt* müssen insbesondere bei der Förderung der Chancengleichheit in Schule, Aus-, Fort- und Weiterbildung ansetzen. Stehen Personen in einem Arbeitsverhältnis, können sie dort eine unterschiedliche Behandlung

erfahren etwa bezüglich Anstellung, Lohn, Weiterbildung, Beförderung, Arbeitsschutz, Kündigung. Sie können auch Belästigung oder Mobbing erleben. Erfolgt diese Ungleichstellung auf dem Markt aufgrund von Kriterien wie Herkunft, Hautfarbe oder Religionszugehörigkeit, handelt es sich um rassistische Diskriminierung. Diskriminierung trifft nicht generell Ausländerinnen und Ausländer, sondern je nach vorherrschenden Stereotypen Personen mit einer bestimmten Herkunft, Religionszugehörigkeit oder einem ausländisch klingenden Namen, und zwar unabhängig von ihrer Nationalität.

Fakten und Zahlen

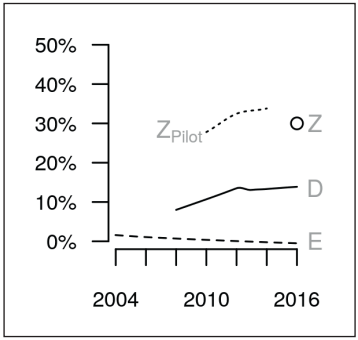

Abbildung 1: Diskriminierung in der Arbeitswelt

In Abbildung 1 wird ersichtlich, dass der Trend der Diskriminierung in der Arbeitswelt kontinuierlich nach oben zeigt.[45] Das Beratungsnetz für Rassismusopfer bilanziert in seinem Jahresbericht 2016, dass Arbeitsplatz und öffentlicher Raum die Bereiche sind, in denen Diskriminierungsvorfälle im Vergleich zu 2015 am stärksten zunahmen.[46] Die Datenbank DoSyRa verzeichnete 45 Fälle auf insgesamt 245 Nennungen im Jahr 2016; im Vorjahr waren es 47 Fälle auf 317 Nennungen. Dies entspricht einer Zunahme um 5 Prozentpunkte.[47] Auch in der Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) nannten die Befragten den beruflichen Alltag nebst dem öffentlichen Raum als den Kontext, in dem sie am häufigsten Diskriminierungserfahrungen gemacht hätten.[48]

---

45 Die Trendlinien sind geglättet (LOESS). Quellen: EKR-Rechtssammlung (E), Dokumentationssystem Rassismus DoSyRa (D) und Umfrage Zusammenleben in der Schweiz ZidS (Z).

46 Monitoringbericht «Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2016». Beratungsnetz für Rassismusopfer, 2017, S. 7. Das DoSyRa schlüsselt die Nennungen im Bereich Arbeitswelt nach Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und Diskriminierung am Arbeitsplatz auf. Die Zu-/Abnahme in Prozentpunkten (PP) bezeichnet die Differenz des prozentualen Anteils einer Kategorie im 2016 zum prozentualen Anteil im Vorjahr.

47 Monitoringbericht «Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2016». Beratungsnetz für Rassismusopfer, 2017, S. 11.

48 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

Die Werte für erlebte Diskriminierung in der Umfrage liegen deutlich höher als die in den Beratungsstellen erhobenen Werte, weil längst nicht alle Betroffenen eine Beratung aufsuchen. Zudem muss berücksichtigt werden, dass in der Umfrage ZidS 2016 im Gegensatz zu der Pilotphase 2010–2014 die Diskriminierung im beruflichen Alltag und bei der Arbeitssuche zu einer einzigen Antwortkategorie zusammengefasst wurden, wodurch die Werte im Jahr 2016 entsprechend höher ausfallen. Die EKR-Rechtssammlung verzeichnet seit 2005 keine Rechtsfälle in der Arbeitswelt; diese untersteht vorwiegend privatrechtlichen Regelungen und die Rassismus-Strafnorm kommt entsprechend nur selten zur Anwendung.[49]

Verschiedene weitere Indikatoren weisen darauf hin, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt gerade für Zugewanderte und Personen mit Migrationshintergrund nach wie vor erschwert ist.[50] So ist die Erwerbslosenquote von Zugewanderten der ersten Generation und von Personen mit Migrationshintergrund allgemein höher als diejenige der Schweizerinnen und Schweizer (7.7% bzw. 7.5% gegenüber 2.7% im Jahr 2015; 7.4% bzw. 7.3% gegenüber 3.1% im Jahr 2014).[51] Im Jahr 2015 übten 14.7% der Arbeitnehmenden mit Tertiärabschluss einen Beruf aus, für den sie überqualifiziert waren: bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund betrug dieser Anteil 11.4%, bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund der ersten Generation 19.4%, bei der zweiten und höheren Generation 11.7%.[52] Im Jahr 2015 besetzten 15.8% der Arbeitnehmenden eine Tieflohnstelle; bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund betrug dieser Anteil 13.3% und bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund 19.5%, bzw. 20.4% in der ersten Generation, in der Mehrheit Frauen (was auf eine mögliche Mehrfachdiskriminierung hinweist).[53]

---

49 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Gesellschaftliches Umfeld

50 Zur Definition der Typologie nach Migrationsstatus s. www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Bevölkerung nach Migrationsstatus > Typologie

51 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Arbeitsmarkt > Erwerbslosenquote gemäss ILO

52 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Arbeitsmarkt > Übereinstimmung Bildungsniveau und ausgeübte Tätigkeit

53 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Arbeitsmarkt > Anteil niedrige Löhne

Diese Unterschiede belegen nicht zwingend das Vorliegen von Diskriminierungen und erfassen auch nicht alle potenziell von Diskriminierung betroffenen Bevölkerungsgruppen. Sie zeigen aber auf, dass bei der beruflichen Integration von Zugewanderten und deren Nachkommen weiterhin Handlungsbedarf besteht.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

In der Schweiz liegt die Regulierung des Arbeitsmarkts stark in der Verantwortung der Sozialpartner. Diese sind denn auch in erster Linie dafür zuständig, Massnahmen gegen Diskriminierung zu entwickeln. Im Rahmen des Integrationsdialogs der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) legten Bund, Kantone, Städte und Gemeinden zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft 15 konkrete und messbare Ziele für die Jahre 2012 bis 2016 fest, um die Integration ausländischer Arbeitnehmenden zu fördern und Integrationshemmnisse bzw. Diskriminierungen abzubauen (TAK-Dialog «Arbeiten – Chancen geben, Chancen nutzen»). Insgesamt zogen die Dialogpartner am 3. November 2016 eine positive Gesamtbilanz. Die bei der Lancierung formulierten Ziele in den drei Aktionsfeldern *Information und Sensibilisierung, Sprache und Bildung sowie Arbeitsmarktintegration anerkannter Flüchtlinge und vorläufig aufgenommener Personen* wurden grösstenteils erreicht, und die Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten konnte spürbar verbessert werden. Der Dialog auf nationaler Ebene und teils auf kantonaler Ebene funktionierte gut, konnte aber noch zu wenig auf die kommunale Ebene übertragen werden.[54]

Die berufliche Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund ist auch Ziel des vom Bund in Zusammenarbeit mit Kantonen, Städten und Gemeinden 2013 lancierten «Nationalen Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut» für die Jahre 2014 bis 2018. Das Programm unterstützt mit rund 9 Millionen Franken auch Projekte und Massnahmen, die Fragen der sozialen Benachteiligung in Zusammenhang mit Migration angehen.[55]

Die FRB hat in den Berichtsjahren unterschiedliche Projekte von Nichtregierungsorganisationen, Verbänden und Unternehmen gegen rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt unterstützt (insgesamt 5 Projekte in der Höhe von 35'000 Franken). Im Vordergrund standen dabei die Sensibilisierung für das Diversity-Management in Un-

---

54 Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK): www.dialog-integration.ch > Arbeiten

55 www.gegenarmut.ch

ternehmen sowie rechtliche Weiterbildungen. So bot beispielsweise der Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) im Jahr 2017 einen Weiterbildungskurs an zu den Rechtsnormen, die vor rassistischer Diskriminierung am Arbeitsplatz schützen.[56]

Seit 2015 stellt das Schweizerische Dienstleistungszentrum für Berufsbildung (SDBB) für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner sowie für Lehrbetriebe eine Merkblattsammlung mit dem Titel «Gleiche Chancen und korrekter Umgang» zur Verfügung. Neben Themen wie Gewalt oder Gleichstellung wird auch zu Rassismus ein Merkblatt mit Handlungsempfehlungen in konkreten Situationen angeboten.[57]

Die Eidgenössische Migrationskommission (EKM) hat 2016 in einem Positionspapier dazu aufgerufen, faire Arbeitsbedingungen für alle zu gewährleisten und Hindernisse beim Zugang zum Arbeitsmarkt konsequent abzubauen. Für neu Zugewanderte sollen Angebote geschaffen werden, bei denen Sprachkenntnisse und erste Arbeitserfahrungen parallel erworben werden können. Mentoring und Coaching können zudem den Weg in die berufliche Integration ebnen.[58]

Im Rahmen der KIP haben die Kantone Ziele im Bereich Arbeit definiert. Im Kanton Freiburg verfasste die kantonale Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten und für Rassismusprävention (KMR) im Jahr 2015 einen Leitfaden, der private und öffentliche Arbeitgebende für die wichtigen Etappen der beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten sensibilisiert sowie über die zur Verfügung stehenden Instrumente orientiert. Der Leitfaden ermuntert beispielsweise dazu, Weiterbildungen zu fördern, die in Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Vielfalt stehen. Er ist mit einer Checkliste ergänzt, welche die Unternehmen unterstützen soll, etwa bei der Einstellung von neuen Mitarbeitenden ausländischer Herkunft.[59]

Einen besonderen Fokus legen die Kantone im Rahmen der KIP auf den Zugang zum Arbeitsmarkt für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge. Ihnen stehen in allen Schweizer Kantonen Angebote an Bewerbungstrainings, Arbeitseinsätzen, Weiterbildungen und verkürzten Ausbildungs-

---

56 www.vpod.ch > mitmachen > Service und Vorteile für Mitglieder > Bildungsangebote des VPOD

57 www.berufsbildung.ch > Themen > Merkblätter der Berufsbildung > Gleiche Chancen und korrekter Umgang

58 www.ekm.admin.ch > Aktuell > News > Medienmitteilungen 2016 > Zugang zum Arbeitsmarkt neu denken (Medienmitteilung vom 19.12.2016)

59 www.fr.ch/imr > Kommission für die Integration KMR > Publikationen > Empfehlungen für Arbeitgebende

möglichkeiten. zur Verfügung. Gerade jüngere Personen sollen damit Zugang zu einer besseren Berufsqualifizierung erhalten. Ergänzend wurden weitere Aktionen lanciert, beispielsweise im Kanton Basel-Stadt 2016 die Kampagne «Chance». Diese hat zum Ziel, Partner aus Wirtschaft und Gesellschaft für die berufliche und soziale Integration von Flüchtlingen zu gewinnen.[60]

Im 2013 führte das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) eine mehrjährige Kampagne zum Thema «Chancengleichheit zahlt sich aus» durch. Dafür konnte der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) als Partner gewonnen werden. In der ersten Kampagnenphase wurden Unternehmen porträtiert, welche Chancengleichheit aktiv fördern. In der zweiten Phase der Kampagne im Jahr 2016 wurde eine Plattform erstellt, um Unternehmen mit potenziellen Fachkräften innerhalb der Migrationsbevölkerung in Kontakt zu setzen.[61] Weiter hat das HEKS eine Broschüre zu ungenutztem Fachkräftepotenzial herausgegeben.[62]

6.2.2 Schule und Bildung

Bildung ist ein Schlüsselfaktor für die berufliche und soziale Integration, und die Wirtschaft ist auf eine gut ausgebildete Bevölkerung angewiesen. Trotzdem steht der Zugang zu Bildung nicht allen in gleichem Mass offen. Massnahmen gegen solche Diskriminierungen können im föderalistisch organisierten Bildungsbereich nur in enger Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden umgesetzt werden. Sie betreffen verschiedene Akteurinnen und Akteure und reichen vom Vorschulbereich bis zur Universität und zur beruflichen Fort- und Weiterbildung.

---

60 www.chance-basel.ch

61 https://chancen-geben.heks.ch > Porträts

62 https://chancen-geben.heks.ch > Hintergründe > Studie: Fachkräftemangel – inländisches Potenzial nutzen

Fakten und Zahlen

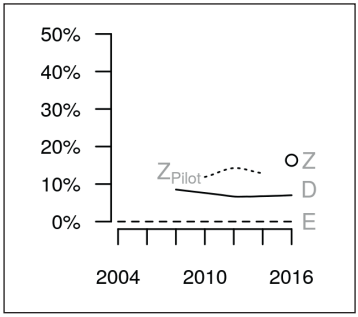

Abbildung 2: Diskriminierung in Schule und Bildung

Abbildung 2 zeigt, dass rassistische Diskriminierung in Schule und Bildung im allgemeinen Trend zunimmt.[63] Die den Beratungsstellen zugetragenen Vorfälle steigen nach einer leichten Abnahme seit 2013 wieder. So erfasste die Datenbank DoSyRa 21 Vorfälle auf 245 Nennungen für das Jahr 2016 und 19 Vorfälle auf 317 Nennungen für das Jahr 2015.[64] Demgegenüber zeigt sich bei der Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) kein einheitlicher Trend: In der Pilotphase 2010–2014 nahm der Anteil Personen, die Diskriminierungsvorfälle in Schule und Bildung erlebt haben, nach einem Höhepunkt im Jahr 2012 wieder ab. Der Wert der neuen BFS-Erhebung im Jahr 2016 hingegen liegt wieder deutlich höher als derjenige von 2014. Die generell höheren Werte der Umfrage gegenüber den Beratungszahlen hängen auch hier damit zusammen, dass nicht alle Betroffenen eine Beratung in Anspruch nehmen. Die EKR-Rechtssammlung verzeichnet seit 2012 keine Rechtsfälle zu rassistischer Diskriminierung im Bereich Schule und Bildung.[65] Dies ist nicht weiter erstaunlich, da rassistische Vorfälle in der Schule eher klassen- und schulintern und kaum auf dem Rechtsweg gelöst werden. Gemäss einer 2016 erstmals durchgeführten Erhebung des National Center of Competence in Research (NCCR) werden Ausbildung und Arbeit am häufigsten als die Bereiche genannt, in denen die Befragten Diskriminierung erlebt haben (nämlich von 47% der Befragten, die angaben, in den letzten 24 Monaten Diskriminierung erlebt zu haben).[66]

---

63 Die Trendlinien sind geglättet (LOESS). Quellen: EKR-Rechtssammlung (E), Dokumentationssystem Rassismus DoSyRa (D) und Umfrage Zusammenleben in der Schweiz ZidS (Z).

64 Monitoringbericht «Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2016». Beratungsnetz für Rassismusopfer, 2017, S. 11.

65 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Gesellschaftliches Umfeld

66 Die Stichprobe der Erhebung liegt bei rund 6'000 Personen. Im Gegensatz zu der BFS-Erhebung ZidS gilt es allerdings zu beachten, dass nur Personen mit Migrationshintergrund befragt wurden. Dies führt dazu, dass die Zahlen höher ausfallen und von einem Vergleich mit den ZidS-Zahlen abgesehen werden muss. www.nccr-onthemove.ch > Research > Migration-Mobility Survey

Etwas im Widerspruch zu diesen Befunden scheint bei der Schweizer Bevölkerung die Akzeptanz für Schülerinnen und Schüler unterschiedlicher Herkunft zuzunehmen. In der Umfrage ZidS stimmten immer weniger Personen der Aussage zu, dass ausländische Kinder eine gute Ausbildung der Schweizer Kinder verhindern würden (2016: 30%; 2014: 34%; 2012: 38%; 2010: 45%).[67] Trotzdem spielt die Migrationsherkunft für die schulische und berufliche Laufbahn nach wie vor eine grosse Rolle, was sich an folgenden in der Berichtsperiode gemessenen Indikatoren ablesen lässt.[68] Auf der Sekundarstufe II war die schweizerische Bevölkerung gegenüber der Bevölkerung mit Migrationshintergrund stark übervertreten.[69] Jugendliche mit Migrationshintergrund verliessen signifikant häufiger frühzeitig die Schule als gleichaltrige Schweizerinnen und Schweizer.[70] Gemäss dem Lehrstellenbarometer des Bundes befanden sich zudem im Jahr 2016 fast doppelt so viele ausländische Jugendliche in der Warteschlange ohne Zusage für einen Ausbildungsplatz wie Schweizer Jugendliche (13% gegenüber 7%).[71] Dies entspricht den Werten der vorangegangenen Jahre.

Der Bericht zur Fachtagung CONVEGNO 2015 zum Thema «Equity – Diskriminierung und Chancengleichheit im Bildungswesen» (vgl. unten) stellt fest, dass Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund an Sonderschulen und in Sonderklassen überrepräsentiert sind, und dass es ausländische Jugendliche gegenüber Schweizerinnen und Schweizern deutlich schwerer haben, nach der obligatorischen Schulzeit einen Ausbildungsplatz zu finden.[72]

---

67 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

68 Für eine Übersicht über das schweizerische Bildungssystem s.: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Bildungssystem

69 Erfasst wurden die Bildungsabschlüsse «Obligatorische Schule», «Sekundarstufe II», «Tertiärstufe». www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Schlüsselindikatoren > Bildung > Höchste abgeschlossene Ausbildung

70 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Bildung > frühzeitige Schulabgänger/innen

71 SBFI: Lehrstellenbarometer August 2016 – Detaillierter Ergebnisbericht, Bern 2016, S. 75.

72 Haenni Hoti, Andrea (Hg.): Equity – Diskriminierung und Chancengleichheit im Bildungswesen. Migrationshintergrund und soziale Herkunft im Fokus, Bern 2015, S. 51–89.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Da Ungleichheiten teilweise auch mit Faktoren ausserhalb des Bildungssystems zusammenhängen (z. B. sprachliche Hürden oder Integrationsschwierigkeiten), sind auch die Massnahmen zum Diskriminierungsschutz und zur Integration eng miteinander verflochten.

Die Kantone haben zahlreiche und vielfältige Massnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Bildung ergriffen. Viele setzen bei der Elternarbeit an, um Integrationshemmnisse abzubauen und die Chancengleichheit beim Zugang zu Bildung sicherzustellen. So werden etwa fremdsprachige Eltern durch Veranstaltungen und Informationsmaterial über Fragen in Zusammenhang mit der Schule oder unterstützenden Angeboten orientiert.

Die bereits erwähnte Fachtagung der Kommission «Bildung und Migration» der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) war 2015 dem Thema «Equity – Diskriminierung und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen» gewidmet. Fachpersonen aus dem Bildungs- und dem Migrationsbereich beleuchteten die Frage, wie die soziale Herkunft und der Migrationsstatus die Chancengerechtigkeit im Bildungswesen beeinflussen. In einem Workshop wurde das Thema Diskriminierung im Schulalltag praxisnah bearbeitet.[73]

Seit 2013 können ausländische Jugendliche ohne geregelten Aufenthalt eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, um eine berufliche Grundbildung in der Schweiz zu absolvieren. Dazu müssen sie allerdings bestimmte Bedingungen erfüllen (gut integriert sein, eine Landessprache sprechen, mindestens fünf Jahre lang die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben). Zudem müssen sie ihre Identität bei der Gesuchseingabe offenlegen.[74] Gemäss Analyse der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM) führen diese hohen Anforderungen dazu, dass nur selten entsprechende Gesuche eingereicht werden.[75] Angesichts dieser Schwierigkeiten prüft das Staatssekretariat für Migration (SEM) zurzeit mögliche Varianten zur Anpassung der Regelung von Art. 30a VZAE.

---

[73] www.edk.ch > Arbeiten > Bildung und Migration > CONVEGNO – Fachtagung der EDK

[74] www.sem.admin.ch > Aktuell > News > News 2016 > Sans-Papiers in der Schweiz: Studie 2015 (Medienmitteilung vom 25.04.2016)

[75] www.ekm.admin.ch > Zuwanderung & Aufenthalt > Sans-Papiers > Berufslehre für jugendliche Sans-Papiers

Um der Entstehung von rassistischen Tendenzen vorzubeugen, ist die frühe und altersgerechte Sensibilisierung im Schulkontext unerlässlich. Von Januar 2015 bis Dezember 2016 unterstützte die FRB 24 Projekte auf allen Schulstufen mit rund 300'000 Franken (das entspricht den Werten der Vorjahre). Deren Prüfung, Beurteilung, Begleitung und Evaluation erfolgt durch die Stiftung «éducation 21».[76] Die Projekte behandelten Themen wie den Umgang mit Fremden, Ausgrenzungsmechanismen, Zivilcourage, den Holocaust sowie Rassismus im Alltag. Zusätzlich unterstützt die Stiftung «éducation 21» Projekte im Bereich Menschenrechtslernen, wofür die FRB jährlich 35'000 Franken Subventionen spricht.

Auch nichtstaatliche Stellen sind aktiv. Die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) bietet seit Sommer 2016 ein kostenloses E-Learning Tool für Schülerinnen und Schüler sowie Lehrpersonen an, um Themen rund um die Menschenrechte und Diskriminierung zu erforschen.[77] Regionale NGOs wie beispielsweise die Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD) in Genf und Waadt führen Schulungen und Sensibilisierungsanlässe für Schulen durch, die spezifisch auf die Themen Rassismus und rassistische Diskriminierung eingehen.[78]

6.2.3 Wohnen

Regelmässig erscheinen Wohnungsinserate, die Personengruppen beispielsweise wegen ihrer Nationalität oder Religionszugehörigkeit direkt oder indirekt auszuschliessen versuchen. Häufig werden Wohnungen auch aufgrund von diskriminierenden Kriterien nicht vergeben oder gekündigt, oder aber Untermietsverhältnisse verweigert. Besonders negative Auswirkungen auf die Wohnsituation haben zudem Mehrfachdiskriminierungen aufgrund von Herkunft, Hautfarbe, Religion in Verbindung mit sozioökonomischem Status, Geschlecht, Behinderung usw.

Ausschlussmechanismen und Diskriminierungen verletzen nicht nur die Rechte der Betroffenen, sondern haben auch Auswirkungen auf das Wohnumfeld und die Quartierentwicklung. Die Zunahme der Segregation der ausländischen Bevölkerung in urbanen Quartieren und die

---

76 Als nationales Kompetenzzentrum koordiniert und fördert die Stiftung «éducation 21» im Auftrag von Bund, Kantonen und der Zivilgesellschaft die Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE).

77 www.gra.ch > Bildung > E-Learning Tool

78 www.cicad.ch > La CICAD en action > Dialogue et pédagogie > Sensibilisation dans les écoles

ungleiche Verteilung der sozioökonomischen Bevölkerungsmerkmale auf die Regionen und Agglomerationen der Schweiz führen zu einer Häufung von Problemen in gewissen Quartieren. Mit Massnahmen der Siedlungs- und Quartierentwicklungspolitik soll diesen begegnet und das Zusammenleben und die Wohnqualität im Quartier aufrechterhalten werden.

Fakten und Zahlen

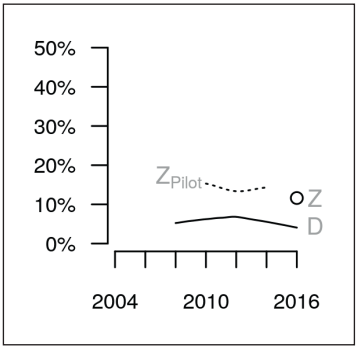

Abbildung 3: Diskriminierung bei der Wohnungssuche

Abbildung 3 zeigt, dass rassistische Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt tendenziell abnimmt.[79]Die Beratungsstellen verzeichnen nach einem Höchststand im Jahr 2012 eine Abnahme: im Jahr 2016 erfasste die Datenbank DoSyRa im Bereich «Wohnungsmarkt/Mietverhältnis» 11 Fälle rassistischer Diskriminierung auf 245 Nennungen und 14 Fälle auf 317 Nennungen im Jahr 2015. Im Jahr 2016 wurden in der Unterkategorie «Nachbarschaft/Quartier» 17 Fälle registriert, 2015 waren es 36 Fälle.[80] Ein ähnliches Bild liefert die Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) zum Anteil Personen, die angaben, im Wohnbereich Diskriminierung erlebt zu haben. Zeigte der Trend im Jahr 2014 noch leicht nach oben, liefert die Erhebung 2016 einen Tiefstwert. In der Umfrage wurden ebenfalls rassistische Einstellungen im nahen Umfeld der Nachbarschaft erfragt. Hier zeigen die Werte dagegen eine Zunahme seit 2012 (Umfrage BFS 2016: 19%; Umfrage gfs 2014: 13%; 2012: 8%; 2010: 17%). Im Jahr 2016 gaben 7% der Befragten an, dass die Nationalität ihrer Nachbarn eine Rolle spiele; für 11% spielte Sprache bzw. Religion sowie für weitere 5% die Hautfarbe der Nachbarn eine Rolle.[81]

---

79 Die Trendlinien sind geglättet (LOESS). Quellen: Dokumentationssystem Rassismus DoSyRa (D) und Umfrage Zusammenleben in der Schweiz ZidS (Z).

80 Monitoringbericht «Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2016». Beratungsnetz für Rassismusopfer, 2017, S. 11.

81 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

Die EKR-Rechtssammlung ihrerseits verzeichnet 2016 in der Kategorie Nachbarschaft 4 Schuldsprüche und 1 Schuldspruch im Jahr 2015.[82]

Gemäss BFS-Integrationsindikatoren sind Personen mit Migrationshintergrund tendenziell häufiger von einem oder mehreren Wohnproblemen betroffen als Personen ohne Migrationshintergrund (18.9% gegenüber 14.8%). Der Anteil der Personen, die in einem als zu lärmintensiv empfundenen Quartier leben, ist bei den Personen mit Migrationshintergrund deutlich höher als bei denjenigen ohne Migrationshintergrund (24.1% gegenüber 15.1%).[83] Haushalte, in denen Personen mit Migrationshintergrund wohnen, weisen einen höheren Mietpreis pro Quadratmeter auf als solche von Haushalten mit Personen ohne Migrationshintergrund (17.10 Franken gegenüber 15.50 Franken pro Quadratmeter). Die gemischten Haushalte, in denen Personen mit und ohne Migrationshintergrund leben, verzeichnen einen ähnlichen Mietpreis wie die von Haushalten mit Migrationshintergrund (16.90 Franken pro Quadratmeter).[84]

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Beim Wohnungsmarkt gilt das Prinzip der Vertragsautonomie. Ohne spezifische Gesetzesgrundlage kann der Staat nur in freiwilliger Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteurinnen und Akteuren (Vermieterinnen und Vermieter, Mieterinnen und Mieter, Immobilien- und Hausverwaltungen) Massnahmen erarbeiten und umsetzen. Entscheidend bleibt angesichts der häufig komplexen Fragestellungen, dass sich von rassistischer Diskriminierung Betroffene beraten lassen können. Deshalb kommt dem Beratungsangebot der Kantone im Rahmen der KIP eine wichtige Rolle bei der Diskriminierungsbekämpfung zu, in Ergänzung zu den bereits bestehenden öffentlichen und privaten (mietrechtlichen) Beratungsstellen.

In allen Kantonen der Schweiz laufen Projekte, um Bevölkerung und Behörden bezüglich Diskriminierung zu sensibilisieren und die soziale Teilnahme in Quartieren und Gemeinden zu fördern. Im Kanton Zürich vermittelt beispielsweise die Stiftung Domicil jährlich rund 100 günstige und angemessene Wohnungen an Familien oder Einzelpersonen, die aufgrund ih-

---

82 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Gesellschaftliches Umfeld

83 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Wohnen > Wohnbedingungen in Bezug auf Ausstattung/Lärm

84 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Wohnen > Durchschnittlicher Mietpreis pro m²

res Einkommens und/oder ihrer Herkunft nur schwer eine Wohnung finden. Damit leistet sie einen wichtigen Beitrag zur ökonomischen Stabilisierung und sozialen Integration von mehrfach belasteten Familien und Einzelpersonen.[85] Im Kanton Basel-Stadt unterstützt der Verein «IG Wohnen» die Interessen von Wohnungssuchenden, die auf dem freien Wohnungsmarkt benachteiligt sind und fördert Projekte und Massnahmen zur Lösung von Wohnproblemen.[86] Auch in anderen Kantonen leisten private Organisationen Hilfe bei der Vermittlung von Wohnraum oder bei auftretenden Konflikten.

Mit dem «Programm Projets urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten» unterstützte der Bund zusammen mit den Kantonen von 2008 bis 2015 die Gemeinden, um die Lebensqualität in Quartieren mit besonderen Anforderungen zu verbessern und die gesellschaftliche Integration der dort wohnhaften Menschen zu fördern. Die Schlussbilanz ist positiv und viele Massnahmen werden von öffentlichen oder privaten Trägerschaften weitergeführt. Dies trägt zu einer einheitlichen und koordinierten Quartier- und Gemeindeentwicklung bei und wirkt dem Zersiedlungsrisiko und Segregationsprozessen entgegen.[87] Der Bundesrat hat dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) den Auftrag erteilt, im Rahmen der Agglomerationspolitik des Bundes 2016+ ein neues Programm zu entwickeln. Unter dem Titel «Zusammenhalt in Quartieren» hat dieses zum Ziel, zusammen mit den Gemeinden die gesellschaftliche Integration der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten und den unterschiedlichen Bedürfnissen einer vielfältigen Gesellschaft Rechnung zu tragen.[88]

Mit dem «Programm Periurban» trägt die Eidgenössische Migrationskommission (EKM) die Integrationsförderung in Regionen, welche bisher den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft und besonders die Integration von Migrantinnen und Migranten kaum förderten oder in ihren Massnahmen nicht vom Bund unterstützt wurden. Im Jahr 2016 startete die dritte und letzte Phase des Programms. Damit können bis 2020 ländliche Gemeinden dabei unterstützt werden, mit innovativen Projekten den sozialen Zusammenhalt und die Partizipation der Bevölkerung zu stärken.[89]

---

85 S. dazu: www.domicilwohnen.ch

86 www.ig-wohnen.ch

87 www.are.admin.ch > Städte & Agglomerationen > Programme und Projekte > Projets urbains

88 www.are.admin.ch > Städte & Agglomerationen > Strategie und Planung > Agglomerationspolitik des Bundes 2016+

89 www.periurban.ch > Periurban > Programm

In der Berichtsperiode wurden in Zusammenhang mit der Suche nach Unterkünften für Asylsuchende pauschal ablehnende Meinungen und Vorurteile geäussert (z. B. 2015 in Zusammenhang mit dem geplanten Ausreisezentrum Guglera FR und 2016 wegen einer geplanten Asylunterkunft in Muhen AG). Die Erfahrung zeigt, dass solche Vorfälle mit einem entsprechenden Engagement der Zivilgesellschaft überwunden werden können. Beispiele dafür sind die Freiwilligenprojekte in den Gemeinden Menzingen ZG oder Riggisberg BE, die zu einer erhöhten Akzeptanz der Asylsuchenden in der Gemeinde beitragen konnten.

Auf die spezifische Frage der Wohnsituation im Zusammenhang mit der fahrenden Lebensweise wird im Kapitel 6.3.5 bzw. 6.3.6 eingegangen.

6.2.4 Gesundheit

Laut den Sozialzielen der Schweizerischen Bundesverfassung (Art. 41 Abs. 1 lit. b BV) haben sich Bund und Kantone dafür einzusetzen, dass alle Personen die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhalten. Das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) umfasst unter anderem auch den Anspruch auf einen rechtsgleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu grundlegender medizinischer Versorgung. Die Grundversicherung der Krankenversicherung ist für alle Personen mit Wohnsitz in der Schweiz obligatorisch, namentlich auch für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Personen ohne Aufenthaltsbewilligung. Dennoch ist der Zugang zu Dienstleistungen des Gesundheitswesens nicht für alle in gleichem Ausmass gewährleistet, teils auch wegen versteckter oder indirekter rassistischer Diskriminierung.

Fakten und Zahlen

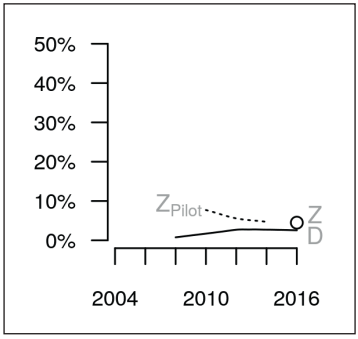

Abbildung 4: Diskriminierung im Gesundheitswesen

Abbildung 4 zeigt einen gegenläufigen Trend zwischen den Daten der Beratungsstellen und denjenigen der Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) zu Diskriminierungen im Gesundheitswesen.[90] Die Zahl der durchgeführten Beratungen nimmt über die Zeit gesehen leicht zu, wohingegen in der Umfrage ZidS die Zahl der erlebten Diskriminierungsvorfälle leicht abnimmt (2016: 4.5%; 2014: 5%; 2012: 5%; 2010: 9%).[91] 2016 verzeichnete die Datenbank DoSyRa 3 Beratungsfälle im Gesundheitswesen auf insgesamt 245 Nennungen; im Jahr 2015 waren es 10 Fälle auf 317 Nennungen.[92] Prozentual gemessen befinden sich beide Quellen im Jahr 2016 auf einem ähnlich tiefen Niveau.

Die BFS-Indikatoren zeigen, dass sich Migration negativ auf den Gesundheitszustand auswirken oder eine Zugangsbarriere zur gesundheitlichen Versorgung darstellen kann, wenn sie mit einem niedrigeren Bildungsstand, schwierigeren Arbeits- oder Lebensbedingungen oder mangelnden Kenntnissen der Landessprachen verbunden ist.[93] Der Anteil der Personen, die aus finanziellen Gründen auf ärztliche Untersuchungen verzichten, lag 2014 bei 1.3%. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund war dabei mit einem Anteil von 2.5% übervertreten im Vergleich zu den Schweizerinnen und Schweizern (0.6%). Ein noch deutlicheres Bild zeigt sich bei zahnärztlichen Untersuchungen. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund der ersten Generation (8.7%) sowie der zweiten oder höheren Generation (6.2%) verzichtete aus finanziellen Gründen klar häufiger auf zahnärztliche Untersuchungen als Schweizerinnen und

---

90 Die Trendlinien sind geglättet (LOESS). Quellen: Dokumentationssystem Rassismus DoSyRa (D) und Umfrage Zusammenleben in der Schweiz ZidS (Z).

91 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

92 Monitoringbericht «Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2016». Beratungsnetz für Rassismusopfer, 2017, S. 11.

93 Gesundheitsstatistik 2014. Bundesamt für Statistik, 2014, S. 11–12.

Schweizer (2.8%).[94] Die Säuglingssterblichkeitsrate bei den im Ausland geborenen Müttern liegt leicht höher (4.2‰) als diejenige bei den in der Schweiz geborenen Müttern (3.4‰). Die Sterblichkeit bei Säuglingen von Müttern aus dem nicht-europäischen Raum ist höher als bei solchen von EU-27- und EFTA-Staaten (4.8‰ gegenüber 3,6‰).[95]

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Das «Programm Migration und Gesundheit» des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) leistet seit 2002 einen Beitrag zur Chancengleichheit und Integration der in der Schweiz lebenden Migrationsbevölkerung. Ende 2017 wird das Programm abgeschlossen und die Hauptmassnahmen werden ab 2018 in die Aufgaben des BAG und in die Strategien des Bundes integriert. Die wichtigsten Massnahmen in den Bereichen Gesundheitskompetenz und Gesundheitsinformationen werden weitergeführt. So soll insbesondere die Kompetenz von Gesundheitsfachpersonen im Umgang mit Migrantinnen und Migranten gestärkt und das interkulturelle Dolmetschen im Gesundheitswesen gefördert werden.[96] Im Rahmen des Programms haben das BAG und die FRB im Herbst 2015 ein Forschungsprojekt zur Verbesserung der perinatalen Betreuung von Migrantinnen lanciert. Die Studie «Barrierefreie Kommunikation in der geburtshilflichen Versorgung allophoner Migrantinnen» (BRIDGE) liefert 2017 erste Ergebnisse, wie die Verständigung zwischen nicht Deutsch sprechenden Migrantinnen und Fachpersonen sowie die Koordination zwischen den Diensten verbessert werden können.[97]

Mit dem Projekt «Swiss Hospitals for Equity – Migrant Friendly Hospitals» fördert das BAG, zusammen mit dem Spitaldachverband H+, die Entwicklung von migrantenfreundlichen Kompetenzzentren. Im November 2016 präsentierten die 8 beteiligten Spitäler an einer nationalen Tagung Aspekte aus dem klinischen Alltag und diskutierten mit Vertreterinnen und Vertretern

---

94 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Gesundheit > Zugang zu medizinischen Leistungen

95 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Gesundheit > Säuglingssterblichkeitsrate

96 www.bag.admin.ch > Themen > Strategien & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Nationales Programm Migration und Gesundheit > Zukunft des Programms Migration und Gesundheit.

97 www.bag.admin.ch > Themen > Strategien & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Nationales Programm Migration und Gesundheit > Forschung Migration und Gesundheit > Laufende Forschungsprojekte Migration und Gesundheit

aus Politik, Forschung und Praxis über Chancengleichheit und Qualität in der Gesundheitsversorgung. In verschiedenen Workshops setzten sich die Teilnehmenden mit Themen wie Diversity Management, transkulturelle Kompetenz und Chancengleichheit im Gesundheitswesen sowie Auswirkungen von Ungleichheiten auf die Gesundheit für die Betroffenen auseinander.[98]

Am 27. Juni 2014 verabschiedete die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) als Initiantin und Trägerin des Integrationsdialogs «Aufwachsen – gesund ins Leben starten» 13 konkrete Empfehlungen an die staatlichen Stellen, um die Rahmenbedingungen für eine gute körperliche, seelische und soziale Entwicklung im frühen Kindesalter zu optimieren – und zwar für alle Kinder, unabhängig von ihrer Herkunft. Weiter nahm sie Empfehlungen zur Kenntnis, die sich an nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure richten.[99] Insbesondere in Bezug auf die Verbesserung des Zugangs zu Informationen und Betreuungsmöglichkeiten rund um die Schwangerschaft und Kinder im Säuglingsalter konnten zahlreiche Projekte in der ganzen Schweiz realisiert werden (Frauen- und Kindesgesundheit stärken, interkulturelles Dolmetschen, u. a.).[100]

Die Kantone setzen ihre Massnahmen zum Teil im Rahmen dieser nationalen Projekte, zum Teil aber auch unabhängig davon um. So werden vermehrt Betreuungs- und Schlüsselpersonen zu migrationsspezifischen Themen und im Umgang mit Diversität weitergebildet, um eine qualifizierte und gleichwertige Dienstleistung für alle sicherzustellen (BS, GE, GL, SH, SO, TG, UR, ZG). Oder es werden die Sprachkompetenzen des fremdsprachigen Gesundheitsfachpersonals erfasst und gefördert, um Barrieren im Kontakt mit der Migrationsbevölkerung abzubauen (BS, GL, NW, ZH). In allen Kantonen schliesslich werden Migrantinnen und Migranten gezielt über die Funktion und die Besonderheiten des Schweizerischen Gesundheitssystems und über Gesundheitsthemen informiert.

Um auch Migrantinnen und Migranten zu erreichen, die keinen Zugang zu den herkömmliche Angeboten und Informationen haben, verfolgen verschiedene Projekte im Gesundheitswesen einen aufsuchenden Ansatz. Bei dieser niederschwelligen, lebensweltorientierten Vorgehensweise suchen Fachpersonen die Zielgruppen dort auf und sprechen sie dort an, wo diese sich

98 www.hospitals4equity.ch > Medien & Publikationen

99 www.tak-cta.ch > Medienmitteilungen > Integrationsdialog > «Aufwachsen – gesund ins Leben starten» (Medienmitteilung vom 27.06.2014)

100 www.dialog-integration.ch > Aufwachsen > Dialog-Projekte

aufhalten (Beispiele: «Vitalina» in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn oder «Primano» in der Stadt Bern).

Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) ist mit diversen Programmen und Projekten gegen Rassismus und Diskriminierung im Gesundheitswesen engagiert. In Sensibilisierungs- und Bildungs-Workshops behandelt das SRK mit Fachpersonen und Institutionen Rassismus und Diskriminierung in ihrem gesellschaftlichen Zusammenhang und zeigt Strategien und Instrumente für die Prävention rassistischer Diskriminierung am Arbeitsplatz auf.[101] Das Portal migesplus.ch des SRK bietet zudem mehrsprachige Informationen zu Gesundheitsfragen an, um den chancengleichen Zugang zu Gesundheitsinformationen in der Schweiz sicherzustellen.[102]

Zunehmend werden im Gesundheitswesen auch Fragen in Zusammenhang mit dem Alter behandelt. Das Nationale Forum Alter und Migration führte am 16. November 2016 eine Fachtagung unter dem Titel «älter werden – gesund bleiben» durch und stellte einen Massnahmenplan mit sechs Handlungsfeldern vor. Gefordert wird von den Mitgliederorganisationen ein chancengleicher und erleichterter Zugang zu Angeboten der Gesundheits- und Integrationsförderung für ältere Migrantinnen und Migranten, transkulturelle Kompetenz in den Institutionen, Vernetzung und Koordination unter den Organisationen, Förderung von Forschungsprojekten sowie die Vertretung der Interessen der älteren Migrationsbevölkerung auf politischer Ebene.[103]

6.2.5 Sozialbereich

Die Bundesverfassung garantiert jeder Person in einer Notlage die Mittel und die Betreuung, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind (Art. 12 BV). Darüber hinaus sehen die Sozialziele der Bundesverfassung vor, dass jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat (Art. 41 Abs. 1 lit. a BV). In der Schweiz umfasst das System der sozialen Sicherheit die Sozialversicherungen, die Sozialhilfe und die Nothilfe.

Die in Bundeskompetenz stehenden Sozialversicherungen legen die Zugangs- und Anspruchsvor-aussetzungen in ihren Gesetzesgrundlagen fest. Mit entsprechender Begründung können

---

101 www.redcross.ch > Für Sie da > Gesundheit / Integration > Gegen Rassismus und Diskriminierung

102 S. dazu: www.migesplus.ch

103 www.alter-migration.ch > Tagung 16.11.2016

sie Ungleichbehandlungen beispielsweise zwischen inländischen und ausländischen Versicherten festschreiben, ohne dass dies als ungerechtfertigte Diskriminierung zu werten ist.

Sozial- und Nothilfe umfassen kantonal und teils kommunal geregelte bedarfsabhängige Leistungen für alle Bedürftigen, die sich in der Schweiz befinden. Sie müssen dem Einzelnen in einer konkreten Notlage unabhängig von dessen Nationalität oder Aufenthaltsstatus zur Verfügung stehen, und sie haben der besonderen Situation und den besonderen Bedürfnissen von verletzlichen Personen Rechnung zu tragen (Individualisierungsgrundsatz).

Fakten und Zahlen

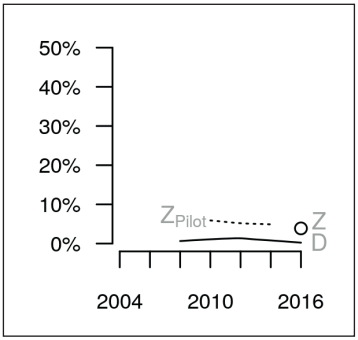

Abbildung 5: Diskriminierung im Sozialbereich

Sowohl im Bereich der Sozialversicherungen als auch in der Sozialhilfe gibt es wenig spezifische Daten zu rassistischer Diskriminierung. Die bestehenden Quellen können Unterschiede bzw. Ungleichbehandlungen bezüglich der Nationalität oder des Aufenthaltsstatus nachweisen, nicht aber ungerechtfertigte Diskriminierungen aufgrund von Merkmalen wie z. B. Hautfarbe oder Religionszugehörigkeit. So zeigt auch Abbildung 5, dass Diskriminierungen im Sozialbereich wenig sichtbar sind und weder bei den Daten der Beratungsstellen noch in der Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) ein eigentlicher Trend identifiziert werden kann.[104] Im Jahr 2016 registrierte die Datenbank DoSyRa insgesamt 14 auf 245 Nennungen in den für den Sozialbereich relevanten Kategorien (Sozialdienst: 8; Sozialversicherung: 1; Heime/ betreutes Wohnen: 5). Im Jahr 2015 waren es 11 auf 317 Nennungen (Sozialdienste: 9; Sozialversicherung: 0; Heime/ betreutes Wohnen: 2).[105] Dies entspricht gesamthaft einer leichten Zunahme, obwohl der hauptbetroffene Bereich Sozialdienst grundsätzlich stabil geblieben ist. Die EKR-Rechtssammlung erfasst den Sozialbereich nicht spezifisch.

---

[104] Die Trendlinien sind geglättet (LOESS). Quellen: Dokumentationssystem Rassismus DoSyRa (D) und Umfrage Zusammenleben in der Schweiz ZidS (Z).

[105] Monitoringbericht «Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2016». Beratungsnetz für Rassismusopfer, 2017, S. 11.

Die Befunde zur materiellen Situation der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in der Schweiz sind seit der letzten Berichtsperiode weitgehend konstant geblieben. Gemäss den BFS-Integrationsindikatoren war die Quote der materiellen Entbehrung bei den Personen mit Migrationshintergrund im Jahr 2014 nahezu 3 Mal so hoch wie bei den Personen ohne Migrationshintergrund (7.7% gegenüber 2.6%)[106], und die Armutsgefährdungsquote signifikant höher bei Personen mit Migrationshintergrund als bei jenen ohne Migrationshintergrund (15.3% gegenüber 9.9%).[107] Auch die eigentliche Armutsquote lag bei Personen mit Migrationshintergrund höher als bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (7.7% gegenüber 6.3%).[108] Die Sozialhilfequote von Ausländerinnen und Ausländern war 2015 rund 3 mal so hoch wie diejenige von Schweizerinnen und Schweizern (6.2% gegenüber 2.2%).[109]

Der Bezug von Sozialhilfe hat eine spezifische Konsequenz für einbürgerungswillige Ausländerinnen und Ausländer. Bereits heute kann er zur Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs in Bundeszuständigkeit führen, und auch mehrere Kantone sehen dies ausdrücklich vor (AG, BE, GR, SG, SH, SZ, ZH). Die neu geschaffene Verordnung zum revidierten Bürgerrechtsgesetz, welches am 1. Januar 2018 in Kraft tritt (Bürgerrechtsgesetz BüG; SR 141.0: vgl. dazu Kap. 6.2.10), übernimmt und präzisiert diese Regelung. Demnach sollen Einbürgerungsgesuche von Personen abgelehnt werden, die in den drei Jahren vor der Gesuchstellung Sozialhilfe bezogen haben oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe beziehen (wird die in diesem Zeitraum bezogene Sozialhilfe zurückbezahlt, entfällt dieser Ablehnungsgrund). Es handelt sich dabei um eine Mindestregelung, und es steht den Kantonen frei, restriktivere Regelungen vorzusehen. Der erläuternde Bericht des Bundesrats stellt aber klar, dass der Bezug von Sozialhilfe nicht als absolutes Einbürgerungshindernis verstanden werden darf und dass bei der Beurteilung namentlich auch dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) und dem Prinzip der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) Rechnung getragen werden muss. Berücksichtigt werden müssen insbesondere die persönlichen Umstände im Einzelfall wie etwa

---

106 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Sozialhilfe und Armut > Materielle Entbehrung

107 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Sozialhilfe und Armut > Armutsgefährdungsquote

108 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Sozialhilfe und Armut > Armutsquote

109 Schweizerische Sozialhilfestatistik 2015: Sozialhilfequote unverändert bei 3,2%. Bundesamt für Statistik, 2016, S. 2.

Behinderung, Krankheit, Betreuungsaufgaben oder erstmalige formale Bildungsvorhaben.[110] Trotzdem wurde diese neue Regelung auf Verordnungsstufe von Menschenrechtsorganisationen und auch von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit und des Diskriminierungsverbots stark kritisiert.

Personen mit einem prekären sozialen Status trifft rassistische Diskriminierung besonders hart. Sie können weniger leicht auf eine andere Wohnung oder einen anderen Job ausweichen oder das Risiko einer Prozessführung auf sich nehmen. Wie das Phänomen Mehrfachdiskriminierung allgemein ist allerdings das Zusammenspiel zwischen sozioökonomischem Status und rassistischer Diskriminierung in der Schweiz aber noch wenig erforscht.

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Das «Nationale Programm gegen Armut» 2014–2018 setzt den Fokus auf Massnahmen zur Förderung der Chancengerechtigkeit von sozialbenachteiligten oder bildungsfernen Menschen (z. B. Frühförderung, berufliche und soziale Integration, Familienarmut oder Verbesserung der Wohnsituation). Unter Federführung des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) verstärken Bund, Kantone, Städte und Gemeinden sowie Organisationen der Zivilgesellschaft gemeinsam die Armutsprävention und -bekämpfung (insbesondere mittels Austausch, Information und Koordination unter den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren).[111]

Bei den in Bundeskompetenz liegenden Sozialversicherungen kann die Einhaltung des Diskriminierungsverbots in Zusammenhang mit einem geltend gemachten Recht zuerst mit einer Verwaltungsbeschwerde und danach vor Gericht angefochten werden. Bei der Sozial- oder Nothilfe wird die Einhaltung der Rechtsnormen ausschliesslich von den Gerichten kontrolliert; weder Bundesrat noch Bundesverwaltung haben gegenüber den Kantonen ein Aufsichtsrecht.

Eine wichtige Rolle spielt der Sozialbereich in Zusammenhang mit dem Beratungsangebot für Opfer von rassistischer Diskriminierung. Denn auf rassistische Diskriminierung spezialisierte Beratungsstellen können nur tätig werden, wenn auch zuführende Stellen in der Sozialberatung sensibilisiert sind auf die Thematik und das spezialisierte Beratungsangebot kennen.

---

110 EJPD. Erläuternder Bericht. Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz. April 2016, S. 19–20.

111 www.gegenarmut.ch

Hier sind die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter besonders gefordert. Um sie dabei zu unterstützen, erarbeiteten der Berufsverband für Soziale Arbeit «AvenirSocial» und die FRB gemeinsam die Broschüre «Rassistische Diskriminierung und Diskriminierungsschutz konkret. Ein Leitfaden für die Praxis der Sozialen Arbeit». Begleitet wurde die Herausgabe der Broschüre mit Artikeln in der Fachzeitschrift «SozialAktuell» und verschiedenen Informationsanlässen. Parallel dazu unterstützte die FRB das Theaterprojekt «FORMULAR:CH», welches Diskriminierungen in den Sozialdiensten selbst praxisnah thematisiert. Das Stück wurde bis im Juni 2017 rund 33-mal aufgeführt und kommt neu auch in die französischsprachige Schweiz.[112]

Massnahmen zur Verankerung des Diskriminierungsschutzes im Rahmen der KIP betreffen auch die Bereiche der sozialen Sicherheit und der Sozialhilfe. Die meisten Kantone sind aktiv geworden in der Sensibilisierung von Sozialberatungsstellen und Fachpersonen für die Diskriminierungsbekämpfung. Im Kanton Basel-Landschaft wurden die Mitarbeitenden der kommunalen Sozialen Dienste und Einwohnerkontrollen beispielsweise auf einen professionellen Umgang mit einer vielfältigen Kundschaft geschult und gezielt für Themen wie Vorurteile und Diskriminierung sensibilisiert.

6.2.6 Sport und Vereinsleben

Die Beteiligung am sozialen Leben einer Gemeinde durch die Mitgliedschaft in einem Verein setzt ein Minimum an gesellschaftlicher Integration voraus, fördert umgekehrt aber auch den Aufbau von Beziehungen. Sie ist eine wichtige soziale Ressource und trägt massgeblich zum sozialen Zusammenhalt bei. Personen mit Migrationshintergrund sind in Vereinen stark untervertreten. Rassismus und Diskriminierungen können den Zugang zu sozialen oder sportlichen Aktivitäten erschweren – sei es, dass Personen innerhalb des Vereins aufgrund von Nationalität, Religion, sozialer Status oder Hautfarbe bewusst oder unbewusst ausgegrenzt werden, sei es, dass der Verein die interne Durchmischung zu wenig fördert.

---

112 Weitere Informationen dazu: www.dasventil.ch

Fakten und Zahlen

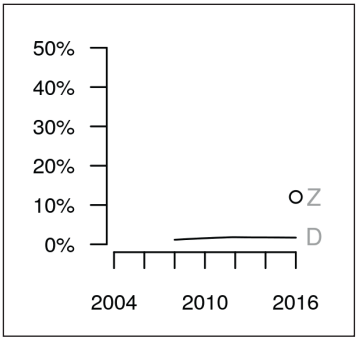

Abbildung 6: Diskriminierung im Sport und Vereinsleben

Die Abbildung 6 zeigt, dass die Beratungsstellen im Bereich Sport und Vereinsleben langfristig und konstant tiefe Fallzahlen registrieren.[113] Ein Trendvergleich mit der Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) ist noch nicht möglich, da nicht genügend Daten zur Verfügung stehen. Im Jahr 2016 wurden aber in der Umfrage ZidS Diskriminierungserfahrungen im Sport und Vereinsleben deutlich häufiger erwähnt als in den Beratungen.[114] Die Datenbank DoSyRa vermeldete im Sport 1 Diskriminierungsvorfall (auf insgesamt 245 Meldungen) für das Jahr 2016 und 4 Vorfälle im Jahr 2015 (auf insgesamt 317 Meldungen). In der Kategorie Vereinsleben wurden 4 Vorfälle im Jahr 2016 und 1 Vorfall im Jahr 2015 verzeichnet.[115] Die EKR-Rechtssammlung verzeichnete im Sport seit 2013 keine Schuldsprüche mehr; im Bereich «Vereine/Verbände/Organisationen» gab es 1 Schuldspruch im Jahr 2015.[116]

Gemäss BFS waren in der Schweiz im Jahr 2014 rund 45% der Bevölkerung ab 18 Jahren Aktivmitglied in mindestens einem Verein oder einer Organisation. Die tiefsten Anteile an Aktivmitgliedern weisen u. a. ausländische Staatsangehörige, Alleinerziehende sowie Personen mit

[113] Die Trendlinien sind geglättet (LOESS). Quellen: Dokumentationssystem Rassismus DoSyRa (D) und Umfrage Zusammenleben in der Schweiz ZidS (Z).

[114] www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

[115] Monitoringbericht «Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2016». Beratungsnetz für Rassismusopfer, 2017, S. 11.

[116] www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Gesellschaftliches Umfeld

niedrigem Einkommen auf; die Verbindung von Migrationshintergrund mit tiefem sozioökonomischem Status kann demnach ein ausschlaggebendes Hindernis für eine Mitgliedschaft sein.[117] Auch das Bundesamt für Sport (BASPO) kommt in einer Studie zum Schluss, dass der soziale Status, die Berufs- und Lebenssituation und die Herkunft das Sportverhalten beeinflussen. Es zeigt sich aber, dass sich das Sportverhalten der Migrationsbevölkerung mit längerem Aufenthalt in der Schweiz jenem der Schweizer Bevölkerung nähert.[118]

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Zahlreiche Sportvereine engagieren sich auf pragmatische Art und Weise gegen soziale Ausgrenzung. Als nationale Koordinationsstelle des europäischen Netzwerks setzt sich das «FARE Netzwerk Schweiz» aktiv gegen Rassismus und andere Diskriminierungsformen im Sport und an Sportveranstaltungen ein, unter anderem als Präventionspartner der Swiss Football League (SFL) und des Schweizerischen Fussballverbandes (SFV). Wie bereits die Jahre zuvor beteiligte sich der Schweizer Fussball auch im Herbst 2016 an den europaweiten «FARE action weeks» und setzte mit verschiedenen Aktionen ein Zeichen gegen Gewalt und Diskriminierung.[119]

Das BASPO fördert Programme zur Teilnahme von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Sport und hat dazu Merkblätter erarbeitet.[120] Trainerinnen und Trainer erhalten in der Jugend+Sport-Ausbildung (J+S) die Möglichkeit, sich im Modul *Integratives Handeln: Kulturelle Vielfalt im Sport* entsprechend weiterzubilden und mit Diversität im Sportalltag

---

117 2014 beteiligten sich 43.9% der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz als Aktivmitglied an den Aktivitäten von Vereinen, Gesellschaften, Klubs, politischen Parteien oder anderen Gruppen. 30.0% waren Passivmitglied in einer Gruppe oder einem Verein. Die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund engagiert sich signifikant häufiger als die Bevölkerung mit Migrationshintergrund, dies sowohl im Rahmen von Aktivmitgliedschaften (51.8% gegenüber 28.9%) als auch von Passivmitgliedschaften (40.0% gegenüber 17.5%). S. dazu: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Kultur, Religion und Medien > Mitgliedschaft in einem Verein oder einer Gruppe

118 Bundesamt für Sport (BASPO). Sport Schweiz 2014 – Sportaktivität und Sportinteresse der Schweizer Bevölkerung, Bern 2014, S. 29.

119 www.farenet.ch

120 www.baspo.admin.ch > Sportförderung > Fairer und sicherer Sport

umgehen zu lernen. Zusammen mit dem BASPO hat die Stiftung Pro Juventute im Herbst 2015 eine Beratungs-Hotline für Jugendleiterinnen und -leiter lanciert.[121] In der Schulung der Beratenden von Pro Juventute wurde im Frühling 2016 und 2017 auch der Umgang mit rassistischen Vorfällen theoretisch und anhand von Fallbeispielen behandelt.

Eine grosse Mehrheit der Kantone unterstützt Veranstaltungen, die gezielt die ausländische Wohnbevölkerung einbinden und die Partizipation der gesamten Bevölkerung fördern. Im Bereich der Rassismusprävention ist Caritas Schweiz mit dem Projekt «Teamspirit» in mehreren Kantonen vertreten. Trainerinnen und Trainer sowie aktive Vereinsmitglieder von Amateurfussballvereinen werden hierbei von Expertinnen und Experten geschult.[122] Das Kompetenzzentrum interkulturelle Öffnung «Varietà» der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) schafft Rahmenbedingungen, damit Jugendverbände sich an der interkulturellen Öffnung beteiligen können.[123]

6.2.7 Freizeit und Ausgehen

Beim Zugang zu öffentlichen Orten wie Bars oder Clubs kommt es regelmässig zu Problemen wie etwa Einlassverweigerungen aus diskriminierenden Motiven. Diese Vorfälle werden jedoch relativ selten auf dem Rechtsweg gelöst. Vereinzelt werden sie in direkten Aussprachen und mit präventiven Massnahmen angegangen.

---

121 www.projuventute.ch > Programme > Jugendleiter-Beratung

122 www.caritas.ch > Was wir tun > Asyl und Migration > Teamspirit – Fairplay im Fussball

123 www.sajv.ch > Dienstleistungen > varieta

Fakten und Zahlen

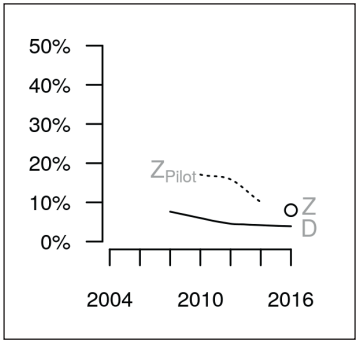

Abbildung 7: Diskriminierung in der Freizeit und beim Ausgehen

Abbildung 7 zeigt einen kontinuierlich sinkenden Trend bei Diskriminierungen in der Freizeit und beim Ausgehen.[124] Während die von den Beratungsstellen registrierten Fälle seit 2012 leicht abnehmen, ist der Trend der erlebten Diskriminierung aus der Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) stärker ausgeprägt. Für das Jahr 2016 verzeichnete die Datenbank DoSyRa 11 Fälle im Bereich «Freizeit/Ausgang» (auf insgesamt 245 Nennungen).[125] Im Jahr 2015 waren es 15 (auf insgesamt 317 Nennungen). Im Jahr 2016 fühlten sich gemäss Umfrage ZidS 8% der Befragten beim Zugang zu Restaurants, Clubs oder Discos diskriminiert.[126] Die 2016 durchgeführte Erhebung des National Center of Competence in Research (NCCR) zeigt hingegen, dass 43% der Befragten, die angaben, in den letzten 24 Monaten Diskriminierungserfahrungen gemacht zu haben, diese in Zusammenhang mit Freizeitaktivitäten erlebt haben; dies ist der zweithöchste Wert nach Diskriminierungen in Ausbildung und Arbeit.[127]

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Seit 2009 setzt sich der Verein «Safer Clubbing» für den diskriminierungsfreien Zugang zu den ihm angeschlossenen Clubs und Bars ein.[128] Der Verein war in den Berichtsjahren vermehrt auf der lokalen Ebene aktiv. Beispielsweise organisierte er in Zusammenarbeit mit dem Verein «Akzent Prävention und Suchttherapie» im Oktober 2016 einen Sensibilisierungsworkshop für Clubverantwortliche, Bar- und Sicherheitspersonal in Luzern. Neben angemessener Kom-

---

124 Die Trendlinien sind geglättet (LOESS). Quellen: Dokumentationssystem Rassismus DoSyRa (D) und Umfrage Zusammenleben in der Schweiz ZidS (Z).

125 Monitoringbericht «Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2016». Beratungsnetz für Rassismusopfer, 2017, S. 11.

126 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

127 www.nccr-onthemove.ch > Research > Migration-Mobility Survey

128 www.saferclubbing.ch

munikation und Deeskalationsmassnahmen wurden darin mit einer Juristin der Fachstelle für die Beratung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern (FABIA) auch rechtliche Aspekte behandelt.

Das 2013 von der Berner Beratungsstelle gggfon lancierte Projekt «Stopp Eintrittsverweigerung» wurde weitergeführt, um das gemeinsam mit der Gewerbepolizei erarbeitete Interventionskonzept gegen diskriminierenden Eintrittspraktiken umzusetzen.[129] Die Inhalte des Projekts sind heute in der Stadt Bern bei den Verantwortlichen zu einer Selbstverständlichkeit geworden. So ist das Merkblatt «Achtung! Einlassverweigerung» fester Bestandteil des Bewilligungsverfahrens für Veranstaltungen.[130]

In den Städten Bern, Zürich und Lausanne wurden in den letzten Jahren regelmässig Runde Tische durchgeführt, um Konzepte zum Thema Nachtleben zu erarbeiten. Diese konzentrieren sich zurzeit auf die Vereinbarkeit von Nachbarschaft und Nachtleben, wären aber durchaus auch geeignet, Probleme wie Eintrittsverweigerung oder systematische Ausgrenzungen von gewissen Personengruppen anzugehen.

6.2.8 Polizei

Zur Sicherstellung einer professionellen und diskriminierungsfreien Arbeit der Polizei gehören insbesondere die Aus- und Weiterbildung zu Fragen der Menschenrechte und der rassistischen Diskriminierung, die regelmässige Überprüfung der polizeilichen Kontroll- und Anhaltepraxis (Vermeidung des «Racial Profiling») sowie die Bereitstellung von effektiven Beschwerdeinstanzen für den Fall von Vorwürfen wegen polizeilicher Übergriffe mit rassistischem Motiv. Die Öffnung der Polizeikorps für Mitarbeitende mit Migrationshintergrund ist ein weiterer Ansatz, um die Akzeptanz der Polizei zu fördern und Konfliktpotenziale zu mindern.

---

129 www.gggfon.ch > Projekte > Eintrittsverweigerung. Auf dieser Seite können auch das Merkblatt und eine Checkliste für Lokalbesitzer heruntergeladen werden.

130 www.bern.ch > Themen > Freizeit und Sport > Veranstaltungen > Bewilligungen für Veranstaltungen

Fakten und Zahlen

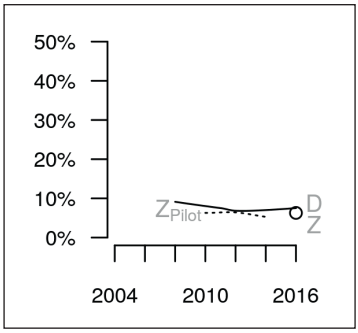

Abbildung 8: Diskriminierung durch die Polizei

Abbildung 8 zeigt, dass sich die Werte für Diskriminierung durch die Polizei sowohl beim Beratungsnetz als auch in der Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) über die Zeit auf einem ähnlichen Niveau eingependelt haben.[131] Die Datenbank DoSyRa erfasste 19 Beratungen zu Diskriminierung durch die Polizei für das Jahr 2016 (von insgesamt 245 Nennungen). Im Jahr 2015 waren es 23 Meldungen (von insgesamt 317 Nennungen).[132] Gemäss Umfrage ZidS gaben 6.3% der Befragten an, Diskriminierung durch die Polizei erlebt zu haben.[133] Die Zahlen der Beratungsstellen sind allerdings leicht höher als jene der Umfrage.

Erlebte Diskriminierung in Zusammenhang mit der Polizei wird von den BFS-Integrationsindikatoren nicht spezifisch erfasst, sondern ist in der grösseren Kategorie der Diskriminierung im Bereich öffentlicher Institutionen enthalten, welche für die Jahre 2010–2014 rund 25.4% der Vorfälle ausmacht.[134]

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Bei den in den Berichten 2012 und 2014 aufgeführten Massnahmen handelt es sich meist um Langzeitprojekte, die immer noch aktuell sind.

In der polizeilichen Ausbildung werden die Themen Ethik und Menschenrechte behandelt und geprüft, und das Schweizerische Polizei-Institut bietet ein dreitägiges Modul zur Schulung der

---

131 Die Trendlinien sind geglättet (LOESS). Quellen: Dokumentationssystem Rassismus DoSyRa (D) und Umfrage Zusammenleben in der Schweiz ZidS (Z).

132 Monitoringbericht «Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2016». Beratungsnetz für Rassismusopfer, 2017, S. 11.

133 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

134 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Rassismus, Diskriminierung und Sicherheit > Diskriminierende oder rassistische Erfahrung(en)

interkulturellen Kompetenzen an. Entsprechende Weiterbildungen werden auch in den Kantonen Aargau, Luzern und Neuenburg angeboten.

Fragen in Zusammenhang mit der polizeilichen Kontroll- und Anhaltepraxis bzw. mit dem «Racial Profiling» wurden in der Berichtsperiode breit debattiert. Die Kantone analysieren ihre Praxis laufend mit dem Ziel, deren Wirksamkeit und Effizienz zu steigern. Im Rahmen des von der Polizeischule Ostschweiz 2009 eingeführten Fachs «Interkulturelle Kompetenz in der Polizeiarbeit» werden ab 2017 neu die Themen Rassismus und «Racial Profiling» ausgehend von konkreten Fallbeispielen behandelt, und im französischsprachigen Landesteil bietet die Polizeiakademie Savatan ein spezifisches Wahlmodul zum Thema «Racial Profiling» an.[135] Die Kantonspolizei Zürich hat ein Schulungsprogramm zur besseren Verhaltenserkennung eingeführt («Analyzing Suspicious People and Cognitive Training ASPECT»).[136] Damit sollen Polizistinnen und Polizisten dazu befähigt werden, ihre Kontrollen unabhängig von angenommener Nationalität oder äusseren Merkmalen der kontrollierten Person durchzuführen. Das Schulungsprogramm steht auch Interessierten aus anderen Kantonen offen. Im Kanton Bern wird das «Projekt Dialog» zwischen der Kantonspolizei Bern, der Beratungsstelle «gggfon» und dem Swiss African Forum (SAF) fortgesetzt.[137] In Ergänzung zu dem in diesem Rahmen stattfindenden Austausch zwischen Polizei und Betroffenen und den daraus entwickelten Informationsmassnahmen hat die Kantonspolizei Bern gemeinsam mit der African Mirror Foundation Filmsequenzen unter dem Titel «Als ich von der Polizei kontrolliert wurde» drehen lassen, die 2017 herausgegeben werden.

Auch Städte wie Bern, Zürich oder Lausanne haben Strategien und Projekte entwickelt, die das Thema bearbeiten – meist im direkten Austausch zwischen Polizei, Betroffenen und weiteren Parteien. Im Jahr 2016 lancierte die Stadtpolizei Zürich das Projekt «Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern» u. a. mit dem Ziel, keine Bevölkerungsgruppen übermässigen Kontrollen auszusetzen und die bestehenden Beschwerdemöglichkeiten sowie die Einführung einer weiteren externen Instanz zu prüfen. In der Stadt Bern entschied der Stadtrat im Februar 2017, in

---

135 In der Polizeischule Ostschweiz werden Polizistinnen und Polizisten der Kantone AI, AR, GR, SH, SG, TG sowie der Städte St. Gallen und Chur ausgebildet. Die Polizeiakademie Savatan bildet Polizistinnen und Polizisten der Kantone GE, VD und VS sowie der Stadt Lausanne aus.

136 www.kapo.zh.ch > Über uns > Fachstellen und -bereiche > Forschung & Entwicklung

137 www.gggfon.ch > Projekte > Projekt Dialog

einem Pilotprojekt zu prüfen, inwiefern die Einführung von Quittungen bei Personenkontrollen zu einer bewussteren und transparenteren Kontrollpraxis beitragen kann. Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung lagen zum Pilotprojekt aber noch keine genaueren Informationen vor.

Am 1. Dezember 2016 führte das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) eine Fachtagung zum Thema der diskriminierenden Polizeikontrollen durch.[138] Die Voten der mitwirkenden Expertinnen und Experten von staatlichen Stellen und nichtstaatlichen Organisationen zeigten, dass der Handlungsbedarf je nach Analyse unterschiedlich eingeschätzt wird. Werden diskriminierende Kontrollen als individuelle Verhaltensfrage der einzelnen Polizistinnen und Polizisten qualifiziert, stehen auch eher Aus- und Weiterbildungsmassnahmen oder Projektvorhaben im Vordergrund. Wird dagegen davon ausgegangen, dass die diskriminierenden Kontrollen auf institutionelle Mechanismen zurückgehen, werden auch Lösungen auf dieser Ebene gefordert (z.B. die explizite und sanktionierbare Verankerung des Diskriminierungsverbots in den Polizeigesetzen und -reglementen). Der Aushandlungsprozess zwischen diesen Positionen findet auf kantonaler und kommunaler Ebene statt.

Im Jahr 2016 wurde die «Allianz gegen Racial Profiling» als informeller Zusammenschluss von Personen aus Wissenschaft, Kultur und Menschenrechtsorganisationen gegründet, um sich «gegen institutionellen Rassismus in den Schweizer Polizeikorps» zu wehren, gemeinsame Forderungen an Staat und Polizei zu stellen sowie Wissen und Informationen zum Thema aufzubereiten.[139] In Zusammenhang mit Klagen von Betroffenen betreibt die Allianz Öffentlichkeitsarbeit, um breitere Kreise auf die Problematik aufmerksam zu machen.

Bezüglich Beschwerdemechanismen und Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe liegen keine neuen Informationen vor seit der 2014 vom SKMR herausgegebenen kritischen Übersicht zur Situation in den Kantonen und Gemeinden.[140]

---

138 www.skmr.ch > Themenbereiche > Polizei und Justiz > Artikel > Fachtagung zum Polizeirecht (20.09.2016)

139 www.stop-racial-profiling.ch > Leitbild

140 Künzli, Jörg / Sturm, Evelyne et al. Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe. Eine Darstellung der Beschwerdemechanismen in der Schweiz. Hrsg. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte. Bern, 21. Februar 2014.

Mehrere kantonale oder städtische Polizeikorps bemühen sich um Diversität ihres Personals, insbesondere um die Erhöhung des Frauenanteils und des Anteils an Polizistinnen und Polizisten mit Migrationshintergrund. In mehreren Kantonen ist das Polizeikorps für ausländische Staatsangehörige geöffnet oder deren Zulassung gesetzlich nicht explizit ausgeschlossen (AI, BS, JU, NE, SZ). Weitere Kantone stellen niedergelassene ausländische Staatsangehörige im Polizeikorps mit der Bedingung an, dass sie sich innerhalb einer bestimmten Frist einbürgern lassen (AR, FR, GE, VD). In den Kantonen Bern, Solothurn und Schaffhausen kamen diesbezügliche Vorhaben trotz weit fortgeschrittener Planung nicht zustande (teils aufgrund von politischem Widerstand, teils aufgrund vom Widerstand in den Polizeikorps selbst). Das Polizeidepartement der Stadt Zürich achtet seit 2014 bei der Personalrekrutierung verstärkt darauf, als Zielgruppe Personen mit Migrationshintergrund anzusprechen, und beruft sich dabei auf die positiven Erfahrungen, die in anderen Verwaltungsstellen mit «Diversity Management» gemacht wurden.[141]

6.2.9 Armee

Als Spiegelbild der Gesellschaft ist auch die Armee mit der Problematik des Extremismus konfrontiert. Um die Sicherheit und den Zusammenhalt der Truppe zu gewährleisten, aber auch um die Armeeangehörigen vor Diskriminierung zu schützen, legt die Armee grossen Wert auf Prävention und Verhinderung von Extremismus. Der Chef der Armee und der Vorsteher des VBS haben eine Politik der Null-Toleranz gegenüber Extremismus ausgesprochen.

Fakten und Zahlen

In den Jahren 2016 und 2015 bearbeitete die Fachstelle Extremismus in der Armee (FS EX A) 50 bzw. 34 Meldungen und Anfragen, wobei nicht jeder geprüfte Hinweis zu einem erwiesenen Extremismusfall im Sinne des Gesetzes führte. Bei 21 bzw. 16 Meldungen und Anfragen handelte es sich um Hinweise auf möglichen Rechtsextremismus, Fälle von Linksextremismus sind seit mehreren Jahren selten. Im Jahr 2016 wurden 15 und im Vorjahr 10 Meldungen und Anfragen mit einem Bezug zu mutmasslich dschihadistisch motiviertem Extremismus gemacht. Derartige Fälle geraten schnell in den Fokus der Medien. Wichtig ist aber die Feststellung, dass nach wie vor weder Gewalttaten noch sicherheitsgefährdende Vorkommnisse oder Fälle von offensichtlicher Diskriminierung in der Armee zu verzeichnen waren. Die meisten Meldungen und Anfragen betrafen Einzelfälle.

---

141 Polizeidepartement der Stadt Zürich. Strategischer Plan des Polizeidepartements 2015–2019, 2014, S. 24.

Für den Bereich «Behörden/Ämter/Armee» weist die EKR-Rechtssammlung je 2 Schuldsprüche für die Jahre 2016 und 2015 aus.[142] In der Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) 2016 gibt 1% der Befragten an, Diskriminierung in der Armee erlebt zu haben.[143]

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Seit Mai 2002 unterstützt die FS EX A das VBS in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit Extremismus.[144] Bei rechtswidrigen Zuständen gemäss Militärdienstverordnung (MDV, SR 512.21), Hinweisen auf Gefährdungspotenzial nach Art. 113 des Militärgesetzes (MG, SR 510.10) oder ungeordneten persönlichen Verhältnissen nach Art. 66 MDV wird der Fall dem Personellen der Armee zur Einleitung vorsorglicher Massnahmen weitergeleitet. Bei Bedarf nimmt die Fachstelle Extremismus in der Armee eine koordinierende Rolle zwischen den beteiligten Verwaltungseinheiten und militärischen Stellen ein.

Die über die Jahre schrittweise aufgebauten Sensibilisierungs- und Weiterbildungskurse wurden in der Berichtsperiode weitergeführt. So wurden in den Jahren 2016 und 2015 sämtliche angehenden Zugführer, Einheits- und Schulkommandanten, Adjutanten der Truppenkörper, Stabsadjutanten und Anwärter der Militärpolizei funktions- und stufengerecht sensibilisiert. Zudem fand 2015 erstmals eine Schulungssequenz für angehende Berufsoffiziere statt, welche im Folgejahr in die Ausbildungslehrgänge aller Berufsoffiziere aufgenommen wurde. Somit wurden insgesamt pro Jahr mehr als 1'000 Angehörige des Armee, darunter vorwiegend Kader, sowie Mitarbeitende des VBS für das Phänomen Extremismus und für Massnahmen zu dessen Prävention sensibilisiert. Gegenstand aller Schulungen sind einerseits die verfassungsmässigen Grundfreiheiten, andererseits Führungsinstrumente und Massnahmen zur Umsetzung der Nulltoleranz-Strategie der Armee.

6.2.10 Einbürgerungsverfahren

In der Schweiz wird die Nationalität durch väterliche oder mütterliche Abstammung erworben («ius sanguinis»).[145] Wenn die schweizerische Nationalität weder von der Mutter noch vom

---

142 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Gesellschaftliches Umfeld

143 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

144 www.vtg.admin.ch > Mein Militärdienst > Allgemeines zum Militärdienst > Extremismus

145 Dies im Gegensatz zum Erwerb der Staatsangehörigkeit aufgrund der Geburt auf dem Territorium des betreffenden Staates («ius soli»).

Vater abgeleitet werden kann, kann sie mittels Einbürgerung erlangt werden. Das Einbürgerungsverfahren ist mit einem dreistufigen Verfahren auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene geregelt. Die Bundesverfassung legt die Grundsätze und Kompetenzen fest (Art. 37 und 38 BV). Das Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz BüG; SR 141.0) sowie die kantonalen und kommunalen Gesetze konkretisieren diese im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten.

Nach grossen Kontroversen stimmte die Bundesversammlung am 20. Juni 2014 einer Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes zu. Neu kann ab dem 1. Januar 2018 ein Einbürgerungsgesuch stellen, wer sich erfolgreich integriert hat, über die Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) verfügt und mindestens 10 Jahre in der Schweiz gelebt hat. Bei der Berechnung der Aufenthaltsdauer werden die Jahre zwischen dem 5. und dem 15. Lebensjahr doppelt gezählt, und die Jahre der vorläufigen Aufnahme zur Hälfte angerechnet. Die Kantone können ihrerseits eine Mindestaufenthaltsdauer im Kanton von zwei bis fünf Jahren vorschreiben. Als integriert gilt eine Person, wenn sie Sprachkenntnisse in einer Landessprache ausweist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Werte der Bundesverfassung beachtet, am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnimmt und sich um die Integration ihrer Familie kümmert. Zudem muss sie mit den hiesigen Lebensverhältnissen vertraut sein und darf die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden. Im Vorfeld der Schlussabstimmung zur Revisionsvorlage kritisierte die Eidgenössische Migrationskommission (EKM), dass die Revision eine zusätzliche Integrationshürde schaffe für Jugendliche und junge Erwachsene, Personen aus Drittstaaten und vorläufig Aufgenommene.[146]

Nebst dem ordentlichen Einbürgerungsverfahren ist ein erleichtertes Verfahren etwa für Ehegatten von Schweizer Staatsangehörigen vorgesehen. Dieses deutlich kürzere Verfahren ist in der Kompetenz des Bundes, die Kantone können sich aber zum Einzelfall äussern. Am 12. Februar 2017 sprach sich das Schweizer Stimmvolk mit einer Mehrheit von 60.4% neu auch für die erleichterte Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation aus.[147] Damit gelten schweizweit einheitlich tiefere Verfahrenshürden für junge Menschen bis 25 Jahren, deren Grosseltern bereits in die Schweiz eingewandert sind.

---

146 www.ekm.admin.ch > Aktuell > News > Medienmitteilungen 2013 > Die Signale der Bürgerrechtsrevision (Medienmitteilung vom 11.03.2013)

147 Die Abstimmung ging auf die Parlamentarische Initiative Marra 08.432 «Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen» zurück.

Zentral für ein einheitliches und faires kantonales Einbürgerungsverfahren sind der in der Bundesverfassung festgeschriebene Schutz vor Willkür und Diskriminierung, der Schutz der Privatsphäre und der Anspruch auf ein rechtliches Gehör. Die bisher vom Bundesgericht als ethnisch-kulturell oder rassistisch diskriminierend beurteilten Ablehnungen von Einbürgerungsgesuchen betrafen vor allem Gesuchstellende aus den Ländern Ex-Jugoslawiens und der Türkei sowie solche muslimischer Glaubenszugehörigkeit. In einigen weiteren Fällen handelte es sich um mehrdimensionale Diskriminierungen (etwa aufgrund der Herkunft und einer Behinderung).[148]

Fakten und Zahlen

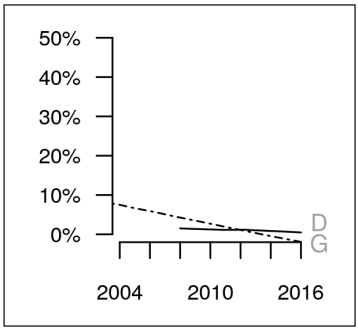

Abbildung 9: Diskriminierung beim Einbürgerungsverfahren

Gemäss Abbildung 9 sind die von den Beratungsstellen und von der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) und der Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz (GMS) registrierten Fälle von Diskriminierungen beim Einbürgerungsverfahren über die Zeit auf konstant tiefem Niveau oder gar abnehmend.[149] Die Datenbank DoSyRa verzeichnet im Berichtsjahr 2016 keinen und im Jahr 2015 einen einzigen Vorfall (auf 317 Nennungen).[150] Gemäss Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) 2016 nimmt die Akzeptanz einer automatischen Einbürgerung von hier geborenen Ausländerinnen und Ausländern zu: Sprachen sich in den Jahren 2010–2014 noch rund 45% der Befragten dafür aus, waren es 2016 bereits 57% (50% der Schweizer und 76% der ausländischen Staatsangehörigen).[151] Es wird sich in den folgenden Erhebungen

148 Naguib, Tarek / Pärli, Kurt et al. Diskriminierungsrecht. Handbuch für Jurist_innen, Berater_innen und Diversity-Expert_innen. Bern, 2014, S. 363 f.

149 Die Trendlinien sind geglättet (LOESS). Quellen: Dokumentationssystem Rassismus DoSyRa (D) und Chronologie «Rassismus in der Schweiz», zusammengestellt von der GRA und der GMS (G).

150 Monitoringbericht «Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2016». Beratungsnetz für Rassismusopfer, 2017, S. 11.

151 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

zeigen, ob dieser Trend anhält oder allenfalls auch mit den methodischen Umstellungen der Umfrage zusammenhängt (vgl. Kap. 5.2.1).

Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Zur Stärkung des Diskriminierungsschutzes im Rahmen der KIP gehört die Information und Sensibilisierung der Einwohner- und Einbürgerungsbehörden. So organisierte die Integrationsdelegierte des Kantons Uri einen gut besuchten Workshop für die Einbürgerungsverantwortlichen der Gemeinden, der Diskriminierungsfragen in Zusammenhang mit dem wachsenden Professionalisierungsanspruch thematisierte. Einige Kantone führen Weiterbildungen oder Veranstaltungen für Verwaltungsangestellte durch, die rassistische Diskriminierung thematisieren, jedoch nicht spezifisch auf das Einbürgerungsverfahren zugeschnitten sind.

6.2.11 Politische Partizipation

Nach Art. 136 der Bundesverfassung sind alle Schweizerinnen und Schweizer ab ihrem 18. Altersjahr stimm- und wahlberechtigt.[152] Das heisst, sie haben das Recht, an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen sowie eidgenössische Referenden und Volksinitiativen zu ergreifen und zu unterzeichnen. Ausländerinnen und Ausländer sind von diesem Recht ausgeschlossen. Sie können jedoch, wo das kantonale Recht dies vorsieht, an kantonalen und/oder kommunalen Abstimmungen teilnehmen.

Fakten und Zahlen

Die Mitwirkung und Mitbestimmung in politischen Prozessen im Rahmen der rechtlich vorgegebenen Möglichkeiten ist ein wichtiger Aspekt der Integration und Ausdruck von Zugehörigkeit. Hier zeigen sich aber Unterschiede zwischen Schweizerinnen und Schweizern mit oder ohne Migrationshintergrund: Im Jahr 2014 gaben 65.9% der Stimmberechtigten ohne Migrationshintergrund, aber nur 56.5% derjenigen mit Migrationshintergrund an, sich an mindestens 8 von 10 eidgenössischen Abstimmungen zu beteiligen; gegenüber den Werten früherer Erhebungen ist aber bei beiden Gruppen eine Zunahme zu verzeichnen.[153]

---

[152] Ausgeschlossen vom Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten ist, wer wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftrage Person vertreten wird.

[153] www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Politik > Teilnahme an eidgenössischen Abstimmungen

Die Datenbank DoSyRa registrierte 2016 im Bereich «Politik/Parteien» 2 Vorfälle von rassistischer Diskriminierung (auf insgesamt 245 Nennungen). Im Jahr 2015 waren es ebenfalls 2 Vorfälle (auf insgesamt 317 Nennungen).[154] Die EKR-Rechtssammlung hat keine diesbezüglichen Verfahren erfasst. Diese Zahlen entsprechen den Werten der vorangegangenen Jahre.

In der Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) wird nach der Meinung zu politischen Mitspracherechten von Ausländerinnen und Ausländern gefragt. Im Jahr 2016 stimmten 48% der Befragten der Aussage zu, dass Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz politische Mitspracherechte erhalten sollten. In den Jahren 2010–2014 betrug die Zustimmung rund 40%. Schweizer Staatsangehörige stimmten der Aussage mit 41% zu, Ausländerinnen und Ausländer mit 71%. In den Jahren 2010–2014 lässt sich eine ähnlich hohe Differenz von durchschnittlich etwa 34 Prozentpunkten feststellen.[155]

In den Kantonen Jura und Neuenburg verfügen ausländische Bürgerinnen und Bürger unter bestimmten Voraussetzungen über das kommunale und kantonale Stimm- und Wahlrecht; einzig das passive Wahlrecht ins Kantonsparlament bleibt ihnen verwehrt. In den Kantonen Freiburg, Genf und Waadt verfügen sie über das vollständige Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene; die Gemeinden der Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Basel-Stadt und Graubünden können selbst über die Erteilung des aktiven und des passiven Wahlrechts auf Gemeindeebene entscheiden.[156] In der Stadt Bern können Ausländerinnen und Ausländer mit einer C-, B- oder F-Bewilligung seit November 2016 mittels Motionen Anträge an das Parlament stellen. Dazu müssen sie mindestens drei Monate in der Stadt Bern wohnhaft und volljährig sein.[157] Ein ähnliches Gesetz trat in der Stadt Luzern im Jahr 2014 in Kraft.[158] In der Stadt Basel wurde der Regierungsrat im Frühjahr 2016 beauftragt, eine gesetzliche Grundlage für eine

---

154 Monitoringbericht «Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2016». Beratungsnetz für Rassismusopfer, 2017, S. 11.

155 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

156 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Integrationsindikatoren > Alle Indikatoren > Politik > Gemeinden und Kantone mit Stimm- und Wahlrecht für Ausländer

157 www.bern.ch > Mediencenter > Gemeinderat, Direktionen > Partizipationsreglement tritt am 1. November 2016 in Kraft (Medienmitteilung vom 15.09.2016)

158 www.stadtluzern.ch > Systematische Rechtssammlung > Gemeindeordnung der Stadt Luzern > Art. 29a «Bevölkerungs-antragsrecht»

Ausländermotion auszuarbeiten (der entsprechende Entwurf lag zur Zeit der Herausgabe des vorliegenden Berichts noch nicht vor).[159]

2015 liess der Kanton Genf eine Studie durchführen, um die tiefere kantonale Stimm- und Wahlbeteiligung von Ausländerinnen und Ausländern gegenüber Schweizerinnen und Schweizern besser zu verstehen. Das damit beauftragte Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) kam zum Schluss, dass Alter, Bildung und Einkommen die Beteiligung der ausländischen Stimmberechtigten stärker beeinflussen als dies bei der Schweizer Vergleichsgruppe der Fall ist. Hingegen konnte es keine Unterschiede finden bezüglich Stimm- und Wahlverhalten oder Vertrauen in das Verfahren. Bemerkenswert ist indes, dass sich gemäss Befund des SFM die ausländischen Befragten stärker mit ihrer Gemeinde identifizieren und den kommunalen Behörden ein grösseres Vertrauen aussprechen als die Schweizerinnen und Schweizer. Zudem zeigt die Studie, dass eine vorgängig durchgeführte Informationskampagne zu einer Erhöhung der Stimmbeteiligung der ausländischen Bevölkerung beitragen konnte.[160]

Massnahmen zur Förderung der Partizipation

Unter dem Titel «Citoyenneté» fördert die EKM Vorhaben, die Ausländerinnen und Ausländern neue Partizipationsmöglichkeiten erschliessen. Das Konzept der Citoyenneté stellt die aktive Komponente von Bürgerschaft ins Zentrum und verweist auf Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Orientierungsrahmen für die Partizipation stellen die Zugehörigkeit zu einem Gemeinwesen oder der Bezug zum Wohnort dar. Im Fokus stehen dabei die Meinungsbildung und Willensäusserung, aber auch die Aneignung von Wissen über demokratische Prinzipien und die Grundrechte.[161] In diesem Rahmen haben sich beispielsweise die vier Luzerner Gemeinden Wolhusen, Willisau, Hochdorf und Luzern zusammengeschlossen zum Projekt «Teil-haben statt Geteilt-sein». Das Projekt hat zum Ziel, bestehende Barrieren beim Zugang zur gesellschaftlichen und politischen

---

159 www.grosserrat.bs.ch > Geschäfte & Dokumente > Datenbank > Motion betreffend Einführung einer Ausländermotion (16.5123.01)

160 Fibbi Rosita, Ruedin Didier. La participation des résidents étrangers aux élections municipales d'avril 2015 à Genève. SFM, Neuchâtel, mai 2016. S. dazu: www.ge.ch > Thèmes > Citoyenneté > Intégration des étrangers > Bureau de l'intégrations des étrangers > Actualités > 2016 > La participation des résidents étrangers aux élections municipales d'avril 2015 (21.08.2016)

161 www.ekm.admin.ch > Projekte > Citoyenneté

Teilhabe abzubauen. Zwei Teilprojekte widmeten sich insbesondere der Förderung der Freiwilligenarbeit und der Mitwirkung in Quartier, Gesellschaft und Politik.[162]

Auch Organisationen der Zivilgesellschaft bearbeiten das Thema. Im Herbst 2016 wurde im Kanton Basel-Stadt der Verein «Mitstimme» gegründet und öffentlich vorgestellt. Dieser setzt sich für die politische Partizipation und die politische Bildung der Migrationsbevölkerung ein. Zudem veranstaltet er regelmässig Migrantensessionen, an denen sich Migrantinnen und Migranten mit politischen Themen auf nationaler und kantonaler Ebene auseinandersetzen und gleichzeitig die schweizerische direkte Demokratie kennenlernen können.[163]

6.2.12 Rechtsextremismus

Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und die Ablehnung der Gleichwertigkeit aller Menschen sind konstituierende Elemente rechtsextremer Ideologien. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs hat sich die extreme Rechte in der Schweiz von einer kleinen Untergrundszene zu einer ausdifferenzierten rechtsextremen Subkultur entwickelt. Dank neuen Kommunikationsmitteln wie dem Internet fand eine Internationalisierung und Globalisierung rechtsextremer Ideologien und Strukturen statt.[164] Gleichzeitig wurde in der Schweiz eine Tendenz zum Rückzug rechtsextremer Gruppierungen aus der Öffentlichkeit beobachtet.[165]

Fakten und Zahlen

Die Beobachtung von gewalttätigem Extremismus obliegt gemäss Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) den Sicherheitsorganen des Bundes und der Kantone. Diese erfassen sämtliche Arten von gewalttätigem Extremismus, unabhängig von seiner politischen bzw. ideologischen Ausrichtung. Wie bereits in den vorangegangenen Jahren stellt der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) in seinen Berichten 2016

---

162 www.ekm.admin.ch > Projekte > Citoyenneté > Abgeschlossene Projekte

163 www.mitstimme.ch

164 S. dazu: Skenderovic, Damir. Strategien gegen Rechtsextremismus in der Schweiz: Akteure, Massnahmen und Debatten. FRB (Hrsg.), Bern, 2010.

165 Sicherheit Schweiz. Lagebericht 2017 des Nachrichtendienstes des Bundes. Departement für Verteidigung, Bevölkerungs-schutz und Sport, S. 59.

und 2017 fest, dass der Rechtsextremismus in der Schweiz nicht als staatsgefährdend zu betrachten und die aktuelle Lage weitgehend entspannt sei.[166]

Die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) und die Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz (GMS) beobachteten in diesem Zeitraum, dass die Neonazi-Szene zunehmend im Internet auftritt und dieses zu Propagandazwecken nutzt.[167] In der realen Welt haben einzelne Vorfälle zu breiten öffentlichen Reaktionen geführt. Im Oktober 2016 wurde in der Gemeinde Unterwasser SG ein Konzertabend mit rechtsextremen Musikgruppen durchgeführt, zu dem über 5'000 Rechtsextreme aus ganz Europa erschienen. Die GRA reichte in der Folge Strafanzeige gegen die aufgetretenen Musikgruppen und gegen den Konzertveranstalter wegen Verletzung der Rassismusstrafnorm (Art. 261bis StGB) ein.[168] Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) veröffentlichte eine Medienmitteilung, in der sie die Schweizer Behörden aufforderte, die vorgängigen Kontrollen zur Erteilung einer Bewilligung konsequenter durchzuführen. Wichtig sei ebenfalls, dass die Behörden in der Lage seien, die Einhaltung der Rassismusstrafnorm an öffentlichen Veranstaltungen zu überprüfen, oder allenfalls die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um Gesetzesverstösse der Justiz melden zu können. Gemäss EKR darf die Schweiz kein Empfangsort für extremistische Gruppen sein, die rassendiskriminierende Gesinnungen verbreiten und zu Hass aufrufen.[169]

Aufgrund des Vorfalls in Unterwasser und weiteren Versammlungen von Rechtsextremisten in der Schweiz publizierten die GRA und die GMS einen Fokusartikel unter dem Titel «Rechtsextremismus in der Schweiz». Gemäss ihrer Einschätzung sind die bestehenden rechtsextremen Gruppierungen 2016 aktiver; in der Romandie und im Tessin ist es einzelnen Gruppierungen zudem gelungen, neue Mitglieder zu rekrutieren. Eher neu sei zudem, dass rechtsextreme

---

166 Sicherheit Schweiz. Lagebericht 2017 des Nachrichtendienstes des Bundes. Departement für Verteidigung, Bevölkerungs-schutz und Sport, S. 59.

167 www.rassismus.ch > Einschätzungen > 2015 > Rassismus in der Schweiz 2015

168 www.rassismus.ch > Einschätzungen > 2016 > Einschätzung: Rassismus in der Schweiz 2016

169 www.ekr.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Die Schweiz darf der rechtsextremen Propaganda keinen Empfang bieten (Medienmitteilung vom 25.10.2016)

Facebook-Gruppen teils regen Zuwachs fänden und somit rechtsextremes Gedankengut in der virtuellen Welt vermehrt verbreitet werde.[170]

Im Juli 2014 stieg der Meldungseingang beim Bundesamt für Polizei (fedpol) zu den Delikten «Rassendiskriminierung» und «Extremismus» vorübergehend an. Der Grund dafür lag primär in den sozialen Netzwerken geführten Diskussionen über die Asylfrage und die israelische Intervention im Gazastreifen.[171] Viele dieser Meldungen betrafen aber Webseiten, die im Ausland gehostet wurden, in keinem Zusammenhang zur Schweiz standen und deshalb auch nicht strafrechtlich belangt werden konnten. Da fedpol in den Jahren 2016 und 2015 die Meldungen zu Art. 261bis StGB (Rassendiskriminierung) und Art. 259 StGB (Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit) zusammenfasste, werden die Fallzahlen hier nicht aufgeführt.[172]

Im Jahr 2016 verzeichnete die Datenbank DoSyRa 2 Vorfälle von Rechtspopulismus und 8 Vorfälle von Rechtsextremismus (auf insgesamt 245 Nennungen); im Jahr 2015 waren es 3 rassistisch diskriminierende Vorfälle von Rechtspopulismus und 10 Fälle von Rechtsextremismus (auf insgesamt 317 Nennungen).[173] Gemäss EKR-Rechtssammlung schwankt die Anzahl gefällter Urteile in Zusammenhang mit Rechtsextremismus von Jahr zu Jahr beträchtlich. Für 2016 sind 2 Fälle aufgeführt, im Jahr 2015 gab es 1 Fall (der höchste Wert von 31 Fällen wurde im Jahr 2007 registriert.)[174] Die Chronologie «Rassismus in der Schweiz», zusammengestellt von der GRA und der GMS, weist für die Jahre 2016 und 2015 je 43 Vorfälle auf. Im Jahr 2016 betrafen 6 Vorfälle die Kategorie «Rechtsextreme Aufmärsche, Auftritte, Zusammenkünfte».[175]

---

170 www.rassismus.ch > Einschätzungen > 2016 > Fokusbericht: Rechtsextremismus in der Schweiz

171 Die Jahresberichte von fedpol sind einsehbar unter: www.fedpol.admin.ch > Publikationen & Service > Publikationen > Berichte

172 Ab 2017 erfolgt die Erfassung wieder getrennt.

173 Monitoringbericht «Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2016». Beratungsnetz für Rassismusopfer, 2017, S. 14.

174 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Ideologie

175 Die kommentierte Sammlung ist abrufbar unter: http://chronologie.gra.ch. Die Chronologie «Rassismus in der Schweiz» der GRA und GMS versteht sich als ein Medien-Monitoring, da sie nur Vorfälle erfasst, die in den Medien publiziert wurden. Jedoch wird die Dunkelziffer im Zusammenhang mit rassistischen Vorfällen auch im Jahr 2016 als hoch eingeschätzt, vgl. dazu www.rassismus.ch > Einschätzungen > 2016 > Einschätzung: Rassismus in der Schweiz 2016

Massnahmen

Insgesamt ist festzustellen, dass gewaltextremistische Aktivitäten die innere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden, aber punktuell und lokal die Ruhe und Ordnung stören können. Zudem begünstigt ein durch rechtsextreme und fremdenfeindliche Positionen vergiftetes gesellschaftliches Klima rassistische Haltungen, Aktivitäten und Straftaten. Deshalb ist es wichtig, entsprechende Tendenzen schnell wahrzunehmen und zu handeln.

Das Gesetz verpflichtet den NDB und fedpol, vorbeugende Massnahmen zu treffen, um Gefährdungen durch gewalttätigen Extremismus frühzeitig zu erkennen und zu bekämpfen (Art. 5 Abs. 3 BWIS). Die Analysen dieser Stellen dienen den zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone dazu, rechtzeitig rechtliche Schritte einleiten zu können (Art. 2 Abs. 1 BWIS). Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch die bereits erwähnten Massnahmen bei der Armee (vgl. dazu Kap. 6.2.9).

Extremismus und Rassismus gedeihen dort, wo Menschen für komplexe gesellschaftliche Probleme einfache Lösungen suchen (etwa mit Verschwörungstheorien oder Sündenbock-Zuschreibungen). Demokratische Prozesse in einem Land sind mit Vielfalt und Widersprüchen verbunden, mit denen dessen Bürgerinnen und Bürger umzugehen haben. Die Fähigkeit dazu kann durch die Erziehung und die Stärkung von Persönlichkeit und Selbstvertrauen in der Familie gefördert werden, aber auch durch Massnahmen in den Bildungsinstitutionen. Mit der finanziellen Unterstützung von Bildungsprojekten zu den Menschenrechten fördern Bund, Kantone und Gemeinden die Selbstverantwortung der Kinder und Jugendlichen und deren aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben (vgl. dazu Kap. 6.2.2). Die FRB finanziert auch weitere Projekte mit Bezug zur Prävention des Rechtsextremismus. So betreiben mehrere Institutionen sowie Fachexpertinnen und -experten eine Informationsplattform, die direkt und indirekt Betroffenen sowie Interessierten Informationen, Anregungen und weiterführende Kontakte zur Verfügung stellt.[176]

6.3 Spezifische Themen

Wie in vielen Ländern Europas sind auch in der Schweiz bestimmte Bevölkerungsgruppen besonders gefährdet, Opfer von rassistischer Diskriminierung oder rassistischem Verhalten zu werden. Die Trends der Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) zeigen, dass Juden-

176 www.rechtsextremismus.ch

feindlichkeit, Muslimfeindlichkeit sowie rassistische Einstellungen gegenüber Menschen mit anderer Hautfarbe vorkommen. So geben 6% der Befragten an, in ihrem Alltag eine Person aufgrund ihrer anderen Hautfarbe als störend zu empfinden. Rund 11% empfinden Menschen mit einer anderen Religionszugehörigkeit als störend und rund 21% Personen, die eine nicht-sesshafte Lebensweise pflegen.[177] Auf die Situation dieser Bevölkerungsgruppen wird im Folgenden vertieft eingegangen.

Bezüglich der Massnahmen ist eine Anmerkung vorauszuschicken: Grundsätzlich bergen Projekte, die auf spezifische Gruppen ausgerichtet sind, immer die Gefahr einer Stigmatisierung. Es ist daher wichtig, dass Vorhaben der Diskriminierungsbekämpfung problemorientiert ausgerichtet sind und im Rahmen von Gesamtstrategien durchgeführt werden, wie sie etwa in den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) festgelegt sind. Auch die Finanzhilfen der FRB sind primär auf Projekte ausgerichtet, die sich an alle potenziell von rassistischer Diskriminierung betroffenen Bevölkerungsgruppen richten. Trotzdem kann in Ergänzung dazu bei gewissen Fragestellungen ein gruppenspezifischer Ansatz sinnvoll sein; auf solche Projekte wird nachfolgend jeweils eigens verwiesen.

6.3.1 Zusammenleben der Religionsgemeinschaften

Neben traditionellen religiösen Bekenntnissen (römisch-katholische, christkatholische und reformierte Kirche, Freikirchen, israelitische Gemeinschaft) kamen durch Arbeitsmigration und Fluchtbewegungen seit den 1970er-Jahren viele Angehörige weiterer Religionsgemeinschaften in die Schweiz (insbesondere christlich-orthodoxe, muslimische, hinduistische, buddhistische Gemeinschaften).[178] Während in den 1960er-Jahren in der Zuwanderungsdebatte meist die Nationalität der Zugezogenen betont wurde, rückt seit Beginn des 21. Jahrhunderts deren (meist muslimische) Religionszugehörigkeit ins Zentrum der öffentlichen Diskussion.[179] Damit

---

177 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

178 Gemessen an der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren sind in der Schweiz 37.3% Angehörige der römisch-katholischen und 24.9% Angehörige der evangelisch-reformierten Kirche; 23.9% bezeichnen sich als konfessionslos. 5.8% gehören anderen christlichen Glaubensgemeinschaften an, 5.1% islamischen Glaubensgemeinschaften und 0.2% sind Angehörige der jüdischen Glaubensgemeinschaften. Daneben gibt es 1.4% Angehörige anderer Religionsgemeinschaften. Vgl. dazu www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Sprachen und Religionen > Religionen

179 S. etwa EKM, Terra Cognita 28/2016, Religionisierung der Migrationsdebatte, Interview mit Michele Galizia: www.ekm.admin.ch > Publikationen > terra cognita > Religion (terra cognita 28/2016)

rücken Fragen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zum Abbau von Vorurteilen, Diskriminierungen und Konflikten zwischen religiösen Gruppierungen wieder stärker in den Fokus.

Leitend für das staatliche Handeln in Religionsfragen ist der Grundsatz, dass die Schweiz nicht Religionen oder Religionsgemeinschaften schützt, sondern Menschen, die aufgrund ihrer tatsächlichen oder vermeintlichen Religionszugehörigkeit Opfer von Diskriminierung und Rassismus werden.

Rechtlich stützt sich die Schweizer Religionspolitik auf die folgenden Pfeiler:

- *Glaubens- und Gewissensfreiheit* als grundrechtliche Minimalgarantie für alle religiösen Bekenntnisse (Art. 15 BV) und damit verbunden die *religiöse und konfessionelle Neutralität des Bundes.* Mit der Religionsfreiheit verknüpft ist auch der Grundsatz, dass Religionen als solche kritisiert werden können, dass aber der einzelne Mensch das Recht hat, nicht aufgrund seiner Religionszugehörigkeit diskriminiert zu werden.
- *Föderalistische Ausgestaltung der Beziehungen von Religionsgemeinschaften und Staat* (Art. 72 Abs. 1 BV): Es liegt in der Kompetenz der Kantone, ihre Beziehung zu den Religionsgemeinschaften zu regeln und Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich oder öffentlich anzuerkennen.
- *Wahrung des religiösen Friedens als gemeinsame Kompetenz des Bundes und der Kantone* (Art. 72 Abs. 2 BV): Aufgrund dieser Bestimmung können Bund und Kantone Massnahmen zur Wahrung des öffentlichen Friedens zwischen den Angehörigen der Religionsgemeinschaften ergreifen.
- *Strafrechtliche Ahndung der Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit* (Art. 261 StGB): Die Bestimmung schützt Personen oder Gruppen von Personen vor Diskriminierung aufgrund ihrer religiösen Zugehörigkeit.
- *Rassismusstrafnorm* (Art. 261bis StGB): Die Bestimmung umfasst auch Religion als verpöntes Diskriminierungsmotiv.

Auf nationaler Ebene bemühen sich insbesondere die christlichen, die jüdischen und zunehmend auch die muslimischen Gemeinschaften um eine bessere Verständigung mit den anderen Religionen (interreligiöser Dialog) und ein verbessertes Verständnis für Religion. So haben beispielsweise die Union der Albanischen Imame und der Albanisch islamische Verband Schweiz

im März 2017 gemeinsam eine Charta unterzeichnet, welche die Schweizer Gesetzgebung über alle religiösen Regeln stellt. Darin bestätigen die zwei Verbände ihr Engagement gegen ein Ausnutzen ihrer Religion für politische oder extremistische Zwecke.

Im Mai 2016 feierte der Schweizerische Rat der Religionen, der als Plattform für den Dialog der christlichen, jüdischen und islamischen Religionsgemeinschaften gegründet worden ist, sein 10-jähriges Bestehen. Der Rat pflegt seit 2006 auch einen regelmässigen Meinungsaustausch mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes.

Seit Ende des Jahres 2014 besteht in Bern das Haus der Religionen, in dem Angehörige von acht Glaubensrichtungen (Aleviten, Baha'i, Buddhisten, Christen, Hindus, Juden, Muslime und Sikh) unter einem Dach und in gegenseitigem Austausch ihre religiösen Praktiken pflegen und/oder Publikumsanlässe organisieren. Seit der Eröffnung wurde in über 500 öffentlichen Veranstaltungen und Führungen Wissen an Schulklassen, Behörden und Firmen vermittelt und das Vertrauen zwischen Angehörigen verschiedener Religionen gestärkt. Am 12. Oktober 2016 besuchte der 14. Dalai Lama das Haus der Religionen und diskutierte mit Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen Religionsgemeinschaften über aktuelle Fragen des interkulturellen und interreligiösen Zusammenlebens.[180]

Die meisten Kantone und Städte pflegen einen aktiven Austausch mit den Religionsgemeinschaften (Kommissionen, Runde Tische oder weitere Dialoggefässe). Dieser erlaubt es, Anliegen der Religionsgemeinschaften und der Behörden frühzeitig anzusprechen und damit potentiellen Konflikten vorzubeugen. Zudem können daraus Projekte zur Information einer breiteren Bevölkerung entstehen.

Jeweils in der ersten Novemberwoche findet die «Woche der Religionen» statt, die schweizweit von der interreligiösen Arbeitsgemeinschaft IRAS COTIS organisiert wird. 2016 wurde das 10-jährige Jubiläum unter dem Titel «Begegne mir – entdecke mich! Religionen gemeinsam für eine vielfältige Schweiz» mit Gastauftritten des alt-Bundesgerichtspräsident Giusep Nay sowie der Nationalratspräsidentin Christa Markwalder im Haus der Religionen in Bern gefeiert. In den Berichtsjahren führte IRAS COTIS schweizweit rund 150 Veranstaltungen durch mit dem Ziel des gegenseitigen Kennenlernens und des Austauschs der vielfältigen Religionsgemein-

[180] www.haus-der-religionen.ch > News > Besuch des 14. Dalai Lama

schaften.[181] Zudem organisierte die Arbeitsgemeinschaft im Sommer 2017 die einwöchige Kampagne «Dialogue en Route», um jungen Menschen verschiedener Religionszugehörigkeit, Schulklassen sowie einem breiten Publikum aktuelle Fragen des interreligiösen Zusammenlebens näherzubringen.[182]

Das Zürcher Institut für interreligiösen Dialog (ZIID; bis 2015 Zürcher Lehrhaus) wurde am 27. September 2016 offiziell eröffnet. Als Bildungsinstitution dient es dem Dialog zwischen dem Christentum, dem Judentum und dem Islam. Das ZIID wird in Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung von einer christlichen, einer jüdischen und einer muslimischen Fachperson geführt. Die fünf Schwerpunkte sind *Wissensvermittlung und Bildungsarbeit, Aufklärungsarbeit, Beratung und Unterstützung, Publikationen und Internationale Vernetzung*.[183]

In den Berichtsjahren 2016 und 2015 hat die FRB insgesamt 10 Projekte zum Zusammenleben der Religionsgemeinschaften in der Schweiz mit rund 60'000 Franken unterstützt. Diese richteten sich einerseits an Kinder und Jugendliche. Beispielsweise bot das «Respect Camp Linthgebiet-Uznach» 2016 während zehn Tagen rund 800 Kindern und Jugendlichen die Möglichkeit, sich mit der Vielfältigkeit der Religionen und Kulturen in der Schweiz sowie mit Respekt und Gewaltlosigkeit auseinanderzusetzen. Andererseits richten sich Projekte auch an ein breites Publikum. So organisierte der Kanton Neuenburg im Rahmen der 3-monatigen Veranstaltung «NeuchâToi 2016» vielfältige Anlässe zum Thema Religion, Identität und Laizität.

In der Berichtsperiode rückten Fragen zu Radikalisierung und Dschihadismus in den Vordergrund. Die Tatsache, dass die meisten Dschihadistinnen und Dschihadisten bis zu ihrer Radikalisierung kaum religiös waren, zeigt, dass es keine notwendige Verbindung zwischen Religiosität und einer Gewalt befürwortenden Islamauslegung gibt. Die gewaltsamen Ereignisse im Ausland sowie die Furcht vor Fanatismus und Gewalt fördern aber Vorurteile und den pauschalen Hass gegen alles, was als islamisch angesehen wird. Um das friedliche Zusammenleben und den sozialen Zusammenhalt in der Schweiz zu gewährleisten, braucht es Sensibilisierungs- und Präventionsmassnamen, die gemeinsam mit islamischen Personen und Organisationen durchgeführt werden müssen. Zudem hat die Politische Plattform des Sicherheitsverbunds Schweiz

---

181 www.iras-cotis.ch > Woche der Religionen

182 www.iras-cotis.ch > En Route

183 www.ziid.ch

(SVS) im September 2016 ihren Delegierten beauftragt, bis in der zweiten Jahreshälfte 2017 gemeinsam mit Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden einen Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus zu erarbeiten.[184]

6.3.2 Muslimfeindlichkeit und Massnahmen dagegen

Ende 2015 bezeichneten sich knapp 352'000 Personen der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren in der Schweiz als Musliminnen und Muslime (5.1% der Bevölkerung).[185] Der Glaube wird grundsätzlich gemäss den Traditionen der jeweiligen Herkunftsländer, -regionen und -schichten gelebt. Etwa 15% der Musliminnen und Muslime sind praktizierend; das entspricht dem Anteil in den übrigen grossen Religionen.[186] Nur wenige Musliminnen und Muslime sind Mitglied einer islamischen Organisation, so dass alle islamischen Vereine, Verbände, Organisationen zusammen bloss einen sehr kleinen Teil der Gläubigen vertreten. Die islamischen Zentren und Moscheen konstituieren sich heute primär aufgrund des jeweiligen Herkunftslandes. Es gibt keinen nationalen Verband, der alle Musliminnen und Muslime repräsentiert, dafür zwei Dachverbände: die Föderation Islamischer Dachorganisationen in der Schweiz (FIDS) und die kleinere Koordination Islamischer Organisationen Schweiz (KIOS).

Im Jahr 2016 verzeichnete die Datenbank DoSyRa 31 Beratungsfälle zu Muslimfeindlichkeit (auf insgesamt 245 Nennungen) und 53 Fälle im Jahr 2015 (auf insgesamt 313 Nennungen). Gegenüber den Vorjahren haben die Vorfälle stark zugenommen.[187] Die EKR-Rechtssammlung verzeichnete 6 Schuldsprüche im Jahr 2016 in Zusammenhang mit Muslimfeindlichkeit.

---

184 www.ejpd.admin.ch > Aktuell > News > 2016 > Nationaler Aktionsplan: Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (Medienmitteilung vom 12.09.2016). Grundlage des Aktionsplans ist der Bericht «Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung – eine Bestandsaufnahme in der Schweiz» vom 4. Juli 2016. S. dazu: www.svs.admin.ch > Medieninformationen > Medienmitteilungen > Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung (Medienmitteilung vom 04.07.2016)

185 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Sprachen und Religionen. Werden Kinder unter 15 Jahren berücksichtigt, leben Schätzungen zufolge rund 450'000 bis 500'000 Musliminnen und Muslime in der Schweiz.

186 Bundesamt für Statistik (BFS). Religiöse und spirituelle Praktiken und Glaubensformen in der Schweiz. Erste Ergebnisse der Erhebung zur Sprache, Religion und Kultur 2014. Neuchâtel 2016. 11% der Musliminnen und Muslime besuchen mindestens einmal pro Woche die Moschee und 12% beten mehrmals pro Tag bzw. 17% beten täglich oder fast täglich.

187 Monitoringbericht «Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2016». Beratungsnetz für Rassismusopfer, 2017, S. 14.

Ein Höchststand von 8 Entscheiden wurde im Jahr 2015 registriert; alle 8 erfassten Entscheide betreffen Äusserungen im Internet (soziale Medien, Kommentarspalten).[188]

Zusätzliche Daten lassen sich in der BFS-Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) 2016 finden.[189] Von den 12% der Befragten, die angaben, in den letzten 5 Jahren aufgrund der Religion diskriminiert worden zu sein, war ein knappes Drittel islamischer Konfession. Umgekehrt gaben 10–12% der Befragten an, sich durch die Anwesenheit von Personen einer anderen Religionszugehörigkeit in ihrem Alltag, in der Nachbarschaft oder bei der Arbeit gestört zu fühlen. Dieser Wert umfasst allerdings jegliche Religionszugehörigkeit und sagt daher nichts aus über die spezifisch muslimfeindliche Prävalenz.

Die BFS-Erhebung ermittelt spezifisch muslimfeindliche Einstellungen mit einer Reihe von standardisierten Fragen. Die negativen Meinungen (besser keine Muslime in der Schweiz; Religionsausübung verbieten; Zuwanderung untersagen) wurden zu einem Index zusammengefasst, um nur die konsolidierten Einstellungen zu erfassen. In der Umfrage 2016 haben 14% der Befragten diesen negativen Meinungen zugestimmt. Dieser Wert kann aus methodologischen Gründen nicht direkt verglichen werden mit den vergleichsweise höheren Werten der gfs-Pilotumfrage (2014: 18%; 2012: 18%; 2010: 13%).

16.8% der Befragten stimmten auch den negativen Stereotypen systematisch zu (Musliminnen und Muslime seien fanatisch, aggressiv, unterdrückten Frauen und respektierten die Menschenrechte nicht). Demgegenüber sind aber 91% der Befragten der Meinung, dass Musliminnen und Muslime Menschen mit Stärken und Schwächen wie alle anderen auch seien, und 5% lehnten die vorgeschlagenen negativen Stereotype zu Musliminnen und Muslimen ab. Ein überwiegender Teil der Bevölkerung steht also vorgefassten Urteilen und Meinungen über Musliminnen und Muslimen ablehnend gegenüber. Trotzdem zeigt sich in der BFS-Erhebung 2016 wie bereits in der Pilotphase, dass negative Meinungen und Stereotype über

188 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Ideologie

189 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

Musliminnen und Muslime die höchste Zustimmung erfahren. Eine weitere thematische Auswertung der Umfrageergebnisse kann erst ab 2020 erfolgen, wenn die Daten aus den drei ersten BFS-Erhebungen vorliegen.[190]

Mit dem Thema Islam und Gesellschaft beschäftigt sich auch das Parlament intensiv. In den Berichtsjahren wurden diverse parlamentarische Vorstösse zu Massnahmen gegen Muslimfeindlichkeit, gegen Radikalisierung und Dschihadismus, für eine bessere soziale Kohäsion oder auch für den Erhalt christlicher Werte in der Schweiz eingereicht.

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) führt am 11. September 2017 in Zusammenarbeit mit den Universitäten Freiburg und Luzern eine Fachtagung durch mit dem Themenschwerpunkt Muslimfeindlichkeit in Gesellschaft, Medien und Politik. An der Tagung werden u. a. aktualisierte Resultate zur medialen Berichterstattung über Musliminnen und Muslime in der Schweiz präsentiert.[191] Die Studie untersucht eine Vielzahl von Schweizer Printmedien sowie Fernsehformate aus allen Sprachgebieten der Schweiz und versucht die Dynamik in der Berichterstattung sowie den Grad einer allfälligen Pauschalisierung zu beleuchten. Neben den Medien wird auch die Rolle der Politik und deren Einfluss auf das Bild der Musliminnen und Muslime im gesellschaftlichen Kontext diskutiert.

---

190 Auch europäische Studien beschäftigen sich mit religiöser Vielfalt und Meinungen dazu. In ihrem «Religionsmonitoring» befragt die Bertelsmann Stiftung in verschiedenen europäischen Ländern Menschen zu ihren persönlichen religiösen Einstellungen und zum Verhältnis von Religion und Gesellschaft. Die Befragungen wurden bereits drei Mal durchgeführt (2007, 2013, 2016). In der neusten Studie wurde untersucht, wie Musliminnen und Muslimen in verschiedenen europäischen Ländern in die Gesellschaft integriert sind. Ebenso wurden Einstellungen zu Musliminnen und Muslimen erhoben. Für die Schweiz zeigt sich im europäischen Vergleich, dass Musliminnen und Muslime sehr gut in die Gesellschaft integriert sind. So gehen beispielsweise 83% einer Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung nach. Ebenso zeigt sich, dass Schweizer Muslime mit 87% am meisten interreligiöse Freizeitkontakte pflegen. Die Verbundenheit mit dem Aufnahmeland ist unter den Muslimen in der Schweiz mit 98% am stärksten ausgeprägt. Dagegen gaben in der Schweiz 17% der befragten Nichtmuslime an, Muslime nicht gerne als Nachbarn zu haben und rund 35% der Musliminnen und Muslime gaben an, Benachteiligungen unterschiedlicher Art erlebt zu haben. Auch wenn diese Werte verglichen mit der guten gesellschaftlichen Integration der Muslime in der Schweiz relativ hoch erscheinen, sind sie im europäischen Vergleich im unteren Bereich anzusiedeln. Die gesamte Studie ist einsehbar unter: www.bertelsmann-stiftung.de > Unsere Projekte > Projektübersicht nach Themen > Gesellschaft entwickeln > Religionsmonitor > Publikationen > «Muslime in Europa – Integriert, aber nicht akzeptiert?»

191 Aktualisierung der Studie: Ettinger, Patrik / Imhof, Kurz. Ethnisierung des Politischen und Problematisierung religiöser Differenz. Schlussbericht. fög – Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft. Universität Zürich, 2011. Abrufbar unter www.nfp58.ch

Die Frage nach dem Platz für Religion und religiöse Gebote in der Schule stellte sich auch in der Berichtsperiode erneut. Das St. Galler Verwaltungsgericht hiess im 2014 die Beschwerde einer muslimischen Familie gut und sprach sich gegen das Kopftuchverbot an den Schulen der Gemeinde St. Margrethen SG aus.[192] Das Bundesgericht bestätigte im Dezember 2015 das Urteil und befand, dass ein solches Verbot nicht mit dem Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit vereinbar sei.[193]

Im Frühling 2016 musste sich die Bildungsdirektion des Kantons Basel-Landschaft mit den Grenzen der Glaubens- und Gewissensfreiheit in der Schule befassen. Zwei muslimische Schüler verweigerten ihrer Lehrerin mit Berufung auf die Religionsfreiheit den Handschlag, lehnten aber zugleich den vorgeschlagenen Kompromiss der Schulleitung ab, fortan auch die männlichen Lehrer nicht mehr mit Handschlag zu begrüssen. In der Folge verhängte die Schulleitung eine Disziplinarmassnahme gegen die betroffenen Schüler, gegen welche diese Beschwerde einreichten. Sowohl die Rechtsabklärung der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (BKSD) als auch der Beschwerdeentscheid des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft kamen zum Schluss, dass die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen zur Einforderung des Handschlags in der Schule bestünden und das öffentliche Interesse an der Einforderung des Handschlags das private Interesse der Schüler an dessen Verweigerung überwiege. Sie gewichtete damit die Gleichstellung der Geschlechter, die Förderung der Integration und die Sicherstellung eines ordentlichen Schulbetriebes höher als das Recht der Schüler auf Respektierung ihrer Glaubensgrundsätze. Zudem stelle die Einforderung des Handschlags ein verhältnismässiger Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Schüler dar. Teilweise gutgeheissen wurde die Beschwerde einzig in Bezug auf das Vorgehen der Schulleitung bei der Verhängung der disziplinarischen Massnahmen.[194]

In der Folge wurde auch im Bundesparlament ein Vorstoss eingereicht mit der Forderung, die gesetzlichen Grundlagen für die Durchsetzung des Handschlags abzuklären. Die Behandlung des Vorstosses stand zur Zeit der Berichtserstellung noch aus. In seiner Stellungnahme dazu verweist der Bundesrat jedoch darauf, dass die Kantone für die gesetzliche Regelung des Schul-

---

192 www.gerichte.sg.ch > Dienstleistungen > Rechtsprechung > Verwaltungsgericht > Entscheide 2014 > B 2014/51

193 www.bger.ch > Presse/Aktuelles > Medienmitteilungen > Archiv der Pressemitteilungen > Urteil vom 11. Dezember 2015 (2C_121/2015)

194 www.baselland.ch > Politik und Behörden > Regierungsrat > Medienmitteilungen > Handschlag: Beschwerdeentscheid des Regierungsrates im Disziplinarmassnahmeverfahren (Medienmitteilung vom 18.05.2017)

wesens zuständig seien und aus seiner Sicht kein Anlass bestehe, die Autonomie der Kantone in diesem Bereich einzuschränken.[195]

In zehn Schweizer Kantonen ist die Erdbestattung nach islamischem Brauch erlaubt (BE, BL, BS, GE, GL, LU, NE, SG, TI, ZH). In der Berichtsperiode wurden zudem in Baden, Glarus Nord und Lausanne Bewilligungen zur Möglichkeit muslimischer Grablegung ausgesprochen.

Am 1. Januar 2015 nahm das Schweizerische Zentrum für Islam und Gesellschaft (SZIG) an der Universität Freiburg seine Tätigkeit auf und wurde am 13. Juni 2016 offiziell eröffnet. Eine von der SVP Freiburg 2014 gegen die Schaffung des SZIG eingereichte Initiative wurde vom Kantonsparlament als verfassungswidrig eingestuft. Das Bundesgericht bestätigte im Dezember 2016 die Ungültigkeitserklärung der Initiative.[196] Im Rahmen des vom SEM und der FRB geförderten Projekts «Muslimische Organisationen als gesellschaftliche Akteure» führte das SZIG ab Juni 2016 gemeinsam mit muslimischen Dachverbänden und weiteren Partnern Workshops durch zu Themen wie Jugendarbeit, Umgang mit Medien sowie Prävention. Grundanliegen des Projekts ist es, bedarfsgerecht und partnerschaftlich Möglichkeiten der Weiterbildung anzubieten und dadurch den Dialog, die Vernetzung und die Kompetenzen muslimischer und anderer Akteurinnen und Akteure zu stärken.[197]

Am 1. Juli 2016 startete in Zürich ein einjähriges Pilotprojekt für eine muslimische Seelsorge in den Bundesasylzentren. Es wurde vom SEM in Zusammenarbeit mit den reformierten und katholischen Landeskirchen und dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund (SIG) erarbeitet. Für die Umsetzung des Projekts ist die Dachorganisation Vereinigung der islamischen Organisationen in Zürich (VIOZ) zuständig. Die Evaluation wird vom SZIG durchgeführt. Ziel ist es, zu prüfen, ob die flächendeckende Einführung einer muslimischen Seelsorge in den Bundesasylzentren möglich ist und welchen Nutzen ein solches Angebot haben würde.[198]

---

195 Motion Sollberger Sandra «Gesetzliche Grundlage für den Handschlag» (Mo. 16.3392) vom 7. Juni 2016.

196 www.bger.ch > Presse/Aktuelles > Medienmitteilungen > Archiv der Pressemitteilungen > Urteil vom 14. Dezember 2016 (1C_225/2016)

197 www.unifr.ch > Interfakultär > Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft > Weiterbildung > Muslimische Organisationen als gesellschaftliche Akteure

198 www.sem.admin.ch > Aktuell > News > News 2016 > Pilotprojekt für muslimische Seelsorge in den Bundesasylzentren (Medienmitteilungen, SEM, 04.07.2016)

Die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaft (ZHAW) veröffentlichte im Jahr 2015 die Studie «Hintergründe jihadistischer Radikalisierung in der Schweiz – Eine explorative Studie mit Empfehlungen für Prävention und Intervention». Sie wurde vom SEM, der Direktion für Völkerrecht (DV) und der FRB mitfinanziert mit dem Ziel, Hinwendungsprozesse zu radikalisierten Positionen von jungen Menschen im Schweizer Kontext zu analysieren und daraus Empfehlungen für die Prävention und Intervention abzuleiten. Gemäss der Studie sind soziale Herkunft, Bildungsstand und sozioökonomischer Status von Dschihadisten so heterogen, dass sich kein eigentliches typisches Profil erstellen lässt. Festgestellt wurde aber, dass das Internet eine wichtige Rolle im Prozess der Radikalisierung spielt. Die Studie formulierte Ziele auf unterschiedlichen Präventionsebenen, welche auch in die Vorarbeiten zum oben erwähnten Aktionsplan einbezogen werden (vgl. dazu Kap. 6.3.1).[199]

Die FRB hat in der Berichtsperiode 4 Projekte zur Prävention von Muslimfeindlichkeit mit insgesamt 61'000 Franken unterstützt. Das National Coalition Building Institute (NCBI) lancierte 2016 ein Projekt mit dem Titel «Andere Sitten, andere Menschen? Partizipativer Abbau von Vorurteilen in angespannten Zeiten». Die zwanzig in der Deutschschweiz und in der Romandie durchgeführten Veranstaltungen haben zum Ziel, Vorurteile gegenüber Musliminnen und Muslimen abzubauen – vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen wie Ängste vor dem Terrorismus, radikalisierten Jugendlichen, die eingereist oder aus dem Ausland zurückgekehrt sind oder der steigenden Zuwanderung von muslimischen Flüchtlingen.

6.3.3 Rassismus gegenüber Schwarzen und Massnahmen dagegen

Die Ablehnung oder feindliche Einstellung gegenüber Schwarzen, gepaart mit der Zuschreibung von negativen Persönlichkeits- oder Verhaltensmerkmalen, wurzelt in den rassistischen Ideologien des 18. und 19. Jahrhunderts. Sie dienten als Rechtfertigung kolonialer Herrschaftssysteme und Sklaverei. Heute sind in der Schweiz sehr unterschiedliche Bevölkerungsgruppen davon betroffen: Zugewanderte und deren Nachfahren aus Afrika (seit den 1990er Jahren insbesondere aus dem subsaharischen Raum), aus Südasien, Nord- und Südamerika und aus den umliegenden europäischen Ländern. Viele sind Schweizer Staatsangehörige. Da die Schweiz aber keine Daten nach ethnischer Zugehörigkeit und physiognomischen Merkmalen

[199] S. dazu: www.zhaw.ch > Departemente > Soziale Arbeit > Forschung > Delinquenz und Kriminalprävention

erhebt, gibt es keine umfassenden Informationen zu diesen potenziell betroffenen Bevölkerungsgruppen insgesamt. Im Jahr 2015 schätzte der Carrefour de réflexion et d'action contre le racisme anti-Noirs (CRAN) die schwarze Bevölkerung in der Schweiz auf rund 100'000 bis 150'000 Personen, wovon etwa 62'000 Personen aus dem subsaharischen Raum stammen. Weitere 40'000 bis 50'000 Personen sind Schweizerinnen und Schweizer mit afrikanischen Wurzeln oder mit Wurzeln in der afrikanischen Diaspora aus anderen Ländern, namentlich des amerikanischen Kontinents.[200]

Gemäss Jahresbericht 2016 des Beratungsnetzwerks für Opfer von rassistischer Diskriminierung erleben Schwarze Rassismus und diskriminierende Handlungen insbesondere am Arbeitsplatz, im öffentlichen Raum und in Zusammenhang mit der Polizei. Im Jahr 2016 verzeichnete die Datenbank DoSyRa 70 Vorfälle von Rassismus gegen Schwarze (auf insgesamt 245 Nennungen). Im Jahr 2015 waren es 60 Vorfälle (auf insgesamt 313 Nennungen).[201] Der Auswertungsbericht 2016 des Beratungsnetzwerks hält fest, dass Rassismus gegen Schwarze nach Ausländerfeindlichkeit/ Fremdenfeindlichkeit das am häufigsten genannte Diskriminierungsmotiv ist.[202] Die 2016 erstmals durchgeführte Erhebung des National Center of Competences in Research (NCCR) kommt zu ähnlichen Ergebnissen, wobei sie den Fokus ausschliesslich auf die Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten setzt. In der Umfrage gaben 52% der Befragten aus Westafrika an, in den letzten 24 Monaten Diskriminierungserfahrungen gemacht zu haben, gegenüber je 42% der Befragten aus Portugal und aus Südamerika und deutlich geringeren Werten für die weiteren untersuchten Gruppen. 53% der Befragten mit Diskriminierungserfahrung aus Westafrika fühlten sich aufgrund ihres Migrationshintergrunds, ihrer Herkunft oder ihrer Nationalität diskriminiert, gegenüber 62% der Befragten aus Portugal und 78% der Befragten aus Südamerika.[203]

---

200 Carrefour de Réflexion sur le Racisme Anti-Noir. Rapport sur le Racisme anti-Noir en Suisse, 2002–2014. Berne, 2015, S. 7.

201 Monitoringbericht «Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2016». Beratungsnetz für Rassismusopfer, 2017, S. 14.

202 ebd. S. 7.

203 Es ist zu beachten, dass sich die Prozentzahlen nicht auf die Gesamtstichprobe der Erhebung beziehen sondern jeweils auf die Gruppen von Personen, die angaben, in den letzten 24 Monaten diskriminiert worden zu sein. S. dazu: www.nccr-onthemove.ch > Research > Migration-Mobility Survey

Die EKR-Rechtssammlung verzeichnete 7 Schuldsprüche in Zusammenhang mit Anti-Schwarzen Rassismus im Jahr 2016 und 2 Schuldsprüche im Jahr 2015.[204]

Zusätzliche Daten finden sich in der BFS-Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) vom Jahr 2016.[205] Darin gaben über 12% der Befragten an, in den letzten 5 Jahren aufgrund ihrer Hautfarbe oder körperlichen Merkmalen diskriminiert worden zu sein. Umgekehrt fühlten sich 3–6% der Befragten durch die Anwesenheit von Personen mit einer anderen Hautfarbe in ihrem Alltag, in der Nachbarschaft oder bei der Arbeit gestört.

Die BFS-Erhebung ermittelte zudem erstmals mittels einer Reihe von standardisierten Fragen die Einstellungen der Bevölkerung zu Anti-Schwarzen Rassismus. Dieser Themenblock ist analog zu denjenigen zur Muslimfeindlichkeit und Judenfeindlichkeit aufgebaut. Das heisst, die Befragten müssen sich zu einer Reihe von Stereotypen, negativen Meinungen und positiven Meinungen zustimmend oder ablehnend äussern. Eine weitere Frage ermöglicht es den Befragten, eine pauschale Kategorisierung der Gruppe insgesamt abzulehnen (Zustimmung zur Meinung, dass Schwarze Menschen mit Stärken und Schwächen seien wie alle anderen auch). Da bei der Entwicklung dieses Frageblocks nicht auf bereits bestehende Umfragen in der Schweiz aufgebaut werden konnte, wurden die vorgeschlagenen Aussagen weitgehend erprobten Erhebungen aus anderen Ländern entnommen. Zusätzliche Fragen beruhen auf den Forschungserkenntnissen insbesondere der postkolonialen Studien und der Critical Race Theory.

Es zeigte sich allerdings, dass der Fragenblock den Gegebenheiten und Entwicklungen in der Schweiz nur ungenügend Rechnung trägt (vgl. dazu nachfolgende Ausführungen zu den negativen Stereotypen). Aus diesem Grund wurde die erste thematische Zwischenerhebung der Umfrage ZidS im Frühling 2017 der Thematik des Anti-Schwarzen Rassismus gewidmet, und es wurden darin auch mögliche Verbesserungen des Hauptfragebogens getestet. Die Ergebnisse dieser Zwischenerhebung werden im Frühjahr 2018 vorliegen.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass der Themenblock zum Anti-Schwarzen Rassismus zum ersten Mal abgefragt wurde, sind die Ergebnisse der Umfrage ZidS 2016

---

204 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Ideologie

205 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

noch wenig aussagekräftig; auch können sie nicht in einer Zeitreihe interpretiert werden. Analog zu den übrigen gruppenspezifischen Blöcken konnte aber ein Index gebildet werden, der die negativen Meinungen umfasst (es habe zu viele Schwarze in der Schweiz; die Anwesenheit von Schwarzen in der Schweiz trage zur Kriminalität im Land bei; es sei nicht gut für unsere Gesellschaft, wenn es zu viele Heiraten zwischen Schwarzen und Weissen gebe; man könne Schwarzen nicht wirklich trauen; Schwarze, die sich nicht an unsere Lebensweise anpassten, solle man wieder in ihre Heimat zurückschicken; mit Blick auf ihre Herkunftsländer sei festzustellen, dass Schwarze nicht in der Lage seien , für sich selber Verantwortung zu übernehmen und ohne fremde Hilfe auszukommen). In der Umfrage 2016 stimmten 10% der Befragten diesen negativen Meinungen zu.

3.9% der Befragten stimmten auch systematisch den negativen Stereotypen zu (Schwarze seien nicht sehr arbeitswillig, von Natur aus gewalttätig, hätten Schwierigkeiten, Regeln zu respektieren und seien nur auf ihren eigenen Vorteil aus). Aufgrund des vergleichsweise tiefen Zustimmungswerts besteht aber die Vermutung, dass die gewählten Stereotype noch zu stark vom klassischen Bild eines harten und expliziten Rassismus ausgehen, der den aktuellen Gegebenheiten in der Schweiz wenig entspricht und – mehr noch als bei den anderen Gruppen – ein sozial erwünschtes Antwortverhalten provoziert.

96% der Befragten waren der Ansicht, dass Schwarze Stärken und Schwächen haben wie alle anderen Menschen auch (im Vergleich zu den Gruppen der Musliminnen/Muslime und Jüdinnen/Juden ist dies der höchste Zustimmungswert), und 11% der Befragten lehnten die in der Befragung vorgeschlagenen negativen Stereotype insgesamt ab. Ein überwiegender Teil der Bevölkerung möchte also gegenüber Schwarzen keine vorgefassten Urteile und Meinungen haben. Eine eigentliche Auswertung und Interpretation der Umfrageergebnisse kann jedoch erst ab 2020 erfolgen, wenn die Daten aus den drei ersten BFS-Erhebungen vorliegen.

Hinter diesen Zahlen und Erhebungen stehen die Erfahrungen von Betroffenen und das Wissen von Expertinnen und Experten der Organisationen, die sich mit Anti-Schwarzen Rassismus befassen. Die FRB beauftragte Anfang 2016 eine Gruppe von Forscherinnen und Forschern unter der Leitung des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM), diese Informationen zusammenzutragen und für die Meinungsumfragen des BFS aufzubereiten. In 4 Fokusgruppen (je 2 geschlechtsgetrennte Gruppen in der deutschen und der lateinischen Schweiz) und 8 Einzelgesprächen mit Organisationsvertreterinnen und -vertretern aus der gan-

zen Schweiz wurde ein breites Spektrum an Erfahrungen und Einschätzungen erfasst.[206] Das Interviewdesign stützte sich unter anderem auch auf eine vorgängige Analyse der Berichte des Carrefour de réflexion et d'action contre le racisme anti-Noirs (CRAN).[207] Aus Gründen der Machbarkeit konzentrierte sich die Studie in erster Linie auf die Erfahrungen von Menschen afrikanischer Herkunft.

Der Bericht des SFM zeigt, dass alle Teilnehmenden und Befragten aufgrund von ihrer Herkunft und phänotypischen Merkmalen rassistische Verhalten und diskriminierende Situationen erlebt haben. Offen rassistische Angriffe oder Beleidigungen mit explizitem Bezug auf die «Rasse» kommen zwar vor, aber eher selten und in emotional aufgeladenen Situationen. Viel häufiger sind Bemerkungen, Gesten und vermeintliche Witze, die sich teils offen abfällig auf angenommene kulturelle Differenzen beziehen. So sagt ein Betroffener, dass er häufig so angesprochen werde, als ob er «dumm oder schwerhörig» sei. Andere berichten, dass fremde Leute auf der Strasse ihre Haare berühren möchten, dies im Gegensatz zur sonstigen allgemeinen Zurückhaltung bezüglich körperlichen Kontakten in der Schweiz.[208] Berichtet wurde auch von abfälligen Bemerkungen über Schwarze, die in deren Anwesenheit gemacht werden. Diese diffusen Formen von Alltagsrassismus können leicht bagatellisiert werden und es ist schwierig, konkrete Massnahmen dagegen vorzuschlagen. Das führt dazu, dass Aussenstehende nicht begreifen (wollen), wie verletzend und verunsichernd solche Bemerkungen oder Handlungen für Personen sind, die diese tagtäglich erleben müssen.

Institutionelle Diskriminierungen werden in Zusammenhang mit polizeilichen Kontrollen oder mit der Schule erwähnt. Ständig sich ereignende alltägliche Situationen wie in einem Geschäft ignoriert oder nur zögerlich bedient zu werden, können ebenfalls als Ausdruck struktureller Diskriminierung verstanden werden. So betonten die befragten Expertinnen und Experten, dass die Regelmässigkeit und Verbreitung solchen rassistischen Verhaltens in allen Schichten und Milieus auf eine strukturelle Dimension des Anti-Schwarzen Rassismus hinweisen. Diese beruhe auf verfestigten Stereotypen, die ursprünglich zur Rechtfertigung des Kolonialsystems

---

206 Denise Efionayi et al. Le racisme anti-Noir en Suisse. SFM, Neuchâtel, 2017. Abrufbar unter: www.frb.admin.ch > Monitoring und Berichterstattung > Vorstudien und Beiträge

207 Pétrémont Mélanie, Michel Noémi. Analyse du rapport CRAN de juin 2015. Berne, octobre 2017.

208 Denise Efionayi et al., 2017, S. 15 und 19.

und des Sklavenhandels aufgebaut wurden und auch in Ländern, die keine unmittelbare Kolonialpolitik betrieben, das Verhältnis der nicht-schwarzen zur schwarzen Bevölkerung heute noch bestimmen. So gesehen sei der Anti-Schwarzen Rassismus nicht einfach ein individuelles, interpersonelles oder institutionelles Phänomen, sondern Ergebnis und Ausdruck einer weiterhin bestehenden Weltsicht und gesellschaftlichen Ordnung, die Schwarzen eine untergeordnete Position zuweist. Diese in anderen Ländern bereits seit längerem geführte Debatte auf der Grundlage der Critical Race Theory und der postkolonialen Studien ist in der Schweiz noch relativ neu und erst in den letzten Jahren über wissenschaftliche Kreise hinaus in eine breitere Öffentlichkeit getragen worden.

Die explorativ-qualitative Studie des SFM kann angesichts der Komplexität des Themas keine abschliessenden Folgerungen ziehen. Sie zeigt aber Pisten und Fragestellungen für weitergehende Forschungen auf, etwa in Bezug auf die geschlechtsspezifischen Ausprägungen des Anti-Schwarzen Rassismus, auf die möglichen Unterschiede zwischen Stadt und Land oder zwischen den verschiedenen Landesteilen, sowie auf die komplexe Vermischung des Anti-Schwarzen Rassismus mit der Migrationsdebatte. Die Teilnehmenden und Betroffenen der Studie wünschen, dass ihre Erfahrungen und ihr Wissen bei der Konzeption und Umsetzung von Massnahmen gegen den Anti-Schwarzen Rassismus vermehrt einbezogen und Initiativen von Betroffenen und Organisationen unterstützt werden.

Parallel zur Studie der FRB, die sich auf die «Innensicht» der schwarzen Wohnbevölkerung in der Schweiz konzentriert, beauftragte die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) das Zentrum für Sozialrecht der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), die spezifischen Dimensionen des Rassismus gegenüber Schwarzen in der Schweiz unter einem juristischen Blickwinkel zu untersuchen. Die jeweils unterschiedlich betroffenen Bevölkerungsgruppen sowie die besonders tangierten Lebensbereiche und die daraus resultierenden spezifischen Diskriminierungsformen werden hierbei aus juristischer Sicht innerhalb des Menschenrechts- und Diskriminierungsschutzes sowie des Arbeits- und Sozialrechts beurteilt. Die beiden Untersuchungen wurden in enger Absprache konzipiert und sollen in ihrer Komplementarität ein umfassendes und aktuelles Bild vermitteln zum Rassismus gegenüber Schwarzen in der Schweiz. Die EKR wird ihre Studie im November 2017 veröffentlichen und darauf aufbauend Empfehlungen abgeben. Diese betreffen einerseits gesamtgesellschaftliche Themen, die zwingend breit angegangen werden müssen und deren Ergebnisse im Rahmen des Diskriminierungsschutzes allen benachteiligten Gruppen zu Gute kommen (so etwa auch die Thematik des «Racial Profiling»), und andererseits Massnahmen, die spezifisch auf die

Bekämpfung der Diskriminierung von Schwarzen ausgerichtet sind. Mit ihren Empfehlungen will die EKR dem Phänomen des Rassismus gegenüber der schwarzen Bevölkerung mehr Aufmerksamkeit verleihen und konkrete Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigen.

Die FRB hat in den beiden Berichtsjahren 5 Projekte zur Prävention von Rassismus gegenüber Schwarzen finanziert. Wie für alle Präventionsvorhaben gilt auch hier, dass im Alltagskontext verankerte und in Zusammenarbeit mit den relevanten Akteurinnen und Akteuren durchgeführte Projekte finanziert werden, die Rassismus und Diskriminierung explizit thematisieren.

Im Jahr 2016 organisierte der Schweizerische Rat der afrikanischen Diaspora einen Kongress zur Migrationspolitik, in dessen Schlusserklärung auf die Rolle der Organisationen der Diaspora bei der Bekämpfung von Rassismus, Diskriminierung und Xenophobie hingewiesen wurde. Im selben Jahr organisierte CRAN einen europäischen Kongress zum Anti-Schwarzen Rassismus in Genf, der insbesondere auch die internationale Zusammenarbeit im Kampf gegen diesen Rassismus in den Vordergrund stellte, an dem aber auch die Absicht bekundet wurde, ein gezielteres Monitoring von Fällen von «Racial Profiling» gegenüber Schwarzen zu erarbeiten.

Im Nachgang zu zwei polizeilichen Interventionen entstand in der französischen Schweiz die Bewegung «A qui le Tour?». Sie organisierte im November 2016 eine Demonstration gegen das «Racial Profiling» gegenüber Schwarzen und kritisierte die mangelnde Bereitschaft von Behörden und Justiz, das Problem anzugehen. Die Bewegung ist vernetzt mit der ebenfalls 2016 gegründeten «Allianz gegen Racial Profiling» (vgl. dazu Kap. 6.2.8). Beide Bewegungen zeugen von einer zivilgesellschaftlichen Dynamik, rassismusbezogene Fragestellungen zu präzisieren und die öffentliche Debatte auf spezifische Themen wie Anti-Schwarzen Rassismus oder «Racial Profiling» zu lenken.

Im Gegensatz zu negativen Einstellungen oder Verhaltensweisen gegenüber anderen Menschen aufgrund von ihrer (zugeschriebenen) Religion oder Kultur sind die Merkmale, auf welche der Rassismus gegenüber Schwarzen abstellt, sichtbar und unwandelbar. Ausschlaggebend ist einzig die äussere Erscheinung der Person, sei diese nun Schweizer Staatsangehörige oder zugewandert. Die Studie des SFM zum erlebten Rassismus und die von der EKR in Auftrag gegebene juristische Untersuchung zeigen beide auf, dass der Rassismus gegenüber Schwarzen eine eigene Geschichte und eine eigene Dynamik aufweist, denen in der Prävention vermehrt Rechnung getragen werden muss.

6.3.4 Antisemitismus und Massnahmen dagegen

Von den knapp 18'000 Jüdinnen und Juden in der Schweiz (rund 0.2% der Wohnbevölkerung ab 15 Jahren) lebt etwas mehr als die Hälfte im Kanton Zürich und in der französischsprachigen Schweiz.[209] Die jüdische Gemeinschaft ist in sechs Kantonen öffentlich-rechtlich anerkannt (BS, FR, BE, SG, ZH und VD), wobei die jüdischen Gemeinden in Zürich und Waadt ihren Status als privatrechtlich geregelte Vereine beibehalten haben. In den übrigen Kantonen sind die jüdischen Gemeinden als private Vereine oder Stiftungen organisiert.[210] Mit der Ratifikation des Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten anerkennt die Schweiz seit 1988 nebst den Jenischen und Sinti auch die Jüdinnen und Juden als nationale Minderheit.[211] Schweizweit sind die jüdischen Gemeinden in den beiden Dachverbänden Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund (SIG) und Plattform der Liberalen Juden der Schweiz (PLJS) organisiert.

2016 registrierte die Datenbank DoSyRa 6 Vorfälle, die Antisemitismus betrafen (auf insgesamt 245 Nennungen); 2015 waren es deren 12 (auf insgesamt 313 Nennungen).[212] Die allgemein tiefen Zahlen hängen auch damit zusammen, dass sich Betroffene an Vertrauenspersonen oder Beratungsangebote wenden, die nicht dem Beratungsnetz angeschlossen und somit auch nicht erfasst werden. Auch die EKR-Rechtssammlung erfasste in den vergangenen Jahren wenige Entscheide zu Antisemitismus (1 bis 4 Entscheide zwischen 2010 bis 2014). Allerdings stieg dieser Anteil im Jahr 2016 auf 10 und im Jahr 2015 auf 36 an. Die meisten dieser Vorfälle geschahen in den sozialen Netzwerken.[213] Der Antisemitismusbericht des SIG und der

---

209 Im Jahr 2015 gaben 17'250 Personen der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren an, der jüdischen Glaubensgemeinschaft anzugehören. Eine grosse Anzahl jüdischer Glaubensangehöriger wohnt in den Städten Zürich (rund 4'000), Genf (rund 2'000) und Basel (rund 1'000). www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Sprachen und Religionen > Religionen

210 Diese umfasst nicht die Anerkennung als Staatsreligion, sondern nur die Gewährung von gewissen Rechten wie beispielsweise dem Recht, eine Steuer zu erheben oder in staatlichen Schulen Religionsunterricht zu erteilen.

211 Die jüdische Gemeinschaft entspricht den Anforderungen, um als nationale Minderheit anerkannt zu werden, welche die Schweiz bei der Ratifizierung der Minderheitenkonvention definierte: Namentlich verfügt sie über eine seit langem bestehende Bindung zur Schweiz und über eine gemeinsame Identität über die Pflege von Kultur, Tradition, Religion oder Sprache.

212 Monitoringbericht «Rassismusvorfälle aus der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2016». Beratungsnetz für Rassismusopfer, 2017, S. 14.

213 www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Ideologie

Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) erfasste 25 antisemitische Vorfälle in der deutschsprachigen Schweiz im Jahr 2016 und deren 16 im Jahr 2015. Hier lässt sich ein deutlicher Rückgang im Vergleich zum Jahr 2014 verzeichnen, als begründet durch die Konflikte im Gazastreifen 66 Vorfälle registriert wurden.[214] Der Bericht der westschweizer NGO Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD) verzeichnete 153 Vorfälle im Jahr 2016 und 164 Vorfälle für das Jahr 2015 (nach einem Höchststand von 271 Fällen im Jahr 2014).[215]

Zusätzliche Daten finden sich in der BFS-Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) 2016.[216] Von den 12% der Befragten, die angaben, in den letzten 5 Jahren aufgrund der Religion diskriminiert worden zu sein, waren 5% jüdischer Konfession. Zudem ermittelt die BFS-Erhebung ZidS spezifisch judenfeindliche Einstellungen mittels einer Reihe von standardisierten Fragen. Die negativen Meinungen zu Jüdinnen und Juden (an Verfolgung mitschuldig; zu viel Einfluss auf Weltgeschehen; Ausnützung des Holocaust; primäre Loyalität gegenüber Israel; zu viel Einfluss auf die Schweiz; alle Jüdinnen und Juden nach Israel) wurden zu einem Index zusammengefasst. In der Umfrage 2016 stimmten 8% der Befragten den vorgeschlagenen negativen Meinungen zu. 12% der Befragten bejahten auch die vorgelegten negativen Stereotype (Jüdinnen und Juden seien geldgierig, erfolgreich im Geschäftsleben, machthungrig und politisch radikal). Diese Werte können aus methodologischen Gründen nicht direkt mit denjenigen der gfs-Pilotumfrage verglichen werden.

Demgegenüber stimmten aber 95% der Befragten der Aussage zu, dass Jüdinnen und Juden Menschen mit Stärken und Schwächen wie alle anderen auch seien, und 15% lehnten die vorgeschlagenen negativen Stereotype zu Jüdinnen und Juden ab. Auch dieser Wert knüpft

---

214 Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund (SIG) / Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA). Antisemitismus-bericht 2016, www.antisemitismus.ch > Analyse > Analyse 2016. Im Antisemitismusbericht wurden nicht nur zugetragene Meldungen, sondern auch in den Medien erwähnte Vorfälle mitgezählt; Vorfälle in den sozialen Netzwerken wurden nur berücksichtigt, wenn sie von den Medien aufgenommen wurden (d. h. sie wurden quantitativ nicht eigens erfasst).

215 Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD). Antisémitisme en Suisse romande. Rapport 2016. Genf, 2017, S. 12. Der Bericht der CICAD deckt die Befunde in der französischsprachigen Schweiz ab. Im Gegensatz zum Antisemitismusbericht des SIG und der GRA für die deutschsprachige Schweiz sucht die CICAD auch aktiv nach Vorfällen im Internet.

216 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

an die in der Pilotumfrage 2010–2014 erhaltenen Ergebnisse an, wonach ein überwiegender Teil der Bevölkerung gegenüber Jüdinnen und Juden keine vorgefassten Urteile und Meinungen haben möchte. Eine weitere thematische Auswertung der Umfrageergebnisse kann erst ab 2020 erfolgen, wenn die Daten aus den drei ersten BFS-Erhebungen vorliegen.

Im November 2016 hat die FRB erstmals die Massnahmen der zuständigen Ämter des Bundes gegen Antisemitismus dokumentiert. Der Bericht gibt einen umfassenden Überblick über die Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen, die Rechtslage sowie den Schutz von jüdischen Menschen und Einrichtung in der Schweiz.[217] Er hält fest, dass der Bundesrat das konsequente und systematische Engagement gegen jede Form von Rassismus und Antisemitismus als eine Daueraufgabe des Bundes ansieht. Die zahlreichen Aktivitäten der verschiedenen Ämter, aber auch der Kantone und Gemeinden, tragen zu einer systematischen Sensibilisierungs- und Präventionspolitik bei. Bund und Kantone haben zudem eine positive Schutzpflicht, wenn ernsthafte Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die jüdische Gemeinschaft, jüdische Einzelpersonen oder Institutionen zur Zielscheibe von gewalttätigen Angriffen werden könnten. Die Publikation des Berichtes führte zu einer vertieften Diskussion über Antisemitismus und über die Gewährleistung der Sicherheit von Jüdinnen und Juden sowie anderen religiösen und weltanschaulichen Minderheiten in der Schweiz. Ausgehend davon beauftragte der Bundesrat den Delegierten des Sicherheitsverbunds Schweiz (SVS), in enger Zusammenarbeit mit Bund und Kantonen sowie unter Einbezug der betroffenen Kreise ein Konzept erarbeiten, um die Massnahmen zum Schutz von besonders gefährdeten Minderheiten in Zukunft besser zu koordinieren.

Im März 2017 übernahm die Schweiz den Vorsitz der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) und erhielt damit die Möglichkeit, während einem Jahr die Bekämpfung jeder Form von Antisemitismus zu verstärken.[218] Die Schweiz gehört der IHRA seit 2004 an. Ziel der Allianz ist es, in den 31 Mitgliedstaaten die Forschung und Bildung in Bezug auf den Holocaust und weitere Genozide zu fördern sowie die Erinnerung an die Opfer durch Gedenkfeiern und -stätten wachzuhalten. Im Hinblick auf den Schweizer Vorsitz bei der IHRA hat die Gamaraal Foundation mit Unterstützung des Eidgenössischen Departements für auswärtige

---

217 www.frb.admin.ch > Monitoring und Berichterstattung

218 www.eda.admin.ch > Aktuell > News aus dem EDA > Die Schweiz übernimmt 2017 den Vorsitz der International Holocaust Remembrance Alliance (Medienmitteilung vom 05.11.2015)

Angelegenheiten (EDA) und der FRB die Ausstellung «The Last Swiss Holocaust Survivors» erarbeitet. Die geplante Ausstellung individualisiert die Geschichte des Holocaust, indem sie sich über Bild- und Tondokumente den letzten Holocaustüberlebenden der Schweiz annähert. Die Ausstellung richtet den Fokus auf die letzten 150 in der Schweiz wohnenden Holocaustüberlebenden. Darüber hinaus wurde mit Unterstützung des EDA und der EDK im Jahr 2015 der letzte Teil der 15-bändigen Buchreihe «Memoiren von Holocaust-Überlebenden» herausgegeben, worin Zeitzeugnisse von in der Schweiz wohnhaften Holocaustüberlebenden porträtiert werden. 2017 werden diese teilweise in Schulklassen, teilweise durch das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS-EDI) ins Französische übersetzt; die Veröffentlichung wird vom EDA finanziert.[219]

Die FRB hat in der Berichtsperiode 4 Projekte zur Prävention von Antisemitismus mit insgesamt 97'500 Franken unterstützt. 2015 hat beispielsweise der SIG das Projekt «Likrat – Begegnungen mit dem Judentum» neu auch in der Romandie eingeführt. Dabei wurden jüdische Jugendliche in Schulklassen eingeladen, um sich und die eigene Haltung zum Judentum vorzustellen und so Diskussionen über Antisemitismus, Rassismus und Diskriminierung anzuregen. Diese Art der Begegnung fördert auf beiden Seiten die Bereitschaft, sich der Auseinandersetzung mit aktuellen und kontroversen Themen zu stellen.[220]

Auf kantonaler Ebene sind insbesondere die Schulen aktiv bei der Durchführung von Projekten gegen Antisemitismus, zum Beispiel im Rahmen des Holocaust-Gedenktags am 27. Januar. Die pädagogischen Hochschulen behandeln das Thema Antisemitismus im Rahmen von Workshops und Thementagen. An der PH Luzern fand zudem im Jahr 2016 eine Konferenz und eine Lernwerkstatt zu den Themen Holocaust und Nationalsozialismus statt. Die von der Schweiz mitfinanzierte «International Research Conference on Education about the Holocaust» bildete die Schlussveranstaltung des IHRA-Forschungsprojekts über Holocaust-Bildung. Daneben engagieren sich vor allem jüdische und nichtkonfessionelle Organisationen der Zivilgesellschaft in der Thematik.

---

219 www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > EDA: Geschichten und Gesichter von Überlebenden des Holocaust (Medienmitteilung vom 02.06.2015)

220 www.likrat.ch > für Schulen

6.3.5 Die Situation der Jenischen und Sinti mit sesshafter und fahrender Lebensweise in der Schweiz

Jenische bilden eine autochthone Schweizer fahrende Minderheit, die, teilweise unter Verfolgung und Zwang, mehrheitlich sesshaft geworden sind. Die fahrende Lebensweise bleibt aber nach wie vor ein konstituierendes Element ihres Selbstverständnisses. Von den rund 30'000 Schweizer Jenischen pflegen etwa 3'000 bis 5'000 eine halbnomadische Lebensweise. Dazu kommt eine geringe Zahl von Schweizer Sinti (in der Romandie: Manouches), die ebenfalls eine halbnomadische Lebensweise pflegen. Im Sommer gehen sie in kleinen Familienverbänden als fahrende Händlerinnen und Händler verschiedenen Gewerben nach und benötigen dazu «Durchgangsplätze», die von den Behörden für Aufenthalte von einer Dauer von 1–4 Wochen bestimmt sind. Den Winter verbringen sie auf einem «Standplatz» im Wohnwagen, in Holzchalets oder Containern, und die Kinder besuchen die Quartier- oder Dorfschule. In der Gemeinde des Standplatzes sind sie behördlich registriert und zahlen ihre Steuern. Die Schweiz hat die Jenischen und Sinti, ob fahrend oder nicht, als Minderheit im Rahmen des Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten anerkannt. Bund, Kantone und Gemeinden haben ihnen gegenüber eine besondere Schutzpflicht und die Pflicht, die fahrende Lebensweise zu ermöglichen und zu fördern.[221]

Uneinheitlich und letztlich auch eine politische Frage bleibt die Bezeichnung der jeweiligen Gruppen. Während der Bund sich dazu verpflichtet hat, Jenische und Sinti/Manouches gemäss ihrer Eigenbezeichnung zu benennen und gegebenenfalls von deren fahrender Lebensweise zu sprechen, wird vielerorts immer noch ausschliesslich der Begriff (Schweizer) Fahrende verwendet, welcher sich jedoch nur auf die Lebensweise und nicht auf das kulturelle Selbstverständnis bezieht. Nicht zu verwechseln mit Jenischen und Sinti/Manouches sind die in der Schweiz lebenden Roma, welche sesshaft sind, oder mit den fahrenden Roma, die in den Sommermonaten die Schweiz besuchen. Auch diese werden oft pauschal unter den Begriff «Fahrende» (oder diskriminierend «Zigeuner») subsumiert.

Die Datenbank DoSyRa verzeichnete 2016 keinen Vorfall von «Feindlichkeit gegen Jenische, Sinti und Roma» (auf insgesamt 245 Nennungen). 2015 wurden 5 Vorfälle registriert (auf insgesamt 313 Nennungen).[222] Es ist jedoch zu vermuten, dass sich Betroffene nicht zwingend

---

221 S. dazu Bundesgerichtsurteil vom 28. März 2003: www.polyreg.ch > Informationen > Bundesgerichtsentscheide > «publizierten Entscheide ab Band 80» > Band 129 (2003) > BGE 129 II 321

222 Monitoringbericht «Rassismusvorfälle in der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2016». Beratungsnetz für Rassismusopfer, 2017, S. 14.

an eine dem Beratungsnetz angeschlossene Beratungsstelle, sondern an Vertrauensstellen oder -personen ihrer Wahl wenden, welche die Fälle nicht weitermelden. Seit dem Jahr 1995 erfasste die EKR-Rechtssammlung lediglich 3 Schuldsprüche wegen Antiziganismus. Der letzte datiert aus dem Jahr 2006.[223]

Demgegenüber registrierte die «Radgenossenschaft der Landstrasse», die sich als Dachorganisation der Schweizer Jenischen und Sinti versteht und vom Bund unterstützt wird, für das Jahr 2016 zahlreiche Fälle von «institutionellem Rassismus», womit sie das diskriminierende Handeln von Behörden auf verschiedenen Stufen versteht. Sie nennt vier typische Beispiele im Jahr 2016:

- Eine jenische Familie wird nach 28 Jahren Aufenthalt in Chalets am Rand einer Kiesgrube von ihrem Platz vertrieben. Während die Gemeinde als Grund Platzbedarf für einen Holzplatz nennt, schätzt die Radgenossenschaft das Motiv als rassistisch ein.
- Ein jenischer Strafgefangener, der wegen eines Gewaltdelikts zu zwei Jahren Gefängnis verurteilt und zugleich wegen angeblicher Gemeingefährlichkeit verwahrt worden war, ist seit 1999 inhaftiert. Ein erneutes Gesuch um bedingte Entlassung wurde Mitte 2016 wegen rebellischen Verhaltens abgelehnt. Aus Sicht der Radgenossenschaft beruht seine Rebellion gegen die Institutionen jedoch massgeblich auf den negativen Erfahrungen, die er als Jenischer erlebt.
- Einige Kantone verlangen im Rahmen einer Vernehmlassung des Bundes zur Änderung der Verordnung über das Gewerbe der Reisenden, diesen die Arbeit im Bauhaupt- und Baunebengewerbe zu verbieten. Das würde die Arbeitsmöglichkeiten von Jenischen und Sinti, die ihr Gewerbe als Reisende betreiben, massgeblich einschränken.
- In mehreren Fällen wurden Bauern, die Privatland an Fahrende verpachten wollten, von den jeweiligen Gemeinden daran gehindert. Generell ist festzustellen, dass Gemeindebehörden unter Hinweis auf Vorschriften (etwa im Bereich Umweltschutz) die private Vermietung von Land an Jenische, Sinti und Roma zu verhindern versuchen.

[223] www.ekr.admin.ch > Dienstleistungen > Sammlung Rechtsfälle > Statistischer Überblick > Ideologie

Im Jahr 2016 veröffentlichte das BFS erste Ergebnisse der «Erhebung zur Sprache, Religion und Kultur» aus dem Jahr 2014.[224] Diese zeigen, dass etwa 60% der Bevölkerung der Ansicht ist, dass Schweizer Fahrende (es handelt sich um den in der Umfrage verwendeten Begriff) ihre fahrende Lebensweise weiterführen sollten, während rund 10% der sesshaften Bevölkerung die entgegengesetzte Meinung vertritt. Des Weiteren unterstützt mehr als die Hälfte der Befragten die Bereitstellung von Transitplätzen für Schweizer Fahrende. Knapp weniger als die Hälfte weiss nicht, ob in ihrer Gemeinde überhaupt Durchgangsplätze existieren, würde sich jedoch durch deren Schaffung nicht gestört fühlen.

Laut der BFS-Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) 2016 fühlen sich 21% der befragten Personen in ihrem Alltag durch die Anwesenheit von Personen mit einer nicht-sesshaften Lebensweise gestört, 12% durch Personen mit einer anderen Sprache, 10% durch Personen mit einer anderen Religion und 6% durch Personen mit einer anderen Nationalität oder Hautfarbe.[225] Der im Vergleich zu den anderen Gruppen hohe Wert für die nicht-sesshafte Lebensweise mag auf den ersten Blick erstaunen. Ähnliche Befunde liegen aber auch für Deutschland oder weitere Länder im europäischen Raum vor; sie beziehen sich allerdings nicht auf die nicht-sesshafte Lebensweise, sondern auf bestimmte Bevölkerungsgruppen wie beispielsweise Sinti oder Roma (die nur teils eine fahrende Lebensweise pflegen oder aber sesshaft sind).[226] Die Zwischenbefragung zur BFS-Erhebung ZidS des Jahres 2019 wird die Einstellungen zur nicht-sesshaften Lebensweise, zu den Jenischen und Sinti/Manouches sowie zu den Roma genauer ausleuchten.

Die sich in den Medienberichten widerspiegelnde eher negative Wahrnehmung von «Fahrenden» hängt unmittelbar mit der Problematik der mangelnden Stand- und Durchgangsplätze zusammen. Laut dem Standbericht 2015 der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende hat die Anzahl Standplätze in den letzten fünf Jahren um lediglich einen Platz zugenommen (von 14

---

224 Mit der «Erhebung zur Sprache, Religion und Kultur» (ESRK) werden sprachliche, religiöse und kulturelle Verhaltensweisen statistisch erfasst. Die ESRK ist eine Erhebung, welche im Rahmen des neuen Volkszählungssystems realisiert wird. Sie fand 2014 erstmals statt und wird alle 5 Jahre wiederholt. S. dazu: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Erhebung zur Sprache, Religion und Kultur.

225 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz

226 Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung. Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma. Berlin, September 2014. Der Anhang 4 der Studie gibt einen Überblick über bestehende Surveys in Deutschland und im europäischen Raum.

im Jahr 2010 auf 15 im Jahr 2015). Die Anzahl Durchgangsplätze hingegen hat im gleichen Zeitraum abgenommen (von 43 im Jahr 2010 auf 31 im Jahr 2015). Diese Angebote entsprechen nicht dem Bedarf, denn gemäss der Stiftung wären mindestens 42 Standplätze und 80 Durchgangsplätze erforderlich.[227]

In der Berichtsperiode haben sich mehrere Kantone und Gemeinden darum bemüht, Lösungen zu finden. Im Kanton Aargau wurden zwei Durchgangsplätze in den Gemeinden Würenlos und Zofingen renoviert und im Juni 2015 wieder eröffnet. Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende hat sich finanziell daran beteiligt. Der Kanton Bern hat im Jahr 2015 seine Sensibilisierungsarbeit fortgeführt und der Grosse Rat sprach sich 2016 klar für den Rahmenkredit für die Planung und Realisierung neuer Halteplätze für schweizerische Fahrende aus in den Gemeinden Erlach, Herzogenbuchsee und Muri bei Bern. In Thun/Allmendingen wurde ein Durchgangsplatz verlegt und ein gutes Dutzend Stellplätze geschaffen. In Gossau SG indes lehnte das Stadtparlament 2015 die Umzonung eines Grundstücks ab und verhinderte damit die Schaffung eines Durchgangsplatzes. Im Kanton Zürich wurde in Altstetten ein provisorischer Durchgangplatz geschaffen, wobei der Kanton zurzeit auf der Suche nach einem definitiven Standort für einen Durchgangsplatz ist. Der Kanton Basel-Stadt stellt seit Frühjahr 2016 einen temporären Durchgangsplatz zur Verfügung, der bis zum Bezug des definitiven und neuen Standplatzes Anfang 2018 genutzt werden kann. In Sâles im Kanton Freiburg dient seit Ende 2016 der Rastplatz La Joux-des-Ponts von März bis Oktober ebenfalls als Durchgangsplatz.[228]

Jenische und Sinti gelangten im Jahr 2014 mit ihren Forderungen nach ausreichend Stand- und Durchgangsplätzen an die Öffentlichkeit und lösten damit auf Bundesebene drei parlamentarische Vorstösse aus. Die Bestrebungen mündeten in die Bildung einer vom Bundesamt für Kultur (BAK) geleiteten Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma». Da, wenn man von Jenischen und Sinti spricht, im landläufigen Gebrauch auch immer die Roma mitgemeint sind und diese selber auch Forderungen zum Schutz ihrer Kultur stellen, wurden auch ihre Vertreterinnen und

---

227 www.stiftung-fahrende.ch > Geschichte-Gegenwart > News und Veranstaltungen > Archiv > Fahrende und Raumplanung: Standbericht 2015

228 Stellungnahme der Schweiz zum dritten Gutachten des beratenden Ausschusses: www.coe.int > Human Rights > National Minorities > Monitoring > Country-specific monitoring > Switzerland > 3rd (15.11.2013) > Advisory Committee on the frame work convention for the protection of national minorities

Vertreter in die Arbeitsgruppe aufgenommen. Die Arbeitsgruppe hat Empfehlungen zuhanden des Bundes erarbeitet, um den Betroffenen eine ihren Wünschen entsprechende Lebensweise zu ermöglichen. Im Zwischenbericht der Arbeitsgruppe wurde Handlungsbedarf in fünf Bereichen ermittelt: *Plätze, Bildung, Kultur und Identität, Sozialwesen sowie Neupositionierung der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende*.[229]

Die traditionelle «Feckerchilbi» der fahrenden Jenischen und das begleitende Kulturprogramm gewährt der Bevölkerung einen Einblick in das Leben der Jenischen und Sinti und soll dazu beitragen, die Ängste und Vorurteile gegenüber Jenischen und Sinti abzubauen sowie die gegenseitige Toleranz und das Verständnis zu fördern. Im September 2016 fand die «Feckerchilbi» erstmals in Bern statt, um die Bedeutung der Bundeshauptstadt auch für die Jenischen und Sinti zu unterstreichen. Zudem bot sich so die Möglichkeit, das 40-jährige Jubiläum der «Radgenossenschaft der Landstrasse» an deren Gründungsort im Berner Restaurant Bierhübeli zu feiern.[230] Die Eröffnungsrede am 15. September 2016 wurde erstmals von einem Bundesrat gehalten. Bundesrat Alain Berset würdigte den Beitrag von Kultur und Sprache der Jenischen und Sinti an das Schweizer Miteinander und erinnerte an die erschütternde Geschichte der Verfolgung und an das Leiden der Opfer. Er versicherte, dass die Schweiz die Verpflichtung hat, die Kultur der Jenischen und Sinti zu fördern und die fahrende Lebensweise zu ermöglichen. Schliesslich erklärte er ausdrücklich, dass «Fahrende» als alleiniger Sammelbegriff untauglich sei und in Zukunft Jenische und Sinti gemäss ihrer Eigenbezeichnung benannt werden sollten.[231]

Zwei weitere Veranstaltungen fanden in der Berichtsperiode in Zürich statt. Wie in den Vorjahren machten die «Zigeunerkulturtage» durch ein vielfältiges Rahmenprogramm Kultur und Lebensweise der Jenischen, Sinti und Roma für die Bevölkerung erlebbar. Die von der FRB unterstützten Anlässe boten Podiumsdiskussionen, Konzerte, Führungen sowie Essens- und Handwerksstände.

---

229 Am 21. Dezember 2016 veröffentlichte die Arbeitsgruppe einen ersten Zwischenbericht. Bericht und Aktionsplan der Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma». S. dazu: www.bak.admin.ch > Kulturschaffen > Jenische und Sinti als nationale Minderheit

230 www.feckerchilbi.ch > Feckerchilbi 2016

231 www.edi.admin.ch > Dokumentation > Reden > Jenische und Sinti bereichern die Schweiz (Rede vom 15.09.2016)

Die Schweiz hat sich 1998 mit der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten (Minderheitenkonvention) und der Anerkennung der Jenischen und Sinti/Manouches als nationale Minderheit dazu verpflichtet, ihnen die Pflege und Weiterentwicklung ihrer Kultur zu ermöglichen. Gestützt auf Art. 17 KFG hat das BAK in der Förderperiode 2012–2015 die «Radgenossenschaft der Landstrasse» sowie die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende mit Beiträgen von jährlich insgesamt rund 400'000 Franken unterstützt. In der Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020 («Kulturbotschaft») wird festgehalten, dass der Kredit «Fahrende» in der Förderperiode 2016–2020 um 300'000 Franken pro Jahr angehoben werden soll, um der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende zu erlauben, aktiv zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen beizutragen.

Um bereits junge Menschen aus der Mehrheitsbevölkerung für die Lebensweise der Jenischen, Sinti und Roma zu sensibilisieren, erarbeitete die Pädagogischen Hochschule Nordwestschweiz FHNW 2014 die online abrufbare Unterrichtseinheit «Roma, Sinti und Jenische im Geschichtsunterricht» für Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufen I und II. In diesen Unterrichtseinheiten werden Formen, Ursachen und Wirkungen von Diskriminierung und Ausgrenzung diskutiert, unterschiedliche Quellen erschlossen und historische Grundlagen vermittelt. Ziel des Projekts ist es, einen Beitrag zur Gleichwertigkeit und Gleichberechtigung nationaler Minderheiten in der Schweiz zu leisten.[232] Die ersten Evaluationen der Unterrichtseinheiten zeigen, dass die Schülerinnen und Schüler generell wenig über die Jenischen, Sinti und Roma wissen. Das Interesse an der Thematik ist jedoch vorhanden, und die Erfolge der jeweiligen Unterrichtseinheiten führen zu einem Abbau der Vorurteile bei gleichzeitigem Ausbau der Fähigkeit, Medientexte kritisch zu hinterfragen.

Die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit veröffentlichte 2015 im Rahmen der Studienwoche ein Werkstattheft mit dem Thema «Roma, Sinti, Jenische – Europa und die ‹Zigeuner›». Darin befassen sich nebst Studierenden und Dozierenden der Hochschule auch NGOs wie beispielsweise die Rroma Foundation, Schäft Qwant sowie die EKR mit Fragen der historischen Entwicklung und Diskriminierung.[233]

---

232 https://web.fhnw.ch/ph/ife/historyhelpline > Neu: HH Spezialthemen SI und II – Roma Sinti und Jenische im Geschichtsunterricht

233 Hochschule Luzern. Werkstattheft. Roma, Sinti, Jenische – Europa und die «Zigeuner». Luzern, 2015.

Bis in die 1980er Jahre hinein waren auch Personen mit fahrender Lebensweise bzw. Jenische und Sinti Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen. Dafür hat sich der Bundesrat 1986 offiziell entschuldigt. Das neue, am 1. April 2017 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG; RS 211.223.13) soll bei der Anerkennung und Wiedergutmachung des Unrechts helfen, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981 zugefügt worden ist. Zudem wurde 2017 ein Nationales Forschungsprogramm (NFP 76) ausgeschrieben mit dem Ziel, Merkmale, Mechanismen und Wirkungsweisen der schweizerischen Fürsorgepolitik und -praxis in ihren verschiedenen Kontexten zu analysieren, mögliche Ursachen für integritätsverletzende und -fördernde Fürsorgepraxen zu identifizieren und die Auswirkungen für die Betroffenen zu untersuchen. Der Bundesrat ist im Übrigen bereit, die Unterstützung einer Initiative Dritter zur Errichtung einer Gedenkstätte für die Opfer des «Hilfswerks Kinder der Landstrasse» zu prüfen. Dies, weil zur Bekämpfung der strukturellen und kulturellen Stigmatisierung der Jenischen auch die Übernahme der Verantwortung für Fehler der Vergangenheit gehöre.[234]

6.3.6 Die Situation der Roma in der Schweiz

Die 40'000 bis 80'000 Roma, die vor allem in den letzten 20 bis 30 Jahren aus Südost- und Osteuropa eingewandert sind, waren nie fahrend. Sie sind heute integriert, besitzen teilweise die Schweizer Staatsbürgerschaft und sind äusserlich nicht als Roma zu erkennen.[235]

Obwohl die Lebenssituation dieser Roma nicht mit jener der Jenischen und Sinti und schon gar nicht mit fahrend lebenden Personen zu vergleichen ist, sind Roma dennoch bis heute auch in der Schweiz Vorurteilen und Diskriminierung ausgesetzt. Aus diesem Grunde hat der Bundesrat beschlossen, neben einem Vertreter für die Jenischen und Sinti zusätzlich einen Vertreter für die Roma als Mitglied der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) aufzunehmen.

---

234 Antwort des Bundesrats auf die Interpellation 16.3370 von Barbara Gysi. In den Jahren 2015 und 2016 wurden im Parlament insgesamt fünf Vorstösse mit einem Bezug zu Jenischen, Sinti und Roma eingereicht.

235 Die genaue Zahl der in der Schweiz lebenden Roma ist unbekannt. Experten stützen sich auf unterschiedliche Schätzungen, welche sich in der Bandbreite von 40'000 bis 80'000 bewegen. Grund dafür sind die vielfältigen Migrationsbewegungen der Roma, welche bedingt durch Verfolgung und Diskriminierung aus unterschiedlichen Herkunftsländern in die Schweiz eingewandert sind. Nach wie vor scheuen sich viele, ihre Identität offenzulegen.

Von den sesshaften schweizerischen Roma zu unterscheiden sind die Gruppen von fahrenden ausländischen Roma, die in der warmen Jahreszeit die Schweiz durchqueren, um hier zu handeln oder zu arbeiten. Im Gegensatz zu den Schweizer Jenischen und Sinti fahren sie meist in grösseren Verbänden mit vielen Wohnwagen. Das sorgt aufgrund des Mangels an geeigneten Transitplätzen für Probleme, welche jeweils grosse mediale Beachtung finden.[236]

In allen 26 Kantonen sind zentrale Ansprechstellen für Fragen in Zusammenhang mit der fahrenden Lebensweise vorhanden, welche unterschiedlichen Departementen zugeordnet sind. Die Kantone Bern und Aargau verfügen über entsprechende Fachstellen. Durch die Ausbildung einer Mediatorin oder eines Mediators und Sensibilisierungsmassnahmen für Polizei und Behörden können Konflikte zwischen Landbesitzenden, Roma-Gruppen und weiteren Beteiligten entschärft werden. Solche Angebote bestehen zurzeit in den Kantonen Waadt, Tessin und Genf.

Eine von der Rroma Foundation durchgeführte mehrjährige Studie über die Roma-Bevölkerung in der Schweiz wird quantitative Informationen erheben zu Herkunft, Roma-Gruppen, Sprachen, Alter, Geschlecht, Familienstand, Kinder, Bildung und Arbeit, die mit einer qualitativen Studie aus ethnologischer Perspektive ergänzt werden soll. Ziel des von der FRB unterstützten Projektes ist es, durch detaillierte Porträts von Roma ein angemessenes Bild dieser Bevölkerungsgruppe in der Schweiz zu zeichnen und die Vorurteile in der Gesellschaft abbauen zu helfen.

Die Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) hat mit Unterstützung der FRB im Januar 2017 ein Projekt gestartet mit dem Ziel, Erfahrungen und Fachwissen über Mediationsprozesse zu sammeln sowie die Vernetzung und die gegenseitige Unterstützung aufzubauen. Damit sollen langfristig die Beziehungen zwischen den fahrenden Roma-Gruppen und der schweizerischen Bevölkerung verbessert werden. Die Caritas Genf hat 2015 in Zusammenarbeit mit der Haute École de Travail Social (HETS) ein zweijähriges Projekt gestartet mit dem Titel «Roms à Genève – Comment se projeter dans le futur?». Das von der FRB unterstützte Projekt verfolgt die Ziele, gemeinsam mit den Betroffenen auf die Diskriminierungen gegen Roma aufmerksam

---

236 Zur Erläuterung der ethnischen Bezeichnungen und deren Interaktion mit der fahrenden Lebensweise s.: Galizia, Michele. Stigmatisierende Etiketten: Die Unschärfe als Gefahrenquelle. Tangram 30, 12/2012. Bern, 2012, S. 20–28.

zu machen, die Behörden und Institutionen für die Thematik zu sensibilisieren und geeignete Massnahmen für ein besseres Zusammenleben zu erarbeiten.

Im April 2015 stellten zwei Schweizer Roma-Organisationen einen Antrag auf Anerkennung der Schweizer Roma als nationale Minderheit im Rahmen des Rahmenübereinkommens des Europarates und auf Anerkennung des Romanés als territorial nicht gebundene Minderheitensprache im Rahmen der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Das Anliegen wird von den zuständigen Behörden unter der Federführung der Direktion für Völkerrecht (DV) bzw. dem BAK derzeit geprüft.

Mit dem Ziel, die Stimme der Jenischen, Sinti und Roma europaweit zu stärken und zugunsten sowohl aller «Fahrenden» als auch aller sesshaften Roma europaweit tätig zu werden, haben sich verschiedene Minderheitenorganisationen am 30. September 2016 zum «Collectif Européen des Minorités Discriminées (CEMD)» zusammengeschlossen. Die Schweizer Radgenossenschaft ist im CEMD mit zwei Personen vertreten und hat zugleich den Vorsitz im Kollektiv.

7 Fazit

Das Zusammenleben zwischen Einwohnerinnen und Einwohnern unterschiedlicher Sprache, Religion, Hautfarbe und Herkunft funktioniert in der Schweiz gut. Trotzdem erleben Angehörige einzelner Bevölkerungsgruppen in ihrem Alltag rassistische Diskriminierung. Solche Vorfälle verletzen die Opfer in ihrer Menschenwürde und bedrohen den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Behörden auf allen Staatsebenen, Politikerinnen und Politiker, die Medien sowie Organisationen der Zivilgesellschaft müssen mit kontinuierlicher Sensibilisierung, Prävention – und wo nötig auch Repression – zur Wahrung der Grundrechte aller beitragen, wie sie in der Präambel der Bundesverfassung postuliert und im Art. 8 konkretisiert werden. In erster Linie ist aber auch jede und jeder Einzelne im Alltag gefordert, diskriminierende Haltungen und Handlungen bei sich selbst und bei anderen zu erkennen und darauf zu reagieren.

Verurteilungen wegen rassistischer Diskriminierung haben seit der Einführung der Rassismusstrafnorm konstant zugenommen. Eine starke Zunahme von rassistischen Vorfällen lässt sich im Internet feststellen, insbesondere in den sozialen Medien, in Blogs oder in online-Kommentarspalten von Zeitungen. Bei der erlebten Diskriminierung zeichnet sich in den letzten Jahren im Durchschnitt eine Abflachung der Vorfälle ab. Dies obwohl der Trend bei mehreren Quellen nach oben zeigt. Bei einer Mehrheit der Quellen zeigt sich, dass die Täter meist junge Schweizer Männer sind.

In der Berichtsperiode haben sich die in den Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) verankerten Ziele zur Entwicklung und Umsetzung lokal angepasster Massnahmen zum Diskriminierungsschutz etabliert. Diskriminierungsschutz ist heute in allen Kantonen zu einem selbstverständlichen Teil der Integrationsförderung geworden. Die erste Programmphase wird 2017 abgeschlossen. Die Auswertung zeigt deutlich, dass Beratung und Sensibilisierungsarbeit in einer Wechselwirkung stehen: Wo Rassismus tabuisiert wird, steigt auch die Hemmschwelle, ein Beratungsangebot zu nutzen. Für die zweite Programmphase (2018–2021) bedeutet dies, dass nur eine angemessene Ressourcenzuteilung eine langfristige Stärkung des Diskriminierungsschutzes sicherstellen kann. Wird diese jedoch soweit reduziert, dass ein angepasstes Beratungsangebot gefährdet wird, stellt das die Umsetzung des Programmziels Diskriminierungsschutz insgesamt infrage.

Nach einer erfolgreichen Pilotphase entschied der Bundesrat im Frühjahr 2015, ein Instrument zur regelmässigen Erhebung von Einstellungen, Meinungen und Wahrnehmungen der Schwei-

zer Wohnbevölkerung zu den unterschiedlichen Formen von Rassismus und zu Fragen des Zusammenlebens und der Integration einzuführen. Die Erhebung von Einstellungen ergänzt die Daten zu rassistisch diskriminierenden Vorfällen. Die BFS-Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) wird seit 2016 alle zwei Jahre durchgeführt; in den Zwischenjahren findet jeweils eine kürzere Umfrage statt zur Vertiefung einzelner Unterthemen oder zum Prüfen von neuen Fragestellungen. Verlässliche Aussagen zu Trends werden erst nach einer dreimaligen Wiederholung möglich sein. Diese ermöglichen frühzeitig auf mögliche Problemfelder in den verschiedenen Lebensbereichen aufmerksam zu machen, um mit gezielter Intervention das friedliche Zusammenleben in der Schweiz zu sichern.

8 Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) wurde vor 20 Jahren geschaffen und fungiert seither als unabhängiges, ausserparlamentarisches Gremium. Ihre Aufgabe ist es, das Zusammenwirken der Akteure auf allen Ebenen kritisch zu hinterfragen, positive gesellschaftspolitische Entwicklungslinien hervorzuheben und gegebenenfalls Lücken zu orten und Widersprüche aufzuzeigen.

Die EKR nimmt eine ergänzende Rolle wahr, die unabhängig von den Tätigkeiten der FRB ist, deren Arbeit und Qualität der unterstützten Projekte sie würdigen möchte.

Im Verlauf des Jahres 2016 stellte die EKR fest, dass die Rassismus- und Rassendiskriminierungsproblematik nach wie vor ein aktuelles Thema und im Alltagsleben sehr präsent ist. Diese Tendenz zeigt sich in den sozialen Netzwerken, den Medienblogs und den Blogs von Privatpersonen, wo gewisse Tabus gebrochen und die Meinungsäusserungsfreiheit bisweilen in regelrechten Hassreden Ausdruck findet. Alles, was gesagt und getan wird, ist nicht strafbar im Sinn von Art. 261bis StGB. Es gilt daher, wachsam zu sein und die Präventionsmassnahmen zu verstärken. Die strategischen Schwerpunkte 2016–2019 der EKR sehen im Übrigen vor, die im Rahmen der Kampagne 2015 «Bunte Schweiz» unternommenen Anstrengungen weiterzuführen.

Gewisse Bevölkerungsgruppen sind der Rassendiskriminierung stärker ausgesetzt als andere. In bestimmten Konstellationen – je nach Ethnizität, Hautfarbe, kulturellem Hintergrund, sozialer Stellung etc. – ergeben sich zudem gravierende Mehrfachdiskriminierungen. Die EKR hat sich im Jahr 2016 mit bestimmten Problemstellungen vertieft auseinandergesetzt. Sie legte das Schwergewicht insbesondere auf die Bekämpfung des Anti-Schwarzen Rassismus, der besondere Aufmerksamkeit bedarf, wie der vorliegende Bericht der FRB zeigt. Die aktuelle Forschungslandschaft hierzu zeichnet sich nämlich durch erhebliche Forschungslücken aus. Diese betreffen insbesondere die jeweils unterschiedlich betroffenen Bevölkerungsgruppen sowie die besonders tangierten Lebensbereiche. Daraus resultieren spezifische Diskriminierungsformen, die aus juristischer Sicht innerhalb des Menschenrechts- und Diskriminierungsschutzes sowie des Arbeits- und Sozialrechts eingebettet werden. Parallel zur Studie der FRB, die sich auf die «Innensicht» der schwarzen Wohnbevölkerung in der Schweiz konzentriert, beauftragte die EKR das Zentrum für Sozialrecht der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), die spezifischen Dimensionen des Rassismus gegenüber Schwarzen in der

Schweiz unter einem juristischen Blickwinkel zu untersuchen. Die Resultate daraus werden im November 2017 veröffentlicht. Auf dieser Grundlage wird die EKR Empfehlungen erlassen, die zur Prävention und Bekämpfung der Stereotype beitragen sollen. Diese Arbeit erfolgt in enger Koordination mit der FRB, um eine optimale Definition der durchzuführenden Aktionen zu gewährleisten.

Im Jahr 2016 widmete die EKR ihre Dezemberausgabe des TANGRAM der Frage des Zugangs zur Justiz. Es lässt sich feststellen, dass diejenigen Personen am stärksten von Diskriminierungen betroffen sind, die ihre Rechte nicht kennen und grosse Schwierigkeiten haben, ein Gericht anzurufen, wenn dies angezeigt wäre. Bereits im Jahr 2010 machte sich die EKR für gesetzliche Bestimmungen stark, die es einfacher machen, Rassendiskriminierung im Alltag zu bekämpfen. Wie die Fälle der Beratungsstellen zeigen, treten die Diskriminierungsprobleme im Alltag auf, insbesondere im Wohnungs- und Beschäftigungsbereich. Die EKR weist darauf hin, dass Rassendiskriminierung gemäss der Bundesverfassung verboten ist und dass die Einführung von Mitteln zu deren Prävention und Bekämpfung nötiger ist denn je. Die Mediation ist ein wertvolles, aber nicht immer ausreichendes Instrument.

Rassismus stellt leider nach wie vor ein Problem in unserer Gesellschaft dar – dies trotz der u. a. im vorliegenden Bericht im Detail aufgezeichneten vielfältigen Projekte und Massnahmen der Rassismusbekämpfung und der Rassismusprävention. Dass der Rassismus nun allmählich auch von der Mehrheit der Bevölkerung als etwas Problematisches angesehen wird, wie die BFS-Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» aus dem Jahr 2016 zeigt, ist ein erster wichtiger Schritt der Einsicht: Erst diese Bewusstwerdung durch die Mehrheitsgesellschaft schafft Raum für eine vertiefte Auseinandersetzung und erlaubt einen bewussten und differenzierten Umgang gerade auch in konkreten Fällen rassistischer Diskriminierung. Es ist sehr zu wünschen, dass sich die klare Erkenntnis über den Rassismus inmitten der Gesellschaft auswirkt auf einen entsprechend höheren Stellenwert der Rassismusbekämpfung und der Rassismusprävention auf Seiten der Behörden, aber auch der Zivilgesellschaft. Es geht nicht lediglich um die zuweilen bescheidenen finanziellen Mittel, die von der öffentlichen Hand aufgewendet werden, sondern vielmehr um die Effektivität und die Nachhaltigkeit der gewählten Massnahmen. Schliesslich profitieren alle Mitglieder unserer Gesellschaft von einer starken sozialen Kohäsion und dem Vertrauen in eine gemeinsame Zukunft.

Wie kann der Staat hier eingreifen und unterstützen, damit die alltäglichen Lebensbereiche wie etwa die Arbeitswelt, das Wohnen, die Aus- und Weiterbildung möglichst diskriminierungsfrei vonstattengehen? Einer der Schlüssel liegt in möglichst niederschwelligen Beratungsangeboten, die Betroffenen offen stehen. Die Qualitätssicherung der Beratungsarbeit wird weiterhin ein Bereich sein, in dem die EKR sich auch in Zukunft einbringen wird. Sie wird zudem weiterhin ihr Knowhow in den juristischen Belangen einbringen, so wie sie es für die Entwicklung des Online-Rechtsratgebers der FRB dieses Jahr getan hat.

Die EKR begrüsst den im Rahmen der KIP erfolgten Ausbau der Beratungsangebote in den Kantonen in den letzten beiden Jahren. Dieser Ausbau ist zwar bei weitem nicht abgeschlossen, aber er zielt entschieden in die richtige Richtung, denn die Beratungsangebote stehen allen diskriminierten Bevölkerungsgruppen und potenziellen Opfern von rassistischen Diskriminierungen offen. Die EKR möchte hierbei unterstreichen, dass der Aspekt der Integration ein zentraler Teil der Diskriminierungsbekämpfung darstellt, aber dass er auch von fortlaufenden Anstrengungen auf einer gesamtgesellschaftlichen und politischen Ebene unterstützt werden muss.

Martine Brunschwig Graf
Präsidentin der EKR

9 Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission

Die Eidgenössische Migrationskommission (EKM) hat den gesetzlichen Auftrag, sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demografischen und rechtlichen Fragen zu befassen, die sich aus dem Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz ergeben. Die behandelten Themenfelder reichen vom Flüchtlingsschutz und der Arbeitsmigration über den sozialen Zusammenhalt bis hin zu transnationalen Fragestellungen. Die EKM beschränkt sich in der folgenden Stellungnahme auf Themenbereiche, die speziell Migrantinnen und Migranten betreffen und sich auf das Zusammenleben in der Migrationsgesellschaft beziehen.

Personen mit Migrationshintergrund am meisten von Diskriminierung betroffen

Dem Bericht ist zu entnehmen, dass die Diskriminierung von Personen mit einem Migrationshintergrund bzw. von ausländischen Staatsangehörigen nach wie vor hoch und tendenziell steigend ist. Auch wenn gemäss der verfügbaren Quellen die negative Einstellung langfristig als stabil zu betrachten ist, beunruhigt doch, dass in den letzten Jahren sogar eine leichte Zunahme negativer Einstellungen auszumachen ist.

Die EKM empfiehlt deshalb, dass vermehrte Anstrengungen beim Diskriminierungsschutz – beispielsweise im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) – unternommen werden. Diskriminierungsschutz muss dabei beinhalten, dass nicht nur die einzelne, von Diskriminierung betroffene Person unterstützt wird, sondern auch die Sensibilisierung von Behörden und von Privaten weiter vorangetrieben wird. Da Diskriminierungen vor allem in der Arbeitswelt vorkommen und auch Menschen mit einem ungesicherten Aufenthaltsstatus wie Vorläufig Aufgenommene betrifft, gilt ein besonderes Augenmerk auf entsprechende Anstrengungen bei Arbeitgebern, sich für eine vorurteilsfreie Unternehmenskultur einzusetzen. Es ist somit notwendig, dass die Ressourcenzuteilung beim Diskriminierungsschutz im Rahmen der KIP keinesfalls gekürzt, sondern als selbstverständlicher und gewinnbringender Teil der Integrationsförderung betrachtet wird.

Anwendung des Rechtsbegriffs der «Integration»

Sowohl das neue Bürgerrechtsgesetz (BüG) als auch die Teilrevision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) sehen vor, dass künftig der Grad der Integration darüber entscheidet, ob sich jemand einbürgern lassen kann oder über einen gefestigten Aufenthaltsstatus verfügt. Laut BüG können sich ab dem 1. Januar 2018 nur noch Personen einbürgern lassen, die über

eine Niederlassungsbewilligung verfügen. Ein grosser Kreis von Personen, der theoretisch über die notwendige Aufenthaltsdauer in der Schweiz verfügt, aber beispielsweise nur einen F-Ausweis (Vorläufige Aufnahme) hat, wird daher erst ein Stufenmodell der Integration durchlaufen müssen, um überhaupt ein Gesuch stellen zu können.

Die vom Parlament verabschiedete Teilrevision des AIG sieht mehrere Verschärfungen vor:

Eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) erhält künftig nur noch, wer gut integriert ist, also die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachtet, die Werte der Bundesverfassung respektiert, am Wirtschaftsleben teilnimmt oder sich ausbildet und die erforderlichen Sprachkompetenzen hat. Neu können die Behörden den C-Ausweis zudem widerrufen bzw. durch eine Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) ersetzen, wenn die Integrationskriterien nicht erfüllt sind. Ein neues Gesuch um einen C-Ausweis kann die betroffene Person frühestens nach fünf Jahren stellen. Schliesslich sollen die kantonalen Behörden die Integration auch bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) berücksichtigen. Besteht ein besonderer Integrationsbedarf, können sie die Bewilligung mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbinden.

Die Prüfung der «Integration» sowohl bei der Einbürgerung als auch bei der Erteilung bzw. dem Widerruf von Aufenthaltsbewilligungen wird die Behörden vor grosse Herausforderungen stellen. Die EKM hat bereits früher in ihrer Studie «Gestaltungsräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen»[237] aufgezeigt, dass die kantonalen Behörden Gesetzesbestimmungen durchaus sehr unterschiedlich anwenden. Die Gefahr von Rechtsungleichheit ist daher gross. Insbesondere bei der Prüfung von «Integration», welche sich voraussichtlich nicht einfach gestalten wird, ist deshalb Augenmass geboten.

Die EKM empfiehlt, bei der Beurteilung dieses Kriteriums Integrationsfachleute beizuziehen, die ausführenden Behörden für die Besonderheit von Integrationsprozessen zu sensibilisieren und eine transparente und umfassende Information und Beratung der Zugewanderten sicherzustellen. Ferner ist ein Monitoring einzurichten, welches die «Prüfung der Integration» in den Kantonen (und bei Einbürgerungen in den Gemeinden) in den Fokus nimmt.

---

[237] www.ekm.admin.ch > Publikationen > Materialien zur Migrationspolitik

Zusammenleben in der Migrationsgesellschaft

Die in der Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz» festgestellte Ambivalenz bezüglich der Anwesenheit von Ausländerinnen und Ausländern schlägt sich auch auf das Zusammenleben generell aus. Um Stereotypen entgegenzuwirken, braucht es deshalb auch Möglichkeiten der Begegnung und des Austauschs zwischen Eingewanderten und Einheimischen.

Die EKM empfiehlt deshalb, dass der Förderbereich der sozialen Integration, welcher in den Kantonalen Integrationsprogrammen vorgesehen ist, weiter ausgebaut und unterstützt wird. Ausserdem sind Möglichkeiten der Partizipation von Migrantinnen und Migranten in Zusammenarbeit mit der einheimischen Bevölkerung zu fördern, bei denen Zugewanderte ihr Potenzial nicht nur für die Arbeitswelt, sondern auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen fruchtbar machen können. Damit kann indirekt auch ihr «Nutzen» für das Gemeinwohl unter Beweis gestellt werden.

Walter Leimgruber
Präsident der EKM

10 Bibliographie

Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung. Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma. Berlin, September 2014.

Bundesamt für Sport BASPO. Sport Schweiz 2014 – Sportaktivität und Sportinteresse der Schweizer Bevölkerung, Bern 2014.

Carrefour de Réflexion sur le Racisme Anti-Noir. Rapport sur le racisme anti-noir en Suisse, 2000–2014. Berne, janvier 2015.

Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation CICAD. Antisémitisme en Suisse romande. Rapport 2016. Genf, 2017.

Diekmann, Andreas / Jann, Ben et al. Wie fremdenfeindlich ist die Schweiz? Fünf Feldexperimente über prosoziales Verhalten und die Diskriminierung von Ausländern in Der Stadt Zürich Und Deutschschweiz. Soziale Welt 65 (2): 185–99, 2014.

Efionayi-Mäder, Denise et. al. Le racisme anti-Noir en Suisse. SFM, Neuchâtel, 2017.

Ettinger, Patrik / Imhof, Kurz. Ethnisierung des Politischen und Problematisierung religiöser Differenz. Schlussbericht. fög – Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft. Universität Zürich, 2011

Fachstelle für Rassismusbekämpfung. Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2012 – Übersicht und Handlungsfelder. Bern, März 2013.

Freitag, Markus / Rapp, Carolin. Intolerance Toward Immigrants in Switzerland: Diminished Threat Through Social Contacts. Swiss Political Science Review 19 (4): 425–46, 2013.

Gesundheitsstatistik der Schweiz 2014. Bundesamt für Statistik, 2014.

Hainmueller, Jens / Hiscox, Michael J. Attitudes toward Highly Skilled and Low-Skilled Immigration: Evidence from a Survey Experiment. American Political Science Review 104 (1): 61–84, 2010.

Künzli, Jörg / Sturm, Evelyne et al. Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe. Eine Darstellung der Beschwerdemechanismen in der Schweiz. Hrsg. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte. Bern, 21. Februar 2014.

Monitoringbericht «Rassismusvorfälle in der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2016». Beratungsnetz für Rassismusopfer, 2017.

Naguib, Tarek / Pärli, Kurt et al. Diskriminierungsrecht. Handbuch für Jurist_innen, Berater_innen und Diversitty-Expert_innen. Bern, 2014.

Naguib, Tarek. Begrifflichkeiten zum Thema Rassismus im nationalen und im internationalen Verständnis. Eine Auslegeordnung unter Berücksichtigung des Völker- und Verfassungsrechts. Expertise im Auftrag der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB, Eidgenössisches Departement des Innern EDI. Winterthur/Bern, 2014.

Pecoraro, Marco / Ruedin, Didier. A Foreigner Who Doesn't Steal My Job: The Role of Unemployment Risk and Values in Attitudes towards Equal Opportunities. *International Migration Review,* 2015 (noch nicht veröffentlicht).

Polizeidepartement der Stadt Zürich. Strategischer Plan des Polizeidepartements 2015–2019, 2014.

Schweizerischer Israelitischer Gemeindenbund SIG / Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA. Antisemitismusbericht 2016.

Schweizerische Sozialhilfestatistik 2015:Sozialhilfequote unverändert bei 3,2%. Bundesamt für Statistik, 2016.

Sicherheit Schweiz. Lagebericht 2017 des Nachrichtendienstes des Bundes. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.

Skenderovic, Damir. Strategien gegen Rechtsextremismus in der Schweiz: Akteure, Massnahmen und Debatten. FRB (Hrsg.), Bern, 2010.

11 Abkürzungsverzeichnis

AFZFG	Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 30. September 2016 (SR 211.223.13)
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BASPO	Bundesamt für Sport
BFS	Bundesamt für Statistik
BKSD	Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion des Kantons Basel-Landschaft
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (SR 141.0)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (SR 120)
CEMD	Collectif Européen des Minorités Discriminées
CERD	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1961 (SR 0.104)
CICAD	Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation
CRAN	Carrefour de Réflexion et d'Action contre le Racisme Anti-Noir
DoSyRa	Dokumentationssystem Rassismus des Beratungsnetzes für Rassismusopfer
DV	Direktion für Völkerrecht
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFTA	European Free Trade Association
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
EKKJ	Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen

EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)
ESRK	Erhebung Sprache, Religion und Kultur des Bundesamtes für Statistik (BFS)
ESS	European Social Survey
EU	Europäische Union
FABIA	Fachstelle für die Beratung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern
fedpol	Bundesamt für Polizei
FIDS	Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
FS EX A	Fachstelle Extremismus in der Armee
GfbV	Gesellschaft für bedrohte Völker
GMS	Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz
GRA	Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus
GS-EDI	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern
HEKS	Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz
HETS	Haute école de travail social
IHRA	International Holocaust Remembrance Alliance
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KFG	Bundesgesetz über die Kulturförderung vom 11. Dezember 2009 (SR 442.1)
KID	Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten
KIOS	Koordination islamischer Organisationen Schweiz
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
KMR	Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten und für Rassismusprävention des Kantons Freiburg
MDV	Verordnung über die Militärdienstpflicht vom 19. November 2003 (SR 512.21)
MG	Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (SR 510.10)
NCBI	National Coalition Building Institute
NCCR	National Center of Competence in Research
NDB	Nachrichtendienst des Bundes

NFP	Nationale Forschungsprogramme
NGOs	Non-Governmental Organizations (nichtstaatliche Organisationen)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PLJS	Plattform der Liberalen Juden der Schweiz
SAF	Swiss African Forum
SAJV	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SDBB	Schweizerische Dienstleistungszentrum für Berufsbildung
SEM	Staatssekretariat für Migration (bis 1. Januar 2015 Bundesamt für Migration BFM)
SFL	Swiss Football League
SFM	Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
SFV	Schweizerischer Fussballverband
SIG	Schweizerischer israelischer Gemeindebund
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
SUS	Strafurteilsstatistik
SVP	Schweizerische Volkspartei
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz
SZIG	Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
UBI	Umfrage Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen
ZidS	Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz»
UNO	United Nations Organization (Vereinte Nationen)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VIOZ	Vereinigung der islamischen Organisationen in Zürich
VPOD	Verband des Personals öffentlicher Dienste
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (SR 142.201)
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaft

12 Anhang

Anhang 1 zu Kapitel 5: Übersicht Datengrundlagen

Quelle, Kurzbeschrieb, seit wann die Quelle existiert bzw. berücksichtigt wird, Anzahl Vorfälle (in Klammer der Durschnitt pro Jahr), und Anmerkungen.

Quelle	Kurzbeschrieb	Seit	N (Jahr)	Anmerkungen
CICAD	Sammlung antisemitischer Vorfälle in der französischsprachigen Schweiz	2004	1523 (117)	
DoSyRa	Sammlung von Beratungsfällen, in der die beratende Person zum Schluss kommt, es handle sich um Rassismus	2008	1658 (184)	
EKR	Sammlung von Rechtsfällen gegen 261bis StGB; Schuldsprüche und Freisprüche getrennt	1995	423 (19)	
ESS	Repräsentative Umfrage der Bevölkerung, beinhaltet Fragen zu Einstellungen gegenüber Migrantinnen und Migranten	2001	Jeweils ca. 1500	
FRB «Zusammenleben in der Schweiz»	Umfassende repräsentative Umfrage der Bevölkerung	2010	ca. 1700 für 2010 bis 2014; ca. 3000 seit 2016	Pilotphase 2010, 2012, 2014
GRA	Sammlung rassistischer und rechtsextrem motivierter Vorfälle	1992	2456 (98)	
fedpol	Meldungen der Bevölkerung an die fedpol in der Kategorie «Rassendiskriminierung»	2003	675 (61)	die meisten Meldungen betreffen Pornographie
MOSAiCH/ISSP	Repräsentative Umfrage der Bevölkerung, beinhaltet eine Frage zu Chancengleichheit für Ausländerinnen und Ausländer	2011	Jeweils ca. 1000	
NDB	Rechtsextrem orientierte Vorfälle in der Schweiz	1999	835 (70)	1999 bis 2008 durch fedpol, seit 2009 durch NDB erfasst
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik, Anzeigen und Straftaten gegen 261bis StGB	2009	1555 (194)	
Schweizer Presserat	Medieninhalte mit Inhalten gegen Diskriminierungsverbot und gegen die Menschenwürde	1991	135 (8)	
SELECTS	Schweizer Wahlstudie, repräsentative Umfrage der Bevölkerung, beinhaltet Fragen zu Einstellungen gegenüber Ausländerinnen und Ausländern	2003	Jeweils ca. 3200	Fragen variieren je nach Jahr
SHP	Schweizer Haushalt-Panel, repräsentative Umfrage der Bevölkerung, beinhaltet eine Frage zu Chancengleichheit von Ausländerinnen und Ausländern	1999	Jeweils ca. 5000	N variiert stark wegen Abgängen aus dem Panel und zusätzlichen Stichproben
SIG Antisemitismusbericht	Sammlung antisemitischer Vorfälle in der Schweiz	2008	251 (31)	Keine Zahlen für die deutschsprachige Schweiz in 2008
SILC	Beinhaltet seit 2014 eine Frage zu Chancengleichheit von Ausländerinnen und Ausländern	2014	Ca.17 000	

SUS	Strafurteilstatistik, Urteile gegen 261bis StGB	1995	731 (35)	
UBI	Medieninhalte mit Inhalten gegen Diskriminierungsverbot und gegen die Menschenwürde	1992	65 (3)	
VOXIT/Voto	Repräsentative Umfrage der Bevölkerung, beinhaltet eine Frage zu Chancengleichheit von Ausländerinnen und Ausländern	1993	Jeweils ca. 1500	Nach jeder Abstimmung