



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Zusammenfassung der Studie

Prävention von Gräueltaten in der Schweiz

Analyse am Beispiel der Prävention von rassistischer Diskriminierung

Originaltitel: Prävention von Gräueltaten in der Schweiz: Analyse am Beispiel von rassistischer Diskriminierung

Originalsprache: Deutsch

Autor und Autorinnen: Reto Locher, Luisa Jakob, Evelyne Sturm

Erscheinungsdatum: 17. Juni 2019

Umfang: 150 S.

Abrufbar unter: skmr.ch > Publikationen > Studien und Gutachten

Diese Zusammenfassung erscheint in identischer Form in der Studie.

Die Prävention von rassistischer Diskriminierung in der Schweiz

Für die Prävention von Gräueltaten spielt der Schutz vor rassistischer Diskriminierung eine entscheidende Rolle. Die vorliegende Studie gibt einen Überblick über die entsprechenden Akteurinnen und Akteure und ihre Aktivitäten, und wirft einen Blick zurück in die Vergangenheit und fasst das Engagement der Schweiz im Rahmen der von ihr initiierten Plattform für Dialog, Wissenschaftsaustausch und Best Practices zur Prävention von Gräueltaten zusammen. Am Ende formuliert sie Empfehlungen zuhanden der Behörden. Herzstück der Studie ist ein anhand von 16 leitfadengestützten Interviews erstelltes Mapping ausgewählter Akteurinnen und Akteure im Bereich der Rassismusprävention wie z.B. Fachorganisationen in der Rassismusbekämpfung und -prävention, Verwaltung, Bildung, Medien, politische Entscheidungsträgerinnen, religiöse Akteure und Minderheiten.

Viele Aktivitäten, aber wenig Koordination

Heute gibt es in der Schweiz zahlreiche Institutionen, an die sich Opfer von Diskriminierung wenden können, insb. die durch die kantonalen Integrationsprogramme (KIP) geschaffenen Anlaufstellen für den Diskriminierungsschutz, Organisationen von Minderheiten und zivilgesellschaftliche Fachorganisationen. Die Vielfalt der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure, die sich in der Schweiz mit der Prävention von rassistischer Diskriminierung befassen, fördert ausserdem ein breites Spektrum von Präventionsmassnahmen und ermöglicht auf das jeweilige Umfeld

und Bedürfnisse abgestimmte Aktivitäten. Ein eigentliches Netzwerk, das gezielt auf die Verhinderung bzw. Eindämmung rassistischer Diskriminierung hinwirkt, existiert hingegen nicht. Überdies sind die Ressourcen der verschiedenen Institutionen in diesem Bereich knapp bemessen. Akteurinnen und Akteure stellen in verschiedener Hinsicht weiteren Handlungsbedarf zur Optimierung der Präventionsmechanismen fest. Vor allem die Bekämpfung von Hassreden wird als wichtig erachtet.

Unzureichender Rechtsschutz, Defizite bei Datenlage und Bewusstsein

Ein Problem ist insbesondere der unzureichende Rechtsschutz in der Praxis. Zwar gewähren die Rassismusstrafnorm und im zivilrechtlichen Bereich insbesondere die Normen zum Persönlichkeitsschutz Schutz vor Diskriminierung. Letztere werden in der Praxis jedoch kaum angerufen und bieten somit keinen ausreichenden Rechtsschutz. Verschärft wird die Problematik durch das weitgehende Fehlen unabhängiger und niederschwelliger Beschwerdestellen.

Die Studie stellte zudem ein Informationsdefizit über das tatsächliche Ausmass der bestehenden Probleme fest, das insbesondere auf die mangelhafte Datenlage beim Diskriminierungsschutz in der Praxis zurückzuführen ist. Weiter besteht in verschiedenen Gebieten ein Bedarf an Sensibilisierung sowie Aus- und Weiterbildung.

Schliesslich zeigte sich, dass die für die Studie interviewten Personen bzw. ihre Organisationen ihre konkrete Tätigkeit grossmehrheitlich weder in der Zielsetzung noch mit dem Bewusstsein erbringen, Gräueltaten vorbeugen zu wollen. Das entsprechende Bewusstsein über den Konnex zwischen Prävention von rassistischer Diskriminierung und Vorbeugen von Gräueltaten ist bei diesen Akteuren wie mutmasslich auch in der breiten Bevölkerung nicht vorhanden.

Ursachen für schwere Menschenrechtsverletzungen in der Vergangenheit

Zum besseren Verständnis der Ursachen von schweren Menschenrechtsverletzungen untersucht die Studie in einem historischen Rückblick das Projekt «Kinder der Landstrasse», bei dem jüdischen und anderen damals als «Fahrenden» bezeichneten Familien ihre Kinder systematisch weggenommen und fremdplatziert wurden. Aus der Analyse geht dabei hervor, dass verschiedene Gründe diese schweren Menschenrechtsverletzungen begünstigt haben. Dazu gehören der ungenügende Rechtsschutz, mangelnde Durchsetzungsmöglichkeiten der Betroffenen, unzureichende Rechtskenntnisse der Behörden, die mangelnde Überwachung privater Institutionen sowie der grosse Einfluss sozialer Normen auf die von den Massnahmen betroffenen Zielgruppen. Wie die Studie zeigt, konnten bis heute noch nicht alle diese Probleme behoben werden.

Untersuchung nach Empfehlung des UNO-Menschenrechtsrats

Die Studie entstand in Reaktion auf eine Empfehlung des UNO-Menschenrechtsrats. 2017 empfahl dieser der Schweiz im Rahmen der Allgemeinen regelmässigen Überprüfung (UPR), sie solle ihr Engagement für die Prävention von Gräueltaten in der Schweiz auf nationaler Ebene stärken. Das EDA erteilte daraufhin dem SKMR den Auftrag zur Studie.

Empfehlungen

Zur Verbesserung des Status quo besteht aus Sicht des SKMR vor allem in den folgenden Bereichen Handlungsbedarf:

Stärkung der Institutionen

Die Alimentierung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR und der Fachstelle Rassismusbekämpfung FRB sollte aufgrund der derzeit knappen personellen und finanziellen Ressourcen überprüft werden. Insbesondere ist es ihnen im Moment nicht möglich, Sensibilisierungs- und Präventionskampagnen mit einer grossen Breitenwirkung durchzuführen.

Die infolge der KIP etablierten Anlaufstellen zum Diskriminierungsschutz stehen teilweise aus politischen und finanziellen Gründen unter Druck. Die zuständigen Stellen beim Bund und den Kantonen sollten deshalb sicherstellen, dass diese ihre Angebote dauerhaft und gemäss einheitlichen Qualitätsstandards aufrechterhalten können und gegen aussen sichtbar sind.

Schliesslich sollten bestehende aussergerichtliche Schlichtungs- und Streitbeilegungsverfahren gefördert und gestärkt werden. Sie sind oft besser geeignet, um Konflikte zu lösen, als Gerichtsverfahren. Das SKMR empfiehlt zudem, die Einrichtung aussergerichtlicher Mediations- und Schlichtungsstellen für Konflikte im Bereich Rassendiskriminierung zu prüfen.

Zusammenarbeit aller relevanten Akteurinnen und Akteure

Für eine gezielte und koordinierte Vernetzung der Präventionsaktivitäten unter den verschiedenen Bereichen und Akteuren bedürfte es einer Gesamtstrategie wie bspw. im Rahmen eines nationalen Aktionsplans. Damit könnte im Sinne eines gesamtgesellschaftlichen Netzwerkes bereichsübergreifend auf die Prävention von rassistischer Diskriminierung hingewirkt werden.

Rechtsschutz

In Anlehnung an die SKMR-Studie «Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen» werden folgende Massnahmen empfohlen: Beim zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz die Schaffung eines spezifischen zivilrechtlichen Diskriminierungsverbots in einer Norm, welche die Art. 27ff. ZGB zum Persönlichkeitsschutz ergänzt. Beim strafrechtlichen Diskriminierungsschutz die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Rassismusstrafnorm zum Schutz vor xenophober Herabsetzung und Hasspropaganda gegenüber bestimmten Nationalitäten oder dem Status als Ausländerin oder Ausländer (Asylsuchender, Flüchtling etc.). Beim Verfahrensrecht 1) die Ausdehnung des ideellen Verbandklage- bzw. Verbandsbeschwerderechts, 2) die Ausdehnung des abgeschwächten («sozialen») Untersuchungsgrundsatzes auf weitere Bereiche des Diskriminierungsrechts; 3) die Einführung der Beweislast erleichterung für alle Diskriminierungsfälle in zivil- und öffentlich-rechtlichen Verfahren; sowie 4) die Verstärkung der Sanktionsmöglichkeiten.

Sensibilisierung bestimmter Berufsgruppen

Sensibilisierungsbedarf besteht bei verschiedenen Berufsgruppen. So unter anderem bei der Polizei betreffend die Verhinderung von Racial Profiling und rassistisch motivierter Polizeigewalt, bei der Justiz (Richterinnen und Richter, Staatsanwaltschaft sowie auszubildende Juristinnen und Juristen) betreffend den zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz und die Anwendung der Rassismustrafnorm sowie bei den politischen Entscheidungsträgerinnen hinsichtlich des Bewusstseins für ihre Verantwortung zur Prävention von rassistischer Diskriminierung im politischen Diskurs (Hassreden).

Bildungsbereich

In der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen sollte das Thema rassistische Diskriminierung an Pädagogischen Hochschulen verbindlich zum Unterrichtsstoff gehören, insb. die Auseinandersetzung mit der Rolle der Schweiz im Kolonialismus und im Zweiten Weltkrieg sowie dem Umgang der Schweiz mit Minderheiten. In der obligatorischen Schulbildung sollten die in der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen vermittelten Themen im Unterricht verpflichtend aufgegriffen werden. Schliesslich sollten Lehrmittel erarbeitet werden, welche die erwähnten Themen in inhaltlicher und didaktischer Sicht in der Ausbildung der Lehrpersonen und in den Schulen angemessen aufbereiten. Dies bedingt die Zusammenarbeit der relevanten Akteurinnen und Akteure in diesem Bereich.

Datenlage

Der FRB-Bericht zur rassistischen Diskriminierung in der Schweiz ist zwar grundsätzlich ein taugliches Datenerhebungs- und Monitoringtool für die Überwachung rassistischer Diskriminierung in der Schweiz. Es sollte jedoch geprüft werden, wie die dem Bericht zugrundeliegenden Daten optimiert werden könnten. Bei der strafrechtlichen Gerichtspraxis sollte geprüft werden, welche Massnahmen zu ergreifen sind, damit die EKR-Rechtssammlung zur Rassismustrafnorm vervollständigt werden kann. Zudem sollten auch Straftaten mit rassistischem bzw. homo/transphobem Hintergrund erhoben und statistisch ausgewertet werden. Schliesslich besteht bei der Datenlage zur zivilrechtlichen Gerichtspraxis insbesondere in den Bereichen Arbeit und Miete sowie im Schulbereich eine grosse Lücke, die durch geeignete Massnahmen geschlossen werden sollte.

Bekämpfung von Hassreden

Die Bekämpfung von Hassreden konnte als zentrales Thema identifiziert werden. Für den Bildungsbereich empfiehlt das SKMR, die präventiven Massnahmen insbesondere in der obligatorischen Schule sowie im Rahmen von Erstausbildungen zu verstärken und Massnahmen zur Bekämpfung von Hassreden durch Jugendliche im Internet fortzuführen und zu verstärken. Bei der Bekämpfung von Hassreden im Internet sollte der Bundesrat bestehende internationale Initiativen zur Förderung wirksamer Massnahmen wegen Rechtsverletzungen auch weiterhin unterstützen und allfällige entsprechende internationale Abkommen ratifizieren. Zudem sollte geprüft werden, ob es einer spezifischen Organisationseinheit bedarf, welche die landesweiten Aktivitäten in diesem Feld koordiniert und entsprechend geschult ist. Im Bereich Medien sollten die Aus- und Weiterbildung von Journalistinnen und Journalisten verbindliche Gefässe für den Umgang mit Hassreden, insb. betreffend Kommentarspalten von Online-Medien, Leserbriefen sowie in den sozialen Medien, beinhalten. Die Bekämpfung von Hassreden setzt weiter eine möglichst umfassende Datenlage in diesem Bereich voraus, weshalb die entsprechenden Lücken (vgl. dazu oben) geschlossen werden sollten. Schliesslich sollten Mitarbeitende der Bereiche Polizei und der Justiz für Hassreden sensibilisiert

werden und politische Entscheidungsträger ihre Verantwortung und Vorbildfunktion wahrnehmen, indem sie Hassreden entschieden entgegentreten.