

ECRI-BERICHT ÜBER DIE SCHWEIZ

(vierte Überwachungsperiode)

Verabschiedet am 2. April 2009

Veröffentlicht am 15. September 2009



ECRI Secretariat
Directorate General of Human Rights and Legal Affairs
Council of Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: + 33 (0) 388 41 29 64
Fax: + 33 (0) 388 41 39 87
E-Mail: combat.racism@coe.int

www.coe.int/ecri

ECRI-BERICHT ÜBER DIE SCHWEIZ

(vierte Überwachungsperiode)

Verabschiedet am 2. April 2009

Veröffentlicht am 15. September 2009

*Bitte beachten Sie, dass es sich bei diesem Dokument um eine Übersetzung handelt.
Deshalb sollte im Zweifelsfall auf eine der beiden Originalversionen (Englisch oder Französisch)
Bezug genommen werden.*

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	7
ZUSAMMENFASSUNG	9
ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN	13
I. EXISTENZ UND UMSETZUNG GESETZLICHER BESTIMMUNGEN	13
INTERNATIONALE RECHTSVEREINBARUNGEN	13
ARTIKEL 261BIS DES STRAFGESETZBUCHES: STRAFRECHTLICHE VORSCHRIFTEN GEGEN RASSISMUS.....	14
GESETZGEBUNG GEGEN DISKRIMINIERUNG AUS RASSISTISCHEN GRÜNDEN	18
ANTIDISKRIMINIERUNGSORGANISATIONEN UND ANDERE INSTITUTIONEN.....	21
- <i>EIDGENÖSSISCHE KOMMISSION GEGEN RASSISMUS (CFR)</i>	21
- <i>FACHSTELLE FÜR RASSISMUSBEKÄMPFUNG (SLR)</i>	22
- <i>EIDGENÖSSISCHE KOMMISSION FÜR MIGRATIONSFRAGEN (CFM)</i>	23
II. DISKRIMINIERUNG IN ZAHLREICHEN BEREICHEN	23
BESCHÄFTIGUNG	23
BILDUNG	24
WOHNEN	26
GESUNDHEITSVERSORGUNG	27
FÜR DIE ÖFFENTLICHKEIT BESTIMMTE GÜTER UND DIENSTLEISTUNGEN	27
EINBÜRGERUNG	28
III. RASSISMUS IN DER ÖFFENTLICHEN DEBATTE	31
RASSISMUS IM POLITISCHEN DISKURS	31
RASSISMUS IN DEN MEDIEN.....	34
RASSISMUS IM SPORT.....	35
NEONAZIGRUPPEN UND ANDERE RECHTSEXTREMISTISCHE BEWEGUNGEN	36
IV. RASSISTISCHE GEWALT	37
V. SCHUTZBEDÜRFTIGE/ZIELGRUPPEN	38
MUSLIMISCHE GEMEINSCHAFTEN	38
FAHRENDE UND DIE GEMEINSCHAFT DER JENISCHEN	39
ROMA.....	41
DUNKELHÄUTIGE MENSCHEN	41
AUSLÄNDER.....	43
- <i>GESETZGEBUNG, WELCHE DEN AUFENTHALT UND DEN STATUS VON AUSLÄNDERN REGELN, SOWIE DEREN ANWENDUNG</i>	43
- <i>INTEGRATION VON AUSLÄNDERN</i>	45
ASYLSUCHENDE UND FLÜCHTLINGE.....	49
VI. ANTISEMITISMUS	50
VII. VERHALTEN DER POLIZEI	51
VIII. ÜBERWACHUNG VON RASSISMUS UND RASSISTISCHER DISKRIMINIERUNG	54
EMPFEHLUNGEN GEMÄSS ZWISCHENPRÜFUNG	55
LITERATURVERZEICHNIS	57

VORWORT

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) wurde vom Europarat ins Leben gerufen. Sie ist ein unabhängiges Kontrollorgan für Menschenrechte, spezialisiert in Fragen von Rassismus und Intoleranz. Ihre Mitglieder sind unabhängig und unparteiisch. Sie werden auf Grund ihrer moralischen Autorität und anerkannten Erfahrung in Sachen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz ernannt.

Im Rahmen seiner gesetzlich verankerten Aktivitäten führt ECRI länderspezifische Kontrollarbeiten durch, mit denen in jedem Mitgliedstaat des Europarats die Lage bezüglich Rassismus und Intoleranz untersucht und Anregungen und Vorschläge zur Behandlung festgestellter Probleme formuliert werden.

Die länderspezifische Kontrolle durch ECRI behandelt alle Mitgliedstaaten des Europarates gleich. Die Arbeit ist in 5-Jahres-Zyklen organisiert, wobei pro Jahr 9-10 Länder analysiert werden. Die Berichte der ersten Runde wurden Ende 1998 fertiggestellt, die der zweiten Runde Ende 2003 und die der dritten Runde Ende 2007. Die Arbeit an den Berichten der vierten Runde wurden im Januar 2008 begonnen.

Die Arbeitsmethoden bei Erstellung der Berichte beruhen auf dem Studium vorgelegter Unterlagen, Besuchen in den betreffenden Ländern und anschließenden vertraulichen Gesprächen mit den staatlichen Behörden.

Die ECRI-Berichte sind nicht das Ergebnis von Erkundigungen und Zeugenbefragungen. Sie analysieren vielmehr die Situation aufgrund zahlreicher und aus den verschiedensten Quellen gewonnener Informationen. Das Unterlagenstudium stützt sich auf die Auswertung einer Großzahl nationaler und internationaler schriftlicher Quellen. Die Besuche vor Ort ermöglichen direkte Kontakte mit den betroffenen (staatlichen oder nichtstaatlichen) Stellen, um ein genaues Bild zu bekommen.. Die vertraulichen Gespräche mit den staatlichen Behörden erlauben es diesen, notfalls Ergänzungen und Korrekturen am Berichtsentwurf vorzuschlagen, falls dieser bestimmte Tatsachen nicht richtig wiedergibt. Zum Abschluss des Dialogs können die staatlichen Behörden verlangen, dass ihr Standpunkt dem endgültigen ECRI-Bericht als Anhang beigegeben wird.

Die vierte Runde der länderspezifischen Berichte konzentriert sich auf die Implementierung und Evaluierung. Sie untersuchen den Umfang, in dem die wichtigsten Empfehlungen von ECRI aus den vorausgegangenen Berichten befolgt wurden, und schließen eine Evaluierung der verabschiedeten Politik und der durchgeführten Maßnahmen ein. Diese Berichte enthalten darüber hinaus eine Analyse der neuen Entwicklungen in dem fraglichen Land.

Eine vorrangige Umsetzung wird für eine Reihe spezifischer Empfehlungen gefordert, die aus denen ausgewählt wurden, die im neuen Bericht der vierten Runde enthalten sind.. Nicht später als zwei Jahre nach der Veröffentlichung dieses Berichts wird ECRI eine Zwischenprüfung im Hinblick auf diese spezifischen Empfehlungen durchführen.

Der folgende Bericht wurde von ECRI in voller Eigenverantwortung erstellt. Er deckt die Situation bis zum 2. April 2009 ab; Entwicklungen nach diesem Zeitpunkt werden von der folgenden Analyse nicht erfasst und sind auch nicht Gegenstand der Schlussfolgerungen und Empfehlungen von ECRI.

ZUSAMMENFASSUNG

Seit der Veröffentlichung des dritten ECRI-Berichts über die Schweiz am 27. Januar 2004 wurde in einer Reihe von Bereichen, die durch diesen Bericht abgedeckt wurden, Fortschritte erzielt.

Das neue Ausländergesetz, das 2008 in Kraft trat, sieht vor, dass die Konföderation, die Kantone und die Gemeinden die Zielsetzung der Integration von Ausländern berücksichtigen sollen und „Bedingungen schaffen sollen, welche die Chancengleichheit und die Mitwirkung von Ausländern am öffentlichen Leben“ fördern“. Insbesondere müssen sie Sprachunterricht, Arbeitsvermittlung und präventive Gesundheitsmaßnahmen fördern und die Bemühungen für ein gegenseitiges Verständnis zwischen Schweizern und Ausländern unterstützen und eine Koexistenz ermöglichen.

Darüber hinaus haben die Behörden eine Reihe von Integrationsmaßnahmen ergriffen, die auf die Förderung der Chancengleichheit von Nichtsstaatsbürgern in einer Reihe von Bereichen abzielen. Im Bereich Beschäftigung ermöglichen Fallmanagementprogramme einen erleichterten Zugang von jungen Menschen zum Arbeitsmarkt, unter Berücksichtigung der Abstammung der jungen Immigranten.

Im Bereich Wohnen wurden Pilotprojekte namens „städtische Projekte“ gestartet. Sie fördern insbesondere die Integration bestimmter Nachbarschaften mit hohem Immigrantenteil. Im Gesundheitsbereich haben die Behörden die Phase II (2008-2013) ihrer bundesweiten „Migrations- und Gesundheits“-Strategie eingeleitet, die 2004 gestartet wurde. Diese Strategie soll die medizinische Versorgung von Migranten verbessern und Chancengleichheit im Hinblick auf die Gesundheitsvorsorge etablieren.

Eine wachsende Zahl von Kantonen und Gemeinden hat die Möglichkeit eingerichtet, dass Bewohner mit langjährigem Aufenthalt an den Kommunalwahlen teilnehmen können. Alle Kantone haben Büros oder Kontaktpersonen, die für die Förderung der Integration von Ausländern verantwortlich sind.

Trotz begrenzter menschlicher und finanzieller Mittel haben die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus und die Fachstelle für Rassismusbekämpfung das Bewusstsein für die Probleme Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen in der Schweiz erhöht. Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, die 2008 durch die Zusammenlegung der Eidgenössischen Kommission für Ausländer und der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlinge entstand, hat ebenfalls dazu beigetragen, die Aufmerksamkeit auf die Probleme Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen zu lenken, denen Ausländer in der Schweiz ausgesetzt sind.

In Bezug auf die Frage der Einbürgerung sieht ein Bundesgesetz, das am 1. Januar 2009 in Kraft trat, vor, dass alle negativen Entscheidungen hinsichtlich der Einbürgerung, einschließlich jener, die durch Direktdemokratie oder durch einen Gemeinderat erfolgten, Gründe nennen und einer Berufung offen stehen müssen und dass die Privatsphäre der Antragsteller respektiert werden muss.

Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Benachteiligungen, denen Schüler mit Migrantenhintergrund beim Zugang zur Bildung ausgesetzt sind, wurden verstärkt. Viele Schulen führen Bildungsprojekte über Menschenrechte durch und bekämpfen dadurch Intoleranz. Lehrer und auch Beamte, die in Kontakt mit Migranten stehen, erhalten immer häufiger eine Ausbildung in Menschenrechten und ein interkulturelles Training.

Der Bundesrat hat eine allgemeine Strategie zur Bekämpfung von Rechtsextremismus entwickelt. Die Behörden haben ein nationales Forschungsprogramm zum Rechtsextremismus verabschiedet, das dazu beigetragen hat, das Wissen über die Ursachen dieses Problems zu vertiefen und Gegenmaßnahmen zu benennen.

Die Bundesbehörden verabschieden regelmäßig Stellungnahmen gegen Rassismus und Intoleranz, insbesondere durch den Widerstand gegen bestimmte von Intoleranz geprägte Eingaben im Parlament und Anträge für Referenden („Volksabstimmungen“), z. B. den Antrag für ein Referendum, das ein Verbot zum Bau von Minaretten zum Gegenstand hatte.

Die Schweizer Behörden haben eine Reihe von Maßnahmen gegen Fehlverhalten seitens der Polizei ergriffen, insbesondere gegen Fehlverhalten rassistischer Natur. Zu diesen gehören ein Training und in einigen Fällen eine größere kulturelle Vielfalt in der Rekrutierung der Mitarbeiter.

ECRI begrüßt diese positiven Entwicklungen in der Schweiz. Doch trotz der erzielten Fortschritte geben einige Fragen immer noch Grund zur Besorgnis.

Im Hinblick auf die gesetzlichen Bestimmungen gegen Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen wurde die Strafgesetzbestimmung gegen Rassismus - §261bis des Strafgesetzbuches – in den letzten Jahren bei mehreren Gelegenheiten öffentlich in Frage gestellt und es wurde sogar seine Abschaffung beantragt. Obwohl die Anwendung der Bestimmung durch die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte allgemein zufriedenstellend ist, gibt es einige Unsicherheiten und Mängel bei ihrer Auslegung, die ihre Wirksamkeit beeinträchtigen. Außerdem weist das Schweizer Strafrecht zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch Lücken auf und deckt nicht alle rassistischen Handlungen wirksam ab.

Viele Quellen und eine ganze Reihe von Studien befassen sich mit Problemen der direkten Diskriminierung aus rassistischen Gründen beim Zugang zu Beschäftigung, Wohnungen, Gütern und Dienstleistungen, insbesondere Kfz-Versicherungen, und in anderen Bereichen, so z. B. der Einbürgerung durch Direktdemokratie. Die Opfer scheinen vorwiegend vom Balkan, aus der Türkei oder aus Afrika zu stammen und/oder Muslime zu sein. Die im Schweizer Recht angewandten Bestimmungen sind augenscheinlich unzureichend, um diesen Formern der Diskriminierung zu begegnen, oder haben zu viele Mängel, und es fehlt eine vollständige Bandbreite an zivil- und strafrechtlichen Gesetzesvorschriften gegen Diskriminierung. In diesem Bereich, wie in anderen Bereichen auch, kommt aufgrund des gemäß Schweizer Rechts vorgesehenen Ausmaßes kantonaler Befugnisse der Entwicklung einer Maschinerie zur Koordinierung und zum Austausch bester Praktiken bei der Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen in der ganzen Schweiz eine besondere Bedeutung zu.

Es ist zu einer gefährlichen Polarisierung im politischen Diskurs gekommen. Insbesondere der politische Diskurs der SVP, die bei den Parlamentswahlen 2007 auf Bundesebene das höchste Ergebnis erzielte (29%), hat in den letzten Jahren einen rassistischen und fremdenfeindlichen Ton angenommen, der zu rassistischen Verallgemeinerungen über Ausländer, Muslime und andere Minderheitengruppen in der von ihr verwandten Sprache und in den Bildern geführt hat und zu Anträgen, die von dieser Partei im Parlament eingereicht oder unterstützt oder unmittelbar an das Volk gerichtet wurden. Wiederholte Angriffe gegen die Grundrechte von Ausländern und gegen das Verbot von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit seitens SVP-Mitgliedern haben eine tiefsitzende Beunruhigung in der Schweizer Gesellschaft allgemein und insbesondere in den Minderheitengemeinschaften ausgelöst. Bis heute sind die Versuche, diese Methode, i. e. mit den Ängsten bestimmter Teile der Mehrheitsbevölkerung zu spielen, zu bekämpfen, ohne Erfolg geblieben. Darüber hinaus haben rassistische und fremdenfeindliche Gedanken, die von einigen Politikern

verbreitet werden, eine vernichtende Wirkung auf das Klima in Bezug auf die Zielgruppen in der Schweiz.

ECRI stellt fest, dass Immigrantenkinder und Kinder mit Migrantenhintergrund weiterhin bei ihrem Zugang zur Bildung benachteiligt werden und dies trotz der Maßnahmen, die von den Behörden ergriffen wurden, um ihre sprachlichen Barrieren zu überwinden. Nach Verlassen der Schule haben sie aufgrund von Diskriminierung, die auf Stereotypen und Vorurteilen gründet, manchmal Schwierigkeiten, einen Ausbildungsplatz zu finden, wie z. B. bei den Gemeinschaften der Fahrenen, Sinti, Jenischen und Roma.

Die Schweizer Medien geben manchmal rassistische oder fremdenfeindliche Stereotypen wieder, und Medienverweise auf die ethnische Abstammung einer Person, die einer Straftat verdächtigt wird oder wegen einer Straftat verurteilt wurde, selbst dann, wenn diese Information irrelevant ist, ist nach wie vor ein häufig auftretendes Problem.

Obwohl ihre Zahl geringfügig ist, gibt es aktive Neonazis und rechtsextreme Gruppen in der Schweiz, die ihre feindliche Gesinnung gegen Ausländer demonstrieren, manchmal in gewalttätiger Weise, und islamfeindliche und antisemitische Gedanken verbreiten.

Fahrende und Angehörige der jenischen Gemeinschaft mit einem fahrenden Lebensstil erleben immer noch Schwierigkeiten in Bezug auf die Anzahl der verfügbaren Stell- und Durchgangsplätze. Sie leiden weiterhin unter den Vorurteilen und Stereotypen, die manchmal zur Diskriminierung führen. In der Schweiz sind insbesondere die Roma Gegenstand derselben Vorurteile, Stereotypen und Diskriminierung.

Afrikanische Menschen, die in der Schweiz leben, erleben feindliche Reaktionen durch einige Mitglieder der Mehrheitsbevölkerung, die durch den Diskurs mancher Politiker in Bezug auf sie verursacht werden. Eine Reihe von Quellen weisen darauf hin, dass afrikanische Menschen Ziel rassistischer Beschimpfungen und eines rassistischen Profiling seitens der Polizei werden. Dieses Problem wirkt sich offensichtlich auch auf andere Personen aus, die sichtbar ausländischer Abstammung sind.

Ausländer und Asylsuchende müssen sich mit einer strikteren Gesetzgebung bezüglich ihres Rechtsstatus abfinden, die 2008 in Kraft trat, und mit einem stigmatisierenden politischen Diskurs bestimmter Politiker.

In diesem Bericht fordert ECRI die Schweizer Behörden auf, in einer Reihe von Bereichen weiter aktiv zu bleiben; ECRI gibt eine Reihe von Empfehlungen, einschließlich der folgenden:

ECRI empfiehlt die Ratifizierung einer Reihe internationaler Rechtsinstrumente, u.a. Protokoll Nr. 12 der Europäischen Menschenrechtskonvention, die ein allgemeines Diskriminierungsverbot enthalten. ECRI fordert, das Strafrecht zur Bekämpfung von Rassismus zu ergänzen, insbesondere durch Einfügen einer Bestimmung, die es ermöglicht, die Strafen für alle Straftaten zu verschärfen, wie z. B. Körperverletzung oder Zerstörung von Eigentum, die rassistisch motiviert sind.

ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, ihre Bemühungen bei der Ausbildung von Polizeibeamten, Staatsanwälten, Richtern und zukünftigen Juristen im Umfang und der Anwendung von §261bis Strafgesetzbuch auszuweiten, der rassistische Handlungen verbietet. Insbesondere sollten Trainingskurse angeboten werden, die verschiedenen Angehörigen des Justizsystems offen stehen, um Informationen und Fachwissen

auszutauschen und um zügig eine Verbesserung bei der Anwendung von §261bis durch alle Betroffenen zu erreichen.*

ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden dringend, umgehend einen zivilen und verwaltungstechnischen Rahmen für den Kampf gegen Diskriminierung aus rassistischen Gründen zu verabschieden, um alle Arten der Diskriminierung in allen Lebensbereichen abzudecken, unter gebührender Berücksichtigung ihrer Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 7 über die nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen.

ECRI empfiehlt, die Mittel der Organe, wie z. B. der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, der Fachstelle für Rassismusbekämpfung und der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen, zu bündeln und weiter auszubauen.

ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, die ergriffenen Integrationsmaßnahmen zu bewerten, um zu bestimmen, welche zusätzlichen Maßnahmen verabschiedet werden sollten, um die Integration zu fördern und Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen entgegenzuwirken. Während dieser Bewertung sollte den Integrationsvereinbarungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, um zu prüfen, ob die anwendbaren Sanktionen keinen kontraproduktiven Effekt auf die Integration der betroffenen Personen oder auf den Ton der öffentlichen Meinung und Debatte bezüglich der Zielgruppen haben. Sollte die Bewertung zu dem Ergebnis kommen, dass die Integrationsvereinbarungen ineffektiv und kontraproduktiv sind, müssen umgehend alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um diese Situation zu ändern.*

ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, ihre Bemühungen im Kampf gegen Rassismus im politischen Diskurs und in den Medien zu verstärken und allen Formen rassistischer Gewalt entgegenzuwirken.

ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, sicherzustellen, dass alle Angehörigen der Polizeikräfte, seien sie noch im aktiven Dienst oder erst in der Ausbildung, Trainingskurse und Aufklärungskurse absolvieren, in denen die Notwendigkeit behandelt wird, Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen bei der Polizeiarbeit zu bekämpfen, einschliesslich „Racial Profiling“ (rassistisch motivierte Behandlung). Sie empfiehlt, Strukturen zu etablieren, die den Austausch guter Praktiken in diesem Bereich zwischen den zahlreichen Polizeikräften auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene ermöglichen. Im Hinblick auf diese Fragen und alle anderen relevanten Fragen für die Polizei lenkt ECRI die Aufmerksamkeit auf ihre Allgemeine Politikempfehlung Nr. 11 zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen in der Polizeiarbeit, die Ratschläge hinsichtlich der in diesem Bereich zu ergreifenden Maßnahmen enthält.*

* Die Empfehlungen in diesem Absatz unterliegen einer Zwischenprüfung durch ECRI, die spätestens zwei Jahre nach der Veröffentlichung dieses Berichts erfolgt sein muss.

ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN

I. Existenz und Umsetzung gesetzlicher Bestimmungen

Internationale Rechtsvereinbarungen

1. In ihrem dritten Bericht empfahl ECRI der Schweiz, das Zusatzprotokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu unterzeichnen und zu ratifizieren, die ein allgemeines Diskriminierungsverbot enthält.
2. In einem Bericht über die Schweiz und die Übereinkommen des Europarats hat der Schweizer Bundesrat die Bedeutung des Zusatzprotokolls Nr. 12 anerkannt, hat aber darauf hingewiesen, dass die Auswirkungen und Folgen seiner Umsetzung im Schweizer Rechtssystem weiterhin schwer einzuschätzen seien (Umfang, Ermessensspielraum der Staaten, mögliche horizontale Auswirkungen, mögliche positive Verpflichtungen, Gesetze zu verabschieden). Aus diesem Grund hat der Bundesrat zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Idee aufgegeben, der Konvention beizutreten. Der Rat erklärt jedoch, dass im Hinblick auf eine zukünftige Unterzeichnung und Ratifizierung des Protokolls Nr. 12 weiterhin die Möglichkeiten geprüft würden, dieses in der Schweiz zu implementieren, und, wo angemessen, würden Konsultationen mit den Kantonen durchgeführt.¹
3. ECRI empfiehlt der Schweiz, das Protokoll Nr. 12 der Europäischen Menschenrechtskonvention so schnell wie möglich zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Sie fordert die Schweizer Stellen dringend auf, die Möglichkeiten der Umsetzung dieses Protokolls zu prüfen und die Kantone zu konsultieren, wie vom Bundesrat vorgesehen. Sie fordert die Stellen des Weiteren auf, die Frage der Ratifizierung dieses Protokolls in die Debatte aufzunehmen, deren Durchführung ECRI im Hinblick auf die Verabschiedung umfassender Gesetze gegen Diskriminierung aus rassistischen Gründen empfiehlt.²
4. In ihrem dritten Bericht empfahl ECRI der Schweiz das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität zu ratifizieren, das sich mit der Kriminalisierung von rassistischen oder fremdenfeindlichen Handlungen befasst, die über Computersysteme erfolgen. Die Schweiz hat dieses Protokoll am 9. Oktober unterzeichnet. Die Schweizer Behörden haben einen Gesetzesentwurf verfasst, mit der Absicht, das Übereinkommen über Computerkriminalität des Europarats zu implementieren. Die Schweiz plant allerdings nicht, das Zusatzprotokoll in naher Zukunft zu ratifizieren.
5. In ihrem dritten Bericht empfahl ECRI der Schweiz, die revidierte Sozialcharta, das Übereinkommen der UNESCO gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen und das Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Schweizer Stellen haben erklärt, sie planten nicht, diese Rechtsabkommen in naher Zukunft zu ratifizieren.
6. Die Schweiz hat das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien nicht unterzeichnet.
7. ECRI empfiehlt der Schweiz erneut, das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität zu ratifizieren, welches sich mit der Kriminalisierung rassistischer und fremdenfeindlicher Handlungen über Computersysteme befasst.

¹ Siehe den 9. Bericht des Bundesrats über die Schweiz und die Konventionen des Europarats, 21. Mai 2008, 08.045, 2008-4093.

² Siehe unten: „Gesetze gegen Diskriminierung aus rassistischen Gründen“.

8. ECRI empfiehlt der Schweiz erneut, die revidierte Sozialcharta, das Übereinkommen der UNESCO gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen und das Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben zu unterzeichnen und zu ratifizieren.
9. ECRI empfiehlt der Schweiz, das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

Artikel 261bis des Strafgesetzbuches: strafrechtliche Vorschriften gegen Rassismus

10. In ihrem dritten Bericht empfahl ECRI den Schweizer Behörden, weiterhin die Anwendung von Artikel 261bis zu überwachen, welcher bestimmte rassistische Handlungen verbietet. Sie fordert das rasche Inkrafttreten der neuen Vorschläge zur Änderung des Strafgesetzbuches, um einen vollständigen Schutz gegen Rassismus zu bieten, so z. B. ein Verbot gegen das Tragen deutlicher Zeichen diskriminierender Einstellungen gegen bestimmte ethnische Abstammungen und den Gebrauch von Slogans, Gesten oder Salutierungen mit rassistischer Bedeutung und das unter Strafe stellen der Gründung von oder der Mitwirkung an Gruppen, die die Durchführung von Handlungen beabsichtigen, die gemäß Artikel 261bis verboten sind.
11. Art. 261bis des Strafgesetzbuches³ verbietet öffentliche Aufrufe zu Hass oder Diskriminierung, die Verbreitung rassistischer Ideologien, die Planung oder den Aufruf zu propagandistischen Handlungen gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen aufgrund ihrer Hautfarbe, ethnischen Abstammung oder Religion, und die Tatsache, diese Personen öffentlich abzuwerten oder zu diskriminieren oder ihnen, aus denselben Gründen, öffentliche Dienstleistungen zu verweigern.⁴ Er verbietet außerdem das Leugnen eines Genozids oder eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit. Alle diese Handlungen werden mit einer Haftstrafe von maximal 3 Jahren oder einer Geldstrafe geahndet.
12. Der aus dem Jahr 1995 stammende Art. 261bis wurde in den Jahren seit der Veröffentlichung des dritten ECRI-Berichts nicht geändert, es wurden auch keine strafrechtlichen Vorschriften gegen Rassismus und Intoleranz hinzugefügt. Es wurden in den letzten Jahren jedoch viele Vorschläge zur Überarbeitung des Textes gemacht und es gab lebhafte Debatten zwischen jenen, die eine Aufhebung von Art. 261 bis fordern, und jenen, die den Text für die Bekämpfung von Rassismus in der Schweiz für unzureichend halten.
13. Andererseits haben eine Gruppe von gewählten Vertretern und andere Personen den Inhalt und sogar die Existenz von Art. 261bis in Frage gestellt, insbesondere im Namen der Meinungsfreiheit, die sie durch diese Vorschrift gefährdet sehen. 2005 hat die Partei SVP (Schweizerische Volkspartei) einen Antrag im Parlament eingereicht, der die Aufhebung von Art. 261bis des Strafgesetzbuches fordert. 2007 organisierte der damalige Minister für Justiz und Polizei, der derselben Partei angehörte, eine Anhörung über „die Zweckmäßigkeit einer Überarbeitung anti-rassistischer strafrechtlicher Vorschriften“. Ein Antrag auf Durchführung eines Referendums „zugunsten der Meinungsfreiheit – wir lassen uns nicht den Mund verbieten“ wurde im Juni 2007 gestartet, um die „strafrechtliche Vorschrift gegen Rassismus“ zu widerrufen. Er scheiterte, da bis zum 7. Februar 2009, der

³ Das militärische Strafgesetzbuch beinhaltet einen Art. 171c, dessen Inhalt mit dem von Art. 261bis des Strafgesetzbuches übereinstimmt.

⁴ Hinsichtlich der diskriminierenden Verweigerung eines öffentlichen Dienstes siehe unten „Gesetzgebung, welche die rassistische Diskriminierung verbietet“.

Ablauffrist für die Einreichung von 100.000 Unterschriften, die für das Abhalten eines Referendums vorgeschrieben sind, nur 80.000 Unterschriften vorlagen.

14. Andererseits haben die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Antirassismusexperten und Antirassismus-NRO alle die Idee, die bestehende Vorschrift zu widerrufen oder zu schwächen, abgelehnt, da dies für die Bemühungen der Schweiz bei der Bekämpfung des Rassismus ein definitiver Rückschritt wäre. Sie befürworten nicht nur die Beibehaltung der Vorschrift, sondern sind der Meinung, diese müsse verstärkt und ergänzt werden. So unterstützen die Antirassismusexperten zum Beispiel die lange vorliegenden Vorschläge zur Ausweitung des Verbots rassistischer Handlungen auf das Tragen rassistischer Symbole und die Gründung rassistischer Gruppen, aber diese Vorschläge hatten bisher keinen Erfolg. Die Schweizer Behörden haben zu verstehen gegeben, dass ein Vorschlag für eine konkrete Vorschrift im Strafgesetzbuch, das Tragen von Abzeichen diskriminierender Einstellungen gegen Menschen mit anderer Hautfarbe und der öffentliche Gebrauch von Slogans, Gesten oder Salutierungen mit rassistischer Bedeutung zu verbieten, gegenwärtig geprüft werde. ECRI hat jedoch festgestellt, dass die vom Parlament angenommene Gesetzesvorlage, ein Verbot rassistischer Abzeichen in Art. 261bis aufzunehmen, vor der Veröffentlichung seines vorherigen Berichtes erfolgte, und dass die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus bedauert, dass die Aussprache über diesen Gesetzesvorschlag immer wieder vertagt wird. Der Vorschlag zum Verbot der Gründung rassistischer Organisationen wurde abgelehnt und steht daher nicht mehr auf der Tagesordnung des Parlaments.
15. ECRI stellt fest, dass seine Allgemeine Politikempfehlung Nr. 7 von den Regierungen fordert, eine ganze Reihe von strafrechtlichen Vorschriften zum Verbot von Rassismus einzuführen. Sie schlägt dementsprechend vor, dass Art. 261bis nicht nur beibehalten, sondern auch durch mehrere Vorschriften ergänzt wird, u.a. jenen, die vorstehend bezüglich rassistischer Symbole und Organisationen aufgeführt sind. Im Hinblick auf rassistische Äußerungen und Meinungsfreiheit weist ECRI darauf hin, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in mehreren Urteilen entschieden hat, staatliche Behörden könnten, vorbehaltlich bestimmter Bedingungen, die Meinungsfreiheit durch Auferlegen strafrechtlicher Strafen bei Tätern rassistischer Handlungen einschränken. Dieselbe Argumentationskette findet Anwendung auf die Vereinigungsfreiheit.⁵
16. Angesichts von Berichten über Fälle rassistischer Gewalt in der Schweiz, insbesondere begangen von Personen, die zu Neonazigruppen und anderen rechtsextremen Bewegungen gehören,⁶ möchte ECRI die Notwendigkeit betonen, geeignete strafrechtliche Vorschriften zu verabschieden, die ermöglichen, ordnungsgemäß Strafen für gewöhnliche Straftaten auszusprechen, die aus rassistischen Gründen begangen werden. Dementsprechend muss das Strafrecht ausdrücklich vorsehen, dass rassistische Motive ein erschwerender Umstand bei der Feststellung von Strafen für gewöhnliche Verstöße sind, insbesondere bei Körperverletzung, Mord, Brandstiftung und Zerstörung von Eigentum.

⁵ Siehe auch die Allgemeine Politikempfehlung Nr. 7 von ECRI über nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen, Absatz 3. „Die Verfassung sollte vorsehen, dass die Ausübung der Meinungsfreiheit, der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit eingeschränkt werden kann, um Rassismus zu bekämpfen. Diese Einschränkungen sollten mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar sein.“ Siehe auch den Erläuterungsbericht zu Absatz 3 und Absatz 18 der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 7, der die Handlungen auflistet, welche die nationale Gesetzgebung unter Strafe stellen sollte.

⁶ Siehe unten: „Rassismus in der öffentlichen Debatte: Neonazigruppen und andere rechtsextremistische Bewegungen“ und „Rassistische Gewalt“.

17. ECRI drängt die Schweizer Behörden, die Strafgesetzgebung für rassistische Straftaten zu ergänzen. Sie lenkt ihre Aufmerksamkeit auf ihre Allgemeine Politikempfehlung Nr. 7 über nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen, die Ratschläge zu diesem Thema aufführt.
18. Insbesondere empfiehlt ECRI eine Klassifizierung der folgenden Handlungen als Straftaten, wenn diese vorsätzlich begangen werden: den Tatbestand des Tragens rassistischer Abzeichen und Symbole in der Öffentlichkeit und den Tatbestand der Gründung von oder der Mitgliedschaft in Gruppen, die Rassismus propagieren. Sie empfiehlt, für jede Straftat, die nicht bereits durch Art. 261bis Strafgesetzbuch abgedeckt ist, ein rassistisches Motiv als erschwerenden Umstand zu behandeln.
19. Mehrere Studien, einige in detaillierter Weise, behandeln das Fallrecht der Gerichte bei der Anwendung von Art. 261bis Strafgesetzbuch (und seiner Entsprechung im militärischen Strafgesetzbuch, Art. 171c). Obwohl diese Vorschriften keine Papiertiger sind und im Großen und Ganzen zufriedenstellend angewandt werden, wird Art. 261bis manchmal auf eine Weise ausgelegt, die kein effektives Vorgehen gegen rassistische Handlungen zulässt.
20. Eine Prüfung des Fallrechts in den letzten Jahren zeigt, dass regelmäßig Klagen wegen Verstößen gegen Art. 261bis eingereicht wurden und dass viele Gerichte Art. 261bis angemessen anwendeten und die Autoren rassistischer Äußerungen bestrafen, in der Regel mit Strafzahlungen, aber in den schweren Fällen auch mit Haftstrafen. Urteile, die im Berufungsverfahren durch das Schweizerische Bundesgericht gefällt wurden, tragen zur Klärung bestimmter Aspekte dieses Artikels und zur Vereinheitlichung des kantonalen Fallrechts bei. So hat ECRI mit Interesse festgestellt, dass das Bundesgericht eine klare Position bezogen hat, was den Terminus „öffentlich“ angeht, da einige in diesem Artikel aufgeführte Handlungen, wie z. B. der Aufruf zum Rassenhass, nur verboten sind, wenn sie öffentlich geschehen. In einem Urteil vom 27. Mai 2004 (ATF 130 IV 111) hat das Schweizerische Bundesgericht festgestellt, dass Handlungen, welche die Familie, den Freundeskreis oder bestimmte persönliche Beziehungen oder Vertrauensverhältnisse betreffen, nicht als öffentlich zu betrachten sind. Beim fraglichen Fall urteilte es, dass die bei einer geschlossenen Gesellschaft in einer Forsthütte bei einer Ansprache getätigten Behauptungen vor 40-50 Skinheads, die verschiedenen kleinen Gruppierungen angehörten, öffentlich waren.
21. Allerdings bestehen immer noch einige Unsicherheiten und Mängel bei der Auslegung von Art. 261bis durch die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte. Dies hat die Anwendung des Strafrechts zur Bekämpfung von Rassismus weniger effektiv gemacht. In einigen Fällen interpretieren die Gerichte rassistische Beleidigungen als Verstoß gegen die Würde der Opfer und bestrafen diese, wohingegen andere die Autoren ähnlicher Bemerkungen mit der Begründung freisprachen, es bestehe keine Verletzung der Menschenwürde. Damit Art. 261bis Anwendung findet, müssten Personen „aufgrund ihrer Hautfarbe, ethnischen Abstammung oder Religion“ angegriffen werden. Einige Strafverfolgungsbehörden und Gerichte interpretieren das Konzept der ethnischen Abstammung in solcher Weise, dass sie Vorschrift bedeutungslos wird. So stellte z. B. in einem Fall, in dem eine Person „ehemaligen Jugoslawen“ und „Albanern“ den Zutritt zu seinem Restaurant verweigerte, der Richter fest, dass, während Albaner eine ethnische Gruppe seien, dies im Fall der „ehemaligen Jugoslawen“ nicht zuträfe, da Jugoslawien aus mehreren ethnischen Gruppen bestanden hätte. In einem anderen Fall verfolgten die Behörden nicht die Weigerung, „Angehörigen des Balkans“ den Zutritt zu einer Diskothek zu gestatten, mit der Begründung, dass dies nicht gegen Art. 261bis verstoße, da

„Angehörige des Balkans nicht als religiöse Gruppe oder Ethnie klassifiziert werden können und auch nicht die Definition einer ethnischen Gruppe erfüllen.“

22. ECRI weist darauf hin, dass das strafrechtliche Verbot rassistischer Handlungen, damit es effektiv sein kann, auch rassistische Äußerungen oder Handlungen gegen Gruppen oder Personen aus Gründen zulassen müsse, die sowohl real sind aber auch vom Täter angenommen oder selbst fälschlicherweise angenommen werden, wie z. B. Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Nationalität und nationale oder ethnische Abstammung.⁷ ECRI stellt fest, dass die Gerichte in einigen Fällen Art. 261bis dementsprechend ausgelegt haben, da sie diese bereits korrekt auf Äußerungen angewandt hatten, die auf Gruppen abzielten, wie z. B. „Ausländer“ oder „Asylsuchende“, bei denen streng genommen nicht von derselben ethnischen Abstammung oder derselben Religion ausgegangen werden könne.
23. Ein weiteres Problem ist, dass es laut geltendem Recht und bei aktueller Interpretation durch die Gerichte, es für eine antirassistische Vereinigung oder eine Vereinigung, welche die Interessen einer Zielgruppe von rassistischen Äußerungen vertritt, nahezu unmöglich ist, Klage einzureichen und an einem Prozess mitzuwirken, um ihre Ansicht zu vertreten.
24. Nach Meinung von ECRI müssen diese Lücken bei der Anwendung der strafrechtlichen Vorschriften gegen Rassismus gefüllt werden, um vollständig effektiv zu sein⁸. Eine Studie zum Fallrecht zeigt, dass es durchaus möglich ist, Art. 261bis in einer Weise auszulegen, die manche der oben erwähnten Lücken füllen würde, und dass es notwendig ist, die Art und Weise zu harmonisieren und zu optimieren, in der er durch die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte ausgelegt wird.
25. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, ihre Bemühungen bei der Ausbildung von Polizeibeamten, Staatsanwälten, Richtern und zukünftigen Juristen im Umfang und der Anwendung von §261bis Strafgesetzbuch auszuweiten, der rassistische Handlungen verbietet. Insbesondere sollten Trainingskurse angeboten werden, die verschiedenen Angehörigen des Justizsystems offen stehen, um Informationen und Fachwissen auszutauschen und um zügig eine Verbesserung bei der Anwendung von § 261bis durch alle Betroffenen zu erreichen.
26. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden insbesondere, Verbänden und anderen juristischen Personen mit einem legitimen Interesse an der Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen die praktische Möglichkeit einzuräumen, an Strafprozessen teilzunehmen, insbesondere auch das Einreichen einer Klage, selbst wenn es kein konkretes Opfer gibt.
27. Mehrere Organe sammeln Daten über rassistische Fälle und die juristischen Maßnahmen, die im Hinblick auf sie oder anderweitig unternommen wurden. So veröffentlicht z. B. die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus seit mehreren Jahren die Entscheidungen der Gerichte zum Art. 261bis Strafgesetzbuch. Sie veröffentlicht außerdem Statistiken zu diesen Urteilen. Zwischen 1995 und 2006 wurden insgesamt 355 Urteile gemeldet, mit einem jährlichen Maximum von 49 Urteilen im Jahr 2006. Laut der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) hat die Zahl der rassistischen Zwischenfälle in der Schweiz 2007 zugenommen. Laut dem Jahrbuch der Stiftung, „Chronologie Racisme“, wurde im Jahr 2007 im Vergleich zum Vorjahr

⁷ Siehe auch die Allgemeine Politikempfehlung Nr. 7 von ECRI über nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen.

⁸ Siehe oben zur Notwendigkeit, das Strafrecht durch zusätzliche Vorschriften zu ergänzen.

ein Anstieg von 30% bei rassistischen Zwischenfällen gemeldet. Im Referenzjahr, das in diesem Jahrbuch benutzt wird, wurden 113 rassistische Zwischenfälle für das Jahr 2007 gemeldet, im Vergleich zum selben Zeitpunkt im Jahr 2006. Das Datenerfassungssystem muss weiter verbessert werden, um eine zuverlässige und wirkungsvolle Überwachung der Art und Weise zu ermöglichen, wie die Strafjustiz als Ganzes mit rassistischen Zwischenfällen und Verstößen umgeht. Dieses Ziel würde man am besten dadurch erreichen, wenn die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte ein geeignetes Überwachungssystem einrichteten oder ihre bestehenden Systeme verbesserten. Ziel muss sein, leicht zugängliche Informationen über die durchgeführten Untersuchungen, die eingereichten Klagen und die Verurteilungen in diesen Fällen anzubieten. ECRI ist erfreut zu erfahren, dass die Schweizer Behörden erwägen, das bestehende Überwachungssystem zu verbessern.

28. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, ihre Bemühungen bei der Datenerfassung hinsichtlich der Anwendung der strafrechtlichen Vorschriften gegen Rassismus weiter zu verfolgen und zu verstärken.

Gesetzgebung gegen Diskriminierung aus rassistischen Gründen

29. In ihrem dritten Bericht hat ECRI den Schweizer Behörden empfohlen, umfassendere zivil- und strafrechtliche Vorschriften zum Verbot von Diskriminierung in den Bereichen Wohnen, Beschäftigung, Zugang zu öffentlichen Plätzen und der Bereitstellung von Dienstleistungen zu entwerfen und umzusetzen.

30. Seit der Veröffentlichung des dritten ECRI-Berichts wurden keine Änderungen vorgenommen, um die Schweizer Gesetzgebung durch Bestimmungen gegen Diskriminierung aus rassistischen Gründen zu ergänzen. Es gibt einige wenige Vorschriften im Schweizer Recht, die benutzt werden könnten, um Diskriminierung zu bestrafen, aber nach Meinung von ECRI ist es wichtig, das rechtliche Vakuum in diesem Bereich zu füllen. ECRI stellt mit Sorge fest, dass viele Quellen und eine Bandbreite an Studien Probleme einer direkten Diskriminierung aus rassistischen Gründen hervorheben, so z. B. beim Zugang zu Beschäftigung, Wohnungen, Waren und Dienstleistungen. Die Opfer scheinen vorwiegend vom Balkan, aus der Türkei oder aus Afrika zu stammen und/oder Muslime zu sein. Vertreter von Immigranten und NRO sowie staatliche Vertreter zahlreicher Regierungsstellen berichten regelmäßig, dass sie selbst Fälle dieser Art beobachtet haben oder schwerwiegende Vorwürfe diesbezüglich erhalten haben. Diese Probleme werden in einem anderen Teil dieses Berichts behandelt.⁹

31. Die Vorschriften, die im Schweizer Recht Anwendung finden, sind offensichtlich unzureichend, um mit diesen Formen der Diskriminierung umzugehen, oder haben zu viele Nachteile; daher müssen sie ergänzt werden. Die wichtigsten Vorschriften, die in diesem Bereich Anwendung finden, sind Art. 8 der Verfassung¹⁰ und Art. 261bis des Strafgesetzbuches.¹¹ Art. 8.2 der Verfassung verbietet Diskriminierung u.a. aufgrund von Abstammung, Hautfarbe, Sprache und religiöser Überzeugungen. Er ist unmittelbar anwendbar auf Beziehungen zwischen Personen und staatlichen Stellen, aber nicht auf Beziehungen

⁹ Siehe insbesondere unten: „Diskriminierung in zahlreichen Bereichen“.

¹⁰ Art. 8 der Verfassung der Schweizer Eidgenossenschaft: „1. Jeder ist vor dem Gesetz gleich. 2. Niemand darf aufgrund seiner Abstammung, seiner Hautfarbe, seines Geschlechts, seines Alters, seiner Sprache, sozialen Position, Lebensweise, Religion, philosophischen oder politischen Weltanschauung oder aufgrund von körperlichen, geistigen oder psychologischen Behinderungen diskriminiert werden. (...)“.

¹¹ Sehen Sie zu diesem Thema auch oben: „Artikel 261bis des Strafgesetzbuches: strafrechtliche Vorschriften gegen Rassismus“.

zwischen Privatpersonen. Es gibt auch internationale Rechtsvorschriften, die im innerstaatlichen Rechtssystem direkt anwendbar sind und die Diskriminierung verbieten. Zu ihnen gehört Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Diskriminierung bei der Ausübung der von der Konvention garantierten Rechte verbietet. Die Konvention ist direkt durch die Schweizer Gerichte anwendbar, aber es scheint, dass sie noch nie Art. 14 bei Fällen rassistischer Diskriminierung angewendet haben oder eine andere internationale Rechtsvorschrift ähnlichen Inhalts.

32. Art. 261bis Strafgesetzbuch mit der Überschrift „Rassistische Diskriminierung“ sieht in Absatz 5 eine Haftstrafe oder eine Strafzahlung für jene vor, die einer Person oder einer Gruppe von Personen aufgrund von Hautfarbe, ethnischer Abstammung oder Religion eine der Öffentlichkeit zur Verfügung stehende Dienstleistung verweigern. Er verbietet außerdem die öffentliche Herabsetzung oder Diskriminierung einer Person oder einer Gruppe von Personen aufgrund ihrer Hautfarbe, ethnischen Abstammung oder Religion, sei es in Wort, Schrift, Bildern, durch Gesten, illegale Handlungen oder auf eine andere Art, die gegen die menschliche Würde verstößt. Wie oben aufgeführt, lässt die Anwendung dieser Vorschriften durch die Gerichte manches zu wünschen übrig.¹² Auf jeden Fall ist das Strafrecht nur bei einer vorsätzlichen Diskriminierung anwendbar und sieht daher keine Entschädigung für Schäden vor, die einem Opfer entstehen, wenn die Handlung nicht vorsätzlich erfolgte. Allerdings haben die Schweizer Behörden erklärt, dass die neue Schweizer Strafprozessordnung, die am 1. Januar 2011 in Kraft treten soll, die Möglichkeit für den Strafrichter vorsieht, auch die damit zusammenhängende Zivilklage zu verhandeln. Darüber hinaus werden im Strafrecht, unter Einhaltung des Grundsatzes der Unschuldsvermutung, strenge Beweisregeln angewendet, wodurch den Opfern in vielen Diskriminierungsfällen erschwert wird, auf dieses Rechtsmittel für Entschädigungszwecke zurückzugreifen.
33. Im Zivilrecht gibt es keine Vorschriften, die eindeutig eine direkte oder indirekte Diskriminierung aus rassistischen Gründen verbietet. Es gibt einige wenige Vorschriften, die von den Experten als mögliche Ersatzmöglichkeiten betrachtet werden, Opfer trotzdem zu entschädigen. Einige Gerichte haben tatsächlich diese Vorschriften angewandt, um Diskriminierungen aus rassistischen Gründen zu bestrafen. So verbietet z. B. Art. 28 des Bürgerlichen Gesetzbuchs den „illegalen Eingriff in die Persönlichkeit“ und die Gerichte haben diese Vorschrift bereits dazu benutzt, um Diskriminierung aus rassistischen Gründen zu bestrafen. Im Arbeitsrecht fordert Art. 328, Abs.1 des Obligationenrechts vom Arbeitgeber, „die Persönlichkeit des Arbeiters im Beschäftigungsverhältnis zu schützen und zu respektieren“. In einem Fall in Lausanne weigerte sich ein Arbeitgeber, eine dunkelhäutige Frau als Pflegekraft einzustellen, unter dem Vorwand, ihre Hautfarbe könne, in seinen Worten, „die Patienten abschrecken“. Das Arbeitsgericht in Lausanne musste Art. 328, Abs. 1 des Obligationenrechts anwenden, um das Fehlen einer Rechtsvorschrift zu kompensieren, die diese diskriminierende Weigerung zur Einstellung als solches verbietet. Dem Arbeitgeber wurde verordnet, dem Opfer eine Entschädigung in Höhe von CHF 5.000 zu zahlen. Dieses Beispiel zeigt, dass einem Opfer von Diskriminierung aus rassistischen Gründen nur indirekt eine Entschädigung zugesprochen werden kann.
34. Ein weiteres Problem ist, dass beim gegenwärtigen Rechtsstand in den wenigen Fällen, in denen Diskriminierung verboten ist, es auf jeden Fall schwierig ist, eine vorliegende Diskriminierung vor Gericht zu beweisen, da sich eine Diskriminierung oftmals hinter einer fadenscheinigen Begründung verbergen kann. Es gibt keine Vorschrift gegen Diskriminierung aus rassistischen Gründen,

¹² Siehe oben: „Artikel 261bis des Strafgesetzbuches: strafrechtliche Vorschriften gegen Rassismus“.

die eine geteilte Beweispflicht vorsieht, wie von ECRI vorgesehen. Eine geteilte Beweispflicht, die nur im Zivil- und Verwaltungsrecht, nicht aber im Strafrecht angewandt werden kann, bedeutet, dass der Antragsteller eine Reihe von Fakten nachweisen muss, die zur Annahme einer Diskriminierung führt und dass die Beweispflicht dann auf den Antragsgegner übergeht, der beweisen muss, dass es keine Diskriminierung gab.

35. Da es keine Vorschriften gibt, die eindeutig eine Diskriminierung aus rassistischen Gründen in allen Lebensbereichen verbietet, ist es schwierig, die Diskriminierung zu bekämpfen, was gegen die Menschenrechte verstößt und unmittelbar die Würde der diskriminierten Person verletzt. ECRI stellt mit Bedauern fest, dass in der Schweiz diese Diskriminierung häufig höchstens als bedauerliche, nicht aber als illegale Handlung wahrgenommen wird. ECRI war überrascht von der Erklärung, die wiederholt durch Beamte und Vertreter der Zivilgesellschaft vorgebracht wurden, dass bei privaten Beziehungen der Grundsatz der Vertragsfreiheit Vorrang habe. Dies mache es angeblich unmöglich, Diskriminierung aus rassistischen Gründen, z. B. beim Zugang zu Wohnungen oder Beschäftigung, zu verbieten.
36. Angesichts dieser Situation erklärt ECRI, dass Vorschriften im Zivil- und Verwaltungsrecht umgesetzt werden sollten, um die Verfassungs- und Strafrechtvorschriften gegen Diskriminierung aus rassistischen Gründen zu ergänzen. Während das Strafrecht eine symbolische Wirkung und einen nachhaltigen abschreckenden Effekt hat, bieten das Zivil- und das Verwaltungsrecht häufig flexiblere juristische Lösungen, die den Opfern erleichtern können, sich an die Gerichte zu wenden und die ihnen gestatten, leichter eine Entschädigung zu erhalten. ECRI hat mit Freude festgestellt, dass vor Kurzem mehrere Initiativen ergriffen wurden, um das bestehende juristische Vakuum in der Schweiz zu füllen, einschließlich der Vorschrift, die Opfer möglichst umfassend über die Rechtsmittel aufzuklären, die ihnen nichtsdestotrotz zur Verfügung stehen.¹³
37. Antidiskriminierungsexperten, Mitglieder der Zivilgesellschaft und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus drängen alle auf die Verabschiedung einer umfassenden Gesetzgebung für das Verbot von Diskriminierung in allen Lebensbereichen aufgrund von Hautfarbe, ethnischer Abstammung, Nationalität, Sprache, Religion und nationaler Abstammung oder aus anderen Gründen. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung hat diesbezüglich zur Debatte beigetragen, zum Beispiel durch Unterstützung bei der Organisation eines Kolloquiums zum Thema „Schutz vor Diskriminierung: Von Europa lernen?“ im Jahr 2008.¹⁴ Eine Reihe von Parlamentariern hat Gesetzesvorschläge für ein Diskriminierungsverbot, insbesondere gegen Diskriminierung aus rassistischen Gründen, vorgelegt, diese sind aber bisher nicht weit gediehen.
38. Bei der Umsetzung der relevanten Gesetzgebung könnten die Behörden sich von der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 7 von ECRI über nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen inspirieren lassen. ECRI stellt fest, dass ein Bundesgesetz aus dem Jahr 1995 über die Gleichstellung von Mann und Frau eine direkte und indirekte geschlechtsbasierte Diskriminierung verbietet. Dieses Gesetz räumt eine erleichterte Beweislast ein und ermächtigt die relevanten NRO, die Gerichte

¹³ Siehe zum Beispiel das Handbuch für Opfer rassistischer Diskriminierung (Humanrights.ch, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus und Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus – GRA), das man von der CFR-Internetseite aus aufrufen kann. www.ekr.admin.ch.

¹⁴ Kolloquium vom 2. Dezember 2008: „Schutz vor Diskriminierung: Von Europa lernen?“; der Kolloquiumsbericht ist auf der Internetseite des Dienstes erhältlich: www.edi.admin.ch/frb/.

anzurufen. Außerdem besagt es, dass eine positive Handlung, i.e. Schritte zu unternehmen, um die Gleichheit von Mann und Frau in der Praxis zu fördern, keine Diskriminierung darstellt. Die Behörden könnten sich daher, mit den entsprechenden Änderungen, auch vom Gesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau inspirieren lassen und auch von den aktuellen Richtlinien der Europäischen Union, die sich mit der rassistischen Diskriminierung am Arbeitsplatz und in anderen Lebensbereichen befassen.¹⁵

39. ECRI gibt zu bedenken, dass die bestehenden und zukünftigen gesetzlichen Maßnahmen durch Aufklärungskampagnen über das Problem der direkten und indirekten Diskriminierung aus rassistischen Gründen ergänzt werden müssen, um vollständig wirksam zu werden.
40. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden dringend, umgehend einen zivilen und verwaltungstechnischen Rahmen für den Kampf gegen Diskriminierung aus rassistischen Gründen zu verabschieden, um alle Arten der Diskriminierung in allen Lebensbereichen abzudecken, unter gebührender Berücksichtigung seiner Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 7 über die nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen. Sie betont die Notwendigkeit, ein System der geteilten Beweislast in Diskriminierungsfällen in allen Bereichen zu etablieren, die durch das Zivil- und Verwaltungsrecht geregelt sind, einschließlich Beschäftigung, Ausbildung, Zugang zu Wohnraum und Waren und Dienstleistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind.
41. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden außerdem, ihre Bemühungen bei der Aufklärung der Öffentlichkeit über die bestehenden Vorschriften zum Verbot der Diskriminierung aus rassistischen Gründen und alle zukünftig geltenden Vorschriften, z. B. durch Aufklärungskampagnen, weiterzuvorführen und auszubauen. Der Schwerpunkt sollte einerseits auf der ergänzenden Natur des Zivil- und Verwaltungsrechts liegen und andererseits auf dem Strafrecht, da alle diese Rechtsbereiche eine praktische Rolle bei der Bekämpfung der Diskriminierung aus rassistischen Gründen spielt.

Antidiskriminierungsorganisationen und andere Institutionen

- *Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (CFR)*
42. In ihrem dritten Bericht empfiehlt ECRI, die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus gemäß den in der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 2 von ECRI enthaltenen Grundsätzen über spezialisierte Organe zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz auf nationaler Ebene weiter auszubauen, insbesondere im Hinblick auf die garantierte Unabhängigkeit dieser Einrichtung und seiner Kompetenz, Einzelbeschwerden über Diskriminierung zu untersuchen und zu bearbeiten.
 43. ECRI stellt mit Interesse fest, dass die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus in der Schweiz weiterhin eine wichtige Rolle im Kampf gegen Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen spielt, trotz des begrenzten Budgets und begrenzter Befugnisse. Eine Reihe von Aktivitäten der CFR und die Positionen, die sie vertritt, sind an anderer Stelle in diesem Bericht aufgeführt. Wie von ECRI empfohlen, ist die CFR zuständig für die Überwachung der Gesetzgebung und für Stellungnahmen und Ratschläge für die Legislative und die Exekutive sowie für die Aufklärung der Öffentlichkeit über Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen und die Förderung von politischen

¹⁵ Richtlinie 2000/43/EWG, welche das Prinzip der Gleichbehandlung von Personen ungeachtet ihrer Hautfarbe oder ethnischen Abstammung regelt, sowie Richtlinie 2000/78/EWG, die einen allgemeinen Rahmen für die Gleichbehandlung bei Beschäftigung und Beruf darstellt.

Ansätzen und Praktiken, die auf die Gewährleistung der Gleichbehandlung abzielen. Durch ihre vielfältigen Publikationen und Aufklärungskampagnen hat die Kommission dazu beigetragen, das Wissen über das Phänomen Rassismus in der Schweiz zu vergrößern, insbesondere im Hinblick auf Gruppen wie Dunkelhäutige, Muslime und Immigranten oder zu den Themen Internet, Sport, die Medien und die politische Debatte. Die Kommission hat außerdem Einzelbeschwerden entgegen genommen. Sie kann den Opfern eine rechtliche oder anderweitige Beratung erteilen und auch als Mediator auftreten. Allerdings sind die ihr zugewiesenen Kompetenzbereiche und die personellen und finanziellen Mittel unzureichend, um sie in die Lage zu versetzen, umfassend die Rolle eines Einzelbeschwerdeorgans zu übernehmen.

44. ECRI bedauert sehr, zu erfahren, dass die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus trotz der ECRI-Empfehlung, diese auszubauen, im Rahmen bundesweiter Kürzungen eine Kürzung ihres Budgets hinnehmen musste. Es gab sogar eine Reihe von Anträgen im Parlament, diese Einrichtung einfach aufzulösen. Ein Mitglied des Parlaments hat bedauerlicherweise einen Antrag eingereicht, der fordert, das bereits kleine Budget von CHF 155.000 auf einen einzigen Franken zu reduzieren.
45. Die Analyse der Situation in der Schweiz, wie in diesem Bericht geschehen, sei es in Bezug auf die Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen, der rassistischen öffentlichen Debatte oder anderer Diskriminierungsfälle, zeigt im Gegenteil, dass es absolut erforderlich ist, eine Einrichtung wie die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus zu erhalten und zu stärken. Diese Kommission würde des Weiteren von einer Stärkung ihres Status nach Bundesrecht, im Geiste der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 2 von ECRI über spezialisierte Organe zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz auf nationaler Ebene, und von einer vollständigen Garantie ihrer Unabhängigkeit von den Behörden profitieren, was gegenwärtig nicht der Fall ist, da sie die Genehmigung des Innenministeriums benötigt, bevor sie Dokumente veröffentlichen darf.
46. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden dringend, die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus zu stärken und auszubauen, indem sie deren personelle und finanzielle Mittel erhöhen und ihre Befugnisse auf weitere Funktionen, wie z. B. Opferhilfe, die Befugnis Untersuchungen durchzuführen oder das Recht ausweiten, in Rechtsverfahren einzugreifen. Ihr Status sollte gestärkt und ihre Unabhängigkeit garantiert werden.

- *Fachstelle für Rassismusbekämpfung (SLR)*

47. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (SLR), die dem Innenministerium angegliedert ist, koordiniert die vielen Aktivitäten, die auf Bundes-, Kantons- und Kommunalebene mit dem Ziel verfolgt werden, Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit zu verhindern. Sie stellt finanzielle Mittel für Projekte zur Bekämpfung von Rassismus bereit und fördert die Menschenrechte und bietet praktische Informationen zu Rassismus und Verbindungen zu Antirassismusorganisationen in der Schweiz.
48. ECRI stellt mit Befriedigung fest, dass die Fachstelle für Rassismusbekämpfung erheblich dazu beigetragen hat, das Wissen über das Phänomen Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen in der Schweiz zu vertiefen. Wie bereits an anderer Stelle in diesem Bericht erwähnt, organisiert dieser Service Aktivitäten oder partizipiert an diesen, die das Handeln gegen Rassismus in der Schweiz stärken. So richtet er z. B. Seminare aus und veröffentlicht Broschüren zu diesen Themen. Es ist daher wesentlich, dass dieser Service, angesichts der

Rolle, die er bei der Aufklärung zum Problem Rassismus in der Schweiz spielt, aufrechterhalten und gestärkt wird.

49. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden dringend, die Fachstelle für Rassismusbekämpfung zu stärken, indem sie ihr entsprechende personelle und finanzielle Mittel zur Verfügung stellen, die ihrer Aufgabe angemessen sind, und durch die weitere Genehmigung, Projekte auf laufender Basis zu finanzieren, die dazu beitragen, Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen zu bekämpfen.

- *Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (CFM)*

50. Die Eidgenössische Kommission für Ausländer und die Eidgenössische Kommission für Flüchtlinge wurden 2008 zur Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen zusammengefasst (CFM). Diese Kommission ist ausserparlamentarisch. Sie berät den Bundesrat und die Verwaltung bei Migrationsfragen und veröffentlicht Berichte, Stellungnahmen und Empfehlungen. Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen nimmt die Aufgaben der zwei Vorgängerkommissionen wahr, ausser die detaillierte Untersuchung von Projekten, die auf die Integrationsförderung abzielen. Diese Aufgabe wird von nun an durch das Bundesamt für Migration wahrgenommen. Im Rahmen von Schwerpunkt 3 des Bundesprogramms zur Integrationsförderung kann die CFM Modellprojekte unterstützen. Sie dienen als Anreize zur Entwicklung einer Integrationspraxis, zur Unterstützung des Austauschs und der Netzwerkarbeit zwischen den Institutionen und den Kantonen und zur Förderung von Beispielen guter Integrationspraktiken. Die CFM unterstützt Modellprojekte, die vorwiegend spezifische Themen behandeln: gegenwärtig sind dies „aktive Bürger“ und „Integration in ländlichen Gebieten“. Die CFM wird weiterhin wichtige, für die Integrationspolitik relevante Themen untersuchen, Stellungnahmen und Empfehlungen zu diesen Themen herausgeben und Pilotprojekte starten. Einige der von der CFM oder ihren Vorgängern vertretenen Positionen sind an anderer Stelle in diesem Bericht aufgeführt.

51. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden dringend, die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen zu stärken und sicherzustellen, dass diese über ausreichende personelle und finanzielle Mittel verfügt, um ihre Aufgabe umfassend wahrnehmen zu können. Sie empfiehlt des Weiteren, dass die Behörden die Stellungnahmen und Empfehlungen gebührend berücksichtigen.

II. Diskriminierung in zahlreichen Bereichen

Beschäftigung

52. Das Problem der Diskriminierung aus rassistischen Gründen im Beruf, sei es beim Zugang zu Jobs oder vor allem bei der Berufsausbildung, wie z. B. Ausbildungsplätzen, war Thema mehrerer Studien. Diese Studien zeigen alle, dass junge Menschen, die einen Ausbildungsplatz suchen und einen Migrantenhintergrund haben oder dunkelhäutig sind, eine größere Wahrscheinlichkeit haben, abgewiesen zu werden, als junge Menschen schweizerischer Abstammung. Allgemeiner gesprochen liegt die Arbeitslosigkeit bei Nichtstaatsbürgern fast dreimal höher als bei der Schweizer Bevölkerung. Dies betrifft vor allem Personen vom Balkan und aus nichteuropäischen Staaten.

53. Die rassistische Diskriminierung betrifft auch das Einkommen, den Zugang zur beruflichen Ausbildung und Beförderungen. Diese Diskriminierung kann direkt erfolgen, aber auch indirekte Formen annehmen, die sich aus einer Reihe scheinbar neutraler Faktoren ergeben, die nichtsdestotrotz Migranten benachteiligen. Die mangelnde Anerkennung von Qualifikationen, die außerhalb der Schweiz oder der Europäischen Union erreicht wurden, ist ein weiterer

Faktor, der es Kandidaten für bestimmte Jobs nicht nur erschwert, sondern sogar unmöglich macht, Berufen nachzugehen, die ihren wahren Qualifikationen entsprechen. Ein Weg, die indirekte Diskriminierung zu bekämpfen, scheint zu sein, Kurse anzubieten, in denen Immigranten ihre Sprachkenntnisse verbessern können, ein wichtiger Stimulus für die Integration in den Arbeitsmarkt.¹⁶

54. ECRI stellt fest, dass das Bundesrecht zur beruflichen Ausbildung besagt, die Konföderation solle die Verabschiedung von beruflichen Ausbildungsmaßnahmen zugunsten von benachteiligten Gruppen und Regionen fördern, dazu gehören Maßnahmen für die Integration in die berufliche Ausbildung junger Menschen, die Lern-, soziale oder sprachliche Schwierigkeiten haben. Da junge Nichtstaatsbürger eine benachteiligte Gruppe darstellen, insbesondere aufgrund von Vorurteilen und Stereotypen über sie und der daraus resultierenden Diskriminierung, wäre es wünschenswert, ein positives Handeln zu verfolgen, das darauf abzielt, ihren Zugang zur Beschäftigung zu erleichtern. Es ist ermutigend zu sehen, dass das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) eine Debatte initiiert hat, die darauf abzielt, das Bewusstsein der Arbeitgeber für Integrationsfragen zu steigern, obwohl bisher noch keine greifbaren Maßnahmen erfolgt sind. Gleichzeitig wurde auf der Ebene der regionalen Arbeitsvermittlungen (ORP) eine Reihe von Maßnahmen gestartet, um Ausbildungs-, Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten aus Sicht interkultureller Fähigkeiten zu optimieren.
55. ECRI stellt eine interessante Initiative in Form des Pilotprojekts „Smart Selection“ fest, das vom Kaufmännischen Verband Schweiz betrieben wird und darauf abzielt, Diskriminierung bei der Einstellung von Auszubildenden zu verhindern, indem man ihnen gestattet, zunächst anonyme Bewerbungen bei den Unternehmen einzureichen, die sich an dem Projekt beteiligen. Zu erwähnen ist auch eine angepasste Berufsausbildung auf „Fallmanagementbasis“, die es erlaubt, jungen Menschen einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern und den Hintergrund von jungen Migranten zu berücksichtigen. Es sollte in der Schweiz mehr Initiativen dieser Art geben.
56. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, ihre Bemühungen im Kampf gegen die direkte und indirekte rassistische Diskriminierung bei Beschäftigungsfragen weiter zu verfolgen und in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Akteuren in diesem Bereich die kulturelle Vielfalt in den Unternehmen zu fördern, insbesondere den Gewerkschaften, den Arbeitgeberverbänden und den Berufsschulen.

Bildung

57. ECRI stellt fest, dass laut einer PISA-Studie 2006 Schweizer Immigrantenkinder aus sozial und kulturell benachteiligten Familien, in denen die in der Schule benutzte Sprache nicht gesprochen wird, weniger häufig gute Leistungen erbringen als ihre Altersgenossen aus wohlhabenderen Familien. Kinder mit Immigrantentabstammung hinken Kindern Schweizer Abstammung hinterher, wobei die erste Generation von Immigrantenkindern zweimal schlechter abschneidet. Abgesehen vom sozialen und wirtschaftlichen Status, haben Abstammung und Sprache nichtsdestotrotz einen signifikant negativen Effekt auf die Leistungen von Schülern in der Schweiz: junge Immigranten und Kinder von Immigranteltern erreichten 39 bzw. 14 Punkte weniger im PISA-Test als Schüler Schweizer Abstammung. Die Leistung derjenigen, welche die Testsprache nicht zu Hause sprachen, lag 27 Punkte niedriger. Sprache und

¹⁶ Siehe auch unten „Besonders verletzte/Zielgruppen – Nichtstaatsbürger“.

Abstammung können häufig einen kombinierten Effekt haben.¹⁷ Allerdings haben die Schweizer Behörden die Aufmerksamkeit auf eine andere Studie gelenkt, die 2005 vom Bundesamt für Statistik durchgeführt wurde. Sie weisen darauf hin, dass laut diesem Bericht Immigranten der zweiten Generation häufiger erfolgreicher im akademischen Bereich sind als native Schweizer.

58. ECRI stellt mit Interesse fest, dass die Systeme für die Integration von Immigrantenkinder in die regulären Klassen in den letzten Jahren verstärkt wurden. Diese Systeme variieren von Kanton zu Kanton, aber es wird sich immer stärker bemüht, sicherzustellen, dass die Kinder dem allgemeinen Schulbetrieb folgen können. So gibt es z. B. „Reception classes“ (Anfängerklassen) für einen beschleunigten Unterricht in der lokalen Sprache, die Migrantenkinder zusätzlich zu den regulären Klassen besuchen. Angesichts der oben beschriebenen Beobachtungen zu den Schwierigkeiten, mit denen sich Migrantenkinder konfrontiert sehen, die zu Hause nicht die Unterrichtssprache sprechen, ist ersichtlich, dass es unverzichtbar ist, Förderklassen für diese Kinder einzurichten, insbesondere im Hinblick auf den Sprachunterricht.
59. Die Schweizer Konferenz der kantonalen Direktoren für staatliche Bildung berichtet, dass es manchmal zu rassistischen Vorfällen im schulischen Rahmen kommt. In diesen Fällen können Maßnahmen in Form einer Mediation oder durch einen Sozialarbeiter erfolgen. Sollte sich der Rassismus als schwerwiegend erweisen oder sich wiederholen, müsste der Schulinspektor einschreiten.
60. Die Schweizer Behörden haben Bildungsprojekte gefördert und auch selbst entwickelt, die darauf abzielen, die Vorteile von Vielfalt anzuerkennen, Rassismus und Gewalt zu bekämpfen und an den Holocaust zu erinnern und diesen zu studieren, insbesondere am Holocaust-Gedenktag am 27. Januar, sowie damit zusammenhängende Fragen und Menschenrechte allgemein zu behandeln. Viele Initiativen wurden ergriffen, die sich von Kanton zu Kanton und selbst von Schule zu Schule unterscheiden. Eine Reihe von Kantonen hat Kurse eingerichtet, um Lehrer im Umgang mit kulturellen Unterschieden auszubilden. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung hat die Stiftung für Bildung und Entwicklung damit beauftragt, förderungswürdige Schulprojekte für das Unterrichten von Menschenrechten und für den Kampf gegen Rassismus auszuwählen. Die Fachstelle stellt der Stiftung für diese Zwecke Mittel zur Verfügung.
61. In allen Kantonen können Kinder ausländischer Abstammung zusätzlich zu ihrem regulären Stundenplan Kurse in ihren Sprachen und über ihre Herkunftskultur besuchen. In der Regel werden von den Schulen Räume und Infrastruktur zur Verfügung gestellt, und viele Kantone bieten organisatorische Unterstützung an, aber es ist die für die Kurse verantwortliche Körperschaft (häufig unterstützt durch das Herkunftsland), die den Unterricht anbietet und finanziert.
62. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, weiterhin ihre Bemühungen zu verfolgen und zu intensivieren, um ein Schulsystem zu etablieren, das allen Kindern mit Migrantenhintergrund, deren Muttersprache sich von der Unterrichtssprache unterscheidet, Chancengleichheit beim Zugang zur Bildung zu garantieren, insbesondere höherer Bildung, und letztendlich den Zugang zum Arbeitsmarkt. In diesem Zusammenhang lenkt ECRI die Aufmerksamkeit auf seine Allgemeine Politikempfehlung Nr. 10 über Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen in der und durch Schulbildung.

¹⁷ PISA 2006: „Les compétences en sciences et leur rôle dans la vie“ (Wissenschaftliche Kompetenzen für die Welt von morgen), nationaler Bericht, Bundesamt für Statistik (OFS), Neuchâtel, 2007

63. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, einen systematischeren Ansatz für den Sprach- und Kulturunterricht zu verabschieden und zu diesem Zweck in allen Schulen, an denen Migrantenkinder sind, diesbezüglich Möglichkeiten zu schaffen.

Wohnen

64. Zahlreiche Studien, die in den letzten Jahren durchgeführt wurden, berichten über Probleme der direkten Diskriminierung bei der Wohnungssuche, die sich auf eine Bandbreite an Gruppen auswirkt, u.a. Migranten, besonders jene mit einer lange bestehenden Aufenthaltsgenehmigung, Dunkelhäutige, Muslime und Personen vom Balkan.¹⁸ Jeder gibt zu, dass es Fälle direkter Diskriminierung in diesem Bereich gibt, wobei der Unterschied darin liegt, dass einige, insbesondere NRO gegen Rassismus, diese Tatsache bedauern, während andere die Meinung vertreten, es sei nicht illegal. In Bezug auf Wohnraum ist die vorherrschende Meinung, es stehe einem privaten Vermieter frei, selbst zu wählen, und er könne dies wie auch immer begründet tun, so auch aufgrund von Hautfarbe oder Religion. In anderen Fällen gibt es Diskriminierung, sie versteckt aber hinter fadenscheinigen Argumenten. Sie kann auch die Form von Preisabsprachen oder unvorteilhaften Bedingungen für ausländische Mieter oder Käufer annehmen. So zeigen die Studien z. B., dass Ausländer in der Regel höhere Mieten für Immobilien weniger guter Qualität zahlen als Schweizer Mieter.

65. Da es keine Gesetze gibt, die eindeutig und effektiv rassistische Diskriminierung verbieten¹⁹, und da der Wohnungsmarkt in einigen Teilen der Schweiz sehr begrenzt ist, gibt es keine echten Absicherungen gegen Missbrauch und Diskriminierung beim Zugang zu Wohnraum.

66. Die Behörden haben einige Pilotprojekte gestartet, die versuchen, einige der Probleme zu lösen, mit denen sich Migranten bei der Suche nach Wohnraum konfrontiert sehen. Die „Städtischen Projekte“ sollen die allgemeine Lebensqualität verbessern und Integrationsmängel in den städtischen Gebieten und mittelgroßen Städten verhindern. Sie gehören zu den 45 Integrationsmaßnahmen, die im August 2007 vom Bundesrat verabschiedet wurden.²⁰ Ziel ist, die „Lebensqualität zu verbessern und die soziale Integration in sensiblen Nachbarschaften zu fördern“. Durch integrierte Maßnahmen, die auf einem abgestimmten Ansatz beruhen, soll die Bildung von Ghettos verhindert, der Sicherheitsstandard in Wohngebieten verbessert und die Gesellschaft zusammengeführt werden. Die Projekte sollen vier Jahre dauern und werden dann im Hinblick auf die Möglichkeit einer Verlängerung bewertet. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung beteiligt sich an diesen Projekten und unterstützt Anträge, die den echten Wunsch widerspiegeln, sich mit diesen Konflikten, Spannungen und dieser direkten oder indirekten Diskriminierung zu befassen, die in einzelnen Stadtgebieten auftreten.

67. ECRI fordert die Schweizer Behörden auf, Schritte zur Bekämpfung der rassistischen Diskriminierung bei der Suche nach Wohnraum wie bei den „Städtischen Projekten“ zu ergreifen, wobei sicherzustellen ist, diese Maßnahmen so zu gestalten, dass sie besonders schutzbedürftigen Gruppen bei der Wohnungssuche Chancengleichheit bieten, z. B. Personen mit Migrantenhintergrund. Diese Maßnahmen müssen durch Aufklärungskampagnen zum Problem der Diskriminierung begleitet werden, die auf die wichtigsten Akteure im Wohnungsbereich abzielen.

¹⁸ Zum Zugang zu Wohnraum für Fahrende und Jenische siehe unten: „Fahrende und die Gemeinschaft der Jenischen“

¹⁹ Siehe oben „Gesetze gegen Diskriminierung aus rassistischen Gründen“.

²⁰ Siehe unten „Ausländer“.

Gesundheitsversorgung

68. Was den Zugang zur Gesundheitsversorgung betrifft, haben die Schweizer Behörden festgestellt, dass es aus mehreren Gründen einen Mangel an Chancengleichheit für Ausländer gibt, u.a. sozioökonomische Faktoren und manchmal Mangel an Informationen über Gesundheitsvorsorge unter Migranten, fehlende interkulturelle Kompetenz bei den Mitarbeitern des Gesundheitswesens und sprachliche Kommunikationsprobleme. Laut mehrerer Studien ist diese Ungleichheit im Hinblick auf den Zugang und die Behandlung in medizinischen Fragen teilweise auch auf rassistische Vorurteile und rassistische Diskriminierung zurückzuführen, obwohl das Ausmaß nur schwer zu identifizieren ist.
69. ECRI hat mit Zufriedenheit festgestellt, dass die Schweizer Behörden im Hinblick auf die Tatsache, dass Ausländer keine Chancengleichheit bei der Gesundheitsversorgung genießen, entschieden haben, Phase II (2008-2013) ihrer bundesweiten Strategie „Migration und Gesundheit“, die 2004 begonnen hat, zu starten. Diese Strategie soll die Gesundheitsversorgung von Migranten verbessern, die in der Schweiz leben, und Chancengleichheit im Hinblick auf das Gesundheitssystem herstellen. Das Bundesamt für Gesundheit hat Phase II in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration (OFM) und der Eidgenössischen Kommission für Ausländer – heute die Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen – auf der Grundlage der gemachten Erfahrungen in Phase I und den Empfehlungen aus der Auswertung entworfen. Das übergeordnete Ziel der Strategie ist, zur Eliminierung vermeidbarer Faktoren beizutragen, die sehr wahrscheinlich die Gesundheit beeinträchtigen, und auf diesem Wege die Lebensbedingungen von Migranten zu verbessern. Ein weiteres Ziel ist es, die Chancen der Migrantenpopulation durch einen Vergleich mit der Schweizer Population zu verbessern, um das gesundheitspolitische Potenzial vollständig nutzen zu können.
70. ECRI hat außerdem mit Interesse das 2006 und 2007 durchgeführte Projekt im Kantonskrankenhaus Olten mit dem Schweizer Roten Kreuz und der Schweizer Gesellschaft für Gesundheitspolitik mit finanzieller Unterstützung durch die Fachstelle für Rassismusbekämpfung verfolgt. Im Rahmen dieses Projekts wurden die verschiedenen Formen der rassistischen Diskriminierung, die im Krankenhaus auftraten, aufgelistet und ein Maßnahmenkatalog zur Bekämpfung derselben erstellt. Es wurden auch praktische Schritte unternommen, u.a. Steigerung des Bewusstseins der Mitarbeiter, Berücksichtigung interkultureller Kompetenzen bei der Einstellung von Mitarbeitern, Einrichtung eines Integrationsdienstes und Einführung eines Verhaltenskodex und von Strafen.
71. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, weiterhin Schritte zur Bekämpfung der rassistischen Diskriminierung beim Zugang zur medizinischen Versorgung als Teil des Bundesplans „Migration und Gesundheit“ zu unternehmen, mit dem Schwerpunkt, die betroffenen schutzbedürftigen Gruppen zu informieren, das Bewusstsein der Mitarbeiter im Gesundheitswesen zu steigern und ein Training in interkulturellen Kompetenzen anzubieten. Es müssen für den Fall einer nachgewiesenen rassistischen Diskriminierung beim Zugang zur medizinischen Versorgung auch entsprechende Strafen vorgesehen sein.

Für die Öffentlichkeit bestimmte Güter und Dienstleistungen

72. ECRI hat auch Behauptungen rassistischer Diskriminierung im Hinblick auf den Zutritt zu Bars, Restaurants und Diskotheken festgestellt, vorwiegend gegen Dunkelhäutige und Personen vom Balkan gerichtet. Sie befasst sich mit dieser Frage und gibt Empfehlungen zu diesem Punkt im obigen Abschnitt zu den gesetzlichen Vorschriften gegen rassistische Diskriminierung.

73. ECRI hat festgestellt, dass Versicherungsgesellschaften in der Schweiz allgemein das Kriterium der Nationalität der versicherten Person mit einbeziehen, wenn sie den Beitrag für eine Kfz-Versicherung berechnen. Diese Praxis, die in den letzten Jahren eingeführt wurde, hat juristische und andere Studien nach sich gezogen, die zu dem Schluss kamen, dass berechnete Beiträge auf der Grundlage des Risikos für jede Nation keinen Sinn ergeben. Diese Vergleichsstudien zeigen, dass allgemein von jenen, die bestimmten Nationen angehören, gefordert wird, mehr zu bezahlen als andere, und die Beträge sind besonders für Menschen vom Balkan, aus Südeuropa, Afrika, Südamerika und Asien hoch. Laut dieser Studien waren die Zahlen, selbst wenn sie objektiv eingesetzt wurden, zweifelsfrei sinnlos, da die Höhe des Zusatzbeitrags eines Angehörigen einer bestimmten Nation abhängig von der betreffenden Versicherungsgesellschaft variiert. Die verfügbaren Statistiken der Versicherungsunternehmen sind nicht zuverlässig genug, um als Grundlage für die Bestimmung unterschiedlicher Beträge zu dienen, wie man aus den erheblichen Preisunterschieden zwischen den Versicherern erkennen kann, die für Menschen derselben Nationalität angewendet werden. Durchgeführte Vergleiche von Versicherern haben gezeigt, dass Angehörige derselben Nationalität (beim Vergleich ging es um einen Italiener) 0-27% mehr zahlen müssen als Schweizer Bürger. Außerdem berücksichtigt die Berechnungsmethode in keiner Weise die Zeit, die eine Person bereits in der Schweiz lebt. Trotz vieler Warnungen durch Antidiskriminierungsexperten in der Schweiz und der Einreichung einer Petition 2007 und einer parlamentarischen Initiative, die zur Beendigung dieser Praxis aufrief, beurteilten die Schweizer Behörden diese nicht als diskriminierend, da sie auf objektiven Statistiken der betroffenen Versicherungsunternehmen beruhe. Die Schweizer Behörden haben angezeigt, dass, wenn eine Versicherungsgesellschaft Nationalität als Kriterium in einem Tarifmodell benutzt, die folgenden Bedingungen erfüllt sein müssen: Der Tarif muss gemäß anerkannter Grundsätze der Versicherungsmathematik ermittelt worden sein; die Klassifizierungen müssen faktisch korrekt und risikobezogen sein; die Klassifizierungen müssen regelmäßig geprüft und, wenn erforderlich, angepasst werden; die Klassifizierungen und Tarife müssen auf den Statistiken der Gesellschaft und, wo angemessen, auf aggregater Statistik beruhen. Wenn nicht, wird die Versicherungsaufsicht eingreifen, um einen möglichen Missbrauch zu untersuchen. Die Schweizer Behörden berücksichtigen, dass Unterschiede zwischen den Tarifen der Versicherungsgesellschaften das Ergebnis einer Reihe von Faktoren und ein Ausdruck von Marktmechanismen sind. Sie betonen, dass das aktuelle System mit dem Willen des Gesetzgebers korrespondiert, den Wettbewerb und die risikoadäquate Berechnung zu unterstützen. Allerdings ist ECRI, angesichts der Kritik, die von mehreren Seiten, einschließlich Antidiskriminierungsexperten in der Schweiz, geäußert wurde, der Überzeugung, dass es erforderlich ist, diese Angelegenheit erneut sorgfältig zu prüfen, um sicherzustellen, dass der aktuelle Versicherungsmarkt keine diskriminierende Auswirkung auf jene hat, die im Hinblick auf ihre Nationalität versichert werden.

74. ECRI fordert die Schweizer Behörden dringend auf, das aktuell in der Schweiz in Kraft befindliche System der Kfz-Versicherungsbeiträge zu prüfen, das gegenwärtig gestattet, den Beitrag im Hinblick auf die Nationalität des Fahrers zu ändern, und Schritte zu ergreifen, alle identifizierten diskriminierenden Praktiken auf Grundlage der Nationalität in diesem Bereich zu beenden.

Einbürgerung

75. In ihrem dritten Bericht hatte ECRI der Hoffnung Ausdruck verliehen, das Parlament werde rasch ein Gesetz über Staatsbürgerschaft verabschieden, welches die Einbürgerung von Personen mit Migrantenhintergrund der zweiten und dritten Generation erleichtert. Sie drängte die Behörden des Weiteren, zu

prüfen, wie man das aktuelle System zur Gewährung der Staatsbürgerschaft verbessern könne, um sicherzustellen, dass es keinen Raum für diskriminierende und willkürliche Praktiken lässt. Sie forderte, dass zumindest Einspruchsverfahren eingerichtet werden sollten, um den Antragstellern auf Einbürgerung zu ermöglichen, die Gesetzmäßigkeit der durch Volksabstimmung oder durch kommunale Behörden getroffenen Entscheidungen prüfen zu lassen.

76. In der Schweiz schließt das Einbürgerungsverfahren die Bundes-, Kantons- und Kommunalbehörden ein. Jede dieser Einrichtungen hat ihren Anteil bei der Annahme oder Ablehnung der Einbürgerung einer Person, die diese beantragt. Die Kriterien, die erfüllt sein müssen, um eingebürgert zu werden, variieren von Kanton zu Kanton und von einer Gemeinde zur anderen, aber allgemein gesprochen ist das Einbürgerungsverfahren in der Schweiz langwierig und kompliziert.
77. ECRI hat erfahren, dass Gesetzesvorlagen, welche die schnellstmögliche Erlangung der Staatsbürgerschaft Personen der zweiten und dritten Generation mit Migrantenhintergrund vorsahen, von der Schweizer Bevölkerung in einem Referendum am 26. September 2004 abgelehnt wurde. Die Partei SVP hatte eine fremdenfeindliche Kampagne für eine Abstimmung mit „Nein“ durchgeführt, die einen gewissen Einfluss auf das Ergebnis hatte; diese Frage wird nachstehend besprochen.²¹
78. In einigen Gemeinden erfordert das Einbürgerungsverfahren eine lokale Abstimmung, was bedeutet, dass die Entscheidung, die Staatsbürgerschaft zu gewähren oder abzulehnen, durch direkte Demokratie erfolgt. Das Schweizerische Bundesgericht ist mehrere Male eingeschritten, um Entscheidungen, die auf diese Weise gefällt wurden, mit der Begründung aufzuheben, die seien diskriminierend, insbesondere in zwei wichtigen Entscheidungen vom 9. Juli 2003. In seiner Entscheidung 129 I 217 vom 9. Juli 2003 vertrat es die Meinung, die Ablehnung der Einbürgerung der Antragsteller aus dem ehemaligen Jugoslawien verstoße gegen das Diskriminierungsverbot in Art. 8.2 der Schweizer Verfassung. In seiner Entscheidung 129 I 232 vom 9. Juli 2003 wies das Bundesgericht den Antrag auf ein Referendum „für eine demokratische Einbürgerung“ ab, welche ausschließlich den kommunalen Wählern die Entscheidung überlassen hätte, die Einbürgerung zu gewähren oder abzulehnen, anstatt sie darauf spezialisierten Ausschüssen in den Stadträten zu überlassen. Das Bundesgericht betonte, eine Ablehnung einer Einbürgerung müsse eine ordnungsgemäße Erklärung der Gründe enthalten, was im Rahmen einer Volksabstimmung nicht möglich sei.
79. Ein Antrag auf ein Referendum („*initiative populaire*“), die darauf abzielte, die Entscheidungen des Bundesgerichts auszuhebeln, wurde 2006 gestartet. Er forderte, den Gemeinden zu gestatten, unabhängig darüber zu entscheiden, welches Organ mit der Gewährung der Gemeindebürgerschaft ermächtigt werden sollte, und dass diese Entscheidung endgültig sein und keine Einspruchsmöglichkeit beinhalten sollte. Dieser Antrag wurde am 1. Juni 2008 von mehr als 63% abgelehnt.
80. Seit den Entscheidungen des Bundesgerichts aus dem Jahr 2003 haben die Kantone und Gemeinden, deren Vorschriften nicht den Forderungen des Gerichts entsprachen, damit begonnen, diese zu ändern, damit sie diesen Standards entsprechen, und zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts hatten viele die erforderlichen Schritte ergriffen. Die Schweizer Behörden haben angezeigt, dass es heute, gemäß den oben beschriebenen Entscheidungen, nicht mehr möglich ist, dass die Bürger durch geheime Wahl über

²¹ Siehe „Rassismus im politischen Diskurs“.

Einbürgerungen entscheiden. Außerdem stellt ECRI mit Befriedigung fest, dass ein neues Bundesgesetz, das am 1. Januar 2009 in Kraft trat, besagt, dass alle negativen Entscheidungen über die Einbürgerung eine Begründung enthalten müssen. Laut diesem Gesetz müssen die Kantone eine juristische Stelle einrichten, die als kantonale Berufungsorgane für die Anhörung und Entscheidung von Einsprüchen gegen negative Entscheide über die Gewährung der normalen Einbürgerung zuständig sind. Schließlich verpflichtet das Gesetz die Kantone dazu, während des Einbürgerungsverfahrens das Privatleben der betroffenen Personen zu achten. Das neue Gesetz stellt damit nicht das eigentliche Prinzip der Entscheidungen über Einbürgerungen in Frage, die von Gemeindeversammlungen getroffen werden. Allerdings führt es weitere Absicherungen ein, die ECRI begrüßt.

81. In ihrer 2007 durchgeführten Studie „Diskriminierung bei der Einbürgerung“ beschreibt die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus mehrere Fälle willkürlicher und diskriminierender Entscheidungen, die direkt von Wählern oder einem Gemeinderat getroffen wurden. So werden z. B. Anträge von Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien und muslimischen Personen aufgrund bestehender Vorurteile gegen sie häufiger abgelehnt als andere, da sie diese als „nicht integriert“ betrachten. Das Bundesrecht fordert den Nachweis der Integration der Antragsteller auf Einbürgerung in die Schweizer Gemeinschaft und Kenntnisse des Schweizer Lebensstils und von Schweizer Bräuchen. In mehreren Fällen, in denen die Einbürgerung durch direkte Demokratie abgelehnt wurde, schritten Gerichte ein, um die Diskriminierung zu sanktionieren. Im Hinblick auf ihre Studie und die Entscheidungen der Gerichte riet die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus zu einem Exekutivorgan, das vom Kantonsparlament oder dem Gemeinderat gewählt wird, um Entscheidungen über Einbürgerungen zu treffen und spezielle Einbürgerungskriterien zu erstellen, die keinen Raum für willkürliche Entscheidungen lassen.
82. ECRI stellt fest, dass die Gewährung oder Ablehnung der Staatsbürgerschaft in mancher Hinsicht eine sehr technische Angelegenheit ist, aber gemäß Schweizer Recht auch einen Nachweis erfordert, ob eine Person „integriert ist oder nicht“, eine Frage, die viel Raum für subjektive Meinungen lässt und damit ein gewisses Maß an Training verlangt. Sie denkt dementsprechend, dass es vorzuziehen sei, Verfahren zu entwerfen, welche speziellen dazu ermächtigten Organen diese Entscheidungen überlässt. Dies würde diskriminierenden Entscheidungen vorbeugen, die, selbst wenn sie im Nachhinein ausgesetzt würden, eine negative Auswirkung auf den Antragsteller und ebenso auf das Klima in der betreffenden Gemeinde haben.
83. ECRI wiederholt ihre Empfehlung an die Behörden, das Gesetz über Staatsbürgerschaft zu ändern, um die Einbürgerung von Menschen der zweiten und dritten Generation mit Migrantenhintergrund zu erleichtern.
84. ECRI drängt die Schweizer Behörden, in der Praxis die gesetzlichen Auflagen, die am 1. Januar 2009 in Kraft traten, namentlich die Gründe für eine Ablehnung der Einbürgerung zu nennen, die Sicherstellung des Einspruchsrechts bei den Gerichten und die Achtung der Privatsphäre der Antragsteller von Einbürgerungen, in vollem Umfang sicherzustellen.
85. Angesichts des Risikos von Diskriminierung und Willkür bei Entscheidungen zur Einbürgerung, die durch direkte Demokratie erfolgen, drängt ECRI die Schweizer Behörden, ernsthaft eine Änderung des Systems einer Abstimmung durch den Gemeinderat in den Kantonen und Gemeinden, in den denen dieses System in Bezug auf Einbürgerungsanträge immer noch existiert, zu erwägen.

III. Rassismus in der öffentlichen Debatte

Rassismus im politischen Diskurs

86. In ihrem dritten Bericht forderte ECRI die Behörden auf, das öffentliche Bewusstsein für die bestehenden Probleme Rassismus und Diskriminierung und die Notwendigkeit, diese zu bekämpfen, zu schärfen. Er drängte die Behörden, nachdrücklich auf Manifestationen von Rassismus oder Fremdenfeindlichkeit im Diskurs bestimmter Politiker und politischer Parteien zu reagieren.
87. Es gibt nur sehr wenige rechtsextremistische Parteien in der Schweiz, mit marginalem Einfluss, insbesondere auf Bundesebene, und mit nur wenigen, wenn überhaupt, gewählten Mitgliedern auf lokaler Ebene.²² Einige Mitglieder dieser Parteien wurden gelegentlich juristisch für rassistische Bemerkungen oder Handzettel belangt. ECRI hofft, dass die Behörden weiterhin wachsam in Bezug auf diese Parteien sein werden.
88. ECRI ist tief besorgt über den geänderten Ton in der politischen Debatte in der Schweiz seit der Veröffentlichung ihres letzten Berichts. Diese Veränderungen hängen eng mit dem Erstarken der SVP (Schweizerische Volkspartei) zusammen. Bei den letzten Parlamentswahlen auf Bundesebene erhielt die SVP das höchste Ergebnis: 29% der Stimmen. Mit 62 gewählten Mitgliedern im Bundesrat, der zweiten Kammer des Parlaments (55 in der parlamentarischen Amtszeit 2003), nimmt die SVP heute in der Schweizer Politik eine signifikante Position ein. Nur diese Partei hat „Ausländer“ zu ihrem wichtigsten Thema erklärt. Das Programm, die Positionen, die Kampagnen, die Plakate und anderen Materialien, die von dieser Partei erstellt werden, werden von allen Antirassismusexperten als fremdenfeindlich und rassistisch beschrieben.
89. Es gab viele Fälle in den letzten Jahren, bei denen die SVP intolerante Bilder und Bemerkungen gefördert hat. Es gab übermäßige und diskriminierende Verallgemeinerungen auf der Basis isolierter Fälle, trivialer Nachrichten oder ungenauer, manipulierter Statistiken. Die Hauptziele dieser Methoden sind Ausländer, insbesondere junge Ausländer, Asylsuchende, Dunkelhäufige, Muslime und Roma. Ausländer werden insgesamt des Missbrauchs sozialer Leistungen und als Haupttäter bei Verbrechen in der Schweiz beschuldigt. Insbesondere junge Ausländer, insbesondere vom Balkan, werden auf Grundlage von gelegentlichen Zwischenfällen, die von den Medien kolportiert werden, aller Formen von Verbrechen beschuldigt, die von kleinen Verstößen bis zu schwerwiegenden Verbrechen reichen. Asylsuchende werden generell beschuldigt, keine echten Flüchtlinge zu sein und das Asylverfahren und soziale Leistungen zu missbrauchen. Dunkelhäutige werden grundsätzlich als Drogenhändler beschrieben. Vorurteile gegen Muslime spiegeln sich in Behauptungen wider, die Schweiz laufe Gefahr, von Muslimen „überschwemmt“ zu werden, und Muslime werden häufig als Fundamentalisten oder Terroristen kategorisiert. In letzter Zeit wurden auch Roma Ziel intoleranter Bemerkungen während der Kampagne für ein Bundesreferendum über die Verlängerung der Freizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union nach Bulgarien und Rumänien. Ein SVP-Plakat, welches ein „Nein“ favorisierte, zeigte große, schwarze Krähen, welche die Schweiz in Stücke hackten, darüber die Worte: „Dem Missbrauch die Tür öffnen? Nein!“.
90. Der rassistische Diskurs zeigt sich nicht nur an den Bemerkungen der Partei, sondern auch an den Bildern, die zur Illustration ihrer Einstellungen benutzt werden, insbesondere auf Plakaten und in Zeitungsanzeigen. Die Abbildung

²² Zu den Neonazigruppen und anderen rechtsextremistischen Bewegungen außerhalb des politischen Lebens, siehe unten.

eines weißen Schafs, das ein schwarzes Schaf aus der Schweiz hinausjagt, diente z. B. 2007 für die Wahlkampagne und gab die Haltung der SVP wieder, alle ausländischen Straftäter sollten mit ihren Familien abgeschoben werden. Bei Kampagnen zu Einbürgerungsfragen erschien in den Straßen ein Plakat mit Osama bin Laden auf einem Schweizer Personalausweis sowie ein anderes Plakat, auf dem dunkle Hände nach einem Schweizer Pass greifen. Bisher kam es, trotz Beschwerden bei den Strafverfolgungsbehörden gegen die Plakate dieser Art, zu keinen Strafen gegen jene, die diese erstellt hatten. Wie an anderer Stelle in diesem Bericht aufgeführt, hat die SVP Anträge im Parlament eingereicht und Referenden beantragt, welche die Grundfreiheiten von Ausländern bedrohen oder direkt gegen diese verstoßen. Die SVP hat außerdem wiederholt Angriffe gegen das Strafrecht und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus im Hinblick auf die Streichung antirassistischer Vorschriften gefahren.

91. Obwohl sie häufig vom Parlament und der Bevölkerung abgelehnt werden, haben diese wiederholten Angriffe von SVP-Mitgliedern auf die Grundfreiheiten und gegen das Verbot von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ein tiefe Beunruhigung in den Minderheitengemeinschaften und in der gesamten Schweizer Gesellschaft ausgelöst. In einigen Fällen ist der rassistische und fremdenfeindliche Diskurs dieser Partei ihren Wahl- und Referendumssiegen vorausgegangen, was zeigt, dass ein ausländerfeindlicher Diskurs eine Auswirkung auf politische Entscheidungen nimmt.²³ Die Vertreter von Menschenrechtsorganisationen und Organisationen, die sich für die Interessen von Migranten einsetzen, haben ihrer großen Sorge Ausdruck verliehen, und die Vertreter der Minderheiten, die am häufigsten Ziel dieser Anwürfe waren, haben ihre Angst beschrieben, dass sich die Situation verschlechtern könnte und das Risiko bestände, der Aufruf könne zu Intoleranz und Gewalt gegen sie durch Angehörige der Mehrheitsbevölkerung führen. Obwohl in letzter Zeit allgemein der fremdenfeindliche Druck leicht abgenommen hat, insbesondere seit dem Scheitern des ehemaligen SVP-Vorsitzenden, als Mitglied der Bundesregierung wiedergewählt zu werden, haben die grundlegend ausländerfeindlichen Positionen, die auf dieser hohen politischen Ebene geäußert wurden, nach Meinung von ECRI gefährlich zu einer Polarisierung in der öffentlichen Debatte geführt.
92. Dementsprechend kommt den Reaktionen anderer politischer Parteien besondere Bedeutung zu. Man darf sich fragen, wie die anderen großen Parteien auf diese Rhetorik reagieren. Wie in einer Studie gezeigt, die von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus zum Thema Ausländer und ethnische Minderheiten im Bundeswahlkampf 2007 in Auftrag gegeben wurde und die die Berichterstattung in den Medien auswertete (Printmedien und Fernsehen)²⁴, treffen die eindeutig ausländerfeindlichen Positionen der SVP in politischen Kreisen und in den Medien nicht auf Gleichgültigkeit. Viele Menschen verurteilen und bekämpfen sie. Allerdings zeigt die Studie auch, dass die Reaktionen auf nationaler Ebene auf diese fremdenfeindlichen Äußerungen keine direkte Anfechtung erreichen. Die Tendenz ist vielmehr, sie als vereinfachend, übertrieben oder wahltechnisch anbiedernd zu beschreiben. Die Gefahr eines solchen Ansatzes liegt nach Meinung von ECRI darin, dass sie die Originalbemerkungen bestätigt. In Folge gibt es nun ein Dauergespräch über „die hohe Verbrechensrate unter Ausländern“ oder deren „Integrationsdefizit“, ohne dass die Prämissen durch gegenteilige Beweise in Frage gestellt werden. Außerdem greifen, da es keine echten Strafen für Politiker gibt, die rassistische

²³ Für ein Beispiel in diesem Bericht siehe: „Diskriminierung in zahlreichen Bereichen: - Einbürgerung“.

²⁴ Linards Udriš, lic. En phil, Dr. Patrik Ettinger, Prof. Dr. Kurt Imhof, Université de Zurich, Département de recherche opinion publique et société (Fög), Les étrangers et les minorités ethniques dans la campagne électorale, une analyse de la couverture médiatique des élections fédérales de 2007.

oder fremdenfeindliche Gedanken verbreiten, diese Meinungen in der schweizerischen öffentlichen Meinung um sich, mit ernsthaften Auswirkungen auf das Klima, in dem die Zielgruppen in der Schweiz leben.

93. Die oben erwähnte Studie zeigt auch, dass Ausländer und ethnische Minderheiten nur in sehr begrenzter Weise zu diesen Debatten beitragen können. Mit nur wenigen Ausnahmen auf lokaler Ebene haben Nichtsstaatsbürger kein Wahlecht in der Schweiz. Die Organisationen, die sich für ihre Rechte einsetzen, haben nicht genug Unterstützung, um sich effektiv Gehör zu verschaffen. In einer Situation, in der verstärkt restriktive Maßnahmen im Hinblick auf nahezu 21% der Bevölkerung in der Schweiz vorgeschlagen werden, ist es nach Meinung von ECRI erforderlich, dass es ein angemessenes Forum für die öffentliche Darstellung ihrer Sorgen in diesen Angelegenheiten geben sollte. Die Behörden haben jedoch darauf hingewiesen, dass Ausländer Angehörige der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus und der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen sein können und sie in letzterer mit 45% vertreten seien.
94. ECRI hat mit Befriedigung festgestellt, dass die Bundesbehörden regelmäßig und offen zahlreiche parlamentarische Anträge und beantragte Referenden, die von der SVP gestartet oder unterstützt wurden, abgelehnt und erklärt haben, dass diese gegen die Menschenrechte verstoßen oder wahrscheinlich gegen diese verstoßen würden, wie dies der Fall bei einem beantragten Referendum war, mit dem der Bau von Minaretten verboten werden sollte.²⁵ Die Schweizer Bevölkerung selbst, obwohl 29% für diese Partei gewählt haben, hat einige der extremeren Positionen des Referendums abgelehnt. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen und andere Organe warnen beständig die Öffentlichkeit über die Gefahr für den sozialen Zusammenhalt des Landes.
95. ECRI wiederholt, dass die ungezügelt rassistischen und fremdenfeindlichen politischen Äußerungen unausweichlich zu einer Bandbreite schwerwiegender Folgen führen wird, von denen einige bereits in der Schweiz zu beobachten seien²⁶, u.a. schlecht durchdachte Vorschläge, die bestimmte Gruppen disproportional benachteiligen oder deren Fähigkeit beeinträchtigen, ihre Menschenrechte in die Praxis umzusetzen. Dieser Diskurs gefährdet den sozialen Zusammenhalt und birgt das Risiko, rassistische Diskriminierung und rassistische Gewalt auszulösen.²⁷
96. ECRI drängt die Schweizer Behörden, dringend ihre Bemühungen beim Kampf gegen Rassismus im politischen Diskurs zu verfolgen und zu verstärken.²⁸ Sie verweist diesbezüglich auf die Empfehlungen, die hinsichtlich der Anwendung von Art. 261bis bezüglich des Verbots rassistischer Bemerkungen gemacht wurden, die auf gewählte politische Vertreter anwendbar sein sollten, die diese Bemerkungen machen oder vorsätzlich Bilder mit rassistischen Konnotationen verbreiten.

²⁵ Siehe unten: „Muslimische Gemeinschaften“.

²⁶ Siehe oben: „Artikel 261bis des Strafgesetzbuches: Strafrechtliche Vorschriften gegen Rassismus“ und „Diskriminierung in zahlreichen Bereichen“ und unten „Rassistische Gewalt“.

²⁷ Siehe die Erklärung von ECRI über den Einsatz rassistischer, antisemitischer und fremdenfeindlicher Elemente im politischen Diskurs (angenommen am 17. März 2005).

²⁸ Siehe im Kapitel „Internationale Rechtsvorschriften“ oben auch die Empfehlung von ECRI zur Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über Internetkriminalität bezüglich der Unterstrafstellung von Handlungen rassistischer oder fremdenfeindlicher Natur, die über Computersysteme begangen werden.

Rassismus in den Medien

97. In ihrem dritten Bericht empfiehlt ECRI den Schweizer Behörden, Schritte zu unternehmen, um dem allgemein negativen Meinungsklima zum Thema Asylsuchende und Flüchtlinge entgegenzutreten, insbesondere durch Sensibilisierung der Medien für die Notwendigkeit, die Frage in ausgewogener Manier zu behandeln und dabei auf eine Sprache und auf Propaganda zu verzichten, die wahrscheinlich die öffentlichen Vorurteile und Feindseligkeiten verstärken.
98. Rassismus in den Medien muss zusammen mit Rassismus im politischen Diskurs, wie oben geschildert, behandelt werden. Angesichts des Anstiegs rassistischer und fremdenfeindlicher Bemerkungen und Darstellungen, die von Mitgliedern einer politischen Partei in der Regierung getätigt werden, kommt den Medien, die naturgemäß gefordert sind, die Meinungen von Politikern wiederzugeben und zu kommentieren, eine besondere Verantwortung zu und sie sollten sich bestmöglich bemühen, sich aller Formen rassistischer oder fremdenfeindlicher Sprache zu enthalten und diese zu bekämpfen. Laut der oben erwähnten Studie zur Berichterstattung der Wahl 2007 auf Bundesebene haben sich die Schweizer Medien bemüht, intolerante politische Ansichten zu kritisieren und sich von diesen zu distanzieren. Allerdings scheinen sie selbst nicht frei von der Gefahr zu sein, rassistische Stereotypen und Vorurteile zu verbreiten. Zeitungen, insbesondere Wochenzeitschriften, verlassen sich manchmal auf Effekthascherei und publizieren Artikel, die zur Verbreitung von rassistischen Stereotypen und Vorurteilen beitragen. Die damalige Eidgenössische Kommission für Ausländer (heute die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen) hat auch auf die übermäßige Darstellung negativer Nachrichten über Immigranten in den Medien hingewiesen.
99. Laut mehrerer Quellen²⁹ ist die Praxis, bei einem überführten Straftäter oder Verdächtigen in einem Strafverfahren die Abstammung des Täters zu erwähnen, auch wenn dies irrelevant ist, ein weitverbreitetes und wiederkehrendes Problem in den Schweizer Medien. Aus Gründen der Transparenz gibt die Polizei zugegebenermaßen den Medien „objektive“ Informationen zu Verdächtigen, u.a. Alter und Nationalität, welche die Medien weitergeben, ohne jedes Mal deren Relevanz in Frage zu stellen. In einigen Fällen scheint es jedoch weitaus schwieriger zu sein, diesen Ansatz zu rechtfertigen. ECRI ist insbesondere besorgt über Berichte, dass nicht nur die Nationalität einer Person, sondern in einigen Fällen auch deren Ursprungsregion, z. B. „Balkan“, „ehemaliges Jugoslawien“ oder Afrika sowie ihre Hautfarbe oder, wenn es Schweizer Bürger sind, ihre ausländische Abstammung offen gelegt werden. Eine neue Kategorie scheint ebenfalls in den Medien aufgetaucht zu sein: die der „neuen Schweizer Bürger“ oder „eingebürgerten Schweizer Bürger“. Der alleinige Zweck dieser Kategorie scheint zu sein, die Tatsache zu unterstreichen, dass die mutmaßlichen Täter keine „nativen Schweizer Bürger“ sind, was Stereotypen und Vorurteilen über den Zusammenhang von Verbrechen und ethnischer Abstammung Vorschub leistet.
100. Schweizer Journalisten unterliegen einem beruflichen Ethikkodex in Form einer Erklärung: Laut Absatz 8 der Erklärung zu den Rechten und Pflichten von Journalisten über die Achtung der Menschenwürde „müssen Journalisten alle diskriminierenden Verweise, sei es in Worten, Bildern oder Ton, auf die ethnische Abstammung, die Nationalität, die Religion,... vermeiden, (...)“. Die Richtlinien zu dieser Erklärung legen fest, dass „wenn eine Nachricht eine Straftat betrifft, Informationen über die ethnische Abstammung, Religion (...) nur dann zulässig

²⁹ Siehe z. B. mehrere Artikel in Terra Cognita, Revue suisse de l'intégration et de la migration, Les médias, automne 2007, n. 11.

sind, wenn sie für das Verstehen der Meldung unerlässlich sind. Verweise auf die Nationalität sollten keiner Form von Diskriminierung Vorschub leisten: Wo diese nicht systematisch sind (und damit auch auf Schweizer Staatsbürger Anwendung finden), müssen sie dieselben restriktiven Bedingungen erfüllen wie andere Informationen. Besondere Aufmerksamkeit wird der Tatsache gewidmet, dass diese Informationen die Vorurteile gegen Minderheiten verstärken können.“ Der Schweizer Presserat kann Beschwerden entgegennehmen, wenn ein Journalist gegen diese Erklärung verstößt. 2005 hat er z. B. in Zusammenhang mit einem Brief eines islamfeindlichen Lesers eingegriffen und darauf hingewiesen, dass „im aktuellen feindlichen Klima gegen Islam und Muslime Redakteure besonders wachsam im Hinblick auf Leserbriefe sein müssen, die diskriminierendes Material enthalten, selbst in latenter Form. Die Tatsache, eine große Zahl diskriminierender Briefe eingehen, rechtfertigt nicht, einen von diesen Briefen zu veröffentlichen. Wenn erforderlich, muss die Angelegenheit als solche behandelt werden, in Übereinstimmung mit den journalistischen Regeln. Durch die Veröffentlichung eines Leserbriefes, der eindeutig islamfeindliche Ansichten enthält, hat die Zeitschrift gegen Art. 8 der Erklärung der Rechte und Pflichten von Journalisten verstoßen.“³⁰

101. ECRI hat mit Zufriedenheit festgestellt, dass eine Reihe von Initiativen ergriffen wurden, um Rassismus in den Medien zu bekämpfen. So hat z. B. im April 2008 das Medienunternehmen SRG-SSR, das sich aus mehreren Fernsehsendern, Radiostationen und Internetplattformen zusammensetzt, eine Woche über „Nous autres“ (Unsere Anderen) und die Integration von Migranten in der Schweiz gewidmet. ECRI lenkt die Aufmerksamkeit auf die Empfehlungen zur Integration und die Medien, die von der Eidgenössischen Kommission für Ausländer im Jahr 2007 herausgegeben wurden und die interessante Wege zur Verbesserung des Bildes von Immigranten in den Medien, für das Training von Medienvertretern in diesen Themen und das effektivere Erreichen der Migranten eröffnen.
102. ECRI ermutigt die Schweizer Behörden, ihre Bemühungen zur Sensibilisierung der Medien für die Notwendigkeit weiterzuverfolgen und zu verstärken, Berichte zu vermeiden, welche zu einem Klima der Feindseligkeit und Ablehnung gegenüber Minderheitengruppen beitragen, ohne dabei deren redaktionelle Unabhängigkeit einzuschränken. Sie empfiehlt, ein Gespräch mit den Medien und den Angehörigen der relevanten Organisationen der Zivilgesellschaft über die beste Vorgehensweise zu diesem Zweck zu initiieren.

Rassismus im Sport

103. In den letzten Jahren wurden aus den Fußballstadien in der Schweiz und andernorts, wo Fußballfans Spiele in den Stadien der gegnerischen Mannschaften besuchten, Zwischenfälle rassistischer und antisemitischer verbaler Gewalt gemeldet. Man sagt, dass die extreme Rechte in einigen Fanclubs vertreten ist. Diese Zwischenfälle haben die Behörden veranlasst, Schritte gegen Rassismus im Fußball einzuleiten. Insbesondere stellt ECRI mit Interesse fest, dass die Schweizer Behörden während der Europameisterschaft EURO 2008, die in der Schweiz und Österreich ausgetragen wurde, Schritte ergriffen haben, sowohl bei den Spielen als auch während dieser Sportveranstaltungen. Einige dieser Initiativen wurden über die Europameisterschaft hinaus fortgeführt. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung finanziert zahlreiche Projekte zur Verhinderung von Rassismus bei Sportveranstaltungen und in Sportvereinen, und sie hat eine Broschüre über „Fremdenfeindlichkeit und Rassismus unter Fußball- und

³⁰ Entscheidung Nr. 30/2005 des Schweizer Presserats vom 21. Mai 2005, erhältlich unter www.presserat.ch.

Eishockeyfans“ veröffentlicht. Das Bundesamt für Sport hat 2009 ein Integrationszentrum eröffnet.

104. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden dringend, ihre Bemühungen zur Bekämpfung von Rassismus im Sport fortzuführen und zu verstärken. Sie lenkt die Aufmerksamkeit auf ihre Allgemeine Politikempfehlung Nr. 12 über die Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung im Bereich Sport.

Neonazigruppen und andere rechtsextremistische Bewegungen

105. ECRI hat mit Sorge erfahren, dass es aktive Neonazi- und rechtsextremistische Gruppen in der Schweiz gibt.³¹ Sie organisieren regelmäßig öffentliche Treffen, u.a. Konzerte, bei denen Nazilieder gesungen werden. Es ist schwierig, exakte Zahlen zu nennen, aber insgesamt zählen diese Gruppen mehrere hundert Menschen. Die extreme Rechte ist auch in gewissem Maße unter Militärangehörigen zu finden, obwohl es schwierig ist, das Ausmaß dieses Problems exakt zu erfassen.

106. Die Schweizer Behörden sagen, dass die Situation hinsichtlich der Präsenz der extremen Rechten in der Schweiz sich in den letzten Jahren nicht verändert hat. Die Zahl der Skinheads steigt weiter an und sie zeigen heute ein offeneres aggressives Verhalten als früher. Extremistische Bewegungen scheinen sich offensichtlich immer stärker zu politisieren. Sie propagieren eine übersteigerte Form von Nationalismus, der Ausländern und deren Integration feindlich gesonnen ist, insbesondere am 1. August, dem Nationalfeiertag der Schweiz.

107. ECRI hat erfreut erfahren, dass die Strategie des Bundesrats zur Bekämpfung des Rechtsextremismus auf drei Schlüsselkomponenten basiert: Erstens, Einsatz des bereits verfügbaren gesetzlichen Arsenal; zweitens, keine Toleranz gegenüber Gewalt, Rassenhass oder Fremdenfeindlichkeit in der Schweiz, und drittens, Koordinierung von Präventiv- und Strafmaßnahmen, die auf nationaler Ebene durch die Konföderation, die Kantone und die Gemeinden sowie auf internationaler Ebene angewandt werden. ECRI hofft, dass diese Strategie vollständig durch die Bereitstellung der erforderlichen personellen und finanziellen Mittel umgesetzt wird.

108. ECRI hat außerdem mit Interesse die Arbeit einer besonderen Extremismusabteilung innerhalb der Armee bemerkt, welche die Bemühungen zur Reduzierung des Extremismus in der Armee koordiniert. Diese Abteilung steht den Angehörigen der Streitkräfte, die ihren Militärdienst leisten, zur Verfügung, aber auch deren Eltern und Familien, und nimmt Berichte über extremistische Zwischenfälle entgegen. Die Abteilung bietet Beratung und Trainingskurse zur effektiveren Bekämpfung von Extremismus in der Armee.

109. 2004 wurde ein umfassendes Studienprogramm gestartet, um die Ursachen von Rechtsextremismus und die möglichen Gegenmaßnahmen zu identifizieren.³² Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung hat außerdem die Broschüre „Jugendliche und Rechtsextremismus: Opfer, Aktivisten oder ehemalige Mitläufer“ und eine andere zum Thema „Bekämpfung von Rechtsextremismus: wirksame Maßnahmen und Instrumente für Gemeinden“ veröffentlicht. Die zwei Publikationen fassen die Ergebnisse des Studienprogramms für die Allgemeinheit und für Entscheidungsträger auf kommunaler und kantonaler Ebene zusammen und machen so die Ergebnisse für die praktische Umsetzung zugänglich. ECRI hofft, dass alle guten Praktiken und Empfehlungen aus dieser Forschung die

³¹ Zu gewalttätigen Handlungen, die von rechtsextremistischen Bewegungen begangen werden, siehe unten: „Rassistische Gewalt“.

³² Nationales 40+-Forschungsprogramm „Rechtsextremismus – Ursachen und Gegenmaßnahmen“ (PNR 40+), Schweizer Nationalfonds zur Förderung wissenschaftlicher Forschung.

ungeteilte Aufmerksamkeit der Behörden erhält und diese inspiriert, praktischen Maßnahmen umzusetzen.

110. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden dringend, ihre Bemühungen zur engen Überwachung rechtsextremer Aktivitäten und Organisationen fortzuführen und zu verstärken und in moralischer Hinsicht einzugreifen, aber auch Aufrufe zum Hass von Personen oder Personengruppen aufgrund ihrer ethnischen Abstammung oder Religion, sei es in Form von Demonstrationen oder Konzerten, zu verhindern und zu bestrafen. Nach Meinung von ECRI muss die Gesetzgebung die Möglichkeit vorsehen, Organisationen aufzulösen, die Rassismus propagieren, und muss Mechanismen einsetzen, um bestehende Gruppen für ihre rassistischen Aktivitäten zu bestrafen.³³

IV. Rassistische Gewalt

111. ECRI stellt fest, dass Fälle rassistischer Gewalt von den Organen, die für die Überwachung der diesbezüglichen Situation in der Schweiz zuständig sind, erfasst werden. Diese Fälle schließen Handlungen, die auf die Zerstörung von Eigentum von Personen aufgrund von Herkunft, Hautfarbe, Sprache, nationaler oder ethnischer Abstammung, Religion und Nationalität abzielen, ein. Noch beunruhigender sind die Informationen, dass Personen aus denselben Gründen körperlich auf der Straße angegriffen werden. Die Datenerfassungsstelle über die Anwendung des Strafrechts gibt kein vollständiges Bild der Lage und identifiziert nicht die Täter und die Zielgruppen und macht darüber hinaus keine Angaben zum Ausgang der Untersuchungen und der Prozesse in jedem Einzelfall.

112. Die Behörden sagen, die rassistischen Gewalttaten würde manchmal durch Jugendliche begangen, die rechtsextremen Bewegungen angehören.³⁴ Sie betonen, dass die aufgelisteten Zwischenfälle häufig die Form gewalttätiger Auseinandersetzungen zwischen rechtsextremen Gruppen und Ausländergruppen annähmen, wobei von gegenseitigen Provokationen bei Festivals oder anderen öffentlichen Veranstaltungen ausgegangen wird. Allerdings hat ECRI festgestellt, dass es Behauptungen äußerst gewalttätiger Attacken durch Gruppen auf einzelne Personen aufgrund ihrer Abstammung gibt, dass aber die Polizei und andere zuständige Behörden diesen nicht die erforderliche Aufmerksamkeit widmen. ECRI stellt mit Sorge fest, dass laut Antirassismus-NRO eine Reihe von Opfern rassistische Übergriffe aus Angst vor Vergeltungsmaßnahmen nicht melden und weil sie kein Vertrauen in die Polizei haben und manchmal auch, weil sie sich illegal in der Schweiz aufhalten. Es scheint auch, dass die Polizei nicht immer den rassistischen Aspekt von Gewalttaten aufnimmt, selbst wenn dieser vom Opfer oder von Zeugen angeführt wird.³⁵

113. ECRI betont, so wie dies der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bereits mehrfach getan hat, dass rassistische Gewalt besonders zerstörerisch für die Grundrechte ist und es unerlässlich ist, diese zu benennen und entsprechend zu bestrafen. In der Entscheidung *Šečić* gegen Kroatien vom 31. Mai 2007 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Meinung vertreten, dass die Gleichbehandlung von rassistisch motivierter Gewalt und Brutalität und anderen Fällen, die keine rassistische Motivation aufweisen, bedeutet, sich blind zu stellen für das besondere Wesen dieser Handlungen, die in besonders nachhaltiger

³³ Siehe die Allgemeine Politikempfehlung Nr. 7 von ECRI über nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung, besonders § 1 und 18.g sowie die entsprechenden Paragraphen im Erklärungsbericht. Siehe auch oben: „Artikel 261bis des Strafgesetzbuches: strafrechtliche Vorschriften gegen Rassismus“.

³⁴ Siehe oben: „Neonazigruppen und andere rechtsextremistische Bewegungen“.

³⁵ Siehe zu diesem Punkt unten: „Verhalten der Polizei“.

Weise die Grundrechte zerstören. Aus diesem Grund muss sichergestellt werden, dass die Behörden umfassende Untersuchungen dieser rassistisch motivierten Gewalttaten durchführen und diese bestrafen, unter besonderer Berücksichtigung der rassistischen Motive der Täter.

114. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, Wege für die inhaltliche Verbesserung und Umsetzung der Strafgesetze zu finden, um die rassistisch und fremdenfeindlich motivierte Gewalt zu bekämpfen.³⁶ Sie empfiehlt ihnen, ihre Bemühungen zu verstärken, um Strafvollstreckungsbeamte in dieser Gesetzgebung auszubilden, einschließlich Polizisten, Staatsanwälte und Richter, um sicherzustellen, dass keine Fälle rassistischer oder fremdenfeindlicher Gewalt unbeachtet oder ungestraft bleiben.
115. ECRI empfiehlt die Durchführung von Schritten, um sicherzustellen, dass die Polizei umfassende Untersuchungen von rassistischen Gewalttaten durchführt. Diese Maßnahmen können z. B. die Einrichtung einer Abteilung in jedem Bereich der Polizei einschließen, die sich auf solche Straftaten spezialisiert, oder die Veröffentlichung von Rundschreiben und anderen Unterlagen, um die Polizei und die Staatsanwaltschaft auf die Notwendigkeit aufmerksam zu machen, dass eine rigorose Bekämpfung dieser Straftaten vonnöten ist.
116. Im Hinblick auf die Prävention von rassistischer Gewalt empfiehlt ECRI den Behörden, ihre Bemühungen fortzuführen, Schulkindern die Notwendigkeit der Bekämpfung von Rassismus deutlich zu machen, insbesondere rassistischer Gewalt und von Rechtsextremismus. In diesem Zusammenhang lenkt ECRI die Aufmerksamkeit auf ihre Allgemeine Politikempfehlung Nr. 10 über die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen in der und durch Schulbildung.

V. Schutzbedürftige/Zielgruppen

Muslimische Gemeinschaften

117. In ihrem dritten Bericht empfiehlt ECRI den Behörden, Schritte zur Bekämpfung von Vorurteilen und Diskriminierung von muslimischen Gemeinschaften zu ergreifen, insbesondere im Hinblick auf praktische Themen in Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Religion.
118. Muslime, deren Zahl in der Schweiz auf 350.000-400.000 geschätzt wird, erleben Rassismus und Intoleranz, die in mehreren Abschnitten dieses Berichts beschrieben werden. Die Schweizer Behörden erklären, dass es zwischen 2002 und 2006 einen signifikanten Anstieg von intoleranten Handlungen im Hinblick auf Schweizer muslimische Gemeinschaften gegeben hat.
119. ECRI hat insbesondere mit Sorge erfahren, dass in den letzten Jahren einige politische Parteien, u.a. die SVP, in erheblichem Maße Vorurteile und Stereotypen über Muslime in der Mehrheitsbevölkerung eingesetzt haben, nicht nur in ihrer Rhetorik, sondern auch bei ihren Wahlplakaten.³⁷ In Folge könnten einige Teile der öffentlichen Meinung die gesamte muslimische Population mit terroristischen und religiösen Extremisten gleichsetzen. Auch die Angst vor einer „Überschwemmung der Schweiz durch Muslime“ wird ausgenutzt. In einigen Fällen führt dieses Vorurteil augenscheinlich zu Diskriminierung, vornehmlich bei der Beschäftigung, da Muslimen Stellen aufgrund des sie umgebenden Misstrauens verweigert werden. Insbesondere Frauen, die eine islamische Kopfbedeckung tragen, haben Schwierigkeiten, eine Beschäftigung, eine

³⁶ Siehe auch oben: „Artikel 261bis des Strafgesetzbuches: strafrechtliche Vorschriften gegen Rassismus“.

³⁷ Siehe oben „Rassismus in der öffentlichen Debatte – Rassismus im politischen Diskurs“.

Wohnung und öffentliche Güter und Dienstleistungen zu erhalten. Muslime sind besonders bei Fragen der Einbürgerung anfällig für Diskriminierung.³⁸

120. Um nur ein Beispiel für die Feindlichkeit gegenüber Muslimen aus den letzten Jahren zu nennen, kann man auf die populäre bundesweite Initiative „gegen den Bau von Minaretten“ verweisen, die auf die Verabschiedung einer neuen Bestimmung in der Verfassung per Referendum abzielte, durch die „der Bau von Minaretten verboten wird“. Diese Initiative erzielte die erforderlichen 100.000 Unterschriften und wird aus diesem Grund der Bevölkerung und den Kantonen vorgelegt. Sie gilt jedoch nach Meinung des Bundesrates als eindeutig unvereinbar mit der freien Religionsausübung und aus diesem Grund als Verstoß gegen die Schweizer Verfassung und gegen internationales Recht, dem die Schweiz unterworfen ist, und der Bundesgerichtshof hat die Bevölkerung und die Kantone aufgerufen, es abzulehnen. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus hat erklärt, dass die Initiative „Muslime verunglimpft und diskriminiert“. Es scheint allerdings, dass nach Schweizer Recht nur eine Volksinitiative, die auf eine Änderung der Verfassung abzielt, die gegen „verpflichtendes internationales Recht“ verstößt (jus cogens), ungültig wäre. ECRI bedauert die Tatsache, dass eine Initiative, die gegen die Menschenrechte verstößt, damit zur Abstimmung kommt und hofft sehr, dass sie abgelehnt wird. Sie bedauert insbesondere den Ton der politischen Debatte seitens der Unterstützer der Initiative im Hinblick auf Muslime, da diese erheblich zu deren Stigmatisierung und zur Verstärkung rassistischer Vorurteile und Diskriminierung durch Mitglieder der Mehrheitsbevölkerung beiträgt.
121. Die Vertreter der muslimischen Gemeinschaften weisen darauf hin, dass trotz dieser feindlichen Atmosphäre, die von bestimmten Parteien aufrechterhalten und von bestimmten Medien propagiert wird, der Dialog mit den Schweizer Behörden allgemein gut ist und dass, obwohl es immer noch Raum für Verbesserungen gibt, konstruktive Gespräche zu Themen religiöser Praxis stattfinden, wie z. B. die Anerkennung der Religion, Gebetsstätten und muslimische Areale auf Friedhöfen oder andere Fragen, die mit dem interkulturellen Dialog verbunden sind. ECRI stellt allerdings fest, dass es schwierig ist, die allgemeine Lage zu bewerten, da diese Angelegenheiten in die Zuständigkeit der einzelnen Kantone und Gemeinden fallen.
122. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden dringend, ihre Bemühungen zur effektiven Bekämpfung rassistischer Stereotypen und Vorurteile und anderer Manifestationen religiöser Intoleranz durch bestimmte Mitglieder der Mehrheitsbevölkerung im Hinblick auf die muslimischen Gemeinschaften fortzusetzen und zu verstärken. In diesem Zusammenhang verweist sie auf ihre Allgemeine Politikempfehlung Nr. 5 zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung von Muslimen, die detailliert Ratschläge für Maßnahmen in diesem Bereich enthält.
123. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, ihre Bemühungen und den Dialog mit den muslimischen Vertretern fortzusetzen, um Fortschritte im Bereich der muslimischen Rechte im Hinblick auf die freie Religionsausübung aufrechtzuerhalten.

Fahrende und die Gemeinschaft der Jenischen

124. In ihrem dritten Bericht empfiehlt ECRI den Behörden, weitere Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, dass in der ganzen Schweiz ausreichende Dauerstell- und Durchgangsplätze für Angehörige der fahrenden Gemeinschaften bereitgestellt werden.

³⁸ Zum Thema Diskriminierung gegen Muslime siehe oben: „Diskriminierung in zahlreichen Bereichen“.

125. In dem im Februar 2006 veröffentlichten Bericht lenkt der Bundesrat die Aufmerksamkeit auf den beständigen Mangel an Dauerstell- und Durchgangsplätzen für die 2.500 Mitglieder dieser Gemeinschaften, die einen fahrenden Lebensstil pflegen oder aufrechterhalten. Bei ihnen handelt es sich zumeist um Jenische und einige sind Sinti. Dieser Bericht schloss mit einer Beschreibung der möglichen zukünftigen Maßnahmen. Er besagte, dass die aktive Förderung eines gegenseitigen Verständnisses oberste Priorität bleibe. Er erkannte die Notwendigkeit an, Vorschriften für den Bau von Dauerstell- und Durchgangsplätzen auf der Grundlage der bestehenden Gesetze und der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu erlassen, die von den zuständigen Behörden verlangen (Bund, Kantone und Gemeinden), die Bedürfnisse der Fahrenden in ihre Bebauungspläne einzubeziehen. Die Bundesbehörden haben angezeigt, dass sie die Schaffung von Plätzen für Fahrende befürworten, namentlich durch die Stiftung „Schutz der Zukunft für Schweizer Fahrende“, die sie gegründet haben. Die entsprechenden Verbände und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, über deren Präsidenten, haben den Schlussfolgerungen der Regierung hinsichtlich der bestehenden Probleme zugestimmt, kritisieren aber die vorgesehenen Lösungsvorschläge, die sie als unzureichend erachten.
126. ECRI stellt besorgt fest, dass trotz der Erhebung zur Feststellung der fehlenden Plätze, deren Zahl in den letzten Jahren nicht etwa gestiegen, sondern sogar noch gesunken ist. Aufgrund fehlender geeigneter Durchgangsplätze müssen die Fahrenden an Plätzen halten, die nicht für diesen Zweck vorgesehen sind, was Spannungen mit der lokalen Bevölkerung nach sich zieht. Die Tatsache, dass aufgrund der Vorschriften es nicht mehr länger möglich ist, auf Privatgrundstücken zu halten, selbst mit der Genehmigung des Eigentümers, oder auf öffentlichen Plätzen mit der Genehmigung der örtlichen Behörden, macht die Situation noch schwieriger. ECRI unterstreicht, dass geeignete Lösungen nicht nur für die Fahrenden Schweizer Nationalität, sondern auch für jene aus anderen Ländern gefunden werden müssen, die durch die Schweiz ziehen.
127. Angesichts der langsamen Fortschritte im Zuge des Berichts des Bundesrates haben die betroffenen Verbände und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus die Bundesbehörden aufgefordert, bindende Maßnahmen zu erlassen, die von den Kantonen die Einrichtung von Plätzen verlangen, um eine wirkliche Veränderung herbeizuführen.
128. ECRI hat mit Besorgnis sowohl von den Verbänden als auch den Behörden erfahren, dass Angehörige der Gemeinschaften der Fahrenden, Jenischen und Sinti weiterhin Gegenstand rassistischer Vorurteile und Stereotypen sind. Aus diesem Grund ist es erforderlich, diese Vorurteile zu bekämpfen, die zu Diskriminierung im Bereich Wohnen und auch auf dem Arbeitsmarkt führen. Ein Beispiel sind die Schwierigkeiten von Jugendlichen, einen Ausbildungsplatz zu bekommen. Die oben erwähnte Stiftung „Schutz der Zukunft von Schweizer Fahrenden“ nimmt an einer Aufklärungskampagne der Öffentlichkeit zu diesem Problem teil, ebenso die „Radgenossenschaft der Landstraße“, eine von der Regierung unterstützte Nichtregierungsorganisation, die die Interessen der fahrenden Gemeinschaften vertritt. Dieser Verband arbeitet gegenwärtig an einem Projekt für den Erhalt und die Weiterentwicklung der jenischen Sprache, das langfristig dazu beitragen dürfte, die Erhaltung der jenischen Kultur in der Schweiz zu stärken. Das Projekt wird in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Kultur durchgeführt. Es schließt gefilmte Interviews in der jenischen Sprache ein und wird als DVD mit Begleitunterlagen erhältlich sein.

129. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden dringend, so schnell wie möglich Lösungen zu finden und den fahrenden Gemeinschaften Halteplätze bereitzustellen, indem sie eine ausreichende Zahl von Durchgangsplätzen an geeigneten, gut ausgestatteten Örtlichkeiten einrichten.
130. ECRI empfiehlt den Behörden weiterhin, eine Aufklärungskampagne in der Bevölkerung durchzuführen, um alle Phänomene von Intoleranz und Ablehnung im Hinblick auf Fahrende, Sinti und Jenische und alle Arten rassistischer Diskriminierung, in die diese münden, zu bekämpfen.

Roma

131. Es gibt noch immer nur wenige Informationen zu den Roma-Gemeinschaften, die in der Schweiz leben. Die große Mehrheit sind Schweizer Bürger, sie leben seit langer Zeit in der Schweiz und sind sesshaft. Einige Roma sind wandernde oder saisonal wandernde Bürger aus Nachbarstaaten.³⁹ Schließlich stammt eine Anzahl von ihnen aus Osteuropa, die Mehrheit wahrscheinlich vom Balkan. Es muss hervorgehoben werden, dass viele von ihnen sich nicht als Roma definieren, sondern über ihre Nationalität. ECRI stellt mit Sorge fest, dass es in den letzten Jahren Fälle von Antiziganismus in der Schweiz gegeben hat, insbesondere in Form von Äußerungen, die von lokalen oder nationalen Politikern getätigt und die den Medien wiedergegeben wurden⁴⁰.
132. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, Forschungsarbeiten über die Situation der Roma in der Schweiz und die Probleme der Intoleranz und der Ablehnung, die sie erfahren, durchzuführen, und auf dieser Grundlage eine Aufklärungskampagne in der Öffentlichkeit abzuhalten, die auf die Bekämpfung dieser Phänomene und die rassistische Diskriminierung abzielen, deren Folge sie sind.

Dunkelhäutige Menschen

133. In ihrem dritten Bericht hat ECRI den Behörden empfohlen, eine Strategie einzusetzen, um Feindseligkeiten und Diskriminierung von Schwarzafrikanern in der Schweiz entgegenzuwirken.
134. ECRI hat mit Sorge erfahren, dass sich die in ihrem dritten Bericht beschriebene Situation im Hinblick auf Dunkelhäutige nicht verbessert, sondern weiter verschlechtert hat, insbesondere in zweierlei Hinsicht: die feindselige Atmosphäre, die durch den politischen Diskurs geschaffen wird, und Behauptungen von polizeilichem Fehlverhalten.
135. ECRI hat bereits darauf hingewiesen, dass der rassistische, fremdenfeindliche Diskurs bestimmter Politiker Dunkelhäutige generell stigmatisiere, insbesondere durch die Beschuldigung, sie gingen alle dem Drogenhandel in der Schweiz nach. Das Plakat, auf dem ein schwarzes Schaf abgebildet ist, um die Verbrechensrate unter Ausländern wiederzugeben, ist Teil dieser Stigmatisierung von dunkelhäutigen Nichtstaatsbürgern in der Schweiz. Die Medien geben bei der Veröffentlichung von Verhaftungen in der Regel die Nationalität der verhafteten Personen an, außer im Fall von Dunkelhäutigen, die allein mit ihrer Hautfarbe oder ihrem Herkunftskontinent beschrieben werden (die Medien bezeichnen sie ohne größere Präzisierung als „Afrikaner“).

³⁹ Siehe oben „Fahrende und die Gemeinschaft der Jenischen“

⁴⁰ Siehe „Rassismus in der öffentlichen Debatte – Rassismus im politischen Diskurs“.

136. Die allgemeine Meinung über Menschenrechte und von Antirassismus-NRO ist, dass die Zahl der Fälle von Polizeigewalt oder Fehlverhalten gegen Dunkelhäutige, unabhängig von ihrem Rechtsstatus, in den letzten Jahren gestiegen ist. Rassistisches Profiling durch die Polizei und andere Behörden, die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder die Kontrolle der Grenzen zuständig sind, einschließlich des Personals privater Sicherheitsfirmen, u.a. bei öffentlichen Verkehrsmitteln, zielt insbesondere auf Dunkelhäutige ab. Die Letztgenannten beschwerden sich vor allem über die Häufigkeit von Stichproben auf der Straße oder in öffentlichen Verkehrsmitteln und über die Art und Weise, wie diese Kontrollen durchgeführt werden, die manchmal entwürdigend sei, besonders dann, wenn die betroffene Person gezwungen werde, sich auf der Straße auszuziehen.
137. Die Art und Weise, in der Dunkelhäutige von bestimmten Politikern in ihrem Diskurs und von bestimmten Polizisten beschrieben werden, hat weitreichenden Einfluss auf die Art und Weise, wie sie von Mitgliedern der Schweizer Mehrheitsbevölkerung gesehen werden, insbesondere Beamten, was aufgrund der Vorurteile und Stereotypen, mit denen sich Dunkelhäutige konfrontiert sehen, zu Fällen rassistischer Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Wohnungen, öffentlichen Dienstleistungen, öffentlich verfügbaren Waren und Diensten und auch Bildung führt. Dunkelhäutige werden offensichtlich auch regelmäßig Opfer verbaler rassistischer Attacken, insbesondere auf der Straße, und manchmal auch von rassistisch motivierten körperlichen Angriffen. Da eine Reihe von Dunkelhäutigen auch Nichtstaatsbürger sind, und außerdem aus Staaten außerhalb der EU/EFTA stammen, oder Asylsuchende und manchmal nicht erfasste Immigranten, riskieren sie eine mehrfache Diskriminierung, also eine Diskriminierung aus mehr als einem Grund, wie z. B. Hautfarbe, Nationalität, Rechtsstatus usw.
138. Organisationen, die Dunkelhäutige auf lokaler und nationaler Ebene vertreten und deren Interessen verteidigen, lenken die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und der Behörden auf die Probleme des Rassismus und der rassistischen Diskriminierung, mit denen sich diese Menschen konfrontiert sehen, weisen aber darauf hin, dass sie verzweifelt auf notwendige finanzielle Mittel und politische Unterstützung für diesen Zweck warten.
139. ECRI hat nichtsdestotrotz erfreut einige ermutigende Fortschritte festgestellt. Dunkelhäutige Menschen sind immer stärker in der Politik vertreten, und bei der Wahl 2007 wurde der erste dunkelhäutige MP ins Bundesparlament gewählt. Die Medien haben sich augenscheinlich auch bemüht, die Lage dunkelhäutiger Menschen in der Schweiz in objektiverer Weise zu beschreiben, und die Bemühungen bestimmter Polizeieinheiten in der Schweiz im Hinblick auf ein interkulturelles Training und die Bekämpfung des rassistischen Profiling, wie oben beschrieben, erfolgen mit der Unterstützung der Organisationen, die dunkelhäutige Menschen vertreten. Schließlich ermöglichte eine Umfrage über dunkelhäutige Menschen in der Schweiz ⁴¹ eine Darstellung ihrer Ansichten, und gab ihnen die Gelegenheit, ihre Meinung zum Thema Rassismus mitzuteilen und Lösungen aufzuzeigen, die bisher jedoch noch nicht umgesetzt wurden.
140. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden dringend, die erforderlichen Schritte für die Überwachung der Situation im Hinblick auf Rassismus und rassistische Diskriminierung gegen dunkelhäutige Menschen zu ergreifen und geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Phänomene zu verabschieden. Sie lenkt die Aufmerksamkeit der Behörden auf die Empfehlungen, die an anderer Stelle in diesem Bericht bezüglich Rassismus im politischen Diskurs und in den Medien

⁴¹ Carmel Fröhlicher-Stines, Kelechi Monika Mennel, "Les Noirs en Suisse, Une vie entre intégration et discrimination", Studie für die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Bern 2004.

und in Bezug auf das Verhalten der Polizei gegeben wurden, und die für dunkelhäutige Menschen relevant sind, die als Zielgruppe von Rassismus in diesen Bereichen identifiziert wurden.

141. ECRI drängt die Schweizer Behörden, ihre Bemühungen zum Start einer Aufklärungskampagne über Rassismus und rassistische Diskriminierung von Dunkelhäutigen für die Mehrheitsbevölkerung und für Beamte und die Notwendigkeit, diesen entgegenzuwirken, zu verstärken.

Ausländer

142. In ihrem dritten Bericht fordert ECRI die Schweizer Behörden auf, davon abzusehen, auf Zeichen der Feindseligkeit in Teilen der Bevölkerung mit der Verabschiedung immer restriktiverer Vorschriften und Gesetze in Bezug auf Ausländer zu reagieren. Sie empfiehlt den Behörden, den Einfluss des binären Zulassungssystems bei der Behandlung unterschiedlicher Gruppen von Ausländern, sobald diese im Land sind, zu überdenken, insbesondere bei der Familienzusammenführung. Sie empfiehlt den Behörden, Schritte einzuleiten, die sicherstellen, dass der Entzug von Aufenthaltsgenehmigungen streng reguliert wird und der gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Schließlich ermutigt sie die Behörden, Schritte zu ergreifen, welche die Position von Personen verbessern, die ohne die erforderlichen Genehmigungen im Land leben.
- *Gesetzgebung, welche den Aufenthalt und den Status von Ausländern regeln, sowie deren Anwendung*
143. 2008 machten Ausländer 21% der Gesamtbevölkerung in der Schweiz aus. Einige haben nicht die Schweizer Staatsbürgerschaft, obwohl sie in der Schweiz geboren wurden, manchmal sogar von Eltern, die wiederum selbst in der Schweiz geboren wurden.⁴² Seit der Veröffentlichung des dritten ECRI-Berichts hat mit der Verabschiedung des Bundesausländergesetzes (LEtr) vom 16. Dezember 2005 ein großer Wandel stattgefunden.⁴³ Dieses Gesetz führt eine Reihe von Verbesserungen ein, die ECRI begrüßt, insbesondere durch die Modernisierung ehemaliger Gesetze, die aus dem Jahr 1931 stammten, und die Möglichkeit für eine Person, die eine zeitlich begrenzte Aufenthaltsgenehmigung mit der Erlaubnis hat, einer bezahlten Tätigkeit nachzugehen, diese Tätigkeit in der gesamten Schweiz fortzusetzen, anstatt nur in einem bestimmten Kanton, wie dies bisher der Fall war. Zum ersten Mal führt dieses Gesetz im Schweizer Rechtssystem eine „Unterstützung der Integration von Ausländern“ ein, die nachstehend besprochen wird.
144. Das neue Gesetz erhält das binäre System, das seit 2002 besteht. In Fragen der Zulassung von Ausländern, Aufenthaltsgenehmigung und Familienzusammenführung unterscheidet dieses System einerseits zwischen Angehörigen aus Mitgliedstaaten der EU (Europäische Union) und der EFTA (Europäische Freihandelszone) und andererseits allen anderen Ausländern. Bei Ersteren wird der Grundsatz der Freizügigkeit von Menschen angewendet, wohingegen die anderen, Ausnahmen sind möglich, nur dann eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten, wenn sie der Führungselite angehören oder Spezialisten oder andere qualifizierte Arbeiter sind.
145. Ausländer, die nicht aus EU-/EFTA-Staaten stammen, können eine kurzzeitige Aufenthaltsgenehmigung (kürzer als ein Jahr), eine vorübergehende Aufenthaltsgenehmigung (länger als ein Jahr) oder eine unbegrenzte Aufenthaltsgenehmigung (unbegrenzt) erhalten. Trotz der wiederholten

⁴² Siehe auch oben: „Diskriminierung in zahlreichen Bereichen: Einbürgerung“.

⁴³ In Bezug auf die Gesetzgebung für Asylsuchende siehe unten: „Asylsuchende und Flüchtlinge“.

Empfehlung von ECRI, die Genehmigung für den Aufenthalt in der Schweiz nicht mit der Frage der Abhängigkeit von Sozialleistungen zu verknüpfen, können alle diese Genehmigungen zurückgezogen werden, wenn der Halter oder ein Angehöriger des Halters dauerhaft und in großem Umfang von Sozialleistungen abhängig wird (außer wenn der Ausländer sich bereits seit mehr als 15 Jahren rechtmäßig in der Schweiz aufhält). Das neue Gesetz soll Scheinehen mit Ausländern verhindern, aber laut Menschenrechts-NRO ist es zu streng. Die Kritik bezieht sich vor allem auf die restriktive Anwendung durch übereifrige Beamte, die zu Komplikationen und unnötigen Verzögerungen bei der Durchführung der Eheschließung führt.

146. Trotz seiner positiven Elemente stellt das neue Gesetz eine erhebliche Verschärfung der auf Ausländer anzuwendenden Vorschriften dar. Dies trifft insbesondere auf die Dauer der Verwaltungshaft im Hinblick auf eine Abschiebung und die Ausweitung der Verwaltungshaft bei Nichteinhaltung einer Anordnung zu, das Land zu verlassen. In einigen Kantonen können Minderjährige augenscheinlich im Hinblick auf ihre Abschiebung in Haft genommen werden und in einigen Fällen sind die Bedingungen der Verwaltungshafteinrichtungen unangemessen. ECRI stellt fest, dass die Schweizer Behörden planen, eine Kommission für die Prävention von Folter einzurichten, die für die Durchführung von Untersuchungen in den Verwaltungshafteinrichtungen zuständig sein soll.
147. In der Schweiz ist die Lage von Immigranten ohne Rechtsstatus besorgniserregend. Zu ihnen gehören Personen, die in der Schweiz leben, und deren Asylgesuche abgewiesen wurden. Es gibt grundsätzlich ein Regularisierungsverfahren, das ermöglicht, eine Aufenthaltsgenehmigung bei außergewöhnlichen Umständen zu erlangen. Allerdings wird die Regularisierungspolitik, die in den einzelnen Kantonen unterschiedlich ist, allgemein von den NRO als zu stringent kritisiert. Immigranten ohne Rechtsstatus befinden sich in der Schweiz in einer besonders prekären, verletzlichen Position. Laut mehrerer Quellen ist der Zugang zu Sozialleistungen und zur medizinischen Versorgung sehr schwierig in bestimmten Kantonen, was nichtsdestotrotz ein Verstoß gegen Schweizer Recht ist, nach dem jeder Anspruch auf eine Krankenversicherung hat. Immigranten ohne Rechtsstatus befinden sich in der Schweiz in einer besonders prekären, verletzlichen Position. Laut mehrerer Quellen ist der Zugang zu Sozialleistungen und zur medizinischen Versorgung in der Praxis in bestimmten Kantonen sehr schwierig. Laut Schweizer Recht hat jede Person Anspruch auf eine Krankenversicherung, seit im Jahr 2002 das Bundesamt für Gesundheit, als zuständiges Kontrollorgan, mit den Versicherungsgesellschaften alle Ablehnungen auf Kostenübernahme abgewickelt hat, die ihm übergeben wurden.
148. Nach Meinung von ECRI ist der gesamte Bereich des Rechts und der Praxis besonders anfällig für Veränderungen des allgemeinen Meinungsklimas, das Ausländer betrifft, die keine Staatsangehörigen von EU- oder EFTA-Staaten sind. Diese Atmosphäre erklärt teilweise die steigende Stringenz des Rechts und der Praxis in Bezug auf die Rechte von Ausländern. Insbesondere können einige nachteilige Tendenzen festgestellt werden, durch die das binäre System Menschen dazu anleitet, zwischen verschiedenen Kategorien von Ausländern zu unterscheiden, z. B. jenen, die in der Schweiz „willkommen“ sind, und jenen, die nicht willkommen sind, jenen Ausländern, die sich „wahrscheinlich in die Schweizer Gesellschaft integrieren“, jenen mit europäischer Abstammung und allen anderen Ausländern.⁴⁴ Dieser Trend führt zur Stigmatisierung von

⁴⁴ Siehe auch oben „Rassismus in der öffentlichen Debatte: - Rassismus im politischen Diskurs“ und unten „Integration von Ausländern“.

nichteuropäischen Ausländern und erhöht das Risiko einer Diskriminierung und rassistischer Vorurteile gegen diese Menschen.

149. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, das Ausländergesetz als Ganzes und die damit verbundene Praxis zu überarbeiten, um die Probleme im Hinblick auf die Grundrechte von Ausländern zu identifizieren, nicht zuletzt das Recht auf Privat- und Familienleben, und alle Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, die vonnöten sind, um Verstöße gegen diese Rechte bei der Anwendung dieses Gesetzes zu vermeiden.

- *Integration von Ausländern*

150. Art. 53 des neuen Ausländergesetzes sieht vor, dass die Konföderation, die Kantone und die Gemeinden die Zielsetzung der Integration von Ausländern berücksichtigen sollen und „Bedingungen schaffen, welche die Chancengleichheit und die Mitwirkung von Ausländern am öffentlichen Leben“ fördern. Insbesondere müssen sie Sprachunterricht, Arbeitsplatzbeschaffung und präventive Gesundheitsmaßnahmen fördern und die Bemühungen für ein gegenseitiges Verständnis zwischen Schweizern und Ausländern unterstützen und eine Koexistenz ermöglichen. ECRI freut sich zu sehen, dass das Gesetz von den Schweizer Behörden auf allen Ebenen fordert, die Integration und die Chancengleichheit zu fördern. Art. 10 der Verordnung zur Integration von Ausländern, zum Zweck der Umsetzung dieses Gesetzes am 24. Oktober 2007 herausgegeben, besagt „1. Die Konföderation, die Kantone und die Gemeinden informieren Ausländer über das Rechtssystem und die Konsequenzen, dieses nicht zu befolgen, über die Standards und Grundregeln, die einzuhalten sind, um im Hinblick auf die Partizipation am sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben Chancengleichheit zu erfahren. 2. Sie informieren die Bevölkerung über die Migrationspolitik, die besondere Lage von Ausländern und die Zielsetzungen der Integrationsmaßnahmen.“ ECRI hofft, dass die Behörden die Mehrheitsbevölkerung auch über die Pflicht eines jeden, und nicht nur von Ausländern unterrichtet werden, die Grundregeln einzuhalten, um Chancengleichheit, eine unerlässliche Regel, zu ermöglichen, und alle rassistischen Handlungen oder Diskriminierungen von Nichtbürgern zu verhindern und zu sanktionieren.

151. In der Praxis wurden in den letzten Jahren viele Maßnahmen für die Förderung der Integration von Ausländern ergriffen, eine Tatsache, die ECRI begrüßt. Die Existenz der kantonalen und kommunalen Integrationsdienste und der kantonalen Integrationsbeauftragten gibt Anlass zur Zufriedenheit. Das Büro für Integrationsförderung der Stadt Zürich und das Büro für die Integration von Immigranten in Lausanne können als gute Praxisbeispiele angeführt werden, da sie Nichtbürgern eine Reihe nützlicher Dienste anbieten und Integration als zweigleisigen Prozess zwischen Mehrheitsbevölkerung und Nichtbürgern verstehen. Sie betonen die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit und der Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung, die Ausländer erleben können, die sie als unerlässlich für eine erfolgreiche Integration betrachten.

152. Der Bericht über Integrationsmaßnahmen des Bundesamtes für Migration vom 30. Juni 2007 kam zu dem Schluss, dass es notwendig sei, die Integration in den Bereichen Sprachförderung, Ausbildung und Beruf zu verstärken, was die Bereitstellung zusätzlicher Mittel einschloss. Das Bundesamt für Migration gibt in Zusammenarbeit mit den kantonalen Integrationsbeauftragten CHF 14.000.000 für diese Integrationsmaßnahmen aus. Es sei außerdem erforderlich, die Maßnahmen der Behörden auf allen Ebenen zu koordinieren und abzustimmen, um so ihre Effektivität zu gewährleisten. Auf der Grundlage dieses Berichts hat der Bundesrat am 2. August 2007 45 Integrationsmaßnahmen verabschiedet, die

von 14 Bundesbehörden mit Unterstützung der Kantonsorgane umgesetzt werden. Laut einer Anfang 2009 veröffentlichten Beurteilung werden diese Maßnahmen von den betreffenden Einrichtungen umgesetzt. Auf einige wird in anderen Teilen dieses Berichts eingegangen.⁴⁵ Diese Maßnahmen werden in den regulären Strukturen umgesetzt und belaufen sich jährlich auf CHF 50.000.000.

153. Eine der Maßnahmen besteht in der Entwicklung eines Systems, mit angeschlossener Datenbank, zur Überwachung von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus, Rechtsextremismus und Gewalt.⁴⁶ Diese Maßnahme wird offensichtlich gerade umgesetzt. Allerdings wurde diese laut Beurteilungsbericht verzögert und die Finanzierung steht noch nicht 100%ig. ECRI hält es nichtsdestotrotz für wesentlich, alle Integrationsmaßnahmen zu verstärken, welche die Prävention von Diskriminierung und Rassismus einschließen.
154. Am 20. Januar 2009 initiierte die „Tripartite Agglomerationskonferenz“, die den Bundesrat, die Kantonsregierungen und Bürgermeister der Städte und Gemeinden an einen Tisch bringt, eine nationale Integrationsdebatte und erklärte, „Ziel der Integration sei, den Schweizern und Ausländern ein Leben in Frieden zu ermöglichen und die Werte der Verfassung in gegenseitigem Respekt und gegenseitiger Toleranz im Hinblick auf die Gewährleistung der Chancengleichheit zu teilen“. Die Konföderation, die Kantone und die Gemeinden sowie Vertreter aus Handel, der Gewerkschaften, der akademischen Welt, den NRO und Migrantenverbände nehmen an der Debatte teil, die ermöglichen soll, Erfordernisse zu bestimmen und die Maßnahmen zu beurteilen, die bereits in diesen Bereichen ergriffen wurden.
155. Art. 54 des neuen Gesetzes besagt, dass die Kantonsbehörden eine vorübergehende Aufenthaltsgenehmigung oder eine kurzzeitige Aufenthaltsgenehmigung ausstellen können, unter der Auflage, im Rahmen einer „Integrationsvereinbarung“, die von dem Migranten und den Behörden unterzeichnet wird, einen Sprachkurs oder einen Integrationskurs zu besuchen. Nur von Ausländern, die aus Staaten stammen, die nicht zur EU/EFTA gehören, kann eine Unterzeichnung dieser Vereinbarungen verlangt werden. Neuankömmlinge sind Zielgruppe dieser Maßnahmen, vor allem jene, die im Kontext einer Familienzusammenführung einreisen. Migranten, die bereits seit langer Zeit in der Schweiz leben, aber Gefahr laufen, ihre Aufenthaltsgenehmigung aufgrund ihres Verhaltens oder aufgrund besonderer Umstände zu verlieren, sind eine andere Zielgruppe. Schließlich finden die Vereinbarungen auch Anwendung auf Ausländer, die in die Schweiz einreisen wollen, um die Sprache und die Kultur ihres Herkunftslandes zu unterrichten oder eine Rolle bei der religiösen Leitung übernehmen wollen. Das Versäumnis, die in einer Entscheidung durch die für Migrationsfragen zuständige kantonale Behörde aufgeführte Bedingung einzuhalten, die von der Person den Besuch eines „Sprachkurses“ oder eines „Integrationskurses“ verlangt, kann dazu führen, dass die Behörde eine Verlängerung einer vorübergehenden Aufenthaltsgenehmigung verweigert.
156. Viele Spezialisten, die im Bereich Integration von Nichtbürgern arbeiten, sei es für NRO oder staatliche Dienste, haben ECRI ihre Bedenken im Hinblick auf Sanktionen mitgeteilt, wie z. B. die Weigerung, eine Aufenthaltsgenehmigung wegen versäumter Integration zu verlängern. Die vorgebrachten Hauptargumente sind, dass diese Vorkehrungen ineffektiv sind oder sogar kontraproduktiv und dass die Integration ein komplexes Phänomen sei, dass nicht allein vom Willen

⁴⁵ Siehe insbesondere „Diskriminierung in zahlreichen Bereichen: - Arbeit, Wohnen, medizinische Versorgung.“

⁴⁶ Siehe auch unten: „Überwachung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung“.

des Ausländers abhängt. Die Eidgenössische Kommission für Ausländer (CFE), heute die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, hat ihre Skepsis über einen detaillierten Bericht zu den Integrationsvereinbarungen geäußert. Sie erklärte, sie sei „skeptisch im Hinblick auf die Umsetzung dieses Instruments und seine Effektivität. Sie fürchtet, dass die Vereinbarungen eine diskriminierende, willkürliche Wirkung haben könnten. Sie dürfen keine Hürden für die Familienzusammenführung sein.“⁴⁷

157. ECRI hat zufrieden festgestellt, dass die Schweizer Behörden gegenwärtig nicht erwägen, diese Integrationsvereinbarungen als systematische, allgemein anwendbare Lösung einzuführen. Integrationsvereinbarungen werden vielmehr als separate Maßnahmen betrachtet, die auf individueller Basis aufgesetzt und umgesetzt werden. Gegenwärtig testen mehrere Kantone dieses Instrument in Pilotprojekten, die dann ausgewertet werden. Außerdem fordert das Bundesamt für Migration in seinen Empfehlungen zu diesen Vereinbarungen, diese fallabhängig zu behandeln und dabei die Umstände und Fähigkeiten eines Migranten sowie seine/ihre Vorkenntnisse zu berücksichtigen. Die Ziele müssen realistisch und erreichbar sein. Um die Erfolgsaussichten zu verbessern, wird empfohlen, so weit wie möglich die Migranten selbst in diesen Prozess einzubeziehen. Allerdings hat ECRI bemerkt, dass dies nur Empfehlungen sind und die Entscheidung bei den Kantonsbehörden liegt, ob diese Vereinbarungen angewendet werden oder nicht; sie haben auch die Ermessensfreiheit bei der Anwendung von Sanktionen. Sicherungen müssen etabliert werden, um Diskriminierung oder willkürliche Behandlungen im Hinblick auf die Auferlegung von Sanktionen zu vermeiden, die schwerwiegende Folgen für die Betroffenen haben können, vor allem auf ihr Privat- und Familienleben.
158. ECRI wiederholt, dass die Integration ein zweigleisiger Prozess ist, der sowohl die Mehrheitsbevölkerung als auch die Minderheitengemeinschaften betrifft. Sie weist darauf hin, dass die Auflagen in diesem Bereich auch auf die Gesellschaft als Ganzes ausgeweitet werden müssen und nicht ausschließlich die Immigranten betreffen dürfen, um Letztere nicht zu stigmatisieren und um den Eindruck zu vermeiden, eine erfolgreiche Integration hänge allein von ihren Bemühungen ab. Es ist des Weiteren wichtig, dass die Behörden weiterhin einen Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Rassismus legen. Das Problem von Stigmatisierung, Verallgemeinerungen, Stereotypen und Vorurteilen seitens der Mehrheitsbevölkerung im Hinblick auf Immigranten muss ebenfalls gelöst werden, wenn der Integrationsprozess erfolgreich verlaufen soll.⁴⁸ ECRI denkt u.a., die Behörden sollten, um die Pflichten der Mehrheitsbevölkerung stärker hervorzuheben, sicherstellen, die Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung immer ausdrücklich der Öffentlichkeit als Teil der Integrationspolitik zu präsentieren.⁴⁹
159. ECRI betrachtet Sprache als Schlüssel für die Integration. Es ist daher unerlässlich, den Immigranten Sprachkurse zu vertretbaren Kosten anzubieten und zu Bedingungen, die ihnen die Teilnahme erlauben, z. B. im Hinblick auf den Zeitpunkt der Kurse und die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen. ECRI hat erfreut festgestellt, dass die Kurse in der lokalen Sprache ein Angebot in vielen Kantonen und Gemeinden sind, obwohl sie noch in keiner Weise den realen Bedarf abdecken, wie im oben erwähnten Bericht des Bundesamtes für

⁴⁷ Pressemitteilung der CFE: "Conventions d'intégration : la CFE est sceptique" (CFE skeptisch über Integrationsvereinbarungen), Bern, 11.09.2007.

⁴⁸ Siehe oben: „Rassismus in der öffentlichen Debatte: Rassismus im politischen Diskurs und Rassismus in den Medien“.

⁴⁹ Die Frage der rassistischen Diskriminierung wird in anderen Teilen dieses Berichts behandelt. Siehe oben: „Gesetzgebung, die rassistische Diskriminierung verbietet“ und „Diskriminierung in zahlreichen Bereichen“.

Migration aufgeführt. In diesem Zusammenhang betont ECRI die besondere Aufmerksamkeit, die der Frage schweizerdeutscher Dialekte gewidmet werden sollte, die in einigen Regionen gesprochen werden, da diese Dialekte sich in den einzelnen Regionen unterscheiden und sich sehr vom Standarddeutsch unterscheiden. Diese Dialekte stellen eine zusätzliche Schwierigkeit für Erwachsene dar, die nicht Deutsch sprechen und Standarddeutsch lernen. Personen, die aus deutschsprachigen Teilen der Schweiz stammen, benutzen Standarddeutsch ausschließlich schriftlich und mündlich den vor Ort gesprochenen Dialekt. In diesem Zusammenhang könnten die Behörden das Bewusstsein der Bevölkerung und von Beamten für die Bemühungen schärfen, die unternommen werden sollten, wenn Deutsch mit Nichtbürgern gesprochen wird, die nach Erlernen guter Sprachkenntnisse ggf. nicht den lokalen Dialekt beherrschen oder zumindest nicht so gut. Der Deutschunterricht für Ausländer könnte unter Berücksichtigung dieses Hinweises entwickelt werden.

160. Schließlich lenkt ECRI die Aufmerksamkeit auf die Tatsache, dass eine vollständige Integration die Möglichkeit einschließt, am politischen Leben des Landes mitzuwirken, insbesondere bei relevanten Themen eines Landes wie der Schweiz, wo die Demokratie eine wesentliche Rolle spielt. Da die Bevölkerung der Schweiz zu 21% aus Ausländern besteht, kann daraus abgeleitet werden, dass ein Fünftel der Bevölkerung nicht in der Lage ist, am politischen Leben teilzunehmen, weder als gewählte Vertreter noch als Wähler. Eine wachsende Zahl an Kantonen und Gemeinden haben für Menschen, die seit langer Zeit dort leben, die Möglichkeit geschaffen, an Kommunalwahlen teilzunehmen, eine Maßnahme, die ECRI begrüßt. Trotzdem ist sie der Meinung, dass Personen mit Migrantenhintergrund, die schon seit einiger Zeit in der Schweiz leben, diesbezüglich ein Mitspracherecht haben sollten, entweder indem man ihnen die Einbürgerung erleichtert⁵⁰ oder ihnen das Kommunalwahlrecht verleiht.⁵¹

161. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, ihre Bemühungen zur Förderung einer Integrationspolitik weiterzuverfolgen, die auf dem Konzept der Integration als reziprokalem Prozess beruht und sowohl die Mehrheitsbevölkerung als auch die Minderheitengruppen einschließt. Zu diesem Zweck empfiehlt sie, weitere Schritte für einen aufrichtigen gegenseitigen Respekt für die Vielfalt und das Wissen über verschiedene Kulturen und Traditionen zu fördern und stereotype Behandlungen und Vorurteile über Kulturen und Werte zu beenden. Zum selben Zweck empfiehlt sie darüber hinaus, ihre Aktionen zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung im Kontext der Integrationspolitik zu behandeln und systematisch diese Initiativen der Öffentlichkeit zu vermitteln.

162. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, die ergriffenen Integrationsmaßnahmen zu bewerten, um zu bestimmen, welche zusätzlichen Maßnahmen verabschiedet werden sollten, um die Integration zu fördern und Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen entgegenzuwirken. Während dieser Bewertung sollte den Integrationsvereinbarungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, um zu prüfen, ob die anwendbaren Sanktionen keinen kontraproduktiven Effekt auf die Integration der betroffenen Personen oder auf den Ton der öffentlichen Meinung und Debatte bezüglich der Zielgruppen haben. Sollte die Bewertung zu dem Ergebnis kommen, dass die Integrationsverträge ineffektiv und kontraproduktiv sind, müssen umgehend alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um diese Situation zu ändern.

163. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, eine besondere Betonung auf Mittel zur Förderung des Unterrichts der lokalen Sprache für Nichtbürger zu legen, die

⁵⁰ Siehe oben „Diskriminierung in zahlreichen Bereichen: - Einbürgerung“.

⁵¹ Siehe auch die Empfehlung bezüglich der Ratifizierung des Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben unter „Internationale Rechtsvorschriften“.

diese bereits ausreichend beherrschen, indem sie die erforderlichen zusätzlichen Anreize schaffen und die Angebote, diese Sprache zu lernen, ausweiten, was notwendigerweise finanzielle und andere Bemühungen seitens der Behörden erfordert. Die Behörden sollten außerdem Schritte unternehmen, um in der Gemeinschaft als Ganzes und insbesondere bei Beamten und staatlichen Mitarbeitern den Gedanken zu festigen, dass sie selbst sich bemühen müssen, Nichtbürgern zu helfen, die die Sprache erlernen wollen, insbesondere in Regionen, in denen Dialekte gesprochen werden.

Asylsuchende und Flüchtlinge

164. In ihrem dritten Bericht hat ECRI eine Reihe von Empfehlungen bezüglich Asylsuchenden und Flüchtlingen ausgesprochen, insbesondere dahingehend, dass der allgemein negativen Atmosphäre in der Öffentlichkeit in Bezug auf sie entgegengewirkt werden sollte, die Rechte von Asylsuchenden nicht unterminiert werden sollten und dass so wenig wie möglich auf die Haft von Asylsuchenden und anderen Personen, deren Abschiebung ansteht, zurückgegriffen werden sollte.
165. ECRI stellt mit großem Bedauern fest, dass die meisten ihrer Empfehlungen bezüglich Asylsuchenden nicht befolgt wurden und dass ihre Situation sich im Hinblick auf die öffentliche Meinung über sie verschlechtert hat und die Gesetzgebung verschärft wurde. Diese zwei Phänomene sind darüber hinaus miteinander verbunden. Das Asylgesetz wurde 2005 geändert und die neuen Bestimmungen traten 2008 in Kraft. Das erklärte Ziel dieser Revision war ein eingeschränkter Zugang zum Asyl, indem die Schweiz weniger attraktiv für Nichtbürger gemacht wurde, die ohne Grund Asyl suchen, um die Wirkung zu verbessern und einen behaupteten Missbrauch zu verhindern und Einsparungen zu machen, indem man das Verfahren änderte und gleichzeitig das Recht auf Asylantrag in der Schweiz aufrecht erhielt. ECRI hat von den Behörden erfahren, dass sie weitere Einschränkungen den Zugangs auf Asylanträge in der Zukunft planen.
166. Die NRO, die in diesem Bereich tätig sind, vertreten allgemein die Ansicht, dass Asylsuchende nach wie vor in einer sehr schwierigen Lage sind. In diesem Bereich unterscheiden sich die Probleme erheblich zwischen den einzelnen Kantonen und in diesem Bericht ist es möglich, die Aufmerksamkeit der Behörden auf einige der Probleme zu lenken, die ECRI mitgeteilt wurden. Laut einiger Quellen verbringen Asylsuchende nur einige wenige Tage in einem Auffangzentrum und müssen dann in ein anderes wechseln. Ihre Möglichkeiten, diese Auffangzentren zu verlassen, die keine Haftanstalten sind, sind zeitlich und räumlich sehr begrenzt, in dem Maße, dass einige NRO den Ausdruck „de facto-Haftanstalten“ benutzen, um das Problem zu unterstreichen. Der Zugang zu einer Rechtsberatung ist nach wie vor schwierig und die Fristen für die Antragstellung oder die Einreichung eines Einspruchs werden als zu kurz erachtet, vor allem angesichts der strikten Auflage der Behörden in Bezug auf die Nachweisdokumente, die vorzulegen sind, insbesondere in der Entscheidungsphase, ob ein Antrag für eine Sachprüfung eingereicht wird.⁵²
167. ECRI stellt fest, dass laut einer Entscheidung des Bundesgerichts vom 18. März 2005 Asylsuchenden, für die eine Entscheidung vorliegt, ihren Antrag keiner Sachprüfung zu unterziehen, nicht die Soforthilfe entzogen werden kann. Allerdings haben die NRO und das UN-Büro des Hohen Kommissars für Flüchtlinge (UNHCR) praktische Schwierigkeiten bei der Gewährung dieser Hilfe in einigen Kantonen festgestellt-

⁵² Siehe für weitere Maßnahmen, die Nichtbürger und auch Asylsuchende oder bestimmte Asylsuchende betreffen, oben: „Schutzbedürftige/Zielgruppen: Ausländer.“

168. Das Image von Asylsuchenden hat sich in der politischen Debatte, den Medien und in der öffentlichen Meinung verschlechtert, in dem Maße, dass nicht selten Mitglieder der Mehrheitsbevölkerung die Meinung vertreten, Asylsuchende seien mit Betrug und Drogenhandel gleichzusetzen. Als Beispiel für den sich verstärkenden radikalen Trend in der öffentlichen Meinung in Bezug auf Asylsuchende kann man einen Antrag anführen, der vom Gemeinderat in Vallorbe Ende 2007 verabschiedet wurde, dessen Ziel es war, Asylsuchenden, die im Auffangzentrum der Stadt lebten, den Zutritt zum Bahnhof zu verweigern. Dieser Antrag wurde als ungesetzlich erachtet, insbesondere mit der Begründung, er sei diskriminierend, da er alle Asylsuchenden betreffe. Es kam also nichts dabei heraus, aber er spiegelt das öffentliche Klima, speziell in den Gemeinden, in denen sich die Auffangzentren für Asylsuchende befinden. ECRI hat mit Interesse bemerkt, dass im Jahr 2008 eine Initiative mit Unterstützung der Fachstelle für Rassismusbekämpfung gestartet wurde, welche darauf abzielt, das Bewusstsein der Bevölkerung vor Ort für die Lage der Asylsuchenden zu erweitern, um rassistischen Vorurteilen entgegenzuwirken. Initiativen dieser Art sind erforderlich und sollten auf die gesamte Schweiz ausgeweitet werden.
169. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, die Umsetzung des neuen Asylrechts genau zu beobachten und in Rücksprache mit den zuständigen nichtstaatlichen Stellen, u.a. dem UNHCR und den NRO, welche die Interessen von Asylsuchenden vertreten, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, welche sicherstellen, dass die Rechte von Asylsuchenden und Flüchtlingen in der Praxis vollständig gewährleistet sind.
170. ECRI empfiehlt den Behörden, eine nationale Aufklärungskampagne im ganzen Land zu starten, um rassistische Vorurteile und Stereotypen im Hinblick auf Asylsuchende und Flüchtlinge zu bekämpfen. ECRI empfiehlt außerdem, das Training und die Aufklärung in Bezug auf die Achtung kultureller Vielfalt für das Personal, das mit Asylsuchenden zu tun hat, zu verstärken.

VI. Antisemitismus

171. ECRI stellt fest, dass weiterhin in der Schweiz intolerante Äußerungen und Handlungen in Bezug auf Personen geschehen, die der jüdischen Gemeinschaft angehören.⁵³ Die antisemitischen Äußerungen, die in den letzten Jahren getätigt wurden, schließen reversionistische Gedanken, anonyme Handzettel, Briefe an Zeitungsredaktionen und vor allem Online-Reaktionen auf im Internet veröffentlichte Artikel ein. Sie werden häufig in Verbindung mit Debatten über den Nahen Osten getätigt. Fälle von Vandalismus gegen Synagogen und Gräber oder Privateigentum, das Juden gehört, sind ebenfalls zu beklagen. In einigen Fällen haben auf der Straße verbale und manchmal sogar körperliche Angriffe auf jüdische Personen stattgefunden.
172. Die Schweizer Behörden sind sich des Problems des Antisemitismus bewusst und haben u.a. Maßnahmen ergriffen, um das Bewusstsein für die Erinnerungspflicht an den Holocaust in den Schulen und in der allgemeinen öffentlichen Meinung zu erhöhen. Die antirassistischen Maßnahmen, die an anderer Stelle in diesem Bericht erwähnt werden, schließen in der Regel auch die Bekämpfung von Antisemitismus ein.
173. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, ihre Bemühungen im Kampf gegen den Antisemitismus fortzuführen und zu verstärken. Es ruft die Schweizer Behörden auf, die Ursachen für Antisemitismus zu ergründen und zu benennen, um ihre Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung dieses Phänomens zu verbessern. In diesem Zusammenhang lenkt ECRI die Aufmerksamkeit der

⁵³ Siehe auch oben „Rassismus in der öffentlichen Debatte“.

VII. Verhalten der Polizei

174. In ihrem dritten Bericht hat ECRI den Schweizer Behörden empfohlen, eine Reihe von Maßnahmen in Bezug auf die Frage von Rassismus und rassistischer Diskriminierung bei der Polizeiarbeit zu ergreifen, u.a. die Einführung eines Systems für unabhängige Untersuchungen von mutmaßlichem Fehlverhalten seitens der Polizei, sei es auf kantonaler oder föderaler Ebene, die Erweiterung der Aus- und Fortbildung von Polizisten auf Rassismusthemen, die Einstellung von Angehörigen von Minderheiten bei der Polizei und die Schaffung eines Dialogs zwischen der Polizei und Minderheitengruppen.
175. Angelegenheiten, die sich auf die Polizei beziehen, sind vorwiegend Sache der Kantone, mit der Folge, dass es neben der Bundespolizei und den Polizisten in den Gemeinden in der Schweiz ebenso viele Polizeikräfte gibt wie Kantone (26). Die polizeilichen Befugnisse und die Ausbildung unterscheiden sich in den einzelnen Kantonen. Dasselbe gilt für die Organe, die für die Untersuchung polizeilichen Fehlverhaltens zuständig sind. Allerdings wird für den Fall eines Fehlverhaltens, das eine Straftat darstellt, in der ganzen Schweiz das Strafrechtsverfahren angewendet, und in den meisten Kantonen gibt es Disziplinarverfahren. ECRI stellt mit Interesse fest, dass bestimmte Kantone und bestimmte Städte einen Ombudsmann haben, der sich mit Beschwerden gegen die Polizei beschäftigt, oder Aufsichtsräte für die Polizeiarbeit, die Empfehlungen an die Polizei aussprechen können. Allerdings gibt es kein Organ auf Bundesebene, bei dem Einzelbeschwerden eingereicht werden können und das Empfehlungen aussprechen kann.
176. ECRI hat direkt ihre Zufriedenheit über die Tatsache geäußert, dass eine Reihe von Maßnahmen, die sie im Hinblick auf Polizeiaktivitäten empfohlen hat, umgesetzt wurden, was ein ermutigendes Zeichen ist. Bevor jedoch diese positiven Entwicklungen beschrieben werden, möchte ECRI ihrer Besorgnis über Beschuldigungen aus vielerlei ernst zu nehmenden Quellen Ausdruck verleihen, dass es immer noch Fälle von polizeilichem Fehlverhalten in Bezug auf Nichtbürger, Dunkelhäutige und andere Minderheitengruppen gibt.⁵⁴ Die einhellige Meinung ist, dass es vor allem junge dunkelhäutige Männer mit fremdländischen Erscheinungsbild sind, die dem Risiko einer Misshandlung jeglicher Form ausgesetzt sind.
177. Die Anschuldigungen von polizeilichem Fehlverhalten betreffen den Einsatz übermäßiger Gewalt, besonders bei der polizeilichen Arbeit in Zentren für Asylsuchende oder bei der Abschiebung von Nichtbürgern, verbale Ausschreitungen rassistischer oder diskriminierender Natur und ein taktloses, aggressives Verhalten. Es scheint auch manchmal der Fall zu sein, dass, wenn eine Person eine Klage gegen die Polizei einreichen möchte, umgehend eine Gegenklage erfolgt, mit dem alleinigen Ziel, sie abzuschrecken, die Angelegenheit weiter zu verfolgen. Die NRO weisen darauf hin, dass, wenn Fälle an die zuständigen Behörden verwiesen werden, sei es Disziplinausschüssen oder der Staatsanwaltschaft, die Ergebnisse der Untersuchungen tendenziell entmutigend sind. Gleichzeitig verzichten Opfer – und selbst Zeugen - in einigen Fällen, aufgrund eines fehlenden Vertrauens in die Polizei und in die Kontrollorgane, in anderen Fällen wegen schlechter Erfahrungen, darauf, Fehlverhalten der Polizei oder Straftaten durch Zivilisten anzuzeigen, um nicht

⁵⁴ Siehe insbesondere den neusten Bericht von Amnesty International „Police, justice, et droits humains, pratiques policières et droits humains en Suisse“ (Schweiz: Polizei, Justiz und Menschenrechte), Bern 2007.

mit der Polizei in Kontakt zu kommen. Außerdem delegiert die Polizei eine Reihe von Aufgaben an private Sicherheitsdienste, insbesondere im öffentlichen Nahverkehr, und auch aus diesem Bereich liegen ECRI Anschuldigungen von rassistischem oder diskriminierendem Fehlverhalten vor.

178. Ein Problem, das häufig von Menschenrechts-NRO angesprochen wird, ist das rassistische Profiling. Dieses besteht aus Kontroll-, Beobachtungs- oder Untersuchungsmaßnahmen durch die Polizei, die keine objektive oder angemessene Begründung haben, sondern allein wegen ethnischer Abstammung, Hautfarbe, Sprache, Religion oder Nationalität durchgeführt werden. Die Schweizer Polizeikräfte haben bereits anerkannt, dass sie bei Einsätzen zur Bekämpfung des Drogenhandels Identitätsüberprüfungen durchführt, insbesondere bei Dunkelhäutigen, die sich in bekannten Drogenhandelsgebieten aufhalten, in denen nachgewiesen wurde, dass der Drogenhandel von Personen einer bestimmten Herkunft kontrolliert wird. Die am häufigsten angeführte Erklärung ist, dass Drogennetzwerke vorwiegend von Dunkelhäutigen betrieben werden, insbesondere Asylsuchenden. Diese Information ist schwer nachzuweisen und beruhen nach Meinung der zivilgesellschaftlichen Organisationen vorwiegend auf Vorurteilen und Stereotypen, die in der Schweiz häufig sind, so auch bei der Polizei. Auch dies schwer zu belegen.
179. Die Mehrheit der Polizisten erkennen keine rassistische Absicht bei diesem Vorgehen. Sie denken, es handele sich um ein wirksames Mittel bei der Verbrechensbekämpfung. Im Gegensatz dazu empfinden Personen, die zu den Zielgruppen gehören, dieses Vorgehen als diskriminierend und entwürdigend, nicht nur wegen der Häufigkeit der Kontrollen auf der Straße, die nach Meinung einiger nahezu täglich erfolgen, sondern auch, weil das Verhalten bestimmter Polizisten bei den Kontrollen zu wünschen übrig lässt.
180. In ihrer Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 11 über Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung bei der Polizeiarbeit weist ECRI darauf hin, dass der Einsatz eines Kriteriums., wie z. B. der Hautfarbe, bei der Entscheidung, eine Person auf der Straße zu kontrollieren, eine objektive und angemessene Begründung haben muss, um keine rassistische Diskriminierung darzustellen. Sie unterstreicht die Gefahr, ein rassistisches Profiling könnte zu einem Teufelskreis führen, dahingehend, dass Kontrollen, die für jeden sichtbar auf der Straße erfolgen und allein auf Personen bestimmter ethnischer Gruppen abzielen und keine echte Begründung haben, unausweichlich den Stereotypen und rassistischen Vorurteilen der Öffentlichkeit, der Medien und politischen Führer Vorschub leisten. Sie tendieren zu der Schlussfolgerung, dass die kontrollierten Personen Täter sein müssen und dass es daher Dunkelhäutige und Personen mit fremdländischem Aussehen sind, die Straftaten begehen.
181. Viele Studien über rassistisches Profiling, die Erfahrungen aus einer Reihe europäischer Staaten auswerten⁵⁵, zeigen nicht nur, dass diese Praxis gegen das Diskriminierungsverbot verstößt, sondern auch, dass es im Kampf gegen das Verbrechen ineffektiv ist. Sie ist sogar kontraproduktiv, da sie bei den betroffenen Gruppen zu Misstrauen gegenüber der Polizei führt. ECRI hofft sehr, dass die Studien und Erfahrungen aus anderen Ländern, die von den Polizeikräften selbst oder in deren Auftrag veröffentlicht wurden, die volle Aufmerksamkeit in der Schweiz erhalten und als Ratgeber für das Finden von Lösungen für das Problem der strukturellen Diskriminierung dient, zu der rassistisches Profiling zählt.

⁵⁵ Siehe zum Beispiel: Offene Gerechtigkeitsinitiative, Gerechtigkeit, ethnisches Profiling durch die Polizei in Europa, Juni 2005, 100 Seiten, www.justiceinitiative.org/.

182. ECRI hat mit Freude erfahren, dass die Schweizer Behörden eine Reihe von Maßnahmen ergriffen haben, um polizeiliches Fehlverhalten zu verhindern, insbesondere das rassistischer Natur. Laut neuer Vorschriften, eine staatliche Qualifikationsbescheinigung als Polizist/in zu beantragen, müssen Kandidaten heute eine Prüfung in Ethik und Menschenrechten ablegen. Außerdem kann man z. B. den Ombudsmann der Stadt Zürich erwähnen, der Einzelbeschwerden gegen Polizeiverhalten entgegennimmt, als Mediator agiert und Empfehlungen für die betreffenden Einheiten ausspricht. In den letzten Jahren hatte der Ombudsmann Gelegenheit, sich mit Fällen eines unangemessenen Verhaltens seitens der Polizei gegenüber erkennbaren Minderheiten zu befassen, mit relativ zufriedenstellendem Ausgang. Der Ombudsmann spielt auch eine aktive Rolle bei der polizeilichen Ausbildung im Hinblick auf interkulturelle Fähigkeiten und die Notwendigkeit, Rassismus und rassistische Diskriminierung zu bekämpfen.
183. In anderen Teilen der Schweiz wurden signifikante Schritte in Bezug auf die Ausbildung und Aufklärung unternommen. Eine wachsende Zahl kantonaler und kommunaler Polizeikräfte unterzieht sich in der Aus- und Fortbildung einem Training für interkulturelle Fähigkeiten, u.a. wie bei der Stadt Zürich, einem Training in Menschenrechten, auch in Zusammenarbeit mit für diesen Bereich spezialisierten NRO. Einige Trainingsmodule wurden in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus erarbeitet. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung unterstützt Projekte dieser Art. Kantonsübergreifende Polizeiakademien wurden eingerichtet, und die Schweiz bewegt sich immer stärker auf ein System der Regionalisierung der Polizeiausbildung zu, was eine Zusammenlegung guter Praktiken in Ausbildungsfragen ermöglichen sollte. ECRI betont dennoch, dass dieser Progress nur eine begrenzte Zahl von Kantonen einschließt und es daher notwendig ist, diese Art der Ausbildung auf alle Kantone auszuweiten.
184. Zusätzlich zu den Fortschritten in der Ausbildung ist ECRI erfreut zu erfahren, dass einige Polizeikräfte, auf kantonaler und kommunaler Ebene, Strategien gestartet haben, um das ethische Verhalten ihrer Mitarbeiter durch die Verabschiedung einer Charta oder eines Verhaltenskodex und die Einrichtung von Organen, die für die Überwachung der Einhaltung derselben zuständig sind, zu stärken, wie im Falle der kommunalen Polizei in Lausanne. Einige Polizeikräfte haben Lösungen für einen Dialog mit Minderheitengruppen entwickelt. Einige haben sich bemüht, Schweizer ausländischer Abstammung einzustellen und haben festgestellt, dass sie von dieser Vorgehensweise sehr profitiert haben, u.a. im Hinblick auf Effektivität. Es scheint auch, dass an einigen Orten, wie z. B. der Stadt Basel, die Einstellungspolitik für Polizisten auf Nichtbürger ausgeweitet wurde, was ebenfalls zur Vielfalt innerhalb der Polizei beitragen wird.
185. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, sicherzustellen, dass alle Angehörigen der Polizeikräfte, seien sie noch im aktiven Dienst oder erst in der Ausbildung, Trainingskurse und Aufklärungskurse absolvieren, in denen die Notwendigkeit behandelt wird, Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen bei der Polizeiarbeit zu bekämpfen, einschließlich „Racial Profiling“ (rassistisch motivierte Behandlung). Sie empfiehlt, Strukturen zu etablieren, die den Austausch guter Praktiken in diesem Bereich zwischen den zahlreichen Polizeikräften auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene ermöglichen. Im Hinblick auf diese Fragen und alle anderen relevanten Fragen für die Polizei lenkt ECRI die Aufmerksamkeit auf ihre Allgemeine Politikempfehlung Nr. 11 zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen in der Polizeiarbeit, die Ratschläge hinsichtlich der in diesem Bereich zu ergreifenden Maßnahmen enthält.

186. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, ein Organ oder mehrere Organe einzurichten, das/die unabhängig von der Polizei und der Staatsanwaltschaft ist/sind und für die Untersuchung aller vorgebrachten Anschuldigungen von rassistischer Diskriminierung und rassistischem Fehlverhalten seitens der Polizei zuständig wäre/n. Es muss sichergestellt werden, dass ein Organ dieser Art in allen Kantonen existiert. ECRI drängt die Behörden auch sicherzustellen, dass, wo anwendbar, die Täter dieser Handlungen in öffentlicher und angemessener Weise bestraft werden.
187. ECRI drängt die Schweizer Behörden, Schritte gegen das rassistische Profiling in der Polizei, wie oben beschrieben, zu ergreifen, insbesondere durch die klare Definition und ein eindeutiges gesetzliches Verbot des rassistischen Profiling, durch den Start von Forschungsarbeiten über rassistisches Profiling und durch die Überwachung der Polizeiarbeit, um die Anwendung von rassistischem Profiling nachzuweisen.⁵⁶

VIII. Überwachung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung

188. ECRI begrüßt die Bemühungen der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus und anderer Organisationen, Daten über Rassismus und rassistische Diskriminierung in der Schweiz zu erfassen. Allerdings scheint es notwendig, die Einrichtung von Datenerfassungssystemen in diesem Bereich fortzuführen. Diese Systeme sollten eine verbesserte Identifizierung von Trends und Ursachen im Hinblick auf rassistische Handlungen und das Aufspüren von Fällen direkter oder indirekter rassistischer Diskriminierung ermöglichen, was das Finden geeigneter Lösungen für die identifizierten Probleme erlaubt. Eine Anzahl von Initiativen wird verfolgt, insbesondere unter Leitung der Fachstelle für Rassismusbekämpfung, und diese Initiativen bewegen sich in diese Richtung, vor allem in Zusammenhang mit den oben aufgeführten Integrationsmaßnahmen.⁵⁷ Das Erfassen von Daten in Bezug auf Strafrechtsbestimmungen gegen Rassismus, wie oben erwähnt, ist Teil dieser Bemühungen.⁵⁸
189. ECRI ruft die Schweizer Behörden dringend auf, ihre Bemühungen zur Errichtung eines umfassenden, einheitlichen Datenerfassungssystems zu verstärken und so zu ermöglichen, die Situation im Hinblick auf zahlreiche Minderheitengruppen in der Schweiz zu beurteilen und das Ausmaß von Rassismus und direkter oder indirekter rassistischer Diskriminierung zu bestimmen. In diesem Zusammenhang empfiehlt sie ihnen, zum Zweck der Identifizierung diskriminierender Handlungen das Erfassen der Daten nach Kategorien, z. B. nach ethnischer oder nationaler Herkunft, Religion, Sprache oder Nationalität, und gleichzeitig sicherzustellen, dass in allen Fällen diese Erfassung gemäß den Datenschutzgrundsätzen, der informierten Einwilligung und der freiwilligen Selbstidentifizierung als Angehöriger einer Minderheit erfolgt. Dieses System sollte in enger Zusammenarbeit mit allen Beteiligten entwickelt werden, einschließlich der Organisationen der Zivilgesellschaft. Es sollte außerdem die mögliche Existenz von Fällen doppelter oder mehrfacher Diskriminierung berücksichtigen.

⁵⁶ Siehe Absätze 1 bis 4 der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 11 über die Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung bei der Polizeiarbeit und die Absätze 27 bis 47 des Erklärungsberichts zu dieser Empfehlung, die Richtlinien für diesen Bereich enthalten.

⁵⁷ Siehe oben: „Schutzbedürftige/Zielgruppen: Ausländer.“

⁵⁸ Siehe oben: „Artikel 261bis des Strafgesetzbuches: strafrechtliche Vorschriften gegen Rassismus“.

EMPFEHLUNGEN GEMÄSS ZWISCHENPRÜFUNG

Die drei konkreten Empfehlungen, für die ECRI eine vorrangige Umsetzung von den Schweizer Behörden fordert, sind wie folgt:

- ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, ihre Bemühungen bei der Ausbildung von Polizeibeamten, Staatsanwälten, Richtern und zukünftigen Juristen im Umfang und der Anwendung von §261bis Strafgesetzbuch auszuweiten, der rassistische Handlungen verbietet. Insbesondere sollten Trainingskurse angeboten werden, die verschiedenen Angehörigen des Justizsystems offen stehen, um Informationen und Fachwissen auszutauschen und um zügig eine Verbesserung bei der Anwendung von § 261bis durch alle Betroffenen zu erreichen.
- ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, die ergriffenen Integrationsmaßnahmen zu bewerten, um zu bestimmen, welche zusätzlichen Maßnahmen verabschiedet werden sollten, um die Integration zu fördern und Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen entgegenzuwirken. Während dieser Bewertung sollte den Integrationsvereinbarungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, um zu prüfen, ob die anwendbaren Sanktionen keinen kontraproduktiven Effekt auf die Integration der betroffenen Personen oder auf den Ton der öffentlichen Meinung und Debatte bezüglich der Zielgruppen haben. Sollte die Bewertung zu dem Ergebnis kommen, dass die Integrationsverträge ineffektiv und kontraproduktiv sind, müssen umgehend alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um diese Situation zu ändern.
- ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, sicherzustellen, dass alle Angehörigen der Polizeikräfte, seien sie noch im aktiven Dienst oder erst in der Ausbildung, Trainingskurse und Aufklärungskurse absolvieren, in denen die Notwendigkeit behandelt wird, Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen bei der Polizeiarbeit zu bekämpfen, einschließlich „Racial Profiling“ (rassistisch motivierte Behandlung). Sie empfiehlt, Strukturen zu etablieren, die den Austausch guter Praktiken in diesem Bereich zwischen den zahlreichen Polizeikräften auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene ermöglichen. Im Hinblick auf diese Fragen und alle anderen relevanten Fragen für die Polizei lenkt ECRI die Aufmerksamkeit auf ihre Allgemeine Politikempfehlung Nr. 11 zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen in der Polizeiarbeit, die Ratschläge hinsichtlich der in diesem Bereich zu ergreifenden Maßnahmen enthält.

Eine Zwischenprüfung für diese drei Empfehlungen wird von ECRI spätestens in zwei Jahren nach Veröffentlichung dieses Berichts durchgeführt.

LITERATURVERZEICHNIS

Dieses Literaturverzeichnis listet die wichtigsten veröffentlichten Quellen auf, die für die Untersuchung der Situation der Schweiz benutzt wurden. Sie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit aller Informationsquellen, die ECRI während der Vorbereitung dieses Berichts zur Verfügung standen.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. Third Report on Switzerland, 27 January 2004, CRI(2004)5
2. Second report on Switzerland, 21 March 2000, CRI(2000)6
3. Report on Switzerland, March 1998, CRI(97)27
4. General Policy Recommendation No. 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, October 1996, CRI(96)43
5. General Policy Recommendation No. 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, June 1997, CRI(97)36
6. General Policy Recommendation No. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, March 1998, CRI(98)29
7. General Policy Recommendation No. 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, March 1998, CRI(98)30
8. General Policy Recommendation No. 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, March 2000, CRI(2000)21
9. General Policy Recommendation No. 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, December 2000, CRI(2001)1
10. General Policy Recommendation No. 7: National legislation to combat racism and racial discrimination, December 2002, CRI(2003)8
11. General Policy Recommendation No. 8: Combating racism while fighting terrorism, March 2004, CRI(2004)26
12. General Policy Recommendation No. 9: The fight against antisemitism, June 2004, CRI(2004)37
13. General Policy Recommendation No. 10: Combating racism and racial discrimination in and through school education, December 2006, CRI(2007)6
14. General Policy Recommendation No. 11: Combating racism and racial discrimination in policing, June 2007, CRI(2007)39
15. General Policy Recommendation No. 12: Combating racism and racial discrimination in the field of sport, December 2009, CRI(2008)48

Other sources

16. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second report submitted by Switzerland pursuant to Article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, received 31 January 2007, ACFC/SR/II(2007)002
17. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Switzerland, adopted on 29 February 2008, 2 September 2008, ACFC/OP/II(2008)002
18. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Commentaires du Gouvernement de la Suisse sur la Deuxième Avis sur la Suisse, reçus le 28 août 2008, 2 septembre 2008, GVT/COM/II(2008)003
19. Human Rights Council, Fourth session, Report by Mr. Doudou Diène, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mission to Switzerland, 30 January 2007, A/HRC/4/19/Add.2
20. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Reports submitted by States parties under Article 9 of the Convention, Fourth, fifth and sixth periodic reports of States parties due in 2005, Switzerland, 16 April 2007, CERD/C/CHE/6

21. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Switzerland, 23 September 2008, CERD/C/CHE/CO/6
22. Federal Office of Public Health (FOPH), What about the health of migrant population groups ? The most important results of the "Monitoring on the migrant population's state of health in Switzerland", July 2007
23. Federal Office of Public Health (FOPH), Migration and Public Health, Summary to the Federal Strategy Phase II (2008-2013), January 2008
24. Office fédéral des migrations (ODM), Rapport sur les mesures d'intégration, Rapport à l'intention du Conseil fédéral sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers proposées au 30 juin 2007 par les services fédéraux compétents, 30 juin 2007
25. Federal Office of Public Health (FOPH), Diversity and equality of opportunity, Fundamentals for effective action in the microcosm of the health care institution, 2007
26. Swiss National Science Foundation, Social Integration and Social Exclusion, Portrait of the National Research Programme NRP 51, December 2004
27. Swiss National Science Foundation, Right-wing Extremism, Causes and Countermeasures, Portrait of the National Research Programme PNR 40+, August 2004
28. Service de lutte contre le racisme, Rechtsratgeber Rassistische Diskriminierung, Herausgegeben von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB in Zusammenarbeit mit Humanrights.ch/MERS und der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR
29. Beratungsnetz für Rassismus Opfer, Statistische Auswertung von Vorfällen von Rassendiskriminierung aus der Beratungspraxis (Januar-Dezember 2007)
30. Service de lutte contre le racisme, Agir contre le racisme – Expériences et recommandations pour la gestion de projets, Fonds de projets contre le racisme et en faveur des droits de l'Homme 2001-2005, Département fédéral de l'intérieur
31. Service de lutte contre le racisme, Combattre l'extrémisme de droite : mesures efficaces et instruments de travail à l'intention des communes
32. Service de lutte contre le racisme, Les jeunes et l'extrémisme de droite : victimes, acteurs ou repentis, 2007
33. Carmel Fröhlicher-Stines and Kelechi Monika Mennel, Black people living in Switzerland, A study commissioned by the Federal Commission Against Racism (FCR), Berne, 2004
34. Commission fédérale contre le racisme, La discrimination raciale au sens de l'article 261bis CP, Brève analyse, Marcel A. Niggli et Gerhard Fiolka, décembre 2004
35. Federal Commission against Racism (FCR), The majority and the Muslim minority in Switzerland, Opinion of the Federal Commission against Racism (FCR) on the current situation, Berne, September 2006
36. Commission fédérale contre le racisme (CFR), Discrimination dans le cadre des naturalisations, Avis de la CFR sur la situation actuelle, Berne, septembre 2007
37. Commission fédérale contre le racisme (CFR), L'application de la norme pénale contre la discrimination raciale, Une analyse des arrêts relatifs à l'article 261bis CP (de 1995 à 2004), Fabienne Zannol avec la collaboration de Gabriella Tau et de Sabine Kreienbühl, Berne 2007
38. Commission fédérale contre le racisme (CFR), Racisme et lutte contre le racisme, perspective politique, Archives, 2008
39. Commission fédérale contre le racisme (CFR), Racisme et lutte contre le racisme, une perspective politique, Agenda des affaires en cours, Janvier 2009
40. Federal Commission Against Racism (FCR), Position Paper of the Swiss Federal Commission against Racism (FCR) to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) in respect of Switzerland's Fourth, Fifth and Sixth Periodic Report to the CERD, 8-11 August 2008
41. Bulletin de la Commission fédérale contre le racisme : Tangram numéros 15, Sport, avril 2004 ; Tangram 16, Santé, octobre 2004 ; Tangram 17, 10 ans de lutte contre le

- racisme, octobre 2005 ; Tangram 18, Espace public, octobre 2006 ; Tangram 19, Jeunesse, mai 2007 ; Tangram 20, Monitoring, décembre 2007 ; Tangram 21, Internet, mai 2008 ; Tangram 22, Société multiculturelle, décembre 2008.
42. Université de Zurich, Département de recherche opinion publique et société, Université de Zurich, Les étrangers et les minorités ethniques dans la campagne électorale, Une analyse de la couverture médiatique des élections fédérales de 2007
 43. Commission fédérale des étrangers (CFE), Conventions d'intégration – un concept adéquat pour l'intégration des migrants, 11 septembre 2007
 44. Commission fédérale des étrangers (CFE), Terra cognita, revue No. 5, habitat, automne 2004 ; Terra cognita revue No. 6, Violence, printemps 2005 ; Terra cognita revue No. 9, Quelle intégration, automne 2006 ; Terra cognita revue No. 10, printemps 2007 ; Terra cognita revue No. 11, Les médias, automne 2007.
 45. Commission fédérale des étrangers (CFE), Intégration et habitat : Améliorer la qualité de vie dans les quartiers défavorisés : Esquisses, thèses, portraits – un dossier orienté vers la pratique, août 2005
 46. Commission fédérale des étrangers (CFE), L'Intégration et les médias, Recommandations de la Commission fédérale des étrangers (CFE), 2007
 47. Eidgenössischen Ausländerkommission EKA, Prävention von Jugend-Gewalt, Wege zu einer evidenzbasierten Präventionspolitik, Manuel Eisner, Denis Ribeaud und Stéphanie Bittel, mai 2006
 48. Bernhard Waldmann, Nationalitätsbedingte Erhöhung der Autoversicherungsprämien – Kurzbegutachtung eines Einzelfalls von grundlegender Tragweite, in: Jusletter 22 Januar 2007
 49. Daniel Thürer und Michael Frei, Einbürgerung im Spannungsfeld zwischen direkter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – Zu zwei «historischen» Entscheiden des Schweizerischen Bundesgerichts,
 50. Amnesty International Section suisse, Police, justice et droits humains – Pratiques policières et droits humains en Suisse, Préoccupations et recommandations d'Amnesty International, Berne 2007
 51. Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD), Rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse romande, Année 2006, CICAD 2007
 52. Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD), Rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse romande, Année 2007, CICAD 2008
 53. Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD), CICAD : Rétrospective 2006-2007, CICAD 2007
 54. Carrefour de réflexion et d'action contre le racisme anti-Noir (CRAN), Racisme anti-Noir, Actes de la 1^{re} Conférence européenne sur le racisme anti-noir, Genève, 17-18 mars 2006, février 2008
 55. Rapport alternatif des ONG concernant le quatrième, cinquième et sixième rapports périodiques relatifs à l'application en Suisse de la Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale (CERD), juin 2008
 56. ACOR SOS Racisme, Annexe au Rapport des ONG relatif aux quatrième, cinquième et sixième rapports périodiques présentés par la Suisse au Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale, février 2008
 57. Karl Grünberg, ACCOR SOS Racisme, Suisse : La lutte contre le racisme connaîtra-t-elle un nouvel essor ? dans Le Courrier, 19 août 2008

